

Dr inż. Ewa Baran
Zakład Polityki Gospodarczej i Agrobiznesu
Uniwersytet Rzeszowski

SYSTEM DOPLĄT DO ROLNICTWA ELEMENTEM OGRANICZANIA NIERÓWNOŚCI SPOŁECZNYCH W OBSZARACH PROBLEMOWYCH

Wstęp

Występowanie regionów z dominacją rolnictwa jako podstawową działalnością gospodarczą wiąże się często z istnieniem tzw. regionów problemowych (upośledzonych), wymagających pomocy finansowej dla wyrównania różnic rozwojowych. Cechami specyficznymi obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) są: niska produktywność ziemi spowodowana słabą jakością gleb, niekorzystne warunki klimatyczne i topograficzne oraz małe i zmniejszające się zaludnienie. Według wytycznych UE (Rozporządzenie nr 1257/99) występują trzy typy terenów o ograniczonych możliwościach produkcji rolniczej: ONW na terenach górskich, ONW nizinne oraz obszary ze specyficznymi utrudnieniami [Filipiak, Stuczyński, 2006, s. 9].

Kierując pomoc państwa dla regionów upośledzonych Unia Europejska przyjmuje za cel głównie utrzymanie minimalnej gęstości zaludnienia na wyludniających się obszarach i podtrzymanie rolnictwa jako gwaranta ochrony środowiska przyrodniczego [Budzyński, 1992]. Realizowane są w ten sposób następujące zadania:

- zachowanie sieci osadniczej,
- niedopuszczenie do porzucania ziemi przez ułatwienie rolnikom osiągnięcia należytego standardu życia i poprawienie ogólnych warunków gospodarowania,
- przeciwdziałanie wyludnianiu się tych obszarów,
- stwarzanie możliwości rozwoju turystyki, zakładów usługowych, produkcji rzemieślniczej i drobnego przemysłu.

Optymalne połączenie efektywnego wykorzystania przestrzeni rolniczej przy jednoczesnym uwzględnieniu aspektów ochrony środowi-

ska i zabezpieczenie życia i pracy w przestrzeni wiejskiej jest jednym z aktualnych zadań polityki rolnej i wiejskiej UE.

Państwa członkowskie UE są zobowiązane do wprowadzenia specjalnego systemu dopłat dla rolników, aby zrekompensować straty związane z uciążliwością gospodarowania w rejonach o mniej korzystnych warunkach środowiska. Subwencje te mają na celu podwyższenie dochodów rolników oraz zachęcanie ich do modernizacji gospodarstw i rozwoju funkcji pozarolniczych [Filipiak, Stuczyński, 2006, s. 9].

W obszarach o ograniczonych możliwościach wzrostu produkcji rolnej należy docenić pozaprodukcyjne funkcje rolnictwa, którego upadek mógłby niekorzystnie wpływać na inne dziedziny gospodarki (turystyka) czy cechy regionu – jak walory środowiska naturalnego. Ważne jest, że znajduje to uznanie oraz wsparcie w ramach wydzielonych środków służących przemianom w rolnictwie i w obszarach wiejskich.

Zmiana podejścia do rolnictwa poprzez dostrzeżenie pozaprodukcyjnych jego funkcji wiąże się obecnie z realizacją koncepcji rozwoju zrównoważonego, która przywoływana jest w zapisach wielu dokumentów – szczególnie dotyczących przemian obszarów wiejskich. Zrównoważony rozwój rozumiany jest jako długotrwały proces, w którym następuje równoważenie trzech systemów: ekologicznego, ekonomicznego i społecznego. Jak podkreśla J. Adamczyk – równowaga między tymi systemami sprzyja podnoszeniu efektywności gospodarowania, ochronie środowiska i wzrostowi poziomu życia społeczeństwa [Adamczyk, 2001, s. 9].

Występujące dysproporcje rozwojowe ujawniają się szczególnie wyraźnie w strukturach rozszerzonej Unii Europejskiej. Przykładem takich obszarów o najniższym rozwoju gospodarki w Polsce są województwa tzw. ściany wschodniej, obejmujące również województwo podkarpackie.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie możliwości wspierania rolnictwa o niekorzystnych strukturach z uwagi na funkcje ekologiczne, jakie ono pełni w obszarach o szczególnych walorach środowiska naturalnego i wymagających troski o dalsze ich zachowanie. Realną szansą wspierania finansowego gospodarstw jest realizacja programów rolno-środowiskowych w ramach polityki ekologicznej UE. Jednocześnie należy mieć na uwadze zahamowanie dalszych procesów gospodarczej marginalizacji regionu wykazującego typowe cechy obszarów problemowych.

Charakterystyka rolnictwa województwa podkarpackiego

O specyfice Podkarpacia decyduje peryferyjne położenie – tzw. ściana wschodnia, występowanie obszarów górskich, a także rolniczy charakter oraz słaby rozwój innych dziedzin gospodarki. Cechą charakterystyczną województwa jest stosunkowo wysoki wskaźnik ludności wiejskiej przypadającej na 100 ha UR – 155 osób przy średniej krajowej – 87 osób. Są to cechy decydujące o występowaniu dysproporcji względem innych części kraju oraz znacznym zróżnicowaniu rozwoju lokalnego.

Tabela 1. Powiaty problemowe na tle województwa

	Województwo	Powiaty						
		Bieszczadzki	Jasielski	Krośnieński	Leski	Lubaczowski	Przemyski	Sanocki
Gęstość zaludnienia* [l.osób/km ²]	118	20	139	118	32	44	59	77
Stopa bezrobocia rejestrowanego [%]	19,1	30,4	23,6	21,7	27,1	23,3	23,4	22,0
Saldo migracji /1000 ludności	-1,0	-1,1	-1,4	0,0	-2,0	-3,3	0,9	-1,9
Powierzchnia objęta ochroną przyrody [%]	47,5	100	31,4	69,2	97,7	47,9	70,9	81,2

*skrajnie niskie wskaźniki dla gmin wiejskich występują w powiatach: bieszczadzkim (Czarna – 13, Lutowiska – 5, Ustrzyki D. – 18), jasielskim (Krempna – 10), leskim (Cisna – 6, Baliród – 20), sanockim (Komańcza–11).

Źródło: *Rocznik statystyczny woj. podkarpackiego*, US w Rzeszowie, Rzeszów 2005.

Jak wynika z ostatniego spisu rolnego 2002 – prawie 1/3 gruntów województwa podkarpackiego zajmują tereny górzyste i o słabych warunkach glebowych. Występujące na tych terenach łąki zajmują 34,2% ogólnej ich powierzchni a pastwiska 43% ich powierzchni w województwie. Jednocześnie są to tereny o znacznym zalesieniu, gdyż lasy i grunty leśne stanowią 53,9% ich obszaru. W tabeli 1 zestawiono wskaźniki dla powiatów, które mogą być zaliczone do obszarów problemowych ze względu na górzysty charakter i peryferyjne położenie. Niska gęstość zaludnienia w połączeniu z ujemnym saldem migracji, wysokim bezrobociem rejestrowanym (22-30%) i dużym bezrobociem utajonym to główne problemy sprzyjające wyludnianiu się tych terenów. Jednocześnie wylud-

nianie się terenów staje się główną przyczyną ich degradacji – w tym także walorów środowiska. Podkreślić należy, że Podkarpacie jest regionem o stosunkowo małym zanieczyszczeniu środowiska, co korzystnie wpływa na stan zasobów przyrody objętej ochroną na znacznej części województwa (przy wydatnym wkładzie powierzchni chronionej powiatów uznanych za problemowe). Okoliczności te przyczyniają się do występowania nierówności społecznych – ogólnie w województwie, a także w samym rolnictwie.

Tabela 2. Rolnictwo Podkarpacia na tle kraju (średnio w okresie 2003-2005)

Wyszczególnienie	Globalna prod. roślinna [j.zb./ha UR]	Wsk. waloryzacji rpp wg IUNG [pkt]	Udział TUZ [%]	Średnia pow. gospod. ind. [ha]	Obsada zwierząt [DIP/ha UR]	Zużycie NPK [kg/ha UR]	Intensywność organizacji prod. [pkt]		Pracujący w rolnictwie [osoby/100 ha UR]	Udział ugorów i odlogów [%GO]
							roślinnej	roślinnej		
Podkarpackie	29,8	70,4	29,7	3,5	29,2	63,6	111,6	75,9	20,7	22,7
Polska	33,9	66,6	21,8	7,5	41,0	89,4	117,6	121,0	12,9	11,1

Źródło: S. Krasowicz, J. Kuś, *Regionalne zróżnicowanie produkcji roślinnej w Polsce na tle warunków przyrodniczych i ekonomiczno-organizacyjnych*, „Wieś jutra” 2006, nr 6, s. 3-4.

Konsekwencją szerokiej gamy uwarunkowań, zarówno współcześnie występujących, jaki i historycznych jest regionalne zróżnicowanie produkcji rolniczej. Poziom i struktura produkcji roślinnej są odzwierciedleniem warunków klimatyczno-glebowych i organizacyjno-ekonomicznych. Wyniki aktualnych badań rolnictwa¹ pokazują wyraźny wzrost siły oddziaływania tych drugich uwarunkowań, co wiąże się z przeobrażeniami, jakie dokonały się w polskim rolnictwie po przejściu na system gospodarki rynkowej. Istotne znaczenie miały także procesy dostosowawcze do wymogów, wyzwań i standardów Unii Europejskiej. Okazało się, że o wysokiej wydajności produkcji roślinnej nie decydowały wyłącznie warunki przyrodnicze, co potwierdzał przykład Podkarpacia. Przy średnio

¹ Uśrednione wyniki produkcyjne za lata 2003-2005 zestawione w opracowaniu [Krasowicz, Kuś, 2006, s. 3-4].

lepszym niż w kraju wskaźniku waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej uzyskano jeden z najniższych wskaźników roślinnej produkcji globalnej. Jednocześnie jeden z wyższych w kraju udział TUZ (4 miejsce w kraju po podlaskim, warmińsko-mazurskim i małopolskim) nie łączył się z odpowiednio dużą obsadą w produkcji zwierzęcej (jak w ww. regionach). Do niekorzystnych zjawisk, jakie odnotowano w ostatnich latach w rolnictwie podkarpackim, należy przede wszystkim najwyższy, po województwie lubuskim, udział ugorów i odłogów (poza jakością gleb do przyczyn tego zjawiska zalicza się rozdrobnienie agrarne i rzeźbę terenu). W efekcie stwierdzono na Podkarpaciu najbardziej niekorzystną relację rzeczywistej produkcji roślinnej wyrażonej w jednostkach zbożowych do realnie możliwej do uzyskania – 54,9%.

Realizacja wsparcia podkarpackiego rolnictwa w ramach działań rolno-środowiskowych

Program rolno-środowiskowy ma rangę jednego z ważniejszych działań na rzecz wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i jest obowiązkowy we wszystkich krajach członkowskich UE.

Jak zauważa J. Bereźnicka [Bereźnicka, 2006, s. 43] – mimo, iż Polska nie jest dotknięta produkcją intensywną w takim stopniu jak inne kraje Unii, ale jako członek struktur unijnych jest zobowiązana wdrażać programy przyjazne środowisku, aby wykorzystać środki przeznaczone na ten cel. Najważniejszy instrument pomocy finansowej WPR w zakresie ochrony środowiska w rolnictwie wiąże się z programami rolno-środowiskowymi, które zachęcają rolników do prowadzenia gospodarki rolnej zgodnie z wymogami ochrony środowiska i krajobrazu. Rolnicy za swoją usługową działalność otrzymują świadczenia.

Krajowy Program Rolnośrodowiskowy stanowi jedno z działań Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW – Działanie 4) opracowanego na lata 2004-2006. Podstawowym warunkiem uczestnictwa w programie jest posiadanie co najmniej 1 ha UR, opracowanie planu działalności rolno-środowiskowej i odpowiedniego wniosku oraz przestrzeganie zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej na terenie całego gospodarstwa. Rolnicy mogą wybierać określone zestawy działań spośród 7 pakietów rolno-środowiskowych, opracowanych na lata 2004-2006. Na terenie całego kraju można korzystać z 4 pakietów, natomiast pozostałe 3 pakiety mogą być realizowane tylko w tzw. strefach priorytetowych, tj. obszarach wy-

dzielonych ze względu na szczególne walory przyrodnicze – do takich zalicza się obszar woj. podkarpackiego. Rolnik może wdrażać maksymalnie 3 pakiety w gospodarstwie wg określonych zasad, co pozwala na sumowanie płatności. Ponadto za realizację pakietów rolno-środowiskowych na obszarach sieci Natura 2000 płatności wynoszą 120% stawki podstawowej i mają być zachętą do podejmowania działań służących zachowaniu szczególnie cennych walorów przyrodniczych i krajozrazowych.

Analiza liczby złożonych wniosków (tabela 3) wykazała, że w pierwszym okresie składania wniosków (30.06.05) Podkarpacie było na 5. miejscu w kraju (7,3% ogółu) i 2. w regionie południowo-wschodnim. Wg ostatnich danych (z dnia 4.09.2006r.) z ogólnej liczby 198,6 tys. podkarpackich gospodarstw o pow. ponad 1ha – o dofinansowanie starało się 2,2% rolników i stanowili oni 6,13% ogółu ubiegających się w kraju. Zrealizowane płatności pozwoliły na znaczące dofinansowanie gospodarstw uczestniczących w programie, gdyż średnia płatność na złożony na Podkarpaciu wniosek – wyniosła 4 633,9 zł i była wyższa od średniej krajowej – 4 163,1 zł.

W regionie [Walenia, 2006, s. 74] okazało się, że najwięcej wniosków przygotowano w ramach pakietów: Rolnictwo ekologiczne (SO2) – 35,4% liczby zgłoszeń (stanowiące aż 44,4% ogólnej kwoty na działanie 4), Utrzymanie łąk ekstensywnych (PO1) – z odpowiednim udziałem 26,7% ich liczby (29,3% ogólnej kwoty) oraz Ochrona gleb i wód (KO1) – 26,4% (21,1% ogólnej kwoty). Oddziały ARiMR przyjęły najwięcej wniosków w powiatach: sanockim, bieszczadzkim i lubaczowskim; najmniej w powiatach położonych bliżej miasta Rzeszowa: ropczycko-sędziszowskim i strzyżowskim. Powiaty o największej aktywności w składaniu wniosków stanowiły 35,5% ich liczby i 42% ogólnej kwoty.

Doświadczenia pierwszego okresu funkcjonowania programów rolno-środowiskowych ujawniły trudności w ich wdrażaniu. Gospodarstwa wielkotowarowe są w małym stopniu zainteresowane uczestnictwem w programie, ponieważ intensywna produkcja rolnicza daje im większe korzyści ekonomiczne niż wpływy z realizacji przedsięwzięć rolno-środowiskowych. Należy podkreślić, że zwłaszcza w regionach rolnictwa rozdrobnionego, gospodarstwa mają problemy ze sfinansowaniem niezbędnych inwestycji koniecznych do uczestnictwa w programie.

Tabela 3. Liczba złożonych wniosków o pomoc oraz kwota zrealizowanych płatności w ramach *PROW* – Działanie 4, Wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt

Województwo	Wnioski złożone i rozpatrywane			Zrealizowane płatności [PLN]
	30.06.05	31.03.06	31.08.06	
Dolnośląskie	966	1 809	2 735	21 449 175,23
Kujawsko-pomorskie	1 500	2 387	4 116	14 995 217,65
Lubelskie	3 217	7 371	10 821	25 233 803,22
Lubuskie	1 017	1 652	2 306	20 034 657,61
Łódzkie	1 241	2 883	5 003	8 335 527,54
Małopolskie	1 599	2 428	3 740	11 886 238,72
Mazowieckie	1 929	4 203	7 080	19 728 275,89
Opolskie	947	1 775	2 156	9 947 736,84
Podkarpackie	1 771	3 086	4 383	20 310 399,03
Podlaskie	1 232	2 213	4 238	11 344 703,24
Pomorskie	1 838	3 035	4 443	24 749 458,83
Śląskie	303	768	1 215	4 154 295,52
Świętokrzyskie	1 750	4 327	6 106	11 307 171,77
Warmińsko-mazurskie	976	1 816	2 227	20 664 777,07
Wielkopolskie	2 207	4 596	7 186	28 532 577,46
Zachodniopomorskie	1 763	2 732	3 781	45 137 703,68
Razem Działanie 4	24246	47 081	71 536	297 811 719,30

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.

Ważnym czynnikiem we wdrażaniu programu rolno-środowiskowego w różnych regionach kraju jest zróżnicowanie infrastruktury technicznej gospodarstw, a także obszarów wiejskich. Istotne znaczenie ma także zróżnicowany stopień wiedzy ogólnej i fachowej, świadomości ekologicznej oraz zakresu współpracy z doradztwem [Niewęglowska, 2005, s. 205]. Ponadto doradcy jak i sami rolnicy zgłaszali problemy związane z niespójnością w zakresie interpretacji wytycznych [Walenia, 2006, s. 75]. Z uwagi na powyższe oraz przygotowania kolejnej wersji programu rolno-środowiskowego na lata 2007-2013 i przewidywane zmiany, koniecznością jest podjęcie aktywnej kampanii informacyjnej i szkoleniowej wśród rolników.

Podsumowanie

Wspieranie rolnictwa, jako gwaranta ochrony środowiska naturalnego, stało się podstawą realizacji programów rolno-środowiskowych finansowanych w ramach wspólnej Polityki Rolnej. Jako obowiązkowe – mają one rangę jednego z ważniejszych działań na rzecz wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Szczególne znaczenie programu w obszarach upośledzonych – górskich i peryferyjnych, wynika z możliwości wydatnego dofinansowania rolnictwa o niekorzystnych strukturach. Na rynku europejskim, jak i krajowym, nie jest ono w stanie konkurować swą produkcją ze względu na utrudnione warunki i stosowanie tradycyjnych form gospodarowania. Cechy te pozwalają jednak na podjęcie przez rolników działań chroniących środowisko, a wynagrodzenie z tego tytułu pozwala na wzrost dochodów łagodzących nierówności społeczne. Tym samym ogranicza się wyludnianie się obszarów o wysokich walorach środowiska przyrodniczego.

Analiza najważniejszych uwarunkowań realizacji działania 4 PROW w latach 2004-2006 dowodzi potrzeby likwidacji barier przystąpienia do programu, by w kolejnym okresie budżetowym UE podkarpacki rolnicy aktywniej mogli włączać się w realizację zrównoważonego rozwoju.

LITERATURA

- Adamczyk J., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Wyd. AE Kraków, Kraków 2001.
- Bereźnicka J., *Wdrażanie programu rolnośrodowiskowego w Polsce*, Zesz. Nauk AR we Wrocławiu nr 540, Wrocław 2006.
- Budzyński F., *Obszary rolniczo zaniedbane w krajach Europy Zachodniej*, Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G. Tom 86, 1992, z.1.
- Filipak K., Stuczyński T., *Kryteria wyodrębniania obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w świetle badań IUNG*, „Wieś jutra” 2006, nr 6.
- Krasowicz S., Kuś J., *Regionalne różnicowanie produkcji roślinnej w Polsce na tle warunków przyrodniczych i ekonomiczno-organizacyjnych*, „Wieś jutra” 2006, nr 6.
- Niewęgłowska G., *Zdolność rodzinnych gospodarstw rolnych do realizacji programu rolnośrodowiskowego*, IERiGŻ, Studia i monografie 130, Warszawa 2005.
- Rocznik statystyczny woj. podkarpackiego*, US w Rzeszowie, Rzeszów 2005.
- Walenia A., *Funkcjonowanie programów rolnośrodowiskowych w woj. podkarpackim*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2006, nr 2.
- <http://www.arimr.gov.pl>

Streszczenie

Potrzeba wspierania rolnictwa o niekorzystnych strukturach w obszarach o szczególnych walorach środowiska naturalnego wynika z funkcji ekologicznych, jakie ono pełni. Jednocześnie należy mieć na uwadze zahamowanie procesów gospodarczej marginalizacji regionu wykazującego typowe cechy obszarów problemowych. Uznanie pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa i wprowadzenie odpowiednich instrumentów polityki rolnej UE poprzez realizację programów rolno-środowiskowych daje realną szansę na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

System of Surcharges for Agriculture as an Element of Limiting the Social Inequalities in the Marginal Areas

Summary

The need of supporting the agriculture with non-profitable structures in areas with special natural values is the consequence of its ecological functions. At the same time we may respect breaking the processes of economical marginalization in described region which is showing the typical features of marginal areas. The recognition of extra-productional functions of agriculture and introducing the suitable instruments of Union Agricultural Policy trough realization of farming-environmental programmes gives the real chance for sustainable development of rural areas.

