

STUDIA I RAPORTY IUNG - PIB

ZESZYT 12

2008

Wiesław Musiał*Uniwersytet Rolniczy w Krakowie
Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN w Warszawie*OBSZARY PROBLEMOWE ROLNICTWA W TERENACH GÓRZYSTYCH
EUROPY***Wstęp**

W większości krajów europejskich w różnych okresach historycznych powstawały autonomiczne systemy udzielania, zwykle niewielkiego, wsparcia dla obszarów peryferyjnych, zapóźnionych w rozwoju oraz górskich. Kilkaset lat wstecz panujący starali się utrzymać (lub przerwać, gdy zachodziła taka potrzeba, ze względu na działania wojenne) na obszarach peryferyjnych drożność szlaków komunikacyjnych, spławność rzek i miejscową bazę żywnościową. Budowano drogi, mosty, stacje graniczne, ceniona była także liczna populacja ludności, która opanowywała przestrzeń rolno-leśną, tworząc osiedla i warsztaty rzemieślnicze. Wytwarzane w górach wyroby rzemieślnicze, zwłaszcza z drewna, żelaza i szkła, a także produkty rolne mające cechy trwałości (np. sery twarde) stanowiły dla ludności miejscowej ważne źródło pozyskiwania dochodów ze sprzedaży produktów do miast, czy też z wywozu ich za granicę. W górach europejskich licznie hodowano bydło, owce i zwierzęta pociągowe, które cenione były za swe cechy przydatności do prac polowych oraz ze względu na bardzo dobre przystosowanie do trudnych warunków środowiska. Stąd też konie robocze (i pociągowe), a także bydło (byczki i wolce) pochodzące z gór osiągały wyższą cenę niż podobne zwierzęta oferowane do sprzedaży z terenów nizinnych (4). Gdy świadczona przez państwo pomoc dla obszarów górskich miała charakter regionalny i odnosiła się niemal do wszystkich mieszkańców danego terenu wówczas nie było problemu z ustalaniem kryteriów do jej udzielania. W sytuacji klęsk żywiołowych, czy potrzeby karczowania lasów udzielano wsparcia ludności miejscowej lub wynagradzano ją za prace wykonywane na rzecz swojego środowiska, ale i państwa. Potrzeba zindywidualizowania wspierania ze względu na zróżnicowanie majątkowe, społeczne i zawodowe stworzyła konieczność wypracowania zasad przydziału i podziału środków wsparcia, zwykle gospodarczego i ekonomicznego. W szczególności problem ten odnosi się do obszarów wiejskich i rolnictwa cechujących się zróżnicowaniem przyrodniczym środowiska, w którym prowadzona jest produkcja, nakłada się

* Opracowanie wykonano w ramach projektu badawczego MNiSzW nr 1 H02C 091 30

zmiennosc liczby mieszkancow, liczby i wielkosci podmiotow wsparcia, sposobow uzytkowania ziemi oraz kierunkow produkcji rolniczej i pozarolniczej.

Zarys metodyki

Opracowanie ma charakter przegladowy i obejmuje krytyczna analize systemu waloryzacji i delimitacji obszarow problemowych, powstalych na podlozu ukszaltowania terenu. Odnosi sie to do terenow gorzystych, ktore z racji wysokoosci polozenia oraz nachylenia stokow nie sa w pelni wartosciowe rolniczo i porownywalne z terenami polozoneymi na podobnej szerokosci geograficznej czy w sasiedztwie, lecz na terenach nizinnych lub na lagodnych wyzynach. W opracowaniu zaprezentowano kryteria delimitacji obszarow gorzystych w „starych” i „nowych” krajach Unii Europejskiej, ktore stanowia punkty odniesienia do adekwatnych kryteriow polskich. Wskazano na dodatkowe wymogi uznawania gospodarstw za uprawnione do wsparcia z tytulou niedogodnosci wynikajacych z ich gorskiego usytuowania. Syntetycznie nakreslono kierunki zapowiadanych reform w zakresie nowo opracowywanej waloryzacji gorskich obszarow rolniczych w Europie. Odniesiono sie takze do kwestii zasadnosci dotychczasowego systemu wspierania gospodarowania na obszarach gorskich, zwlaszcza w Polsce, poprzez doplaty obszarowe. Wskazano przy tym na alternatywe jaka stworzyc moze zadaniowe wspieranie gospodarstw realizujacych dostosowane do warunkow przyrodniczych i kulturowych dzialania o charakterze rolnośrodowiskowym.

Przyrodnicze przeslanki delimitacji obszarow gorskich w Europie

W europejskiej klasyfikacji naukowej, a takze wedlug kryteriow zinstytucjonalizowanych (o charakterze prawnym, czy w formie decyzji administracyjnych) wyodrebnianie obszarow o naturalnych uposludzeniach przyrodniczych o charakterze gorskim opiera sie na dwuch kryteriach. Pierwszym jest wysokoosc polozenia nad poziom morza, decydujaca o klimacie, jego surowosci, opadach i kontrastach termicznych. Wplywa to bezposrednio na udzial i strukture uzytkowanej ziemi, oddzialuje utrudniajaco na transport, podnosi koszty zwiazane z budownictwem, ogrzewaniem itp.

Drugie kryterium – topograficzne – znaczące lub wazące na gospodarstwie uwazane powodowane nierownosciami terenu sprawiaja, ze inwestycje budowlane, infrastrukturalne, a zwlaszcza komunikacyjne sa bardziej skomplikowane i kosztowne. W rolnictwie oznacza to ograniczenia w zastosowaniu standardowych technicznych srodkow w produkcji rolnej (maszyn i narzedzi rolniczych) oraz srodkow plonotworczych, ktore z uwagi na nachylenia terenu sa slabiej wykorzystywane, gdyz ulegaja zmywaniu. Globalna delimitacja europejska zasadniczo pomija obszary gorskie polozone ponizej 300 m n.p.m. Jednakze w kilku czesciach Europy – wlaczajac w to Polwysep Iberyjski, Wyspy Brytyjskie, Grecje i fiordy skandynawskie – gory polozone wzdluz wybrzeza schodza az do poziomu morza. Z tego tez powodu zasadne jest, aby europejska delimitacja obszarow gorskich bazowala na polaczeniu takich

cech, jak wysokość nad poziom morza oraz nachylenie terenu. Pojawiają się tu bowiem różnorodne kombinacje obu wymienionych cech, które lepiej oddają specyfikę górzystości terenu. Znaczenie samej wysokości położenia terenu n.p.m. jest relatywne, gdyż temperatury są niższe nie tylko na większych wysokościach terenu (n.p.m.), ale także na obszarach położonych na wyższych szerokościach geograficznych. W konsekwencji warunki klimatyczne terenów położonych bliżej morza na północy Europy są porównywalne z tymi, które są położone na dużych wysokościach, ale dalej na południe. Jednakże surowy (zimny) klimat jest czynnikiem bezpośrednio determinującym wegetację roślin, stąd też całość terenów położonych w Europie powyżej 62°N kategoryzowana jest jako tereny równoważne z obszarami górskimi. Także odrębnie rozpatrywany klimat uznawany jest w systemie delimitacyjnym UE jako trzeci pochodny, lecz ważący czynnik, świadczący o górskości danego obszaru. Wysokość nad poziom morza, wysokość względna, a także ekopozycja terenu wpływa na temperaturę w ciągu dnia i roku. Pomimo że panujące tu temperatury są zmienne i zależą w dużej mierze od szerokości geograficznej i oddalenia od oceanów (mórz), to jednak są znacząco niższe od otaczających je nizin.

Ze względu na uwarunkowania klimatyczne odmienne dla gór i nizin w Europie stosuje się zróżnicowane kryteria delimitacji, wyznaczane przez poszczególne kraje, które na swym terytorium posiadają góry (2). Na podstawie lub z uwzględnieniem aktów prawnych przyjmowanych przez instytucje wspólnotowe (wcześniej EWG) kształtowano krajowe odrębne i dostosowane do przyrodniczych i kulturowych warunków miejscowych akty normatywne. Były one uzgodnione z organami Wspólnot i miały status prawny rozporządzeń lub dyrektyw. Kryteria wyodrębniania oparte były na minimalnej wymaganej wysokości położenia subregionu lub ziemi rolniczej (w regionie lub w gospodarstwie) ponad poziom morza, nachylenia terenu spełniającego wartości graniczne lub (i) łącznie z tym, że wówczas graniczne wartości wymienionych wymogów były niższe (3).

Graniczna wartość minimalnej wysokości położenia terenu uznanego za górzisty waha się od 400 m n.p.m. w Ardenach belgijskich do 1200 m n.p.m. na obszarze Piemontu (tab. 1). Duże wymagania w tym zakresie dotyczą również obszarów górskich Hiszpanii (1000 m), a także w Grecji (800 m). Jednakże w większości krajów europejskich wymogi te mieszczą się w granicach 700-800 m n.p.m. W odniesieniu do kryterium nachylenia terenu wymogi są wyrównane i wynoszą minimum 20%, gdy stanowią samodzielne kryterium delimitacji. Nie stosuje się jednak tych wymogów w takich krajach, jak: Belgia, Finlandia, Szwecja i Niemcy. Łączne zastosowanie kryteriów minimalnej wysokości i nachylenia terenu wiąże się ze znaczącym obniżeniem wielkości granicznych odpowiednio: o 200-400 m wysokości i o 5% nachylenia. Jeżeli jakiś kraj ma więcej pasm górskich lub pasma rozłożone są na znaczącym obszarze i o dużej różnicy szerokości geograficznej, to wymogi stawiane w części gór położonych bardziej na południe są wyższe o minimum 100 m (np. w Portugalii), aż do 600 m we Francji (tab. 1).

Regulacje krajowe wprowadzają także zróżnicowane wymogi dodatkowe i uszczegóławiające (tab. 2). W Austrii (podobnie jak w Szwajcarii) stosuje się dodatkowo

Tabela 1

Kryteria wyodrębniania obszarów górskich w krajach Unii Europejskiej „15”

Kraj	Kryteria			Uwagi
	minimalna wysokość terenu n.p.m. (m)	nachylenie terenu (%)	wysokość i nachylenie łącznie	
Austria	700	20	500 m i 15%	600 m n.p.m. w części Salzburga i Styrii
Belgia	400	-	-	nie są to jednak tereny uznawane za górskie
Finlandia i Szwecja	-	-	-	obszary położone na północ od 62 równoleżnika
Francja	średnio 700 600-800 1200	20	500 m i 15%	także oddzielnie obszar Piemontu 1200 m n.p.m. to obszary wysoko-górskie
Grecja	800	20	600 m i 16%	-
Hiszpania	1000	20	600 m i 15%	w terenach podgórskich 12%
Irlandia	-	-	-	część słabych pastwisk sklasyfikowano jako górskie
Niemcy	800 m	-	600 m i 18%	-
Portugalia	700-800	20	400-700 i 20% 600-800 i 15%	zmniejszanie kryteriów dotyczą regionu Tagus
Włochy	700-800	20	-	600 m n.p.m. w części północnej i środkowej

Źródło: Rozporządzenie WE 950/97, Klepacka-Kołodziejska D., 2007 (1), Mountain study website – report 2004 NORDREGIO European Commission.

strefowanie, ze względu na utrudnienia klimatyczne i gospodarcze jakie napotykają rolnicy prowadzący gospodarstwa rolne (4 strefy utrudnień), wymagane jest także utrzymywanie w gospodarstwie zwierząt trawożernych. Kryteria w tym zakresie są jednak zróżnicowane i przykładowo wynoszą minimum 3 DJP na gospodarstwo we Francji, czy maksymalnie 2 DJP · ha⁻¹ w Portugalii. W Anglii maksymalna obsada zwierząt wynosi 1,2 DJP · ha⁻¹. Uzyskanie uprawnień wiąże się także (np. w Portugalii) ze spełnieniem wymogu istotnej pozycji pracy w rolnictwie w strukturze angażowanego czasu pracy (np. minimum 50%) i (25%) udział dochodów z rolnictwa w dochodach rolnika (dwuzawodowego) ogółem. Stosuje się także, i to raczej powszechnie, degresje płatności z tytułu górskiego położenia (1).

Powszechnymi kryteriami, które muszą spełniać rolnicy, aby uzyskać uprawnienia do dopłat górskich to: minimalna i maksymalna wielkość gospodarstwa. W Austrii gospodarstwa rolne poniżej 2 ha traktowane są jako poza zainteresowaniem polityki rolnej (WPR), podobnie jak gospodarstwa o powierzchni poniżej 3 ha we Francji. Maksymalne normy określające obszar gospodarstw objętych wspieraniem jest także różny i uzależniony od struktury agrarnej danego kraju. Przykładowo, w Portugalii (rozdrobnionej agrarnie) maksymalna powierzchnia uprawna gospodarstwa objęta wsparciem finansowym wynosi 100 ha, a w Anglii aż 700 ha. Z reguły stosowany jest

Tabela 2

Dodatkowe wymogi delimitacji gospodarstw rolnych o niekorzystnych warunkach gospodarowania w wybranych krajach Unii Europejskiej

Kraj	Minimalna i maksymalna wielkość powierzchni uprawnej gospodarstwa	Pozostałe kryteria
Austria	min. 2 ha	– strefowanie waloryzacji (4 strefy) – utrzymywanie zwierząt – regresja płatności od powierzchni 60 ha
Francja	min. 3 ha	– obsada zwierząt min. 3 DJP – ograniczenia w dochodach pozarolniczych – dodatkowe dopłaty do bydła mięsnego
Grecja	–	– priorytet dla młodych rolników – zróżnicowanie dopłat w zależności od wielkości stad bydła
Anglia	10-700 ha	– 6-9 owiec (maciorek) na 1 ha – maksymalna obsada zwierząt 1,2 DJP/ha – regresja płatności
Portugalia	0,5-100 ha	– maksymalna wielkość ekonomiczna gospodarstw 40 ESU – max. 2 DJP na 1 ha powierzchni paszowej – min. 50% czasu pracy angażowanego w rolnictwie – min. 25% udziału rolnictwa w dochodach

Źródło: Rozporządzenie WE 950/97, Klepacka-Kołodziejska D., 2007 (1), Mountain study website – report 2004 NORDREGIO European Commission.

także degresywny system płatności aż do ich zaniechania przy przekroczeniu określonego poziomu obszaru gospodarstwa.

Kraje nowo przyjęte do UE posiadały przed akcesją ukształtowane krajowe systemy delimitacji gór i pomocy dla rolnictwa. Kryteria delimitacji były podobne do stosowanych w starych krajach członkowskich, jednakże wymagane graniczne wartości minimalnej wysokości położenia (n.p.m.) zwykle niższe. Najniższe graniczne wysokości w tym względzie obowiązywały w Polsce (350 m n.p.m.), przy czym od 1989 r. nie wiązało się to z konkretną pomocą dla tak wydzielonych obszarów górskich (poza ulgą w podatku rolnym). Kraje sąsiadujące z Polską, posiadające na swoim terytorium Karpaty i Sudety, a więc Czechy i Słowacja przyjęły jako graniczną wysokość odpowiednio: 700 m i 600 m n.p.m (podobnie jak Bułgaria i Rumunia). Ponadto w krajach tych stosuje się bardziej zróżnicowane kryteria minimalnego, granicznego nachylenia terenu, które wynoszą od 7% w Słowacji, 10° na Węgrzech, do 20% w Słowenii i 12° w Bułgarii. W dwukryterialnym systemie oceny graniczne minimalne wysokości terenu wynosiły tylko 200 m n.p.m. (i 12° nachylenia terenu) do 500 m n.p.m. przy zachowaniu kryterium 7% nachylenia terenu (np. w Słowacji). Przedstawione w tabeli 3 kryteria dofinansowania terenów górskich stanowiły punkt wyjściowy dla negocjacji zapisów o obszarach problemowych górskich, zawartych w dokumentach okołoaakcesyjnych (2).

Tabela 3

Kryteria narodowe definiowane terenów górskich w nowych państwach członkowskich przed ich akcesją do Unii Europejskiej

Państwo UE	Minimalna wysokość n.p.m. (m)	Inne kryteria
Bułgaria	600	również powyżej 200 m n.p.m., lub nachylenie >12°
Cypr	800	również powyżej 500 m n.p.m., jeśli średnie nachylenie >15%
Czechy	700	–
Węgry	600	również powyżej 400 m n.p.m., jeżeli średnie nachylenie >10% (lub >20%)
Polska	350	lub jeśli 50% terenów rolniczych gminy położona jest na stoku o nachyleniu >12°
Rumunia	600	także tereny o nachyleniu >20°
Słowacja	600	także powyżej 500 m n.p.m. na terenach o nachyleniu >7% lub średnie nachylenie stoku >12%
Słowenia	700	także powyżej 500 m n.p.m. jeśli ponad połowa gospodarstwa znajduje się na stoku o nachyleniu >15% lub >20%

Źródło: National Reports, European Observatory of Mountain Forests (2000).

Propozycje reformy wspierania terenów górskich

Wśród wielu propozycji stworzenia nowej klasyfikacji terenów górskich Europy obecnie dyskutowany jest minimalny obszar odniesienia, tj. obszar wyceny obejmujący 50 km², dla którego identyfikowane są kombinacje parametrów, stanowiące podstawę do wyodrębnienia jednorodnych obszarów, a które mogą być klasyfikowane jako górskie lub położone poza obszarem (2). Danymi wyjściowymi do ustalenia kryterium górzystości wyodrębnionego obszaru są: dane miesięczne dotyczące minimalnej i maksymalnej temperatury bezwzględnej oraz średniej temperatury minimalnej i maksymalnej, suma opadów atmosferycznych, całkowite globalne promieniowanie i całkowite parowanie potencjalne. W efekcie zastosowania tych miar możliwe jest obliczenie stosunkowo prostego wskaźnika¹ obejmującego zarówno całkowitą akumulację ciepła w okresach wegetacji oraz różnicę pomiędzy letnimi i zimowymi temperaturami (wskaźnik K). W Europie wskaźnik ten waha się od -0,36 do +1,0. Przygotowując nowe rozwiązania delimitacyjne dla gór w Europie rozpatruje się również różne inne rozwiązania alternatywne (w sumie 16 pozycji).

Główne nurty rozważań nad zasadnym przyrodniczo i przydatnym dla celów dywersyfikacji formalnej rolniczych warunków produkcji sprowadzają się do:

¹ Wskaźnik K = $\bar{O}(T_{\max, o} > 0^\circ) - \bar{O}(\text{ABS}[T_{\min, o} < 0^\circ]) / \bar{O}(T_{\max, o} > 0^\circ) + \bar{O}(\text{ABS}[T_{\min, o} < 0^\circ])$, ($T_{\max, o} > 0^\circ$) suma średniej miesięcznych temperatur maksymalnych > 0, $\text{ABS}[T_{\min, o} < 0^\circ]$ suma wartości bezwzględnych średniej temperatury min. < 0.

- wprowadzenia wskaźnika ograniczeń klimatycznych, w którym uwzględnia się szerokość geograficzną (w miarę wzrostu szerokości obserwuje się nasilenie cech klimatu górskiego na niższych wysokościach bezwzględnych),
- oceny ukształtowania terenu w odniesieniu nie tylko do pasm górskich, ale i pojedynczych szczytów mających istotne znaczenie dla klimatu lokalnego,
- poszukiwania zasadnego sposobu definiowania obszarów problemowych o cechach określonych jako górskie także dla terenów położonych poniżej 300 m n.p.m., ale posiadających (ze względu na ukształtowanie terenu lub klimat) cechy górskie, jak niektóre obszary śródziemnomorskie i skandynawskie dochodzące do morza.

Biorąc pod uwagę ukształtowanie terenu klasyfikacja obszarów jako górskie lub nie górskie także nie jest prosta i jednoznaczna. Na dużych wysokościach mogą bowiem występować niewielkie różnice w wysokości względnej, a więc płaskowyzę. Jednocześnie pomimo niewielkich różnic w wysokościach bezwzględnych różnice w wysokościach względnych, np. u wybrzeży mórz, mogą być bardzo znaczne. Stąd też proponuje się, aby wzniesienia i pasma górskie sięgające powyżej 2500 m n.p.m., bez względu na stopień nachylenia terenu, bezwzględnie uznawać jako górskie. W przedziale wysokości mieszczącym się od 1000-1500 m n.p.m., aby obszar uznany był jako górski powinien spełniać jedno z dwóch kryteriów: stoki w promieniu 3 km powinny mieć spadek powyżej 5°, a gdy są mniej strome (tj. nie spełniają tego kryterium) wówczas w promieniu 7 km różnice wysokości powinny wynosić minimum 300 m. Dla przedziału wysokościowego 300-1000 m n.p.m. o ich górskości powinno decydować spełnienie kryterium 300 m wysokości względnej na obszarze o promieniu 7 km. Proponuje się, aby włączyć do obszarów problemowych, mających cechy górskie, tereny położone poniżej 300 m n.p.m., które wykazują szczególne ukształtowanie terenu, jak np. szkockie lub norweskie fiordy lub śródziemnomorskie przybrzeżne obszary górskie. Selekcja takich obszarów dokonywana jest według wskaźnika średniego odchylenia wzniesienia w najbliższej okolicy. Jeżeli to średnie odchylenie jest większe niż 50 m dla ośmiu kierunkowych punktów kardynalnych, to oznacza, że krajobraz jest dostatecznie nierówny, aby można było uznać go za górski (pomimo ogólnej niewielkiej wysokości); (2).

Wyodrębnione według powyższych jednolitych dla Europy kryteriów gminy górskie po zestawieniu dają obraz skali zjawiska górzystości terenu dla poszczególnych krajów Europy. Prym wiedzie Szwajcaria, będąc najbardziej górzystym krajem, w którym 93,3% gmin zaliczonych jest jako górskie oraz Norwegia z udziałem 91,84% tego rodzaju gmin. Wśród analizowanych krajów europejskich Holandia, Estonia, Litwa, Łotwa i Malta nie posiadają na swym terytorium obszarów górskich, a w Belgii, Luksemburgu i na Węgrzech udział terenów górskich (gmin) nie przekracza 5%. Polska tylko minimalnie przekracza tę wielkość – 5,2% gmin górskich, a dodatkowo 0,52% gmin położonych poza geograficznym obszarem górskim powinno być włączone do gór ze względów przyrodniczych. Kraj nasz posiadając na swym terytorium dwa relatywnie niewielkie i niezbyt wysokie pasma górskie powinien się liczyć z możliwością instytucjonalnego zawężenia obszarów typowo górskich. Stąd też stratę tę można by

zrekompensować stosownym wyeksponowaniem obszarów pogórskich (o specyficznych utrudnieniach przyrodniczych), akcentując ich specyfikę przyrodniczą i gospodarczą oraz dysparytet produkcyjny i strukturalny w porównaniu z obszarami rolniczymi położonymi w dogodnych warunkach przyrodniczych.

Programy rolnośrodowiskowe jako alternatywa dla dopłat górskich

Powszechność wsparcia obszarów górskich w Europie nadal nie opiera się (pomimo starań organów UE) na jednolitych i ścisłych kryteriach delimitacyjnych. Dopłaty górskie stosowane są w rolnictwie od 1975 r. (w ramach wsparcia Wspólnotowego), ale wiedza o ich oddziaływaniu na rolniczą sieć osadniczą, gospodarstwa i strukturę przestrzeni rolno-leśnej wsi jest dość ograniczona. Wobec częstego braku realnych ograniczeń prawnych, dotyczących ochrony środowiska w górach, mogą one stanowić nawet zachętę do intensyfikacji produkcji rolnej, co zaprzecza celowi stosowania dopłat. Finansowe wsparcie obszarów górskich wiąże się ze specjalnymi i dodatkowymi wymogami dotyczącymi ochrony i kształtowania środowiska w górach. Często wystarcza spełnianie tzw. zwykłej, dobrej praktyki rolniczej, gdyż maksymalne normy obsady inwentarza trawożernego na 1 ha zwykle są takie same, jak dla pozostałych obszarów objętych działaniami wynikającymi z WPR. Panuje też przekonanie, że rolnicy gospodarujący w górach otrzymują nadkompensatę za utracone korzyści wynikające z utrudnień przyrodniczych i gospodarczych. Polityka gospodarcza UE, dążąca do zrównoważenia bilansu żywności, godziła się na wspieranie gospodarstw górskich nawet wówczas, gdy odłogują one ziemię lub nie prowadzą na niej produkcji zwierzęcej. Powyższe rozważania wskazują na raczej słabe oddziaływanie bodźcowe dotychczasowych instrumentów wsparcia obszarów górskich, ich małą elastyczność, ale zapewne także i niewielką skuteczność. Dopłaty te przyzwyczyły bowiem rolników do pobierania korzyści finansowych, raczej bez konieczności spełniania dodatkowych wymogów środowiskowych.

Inaczej kwestie ochrony środowiska przyrodniczego ujmowane są w programach rolnośrodowiskowych stosowanych obligatoryjnie we wszystkich krajach UE. W ramach tego działania w Polsce wdrażanych było siedem pakietów, których zastosowanie obwarowano konkretnymi wymogami (5). Dla obszarów górskich bardzo istotnymi zapisanymi w PROW 2004–2006 była większość pakietów rolnośrodowiskowych, gdyż znacząca część gór to obszary priorytetowe. Jednakże specjalnie adresowane do obszarów górskich były pakiety obejmujące:

- zachowanie lokalnych ras zwierząt gospodarskich, w tym bydła polskiego czerwonego i polskiej owcy górskiej – odmiany barwnej,
- utrzymanie ekstensywnych pastwisk, wariant: pastwiska górskie (i pogórskie do 500 m n.p.m.).

W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich przewidzianym na lata 2007–2013 (6) zawarto zapisy w dużej części podobne do pomocy przewidzianej w PROW 2004–2007. Za pakiety i działania adresowane specjalnie dla obszarów górskich można uznać wsparcie dla:

- ekstensywnych trwałych użytków zielonych i promocji wypasu zwierząt na pastwiskach powyżej 300 m n.p.m.,
- ochrony zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami objętymi programem Natura 2000 (promocja wypasu ekstensywnego),
- ochrony górskich (i nizinnych torfowisk) muraw ciepłolubnych i muraw bliźniczkowych.

Podtrzymano również wspieranie zachowania zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie, rozszerzając wsparcie dla owiec ras cakiel podhalański i merynos polski w starym typie. Nie wprowadzono jednak specjalnych pakietów (czy wariantów) dla obszarów *stricte* górskich, tj. dla warunków polskich położonych powyżej 500 m n.p.m. Specjalnie przygotowane i dostosowane do warunków przyrodniczych i społeczno-kulturowych działania mogłyby lepiej spełniać wymogi ekologiczne i ekonomiczne, a także krajobrazowe i kulturowe. Istotne w tym zakresie wydaje się obecnie podtrzymanie hodowanego w górach, a i tak będącego w niedoborze (ze względu na produkcję pasz na TUZ) inwentarza, zwłaszcza bydła i owiec. Celowym i uzasadnionym rozwiązaniem jest wypas stad zwierząt prowadzony w systemie ekstensywnym i półintensywnym (7). Wprowadzenie proekologicznych i wspierających ekstensywną produkcję rozwiązań może zyskać akceptację samych rolników, gdy dostrzegą w nich zasadność stawianych im wymogów i adekwatność stosowanych rekompensat finansowych. Istotne jest tu określenie do jakiej wysokości, w jakich pasmach gór, z uwzględnieniem skłonów i wystawy terenu, powinna być akceptowana instytucjonalnie produkcja na gruntach ornych (i w jakim udziale, w stosunku do innych agrosystemów i lasów). Należy określić, czy i w jakim zakresie należy zwiększyć udział trwałych użytków zielonych i na jakim poziomie intensywności (nawożenia, obsady zwierząt) powinny być one użytkowane. Jaka powinna być subregionalna struktura i proporcje użytków rolnych do lasów i jak mają przebiegać granice rolno-leśne. Do jakiej wysokości bezwzględnej powinno być prowadzone użytkowanie kośne, a do jakiej pastwiskowe. Bardzo istotne jest określenie jaka powinna być dopuszczalna wielkość obsady inwentarza (trawożernego) wyrażona w $DJP \cdot ha^{-1}$ oraz jakie mogą być maksymalne dopuszczalne wielkości stad i gdzie można je lokalizować (chodzi o ochronę miejscowości turystycznych i uzdrowiskowych). Istotne jest tu zwrócenie uwagi na rujnąjący dla turystyki i rekreacji charakter ferm zwierząt, zwłaszcza trzody chlewnej i drobiu, ale także i bydła, zlokalizowanych we wsiach, które mogą stracić dotychczasowy atrakcyjny rynkowo image.

Powyższe rozważania wskazują, że programy rolnośrodowiskowe adresowane do obszarów górskich powinny być dobrze dostosowane do konkretnych pasm górskich, a nawet subregionów. Stąd poza programem podstawowym horyzontalnym (ogólnopolskim) powinno się ponownie stworzyć programy o charakterze regionalnym, np. małopolskie, dolnośląskie, podkarpackie itd.

Mając na względzie powyższe konstatacje godnymi rozważenia są następujące zmiany i propozycje, które wydają się być bardziej adekwatne niż dotychczas stosowane wspieranie terenów górskich wynikające z WPR:

- Należy zdecydowanie powiązać płatności obszarowe w górach z utrzymywaniem przez rolników inwentarza trawożernego, przy zachowaniu minimalnej i maksymalnej jego obsady i wielkości stad zwierząt (nie dotyczy to gospodarstw ogrodniczych). Postulat ten jest obecnie częściowo realizowany poprzez dopłaty obszarowe, choć jest on w opozycji do wprowadzonych w ramach WPR reform polegających na odmawianiu wsparcia finansowego od faktycznej produkcji rolnej.

- Należy poprzez wsparcie dopłatami obszarowymi zdecydowanie promować zagospodarowanie rolnicze użytków zielonych i transformację gruntów ornych na użytki zielone. Przemawiają za tym zarówno względy racjonalności organizacji powierzchni użytkowanej rolniczo zagrożonej erozją wodną, jak też i brak zasadności ekonomicznej podtrzymania produkcji na gruntach ornych (postulat obecnie częściowo realizowany).

- Niezasadne ze względów ekologicznych i krajobrazowych (a także produkcyjno-ekonomicznych itp.) jest wspieranie dopłatami ugorów. Dzikie zakrzaczanie i zalesianie gór powinno być wiązane z sankcjami ekonomicznymi dla ich właściciela i obowiązkiem przywrócenia stanu wyjściowego.

- Celowe jest wspieranie organizacyjne i finansowe sezonowego wypasu zwierząt trawożernych, przy zachowaniu maksymalnej – dopuszczalnej – obsady inwentarza i stosowaniu preferencji dla zorganizowanego wypasu zbiorowego owiec, bydła opasowego, koni i kóz.

- Zasadne wydaje się stosowanie – wzorem starych członków UE – specjalnego wsparcia budowy instalacji pasterskich, tj. dróg, mostów i kładek, szałasów, urządzeń służących do przerobu mleka i poprawy warunków socjalnych pasterzy.

- Specjalnym wsparciem powinny być objęte zwierzęta gospodarskie ras lokalnych, ze szczególnym uwzględnieniem zwierząt hodowlanych i będących pod kontrolą użytkowości (owce, bydło, konie); (postulat obecnie jest częściowo realizowany).

- Wsparcie finansowe powinno być odnoszone do sztuki przeliczeniowej inwentarza (SD lub DJP), a nie jednostki powierzchni, co spowoduje eliminację fikcji użytkowania rolniczego części użytków zielonych.

- W subregionach, w których problemem dla hodowców są drapieżniki, zwłaszcza wilki (ale także i rysie), powinno się wspierać budowę urządzeń ochrony przed tymi drapieżnikami, w tym płotów ochronnych wokół koszarów, przenośnych szałasów do dozoru zwierząt, instalacji odstraszać drapieżniki. Konieczne jest także uproszczenie i usprawnienie systemu wypłacania odszkodowań za szkody wyrządzone przez drapieżniki będące pod ochroną państwa.

- Tereny objęte specjalną ochroną z uwagi na ich wartość ekologiczną, tj. parki narodowe i krajobrazowe, powinny realizować wypas zwierząt (i ewentualne korzystanie z trwałych użytków zielonych) według własnego programu ochronnego, dysponując na ten cel stosownymi środkami finansowymi (grantowymi). Niezasadny wydaje się obecnie system wypasu kulturowego, w którym park narodowy wynajmuje odpłatnie pastwisko dla pasterzy.

- Wsparcie finansowe użytkownika pastwisk górskich powinno być progresywne i powiązane z bezwzględną wysokością położenia pastwiska n.p.m., jego wystawą i nachyleniem terenu oraz innymi niedogodnościami przyrodniczymi i infrastrukturalnymi.

Poza wspieraniem dopłatami górkimi znalazłyby się gospodarstwa bezinwentarowe lub z bardzo małą ilością inwentarza, utrzymujące odłogi i ugory. Gospodarstwa podtrzymujące uprawy płużne także powinny się liczyć ze stratami finansowymi, wynikającymi z tego typu organizacji gospodarstw. Gospodarowanie w górach powiązane ze spełnianiem wymogów produkcyjnych i ekologicznych byłoby wówczas zasadne ekonomicznie, zyskując przy tym cechy trwałości.

Podsumowanie

Wspieranie obszarów problemowych o charakterze górkim jest istotną, choć obecnie krytykowaną, składową Wspólnej Polityki Rolnej. Ukształtowane w różnych okresach systemy wspierania gospodarstw rolnych i obszarów wiejskich poprzez dopłaty górkie oparte były na krajowych systemach waloryzacji i delimitacji gór, które starano się – raczej nieskutecznie – ujednoczyć w ramach UE oraz czynić łatwiej mierzalnymi i obiektywnymi. Przygotowywane reformy wspierania obszarów górskich Wspólnoty opierać się będą o zdecydowanie bardziej ujednoczone kryteria delimitacyjne. Mogą one sprawić, że w Polsce ulegnie zmniejszeniu obszar zaliczany do gór, co może przynieść negatywne następstwa dla beneficjentów obowiązującego obecnie w tym zakresie systemu wsparcia. Godną rozważenia alternatywą dla wspierania obszarów górskich mogą być dostosowane na poziomie krajowym i regionalnym programy rolnośrodowiskowe. Powinny one wspierać podtrzymanie rolniczego użytkowania dotychczasowych obszarów rolniczych z wyraźnie określoną granicą intensywności organizacyjnej i nakładczej (obsada zwierząt, wielkość stad, nawożenie itp.). Niezasadne ekologicznie, krajobrazowo i ekonomicznie jest wspieranie finansowe ugorów oraz upraw płużnych na gruntach predestynowanych do użytkowania w formie pastwisk i łąk. Celowe wydaje się wspieranie i podtrzymywanie wypasu, zwłaszcza zbiorczego, zwierząt trawożernych na pastwiskach w powiązaniu z wysokością ich położenia (n.p.m.). Specjalne programy wspierania obszarów górskich w Polsce powinny być ponownie szerzej przedyskutowane w środowiskach naukowych, instytucjach okołorolniczych i z rolnikami prowadzącymi produkcję rolną i zamieszkującymi tereny górskie.

Literatura

1. K l e p a c k a - K o ł o d z i e j s k a D.: Wsparcie Unii Europejskiej dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania – doświadczenia i wnioski dla Polski. Praca doktorska, IRWiR PAN, Warszawa, 2007.
2. Mountain areas in Europe. Final report. NORDREGIO European Commission contra et 2004, 67-92.
3. M u s i a ł W.: Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania w dokumentach okołorolniczych. MSDR AR Kraków, 2004, 1-99.

4. M u s i a ł W.: Ekonomiczne i społeczne problemy rozwoju obszarów górskich na przykładzie Karpat Polskich. *Więś i Rolnictwo*, 2006, **1(134)**: 101-120.
5. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006. MRiRW, Warszawa, 2004.
6. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. MRiRW, Warszawa, 2007.
7. S i k o r a J.: Program ochrony zasobów genetycznych owiec. W: *Biologiczne i kulturowe aspekty gospodarki owczarskiej*. Monografia, IB PAN – AR Kraków, 2005, 105-111.

Adres do korespondencji:

dr hab. Wiesław Musiał, prof. UR
Katedra Ekonomiki i Organizacji Rolnictwa
Uniwersytet Rolniczy
al. Mickiewicza 21
31-120 Kraków
tel.: (012) 662 4354
e-mail: rrmusial@cyf-kr.edu.pl