



**INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY**



Płatności ONW jako instrument realizacji celów konkurencyjnych i społecznych

Justyna Góral



„przeświadczenie, iż efektywność i sprawiedliwość mogą być rozdzielone stanowi jedno z najstarszych marzeń ekonomistów” (M. Blaug)

Struktura



- Problem badawczy
- Kontekst społeczny
- Cele płatności kompensacyjnych (tzw. płatności ONW)
- Podstawowe problemy Obszarów o Niekorzystnych Warunkach Gospodarowania (ONW)
- Analiza realizacji celów konkurencyjnych oraz celu społecznego płatności ONW w świetle przeglądu literatury
- Podsumowanie



Problem badawczy

**Skuteczność płatności ONW w odniesieniu
do celów im przypisanych**

Podstawy analizy



- **Analiza dokumentów Komisji Europejskiej** (nt. ONW);
- **Studia literaturowe** (A. Olper, K. Rudow, A. Rosner, Raport GUS z 2013 r. poświęcony tematyce obszarów problemowych, liczne publikacje IUNG, E. Majewski, A. Wąs, W. Józwiak, J. Wilkin, G. Niewęgłowska, K. Zawalińska, D. Klepacka, M. Czyżykowska, K. Czapiewski, A. Bołtromiuk, W. Musiał, S. Davidova);
- **Wstępne, własne badania empiryczne**
(końcowa i kompleksowa analiza będzie dostępna jesienią w monografii Programu Wieloletniego IERiGŻ-PIB).

Ekonomia a sprawiedliwość społeczna



Rynek promuje efektywną gospodarkę, ale też duże nierówności. Efektywność to osiągnięcie możliwie najwyższego poziomu dobrobytu.

Ekonomia nie może być „odspołeczniiona” i nie dostrzegać problemu nierówności społecznych.

Sprawiedliwość społeczna ma trzy wymiary równości:

- 1. Równość miar** – równość wobec prawa, brak dyskryminacji;
- 2. Równość szans** (równy start) – dostęp do edukacji czy dóbr publicznych;
- 3. Równość sytuacji** – majątkowej czy pozycji społecznej.

Równość miar i szans jest ważniejsza od równości dochodów!



„Ciekące wiadro Okuna” - państwo przez instrumenty polityki gospodarczej dokonuje redystrybucji dochodów, która odbywa się kosztem efektywności. „Wycieki” to koszty administracyjne, spadek motywacji do efektywnej pracy oraz do oszczędzania.

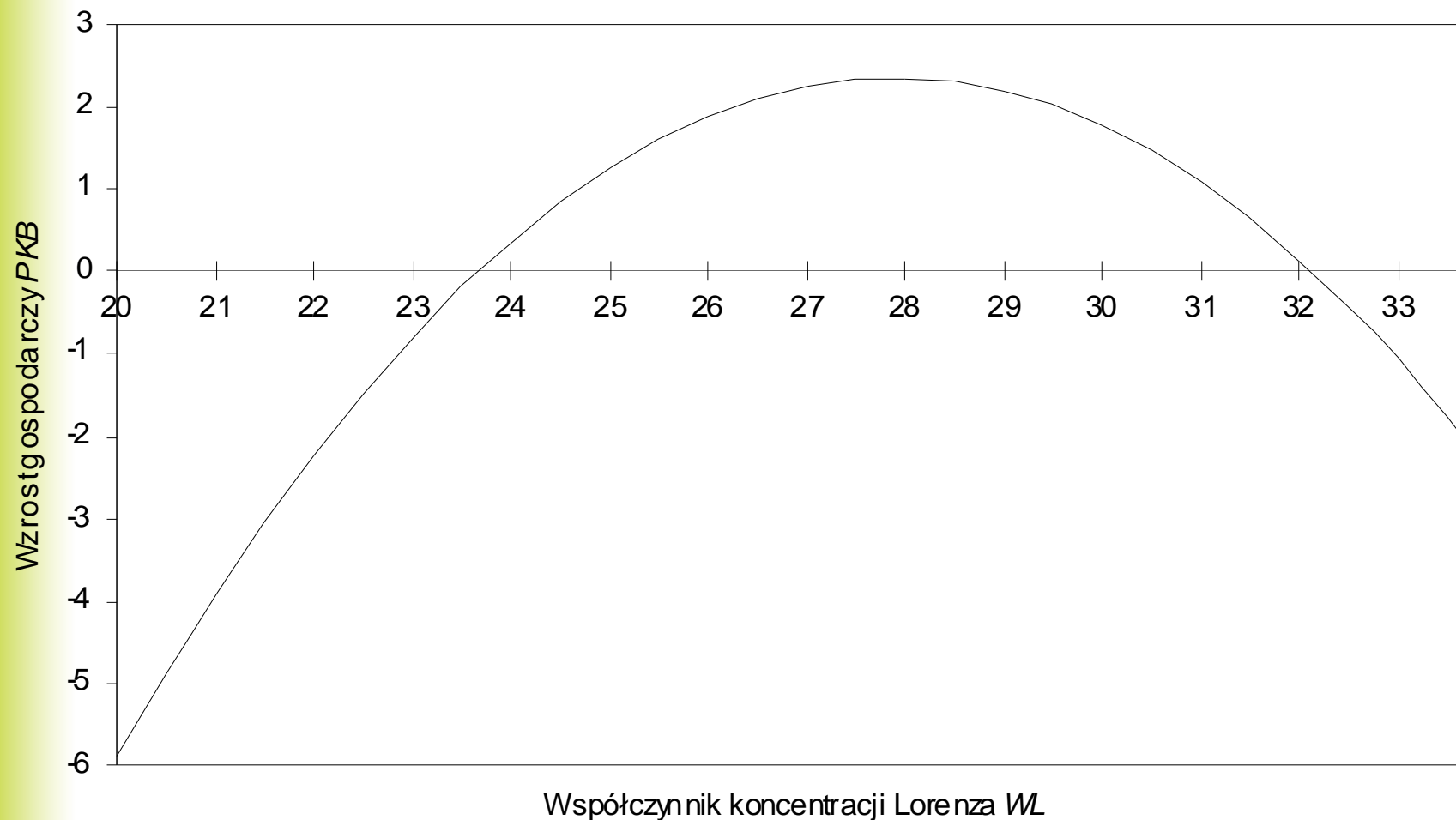
„Równość materialnego dobrobytu przynosi znacznie mniejsze korzyści i wymaga dużo wyższych kosztów niż równość praw politycznych i obywatelskich.”

(A.M.Okun)

Nadmierny nacisk na równość dochodów powoduje spadek efektywności i hamuje wzrost gospodarczy



Rysunek 1. Wykres wpływu zróżnicowania płac na wzrost gospodarczy



Źródło: P. Kumor, J. J. Sztudynger, *Optymalna nierównomierność płac w Polsce – analiza ekonometryczna*, s. 9.



Wyjątek od reguły

Sprawiedliwość efektywna – przykład **Azji
Wschodniej** (dynamika wzrostu oraz zmniejszenie
zróżnicowania dochodów)

Sprawiedliwość czy efektywność

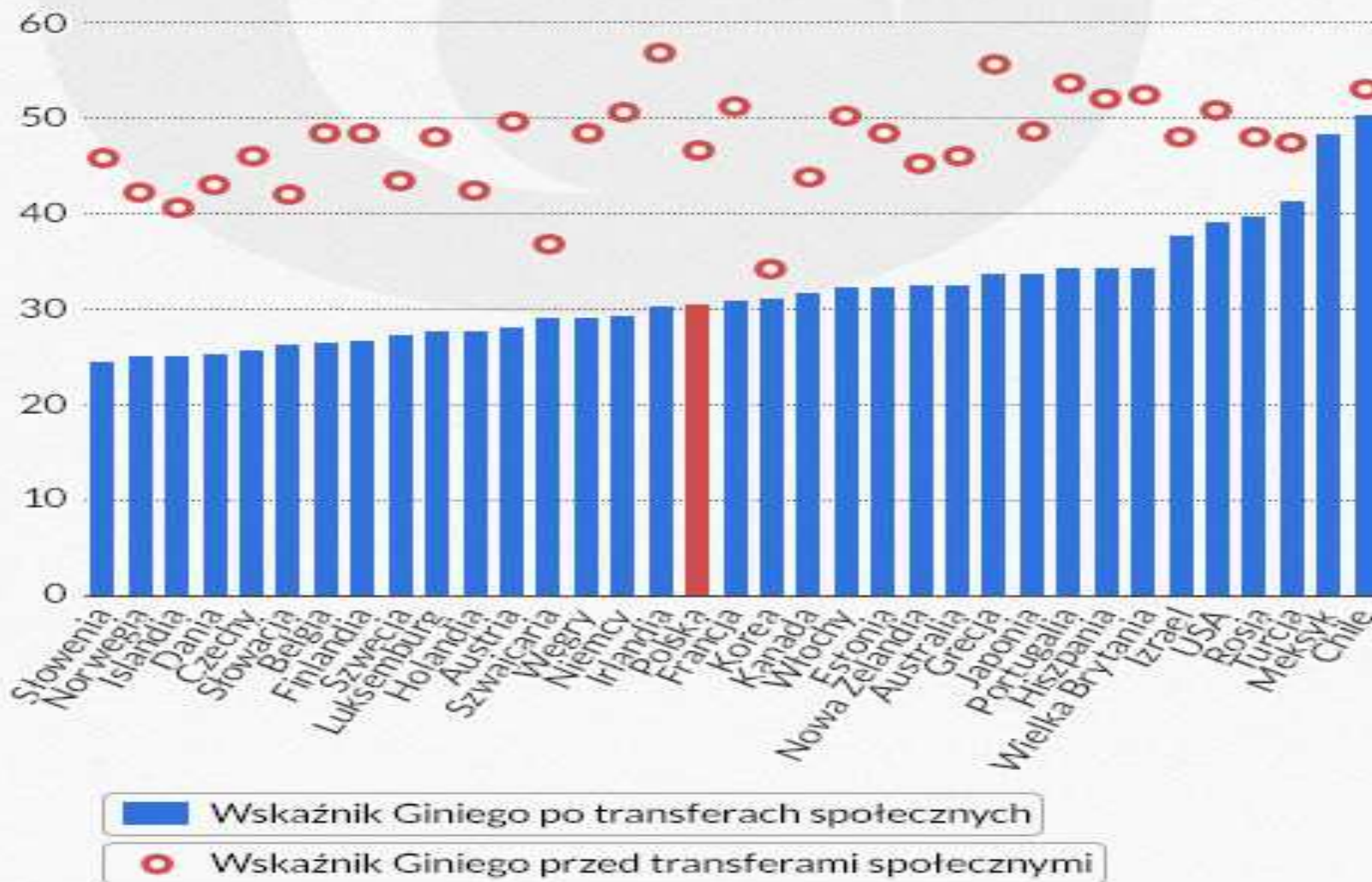


Wg J. Stiglitz rosnące nierówności szkodzą wszystkim:

- przyczyniają się do kryzysów ekonomicznych,
- zmniejszają produktywność społeczeństwa i
- osłabiają wzrost gospodarczy.

Joseph Stiglitz w książce „Cena nierówności” (2015) stwierdza:
to, że przeważająca część bogactwa należy do zaledwie jednego procenta społeczeństwa to nie kwestia praw natury, ale decyzji politycznych i wpływu osób i instytucji, które „pogoń za rentą” nazywają „wolnym rynkiem”.

Wskaźnik Giniego w państwach OECD w 2011 r. Przed i po transferach społecznych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD

Największe różnice dochodowe w Polsce są w KATOWICACH (46 pkt) a najniższe w regionie BIAŁEJ PODLASKIEJ (20 pkt). Źródło: www.obserwatorfinansowy.pl

Stan obecny



Czytając książkę **Thomasa Piketty'a** „Capital in the Twenty-First Century” (Kapitał w XXI wieku) można dojść do wniosku, że tyłu **nierówności jak dzisiaj nie było dotąd na świecie.**

T. Piketty dowodzi, że kapitalizm jest nieuczciwy.

Po przeczytaniu innej książki, „The Great Escape” (Wielka ucieczka) **Angusa Deatona**, można sądzić, że **obecnie jest więcej równości.**

A. Deaton (Nobel z ekonomii w 2015 roku) bardziej niż ktokolwiek inny przyczynił się do zrozumienia zjawiska biedy na świecie.



Płatności ONW wpisują się w wymiar wyrównywania szans i są przejawem próby redukcji nierówności dochodowych rolników.

Główne problemy gospodarstw położonych na ONW w Polsce



- Utrudnienia z powodu ukształtowania terenu, słabej jakości gleb;
- Mała powierzchnia UR i niska skala produkcji;
- Nieefektywność produkcji i niska wydajność pracy;
- Depopulacja;
- Zmiana struktury demograficznej ludności (starzenie się)
np. Sudety
- Defeminizacja
- Brak następcy – ucieczka młodych przed tzw. „brakiem perspektyw”
- Ujemne saldo migracji, z czym wiąże się problem rozluźnienia więzi rodzinnych, społecznych czy kulturowych (np. Karpaty)

Zmiany klimatyczne na ONW



- Zmiany miesięcznych temperatur na terenach ONW;
- Niekorzystny bilans wodny na ONW

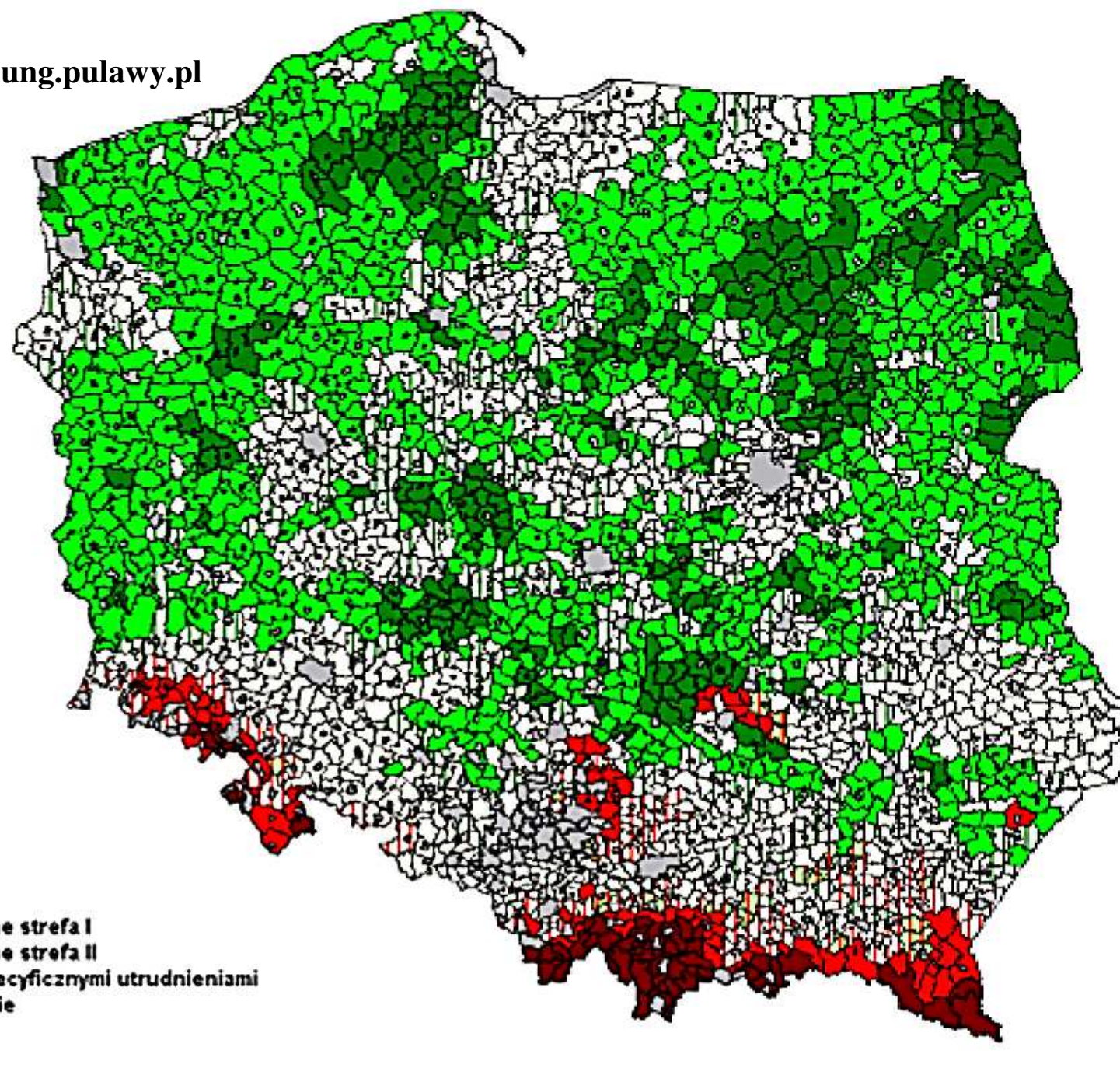
to **dodatkowe wyzwania** dla tych gospodarstw na przyszłość.

Cele płatności kompensacyjnych



Podstawowym celem działania ONW w ramach PROW jest **wyrównywanie szans rozwoju** gospodarstw zlokalizowanych na obszarach, gdzie produkcja rolnicza jest utrudniona ze względu na niekorzystne warunki środowiskowe. Dopłaty mają stanowić **rekompensatę utraty dochodu (cel ekonomiczny)** z powodu utrudnień przyrodniczych oraz mają **przeciwdziałać wyludnianiu się obszarów wiejskich i zatracaniu ich rolniczego charakteru (cel społeczny)**.

www.lfa.iung.pulawy.pl



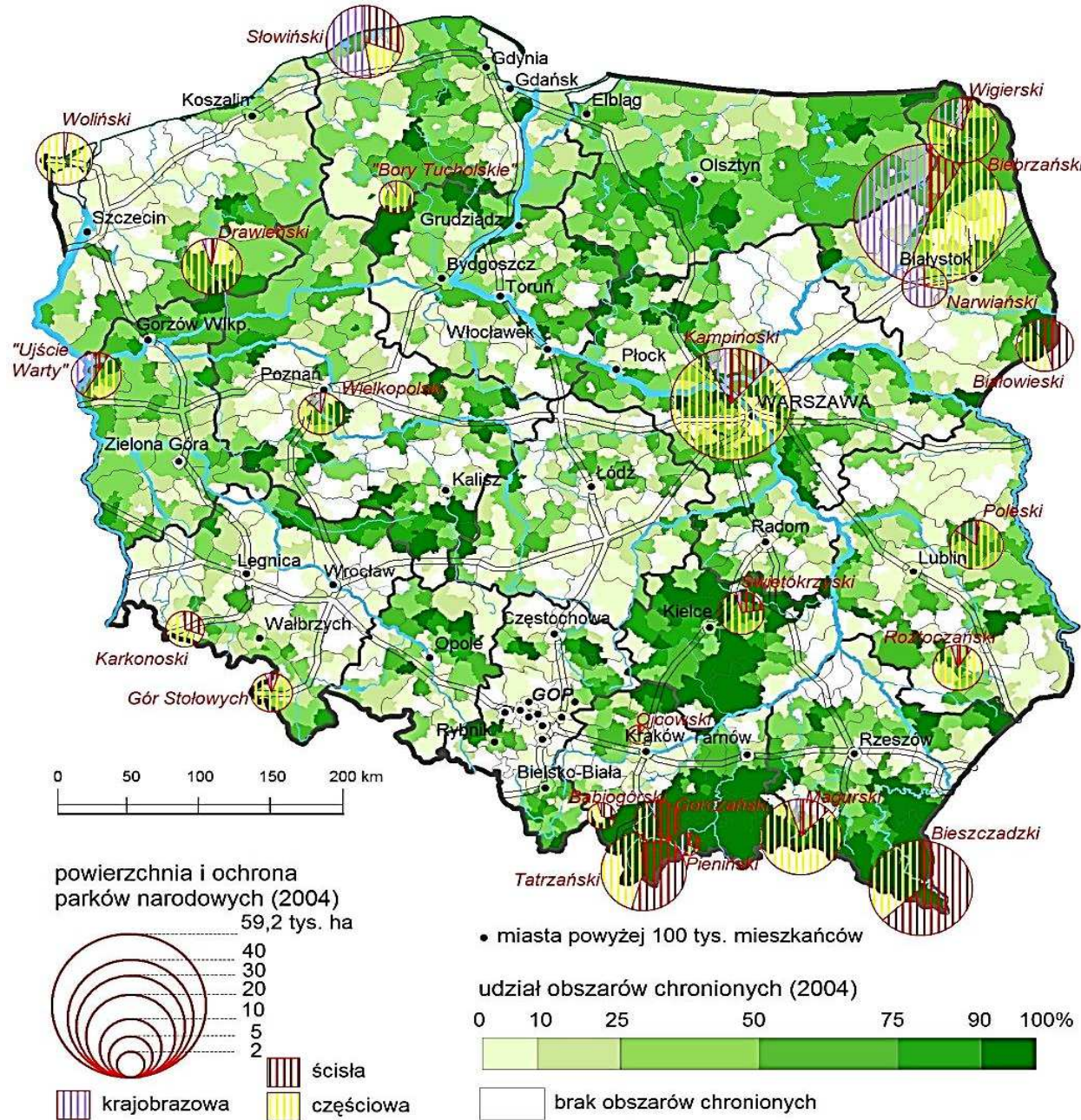
Dane w liczbach



- ONW dotyczy 11 mln hektarów (60%) UR Polski (a 54% UR w UE należy do ONW);
- Województwo opolskie - 26% UR leży w strefie ONW;
- Województwo podlaskie - 98% UR na ONW;
- ONW dotyczy blisko 823 tys. gospodarstw, w tym prawie 60 tys. położonych jest w obrębie ONW typu górskiego;
- W 80% beneficjentami są gospodarstwa do 15 ha UR;
- Około 2,3 mln UR położonych na ONW to obszary pominięte w płatnościach z uwagi na wielkość gospodarstw (do 1 ha);
- Grunty ONW nie otrzymujące płatności dominują w rejonach najbardziej problemowych, jak województwo: małopolskie czy podkarpackie (M. Czyżykowska, 2012).

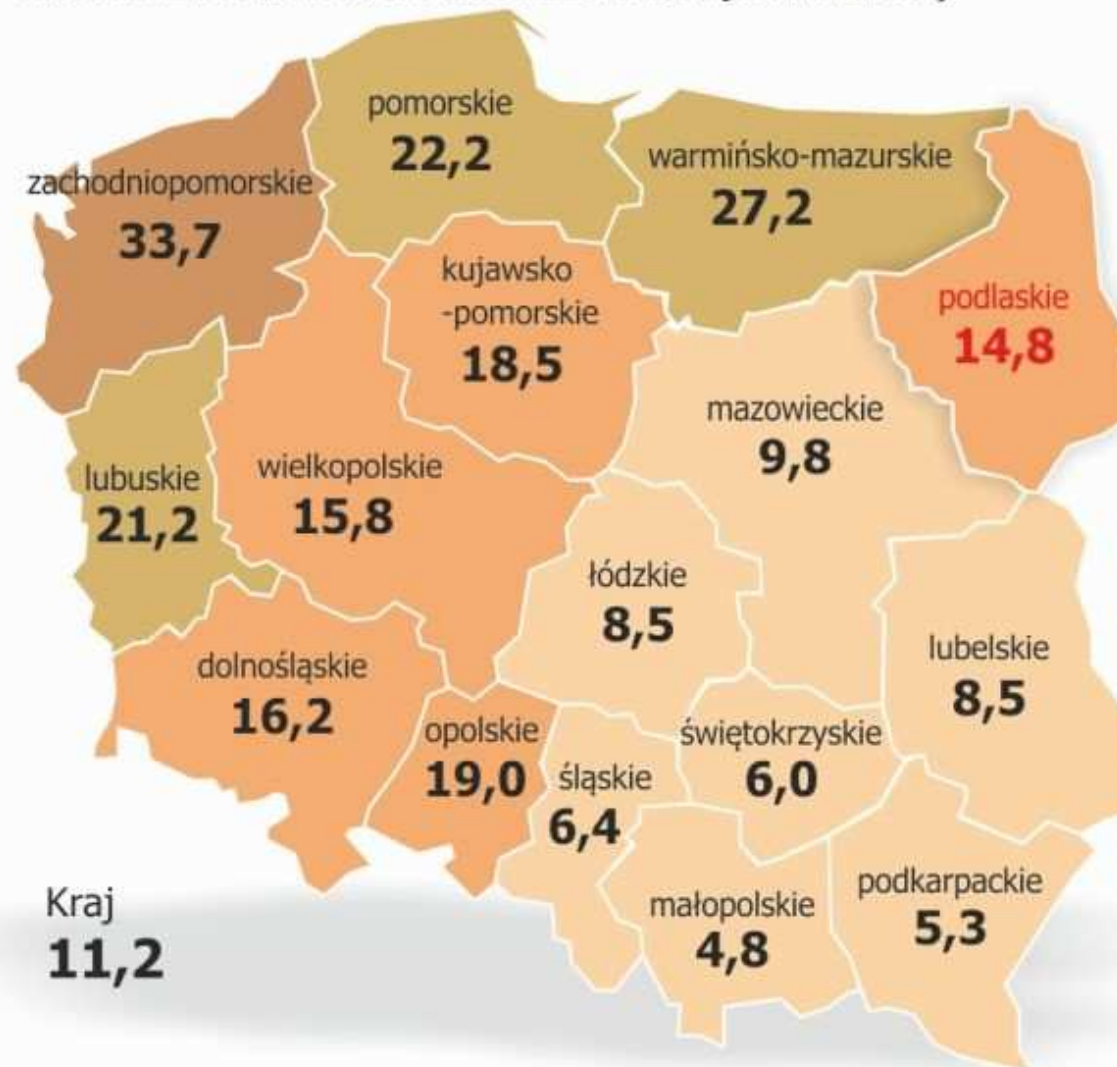
ONW a obszary chronione w Polsce

http://www.ios.edu.pl/pol/obszary_chronione.htm





ŚREDNIA POWIERZCHNIA GOSPODARSTWA ROLNEGO W POSZCZEGÓLNYCH WOJEWÓDZTWACH (w hektarach)



<http://www.wspolczesna.pl/rolnictwo/art/5862714,male-gospodarstwa-otrzymaja-wsparcie,id,t.html>

Płatności kompensacyjne w Polsce



W ramach obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w **Polsce wyróżniono:**

- obszary górskie (2,1% ONW),
- obszary ze specyficznymi utrudnieniami (5,3% ONW),
- obszary nizinne I i II (92,6% ONW) *.

* <http://www.lfa.iung.pulawy.pl/pliki.html>

Płatności kompensacyjne w Polsce (PROW 2007-2013)

Polskie stawki stanowią ok. 60% średniej stawki ONW w UE.



Stawki płatności dla poszczególnych typów ONW

Typ ONW		Stawki płatności [zł/ha/rok]
Górski		450
Nizinny	strefa nizinna I	179
	strefa nizinna II	264
Specyficzny		264

Główne wnioski z przeglądu literatury



Polskie gospodarstwa górskie i podgórskie są w najtrudniejszej sytuacji (średni dochód z gospodarstwa na członka rodziny stanowi do 30 do 50% dochodu parytetowego). Dotacje ONW stanowią ok. 10% ich dochodu. Nie wpłynęły one na zwielokrotnienie dochodu. Jedynie ok. 10% ich właścicieli utrzymuje się wyłącznie z produkcji rolniczej. Reszta uzyskuje dochody z dodatkowych źródeł. Nie dysponują kapitałem do odtworzenia majątku trwałego (W. Józwiak, G. Niewęgłowska, 2010)

Charakterystyka gospodarstw na ONW



Niektóre regiony (np. Bieszczady) charakteryzuje wyludnienie, co skutkuje zmianą krajobrazu (dziko rosnąca roślinność, dzikie lasy) oraz utratą bioróżnorodności.

W literaturze najczęściej akcentowane są problemy Karpat na skutek rosnącego tam zaniechania produkcji rolniczej i rosnącej migracji ludności.

Charakterystyka gospodarstw na ONW



Gospodarstwa te cechuje wysoki udział odłogów i ugorów w gruntach ornych, trwałych użytków zielonych oraz upraw roślin pastewnych (ponad 30%). Zużycie NPK jest niskie (nawet 26 kg NPK na ha).

Nakierowane są najczęściej na produkcję zwierzęcą z przewagą zwierząt przeżuwających (przeważająca wartość przychodów z produkcji zwierzęcej - 75% wartości wg obliczeń W. Józwiaka).

Liczba takich gospodarstw ulegała likwidacji (17% w latach 1996-2002; W. Józwiak).

Skuteczność ONW w UE



UE-15 - Relatywnie niewielka powierzchnia UR położonych na ONW została wyłączona z funkcji rolniczych (wg Institute for European Environmental Policy).

W przypadku UE-15 cel można uznać za osiągnięty.

Największe dodatnie efekty ONW w większości państw UE-15 odnotowano w przypadku gospodarstw hodowlanych bazujących na płatnościach kompensacyjnych.

W przypadku UE-15 zmiany w zatrudnieniu w rolnictwie, począwszy od lat 90., były na obszarach ONW w dużej mierze zbliżone do zmian zachodzących na terenach poza ONW.

Dotacje **determinują alokację czynnika** pracy rodzin rolniczych.

Im bardziej ekstensywne rolnictwo, tym większe migracje, starzenie się społeczności wiejskich i ich defeminizacja.

Indywidualne studia przypadków



Niemcy – pozytywny wpływ ONW na wielkość gospodarstw i ich skalę produkcji (Pufahl, Weiss, 2008).

Austria – pozytywny wpływ ONW na politykę społeczną (zahamowanie migracji, stabilizację zagęszczenia ludności, podtrzymywanie tradycji i kultury oraz walorów środowiska, Hovorka, 2004)

Słowenia – pozytywny wpływ ONW na konkurencyjność gospodarstw (L. Barátha, I. Fertőb, Š. Bojnec, 2015).

Łotwa – bardzo korzystny wpływ ONW na wskaźniki społeczno-ekonomiczne (Pilvere, 2013)

Grecja – pozytywne oddziaływanie dotacji ONW na rynek pracy w rolnictwie, zatrzymanie migracji (E.A. Kaditi, 2013).

W przypadku **Czech** odnotowano znaczny wzrost powierzchni trwałych użytków zielonych (TUZ). Wyniki ekonomiczne uległy poprawie (M. Stolbova, 2010).

ONW w Polsce w ujęciu regionalnym



- ONW wywarło największy wpływ na PKB woj. podlaskiego;
- Najmniejszy wpływ na PKB odnotowano w woj. śląskim;
- Wpłynęło na wzrost poziomu realnej konsumpcji województw: warmińsko-mazurskiego oraz podlaskiego;
- Korzystnie stymulowało rynek pracy województw: podlaskiego i warmińsko-mazurskiego;
- W istotny sposób determinowało popyt na ziemię rolną tych dwóch województw (podlaskiego i warmińsko-mazurskiego);
- Ceny gruntów rolnych na ONW wzrastały jednak w słabszym tempie (blisko 2-krotnie) niż tych poza ONW (K. Zawalińska, 2013).

„The impact of CAP Payments on the exodus of labour from agriculture in selected EU member states”

B. Tocco, S. Davidova i A. Bailey, 2013



Kraj	Wpływ dotacji na migracje ludzi poza rolnictwo
Francja	Nieistotny
Węgry	Ujemny
Włochy	Nieistotny
Polska	Ujemny

Dotacje WPR redukowały odpływ ludzi z rolnictwa. Wnioski te były zbieżne z badaniami A. Olpra.

Główne wnioski z literatury odnośnie metodologii



- Do oceny efektów płatności ONW najczęściej wykorzystywano **modele selekcji** (np. Heckmana), **metodę różnicy różnic** (Semiparametric Difference-in-Differences Estimators) lub podejście **Propensity Score Matching**.
- Badania prowadzono głównie na danych panelowych dla dłuższych przedziałów czasowych (5-10 letnich).



**Badania własne na danych FADN
dla 2007, 2010 i 2013 roku
z podziałem na grupy:
położone na ONW i poza ONW**

Efekty ekonomiczne



Wyszczególnienie	Lata	Poza ONW	Nizinne ONW	Górskie ONW
Użytki rolne ogółem (ha)	2007	30,8	32,3	18,8
	2010	35,0	35,9	23,8
	2013	35,6	36,0	24,9
Praca ogółem (pełnozatrudnieni w roku w gospodarstwie)	2007	2,2	2,0	1,9
	2010	2,1	2,0	2,0
	2013	2,0	2,0	2,2

Efekty ekonomiczne



Wyszczególnienie	Lata	Poza ONW	Nizinne ONW	Górskie ONW
Rentowność kapitału własnego (ROE)	2007	3,4	2,4	-1,1
	2010	1,5	2,9	-1,4
	2013	0,6	0,2	-1,5
Rentowność aktywów (ROA)	2007	2,6	1,6	-1,5
	2010	1,3	1,1	-1,2
	2013	0,5	0,1	-1,5
Zadłużenie kapitału własnego	2007	14,0	26,8	13,3
	2010	7,4	17,4	6,0
	2013	8,0	7,8	6,5

Efekty ekonomiczne



Wyszczególnienie	Lata	Poza ONW	Nizinne ONW	Górskie ONW
Roczny dochód na pełnozatrudnionego (zł)	2007	31785,3	30360,5	21020,4
	2010	42760,2	41341,1	26401,3
	2013	46093,6	44268,9	26856,3
Dotacje ogółem na 1 ha UR (zł/ha)	2007	569,2	711,0	724,1
	2010	1140,6	1334,1	1553,5
	2013	1232,5	1335,8	1652,1

Efekty ekonomiczne



Wyszczególnienie	Lata	Poza ONW	Nizinne ONW	Górskie ONW
Udział dotacji ogółem w dochodzie (%)	2007	23,8	35,0	32,9
	2010	45,5	58,2	68,7
	2013	47,5	55,8	71,9
Udział płatności ONW w dochodzie (%)	2007	0	6,0	6,2
	2010	0	6,3	9,1
	2013	0	5,9	10,1

Efekty ekonomiczne



Wyszczególnienie	Lata	Poza ONW	Nizinne ONW	Górskie ONW
Udział agroturystyki w dochodzie (%)	2007	0,1	0,2	1,7
	2010	0,2	0,3	3,1
	2013	0,1	0,2	9,9
Udział innych usług w dochodzie (%)	2007	1,4	1,6	2,4
	2010	1,2	1,6	5,4
	2013	1,3	1,6	3,8

Podsumowanie



1. Bez płatności kompensacyjnych mniejsza powierzchnia problemowych UR byłaby użytkowana rolniczo. Zaniechanie użytkowania rolniczego skutkowałoby większą degradacją środowiska oraz zniszczeniem lokalnych więzi społecznych.
2. Bez płatności kompensacyjnych byłoby większe ujemne saldo migracji. Koszty społeczne, środowiskowe i ekonomiczne migracji są wysokie. Pojawić się może problem rosnącego bezrobocia w miastach.
3. Upadek części najslabszych gospodarstw, głównie górskich, jest raczej nieunikniony. To zapewne spowoduje poprawę struktury obszarowej pozostałych gospodarstw w regionie i wzmocni ich konkurencyjność.

Rekomendacje



Rosnąca rola *targeting policy* stanowi legitymizację dla zwiększania roli adresowanego wsparcia rolnictwa (w tym ONW). **Cel społeczny i środowiskowy wymagają wzmocnienia, a system płatności ONW - uszczelnienia.**

Bardziej optymalne wykorzystanie działania ONW wymaga skierowania go do gospodarstw **zrównoważonych środowiskowo** oraz **gospodarujących w sposób przyjazny środowisku** (uprawiającym rośliny systemem integrowanym).

Przesłanie



Laureat pierwszej Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii **J. Tinbergen (z 1969 r.)**, i twórca teorii nowoczesnej polityki gospodarczej, dowodził, że **prawidłowa polityka społeczno-gospodarcza** musi uwzględniać w równym stopniu trzy podstawowe cele: **wzrost gospodarczy, równowagę ekonomiczną i spójność społeczną**, gdyż pomiędzy tymi trzema składowymi występuje **dodatnie sprzężenie zwrotne**. *

Jest to rekomendacja nadal aktualna !!!

* W. Jarmołowicz, M. Knapińska, *Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji gospodarczej*, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2005.



Dziękuję za uwagę!

Justyna.Goral@ierigz.waw.pl



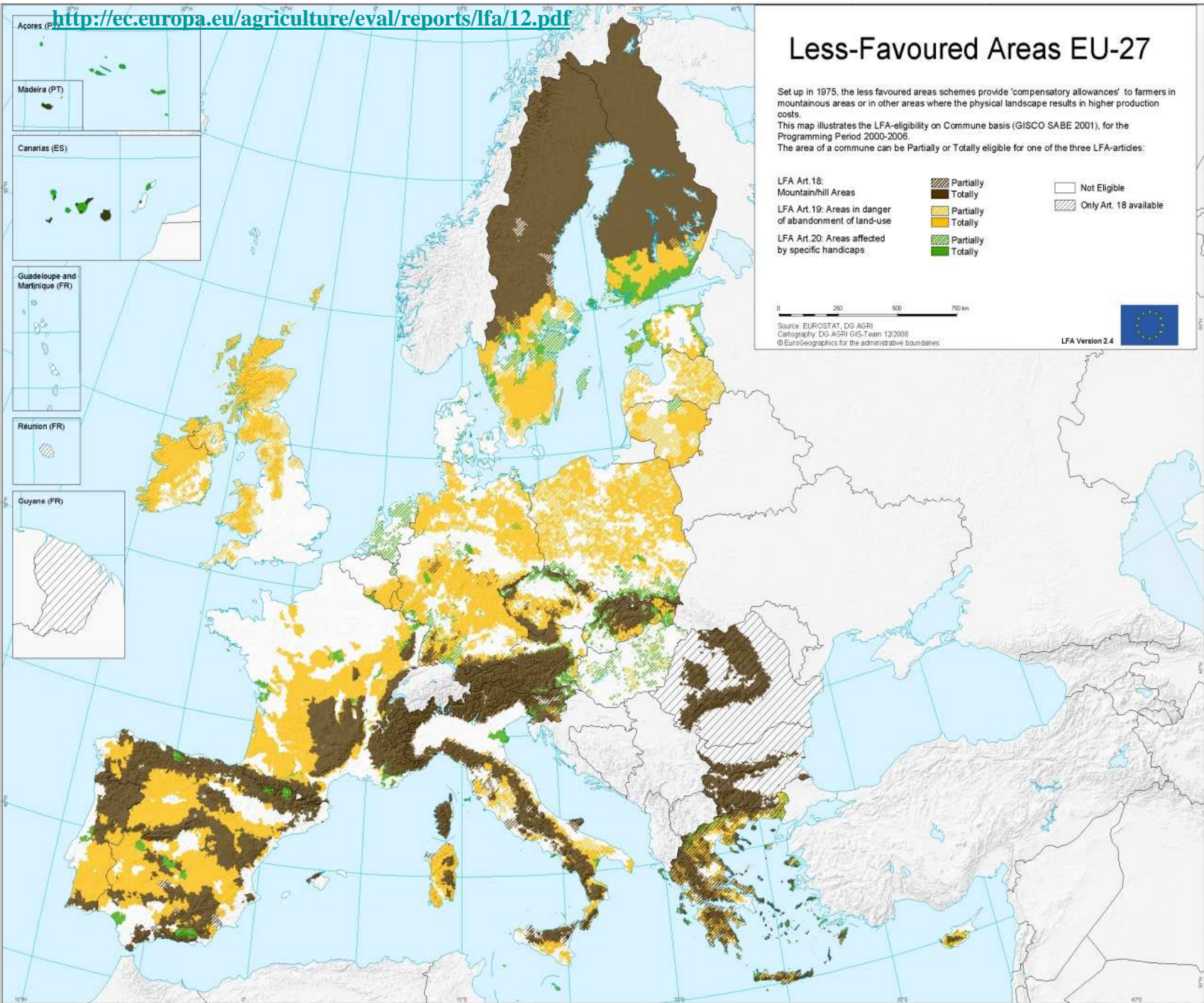
<http://www.polskieradio.pl/42/3166/Artykul/1507804,W-2014-r-spadla-liczba-gospodarstw-ekologicznych-Po-raz-pierwszy-od-przystapienia-Polski-do-UE>

Less-Favoured Areas EU-27

Set up in 1975, the less favoured areas schemes provide 'compensatory allowances' to farmers in mountainous areas or in other areas where the physical landscape results in higher production costs. This map illustrates the LFA-eligibility on Commune basis (GISCO SABC 2001), for the Programming Period 2000-2006. The area of a commune can be Partially or Totally eligible for one of the three LFA-articles:

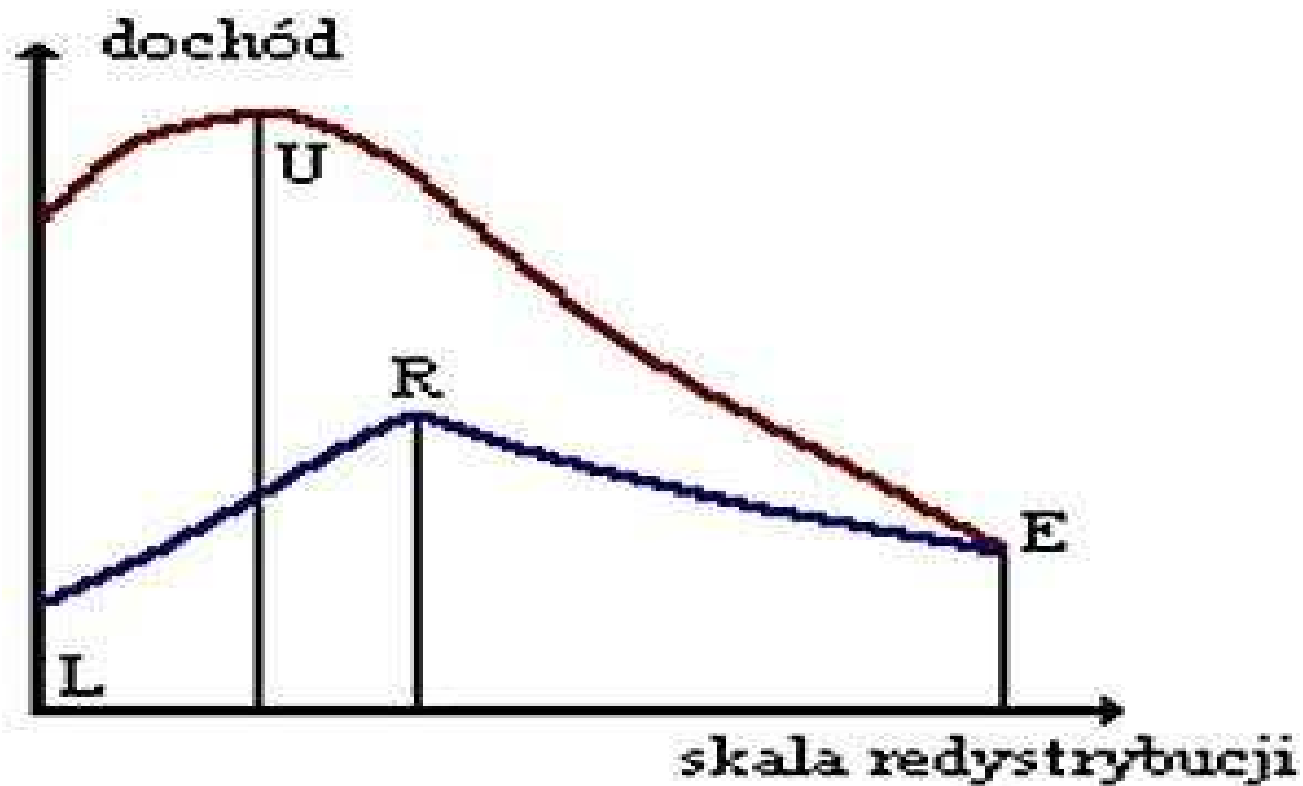
- LFA Art. 18: Mountain/hill Areas**
 - Partially (diagonal lines)
 - Totally (dark brown)
 - LFA Art. 19: Areas in danger of abandonment of land-use**
 - Partially (light yellow)
 - Totally (orange)
 - LFA Art. 20: Areas affected by specific handicaps**
 - Partially (green with diagonal lines)
 - Totally (green)
- Legend also includes:
Not Eligible (white)
Only Art. 18 available (diagonal lines)

Scale: 0 250 500 750 km
Source: EUROSTAT, DG AGRI
Cartography: DG AGRI GIS-Team 12/2006
© EuroGeographics for the administrative boundaries
LFA Version 2.4



L – postawa libertańska; **U** – postawa utylitarna;

E – postawa egalitarna; **R** – sprawiedliwość wg Rawlsa



Lata	Liczba złożonych wniosków (tys.)	Powierzchnia objęta dopłatami (tys. ha)	Kwota^b dopłat (mln zł)	Przeciętna kwota (zł na 1 gospod.)	Przeciętna kwota (zł na 1 ha użytków rolnych)
2004	628,8	6 439,3	1 145,5	1 822	177,9
2005	706,4	7 070,8	1 268,1	1 795	179,3
2006	717,6	7 150,0	1 295,2	1 805	181,1
2007	737,7	7 200,0	1 294,0	1 754	179,7
2008	744,6	7 400,0	1 280,0	1 719	173,0
2009	735,9	7 300,0	1 300,0	1 766	178,1
2010	734,0	7 260,0	1 245,0	1 696	171,7
2011	727,5	6 792,0	1 325,0	1 821	195,0
2012	730,0	7 020,0	1 355,0	1 856	193,0
2013	729,0	7 000,0	1 370,0	1 879	195,0

Źródło: M. Gruda, rozdział 3 w: [Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2012 roku. Edycja 50., IERiGŻ-PIB.](#)



Obszary zaklasyfikowane do ONW stanowiły w Polsce 56,2% użytków rolnych. Dla porównania na Malcie było 100% UR uznanych za obszary podlegające płatnościom ONW, zaś na Węgrzech jedynie 14%. Poszczególne kraje różniły się nie tylko udziałem takich gruntów niesprzyjających produkcji rolnej, ale również stawkami tych płatności. Przykładowo, w latach 2007-2013 sumaryczne płatności ONW w Polsce (41,2 euro/ha/rok) były o wiele niższe niż w Austrii (164,8 euro/ha/rok), we Francji (100,8 euro/ha/rok) czy we Włoszech (83,0).



W wyniku wprowadzenia nowej delimitacji ONW nizinnych (w 2018 r.) nastąpi wdrożenie reformy tego instrumentu na poziomie krajowym. Reforma polega m.in. na wykluczeniu ze wsparcia tych obszarów, które zdołały pokonać naturalne utrudnienie, np. poprzez intensyfikację produkcji, prowadzone praktyki produkcyjne (tzw. *fine tuning*), co przyczyni się do ograniczenia ryzyka wystąpienia efektu *dead-weight*.