

Barbara Bujanowicz-Haraś

Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie

WSPIERANIE GOSPODAROWANIA NA TERENACH ONW W WARUNKACH CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

FARMING SUPPORTING ON LFA AREAS IN POLAND'S MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN UNION

Słowa kluczowe: programy wspierania obszarów wiejskich, dopłaty wyrównawcze, obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW

Key words: rural development programmes, compensatory payments, less favoured areas – LFA

Abstrakt. Dofinansowanie ze środków unijnych jest ważnym źródłem wsparcia kierowanego do rolnictwa i terenów wiejskich. Jedną z jego form są płatności do obszarów podlegających ograniczeniom ze strony środowiska. Celem badań było przedstawienie celów i zasad kompensacji gospodarowania na ONW, ich typów i kryteriów wyodrębniania, a także przestrzennego zróżnicowania w zakresie liczby składanych wniosków o dopłaty wyrównawcze, powierzchni zadeklarowanej do otrzymania rekompensat oraz wypłaconych środków finansowych w kraju.

Wstęp

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej (UE) sprawiło, iż rolnictwo i obszary wiejskie zostały objęte systemem wsparcia stosowanym na terenie Wspólnoty. Nowe możliwości w tym zakresie są konsekwencją wdrażania instrumentów wspólnej polityki rolnej (WPR). Wśród ważniejszych jej działań jest wspieranie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), które powinno się przyczyniać do zapewnienia ciągłości użytkowania gruntów rolnych, tym samym utrzymać żywotność terenów wiejskich, ich walory krajobrazowe i siedliska o wysokim stopniu bioróżnorodności, promować systemy gospodarowania, uwzględniające wymagania związane z ochroną środowiska.

Wprowadzone 1975 r. Dyrektywą Rady (EWG) 75/268 wsparcie dla gospodarstw położonych na obszarach ONW było zapowiedzią późniejszej koncepcji wielofunkcyjności rolnictwa. Dostrzeżono bowiem potrzebę wspierania terenów wiejskich, na których rolnictwo nie może być konkurencyjne, ale pełni inne istotne funkcje, utrzymując równowagę określonego terenu [Klepaczka-Kołodziejaska 2009]. Miało to sprzyjać poprawie stanu środowiska przyrodniczego i korzystnie i satysfakcjonująco stymulować procesami społeczno-gospodarczymi [Czapiewski 2007].

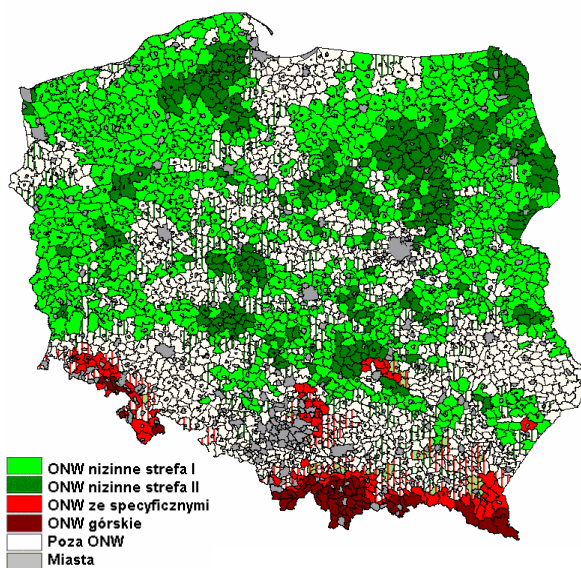
Przybliżono najistotniejsze założenia działania ONW jako instrumentu wsparcia dla rolnictwa i terenów wiejskich w programach rozwoju obszarów wiejskich. Przedstawiono także poziom jego realizacji w kraju w ujęciu przestrzennym. Dla potrzeb tego opracowania wykorzystano literaturę przedmiotu, dokonano analizy danych i informacji udostępnionych przez ARiMR, GUS i MRiRW.

Funkcjonowanie wsparcia z tytułu gospodarowania na obszarach ONW

Istotny wpływ na rozwój sektora rolnego i terenów wiejskich w pierwszym okresie programowania miała realizacja założeń Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 (PROW 2004-2006), który stanowił podstawę wdrażania dziewięciu działań finansowanych z Sekcji Gwarancji EAGGF oraz środków krajowych, zaś obecnie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013), obejmującego dwadzieścia trzy działania funkcjonujące w ramach czterech osi priorytetowych.

Płatnościom z tytułu prowadzenia działalności rolniczej na terenach zaklasyfikowanych do obszarów ONW przypisano dominującą pozycję w ramach PROW 2004-2006, tj. 27% ogółu środków programu. Instrument skierowano do gospodarstw zlokalizowanych w niekorzystnych warunkach środowiskowych, niesprzyjających prowadzeniu produkcji rolniczej. Stosowanie dopłat wyrównawczych ma rekompensować poniesione koszty i utracone korzyści stanowiące konsekwencję trudności związanych z prowadzeniem gospodarstw w gorszych warunkach przyrodniczych w odniesieniu do tych o korzystniejszych warunkach agroekologicznych. Przeciwdziałać wyludnianiu się obszarów wiejskich [Plan Rozwoju...2004].

W ramach ONW zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1257/99 z 17 maja 1999 r. wyróżniono obszary: górskie, nizinne i ze specyficznymi utrudnieniami. Obszary górskie ujęto w ONW ze względu na niekorzystne warunki klimatyczne, jakość gleb i ukształtowanie terenu, co przejawia się w postaci istotnych ograniczeń w zakresie możliwości użytkowania ziemi oraz wysokich kosztów pracy. Zaliczono do nich gminy, w których ponad połowa UR zlokalizowana jest na wysokości powyżej 500 m n.p.m.. Obszary nizinne charakteryzują się niską produktywnością, ograniczonym potencjałem produkcyjnym, a także niekorzystnymi wskaźnikami demograficznymi i znacznym udziałem ludności związanej z rolnictwem. Miernikiem jakości warunków naturalnych jest wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (WWRPP). W tej grupie ONW wyróżniono dwie strefy – I i II. Z kolei, obszary ze specyficznymi utrudnieniami obejmują przede wszystkim gminy rejonów górskich i podgórskich, w których co najmniej 50% powierzchni występuje powyżej 350 m n.p.m.¹. W kraju do obszarów ONW zakwalifikowano ogółem ponad 56% użytków rolnych, w tym 2,3% do obszarów górskich, natomiast 3,2% to tereny ze specyficznymi utrudnieniami [Jadczyzyn i in. 2010].



Rysunek 1. Mapa zasięgu ONW w kraju

Figure 1. Reach map of less favoured areas in the country

Źródło/Source: Plan Rozwoju...2004

Uzyskanie przez producentów rolnych pomocy finansowej na wsparcie działalności zostało powiązane z określonymi kryteriami warunkującymi jej uzyskanie, tj. położeniem gospodarstwa w granicach ONW, minimalną powierzchnią użytków rolnych 1 ha, stosowaniem zwykłej dobrej praktyki rolniczej w obrębie gospodarstwa, prowadzeniem działalności rolniczej przez okres co najmniej pięciu lat [Plan Rozwoju... 2004].

Dopłaty wyrównawcze zostały zróżnicowane w zależności od wielkości UR na ONW w gospodarstwie rolnym oraz jego lokalizacji i udzielane w postaci corocznych zryczałtowanych płatności. W pełnej wysokości otrzymywały je gospodarstwa o wielkości poniżej 50 ha. W przypadku powierzchni od 50,01 do 100,00 ha stawkę obniżono o 50%. Za każdy kolejny hektar powyżej 100,01, ale nie więcej niż 300 ha płatność wynosi 25% stawki podstawowej.

¹ Zakwalifikowanie gmin powiązane z koniecznością spełnienia określonych kryteriów:

- występowanie gleb zagrożonych erozją wodną,
- średnia wielkość gospodarstwa w gminie poniżej 7,5 ha,
- powyżej 25% wszystkich gospodarstw zaprzestało działalności rolniczej,
- udział TUZ w strukturze użytków rolnych co najmniej 40% [Klepacka-Kołodziejska 2009].

Dopłatami nie została objęta powierzchnia powyżej 300 ha. Wysokość dopłat kompensacyjnych określono na poziomie od 38 euro/ha (179 zł/ha) – strefa nizinna I do 68 euro/ha (320 zł/ha) – obszary górskie [*Ewaluacja ex post...* 2009].

W kolejnym PROW działanie ONW jest jednym z czterech działań osi II: poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich, zwanej środowiskową, ze wsparciem 2448,75 mln euro [*Program Rozwoju...* 2011].

Obecność dopłat dla gospodarstw znajdujących się na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania również w ramach PROW 2007-2013 wskazuje na zasadność wdrażania tego instrumentu WPR. W obu PROW działanie zostało uwzględnione w zbliżonej formie. Beneficjenci, którzy zobowiązali się do prowadzenia działalności rolniczej przez okres pięciu lat od otrzymania pierwszej płatności w poprzednim okresie programowania, mogą ubiegać się także o płatność na zasadach określonych PROW 2007-2013. Należy zaznaczyć, iż stawki płatności dla poszczególnych typów ONW zostały utrzymane na poziomie obowiązującym w PROW 2004-2006 z zachowaniem systemu ich degressywności [*Program Rozwoju...* 2011, Mickiewicz, Wawrzyniak 2009].

Stopień realizacji schematu ONW

W latach 2004-2006 w ramach trzech kampanii rolnicy złożyli 2052,8 tys. wniosków w schemacie ONW. Ich liczba wyniosła odpowiednio 628,8 tys., 706,4 tys. i 717,6 tys. w kolejnych latach. W 2006 r. wzrosła ona o 14,1% względem 2004 r. Najwięcej wniosków wpłynęło na terenie województw mazowieckiego, wielkopolskiego, łódzkiego i podlaskiego, najmniej zaś w województwach opolskim i lubuskim. Poziom zadeklarowanej do wsparcia powierzchni wyniósł w poszczególnych kampaniach: 6439,3 tys. ha, 7058,9 tys. ha oraz 7191,8 tys. ha. Ponieważ dopłaty można było uzyskać w odniesieniu do części użytków rolnych występujących na terenach ONW, a nie w każdym przypadku do całego gospodarstwa, dlatego liczba wniosków nie odpowiadała powierzchni UR ujmowanych jako ONW.

W latach 2004-2006 udzielono 3706,8 mln zł pomocy finansowej. Najwięcej środków skierowano do gospodarstw zlokalizowanych na obszarze województw mazowieckiego (18,5%), podlaskiego (13,4%), wielkopolskiego (12,8%). Najmniejszą pulę środków uzyskały gospodarstwa z opolskiego (30,8 mln zł) i śląskiego (ponad 54 mln zł).

Przyjmowanie wniosków o dopłaty kompensacyjne w ramach schematu ONW w kolejnym okresie programowania rozpoczęto 15 marca 2007 r. Łącznie w ramach sześciu kampanii w skali kraju beneficjenci złożyli 4456 tys. wniosków, najwięcej w kampanii 2007 r. Spośród nich pozytywnie zaopiniowano 98,1%. W 2012 r. liczba zgłoszonych wniosków uległa o 3,5% zmniejszeniu w porównaniu z 2007 r. i była zaledwie 1,7% większa niż w 2006 r. ale już o ponad 16% w porównaniu z 2004 r.

W rozkładzie przestrzennym najwięcej wniosków do ARiMR złożono, podobnie jak w latach ubiegłych, na obszarze województwa mazowieckiego, tj. 853 828 (19,2%). Na kolejnych miejscach znalazły się wielkopolskie (470 916, 10,6%), łódzkie (458 733, 10,3%), podlaskie (426 731, 9,6%) i lubelskie (404 142, 9,1%). Najmniej aplikacji złożono w województwie opolskim – 42 520 (1%). Ograniczenie liczby składanych wniosków na przestrzeni badanego okresu odnotowano w trzynastu województwach. Tendencja przeciwna wystąpiła tylko w przypadku województwa podlaskiego, pomorskiego oraz warmińsko-mazurskiego. Powierzchnia gruntów zadeklarowanych do ONW wyniosła średnio ponad 7 mln ha.

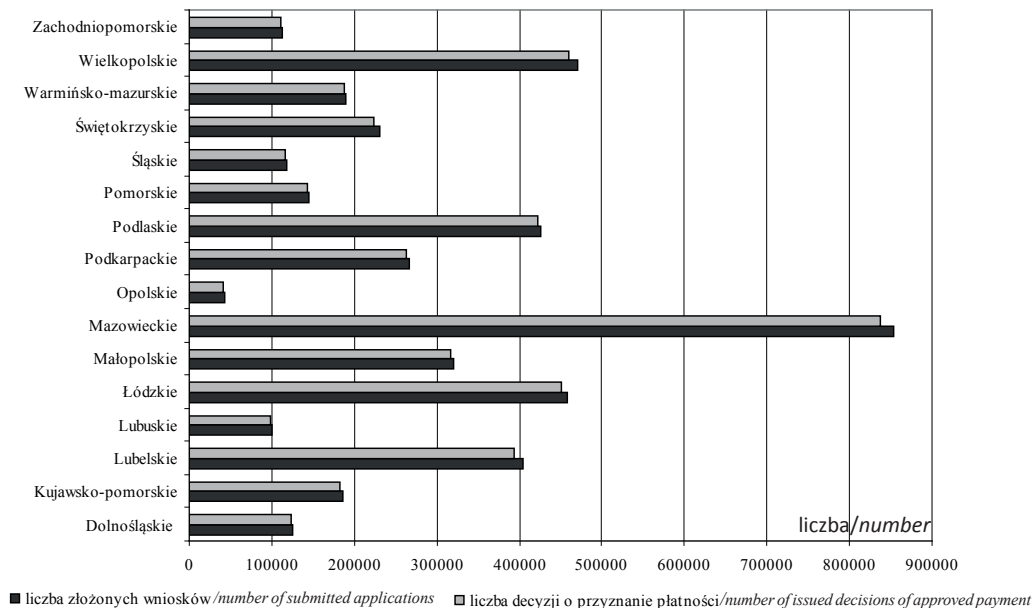
Kwota zrealizowanych płatności wyrównawczych ONW w ramach PROW 2007-2013 to ogółem 8035,7 mln zł. Ich rozkład w układzie województw wskazuje, że największe środki finansowe zostały wypłacone producentom rolnych gospodarującym na Mazowszu, Podlasiu, w Wielkopolsce i na terenie województwa łódzkiego. Najmniej trafiło do gospodarstw z województwa opolskiego (< 1%).

Tabela 1. Liczba złożonych wniosków i powierzchnia deklarowana w poszczególnych województwach w ramach działania „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania ONW” PROW 2004-2006
 Table 1. The number of applications submitted and on area declared in particular regions within “Supporting of agriculture activity on less favoured area LEA” PROW 2004-2006

Województwo/ Province	Lata/Years						2004-2006	
	2004		2005		2006		złożone wnioski/ submitted applications	powierzchnia deklarowana/ area declared [ha]
	liczba złożonych wniosków/ number of submitted applications	powierzchnia deklarowana/ area declared [ha]	liczba złożonych wniosków/ number of submitted applications	powierzchnia deklarowana/ area declared [ha]	liczba złożonych wniosków/ number of submitted applications	powierzchnia deklarowana/ area declared [ha]		
Dolnośląskie	18 283	234 314	20 543	251 091	20 897	256 007	12	11
Kujawsko-pomorskie	27 893	380 107	30 258	401 890	30 681	407 452	9	8
Lubelskie	56 230	441 200	63 524	491 338	64 517	500 952	5	6
Lubuskie	13 670	263 960	15 730	294 973	16 305	307 085	15	10
Łódzkie	64 623	459 686	72 963	509 472	74 059	518 836	3	5
Małopolskie	48 831	167 712	55 869	190 936	55 813	192 064	6	13
Mazowieckie	113 516	1 055 982	131 210	1 179 402	133 797	1 204 266	1	1
Opolskie	6 143	60 041	6 383	63 488	6 428	64 323	16	16
Podkarpackie	38 654	175 342	43 004	195 536	43 312	197 735	7	12
Podlaskie	57 199	751 244	67 238	860 026	69 002	877 177	4	3
Pomorskie	19 672	315 675	22 642	343 145	23 230	353 616	11	9
Śląskie	15 539	84 233	16 501	92 525	17 141	96 155	14	15
Świętokrzyskie	34 024	162 347	36 014	175 869	36 546	181 697	8	14
Warmińsko-mazurskie	26 979	566 555	30 430	608 715	31 100	618 954	10	4
Wielkopolskie	70 805	868 093	75 785	917 593	76 047	925 791	2	2
Zachodniopomorskie	16 701	452 819	18 315	482 856	18 726	489 663	13	7
Razem Polska/Poland total	628 762	6 439 309	706 409	7 058 856	717 601	7 191 774	-	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznik statystyczny... 2008

Source: own study based on Rocznik statystyczny... 2008



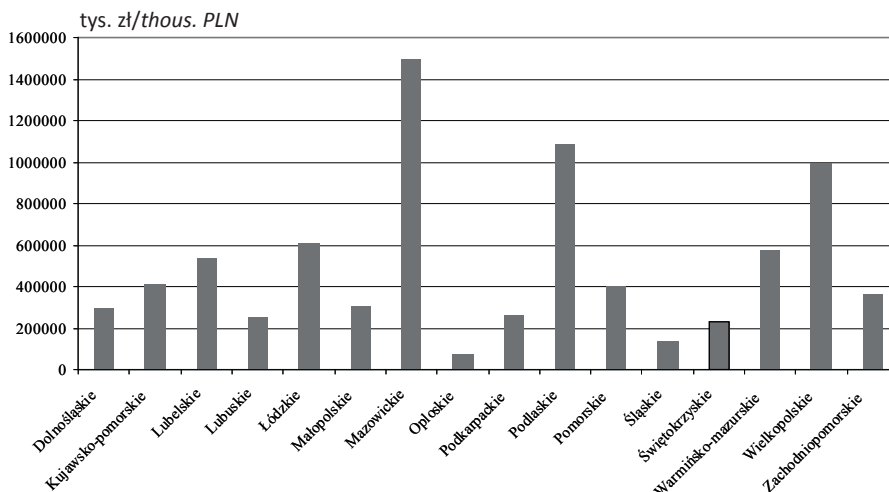
Rysunek 2. Liczba złożonych wniosków i wydanych decyzji o przyznaniu płatności w poszczególnych województwach w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)” PROW 2007-2013*

Figure 2. The number of submitted applications and issued decisions of approved payment in particular regions within „Supporting of agricultural activity on less favoured areas (LFA)” in PROW 2007-2013

* dane – stan na 31.03.2013 r./current data 31.03.2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie ARiMR

Source: own study based on Agency for Agriculture Restructuring and Modernisation



Rysunek 3. Zróżnicowanie przestrzenne wypłaconych środków na dopłaty wyrównawcze ONW w ramach PROW 2007-2013*

Figure 3. Spatial differentiation of realized LFA payment within PROW 2007-2013*

* dane – stan na 31.03.2013 r./current data 31.03.2013

Źródło: jak na rys. 1

Source: see fig 1.

Podsumowanie

Integracja Polski ze strukturami UE wpłynęła na istniejące i stworzyła nowe warunki dla kształceń i rozwoju rodzimego sektora rolnego i obszarów wiejskich. Zaimplementowane zostały instrumenty WPR ukierunkowane na poprawę konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, poprawę stanu środowiska przyrodniczego i jakości życia mieszkańców wsi. Istotnym rodzajem wsparcia dla gospodarstw rolnych, niezależnym od produkcji, na które przeznaczono znaczące środki są płatności z tytułu ONW, potwierdzające potrzebę podtrzymywania gospodarowania w regionach o trwałych środowiskowych i społeczno-ekonomicznych deficytach. O stopniu zainteresowania tą formą pomocy finansowej świadczy liczba złożonych wniosków o dopłaty – 6508,7 tys. oraz kwota zrealizowanych płatności – 11,7 mld zł ogółem. Regiony, w których złożono najwięcej wniosków to Mazowsze, Wielkopolska, województwo łódzkie, Podlasie oraz Lubelszczyzna. Największą pulę środków, zarówno w poprzednim, jak i bieżącym okresie programowania, wypłacono producentom rolnym z województw mazowieckiego, podlaskiego i wielkopolskiego. Występujące zróżnicowanie determinowane jest określonymi uwarunkowaniami (delimitacja ONW, struktura obszarowa gospodarstw).

Właściwe i skuteczne funkcjonowanie narzędzia ONW wiąże się niewątpliwie z odpowiednim wyznaczeniem zasięgu ONW a także prawidłowo określonymi kryteriami dostępu oraz stawkami płatności dostosowanymi do realiów państw członkowskich.

Obszary o szczególnych ograniczeniach naturalnych wspierane będą również w nowej perspektywie budżetowej. Jednak zostaną poddane weryfikacji i zdefiniowane według nowych kryteriów. Obecność płatności ONW w kolejnym okresie programowania wskazuje na ich istotne znaczenie w programach skierowanych na obszary wiejskie.

Literatura

- Czapiewski K.Ł. 2007: *Dopłaty wyrównawcze ONW – instrument wspierający rozwój gospodarczy czy poprawiający jakość środowiska?* [W:] S. Grykień, W. Hasiński (red.), *Przyrodnicze uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich*, Warszawa, PTG, PAN IGiPZ, Studia Obszarów Wiejskich, 12, s. 99-112.
- Ewaluacja ex post Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006, Raport końcowy 2009: Warszawa.
- Jadczyzyn J., Filipiak K., Stuczyński T., Koza P., Wilkos S. 2010: *Obszary problemowe rolnictwa (OPR) i obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) w Polsce, Różnice kryteriów i zasięgów przestrzennych*, Studia i Raporty IUNG-PIB, Puławy, z. 21, s. 9-20.
- Klepacka-Kołodziejska D. 2009: *Wspieranie obszarów wiejskich o niekorzystnych warunkach gospodarowania w Polsce i Unii Europejskiej*, IRWIR PAN, Warszawa, s. 93, 128-129.
- Mickiewicz A., Wawrzyniak B.M. 2009: *Analiza wybranych działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007-2013*, Journal of Agrobusiness and Rural Development, 2(12), s. 127-137.
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 2004: MRiRW, Warszawa.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 2011: MRiRW, Warszawa.
- Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2008: GUS, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia.

Summary

Financing subsidies from European Union is very important source of support both for agriculture and rural areas. One of above mentioned support forms are payments for less favoured areas. This article identifies and examines purposes and rules of farming compensation on less favoured (LFA) areas and the separation criteria as well as spatial differentiation within the number of submitted applications concerning balancing payments, declared area of compensation receiving and also financial means paying in the country.

Adres do korespondencji
dr inż. Barbara Bujanowicz-Haraś
Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie, Katedra Ekonomii i Zarządzania
ul. Akademicka 13, 20-950 Lublin
tel. (81) 461 00 61, w. 157
e-mail: barbara.bujanowicz-haras@up.lublin.pl