

Wiesław Musiał

Uniwersytet Rolniczy im. H. Kollątaja w Krakowie

PROPOZYCJE DOSKONALENIA SYSTEMU WSPIERANIA ROLNICTWA NA OBSZARACH GÓRSKICH

Wprowadzenie i uwagi metodyczne

Kraje członkowskie Unii Europejskiej wykazują duże zróżnicowanie w zakresie przyrodniczych warunków produkcji rolniczej. Niemal wszystkie posiadają na swoim terytorium różnorodne tereny o mniej korzystnych warunkach do produkcji, w tym ponad połowę z nich stanowią obszary góryste. Są one wyodrębniane w oparciu o wspólne, a na przestrzeni czasu ewoluujące ramowe kryteria waloryzacji utrudnień o charakterze górskim (Rozporządzenie Rady 1257/1999 i Rozporządzenie (WE) nr 445/2002). Jednakże szczegółowe kryteria uznawania terytorium jako uprawnionego do objęcia go dopłatami każdorazowo podlegało negocjacji (i uszczegółowieniu) w rokovaniach akcesyjnych (3).

Warto podkreślić, że w krajach UE jest bardzo duże zróżnicowanie w wysokości kwot przy wspieraniu rolnictwa i gospodarstw w odniesieniu do 1 ha powierzchni uprawianej. Mając na uwadze zróżnicowanie struktury agrarnej i średniej wielkości gospodarstw oznacza to także znaczące różnice w płatnościach przeliczonych na gospodarstwo. Różnice te wynikają w największym stopniu ze wspomnianych już uzgodnień negocjacyjnych dokonywanych w okresie akcesji poszczególnych krajów. Uwarunkowane są także wcześniejszymi krajowymi systemami wspierania stosowanymi w okresie przedakcesyjnym i w pierwszych latach po akcesji. Wynikają one również, a w założeniach systemu powinny wynikać głównie ze stopnia upośledzenia danego obszaru, tj. rozmiarów niedogodności w prowadzeniu produkcji rolnej i dodatkowych kosztów, jakie wiążą się z tego tytułu dla gospodarstwa oraz z utraconych korzyści powodowanych dysparytetowymi warunkami produkcji.

Kwoty wspierania gospodarstw rolnych przeliczone na 1 ha powierzchni wahają się w dużym zakresie – od 3 €/ha (we Włoszech) do 1170 €/ha (w Austrii). W obrębie kwot minimalnych płaconych w krajach UE różnice wynoszą od 3 €/ha do 250 €/ha; na Malcie stosuje się jedną wysokość płatności. Natomiast oddzielnie rozpatrywane płatności maksymalne dla obszarów LFA wynoszą: od 25 € w Estonii (płatności jednorodne) do kwoty 1170 € wypłacanej rolnikom austriackim. W Austrii rozpiętość pomiędzy minimalną a maksymalną kwotą płatności na 1 ha sięga aż 1125 €, w Niemczech rozpiętość ta wynosi od 25 € do 200 €/ha, a w Portugalii aż od 5 € do 750 €.

Najniższy poziom płatności maksymalnej na 1 ha występuje w krajach o LFA nizinnych, tj. w: Estonii – 25 €, Danii – 58 €, na Łotwie – 64 €, Wielkiej Brytanii – 69 €, a kolejne, czwarte miejsce pod tym względem zajmuje Polska – 71 €/ha. Na Litwie płatności te są wyższe o 18 €. Znaczący wpływ na kształtowanie wysokiego poziomu płatności ma występowanie na terytorium danego kraju obszarów górskich, dla których stosuje się wyższe stawki płatności rekompensujących utrudnienia przyrodnicze. Stąd też Austria, Włochy, Portugalia, Słowacja i Cypr stosują wysokie stawki maksymalne, a różnice w ich wysokościach pomiędzy poszczególnymi krajami są zdecydowanie duże. Poza krajowymi systemami wspierania obszarów górskich wiele krajów stosuje dodatkowe, regionalne systemy korekty kwot wsparcia w powiązaniu z wyznaczeniem dodatkowych kryteriów uprawniających do dopłat. Systemy takie funkcjonują na szczeblu landów lub krajów związkowych w Austrii i Niemczech. Są one instrumentem realizacji polityki regionalnej, a także polityki ekologicznej (2).

W opracowaniu przedstawiono postulaty i wnioski, jakie zgłaszają w sposób bezpośredni rolnicy lub(i) ich związki syndykalne i stowarzyszenia, wskazujące na potrzebę doskonalenia (a zwykle rozszerzenia) wspierania obszarów górskich. Materiały źródłowe do analizy zebrano w latach 2007–2009 poprzez badania bezpośrednie wykonane wśród rolników prowadzących produkcję w Karpatach Polskich. Źródłem danych są także oceny i opinie tzw. ekspertów lokalnych, tj. liderów środowisk lokalnych – sołtysów, radnych i pracowników służby rolnej.

Potrzeba reform krajowego systemu wspierania obszarów górskich

Na szczeblu krajowym porządkowanie systemów wspierania obszarów górskich (i innych terenów problemowych) powinno uwzględniać cele, jakie mają spełniać te obszary w kraju. Cele te akcentują aspekty ekologiczne i społeczno-kulturowe, które powinno się racjonalnie połączyć z celami produkcyjno-ekonomicznymi. Stąd też należy odpowiedzieć sobie na pytanie – czy rolnictwo ma być prowadzone na obszarach górskich, a jeżeli tak, to gdzie i jakiego wymaga wsparcia? Zapewne wsparcie to powinno dotyczyć nie tylko płatności górskich, lecz także innych instrumentów, które powinny mieć – wzorem PROW 2004–2007 – opcje uszczegóławiające i specyficzne dla gór.

W zakresie bezpośrednich płatności obszarowych zasadne i prośrodowiskowe było wprowadzenie w PROW 2007–2013 rozwiązania polegającego na powiązaniu wysokości płatności z utrzymywaniem w gospodarstwie zwierząt trawożernych i ich minimalną obsadą. Poza jednolitą płatnością obszarową dla użytków rolnych uprawnionych do wsparcia od 2007 r. przyznawana jest także płatność uzupełniająca do powierzchni upraw podstawowych lub alternatywnie płatność uzupełniająca do powierzchni roślin przeznaczanych na pasze, uprawianych na trwałych użytkach zielonych. Płatność ta, nazywana także płatnością zwierzęcą, dotyczy trwałych użytków zielonych położonych także na gruntach ornych, dla których przysługuje jednolita płatność obszarowa. Rolnik, aby uzyskać uprawnienia do płatności musi być posiadaczem bydła,

owiec, kóz lub koni, zgłoszonych do rejestru zwierząt gospodarskich (i oznakowanych) w ilości, która po przeliczeniu na duże jednostki przeliczeniowe (DJP) nie będzie niższa niż $0,3 \text{ DJP} \cdot \text{ha}^{-1}$.

Płatności te oblicza się jako iloraz zadeklarowanej do płatności powierzchni trwałych użytków zielonych i liczby zwierząt (wyrażonych w DJP). System taki jest adekwatny dla obszarów górskich, gdyż płatności sprzyjają podtrzymywaniu funkcji ekologicznych tych obszarów, w tym zapobiegają odłogowaniu i ugorowaniu oraz zarastaniu użytków zielonych przez lasy. W wymogach wsparcia płatnościami bezpośrednimi nie określono jednak górnej granicy obsady inwentarza, co w warunkach górskich wydaje się być nieuzasadnione, gdyż pozwalałoby na prowadzenie niepożądanego tu fermowego chowu zwierząt trawożernych oraz nadmiernych rozmiarów stad. Zbyt duża koncentracja zwierząt poza niebezpieczeństwem dla środowiska przyrodniczego jest także zagrożeniem dla ekonomii subregionu. Chów dużych stad zwierząt na obszarach o zwartej zabudowie wiejskiej, a zwłaszcza w miejscowościach o charakterze turystycznym, rekreacyjnym i o dużej koncentracji gospodarstw agroturystycznych może skutecznie zmienić wizerunek miejscowości i doprowadzić do regresu tych ważnych funkcji pozarolniczych wsi. Stąd też proponuje się, aby wzorem działań o charakterze rolnośrodowiskowym górne granice obsady zwierząt nie przekraczały $1,6 \text{ DJP} \cdot \text{ha}^{-1}$ powierzchni paszowej. Pozwoli to równocześnie na odciążenie środowiska przyrodniczego poprzez ograniczenie nawożenia, zwłaszcza mineralnego (5). Wsparcie użytków zielonych dopłatami zwierzęcymi stanowi więc słuszne rozwiązanie proekologiczne z uwagi na nadal zachwiane proporcje między trwałymi użytkami zielonymi a gruntami ornymi. Niedobór żywności na obszarach górskich zaowocował przed laty nie tylko karczowaniem lasów, ale także zaorywaniem lepszych rolniczo użytków zielonych, które przeznaczano pod deficytowe uprawy polowe. Dopłata ta pozwoli na ponowne zwiększanie powierzchni pastwisk i łąk kosztem nieefektywnie użytkowanych lub podlegających zakrzaczeniu gruntów orných.

Dopuszczalna intensywność produkcji zwierzęcej w terenach ONW-górskich powinna być jednak wpisana do tzw. podstawowych wymogów obowiązujących rolników uprawnionych do wspierania gospodarstw górskich i innych o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Celowe jest także uzupełnienie tzw. wymogów podstawowych o warunek zakazu odłogowania i ugorowania całości lub części gruntów na obszarach górskich, gdyż są to niemal w całości tereny objęte różnymi reżimami ochrony przyrody i krajobrazu. Gospodarstwo odłogujące nawet część gruntu powinno zostać pozbawione dopłat obszarowych. Rozwiązanie takie eliminowałoby także z dopłat gospodarstwa ugorujące ziemię (i eliminowałoby sens ekonomiczny ugorowania). Obok tego, rozwiązanie takie pozwoli zapewnić wsparcie działań prośrodowiskowych, a także promocję produkcji zwierzęcej. Problemem w dużej części obszarów górskich Karpat jest porzucanie przez rolników niewielkich pól, których użytkowanie jest nieopłacalne lub niezasadne z uwagi na brak w gospodarstwie inwentarza lub jego niewielką obsadę, eliminującą z produkcji w pierwszej kolejności użytki dalej położone od gospodarstwa i mniej produktywnie. Część tych pól nie jest rolniczo użytkowana, gdyż

poprzez wielokrotne podziały rodzinne doprowadzono do ich skrajnego rozdrobnienia, przez co nie spełniają minimalnej normy obszarowej uprawniającej do dopłat, tj. 0,1 ha. Pola takie są już przeważnie porośnięte trawami i są typowymi nieużytkami, a zakrzaczony stanowią znaczący problem dla ochrony krajobrazu, w tym m.in. zachowania pożądanej granicy rolno-leśnej. Rolnicy z uwagi na fakt zwolnienia podatkowego z użytków rolnych na obszarach górskich nie ponoszą faktycznie żadnych kosztów z tytułu ich posiadania. Stąd też nie są zainteresowani, aby grunty te wydierżawiać rolnikom potrzebującym więcej paszy dla powiększanych stad zwierząt lub też dla celów wypasu zbiorowego owiec albo bydła. Faktycznie, brak jakichkolwiek bodźców w zakresie obrotu i zagospodarowania ziemi rolniczej przyczynia się do przyspieszonego wypadania z użytkowania rolniczego dużych obszarów gruntów, stoków wcześniej użytkowanych rolniczo lub gruntów sąsiadujących z lasami.

Kluczowe kwestie wsparcia rolnictwa górskiego – postulaty rolników

Potrzeby rolników wskazują na istotne ich zdaniem problemy, które wymagają rozwiązania. Uwarunkowania dotyczące podtrzymania trwałości rolniczego użytkowania obszarów górskich są wysoce zróżnicowane. Zależą one od subregionu, w którym rolnicy prowadzą produkcję rolną, kierunku i intensywności produkcji, a także od cech osób oceniających, stanu ich wiedzy, doświadczeń zawodowych itp.

Kwestią wymagającą zmiany jest odnoszenie działań dotyczących wspierania gospodarstw górskich i innych położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania wyłącznie do obszarów wiejskich. Pomijane są przez to znaczące obszary, faktycznie wiejskie, położone jednak formalnie w obrębie miast, zwykle małych pod względem zamieszkującej je populacji, lecz rozległych terytorialnie. Dotyczy to np. takich gmin miejskich, jak: Wisła, Ustroń lub Szczawnica i Krościenko. Na terenie tej ostatniej gminy położone są rozległe pastwiska, na których od lat prowadzony był wypas owiec (także przypędzanych tu przed laty z okolic Podhala). Pomimo że wiele gmin wiejskich o rozbudowanych centrach urbanistycznych i gospodarczych stara się o prawa miejskie to gmina uzdrowska Szczawnica chce podzielić się na okrojoną część miejską i wiejską. Uzasadniając taki podział, władze gminy wskazały, że mieszkańcy terenów wiejskich liczą na środki unijne przysługujące obszarom wiejskim i chcą uzyskać zwolnienia podatkowe (jak na usługi agroturystyczne) przy wynajmowaniu pokoi (1). Dobra dla gmin wiejskich byłaby zmiana w regulacjach dotyczących delimitacji terenów uprawnionych do dopłaty górskiej. Podobnie jak ma to już miejsce w delimitacji obszarów ONW „nie górskich” kryterium terytorialnym powinien być nie cały obszar gminy, lecz obręb geodezyjny, tj. jednostka terytorialna znacznie mniejsza, obejmująca część miasta lub wieś, którą w trakcie powoływania miasta przyłączano do jego terytorium, aby np. wzmocnić argumenty w staraniach o formalne przyznanie mu statusu miasta. Gospodarstwa rolnicze położone na obszarach miast tracą także inne uprawnienia do pomocy strukturalnej, w tym w zakresie inwestycji i budowy infrastruktury. Problemy te występowały już w minionych trzech latach, tj.

w trakcie wdrażania PROW 2004–2006, nie zostały jednak dostrzeżone i rozwiązane w nowej projekcji wsparcia gospodarstw w latach 2007–2013.

Na obszarach Bieszczadów i Beskidu Niskiego do rangi problemu produkcyjnego i ekonomicznego urastają szkody jakie wyrządzają wilki, które są pod ścisłą ochroną. Liczna populacja tych zwierząt poszukując łatwiej zdobyczy, atakuje pasące się stada owiec i to zarówno w ciągu dnia, jak też w nocy, gdy przebywają one w zagrodzie (koszarze). Konieczny jest zatem wzmocniony dozór owiec w godzinach nocnych, tzn. pilnowanie ich nawet przez 2 osoby, ale także budowa specjalnie wzmocnionych ogrodzeń wokół koszar. Standardowe ogrodzenia są bowiem przerywane przez wilki, które potrafią się także pod nie podkopywać. Pożądane wsparcie na terenach pasterskich powinno zdaniem rolników rekompensować budowę przenośnego, odpornego na ataki wilków ogrodzenia koszar oraz dodatkowo wspierać finansowo uciążliwości nocnego dozoru stada, a także współfinansować budowę szafasów do dozoru stad i instalacje odstraszające drapieżniki.

Zdaniem organizacji rolniczych, wzorem rozwiązań stosowanych w Austrii, Szwajcarii lub w Niemczech, celowe jest wydzielenie na terenach górskich stref na podstawie kryteriów rolniczo-ekonomicznych. Stosowanie jednorodnych stawek wsparcia dla gospodarstw prowadzących produkcję np. na Gubałówce (ok. 900 m n.p.m.) i w gminie Czarny Dunajec (tereny wyżyny o niewielkich utrudnieniach topograficznych) nie wydaje się być wystarczająco uzasadnione merytorycznie. Strefowanie to powinno być odniesione do konkretnego gospodarstwa, jak to miało miejsce już wcześniej w Austrii i Niemczech. Jednakże z uwagi na olbrzymie koszty waloryzacji kilkudziesięciu tysięcy gospodarstw zasadne wydaje się odniesienie strefowania do obrębów geodezyjnych, tj. najczęściej wsi lub co najmniej do gmin. Pomocne w tym zakresie mogą być wypracowane przed laty wskaźniki waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (WWRPP), które można obecnie uzupełnić o dane GIS (Geographic Information System) dotyczące ukształtowania terenu. Wypracowanie 3–4-stopniowej skali strefowania gór poprawiłoby obiektywizm oceny warunków gospodarowania. Pozwoliłoby również na ustalenie zasady kompensacji finansowej i zapobiegało porzucaniu użytkowania ziemi w terenach najmniej dogodnych rolniczo. Istotne jest też zwrócenie uwagi i uwzględnienie w ocenie tzw. dostępności komunikacyjnej subregionu, tzn. jak długo zimą ograniczony jest dojazd samochodem do gospodarstw i jaka jest odległość konkretnej wsi od lokalnego centrum gospodarczego, np. wsi do siedziby gminy lub najbliższego miasta.

Z uwagi na występujące już nasilenie redukcji chowu zwierząt trawożernych w górach, w tym niemal zapaści w zakresie chowu owiec, celowe jest zdaniem rolników wspieranie zachowawczego, ekstensywnego utrzymywania inwentarza, połączone z sezonowym wypasem. Mając na uwadze uwarunkowania kulturowe, ale i względy produkcyjne, celowe jest wspieranie zbiorczego wypasu zwierząt, zwłaszcza owiec (ale także bydła i koni). Dotychczasowe korzyści rolnika z chowu owiec, to głównie pozyskiwanie i sprzedaż jagniąt lekkich (tzw. wielkanocnych, tj. o wadze ok. 12–15 kg). Dla pasterza głównym pożytkiem jest pozyskiwanie od wypasanych owiec

mleka i jego przerób na ser i oscypki. Przychody te nie są z reguły wystarczające, aby dostatecznie umotywić te dwa ogniwa produkcji rolnej. Skala chowu zwierząt przez rolnika jest jednocześnie uzależniona od możliwości przekazania ich do wypasu. Pasterz może jednak wypasać owce tylko wówczas jeżeli ma możliwości zorganizowania stada w środowisku lokalnym, w którym żyje. Adresatem wsparcia (beneficjentem) mogą być dwa podmioty, tj. rolnik (gazda) będący właścicielem owiec oddawanych na wypas, dla których przygotowuje pasze (głównie siano) na zimę w swoim gospodarstwie, a także pasterz (baca) wypasający owce sezonowo. Dodatkowa pomoc miałaby charakter wsparcia użytkownika kośnego (lub pastwiskowego) trwałych użytków zielonych. Warunkiem otrzymania pomocy byłoby jednoczesne oddanie zwierząt na wypas zbiorczy. Pasterz organizujący wypas zbiorczy, a także wypasający zwierzęta i wówczas pozyskujący i przerabiający mleko mógłby otrzymać wsparcie do powierzchni użytków zielonych objętych wypasem lub do sztuki wypasanego inwentarza. Przerób mleka i produkcja produktów regionalnych jest odrębnym problemem instytucjonalizacji wspierania, który został uwzględniony w PROW 2007–2013 (4).

Wypas zwierząt trawożernych na halach ma w dużej mierze charakter kulturowy i ochronny, stąd raczej niemożliwe jest połączenie wypasu ściśle komercyjnego z zachowaniem zasad aktywnej ochrony przyrody. Z uwagi na fakt, że w miarę wzrostu wysokości n.p.m. maleje produktywność ekosystemu trawiastego, to po przekroczeniu granicy 900-1000 m n.p.m. trudno jest uzasadnić ekonomicznie prowadzenie wypasu. Stąd też wypas na halach powinien być wspierany – na sztukę inwentarza lub na jednostkę powierzchni – z uwzględnieniem wysokości położenia n.p.m., np. w przedziałach co 200 m, tj. np. 500-700, 700-900, 900-1100 m (powyżej tej granicy wypas jest zabroniony ze względów ekologicznych). Dopłata miałaby więc charakter progresywnego wspierania finansowego wypasu kulturowego i ochrony krajobrazu na obszarze gór średnich i wysokich.

Przywracanie wypasu zwierząt w górach, zwłaszcza wypasu stadnego (zbiorowego), wymagać będzie zastosowania określonych działań ochronnych, aby zwierzęta nie niszczyły cennych ekosystemów naturalnych, które chcemy ochronić, a jednocześnie zyskały dobre warunki do całodobowej egzystencji na pastwisku. Stąd celowe jest podjęcie wsparcia – wzorem rozwiązań austriackich lub szwajcarskich – w zakresie budowy tzw. instalacji pasterskich. W pojęciu tym mieszczą się zarówno drogi do przepędzania zwierząt (w tym np. przejścia zwierząt przez las), jak i potrzebne mostki, kładki, murki i obudowy antyerozyjne. Konieczne są także nowe szałasowe dla pasterzy, a do szalaśów wyposażenie do tradycyjnego przerobu mleka, jak również urządzenia socjalne dla obsługi wypasanych stad. Pomoc powinna mieć charakter wsparcia inwestycyjnego (np. grant na budowę muru przeciwoerozyjnego i mostku) oraz wsparcia tzw. instalacyjnego na budowę lub(i) na pierwsze wyposażenie szalaśu.

Wypas zwierząt na halach górskich i pastwiskach położonych w parkach narodowych z uwagi na podwyższone wymogi ochronne powinien być prowadzony na zasadach zbliżonych do rozwiązań prawnych stosowanych w procedurach o zamówie-

niach publicznych. Kryteria pozyskania (wyzierżawienia) przez pasterza danego państwa opierać się powinny na spełnianiu wymogów ochronno-środowiskowych, produkcyjno-ekonomicznych (m.in. wielkość stad i rasa wypasanych zwierząt), ale także kulturowych (ubiór góralski, tradycyjny sposób wypasu i przerobu mleka). To nie park narodowy powinien pobierać opłaty od pasterzy za powierzchnię wydzierżawioną do wypasu, lecz jako korzystający z zabiegów pielęgnacyjnych osiąganych poprzez wypas powinien przekazywać środki pozyskiwane z agencji płatniczej lub(i) ewentualnie z grantów celowych pasterzom. Wypas w parkach narodowych powinien być szczególnie atrakcyjny ekonomicznie, aby poprzez przetargi wybrać najlepszych pasterzy i stada dopasowane do wypasanych hal.

Wspieranie obszarów górskich powinno być częścią programów regionalnych (wojewódzkich). Decentralizacja zarządzania funduszami pomocowymi umożliwiłaby lepsze dopasowanie wspierania do konkretnych pasm górskich i ich specyfiki przyrodniczej i produkcyjnej. Działania skierowane do rolników powinny mieć wówczas formę wsparcia rolnośrodowiskowego. Na poziomie regionów możliwe jest przygotowanie dla rolników odpowiedniego wykazu, z którego będą mogli wybierać opcje atrakcyjne zadaniowo i finansowo. Wzorcem dla tego typu podejścia może być funkcjonujący dotychczas program rolnośrodowiskowy, jednakże powinien być on dostosowany do specyfiki przyrodniczej nawet konkretnych pasm gór. Ze wspierania gospodarstw górskich powinny być wykluczone gospodarstwa bezinwentarzowe (nie dotyczy to gospodarstw sadowniczych) lub z bardzo małym pogłowiem inwentarza żywego (poniżej wymaganej obsady minimalnej). Podobnie jak to miało miejsce w sytuacji dotacji górskich, także gospodarstwa utrzymujące odłogi i ugory nie powinny być beneficjentem tego systemu. Chociaż użytkowanie płużne ziemi rolniczej nie powinno być administracyjnie zabronione, to jednak z uwagi na specyfikę jej użytkowania i organizację gospodarstw na obszarach górskich ta forma użytkowania powinna ulegać ograniczeniu. Służyć temu celowi powinny stosowne instrumenty ekonomiczne (np. niższe kwoty wspierania gruntów ornych w stosunku do użytków zielonych). Ponadto poza wymienionymi formami wspierania obszarów górskich, wynikającymi z rozwinięcia i modyfikacji płatności obszarowych górskich i rolnośrodowiskowych, istnieje również wiele możliwości uzasadnionego merytorycznie wsparcia tych obszarów, w tym zwłaszcza deficytowych w Polsce obszarów górskich (i górzystych).

Problemem uwidaczniającym się w ostatnich latach na obszarach górzystych jest brak następców, ale nie w rozumieniu formalnym jako spadkobierców gospodarstw lub ich części, lecz jako kontynuatorów gospodarowania. Jeszcze bardziej brak jest młodych ludzi, którzy identyfikowaliby swój byt ekonomiczny z gospodarstwem rolnym i jego rozwojem, zwiększaniem areалу gospodarstwa (choćby poprzez dzierżawę) i podejmowaniem budowy obiektów gospodarczych bądź przewodziliby środowisku rolników prowadzących gospodarstwa o mniejszym areale. Konieczne jest więc wsparcie liderów lokalnych działających w obszarze gospodarki żywnościowej. Jednakże aby tacy zaistnieli muszą najpierw dostrzec dla siebie miejsce w branży rolniczej. Celowi temu co prawda służy szereg działań PROW, są one jednak instrumentami zunifikowanymi, jednolitymi dla całego kraju.

W minionej już projekcji ekonomicznej PROW i SPO-rolniczego stosowano także różne dodatkowe preferencje wspierania obszarów ONW. Aktualnie w ramach przeglądu obecnego systemu interwencjonizmu, a także wobec potrzeby poszukiwania rozwiązań adekwatnych do warunków polskich i regionalnych warte rozważenia jest dodatkowe wspieranie szeregu inicjatyw faktycznie zawartych w działaniach wynikających z PROW, lecz nieuwzględniających specyfiki obszarów ONW. Za najważniejsze propozycje zmian systemu wspierania rolnictwa terenów górskich uznać należy:

1. Rozszerzenie zakresu wsparcia finansowego dla młodych rolników podejmujących po raz pierwszy produkcję na obszarach ONW (w tym górskich). Ta forma wspierania jest dobra nie tylko dla młodych rolników, lecz także nie niesie szeregu następstw budżetowych przechodzących na lata następne.

2. Objęcie przepisami dotyczącymi grup producentów hodowców i pasterzy stad wypasanych zbiorczo na pastwiskach górskich, wliczając do wartości netto sprzedanej produkcji nie tylko mleko owcze, lecz także produkty przerobu mleka, a więc różnego rodzaju sery. Obowiązujące obecnie przepisy praktycznie nie zezwalają na tworzenie grup producentów przez baców wypasających stada owiec. Logicznym rozwiązaniem byłoby utworzenie grupy producentów przez rolników hodowców owiec, którzy sprzedają jagnięta i odrębne grupy producentów, tj. pasterzy wypasających owce, którzy sprzedają sery.

3. Rozszerzenie zakresu pomocy dla działania pn. „Różnicowanie w kierunkach działalności nierolniczej”. W wielu subregionach położonych poza znanymi miejscowościami turystycznymi, rekreacyjnymi i uzdrowiskowymi słabo rozwinięte są usługi dla ludności, zanikło rzemiosło i rękodzielnictwo, słabo rozwinięte są usługi komunalne. Mankamenty te są na ogół główną przeszkodą otwarcia danego terenu na turystów i rozwoju pozarolniczych źródeł dochodów. Mieszkańcy subregionów mniej atrakcyjnych turystycznie powinni zatem zyskać preferencyjne wsparcie poprzez zwiększenie maksymalnej wysokości pomocy na rozwój przedsiębiorczości udzielanej jednemu beneficjentowi w gospodarstwie rolnym celem rozwoju działalności nierolniczej, lecz związanej z gospodarstwem i zabudowaniami.

4. Na obszarach peryferyjnych, zapóźnionych w rozwoju gospodarczym, o małej gęstości zaludnienia, istotne jest wspieranie i rozwój mikroprzedsiębiorstw. Na obszarach ONW spełniających dodatkowe wymogi o charakterze demograficznym powinno być podwyższone wsparcie w formie zwrotu części kosztów kwalifikowanych poniesionych na działalność inwestycyjną.

Z uwagi na potrzebę porządkowania przestrzeni publicznej, w tym utrzymanie, odbudowę i poprawę dziedzictwa kulturowego i turystycznego oraz podniesienie atrakcyjności turystycznej obszarów wiejskich, istotnych dla kultury narodowej, powinno być stosowane wspieranie preferencyjne. Wspieranie to, wynikające z działania pn. „Odnowa i rozwój wsi na obszarach górskich”, powinno być wzmocnione finansowo.

W projektach tych należy uwzględnić lokalne zasoby ludzkie, przyrodnicze, kulturowe i historyczne. Szczególnie duże znaczenie dla gmin wiejskich obszarów górzyskich będą miały projekty, które będą intensyfikować i uzupełniać inicjatywy służące

różnicowaniu działalności nierolniczej, w tym rozwój usług wspierających turystykę, rekreację, a także budowę bazy materialnej i organizacyjnej dla przetwórstwa produktów rolnych i jadalnych produktów leśnych. Ważne znaczenie ma także odnowa zasobów budowlanych, parków i zieleni, której właścicielami jest społeczność lokalna, zasoby te bowiem rzutują na zaspokajanie potrzeb mieszkańców i turystów oraz mają ważne znaczenie kulturowe i estetyczne.

Podsumowanie

Reasumując należy stwierdzić, że funkcjonujący obecnie system wspierania wsi i rolnictwa jest wysoce zunifikowany, co wynika m.in. z faktu, że cały obszar Polski stanowi w strukturach UE jeden region (na poziomie NUTS 1). Stąd też oferowane instrumenty wsparcia odnoszą się zarówno do sfer podmiejskich, jak i obszarów peryferyjnych, np. nadgranicznych. Są także identyczne dla obszarów nadmorskich, jak i górskich (z małymi wyjątkami).

W obrębie wspierania obszarów problemowych, w tym górskich, zastosowano także duże uproszczenia instytucjonalne, które sprawiają, że działanie to jest proste w stosowaniu, ale często wadliwie adresowane podmiotowo i dysponuje bardzo wąskim instrumentarium wspierania. Zaproponowane modyfikacje stanowią swoisty zestaw pomysłów, które zapewne wymagają dopracowania merytorycznego, w tym rozszerzenia i doprecyzowania wymogów. Nie odniesiono się do wysokości zalecanego poziomu wsparcia poszczególnych działań, czy wariantów (lub opcji), gdyż kwota wsparcia powinna wynikać z rachunku kosztów konkretnych przedsięwzięć lub(i) utraty korzyści, które nastąpią po ich wdrożeniu. Celowość i lepsze adresowanie wspierania rolnictwa górskiego w stosunku do obecnie funkcjonującego systemu przyniosłoby zapewne także oszczędności finansowe. Beneficjentami wsparcia byłiby rolnicy faktycznie spełniający w górach funkcje ekonomiczne i ekologiczne (a także kulturowe), a nie jak obecnie często właściciele ziemi, nawet niekoniecznie ją użytkujący, a także korzystający ze wsparcia w sytuacji, gdy ziemia ta nie jest właściwie zagospodarowana. Godną rozważenia alternatywą dla dotowania gospodarstw wynikającego ze wsparcia obszarów ONW-górskich są dopłaty rolnośrodowiskowe. Powinny one także być bardziej, niż to ma miejsce obecnie, nakierowane na specyfikę przyrodniczą i społeczno-gospodarczą konkretnych pasm górskich, a nawet stref wysokościowych, w których prowadzona jest produkcja rolnicza.

Literatura

1. D o m a g a l s k i M.: Zmiany na mapie administracyjnej Polski. Rzeczpospolita, 2007, nr 297.
2. K l e p a c k a - K o ł o d z i e j s k a D.: Wspieranie obszarów wiejskich o niekorzystnych warunkach gospodarowania w Polsce i Unii Europejskiej. Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa. IRWiR PAN Warszawa, 2009.
3. M u s i a ł W.: Ekonomiczne i społeczne problemy rozwoju obszarów wiejskich Karpat Polskich. Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa. IRWiR PAN Warszawa, 2008.
4. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. MRiRW Warszawa, 2007.
5. Z i ę t a r a W.: Ekonomika i organizacja przedsiębiorstwa rolnego. FAPA, Warszawa, 1998.

Adres do korespondencji:

prof. dr hab. Wiesław Musiał
Zakład Ekonomiki i Organizacji Rolnictwa
Instytut Ekonomiczno-Społeczny
Uniwersytet Rolniczy im. H. Kołłątaja w Krakowie
al. Mickiewicza 21
31-120 Kraków
e-mail: rrmusial@cyf-kr.edu.pl