

Barbara Roszkowska-Mądra

Uniwersytet w Białymstoku

UZASADNIENIE POTRZEBY WSPIERANIA ROZWOJU OBSZARÓW ONW

THE JUSTIFICATION OF SUPPORTING LESS-FAVOURLED AREA NEEDS

Słowa kluczowe: obszary ONW, delimitacja obszarów ONW, teorie renty gruntowej

Key words: Less-Favoured Areas (LFA), delimitation of LFA, land rent theory

Abstrakt. Przedstawiono uzasadnienie potrzeby wspierania rozwoju obszarów ONW, które zostało oparte na teorii renty gruntowej. Stwierdzono, że obecne dopłaty do ONW mają charakter renty politycznej. Wobec tego, przyszła delimitacja obszarów ONW nie powinna być wykonywana na podstawie kryteriów odnoszących się wyłącznie do naturalnej produktywności przestrzeni rolnej, ze względu na to, że nie tylko ona ma wpływ na wysokość uzyskiwanej renty gruntowej. Celem badań było wykazanie, że istnieje obiektywne uzasadnienie wspierania obszarów ONW.

Wstęp

Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) obejmują tereny wiejskie o względnie (w stosunku do całego kraju lub makroregionu) niskim potencjale produkcji rolniczej oraz o ograniczonych możliwościach podejmowania i rozwijania gospodarczej działalności pozarolniczej. Obszary te istniały od zawsze, jednak zarówno ich istnienie, jak i potrzebę wspierania, zaczęto wskazywać dopiero od czasu uznania ich znaczącego wpływu na rozwój poszczególnych gospodarek narodowych. Współcześnie, w okolicznościach postępujących procesów globalizacji, niekorzystne zjawiska społeczno-gospodarcze występujące na tych obszarach (prowadzenie nieprawidłowych praktyk rolniczych, odchodzenie ludności wiejskiej od rolniczego wykorzystania ziemi, utrata żywotności społeczno-ekonomicznej), uwidaczniać się mogą ze zdwojoną siłą i jeszcze w większym zakresie niż obecnie. Zatem istnieje potrzeba przeanalizowania dotychczas kierowanego wsparcia na te tereny i wskazania teorii uzasadniających potrzebę dalszego ich wspierania.

Celem badań było przedstawienie uzasadnienia wspierania rozwoju obszarów wiejskich ONW z wykorzystaniem teorii ekonomii. Zakres pracy obejmuje studium literatury w zakresie następujących obszarów: przyczyn pierwotnych powodujących tworzenie obszarów ONW i teorii ekonomii uzasadniających ich wspieranie; oceny dotychczas stosowanego podejścia do wydzielania i wspierania obszarów ONW w Unii Europejskiej oraz oceny propozycji nowego podejścia do wydzielania i wspierania obszarów ONW na poziomie unijnym po 2013 r.

W badaniach zastosowano metodę dedukcyjną, polegającą na analizie opisowej i porównawczej, której poddano dokumenty unijne i krajowe, ich publikowane analizy i interpretacje oraz literaturę krajową i zagraniczną.

Przyczyny pierwotne powstawania obszarów ONW i teorie ekonomii uzasadniające ich wspieranie

Przyczyn powstawania obszarów wiejskich o niekorzystnych warunkach do gospodarowania w rolnictwie jest bardzo wiele, można je podzielić na dwie grupy, przyczyny pierwotne – historyczne i przyrodnicze oraz przyczyny wtórne – techniczne, społeczne, prawne i ekonomiczne. Przyczyny wtórne (techniczne, społeczne, prawne, ekonomiczne) są następstwem istniejących uwarunkowań przyrodniczych i historycznych na danym obszarze i wiążą się bezpośrednio z prowadzoną działalnością gospodarczą człowieka.

Czynnik ziemi jest jedną z przyczyn powodujących zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich i rolnictwa. Uznawany jest on za pierwotną przyczynę powstawania obszarów ONW. Jego jakościowe zróżnicowanie stanowi najczęściej podstawowe kryterium wydzielania obszarów ONW we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej. W identyfikacji „innych” ONW pod uwagę brane są kryteria odnoszące się do jakości i produktywności tego czynnika produkcji oraz kryteria określające zaludnienie, którego współcześnie uwzględnianie nie znajduje racjonalnego uzasadnienia.

Znaczenie ziemi jako czynnika produkcji dla funkcjonowania społeczeństwa dostrzegano już w okresie Starożytności i Średniowiecza [Cortekar i in. 2006]. W kształtowaniu nowożytnej myśli ekonomicznej również

podkreślano znaczenie czynnika ziemi w procesach gospodarowania. Fizjokraci przypisywali jej największe znaczenie w procesie produkcyjnym. Ich zdaniem, zamożność społeczeństwa zależała od naturalnej produktywności ziemi, jakiej człowiek nie mógł zmienić, lecz mógł ją wykorzystywać rolniczo, tworząc dodatkową wartość w postaci produktu dodatkowego, którego miarą jest renta gruntowa [Bartkowiak 2008]. Za ojca współczesnej renty gruntowej jest uznawany Petty, prekursor szkoły klasycznej, który utożsamiał rentę z otrzymaną nadwyżką ponad koszty produkcji produktów rolnych. Problematyka renty gruntowej pojawia się także w twórczości następców Pettego, również przedstawicieli ekonomii klasycznej: Smitha, Malthusa, Ricardo i Milla, którzy wyróżnili cztery formy renty: z tytułu różnic urodzajności, położenia, dodatkowych nakładów kapitału oraz rentę ogólną (absolutną) [Czyżewski 2009; za: Smithem 1954].

Ricardo, badający konsekwencje gospodarcze zróżnicowania jakościowego czynnika ziemi, wyjaśnił tworzenie się renty gruntowej¹. Wykazał w swojej teorii różniczkowej renty gruntowej, że ziemia nie jest homogenicznym czynnikiem produkcji i że jej jakość, czyli urodzajność, jest najważniejszym czynnikiem warunkującym wysokość powstałej renty gruntowej [Hejman i in. 1997]². W odróżnieniu od Ricarda, prekursor metody marginalistycznej, von Thünen, fakt występowania renty gruntowej wiązał głównie nie z różnicami w jej urodzajności, a z odległością od rynku zbytu produktów. Uważał, że rosnące koszty transportu, wynikające z coraz większej odległości od miasta, prowadzą do mniej intensywnego wykorzystania ziemi. Współcześnie ze względu na znaczący rozwój transportu i niskie jego koszty, w ogólnych kosztach wytworzenia produktów, czynnik ten nie wpływa znacząco na poziom uzyskiwanej renty gruntowej [Bajerowski 2003].

Marshall, przedstawiciel szkoły neoklasycznej, w kształtowaniu wielkości uzyskiwanej renty gruntowej dużą rolę przypisywał nie tylko przyrodzie, ale i poziomowi rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru. Uważał on bowiem, że: (...) *całość renty z ziemi w krajach o starej kulturze składa się z trzech elementów. Pierwszy – to wartość gleby w warunkach naturalnych, drugi to wartość ulepszeń, przeprowadzonych przez człowieka, natomiast trzeci, najbardziej ze wszystkich ważny, to gęstość zaludnienia i zamożność ludności, ułatwienia komunikacyjne, istnienie dróg bitych, kolei żelaznych i tym podobne* [Marshall 1928].

Opisane wyżej, rozważania wskazują, że zmniejszona renta gruntowa na obszarach ONW jest pierwotnym powodem niedorozwoju społeczno-gospodarczego tych obszarów i stanowi przyczynę splotu procesu ich ograniczonego rozwojowego. Zatem wspieranie rozwoju tych obszarów jest koniecznością państwa i samorządów na rzecz wyrównywania niedoborów renty gruntowej. Okazuje się bowiem, że w warunkach gospodarki otwartej, rosnący popyt na produkty rolne jest zaspokajany przez konkurencję zewnętrzną produktami wytworzonymi na obszarach, mających zdolności do tańszej produkcji. W konsekwencji tego, rolnictwo o gorszych warunkach naturalnych jest spychane na margines aktywności produkcyjnej. Gorsze warunki naturalne skutkują obniżaniem dochodów ludności rolniczej i odchodzeniem jej z rolnictwa do innych pozarolniczych działalności, często oddalonych od miejsca ich zamieszkania. W wyniku tych procesów, na obszarach monofunkcyjnych lub z dominującą rolniczą funkcją gospodarczą mogą zachodzić niekorzystne zjawiska, np. wyludnianie się obszarów i ich zubożanie oraz degradacja środowiska naturalnego, krajobrazu, zanik tradycji i tożsamości kulturowej [Sobiecki 2007]. Dążenie do niedopuszczenia lub ograniczenia takich zjawisk na ONW stanowi w pełni uzasadnienie do stosowania wobec nich instrumentów interwencjonizmu, podtrzymujących i stymulujących ich rozwój.

Jednocześnie należy zauważyć i mieć na uwadze fakt, że w kształtowaniu wielkości uzyskiwanej renty gruntowej nie tylko dużą rolę odgrywa przyroda, ale również i poziom rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru. Zatem korzyść z ziemi nie zawiera się wyłącznie w wysokiej jakości gleb, która decyduje o plonach, cenach i dochodach z ziemi, ale również i w atrakcyjności tych ziem do świadczenia innych usług [Czyżewski, Henisz-Matuszczak 2006]. W związku z tym wskazane jest wielokryterialne podejście do ich wydzielenia i wspierania. Dotychczasowe kryteria przyjmowane do ich wydzielenia okazały się niewystarczające, nie odzwierciedlają one bowiem specyficzności przyrodniczych, ekonomicznych i społecznych tych obszarów [Roszkowska-Mądra 2010].

Dotychczasowe podejście do wydzielenia i wspierania obszarów ONW

Pierwsze dopłaty z tytułu gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach do prowadzenia produkcji rolniczej ONW (*Less-Favoured Areas, LFA*) wprowadzono w krajach Wspólnoty Europejskiej w 1975 r. Zasięg ich w ciągu ponad trzydziestu pięciu lat ulegał zmianom, najczęściej zwiększeniu, ze względu na: zmiany w uprawnieniach kwalifikujących te tereny do wsparcia i zakresy wymogów, jakie powinny spełniać gospodarstwa rolne ubiegające się o wsparcie z tytułu gospodarowania na ONW.

¹ Teoria ekonomii zawiera pojęcie renty gruntowej, która jest jedną z odmian renty ekonomicznej, czyli dochodem otrzymanym ponad dochód transferowy. Dochód transferowy jest minimalnym dochodem, jaki musi zostać wypłacony w celu nakłonienia danego czynnika do świadczenia usług.

² Renta gruntowa jest traktowana jako dochód czynnika ziemi ponad dochód składający do gospodarowania na niej. Renta różniczkowa natomiast jest traktowana jako powstająca różnica pomiędzy kosztami produkcji występującymi na słabych gruntach (o niskiej urodzajności) a gruntami o wysokiej urodzajności. [Czyżewski, Henisz-Matuszczak 2006].

Debata nad zdefiniowaniem granic obszarów ONW oraz ich zróżnicowania w obrębie poszczególnych krajów Wspólnoty Europejskiej trwa od początku powstania idei tych obszarów. Analiza efektywności dotychczasowego wsparcia z tytułu gospodarowania na obszarach ONW wykazała, że podstawowy cel instrumentu ONW, jakim jest zahamowanie odchodzenia od rolniczego użytkowania ziemi na tych obszarach, został osiągnięty. Ponadto stwierdzono, że kryteria wydziałania ONW, a także przyznawanie dopłat dla rolników powinno być modyfikowane pod kątem uznawanych priorytetów środowiskowych oraz lokalnych wymagań wobec gospodarowania ziemią, a także, że kryteria wydziałania „innych” ONW powinny być w większym stopniu zunifikowane na powierzchni całej UE, co umożliwiłoby ocenę efektywności tego instrumentu [An evaluation... 2006].

W Polsce działanie „Wspieranie działalności na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)” również zostało poddane ocenie. Działanie to absorbuje największą część PROW w Polsce, dotyczy to zarówno wsparcia w latach 2004-2006, jak i w bieżącego okresu finansowania. Działaniem jest objęte około 8 mln ha UR rocznie i około 800 tys. beneficjentów. Efektywność tego działania przedstawiono w raporcie „Ocena *ex post* PROW 2004-2006”, która wykazała, że płatności z tego tytułu są mało znaczące dla rolników, stanowią bowiem zaledwie od 5 do 19% dochodu rolniczego gospodarstwa, a zatem nie wpływają na zmianę zarządzania gospodarstwem rolnym. Wykazano, że wzrost oddziaływania dochodowego instrumentu ONW następuje wraz ze zmniejszaniem powierzchni gospodarstwa rolnego. W latach 2004-2007 różnica w uzyskiwanych dochodach pomiędzy gospodarstwami na ONW i poza ONW wynosiła średnio 15,7 p.p. Przeprowadzona ocena dowiodła również, że wspieranie działalności rolniczej na ONW nie miało bezpośredniego wpływu na kształtowanie się struktur agrarnych w rolnictwie, aczkolwiek przyczyniło się ono do użytkowania rolniczego odłogów na nizinnych ONW (z 20 do 6%), co ma doniosłe znaczenie środowiskowe i krajobrazowe [Ocena *Ex-post* 2004-2006].

Badania przeprowadzone na Dolnym Śląsku wykazały, że dopłaty z tytułu ONW na obszarach górskich nie kompensują wyższych kosztów produkcji, a na obszarach nizinnych występuje wyraźna nadkompensata ponoszonych kosztów [Kutkowska 2006]. Wyniki badań prowadzonych przez autorkę pracy wykazały, że dotychczasowe kryteria klasyfikacji „innych” ONW, określanych w Polsce jako „nizinne” ONW nie są wystarczająco adekwatne do istniejących trudności warunków gospodarowania w rolnictwie, a zwłaszcza jego stanu i relatywnego niedorozwoju. Dotychczasowe podejście do klasyfikacji ONW nie pozwala na zidentyfikowanie trudności w ramach pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa i obszarów wiejskich, a mianowicie funkcji: społecznej, ekonomicznej, ekologicznej i kulturowej. Fakt ten stanowi barierę utrudniającą efektywną realizację polityki prorozwojowej wobec tych terenów [Roszkowska-Mądra 2010].

Propozycja nowego podejścia do wspierania obszarów ONW

Nowe kryteria dla przyszłej delimitacji obszarów „innych” ONW, które lepiej od obecnie obowiązujących odzwierciedlałyby obiektywne trudnienia istniejące na tych obszarach i jednocześnie byłyby spójne z celami, które w wyniku płatności z tego tytułu miałyby być zrealizowane, obowiązywać będą od 2014 r. Podstawę nowej definicji mają stanowić wyłącznie naturalne trudnienia w gospodarowaniu, występujące na tych obszarach. Klasyfikacja ma odbywać się na poziomie gminnym, a przyjmowane kryteria delimitacji mają być jednakowe dla wszystkich krajów członkowskich.

Zaproponowane przez Komisję Europejską wskaźniki biofizyczne i powiązane z produkcją, skłoniły stronę polską, do podjęcia wielu działań mających na celu wykonanie symulacji zasięgu obszarów ONW w Polsce. Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy (IUNG-PIB) w Puławach opracował metodę, która umożliwi symulację potencjalnych zasięgów ONW w obrębach ewidencyjnych i gminach, w zależności od rodzaju przyjętych kryteriów i przyjętych wartości progowych oraz wyznaczył ONW na podstawie kryteriów biofizycznych proponowanych przez Komisję Europejską. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej-Państwowy Instytut Badawczy (IERiGŻ-PIB) wykonał analizę nad możliwościami wykorzystania wskaźników zaproponowanych przez Komisję Europejską do delimitacji nizinnych ONW, dokonał przy wykorzystaniu zaproponowanych wskaźników oszacowania wielkości i zasięgu występowania nizinnych ONW w Polsce oraz zweryfikował użytą metodę postępowania w warunkach wybranych krajów Unii Europejskiej (Dania, Niemiec, Węgier) [Niewęglowska 2010]. Przeprowadzone analizy wykazały, że nie jest zasadne w polskich warunkach branie pod uwagę niektórych zaproponowanych przez Komisję Europejską wskaźników. Z uwagi na to, że analizy wykonywane były wyłącznie na poziomie Polskiego FADN, mogą one być wykorzystane jedynie do szacunkowego określenia zasięgu nizinnych ONW. Ponadto, znaczne zróżnicowanie wewnątrzregionalne rolnictwa (na poziomie gmin), co potwierdzają badania autorki pracy [Roszkowska-Mądra 2010], wskazuje na potrzebę zróżnicowania dopłat z tytułu ONW w ramach schematu regionalnego. Pomimo, że polska metoda oddzielania gospodarstw ekstensywnych od intensywnych sprawdziła się w warunkach rolnictwa niemieckiego, duńskiego i węgierskiego, to jednak ze względu na to, że w analizowanych krajach występują bardzo duże różnice krańcowych poziomów intensywności produkcji, nie można stosować we wszystkich krajach UE takich samych poziomów wielkości zmiennych do oddzielania gospodarstw ekstensywnych od intensywnych.

Rząd RP w odniesieniu do art. 34 i 35 wniosku rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące przyszłych płatności (na lata 2014-2020) z tytułu obszarów o ograniczeniach naturalnych, stwierdził, że właściwym rozwiązaniem byłoby całkowite przeniesienie wsparcia dla obszarów ONW do filaru I i traktowanie go jako komponentu obowiązkowego, z uwagi na jego wpływ na warunki konkurencji. Wymagałoby to jednak wyznaczenia tych obszarów w sposób zapewniający spójność z różnicami w naturalnej produktywności przestrzeni rolnej w skali UE, odzwierciedlonymi m.in. w różnicach plonów referencyjnych zbóż (główny czynnik stawek obecnych płatności bezpośrednich) – proponowane przez KE kryteria delimitacji tych obszarów nie spełniają tego warunku. Proponowana możliwość dodatkowego (ponad wsparcie w ramach filaru II) wsparcia tych obszarów w ramach filaru I, zdaniem rządu, nie przyczyni się do uproszczenia i poprawy skuteczności i efektywności WPR i wydaje się wynikać z dążenia do utrwalania dotychczasowej alokacji środków w ramach filaru I pomiędzy kraje członkowskie (państwa o wyższych stawkach płatności mają większe możliwości wygospodarowania na ten cel odpowiednio większych środków) [Projekt MRiRW... 2012].

Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania uzasadniają potrzebę wspierania obszarów ONW, aczkolwiek podejście do ich wydzielenia i wspierania powinno być zweryfikowane. Proponowane po 2014 r. zmiany wydzielenia obszarów ONW znacząco zredukowałyby liczbę beneficjentów dopłat z tego tytułu, aczkolwiek polityka rozwoju obszarów ONW byłaby o wiele bardziej skuteczna, gdyby dostosowana była do ich zróżnicowanej rzeczywistości. Współcześnie dopłaty z tytułu ONW w dużej części mają charakter renty politycznej (a więc wspieranie ich nie wynika z przesłanek ekonomicznych, a politycznych). Przyszła delimitacja obszarów ONW nie powinna być wykonywana na podstawie kryteriów odnoszących się wyłącznie do naturalnej produktywności przestrzeni rolnej, ze względu na to, że nie tylko ona decyduje o wysokości uzyskiwanej renty gruntowej.

Literatura

- An evaluation of less favoured areas measure in the 25 member states of the European Union. 2006: Institute for European Environmental Policy. London.
- Bajerowski T. (red.)**. 2003: Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią. Wyd. WUWM, Olsztyn, 52.
- Bartkowiak R.** 2008: Historia myśli ekonomicznej. Wyd. PWE, Warszawa, 32.
- Cortekar J., Kasper J., Sundmacher J.** 2006: Die Umwelt in der Geschichte das ökonomischen Denkens. Marburg, 33-39.
- Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A.** 2006: Rolnictwo Unii Europejskiej Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych. Wyd. AE w Poznaniu, Poznań, 6-16.
- Czyżewski B.** 2009: Kategoria renty gruntowej w ekonomii nurtu głównego i jej współczesne zastosowania. *Journal of Agribusiness and Rural Development*, z. 1(11), 1-11.
- Heijman W., Krzyżanowska Z., Gędek S., Kowalski Z.** 1997: Ekonomia rolnictwa. Wyd. Fundacja SGGW, Warszawa, 413.
- Kutkowska B.** 2006: Ocena skuteczności wspierania gospodarstw rolniczych położonych na terenach o niekorzystnych warunkach (ONW) na Dolnym Śląsku. *Więś i Rolnictwo*, 4, 90-100.
- Marshall A.** 1928: Zasady ekonomiki. T. 1, Warszawa, 136.
- Niewęglowska G. (red.)**. 2010: Analiza możliwości wykorzystania wskaźników powiązanych z produkcją zaproponowanych przez Komisję Europejską (KE) oraz zaproponowanie wskaźników specyficznych dla produkcji rolnej w Polsce w ramach delimitacji obszarów ONW w 2010 r., Maszynopis.
- Ocena Ex-post PROW 2004-2006. 2009: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Projekt MRiRW szczegółowego stanowiska Polski w odniesieniu do propozycji KE w zakresie systemu płatności bezpośrednich po 2013 r. 2012: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Roszkowska-Mądra B.** 2010: Obszary wiejskie o niekorzystnych warunkach gospodarowania w aspekcie ich zrównoważonego rozwoju. Wyd. UwB, Białystok, 330.
- Sobiecki R.** 2007: Globalizacja a funkcje polskiego rolnictwa. SGH, Warszawa, 134-152.

Summary

The objective of the paper was to justify supporting less favoured areas needs as based on theory of land rent. The present LFA payments show symptoms of policy rent. Then, a future LFA delimitation will not be done exclusively on the basis of natural resource attributes affecting agric influence land rent amount.

Adres do korespondencji:

dr hab. Barbara Roszkowska-Mądra
Uniwersytet w Białymstoku
Katedra Nauk o Przedsiębiorstwie
ul. Warszawska 63
15-062 Białystok
e-mail: broszkowska@poczta.onet.pl