

ROZWÓJ ROLNICTWA W GÓRACH Z PERSPEKTYWY PRAC PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Wiesław Musiał

Uniwersytet Rolniczy im. H. Kołłątaja w Krakowie

Streszczenie. W opracowaniu podjęto problem kreacji nowej polityki wobec obszarów górskich, a zwłaszcza rolnictwa, która jest przedmiotem obrad Parlamentu Europejskiego. Dokonano przeglądowej analizy trzech dokumentów odnoszących się do problematyki gospodarowania na obszarach górskich, w szczególności w odniesieniu do gospodarki rolnej. Podstawowym dokumentem rozważań jest projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji i perspektyw rolnictwa na obszarach górskich. Ponadto analizowano opinie Komisji Rozwoju Regionalnego i uzasadnienie do projektu rezolucji oraz projekt sprawozdania w sprawie wspólnej polityki rolnej po 2013 r. Dokumenty te powstały na kanwie debat dotyczących reformowania WPR, oraz zakresu i metod wsparcia rolnictwa i obszarów problemowych, w tym obszarów górskich, w nowej projekcji ekonomicznej 2013–2020. Wskazano w nich na potrzebę zachowania płatności bezpośrednich jako ważnego instrumentu zrównoważonego użytkowania ziemi rolniczej. Szczególne znaczenie mają rekompensaty finansowe za ponoszone nakłady związane z ekologią w rolnictwie, a także z podtrzymaniem użytkowania rolniczego trwałych użytków zielonych. Zwrócono uwagę na potrzebę doskonalenia obecnego systemu wspierania gór i poszukiwania w tym zakresie nowych instrumentów ekonomicznych.

Słowa kluczowe: rolnictwo w górach, Unia Europejska, reforma WPR

WSTĘP I UWAGI METODYCZNE

Państwa członkowskie Unii Europejskiej realizują politykę rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich opartą na wspólnotowym prawodawstwie. Ma ono charakter unifikacyjny, jeżeli polityka ta wprowadzana jest przez rozporządzenia Komisji Europejskiej lub Parlamentu Europejskiego. Może mieć także charakter harmonizacyjny, gdy wprowadzana jest przez mniej restrykcyjne akty prawne, jakimi są dyrektywy. To właśnie dyrektywy były w latach 50. i 60. głównymi aktami prawnymi, przez które wprowadzono na ówczesnym obszarze EWG wspólne przedsięwzięcia z zakresu wspierania rozwoju rolnictwa,

Adres do korespondencji – Corresponding author: Wiesław Musiał, Uniwersytet Rolniczy im. H. Kołłątaja w Krakowie, Instytut Ekonomiczno-Społeczny, Zakład Ekonomiki i Organizacji Rolnictwa, Al. Mickiewicza 21, 31-120 Kraków, e-mail: rrmusial@cyf-kr.edu.pl

a także kształtowania i ochrony rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Jednakże zacieśnianie więzi gospodarczych pomiędzy państwami członkowskimi i wzrastające wymogi dyscyplinujące w zakresie wdrażania nowych, wspólnie podejmowanych programów i inicjatyw gospodarczych powodowały, że współcześnie polityka ta kształtowana jest głównie przez rozporządzenia. Obecnie wspólna polityka rolna, a także polityka strukturalna mają decydujące znaczenie w zakresie kształtowania kluczowych aktów prawnych dotyczących krajowej legislatury państw członkowskich UE dotyczącej agrobiznesu. Stąd też stosowanie prawodawstwa Unii Europejskiej i jego znajomość przez różne instytucje wdrażające, wspierające, popularyzujące, a nade wszystko przedsiębiorców i rolników ma kluczowe znaczenie w procesie korzystania ze wsparcia, a stąd kreacji przemian i rozwoju. Bardzo ważne stało się także aktywne uczestnictwo krajów członkowskich, przedstawicieli poszczególnych branż gospodarki i organizacji społeczno-zawodowych w kształtowaniu kolejnych projekcji reform polityki gospodarczej obszaru Unii Europejskiej. Ważną rolę w kształtowaniu tej polityki odgrywa obecnie Parlament Europejski, który poza Komisją Europejską i Radą Unii Europejskiej współdecyduje o kierunkach reform i jakości przyjmowanych aktów prawnych.

W opracowaniu podjęto problem kreacji nowej polityki wobec obszarów górskich, a zwłaszcza rolnictwa, która jest przedmiotem obrad Parlamentu Europejskiego. Dokonano przeglądowej analizy trzech dokumentów odnoszących się do problematyki gospodarowania na obszarach górskich, zwłaszcza w odniesieniu do gospodarki rolnej. Podstawowym dokumentem rozważań jest projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji i perspektyw rolnictwa na obszarach górskich. Ponadto analizowano opinie Komisji Rozwoju Regionalnego i uzasadnienie do projektu rezolucji oraz projekt sprawozdania w sprawie wspólnej polityki rolnej po 2013 r.

ROLNICTWO NA OBSZARACH GÓRSKICH JAKO PRZEDMIOT ZAINTERESOWANIA UNII EUROPEJSKIEJ

W większości europejskich krajów, zwłaszcza górskich, w różnych okresach historycznych powstawały autonomiczne systemy udzielania, zwykle niewielkiego wsparcia dla obszarów peryferyjnych, zapóźnionych w rozwoju oraz górskich. Kilkaset lat temu, miejscowi panujący starali się utrzymać (lub przerwać, gdy zachodziła taka potrzeba ze względu na działania wojenne) nawet na obszarach peryferyjnych drożność szlaków komunikacyjnych, spławność rzek i miejscową bazę żywnościową. Budowano drogi, mosty, stacje graniczne, ceniona była także liczna populacja ludności, która opanowywała przestrzeń rolno-leśną, tworząc osiedla i warsztaty rzemieślnicze. Wytwarzane w górach wyroby rzemieślnicze, zwłaszcza z przerobu drewna, żelaza, szkła, a także produkty rolne mające cechy trwałości, np. sery twarde, z czasem stanowiły dla ludności miejscowej ważne źródło pozyskiwania dochodów z ich sprzedaży do miast czy też z racji wywozu za granicę. W górach europejskich licznie hodowano zwierzęta pociągowe, które cenione były za swe cechy przydatności do prac polowych, dobre przystosowanie do trudnych warunków środowiska. Stąd też za konie robocze (i pociągowe), a także bydło (byczki i wolce) pochodzące z gór płacono wyższą cenę niż za podobne zwierzęta oferowane do sprzedaży z terenów nizinnych [Musiał 2008].

Gdy świadczona przez państwo pomoc dla obszarów górskich miała charakter regionalny i odnosiła się niemal do wszystkich mieszkańców danego terenu, wówczas nie było problemu z ustalaniem kryteriów do jej udzielania. W sytuacji klęsk żywiołowych czy potrzeby karczowania lasów udzielano wsparcia dla ludności miejscowej lub wynagradzano ją za prace wykonywane na rzecz poprawy swojego bytu i środowiska, ale i dlatego, że praca ta czyniona była w interesie państwa. Zróżnicowanie przyrodnicze, społeczne i produkcyjne, a stąd i potrzeba zindywidualizowania wspierania zwłaszcza podmiotów gospodarczych, z czasem stworzyły konieczność wypracowania zasad i kryteriów przydziału i podziału środków wsparcia, zwykle społecznego i ekonomicznego. W szczególności problem ten odnosi się do obszarów wiejskich i rolnictwa z uwagi na zróżnicowanie przyrodnicze środowiska, w którym prowadzona jest produkcja, na którą nakłada się zmienność ilości i wielkości podmiotów wsparcia, sposobów użytkowania ziemi, kierunków produkcji rolniczej i pozarolniczej, sposobów gospodarowania, a także poziomu życia mieszkańców [Klepacka-Kołodziejaska 2009].

W polityce rolnej UE problematyka dotycząca gospodarki rolnej na terenach problematycznych gospodarczo, w tym także górskich, stanowi ważne zagadnienie zainteresowania państw członkowskich. Przepisy Traktatu Rzymskiego [D'Aloja 1993] stanowią, że *przy ustalaniu wspólnej polityki rolnej i specjalnych rozwiązań, jakie może ona implikować, należy mieć na uwadze szczególnie charakter działalności rolniczej wynikającej ze struktury socjalnej rolnictwa oraz dysparytetów strukturalnych i naturalnych między różnymi regionami rolniczymi*. Rozwinięciem uznania w polityce rolnej szczególnej pozycji terenów problematycznych gospodarczo jest artykuł 42 Traktatu zezwalający (przez Radę) na *przyznawanie pomocy na ochronę gospodarstw upośledzonych przez warunki strukturalne lub naturalne*. W polityce ekonomicznej państw Wspólnoty wyodrębniono dwa odrębne tytuły prawne wspierania gospodarczego rolnictwa, tj. na podstawie kryteriów określających dysparytet warunków przyrodniczych, a także kryteria upośledzenia strukturalnego o charakterze regionalnym. W 1975 r. przyjęto fakultatywną dyrektywę nr 268/75 w sprawie rolnictwa górskiego i w strefach upośledzonych gospodarczo. Dyrektywa ta przyjęła ogólne kryteria delimitacji terenów górskich, stanowiąc, że określa je: *występowanie w związku z wysokością nad poziom morza bardzo trudnych warunków klimatycznych, przejawiających się skróceniem okresu wegetacji lub występowanie na niższej wysokości na większej części danego obszaru z boczny o silnym spadku, powodującym, że mechanizacja prac nie jest możliwa lub wymaga stosowania szczególnie kosztownego sprzętu, lub występowanie obu tych czynników łącznie, jeżeli rozmiary utrudnień każdego z nich są niższe*. Fakultatywność dyrektywy 268/75 dawała dużą swobodę kształtowania w tym zakresie polityki rolnej państw członkowskich, zarówno w dziedzinie opracowywania list stref górskich i upośledzonych, jak również w dziedzinie określania poziomu stosowanych odszkodowań wyrównawczych [Musiał 2004].

W ramach wprowadzenia w 1997 r. kolejnej unijnej reformy polityki rolnej i wiejskiej, określonej jako odpowiednio wspólna polityka rolna i polityka strukturalna, przyjęto Rozporządzenie Rady nr 950/97¹. Wyodrębniono w nim *schemat* dotyczący obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Za obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania uznano wówczas, podobnie jak w dyrektywie 268/75, obszary górskie,

¹Rozporządzenie Rady nr 950/97 z dnia 20 maja 1997 r. dotyczące podniesienia efektywności struktur rolnych.

tereny zagrożone depopulacją, oraz tzw. małe obszary (enklawy), które wyróżniają się istotnymi, lecz specyficznymi i występującymi lokalnie utrudnieniami w produkcji rolnej i w życiu mieszkańców subregionów. Kolejna, zbliżająca się reforma polityki rolnej i wiejskiej podjęła także kwestie prawne dotyczące obszarów problemowych [Musiał 2004]. Przygotowując Agendę 2000, Rada Unii Europejskiej przyjęła Rozporządzenie nr 1698/2005, dotyczące obszarów problemowych². Wyodrębniono w nim jako adresatów wsparcia obszary górskie, ale także nizinne (spełniające określone kryteria upośledzenia) oraz obszary o specyficznych, naturalnych niedogodnościach. W sposób jednoznaczny wskazano, że obszarami problemowymi mogą być również tereny położone na nizinach i niewykazujące specyficznych utrudnień topograficznych. Było to ważne z uwagi na fakt, że dotychczas poszczególne kraje członkowskie wspieranie skierowane do obszarów wiejskich, położonych poza pasmami góorskimi, mieściły w kategoriach „inne obszary znajdujące się w mniej korzystnej sytuacji” i obszary „podlegające specyficznym utrudnieniom”. Stanowiło to faktyczne usankcjonowanie istniejących wielu autonomicznych regulacji krajowych i umożliwienie rozszerzenia wsparcia dla rolniczych obszarów problemowych, znajdujących się w państwach pozbawionych gór lub na obszarach pozagórskich (np. wyżynnych) państw posiadających góry.

Kolejne akty prawne przyjmowane przez Wspólnotę Europejską akcentowały podobne, chociaż nie tożsame cele, dla których państwa członkowskie powinny (wg dyrektywy), a później także wdrażając rozporządzenia, wspierać obszary problemowe. Przyjęte w 2005 r. zmiany gospodarowania na obszarach problemowych w Unii Europejskiej zostały zawarte w Rozporządzeniu Rady 1698/2005³ w dużej części zawierających postanowienia wcześniejszych zapisów w zakresie delimitacji obszarów górskich. Kryteriami delimitacyjnymi są (art. 50 ust. 2) obszary o znaczących ograniczeniach w zakresie możliwości użytkowania gruntów i z uwagi na fakt ponoszenia większych kosztów pracy wynikających z *...bardzo trudnych warunków klimatycznych, w wyniku których ulega skróceniu okres wegetacji, oraz ...występowania na niższych wysokościach, na większej części danego obszaru zboczy zbyt stromych do użycia sprzętu mechanicznego lub wymagających użycia bardzo drogiego sprzętu specjalistycznego lub z powodu połączenia tych dwóch czynników w przypadku, gdy utrudnienie wynikające z każdego z czynników z osobna jest mniej dotkliwe, ale połączenie ich obu powoduje utrudnienia równorzędne.*

Podniesiono także maksymalnie stawkę płatności z tytułu utrudnień na obszarach górskich do 250 €/ha, obniżając jednocześnie stawkę płatności z tytułu utrudnień ONW inne niż górskie do 150 €/ha. Rozporządzenie to wprowadziło również zasadę degresywności świadczeń dla gospodarstw większych obszarowo. Progi powierzchni pozostawia jednak do ustalenia państwom członkowskim [Niewęgłowska 2008].

Ewolucja celów wspierania obszarów górskich (i innych obszarów problemowych) polegała głównie na włączaniu problematyki *stricte* środowiskowej (w tym ochrony krajobrazu), a następnie na szeroko rozumianej ochronie środowiska, w tym zrówno-

²Rozporządzenie Rady Wspólnoty Europejskiej nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

³Rozporządzenie rady (WE) 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

ważonych systemach rolniczych. Stąd można domniemywać, że dalsza ewolucja celów wspierania obszarów problemowych przebiegać będzie w kierunku wzmocnienia znaczenia problematyki ekologicznej. Spełnienie kryteriów ekologicznych warunkować będzie przyznawanie pakietu świadczeń, których celem będzie wzmocnienie gospodarcze subregionu, przy zachowaniu dostosowanej do warunków miejscowych gospodarki rolnej oraz dziedzictwa materialnego i kulturowego gór [Guba 2007].

PRACE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO NAD DOSKONALENIEM SYSTEMU WSPIERANIA ROLNICTWA OBSZARÓW GÓRSKICH

Chociaż polityka wspierania obszarów górskich na obszarach Unii Europejskiej ma długą tradycję, to wg opinii Komisji Rozwoju Regionalnego, przygotowanej dla Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego, jest ona artykułowana niewystarczająco jasno i niejednoznacznie. W opinii tej⁴ zawarte jest ubolewanie, że *...Komisja dotychczas nie opracowała kompleksowej strategii na rzecz skutecznego wsparcia regionów górskich i innych regionów cierpiących na skutek trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych* (pomimo licznych odnośnych wniosków ze strony Parlamentu Europejskiego). Zaproponowano, aby przyjmując jesienią 2008 r. nową Zieloną Księgę w odniesieniu do spójności terytorialnej w schemacie rozwoju przestrzeni wspólnotowej, przyjęto podejście terytorialne celem rozwiązywania specyficznych problemów, charakterystycznych dla obszarów górskich. Konieczne jest także przewidzenie na ten cel środków w następnym pakiecie legislacyjnym dotyczącym polityki strukturalnej. Zwrócono uwagę, aby Komisja Europejska opracowała zintegrowaną strategię europejską dla regionów górskich, co wymagać będzie szeroko zakrojonych konsultacji publicznych z władzami lokalnymi, regionalnymi, stowarzyszeniami oraz podmiotami gospodarczymi działającymi w górach. Komisja Rozwoju Regionalnego (PE) wskazuje państwu członkowskiemu na *...poprawę struktur i procedur udzielania pomocy finansowej mającej na celu wsparcie rozwoju regionów górskich, a jednocześnie uproszczenie procedur administracyjnych i dostępu do środków przeznaczonych na wsparcie ochrony i zrównoważonego wykorzystania zasobów terytorialnych, dziedzictwa kulturowego oraz zasobów przyrodniczych*. Zwrócono jednocześnie uwagę na kwestie ostrożnego stosowania odstępstw od ogólnych reguł wspierania rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w UE, podkreślając, że odstępstwa i specjalne środki wsparcia muszą się ograniczać do obszarów będących w szczególnie niekorzystnej sytuacji. Nie można więc dopuszczać, aby środki wsparcia *...prowadziły do zakłócenia konkurencyjności na rynkach rolnych*. Zwraca się także uwagę na konieczność nadania priorytetowego charakteru działaniom służącym zachowaniu dostatecznej gęstości zaludnienia w regionach górskich... *oraz konieczności opracowania środków na rzecz walki z pustoszeniem i przyciąganiem nowych mieszkańców....*

⁴Sprawozdanie w sprawie sytuacji i perspektyw w rolnictwie na obszarach górskich (2008/2066 (INI)). Parlament Europejski. Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego⁵ w sprawie sytuacji i perspektyw rolnictwa na obszarach górskich składa się z preambuły, w której podkreśla się rolę, wagę i specyfikę gór na obszarach UE, oraz 72 punktów, które mają charakter wezwań, podkreśleń, przypomnień, osądów i dorad. W dokumencie odniesiono się do konwencji alpejskiej i karpackiej, zwracając uwagę, że stanowią one już w pewnym stopniu europejskie instrumenty prawne służące ochronie obszarów górskich. Dokumenty te jednak nie są dotychczas ratyfikowane i stąd nie są należycie wdrażane. W związku z powyższym istnieją duże różnice w zakresie działań podejmowanych przez państwa członkowskie UE w odniesieniu do obszarów górskich (przede wszystkim gór wysokich i średnich), a działania te nie mają na celu rozwoju całościowego, lecz są ukierunkowane na rozwój czysto sektorowy. Do najważniejszych z punktu widzenia reformowania polityki rozwoju wyzwań i zadań dotyczących obszarów górskich Europy można zaliczyć:

- potrzebę odrębnego potraktowania obszarów górskich oraz konieczność stosowania zróżnicowania tych obszarów, zgodnie ze stopniem naturalnych utrudnień w gospodarowaniu (zwłaszcza na poziomie państw członkowskich),
- domaganie się w szczególności uwzględnienia wielofunkcyjności rolnictwa na obszarach górskich, w tym znaczenia rolników *...którzy są nie tylko producentami, lecz także prekursorami gospodarczymi dla innych sektorów*,
- wskazanie na szczególność i konieczność rekompensat finansowych za ponoszone nakłady związane z ekologią w rolnictwie i gospodarstwach na obszarach górskich.

Zwrócono uwagę, że całkowite oddzielenie płatności (dopłat bezpośrednich) od produkcji doprowadziłoby w górach do systematycznego ograniczania i porzucania przez rolników produkcji. Trudno będzie bowiem produkcję tę prowadzić wyłącznie na zasadach rynkowych, gdyż w konfrontacji z obszarami o korzystnych warunkach gospodarowania ich pozycja niemal zawsze pozostanie niekonkurencyjna. Stąd też podkreślono, że potrzeby wspierania obszarów górskich nie można zaspokoić wyłącznie przez finansowanie rozwoju obszarów wiejskich, lecz także przez adresowane wspieranie gospodarstw rolnych położonych na tych terenach. To postulatywne wskazanie odnieść można do licznych krytyków systemu wsparcia rolnictwa UE, w tym zwłaszcza wsparcia gospodarstw przez różne formy dopłat bezpośrednich, do których zaliczyć należy także specjalne dopłaty górskie. Istotne są także inne formy wsparcia terenów górskich, stąd apeluje się o szczególną ostrożność we wdrażaniu reformy sektora mleczarskiego, w tym redukcji stanu pogłównia krów (tzw. miękkiego ładowania) w toku reformy kwot mlecznych oraz przyjęcia środków jej towarzyszących, np. dopłat specjalnych mających ograniczyć negatywne następstwa koniecznych reform.

Strategia reformowania WPR powinna dawać rolnikom możliwość wszczęcia procesów dostosowawczych i zachowania podstawy gospodarki rolnej przez dodatkowe środki pozyskiwane z pierwszego filaru i mające np. charakter premii dla hodowanych w górach krów mlecznych, dlatego także:

- wzywa się do specjalnego wspierania w górach rolniczych grup producentów i wspólnot lokalnych przy wprowadzaniu regionalnych znaków jakości, w tym przez popra-

⁵Projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji i perspektyw rolnictwa na obszarach górskich. (2008/2066 (INI)) Parlament Europejski.

- wę informacji, szkolenia oraz przez wsparcie finansowe lokalnych zakładów przetwórstwa żywności,
- wnioskuję się, aby w ramach wsparcia bezpośredniego wynikającego z WPR oraz wspierania strukturalnego zwiększyć górny pułap dostępu środków dla obszarów górskich o 20%.

W dokumencie tym podkreślono istotne znaczenie i potrzebę specjalnych premii (wsparcia) użytków zielonych, mających szczególne znaczenie dla zachowania działalności rolniczej na obszarach górskich. Gospodarowanie na użytkach zielonych jest tu bowiem działalnością bezalternatywną.

Zwrócono także uwagę, aby w ramach WPR i polityki regionalnej wyraźniej uwzględniono potrzeby obszarów górskich, w tym potrzebę napływu nowych rolników – co ma zwłaszcza duże znaczenie w tzw. starych krajach UE. Niezbędna jest również nowa rekompensata z tytułu dodatkowych kosztów związanych z problemem oddalenia i niedostępności oraz zwiększonej odległości do rynków zapotrzebowania i zbytu, świadczenia usług, a także problematyką potrzeb wzmocnienia i podtrzymywania infrastruktury gospodarczej, zwłaszcza transportowej. W uzasadnieniu do projektu podkreślono, że rolnictwo jest bezpośrednią i pośrednią podstawą funkcjonowania sektorów gospodarki rozmieszczonych na wiejskich obszarach gór. Stąd też *...jego wsparcie nie jest odruchem nostalgicznym, lecz rzeczywistością konieczną dla możliwości zrównoważonego rozwoju tych regionów.*

W dokumencie o charakterze bardziej ogólnym, tj. projekcie sprawozdania odnoszącym się do przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013 roku⁶, zwraca się uwagę na zasadniczą kwestię dotyczącą znaczenia rolnictwa na obszarze UE-27. Rolnictwo traktowane jest tu jako ważny (komercyjny) sektor gospodarki, ale także jako dostarczyciel dóbr publicznych utrzymujących zasoby naturalne i krajobrazowe o walorach kulturowych, a jego podtrzymanie stanowi warunek konieczny do zachowania populacji, w tym wszelkiej działalności człowieka na obszarach wiejskich. Uzasadniając potrzebę zmian w WPR po 2013 roku, odwołano się do badań prowadzonych przez Eurobarometr, z których wynika, że decyzje w sprawie polityki rolnej powinny być nadal podejmowane na szczeblu Unii Europejskiej (a nie na szczeblu poszczególnych krajów członkowskich). Aż 90% ankietowanych obywateli UE uważa, że rolnictwo i obszary wiejskie są bardzo ważne dla przyszłości Europy. Jednocześnie 83% ankietowanych opowiada się za kontynuacją wsparcia finansowego dla rolnictwa obszaru Unii Europejskiej. Ważnym elementem nowej polityki rolnej będzie zapewnienie korzyści dla rolników przez wynagradzanie usług rolnictwa za świadczenie dóbr publicznych. Zwrócono uwagę, że jeśli nie utrzyma się działalności rolniczej w całej UE, to zapewnienie pozakomercyjnych dóbr publicznych nie będzie możliwe. Dobrem takim jest m.in. kształtowany przez pokolenia rolników krajobraz, w związku z czym należy rolników wynagradzać za dalsze działania służące temu celowi, a w szczególny sposób na obszarach o niekorzystnych warunkach naturalnych. W dokumencie tym zawarte jest stwierdzenie, że *rolnicy prowadzący produkcję rolną w zrównoważony sposób wnoszą cenny wkład w wielkie wartości kulturowe i atrakcyjność Europy i stwarzają dalsze perspektywy dla pomyślnego rozwoju turystyki*

⁶Projekt sprawozdania w sprawie wspólnej polityki rolnej po 2013 (2009/2236) Parlament Europejski, Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

wiejskiej. Wspólna polityka rolna, na co zwraca uwagę Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi (PE), zapobiega niezrównoważonym formom produkcji rolniczej, tj. skrajnej intensyfikacji produkcji na gruntach najlepszych i jej porzucaniu na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Stąd też w omawianym projekcie rezolucji zawarta jest teza, że *koszty wsparcia silnej WPR są niczym w porównaniu z kosztami braku działalności i jej niezamierzonymi negatywnymi konsekwencjami* (pkt 29). Zwracając uwagę na bardziej sprawiedliwy podział wspierania wsi i rolnictwa poszczególnych krajów UE, Parlament Europejski *...wzywa do bardziej sprawiedliwego podziału płatności w ramach WPR i nalega, by był on sprawiedliwy zarówno wobec rolników z nowych, jak i starych państw członkowskich* (pkt 37).

Nowa wspólna polityka rolna powinna być bardziej ekologiczna przez motywowanie rolników do zmaksymalizowania świadczenia tzw. usług ekstensywnych. Wspólna polityka rolna powinna w najbliższych latach dalej motywować do wprowadzenia środków sprzyjających różnorodności biologicznej i ochrony środowiska naturalnego przez *...umożliwienie objęcia zdecydowanej większości użytków rolnych programami rolnośrodowiskowymi, aby wynagrodzić rolnikom za świadczenie dodatkowych usług ekosystemowych*. Działania te powinny być uzupełnione przez różnorodne projekty służące rozwojowi rolnictwa ekologicznego, ale także zrównoważonego wykorzystania lasów, wody i gleby. Wszystkie te środki służące rozwojowi obszarów wiejskich powinny pozostać współfinansowane budżetowo nawet wówczas, gdyby to powodowało potrzebę zwiększenia budżetu UE. Parlament Europejski wspiera i podtrzymuje stare formy wsparcia wsi i rolnictwa na obszarach górskich, podpowiadając potrzebę poszukiwania nowych instrumentów korzystnych dla gór. Płatnościami takimi poza dopłatą bezpośrednią (naliczaną obszarowo) oraz dopłatą górską mogą być zastosowane w koniunkcji lub alternatywie różnorodne, dostosowane przez kraje członkowskie, płatności rolnośrodowiskowe. Godne rozważenia jest także wsparcie gór płatnościami do tzw. zielonej strefy, tj. do terenów o wysokiej wartości przyrodniczej. Zapewne w propozycjach tych powinny się także znaleźć płatności dla rolników z tytułu dostarczania dóbr publicznych. Z uwagi na to, że rolnictwo górskie produkuje w warunkach ryzyka produkcyjnego i ekonomicznego, interesującymi mogą być tu również tzw. instrumenty zarządzania ryzykiem.

PODSUMOWANIE

Przygotowywane reformy wspólnej polityki rolnej i polityki strukturalnej dotyczyć będą także rolnictwa i wsi położonych na obszarach górskich. Globalne tendencje przemian w ekonomii, w tym także ekonomiki rolnictwa, zapewne będą także miały istotny wpływ na ekonomię i przemiany w gospodarce gór. Ważne jest jednak, aby reformując politykę rolną wobec gór, a takie są zapowiedzi instytucji kształtujących porządek prawny UE, uwzględnić także jej przekształcenie, które wesprze przezwyciężenie ich słabych stron i wzmocni zrównoważone wykorzystanie ich zalet. Zapewne duże możliwości rozwoju gór tkwią w stosowaniu przyjaznych środowisku innowacji, służących lepszemu wykorzystaniu dostępnej wiedzy, którą należy pełniej wykorzystać w kreacji nowych

rozwiązań instytucjonalnych, a także w sferze realnej w odniesieniu do gospodarki, w tym rolnictwa. Zmiany te jednak nie będą w stanie doprowadzić do tego, że na masową skalę rolnictwo i gospodarstwa będą konkurencyjne produkcyjnie i rynkowo bez ich finansowego i organizacyjnego wsparcia pochodzącego z zewnątrz. Tak więc istotne jest, aby problematyka gospodarcza i społeczna dotycząca gór Europy była należycie akcentowana w pracach instytucji zarządzających UE. Również istotne są monitorowanie tych prac, analiza i ocena tendencji odnośnie przemian w podejściu do obszarów górskich. Przeanalizowane dokumenty powstałe w Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego wskazują, że nadal bardzo mocno akcentowana jest potrzeba podtrzymania rolnictwa na obszarach górskich. Jako priorytetowe wskazuje się na potrzebę podtrzymania dopłat bezpośrednich, adekwatność adresowania dopłat górskich oraz ochrony sektora mleczarskiego i produkcji bydła. Istotne jest także dostrzeganie potrzeby zwiększania pomocy dla rolników (przez wsparcie dopłatami bezpośrednimi) oraz dla obszarów wiejskich przez fundusze strukturalne. Bardzo ważną jest deklaracja PE dotycząca podtrzymania systemu dopłat bezpośrednich, w tym także z tytułu świadczenia usług publicznych dla obszarów górskich, które powinny być nadal transferowane z budżetu UE, a których poziom powinien ulec zwiększeniu.

PIŚMIENNICTWO

- D'Aloja C., 1993. Wspólna polityka rolna wobec rolnictwa górskiego i stref upośledzonych. *Prawo Rolne* nr 2(8).
- Guba W., 2007. WPR w latach 2014–2020 – polskie priorytety. [w:] *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie 2014–2020. Nowe Życie Gospodarcze – dodatek specjalny.*
- Klepacka-Kołodziejaska D., 2009. Wspieranie obszarów wiejskich o niekorzystnych warunkach gospodarowania w Polsce i Unii Europejskiej. Seria: *Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa.* IRWiR PAN, Warszawa.
- Musiał W., 2004. Karpaty Polskie jako obszar problemu – wybrane aspekty. *Acta Agraria et Silvicultura* vol. XLIII/1.
- Musiał W., 2004. Gospodarowanie rolniczą przestrzenią produkcyjną w strefach wysokościowych Karpat Polskich, [w:] *Kwestia agrarna w Polsce i na świecie.* Wydawnictwo SGGW. Warszawa.
- Musiał W., 2007. Ekonomiczne i społeczne problemy rozwoju wiejskich obszarów górskich na przykładzie Karpat. *Wieś i Rolnictwo* nr 1(134).
- Musiał W., 2008. Ekonomiczne i społeczne problemy rozwoju obszarów wiejskich Karpat Polskich. *Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa.* IRWiR PAN, Warszawa.
- Niewęgłowska G., Czapiewski K., Stolbora M., 2008. Obszary o niekorzystnym gospodarowaniu w rolnictwie. Stan obecny i wnioski na przyszłość IERiGŻ. Program wieloletni 2005–2009, Raport Nr 95.
- Projekt sprawozdania w sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013. (2009/2236 (INI)) Parlament Europejski, Komisja Rolnictwa i Rozwój Wsi. (2008/2066 (INI)).
- Projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji i perspektyw rolnictwa na obszarach górskich.
- Sprawozdanie w sprawie sytuacji i perspektyw rolnictwa na obszarach górskich (2008/2066 (INI)) Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Parlament Europejski.

DEVELOPMENT OF AGRICULTURE IN MOUNTAINS FROM THE PERSPECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT WORKS

Abstract. The article addresses an issue of creating new policy for mountain areas with special regard to agriculture, which has been the subject of the European Parliament debates. An overview analysis of three documents referring to the problems of farming, particularly to arable farming in mountain areas, was conducted. The basic document for analysis was a Project of the European Parliament resolution concerning the situation and perspectives of agriculture in mountain areas. The other analyzed documents comprised opinions of the Commission for the Regional Development and justification of the project of a resolution, as well as the Project of report on Common Agricultural Policy after 2013. These documents originated on the basis of debates concerning CAP reforms and the extent and methods of supporting agriculture and disadvantaged areas, including mountain areas, in the new economic projection for the years 2013–2020. They pointed to the necessity of retaining direct payments as an important instrument of sustainable use of agricultural land. Financial recompense for the outlays on organic farming and sustained use of permanent grasslands are of particular importance. A necessity of improving current system of assistance for mountain areas and seeking new economic instruments in this area was pointed out.

Key words: agriculture in the mountains, European Union, CAP reform

Zaakceptowano do druku – Accepted for print 02.07.2010