

Gabriela Czapiewska

Akademia Pomorska

Słupsk

gabrielaczapiewska@poczta.onet.pl

WSPIERANIE OBSZARÓW WIEJSKICH O NIEKORZYSTNYCH WARUNKACH GOSPODAROWANIA W REGIONIE POMORSKIM

SUPPORT TO LESS FAVOURED AREAS IN THE POMERANIA REGION

Zarys treści: Zasadniczy cel opracowania stanowi ocena skutków wprowadzenia dopłat kompensacyjnych w regionie pomorskim (województwo pomorskie i zachodniopomorskie) jako instrumentu wsparcia finansowego gospodarstw rolnych położonych na terenach, na których produkcja rolnicza jest utrudniona ze względu na niekorzystne warunki naturalne. Jako kryteria oceny wykorzystano udział powierzchni objętej wsparciem w stosunku do powierzchni, która potencjalnie powinna zostać objęta dopłatami, a także wielkość zrealizowanych płatności i liczbę gospodarstw rolnych, które skorzystały z tej formy pomocy w ujęciu lokalnym. W pracy zaprezentowano najważniejsze założenia działania ONW oraz jego wpływ na rozwój regionu.

Słowa kluczowe: obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), obszary wiejskie, region pomorski

Key words: less favoured areas (LFA), rural areas, Pomerania region

Wstęp

Koncepcja wspierania gospodarstw położonych na terenach wiejskich o niekorzystnych warunkach naturalnych do prowadzenia działalności rolniczej wywodzi się z Anglii. W 1946 roku na mocy *The Hill Farming Act* wprowadzono dopłaty kompensujące niższe dochody hodowcom bydła i owiec z terenów górskich oraz podgórszych. W 1972 roku Wielka Brytania, po akcesji do Wspólnot Europejskich, wystąpiła o wprowadzenie systemu płatności kompensujących niższe dochody rolnikom na obszarach „upośledzonych” we wszystkich państwach Wspólnoty (Klepacka-Kołodziejska 2009). Ze względu na mnogość problemów obszary o niekorzystnych

warunkach gospodarowania (ONW)¹ są w literaturze przedmiotu określane jako: problemowe, upośledzone, zaniedbane lub marginalne (Grzebyk 2012).

Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania obejmują tereny wiejskie charakteryzujące się stosunkowo niskim potencjałem produkcji rolniczej oraz ograniczonymi możliwościami podejmowania i rozwijania pozarolniczej działalności gospodarczej. Tereny te wykazują silne zróżnicowanie pod względem zasobów przyrodniczych i społecznych oraz sytuacji ekonomicznej, obejmującej: dostęp do rynków i instytucji, a także działalność gospodarczą w rolnictwie i poza nim, poziom dochodów i warunki życia ludności rolniczej (Roszkowska-Mądra 2010b). Na tych obszarach pojawiają się często zjawiska nieprawidłowej praktyki rolniczej, częściowego lub całkowitego odchodzenia ludności wiejskiej od rolniczego wykorzystania ziemi oraz nadmiernego wyludnienia, które są niepożądane, zarówno ze względów społeczno-ekonomicznych, jak i ekologicznych (Roszkowska-Mądra 2010a). W krajach Wspólnoty Europejskiej obszary te już od połowy lat 70. minionego wieku objęto wsparciem finansowym², natomiast Polska ma możliwość korzystania z unijnych dopłat kompensacyjnych (*compensatory allowances*) od 2004 roku.

Zasadniczy cel opracowania stanowi ocena skutków wprowadzenia dopłat kompensacyjnych w regionie pomorskim (województwo pomorskie i zachodniopomorskie) jako instrumentu wsparcia finansowego gospodarstw rolnych położonych na terenach, na których produkcja rolnicza jest utrudniona ze względu na niekorzystne warunki naturalne. Jako kryteria oceny wykorzystano udział powierzchni objętej wsparciem w stosunku do powierzchni, która potencjalnie powinna zostać objęta dopłatami, a także wielkość zrealizowanych płatności i liczbę gospodarstw rolnych, które skorzystały z tej formy pomocy w ujęciu lokalnym. W pracy zaprezentowano najważniejsze założenia działania ONW oraz jego wpływ na rozwój regionu. W opracowaniu wykorzystano materiał źródłowy wtórny w postaci opracowań Bazy Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego oraz sprawozdania z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za lata 2004–2015. Do analizy wyników zastosowano metodę statystyki opisowej, a uzyskane wyniki zaprezentowano w formie graficznej i tabelarycznej.

ONW jako forma oddziaływania na rolnictwo i tereny wiejskie

Kraje Unii Europejskiej od wielu lat wspierają rolnictwo i tereny wiejskie zlokalizowane w trudnych warunkach ze względów: społecznych, środowiskowych i kul-

¹ Termin *obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania* (ONW) został przetłumaczony z angielskiego *less favoured areas* (LFA). W Polsce to pojęcie to przyjęto wraz z powołaniem pierwszego krajowego aktu prawnego dotyczącego ONW – Rozporządzenia Rady Ministrów z 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej programem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. 2004, Nr 73, poz. 657).

² W 1975 roku przyjęto Dyrektywę Rady (EWG) 75/268 dotyczącą gospodarowania na obszarach górskich i wyżynnych oraz na specyficznych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

turowych (Kutkowska, Berbeka 2014). Realizując działanie – Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania, kładą one różny nacisk na znaczenie trzech istotnych komponentów tego instrumentu – ekonomicznego, społecznego i środowiskowego. Komponent ekonomiczny wiąże się z wyrównywaniem różnic finansowych uzyskiwanych przez rolników gospodarujących w gorszych warunkach przyrodniczych w stosunku do posiadających relatywnie lepsze możliwości produkcyjne. Komponent społeczny łączy się z chęcią przeciwdziałania wyludnianiu obszarów wiejskich i zatrucaniu przez nie rolniczego charakteru. Z kolei komponent środowiskowy powiązany jest z zachowaniem bioróżnorodności i konserwacją naturalnych krajobrazów rolniczych (Schwarz i in. 2007, Czapiewski, Niewęglowska, Stolbova 2008).

Od momentu uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej polska wieś korzysta ze wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, Europejskiej Polityki Spójności oraz Wspólnej Polityki Rybołówstwa. Działania dotyczące wspólnej polityki rolnej finansowane są z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (programy rozwoju obszarów wiejskich) i Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (interwencje w zakresie regulacji rynków rolnych, refundacje w przypadku wywozu produktów rolnych do państw trzecich i płatności bezpośrednie) oraz ze środków krajowych. W ramach Europejskiej Polityki Spójności mieszkańcy obszarów wiejskich mogą korzystać z pomocy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności (*Obszary wiejskie....* 2016).

Integracja rolnictwa i obszarów wiejskich Polski w 2004 roku ze strukturami Unii Europejskiej umożliwiła także sięgnięcie po instrument finansowego wsparcia rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (Kutkowska 2006, Rudnicki 2016b). Został on usankcjonowany prawnie w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006, a jego funkcjonowanie przedłużone w Programach Rozwoju Obszarów Wiejskich – PROW 2007-2013 i PROW 2014-2020.

W PROW 2004-2006 działanie wspierające obszary o niekorzystnych warunkach środowiskowych umieszczono w podrozdziale (Celu) 2 – „Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich” w priorytecie 2.1. „Wyrównywanie szans rozwoju obszarów wiejskich”. Budżet przeznaczony na PROW w latach 2004-2006 wyniósł 3 592,4 mln euro, z czego 978,8 mln przeznaczono na działanie wspierające obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania, co stanowiło najwyższy udział (26%) PROW (Klepacka-Kołodziejska 2009, Grzebyk 2012). W drugim okresie programowania, na lata 2007-2013, działanie ONW znalazło się w osi 2 – „Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich” (działanie 211, 212. „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania ONW”). Również w ramach tego programu największym działaniem było wsparcie ONW (46%), na które przeznaczono 2 286,25 mln euro, co rocznie wynosiło około 325 mln euro i stanowiło wielkość zbliżoną do kwot z poprzedniego okresu programowania. Dzięki dopłatom z PROW 2007-2013 możliwe było utrzymanie opłacalności działalności gospodarczej na terenach trudnych do gospodarowania i górskich (ONW) na powierzchni 7,3 mln ha. Łącznie w ramach obu okresów programowania na ten cel wydatkowano kwotę 9 mld 850 mln złotych, w tym około

7 mld 880 mln pochodziło z Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Obszarów Wiejskich. W PROW 2014-2020 wsparcie finansowe dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania realizowane jest w ramach działania „Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (tzw. płatności ONW)”, na które w budżecie przewidziano 1 378 188 270 euro, a ze środkami krajowymi 2 165 998 652 euro (www.arimr.gov.pl, www.farmer.pl).

Idea wsparcia ma proste uzasadnienie. W Polsce podobnie jak w innych krajach występują obszary rolnicze, na których gospodarowanie jest utrudnione z powodu warunków naturalnych związanych z klimatem, rzeźbą terenu, jakością gleby, nachyleniem stoków (Rudnicki 2016a). Płatności ONW mają zrekompensować rolnikom utrudnienia w prowadzeniu upraw, niższą produktywność, a zatem niższe dochody. W dłuższej perspektywie wsparcie to będzie zapobiegać wyludnianiu się obszarów ONW i zapewniać ciągłość rolniczego użytkowania ziemi. W Polsce obszary ONW stanowią 56,53% powierzchni użytków rolnych. Zdecydowana ich większość (52,31%) przypada na obszary nizinne (I i II), co wynika z charakteru środowiska przyrodniczego kraju.

W ramach delimitacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania wydzielono: obszary górskie, obszary ze specyficznymi utrudnieniami i obszary nizinne. Każdy z tych typów kwalifikowany był na podstawie oddzielnych kryteriów. W przypadku Polski za obszary górskie uznaje się obszary charakteryzujące się znacznymi ograniczeniami możliwości użytkowania gruntów i dużym wzrostem kosztów produkcji w związku z występowaniem mniej korzystnych niż w nizinnej części Polski warunków klimatycznych, krótszego okresu wegetacyjnego oraz zbyt stromych zboczy do użycia sprzętu mechanicznego lub wymagających użycia bardzo drogiego sprzętu specjalistycznego. Do obszarów górskich, gdzie produkcja rolna jest utrudniona ze względu na niekorzystne warunki klimatyczne i ukształtowanie terenu, zaliczono te gminy i obręby ewidencyjne, w których ponad połowa użytków rolnych leży na wysokości powyżej 500 m n.p.m. Obszary ze specyficznymi, naturalnymi utrudnieniami obejmują gminy i obręby geodezyjne rejonów podgórskich, gdzie co najmniej połowa użytków rolnych znajduje się powyżej 350 m n.p.m. Ponadto na tych obszarach występują złożone problemy wynikające z rozdrobnionej struktury agrarnej i niekorzystnej rzeźby terenu, a jednocześnie mają one duże znaczenie dla rozwoju turystyki, zachowania krajobrazu i ochrony dziedzictwa kulturowego. Gminy zaliczone do tych obszarów powinny spełnić co najmniej dwa spośród czterech kryteriów – średnia powierzchnia gospodarstw wynosząca poniżej 7,5 ha, gleby zagrożone erozją wodną, udział gospodarstw rolnych, które zaprzestały produkcji rolnej, wynoszący powyżej 25% wszystkich gospodarstw udział trwałych użytków zielonych wynoszący powyżej 40% w strukturze użytkowania gruntów (www.minrol.gov.pl). Natomiast obszary nizinne charakteryzuje występowanie ograniczeń produktywności rolnictwa związane z niską jakością gleb, niekorzystnymi warunkami klimatycznymi i wodnymi, niesprzyjającą rzeźbą terenu oraz wskaźnikiem demograficznym i znacznym udziałem ludności rolniczej. Zasięg ONW typu nizinnego wyznaczono za pomocą kryteriów demograficznych i wskaźnika waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (tab. 1). Obszary ONW typu nizinnego zostały podzielone na dwie strefy: strefę typu pierwszego i typu drugiego.

Tabela 1

Kryteria wydzielenia ONW na obszarach nizinnych

Table 1

Criteria for secretion LFA in lowland areas

Czynniki demograficzne		Wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (WWRPP)			
Gęstość zaludnienia (osób/km ²)	% ludności w gospodarstwach	< 52	52-56	56-66	66-72,5
		warunki skrajnie niekorzystne	warunki niekorzystne	znaczne utrudnienia	utrudnienia
< 25		Nizinne II	Nizinne I	Nizinne I	Nizinne I
25-40	> 33%	Nizinne II	Nizinne I	Nizinne I	Nizinne I
40-60	> 50%	Nizinne II	Nizinne I	Nizinne I	
60-75	> 66%	Nizinne II	Nizinne I		
> 75	> 66%				

Źródło: opracowane na podstawie Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Polski na lata 2004-2006 i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013, www.minrol.gov.pl, www.lfa.iung.pulawy.pl z dnia 5.05.2016

Dla każdej ze stref przysługuje inna stawka płatności, wyliczona na podstawie rzeczywistych różnic w osiągniętych dochodach z produkcji rolniczej na obszarach ONW i obszarach referencyjnych, tj. znajdujących się poza strefami ONW. Roczna płatność otrzymywana przez beneficjentów stanowi iloczyn stawki dla danego typu ONW oraz liczby hektarów zgłaszanych we wniosku, z uwzględnieniem degresywności. Najwyższa stawka płatności ONW, wynosząca obecnie 450 zł na 1 ha, przysługuje rolnikom gospodarującym na obszarach górskich. Dopłatę w wysokości 264 zł na 1 ha otrzymują beneficjenci prowadzący działalność na obszarach należących do II strefy nizinnej oraz obszarach ze specyficznymi naturalnymi utrudnieniami. Najniższa stawka dopłat wynosi 179 zł na 1 ha gruntu i obowiązuje na obszarach nizinnych należących do strefy I. Dodać należy, iż w pierwszym (2004-2006), jak i drugim (2007-2013) okresie programowania stawki płatności pozostały na niezmienionym poziomie. W obecnym PROW 2014-2020 zwiększeniu, na poziomie 40%, uległa jedynie stawka do ONW typu górskiego (tab. 2). Stawki płatności zostały zróżnicowane w zależności od typu obszaru ONW w celu właściwego uwzględnienia siły ograniczeń naturalnych dla produkcji rolnej na danym obszarze, co powinno zapewnić właściwą skuteczność w przeciwdziałaniu porzucania gruntów i utraty różnorodności biologicznej.

Płatności ONW podlegają degresywności na poziomie gospodarstwa w zależności od łącznej powierzchni działek rolnych lub ich części objętych pomocą.

Tabela 2

Stawki płatności w poszczególnych typach ONW

Table 2

The payment rate in different types of LFA

Typ ONW		Wysokość dopłaty (zł/ha/rok)		
		PROW 2004-2006	PROW 2007-2013	PROW 2014-2020
		320	320	450
nizinne	strefa I	179	179	179
	strefa II	264	264	264
		264	264	264

Źródło: opracowane na podstawie www.minrol.gov.pl

Płatności z tytułu ONW do 2009 roku były związane z obowiązkiem spełniania wymogów Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej³. Od 2010 roku pełna płatność ONW przysługuje, jeśli użytkownik gospodarstwa przestrzega norm i wymogów zarządzania (*cross compliance*) przez cały rok kalendarzowy. W przypadku nieprzestrzegania przez rolnika tych zasad kwota przyznawanych płatności ulega zmniejszeniu⁴. Podkreślić należy to, iż m.in. w przypadku wsparcia ONW PROW na lata 2014-2020 zmienił progi degresywności pomocy, tym samym od 2015 roku stały się one już bardziej restrykcyjne (tab. 3). Powierzchnie powyżej 75 ha pozbawiono całkowicie płatności z tytułu gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach.

Tabela 3

Degresywność dopłat wyrównawczych z tytułu ONW na poziomie gospodarstwa

Table 3

Degressive character of compensatory payments under LFA on farms

Dopłata wyrównawcza ONW (% płatności za każdy ha)	Areał gospodarstwa (ha)	
	do 2014 roku	od 2015 roku
100	1,00-50,00	1,00-25,00
50	50,01-100,00	25,01-50,00
25	100,01-300,00	50,01-75,00
-	powyżej 300,00	powyżej 75,00

Źródło: opracowane na podstawie www.arimr.gov.pl

³ Kodeks Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej stanowi bardzo szczegółowy zbiór kilkudziesięciu standardów dotyczących wymogów związanych z racjonalną gospodarką nawozami, ściekami, osadami ściekowymi, ochroną wód i gleb, przechowywaniem środków ochrony roślin, zachowaniem cennych siedlisk i gatunków występujących na obszarach rolnych oraz ochroną walorów krajobrazu.

⁴ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie wykazu wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy (M.P. Nr 17, poz. 224).

Degresywność dopłat została ustalona w wyniku analizy poszczególnych typów i grup obszarowych gospodarstw, przy uwzględnieniu korzyści osiąganych przez duże gospodarstwa w wyniku skali prowadzonej produkcji.

Obecnie pomoc finansową z tytułu ONW przyznaje się na warunkach określonych w PROW 2014-2020, tj. w przypadku, gdy:

- beneficjent (rolnik aktywny zawodowo) jest posiadaczem gospodarstwa rolnego położonego w granicach Rzeczypospolitej Polskiej i prowadzi działalność rolniczą na obszarach ONW;
- działki rolne, których dotyczy pomoc, są użytkowane jako użytki rolne, a ich powierzchnia nie może być mniejsza niż 0,1 ha;
- powierzchnia użytków rolnych położonych na obszarach ONW należących do danego gospodarstwa rolnego wynosi co najmniej 1 ha.

Stosowane dopłaty stanowią rekompensatę dla gospodarstw za poniesione koszty i utracone korzyści w wyniku prowadzenia działalności rolniczej w gorszych warunkach agroekologicznych w stosunku do gospodarstw posiadających użytki rolne na dobrych glebach.

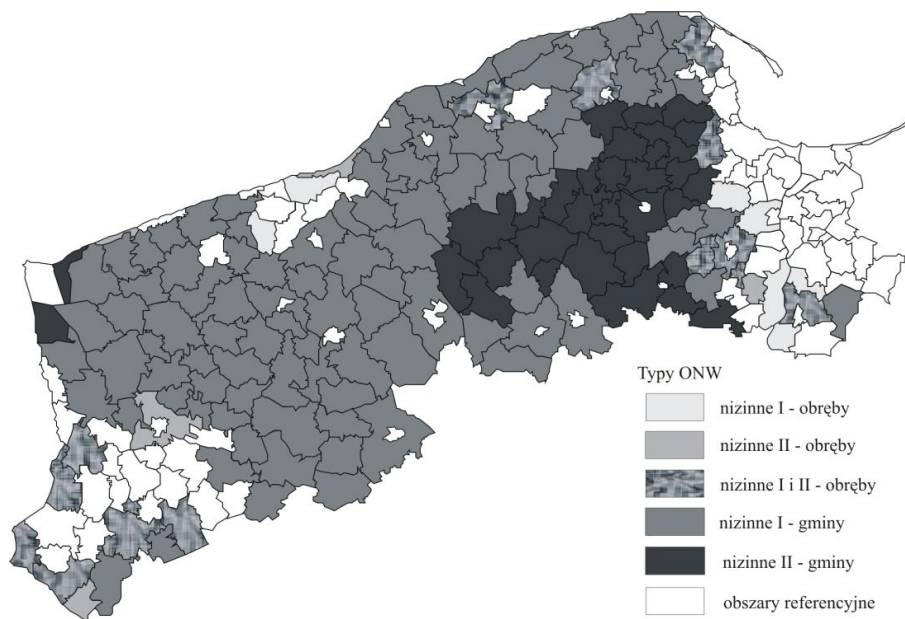
Dopłaty kompensacyjne w regionie pomorskim

Według danych Instytutu Upraw Nawożenia i Gleboznawstwa (IUNG) w 2004 roku w Polsce było blisko 11 mln ha UR sklasyfikowanych jako obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Największy udział powierzchni użytków rolnych wystąpił w województwach: podlaskim i warmińsko-mazurskim i wyniósł odpowiednio 97,6 i 83,2%. W regionie pomorskim ich udział był niższy – w województwie zachodniopomorskim stanowił 75,2%, a pomorskim 65,8% (*Wstępna analiza... 2009*).

Spośród wyróżnionych w ramach delimitacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w przypadku regionu pomorskiego element systemu ONW stanowią wyłącznie obszary nizinne, zakwalifikowane do strefy I i II. Do obszarów tych zaliczono całe gminy lub obręby w gminach (ryc. 1). W województwie zachodniopomorskim największą powierzchnię zajmują gminy zaliczone do ONW nizinnych I typu (66 gmin). Niewielki jest natomiast udział obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania nizinnych typu II (3 gminy). Na terenie województwa pomorskiego ich udział jest zdecydowanie wyższy, gdyż do tego typu w całości należy 30 gmin. Niewiele niższy jest także udział ONW nizinnych I typu (28 gmin). Warto dodać, iż brak obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (obszary referencyjne) cechował tereny silnie zurbanizowane, jak również rejony rozwoju intensywnego rolnictwa.

Najwyższy w regionie potencjał agroekologiczny (wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej – wwrpp powyżej 80 pkt) na terenie województwa pomorskiego mają: Żuławy Wiślane i Dolina Dolnej Wisły, zaś wysoki – obszary na północy (Równina Słupska, Wysoczyzna Damnicka, Wysoczyzna Żarnowiecka) oraz na południu (Pojezierze Krajeńskie). W województwie zachodniopomorskim najbardziej korzystne warunki środowiska przyrodniczego występują w południo-

wo-zachodniej części województwa. Przeciętna wartość wskaźnika waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej Pomorza nie odbiega znacznie od średniej krajowej (66,6 pkt) i wynosi dla województwa zachodniopomorskiego 67,5 pkt, a dla pomorskiego – 66,2 pkt. Obszary o maksymalnym wskaźniku charakteryzują się przede wszystkim zgrupowaniem gleb o najwyższej i wysokiej przydatności, wysokim udziałem użytków rolnych, a także rozwiniętą i utrwaloną przez lata funkcją rolną z przetwórstwem rolno-spożywczym. W znaczeniu rolniczym najlepsze gleby i warunki produkcyjne występują na Żuławach i Powiślu, gdzie przeważają mady, gleby bagienne i brunatne (Czapiewska 2015).



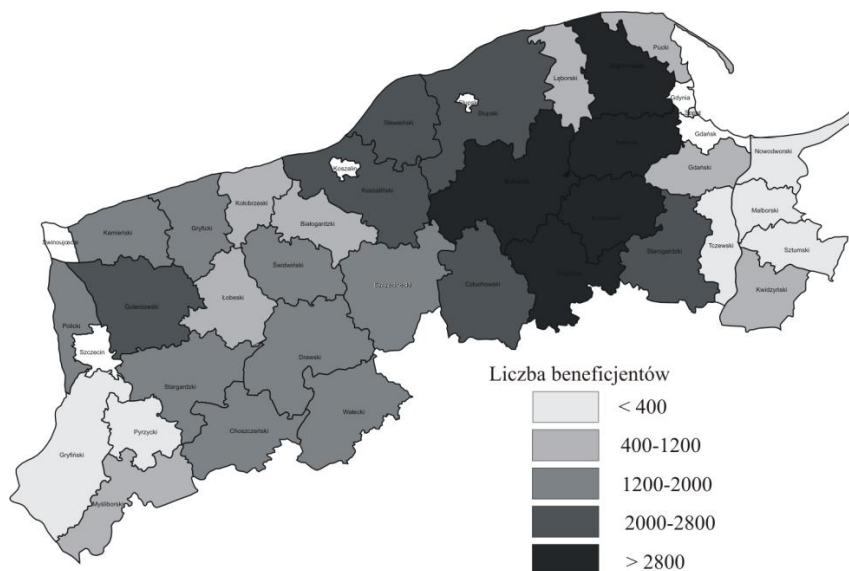
Ryc. 1. Obszary ONW w gminach województwa pomorskiego i zachodniopomorskiego
Fig. 1. LFA areas in Pomerania voivodeship and West Pomerania voivodeship communes

Źródło: opracowane na podstawie Załącznika 1 do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013, www.arimr.gov.pl

W celu uzyskania płatności z tytułu wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania rolnicy zobowiązani byli do corocznego składania stosownych wniosków (łącznie z wnioskiem o przyznanie płatności bezpośrednich). W pierwszym roku członkostwa Polski w Unii Europejskiej w skali kraju przyznano ich niespełna 630 tys. (Rudnicki 2010). Z danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁵ wynika, iż w kampanii 2014 roku liczba wniosków złożonych przez użytkowników gospodarstw wyniosła już blisko 740 tys., a zatem wzrosła o około 17%. Podobna tendencja wystąpiła w przypadku woje-

⁵ Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2015 rok, Departament Analiz i Sprawozdawczości 2016.

wództwa zachodniopomorskiego – 16,5% w okresie 2004-2014. Natomiast o prawie 10% wyższy wzrost liczby beneficjentów w porównaniu z zachodniopomorskim odnotowano w województwie pomorskim (tab. 4). Odsetek wniosków o płatności z tytułu ONW złożonych w regionie pomorskim stanowił zaledwie 6% ogólnej ich liczby w kraju i od 2004 roku wzrósł jedynie o 0,2 punkta procentowego (5,8%). W województwie pomorskim użytkownicy gospodarstw składają zdecydowanie więcej wniosków aniżeli w zachodniopomorskim. Zróżnicowanie to widoczne jest także w skali regionu (ryc. 2). O płatności z tytułu ONW ubiegało się w 2015 roku najczęściej rolników z powiatów zlokalizowanych na terenie województwa pomorskiego – kartuskiego (5404 wnioski), bytowskiego (4121), kościerskiego (3627) i chojnickiego (3256). Z kolei najmniej wniosków o dopłaty wyrównawcze składają użytkownicy gospodarstw z obszarów charakteryzujących się najlepszymi warunkami glebowymi w regionie, jak powiaty: nowodworski (11 wniosków), malborski (31), sztumski (50) czy pyrzycki (28) w województwie zachodniopomorskim.



Ryc. 2. Liczba złożonych wniosków o dopłaty wyrównawcze w regionie pomorskim (stan z 31.12.2015 r.)

Fig. 2. The number of applications for compensatory payments in the Pomeranian region (31.12.2015)

Źródło: opracowane na podstawie GUS, Bank Danych Lokalnych, www.gus.gov.pl z dnia 12.05.2016

Zróżnicowanie przestrzenne aktywności gospodarstw rolnych w zakresie pozyskiwania świadczeń z tytułu wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania odzwierciedla udział złożonych wniosków o płatność ONW w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych regionu pomorskiego⁶.

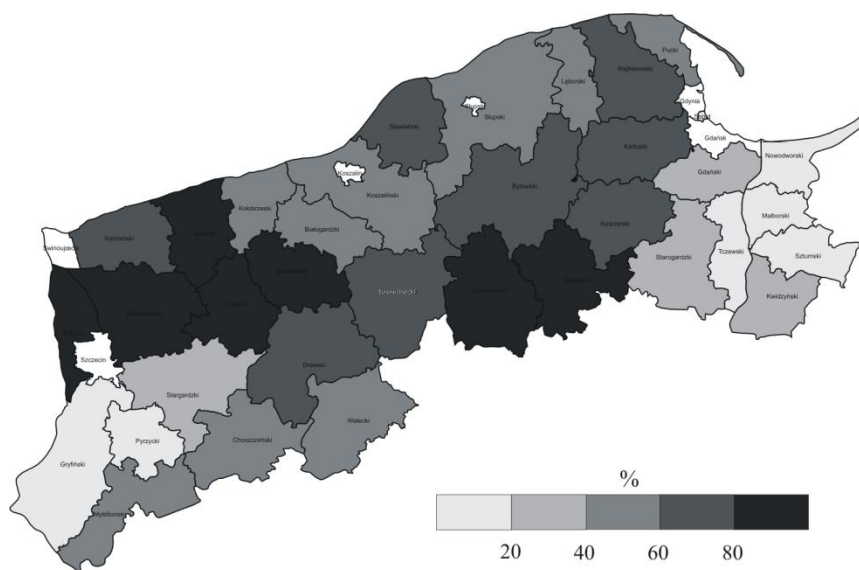
⁶ Według wyników Powszechnego Spisu Rolnego 2010.

Tabela 4
Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania w regionie pomorskim w latach 2004-2014
Table 4
Supporting agricultural activity in less favored areas in the Pomeranian region in 2004-2014

Wyszczególnienie	Kampanie										Zmiana 2004-2014	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013		2014
	Liczba złożonych wniosków											
Polska	628 762	706 409	717 601	756 344	755 658	751 203	734 433	728 161	730 086	729 429	736 915	117,2
Województwo pomorskie	19 672	22 642	23 230	24 129	24 397	24 322	24 156	24 181	24 429	24 579	24 853	126,3
Województwo zachodniopomorskie	16 701	18 315	18 726	19 124	18 857	18 795	18 619	18 738	19 034	19 172	19 469	116,5
	Kwota zrealizowanych płatności (tys. zł)											
Polska	1 144 945,3	1 268 083,4	1 295 235,0	1 343 651,8	1 359 773,1	1 353 078,8	1 351 282,4	1 353 472,2	1 364 148,1	1 370 648,1	1 381 793,5	120,7
Województwo pomorskie	55 638,7	61 473,6	63 500,2	65 231,3	66 538,4	66 439,4	67 021,4	67 606,5	68 430,4	68 987,2	69 489,6	124,9
Województwo zachodniopomorskie	51 852,9	56 235,3	58 156,0	60 065,4	60 873,5	61 289,9	62 399,3	63 366,5	64 775,9	65 792,8	66 399,3	128,0
	Powierzchnia deklarowana (ha)											
Polska	6 439 309,3	7 058 856,1	7 191 773,6	7 438 127,2	7 545 609,1	7 252 745,9	7 207 523,7	7 209 281,9	7 264 975,3	7 320 528,8	7 400 170,0	114,9
Województwo pomorskie	315 675,3	343 144,8	353 616,3	362 959,5	365 279,2	351 414,3	352 143,2	357 589,5	360 936,1	364 159,4	369 383,2	117,0
Województwo zachodniopomorskie	452 819,3	482 856,3	489 663,3	495 421,4	486 260,1	441 054,6	447 213,9	454 636,7	462 075,2	471 675,0	480 181,3	106,0

Źródło: opracowanie na podstawie Sprawozdań z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za lata 2006-2015, 2016

Wskaźnik ten w obu województwach był porównywalny (ponad 50%) i wyższy niż średnio w kraju (40,8%). W pomorskim wyniósł 51,6%, a zachodniopomorskim – 51,7%. Najniższy udział gospodarstw – beneficjentów ONW, nieprzekraczający nawet 5%, odnotowano w powiatach położonych w obrębie obszarów o najbardziej korzystnych warunkach przyrodniczych do rozwoju rolnictwa w badanym regionie (ryc. 3). Wymienić w tym względzie należy powiaty: nowodworski (0,6%), malborski (2,2%), sztumski (2,3%) i pyrzycki (1,0%). Wysoki poziom tego wskaźnika (powyżej 80%) charakteryzuje powiaty o warunkach przyrodniczych ogólnie nieprzychylnych prowadzeniu działalności rolniczej (powiaty: świdwiński, łobeski, goleniowski, gryficki, policki – w województwie zachodniopomorskim oraz człuchowski i chojnicki – w pomorskim). Warto dodać, iż w przypadku powiatu chojnickiego wskaźnik ten wyniósł aż 95,3% i był najwyższy w skali regionu.



Ryc. 3. Średnia liczba składanych wniosków o płatność ONW w stosunku do ogólnej liczby gospodarstw w regionie pomorskim (stan z 31.12.2015 r.)

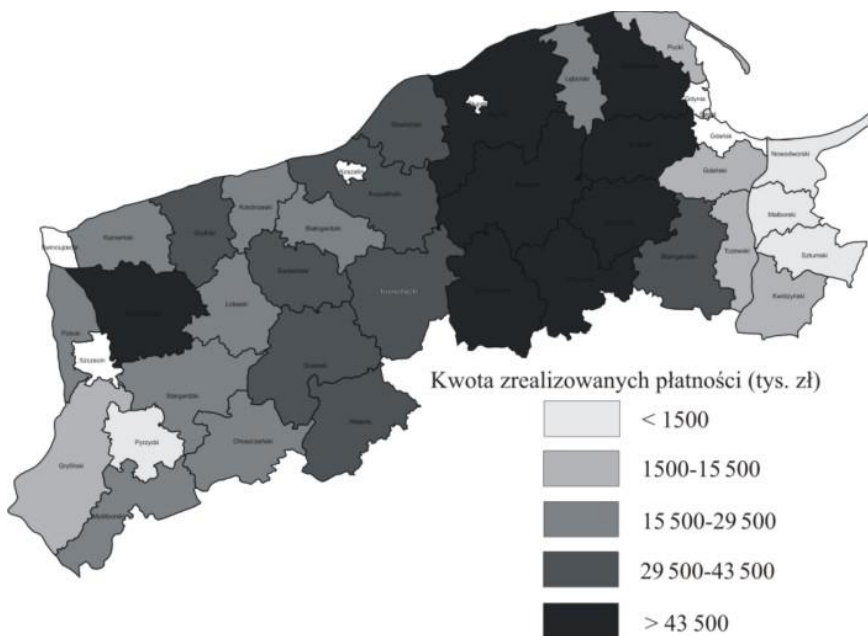
Fig. 3. The average number of applications for LFA payments in relation to the total number of farms in the Pomeranian region (31.12.2015)

Źródło: opracowane na podstawie GUS, Bank Danych Lokalnych, www.gus.gov.pl

W pierwszej kampanii (2004 r.) w regionie pomorskim wsparciem ONW objęto 768 494,6 ha powierzchni użytków rolnych, co stanowiło 11,2% ogółu powierzchni deklarowanej do tego typu płatności w skali kraju (tab. 4). We wnioskach złożonych przez rolników w 2014 roku powierzchnia użytków rolnych w skali regionu wyniosła już 849 564,5 ha, a zatem uwidoczniła się tendencja wzrostowa (10,5%). W badanym okresie (2004-2014) w województwie pomorskim wzrost powierzchni UR w ramach dopłat kompensacyjnych był wyraźnie wyższy (17%) niż w zachodniopomorskim (6%). W 2014 roku odsetek gruntów zadeklarowanych przez rolników

do płatności ONW w stosunku do ogólnej uprawnionej powierzchni użytków rolnych w kraju był porównywalny ze średnią dla Polski (47,7%) i wynosił w województwie pomorskim 45,6%, a zachodniopomorskim 48,9%.

Prezentowana forma wsparcia nie należy do typowo inwestycyjnych, niemniej jednak z tego tytułu do gospodarstw rolnych położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania co roku wpływają określone kwoty pieniędzy. W 2004 roku w ramach dopłat wyrównawczych ONW wypłacono rolnikom z regionu pomorskiego niespełna 107,5 mln złotych, co stanowiło 9,4% ogółu zrealizowanych płatności ONW w kraju. Płatności finansowane były ze środków PROW 2004-2006 oraz z PROW 2007-2013. W kampanii 2014 do użytkowników pomorskich gospodarstw w ramach wsparcia ONW trafiło blisko 136 mln złotych, tj. o 26,4% więcej w stosunku do 2004 roku. Poziom płatności wykazuje znaczne zróżnicowanie w skali regionu (ryc. 4). Największe środki finansowe zasilają budżety rolników gospodarujących na terenie powiatów województwa pomorskiego: bytowskiego (87 271 629 zł), kartuskiego (81 177 083 zł), kościerskiego (65 865 729 zł) i chojnickiego (63 201 640 zł). Z kolei najniższe kwoty zrealizowanych płatności analogicznie cechują powiaty: nowodworski (46 601 zł), malborski (398 640 zł), sztumski (777 165 zł) oraz przyzyczny (504 577 zł).



Ryc. 4. Płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w regionie pomorskim (stan na 31.12.2015 r.)

Fig. 4. Less favoured areas payments in the Pomeranian region (31.12.2015)

Źródło: opracowane na podstawie GUS, Bank Danych Lokalnych, www.gus.gov.pl

Podsumowanie

Od czasu wprowadzenia dopłat bezpośrednich w 2004 roku rolnicy mogą ubiegać się również o wsparcie finansowe z tytułu działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). W ramach tego instrumentu wspierane są gospodarstwa rolne zlokalizowane na terenach, na których produkcja rolnicza jest utrudniona ze względu na niekorzystne warunki środowiskowe. Zdaniem Roszkowskiej-Mądrej (2010a, b) przy racjonalnym gospodarowaniu zasobami na ONW można zmniejszyć koszty produkcji rolniczej do poziomów uzasadnionych przyrodniczo i ekonomicznie. Podstawowym priorytetem stosowania działania ONW jest wyrównywanie szans rozwoju obszarów wiejskich. Dopłaty mają stanowić wyrównanie finansowe dla gospodarstw za istniejące utrudnienia przyrodnicze w stosunku do gospodarstw posiadających lepsze warunki agroekologiczne oraz mają przeciwdziałać wyludnianiu się obszarów wiejskich i ztracaniu ich rolniczego charakteru. Pomoc ta ma zapewnić ciągłość użytkowania ziemi w celach rolniczych, a tym samym utrzymać żywotność obszarów wiejskich, zachować ich walory krajozobrazowe, promować rolnictwo przyjazne dla środowiska oraz poprawić spójność społeczno-gospodarczą regionów (*Plan rozwoju... 2006*).

Z punktu widzenia oddziaływania na środowisko wprowadzenie dopłat wyrównawczych dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania zahamowało zaznaczający się tam proces likwidacji gospodarstw rolnych, które cechowały się bardziej – w porównaniu z gospodarstwami poza ONW – zrównoważonym pod względem ekologicznym systemem gospodarowania, przyczyniającym się do ochrony dużej części cennych przyrodniczo obszarów Polski. Jednakże obok wysokiej, z punktu widzenia celów środowiskowych, oceny ONW gospodarstwa rolne tam funkcjonujące z reguły były słabe ekonomicznie, a rodziny rolnicze utrzymywały się głównie ze źródeł pozarolniczych (Rudnicki 2010).

W regionie pomorskim od 2004 roku wzrosła liczba beneficjentów oraz wielkość zrealizowanych płatności ONW, co pokazuje, że są to ważne środki, które w odpowiedni sposób wykorzystane w gospodarstwach rolnych mogą je doinwestować. Z obserwacji wynika, iż wpłynęły one także na ponowne zagospodarowywanie gruntów uprzednio wyłączonych z upraw.

Zdaniem B. Grzebyk (2012) wpływ działania ONW na rozwój regionalny nie zawsze przyczyniał się do wzrostu gospodarczego ze względu na swój specyficzny charakter, czyli subsydium do czynnika produkcji. Działanie ONW ma dość pasywny charakter. Jego wpływ na poprawę konkurencyjności rolnictwa jest podobny do sytuacji obserwowanej w przypadku dopłat bezpośrednich, gdy ich działanie zwiększające konkurencyjność pojawia się dopiero w gospodarstwach większych obszaro-wo, dysponujących dochodami pokrywającymi oczekiwania konsumpcyjne rodzin rolników. Zgodnie z założeniami w PROW 2014-2020 od 2018 roku mają się zmienić kryteria wyznaczania poszczególnych obszarów ONW – zostaną wprowadzone tzw. kryteria biofizyczne. Można się zatem spodziewać, że powierzchnia obszarów ONW zmniejszy się.

Literatura

- Czapiewska G., 2015, *Impact of Poland's accession to the European Union for the development of organic farming of the Pomerania*, *Intercathedra*, 31, 4, s. 17-27
- Czapiewski K., Niewęglowska G., Stolbova M., 2008, *Obszary o niekorzystnym gospodarowaniu w rolnictwie. Stan obecny i wnioski na przyszłość*. W: *Raport Programu Wieloletniego 2005-2009. Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, red. G. Niewęglowska, 95, Warszawa
- Grzebyk B., 2012, *Dopłaty kompensacyjne jako instrument wsparcia regionalnego rozwoju obszarów wiejskich Polski*, *Nierówności gospodarcze a wzrost gospodarczy*, 29, s. 145-154
- Klepacka-Kołodziejska D., 2009, *Wspieranie obszarów wiejskich o niekorzystnych warunkach gospodarowania w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa
- Kutkowska B., 2006, *Ocena skuteczności wspierania gospodarstw rolnych położonych na terenach ONW na Dolnym Śląsku*, *Wieś i Rolnictwo*, 4 (133), s. 90-102
- Kutkowska B., Berbeka T., 2014, *Wspieranie rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) na przykładzie rolnictwa Sudetów*, *Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich*, 101, 2, s. 55-69
- Obszary wiejskie w Polsce w 2014 roku*, 2016, GUS, Warszawa-Olsztyn
- Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie wykazu wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy* (M.P. Nr 17, poz. 224)
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Polski na lata 2004-2006*, 2006, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, 2016, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa
- Roszkowska-Mądra B., 2010a, *Instrument ONW – dylematy wyznaczania jego granic*, *Roczniki Naukowe SERiA*, 12, 1
- Roszkowska-Mądra B., 2010b, *Obszary wiejskie o niekorzystnych warunkach gospodarowania w aspekcie ich zrównoważonego rozwoju*, Białystok
- Rozporządzenia Rady Ministrów z 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej programem rozwoju obszarów wiejskich* (Dz.U. 2004, nr 73, poz. 657)
- Rudnicki R., 2010, *Zróżnicowanie przestrzenne wykorzystania funduszy Unii Europejskiej przez gospodarstwa rolne w Polsce*, Poznań
- Rudnicki R., 2016a, *Rolnictwo Polski. Studium statystyczno-przestrzenne, lata 2002-2010* Toruń
- Rudnicki R., 2016b, *Spatial structure of Polish agriculture conditioned by Common Agriculture Policy instruments*, Toruń
- Schwarz G. i in., 2007, *Review of the Less Favoured Area Support Scheme in Scotland: Past impact and future options*. W: *Less Favoured Areas for Agriculture and Rural Areas*, red. M. Stolbova, Praga, s. 57-70
- Sprawozdania z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za lata 2006-2015*, 2016, opracowanie Departamentu Analiz i Sprawozdawczości ARiMR, Warszawa
- Wstępna analiza realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 – część 2*, 2009, opracowanie Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa
- www.arimr.gov.pl z dnia 9.05.2016

www.farmer.pl z dnia 9.05.2016
www.gus.gov.pl z dnia 12.05.2016
www.minrol.gov.pl z dnia 10.05.2016
www.lfa.iung.pulawy.pl z dnia 5.05.2016

Summary

The present thesis attempts to estimate the influence of one of the common instruments of farming policy (WPR) of the European Union which are countervailing charges for arable farms located in less favoured areas in the Pomeranian region (Pomerania voivodeship and West Pomerania voivodeship). The paper presents the main features of the LFA measure and its impact on regional development. In the Pomeranian region since 2004 it has increased the number of beneficiaries, as well as the quantity of the LFA payments, which shows that these are important measures that adequately used on farms can be to invest.

