

ANNA KOŁODZIEJCZAK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

## PLATNOŚCI ONW JAKO INSTRUMENT PRZECIWDZIAŁAJĄCY DEPOPULACJI NA OBSZARACH WIEJSKICH W POLSCE

**Abstract: LFA Payments as an Instrument for Preventing the Depopulation of Rural Areas in Poland.** Farms situated in the less favoured areas (LFA) are faced with difficulties of a landform, poor quality soil, small areas of agricultural land, a low production scale, low labour productivity, depopulation, a change in the demographic structure, defeminisation, lack of successors and a negative balance of migration. These social difficulties significantly affect the operation of agricultural holdings. Aid in the form of payments seems to be justified as the temporary prevention from the escalation of these problems. The main objective of the LFA activity under the *Rural Areas Development Programme 2007-2013* was to provide equal opportunities for the development of farms located in the areas with environmental conditions unfavourable for farming. These payments are the compensation for an income loss due to environmental difficulties and they are expected to counteract the depopulation of rural areas. The research sought to determine the influence of the LFA payments on a reduction of depopulation in rural areas in Poland in the years 2007-2013. The research showed that the subsidies limited the population outflow from rural areas, *i.e.* they increased the probability of maintaining farms.  
**Keywords:** Depopulation, Less Favoured Areas, LFA payments, rural development.

### Wstęp

Obszary wiejskie o dominującej funkcji rolniczej w Polsce wykazują tendencje do zmniejszania zaludnienia lub powiększania zatrudnienia w rolnictwie. Zdaniem Rosnera [2012] na tych obszarach procesy przemian w rolnictwie stają się wolniejsze, zanikają bodźce do modernizacji gospodarstw. Takie obszary są mało atrakcyjnym miejscem zamieszkania, zwłaszcza dla młodzieży, co prowadzi do długotrwałych procesów migracyjnych i pogarszania się lokalnej struktury demograficznej. Powstaje sytuacja samonapędzającej się degradacji społecznej i gospodarczej, co prowadzi w dłuższym czasie do procesów depopulacyjnych. Związek problematyki obszarów wykazujących cechy depopulacji z polityką gospodarczą prowadzoną w ramach Wspólnej Polityki

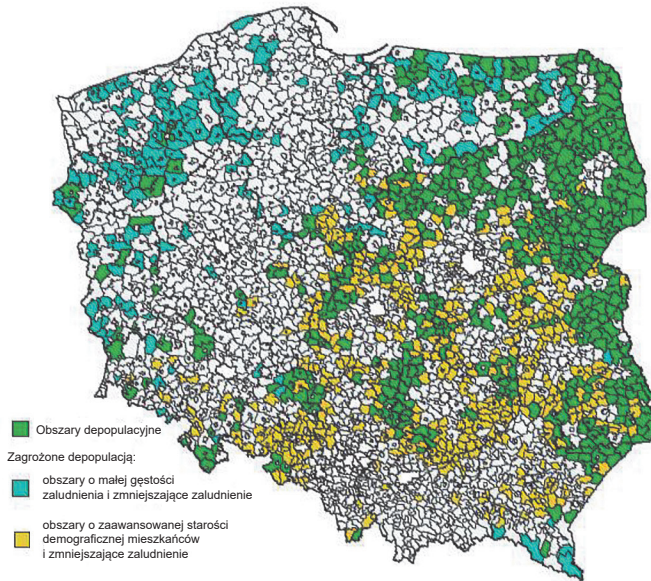
Rolnej jest oczywisty. W ramach polityki strukturalnej wobec rolnictwa wykorzystuje się różne instrumenty mające poprawiać strukturę przestrzenną obszarów wiejskich.

Gospodarstwa rolne położone na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) borykają się z utrudnieniami ukształtowania terenu, słabej jakości glebami, małą powierzchnią gruntów rolnych, niską skalą produkcji, niską wydajnością pracy, depopulacją, zmianą struktury demograficznej ludności, defeminizacją, brakiem następcy i ujemnym saldem migracji. Zdaniem Wolskiego [2007: 9] ... *odpływ ludności z terenów mniej urodzajnych jest zjawiskiem spotykanym niemal na całym świecie. To długotrwałe wyludnianie i jego następstwa zależne jest od zespołu warunków przyrodniczych i czynników społeczno-ekonomicznych.* Te utrudnienia społeczne istotnie wpływają na funkcjonowanie gospodarstw rolnych. Pomoc w postaci dopłat wydaje się uzasadniona jako doraźna prewencja przed eskalacją tych problemów. Podstawowym celem działania ONW w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013* było wyrównywanie szans rozwoju gospodarstw zlokalizowanych na obszarach, gdzie produkcja rolnicza jest utrudniona ze względu na niekorzystne warunki środowiskowe. Dopłaty te są rekompensatą utraty dochodu z powodu utrudnień przyrodniczych, jak również mają przeciwdziałać wyludnianiu się obszarów wiejskich. Współcześnie coraz większe znaczenie przywiązywane jest do wielofunkcyjności rolnictwa i jego pozaprodukcyjnych funkcji. Dopłaty dla gospodarstw w ramach działania ONW mają również wspierać odgrywanie przez nie wielofunkcyjnej roli. Gospodarstwa te zmuszone są bowiem prowadzić bardziej ekstensywną produkcję rolniczą, co przyczynia się do zachowania walorów krajobrazu rolniczego typowego dla danych regionów [Schwarz *et al.* 2007].

Celem badań było określenie oddziaływania dopłat ONW na zmniejszanie procesu depopulacji na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2007-2013. Podstawą analizy były dane dotyczące realizacji działania ONW w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013* przez indywidualnych rolników, otrzymane z Biur Powiatowych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Niestety dane z ARiMR nie są tożsame z ewidencją gruntów powiatów, dlatego do badań posłużono się informacjami Powszechnego Spisu Rolnego 2010 według siedziby użytkownika gospodarstwa. Depopulacja jest procesem polegającym na trwałym spadku liczby ludności na danym obszarze, a do jej przyczyn należą ubytek naturalny i migracyjny. W badaniach depopulacji na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania brano pod uwagę całą populację ludności wiejskiej, podczas gdy dopłaty ONW odnoszą się wyłącznie do ludności rolniczej [Czapiewski *et al.* 2006; 2008]. Według dostępnego materiału do przedstawienia zmian w odniesieniu do procesów depopulacji ludności rolniczej wykorzystano wskaźnik dynamiki obrazujący tempo wzrostu lub spadku liczby ludności utrzymującej się wyłącznie z rolnictwa na podstawie danych z Narodowych Spisów Ludności i Mieszkań dla lat 2002 i 2011.

## 1. Procesy depopulacji na obszarach wiejskich

Badania procesów depopulacji obszarów wiejskich prowadzone są od dawna, czego efektem są liczne opracowania związane ze zróżnicowaniem przestrzennym rozwoju obszarów wiejskich w Polsce [Rosner 2007, 2011, 2012; Stanny 2011b, 2013; Frenkel 2015]. Wiele publikacji dotyczy regionów depopulacyjnych, jak woj. opolskie [Jończy 2012; Kowalski 2012; Dybowska 2013], południowo-wschodniej Polski [Baran 2011; Miszczuk 2011] oraz Pomorza Środkowego [Stanny 2011a; Szymańska, Szmielińska-Pietraszek 2012]. Na szczególną uwagę zasługuje rozkład przestrzenny obszarów wiejskich depopulacyjnych i zagrożonych tymi procesami przedstawiony przez Rosnera (ryc. 1).



Ryc. 1. Procesy depopulacyjne na obszarach wiejskich w Polsce

Źródło: [Rosner 2011: 35].

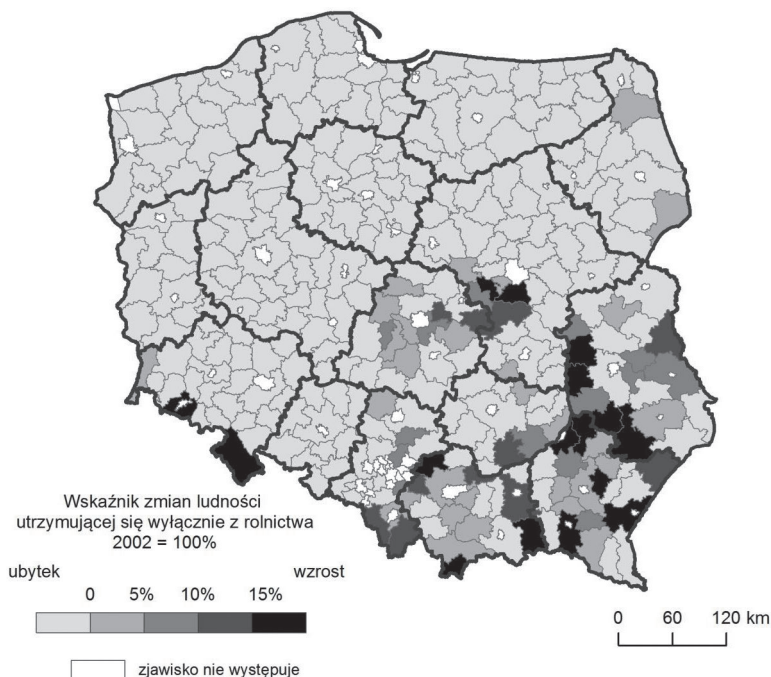
Zdaniem Rosnera [2011] procesy depopulacyjne występują wzdłuż granic regionalnych, a więc na obszarach oddalonych od regionalnych centrów i ta prawidłowość widoczna jest w woj. mazowieckim, świętokrzyskim, łódzkim, kujawsko-pomorskim i wielkopolskim. W wielu miejscach obszary takie pojawiają się wzdłuż granic wojewódzkich dawnego podziału administracyjnego, dotyczy to województw zachodnio-pomorskiego czy lubuskiego.

Procesy depopulacyjne charakteryzujące się długotrwałym okresem ujemnego salda migracji prowadzą do poważnych zmian w lokalnych strukturach demograficznych. W konsekwencji wpływają również na poziom ruchu naturalnego, gdzie

relatywnie duży udział osób starszych powoduje wysokie wskaźniki zgonów, a mały kobiet w wieku rozrodczym – niskie wskaźniki urodzeń. Na obszarach wiejskich tego rodzaju procesy łącznie są z brakiem żon dla rolników, a w konsekwencji brakiem następców gospodarstwa rolnego [Jadczyzyn, Rosner 2013]. Procesy migracyjne wykazują związek z charakterystyką struktury agrarnej rolnictwa. Ze względu na uwarunkowania historyczne i w pewnym stopniu przyrodnicze wielkość gospodarstw wyraźnie maleje poczynając od regionów północno-zachodnich, a kończąc na południowo-wschodnich. Zdaniem Czapiewskiego *et al.* [2008] to zróżnicowanie struktury agrarnej ma duży wpływ na przepływy nadwyżek ludności w rolnictwie do innych działów gospodarki. Według Rosnera [2007] m.in. te czynniki doprowadziły do powstania obszarów depopulacyjnych (woj. podlaskie, lubelskie) albo kształtowania się obszarów chłopsko-robotniczych (woj. małopolskie, podkarpackie). Ze względu na selektywność migracji obszary odpływu starzeją się, pogłębia się ich monofunkcyjny charakter (rolniczy), co ma wpływ na niekorzystne struktury wykształcenia oraz wartości wskaźnika feminizacji. Zauważyć należy pewną prawidłowość, że im bardziej ekstensywny sposób gospodarowania w rolnictwie, tym większe odnotowuje się migracje, starzenie się społeczności wiejskich czy ich defeminizacji.

Zmniejszanie się liczby ludności zarówno na obszarach wiejskich w Polsce, jak i w rolnictwie jest podobne. W latach 2002-2011 nastąpiło zmniejszenie się liczby ludności utrzymującej się wyłącznie z rolnictwa z 1365 tys. do 1157 tys. osób, oznaczało to ubytek o 15,2%. Spadek liczby ludności utrzymującej się wyłącznie z rolnictwa dotyczył wszystkich powiatów województw północnej i zachodniej Polski (zachodniopomorskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, kujawsko-pomorskiego, wielkopolskiego, lubuskiego) oraz województwa opolskiego (ryc. 2). W latach 2002-2011 wzrost tego wskaźnika wahał się od 0,1% w powiatach: radzyńskim (woj. lubelskie), łęczyckim (łódzkie), augustowskim (podlaskie) oraz sandomierskim (świętokrzyskie) do 42,4% w tarnobrzesckim (podkarpackie).

Porównując rozmieszczenie obszarów depopulacyjnych (ryc. 1) można stwierdzić, że większość powiatów, w których nastąpił wzrost liczby ludności utrzymującej się wyłącznie z rolnictwa zlokalizowanych jest na tych terenach, co należy uznać za zjawisko korzystne. Widoczne to było na terenie powiatów skupionych w środkowej części woj. łódzkiego i ciągnących się do zachodniej części mazowieckiego. Nadal najmniejsze znaczenie wśród głównych źródeł dochodów miała działalność rolnicza na południu kraju (woj.: śląskie, małopolskie, podkarpackie, środkowo-północna część świętokrzyskiego) oraz w południowo-zachodniej i zachodniej jego części, gdzie był mniejszy udział gospodarstw indywidualnych w strukturze własnościowej gospodarstw rolnych. Przede wszystkim są to gospodarstwa ekstensywne, produkujące na własne potrzeby i większość z nich położona na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.



Ryc. 2. Zmiany liczby ludności utrzymującej się wyłącznie z rolnictwa w Polsce w latach 2002-2011

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NSLiM 2002 i 2011.

Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania są ze swojej istoty w większości obszarami peryferyjnymi. Wynika to z faktu, że są obszarami wiejskimi, czyli z reguły oddalonymi od ośrodków miejskich, są obszarami o słabych glebach, górskie, słabo zaludnione, co dodatkowo potęguje ich peryferyjność. W typologii tych terenów pojawiają się głównie kryteria niekorzystnej struktury demograficznej (emigracja i starzenie się ludności), nieefektywnego rolnictwa, słabo rozwiniętej infrastruktury, niskiego poziomu życia, obszarów położonych na peryferiach [Klepacka-Kołodziejska 2009].

## 2. Płatności ONW w ramach PROW 2007-2013

Do wyodrębnienia obszarów o trudnych warunkach gospodarowania (ONW) wzięto pod uwagę zarówno tereny nizinne, górskie i inne ze specyficznymi utrudnieniami. Zasięg ONW nizinne został wyznaczony za pomocą kryteriów demograficznego i wskaźnika waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Ponadto przy wyznaczaniu obszarów pod uwagę brane były jedynie gminy, w których udział ludności związanej z rolnictwem przekraczał 15%. Obszary te zostały podzielone na dwie strefy



– niziną I i niziną II<sup>1</sup>. Powierzchnia użytków rolnych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania wynosiła 9762,6 tys. ha, co stanowiło 53,7%, ogólnej powierzchni użytków rolnych w Polsce (2010 r.). W ramach obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania wyróżniono obszary górskie (2,2% terenów ONW), obszary ze specyficznymi utrudnieniami (4,8%) oraz obszary nizinne I i II typu (93,1%). W skali województw udział użytków rolnych na terenach o niekorzystnych warunkach dla produkcji rolnej w powierzchni użytków rolnych ogółem był zróżnicowany i wahał się od 14,7% w woj. opolskim do 93,9% w woj. podlaskim. Duży udział użytków rolnych (powyżej 60%) na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania występował także w innych województwach nizinnych: warmińsko-mazurskim, mazowieckim, zachodniopomorskim i lubuskim. Na tak wysoki udział użytków rolnych o niesprzyjających warunkach dla produkcji rolnej miały wpływ niska jakość gleby oraz niekorzystne warunki klimatyczne.

Zarówno zrealizowane płatności ONW oraz liczba złożonych wniosków przez rolników indywidualnych w latach 2007-2014 wahały się w granicach 5% we wszystkich w województwach, dlatego można stwierdzić, że zróżnicowania względne między wartościami pozostały na zbliżonym poziomie. Stąd też przyjęto do badań średnią zrealizowanych wniosków i kwot płatności dla badanego okresu. Beneficjentami tego instrumentu byli rolnicy indywidualni z 728478 gospodarstw, co stanowiło 49,2% gospodarstw prowadzących działalność rolniczą, w tym prawie 60 tys. gospodarstw było zaklasyfikowanych do ONW typu górskiego (tab. 1).

<sup>1</sup> Obszary zaliczone do strefy nizinnej II cechują się skrajnymi niekorzystnymi warunkami gospodarowania, gdzie wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (WWRPP) nie przekraczał wartości 52 pkt i zlokalizowane są w powiatach o zaludnieniu poniżej 75 os./km<sup>2</sup>, natomiast do strefy nizinnej I zakwalifikowano gminy: o wartości WWRPP poniżej 72,5 pkt i zaludnieniu poniżej 40 os./km<sup>2</sup>; WWRPP poniżej 66 pkt i zaludnieniu poniżej 60 os./km<sup>2</sup> i WWRPP poniżej 56 pkt zlokalizowane w powiatach o zaludnieniu poniżej 75 os./km<sup>2</sup>. Gminy, które nie zostały zakwalifikowane do ONW ze względu na warunki demograficzne i środowiska przyrodniczego miały możliwość wydzielenia tych obszarów na poziomie obrębów geodezyjnych. W przypadku delimitacji obszarów ONW w obrębach nie brano pod uwagę wskaźnika gęstości zaludnienia, a jedynie wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej, gdzie wartość poniżej 56 pkt – to ONW nizinne I; ONW nizinne II – poniżej 52 pkt. Obszary ONW górskie obejmują gminy, w których ponad połowa użytków rolnych jest położona powyżej wysokości 500 m n.p.m. Za obszary ze specyficznymi naturalnymi utrudnieniami uznano gminy i obręby geodezyjne rejonów podgórskich, (co najmniej połowa powierzchni powinna znajdować się na wysokości powyżej 350 m n.p.m.) oraz w których spełnione są przynajmniej dwa z wymienionych poniżej warunków: średnia wielkość gospodarstwa wynosi poniżej 7,5 ha, udział gospodarstw, które zaprzestały działalności rolniczej jest na poziomie niższym niż 25% całkowitej liczby gospodarstw rolnych, udział trwałych użytków zielonych w strukturze użytków rolnych wynosi ponad 40% [PROW 2007].

Tabela 1

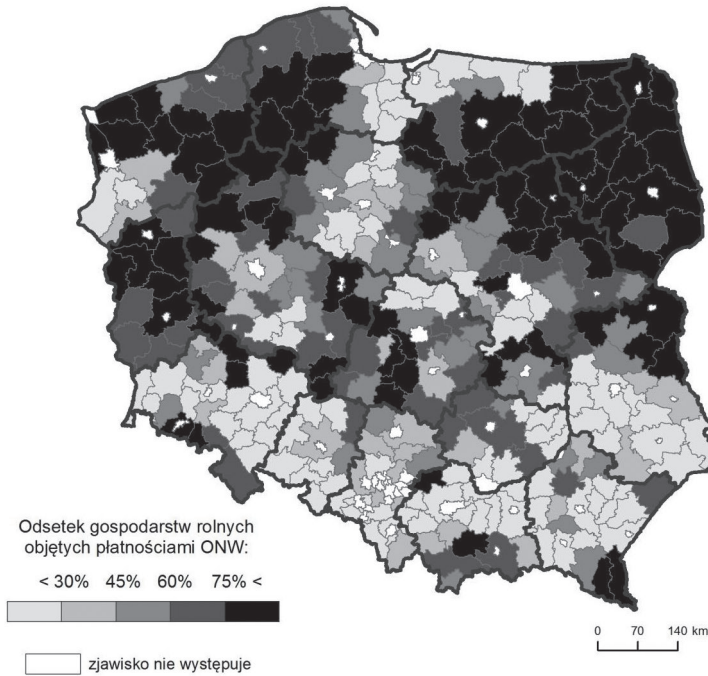
Indywidualne gospodarstwa rolne prowadzące produkcję rolniczą  
i objęte płatnościami ONW w ramach PROW 2007-2013 w Polsce

Województwa	Indywidualne gospodarstwa rolne			Średnia kwota dopłat ONW na gospodarstwo w zł
	ogółem w tys.	prowadzące działalność rolniczą		
		%	% objętych dopłatami ONW	
Dolnośląskie	59,4	95,5	34,2	2323
Kujawsko-Pomorskie	66,8	98,7	45,6	2215
Lubelskie	187,5	97,7	35,2	1359
Lubuskie	21,6	91,8	75,5	2455
Łódzkie	129,9	95,9	58,0	1354
Małopolskie	150,4	92,7	34,7	966
Mazowieckie	222,8	95,3	62,8	1792
Opolskie	27,7	98,3	25,0	1679
Podkarpackie	138,4	94,8	31,5	984
Podlaskie	84,2	97,1	84,2	2563
Pomorskie	39,6	94,6	60,5	2722
Śląskie	59,2	81,2	32,5	1194
Świętokrzyskie	97,3	92,0	38,6	1030
Warmińsko-Mazurskie	44,2	96,4	70,6	3042
Wielkopolskie	121,7	99,0	63,4	2122
Zachodniopomorskie	29,6	93,7	61,8	3137
<b>Polska</b>	<b>1480,2</b>	<b>95,0</b>	<b>49,2</b>	<b>1820</b>

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych PSR 2010 i ARIMR.

Warto podkreślić, że prawie w 80% beneficjentami działania byli rolnicy gospodarujący na powierzchni do 15 ha użytków rolnych. Zdaniem Góral [2016] ok. 2,3 mln użytków rolnych zaklasyfikowanych do terenów ONW było pomijanych w wypłacie tych dopłat, ponieważ były to działki rolne (powierzchnia mniejsza od 1 ha użytków rolnych). Dotyczyło to woj. małopolskiego i podkarpackiego. Najwięcej zrealizowanych dopłat ONW odnosiło się do obszarów depopulacyjnych woj. podlaskiego, południowej części warmińsko-mazurskiego, północnych części woj. mazowieckiego i lubelskiego, zachodniej części woj. łódzkiego (ryc. 3). Stanowi to konsekwencję dwóch cech – delimitacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz struktury obszarowej gospodarstw. W województwach zachodniej i północnej Polski (lubuskie, zachodniopomorskie i pomorskie), których obszary prawie w całości znalazły się na terenach ONW, liczba zrealizowanych wniosków była relatywnie mniejsza. Łączy się to z następującą cechą charakterystyczną dla tych terenów: liczba gospodarstw indywidualnych jest znacznie mniejsza ze względu na ich większą przeciętną wielkość. Powyżej 75% indywidualnych gospodarstw objętych dopłatami dotyczyło powiatów zagrożonych depopulacją, tj. południowo-środkowej części woj.

zachodniopomorskiego i pomorskiego oraz północnej części woj. lubuskiego i wielkopolskiego. W południowej części kraju poniżej 45% gospodarstw indywidualnych było objętych dopłatami ONW, dotyczyło to też powiatów zagrożonych depopulacją zlokalizowanych w woj. dolnośląskim, opolskim, podkarpackim oraz południowej części świętokrzyskiego.

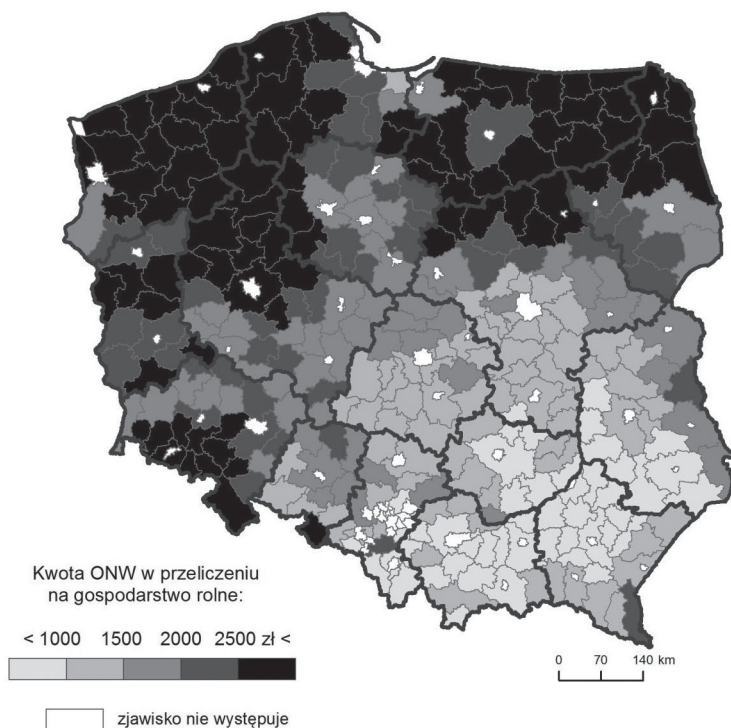


Ryc. 3. Gospodarstwa indywidualne posiadające dopłaty ONW w ramach PROW 2007-2013 w Polsce

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i PSR 2010.

Średnia wysokość wypłaconych środków na indywidualne gospodarstwo wynosiła 1820 zł. Wartość ta była zróżnicowana przestrzennie i nawiązywała do struktury wielkościowej gospodarstw. Największe środki finansowe w przeliczeniu na gospodarstwo otrzymali rolnicy z powiatów północnej i zachodniej Polski, najmniejsze z powiatów południowo-wschodniej Polski (ryc. 4). Największe środki finansowe trafiły do rolników indywidualnych powiatów: ostrołęckiego i mławskiego (woj. mazowieckie), białostockiego, łomżyńskiego, sokólskiego i suwalskiego (woj. podlaskie) oraz białskiego (woj. lubelskie). Otrzymany obraz zróżnicowania przestrzennego wypłaconych środków uwarunkowany jest w głównej mierze dużą liczbą złożonych wniosków przez gospodarstwa z tego obszaru.





Ryc. 4. Kwota dopłat przypadająca na gospodarstwo indywidualne w ramach działania ONW PROW 2007-2013 w Polsce

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

### 3. Zależność między płatnościami ONW a depopulacją na obszarach wiejskich

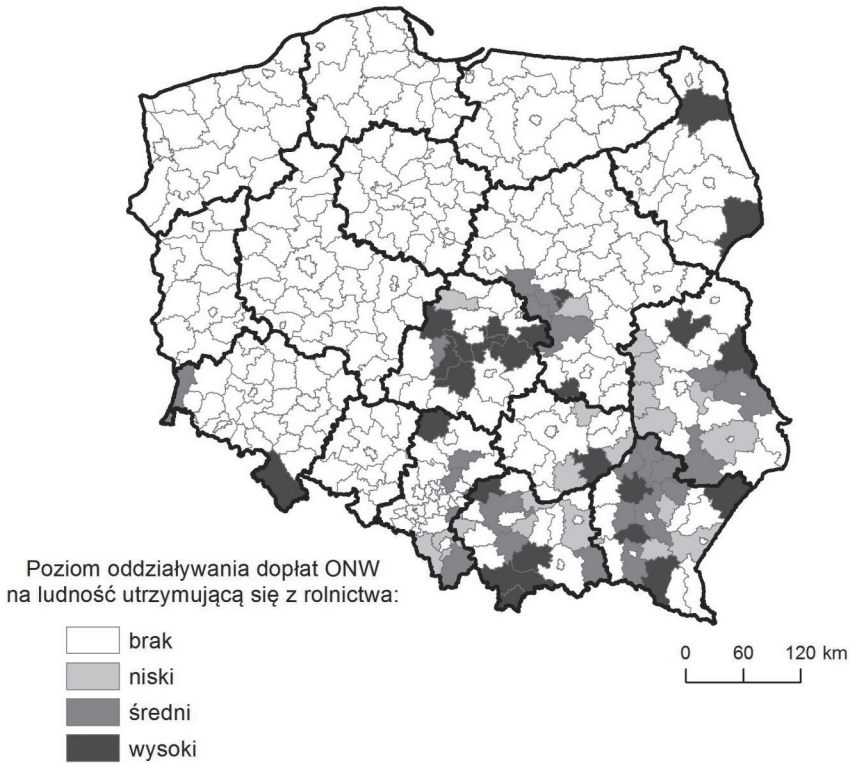
Autorzy Tocco, Davidova i Bailey [2014] poszukiwali zależności pomiędzy poziomem wsparcia z WPR a decyzjami rolników o zaprzestaniu prowadzenia gospodarstw rolnych i migracji z rolnictwa w krajach UE. W przypadku Polski wynik był ujemny, tzn. dotacje ograniczały odpływ rolników poza sektor, czyli zwiększały prawdopodobieństwo utrzymania gospodarstw. Zdaniem Zawalińskiej, Giesecke i Horridge [2013] od momentu wdrożenia ONW największe efekty tego działania obserwuje się głównie na obszarach rolniczych, gdzie 40% populacji pracuje w rolnictwie. Wydaje się, że może to w osobliwy sposób wpływać na procesy depopulacji, mianowicie utrwała nadmierne zatrudnienie w rolnictwie, a tym samym spowolnia przemiany strukturalne przez hamowanie odpływu ludzi z rolnictwa do działów pozarolniczych. To jest powodem, dla którego działanie ONW jest zakwalifikowane jako wsparcie socjalne,

a nie rozwoju obszarów wiejskich. Zdaniem Góral [2016] dotacje ONW determinują alokacje czynnika pracy rodzin rolniczych. Można stwierdzić, że większość wydzielonych terenów ONW nakłada się na obszary depopulacji. Szczególnie jest to widoczne w województwach podlaskim i lubelskim.

Przyjmując za kryterium wartości wskaźnika indywidualnych gospodarstw rolnych objętych płatnościami ONW dla powiatów, w których odnotowano wzrost liczby ludności utrzymującej się wyłącznie z rolnictwa wyróżniono następujące poziomy oddziaływania dopłat: niski – poniżej 25% gospodarstw objętych płatnościami ONW; średni – w przedziale od 25,1% do 50%; wysoki – powyżej 50%. Niski poziom oddziaływania dopłat ONW dotyczył 19 powiatów, w tym 4 skupionych wzdłuż zachodniej granicy woj. lubelskiego (rycki, puławski, opolski, kraśnicki) i świętokrzyskiego (sandomierski) oraz skoncentrowanych na południu woj. śląskiego (cieszyński, bielski) i małopolskiego (oświęcimski). Pozostałe powiaty są rozproszone w woj.: łódzkim, mazowieckim, podkarpackim, świętokrzyskim oraz małopolskim (ryc. 5). Grupę o średnim poziomie oddziaływania stanowiło 26 powiatów, najwięcej z nich koncentrowało się w pasie ciągnącym się od woj. lubelskiego (biłgorajski) do woj. podkarpackiego (stalowolski, niżański, leżajski, rzeszowski, ropczycko-sędziszowski). Wysokie oddziaływanie dopłat ONW odnotowano w 24 powiatach. Największe skupiska wystąpiły w środkowej części woj. łódzkiego (bełchatowski, brzeziński, łaski, łódzki wschodni, pabianicki, poddębicki, rawski, tomaszowski) oraz na południu woj. małopolskiego (limanowski, nowotarski, tatrzański).

Biorąc pod uwagę, że procesy depopulacyjne obserwowane są na terenach gmin województw podlaskiego, lubelskiego oraz na pograniczu województw mazowieckiego i łódzkiego, jak również w Kotlinie Kłodzkiej (por. ryc. 1), w latach 2002-2011 można było zauważyć wzrost ludności utrzymującej się głównie z rolnictwa. Na terenie woj. podlaskiego odnotowano niewielki przyrost ludności rolniczej w powiatach augustowskim o 0,1% i hajnowskim o 4,5%, gdzie poziom oddziaływania płatności ONW był wysoki, odpowiednio 81,1% i 79,1% gospodarstw prowadzących produkcję rolą objętych było tymi dopłatami. W przypadku 11 powiatów woj. lubelskiego oddziaływanie dopłat ONW na wzrost ludności rolniczej było zróżnicowane, od niskiego poziomu w powiatach położonych w zachodniej części województwa do wysokiego poziomu w powiatach radzyńskim i włodawskim. Na pograniczu województw mazowieckiego i łódzkiego odnotowano średnie oddziaływanie dopłat ONW na wzrost ludności rolniczej. W powiecie kłodzkim oddziaływanie płatności ONW było wysokie, bowiem objętych dopłatami było 67% gospodarstw prowadzących działalność rolniczą, a wzrost ludności utrzymującej się z rolnictwa wynosił 17,8%.

W pozostałych powiatach trudno stwierdzić, że dopłaty ONW zatrzymywały odpływ ludności z rolnictwa i miały pozytywne oddziaływanie na procesy depopulacyjne, bowiem w latach 2002-2011 odnotowano na tych obszarach spadek ludności utrzymującej się głównie z rolnictwa.



Ryc. 5. Pozytywne oddziaływanie płatności ONW na ludność rolniczą w Polsce w latach 2007-2013.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NSLiM 2002, 2011 oraz ARiMR.

## Podsumowanie

Wspieranie finansowe rolnictwa obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania praktykowane nieprzerwanie w państwach członkowskich UE od prawie 40 lat znalazło swoje miejsce w polityce rolnej Polski po 2004 r. Instrument, jakim są dopłaty ONW wspiera wyłącznie rolników, ale zachęca ich do pozostania na wsi. Badania prowadzone w latach 2007-2013 pokazały, że dotacje ograniczały odpływ rolników z niewielu obszarów wiejskich objętych procesami depopulacji. Dotyczyło to powiatów położonych w woj. lubelskim, podlaskim oraz na pograniczu łódzkiego i mazowieckiego, gdzie zwiększało się prawdopodobieństwo utrzymania gospodarstw i migracji osób z rolnictwa. Płatności ONW mają znaczenie prodochodowe. Zbyt małe dopłaty nie mają wpływu na decyzje rolników o kontynuacji działalności rolniczej, a tym samym nie wpływają na zatrzymanie odpływu ludności rolniczej z obszarów

wiejskich. Dopłaty ONW nie miały wpływu na procesy depopulacyjne w powiatach województw: warmińsko-mazurskiego, opolskiego oraz zlokalizowanych w północnej części woj. mazowieckiego. Badania potwierdziły, że cel społeczny płatności ONW w latach 2007-2013 w Polsce został osiągnięty w niewielkim stopniu, natomiast należy pamiętać, że tereny Polski Wschodniej borykają się z nadmiarem siły roboczej i nie zawsze rolnik decyduje się na prowadzenie działalności gospodarczej poza rolnictwem, czego wynikiem jest odpływ ludności w wieku produkcyjnym i pogłębienie się procesów depopulacji. Instrument ONW jest zbyt rozległy, a dla utrzymania żywotności społeczności wiejskiej skuteczniejsze mogą być działania z zakresu polityki społecznej.

## Literatura

- Baran E., 2011, *Wiejskie obszary depopulacji w Polsce. Przykład Polski Południowo-Wschodniej*, [w:] *Obszary wiejskie, wielofunkcyjność, migracje, nowe wizje rozwoju*, W. Kamińska, K. Heffner (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXX: 197-213.
- Czapiewski K., Niewęgłowska G., 2006, *Przestrzenne zróżnicowanie dopłat wyrównawczych ONW w Polsce w 2004 roku*. Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, nr 31, IERiGŻ, Warszawa.
- Czapiewski K., Niewęgłowska G., Stolbova M., 2008, *Obszary o niekorzystnym gospodarowaniu w rolnictwie. Stan obecny i wnioski na przyszłość*. Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, nr 95, IERiGŻ, Warszawa.
- Frenkel I., 2015, *Przemiany demograficzne i aktywność ekonomiczna ludności wiejskiej w latach 2010-2013*. „Wieś i Rolnictwo”, nr 2 (167): 33-62.
- Góral J., 2016, *Płatności ONW jako instrument realizacji celów konkurencyjnych i społecznych*, [w:] *Konkurencyjność gospodarki w kontekście działań polityki społecznej – perspektywa krajowa*, A. Kowalski, M. Wigier (red.). Program Wieloletni 2015-2019, nr 26, IERiGŻ, Warszawa: 91-109.
- Jadczyzyn J., Rosner A. 2013, *Próba charakterystyki społeczno-ekonomicznej obszarów o cechach niekorzystnych dla rozwoju funkcji rolniczej*. „Wieś i Rolnictwo”, 3 (160): 75-92.
- Jończy R., 2012, *Nierejestrowane wyludnienie wsi w kontekście możliwości wykorzystania oficjalnych danych statystycznych i spisowych. Wnioski z badań w województwie opolskim*. Studia Ekonomiczne, 103, UE, Katowice: 70-90.
- Klepacka-Kołodziejska D., 2009, *Wspieranie obszarów wiejskich o niekorzystnych warunkach gospodarowania w Polsce i Unii Europejskiej*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Kołodziejczak A., 2010, *Modele rolnictwa a zróżnicowanie przestrzenne sposobów gospodarowania w rolnictwie polskim*. Wyd. Naukowe UAM, Poznań.

- Kowalski P., 2012, *Depopulacja Opolszczyzny a perspektywy rozwoju regionu*. Rynek– Społeczeństwo– Kultura, 4: 35- 40.
- Miszczuk A.. 2011, *Demograficzne uwarunkowania peryferyjności regionu (na przykładzie Polski Wschodniej)*. Prace Naukowe UE, Ekonomia, 168, Wrocław: 47-84.
- Rosner A. (red.), 2007, *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Rosner A., 2011, *Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich a pożądane kierunki ich rozwoju*, [w:] *Obszary wiejskie: wielofunkcyjność, migracje, nowe wizje rozwoju*, W. Kamińska, K. Heffner (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXXIII: 27-42.
- Rosner A., 2012, *Zmiany rozkładu przestrzennego zaludnienia obszarów wiejskich. Wiejskie obszary zmniejszające zaludnienie i koncentrujące ludność wiejską*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Rozporządzenia Rady Ministrów z 11 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) objęte Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, Dz. U. 2007 r. Nr 38, poz. 244.
- Schwarz G., Wilson R., Swales V., Burton R., Wright I., Gilbert A., Mc Leed J., McKeen M., 2007, *Review of the Less Favoured Area Support Scheme in Scotland: Past Impact and Future Options*, [w:] *Less Favoured Areas for Agriculture and Rural Areas*, M. Stolbova (red.). VUZE, Kraj Vysocina, Praga: 57-70.
- Stanny M. (red.), 2011a, *Przemiany demograficzno-społeczne na Pomorzu – ujęcie przestrzenne*. Monografia 197, Instytut Ekonomii i Zarządzania, Politechnika Koszalińska.
- Stanny M., 2011b, *Wieś jako przedmiot badań demograficznych*, [w:] *Wieś jako przedmiot badań naukowych na początku XXI wieku*, M. Halamska (red.). EUROREG, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Stanny M., 2013, *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Szymańska W., Szmielińska-Pietraszek P. (red.), 2012, *Przemiany demograficzne Pomorza na przełomie wieków – ujęcie społeczne, ekonomiczne, przestrzenne*. II Kongres Demograficzny, Słupsk-Warszawa.
- Tocco B., Davidova S., Bailey A., 2014, *The Impact of CAP Payments on the Exodus of Labour from Agriculture in Selected EU Member States*. Paper prepared for presentation for the 142<sup>nd</sup> EAAE Seminar Growing Success Agriculture and rural development in an enlarged EU, Corvinus University of Budapest.
- Wolski J, 2007, *Przekształcenia krajobrazu wiejskiego Bieszczadów Wysokich w ciągu ostatnich 150 lat*. Prace Geograficzne, 214, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Zawalińska K., Giesecke M., Horridge, 2013, *The Consequences of Less Favoured Area Support: a Multi-regional CGE Analysis for Poland*. Agricultural and Food Science, t. 22, nr 2: 272-287.