

ROZDZIAŁ 18.

FUNKCJONOWANIE PROGRAMÓW ROLNOŚRODOWISKOWYCH
W POWIATACH SUBREGIONÓW KONIŃSKIEGO
I LESZCZYŃSKIEGO – ANALIZA PORÓWNAWCZA

Aleksander Grzelak, Marcin Kościelniak¹

Wstęp

Polityka prośrodowiskowa realizowana w ramach UE jest wyrazem poparcia dla określonych praktyk rolniczych, których celem jest ograniczenie nadmiernej intensyfikacji produkcji w gospodarstwach rolnych oraz ochrona środowiska, zachowanie krajobrazu wsi, jak również przeciwdziałanie zmianom klimatycznym. W Polsce programy rolnośrodowiskowe są elementem Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich i stanowią instrumenty finansowe służące zachęcaniu rolników do kontynuacji bądź stosowania praktyk, które powinny być czymś więcej niż zwykła dobra praktyka rolnicza². Działania rolnośrodowiskowe zapewniają integrację rozwoju gospodarki rolnej z ochroną środowiska i są także

¹ Dr hab. Aleksander Grzelak, prof. UE, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu; mgr Marcin Kościelniak, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

² A. Czudec, D. Zając, *Znaczenie programów rolnośrodowiskowych we wdrażaniu form wielofunkcyjnego rolnictwa*, „Roczniki Nauk Rolniczych” 2010, seria G, z. 3, s. 51–60.

instrumentem proekologicznego zagospodarowania przestrzeni rolniczej³, jak również pozwalają w części kompensować negatywne oddziaływanie rolnictwa na środowisko⁴. W literaturze tematu istnieje wiele opracowań odnoszących się do badań funkcjonowania programów rolnośrodowiskowych⁵. Podkreśla się w nich głównie kwestie ich wpływu na ekonomikę gospodarstw rolnych, otoczenie środowiskowe, wielofunkcyjność obszarów wiejskich, wartość produkcji, rozwój regionalny, czy kontekst instytucjonalny.

Obszary wiejskie, na których prowadzona jest działalność związana z rolnictwem są źródłem tworzenia dóbr prywatnych i publicznych. Pierwsze z nich regulowane są przez rynek w przeciwieństwie do drugich, na które mechanizmy rynkowe nie działają⁶. Zapotrzebowanie na dobra publiczne jest wynikiem oczekiwań mieszkańców danych społeczności, którzy chcą mieszkać i czerpać korzyści z interesującego krajobrazu o dużym

³ M. Biczkowski, *Programy rolnośrodowiskowe jako instrument proekologicznego zagospodarowania przestrzeni rolniczej*, [w:] *Uwarunkowania przyrodnicze a rozwój obszarów wiejskich*, S. Grykień, W. Hasiński, P. Tomczak (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007, s. 7–16.

⁴ E. Rodriguez, R. Sultan, A. Hilliker, *Negative Effects of Agriculture on Our Environment*, "The Traprock" 2004, t. 3, s. 8–32.

⁵ M.in.: O. Röhm, Dabbert S., *Integrating Agri-Environmental Programs into Regional Production Models: An Extension of Positive Mathematical Programming*, "American Journal of Agricultural Economics" 2003, nr 85(1), s. 254–265; R. Claassena., A. Cattaneo, R. Johansson, *Cost-effective design of agri-environmental payment programs: U.S. experience in theory and practice*, "Ecological Economics" 2008, nr 65(4), s. 737–752; C. Galler, C. von Haaren, C. Albert, *Optimizing environmental measures for landscape multifunctionality: Effectiveness, efficiency and recommendations for agri-environmental programs*, "Journal of Environmental Management" 2015, nr 151, s. 243–257; *Agri-environment schemes: impacts on the agricultural environment*, European Union – European Commission, Brussels 2017, https://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/AES_impacts_on_agricultural_environment_57si_en.pdf [data dostępu: 06.09.2019].

⁶ G. Niewęłowska, *Polski program rolnośrodowiskowy na tle programów Unii Europejskiej*, IEiGŻ-PIB, Warszawa 2013.

stopniu bioróżnorodności⁷. Z funkcjonowaniem gospodarstw rolnych powiązane są także efekty zewnętrzne, jako skutki prowadzonej działalności przez podmioty gospodarujące⁸. W rolnictwie mają one głównie charakter środowiskowy i są powiązane z dostępem do wody, utrzymaniem bioróżnorodności czy dostępem do powierzchni ziemi o odpowiedniej jakości. Praktyki rolnicze mogą wpływać w sposób pozytywny, bądź negatywny na środowisko naturalne w związku z wyżej wymienionymi elementami⁹. Efekty zewnętrzne w sektorze rolnym nie ograniczają się jedynie do kwestii związanych ze środowiskiem. Mogą one mieć również charakter społeczny związany z bezpieczeństwem żywności, dobrostanem zwierząt czy żywotnością obszarów wiejskich¹⁰.

Rolnictwo i obszary wiejskie wykazują duże zróżnicowanie w ujęciu przestrzennym. Wybór subregionów konińskiego i leszczyńskiego w niniejszym artykule podyktowany był tym, że znajdowały się one w zupełnie innej sytuacji historycznej i gospodarczej. Subregion leszczyński w całości był pod zaborem pruskim, natomiast koniński w większości należał do zaboru rosyjskiego. W konsekwencji odmienny był ich rozwój z perspektywy historycznej, pomimo ich wzajemnego sąsiedztwa. Tereny te w wyniku reformy administracyjnej stworzyły w 1975 roku osobne jednostki administracyjne tworząc sąsiednie województwa: konińskie i leszczyńskie. Kolejna reforma administracyjna z 1999 roku spowodowała, iż te subregiony zostały włączone do jednego województwa wielkopolskiego.

Celem rozdziału jest rozpoznanie i porównanie realizacji programów rolnośrodowiskowych w zakresie dynamiki i struktury w latach 2004–2016

⁷ S. Małazewska, *Środowiskowe dobra publiczne w rolnictwie i na obszarach wiejskich*, „Ekonomia i Środowisko” 2015, nr 1(52).

⁸ J. Zegar, *Racjonalność w rachunku ekonomicznym rolnictwa*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia” 2010, t. XLIV.

⁹ *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym, Produktywność wybranych form rolnictwa zrównoważonego*, K. Prandecki (red.), IERiGŻ – PIB, Warszawa 2014.

¹⁰ G. Niewęgłowska, *Koszty spełnienia warunków wzajemnej zgodności w polskich gospodarstwach rolnych*, IERiGŻ – PIB, Warszawa 2011.

w subregionie konińskim i leszczyńskim. W opracowaniu zostaną wykorzystane dane z Systemu Informacji Zarządczej ARiMR dotyczące programów rolnośrodowiskowych oraz Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 roku. Zakres przestrzenny badań odnosi się do subregionu konińskiego i leszczyńskiego. Pierwszy z wymienionych obejmuje powiaty: kolski, koniński, słupecki i turecki. Z kolei do subregionu leszczyńskiego należą: powiat gostyński, kościański, leszczyński, rawicki, wolsztyński. W artykule wykorzystano metodę porównawczą badanych zjawisk. Z tego względu w analizach dokonano agregacji danych (tabele 18.1.–18.2.) lub ocen odnoszących się do wieloletnich perspektyw budżetowych UE. Umożliwiło to syntetyczne porównanie badanych subregionów w zakresie funkcjonowania programów rolnośrodowiskowych, także z uwagi na to, że w początkowych latach (2004–2006) terminy składania wniosków w ramach programów rolnośrodowiskowych różniły się od tych z kolejnych lat. W efekcie utrudniałoby to analizy dla poszczególnych lat.

18.1. Wybrane charakterystyki dotyczące rolnictwa badanych subregionów

W subregionie konińskim powierzchnia gruntów rolnych wynosi ponad 390 tys. ha, z czego największy areał zajmują grunty orne (233 tys. ha) (60%). Z kolei w leszczyńskim znajduje się ponad 291 tys. ha użytków rolnych, z czego 250 tys. ha to grunty orne (86%). W subregionie konińskim znajduje się około 29,9 tys. gospodarstw rolnych, najwięcej w powiecie konińskim (11,2 tys.), a najmniej w słupeckim (4,6 tys.), w pozostałych powiatach liczba gospodarstw wynosiła średnio 7,5 tys. W leszczyńskim natomiast liczba gospodarstw była zdecydowanie niższa i sięgała 15,2 tys., a przeciętna liczba gospodarstw w powiatach wynosiła około 3,1 tys. W subregionie leszczyńskim zdecydowanie bardziej rozwinęta jest produkcja trzody chlewnej (900 tys. sztuk), z czego najwięcej w powiecie gostyńskim (251 tys.). Natomiast produkcja trzody chlewnej

w subregionie konińskim wynosiła 264 tys. sztuk, z czego największa produkcja ma miejsce w powiecie konińskim (95 tys.).

Również produkcja bydła była zdecydowanie większa w leszczyńskim i wynosiła 192 tys., natomiast w konińskim wyniosła 144 tys. sztuk bydła. Porównując powierzchnię użytków ekologicznych, można dostrzec, że większy obszar występuje w subregionie konińskim (1,1 tys. ha) natomiast w subregionie leszczyńskim tych obszarów jest ponadtrzykrotnie mniej (0,3 tys. ha).

Średnia liczba składanych wniosków o przyznanie płatności obszarowych w subregionie konińskim wynosiła w roku 2016 7,3 tys. aplikacji, co pozwoliło na uzyskanie 59 mln zł wsparcia. W subregionie leszczyńskim liczba złożonych wniosków była niższa i średnio wynosiła 3,9 tys., a kwota pomocy, jaką przyznano, to 58 mln zł. Zatem pomimo zdecydowanie większej liczby wniosków złożonych na terenie subregionu konińskiego kwoty całościowe płatności obszarowych są prawie identyczne. Wynika to z tego, iż na terytorium subregionu konińskiego znajduje się zdecydowanie więcej gospodarstw o znacznie mniejszym areale. Przeciętna wielkość gospodarstwa rolnego w subregionie konińskim wynosiła 9,2 ha użytków rolnych (UR), natomiast w subregionie leszczyńskim było to 16,8 ha UR.

Zróżnicowania pomiędzy analizowanymi subregionami istnieją także w przypadku plonów zbóż podstawowych. Średnie plony przykładowo w roku 2016 wynosiły 42,6 t/ha w subregionie leszczyńskim, a w konińskim było to 32,8 t/ha¹¹. Wielkości te wstępnie wskazują na to, że rolnictwo w subregionie leszczyńskim jest lepiej rozwinięte. Jest to konsekwencją bardziej intensywnego charakteru rolnictwa (specjalizacja w produkcji zwierzęcej – trzoda chlewna w leszczyńskim), wyższego poziomu kultury rolnej, lepszego rozwoju infrastruktury gospodarczo-społecznej¹² oraz

¹¹ Dane dotyczące rolnictwa w subregionie konińskim i leszczyńskim pochodzą z Powszechnego Spisu Rolnego 2010 oraz danych GUS.

¹² Więcej informacji na ten temat można znaleźć w: A. Czyżewski, K. Smędzik-Ambroży, *Intensywne rolnictwo w procesach specjalizacji i dywersyfikacji produkcji rolnej: ujęcie regionalne i lokalne*, PWN, Warszawa 2013.

korzystniejszych warunków agroprzyrodniczych¹³. W pewnym zakresie wynika to także z odmiennych ścieżek rozwoju rolnictwa, co jest jeszcze zapewne pokłosiem funkcjonowania pod różnymi zaborami. Odmiennie losy tych obszarów spowodowały stworzenie zróżnicowanych sposobów gospodarowania i użytkowania gruntów¹⁴. W zaborze pruskim procesy industrializacji przebiegały wcześniej i miały szerszy zasięg, co związane było z większym odpływem ludności rolniczej do przemysłu i dobrze rozwiniętych rynków zbytu. W konsekwencji stymulowało to koncentrację struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Obecnie w subregionie konińskim znacznie więcej jest małych rozdrobnionych gospodarstw nastawionych na produkcję roślinną, a w subregionie leszczyńskim wyraźniejsza jest specjalizacja w produkcji zwierzęcej i większa koncentracja struktury obszarowej. Istotnym czynnikiem aktywności producentów rolnych w ramach działań rolnośrodowiskowo-klimatycznych są obszary objęte programem NATURA 2000. Na terenie subregionu konińskiego zajmuje on 33,2% powierzchni UR natomiast w subregionie leszczyńskim jest to 31,6% arealu UR.

18.2. Wyniki badań

Podstawowymi zaletami programów rolnośrodowiskowych jest duży wybór pakietów, które mogą być realizowane na łąkach i pastwiskach, wysokość płatności oraz realna możliwość realizacji podjętych zobowiązań. Na terenach NATURA 2000 beneficjenci mogą w ramach prowadzonych

¹³ Przykładowo, w gminach subregionu leszczyńskiego wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej wynosi około 70, podczas gdy w gminach subregionu konińskiego prawie 55. *Zintegrowany system informacji o rolniczej przestrzeni produkcyjnej*, https://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/Tam_bylismy/Centrala/GIS/prezentacje/DZIEN_1_04_IUNG_GIS_w_rolnictwie_2015.pdf [data dostępu: 15.06.2019].

¹⁴ M. Halamska, H. Lamarche, M. Maurel, *Rolnictwo rodzinne w transformacji postkomunistycznej. Anatomia zmiany*, IRWiR PAN, Warszawa 2003, s. 184.

działań ochronnych później niż zwykle dokonać koszenia łąk. Sprzyja to również wzrostowi świadomości rolników na temat zrównoważonego rozwoju. Oprócz zalet występują także pewne mankamenty we wdrażaniu programów rolnośrodowiskowych. Chodzi tu o względnie złożony proces wdrażania, skomplikowane procedury wymagające posiadania obszernej dokumentacji oraz brak uwzględnienia różnic między regionami przy stosowaniu wymogów poszczególnych pakietów.

W subregionie konińskim (tabela 18.1.) średnia powierzchnia, do której przyznano Jednolitą Płatność Obszarową (JPO), wynosiła 66 tys. ha na powiat, a w leszczyńskim – 52 tys. ha. Areał związany z płatnościami rolnośrodowiskowymi wynosił przeciętnie 2,9 tys. ha na powiat w subregionie konińskim i 3 tys. ha w leszczyńskim. Można także odnotować, że na tle Wielkopolski, w subregionach konińskim i leszczyńskim udział procentowy składanych wniosków w ramach Płatności Rolnośrodowiskowych (PRŚ) był przeciętnie niższy. Jednocześnie w powiatach subregionu leszczyńskiego wyższa była powszechność tych programów (w porównaniu do subregionu konińskiego) i to pomimo nieco niższego udziału obszarów w ramach NATURA 2000. Wynikać to może z faktu, że rolnictwo na terenie subregionu leszczyńskiego ma większe znaczenie w kształtowaniu dochodów gospodarstw domowych rolników i stymuluje poszukiwanie różnych ścieżek rozwojowych. Różnice w sposobie użytkowania gruntów, prowadzenia produkcji roślinnej czy zwierzęcej wynikają m.in. z odmiennego sposobu gospodarowania na przestrzeni lat. Spowodowane to było m.in. tym, że analizowane subregiony znajdowały się w zupełnie innej sytuacji historycznej. Odmienne losy tych obszarów spowodowały stworzenie odmiennych sposobów gospodarowania i użytkowania gruntów. Chodzi tu o kwestie rozwoju przemysłu przetwórczego, infrastruktury gospodarczo-społecznej, sposobów (tradycji) dziedziczenia gospodarstw rolnych, struktury osadniczej i położenia względem rynków zbytu. Obecnie w subregionie konińskim znacznie więcej jest małych rozdrobnionych gospodarstw nastawionych na produkcję roślinną, a w subregionie leszczyńskim wyraźniejsza jest specjalizacja w produkcji zwierzęcej realizowana przez silniejsze ekonomicznie gospodarstwa.

Tabela 18.1. Powierzchnia i liczba wniosków, do których została przyznana płatność w ramach Jednolitej Płatności Obszarowej (JPO) oraz płatności rolnośrodowiskowe (PRŚ) w subregionach konińskim i leszczyńskim w latach 2004–2016*

Powiat	Średnioroczna powierzchnia JPO w latach 2004–2016	Średnioroczna powierzchnia PRŚ w latach 2004–2016	Udział powierzchni PRŚ w powierzchni JPO (%)	Średnia liczba wniosków JPO w latach 2004–2016	Średnia liczba wniosków PRŚ w latach 2004–2016	Udział składanych wniosków PRŚ w JPO (%)
Subregion koniński						
kolski	70 445	2 908	4,13	7 428	224	3,01
koniński	92 870	3 072	3,31	11 553	230	1,99
słupecki	56 039	4 438	7,92	4 721	301	6,38
turecki	49 096	1 367	2,78	6 754	158	2,35
Subregion leszczyński						
gostyński	55 209	2 898	5,25	3 573	133	3,72
kościański	59 551	2 811	4,72	2 742	77	2,80
leszczyński	51 292	2 409	4,70	3 174	132	4,17
rawicki	53 048	3 258	6,14	3 179	80	2,53
wolsztyński	37 803	3 618	9,57	3 083	267	8,67
Wielkopolska	1 718 502	155 468	9,05	122 843	7 248	5,9

* Powierzchnia i liczba złożonych wniosków w latach 2004–2016 dla Płatności Rolnośrodowiskowej została podana łącznie dla PRŚ 2004–2006, PRŚ 2007–2013, PRŚ 2014–2020 i RE 2014–2020.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Systemu Informacji Zarządczej ARiMR, Warszawa, luty 2019 .

Udział procentowy płatności PRŚ w relacji do płatności obszarowych w subregionie konińskim wynosił 5,4%, natomiast w subregionie leszczyńskim było to 7,1%, przy czym kwoty otrzymanego wsparcia finansowego z tytułu działania rolnośrodowiskowego w latach 2004–2016 były porównywalne i wynosiły średnio 3,1 mln zł za każdy rok (tabela 18.2.).

Tabela 18.2. Średnioroczna wysokość płatności bezpośrednich i rolnośrodowiskowych (PRŚ) w subregionach konińskim i leszczyńskim w latach 2004–2016 (w tys. zł)*

Powiat	Płatności bezpośrednie w latach 2004–2016	Płatności PRŚ w latach 2004–2016	Wysokość płatności PRŚ w relacji do płatności obszarowych (%)
Subregion koniński			
kolski	63 309, 6	3 421,1	5,4
koniński	81 082,9	3 213,9	3,96
słupecki	49 785, 9	4 109,6	8,25
turecki	42 577,8	1 674,5	3,93
Subregion leszczyński			
gostyński	50 659,2	3 836,7	7,57
kościański	53 328,9	1 701,9	3,19
leszczyński	44 469, 4	2 012,8	4,53
rawicki	48 619,2	3 627,7	7,46
wolsztyński	34 926,1	4 560,2	13,06
Wielkopolska	1 538 139,8	183 075,1	11,9

* Analogicznie jak w tabeli 18.1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Systemu Informacji Zarządczej ARiMR, Warszawa, luty 2019.

Związane jest to z relatywnie większym arealem UR w subregionie konińskim. Wyjątkowy jest tutaj przykład powiatu wolsztyńskiego, w którym relacja kwot płatności z programów PRŚ do płatności obszarowych wyniosła 13,06% i jest wyższa od średniej wojewódzkiej, która wynosiła 11,90%. Wynika to z faktu, iż na terenie tego powiatu znajduje się większy obszar użytków o cennych walorach przyrodniczych (blisko 33% powierzchni ogólnej tego powiatu).

Przedstawione wyżej różnice związane były z użytkowaniem gruntów, charakterem produkcji rolnej, uwarunkowaniami historycznymi, ale również z tym, że na terenie subregionu konińskiego znajdują się odkrywkowe kopalnie węgla brunatnego. Mają one znaczący wpływ na sposób gospodarowania na tym obszarze. Rozwijająca się działalność kopalni powodowała, że rolnicy musieli pozostawiać swoje tereny na rzecz kopalni. Skutkowało to zmniejszaniem się powierzchni UR, a po wykorzystaniu tych ziem przez kopalnie były one rekultywowane i zalesiane. Ponadto nie sprzyjało to rozwojowi rolnictwa i infrastruktury z nim związanej w sąsiedztwie kopalni odkrywkowych.

Podstawowym motywem skłaniającym rolników do aplikacji o środki z działań rolnośrodowiskowych jest aspekt finansowy. Najchętniej realizowane były te pakiety, w przypadku których występowała najkorzystniejsza relacja nakładów do uzyskanych kwot wsparcia. Chodzi o to, że producenci, realizując określone zobowiązania środowiskowe, otrzymują rekompensatę z tytułu ponoszonych kosztów. Badając liczbę otrzymanych dofinansowań dla poszczególnych pakietów w ramach programu rolnośrodowiskowego z lat 2007–2013 zauważymy, iż najpopularniejszym pakietem było „Rolnictwo zrównoważone”, gdzie w skali Wielkopolski otrzymano ponad 400 dofinansowań (tabela 18.3.). Dużym zainteresowaniem cieszyły się także działania: „Ochrona gleb i wód” oraz „Ekstensywne trwałe użytki zielone”.

W subregionie konińskim pozytywnie wyróżniali się producenci rolni z powiatu kolskiego i słupeckiego, a w przypadku subregionu leszczyńskiego w powiecie wolsztyńskim. Popularność tych pakietów związana była z relatywną łatwością w realizacji zobowiązań. Ważnym elementem

stanowiącym o popularności tych pakietów był także fakt istnienia określonych zasobów przyrodniczych (użytki zielone) determinujących aktywność gospodarstw rolnych w tym zakresie.

Tabela 18.3. Średnioroczna liczba otrzymanych pakietów z działań PRŚ i PRŚK w latach 2007–2016 w subregionie konińskim i leszczyńskim*

Program rolnośrodowiskowy 2007–2013										
Powiat/ Pakiet	Pakiet 1	Pakiet 2	Pakiet 3	Pakiet 4	Pakiet 5	Pakiet 6	Pakiet 7	Pakiet 8	Pakiet 9	Łączna liczba przyznanych pakietów
Subregion koniński										
kolski	128	23	116	10	41	10	6	237	0	571
koniński	62	32	106	13	41	7	12	258	0	531
słupecki	124	7	188	4	44	6	13	220	0	606
turecki	52	29	50	29	1	8	10	174	0	353
Razem	366	91	460	56	127	31	41	889	0	2061
Subregion leszczyński										
gostyński	83	3	11	7	4	1	4	166	1	280
kościański	15	6	27	4	5	1	6	70	0	134
leszczyński	8	8	35	7	9	0	6	101	2	176
rawicki	11	3	19	10	7	0	4	96	0	150
wolsztyński	40	9	185	9	18	9	2	255	0	527
Razem	157	29	277	37	43	11	22	688	3	1267

ROZDZIAŁ 18.

Program rolnośrodowiskowy 2014–2020**

Powiat/ Pakiet	Pakiet 1	Pakiet 2	Pakiet 3	Pakiet 4	Pakiet 5	Pakiet 6	Pakiet 7	Łączna liczba przyznanych pakietów
Subregion koniński								
kolski	8	0	0	10	1	0	5	24
koniński	2	0	0	13	1	0	3	19
słupecki	4	1	1	33	2	0	2	43
turecki	2	0	0	3	15	0	2	22
Razem	16	1	1	59	19	0	12	108
Subregion leszczyński								
gostyński	2	23	0	1	0	0	0	26
kościański	0	0	0	1	1	0	4	6
leszczyński	0	5	0	3	4	0	2	14
rawicki	2	6	0	3	1	0	1	13
wolsztyński	0	2	0	4	3	0	1	10
Razem	4	36	0	12	9	0	8	69

* W tabeli przedstawiono dane dotyczące liczby złożonych szczegółowych wniosków dla PRŚ 2007–2013 oraz łącznie dla PRŚK i RE 2014–2020. Nie uwzględniono PRŚ 2004–2006 z uwagi na brak dostępnych danych dla poszczególnych pakietów. W PROW 2007–2013 były to: Pakiet 1: „Rolnictwo zrównoważone”, Pakiet 2: „Rolnictwo ekologiczne”, Pakiet 3: „Ekstensywne trwałe użytki zielone”, Pakiet 4: „Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami NATURA 2000”, Pakiet 5: „Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach NATURA 2000”, Pakiet 6: „Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie”, Pakiet 7: „Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie”, Pakiet 8: „Ochrona gleb i wód”, Pakiet 9: „Strefy buforowe”. W przypadku PROW 2014–2020 są to: Pakiet 1: „Rolnictwo zrównoważone”, Pakiet 2: „Ochrona gleb i wód”, Pakiet 3: „Zachowanie sadów

tradycyjnych odmian drzew owocowych”, Pakiet 4: „Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach NATURA 2000”, Pakiet 5: „Cenne siedliska poza obszarami NATURA 2000”.

** W tabeli zaprezentowano liczby pakietów z początkowej fazy programu rolnośrodowiskowego na lata 2014–2020, w związku z tym udział procentowy przyznanych pakietów w stosunku do liczby wniosków JPO jest na tak niskim poziomie. Ponadto najpoważniejszą barierą jest skomplikowana procedura przygotowawcza oraz podejmowanie wieloletnich zobowiązań. Prowadzi to do wybierania głównie tych pakietów, w przypadku których występowała najkorzystniejsza relacja nakładów do uzyskiwanych wyników finansowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Systemu Informacji Zarządczej ARIMR, Warszawa, luty 2019.

Kolejna perspektywa 2014–2020 przyniosła zmiany, ponieważ dotychczasowe wsparcie rolnośrodowiskowe podzielono na płatność rolnośrodowiskowo-klimatyczną oraz rolnictwo ekologiczne. Najczęściej aplikowano o pakiet 4 „Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach NATURA 2000”, w którym otrzymano dofinansowanie 59 razy w subregionie konińskim. Drugim pod względem powszechności był pakiet 1 „Rolnictwo zrównoważone”, w którym otrzymano dofinansowanie 16 razy w subregionie konińskim. W subregionie leszczyńskim najczęściej aplikowano o pakiet 2 – 36 razy i pakiet 4 – 12 razy. Działania te cieszyły się sporym zainteresowaniem ze względu na dość łatwy, nieskomplikowany sposób pozyskiwania środków, jak również z uwagi na duży udział łąk i pastwisk w badanych subregionach. Działanie „Rolnictwo ekologiczne” było zdecydowanie mniej popularne wśród beneficjentów. Słabe zainteresowanie tym działaniem wynikało ze skomplikowanym procedur i wymogów, które muszą spełnić beneficjenci programu. Barierami tym są m.in.: zgłoszenie się do upoważnionej jednostki certyfikującej i dokonanie zgłoszenia podjęcia działalności w zakresie rolnictwa ekologicznego, posiadanie 5-letniego planu działalności ekologicznej opracowanego przez uprawnionego doradcę rolnośrodowiskowego, czy brak możliwości przekształcania występujących w gospodarstwie Trwałych Użytków Zielonych (TUZ). Jednak pomimo dość restrykcyjnych wymogów w subregionie konińskim składano zdecydowanie więcej wniosków z uwagi na większą liczbę terenów NATURA 2000, co sprzyjało prowadzeniu działalności ekologicznej.

W pierwszych latach funkcjonowania programu rolnośrodowiskowego 2014–2020 miało miejsce zdecydowanie słabsze zainteresowanie wsparciem z tego źródła. W związku z tym, w gospodarstwach realizowane są głównie te pakiety, w przypadku których występowała najkorzystniejsza relacja nakładów do uzyskiwanych wyników finansowych. Najważniejszą barierą jest skomplikowana procedura przygotowawcza uzyskania wsparcia. Nie bez znaczenia jest także obniżona atrakcyjność ekonomiczna w przypadku tych programów ze względu na wymogi wyższych kwot zwrotu tego wsparcia w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości. Udział procentowy płatności rolnośrodowiskowej względem JPO dla perspektywy 2014–2020 w subregionie konińskim i leszczyńskim dotychczas jest na niskim poziomie nieprzekraczającym 0,5%, odpowiednio 0,46% dla konińskiego i 0,44% dla leszczyńskiego¹⁵.

Podsumowanie

Podsumowując funkcjonowanie programów rolnośrodowiskowych w subregionie konińskim i leszczyńskim w latach 2004–2016 można zauważyć pewne różnice i podobieństwa. Różnice wynikają przede wszystkim z odmiennych uwarunkowań historycznych, istniejących zasobów przyrodniczych, jak i innego poziomu kultury rolnej. Na terenie subregionu konińskiego znajduje się zagłębie energetyczno-węglowe, co również miało wpływ na sposób użytkowania gruntów oraz prowadzenie produkcji roślinnej i zwierzęcej. Producenci rolni obu terenów wybierali podobne działania w ramach płatności rolnośrodowiskowych, co skutkowało ukierunkowaniem części produkcji rolnej na ochronę środowiska i zrównoważony rozwój. W subregionie konińskim i leszczyńskim najczęściej wybieranymi pakietami były: „Rolnictwo zrównoważone”, „Ochrona gleb i wód” oraz

¹⁵ Dla porównania w perspektywie 2007–2013 udziały te przekraczały przeciętnie 8% dla badanych subregionów.

„Ekstensywne trwałe użytki zielone”. Podobną sytuację odnotowano dla województwa wielkopolskiego.

Pomimo iż w subregionie konińskim zostało złożonych więcej wniosków z tytułu programów rolnośrodowiskowych, to wyższą kwotę dofinansowania otrzymali producenci z subregionu leszczyńskiego. Wynikało to ze znacznie większej liczby małych gospodarstw otrzymujących niższe płatności w subregionie konińskim. Wpływ na taki stan rzeczy miała również kopalnia węgla brunatnego ulokowana na terenach znajdujących się w powiecie konińskim – konińskie zagłębie energetyczne. Nieco wyższą aktywność (w sensie względnej powszechności, jak i wyższego udziału kwot płatności rolnośrodowiskowych w wartości JPO) pozyskiwania środków w ramach programów rolnośrodowiskowych dla okresu 2004–2016 odnotowano w subregionie leszczyńskim. W jego obrębie zauważymy także występowanie większego zróżnicowania między powiatami w badanym okresie, jeśli chodzi o aktywność w aplikowaniu o programy rolnośrodowiskowe. Wynikać to może z tego, że rolnictwo ma tu relatywnie większe znaczenie w kształtowaniu dochodów gospodarstw domowych rolników i stymuluje to poszukiwanie różnych ścieżek rozwojowych, tj. z jednej strony, intensywnego działania, a z drugiej – możliwości pozyskania środków wsparcia sprawiają, że na tym obszarze istnieje także zainteresowanie bardziej zrównoważonym gospodarowaniem.

Najpoważniejszą barierę w rozwoju programów rolnośrodowiskowych stanowią skomplikowane procedury przygotowawcze, zwiększenie wymogów restrykcyjności finansowej, zmieniające się wymogi prawno-organizacyjne w trakcie realizacji zobowiązań czy niedostateczna wiedza i świadomość wśród rolników¹⁶. W związku z tym w kolejnej perspektywie budżetowej UE należałoby uprościć procedury dotyczące działań w ramach programów rolnośrodowiskowych w przyszłym PROW na lata 2020–2027, jak również w jeszcze szerszym zakresie uwzględnić kontekst zmian klimatycznych.

¹⁶ Konkluzja ta nie wynika bezpośrednio z przeprowadzonych badań, a z doświadczeń zawodowych jednego z autorów artykułu.