



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

*Przestrzenne zróżnicowanie
dopłat wyrównawczych ONW
w Polsce w 2004 roku*

nr 31

Warszawa 2006

*Konrad Ł. Czapiewski
Grażyna Niewęglowska*



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Przestrzenne zróżnicowanie
dopłat wyrównawczych ONW
w Polsce w 2004 roku***

Autorzy:

mgr Konrad Ł. Czapiewski

dr inż. Grażyna Niewęłowska

Redakcja naukowa:

prof. dr hab. Wojciech Józwiak



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2006

***Przestrzenne zróżnicowanie
dopłat wyrównawczych ONW
w Polsce w 2004 roku***

mgr Konrad Ł. Czapiewski jest pracownikiem naukowym
Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania
Polskiej Akademii Nauk

dr inż. Grażyna Niewęłowska jest pracownikiem naukowym
Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowego Instytutu Badawczego

Pracę zrealizowano w ramach tematu

Polskie gospodarstwa rolnicze w pierwszych latach członkostwa
w zadaniu *Sytuacja ekonomiczna i aktywność gospodarcza różnych grup
polskich gospodarstw rolniczych*

Recenzent

dr Włodzimierz Zgliński – IGiPZ PAN

Opracowanie komputerowe i korekta

mgr Aleksandra Deręgowska

Redakcja techniczna

Tadeusz Majewski

Projekt okładki

AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 83-89666-51-0

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

– Państwowy Instytut Badawczy

00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984

tel.: (0 22) 50 54 444

faks: (0 22) 827 19 60

e-mail: dw@ierigz.waw.pl

http://www.ierigz.waw.pl

Spis treści

Wstęp	7
1. Idea ONW – Obszary o Niekorzystnych Warunkach Gospodarowania	8
2. Miejsce ONW w <i>Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich</i>	9
3. Wymagania wobec beneficjenta ONW w prowadzeniu działalności rolniczej	12
4. Delimitacja ONW	18
4.1. ONW Górskie	18
4.2. ONW Nizinne	19
4.3. ONW Specyficzne utrudnienia	22
4.4. Przestrzenny zasięg obszarów ONW	23
5. Struktura złożonych wniosków	24
6. Środki finansowe wypłacone beneficjentom ONW	36
Podsumowanie	42
Literatura	45
Spis rysunków i tabel	46
Aneks	49

Wstęp

Od momentu wstąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej, właściciele gospodarstw rolnych mogą korzystać z kilku instrumentów wsparcia prowadzonej przez siebie działalności. Jednym z ważniejszych działań Wspólnej Polityki Rolnej jest wyrównywanie szans rolnikom gospodarującym na obszarach o niekorzystnych warunkach przyrodniczych. Stosowane dopłaty stanowią rekompensatę dla gospodarstw za poniesione koszty i utracone korzyści w wyniku prowadzenia działalności rolniczej w gorszych od przeciętnych warunkach agroekologicznych. W Polsce instrument wsparcia gospodarstw z tytułu prowadzenia działalności w niekorzystnych warunkach środowiskowych (ONW) został usankcjonowany prawnie w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006.

Prezentowane opracowanie stanowi pierwszą próbę przybliżenia zróżnicowania przestrzennego struktury złożonych przez rolników wniosków oraz środków wypłaconych w ramach dopłat wyrównawczych w 2004 roku. Większość dotychczasowych opracowań poświęconych ONW wykonana była w skali całego kraju, a jedynie sporadycznie pojawiły się opracowania w podziale na województwa (np. Niewęgłowska 2005). Jednakże poziom regionów jest zbyt dużym przybliżeniem, aby możliwe było dokładne uchwycenie rzeczywistego zróżnicowania przestrzennego procesów zachodzących w polskim rolnictwie. Dlatego w tym opracowaniu wszystkie analizy oparto na podziale powiatowym i gminnym.

Autorzy opracowania w procesie badawczym napotkali na kilka trudności metodycznych związanych z istnieniem kilku płaszczyzn przestrzennych. Obszary ONW zostały bowiem wyznaczone na poziomie gmin i obrębów geodezyjnych, zaś wszelkie dane zostały zagregowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do poziomu powiatowego.

Opracowanie składa się z sześciu rozdziałów. W rozdziale pierwszym przedstawiono bardzo krótko główne idee i cele, jakie stały u podstaw wprowadzenia instrumentu wsparcia w postaci dopłat wyrównawczych. W rozdziale drugim opisano ogólnie wszystkie działania przewidziane do realizacji w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich, celem prezentacji dopłat wyrównawczych ONW w szerszym kontekście planistycznym. W rozdziale trzecim przytoczono szczegółowo wszystkie warunki jakie musi spełniać gospodarstwo otrzymujące dopłaty wyrównawcze. Rozdział czwarty stanowi przypomnienie metody delimitacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) zaprezentowanej w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich.

W rozdziale piątym szczegółowo zanalizowano liczbę złożonych wniosków i strukturę powierzchniową gospodarstw ubiegających się o płatności wyrównawcze. W ostatnim rozdziale zaprezentowano strukturę wypłaconych środków finansowych beneficjentom ONW. Całość opracowania zamyka podsumowanie, w którym zamieszczono najważniejsze wnioski oraz postawiono pytania badawcze powstałe po przeprowadzonych analizach.

Działanie ONW stanowi bardzo ciekawe zagadnienie badawcze, gdyż opiera się na dwustronnej interakcji „środowisko – człowiek – środowisko”. W pierwszym etapie wyznaczone zostały obszary o niesprzyjających warunkach przyrodniczych dla prowadzenia przez człowieka działalności rolniczej. Z związku z czym właściciele gospodarstw zlokalizowanych na takich obszarach otrzymują dopłaty wyrównawcze. Jednakże w kolejnym etapie dzięki tym dopłatom rolnik może wpływać na środowisko poprzez zmianę sposobu nawożenia czy ponownie zagospodarować grunty wyłączone poprzednio z użytkowania ze względu na nieopłacalność ekonomiczną.

Opracowanie stanowi pierwsze przybliżenie problematyki ONW w ujęciu regionalnym. Nie rozwiązano w nim wszystkich istotnych aplikacyjnie kwestii i problemów naukowych. Opracowanie otwiera szereg pytań badawczych i stanowić może punkt wyjścia do późniejszych analiz w ujęciu dynamicznym.

1. Idea ONW – Obszary o Niekorzystnych Warunkach Gospodarowania

Podstawowym zadaniem działania ONW (Obszary o Niekorzystnych Warunkach Gospodarowania) jest wyrównywanie szans rozwoju obszarów wiejskich. W ramach tego instrumentu wspierane są gospodarstwa rolne zlokalizowane na obszarach, gdzie produkcja rolnicza jest utrudniona ze względu na niekorzystne warunki środowiskowe. Dopłaty mają wyrównywać warunki finansowe dla gospodarstw za istniejące utrudnienia przyrodnicze w stosunku do gospodarstw posiadających lepsze warunki agroekologiczne oraz mają przeciwdziałać wyludnianiu się obszarów wiejskich i zatrucaniu ich rolniczego charakteru (PROW 2004).

Głównymi celami pomocy finansowej skierowanej do gospodarstw rolnych położonych w konkretnych regionach kraju jest:

- zapewnienie ciągłości rolniczego użytkowania ziemi i tym samym utrzymanie żywości obszarów wiejskich,
- zachowanie walorów krajobrazowych obszarów wiejskich,

- promocja rolnictwa przyjaznego środowisku (przeciwdziałanie degradacji ekologicznej terenów rolniczych),
- poprawa spójności społeczno-gospodarczej regionów w Polsce.

2. Miejsce ONW w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich

Państwa Unii Europejskiej korzystają z systemu dopłat kompensacyjnych (wyrównawczych) już od 1975 roku, a idea wsparcia rolników z obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ang. *Less Favoured Areas* – LFA) wywodzi się z Anglii z 1946 roku, gdzie wspierano rolników hodujących owce i bydło na terenach pagórkowatych. W swojej historii idea dopłat wyrównawczych pozostawała taka sama, zmieniały się nieznacznie kryteria, według których naliczane były płatności dla właścicieli gospodarstw rolnych (Klepacka 2005).

Obecna koncepcja obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania została oparta na wprowadzeniu w życie zasad Rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF), rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 4445/2002 oraz Rozporządzeń Rady Ministrów z 14 kwietnia 2004, z 29 czerwca 2004, z 23 września 2004 i 21 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

W ramach działań zaliczanych do II filaru Wspólnej Polityki Rolnej, które realizowane są w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006, jako pierwsze udostępnione zostały płatności z tytułu prowadzenia działalności rolniczej na terenach zaliczonych do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Jest to po dopłatach bezpośrednich najpowszechniej stosowany instrument Wspólnej Polityki Rolnej.

Celem PROW jest wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i polepszenie kondycji gospodarstw rolnych. Plan ukierunkowany jest na realizację społecznych, ekonomicznych i środowiskowych (ekologicznych) aspektów tego rozwoju w sposób spójny z programami strukturalnymi (SPO). Plan przygotowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest wdrażany na terenie całego kraju przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako akredytowaną Agencję Płatniczą.

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich obejmuje działania:

- renty strukturalne,
- wspieranie gospodarstw niskotowarowych,
- wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW),
- wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt,
- zalesianie gruntów rolnych,
- dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE,
- wspieranie grup producentów rolnych,
- pomoc techniczną,
- uzupełnienie płatności obszarowych.

W latach 2004–2006 na realizację PROW przeznaczono środki krajowe i unijne w łącznej kwocie ponad 3,6 mld euro. Udział środków unijnych w finansowaniu działań PROW wynosi 80%.

Działanie 1. Renty strukturalne.

Działanie to ma na celu zachęcać rolników, którzy są w wieku przedemerytalnym do zaprzestania prowadzenia gospodarstw i do przekazania ich następnemu pokoleniu, co przyspieszy poprawę struktury agrarnej. Instrument ten zapewni dochód rolnikom w wieku powyżej 55 lat. Na finansowanie rent strukturalnych przewidziano 17,8% środków PROW.

Działanie 2. Wspieranie gospodarstw niskotowarowych.

Celem tego działania jest świadczenie pomocy finansowej koniecznej dla zachowania płynności finansowej gospodarstw. Ma to im umożliwić podjęcie inwestycji prowadzących do spełnienia kryteriów żywotności ekonomicznej oraz umożliwić uczestnictwo w gospodarowaniu na obszarach wiejskich. Na sfinansowanie tego działania przewidziano 10,5% środków PROW.

Działanie 3. Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Pomoc ta ma zapewnić ciągłość użytkowania ziemi w celach rolniczych, a tym samym utrzymać żywotność obszarów wiejskich, zachować ich walory krajobrazowe oraz promować rolnictwo przyjazne dla środowiska. Pomoc dla rolników gospodarujących na tych terenach ma rekompensować trudności związane z prowadzeniem gospodarstw w stosunku do gospodarowania na terenach o korzystniejszych uwarunkowaniach dla rolnictwa. Na wspieranie tego działania Polska przeznaczyła w ramach PROW największą kwotę wsparcia – 976,8 mln euro – co stanowi 27,2% wszystkich środków PROW.

Działanie 4. Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt.

Działanie to jest skierowane na promocję systemów produkcji rolniczej przyjaznej środowisku oraz zapobieganie pogarszaniu stanu środowiska naturalnego i walorów przyrodniczych obszarów wiejskich. Jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz wysokie walory przyrodnicze naszego kraju stanowią istotny zasób gospodarczy i mogą być źródłem przewagi konkurencyjnej polskiej społeczności wiejskiej. Na wsparcie tego działania w budżecie PROW wydatki stanowią 10,5%.

Działanie 5. Zalesianie gruntów rolnych.

Ma ono na celu powiększenie obszarów leśnych poprzez zalesianie użytków rolnych o niskiej przydatności dla rolnictwa, utrzymanie i wzmocnienie ekologicznej stabilności obszarów leśnych i tworzenie korytarzy ekologicznych. Na zalesianie przeznaczono nieco mniej niż 3% budżetu PROW.

Działanie 6. Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE.

Celem tego działania jest dostosowanie polskich gospodarstw rolnych do wymogów UE w zakresie standardów środowiskowych oraz dobrostanu zwierząt. Konsekwencją wprowadzenia w życie wymienionych standardów jest przejście gospodarstw na nowoczesne technologie, których wprowadzenie jest kapitałochłonne. Budżet PROW przewiduje na to działanie wydatki stanowiące 6,8%.

Działanie 7. Wspieranie grup producentów rolnych.

Celem tego działania jest wsparcie procesów konsolidacji w ramach grup producentów i ich związków, przez co zostanie osiągnięta poprawa organizacji rynku produktów rolnych. Na ten cel przewiduje się środki w wysokości 0,7% budżetu PROW.

Działanie 8. Pomoc techniczna.

Udzielana jest bezpośrednio instytucjom zaangażowanym w realizację PROW oraz wykonującym zadania wynikające z Planu. Obejmuje ona pomoc w działaniach informacyjnych i promocyjnych oraz związanych ze wzmocnieniem systemu zarządzania i monitorowania, kontroli i stopnia realizacji Planu. Przewidywane na ten cel wydatki stanowią mniej niż 1% budżetu PROW.

Jak wspomniano wyżej największy udział w wydatkach PROW mają wydatki na wsparcie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Polski Rząd podjął taką decyzję ze względu na wyjątkowo istotny aspekt tego zagadnienia, a mianowicie – podniesienie możliwości konkurencyjnych tych gospodarstw na rynku UE oraz wpłynięcie na stosowanie idei zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Poza wymienionymi

ośmioma działaniami, środki finansowe z PROW zostaną rozdysponowane na uzupełnienie płatności bezpośrednich oraz na inne projekty zatwierdzone przez Komisję Europejską.

Wysokość środków finansowych przeznaczonych na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania w 2004 roku to 244,8 mln euro, co stanowiło w całkowitych wydatkach PROW na ten rok 22,5 %. Przewidywane wydatki środków finansowych w latach następnych zwiększają się do 366,0 mln euro, co w ogólnej kwocie PROW stanowi nieco więcej niż 30%. Spośród ogólnej liczby złożonych wniosków do wszystkich działań w ramach PROW w latach 2004 i 2005, liczba wniosków złożonych o dopłaty wyrównawcze z tytułu płatności ONW stanowiła 84,3%. Świadczy to o dużej istotności i powszechności działania ONW w rozwoju obszarów wiejskich.

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich jest spójny z działaniami Sektorowego Programu Operacyjnego (SPO). Działania w ramach obydwu programów są komplementarne i będą się wzajemnie uzupełniały w ramach nadrzędnego celu, jakim jest rozwój obszarów wiejskich. Są one elementem Narodowego Planu Rozwoju, którego cele to: rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego i harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia i osiągnięcie spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym.

3. Wymagania wobec beneficjenta ONW w prowadzeniu działalności rolniczej

Polskie normy prawne określają wymagania wobec producentów rolnych, którzy składają wnioski o wsparcie z funduszy budżetowych z tytułu gospodarowania na obszarach ONW – Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF), Rozporządzenie Rady (WE) nr 1783/2003 z 29 września 2003 zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF). Beneficjentem ONW może być producent rolny, który gospodaruje na łącznej powierzchni działek rolnych co najmniej jednego hektara położonych na terenach zakwalifikowanych jako ONW w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Producent pobierający dopłaty wyrównawcze powinien prowadzić działalność rolniczą zgodnie z zasadami Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej (ZDPR). Wyznacza ona takie standardy gospodarowania, których będzie przestrzegał każdy racjonalnie postępujący rolnik (Duer 2006). Każdy kraj członkowski UE w swoich planach rozwoju obszarów wiejskich ustala własne, podlegające weryfikacji standardy gospodarowania, w oparciu o ogólnie obowiązujące w danym kraju wymogi prawa w zakresie ochrony środowiska. Standardy te dotyczą wymogów związanych z racjonalną gospodarką nawozami, ochroną wód i gleb, zachowaniem cennych siedlisk i gatunków występujących na obszarach rolnych, ochroną walorów krajobrazu. Powinny być one przestrzegane na obszarze całego gospodarstwa rolnego.

Zakres ZDPR jest określony w Rozporządzeniu Rady Ministrów (z 14 kwietnia 2004 r.), będącym aktem wykonawczym do Ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Większość wymogów ZDPR wynika z następujących ustaw i rozporządzeń:

- Ustawa Prawo wodne z 18 lipca 2001 r. (Dz.U., nr 115, poz. 1229),
- Ustawa o nawozach i nawożeniu z 26 lipca 2000 r. (Dz.U., nr 89, poz. 991),
- Ustawa o ochronie roślin uprawnych z 12 lipca 1995 r. (Dz.U. z 2002 r. nr 171, poz. 1398),
- Ustawa o ochronie przyrody z 16 października 1991 r. (Dz.U. z 2001 r. nr 99, poz. 1079),
- Ustawa o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U., nr 62, poz. 628),
- Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 3 lutego 1995 r.,
- Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 13 września 1996 r. (Dz.U., nr 132, poz. 622),
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 1 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowego sposobu stosowania nawozów oraz prowadzenia szkoleń z zakresu ich stosowania (Dz.U., nr 60, poz. 616),
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 1 sierpnia 2002 r. w sprawie komunalnych osadów ściekowych (Dz.U., nr 134, poz. 1140),
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 16 grudnia 2002 w sprawie warunków, jakie należy spełniać przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (Dz.U., nr 212, poz. 1799).

Zbiór weryfikowalnych standardów Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej obejmuje działania dotyczące:

- 1) stosowania nawozów i ich przechowywania,
- 2) rolniczego wykorzystania ścieków na terenie gospodarstwa rolnego,
- 3) rolniczego wykorzystania komunalnych osadów ściekowych,
- 4) stosowania i przechowywania środków ochrony roślin,
- 5) gospodarowania na użytkach zielonych,
- 6) utrzymania czystości i porządku w gospodarstwie rolnym,
- 7) ochrony siedlisk przyrodniczych,
- 8) ochrony gleb,
- 9) ochrony zasobów wodnych.

Ad 1. Wymagania w zakresie stosowania i przechowywania nawozów:

- w gospodarstwie można stosować nawozy naturalne oraz nawozy dopuszczone do obrotu przez Ministra Rolnictwa,
- dawka nawozu naturalnego, zastosowana w ciągu roku, nie może zawierać więcej niż 170 kg azotu w czystym składniku na 1 ha użytków rolnych,
- nawozy naturalne w postaci stałej (obornik) powinny być gromadzone, fermentowane i przechowywane w pomieszczeniach inwentarskich lub na nieprzepuszczalnych płytach gnojowych ze ścianami bocznymi, posiadającymi instalację odprowadzającą wyciek do szczelnych zbiorników,
- nawozy naturalne w postaci płynnej (gnojowica, gnojówka) należy przechowywać wyłącznie w szczelnych zbiornikach,
- pojemność płyty gnojowej oraz zbiorników na gnojowicę i gnojówkę powinna zapewnić możliwość przechowywania tych nawozów przez okres co najmniej 4 miesięcy, z wyjątkiem obszarów szczególnie narażonych na zatrucie azotanami, dla których okres ten wynosi 6 miesięcy,
- nawozy mineralne i organiczne w postaci stałej należy przechowywać w oryginalnych opakowaniach, zgodnie z instrukcją stosowania i przechowywania w zamkniętych magazynach lub przynajmniej pod zadaszeniem,
- dopuszcza się składowanie tych nawozów w przyzmach na utwardzonym i nieprzepuszczalnym podłożu, pod przykryciem z materiału wodoszczelnego,
- przyzmy nie mogą być zakładane na spadkach terenu oraz w strefach ochrony pośredniej wód i w strefach wrażliwych wód,

- nie dopuszcza się składowania w przyzmach saletry amonowej i nawozów zawierających azotan amonu, w których zawartość azotu całkowitego przekracza 28%,
- nawozy naturalne w postaci stałej i płynnej powinny być stosowane na pola w okresie od 1 marca do 30 listopada, z wyjątkiem nawozów stosowanych na uprawy pod osłonami,
- nawozy naturalne i organiczne, stosowane na gruntach ornych powinny być przykryte lub wymieszane z glebą nie później niż następnego dnia po ich zastosowaniu,
- zabrania się stosowania nawozów naturalnych i mineralnych na glebach zalanych wodą, przykrytych śniegiem lub zamrzniętych do głębokości 30 cm,
- zabrania się stosowania nawozów naturalnych w postaci płynnej oraz azotowych mineralnych na glebach bez okrywy roślinnej, położonych na stokach o nachyleniu większym niż 10%,
- zabrania się stosowania nawozów naturalnych w postaci płynnej podczas wegetacji roślin przeznaczonych do bezpośredniego spożycia przez ludzi,
- nawozy naturalne mogą być stosowane w odległości większej niż 20 m od strefy ochronnej źródeł wody, ujęć wody, brzegu wód powierzchniowych, kąpielisk zlokalizowanych na wodach powierzchniowych oraz obszarów morskiego pasa nadbrzeżnego.

Ad 2. Wymagania w zakresie rolniczego wykorzystania ścieków w gospodarstwie:

- wykorzystanie ścieków wiąże się z obowiązkiem posiadania planu nawożenia uwzględniającego ilość składników odżywczych znajdujących się w stosowanym ścieku,
- ścieki przeznaczone do wykorzystania w rolnictwie muszą być wstępnie oczyszczone, spełniać normy sanitarne i nie mogą zawierać zanieczyszczeń w ilościach przekraczających wartości określone w przepisach w sprawie warunków, jakie należy spełniać przy wprowadzaniu ścieków do wód lub ziemi,
- ścieki wykorzystywane do celów rolniczych mogą pochodzić wyłącznie z zakładów posiadających pozwolenie wodnoprawne na ich rolnicze wykorzystanie,
- stosowanie ścieków jest zabronione na gruntach wykorzystywanych do uprawy roślin przeznaczonych do bezpośredniego spożycia przez ludzi i zwierzęta,

- na glebę zamrożoną lub przykrytą śniegiem (z wyjątkiem dna stawów ziemnych wykorzystywanych do chowu i hodowli ryb),
- na gruntach rolnych położonych na zboczach o spadku większym niż 10% i użytkach zielonych położonych na zboczach o nachyleniu większym od 20%,
- gleby, na których przewiduje się stosowanie ścieków poza rutynową analizą zasobności (P, K, pH), muszą być poddane analizie na zawartość metali ciężkich. Analizę gleby wykonuje jednostka oferująca ścieki.

Ad 3. Wymagania w zakresie rolniczego wykorzystania komunalnych osadów ściekowych:

- stosowanie osadów ściekowych wiąże się z obowiązkiem posiadania planu nawożenia, uwzględniającego ilość składników odżywczych znajdujących się w dawce osadu ściekowego przeznaczonego do stosowania w rolnictwie, jak również wyników analizy gleby na zawartość fosforu i metali ciężkich, wykonanej bezpośrednio przed zastosowaniem osadu ściekowego,
- komunalne osady ściekowe mogą być zastosowane na gruntach, których odczyn jest nie mniejszy niż pH 5,6 a zawartość w osadzie metali ciężkich nie przekracza ilości określonych w przepisach w sprawie komunalnych osadów ściekowych,
- stosowanie osadów ściekowych jest zabronione na gruntach przeznaczonych do uprawy roślin do bezpośredniego spożycia przez ludzi i zwierzęta.

Ad 4. Wymagania w zakresie stosowania i przechowywania środków ochrony roślin:

- wolno stosować wyłącznie środki ochrony roślin oraz materiał siewny zawierający środki ochrony roślin dopuszczone do obrotu i stosowania, zgodnie z przepisami o ochronie roślin lub przepisami o rolnictwie ekologicznym,
- środki ochrony roślin należy stosować wyłącznie do celów wskazanych na etykiecie, według podanych wskazań,
- wymagane jest prowadzenie ewidencji zabiegów wykonywanych przy użyciu środków ochrony roślin, rośliny i powierzchnię, na której wykonano zabieg, termin wykonania zabiegu, nazwę zastosowanych środków ochrony roślin i ich dawki,
- zabiegi chemicznej ochrony roślin należy wykonywać sprzętem sprawnym technicznie, przez osoby przeszkolone w tym zakresie,

- środki ochrony roślin na terenie otwartym można stosować, jeżeli prędkość wiatru nie przekracza 3 m/sek, a miejsce stosowania jest oddalone co najmniej o 5 m od dróg publicznych, 20 m od budynków mieszkalnych i zabudowań inwentarskich, pasiek, upraw zielarskich, ogrodów działkowych, rezerwatów przyrody, wód powierzchniowych oraz od granicy wewnętrznego terenu ochrony strefy pośredniej źródeł i ujęć wody,
- obowiązuje przestrzeganie okresów karencji i prewencji zalecanych przy stosowaniu danego środka,
- zabrania się stosowania środków ochrony roślin niezgodnie z okresami prewencji dla pszczół.

Ad 5. Wymagania w zakresie gospodarowania na trwałych użytkach zielonych:

- obowiązuje zakaz wypalania roślinności na trwałych użytkach zielonych, nieużytkach, rowach, pasach przydrożnych, szlakach kolejowych, w strefie oczeretów i trzcin,
- zakaz dotyczy również wypalania miedz, ściernisk i słomy,
- gospodarowanie na użytkach zielonych nie powinno powodować zanieczyszczenia wód związkami azotu oraz trwałego uszkodzenia darni przez nadmierny wypas,
- nie należy wypasać zwierząt, gdy gleba jest nadmiernie uwilgotniona.

Ad 6. Wymagania w zakresie ochrony siedlisk przyrodniczych:

- rolnicy, których gospodarstwa są zlokalizowane na terenie obszarów chronionych, są zobowiązani do przestrzegania wymogów wynikających z planów ochrony dla tych obszarów. Ograniczeniami takimi są objęte głównie użytki rolne położone w granicach: parków narodowych, parków krajobrazowych, rezerwatów przyrody, które są chronione z mocy prawa.

Ad 7. Wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku:

- rolnicy są zobowiązani do utrzymywania czystości i porządku w obrębie siedliska/zagrody, jak również użytkowanych gruntów oraz do posiadania urządzeń do gromadzenia odpadów wytwarzanych na terenie gospodarstwa rolnego.

Ad 8. Wymagania w zakresie ochrony gleb:

- obowiązkiem rolnika jest utrzymanie w stanie sprawności technicznej urządzeń przeciwoerozyjnych oraz urządzeń melioracji szczegółowych, jeżeli na jego gruntach znajdują się takie urządzenia.

Ad 9. Wymagania w zakresie ochrony zasobów wodnych:

- rolnik ma obowiązek prawidłowego gromadzenia i odprowadzania ścieków bytowych wytwarzanych na terenie gospodarstwa,
- ścieki bytowe nie mogą być odprowadzane bezpośrednio do wód powierzchniowych lub do ziemi.

Ponadto producent rolny, któremu przyznano płatność z tytułu ONW jest zobowiązany przechowywać przez pięć lat:

- dowody zakupu nawozów i środków ochrony roślin,
- plan nawożenia i kopie pozwolenia wodnoprawnego w przypadku rolniczego wykorzystania ścieków i komunalnych osadów ściekowych,
- atest dla opryskiwacza ciągnikowego oraz dokumenty potwierdzające ukończenie szkolenia w zakresie stosowania środków ochrony roślin w produkcji roślinnej,
- prowadzenie ewidencji zabiegów wykonywanych przy użyciu środków ochrony roślin.

Omówione wyżej weryfikowalne standardy ZDPR, zabezpieczające środowisko przed ujemnym działaniem rolnictwa, zostały ustalone jako możliwe do spełnienia w działalności rolniczej. Jeżeli kontrola wykaże brak przestrzegania zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej, wówczas płatność ONW należna za dany rok podlega zmniejszeniu o 7% lub wstrzymaniu.

4. Delimitacja ONW

W ramach obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w Polsce wyróżniono:

- obszary górskie,
- obszary nizinne,
- obszary ze specyficznymi utrudnieniami.

Delimitację obszarów na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wykonał Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – PIB w Puławach.

4.1. ONW Górskie

Tereny górskie charakteryzują się znacznymi ograniczeniami możliwości użytkowania ziemi i większymi kosztami pracy. Ma to związek z wysokością oraz występowaniem na dużej części terenu pochyłości zbyt stromych, aby można było użytkować normalne maszyny. W Polsce ONW Górskie obejmuje

gminy, w których ponad połowa użytków rolnych jest położona powyżej wysokości 500 m n.p.m.

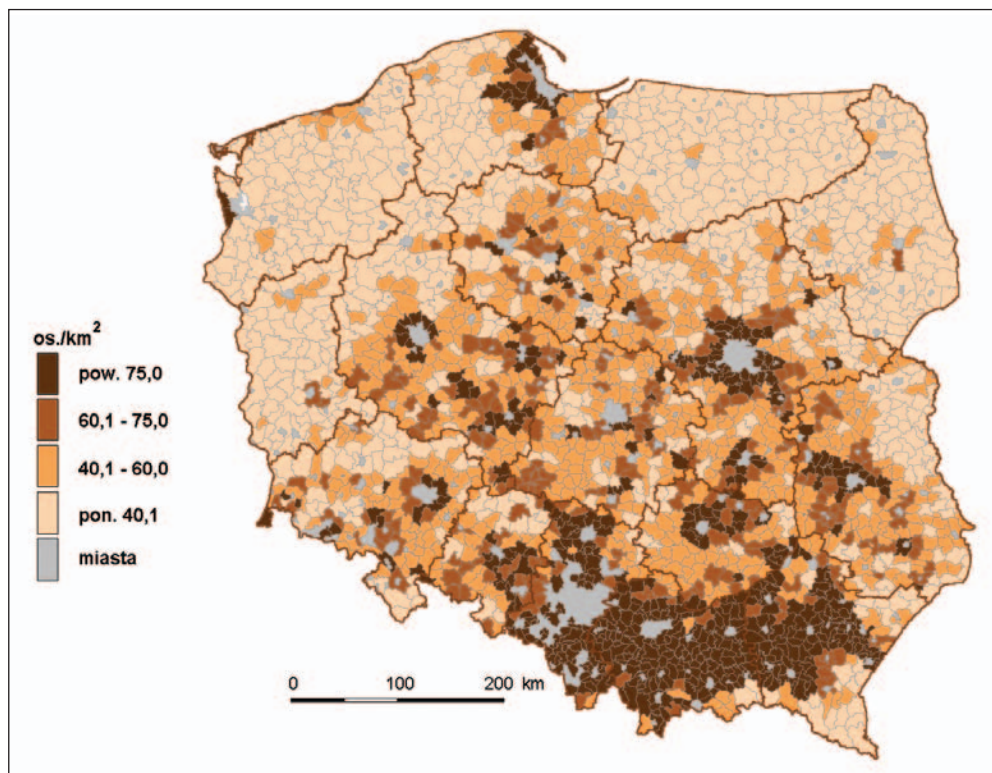
Do obszarów górskich ONW zostały włączone tereny położone w obrębie polskiej części pasm górskich Sudetów i Karpat. Na wyznaczonym obszarze średnia długość okresu wegetacyjnego wynosi 180 dni, przy przeciętnej wartości dla Polski nizinnej 215, a dla Europy nizinnej 250 dni.

4.2. ONW Nizinne

Za obszary nizinne, wymagające dopłat wyrównawczych jako rekompensatę za utratę dochodów, uznano obszary znajdujące się w mniej korzystnej sytuacji agroekologicznej w stosunku do pozostałych gospodarstw rolnych w kraju, oraz te obszary, którym grozi zaprzestanie użytkowania ziemi (Rozporządzenie Rady 1257/1999). Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania na terenach nizinnych to takie, gdzie występują ograniczenia produktywności rolnictwa związane z niską jakością gleb, niekorzystnymi warunkami klimatycznymi, niekorzystnymi warunkami wodnymi, niesprzyjającą rzeźbą terenu oraz gdzie występuje znaczny udział ludności związanej z rolnictwem.

Zasięg ONW Nizinne został wyznaczony za pomocą kryteriów demograficznych i wskaźnika waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (WWRPP). Ponadto przy wyznaczaniu obszarów pod uwagę brane były jedynie gminy, w których udział ludności związanej z rolnictwem przekracza 15%.

Według Narodowego Spisu Powszechnego w 2002 roku na wsi mieszkało 14 619,7 tys. osób, co stanowiło 38,2% ogółu mieszkańców Polski. Średni wskaźnik gęstości zaludnienia na polskiej wsi wyniósł 50 osób/km². Najwyższymi wartościami wskaźnika charakteryzują się obszary Polski południowo-wschodniej (rys. 1). Tereny te cechują się jednocześnie największym odsetkiem ludności wiejskiej w ogólnej liczbie mieszkańców. Poza tym miejscowości wiejskie na terenie województw a podkarpackiego i małopolskiego są największe w Polsce – średnia liczba mieszkańców wsi wynosi ponad 500 osób. Najniższą gęstością zaludnienia cechują się obszary Polski zachodniej i północnej (oprócz Kaszub). Równocześnie tereny te charakteryzuje wyższy stopień urbanizacji oraz mniejsza liczba miejscowości wiejskich. Wysokie zaludnienie cechuje również strefy podmiejskie, które współcześnie są obszarami największych przemian strukturalnych i funkcjonalnych zachodzących na polskiej wsi. Proces ten jest szczególnie silnie widoczny w otoczeniu Warszawy, Trójmiasta, Poznania, Wrocławia i Krakowa.

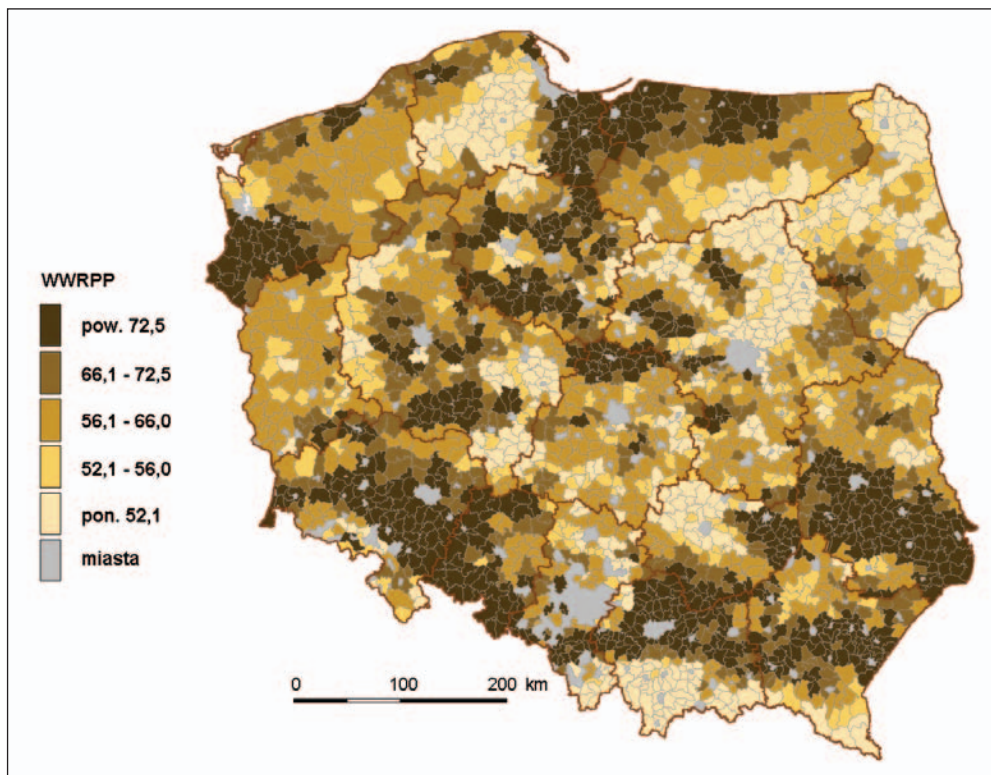


Rys. 1. Gęstość zaludnienia obszarów wiejskich Polski według gmin
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Według J. Bańskiego (2006, s. 43) „wzrost gęstości zaludnienia wskazuje na ogół na rozwój społeczno-gospodarczy obszaru, spadek zaś jest wywoływany niekorzystnymi procesami ekonomicznymi”. Założenie to stało także u podstaw delimitacji ONW. W granicach ONW znalazły się obszary charakteryzujące się niską gęstością zaludnienia, na których procesy depopulacyjne doprowadzić mogą do stagnacji ekonomicznej.

Jakość warunków agroekologicznych była drugim kryterium delimitacji ONW. W tym celu wykorzystano wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (WWRPP) opracowany na podstawie oceny czterech komponentów – jakości gleby, klimatu, rzeźby terenu i stosunków wodnych. Największą wagę z wymienionych czynników miała jakość gleby.

Obszarami o największej przydatności do produkcji rolniczej są: Nizina Śląska, Wyżyny – Małopolska i Lubelska, Żuławy, Kujawy oraz południowa część woj. zachodniopomorskiego. Najniższe wartości wskaźnik WWRPP osiągnął w Karpatach, Górach Świętokrzyskich, Kaszubach, północno-wschodnim Mazowszu oraz Suwalszczyźnie (rys. 2).



Rys. 2. Wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej według gmin

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IUNG-PIB

Należy podkreślić, iż obszar Polski w porównaniu z innymi krajami europejskimi cechuje się mniej korzystnymi warunkami środowiskowymi do produkcji rolniczej. Wiąże się to przede wszystkim z dużym udziałem polodowcowych gleb lekkich (61% powierzchni), krótkim okresem wegetacyjnym oraz niską sumą opadów atmosferycznych.

Obszar ONW Nizinne został podzielony na dwie strefy – strefę nizinną I i strefę nizinną II (tab. 1). Obszary zaliczone do strefy nizinnej II cechują się skrajnie niekorzystnymi warunkami gospodarowania.

Gminy, które nie zostały zakwalifikowane do ONW ze względu na warunki demograficzne i glebowo-przyrodnicze miały możliwość wydzielenia obszarów ONW na poziomie obrębów geodezyjnych. W przypadku delimitacji obszarów ONW w obrębach nie brano pod uwagę czynnika demograficznego, a jedynie wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (ONW Nizinne I – wartość WWRPP poniżej 56 pkt., ONW Nizinne II – poniżej 52 pkt.).

Tabela 1. Zasady wydzielania ONW na obszarach nizinnych

Gęstość zaludnienia (osób/km ²)	Wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (WWRPP)				
	warunki skrajnie niekorzystne	warunki niekorzystne	znaczne utrudnienia	utrudnienia	brak utrudnień
	poniżej 52	52–56	56–66	66–72,5	powyżej 72,5
Poniżej 40	Nizinne II	Nizinne I	Nizinne I	Nizinne I	
40–60	Nizinne II	Nizinne I	Nizinne I		
60–75	Nizinne II	Nizinne I			
Powyżej 75					

Źródło: PROW i IUNG-PIB

Obszary zakwalifikowane do kategorii ONW Nizinne w większości pokryte są glebami lekkimi, czyli bardzo narażonymi na zakwaszenie. W Polsce ponad 60% gleb ma wysoki stopień zakwaszenia i wymaga wapnowania w celu przeciwdziałania temu procesowi. Ponieważ zabieg ten jest kosztowny i w związku z tym nie jest często wykonywany przez rolników, stosowanie dopłat z tytułu ONW może przyczynić się do zatrzymania procesu zakwaszania gleb, a tym samym procesu degradacji biologicznej gleb i utrzymania potencjału produkcyjnego (PROW 2004).

Obecnie rolnicy z terenów nizinnego ONW stosują ekstensywne metody produkcji roślinnej (np. żyto, owies, ziemniaki), których uprawa nie jest obciążona wysokim ryzykiem strat. Wynika to z małych wymagań glebowych i klimatycznych tych roślin. Jednakże mniej wymagające rośliny i ekstensyfikacja produkcji zazwyczaj przynoszą niższy dochód i mogą prowadzić do degradacji gleb. Dlatego na obszarach ONW rolnicy zaprzestają użytkowania rolniczego gleb, o czym świadczy wysoki udział odłogów i ugorów. Wysoki koszt ponownego rozpoczęcia upraw na zdegradowanych glebach tych obszarów może w konsekwencji spowodować trwałe porzucanie działalności rolniczej. Wprowadzenie odpowiednich instrumentów kompensujących te negatywne czynniki wynika zatem zarówno ze środowiskowego, jak i społeczno-ekonomicznego punktu widzenia (PROW 2004).

4.3. ONW Specyficzne utrudnienia

Przepisy Unii Europejskiej dają możliwość wydzielenia obszarów, na których istnieją pewne specyficzne utrudnienia, a na których działalność rolnicza powinna być kontynuowana aby zachować lub poprawić stan środowiska,

utrzymać stan krajobrazu i zachować potencjał turystyczny tych obszarów lub chronić wybrzeża (Rozporządzenie Rady 1257/1999). W praktyce na terenie Polski za obszary ze specyficznymi naturalnymi utrudnieniami uznano gminy i obręby geodezyjne rejonów podgórskich (co najmniej połowa powierzchni powinna znajdować się na wysokości powyżej 350 m n.p.m.) oraz w których spełnione są przynajmniej dwa z wymienionych poniżej warunków:

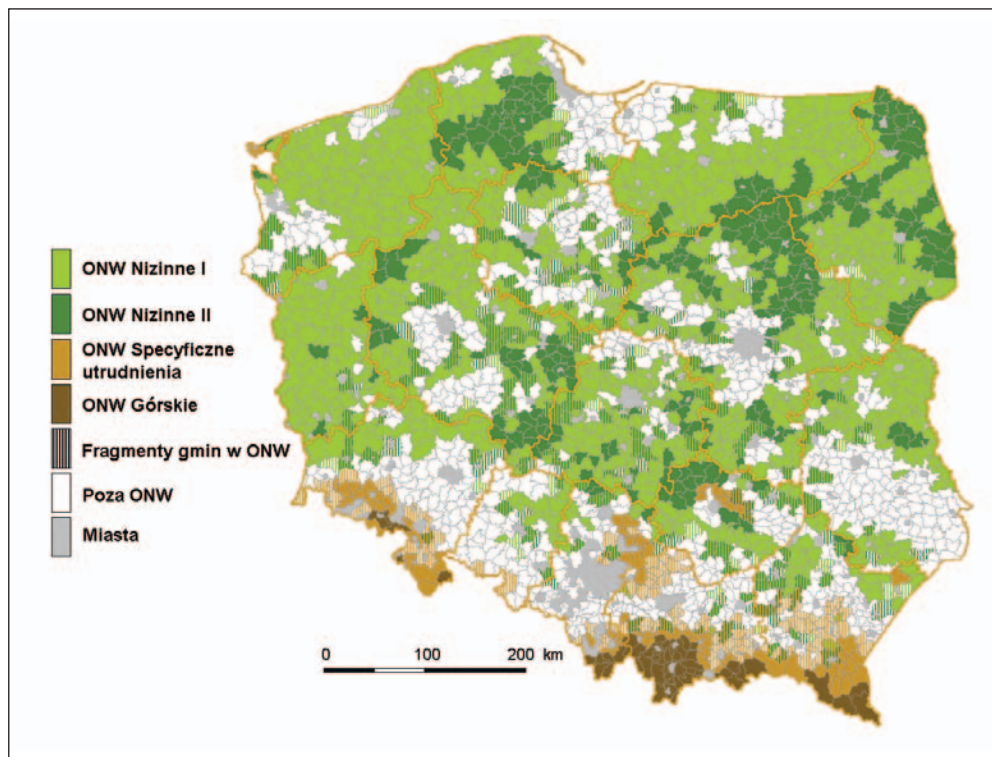
- średnia wielkość gospodarstwa wynosi poniżej 7,5 ha,
- występuje zagrożenie erozją wodną,
- udział gospodarstw, które zaprzestały działalności rolniczej jest na poziomie niższym niż 25% całkowitej liczby gospodarstw rolnych,
- udział trwałych użytków zielonych w strukturze użytków rolnych wynosi ponad 40%.

Na tych obszarach gospodarstwa rolne charakteryzują się małą powierzchnią i niekorzystnym rozłogiem pól. Gospodarstwa posiadające grunty na sześciu i więcej działkach stanowią blisko 25% ogółu, podczas gdy średnio w kraju odsetek ten jest dwukrotnie mniejszy. Ze względu na rzeźbę terenu i duży udział stoków, nieuprawiane grunty rolne zagrożone są w znacznym stopniu erozją wodną i spływami powierzchniowymi gleby. Czynniki te ograniczają w znacznym stopniu możliwości uprawy roślin, narzucając mniej efektywny i zmechanizowany sposób użytkowania ziemi w stosunku do pozostałych terenów. W celu utrzymania walorów krajobrazowych poprzez tradycyjny i ekstensywny sposób użytkowania, konieczne jest przekształcanie gruntów ornych w trwałe użytki zielone. Konieczność wprowadzania tego typu zabiegów jest tym większa, im wyżej położone są użytki rolne i bardziej urozmaicona jest rzeźba terenu (PROW 2004).

4.4. Przestrzenny zasięg obszarów ONW

Łącznie w zasięgu wydzielonych obszarów ONW znalazło się 55,5% użytków rolnych w Polsce (rys. 3). Tereny wydzielone jako ONW cechuje duży udział gruntów porzuconych (ugory i odłogi) w stosunku do powierzchni użytków rolnych ogółem oraz kilkakrotnie większy udział ludności związanej z rolnictwem, w stosunku do terenów znajdujących się poza wydzielonymi strefami ONW.

W wyniku przeprowadzonej delimitacji, spośród ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce, 34% z nich została w całości zakwalifikowana jako ONW Nizinne I, 11% jako ONW Nizinne II, zaś 33% w całości pozostało poza obszarami ONW (tab. 2). Największym odsetkiem gmin zaliczonych do obszarów ONW cechuje się woj. podlaskie, którego obszar praktycznie w całości został włączony do tego instrumentu wsparcia.



Rys. 3. Gminy według kategorii ONW
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji PROW

Zaproponowana delimitacja obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) pozostaje w zgodzie z podejściem zastosowanym w innych krajach, jednakże proces delimitacji wywołał burzliwą dyskusję oraz protest wielu gmin położonych poza wyznaczonymi obszarami ONW. Szczególny sprzeciw wyrażali właściciele gospodarstw rolnych zlokalizowanych w granicach administracyjnych miast oraz rolnicy z Górnego Śląska. W 2006 roku zaproponowano gminom niespełniającym jako całe jednostki wymagań demograficzno-przyrodniczych, możliwość ubiegania się o zakwalifikowanie do ONW poszczególnych obrębów geodezyjnych (<http://www.lfa.iung.pulawy.pl/>).

5. Struktura złożonych wniosków

Właściciele wszystkich gruntów leżących na obszarach ONW, użytkowanych jako grunty orne, sady, łąki trwałe i pastwiska trwałe, o powierzchni powyżej 1 ha, mogą ubiegać się o wyrównanie finansowe z tytułu ONW.

Tabela 2. Liczba gmin zakwalifikowanych do poszczególnych typów ONW według województw

Województwo	Rodzaj gminy												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Dolnośląskie	22	0	18	6	2	3	17	4	0	1	0	60	36
Kujawsko-pomorskie	45	10	0	0	4	9	0	15	0	0	0	44	17
Lubelskie	69	5	0	0	2	2	0	11	0	0	0	104	20
Lubuskie	62	4	0	0	0	1	0	2	0	0	0	5	9
Łódzkie	76	20	0	0	3	5	0	21	0	0	0	34	18
Małopolskie	0	0	19	32	2	3	42	2	2	5	1	59	15
Mazowieckie	114	64	0	0	2	4	0	16	0	0	0	79	35
Opolskie	13	0	0	0	5	2	2	5	0	0	0	41	3
Podkarpackie	18	2	12	4	5	6	27	10	2	3	2	52	16
Podlaskie	60	42	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	13
Pomorskie	28	30	0	0	3	0	0	4	0	0	0	33	25
Śląskie	9	3	14	8	0	2	13	5	0	0	1	63	49
Świętokrzyskie	22	14	7	0	3	2	0	9	0	1	2	37	5
Warmińsko-mazurskie	63	8	0	0	1	0	0	3	0	0	0	25	16
Wielkopolskie	77	37	0	0	2	7	0	30	0	0	0	54	19
Zachodniopomorskie	65	3	0	0	1	1	0	5	0	0	0	28	11
POLSKA	743	242	70	50	36	47	101	143	4	10	6	719	307

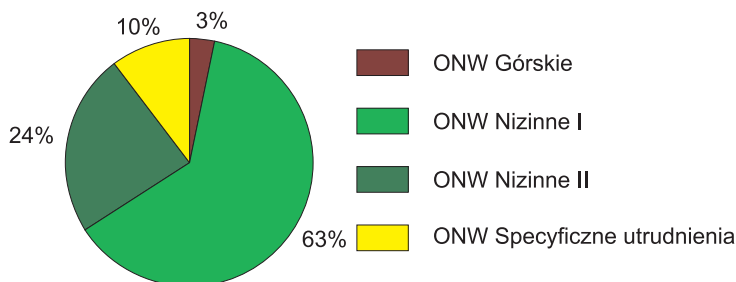
Legenda: 1 – całe gminy w ONW Nizinne I, 2 – całe gminy w ONW Nizinne II, 3 – całe gminy w ONW Specyficzne utrudnienia, 4 – całe gminy w ONW Górskie, 5 – części gmin w ONW Nizinne I, 6 – części gmin w ONW Nizinne II, 7 – części gmin w ONW Specyficzne utrudnienia, 8 – części gmin w ONW Nizinne I i Nizinne II, 9 – części gmin w ONW Nizinne I i Specyficzne utrudnienia, 10 – części gmin w ONW Nizinne II i Specyficzne utrudnienia, 11 – części gmin w ONW Nizinne I, Nizinne II i Specyficzne utrudnienia, 12 – gminy poza ONW, 13 – gminy miejskie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji PROW.

W Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich założono, że ze wsparcia w ramach instrumentu finansowego dopłat wyrównawczych do produkcji na niekorzystnych warunkach gospodarowania skorzysta około 900 tys. gospodarstw. Tymczasem w 2004 roku liczba złożonych wniosków nie przekroczyła 630 tys., czyli wnioski złożyło 70% ogólnej liczby uprawnionych. Przy założeniu, że udział złożonych wniosków o dopłaty bezpośrednie wyniósł powyżej 90% należy przypuszczać, iż około 20% gospodarstw uprawnionych do płatności wyrównawczych ONW, czyli około 180 tys., po pierwsze – nie wiedziało

wystarczająco dużo o tym instrumencie wsparcia i po drugie – obawiało się, że nie spełnią koniecznych wymogów. Pozytywnymi są natomiast dwa fakty. Po pierwsze spośród ogólnej liczby gospodarstw składających wnioski, aż 97% otrzymało dopłaty. Oznacza to, że wnioski były wypełnione poprawnie i były złożone zasadnie, czyli gospodarstwa były uprawnione do otrzymania świadczenia z tytułu ONW. Po drugie w 2005 roku liczba gospodarstw, która wystąpiła o dopłaty wyrównawcze wyniosła prawie 710 tys., co stanowi około 79% ogólnej liczby uprawnionych. Świadczyć to może przede wszystkim o coraz powszechniejszej wiedzy rolników o przysługujących im środkach pomocowych oraz o wzroście zaufania do polityki rolnej prowadzonej przez Polskę po wstąpieniu do Unii Europejskiej.

Największa liczba wniosków (ponad 60% ogółu) została złożona w ramach ONW Nizinne I (rys. 4).

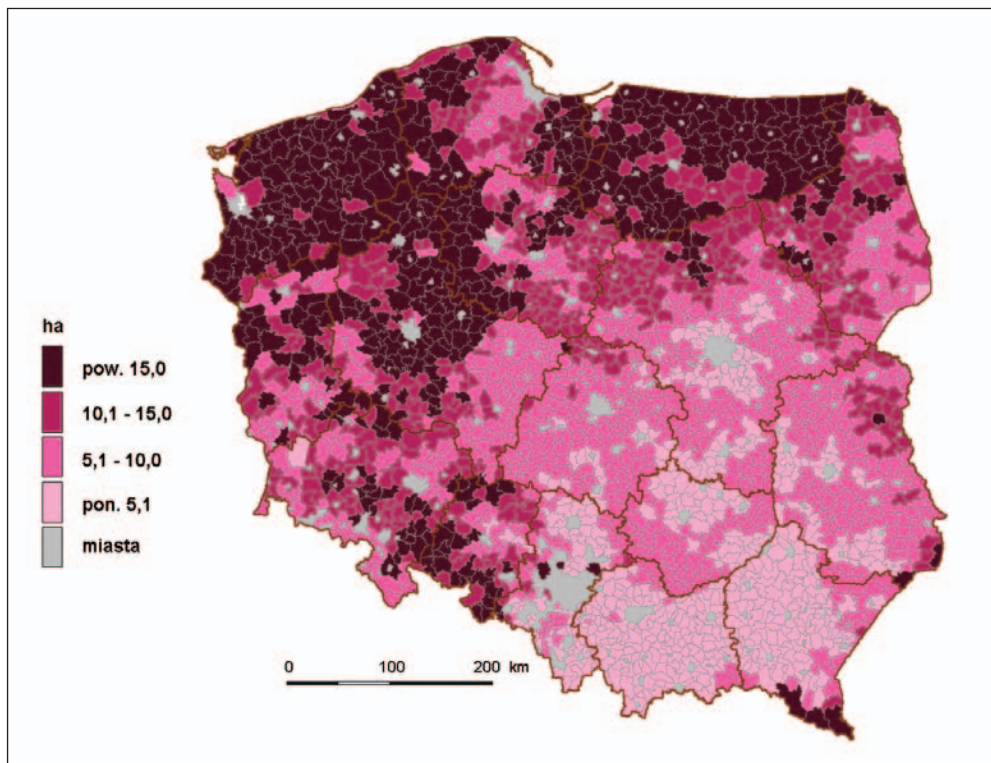


Rys. 4. Struktura złożonych wniosków na dopłaty wyrównawcze w Polsce w 2004 roku według kategorii ONW
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Struktura przestrzenna złożonych wniosków jest konsekwencją dwóch cech – delimitacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (rys. 3) oraz struktury obszarowej gospodarstw (rys. 5). Najwięcej wniosków złożyli użytkownicy gospodarstw z obszarów peryferyjnych woj. mazowieckiego, północnej części woj. lubelskiego, zachodniej woj. łódzkiego, woj. podlaskiego oraz karpackiej części woj. małopolskiego (rys. 6). W czterech województwach Polski zachodniej i północnej (lubuskie, zachodniopomorskie, pomorskie i warmińsko-mazurskie), których obszary prawie w całości znalazły się na terenach ONW, liczba złożonych wniosków była relatywnie niewielka. Łączy się to z trzema cechami charakterystycznymi dla tych terenów – po pierwsze liczba gospodarstw jest tutaj znacznie mniejsza z powodu większej przeciętnej ich wielkości, po drugie obserwowany jest na tych terenach niższy udział użytków rolnych a większy lasów w zagospodarowaniu terenów i po trzecie występuje

na tych obszarach ponadprzeciętny odsetek gruntów odlogowanych i ugorowanych, na które nie mogą być wypłacane dopłaty ONW.

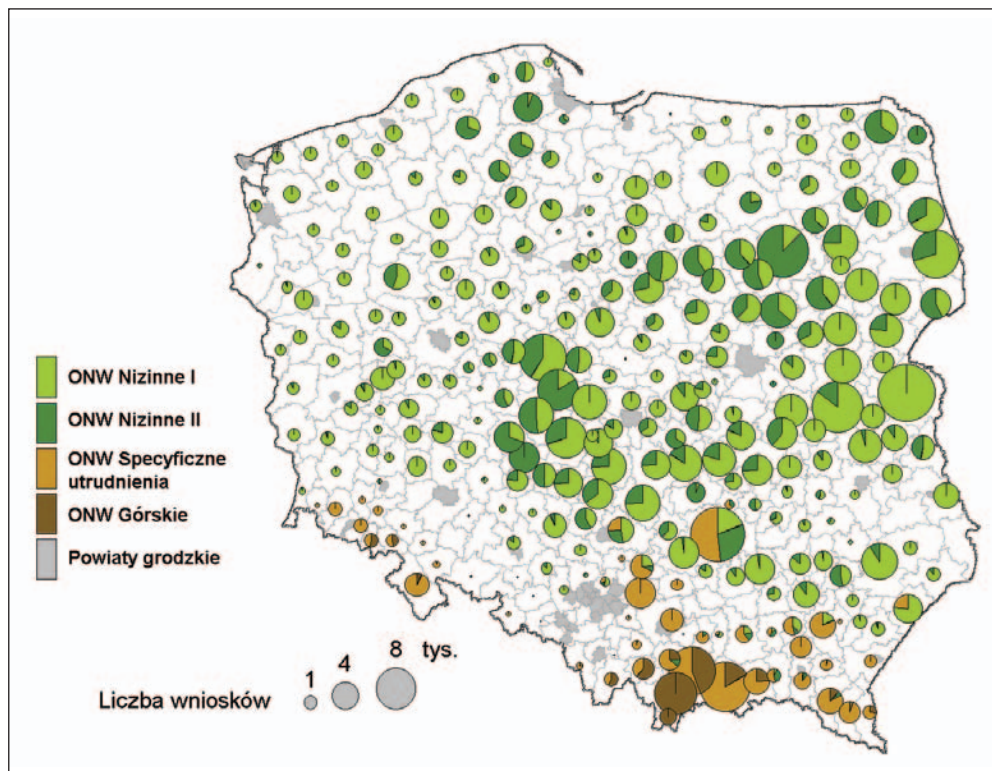
W 10% powiatów ziemskich złożono dokładnie $\frac{1}{3}$ ogólnej liczby wniosków. Największa liczba wniosków od rolników wpłynęła w powiatach – białskim (woj. lubelskie), kieleckim (woj. świętokrzyskie), ostrołęckim (woj. mazowieckie), łukowskim (woj. lubelskie) oraz nowosądeckim (woj. małopolskie).



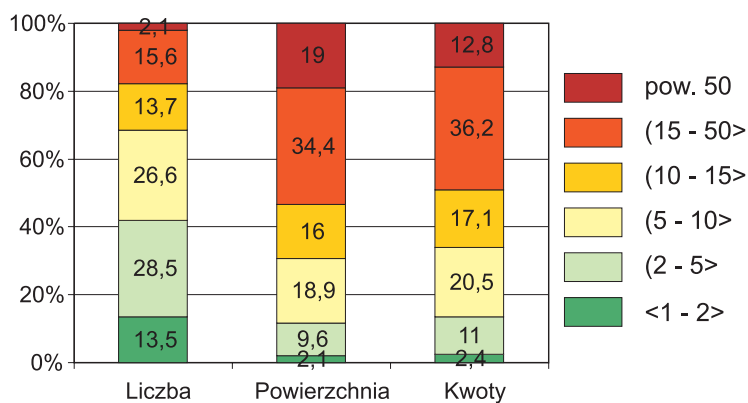
Rys. 5. Przeciętna wielkość gospodarstw rolnych (pow. 1 ha) w gminach według Powszechnego Spisu Rolnego w 2002 roku
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Największą liczbę wniosków o dopłaty wyrównawcze złożyli użytkownicy gospodarstw z grup obszarowych 2–5 ha oraz 5–10 ha (rys. 7). Z kolei ponad połowa obszarów, na które wypłacono dopłaty wyrównawcze znajdowała się w gospodarstwach powyżej 15 hektarów. Do tych gospodarstw trafiła również połowa wypłaconych środków finansowych.

Analiza wpływu instrumentów WPR zaprojektowanych dla rolnictwa UE-15 wykazała, że mogą one prowadzić do dalszego rozwarstwiania dochodów



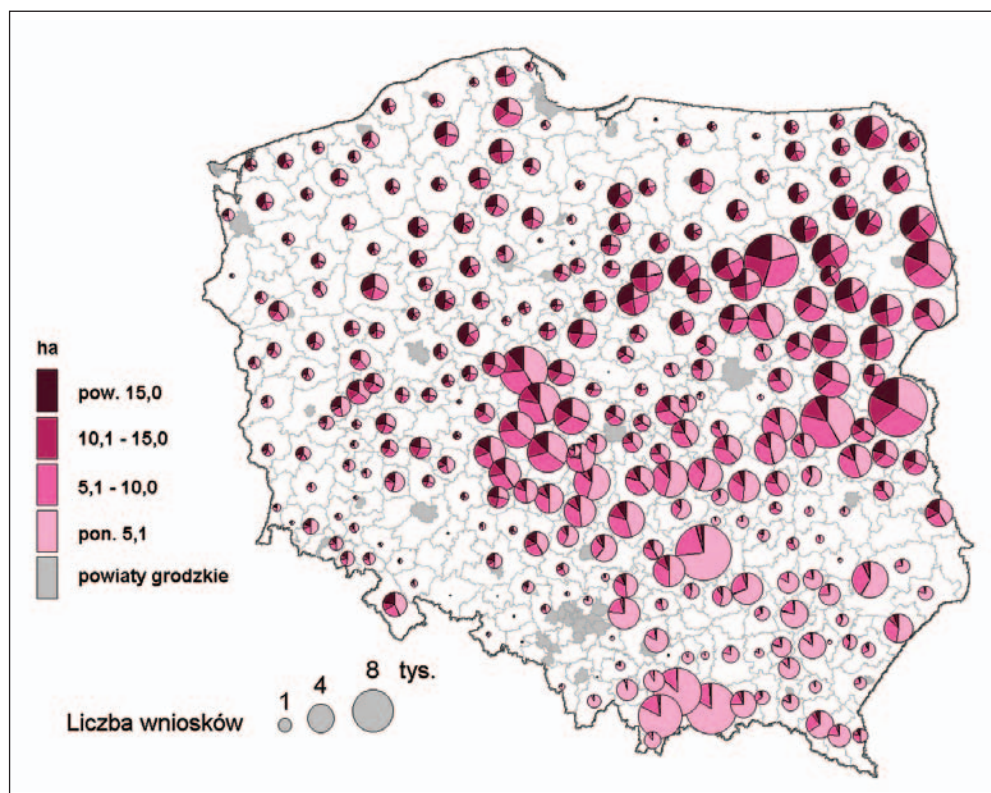
Rys. 6. Liczba i struktura złożonych wniosków według kategorii ONW w 2004 roku
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR



Rys. 7. Struktura złożonych wniosków o dopłaty ONW według liczby, powierzchni i otrzymanych kwot przez gospodarstwa o różnej powierzchni w Polsce w 2004 roku
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

rolniczych. Wspólna Polityka Rolna miała na celu wyrównanie szans rodzin rolniczych w uzyskaniu porównywalnego dochodu w stosunku do pracujących w innych działach gospodarki narodowej. WPR miała również na celu zniwelowanie nierówności wśród rodzin rolniczych posiadających różne pod względem wielkości ekonomicznej gospodarstwa. Badania dotyczące analizy transferów netto z WPR do różnych obszarowo gospodarstw wykazują, że w rodzinach rolniczych użytkujących gospodarstwa powyżej 15 ha dochód rolniczy wzrastał wraz z wielkością gospodarstwa. Transfer netto z WPR w gospodarstwach o powierzchni od 15 do 100 ha stanowił powyżej 50% dochodu rolniczego a w pozostałych grupach obszarowych był niższy (Floriańczyk 2005). Tą samą tendencję wykazała analiza dopłat wyrównawczych z tytułu ONW przedstawiona na rysunku 7.

Na rysunku 8 ponownie pokazano liczbę złożonych wniosków przez gospodarstwa o dopłaty wyrównawcze ONW, jednakże tym razem w podziale na grupy wielkościowe gospodarstw, które te wnioski składały. W województwie



Rys. 8. Liczba i struktura złożonych wniosków według różnych grup wielkościowych gospodarstw

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

małopolskim i podkarpackim przeważały wnioski złożone przez gospodarstwa najmniejsze – do 5 ha. Na obszarze północnego Mazowsza i Podlasia można zaobserwować bardziej równomierny rozkład w strukturze złożonych wniosków pomiędzy wszystkie grupy obszarowe. Z kolei w Polsce północnej i zachodniej największym odsetkiem cechowały się gospodarstwa największe – powyżej 15 ha. Sytuacja ta jest naturalną konsekwencją przestrzennego zróżnicowania struktury wielkościowej gospodarstw w Polsce (rys. 5).

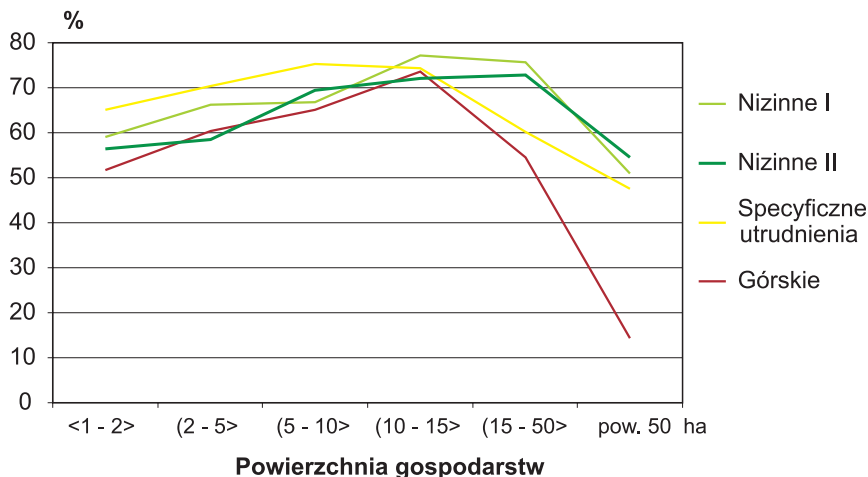
Przeciętny obszar gospodarstwa w Polsce, które otrzymało dopłatę wyrównawczą ONW, wyniósł około 10 ha. Natomiast obszar ten dla wniosków złożonych w ramach ONW Górskie i ONW Specyficzne utrudnienia wyniósł mniej niż 5 ha.

Właściciele gospodarstw rolnych sami mogli zdecydować na jaką powierzchnię posiadanych użytków rolnych położonych na obszarze ONW chcą otrzymywać dopłaty wyrównawcze. Fakt położenia gospodarstwa na terenach ONW był warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do wypłacenia środków finansowych za gospodarowanie na obszarach o niekorzystnych warunkach agrośrodowiskowych. Właściciel gospodarstwa musiał złożyć wniosek do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i zadeklarować poszczególne działki rolne do dopłat wyrównawczych. Wiązało go to równocześnie z przyjęciem wszystkich zobowiązań opisanych na początku niniejszej publikacji.

Wniosek o dopłaty bezpośrednie i wyrównawcze stanowił jeden formularz i dzięki temu znana była całkowita powierzchnia gospodarstw składających wnioski. Na tej podstawie możliwe było obliczenie w sposób przybliżony przeciętnego odsetka powierzchni zadeklarowanej przez właścicieli do płatności ONW w stosunku do całkowitej powierzchni gospodarstw. Wskaźnik ten stanowi wartość przybliżoną, gdyż w skład gospodarstwa mogły wchodzić obszary położone poza wyznaczonymi w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich obszarami o niekorzystnych warunkach gospodarowania, na które właściciel nie mógł składać wniosku o dopłaty wyrównawcze.

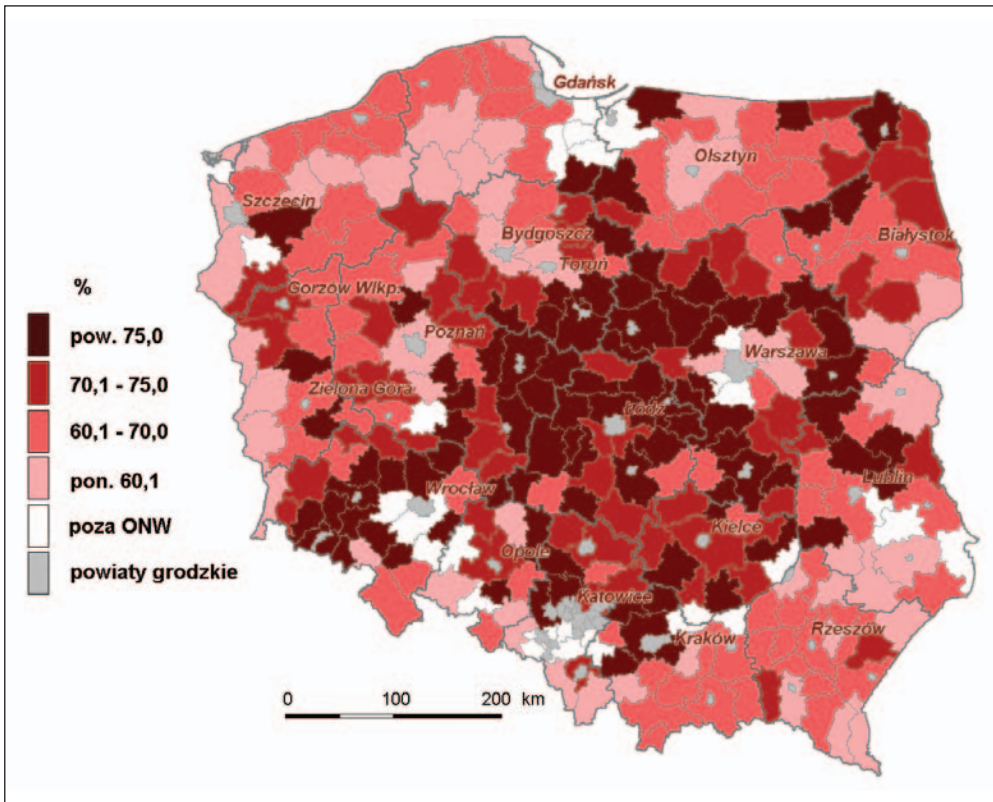
Średni odsetek gruntów zadeklarowanych do ONW w stosunku do całkowitej powierzchni gospodarstw osiągnął 66% w 2004 roku. Zauważalne jest jednakże pewne zróżnicowanie w zależności od struktury wielkościowej i kategorii ONW. Wielkość opisanego powyżej wskaźnika dla wszystkich kategorii wzrastała o około 15% poczynając od gospodarstw małych a kończąc na średnich (10–15 ha). W przedziale wielkościowym 1–15 ha największy odsetek gruntów ONW w ogólnej powierzchni gospodarstw został zadeklarowany na terenach ONW Specyficzne utrudnienia. W przedziale wielkościowym 15–50 ha zaobserwowano spadek wartości wskaźnika dla ONW Górskie i Specyficzne

utrudnienia, zaś na terenach ONW Nizinne wielkość odsetka nie zmieniła się znacznie w porównaniu z gospodarstwami o powierzchni 10–15 ha. We wszystkich kategoriach gospodarstw o powierzchni powyżej 50 ha obserwowany był spadek odsetka gruntów ONW w ogólnej powierzchni gospodarstw (rys. 9).



Rys. 9. Odsetek powierzchni ONW w ogólnej powierzchni gospodarstw według typów ONW i struktury wielkościowej gospodarstw (na podstawie wniosków złożonych w 2004 roku).
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Największym odsetkiem gruntów zadeklarowanych do ONW w stosunku do ogólnej powierzchni gospodarstw cechowały się regiony Polski centralnej (rys. 10). Powiązane jest to przede wszystkim ze strukturą wielkościową i własnościową tych terenów. Gospodarstwa rolne na tym obszarze są średniej wielkości oraz w przeważającej części stanowią własność prywatną. Odróżnia je to znacznie od gospodarstw położonych w Polsce północnej i zachodniej, gdzie przeważają gospodarstwa duże, w których, jak wynika z rysunku 9, odsetek gruntów zadeklarowanych do ONW jest znacznie niższy niż w gospodarstwach średnich. Ponadto w Polsce północnej i zachodniej znaczący odsetek stanowią gospodarstwa będące własnością publiczną lub grunty dzierżawione, na których nie są stosowane z dużą dbałością zasady prośrodowiskowe w uprawach rolniczych. Niższy odsetek gruntów ONW w ogólnej powierzchni gospodarstw obserwowany jest również na Lubelszczyźnie, Podkarpaciu i w Małopolsce. Z kolei obszar ten cechuje znacznie niższa przeciętna wielkość gospodarstw oraz gorsza znajomość mechanizmów wsparcia dla rolnictwa.

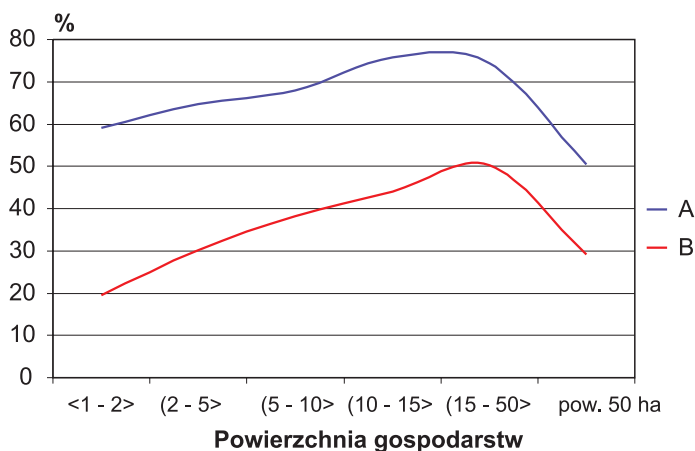


Rys. 10. Odsetek gruntów zadeklarowanych przez rolników do ONW w ogólnej powierzchni gospodarstw składających wnioski w 2004 roku
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Interesująco wygląda porównanie zaprezentowane na rysunku 11. Przebieg wartości odsetka gruntów ONW w stosunku do ogólnej powierzchni gospodarstw (A), jak i ogólnej powierzchni użytków rolnych na obszarach wiejskich kraju (B) wykazuje tendencję wzrostową w przedziale 1–50 ha. Jak już wspomniano powyżej w przypadku wskaźnika A wzrost ten wynosi około 15%, zaś w przypadku wskaźnika B około 30%. Natomiast w gospodarstwach największych, mających powyżej 50 ha, obserwowany jest spadek odsetka gruntów zadeklarowanych do ONW. Pomimo zastosowania zupełnie różnych podstaw odniesienia, przebieg obydwu krzywych jest bardzo podobny – odnotowane są takie same tendencje w tych samych grupach wielkościowych gospodarstw.

Z analizy zaprezentowanego wykresu można stwierdzić, iż najbardziej proekologicznymi gospodarstwami są te, które posiadają powierzchnię

po między 10 a 50 hektarów. Gospodarstwa najmniejsze mogły uznać, iż wysokość dopłat uzyskanych w ramach płatności wyrównawczych nie stanowi dla nich znaczącej gratyfikacji finansowej za koszt, jaki musiałyby ponieść przystosowując swoją produkcję do zgodności z Zasadami Dobrej Praktyki Rolniczej. Z kolei niższa wartość wskaźników w gospodarstwach największych mogła być spowodowana trzema czynnikami. Po pierwsze gospodarstwa te położone są zazwyczaj w kilku częściach. Mogło to w ich przypadku skutkować tym, że nie wszystkie działki rolne położone były na obszarach ONW i w związku z tym nie na cały obszar gospodarstw mogły być złożone wnioski. Po drugie w niektórych przypadkach nieopłacalnym mogło stać się odejście od przemysłowej produkcji prowadzonej na wielką skalę na rzecz mniej intensywnego gospodarowania, z którego mniejsze wpływy nie zostałyby w pełni zrekompensowane przez dopłaty wyrównawcze. Trzecim i najważniejszym czynnikiem wydaje się jednak być zastosowanie sposobu modulacji płatności w zależności od wielkości gospodarstwa, co szczegółowo zostanie wyjaśnione w następnym rozdziale.

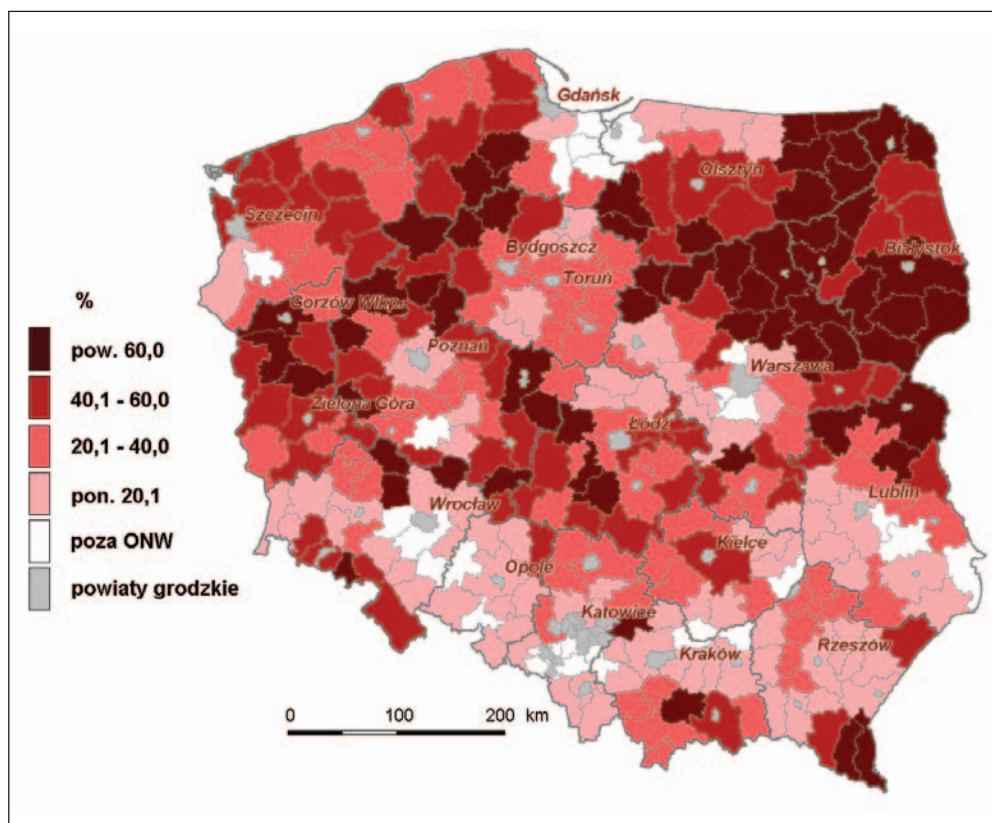


Rys. 11. Odsetek gruntów zadeklarowanych jako ONW w stosunku do:
 (A) ogólnej powierzchni gospodarstw składających wnioski,
 (B) ogólnej powierzchni użytków rolnych na obszarach wiejskich
 według PSR w 2002 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i GUS

Jak już wspomniano, obszary ONW obejmują 55,5% ogólnej powierzchni użytków rolnych w Polsce. W 2004 roku dopłaty wyrównawcze wypłacono na 35% ogólnej powierzchni UR (38% spośród użytków rolnych położonych na

obszarach wiejskich i w gospodarstwach powyżej 1 ha). Rozkład przestrzenny odsetka gruntów ONW w ogólnej powierzchni użytków rolnych zależy od dwóch cech – przynależności danego obszaru do ONW (rys. 3) oraz wartości odsetka gruntów zadeklarowanych do ONW w stosunku do ogólnej powierzchni gospodarstw składających wnioski (rys. 10). Wartości powyżej przeciętnej odsetka gruntów ONW w ogólnej powierzchni użytków rolnych na wsi obserwowane są w woj. lubuskim, na Pojezierzu Pomorskim, w Sudetach i okolicach Konina, Kalisza i Sieradza. Jednakże najbardziej zwarty obszar wyrysował się w północno-wschodniej Polsce – północna część woj. mazowieckiego, południowa i zachodnia woj. warmińsko-mazurskiego, północna woj. lubelskiego oraz całe woj. podlaskie (rys. 12). Wyznaczony obszar pokrywa się z regionem Zielonych Płuc Polski.



Rys. 12. Odsetek gruntów zadeklarowanych przez rolników do ONW w złożonych wnioskach w 2004 roku w ogólnej powierzchni użytków rolnych na obszarach wiejskich według PSR z 2002 roku
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i GUS

U podstaw powstałej w 1983 roku idei Zielonych Płuc Polski leży zasada zrównoważonego rozwoju, który nie zagraża środowisku naturalnemu, pozwala przyszłym pokoleniom czerpać z zasobów środowiska tyle samo ile udaje się to współczesnemu społeczeństwu. Współpraca różnych instytucji na obszarze funkcjonalnym Zielonych Płuc Polski ma przyczyniać się do ochrony różnorodności biologicznej i tożsamości kulturowej, jak również proekologicznie ukierunkować rozwój społeczno-gospodarczy obszaru, ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa czy przetwórstwa rolno-spożywczego (rys. 13).



Rys. 13. Obszar Zielonych Płuc Polski

Źródło: <http://www.fzpp.pl>

Wyznaczony w tym opracowaniu obszar Polski północno-wschodniej o ponadprzeciętnym odsetku obszarów ONW w ogólnej powierzchni rolnej na wsi, może stanowić kolejny argument w trwającym już ponad 20 lat procesie konkretyzacji idei Zielonych Płuc Polski.

6. Środki finansowe wypłacone beneficjentom ONW

Pomoc finansowa dla właścicieli gospodarstw udzielana jest w postaci corocznych zryczałtowanych płatności (dopłat wyrównawczych) do hektara użytków rolnych położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania i pozostających w użytkowaniu rolniczym. Limity pomocy zostały ustalone w wyniku analizy poszczególnych typów i grup obszarowych gospodarstw, przy uwzględnieniu korzyści osiągniętych przez duże gospodarstwa w wyniku skali prowadzonej produkcji. Metodę obliczeń oparto na rzeczywistych różnicach w osiągniętych dochodach z produkcji rolniczej na terenach ONW i poza nimi. Oparcie kalkulacji płatności na różnicach pomiędzy kosztami niezbędnymi do uzyskania efektów produkcyjnych na terenach ONW i poza nimi, prowadziło do nadmiernej kompensacji oraz stanowiło pośrednio zachętę do intensyfikacji produkcji i naruszenia istniejącej równowagi ekologicznej. Za podstawę do określenia wielkości płatności przyjęto zróżnicowanie dochodu rolniczego w gospodarstwach z obszaru referencyjnego i w gospodarstwach z terenów ONW. Wyrównanie utrudnień w ramach ONW ma na celu stworzenie rolnikom możliwości pełnego wykorzystania potencjału, jakim dysponują bez naruszenia istniejącej równowagi środowiskowej. Z tego względu w analizach przeprowadzonych w celu obliczenia płatności na terenach ONW zrezygnowano z podejścia zakładającego wyrównanie różnic w kosztach, jakie rolnicy musieliby ponieść, na rzecz rzeczywistych różnic w osiągniętych dochodach z produkcji rolniczej stanowiących decydujący czynnik w utrzymaniu ciągłości rolniczego zagospodarowania przestrzeni (PROW 2004, zał. D).

W wyniku metodologii obliczeń zaprezentowanej w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz w dwóch rozporządzeniach Rady Ministrów z 2004 roku (numer 657 i 1652) ustalono wysokość kwot wyrównawczych za gospodarowanie na obszarach o niekorzystnych warunkach agrośrodowiskowych (tab. 3).

Tabela 3. Wysokość kwot wyrównawczych w poszczególnych kategoriach ONW

Kategoria ONW	Kwota wypłacana na hektar w złotych	Kwota wypłacana na hektar w euro
Górskie	320	68
Nizinne I	179	38
Nizinne II	264	56
Specyficzne utrudnienia	264	56

Źródło: PROW i Dziennik Ustaw

Przy określeniu wysokości dopłaty wzięto pod uwagę charakter Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich, którego celem jest zrównoważony rozwój tych obszarów oraz przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji produkcji. Dlatego płatności ONW zmniejszają się wraz ze wzrostem wielkości gospodarstwa, co oznacza, że zastosowano zasadę modulacji (degresywności) płatności (tab. 4).

Tabela 4. Wysokość kwot wyrównawczych w zależności od powierzchni gospodarstwa

Obszar gospodarstwa (ha)	Wysokość kwot wyrównawczych ONW
1–50	100% płatności za każdy ha
50,01–100	50% płatności za kolejne 50 ha
100,01–300	25% płatności za kolejne 200 ha
Powyżej 300	Brak płatności za obszar powyżej 300 ha

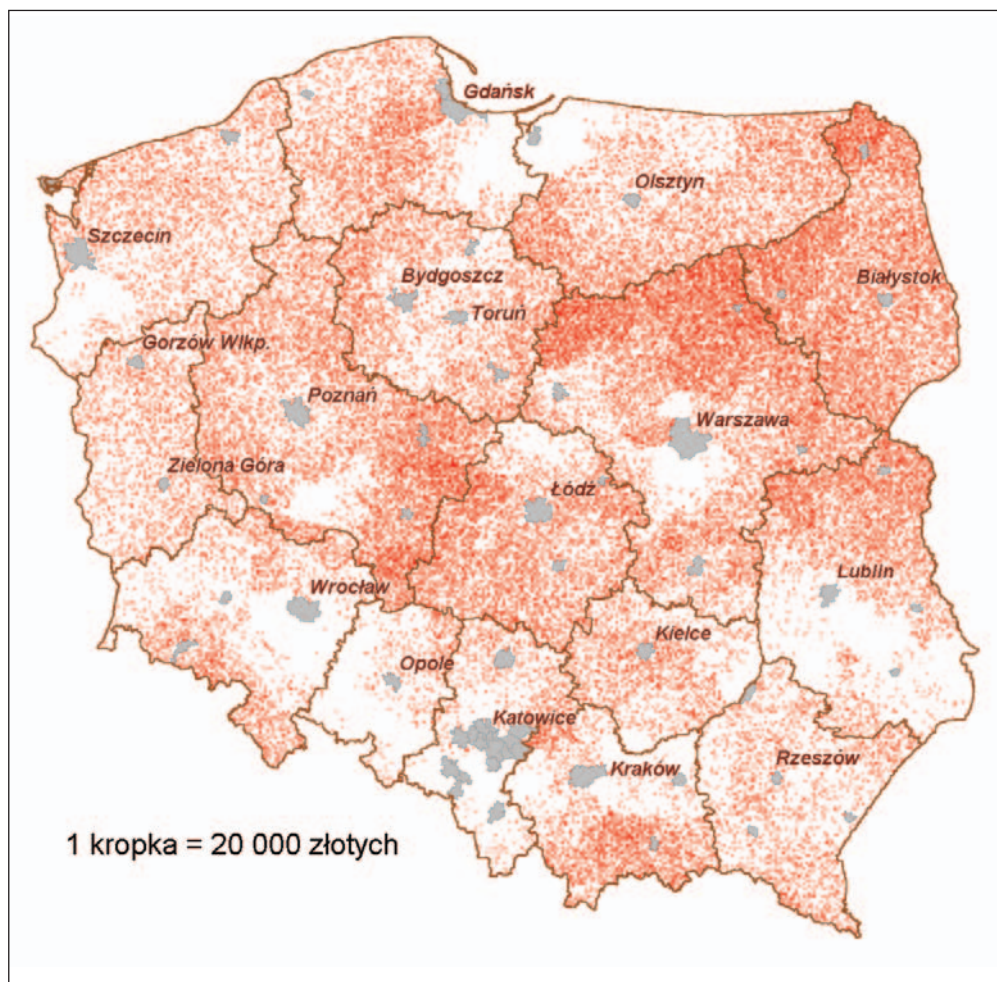
Źródło: PROW

W 2004 roku w ramach dopłat wyrównawczych ONW wypłacono rolnikom ponad 1,1 miliarda złotych, co stanowiło 29% ogólnej kwoty środków przeznaczonych na ten cel w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006. Największe środki finansowe trafiły do rolników gospodarujących na północnym Mazowszu, Podlasiu oraz na obszarze przygranicznym pomiędzy woj. łódzkim i wielkopolskim (rys. 14). Otrzymany obraz zróżnicowania przestrzennego wypłaconych środków uwarunkowany jest w głównej mierze dużą liczbą wniosków złożonych przez gospodarstwa z tych obszarów.

Jak zaprezentowano na rysunku 7 połowa środków finansowych trafiła do gospodarstw o powierzchni powyżej 15 hektarów. Regionem najbardziej zbliżonym do przeciętnych wartości w kraju pod względem struktury dopłat w zależności od grup wielkościowych gospodarstw jest obszar północnego Mazowsza i Podlasie (rys. 15). W Polsce północnej i zachodniej znacznie większa część pieniędzy trafiła do gospodarstw największych. Z kolei w Polsce południowej większe niż przeciętne w kraju wsparcie otrzymały gospodarstwa najmniejsze. Zróżnicowanie zaprezentowane na rysunku 15 w sposób bezpośredni wynika więc głównie z regionalnego zróżnicowania struktury wielkościowej gospodarstw w Polsce (rys. 5).

W 2004 roku wypłacono użytkownikom gospodarstw przeciętnie po nieco ponad 1800 złotych. Zróżnicowanie przestrzenne wysokości otrzymanych dopłat ponownie w oczywisty sposób nawiązuje do struktury wielkościowej gospodarstw. Największe środki finansowe w przeliczeniu na gospodarstwo otrzymała rolnicy z Polski północnej i zachodniej, najmniejsze zaś z Polski południowo-

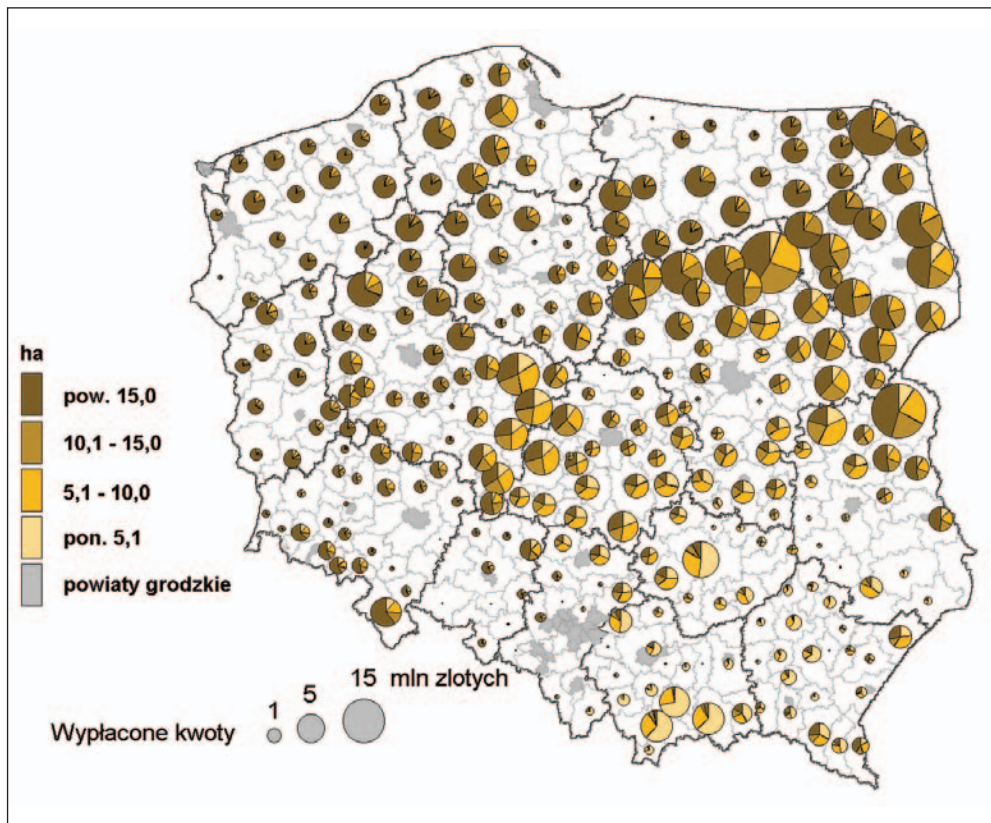
-wschodniej (rys. 16). Wysokość dopłat wyrównawczych w przeliczeniu na gospodarstwo była średnio dwukrotnie niższa od dopłat bezpośrednich.



Rys. 14. Zróżnicowanie przestrzenne wypłaconych środków w ramach dopłat wyrównawczych ONW w 2004 roku
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Interesujący obraz zróżnicowania przestrzennego przedstawia rysunek 17. Ukazano na nim stosunek wysokości dopłat wyrównawczych w relacji do dochodów własnych gmin. W obliczeniach wzięto pod uwagę jedynie gminy, których obszary w całości lub we fragmencie znalazły się na terenach ONW. Obliczony stosunek obrazuje istotność wsparcia finansowego w ramach dopłat kompensacyjnych w gospodarce regionu. Obydwa człony obliczonej relacji

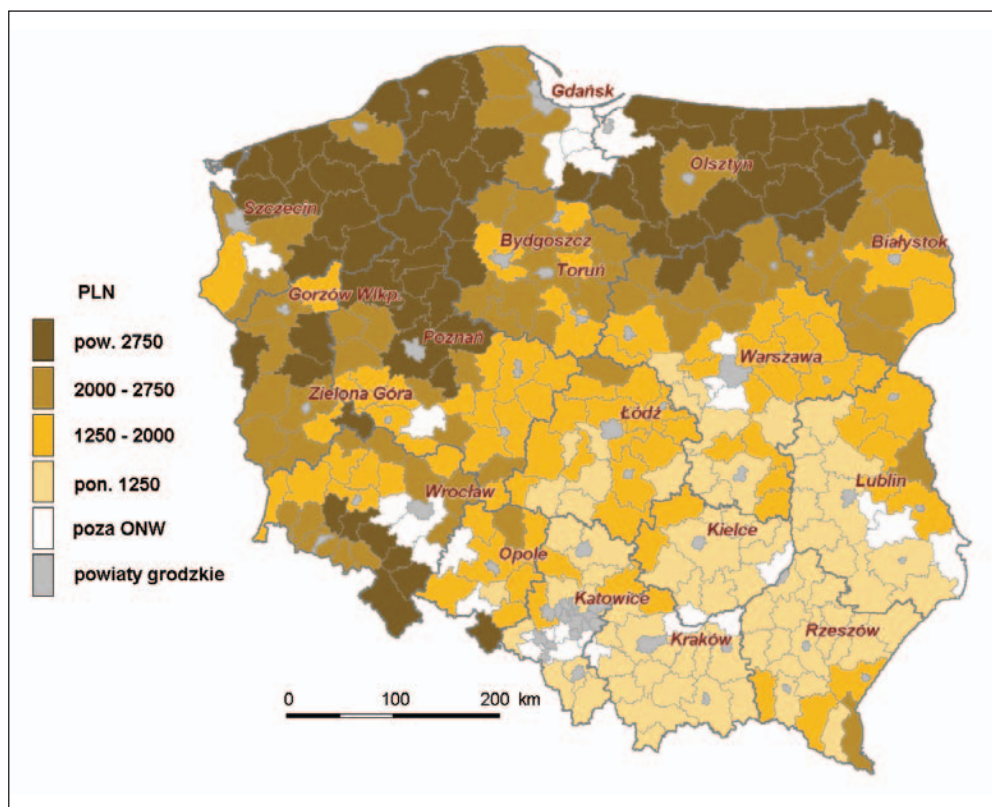
stanowią dwie zupełnie różne kategorie finansowe – dopłaty wyrównawcze są dochodem gospodarstw rolnych, zaś dochody własne gmin stanowią część dochodów samorządów lokalnych. Pomimo tego uzasadnionym wydaje się być określenie miejsca dopłat wyrównawczych ONW w szerszym kontekście społeczno-gospodarczym.



Rys. 15. Wysokość wypłaconych środków na dopłaty wyrównawcze ONW w zależności od struktury wielkościowej gospodarstw
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Przeciętna wartość relacji kwot dopłat wyrównawczych do dochodów gmin położonych na obszarach ONW ukształtowała się na poziomie 16,5%. Najwyższym wskaźnikiem charakteryzował się obszar Polski północno-wschodniej. Należy wskazać na dwie główne przyczyny zaistniałego zróżnicowania. Po pierwsze, jak ukazano na rysunku 14 i 15 na tereny północnego Mazowsza i Lubelszczyzny oraz na Podlasiu wpłynęły największe środki finansowe w ramach dopłat wyrównawczych. Drugą przyczyną są niskie

wpływy do budżetu gminnego wynikające z niskiego potencjału gospodarczego wyznaczonego obszaru.

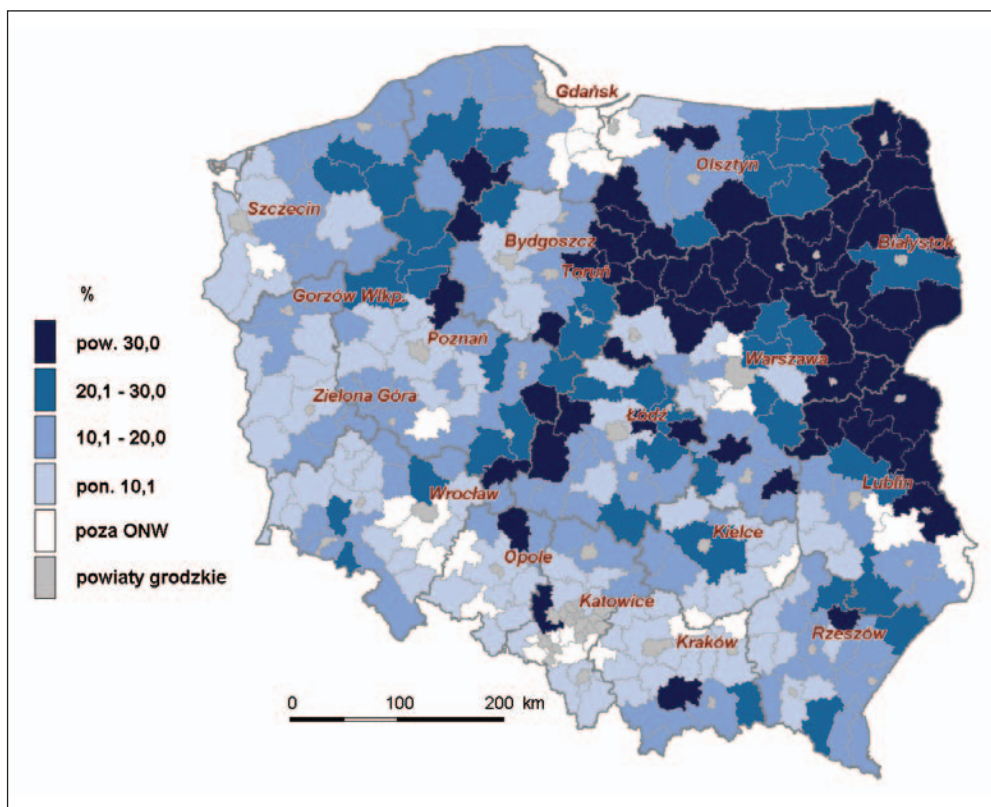


Rys. 16. Średnia wysokość wypłaconych środków finansowych na jeden złożony wniosek

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Pewne znaczenie w obliczeniach opisanego wskaźnika mogły też mieć względu natury metodycznej. Dane o budżetach gminnych w statystyce krajowej gromadzone są dla całych jednostek, bez rozdzielenia na część miejską i wiejską. W Polsce wschodniej ze względu na niższy stopień urbanizacji jest więcej gmin wiejskich, z kolei w Polsce zachodniej przeważają liczebnie gminy miejsko-wiejskie. W związku z tym w regionach zachodnich obliczony wskaźnik osiągał niższe wartości ze względu na wyższą podstawę odniesienia.

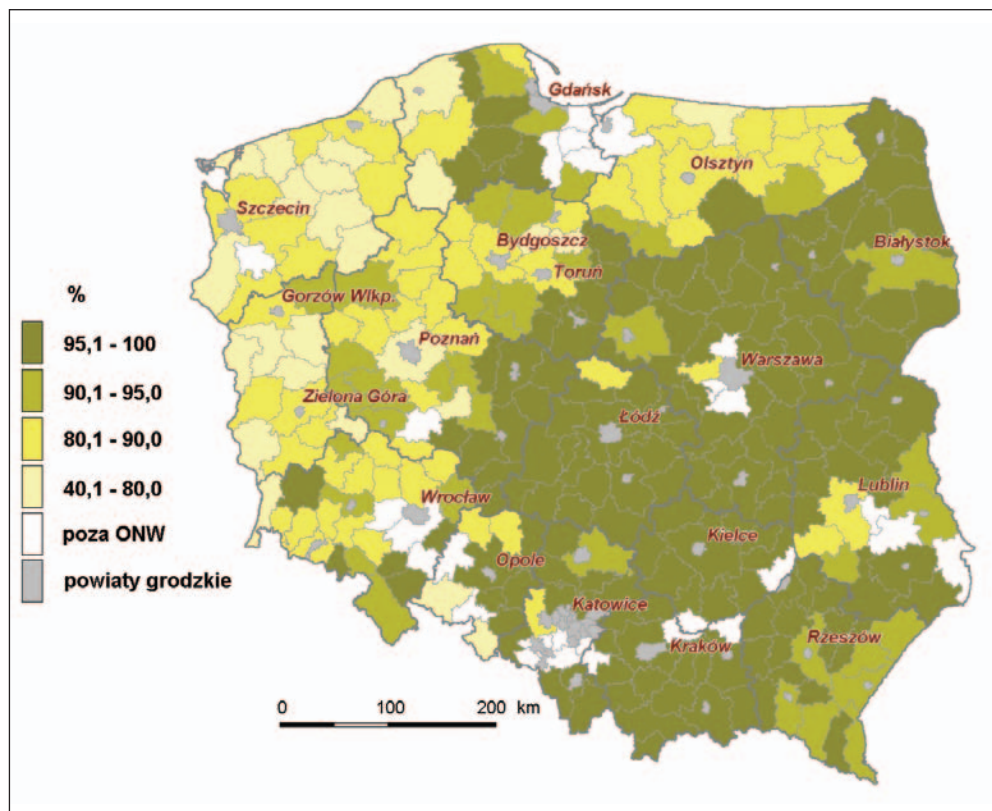
Zgodnie z zasadą modulacji płatności gospodarstwa największe otrzymały część środków finansowych przewidzianych w ramach dopłat wyrównawczych (tab. 4). Na rysunku 18 pokazano przestrzenne zróżnicowanie



Rys. 17. Stosunek wysokości środków wypłaconych gospodarstwom w ramach dopłat wyrównawczych w relacji do dochodów własnych gmin położonych w całości lub części na obszarach ONW
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i GUS

obszarów dotkniętych tą zasadą. Najmniejsze wartości obliczonego wskaźnika charakteryzują obszary Polski północnej i zachodniej, co stanowi naturalną konsekwencję struktury wielkościowej gospodarstw w Polsce. Kwota dopłat bez stosowania zasady modulacji (dla maksymalnej powierzchni gospodarstw do 300 ha) wyniosłaby około 1,2 miliarda złotych i byłaby o 6,5% wyższa niż wydatkowana rzeczywiście. Pochłonęłoby to 31% planowanych wydatków na działania ONW na lata 2004–2006. Gospodarstwa największe (pow. 50 ha) otrzymały dokładnie $\frac{2}{3}$ wysokości środków finansowych, jakie mogłyby otrzymać, gdyby nie stosowano zasady modulacji. Należy więc ponownie postawić tezę, wysuniętą przez W. Józwiaka, o zasadności stosowania zasady modulacji. W warunkach postępującej globalizacji stosunków rynkowych powinny być raczej wspierane większe i dobrze

zarządzane gospodarstwa rolnicze, bo to one są i będą głównym krajowym źródłem produktów żywnościowych (Józwiak 2005).



Rys. 18. Stosunek rzeczywiście wypłaconych kwot dopłat wyrównawczych w relacji do hipotetycznej wysokości dopłat przy pominięciu zasady modulacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Podsumowanie

Opracowanie ma za cel prezentację przestrzennego zróżnicowania kwestii związanych z dopłatami wyrównawczymi ONW. Skupiono się głównie na szczegółowym umocowaniu prawnym tego instrumentu wsparcia, określeniu zasad obowiązujących rolników pobierających dopłaty ONW oraz na prezentacji zróżnicowania w zakresie liczby i powierzchni gospodarstw składających wnioski, jak również dystrybucji środków finansowych dla beneficjentów.

Najważniejsze uzyskane rezultaty badawcze można zreasumować w dziesięciu punktach.

1. Najwięcej wniosków złożyli użytkownicy gospodarstw z obszarów peryferyjnych woj. mazowieckiego, północnej części woj. lubelskiego, zachodniej części woj. łódzkiego, całego woj. podlaskiego oraz karpackiej części woj. małopolskiego.

2. Największą liczbę wniosków o dopłaty wyrównawcze złożyli użytkownicy gospodarstw z grup obszarowych 2–5 ha oraz 5–10 ha. Z kolei ponad połowa obszarów na które wypłacono dopłaty wyrównawcze znajdowała się w gospodarstwach powyżej 15 hektarów. Do tych gospodarstw trafiła również połowa wypłaconych środków finansowych.

3. Przeciętna wielkość powierzchni gospodarstwa, które otrzymało dopłatę wyrównawczą ONW wyniosła około 10 ha użytków rolnych.

4. Średni odsetek gruntów zadeklarowanych do ONW w stosunku do całkowitej powierzchni gospodarstw składających wnioski osiągnął 66% w 2004 roku.

5. Największym odsetkiem gruntów zadeklarowanych do ONW w stosunku do ogólnej powierzchni gospodarstw składających wnioski cechowały się regiony Polski centralnej.

6. Odsetek gruntów ONW w stosunku do ogólnej powierzchni gospodarstw składających wnioski, jak i ogólnej powierzchni użytków rolnych na obszarach wiejskich kraju wykazuje tendencję wzrostową w przedziale 1–50 ha, natomiast w gospodarstwach największych (powyżej 50 ha) obserwowany jest spadek odsetka gruntów zadeklarowanych do ONW.

7. W 2004 roku w ramach dopłat wyrównawczych ONW wypłacono rolnikom ponad 1,1 miliarda złotych, co stanowiło 29% ogólnej kwoty środków przeznaczonych na ten cel w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006. Największe kwoty środków finansowych trafiły do rolników gospodarujących na północnym Mazowszu, Podlasiu oraz na obszarze przygranicznym pomiędzy woj. łódzkim i wielkopolskim.

8. W 2004 roku użytkownicy gospodarstw otrzymali przeciętnie ponad 1800 złotych z dopłat z tytułu ONW. Największe środki finansowe w przeliczeniu na gospodarstwo otrzymali rolnicy z Polski północnej i zachodniej, najmniejsze zaś z Polski południowo-wschodniej.

9. Stosunek wysokości dopłat wyrównawczych do dochodów własnych gmin położonych na obszarach ONW ukształtował się na poziomie 16,5%. Najwyższymi wielkościami omawianego wskaźnika charakteryzuje się Polska północno-wschodnia.

10. Kwota dopłat bez stosowania zasady modulacji (dla maksymalnej powierzchni gospodarstw do 300 ha) wyniosłaby około 1,2 miliarda złotych i byłaby o 6,5% wyższa niż wydatkowana rzeczywiście. Gospodarstwa

największe (pow. 50 ha) otrzymały dokładnie $\frac{2}{3}$ wysokości środków finansowych, jakie mogłyby otrzymać, gdyby nie stosowano zasady modulacji.

Jak wspomniano na początku działanie ONW stanowi bardzo ciekawe zagadnienie badawcze, gdyż opiera się na dwustronnej interakcji „środowisko – człowiek – środowisko”. W opracowaniu przedstawiono jedynie w zarysie najważniejsze elementy zróżnicowania przestrzennego dopłat wyrównawczych. Nie poruszono wielu istotnych aplikacyjnie i interesujących badawczo zagadnień. Najważniejsze zdaniem autorów pytania badawcze jakie wynikają z niniejszego opracowania zawiera poniższe zestawienie:

1. Jaki wpływ na dochody gospodarstw mają dopłaty wyrównawcze i jak wygląda przestrzenne zróżnicowanie udziału dopłat w budżetach rolników?

2. Czy w Polsce będziemy mieli w przyszłości sytuację podobną do krajów skandynawskich, gdzie dopłaty stanowią 100% dochodu gospodarstw? Czy taka sytuacja będzie charakterystyczna dla całego kraju, czy tylko dla niektórych regionów?

3. W jakim stopniu stosowanie dopłat wyrównawczych ONW wpłynęło na ponowne zagospodarowanie gruntów odłogowanych i ugorowanych?

4. Czy stosowanie dopłat wyrównawczych wpłynęło na stosowanie ekologicznych metod gospodarowania przez większą liczbę rolników?

5. Czy stosowanie dopłat wyrównawczych wpłynęło na obniżenie procesu migracji z terenów depopulacyjnych, jak zakłada to jeden z głównych celów działania ONW?

6. Czy stosowanie zasady modulacji płatności jest rzeczywiście działaniem uzasadnionym z ekonomicznego punktu widzenia?

7. Czy zmieniła się struktura zasiewów w związku ze stosowaniem dopłat ONW?

Literatura

1. Bański J.: *Geografia polskiej wsi*, PWE, Warszawa 2006.
2. Duer I.: *Zwykła Dobra Praktyka Rolnicza*, (maszynopis) IUNG-PIB, Puławy 2006.
3. Floriańczyk Z.: *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na poziom i zróżnicowanie dochodów rodzin rolniczych w Polsce*, (maszynopis pracy doktorskiej), IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
4. Józwiak W.: *Wprowadzenie*, w pracy zbiorowej pod red. W. Józwiaka pt. „Sytuacja ekonomiczna i aktywność gospodarza różnych grup polskich gospodarstw rolniczych. Wstępne wyniki badań”, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
5. Klepacka D.: *Wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w Polsce, Finlandii i Wielkiej Brytanii*, w pracy zbiorowej pod kier. K. Zawalińskiej pt. „Rozwój obszarów wiejskich. Doświadczenia krajów europejskich”, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
6. Niewęgłowska G.: *Wsparcie polskich gospodarstw rolnych położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania*, w pracy zbiorowej pod red. W. Józwiaka pt. „Sytuacja ekonomiczna i aktywność gospodarza różnych grup polskich gospodarstw rolniczych. Wstępne wyniki badań”, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
7. *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006*, MRiRW, Warszawa 2004.
8. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF), nowelizujące i uchylające niektóre Rozporządzenia.

Spis rysunków i tabel

Rys. 1. Gęstość zaludnienia obszarów wiejskich Polski według gmin	20
Rys. 2. Wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej według gmin	21
Rys. 3. Gminy według kategorii ONW	24
Rys. 4. Struktura złożonych wniosków na dopłaty wyrównawcze w Polsce w 2004 roku według kategorii ONW	26
Rys. 5. Przeciętna wielkość gospodarstw rolnych (pow. 1 ha) w gminach według Powszechnego Spisu Rolnego w 2002 roku	27
Rys. 6. Liczba i struktura złożonych wniosków według kategorii ONW w 2004 roku	28
Rys. 7. Struktura złożonych wniosków o dopłaty ONW według liczby, powierzchni i otrzymanych kwot przez gospodarstwa o różnej powierzchni w Polsce w 2004 roku	28
Rys. 8. Liczba i struktura złożonych wniosków według różnych grup wielkościowych gospodarstw	29
Rys. 9. Odsetek powierzchni ONW w ogólnej powierzchni gospodarstw według typów ONW i struktury wielkościowej gospodarstw (na podstawie wniosków złożonych w 2004 roku).	31
Rys. 10. Odsetek gruntów zadeklarowanych przez rolników do ONW w ogólnej powierzchni gospodarstw składających wnioski w 2004 roku	32
Rys. 11. Odsetek gruntów zadeklarowanych jako ONW w stosunku do: (A) ogólnej powierzchni gospodarstw składających wnioski, (B) ogólnej powierzchni użytków rolnych na obszarach wiejskich według PSR w 2002 roku	33
Rys. 12. Odsetek gruntów zadeklarowanych przez rolników do ONW w złożonych wnioskach w 2004 roku w ogólnej powierzchni użytków rolnych na obszarach wiejskich według PSR z 2002 roku	34
Rys. 13. Obszar Zielonych Płuc Polski	35
Rys. 14. Zróżnicowanie przestrzenne wypłaconych środków w ramach dopłat wyrównawczych ONW w 2004 roku	38

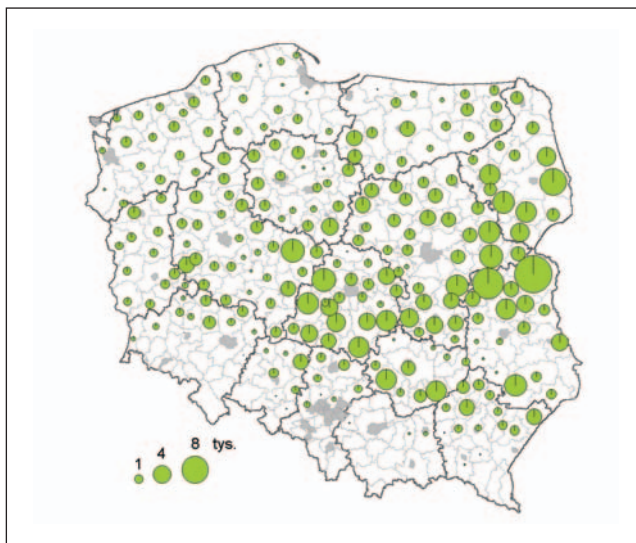
Rys. 15. Wysokość wypłaconych środków na dopłaty wyrównawcze ONW w zależności od struktury wielkościowej gospodarstw	39
Rys. 16. Średnia wysokość wypłaconych środków finansowych na jeden złożony wniosek	40
Rys. 17. Stosunek wysokości środków wypłaconych gospodarstwom w ramach dopłat wyrównawczych w relacji do dochodów własnych gmin położonych w całości lub części na obszarach ONW	41
Rys. 18. Stosunek rzeczywiście wypłaconych kwot dopłat wyrównawczych w relacji do hipotetycznej wysokości dopłat przy pominięciu zasady modulacji	42
Rys. 19. Liczba wniosków złożonych w 2004 roku w kategorii ONW Górskie	51
Rys. 20. Liczba wniosków złożonych w 2004 roku w kategorii ONW Nizinne I	51
Rys. 21. Liczba wniosków złożonych w 2004 roku w kategorii ONW Nizinne II	52
Rys. 22. Liczba wniosków złożonych w 2004 roku w kategorii ONW Specyficzne utrudnienia	52
Rys. 23. Odsetek wniosków złożonych o dopłaty wyrównawcze przez gospodarstwa małe (do 5 ha) w ogólnej liczbie złożonych wniosków w 2004 roku	53
Rys. 24. Stosunek wysokości środków wypłaconych gospodarstwom w ramach dopłat wyrównawczych ONW w relacji do wydatków gmin przeznaczanych na rolnictwo i łowiectwo	54
Rys. 25. Stosunek wysokości środków wypłaconych gospodarstwom w ramach dopłat wyrównawczych w relacji do dochodów ogółem gmin położonych w całości lub części na obszarach ONW	55
Rys. 26. Stosunek wysokości wypłaconych kwot dopłat wyrównawczych gospodarstwom największym (powyżej 50 ha) w relacji do hipotetycznej wysokości dopłat przy pominięciu zasady modulacji	56
Tabela 1. Zasady wydzielania ONW na obszarach nizinnych	22
Tabela 2. Liczba gmin zakwalifikowanych do poszczególnych typów ONW według województw	25

Tabela 3. Wysokość kwot wyrównawczych w poszczególnych kategoriach ONW	36
Tabela 4. Wysokość kwot wyrównawczych w zależności od powierzchni gospodarstwa	37

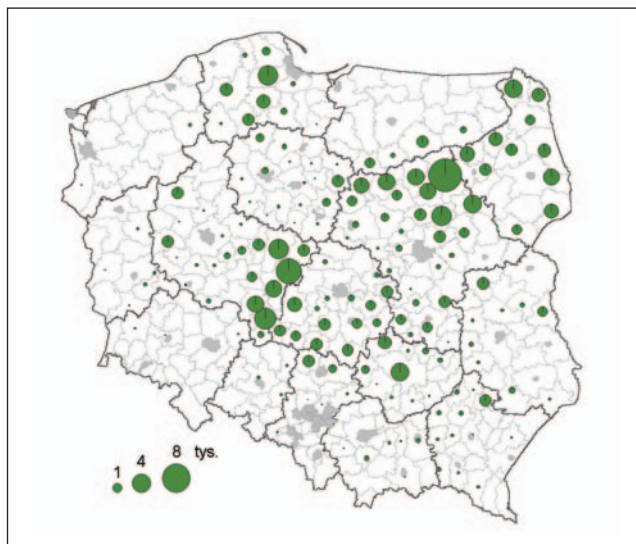
ANEKS



Rys. 19. Liczba wniosków złożonych w 2004 roku w kategorii ONW Górskie
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

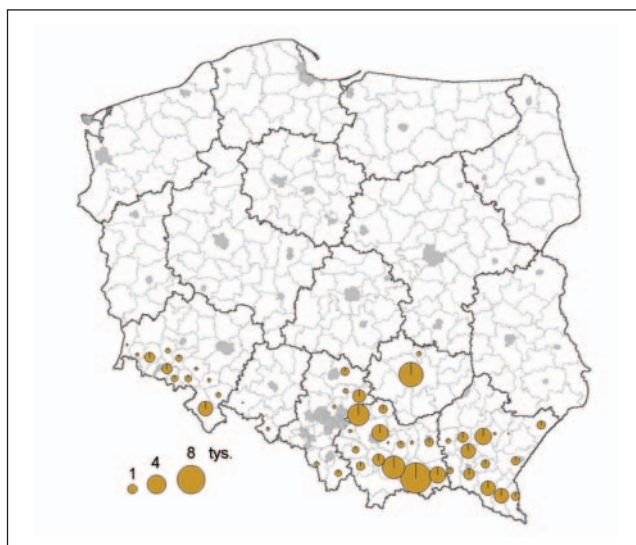


Rys. 20. Liczba wniosków złożonych w 2004 roku w kategorii ONW Nizinne I
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR



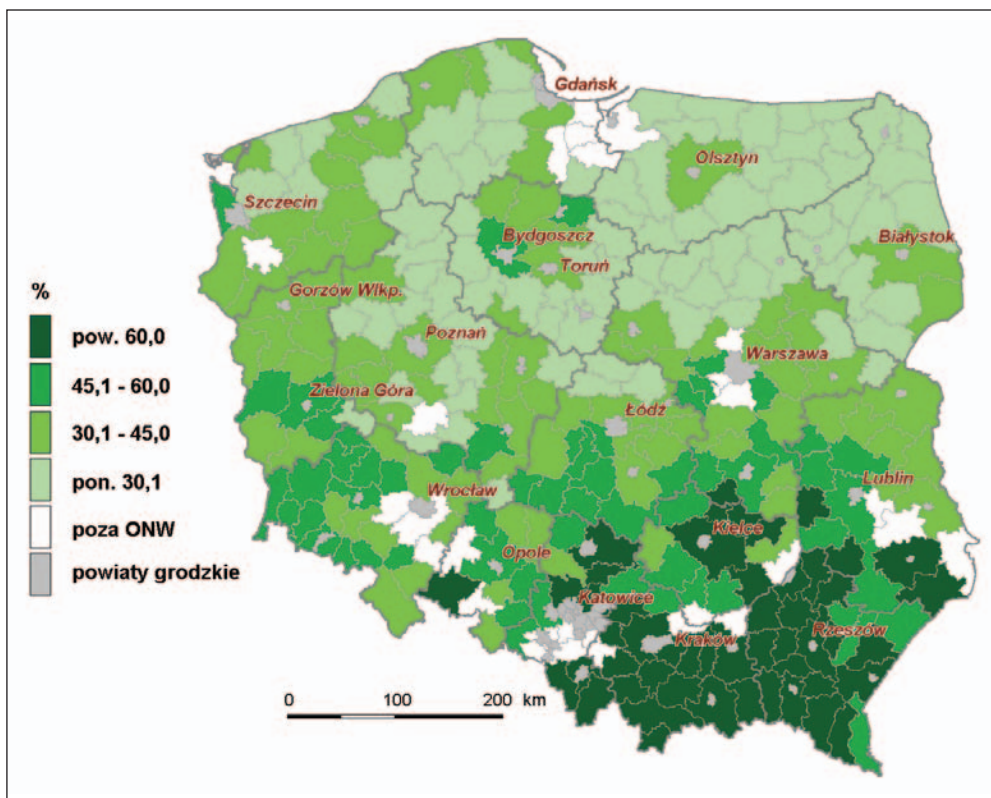
Rys. 21. Liczba wniosków złożonych w 2004 roku w kategorii
ONW Nizinne II

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR



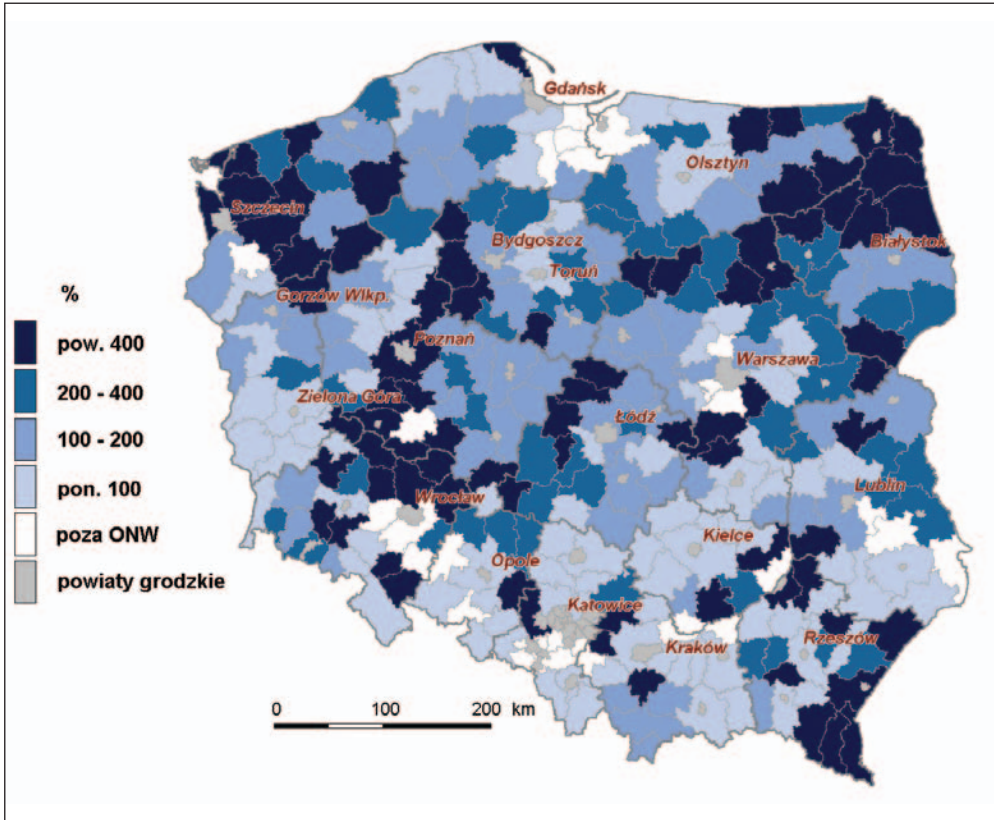
Rys. 22. Liczba wniosków złożonych w 2004 roku w kategorii
ONW Specyficzne utrudnienia

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR



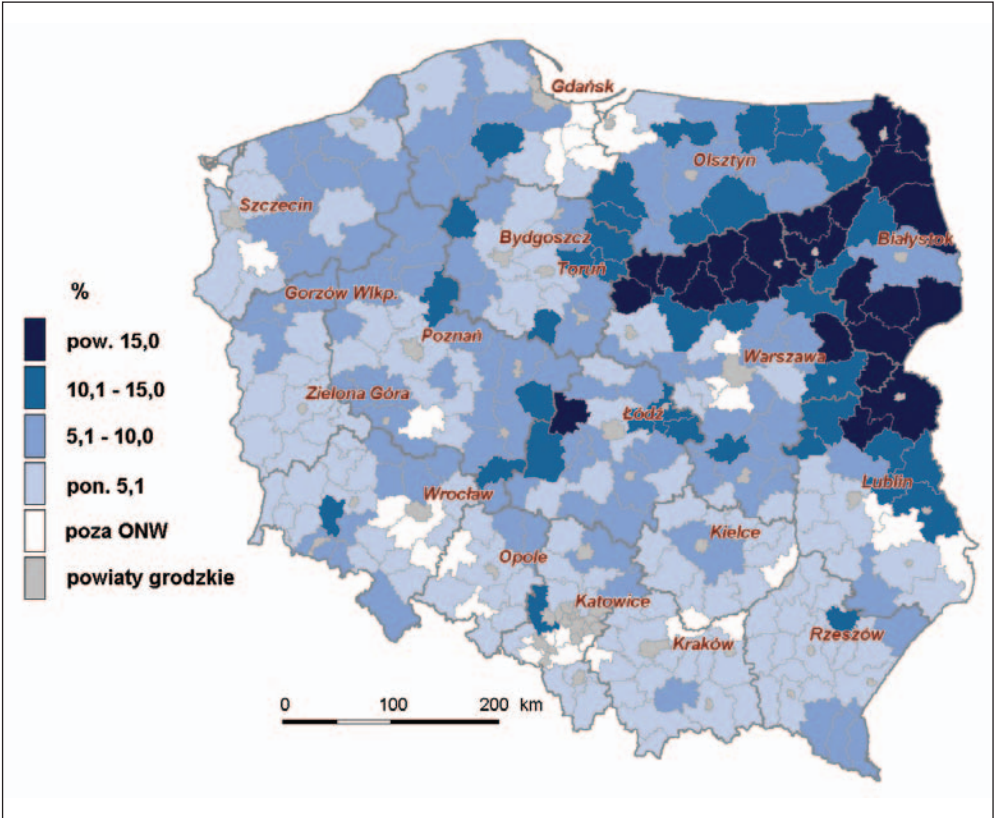
Rys. 23. Odsetek wniosków złożonych o dopłaty wyrównawcze przez gospodarstwa małe (do 5 ha) w ogólnej liczbie złożonych wniosków w 2004 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

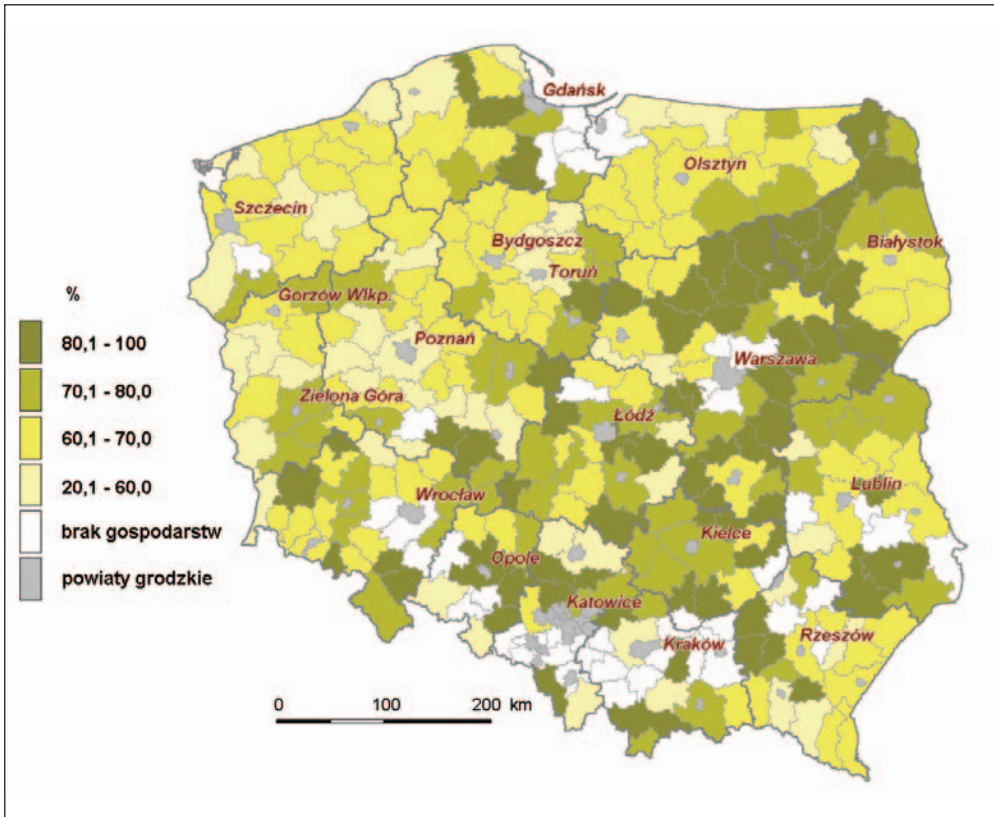


Rys. 24. Stosunek wysokości środków wypłaconych gospodarstwom w ramach dopłat wyrównawczych ONW w relacji do wydatków gmin przeznaczanych na rolnictwo i łowiectwo

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i GUS



Rys. 25. Stosunek wysokości środków wypłaconych gospodarstwom w ramach dopłat wyrównawczych w relacji do dochodów ogółem gmin położonych w całości lub części na obszarach ONW
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i GUS



Rys. 26. Stosunek wysokości wypłaconych kwot dopłat wyrównawczych gospodarstwom największym (powyżej 50 ha) w relacji do hipotetycznej wysokości dopłat przy pominięciu zasady modulacji
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 250 egz.

*Druk: Drukarnia Wydawnictwa Bernardinum sp. z o.o.
ul. Bpa Dominika 11, 83-130 Pelplin*

*Oprawa: Spółka Wydawniczo-Poligraficzna „UWIPAL”
ul. Toruńska 72, 03-226 Warszawa*