BARTOSZ MICKIEWICZ

Szczecin

Rola programów rolnośrodowiskowych w rozwoju gospodarstw rolnych położonych na terenie województwa zachodniopomorskiego¹

Wprowadzenie

Polskie rolnictwo przechodzi przyspieszony proces jakościowych przemian od czasu integracji z Unią Europejską. Na części obszarów, na których produkcja rolnicza ulega intensyfikacji, narastają niekorzystne dla środowiska zjawiska (zubożenie różnorodności krajobrazowej i biologicznej, skażenie wód, degradacja gleb). Urządzanie obszarów wiejskich i gospodarowanie w rolniczej przestrzeni produkcyjnej musi być podporządkowane zasadom rozwoju zrównoważonego. Oznacza to, że obszary wiejskie powinny wypełniać trzy podstawowe cele: produkcyjno-ekonomiczny, ekologiczny i społeczny. Jednocześnie w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich pojęcie rozwoju zrównoważonego wiąże się z koncepcją wielofunkcyjności, kształtowaniem warunków dla różnorodnej działalności ekonomicznej prowadzonej z poszanowaniem aspektów środowiskowych, rozwojem funkcji społecznych i kulturowych oraz dbałością o zapewnienie mieszkańcom dobrych warunków życia².

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

² J. Mosiej, *Problemy rozwoju zrównoważonego w kształtowaniu obszarów wiejskich*, Problemy Ekologii, nr 5. Warszawa 2006.

W praktyce społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej zagadnienia produkcji rolniczej i ochrony środowiska przyrodniczego są równorzędne. Praktyka rolna w Polsce musi również uwzględniać takie podejście. W kształtowaniu tej polityki należy pamiętać, że zagrożenia dla środowiska przyrodniczego obszarów wiejskich powstają nie tylko w procesie produkcji roślinnej i zwierzęcej, lecz wynikają także z działalności bytowej ludności wiejskiej, przemysłu rolno-spożywczego, turystyki i rekreacji³.

Programy Rozwoju Obszarów Wiejskich wprowadziły dwa rodzaje instrumentów. Pierwsze, nazywane – *non-accompanying measures* (środki strukturalne), oferują połączenie płatności z rozwojem specyficznych programów mających na celu aktywizację (wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych, wsparcie dla młodych rolników, szkolenia, przetwórstwo i marketing). Drugi rodzaj środków, nazywanych – *accompanying measures* (środki towarzyszące), związanych z obszarem użytkowania rolniczego, nawiązuje do płatności obszarowych w wymiarze rocznym (programy rolnośrodowiskowe, ONW, zalesianie gruntów rolnych, czy wcześniejsze emerytury). Przez te działania określono podstawę dla decentralizacji odpowiedzialności i dostosowywania polityki rolnej w ramach II filaru do bieżących potrzeb na poziomie krajowym i regionalnym. W konsekwencji jest to działanie popierające propozycje rozwoju obszarów wiejskich w odniesieniu do specyfiki poziomu regionalnego i geograficznego⁴.

Programy rolnośrodowiskowe są obowiązkowe dla wszystkich krajów członkowskich ze względu na ich duże znaczenie dla realizacji ochrony przyrody. Pomagają we wdrażaniu europejskiej sieci Natura 2000. Mają za zadanie zapewnienie integracji rozwoju gospodarki rolnej z ochroną środowiska poprzez maksymalizację pozytywnych efektów działalności rolniczej i minimalizację jej negatywnych skutków⁵.

Celem działania programu rolnośrodowiskowego jest wspieranie finansowe rolników, którzy zmieniając sposób funkcjonowania gospodarstwa, ograniczają negatywny wpływ na środowisko przyrodnicze obszarów wiejskich,

³ J. Mosiej, A. Karczmarczyk, *Środowiskowe uwarunkowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, w: *Stan i perspektywy rozwoju zrównoważonego*, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej 2006.

⁴ J. Dwyer, D. Baldock, G. Beailby, H. Bennett, P. Lowe, N. Ward, *Comparative report; Europe's Rural Future*, w: *The Nature of Rural Development II*, Rural Development in Enlarging European Union, Brussels 2002.

⁵ www.minrol.gov.pl.

w szczególności przez przywracanie walorów lub utrzymanie stanu cennych siedlisk użytkowanych rolniczo oraz zachowanie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich, promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania, odpowiednie użytkowanie gleb i ochrona wód, ochrona zagrożonych lokalnych ras zwierząt gospodarskich i lokalnych odmian roślin uprawnych.

Obecny program rolnośrodowiskowy obejmuje 9 pakietów: rolnictwo zrównoważone, rolnictwo ekologiczne, ekstensywne trwałe użytki zielone (TUZ), ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000, ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000, zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie, zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie, ochrona gleb i wód, strefy buforowe. W ramach każdego pakietu znajdują się warianty rolnośrodowiskowe, które zawierają zestawy zadań, wykraczających poza obowiązujące podstawowe wymagania, i które nie pokrywają się z innymi instrumentami wspólnej polityki rolnej (WPR). Rolnicy uczestniczący w płatnościach rolnośrodowiskowych muszą przestrzegać norm i wymogów w zakresie wzajemnej zgodności⁶.

Wdrażanie programów rolnośrodowiskowych w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej nastąpiło w dwóch etapach. Pierwszy obejmował lata 2004–2006, drugi był realizowany w latach 2007–2013. Ma to związek z siedmioletnim okresem programowania w Unii Europejskiej.

1. Cel badań, metody i materiały

Celami przeprowadzonych badań było określenie roli realizowanych programów rolnośrodowiskowych w rozwoju gospodarstw zlokalizowanych na obszarach województwa zachodniopomorskiego, określenie stopnia zainteresowania, zdolności pozyskiwania oraz efektywności wykorzystania środków pomocowych w ramach programu rolnośrodowiskowego przez rolników, a także określenie barier we wdrażaniu oraz funkcjonowaniu programu rolnośrodowiskowego. Badania zostały wykonane w ramach projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki w 2011 r. Badaniami na podstawie doboru losowego, zo-

⁶ A. Pawlewicz, P. Bórawski, *Realizacja programu rolnośrodowiskowego w Polsce*, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu. w: „Roczniki Naukowe”, t. XV, z. 2, Poznań 2013.

stało objętych 375 rolników w województwie zachodniopomorskim. Kierując się pomocą pracowników ośrodków doradztwa rolniczego w Barzkowicach, do próby badawczej wybrano przede wszystkim rolników, którzy uczestniczyli w szkoleniach dotyczących realizacji programu rolnośrodowiskowego i innych formach aktywnej pomocy doradczej w tym zakresie. W trakcie doboru próby nie uwzględniono podziału na gminy. Uznano, że wytypowana zbiorowość jest reprezentatywna do przeprowadzenia badań właściwych. Praca jest oparta na podstawie danych empirycznych uzyskanych podczas badań terenowych o charakterze interdyscyplinarnych (ekonomicznym, socjologicznym, rolniczym). W pracy wykorzystano również dane Głównego Urzędu Statystycznego, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ośrodków doradztwa rolniczego itp.

2. Wyniki badań

Jak wynika z przeprowadzonych badań, zdecydowana większość respondentów (68,0%) posiadała gospodarstwa w strefach priorytetowych. Podstawowym źródłem informacji o programie rolnośrodowiskowym (92,8% beneficjentów) byli pracownicy ośrodków doradztwa rolniczego.

Rola ośrodków doradztwa rolniczego w promowaniu programów związanych z ochroną środowiska jest różnie postrzegana przez autorów poświęconych temu zagadnieniu publikacji. Z jednej strony jak twierdzą Zawisza i Kentzer (2004), jedną z ról doradztwa jest wspieranie zrównoważonego rozwoju. Wynikiem tego powinien być stan, w którym społeczność wiejska postrzega siebie jako część systemu biologicznego. W tym celu konieczne jest przygotowanie programów edukacyjnych, które wzbogacą wiedzę środowiskową rolników i będą stymulować ich postawy etyczne. Wyniki badań ww. autorów w woj. kujawsko-pomorskim wykazały, że doradcy aktywnie realizują powyższe założenia, zaś na przeszkodzie staje im przede wszystkim brak środków finansowych i niechęć rolników do zmian. Inne stanowisko reprezentują np. Marcysiak (2004) oraz Dembek i wsp. (2004), których zdaniem, doradcy nie dysponują wystarczającą wiedzą dotyczącą zagadnień środowiskowych, trudno jest więc oczekiwać, że przekażą ją rolnikom.

Na kolejnych miejscach rolnicy wymienili osoby z najbliższego otoczenia (16,8%) oraz prasę fachową (27,2%). Należy zauważyć, że Agencja Restruktu-

ryzacji i Modernizacji Rolnictwa (wśród wymienionych w tabeli 1), była źródłem informacji dla zaledwie 12,3% właścicieli badanych gospodarstw rolnych. Budzi to pewne zdziwienie, zważywszy, że jest to agenda rządowa zajmująca się bezpośrednio programem rolnośrodowiskowym.

Tabela 1

Źródło informacji o programie rolnośrodowiskowym

Wyszczególnienie	Województwo zachodniopomorskie	
	n	% respondentów
ODR	348	92,8
Osoby z najbliższego otoczenia	63	16,8
Prasa fachowa	102	27,2
ARiMR	46	12,3
Literatura fachowa	23	6,1
Internet	12	3,2
Studia	0	0,0
Inni beneficjenci	3	0,8
Izba Rolnicza	0	0,0
EKOLAND	2	0,5

Źródło: badania własne.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, beneficjenci programu rolnośrodowiskowego z obszarów objętych badaniami wybierali 7 spośród 9 dostępnych pakietów. Na podkreślenie zasługuje całkowity brak zainteresowania pakietami związanymi z wprowadzaniem stref buforowych oraz z ochroną zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk na i poza obszarami Natura 2000.

Wybór pozostałych sześciu pakietów przez beneficjentów był bardzo zróżnicowany, głównie ze względu na specyfikę obszaru badawczego oraz samych gospodarstw. Największą popularnością wśród beneficjentów cieszył się pakiet – ochrona gleb i wód, który wybrała blisko połowa respondentów, co również znajduje potwierdzenie w tendencjach ogólnokrajowych. Ten pakiet był najczęściej wybieraną opcją w Polsce. Kolejnymi, pod względem popularności były: rolnictwo ekologiczne (45,3%), ekstensywne trwałe użytki zielone (28% respondentów) oraz rolnictwo zrównoważone (9,1%). Znacznie mniejszym zainteresowaniem cieszyło się zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt i roślin (tabela 2).

Tabela 2

Pakiety wybierane przez respondentów

Wyszczególnienie	Województwo zachodniopomorskie	
	n	% respondentów
Rolnictwo zrównoważone	34	9,1
Rolnictwo ekologiczne	170	45,3
Ekstensywne trwałe użytki zielone	105	28,0
Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin	12	3,4
Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt	12	3,4
Ochrona gleb i wód	177	47,2
Strefy buforowe	0	0,0
Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk poza obszarami NATURA 2000	0	0,0
Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk na obszarach NATURA 2000	0	0,0

Źródło: badania własne.

Z badań własnych wynika, że głównym motywem przystąpienia do programu rolnośrodowiskowego były kwestie finansowe, a większość właścicieli gospodarstw rolnych (62,4%), którzy przystąpili do realizacji programu rolnośrodowiskowego była zdania, że otrzymywane kwoty były na satysfakcjonującym poziomie.

Analiza wariancji rang wykazała, że czynnikiem wpływającym na opinie respondentów na temat wysokości stawek była metoda produkcji stosowana w gospodarstwach badanych. Z analizy wynika, że najlepiej wysokość stawek ocenili właściciele gospodarstw ekologicznych. Wynika to zapewne z faktu, że w ich przypadku dotacje dotyczą całej prowadzonej przez nich produkcji, a nie, jak w przypadku gospodarstw konwencjonalnych, tylko pewnych jej elementów (rys. 1).

1 – ekologiczna, 2 – integrowana, 3 – konwencjonalna

1 – ecological, 2 – integrated, 3 – conventional

Rys. 1. Zależność między stosowaną metodą produkcji a opinią na temat płatności w programach RŚ

Źródło: badania własne.

Kolejnym czynnikiem, istotnie wpływającym na opinię beneficjentów programu rolnośrodowiskowego na temat otrzymywanych przez nich dotacji, był kierunek produkcji w ich gospodarstwach. Jak wynika z danych zawartych na rysunku 2, najmniej zadowoleni z wysokości stawek byli właściciele gospodarstw wyspecjalizowanych w produkcji zwierzęcej, najbardziej zaś rolnicy prowadzący produkcję roślinną. Jak wynika z rozmów przeprowadzonych z hodowcami, ich zdaniem stawki powinny wzrosnąć z takich powodów jak: wysokie ceny zakupu zwierząt z ras wytypowanych do objęcia ochroną (bydło polskie czerwone, konie huculskie i śląskie koniki polskie, owce wrzosówki i pomorskie) oraz równie wysokie koszty samej hodowli.

1 – wielokierunkowy, 2 – roślinny, 3 – zwierzęcy

1 – multifunctional, 2 – plant, 3 – animal

Rys. 2. Zależność między kierunkiem produkcji a opinią na temat płatności w programach RŚ

Źródło: badania własne.

Analiza wariancji rang wykazała również, że na opinię rolników miała wpływ powierzchnia posiadanych przez nich gospodarstw. Analiza wykazała, że wysokość stawek w największym stopniu satysfakcjonowała posiadaczy relatywnie mniejszych gospodarstw rolnych – do 15 ha. Właściciele gospodarstw większych, powyżej 15 ha byli zdania, że jednostkowe stawki powinny być podwyższone (rys. 3). Wynika to z faktu, że posiadacze małych gospodarstw traktowali uczestnictwo w programie przede wszystkim jako ważne, z ich punktu widzenia, źródło dodatkowego dochodu. Z uwagi na poziom intensywności produkcji nie musieli również wprowadzać ograniczeń związanych z programem na tak dużą skalę, jak było to w przypadku gospodarstw wielkoobszarowych.

1 – do 5 ha, 2 – 6–10 ha, 3 – 11–15 ha, 4 – 16–25 ha, 5 – 26–35 ha, 6 – 36–50 ha, 7 – pow. 50 ha

1 – to 5 ha, 2 – 6–10 ha, 3 – 11–15 ha, 4 – 16–25 ha, 5 – 26–35 ha, 6 – 36–50 ha, 7 – over 50 ha

Rys. 3. Zależność między powierzchnią gospodarstwa a opinią na temat płatności w programach RŚ

Źródło: badania własne.

Ci z beneficjentów programu rolnośrodowiskowego, którzy stwierdzili, że otrzymywane środki finansowe są zbyt niskie w stosunku do oczekiwań, ponoszonych nakładów czy ponoszonych strat, zostali poproszeni o określenie, jaki poziom stawek byłby dla nich satysfakcjonujący. Jak wynika z danych zawartych w tabeli 3, respondenci udzielili bardzo zróżnicowanych odpowiedzi. Największa grupa badanych chciałaby zwiększenia poziomu dopłat o 100%, kolejna pod względem wielkości o połowę. Blisko 5% właścicieli badanych gospodarstw, postulowało zwiększenie poziomu stawek, jednak bez podania konkretnych kwot (tabela 3).

Tabela 3

Opinia respondentów na temat płatności w programie rolnośrodowiskowym

Wyszczególnienie	Województwo zachodniopomorskie	
	n	% respondentów % respondents
wyższe o 100%	12	3,2
większe o 50%	11	2,9

Wyszczególnienie	Województwo zachodniopomorskie	
	n	% respondentów % respondents
Ogólnie wyższe bez wskazania wielkości	25	6,7
wyższe o 25%	25	6,7
1000,00 zł/ha	11	2,9
są zbyt małe w stosunku do nakładów	14	3,7
700,00 zł/ha	9	2,4
800,00 zł/ha	9	2,4
500–600 zł	8	2,1

Źródło: badania własne.

Podsumowanie

Jednym z najskuteczniejszych narzędzi stworzonych z myślą o ochronie środowiska na obszarach rolniczych w Unii Europejskiej jest program rolnośrodowiskowy. Jak wynika z badań własnych, podstawowym źródłem informacji o programie rolnośrodowiskowym były ośrodki doradztwa rolniczego. Istotne, jednak wskazywane przez mniejszą liczbę badanych, były informacje od innych beneficjentów oraz artykuły i publikacje zamieszczane w prasie fachowej. Na podkreślenie zasługuje niska pozycja w tej hierarchii Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która (zajmując się bezpośrednio programem) zajęła dopiero 4 miejsce. W tym kontekście należy się zastanowić czy wina leży po stronie Agencji i braku chęci lub umiejętności dotarcia z informacją do potencjalnych beneficjentów czy też po stronie rolników, którzy większym zaufaniem darzą znane im znacznie dłużej ośrodki doradztwa rolniczego.

Do najważniejszych motywów, którymi kierowali się respondenci przystępując do programu rolnośrodowiskowego należała możliwość pozyskania (w wielu wypadkach w łatwy sposób) dodatkowych środków finansowych. Motywy pozaekonomiczne były wskazywane już zdecydowanie rzadziej. Należały do nich przede wszystkim świadomość konieczności ochrony środowiska oraz sugestia doradcy lub osób z najbliższego otoczenia. W tych dwóch ostatnich przypadkach, przeważającym argumentem były najprawdopodobniej również kwestie finansowe.

W okresie prowadzenia badań terenowych polski program rolnośrodowiskowy składał się 9 pakietów. W przypadku respondentów, wybór pakietów był zróżnicowany w zależności od obszaru badawczego oraz typu gospodarstw.

Najczęściej wybieraną opcją była ochrona gleb i wód. Przeprowadzone badania dowiodły, że najważniejszym motywem wyboru pakietu była przede wszystkim wysokość dopłat. W tej sytuacji, zdaniem autora, konieczna jest zmiana systemu płatności w ramach poszczególnych pakietów. Zwiększeniu muszą ulec stawki przypisane do najrzadziej wybieranych (z uwagi na uwarunkowania formalne oraz trudności w realizacji), ale niezwykle ważnych z przyrodniczego punktu widzenia pakietów, takich jak ochrona zagrożonych gatunków ptaków na i poza obszarami Natura 2000 oraz tworzenie stref buforowych.

Literatura

- Dembek W., Dobrzyńska N., Liro A., *Problemy zachowania bioróżnorodności biologicznej na obszarach wiejskich w kontekście zmian wspólnej polityki rolnej*, Woda – Środowisko – Obszary Wiejskie, IMUZ 2010.
- Dwyer J., Baldock D., Beailby G., Bennett H., Lowe P., Ward N., *Comparative report; Europe's Rural Future*, w: *The Nature of Rural Development II*, Rural Development in Enlarging European Union, Brussels 2002.
- Marcysiak T., *Ośrodki doradztwa rolniczego wobec koncepcji rozwoju zrównoważonego*, w: *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich*, Wydawnictwo ATR Bydgoszcz 2004.
- Mosiej J., *Problemy rozwoju zrównoważonego w kształtowaniu obszarów wiejskich*, „Problemy Ekologii” 2006, nr 5.
- Mosiej J., Karczmarczyk A., *Środowiskowe uwarunkowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, w: *Stan i perspektywy rozwoju zrównoważonego*, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej 2006.
- Pawlewicz A., Bórawski P., *Realizacja programu rolnośrodowiskowego w Polsce*, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu. w: „Roczniki Naukowe”, t. XV, z. 2, Poznań 2013.
- Zawisza, S., Kentzer, K., *Działania ośrodków doradztwa rolniczego województwa kujawsko-pomorskiego na rzecz upowszechniania koncepcji zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa*, w: *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich*, Wydawnictwo ATR Bydgoszcz 2004.

Role of agri-environmental programs in agricultural farms development in Western Pomerania province

Summary

The paper presents role of agri-environmental programs in agricultural farms development in Western Pomerania province. The research, made in 2012 show that possibility of additional financial sources gaining is one of basic motives tending farmers to accession to the program and choosing the right packet. Non-economic motives (i.e. environment's protection in rural) were pointed strongly fewer. The most important motive to choose factor was the level of payment and possibility of its realization. In that situation it seems that it is necessary to change the system of payments in range of particular packets. The rates of payments in the rarest chosen but very important from the environmental points of view, packets must be increased, such like protection of threaten birds species in and out of Nature 2000 and creation of buffers.

Keywords: agri-environmental programs, agricultural farms, payments, sustainable developments, packets.

Translated by Bartosz Mickiewicz