

ANALIZA WSPARCIA DZIAŁALNOŚCI ROLNICZEJ NA OBSZARACH O NIEKORZYSTNYCH WARUNKACH GOSPODAROWANIA W RAMACH PROW W LATACH 2004–2006

Bolesław Wojtasik

Wyższa Szkoła Menedżerska w Świeciu

Streszczenie. Przedmiotem artykułu była analiza przebiegu i realizacji działań na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Działania te miały na celu zapewnienie rozwoju gospodarstw rolnych, które położone były na obszarach charakteryzujących się trudnymi warunkami glebowo-klimatycznymi i demograficznymi. Wsparciem objęto 38,1% powierzchni użytków rolnych kraju i 46,7% wszystkich gospodarstw rolnych, które ubiegały się o dopłaty bezpośrednie. Z tytułu płatności rolnicy otrzymali w sumie 114,4 mld zł w 2004 r. i 89,2 mld zł w 2005 r., przy czym na jeden wniosek przypadała kwota 1,2 tys. zł. Rolnik otrzymując wsparcie zobowiązany był do przestrzegania zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej.

Słowa kluczowe: niekorzystne warunki gospodarowania, zasady dobrej praktyki rolniczej, gospodarstwo rolne

WSTĘP

Z naturalnych przyczyn nie wszystkie gospodarstwa rolne mają jednakowe warunki gospodarowania, jeśli na ten problem spojrzeć przez pryzmat jakości gleb i warunków klimatycznych. Z historycznego punktu widzenia najpierw zajmowano ziemię najlepsze, by w miarę wzrostu liczby rolników i potrzeb żywnościowych kraju sięgać po grunty coraz słabsze i gorzej położone. W procesie rozwoju rolnictwa użytki rolne pozyskiwano także kosztem lasów, które położone były na ogół na gruntach piaszczystych i mniej zasobnych w składniki pokarmowe.

Aby określić wartość użytkową gleb, wprowadzono w Polsce podział na 6 klas bonitacyjnych. Gleby I i II klasy zajmują tylko 3,3% powierzchni kraju, III i IV klasy 62,6%, a V i VI klasy 34,1% [Rocznik Statystyczny 2005]. Niska jakość gleb i niekorzystne

warunki klimatyczne sytuują nas na jednej z gorszych pozycji w Europie. Kolejnym krokiem w kierunku bardziej obiektywnej ocenie właściwości gleb było przyjęcie wskaźników waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej, w której obok gleby brane były pod uwagę warunki klimatyczne, stosunki wodne, a także rzeźba terenu. Ten ostatni zwłaszcza wskaźnik dobrze charakteryzuje kształt i stopień nachylenia terenu, który jest ważny w kontekście omawianego problemu. Wskaźniki waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej zostały opracowane w IUNG w Puławach i służyły do oceny ilościowej i przestrzennej jakości czynników naturalnych, decydujących o potencjalnej wydajności produkcyjnej [Witek 1994].

Celem opracowania była analiza sposobów wyłaniania obszarów ONW, zmierzająca do zapewnienia ciągłości rolniczego użytkowania ziemi i tym samym utrzymania żywotności obszarów wiejskich. Ponadto badano, czy program ONW zapewniał zachowanie walorów krajobrazowych obszarów wiejskich oraz jakie stosowano sposoby promocji rolnictwa przyjaznego dla środowiska. Badania przeprowadzono na poziomie poszczególnych województw, na który pozwalał istniejący system informatyczny ARiMR.

MATERIAŁ I METODY BADAŃ

W Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 w ramach działania trzeciego przyjęto wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) był bardzo ważnym dokumentem operacyjnym, określającym cele, priorytety i zasady wspierania zrównoważonego rozwoju tych terenów. Globalnie biorąc, w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 przewidziano siedem merytorycznych działań, na które zaplanowano wydatki publiczne w wysokości 3592,4 mln euro, przy czym udział Unii Europejskiej w tym procesie miał wynieść 2866,4 mln euro (80%). Z kolei na działalność ONW przewidziano wsparcie finansowe w wysokości 905,0 mln euro, czyli 25,2% całości wydatków. Była to największa kwota, jaką przewidziano na to jedno działanie.

Działania związane z ONW od samego początku znalazły się w kręgu zainteresowania badaczy. Przykładowo ze wstępnych badań IERiGŻ wynikało, że ze wsparcia budżetowego gospodarstw położonych na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania może w Polsce skorzystać około 60,8% gospodarstw powyżej 1 ha, które dysponują ponad 54% całości użytków rolnych [Józwiak i in. 2006]. Z kolei B. Kutkowska na przykładzie Dolnego Śląska ustaliła zasięg terytorialny oraz skalę wsparcia finansowego gospodarstw położonych na terenie ONW. Badania wykazały, że stawki dopłat tylko w około 60% rekompensują różnice dochodów wynikające z ich niekorzystnego położenia [Kutkowska 2006]). Bardziej pogłębionej analizy omawianego zjawiska dokonała G. Niewęgłowska, która pokazała zarówno udział obszarów ONW w krajach dawnej UE, jak również w poszczególnych województwach Polski [Niewęgłowska, 2005].

Program wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania charakteryzuje się określoną specyfiką, niemającą swego odpowiednika w innych działaniach. Polega ona na tym, że wsparcie finansowe przyznaje się corocznie (w innych działaniach jednorazowo), a wniosek składa się na równocześnie z płatnościami obszarowymi i na tych samych formularzach. Ponadto, rolników obowiązują identyczne

terminy składania wniosków (od 15 marca do 15 maja) oraz procedury ich zatwierdzania. Do kolejnej specyfiki należy zaliczyć fakt, że Rozporządzenie Rady Ministrów w tej sprawie (DzU z 2004 r. Nr 73, poz. 656) ukazało się jako pierwsze (14 kwietnia 2004 r.), a płatności z tego tytułu nie były wstrzymywane przy przekroczeniu limitu. W tym sensie wsparcie działania w ramach ONW upodabniało się do dopłat obszarowych (II filar WPR), chociaż było finansowane z innego źródła (PROW) [Wawrzyniak, Zajdel 2007].

W badaniach zastosowano metody statystyczne, analityczne i opisowe, jakie na tym etapie badań najbardziej odpowiadają istniejącemu stanowi wiedzy. Badania zmierzały do ukazania wielkości obszarów ONW w poszczególnych województwach, liczby składanych wniosków oraz mechanizmów przyznawania pomocy finansowej na wspieranie tej działalności rolniczej. Badania oparto głównie na danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która publikuje swoje syntetyczne wyniki w Systemie Informacji Zarządczej, jako podstawowym źródle danych o występujących zjawiskach.

POCZĄTKI WSPARCIA ROLNICTWA W REGIONACH EUROPY ZACHODNIEJ

Program zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w swej wykładni teoretycznej i praktycznej stawia na równoległe wspieranie takiego rozwoju, który kojarzy cele produkcyjne z wymaganiami środowiskowymi. Oznacza to, że rozwój rolnictwa nie może odbywać się kosztem otoczenia, a w sytuacjach trudnych należy podejmować decyzje społeczno-gospodarcze służące środowisku naturalnemu.

Pierwsze rozwiązania w dawnej EWG wspierające rozwój rolnictwa w rejonach o trudnych warunkach produkcji zostały przyjęte w 1972 r. Dotyczyły one zasad dofinansowania inwestycji modernizacyjnych w gospodarstwach rolnych. Pomoc otrzymywały tylko te podmioty rolnicze, które rokowały uzyskanie poprawy wydajności i dochodów. Z drugiej zaś strony dążono do tworzenia korzystnych warunków do zaprzestania działalności rolniczej w jednostkach niewykazujących żywotności ekonomicznej. Rolnikom tym jako rekompensatę proponowano szkolenia w zakresie reorientacji zawodowej i przejście do pracy pozarolniczej [Wspólna polityka rolna... 2002].

W 1975 r. wprowadzono dodatkowo pomoc dla rolnictwa w regionach górskich i innych strefach szczególnie upośledzonych pod względem rolniczym. Celem tych rozwiązań było zwiększenie pomocy gospodarstwom mającym z jednej strony wyższe koszty, z drugiej zaś mniejsze dochody.

Polityka rolna zmierzająca do zwiększenia pomocy dla tej kategorii gospodarstw miała na celu – z jednej strony – uznanie ogólnospołecznej roli rolnictwa, z drugiej zaś strony chodziło o ochronę środowiska. Kryteria wyłaniania terenów upośledzonych o mniejszych walorach rolniczych ustalały kraje członkowskie, ale na podstawie jednolitych wytycznych Wspólnoty i dopiero po uzyskaniu jej akceptacji. Do regionów „upośledzonych” zaliczane były: strefy górskie, strefy zagrożone wyludnieniem oraz obszary, gdzie występowały specyficzne naturalne przeszkody w rozwoju produkcji rolniczej. Rolnicy z tych terenów otrzymywali różne formy pomocy, w tym odszkodowania wyrównawcze, które miały na celu rekompensowanie większych kosztów produkcji związanych z warunkami naturalnymi, subwencje inwestycyjne bądź też pomoc finansową dla inwestycji

zespołowych (grupowych). Beneficjenci tej pomocy byli zobowiązani do przestrzegania wymogów ochrony środowiska i uprawiania minimalnego areału ustalonego przez kraje członkowskie. Specjalna pomoc dla gospodarujących w trudnych regionach od początku spotkała się z aprobatą określonych społeczeństw lokalnych, a także państw członkowskich. Miano świadomość, że właśnie rejony trudne kumulują w sobie cenne walory flory, fauny, krajobrazu, budownictwa, turystyki oraz kultury i dlatego zasługują na specjalne wsparcie ze środków ogólnospołecznych [Wspólna polityka rolna... 2002].

SPOSOBY I KRYTERIA WYODRĘBNIANIA REGIONÓW ONW

Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania były wyznaczane przez każdy kraj członkowski na podstawie ogólnych wytycznych Unii Europejskiej, zawartych w Rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej nr 1257 z 1999 r. (ang. LFA). Biorąc pod uwagę powyższe wytyczne, a także specyfikę obszarów wiejskich naszego kraju zidentyfikowano i wyznaczono cztery strefy ONW, a mianowicie tereny górskie, nizinne I i II oraz obszary o specyficznych utrudnieniach [Obszary o niekorzystnych warunkach... 2005].

Podstawową funkcją działania w ramach ONW było wsparcie gospodarstw na terenach zagrożonych wyludnieniem oraz zapobieganie degradacji krajobrazu w wyniku odłogowania gruntów najsłabszych. Tak więc podstawowym zadaniem płatności ONW było stworzenie warunków sprzyjających utrzymaniu produkcji rolniczej na obszarach marginalnych pod względem demograficznym oraz na terenach o niskim potencjale produkcyjnym, wynikającym z naturalnych ograniczeń siedliskowych. W tym znaczeniu płatności ONW miały rekompensować trudne warunki do produkcji rolniczej i sprzyjać utrzymaniu harmonii na styku człowieka z otoczeniem rolniczym. Sposoby i kryteria wydzielania ONW zostały uzgodnione z Komisją Europejską, opierały się one na obiektywnych kryteriach demograficznych oraz waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Z kolei waloryzacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej obliczana była za pomocą mierzalnych wskaźników charakteryzujących jakość gleb, stosunki wodne, rzeźbę terenu oraz klimat. Przyjęte wskaźniki miały charakter ilościowy i były wyliczane przy użyciu jednolitej metodyki dla całego kraju na podstawie danych glebowo-rolniczych oraz numerycznego modelu terenu (rzeźba) w powiązaniu z danymi meteorologicznymi. Takie podejście metodyczne umożliwiło oszacowanie warunków przy użyciu metod parametrycznych z wykorzystaniem obiektywnych danych przestrzennych i glebowo-klimatycznych [Wsparcie działalności rolniczej..., 2005].

Na terenie Polski w ramach obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania wydzielono (załącznik nr 1 do Rozporządzenia Rady Ministrów z 2004 r.):

- obszary górskie, gdzie produkcja rolnicza była utrudniona ze względu na niekorzystne warunki klimatyczne i ukształtowanie terenu. Do obszarów górskich zaliczono gminy, w których ponad połowa użytków rolnych znajdowała się na wysokości ponad 500 m nad poziomem morza,
- obszary nizinne (strefa nizinna I i II), gdzie występowały ograniczenia produktywności rolnictwa związane z niską jakością gleb, niekorzystnymi warunkami klimatycznymi, niekorzystnymi warunkami wodnymi, niesprzyjającą rzeźbą terenu oraz

niskim wskaźnikiem demograficznym i znacznym udziałem ludności związanej z rolnictwem,

- obszary ze specyficznymi utrudnieniami, które obejmowały gminy terenów podgórskich, gdzie występowały złożone problemy strukturalne, a jednocześnie miały one duże znaczenie dla rozwoju turystyki.

Charakterystyczną cechą pierwotnego, a przy tym szczegółowego wykazu obszarów ONW (jako załącznika do rozporządzenia RM) było to, że istniała możliwość wyodrębnienia dodatkowych obszarów ONW, jeśli gmina uznała za zasadne złożenie specjalnego wniosku do IUNG w Puławach (w 2006 r.). Dzięki tej inicjatywie rolnicy mieli możliwość znaleźć się na obszarze ONW i pozyskać dodatkowe środki dla gospodarstw funkcjonujących w najtrudniejszych warunkach siedliskowych [Wsparcie działalności rolniczej..., 2005].

Poszukując odpowiedzi na pytanie, jakie było rozmieszczenie terytorialne obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, dokonano analizy tego zjawiska w układzie wojewódzkim. Okazało się, że w wymiarze bezwzględnym najwięcej takich powierzchni zanotowano w woj. mazowieckim (1042 tys. ha), wielkopolskim (883 tys. ha) i podlaskim (762 tys. ha) na ogólną powierzchnię 6442 tys. ha w skali kraju. W wymiarze względnym, czyli w procentach do powierzchni użytków rolnych, najwięcej obszarów ONW zanotowano w woj. podlaskim (68,5%), warmińsko-mazurskim (64,9%) i zachodniopomorskim (63,3%) (tab. 1).

Tabela 1. Porównanie powierzchni użytków rolnych do obszarów ONW (w tys. ha)
Table 1. Comparison of arable lands to LFA area (in thousands)

Województwo Region	Powierzchnia użytków rolnych Arable lands area	Powierzchnia ONW LFA area	Procent Percent
Dolnośląskie	1 039	239	23,0
Kujawsko-pomorskie	1 106	388	35,1
Lubelskie	1 573	445	28,3
Lubuskie	480	264	55,0
Łódzkie	1 147	460	40,1
Małopolskie	784	168	21,4
Mazowieckie	2 249	1 042	46,3
Opolskie	560	60	10,7
Podkarpackie	736	170	23,1
Podlaskie	1 112	762	68,5
Pomorskie	700	337	48,1
Śląskie	490	78	15,9
Świętokrzyskie	616	151	24,5
Warmińsko-mazurskie	895	581	64,9
Wielkopolskie	1 526	882	57,8
Zachodniopomorskie	679	430	63,3
Razem	16 899	6 442	38,1

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.
Source: Information management system of ARMA.

ZASADY UDZIELANIA POMOCY FINANSOWEJ NA OBSZARACH ONW

Wsparcie finansowe działalności na obszarach ONW otrzymywali rolnicy, których gospodarstwa w całości lub części położone były w granicach ONW, a powierzchnia użytków rolnych wynosiła minimum 1 ha. Płatności obejmowały zarówno grunty rolne, jak również sady, łąki i pastwiska trwałe w wysokości 38 euro na 1 ha na obszarach nizinnych (strefa I), 56 euro w strefie II, 68 euro na 1 ha na obszarach górskich oraz 56 euro na obszarach ze specyficznymi utrudnieniami. Ze względu na charakter PROW, którego zasadniczym celem było zachowanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, oraz z uwagi na konieczność przeciwdziałania tzw. nadmiernej kompensacji (kumulacji środków) na poziomie gospodarstwa, zastosowano system degresywności (spadku) płatności [Obszary o niekorzystnych warunkach... 2005]. W związku z tym płatności z tytułu ONW podlegały zmniejszeniu, w zależności od wielkości gospodarstwa, co obrazuje poniższe zestawienie:

Areal w ha	Płatności ONW
1–50	100% płatności za każdy ha
50–100	50% płatności za kolejne 50 ha
100–300	25% płatności za kolejne 200 ha
Ponad 300 ha	brak płatności na tym obszarze

Rolnik przystępujący do programu ONW musiał wykazać się prowadzeniem działalności rolniczej przez okres co najmniej 5 lat, a zwłaszcza przestrzeganiem zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej. W skład tych zasad wchodziły wymagania dotyczące między innymi: rolniczego wykorzystania ścieków na terenie gospodarstwa, prawidłowych zasad stosowania nawozów i ich przechowywania, gospodarki na użytkach zielonych, ochrony siedlisk przyrodniczych [Rozporządzenie Rady Ministrów 2004].

OCENA LICZBY ZŁOŻONYCH WNIOSKÓW O PŁATNOŚCI ONW

Złożenie wniosku o płatności z tytułu ONW nie było możliwe bez złożenia wniosku o dopłatę bezpośrednio, ponieważ były one powiązane integralnie między sobą. Stąd wymagania formalne obejmowały uzyskanie wpisu do ewidencji gospodarstw rolnych, numeru ewidencyjnego i numery działek zgłoszonych do płatności. W pierwszym roku składania wniosków nie wszyscy rolnicy mieli świadomość występowania na ich terenie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, a ponadto służby doradcze nie udzielały wystarczających informacji na ten temat. Początkowo sądzono, że całe gospodarstwo powinno leżeć na tych obszarach, aby móc skorzystać z tak zdefiniowanych płatności. Z czasem gminy zaczęły korygować obszary objęte ONW, składając odpowiednie wnioski do IUNG [Wsparcie działalności rolniczej... 2005].

W 2004 r. złożono 628,7 tys. wniosków o płatności z tytułu ONW, co stanowiło 44,9% w stosunku do dopłat obszarowych (1,4 mln wniosków). W kolejnych latach liczba wniosków wzrastała, i tak w 2005 r. wyniosła 708,6 tys., a w 2006 r. już 717, 6 tys. (tab. 2).

Tabela 2. Liczba złożonych wniosków o wspieranie gospodarstw ONW
 Table 2. Number of applied proposals to support farms in LFA

Województwo Region	2004	2005	2006
Dolnośląskie	18 283	20 602	20 893
Kujawsko-pomorskie	27 893	30 336	30 685
Lubelskie	56 230	63 663	64 517
Lubuskie	13 670	15 826	16 305
Łódzkie	64 623	73 221	74 055
Małopolskie	48 831	56 065	55 822
Mazowieckie	113 516	131 653	133 804
Opolskie	6 143	6 405	6 428
Podkarpackie	38 654	43 105	43 312
Podlaskie	57 199	67 498	69 003
Pomorskie	19 672	22 712	23 230
Śląskie	15 539	16 568	17 140
Świętokrzyskie	34 024	36 118	36 546
Warmińsko-mazurskie	26 979	30 551	31 098
Wielkopolskie	70 805	75 946	76 043
Zachodniopomorskie	16 701	18 406	18 727
Razem	628 762	708 675	717 623

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.
 Source: Information management system of ARMA.

Przyrost liczby wniosków odnotowano w każdym województwie, co świadczy o wzroście świadomości rolników co do możliwości sięgania po wsparcie ze środków UE. Analizując liczbę złożonych wniosków ONW (w 2006 r.) w stosunku do płatności obszarowych w układzie województw, okazało się, że najwyższy wskaźnik osiągnięto w woj. podlaskim (81,8%), lubuskim (75,9%), warmińsko-mazurskim (70,4%) i zachodniopomorskim (62,1%), wobec 46,7% w skali całego kraju.

Potwierdzenie tych spostrzeżeń znajdziemy, jeśli będziemy analizować liczbę złożonych wniosków ONW w stosunku do istniejącej struktury agrarnej. Okaze się, że najwyższe wskaźniki osiągnięto w woj. podlaskim (76,7% ogólnej liczby gospodarstw rolnych powyżej 1 ha), warmińsko-mazurskim (66,8%), wielkopolskim (58,5%) i lubuskim (52,5%), wobec 40,1% w skali całego kraju.

System Informacji Zarządczej ARiMR nie informuje, z jakich grup obszarowych wywodzą się beneficjenci dopłat wyrównawczych ONW. Według badań G. Niewęłowskiej przeprowadzonych w 2004 r., najwięcej wniosków złożyli rolnicy wywodzący się z gospodarstw małych, liczących 1–5 ha (42,0%), następnie średnich – 5–15 ha (40,3%), gdy tymczasem te największe partycypowały w tym procesie na poziomie 17,7%. Z kolei analiza złożonych wniosków w aspekcie kategorii i stref ONW wskazuje, że tereny górskie nie dominują wcale w dążeniu do uzyskania dopłat wyrównawczych (3,3%). Najwięcej beneficjentów wywodziło się z obszarów nizinnych strefy I (62,5%) i strefy II (23,9%) [Niewęłowska 2005].

Interpretując te wyniki można powiedzieć, że osiągnięto średni poziom ubiegania się o wsparcie działalności rolniczej na obszarach ONW, jeśli spojrzeć na ten problem w świetle obowiązujących przepisów prawa, jakości gleb, na jakich gospodarują rolnicy, a zwłaszcza zagrożeń demograficznych występujących na tzw. ścianie wschodniej. Z drugiej strony pokazuje to, w jak trudnych warunkach przyrodniczo-gospodarczych przyszło naszym rolnikom gospodarować, z których pewien odsetek kwalifikuje się do tego typu wsparcia.

FINANSOWY WYMIAR WSPARCIA DO OBSZARÓW ONW

Rolnik otrzymujący wsparcie finansowe z tytułu ONW był zobowiązany do określonych czynności wynikających z istniejących przepisów, co wyraźnie różni tę pomoc od płatności obszarowych. O ile dopłaty bezpośrednie nie są obwarowane żadnymi restrykcjami finansowymi w sensie zwrotu przyznanych kwot, to w przypadku wsparcia ONW podstawową kwestią jest rygorystyczne przestrzeganie zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej. W rozporządzeniu Rady Ministrów ustalono, że w wyniku pierwszej kontroli za brak przestrzegania tych zasad rolnik zostaje tylko pouczone, a uchybienie to zostaje odnotowane w protokole kontroli. Jeśli w wyniku następnej kontroli stwierdzono by dalsze nieprzestrzeganie zasad, to płatności zostają zmniejszone w danym roku o 7%, a potem całkowicie wstrzymane [Rozporządzenie Rady Ministrów 2004].

Dyscyplinowanie rolników w kierunku przestrzegania zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej wydaje się być pociągnięciem właściwym, ponieważ stan ekologiczny niektórych gospodarstw pozostawia wiele nierozwiązanych problemów środowiskowych. Stąd zapewne zaskoczenie niektórych rolników, którzy pobrali świadczenia z tytułu ONW, a potem wyrazili zdziwienie pojawiającymi się kontrolami. Zgodnie z ogólnymi przepisami dotyczącymi PROW, wszystkie działania tam zapisane są objęte kontrolami, a rygory tam zawarte zostały sformułowane na różnym poziomie szczegółowości. Te dotyczące ONW należą do mniej restrykcyjnych, ponieważ nie zachodzi zjawisko zwrotu pobranych płatności.

Pomoc finansowa udzielana jest w formie corocznych zryczałtowanych płatności, zwanych dopłatami wyrównawczymi, przyznawanych do hektara użytków rolnych położonych na obszarach ONW. Decyzje administracyjne wydaje się w terminie 6 miesięcy od daty złożenia wniosku, a po kolejnych 30 dniach rolnik otrzymuje tę płatność. Ponadto, rolnik jest zobowiązany do przechowywania przez 5 lat dokumentów, dotyczących przykładowo dowodów zakupu nawozów lub środków ochrony roślin, atestów dla opryskiwaczy ciągnikowych lub faktu ukończenia szkolenia związanego z ochroną środowiska.

Analizując wysokość płatności z tytułu ONW należy zwrócić uwagę, że nie cała powierzchnia gospodarstwa rolnego była objęta tym wsparciem, lecz tylko część zaliczona do tego działania. Okazuje się, że mimo wzrostu powierzchni podlegającej wsparcia finansowemu z tytułu ONW, zanotowano spadek ogólnej kwoty płatności ze 114,5 mld zł w 2004 r. do 89,2 mld zł w 2005 r. (o 22,1%). Wynika to ze zmiany kursu złotego do euro. W pierwszym roku naszego członkostwa w UE (2004) za jedno euro trzeba było płacić 4,7 zł, a w drugim roku, zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej, kurs wynosił tylko 3,9 zł.

Tabela 3. Kwoty płatności z tytułu wsparcia działalności na obszarach ONW (w tys. zł)
 Table 3. Payment for activities in LFA (in thousands)

Województwo Region	2004	2005	Średnio na 1 wniosek w 2005 r. Average for 1 proposal in 2005
Dolnośląskie	41 742,3	36 896,6	1,7
Kujawsko-pomorskie	62 834,8	58 361,7	1,9
Lubelskie	76 603,0	63 617,9	1,0
Lubuskie	34 480,1	32 149,4	2,0
Łódzkie	86 174,9	70 438,8	0,9
Małopolskie	45 826,8	28 547,2	0,5
Mazowieckie	209 529,4	149 714,1	1,1
Opolskie	9 817,1	8 618,6	1,3
Podkarpackie	36 629,9	36 200,5	0,8
Podlaskie	149 786,3	122 354,8	1,8
Pomorskie	55 665,8	37 726,3	1,7
Śląskie	15 524,8	15 714,2	0,9
Świętokrzyskie	30 568,6	25 904,1	0,7
Warmińsko-mazurskie	86 348,8	663,6	2,0
Wielkopolskie	151 259,4	104 157,7	1,3
Zachodniopomorskie	51 837,8	36 016,2	1,9
Razem	1 144 630,1	892 072,1	1,2

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.
 Source: Information management system of ARMA.

Analizując realizację płatności wyrównawczych w poszczególnych województwach należy podkreślić, że wysokość tej kwoty była wypadkową powierzchni ONW, występujących kategorii gospodarstw oraz stref. W 2005 r. największe kwoty przypadły na woj. mazowieckie (149,7 mln zł), podlaskie (122,3 mln zł) i wielkopolskie (104,1 mln zł). Interesująco przedstawia się wysokość kwot wypłacanych rolnikom w przeliczeniu na jeden wniosek. Przykładowo średni poziom 2,0 tys. zł na jeden wniosek otrzymali rolnicy w dwóch województwach (lubuskie i warmińsko-mazurskie). Również rolnicy z dwóch województwach (kujawsko-pomorskie i zachodniopomorskie) osiągnęli poziom 1,9 tys. zł. Najniższe kwoty w przeliczeniu na jeden wniosek wypłacono w woj. małopolskim (0,5 tys. zł), przy średniej dla całego kraju na poziomie 1,2 tys. zł.

ZAKOŃCZENIE

Dzięki wprowadzeniu dopłat wyrównawczych na terenach ONW można spodziewać się, że uchronimy obszary cenne z punktu widzenia ekologicznego, krajobrazowego, turystycznego, demograficznego (wyludnienie), kulturalnego czy wręcz cywilizacyjnego. W państwach członkowskich UE wychodzono z założenia, że warto dopłacać do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, ponieważ utrata tych terenów może przynieść niepowetowane szkody, a poza tym stwierdzono występowanie wyższych kosztów produkcji na tych terenach. Zaproponowana rekompensata nie jest wysoka, lecz sankcje wynikające z nieprzestrzegania przez wnioskodawcę zasad zwykłej dobrej prak-

tyki rolniczej są dość dotkliwe, nawet sprowadzające się do wstrzymania dopłat wyrównawczych.

Jest rzeczą charakterystyczną, że w nowym Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 znalazło się również działanie związane ze wspieraniem gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Działanie to ma być nadal instrumentem wsparcia finansowego gospodarstw rolnych położonych na obszarach, na których produkcja rolnicza jest utrudniona ze względu na niekorzystne warunki naturalne. W stosunku do ONW z lat 2004–2006 wprowadzono jednak pewne ograniczenia odnoszące się do gmin, które będą musiały spełniać następujące warunki: 1) średnia powierzchnia gospodarstw rolnych musi wynosić poniżej 7,5 ha, 2) gleby muszą być zagrożone występowaniem erozji wodnej, 3) udział gospodarstw rolnych, które zaprzestały produkcji rolnej, musi wynosić powyżej 25% wszystkich gospodarstw rolnych, 4) udział trwałych użytków zielonych musi wynosić powyżej 40% w strukturze użytkowania gruntów. Stanowi to wyraźne zaostrożenie kryteriów w porównaniu do poprzednich regulacji prawnych i spowoduje, że wiele gospodarstw i gmin znajdzie się poza programem ONW.

PIŚMIENNICTWO

- Józwiak W., Niewęgłowska G., Czekaj T., 2006. Zachowanie gospodarstw działających na obszarach o niekorzystnych warunkach, 2006, Zagadnienia Ekonomiki Rolnictwa, nr 3.
- Kutkowska B., 2006. Ocena skuteczności wspierania gospodarstw rolniczych położonych na terenach o niekorzystnych warunkach (ONW) na Dolnym Śląsku, 2006, Wieś i Rolnictwo, nr 4.
- Niewęgłowska G., 2005. Wsparcie polskich gospodarstw rolnych położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, IERiGŻ, Warszawa.
- Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania, 2005, Biuletyn Informacyjny MRiRW, nr 11–12.
- Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, 2005. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (DzU Nr 73, poz. 656).
- Wawrzyniak B., Zajdel M., 2007. Analiza płatności obszarowych w rolnictwie polskim w latach 2004–2006, Zagadnienie Doradztwa Rolniczego, nr 1.
- Witek T., 1994. Waloryzacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski według gmin, IUNG, Puławy.
- Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej a polskie rolnictwo, 2002. UKIE, Warszawa.
- Wsparcie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, 2005. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Warszawa.

**AGRICULTURAL ACTIVITY SUPPORT IN THE UNFAVOURABLE
CONDITION AREA WITHIN THE RURAL AREAS DEVELOPMENT
PROGRAMM IN 2004–2006**

Abstract. The aim of the paper was to analyse the course and realization of the support activity for in the unfavourable condition area. The aim of the support was to assure development of agricultural farms which were on the territories characterized by difficult soil, climatic and demographic conditions. The support was applied to 38.1% of arable area of the country and 46.7% of all farms which applied for area payments. In total there were received 114.4 billion PLN by way of the payments in 2004 and 89.2 billion PLN in 2005. For one proposal there was due for 1.2 thousand PLN. The farmers given the support were obligated to obey the principles of common good agricultural practice.

Key words: unfavourable condition area, good agricultural practice, farms

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 15.05.2008