

Dorota KLEPACKA-KOŁODZIEJSKA

WSPARCIE OBSZARÓW O NIEKORZYSTNYCH WARUNKACH GOSPODAROWANIA JAKO INSTRUMENT ODDZIAŁUJĄCY NA ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE

SUPPORT FOR LESS FAVOURED AREAS AS A TOOL FOR RURAL AREAS DEVELOPMENT IN POLAND

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk
ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa

Abstract. A paper is an analysis of a concept of supporting less favoured areas. The author has undertaken an attempt to assess the compliance of the conception and tools of the scheme and the degree of adjustment of the measure to the situation of polish rural areas and agriculture.

Słowa kluczowe: obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), programy wspierania obszarów wiejskich, rozwój obszarów wiejskich, rozwój społeczno-ekonomiczny, Unia Europejska.

Key words: less favoured areas (LFA), rural development, rural development programmes, socio-economic development, the European Union.

WSTĘP

W Unii Europejskiej od wielu lat trwają dyskusje nad znaczeniem terenów wiejskich i rolnictwa dla społeczeństwa i gospodarki europejskiej oraz nad odzwierciedleniem tego w politykach UE i wydatkach budżetowych.

Istnieje zgodność co do tego, że obszary wiejskie charakteryzują się licznymi, niepowtarzalnymi walorami, takimi jak świeże powietrze, przestrzeń, przyroda, krajobraz, czyste wody, nieskażone grunty, wiejskie dziedzictwo kulturowe etc. oraz że są to dobra publiczne istotne dla społeczeństwa oraz przyszłych pokoleń.

Z drugiej strony tereny wiejskie są obszarami gorzej zaludnionymi, peryferyjnymi, często o niekorzystnych warunkach przyrodniczych dla rolnictwa, nierzadko będącymi buforem zmian społecznych. Rolnicy zaś są utożsamiani z biedniejszą warstwą społeczną, gorzej wyedukowaną oraz słabiej dostosowującą się do zmian ekonomiczno-społecznych. Samo rolnictwo zaś kojarzone jest z ciężką, mało efektywną, nieopłacalną pracą na roli. W tym kontekście rolnictwo staje się zajęciem niepożądanym dla rolników, co sprzyja wyludnianiu terenów wiejskich. Wyludnianie się wsi jest natomiast niepożądane dla społeczeństwa, któremu powinno zależeć na zatrzymaniu „kustoszy” tych terenów.

Taka sytuacja wymaga interwencji państwa, którego obowiązkiem jest opieka nad sferami ważnymi dla społeczeństwa poprzez odpowiednie polityki. Rolnicy poprzez prace na roli i zamieszkiwanie obszarów wiejskich są strażnikami, opiekunami tych obszarów oraz ogniwem łączącym politykę państwa i kondycję terenów wiejskich; są więc dla zachowania tych obszarów niezbędni.

Państwo wpływa na rozwój społeczno-ekonomiczno-środowiskowy terenów wiejskich poprzez określone instrumenty (polityki wiejskie) oraz pośrednio poprzez politykę środowiskową, politykę regionalną oraz społeczną.

Jednym z narzędzi polityki skierowanej na tereny wiejskie jest wspieranie terenów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW).

Cele pracy to:

1. Analiza koncepcji wspierania ONW jako instrumentu wsparcia dla rolnictwa i obszarów wiejskich.
2. Próba oceny zgodności tej koncepcji z zasadami funkcjonowania tego narzędzia.
3. Analiza stopnia dostosowania tego instrumentu w obecnej formie do warunków polskich.

METODY

Przeprowadzono analizę systemu wspierania ONW w piętnastu krajach UE. Przeanalizowano różnice i podobieństwa w podejściu do działania ONW – w celach przed nimi postawionych, zasadach delimitacji tych terenów i we wpływie dopłat kompensacyjnych na dochody rolnicze. Autorka wykorzystwała dokumenty instytucji Unii Europejskiej – Komisji Europejskiej, Trybunału Obrachunkowego, Eurostatu oraz instytucji poszczególnych państw członkowskich – ministerstw, izb, agencji. Ponadto wykorzystwała materiały uzyskane w trakcie konsultacji oraz maszynopisy otrzymane od specjalistów krajowych (materiały z konferencji, dokumenty eksperckie) i zagranicznych. Autorka miała trudności z analizą porównawczą dotyczącą państw członkowskich, ponieważ nie ma jednolitych metod oceny ONW w UE. Ponadto dane dotyczące ONW są niespójne pod względem statystycznym, różnią się w zależności od źródła i stosowanej metody.

Przeprowadzono analizę danych FADN¹ dla terenów ONW w 2005 roku. Celem badań było rozpoznanie zróżnicowania w zasobach i organizacji gospodarstw w poszczególnych grupach ONW oraz poza tymi terenami. Przyjęto całą zbiorowość FADN (11 755 gospodarstw) w pierwszym pełnym roku funkcjonowania Polski w strukturach UE, tj. w 2005 roku. Gospodarstwa z FADN analizowane były z uwzględnieniem podziału na strefy, na podstawie położenia na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, a mianowicie na: ONW nizinne, ONW górskie i poza ONW.

¹ Sieć danych rachunkowych z gospodarstw rolnych (od: Farm Accountancy Data Network).

Badania terenowe przeprowadzono w okresie od kwietnia do czerwca 2006 roku, na próbie 88 gospodarstw w sześciu gminach, w czterech regionach Polski – w województwach dolnośląskim (w Kotlinie Kamieniogórskiej), zachodniopomorskim, małopolskim (w Beskidzie Niskim) oraz podlaskim.

WYNIKI I DYSKUSJA

Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania w Unii Europejskiej

Koncepcja wspierania gospodarstw, położonych na terenach wiejskich o niekorzystnych warunkach naturalnych do prowadzenia działalności rolniczej, wywodzi się z Anglii. Wielka Brytania po przystąpieniu do UE w 1972 roku wystąpiła o wprowadzenie w całej Unii systemu płatności kompensujących wyższe koszty produkcji na terenach o słabych warunkach naturalnych do prowadzenia działalności rolniczej.

W 1975 roku przyjęto Dyrektywę Rady (EWG) 75/268 dotyczącą gospodarowania na obszarach górskich i wyżynnych oraz na specyficznych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania².

Według Dyrektywy głównym celem kompensowania dochodów rolniczych było zapewnienie ciągłości rolniczego użytkowania ziemi na omawianych obszarach, a przez to utrzymanie niezbędnego poziomu zaludnienia oraz ochrona krajobrazu wiejskiego. Kraje członkowskie zostały upoważnione do wprowadzenia omawianego instrumentu w celu zachęcenia rolników do gospodarowania poprzez podniesienie ich dochodów.

Przeciwnicy działania ONW uznali te cele za zbyt ogólne, zaś zasady za mało precyzyjne, co pozwala na dość luźną ich interpretację i zróżnicowane podejście do implementacji tego narzędzia³. Brak konkretnie sformułowanych celów nie pozwala wykonać rzetelnej ewaluacji działania na poziomach krajowym i unijnym, a w konsekwencji uniemożliwia wprowadzenie ewentualnych zmian. Państwa członkowskie niechętnie dostarczają Komisji Europejskiej dokumenty na temat tych obszarów z obawy przed możliwością weryfikacji ich zasięgu. Jednym z zarzutów Trybunału Obrachunkowego wobec ONW jest brak wyznaczonej jednostki organizacyjnej monitorującej przebieg i efekty tego działania. Trybunał Obrachunkowy podkreśla również brak analiz, wskazujących, czy tereny korzystające ze wsparcia wciąż są obszarami o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Przykładem jest Luksemburg, gdzie PKB *per capita* jest najwyższe w UE, a obszar ONW wciąż stanowi niemal 100% użytków rolnych kraju. Liczni autorzy uważają więc, że kontynuacja tego rodzaju dopłat jest efektem silnego lobby, a nie jest uzasadniona ekonomicznie.

² W artykule 3 Dyrektywy wyznaczono trzy rodzaje wiejskich obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania i o różnym stopniu upośledzenia: górskie obszary zagrożone depopulacją, wskutek której żywotność tych obszarów oraz ochrona krajobrazu wiejskiego były znacznie ograniczone, małe obszary charakteryzujące się szczególnymi utrudnieniami (ang. *small areas with special handicaps*).

³ Działanie (ang. *measure, scheme*), służące w Unii Europejskiej wspieraniu obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (Less Favoured Areas), w pracy określono skrótem ONW bądź LFA. Ponadto w pracy użyto zamiennie pojęcia „narzędzie” bądź pojęcia „instrument WPR”.

Wspieranie ONW polega na dopłacie obszarowej do hektara. Warunkami otrzymywania płatności są wymóg kontynuowania działalności rolniczej na ONW przez co najmniej 5 lat od otrzymania pierwszej wypłaty kompensacyjnej oraz prowadzenie gospodarstwa zgodnie z zasadami zwykłej dobrej praktyki rolniczej. Kolejnym zarzutem jest więc brak spójności pomiędzy założeniami działania a narzędziami do jego realizacji. Podważa się możliwość osiągnięcia celów ekonomicznych, społecznych, środowiskowych przez działania w dużym stopniu ograniczające się do dopłat obszarowych, przy niewielu innych założeniach. Według krytyków schematu jest to łatwy transfer środków pomocowych dla gospodarstw, co ma na celu podniesienie ich dochodów. Stąd liczne przypadki zwiększania powierzchni zaliczanych do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz rosnący udział wydatków na działanie ONW z budżetu FEOGA.

Cele dopłat kompensacyjnych na ONW zmieniły się w ciągu 30 lat nieznacznie. Pierwsze akty prawne podkreślały konieczność kontynuacji uprawy gruntów, zachowanie minimalnej liczby mieszkańców terenów wiejskich oraz stanu krajobrazu wiejskiego. W 2000 roku cele dopłat zmieniono, tak by odzwierciedlały założenia Agendy 2000. Podkreślono konieczność zachowania żywotności obszarów wiejskich, gospodarowania w sposób zrównoważony oraz znaczenie ochrony środowiska naturalnego. Nie zmieniono jednak znaczenie założeń działania. W Rozporządzeniu z 2005 roku położono natomiast nacisk na utrzymanie terenów wiejskich i zrównoważonych systemów rolniczych poprzez nieprzerwane użytkowanie ziemi. Zmiana celów nie zmieniła jednak mechanizmów działania omawianego narzędzia WPR.

Zwolennicy instrumentu uważają jednak, iż ONW było pierwszym działaniem o charakterze regionalnym, uwzględniającym zróżnicowanie czynników tak istotnych dla rolnictwa jak warunki naturalne. Odrzucają postrzeganie ONW jako instrumentu wspierającego jedynie dochody rolnicze, podkreślając, iż jest to system złożony z restrykcji środowiskowych, wymogów związanych z kontynuacją działalności rolniczej oraz innych kryteriów wprowadzanych przez państwa członkowskie.

Komisja Europejska zabiega o wpieranie tych terenów, argumentując, że jest to działanie tak skonstruowane, by państwa członkowskie dysponowały swobodą w dopasowywaniu zasad do własnych potrzeb i warunków. Ponadto ma ono wpływać na dochody rolników, a tym samym na kontynuację działalności rolniczej, co z kolei ma poprawić sytuację obszarów wiejskich w kontekście społecznym (żywotność tych terenów), ekonomicznym (na poziomie gospodarstw), kulturowym (poprzez zachowanie kultury wiejskiej), przyrodniczym (zachowanie krajobrazu wiejskiego) oraz ekonomii regionu (żywotna wieś to też turystyka, rekreacja oraz nowe miejsca pracy, co wpływa korzystnie na region). Ponadto złożoność celów ONW i jego oddzielenie od produkcji (ang. *decoupled payment*) jest istotnym argumentem w trakcie procesów negocjacyjnych na forum WTO, pozwalającym na utrzymanie działania w „zielonym koszyku”⁴. Jest to także działanie łatwe i tanie w obsłudze, powiązane z systemem IACS⁵, co znacznie obniża koszty administracyjne.

⁴ Działania umieszczone w tzw. zielonym koszyku (ang. *green box*) nie są traktowane przez Światową Organizację Handlu (WTO) jako zniekształcające warunki handlu międzynarodowego i nie podlegają obowiązkowej redukcji.

⁵ zintegrowanym systemem zarządzania i kontroli.

Pojęcie terenów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w literaturze polskiej i światowej

Zanim termin ONW znalazł się w polskich aktach prawnych i literaturze przedmiotu, używano następujących pojęć: niekorzystne warunki dla rolnictwa (Zegar 2003), tereny upośledzone (Heller 1989), regiony o niekorzystnych warunkach naturalnych (Rowiński 2003), obszary upośledzone (Jurcewicz 2003) i in.

W literaturze krajowej jest to problematyka stosunkowo nowa, choć po roku 2000 podejmowana m.in. przez Kutkowską, Musiała, Niewęglowską, Józwiaka, Rowińskiego, Czapiewskiego, Zegara, Wijatyka. Są to prace głównie analizujące działanie jako instrument polityki rolnej, sytuację ekonomiczną gospodarstw położonych na ONW oraz przestrzenne zróżnicowanie dopłat kompensacyjnych.

W Unii Europejskiej tematyką tą zajmowali się m.in. Dwyer, Baldock, Terluin, Dax, Hovorka, Bennett, Beaufoy, Hellegers, Brouwer. Źródłem wiedzy na ten temat są dokumenty KE, Trybunału Obrachunkowego, ekspertyzy wykonywane przez departamenty resortowe oraz na zlecenie przez ekspertów zewnętrznych w poszczególnych państwach.

Pojęcie obszarów o niekorzystnych warunkach jest niejednokrotnie mylone z innymi klasyfikacjami obszarów upośledzonych. Obszary problemowe definiowane są w polskiej i zagranicznej literaturze różnorodnie. Autorka nie przeprowadziła wyczerpującego przeglądu literatury w tym zakresie, gdyż zrobili to inni autorzy, np. Bański (1999), który przytacza definicje takich autorów, jak: Zagożdżon, Więckowski, Domański, Jakobsche, Szlachta, Secomski, Rosner, Kłodziński, Wilkin, Proniewski, Winirski, Hordeński, Stasiak, Friedman, Komorowski, Bisa, Skawińska, Kulikowski. Tematykę obszarów problemowych poruszają również prace innych badaczy w kontekstach: społecznym, rozwoju regionalnego, spójności społeczno-gospodarczej, obszarów popegeerowskich, obszarów górskich i wyżynnych, a także systemów wsparcia w ujęciu instytucjonalnym. Są to: Musiał, Kutkowska, Czudec, Adamczyk-Łojewska, Łojewski, Karmowska, Szczygieł, Hunek, Nietupski, Niewiadomski, Grosse, Mierosławska, Churski, Fedyszak-Radziejowska, Gorzelak, Hryniewicz, Jałowiecki, Rowiński, Zegar, Józwiak, Niewęglowska, Czapiewski, Szomburg, Głębocka, Grewiński, Michna, Popławski i in.

Omawiane tereny nazywane są obszarami problemowymi, upośledzonymi, opóźnionymi w rozwoju, peryferyjnymi, zmarginalizowanymi, popegeerowskimi. W typologii tych terenów pojawiają się głównie kryteria niekorzystnej struktury demograficznej (emigracja i starzenie się ludności), nieefektywnego sektora rolniczego, złej sytuacji ekologicznej, słabo rozwiniętej infrastruktury, zachowań aspołecznych, zaniżonej zdrowotności, niskiego poziomu życia, obszarów położonych na peryferiach i przygranicznych, itd.

W literaturze światowej można się spotkać z drugim znaczeniem terminu *less favoured areas* (LFA), który odnosi się do terenów słabiej rozwiniętych, głównie w pustynnej części Afryki, do stepowych obszarów Azji, górskich terenów Europy. Większość obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania to obszary górskie bądź wyżynne oraz obszary suche

bądź jałowe. Naturalnie stopień ich „upośledzenia” jest różny, w zależności od położenia geograficznego.

Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania w Polsce

Polska jako nowy kraj członkowski Unii Europejskiej od maja 2004 roku ma prawo korzystać ze środków z budżetu UE i budżetu krajowego na rozwój obszarów wiejskich.

Omawiany instrument stanowił największą część (26%) Planu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004–2006, gdzie 781,4 mln euro (80%) pochodziło z budżetu UE, 195,4 mln euro – z budżetu krajowego (20%). W pierwszym roku członkostwa kwota ta wynosiła 244,8 mln euro, w kolejnych dwóch latach – po 366 mln euro. Rolnicy otrzymywali od 38 do 68 euro za pierwsze 50 ha, 19–34 euro – za kolejne 50 ha oraz 9,5–17 euro – za następnych 200 ha (Plan... 2004).

Zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) 1257/1999 wyznaczono 3 strefy (grupy) ONW w Polsce:

- 1) obszary górskie (art. 18)⁶,
- 2) obszary nizinne (art.19)⁷,
- 3) obszary ze specyficznymi utrudnieniami (art. 20)⁸.

Na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania w 2004 roku udział użytków rolnych wynosił 54,2%, z czego 52,6% (8881,7 ha) zostało zakwalifikowanych do dopłat⁹. Z tego 2,06% stanowiły obszary górskie, 89,16% – obszary nizinne, 8,78% – obszary ze specyficznymi utrudnieniami. Jest to struktura najbardziej zbliżona do występującej w Niemczech (Plan... 2004).

W latach 2007–2013 powierzchnia ONW górskich nie zmieniła się w odniesieniu do lat poprzednich. Obszary nizinne w nowym okresie programowania powiększyły się o niespełna 5%, a powierzchnia obszarów ze specyficznymi utrudnieniami zmniejszyła się o 9%. W sumie ONW powiększyły się o 3,76%. Razem obszary ONW stanowią w Polsce 56,5% użytków rolnych (Program... 2006).

⁶ PROW zakłada, iż góry zaliczono do ONW ze względu na klimat, ukształtowanie terenu, jakość gleb. W Polsce w ramach ONW górskich wyznaczono gminy, w których ponad połowa użytków rolnych znajduje się na wysokości co najmniej 500 m n.p.m. Na terenie UE–15 wartość ta musi wynosić co najmniej 600 m n.p.m. Różnica wynika z tego, iż warunki klimatyczno-roślinne w Karpatach i Sudetach na wysokości 650 m n.p.m. są porównywalne do warunków panujących w Alpach na wysokości 920 m n.p.m. (Plan... 2004).

⁷ Obszary nizinne zostały podzielone na strefy – niziną I (mniej upośledzone) i II (bardziej upośledzone). Według Rozporządzenia Rady (WE) 1257/1999 ONW nizinne muszą spełniać trzy kryteria: charakteryzować się niską produktywnością, ograniczonym potencjałem produkcyjnym oraz niekorzystną sytuacją demograficzną. Miernikiem służącym wyznaczeniu poziomu produktywności danego obszaru oraz potencjału produkcyjnego jest wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (WWRPP), uwzględniający jakość gleb, warunki klimatyczne, warunki wodne oraz rzeźbę terenu. Wskaźnik demograficzny pozwala na określenie gęstości zaludnienia, która na poziomie powiatu i gminy nie przekracza 75 osób/km². Zgodnie z Explanatory Memorandum – COM (784) 2222 w obu strefach brano pod uwagę gminy, w których udział ludności związanej z rolnictwem wynosi minimum 15% (Plan... 2004).

⁸ Obszary ze specyficznymi utrudnieniami to takie obszary, na których należy szczególnie dbać o kontynuację działalności rolniczej z uwagi na fakt, iż zachowują one różnorodność biologiczną i walory kulturowe. Gospodarstwa położone na tych obszarach charakteryzują się małą powierzchnią i niekorzystnym rozdrobnieniem działek. Są to głównie gminy i obręby geodezyjne terenów górskich oraz podgórszych, gdzie co najmniej 50% powierzchni znajduje się powyżej 350 m n.p.m.

⁹ 0,7% użytków rolnych posiadają gospodarstwa poniżej 1 ha (Plan... 2004).

Działanie ONW znalazło się w osi 2 dotyczącej poprawy środowiska naturalnego i obszarów wiejskich. Trudno jest jednak uznać ONW głównie jako działanie środowiskowe. Zwłaszcza że cele działania ONW w Polsce to: zapewnienie ciągłości rolniczego użytkowania ziemi i tym samym utrzymanie żywotności obszarów wiejskich, zachowanie walorów krajobrazowych obszarów wiejskich oraz promocja rolnictwa przyjaznego dla środowiska.

Nie jest to również działanie modernizacyjne, mimo że rolnikom z ONW umożliwia się wykorzystanie wsparcia podwyższonego o 10% przy realizowaniu inwestycji modernizacyjnych, a młodym rolnikom – o 5%.

W Polsce dostępność schematu ONW dla beneficjentów jest duża ze względu na kryteria, które ograniczają się do wyznaczonych przez Komisję. Dodatkowo wprowadzono minimalną powierzchnię gospodarstwa, lecz wynika to raczej z jego definicji niż z próby ograniczenia partycypacji czy zaostrzenia kryteriów. Polska wyraźnie nastawiła się na wsparcie jak największej liczny beneficjentów mniejszymi kwotami. Jest to sytuacja odmienna niż np. we Francji, gdzie wprowadzono liczne kryteria, m.in. wiek rolnika, miejsce zamieszkania, wysokość dochodu z rolnictwa i in. oraz dodatkowe podziały stref ONW.

Według autorki w Polsce ONW jest zbyt łatwo dostępne, mało selektywne, a gospodarstwa otrzymują relatywnie mało środków, co oznacza ich słabe oddziaływanie na dochody gospodarstw.

Cele ONW są mało precyzyjne i zbyt ogólne. Traktowanie tego działania jako działanie środowiskowe jest nadinterpretacją. Ponadto dla ochrony środowiska lepsze są działania rolno-środowiskowe, podobnie jak dla utrzymania krajobrazu wiejskiego. Dla utrzymania żywotności społeczności wiejskiej skuteczniejsze mogą być działania z zakresu polityki społecznej. Dochody rolników natomiast można wspierać poprzez dopłaty obszarowe. Wszystkie te instrumenty istnieją, są działaniami bezpośrednimi, nie ma więc potrzeby utrzymywania „hybrydy”, dla której stworzono specjalną filozofię.

Występuje niewielkie zróżnicowanie w zasobach oraz sytuacji ekonomicznej gospodarstw ONW nizinnych i poza ONW. Ocenę instrumentu należy przeprowadzać w poszczególnych grupach ONW. Według badań w Polsce występuje nadkompensata na obszarach ONW, które są mniej upośledzone, zaś niedokompensowanie na terenach górskich. Gospodarstwa rolne w Małopolskiem i na Pogórzu mają znacznie gorsze wskaźniki we wszystkich grupach ONW niż pozostałe regiony. Wskazuje to na potrzebę wzmocnienia wsparcia regionalnego dla tych obszarów.

Działanie ONW w Polsce może zwiększać polaryzację gospodarstw z uwagi na zbyt wygórowane, według rolników, wymagania dotyczące dostosowania fitosanitarnego gospodarstwa do wymogów UE, co łączy się z wysokimi kosztami (dotyczy to głównie gospodarstw zwierzęcych). Według badań rolnicy ze średnich gospodarstw poddawali w wątpliwość inwestowanie w dostosowywanie gospodarstw do wymogów UE, co było dla nich jednoznaczne z zaprzestaniem

działalności rolniczej. Z drugiej strony dopłaty są największą szansą właśnie dla właścicieli średnich gospodarstw, którzy dzięki wsparciu z UE mogą powiększać swoje gospodarstwa. Rolnicy z gospodarstw małych i największych deklarowali chęć pozostania w gospodarstwach.

Narzędzie polityki rolnej, jakim jest ONW, powinno być przeznaczane dla rolników z gospodarstw większych, w przypadku których środki te mogą zwiększyć ich konkurencyjność. Rolnicy z mniejszych gospodarstw powinni otrzymać silne wsparcie w postaci innych programów, które umożliwią im odejście od rolnictwa oraz pozwolą na pozostanie na obszarach wiejskich.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Na ONW przeznaczono znaczne środki z Sekcji Gwarancji FEOGA oraz budżetów krajowych. Konstrukcja systemu wspierania obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania pozwala na wykorzystanie tych środków na zwiększenie dochodów rolniczych (przy traktowaniu działania wyłącznie jako łatwego transferu środków na obszary wiejskie) lub w celu przeciwdziałania depopulacji tych terenów. Państwa z małymi gospodarstwami i o słabszym sektorze rolniczym ograniczają się do minimalnych wymogów (narzuconych przez Komisję Europejską), co powoduje rozdzielanie dopłat na zbyt wielu beneficjentów. Cele i założenia ONW nie są dopasowane do potrzeb Polski. Polska postawiła minimalne wymagania rolnikom i nie wprowadziła dodatkowych obwarowań, co świadczy o tym, iż działanie to wykorzystywane jest jako łatwy transfer środków finansowych na tereny wiejskie.

Państwa członkowskie o lepiej rozwiniętym sektorze rolniczym, z większymi gospodarstwami i o lepszej infrastrukturze, wprowadziły liczne dodatkowe obwarowania, co powoduje, iż działanie to jest czymś więcej niż wsparciem dochodów rolniczych. Są to wymogi mające na celu poprawę stanu środowiska naturalnego, co umożliwia wzmocnienie zasady „greening CAP” wprowadzonej w Agendzie 2000. Inne działania mają na celu zmiany strukturalne poprzez wprowadzenie dodatkowych wymogów dotyczących wielkości gospodarstwa czy wieku beneficjenta.

W niektórych państwach wsie tracą swój rolniczy charakter, w związku z czym całe pakiety dopłat dla rolników mogą pomóc zatrzymać ich na wsi. Są to cele dla najbogatszych państw, w których rolnictwo ulega postępującej marginalizacji, ze szkodą dla środowiska, krajobrazu i tkanki społecznej; nie dotyczy to Polski. Należy zróżnicować podejście do działania ONW, co oznacza, iż jego cele i konstrukcja powinny być dopasowane do państw członkowskich o różnych wskaźnikach rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

PIŚMIENNICTWO

Bański J. 1999. Obszary problemowe w rolnictwie polskim. Wrocław, Wydawnictwo Continuo.

Dyrektywa Rady (EWG) 75/268 dotycząca gospodarowania na obszarach górskich i wyżynnych oraz na specyficznych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Polski na lata 2004–2006. 2004. Warszawa, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (projekt). 2006. Warszawa, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.