

# Dorota Klepacka

---

## Dopłaty kompensacyjne do obszarów o niekorzystnych warunkach w Unii Europejskiej jako instrument wspierania kapitału ludzkiego w rolnictwie

---

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 18, 84-91

---

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Dorota Klepacka  
Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

## DOPLATY KOMPENSACYJNE DO OBSZARÓW O NIEKORZYSTNYCH WARUNKACH W UNII EUROPEJSKIEJ JAKO INSTRUMENT WSPIERANIA KAPITAŁU LUDZKIEGO W ROLNICTWIE

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), less favoured areas, zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

Instrument wsparcia, a tym samym pojęcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW lub LFA - *less favoured areas*) wprowadzono w Unii Europejskiej w 1975 roku w Dyrektywie Rady 75/268/EEC<sup>1</sup>. Schemat funkcjonuje na zasadzie wypłat do hektara UR, co ma na celu kompensowanie rolnikom dodatkowych kosztów produkcji poniesionych wskutek położenia gospodarstw lub działek produkcyjnych na terenach o przyrodniczo niekorzystnych warunkach do prowadzenia działalności rolniczej.

Pierwotne cele postawione przed instrumentem w latach 70. zostały nieznacznie przededefiniowane. Agenda 2000 zakładała, iż dopłaty kompensacyjne powinny przyczynić się do zapewnienia kontynuacji działalności rolniczej na wsi w celu zachowania żywotności obszarów wiejskich, wspierać utrzymanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz zachowanie krajobrazu wsi.

Kompensaty dla rolników z terenów o niekorzystnych warunkach gospodarowania są jednym z instrumentów rozwoju obszarów wiejskich współfinansowanym przez Sekcję Gwarancji Europejskiego Funduszu Sekcji Gwarancji i Orientacji Rolnej. W okresie programowym 2000 – 2006 zasady wsparcia reguluje Rozporządzenie Rady 1257/1999<sup>2</sup> w artykułach

---

<sup>1</sup> Council Directive of 28 April 1975 on mountain and hill farming in certain less – favoured areas

<sup>2</sup> Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations

13-21. Na podstawie tego dokumentu dopłaty kompensacyjne udzielane są rolnikom z następujących obszarów:

- obszary górskie (art. 18),
- inne ONW, gdzie rolnicze użytkowanie gruntów jest zagrożone, a ochrona krajobrazu wsi konieczna (art. 19),
- obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania o specyficznych utrudnieniach (art. 20).

Powierzchnia terenów upośledzonych korzystających z dopłat kompensacyjnych wzrastała z każdym okresem programowania. W 1975 roku wynosiła 36% terytorium Wspólnot Europejskich, zaś w 2000 roku już około 56% UE [Court..., 2003]. Jest to spowodowane kolejnymi rozszerzeniami UE, indywidualnymi korektami państw członkowskich, wprowadzeniem programu natura 2000<sup>3</sup> oraz zmianą systemu naliczania dopłat w 2000/2001 roku. W 2001 roku obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania w UE – 15 obejmowały 78,3 mln ha UR (ok. 56% UR w Unii Europejskiej), od 1% w Danii do 96% w Luksemburgu [Court..., 2003]. Rocznie wsparcie otrzymywało 3,9 mln gospodarstw (55,8%). Współfinansowanie ze środków FEOGA na poziomie UE - 15 wynosi 50% i stanowi 18,7% budżetu zaaprobowanego przez Berlin Council na okres 2000 – 2006 (32,9 mld). Środki przeznaczone na LFA z Sekcji Gwarancji stanowią od 20% w Wielkiej Brytanii do 75% w Hiszpanii i Portugalii całości finansowania tego instrumentu [Court..., 2003]. Jedynie Belgia pokrywa wspieranie LFA ze środków krajowych. Udział wsparcia obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w regionalnych lub krajowych Planach Rozwoju Obszarów Wiejskich stanowi od 0,93% w Holandii do 78% w Irlandii Północnej. Niektóre państwa wyznaczyły dodatkowe środki z własnych budżetów poza PROW.

Budżet przeznaczony na ONW przyznany państwom członkowskim w latach 2000 - 2006 wynosi od 10,1 mln euro w Holandii do 2958,69 mln euro dla Finlandii. W 2001 roku zmodyfikowano system przyznawania dopłat obszarom o niekorzystnych warunkach gospodarowania pozostając przy naliczaniu kompensat na ha UR, znosząc zaś dopłaty do SD (sztuk dużych).

Udział gospodarstw znajdujących się na LFA w ogólnej liczbie gospodarstw jest znaczny w Austrii, Finlandii, Luksemburgu, Portugalii, Irlandii i Szwecji. W pozostałych krajach na LFA znajduje się mniej niż 50% gospodarstw.

---

<sup>3</sup> Program ten zaowocował np. wzrostem powierzchni LFA w 2001 roku w Hiszpanii o 6 tys. ha i w Niemczech o 53 tys. ha [konsultacje z Jeanem – Michaëlem Couradesem z Dyrektoratu Rolniczego Komisji Europejskiej].

Państwa członkowskie decydują o wielkości obszarów wyznaczonych jako LFA oraz przypisują je do określonej grupy ONW. Na poziomie UE - 15 największy obszar zajmują obszary wyznaczone na podstawie art. 19 (inne ONW) stanowiąc 60,7% LFA, następnie górskie (art.18) 35% oraz obszary ze specyficznymi utrudnieniami (art. 20) 4,3%.

Obszary sklasyfikowane w art.18 jako górskie nie zostały wyznaczone w Belgii, Danii, Holandii, Irlandii, Luksemburgu oraz Wielkiej Brytanii. Natomiast w Austrii grupa ta jest najliczniejsza, stanowiąc 58,04% użytków rolnych, 69,74% powierzchni kraju oraz 88,05% ONW. Podobna sytuacja zaistniała w Grecji, gdzie obszary górskie to 74% ONW, 62% użytków rolnych oraz we Włoszech, gdzie LFA pokrywają 46,7% kraju stanowiąc 69% ONW oraz 32% użytków rolnych. W Finlandii do terenów górskich zaliczane są obszary położone powyżej 62 równoleżnika. Obszary wyznaczone na podstawie art. 19 przeważają powierzchniowo w większości krajów UE-15 z wyjątkiem Finlandii, Austrii i Włoch. W Irlandii, Wielkiej Brytanii oraz Luksemburgu stanowią blisko 100%, w Belgii 100% [STAR..., 1998]. Tereny art. 20 są mało istotne w UE wynosząc wyłącznie 4% wszystkich LFA. Jedynie w Danii i Holandii ten rodzaj LFA stanowi 100%, w Szwecja 17%, w Finlandii 10%, w innych krajach udział ten jest znikomy.

Wybrane państwa wyznaczyły wyłącznie jeden rodzaj obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania: Belgia na podstawie art. 19, Dania i Holandia według art. 20.

Regulacja Rady 1257/1999 zniósła obowiązek posiadania minimum 3 ha użytków rolnych, co było zapisem Regulacji Rady 950/97 oraz Dyrektywy Rady 75/268/EEC. Jednakże wybrane państwa członkowskie pozostały przy tych założeniach (Francja, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Szwecja, Irlandia Północna, Szkocja, wybrane regiony Włoch). Pozostałe wyznaczyły minimum wspieranej powierzchni na poziomie od 0,5 ha (Holandia, Portugalia) do 10 ha (Anglia). Maksymalna wielkość gospodarstwa również nie została określona Regulacją Rady, najwyższy pułap wyznaczyła Walia – 800 ha. Z wielkością gospodarstwa związane jest również modelowanie dopłat, czyli różnicowanie stawek w zależności od liczby posiadanych przez beneficjenta hektarów. Modelowanie zostało wprowadzone aby promować małe, ekstensywne gospodarstwa, uniknąć nadkompensaty, zązębiania różnych form pomocy, a także ze względów środowiskowych. Kraje członkowskie wykorzystują następujące wskaźniki w celu zróżnicowania wysokości dopłat: wskaźnik LVZ (Niemcy), punkty (Austria), położenie w określonym regionie kraju (Szwecja, Finlandia), rodzaj uprawy. Biorąc pod uwagę powyższy system oraz inne regulacje, dopłaty do hektara użytków

rolnych w UE wynoszą od 5 euro w Portugalii do 1750 euro w Szwecji. Państwa członkowskie i ich administracje lokalne same decydują o warunkach, które musi spełnić beneficjent pomocy. We Francji wymaga się aby rolnik był właścicielem gospodarstwa, uprawiał je i zamieszkiwał, a co najmniej 80% użytków rolnych znajdowało się na obszarach LFA. W Irlandii beneficjent nie musi mieszkać w gospodarstwie, lecz na dystans codziennego dojazdu (70 mil). We Francji i w niektórych regionach Włoch prowadzący gospodarstwo nie może przekroczyć wieku 65 lat. W Grecji wielkość dopłat uzależniona jest od wieku rolnika, posiadania „zielonego certyfikatu” oraz uczestnictwie w kursach, nie są to jednak warunki korzystania z kompensat, a wyłącznie kryteria ich różnicowania. W Hiszpanii, Francji i Portugalii beneficjent musi osiągać z rolnictwa co najmniej 50% dochodów. W Portugalii wyznaczono maksymalny poziom ESU w wysokości 40, w Luksemburgu gospodarstwo musi osiągać minimum 8 ESU. W niektórych krajach wyznaczono minimum (np. Szwecja, Wielka Brytania) i maksimum (Szwecja) liczby pogłowia, które może znajdować się we wspieranym gospodarstwie. W Wielkiej Brytanii warunkiem otrzymania wsparcia jest posiadanie ekstensywnej hodowli bydła lub owiec. Ponadto, wprowadzono tam dodatkowe dopłaty za spełnienie specjalnych kryteriów oraz system „safety net”, który ma na celu chronić rolników przez ewentualnymi stratami wynikającymi ze zmiany zasad udzielania dopłat w 2001 roku. System ten wprowadzono również w Irlandii.

Polska jako nowy członek UE w latach 2004 – 2006 skorzysta z Działania wspierającego dla ONW współfinansowanego z Sekcji Gwarancji FEOGA. Zasady udzielania dopłat kompensacyjnych umieszczono w Horyzontalnym Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Polski, który 20 lipca 2004 roku został pozytywnie zaopiniowany przez Komitet ds. Struktury Agrarnej Unii Europejskiej (STAR). Warunki i tryb udzielania pomocy dla ONW zostały zatwierdzone w Rozporządzeniu Rady Ministrów z **dnia 23 września 2004 r.** W dokumencie wyznaczono gminy kwalifikowane do wsparcia oraz kwoty pomocy dla beneficjentów z poszczególnych typów LFA. Na dopłaty kompensacyjne do LFA przeznaczono 976,8 mln zł na lata 2004 - 2006, z czego 781 mln dopłaci Unia Europejska ze swojego budżetu. Stanowi to 80%. Omawiany instrument wsparcia rolników stanowi 27% budżetu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

W Polsce do górskich obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania zaliczono gminy, w których ponad połowa użytków rolnych znajduje się na wysokości powyżej 500 m. n.p.m. oraz posiada nachylenie terenu powyżej 12%.

Druga grupa to obszary nizinne, które podzielono na dwie strefy niziną I (mniej niekorzystną) oraz niziną II (bardziej niekorzystną). Charakteryzują się one niską jakością gleb, niekorzystnymi warunkami klimatycznymi i wodnymi, niesprzyjającą rzeźbą terenu. Poziom tych utrudnień mierzony jest syntetycznym Wskaźnikiem Waloryzacji Rolniczej Przestrzeni Produkcyjnej<sup>4</sup> (WWRPP). Ponadto, brany jest pod uwagę wysoki odsetek ludności związanej z rolnictwem. Tego typu podział zastosowano również między innymi w Wielkiej Brytanii i Irlandii.

W tabeli 1 zaprezentowano wykorzystanie WWRPP do typowanie obszarów o niekorzystnych warunków gospodarowania

Tabela 1. Grupa obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania według Wskaźnika Waloryzacji Rolniczej Przestrzeni Produkcyjnej

Grupa obszarów	Wskaźnik Waloryzacji Rolniczej Przestrzeni Produkcyjnej	
	obszary o skrajnie niekorzystnych warunkach przyrodniczych	Do 40% max. WWRPP
tereny o niekorzystnych warunkach przyrodniczych	40 – 43,08% max. WWRPP	52-56 pkt
tereny ze znacznymi utrudnieniami przyrodniczymi	43,09% max. WWRPP	56-66 pkt.
tereny z utrudnieniami	50,78 – 55,77% max. WWRPP	66-72,5 pkt

Źródło: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, www.minrol.gov.pl, listopad 2004

Do zróżnicowania obszarów nizinnych wykorzystano również sytuację geograficzną mierzoną gęstością zaludnienia na km<sup>2</sup>.

Opierając się na samej wartości Wskaźnika Waloryzacji Rolniczej Przestrzeni Produkcyjnej (WWRPP), tereny nizinne ONW podzielono na dwie strefy:

- strefa nizinna I - gminy, dla których wartość wskaźnika jest wyższa niż 52 punkty oraz obręby geodezyjne, gdzie wartość wskaźnika nie przekracza 56 pkt;
- strefa nizinna II - gminy, gdzie wysokość wskaźnika nie przekracza 52 punktów [PROW, 2004].

Trzecia grupa to obszary ze specyficznymi utrudnieniami naturalnymi, które obejmują gminy i obszary geodezyjne rejonów podgórskich, gdzie co

<sup>4</sup> Wskaźnik opracowany przez Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach.

najmniej 50% całkowitej powierzchni znajduje się powyżej 350 m. n.p.m. [PROW, 2004].

Tabela 2. Struktura obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w Polsce

Grupy ONW	Struktura ONW [%]	ONW w użytkach rolnych [%]
Art. 18 – obszary górskie	2,06	1,1
Art. 19 – obszary nizinne	89,16	47,7
Art.20 – obszary o specyficznych utrudnieniach	8,78	4,7
Razem	100	53,5

Źródło: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, listopad 2004

Aby znaleźć się w jednej z powyższych grup obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania gminy musiały spełnić następujące warunki:

- na terenie gminy muszą znajdować się gleby zagrożone erozją wodną;
- średnia wielkość gospodarstwa w gminie nie może przekraczać 7,5 ha;
- udział gospodarstw, które zaprzestały działalność rolniczą, musi wynosić powyżej 25% liczby gospodarstw rolniczych w gminie;
- użytki rolne muszą składać się w ponad 40% z trwałych użytków zielonych.

Wyznaczono również kryteria dostępu dla rolników, które wynikają zarówno z Rozporządzenia Rady 1257/1999, jak i z regulacji krajowych:

- lokalizacja gospodarstwa w całości lub częściowo na ONW;
- powierzchnia użytków rolnych gospodarstwa wynosi co najmniej 1 ha;
- wnioskodawca zobowiąże się do przestrzegania Kodeksu Dobrej Praktyki Rolniczej;
- wnioskodawca zobowiąże się do prowadzenia działalności rolniczej na części gospodarstwa położonej na ONW co najmniej 5 lat od daty otrzymania pierwszej płatności kompensacyjnej;
- wnioskodawca zobowiąże się do przestrzegania zakazu w stosowaniu substancji o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i beta-agonistycznym w żywieniu zwierząt [PROW, 2004].

Stawki dopłat kompensacyjnych zostały zróżnicowane w zależności od wielkości oraz położenia gospodarstwa. W pierwszym przypadku obserwujemy regresywność dopłat co przekłada się na to, iż za pierwsze 50 ha rolnicy otrzymują 100% płatności, kolejne 50 ha 50% dopłat, za następne

200 ha 25% dopłat. Gospodarstwa liczące powyżej 300 ha nie kwalifikują się do otrzymania dopłat kompensacyjnych. Modelowanie dopłat ze względu na liczbę posiadanych hektarów ma na celu uniknięcie nadkompensacji. W drugim przypadku gospodarstwa położone na obszarach górskich otrzymują najwyższą kompensatę, która wynosi 320 zł/ha rocznie. Rolnicy z pierwszej strefy nizinnej, czyli z terenu o najniższym poziomie upośledzenia wśród ONW, mogą otrzymać 179 zł/ha. Pozostali, beneficjenci z drugiej strefy nizinnej oraz z obszarów o specyficznych naturalnych utrudnieniach, 264 zł/ha.

Reasumując, wsparcie terenów o niekorzystnych warunkach gospodarowania może zachęcać mieszkających tam rolników do pozostania i dalszego gospodarowania tam, gdzie opłacalność produkcji jest bardzo niska, a rolnictwo jest w złej pozycji konkurencyjnej. Dopłaty z tytułu ONW umożliwiają zachowanie żywotności terenów mało korzystnych do celów produkcyjnych, lecz często cennych ze względów środowiskowych i krajozawodowych.

## BIBLIOGRAFIA

1. Council Directive 75/268/EEC on mountain and hill farming and farming in certain less-favoured areas.
2. Council Regulation (EC) No 950/97 on improving the efficiency of agricultural structures.
3. Council Regulation (EC) No 1257/1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund.
4. Court of Auditors: Special report No 4/2003 concerning rural development: support for less-favoured areas, together with the Commission's replies; OJ C 151, 27.6.2003.
5. England Rural Development Plan, 2000-2006, working document, 2000.
6. Explanatory Memorandum COM (74) 2222.
7. Ireland: CAP Rural Development Plan 2000-2006, [www.agriculture.gov.ie](http://www.agriculture.gov.ie)
8. French National Rural Development Plan, working document, 2000.
9. Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E., 1995: *Polityka Rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
10. *Plan de Developpement Rural National 2000-2006*, [www.agriculture.gouv.fr](http://www.agriculture.gouv.fr)
11. Multifunctional Agriculture. A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development. Edited by Guido van Huylenbroeck and Guy Durand, Ashgate, 2003.
12. *Plan De Developpement Rural Du G.-D. De Luxembourg (2000-2006)*.
13. *Horyzontalny Program Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Polski*, [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl), listopad 2004.



14. Review of Area-based Less Favoured Area Payments Across Great Britain.
15. Final Report for the Land Use Policy Group of the GB statutory conservation, countryside and environment agencies September 2003.
16. Review of Area-based Less Favoured Area Payments Across EU Member States. Report for the Land Use Policy Group of the GB statutory conservation, countryside and environment agencies May 2003.
17. Rural Development Programme for Austria (Summary Of Measures For Less-Favoured Areas; Not An Official Translation).
18. Rural Development Plan for the Netherlands, working document.
19. Rural Development Plan for Bavaria, working document, 2000.
20. Rural Development Plan for Denmark, working document, 2000.
21. Rural Development Plan for the Flanders Region, working document, 21 September 2000.
22. Rural Development Programme, the Netherlands 2000-2006, summary, DPP, Nieuwegein, 2000.
23. Rural Development Plan for Wales 2000-2006, working document, 2000.
24. Rural Development Plan for Wallonia, working document, 2000.
25. The Horizontal Rural Development Programme for Finland, 2000.
26. Le Politiche Comunitarie Per Lo Sviluppo Rurale Il Quadro Degli Interventi In Italia Rapporto 2001/2002 Istituto Nazionale Di Economia Agraria Osservatorio Sulle Politiche Strutturali.
27. [www.mapya.es/es/desarrollo/pags/ice/indemnizaciones.htm](http://www.mapya.es/es/desarrollo/pags/ice/indemnizaciones.htm)