

Antoni Mickiewicz, Bartosz Mickiewicz

PROBLEMATYKA FUNKCJONOWANIA OBSZARÓW Z OGRANICZENIAMI NATURALNYMI W WYBRANYCH OKRESACH PROGRAMOWANIA ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH W LATACH 2004–2020

PROBLEMATICS OF THE FUNCTIONING OF AREAS WITH NATURAL CONSTRAINTS IN CHOSEN PERIODS OF RURAL DEVELOPMENT PROGRAMMING IN 2004–2020

Katedra Nieruchomości, Agrobiznesu i Ekonomii Środowiska, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin, e-mail: antoni.mickiewicz@zut.edu.pl

Summary. The paper presents the analyses about ways of providing financial assistance for areas with natural constraints. The amount of payment was specified in the rural development programs with constant payment volume in the three next financial perspectives. According to fact of farms' position in the LFA areas they received an annual payment from the Agency. The farmer was obliged to respect the rules of good agricultural practices. Liabilities of payments were initially realized for 5 years, now it is a one – year commitment. LFA areas designated for the country accounted for more than 56.5% of agricultural land, including mountain areas – 1.2%, lowland ones – 52.3% and those with specific impediments – 3.0%. In order to receive support 750.0 thousand beneficiaries fulfilled questionnaires annually. By 2018, basing on new biophysical criteria there will be carried out new delimitation of the LFA areas.

Słowa kluczowe: kryteria delimitacji, obszary z ograniczeniami naturalnymi, zobowiązania płatności.

Key words: criteria for delimitation, areas with natural constraints, payment obligations.

WSTĘP

Wspólnota Europejska nie uchroniła się od zjawiska związanego z koncentracją ziemi i kapitału. W rezultacie tych procesów pojawiły się obszary, którym groziło wyludnienie, zaś oddalone gospodarstwa rolne, dysponujące marginalnymi gruntami, okazały się mało rentowne, bez pewności utrzymania ciągłości produkcji. W tej sytuacji, aby zapobiec spadającej dochodowości gospodarstw rolnych, zaproponowano rekompensaty w postaci określonego dodatku wyrównawczego. Wielu badaczy stwierdziło, że na obszarach oznaczonych jako problemowe, produkcja lub działalność rolnicza była trudniejsza z powodu niekorzystnych warunków naturalnych, trudnych warunków klimatycznych, stromych stoków na terenach górskich lub niskiej produktywności gleby. W związku z utrudnieniami w rolnictwie istniało realne ryzyko wyludnienia, porzucania gruntów rolnych, a tym samym możliwość utraty cennej różnorodności biologicznej, wystąpienie zjawiska pustynnienia, pojawienia się pożarów lasów i utraty bardzo cennego krajobrazu wiejskiego (An evaluation of the less favoured area 2006).

System pomocy dla terenów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) był oparty na przekonaniu, że istnieją korzyści publiczne, mające na celu promowanie aktywności rolników na obszarach marginalnych, nawet tam, gdzie ziemia mogłaby być opuszczona. Zaczęto lansować ideę pomocy, która może okazać się kosztowna, ale istotna, ponieważ odtworzenie pierwotnego środowiska jest wręcz niemożliwe (Bojnec 2006).

Według badaczy wprowadzenie wsparcia finansowego umożliwiło rolnikom kontynuowanie użytkowania gruntów rolnych, zachowanie naturalnego krajobrazu, jak również utrzymanie i wspieranie zrównoważonych systemów rolniczych na tych obszarach. Działania te zapobiegły porzucaniu gruntów i utracie różnorodności biologicznej (Informal Consultation on the European Union 2013).

PROBLEMATYKA, CEL I ZAKRES BADAŃ

W Unii Europejskiej funkcjonują dwa pojęcia związane z obszarami ONW, przy czym najpierw używano nazwy: obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (LFA – Less Favoured Agriculture Area lub LFASS – Less Favoured Area Support Scheme), a obecnie coraz częściej są to obszary z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami" (ANC – Areas with Natural Constraints). Niezależnie od nazewnictwa pod tym pojęciem kryje się poważny problem, ponieważ 57% ogólnej powierzchni użytków rolnych w UE jest klasyfikowana jako niekorzystne. Pomimo dużego procentu powierzchni, wyznaczonej jako ONW, tylko niewielu rolników korzystało z dodatku wyrównawczego. Według Eurostatu w 2010 r. około 1,4 mln gospodarstw rolnych, co stanowiło około 13% ogólnej liczby gospodarstw rolnych w UE25, otrzymało wsparcie w ramach programów ONW. Ponadto zaobserwowano znaczne różnice między państwami członkowskimi. Różnice te wynikały z zasad kwalifikowalności gruntów, ustanowionych przez państwa członkowskie. Poza tym zakres płatności na hektar był bardzo zróżnicowany i wynosił od 25 EUR/ha do 200 EUR/ha.

Podstawowym celem badań była analiza porównawcza działania związanego z ONW w ramach trzech kolejnych programów rozwoju obszarów wiejskich. Od momentu przyjęcia tego działania kryteria delimitacji obszaru rolnego nie uległy zmianie, natomiast wzrosła troska o utrzymanie zagrożonego rodzaju użytkowanych gruntów, co z kolei miało zapobiec procesowi wyludnienia terenów wiejskich.

Badania oparto na regulacjach prawnych Wspólnot Europejskich, ustawodawstwie krajowym oraz danych sprawozdawczych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

OBSZARY Z OGRANICZENIAMI NATURALNYMI W USTAWODAWSTWIE EUROPEJSKIM

Początki działań, zmierzających do wspierania działań w rejonach o trudnych warunkach produkcji, podjęto w UE w 1972 r. Dotyczyły one zasad dofinansowania inwestycji modernizacyjnych w gospodarstwach rolnych. Pomoc otrzymywały tylko te podmioty rolnicze, które rokowały uzyskanie zwiększenia wydajności pracy i dochodów. Z drugiej zaś strony dążono do tworzenia korzystnych warunków do zaprzestania działalności rolniczej w jednostkach niewykazujących efektywności ekonomicznej. Rolnikom jako rekompensatę proponowano szkolenia w zakresie reorientacji zawodowej i przejście do pracy pozarolniczej.

W 1975 r. wprowadzono dodatkowo pomoc dla rolnictwa w regionach górskich i innych strefach szczególnie upośledzonych pod względem rolniczym. Celem było zwiększenie pomocy dla gospodarstw mających, z jednej strony, wyższe koszty, z drugiej zaś – mniejsze dochody.

Polityka rolna zmierzająca do zwiększenia pomocy dla tej kategorii gospodarstw miała na celu uznanie ogólnospołecznej roli rolnictwa, poza tym chodziło też o ochronę środowiska. Kryteria wyłaniania terenów upośledzonych o mniejszych walorach rolniczych ustalały kraje członkowskie, ale na podstawie jednolitych wytycznych UE; dopiero po uzyskaniu jej akceptacji mogły je wdrażać. Do regionów „upośledzonych” zaliczane były: strefy górskie, strefy zagrożone wyludnieniem oraz obszary, na których występowały specyficzne naturalne przeszkody w rozwoju produkcji rolniczej. Rolnicy z tych terenów otrzymywali różne formy pomocy, w tym odszkodowania wyrównawcze, które miały na celu rekompensowanie większych kosztów produkcji związanych z warunkami naturalnymi, a także subwencje inwestycyjne bądź pomoc finansową dla inwestycji zespołowych (grupowych). Beneficjenci tej pomocy zobowiązani byli do przestrzegania wymogów ochrony środowiska i uprawiania minimalnego areалу ustalonego przez kraje członkowskie.

W Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez EFOiGR stwierdzono, że wsparcie dla obszarów znajdujących się w mniej korzystnej sytuacji powinno przyczyniać się do ciągłości użytkowania terenów rolniczych, do zachowania krajobrazu, utrzymania i promowania zrównoważonych systemów. W tym celu należy dążyć do zapewnienia efektywnego systemu wsparcia poprzez ustalenie jednolitych warunków uzyskiwania uprawnień do otrzymywania dodatków wyrównawczych.

Wsparcie dla obszarów znajdujących się w mniej korzystnej sytuacji i obszarów podlegających ograniczeniom środowiska powinno przyczyniać się do realizacji następujących celów: 1) do wsparcia wypłaty kompensacji dla zapewnienia ciągłości rolniczego użytkowania ziemi i przyczynienia się przez to do podtrzymania żywej społeczności wiejskiej, 2) do utrzymania i promowania systemów zrównoważonego rolnictwa, które w szczególności uwzględnia wymagania związane z ochroną środowiska. Rolnicy na obszarach znajdujących się w mniej korzystnej sytuacji mogli uzyskać wsparcie w postaci dodatków wyrównawczych. Dodatki wyrównawcze były przyznawane na każdy hektar gruntów użytkowanych rolniczo przez rolnika, który: 1) prowadził działalność rolniczą na obszarze o pewnej minimalnej powierzchni, 2) prowadził działalność rolniczą przez przynajmniej 5 lat, 3) stosował ogólną dobrą praktykę rolniczą, zgodną z potrzebą ochrony środowiska i utrzymania krajobrazu wiejskiego.

Z definicji wynika, że obszary znajdujące się w mniej korzystnej sytuacji to tereny górskie oraz obszary podlegające jakimś specyficznym utrudnieniom. Z kolei za tereny górskie uznaje się tereny, które charakteryzują się znacznymi ograniczeniami możliwości użytkowania ziemi i znacznym wzrostem kosztów pracy w związku z istnieniem trudnych warunków klimatycznych, co skutkowało skróceniem sezonu wegetacyjnego. Ponadto tereny górskie charakteryzują się w dużej części pochyłościami zbyt stromymi, aby można było korzystać z normalnych maszyn lub wymagają bardzo drogiego specjalistycznego sprzętu. Natomiast do drugiej kategorii obszarów znajdujących się w mniej korzystnej sytuacji należy zaliczyć tereny, którym groziło zaprzestanie użytkowania ziemi i gdzie konieczna była ochrona krajobrazu, a także tereny o małej produktywności, trudnych pod względem uprawy i o ograniczonym

potencjale produkcyjnym. Rolnik gospodarujący na obszarach znajdujących się w mniej korzystnej sytuacji otrzymywał rekompensatę, wynoszącą od 20 EUR do 200 EUR za każdy hektar ziemi użytkowanej rolniczo. Państwa członkowskie ustalały dodatki wyrównawcze na poziomie pomiędzy maksymalnymi a minimalnymi kwotami określonym w rozporządzeniu. Kwoty wyrównawcze miały uwzględniać położenie geograficzne, strukturę ekonomiczną gospodarstw na określonych obszarach i wyznaczony cel zmierzający do przyspieszenia dostosowania właściwych struktur rolniczych (Rozporządzenie Rady nr 1257/1999).

W Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005, ustanowionym z myślą o perspektywie na lata 2007–2013, utrzymano płatności z tytułu ONW, które miały rekompensować dodatkowe koszty rolników oraz utracone dochody związane z utrudnieniami w produkcji rolniczej na danym obszarze. Nadal jako zasadne uznano nieprzerwane użytkowanie gruntów rolnych w celu utrzymania i wspierania zrównoważonych systemów rolniczych. Wskazano na potrzebę ustanowienia obiektywnych parametrów na potrzeby ustalania poziomu płatności w celu zapewnienia skuteczności tego systemu wsparcia. Jednocześnie kraje członkowskie miały wyznaczać obszary nadające się do zalesienia z przyczyn związanych ze środowiskiem naturalnym (Rozporządzenie Rady nr 1698/2005).

W obecnych regulacjach prawnych, związanych z PROW 2014–2020, utrzymano zasadę płatności z tytułu gospodarowania gruntami na obszarach z ograniczeniami naturalnymi. Przy obliczaniu kosztów płatności państwa członkowskie mogą zróżnicować ich poziom, uwzględniając dwa czynniki: 1) dotkliwość określonego stałego ograniczenia wpływającego na działalność rolniczą, 2) system rolniczy. Ponadto wprowadzono zasadę degresywności płatności dla gospodarstw rolnych o powierzchni gruntów powyżej określonego progu. Beneficjenci będą nadal otrzymywali wsparcie na obszarach, które w okresie programowania 2007–2013 kwalifikowały się do płatności ONW. Ponadto płatności te będą zmniejszać się stopniowo przez okres 4 lat, rozpoczynając od momentu zakończenia wyznaczania obszarów ONW (według nowych kryteriów biofizycznych delimitacji gruntów), które powinno zakończyć się w 2018 r. Należy liczyć się ze stopniowym znoszeniem płatności na niektórych obszarach, które dzięki zabiegom agrotechnicznym przestaną być zaliczane do terenów ONW (Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 1305/2013).

SPOSOBY I METODY WYZNACZANIA OBSZARÓW O NIEKORZYSTNYCH WARUNKACH GOSPODAROWANIA

Polska, przystępując do Unii Europejskiej, miała świadomość obowiązku spełniania wymogów wynikających z konieczności implementacji prawa wspólnotowego. Jednym z warunków było udzielenie przez Radę (WE) tymczasowego dodatkowego wsparcia uzupełniającego w okresie programowania w latach 2004–2006. Do zadań priorytetowych należało wyznaczenie obszarów o niekorzystnych warunkach do rozwoju gospodarki rolnej z uwagi na możliwość otrzymania przez gospodarujących na nich rolników wsparcia finansowego. Do określania tych obszarów wykorzystano wskaźniki waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (WWRPP), opracowane przez IUNG w Puławach. Przy analizie brano też pod uwagę gęstość zaludnienia i udział ludności związanej z rolnictwem. WWRPP jest wskaźnikiem zintegrowanym bazującym na ocenie wskaźników dotyczących jakości gleby, klimatu, rzeźby terenu oraz stosunków wodnych. Jakość gleby jest głównym czynnikiem jakości przestrzeni produkcyjnej, zdefiniowanym

za pomocą profilu glebowego oraz umiejscowienia w terenie. Wskaźnik jakości gleby jest prostym mierzalnym wskaźnikiem naturalnej produktywności gruntu. Ważny jest też wskaźnik rzeźby terenu, obrazujący pofałdowania obszaru i jego nachylenie. Coraz większego znaczenia nabierają stosunki wodne w związku z występowaniem niepożądanego zjawiska „stepowienia” obszaru naszego kraju. Analizę przestrzenną każdego z tych parametrów, a następnie wyliczenie średniej ważonej przeprowadzono na poziomie gminy. Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania nie były położone wzdłuż granic gospodarstw rolnych, ale wręcz przeciwnie – przecinały je, co powodowało, że tylko na pewną ich część można było otrzymać pomoc finansową.

Mozaikowość występowania obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania wskazuje na ich istotne zróżnicowanie w województwach. Największy udział terenów ONW występuje w woj. podlaskim – zarówno pod względem powierzchni (68,5%), jak i liczby złożonych wniosków o płatności w tym zakresie (61,2%); drugie miejsce zajmuje woj. warmińsko-mazurskie (odpowiednio 64,9% i 52,1%) oraz woj. zachodniopomorskie (odpowiednio 63,3% i 39,3%).

Tabela 1. Powierzchnia użytków rolnych i ONW w odniesieniu do ogólnej powierzchni i liczby wniosków (w tys.) w 2004 r.

Województwo	Powierzchnia użytków rolnych [tys. ha]	Powierzchnia ONW [tys. ha]	Procent ONW w ogólnej powierzchni	Liczba gospodarstw rolnych powyżej 1 ha	Liczba wniosków ONW	Procentowy udział ONW w ogólnej liczbie gospodarstw
Dolnośląskie	1 039	239	23,0	83,3	18,1	21,7
Kujawsko-pomorskie	1106	388	35,1	79,5	28,0	35,2
Lubelskie	1 573	445	28,3	223,3	56,5	25,3
Lubuskie	480	264	55,0	32,0	13,7	42,8
Łódzkie	1 147	460	40,1	165,0	66,4	40,2
Małopolskie	784	168	21,4	216,9	48,5	22,3
Mazowieckie	2 249	1 042	46,3	291,8	114,2	39,1
Opolskie	560	60	10,7	41,9	6,1	14,6
Podkarpackie	736	170	23,1	198,6	37,5	18,9
Podlaskie	1112	762	68,5	99,8	61,1	61,2
Pomorskie	700	337	48,1	53,9	19,9	36,8
Śląskie	490	78	15,9	110,9	13,3	12,0
Świętokrzyskie	616	151	24,5	125,8	30,7	24,4
Warmińsko-mazurskie	895	581	64,9	52,1	27,1	52,1
Wielkopolskie	1 526	882	57,8	139,6	72,6	52,0
Zachodniopomorskie	679	430	63,3	41,6	16,4	39,3
Razem	16 899	6 442	38,1	1 956,1	630,1	32,2

Źródło: Dane ARiMR oraz PSR z 2002 r.

W pierwszym roku (2004) składania wniosków o płatność ONW rolnicy nie byli zorientowani, czy poniosą konsekwencje za ewentualne niewywiązanie się ze zobowiązania; dlatego odnotowano niski poziom ubiegania się beneficjentów o płatność. Analizując zatem poziom wsparcia z tytułu ONW, można stwierdzić, że zaledwie 32,2% rolników skorzystało z tej możliwości, podczas gdy mogło z niej skorzystać prawie 53% rolników. W kolejnych latach odnotowano wzrost liczby rolników występujących z wnioskami o udzielenie pomocy finansowej. W 2005 r. ARiMR odnotowała już 708,7 tys. wniosków na powierzchnię deklarowaną w wysokości 7070,8 tys. ha u. r., w kolejnym 2006 r. liczba wniosków wyniosła 742,8 tys., zaś powierzchnia wzrosła do 7191,8 tys. ha. W 2014 r. było już złożonych prawie 738 tys. wniosków.

W Polsce obszary ONW, wyznaczone w ramach PROW, stanowiły ponad 56,5% powierzchni użytków rolnych kraju, w tym obszary górskie stanowiły 1,2%, tereny nizinne – 52,3%, a obszary ze specyficznymi utrudnieniami – 3,0%. W PROW na lata 2014–2020 kryteria delimitacji obszarów wiejskich pod względem dostępu do płatności ONW opierano na zasadach obowiązujących w poprzedniej perspektywie finansowej. Zgodnie z przepisami Rozporządzenia nr 1305/2013 nowe wyznaczenie obszarów ONW o typie nizinnym nastąpi w Polsce najpóźniej w 2017 r. Nowe obszary będą wyznaczane na podstawie ośmiu kryteriów biofizycznych, w tym dotyczących klimatu, gleby, wody, erozji oraz spadków terenu. Obecnie Polska jest w trakcie prowadzenia prac analitycznych, które pozwolą określić, jakie kryteria wyznaczania ONW zostaną ostatecznie zastosowane (PROW 2015).

PORÓWNANIE DZIAŁAŃ NA OBSZARACH O NIEKORZYSTNYCH WARUNKACH GOSPODAROWANIA W TRZECH OKRESACH PROGRAMOWANIA

W PROW na lata 2004–2006 działanie ONW określono jako instrument wsparcia finansowego gospodarstw rolnych położonych na terenach, na których produkcja rolnicza była utrudniona ze względu na niekorzystne warunki naturalne. Dopłaty wyrównawcze do gospodarstw rolnych mają kompensować istniejące utrudnienia, w stosunku do gospodarstw położonych poza strefami ONW, a także przeciwdziałać wyludnianiu się obszarów wiejskich i zatracaniu ich rolniczego charakteru (PROW 2004).

W Polsce w ramach obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania wydzielono cztery strefy:

- obszary górskie, na których produkcja rolnicza była utrudniona ze względu na niekorzystne warunki klimatyczne i ukształtowanie terenu. Do obszarów górskich zliczono gminy, w których ponad połowa użytków rolnych znajdowała się na wysokości ponad 500 m nad poziomem morza;
- obszary nizinne (strefy nizinne I i II), na których stwierdzono ograniczenia produktywności rolnictwa związane z niską jakością gleb, niekorzystnymi warunkami klimatycznymi, niekorzystnymi warunkami wodnymi, niesprzyjającą rzeźbą terenu oraz niskim wskaźnikiem demograficznym i znacznym udziałem ludności związanej z rolnictwem;
- obszary ze specyficznymi utrudnieniami, które obejmowały gminy terenów podgórskich, na których występowały złożone problemy strukturalne, ale jednocześnie miały one duże znaczenie dla rozwoju turystyki.

Rolnik przystępujący do programu ONW musiał podpisać zobowiązanie do prowadzenia działalności rolniczej przez okres co najmniej 5 lat. Do podstawowych zobowiązań należało przestrzeganie zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej. W skład tych zasad wchodziły wymagania dotyczące między innymi: rolniczego wykorzystania ścieków na terenie gospodarstwa, prawidłowego stosowania nawozów i ich przechowywania, gospodarki na użytkach zielonych, ochrony siedlisk przyrodniczych, itp. Beneficjent był zobowiązany do przestrzegania zakazów dotyczących stosowania substancji o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i beta-agonistycznym w żywieniu zwierząt (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004).

Według danych uzyskanych z ewaluacji ex post PROW 2004–2006 wynika, że dopłaty wyrównawcze przyczyniły się w istotny sposób do kontynuacji rolniczego wykorzystania gruntów na obszarach ONW, na których dominowały najłabsze gleby. Z badań wynika, że działanie ONW było ukierunkowane na obszary z ograniczeniami naturalnymi, charakteryzującymi się systemem rolnictwa niskonakładowego i wynikającej z tego małej efektywności ekonomicznej, związanej z ograniczeniami środowiskowymi i społeczno-ekonomicznymi. Stwierdzono pozytywne zjawisko polegające na tym, że gospodarstwa położone w strefie ONW, w porównaniu z obszarami znajdującymi się poza nią, częściej wdrażały pakiety systemowo wzmacniające zrównoważone metody produkcji (rolnictwo zrównoważone i rolnictwo ekologiczne). Działanie to skierowane zostało do największej grupy rolników, liczącej ok. 700 tys. beneficjentów, na obszarze ok. 6,9 mln ha (Ewaluacja ex post... 2009).

W drugiej perspektywie finansowej 2007–2013 działanie, związane ze wspieraniem gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), stanowiło kontynuację poprzednich regulacji prawnych. Celem działania było utrzymanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, co wiązało się z poprawą środowiska naturalnego, odpowiednim użytkowaniem gruntów oraz ochroną unikatowych zasobów naturalnych obszarów wiejskich. Wsparcie ONW miało zapewnić ciągłość użytkowania gruntów poprzez pomoc finansową dla gospodarstw rolnych na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Pomoc była udzielana w formie corocznych płatności wyrównawczych. Zgodnie z PROW beneficjent powinien być rolnikiem posiadającym gospodarstwo rolne o powierzchni co najmniej 1 ha, położonym na obszarach ONW, oraz powinien zobowiązać się do prowadzenia działalności rolniczej przez okres 5 lat (PROW 2007).

Płatność była przyznawana na wspieranie tej działalności do wysokości limitu stanowiącego równowartość w złotych kwoty euro określonej w Programie. Wsparcie finansowe działalności na obszarach ONW otrzymywali rolnicy, których gospodarstwa w całości lub w części położone były w granicach ONW, których powierzchnia użytków rolnych wynosiła minimum 1 ha. Wspieranie płatności ONW było integralnie powiązane z dopłatami bezpośrednimi, uzyskiwanymi po złożeniu deklaracji na jednym wspólnym wniosku (Rozporządzenie MRiRW z dnia 11 kwietnia 2007).

W latach 2014–2020 działanie związane z ograniczeniami naturalnymi ma być instrumentem wsparcia finansowego dla rolników, którzy prowadzą działalność rolniczą na obszarach górskich i innych obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (obszary ONW). Realizacja tego działania ma ułatwić rolnikom kontynuowanie rolniczego użytkowania ziemi, a także umożliwić zachowanie walorów krajobrazowych obszarów wiejskich oraz utrzymanie i promowanie zrównoważonych systemów działalności rolniczej na tych terenach. W efekcie wsparcie to będzie wpływało na utrzymanie żywotności obszarów wiejskich i zapobieganie ubożeniu bioróżnorodności. Ważnym elementem zreformowanego systemu wsparcia bezpośredniego będzie tzw. kryterium rolnika aktywnego zawodowo. Zasada ta sprowadzać się będzie do tego, że rolnik, który nie spełni wymagań zostanie wykluczony w danym roku ze wszystkich płatności bezpośrednich, a w przypadku niektórych działań PROW 2014–2020 uznany zostanie za rolnika niespełniającego kryteriów kwalifikowalności

lub warunków otrzymania wsparcia. Aby płatności z tego tytułu nie trafiały do rąk osób nieuprawnionych, z płatności bezpośrednich wyłączone zostaną podmioty administrujące portami lotniczymi, administrujące wodociągami, administrujące trwałymi terenami sportowymi i rekreacyjnymi, świadczące usługi przewozu kolejowego, świadczące usługi w zakresie obrotu nieruchomościami (Rozporządzenie MRiRW z dnia 13 marca 2015).

Wsparcie w ramach tego działania udzielane jest w celu zrekompensowania rolnikom wszystkich lub części dodatkowych kosztów i utraconych dochodów związanych z ograniczeniami produkcji rolnej na danym obszarze ONW. Dodatkowe koszty i utracone dochody oblicza się na podstawie porównania z obszarami, które nie charakteryzują się ograniczeniami naturalnymi ani innymi szczególnymi ograniczeniami.

Dodatkowo płatności ONW podlegają degresywności na poziomie gospodarstwa, w zależności od łącznej powierzchni działek rolnych lub ich części objętych pomocą, z wyjątkiem przypadku, w którym przyznana płatność jest równa minimalnej płatności na hektar rocznie. W zależności od tej powierzchni płatność przyznawana będzie w następującym wymiarze: 100% przy 1–25 ha, 50% przy 25,01–50 ha, 25% przy 50,01–75 ha; powyżej 75 ha płatność nie będzie przyznawana (PROW 2015).

KRYTERIA DOSTĘPU I WYSOKOŚĆ PŁATNOŚCI ONW W POSZCZEGÓLNYCH OKRESACH PROGRAMOWANIA

Gospodarstwo rolne lub jego część na obszarach ONW może uzyskać pomoc finansową. Płatności ONW udzielane były producentowi rolnemu, który przestrzegał zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej. Związane z przestrzeganiem zasad dobrej praktyki rolnej były wymagania w zakresie stosowania nawozów i ich przechowywania, wymagania w zakresie stosowania i przechowywania środków ochrony roślin, a także w zakresie ochrony siedlisk przyrodniczych, ochrony gleb i gospodarki wodnej. Beneficjent powinien zatem uwzględniać potrzebę ochrony środowiska, a ponadto dążyć do utrzymania krajobrazu wiejskiego oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Aby wystąpić o udzielenie pomocy finansowej, rolnik musiał być posiadaczem gospodarstwa o powierzchni co najmniej 1 ha i prowadzić działalność rolniczą w mniej korzystnych warunkach rolniczo-środowiskowych. Płatności obejmowały zarówno grunty rolne, jak i sady, łąki oraz pastwiska trwałe. Podstawowym celem działania było to, aby rolnik otrzymał rekompensatę dla zapewnienia ciągłości rolniczego użytkowania ziemi, która ma mniej korzystną sytuację produkcyjno-gospodarczą.

Wysokość maksymalnych kwot płatności każdorazowo ustalała Unia Europejska. W latach 2004–2006 pomoc finansowa nie mogła przekroczyć 200 EUR/ha. Na lata 2007–2013 ustalono płatności mieszczące się między wielkością kwoty minimalnej a wielkością kwoty maksymalnej. Za minimalną kwotę wsparcia przyjęto 25 EUR/ha, którą wypłacano z tytułu utrudnień. Natomiast maksymalne płatności z tytułu utrudnień na obszarach górskich ustalono na poziomie 250 EUR/ha, a dla obszarów z innymi utrudnieniami w wysokości 150 EUR/ha. W obecnie funkcjonującej perspektywie finansowej utrzymano minimalną kwotę średniego rocznego wsparcia na poziomie 25 EUR/ha. Wzrosła tymczasem wielkość pomocy dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi do 250 EUR/ha, natomiast wyższy wzrost (do 450 EUR/ha) dotyczył obszarów górskich. Kwalifikacja do tak wysokich stawek może dotyczyć sytuacji, gdy obszary górskie charakteryzują się znacznymi ograniczeniami

możliwości użytkowania gruntów i znacznym wzrostem kosztów produkcji, gdy gospodarstwo funkcjonuje na znacznych wysokościach, w trudnych warunkach klimatycznych, w wyniku których znacznie skrócony jest sezon wegetacyjny. Na niższych wysokościach pod uwagę bierze się występowanie zboczy zbyt stromych do użycia sprzętu mechanicznego lub wymagających użycia bardzo drogiego sprzętu specjalistycznego. W przypadku ONW typu nizinnego wsparcie będzie udzielane w celu zrekompensowania istniejących utrudnień w produkcji rolnej na obszarach nizinnych, położonych poza granicami obszarów górskich, wynikających ze skumulowania na tych obszarach ograniczeń naturalnych, tj. niskiej jakości gleb, niekorzystnych warunków klimatycznych, niekorzystnych warunków wodnych oraz niesprzyjającej rzeźby terenu, w stosunku do gospodarstw, na których takie ograniczenia nie występują.

Tabela 2. Stawki płatności dla poszczególnych typów ONW

Typ ONW	2004–2006		2007–2013		2014–2020
	EUR/ha	PLN/ha	EUR/ha	PLN/ha	PLN/ha
ONW górskie	68	320	82	320	450
ONW na terenach nizinnych					
Strefa I	38	179	46	179	179
Strefa II	56	264	68	264	264
ONW ze specyficznymi utrudnieniami	56	264	68	264	264

Źródło: Rozporządzenie MRiRW z dnia 14 kwietnia 2004 r., Rozporządzenie MRiRW z dnia 11 kwietnia 2007 r., Rozporządzenie MRiRW z dnia 13 marca 2015.

Analizując powyższą tabelę, należy zwrócić uwagę na to, że – mimo wzrostu stawek w euro – płatności w złotych pozostawały na tym samym poziomie. Wynikało to z kursu euro w stosunku do złotego, który corocznie ustalał Europejski Bank Centralny. Poza tym stawki pozostały na tym samym poziomie przez trzy okresy programowania, z wyjątkiem wzrostu do 450 PLN/ha w jednym przypadku – terenów górskich (PROW 2015).

Unia Europejska zalecała, aby państwa członkowskie stosowały zasadę degresywności płatności dla gospodarstw rolnych, które powinny być określone w programie. W pierwszych dwóch okresach programowania dostępność do płatności była korzystna dla większych gospodarstw rolnych, przy czym beneficjent dysponujący działką o powierzchni do 50 ha otrzymywał 100% płatności, przy powierzchni 50–100 ha płatność tę obniżano do 50%, przy 100–300 ha następowało kolejne zmniejszenie – do 25%; przy powierzchni wynoszącej ponad 300 ha płatność tę zawieszano. W obecnej perspektywie finansowej możliwość uzyskania pomocy finansowej przez większe gospodarstwa rolne została ograniczona w wyniku zastosowania następujących zasad degresywności: przy 1–25 ha – 100% płatności, przy 25,01–50 ha – 50% płatności, przy 50,01–75 ha – 25% płatności; powyżej 75 ha płatność nie będzie przyznawana.

Obszary ONW wyznaczone w ramach PROW stanowiły ponad 56,5% użytków rolnych kraju, w tym obszary górskie zajmowały 1,2% powierzchni, nizinne – 52,3%, a nizinne ze specyficznymi utrudnieniami – 3,0% u.r. Wymagało to zatem zapewnienia corocznie określonej kwoty wsparcia.

Ustalane fundusze unijne realizowane były zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego między państwami członkowskimi a Unią Europejską. W poprzedniej perspektywie finansowej środki na wspieranie obszarów wiejskich kształtowały się następująco: 80% stanowiły

fundusze EFRROW, a 20% środki własne kraju. Obecnie udział EFRROW został obniżony do 63,6%, co wymaga większego zaangażowania skarbu państwa. W PROW 2014–2020 wysokość płatności na działania związane z terenami ONW określono na poziomie 300,9 mln EUR, w tym 191,4 mln EUR (63,63%) pochodzić będzie z EFRROW, a 108,7 mln EUR (36,37%) z budżetu państwa.

W pierwszym okresie programowania na udzielanie pomocy finansowej na wspieranie ONW przewidziano fundusze w wysokości 905,0 mln EUR, co w ogólnej kwocie 3592,4 mln EUR stanowiło 26,4%. W wyniku realokacji płatności kwotę tę zwiększono do 945,3 mln EUR, natomiast zrealizowano płatności na poziomie 927,1 mln EUR (3 708,4 mln PLN). W drugim programie rozwoju obszarów wiejskich na omawiane działanie przewidziano instrumenty finansowe na poziomie 2448,7 mln EUR, co w ogólnej kwocie wsparcia na poziomie 17 417,5 mln EUR stanowiło 14,0%. W omawianej perspektywie finansowej corocznie uwzględniano około 750 tys. wniosków beneficjentów, zrealizowano płatności na poziomie 2463,1 mln EUR (9752,1 mln PLN). W 2015 r. liczba wniosków rolników zmniejszyła się do 560,2 tys. zapewne w wyniku braku dostępu dla większych obszarowo gospodarstw rolnych (powyżej 75 ha). W obecnej perspektywie finansowej, w odniesieniu do ogólnej kwoty wsparcia, jaką przewidziano na PROW w latach 2014–2020 w wysokości 13 513,3 mln EUR, instrumenty finansowe na wspieranie działań ONW ustalono na poziomie 2429,9 mln EUR, co stanowi 18,0%.

PODSUMOWANIE

Analizowane działanie było instrumentem wsparcia finansowego gospodarstw rolnych położonych na terenach, na których produkcja rolnicza była utrudniona ze względu na niekorzystne warunki naturalne. Dopłaty miały kompensować istniejące utrudnienia, w stosunku do gospodarstw położonych poza strefami ONW. Wsparcie zapobiegło porzuceniu gruntów przez rolników, przyczyniło się do zachowania różnorodności biologicznej, poprawiło sposób użytkowania ziemi i zrestytuowało krajobraz wiejski. Podstawowy cel w postaci przeciwdziałania marginalizacji i „wypadania” gruntów z produkcji rolnej został osiągnięty. Potwierdzenie tej tezy znajdujemy w tym, że nastąpiło zmniejszenie negatywnego zjawiska związanego z występowaniem odłogów. W ostatnim okresie zanotowano spadek powierzchni odłogów z 6,5% w 2005 r. do 3,1% w 2013 r. Tendencja ta wskazuje, że dążenie rolników do zachowania ciągłości w użytkowaniu gruntów o niskiej produktywności zostało utrzymane. Ponadto wsparcie dla ONW typu górskiego i specyficznego przyczyniło się do utrzymania działalności rolniczej na najmniej produktywnych glebach, położonych głównie na stokach o dużym spadku. Mimo to nadal na terenach wiejskich występuje ponad 414,9 tys. nieużytków, które mogłyby przyczynić się do poprawienia struktury agrarnej w przypadku ziem marginalnych i porzuconych.

Rezultaty działania związanego z ONW są trudne do oszacowania pod względem ekonomicznym z uwagi na brak obiektywnych wskaźników potrzebnych do zobrazowania skali przemian. Pomoc finansowa była kierowana corocznie do ponad 750 tys. gospodarstw rolnych, przyczyniając się w ten sposób do zwiększenia stabilności i zwiększenia potencjału tych gospodarstw. Wielkość pomocy finansowej w przeliczeniu na jedno gospodarstwo, przy

założeniu średniej powierzchni na poziomie 10 ha, wynosiła corocznie około 2,5–3,0 tys. PLN. Pewnym niedociągnięciem instrumentów finansowych było – pomimo występowania inflacji – utrzymywanie przez trzy okresy programowania poziomu dopłat na tym samym poziomie. Wyjątkiem od reguły było zwiększenie o 40% w ostatniej perspektywie finansowej pomocy finansowej dla terenów górskich. Środki te przyczyniły się do zwiększenia stabilności i zwiększenia potencjału gospodarstw. W działaniu dostrzegano też cele społeczne i socjalne, bowiem dzięki kształceniu producentów rolnych nastąpiło zwiększenie kapitału ludzkiego i prestiżu zawodowego rolników, a zwłaszcza ich świadomości na temat kwestii środowiskowych. W niektórych regionach mniej rozwiniętych gospodarczo płatności przyczyniły się do zwalczania ubóstwa na obszarach wiejskich.

Powierzchnie kwalifikowane do udzielania pomocy finansowej w ramach ONW z pewnością ulegną zmniejszeniu, ponieważ wcześniej system degresywności obejmował gospodarstwa do 300 ha, a już obecnie został ograniczony do 75 ha. Ponadto zobowiązania płatnicze ze strony Agencji w poprzedniej perspektywie finansowej dotyczyły 5 lat, obecnie natomiast czas ten został skrócony, z uwagi na czekające nas nowe limity dotyczące obszarów z ograniczeniami naturalnymi. Nowe metody wyznaczania terenów ONW ustalane będą na podstawie 8 kryteriów biofizycznych i zaczną obowiązywać w 2018 r. Mając na celu ochronę lub poprawę stanu środowiska na wyznaczonych obszarach, państwa członkowskie zachowują prawo do określenia maksymalnie 10% powierzchni użytków rolnych jako obszarów z ograniczeniami naturalnymi.

PIŚMIENNICTWO

- An evaluation of the less favoured area measure in the 25 member states of the European Union. A report prepared by the Institute for European Environmental Policy for DG Agriculture.** 2006. Brussels, Institute for European Environmental Policy for DG Agriculture.
- Bojnec S.** 2006. Regional and structural policies in less favoured and cross-border areas – An example from Slovenia. University of Primorsko.
- Ewaluacja ex post PROW 2004–2006. Raport końcowy.** 2009. Warszawa, MRiRW.
- Informal consultation on the European Union review of less favoured areas (to be called areas facing natural constraints).** 2013. Summary of responses. [b.m.], Department for Environment Food and Affairs.
- Plan rozwoju obszarów wiejskich.** 2004. Warszawa, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Program rozwoju obszarów wiejskich.** 2007. Warszawa, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Plan rozwoju obszarów wiejskich.** 2014. Warszawa. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Program rozwoju obszarów wiejskich.** 2015. Warszawa, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR).** DzU L 160 z 26.06.1999 r.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).** DzU L 277 z 21.10.2005 r.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich.** DzU z 2004 r., nr 229, poz. 2273.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach i niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)”, objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. DzU z 2007 r., nr 64, poz. 427.

Rozporządzenie PE i Rady (UE) (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005. DzUrz. UE nr L 347/487 z 20.12.2013 r.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. DzU z 2015 r., poz. 908.