

**Wojciech Gotkiewicz, Agnieszka Wojciechowska**

*Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie*

**SZANSE I BARIERY WDRAŻANIA PROGRAMU  
ROLNOŚRODOWISKOWEGO NA PRZYKŁADZIE GOSPODARSTW  
ROLNYCH Z POWIATU MŁAWSKIEGO**

*OPPORTUNITIES AND BARRIERS TO THE IMPLEMENTATION  
OF THE AGRI-ENVIRONMENT PROGRAM ON THE EXAMPLE OF FARMS  
FROM THE MUNICIPALITY OF MŁAWA*

**Słowa kluczowe:** ochrona środowiska, obszary wiejskie, gospodarstwo rolne, program rolnośrodowiskowy  
*Key words:* environmental protection, rural areas, farm, agri-environmental program

*JEL codes:* Q15, Q56, Q57

**Abstrakt.** Celem artykułu jest analiza i ocena czynników wpływających na małe zainteresowanie rolników programem rolnośrodowiskowym. Współczesne rolnictwo w znacznym stopniu przyczynia się do degradacji środowiska naturalnego. W celu zapobieżenia tego zjawiska UE stworzyła wiele instrumentów, w tym obligatoryjny program rolnośrodowiskowy. Z badań przeprowadzonych w 2016 roku w powiecie mławskim na dwóch grupach rolników (45 beneficjentów programu i 45 osobach, które do niego nie przystąpiły) wynika, że program jest narzędziem skutecznym, ale nie pozbawionym wad. Najważniejszą z nich jest zbyt duży nacisk kładziony na kwestie formalne, co powoduje, że wielu rolników, zwłaszcza starszych i gorzej wykształconych, obawia się przystąpienia do programu. Brakuje również badań, które jednoznacznie odpowiedziałyby na pytanie, czy i jak program wpływa na zachowanie zasobów przyrodniczych. Eliminacja tych barier z pewnością przyczyniłaby się do zwiększenia liczby beneficjentów programu, co przyczyniłoby się do jeszcze lepszej ochrony środowiska naturalnego.

## **Wstęp**

Ochrona środowiska naturalnego jest integralną częścią wspólnej polityki rolnej (WPR) Unii Europejskiej (UE). Przeprowadzona w 1992 roku reforma WPR zapoczątkowała działania prośrodowiskowe, które stały się wyznacznikiem dalszego rozwoju rolnictwa w krajach UE [Kucharska 2010]. Jednym z najlepszych instrumentów służących ochronie zasobów przyrodniczych na obszarach wiejskich jest program rolnośrodowiskowy. Pozwala on na prowadzenie produkcji rolniczej z jednoczesną ochroną środowiska naturalnego, co niemal idealnie wpisuje się w filozofię zrównoważonego rozwoju. Problem jednak w tym, że w Polsce pomimo 13 lat funkcjonowania programu jego beneficjentem jest zaledwie co dziesiąty rolnik.

Celem artykułu jest analiza i ocena czynników wpływających na małe zainteresowanie właścicieli gospodarstw rolnych podejmowaniem działań o charakterze rolnośrodowiskowym.

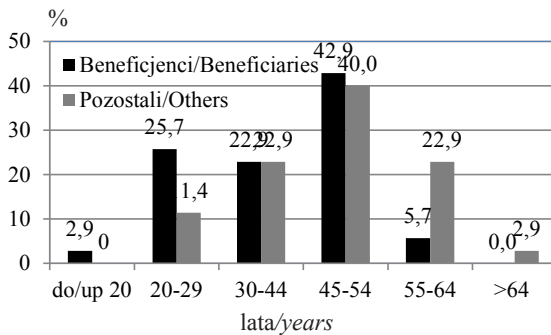
## **Materiał i metodyka badań**

Powiat mławski położony jest w województwie mazowieckim, a o jego rolniczym charakterze świadczy fakt, że użytki rolne zajmują aż 73% jego ogólnej powierzchni (86 199 ha). Największy udział mają grunty orne – 47,3%. Pozostałą część zajmują: grunty leśne – 19,6 % oraz grunty inne i nieużytki – 7,4%. Pomimo tak dużego udziału użytków rolnych, połowa powierzchni powiatu objęta jest ochroną w postaci obszarów chronionego krajobrazu (3 obiekty), rezerwatów (3) oraz stanowisk dokumentacyjnych i użytków ekologicznych [UMM 2012]. Badania terenowe przeprowadzono w 2016 roku i objęto nimi 45 rolników-beneficjentów programu

oraz 45 rolników, którzy nie zdecydowali się na wdrożenie działań rolnośrodowiskowych w swoich gospodarstwach. Beneficjenci programu zostali wytypowani losowo, a rolnicy z grupy porównawczej w sposób celowy (do badań wybrano gospodarstwa z tego samego obszaru, z którego pochodzili wylosowani beneficjenci). Podstawową metodą badawczą był wywiad bezpośredni z wykorzystaniem autorskiego kwestionariusza.

### Wyniki badań

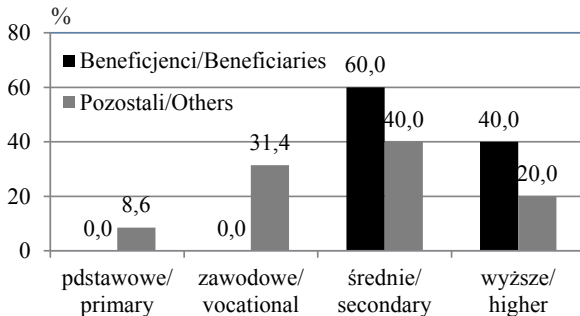
Jednym z istotnych czynników mających wpływ na realizację w gospodarstwach rolnych projektów, takich jak program rolnośrodowiskowy, są wiek i wykształcenie [http://www.modr.mazowsze.pl...], co potwierdzają również otrzymane wyniki badań. Średnia wieku beneficjentów programu wynosiła 40 lat, a pozostałych rolników 46 lat, co dosyć znacznie przekracza średnią dla obszarów wiejskich w Polsce, wynoszącą 35,3 lata [GUS 2015]. W obu przypadkach najliczniej reprezentowaną grupą byli rolnicy w wieku od 45 do 54 lat (odpowiednio 42,9 i 40%), ale należy zwrócić uwagę na fakt, że osoby do 20. roku życia miały wyraźną przewagę wśród beneficjentów, a osoby po 55. roku wśród pozostałych rolników (rys. 1).



Rysunek 1. Struktura wieku respondentów  
*Figure 1. Age structure of respondents*  
 Źródło: badania własne  
 Source: own study

Kolejnym czynnikiem mającym wpływ na zachowania innowacyjne rolników (a do takich bez wątpienia można zaliczyć przystąpienie do realizacji programu rolnośrodowiskowego) jest poziom wykształcenia [Michałek, Peszek 2012, Michałek, Kuboń 2009]. Wśród beneficjentów programu, największa grupa badanych (40%) miała wykształcenie średnie, a co trzeci – wyższe, co powoduje, że przewyższali oni pod tym względem średnią dla obszarów wiejskich w Polsce [GUS 2014]. Odmierna sytuacja wystąpiła w przypadku pozostałych rolników, mających w większości wykształcenie zawodowe – 34,1% oraz podstawowe (rys. 2).

Istotne różnice zaobserwowano w wielkości badanych gospodarstw, gdzie średnia powierzchnia gospodarstw beneficjentów wynosiła 42,6 ha, a pozostałych rolników 29,2 ha. Rozpatrując tę kwestię w przedziałach obszarowych, stwierdzono że w przypadku obu grup respondentów największą ich liczbą miała gospodarstwa o powierzchni od 11 do 20 ha (odpowiednio 28,6 i



Rysunek 2. Poziom wykształcenia respondentów  
*Figure 2. Education level of respondents*  
 Źródło: badania własne  
 Source: own study

42,9%). Uwagę zwraca duża przewaga beneficjentów w przypadku gospodarstw największych. Gospodarstwa o wielkości powyżej 51 ha posiadało ponad 36% beneficjentów i zaledwie niepełna 6% pozostałych rolników.

Otrzymane wyniki stoją w sprzeczności z opinią Adama Pawlewicza i Piotra Bórawskiego [2013], według których jednym z czynników wpływających na decyzję o przystąpieniu do programu rolnośrodowiskowego jest wielkość gospodarstwa. Ich zdaniem mała powierzchnia użytków rolnych ma wpływ na spełnianie warunków programów oraz na podejmowanie decyzji związanej z ograniczeniem działalności rolniczej, co powoduje, że przy niewielkich arealach środki finansowe związane z programem nie są motywujące do zmiany charakteru działalności.

W obu typach gospodarstw dominował wielokierunkowy model produkcji, gdyż na specjalizację zdecydowało się tylko nieco ponad 34% beneficjentów oraz 25% pozostałych rolników. Badania wykazały za to wyraźne różnice w poziomie produkcji rolniczej. Zarówno w przypadku produkcji zwierzęcej, jak i roślinnej wyraźnie dominowali beneficjenci programu. Mieli oni wyższą obsadę trzody chlewnej i bydła niż pozostali rolnicy, jak również uprawiali większą liczbę gatunków roślin na większych arealach niż pozostali właściciele gospodarstw rolnych (tab. 1).

Tabela 1. Produkcja zwierzęca i roślinna w badanych gospodarstwach  
Table 1. Animal and plant production in the surveyed farms

Wyszczególnienie/ <i>Specification</i>	Beneficjenci programu <i>Beneficiaries of the program</i>			Rolnicy niebędący beneficjentami/ <i>Farmers who are not beneficiaries</i>		
	średnia/ <i>average</i>	min.	max.	średnia/ <i>average</i>	min.	max.
<i>Produkcja zwierzęca [sztuki fizyczne]/Animal production [physical pieces]</i>						
Trzoda chlewna/ <i>Pigs</i>	36,2	11	100	20,0	20	20
Bydło/ <i>Cattle</i>	43,0	5	135	34,4	15	96
<i>Produkcja roślinna/Plant production [ha]</i>						
Zboża/ <i>Cereal</i>	24,6	1,2	100	-	-	-
Ziemniaki/ <i>Potatoes</i>	0,7	0,15	2	0,9	0,35	2
Buraki cukrowe/ <i>Sugar beets</i>	16,9	1,3	38	5,2	1,5	17
Strączkowe/ <i>Legumes</i>	37,9	0,3	120	-	-	-
Przemysłowe/ <i>Industrial plants</i>	32,7	4	100	8,2	5	12
Pastewne/ <i>Fodder plants</i>	8,7	4	15	5,2	2	11,2

Źródło: opracowanie własne  
Source: own study

Podstawowym motywem, który skłonił rolników do przystąpienia do programu była możliwość uzyskania dodatkowych środków finansowych (74,3% wskazań). Pozostałe czynniki, w tym przede wszystkim ochrona środowiska, wymieniane były relatywnie rzadziej. To że wdrażanie programu jest opłacalne potwierdzili pośrednio również ci respondenci, którzy nie zdecydowali się na jego realizację. Zaledwie 7 z nich stwierdziło, że brak zainteresowania programem wynikał z niekorzystnych warunków finansowych, główną barierą zaś były wymogi związane z wdrażaniem poszczególnych pakietów oraz biurokracja (tab. 2). Na istotne znaczenie czynnika finansowego wskazywał Zbigniew Brodziński [2008], którego zdaniem, rolnicy najchętniej wybierają pakiety, w których występuje najkorzystniejsza relacja nakładów pracy do stawek płatności.

Na istotne znaczenie czynnika finansowego wskazywał Zbigniew Brodziński [2008], którego zdaniem rolnicy najchętniej wybierają pakiety, w których występuje najkorzystniejsza relacja nakładów pracy do stawek płatności. Na barierę w postaci skomplikowanych wymogów formalnych, wskazywały m.in. Bożena Piechowicz [2006] oraz Małgorzata Borkowska i współautorzy [2013]. Ich zdaniem, główną przyczyną komplikującą realizację programu jest wypełnianie

Tabela 2. Motywy przystąpienia lub rezygnacji z udziału w programie  
 Table 2. *Motives of joining or resigning from the program*

Beneficjenci programu/ <i>Beneficiaries of the program</i>			Pozostali/ <i>Others</i>		
Motywy/ <i>Motives</i>	n	% badanych/ <i>respondents</i>	motywy/ <i>motives</i>	n	% badanych/ <i>respondents</i>
Korzyści finansowe/ <i>Economic benefits</i>	26	74,3	Zbyt duże wymagania/ <i>Too high requirements</i>	25	71,4
Dbłość o środowisko/ <i>Caring for the environment</i>	8	22,9	Biurokracja/ <i>Bureaucracy</i>	19	54,3
Poprawa żyzności gleb/ <i>Improvement of soil fertility</i>	3	8,6	Mała opłacalność/ <i>Low profitability</i>	7	20,0
Konsultacje/ <i>Consultation</i>	1	2,9			

Źródło: opracowanie własne  
 Source: own study

licznych wymogów formalno-prawnych oraz przeprowadzania kosztownych analiz chemicznych gleb. Potwierdzają to również kontrole prowadzone przez ARiMR. Jak wynika ze sprawozdania działalności ARiMR [2016, 2017], do najczęstszych uchybień należało posiadanie przez rolnika niekompletnego/niezgodnego z informacjami przekazanymi we wniosku i załącznikach planu działalności rolnośrodowiskowej oraz szkicu gospodarstwa rolnego. Negatywną rolę biurokracji potwierdza również to, że z grupy rolników, którzy nie zdecydowali się na wdrożenie działań rolnośrodowiskowych co trzeci rozważał taką możliwość, jednak ostatecznie podejmując decyzję o nieprzystąpieniu do programu.

Z uwagi na to, że najważniejszą kwestią związaną z wdrażaniem programu są środki finansowe, istotne było poznanie opinii rolników na temat stawek płatności przypisanych do poszczególnych pakietów. Otrzymane wyniki pokazały, że pomiędzy obiema grupami rolników istnieją bardzo wyraźne różnice. W grupie beneficjentów, wysokość dopłat satysfakcjonowała ponad dwie trzecie badanych, czyli prawie dokładnie tyle samo, ile było osób mających odmienne zdanie wśród pozostałych rolników. Pomimo faktu, że obowiązujące stawki są akceptowane przez relatywnie dużą grupę respondentów, rolnicy z obu grup byli zgodni, że konieczne jest wprowadzenie pewnych zmian. Ich zdaniem płatności powinny być zrównane z tymi, które obowiązują w innych krajach UE oraz rozszerzone na inne obszary działalności rolniczej, mającej wpływ na środowisko.

Wszyscy beneficjenci kontynuowali program rozpoczęty w 2007 roku. Badania wykazały jednak, że zdecydowana większość z nich wprowadziła znaczące zmiany, jeżeli chodzi o realizowane pakiety. Zmiany te wynikały z przyczyn niezależnych od beneficjentów (nowy PROW) lub była to inicjatywa samych respondentów. W tym pierwszym przypadku chodzi przede wszystkim o pakiety „Tworzenie stref buforowych” i „Rolnictwo ekologiczne”, których nie ma w programie na lata 2014-2020. W przypadku zmian, które wprowadzili sami rolnicy, uwagę zwraca bardzo znaczący wzrost popularności (o ponad 54%) pakietu „Cenne siedliska poza obszarami Natura 2000” oraz pakietu „Rolnictwo zrównoważone” (wzrost o 40%). Relatywnie niewielkiemu zmniejszeniu uległo jedynie zainteresowanie pakietem „Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000”. Pozostałe pakiety nie zostały wdrożone w żadnym z badanych gospodarstw. W żadnym z gospodarstw nie prowadzono badań mających na celu stwierdzenie, czy program ma jakikolwiek wpływ na środowisko. Jest to zjawisko niekorzystne, gdyż bez tego typu analiz bardzo trudno jest stwierdzić, czy ten instrument jest skuteczny z przyrodniczego punktu widzenia. Potwierdziła to pośrednio m.in. Katarzyna Brodzińska [2013], której zdaniem skuteczność działań na rzecz ochrony środowiska wprowadzonych w ramach programów rolnośrodowiskowych jest zależna od prawidłowego dopasowania przyjętych celów do warunków intensyfikacji rolnictwa, związanych z nim wartości przyrodni-

czych oraz zaleceń ochrony środowiska. Brak tego typu badań oczywiście nie deprecjonuje w żaden sposób programu, gdyż, zdaniem A. Pawlewicza i P. Bórawskiego [2013], świadectwem pozytywnego wpływu programów na środowisko jest popularyzowanie reguł dobrej praktyki rolnej, zmniejszenie udziału nawozów mineralnych oraz zachowanie siedlisk przyrodniczych.

### Wnioski

1. Do programu rolnośrodowiskowego przystępują głównie młodszy i lepiej wykształceni rolnicy. Wraz z wiekiem i malejącym poziomem wykształcenia rośnie niechęć właścicieli gospodarstw rolnych do podejmowania nowych wyzwań, której nie są w stanie zrównoważyć nawet potencjalne, dodatkowe korzyści ekonomiczne.
2. Nie potwierdziła się teza stawiana przez niektórych badaczy, według której beneficjentami programu są właściciele relatywnie małych gospodarstw. Przeprowadzone badania wykazały, że areal użytków rolnych znajdujący się w posiadaniu osób realizujących program jest niemal dwukrotnie większy od będącego własnością rolników, którzy nie zdecydowali się na przystąpienie do niego.
3. Podstawowym motywem skłaniającym rolników do działań rolnośrodowiskowych są środki finansowe. W związku z tym w gospodarstwach realizowano głównie te pakiety, w przypadku których występowała najkorzystniejsza relacja nakładów do uzyskiwanych wyników finansowych. Taka strategia jest bez wątpienia korzystna z punktu widzenia rolników i niekorzystna, jeżeli chce się zachować całość zasobów przyrodniczych na obszarach wiejskich.
4. Jak wykazały badania przeprowadzone wśród rolników, którzy nie zdecydowali się na przystąpienie do programu, najpoważniejszą barierą jest skomplikowana procedura przygotowawcza. W związku z tym należałoby zastanowić się nad jej uproszczeniem lub stworzeniem systemu, który cedowałby większość kwestii związanych z przygotowaniem dokumentacji na wyspecjalizowane instytucje.
5. Niezrozumiałą jest brak badań pokazujących wpływ programu na środowisko. Oczywiście nie jest to możliwe w przypadku wszystkich pakietów, ale są również takie (np. dotyczące ochrony ptaków), w których dzięki danym wyjściowym pozwalają oszczędzać, jak zmienia się liczebność populacji niektórych gatunków, dzięki prowadzeniu działań rolnośrodowiskowych.

### Literatura

- ARiMR. 2016. Sprawozdania z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2015 rok. Warszawa: Departament Analiz i Sprawozdawczości ARiMR.
- ARiMR. 2017. Sprawozdania z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2016 rok. Warszawa: Departament Analiz i Sprawozdawczości ARiMR.
- Borkowska Małgorzata, Maria Golinowska, Michał Kruszyński. 2013. „Program rolnośrodowiskowy – doświadczenia i opinie rolników”. *Journal of Research and Applications in Agricultural Engineering* 58 (3): 46-49.
- Brodzińska Katarzyna. 2013. „Racjonalizacja działań na rzecz ochrony środowiska w nowej perspektywie wdrażania WPR”. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 317: 141-150.
- Brodziński Zbigniew. 2008. „Wdrażanie programu rolnośrodowiskowego w opiniach doradców”. *Woda – Środowisko – Obszary Wiejskie* 8 (1): 51-59.
- GUS. 2014. *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2013 roku*. Warszawa: GUS.
- GUS. 2015. *Obszary wiejskie. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Olsztyn: GUS US w Olsztynie.
- Kucharska Agnieszka. 2010. „Przewodnik po programie rolnośrodowiskowym. Biblioteczka programu rolnośrodowiskowego 2007-2013”. Warszawa.
- Michałek Rudolf, Maciej Kuboń. 2009. „Postęp naukowo-techniczny i jego skutki społeczno-ekologiczne”. *Inżynieria Rolnicza* 1 (110): 207-212.
- Michałek Rudolf, Agnieszka Peszek. 2012. „Wykształcenie rolnika a wskaźnik postępu naukowo-technicznego i wskaźnik efektywności postępu”. *Inżynieria Rolnicza* 2 (136): 241-248.
- Pawlewicz Adam, Piotr Bórawski. 2013. „Realizacja programu rolnośrodowiskowego w Polsce”. *Roczniki Naukowe SERiA XV* (2): 271-276.

- Piechowicz Bożena. 2006. „Wykorzystanie środków Unii Europejskiej w sektorze rolno-żywnościowym”. *Roczniki Naukowe SERiA VIII* (4): 272-276.
- UMM. 2012. *Program ochrony środowiska miasta Mławy*. Mława: Urząd Miasta Mława.  
<http://www.modr.mazowsze.pl/porady-dla-rolnikow/tpr-inne/253-korzysci-z-realizacji-programu-rolnosrodowiskowego>.

### **Summary**

*The aim of this article is to analyze and evaluate the factors affecting the low level of interest of farmers in the agri-environment program. Modern agriculture is a significant contributor to environmental degradation. To prevent this, the EU has created many instruments, including a mandatory agri-environment program. Based on the research conducted in 2016 in the Mława County on two groups of farmers (45 beneficiaries of the program and 45 people who did not join it), the program is an effective tool, but not without defects. The most important of them is too much emphasis on formal issues, which causes many farmers, especially the older and less educated, to be afraid of joining the program. There is also a lack of research that will answer the question of whether and how the program affects the preservation of natural resources. Eliminating these barriers would certainly increase the number of beneficiaries of the program, thus contributing to an even better protection of the environment.*

Adres do korespondencji  
dr hab. Wojciech Gotkiewicz, prof. UWM (orcid.org/0000-0002-4485-9154)  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie  
Katedra Agrotechnologii, Zarządzania Produkcją Rolniczą i Agrobiznesu  
pl. Łódzki 2, 10-957 Olsztyn  
tel. (89) 523 32 60  
e-mail: wgot@uwm.edu.pl