

Adam Wąs, Joanna Jaroszewska

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy
e-mail: adam.was@ierigz.waw.pl, joanna.jaroszewska@ierigz.waw.pl

PIERWSZE ZMIANY W POLSKIM ROLNICTWIE PO WPROWADZENIU MECHANIZMU „ZAZIELENIEŃ”

THE FIRST EFFECTS OF GREENING ON POLISH AGRICULTURE

DOI: 10.15611/pn.2017.487.29

JEL Classification: Q15, Q18, Q01

Streszczenie: W 2015 roku Wspólna Polityka Rolna została zmodyfikowana poprzez wprowadzenie tzw. zazielenienia. Zmiana ta polegała na uzależnieniu części dopłat bezpośrednich od realizacji przez rolnika praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska. Ze względu na dużą elastyczność tego instrumentu efekt jego wdrożenia nie był w pełni przewidywalny. Autorzy uznali za celowe sprawdzenie, czy w wyniku zmiany systemu dopłat bezpośrednich dokonano zmian w gospodarstwach rolnych w polskim rolnictwie. Analizą objęto lata 2013-2015. W wyniku przeprowadzonej analizy wykazano, iż mechanizm ten objął niewielki procent polskich gospodarstw, ale stosunkowo duży obszar powierzchni gruntów ornych w Polsce. Rolnicy pod wpływem zmian WPR, wbrew wcześniejszym przewidywaniom, nie zmniejszyli powierzchni gruntów ornych pod zasiewami w celu wydzielenia obszarów proekologicznych, a przeciwnie – zwiększyli ją kosztem gruntów ugorowanych. Ponadto znacznie zwiększyli obszar zasiewów upraw wiążących azot (wybrane rośliny strączkowe i paszowe), które zgodnie z założeniami reformy WPR stanowią ekwiwalent obszarów proekologicznych.

Słowa kluczowe: zazielenienie, dopłaty bezpośrednie, obszary proekologiczne, struktura zasiewów.

Summary: In 2015 the Common Agricultural Policy was modified by introducing the so-called greening. This change consisted in making the direct subsidy part dependent on the farmer implementing agricultural practices beneficial to the climate and the environment. Due to the great flexibility of this instrument, the effect of its implementation was not fully predictable. The authors considered it an intentional verification that the change of the direct subsidy system also changed the structure of sowing in Polish agriculture. The analysis covered the years 2013-2015. As a result of the analysis it was shown that CAP reform covered small percentage of Polish farms but a relatively large area of arable land in Poland. However, farmers, contrary to previous forecasts, did not reduce the area of arable land under sowing to fulfil requirements of introduction of Ecological Focus Area. Actually the sowing area was

increased at the expense of fallow land. In addition, farmers significantly increased the area of protein crops (selected legumes and feedstuffs) which could be used as an equivalent of EFA.

Keywords: greening, direct payments, Ecological Focus Areas, sown area.

1. Wstęp

Wraz z objęciem instrumentami WPR rolnictwo polskie stało się podmiotem rolnictwa unijnego, a co za tym idzie realizuje jej cele oraz jest beneficjentem znacznych kwot środków z tego tytułu. W tym czasie zmianie ulegały instrumenty wspierania dochodów w rolnictwie. Ewolucywały one od dopłat zależnych od potencjału produkcyjnego, poprzez stopniowe uzależnienie wsparcia finansowego producentów rolnych od spełniania przez nich norm ochrony środowiska, jakości żywności i dobrostanu zwierząt. Czyli dopłaty bezpośrednie obok funkcji wspierania dochodów rolniczych zaczęły pełnić również dodatkową funkcję, opłaty za dostarczanie przez rolnictwo dóbr publicznych [Wilkin 2010]. W ramach ostatniej reformy wprowadzono tzw. zazielenienie WPR, które w części uzależniło wsparcie produkcji rolniczej od spełnienia wybranych warunków środowiskowych. Celem ich było zwiększenie pozytywnych efektów zewnętrznych generowanych przez rolnictwo. Jednym z nowych obowiązków dla rolników była konieczność wydzielenia obszarów proekologicznych (EFA) w gospodarstwach. Instrument ten charakteryzuje się dużą elastycznością, zarówno na poziomie krajowym (możliwe dostosowania do warunków krajowych), jak i na poziomie gospodarstw (możliwy wybór określonej praktyki rolniczej przez rolnika – szerzej w rozdziale poświęconym charakterystyce mechanizmu). Uznano za stosowne zbadanie zakresu zmian, jakich polscy rolnicy, korzystając z elastyczności mechanizmu EFA, dokonali w swoich gospodarstwach w celu dostosowania gospodarstw do nowych wymagań stawianych przez WPR.

2. „Zazielenienie” płatności bezpośrednich

Zgodnie z obowiązującym trendem w nowej perspektywie budżetowej na lata 2014-2020 wprowadzono „zazielenienie” WPR. Celem „zazielenienia” WPR była poprawa stanu środowiska poprzez określone praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska. Dodatkowe warunki konieczne do spełnienia przez rolników w celu otrzymania „zielonej” części dopłat bezpośrednich, stanowiącej około 30% łącznej kwoty dopłat, można je podzielić na trzy grupy. Dotyczą one kolejno¹ dywersyfikacji upraw, przeznaczenia gruntów ornych na obszary proekologiczne (*Ecological Focus Areas* – EFA) i trzeci wymóg dotyczy trwałych użytków zielonych (TUZ).

¹ Więcej szczegółów dotyczących mechanizmu zazielenienia w Polsce dostępnych jest na stronie internetowej ARiMR, <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/platnosci-bezposrednie/platnosc-za-zazielenienie-w-roku-2015.html>.

W pracy uwagę skupiono na skutkach wydzielenia obszarów proekologicznych. Jeszcze przed wprowadzeniem reformy, na podstawie analizy danych FADN ustalono, że polskie gospodarstwa w zdecydowanej większości spełniają wymóg dywersyfikacji upraw [Czekaj, Majewski, Wąs 2014]. Jednocześnie wymóg wyłączenia 5% gruntów ornych z uprawy wzbudzał największą wątpliwość co do skutków jego wprowadzenia. Oczekiwano ograniczenia produkcji, co przyczyniłoby się do zmniejszenia produkcji żywności w UE, a to w aspekcie prognoz wzrostu liczby ludności [Population Reference Bureau 2016] może wpłynąć negatywnie na bezpieczeństwo żywnościowe państw UE [Raport 2012]. Badania te również dowodziły, iż powstanie presja na środowisko w innych częściach świata, aby uzupełnić ewentualnie w ten sposób zmniejszoną produkcję żywności w Europie.

Wymogi dotyczące obszarów proekologicznych (*Ecological Focus Areas* – EFA) są skierowane do rolników, którzy posiadają ponad 15 ha gruntów ornych. Wymóg zobowiązuje ich do przeznaczenia co najmniej 5% gruntów ornych na obszary proekologiczne. Celem ustalenia tych obszarów jest w szczególności ochrona i zwiększenie różnorodności biologicznej w gospodarstwach [Regulation 2016]. Obszary te z założenia mają sprzyjać ochronie wód oraz siedlisk fauny i flory oraz obejmować elementy krajobrazu wsi, takie jak grunty ugorowane, zalesienia, zadrzewienia, strefy buforowe, pasy kwalifikujących się hektarów wzdłuż granic lasu, zagajniki o krótkiej rotacji, międzyplony i pokrywę zieloną oraz uprawy wiążące azot. W przypadku tego wymogu państwa członkowskie mają dużą swobodę w określaniu zasad spełnienia warunku dotyczącego utrzymywania na użytkach rolnych obszaru proekologicznego. Kraje decydują o możliwych do zastosowania przez rolnika tzw. praktykach równoważnych, którymi rolnik może posłużyć się zamiast wyłączenia gruntów z uprawy. Elastyczność mechanizmu powoduje, iż od decyzji rolnika zależy, jakie działania podejmie on w celu wypełnienia postawionego warunku przeznaczenia 5% gruntów rolnych na EFA. Decyzja rolnika może spowodować także zmianę lub kontynuację dotychczasowych praktyk rolniczych w gospodarstwie. Decyzja ta również będzie warunkowała zróżnicowany wpływ tego mechanizmu na środowisko [Hart 2015; Underwood, Tucker 2016; Hart, Baldock, Buckwell 2016]. Pierwsze badania w zakresie wyznaczenia obszarów proekologicznych sugerują, iż mają one charakter rolniczy. Aż na 73,1% obszarów zadeklarowanych jako EFA uprawia się uprawy wiążące azot oraz międzyplony [Komisja Europejska 2016].

3. Cele i metodologia

Głównym celem niniejszej pracy jest weryfikacja efektu wprowadzenia zazielenienia w Polsce w odniesieniu do obszaru użytkowanego rolniczo oraz struktury zasiewów, zwłaszcza zasiewów roślin wyszczególnionych w mechanizmie zazielenienia – jako potencjalny obszar proekologiczny, tj. roślin wiążących azot, oraz gruntów ugorowanych potencjalnie wyznaczonych przez rolnika jako obszary proekologiczne. Zmiany przeanalizowano zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym.

W analizie do zbadania oddziaływania mechanizmu zazielenienia na strukturę użytków rolnych w rolnictwie polskim wykorzystano dane Głównego Urzędu Statystycznego GUS za lata 2013-2015 [GUS, 2014, 2015, 2016]. Biorąc pod uwagę, iż na poziomie regionalnym w Polsce występują istotne różnice o społeczno-ekonomicznym charakterze gospodarki i rolnictwa oraz dysproporcje spowodowane odmiennymi warunkami przyrodniczymi i różną organizacją gospodarstw rolnych [Krasowicz, Kopiński 2006], uznano za właściwe przeprowadzenie analizy wpływu instrumentu zazielenienia również na poziomie regionalnym NUTS 2 (województwa).

4. Zazielenienie w polskim rolnictwie

W Polsce w 2015 roku z mechanizmu zazielenienia, ze względu na strukturę obszarową, mogło zostać wyłączonych aż 72,9% gospodarstw dysponujących 25,5% gruntów ornych (gospodarstwa o powierzchni GO poniżej 10 ha). Odpowiada za to duże rozdrobnienie struktury obszarowej polskiego rolnictwa. Obszar gruntów ornych, który mógł zostać objęty wyznaczeniem obszarów proekologicznych, wynosił 6 832 943 ha, które stanowią ok. 63% ogółu gruntów ornych w Polsce należących do 16% gospodarstw (gospodarstwa powyżej 15 ha) (tab. 1).

Tabela 1. Gospodarstwa posiadające grunty orne (liczba) oraz grunty orne potencjalnie objęte mechanizmem obszarów proekologicznych

Wyszczególnienie	Gospodarstwa		Grunty orne	
	liczba	%	ha	%
Ogółem	1 235 137	100,0	10 887 020	100,0
< 10 ha gruntów ornych	900 132	72,9	2 780 962	25,5
> 15 ha gruntów ornych	197 697	16,0	6 832 943	62,8
w tym 5% wyłączenie z użytkowania gruntów ornych	9 885	0,8	341 647	3,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie [GUS 2016].

Oznacza to, iż wymagania dotyczące wyznaczenia obszarów proekologicznych mogą dotyczyć stosunkowo niewielkiej grupy rolników, ale samym mechanizmem może być objęta znaczna część gruntów ornych w Polsce. Na zmiany w strukturze rolniczego użytkowania ziemi znaczący wpływ miało przystąpienie Polski do UE i objęcie jej regulacjami WPR [Głębocki 2014]. Decyzje rolników w tym zakresie są warunkowane dopłatami preferującymi określone użytki rolne i sposoby ich wykorzystania. Odnajduje to potwierdzenie w zmianach, jakie zaszły również w 2015 roku. Najistotniejsze zmiany w tymże roku miały miejsce w obrębie gruntów ornych. Rolnicy znacznie zwiększyli powierzchnię gruntów pod zasiewami, kosztem powierzchni ugorowanej² (tab. 2). Zmiany te w skali kraju dotyczyły po-

² Grunty ugorowane – to grunty niewykorzystane do celów produkcyjnych, ale utrzymywane według zasad dobrej kultury rolnej, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska [GUS 2016].

wierzchni powyżej 330 tys. ha, czyli niespełna 5% GO w gospodarstwach powyżej 15 ha. Oznacza to, iż rolnicy uznali za korzystne, w danych warunkach, powiększenie obszaru użytkowanego produkcyjnie. W 2015 rolnicy ograniczyli powierzchnię użytków rolnych o 13,1 tys. ha, zwiększając powierzchnię pod lasami i gruntami leśnymi o 32 tys. ha. Kierunek powyżej opisanych zmian różnił się od tych zaobserwowanych w 2014 roku. W 2014 w porównaniu z rokiem 2013 rolnicy powiększyli powierzchnię użytków rolnych o 1% (o 146,3 tys. ha) poprzez zmniejszenie powierzchni pod lasami i gruntami leśnymi o 12,7% (tj. o 132 tys. ha) oraz pozostałych użytków rolnych³ o 33% (tj. o 65 tys. ha). Wówczas rolnicy równomiernie powiększyli zarówno obszar pod zasiewami (o 141 tys. ha), jak i obszar ugorowany (127 tys. ha). Ostatecznie w 2015 roku wzrósł udział powierzchni pod zasiewami o 2,3 p.p. i zmniejszył się udział gruntów ugorowanych o 2,4 p.p.

Tabela 2. Użytkowanie gruntów w gospodarstwach rolnych w Polsce w latach 2013–2015

Powierzchnia	Powierzchnia w tys. ha			Różnica w tys. ha		Dynamika	
	2013	2014	2015	2014/ 2013	2014/ 2015	2014 /2013	2015/ 2014
Ogółem	16289,9	16307,3	16297,7	17,4	-9,7	100,1	99,9
użytków rolnych ogółem	14412,1	14558,4	14545,3	146,3	-13,1	101,0	99,9
użytków rolnych w dobrej kulturze	14212,9	14424,2	14398,2	211,4	-26,0	101,5	99,8
gruntów ornych	10627,4	10895,1	10887,0	267,7	-8,1	102,5	99,9
pod zasiewami	10278,9	10419,9	10753,0	141,0	333,0	101,4	103,2
gruntów ugorowanych	348,6	475,2	134,1	126,7	-341,1	136,3	28,2
ogrodów przydomowych	31,9	33,3	27,4	1,4	-5,9	104,3	82,2
łąk trwałych	2567,1	2634,0	2658,1	66,9	24,1	102,6	100,9
pastwisk trwałych	593,9	485,8	434,7	-108,1	-51,1	81,8	89,5
upraw trwałych	392,6	376,0	391,0	-16,5	14,9	95,8	104,0
w tym sadów	343,3	341,8	349,9	-1,5	8,1	99,6	102,4
użytków rolnych pozostałych	199,2	134,1	147,1	-65,1	12,9	67,3	109,6
lasów i gruntów leśnych	1034,2	902,4	934,4	-131,8	32,0	87,3	103,5
pozostałych gruntów	843,7	846,5	818,0	2,9	-28,5	100,3	96,6

Źródło: [GUS 2016, 2015, 2014].

W 2015 roku największą grupę upraw w powierzchni zasiewów stanowiły zboża, zajmujące 69,9% ogólnej powierzchni zasiewów, następnie rośliny pastewne z 13,2% udziałem i rośliny przemysłowe z udziałem 10,6% (tab. 3). Z obserwacji wynika, iż stopniowo maleje udział zbóż w powierzchni zasiewów oraz roślin przemysłowych, natomiast rośnie znaczenie roślin pastewnych. W 2015 roku po-

³ Pozostałe użytki rolne – to użytki rolne nieużytkowane i neutrzymywane w dobrej kulturze rolnej w dniu 1 czerwca 2015 r. To grunty pod zabudowaniami, podwórzami, rowami melioracyjnymi, powierzchnia porośnięta wikliną w stanie naturalnym, powierzchnia terenów bagiennych, torfowisk i nieużytków [GUS 2016].

Tabela 3. Struktura zasiewów w Polsce w 2013, 2014 i 2015 roku oraz dynamika powierzchni zasiewów

Wyszczególnienie	Struktura			Dynamika	
	2013	2014	2015	2014/2013	2015/2014
Ogółem powierzchnia zasiewów	100,0	100,0	100,0	101,4	103,2
Zboża ogółem	72,6	71,8	69,9	100,3	100,4
pszenica	28,6	31,2	31,9	109,5	102,4
żyto	15,5	11,8	9,7	76,7	81,8
jęczmień	11,0	10,8	11,2	98,7	103,8
owies	5,8	6,4	6,1	110,2	96,3
pszenżyto	15,8	17,4	20,2	110,9	116,1
mieszanki zbożowe	13,6	11,8	10,8	86,8	92,3
kukurydza na ziarno	8,2	9,1	8,9	110,6	98,8
pozostałe zboża	1,5	1,4	1,2	98,9	85,2
Rośliny przemysłowe	11,0	11,1	10,6	102,6	98,6
buraki cukrowe	17,1	16,5	15,7	98,8	94,1
rzepak i rzepik	81,4	82,0	82,8	103,4	99,6
pozostałe	1,5	1,5	1,4	101,4	95,2
Rośliny pastewne	10,3	11,1	13,2	109,1	122,9
kukurydza na zielonkę	43,7	46,9	39,1	117,1	102,6
strączkowe pastewne na ziarno	8,1	9,6	19,0	130,0	242,3
strączkowe pastewne na zielonkę	2,0	2,3	2,6	123,4	140,6
motylkowe pastewne na zielonkę	16,1	7,1	14,9	47,9	258,8
trawy polowe na zielonkę	20,8	18,4	12,5	96,8	83,3
inne pastewne na zielonkę	2,0	6,7	4,5	375,6	83,0
mieszanki zbożowo-strączkowe	4,1	3,5	3,1	94,1	106,1
okopowe pastewne	1,1	1,7	0,7	166,9	49,1
motylkowe pastewne na nasiona	0,6	2,1	2,7	360,6	155,4
trawy polowe i inne pastewne na nasiona	1,6	1,7	1,0	117,1	72,5
Pozostałe uprawy	2,5	2,9	2,7	118,4	98,0
Ziemniaki	3,3	2,6	2,7	79,2	109,5
Strączkowe jadalne na ziarno	0,4	0,5	0,8	135,4	171,1

Źródło: [GUS 2016, 2015, 2014].

wierzchnia zasiewów zbóż zmalała o 1,9 p.p., zachowując swoją dominującą pozycję w strukturze zasiewów, natomiast rośliny pastewne zwiększyły swój udział o 2,1 p.p. do 13,2% powierzchni zasiewów. Co ciekawe, jeszcze w 2013 roku rośliny pastewne były na trzecim miejscu pod względem udziału w strukturze zasiewów, w 2014 zrównały się z roślinami przemysłowymi, by następnie w kolejnym roku przewyższyć je pod względem udziału w zasiewach. Rośliny przemysłowe w 2015 roku znalazły się tym samym na trzecim miejscu pod względem udziału w strukturze zasiewów (10,6%). W badanym roku dużą dynamiką zmian powierzchni zasiewów wykazały rośliny pastewne (122,9%) oraz rośliny strączkowe jadalne na ziarno

(171,1%). O ile w przypadku roślin pastewnych znalazło to przełożenie na zmianę struktury zasiewów w Polsce, to w przypadku roślin strączkowych jadalnych na ziarno miało to mniejsze znaczenie ze względu na niewielki ich udział w strukturze zasiewów (0,8%) w Polsce.

Kierunek zmian w powierzchni zasiewów w Polsce sugeruje oddziaływanie instrumentów WPR, które wspierają w ostatnich latach produkcję roślin wysokobiałkowych. Stawka specjalnej płatności obszarowej do powierzchni upraw strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych wynosiła w 2013 roku 719,43 zł/ha, w 2014 było to 556,37 zł/ha. Natomiast w 2015 roku do tej samej grupy roślin przyznano dodatkowo płatność do powierzchni roślin wysokobiałkowych, której stawka wyniosła 415,21 zł/ha. Mimo zmniejszającej się stawki płatności rośnie udział roślin strączkowych w strukturze zasiewów. Można przypuszczać, że oprócz dopłat wpływ na to ma możliwość spełnienia wymogu wyodrębnienia EFA poprzez uprawę roślin strączkowych i pastewnych wiążących azot. Świadczy o tym znacznie wyższa dynamika zmian w powierzchni zasiewów roślin pastewnych i strączkowych jadalnych na ziarno w 2015 roku niż w pozostałych latach (tab. 3).

Analizując zmiany, jakie mogły zaistnieć po wprowadzeniu „zazielenienia” w Polsce, należy odnieść się do zmian w powierzchni gruntów ugorowanych, które wprost mogą być wykorzystane do wydzielenia obszarów proekologicznych. Dynamika obszaru gruntów ugorowanych wskazuje na znaczny ich wzrost w 2014 roku o ok. 52%, a następnie znaczny ich ubytek w 2015 roku o 82% (tab. 4). Sytuacja ta była zróżnicowana regionalnie. Natomiast w 2015 roku powierzchnia gruntów ugorowanych w prawie jednakowym stopniu zmalała we wszystkich województwach. Ich udział z 4,8% w 2014 roku obniżył się do 0,1% w 2015 roku. Z analizy danych wynika zatem, iż kosztem zmniejszenia gruntów ugorowanych w 2015 roku zwiększono powierzchnię pod zasiewami w Polsce. Wyniki te świadczą o tym, iż rolnicy nie skorzystali z możliwości przeznaczenia gruntów ugorowanych na obszar proekologiczny, gdyż zmniejszyli ich obszar w swoich gospodarstwach, powiększając tym samym obszar pod uprawami.

Na liście potencjalnych obszarów, które rolnicy mogą wykazać jako obszar proekologiczny, znajdują się uprawy wiążące azot. Są to wybrane rośliny strączkowe jadalne oraz rośliny pastewne. Zgodnie z przyjętymi w Polsce zasadami uprawa 1 ha takich roślin równoważna jest wydzieleniu 0,7 ha EFA. W Polsce powierzchnia pod zasiewami roślin strączkowych jadalnych jest w porównaniu z powierzchnią zasiewów roślin paszowych piętnastokrotnie mniejsza. W 2015 powierzchnia zasiewów pod roślinami strączkowymi jadalnymi wynosiła 91 tys. ha, a paszowych 1420 tys. ha. Uprawy te były już wcześniej w szczególności wspierane. W 2010 roku pojawiła się specjalna płatność obszarowa do powierzchni upraw strączkowych i motylkowych drobnonasiennych i już w roku 2010 nastąpił znaczny wzrost powierzchni zasiewów pod roślinami strączkowymi jadalnymi (o 56%). Po wygaśnięciu tych dopłat w 2014 roku zostały przyznane płatności do powierzchni upraw roślin wysokobiałkowych. Nowe płatności nie objęły już mieszanek roślin strączkowych

Tabela 4. Dynamika zmian powierzchni gruntów ornych i ich struktura z podziałem na grunty pod zasiewami i grunty ugorowane w Polsce w latach 2014 i 2015, w %

Wyszczególnienie	Dynamika 2013/2014			Dynamika 2014/2015			Struktura 2014			Struktura 2015		
	grunty orne			grunty orne			grunty orne			grunty orne		
	ogółem	pod zasiewami	grunty ugorowane	ogółem	pod zasiewami	grunty ugorowane	ogółem	pod zasiewami	grunty ugorowane	ogółem	pod zasiewami	grunty ugorowane
Polska	103,2	101,6	151,8	99,5	103,5	18,0	100	95,2	4,8	100	99,9	0,1
Dolnośląskie	102,2	100,2	167,2	98,4	103,2	1,9	100	98,2	1,8	100	99,9	0,1
Kujawsko-pomorskie	102,3	102,8	80,5	99,3	101,1	5,0	100	97,7	2,3	100	99,8	0,2
Lubelskie	105,5	105,1	127,8	104,7	107,0	7,1	100	88,8	11,2	100	99,8	0,2
Lubuskie	111,8	104,9	235,2	86,6	97,3	1,3	100	98,4	1,6	100	99,8	0,2
Łódzkie	98,2	99,5	53,5	100,9	102,4	10,7	100	94,0	6,0	100	99,9	0,1
Małopolskie	106,3	102,7	230,2	98,4	104,6	2,0	100	95,0	5,0	100	99,9	0,1
Mazowieckie	103,5	102,5	126,7	102,7	108,0	2,7	100	97,9	2,1	100	100,0	0,0
Opolskie	92,5	91,9	129,8	100,8	103,0	2,0	100	93,8	6,2	100	99,9	0,1
Podkarpackie	105,7	106,0	100,7	105,9	112,8	2,4	100	92,2	7,8	100	99,9	0,1
Podlaskie	105,4	98,8	491,3	97,0	105,1	1,0	100	96,5	3,5	100	99,9	0,1
Pomorskie	101,9	101,1	128,6	101,6	105,1	3,3	100	95,6	4,4	100	99,9	0,1
Śląskie	103,8	102,0	170,4	94,1	98,4	2,3	100	98,0	2,0	100	99,8	0,2
Świętokrzyskie	108,5	109,1	84,0	99,5	101,2	11,0	100	91,3	8,7	100	99,9	0,1
Warmińsko-mazurskie	100,7	98,8	125,9	96,1	105,0	1,5	100	97,1	2,9	100	99,9	0,1
Wielkopolskie	106,9	105,8	168,6	96,0	98,7	1,9	100	93,4	6,6	100	99,9	0,1
Zachodniopomorskie	101,8	99,5	152,6	100,6	107,6	1,8	100	95,4	4,6	100	99,2	0,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie [GUS 2014, 2015, 2016].

i motylkowych drobnonasiennych. Mimo to zaobserwowano wzrost powierzchni zasiewów roślin strączkowych jadalnych o 71,1% i roślin paszowych o 23% w 2015 roku w porównaniu z rokiem 2014. Zachodzi duże prawdopodobieństwo, iż rolnicy, zwiększając powierzchnię zasiewów roślin strączkowych i pastewnych, kierowali się możliwością wykorzystania tych upraw do wypełnienia wymagań odnośnie do powierzchni proekologicznej. Jeżeli połączy się zaobserwowane zmiany dotyczące znacznego zmniejszenia gruntów ugorowanych kosztem zwiększenia powierzchni pod zasiewami oraz zwiększenia powierzchni pod zasiewami roślin strączkowych i pastewnych, można przypuszczać, iż rolnicy, kierując się elastycznością mechanizmu „zazielenienia”, wykorzystali dotychczas ugorowane grunty i powiększyli obszar zasiewów. Umożliwiło im to zwiększenie powierzchni upraw strączkowych i wysokobiałkowych. Uzyskali w ten sposób korzyść w postaci realizacji wymagań

„zazielenienia” oraz dodatkowe dopłaty. Należy podkreślić, iż znaczna część upraw została wykorzystana jako tzw. zielony nawóz.

5. Podsumowanie

W 2015 roku wymogiem wyznaczenia obszarów proekologicznych było objętych 16% gospodarstw (powyżej 15 ha gruntów orných) zajmujących 63% gruntów orných w Polsce. Wprowadzenie mechanizmu zazielenienia, a w szczególności konieczność wydzielenia obszarów proekologicznych, wzbudzało kontrowersje, ponieważ obawiano się iż rolnicy zostaną zobowiązani do odłogowania gruntów, co zmniejszyłoby produkcję rolniczą. Jednakże polscy rolnicy nie zdecydowali się na wyłączenie gruntów orných z produkcji, a wprost przeciwnie – zwiększyli obszar pod uprawy, redukując tym samym powierzchnię odłogowaną, i zastosowali masowo praktyki równoważne do EFA, w szczególności uprawy roślin wiążących azot. Można to łączyć z wprowadzeniem płatności do roślin strączkowych i pastewnych. Jednakże duża ich dynamika w 2015 roku sugeruje powiązanie z wprowadzeniem „zazielenienia”. Oznacza to, iż polscy rolnicy wykazali obszar pod zasiewami roślin strączkowych i paszowych jako obszar proekologiczny, jednocześnie pokazując, iż jest to opcja najłatwiejsza z ich punktu widzenia. Podaje to w wątpliwość pozytywny wpływ „zazielenienia” WPR na ochronę klimatu i środowiska, ponieważ zamiast wydzielenia obszarów proekologicznych rolnicy podjęli się uprawy roślin wiążących azot, aby wypełnić nałożony na nich obowiązek. Należy mieć na względzie, iż poszczególne rośliny wiążące azot mają również różny wpływ na bioróżnorodność [Hart, Baldock, Buckwell 2016]. Jest to zależne od specyfiki poszczególnych roślin, co warunkuje ich uprawę (zapotrzebowania na zabiegi uprawowe, nawożenie, środki ochrony roślin), a także od dostępności nektaru dla zapylaczy, jak i szybkości wzrostu tych roślin ze względu na zmniejszenie korzyści siedliskowych dla innych roślin. W przypadku roślin pastewnych ich wpływ na bioróżnorodność jest warunkowana również terminem ich przyorania. Ostatecznie rolnicy, wyznaczając obszar EFA w swoich gospodarstwach, nie zmienili praktyk rolniczych prowadzonych do tej pory. Obszary produkcyjne charakteryzują się najniższym współczynnikiem bioróżnorodności. W połączeniu z intensywnymi metodami produkcji mogą powodować negatywne skutki środowiskowe, ponieważ polscy rolnicy mogli na tych obszarach stosować nawozy i środki ochrony roślin, których nie stosowaliby na gruntach ugorowanych. Podsumowując, wpływ wyznaczenia obszarów proekologicznych jest w zależności głównej mierze od praktyk rolniczych na tych obszarach. Ilościowe określenie wpływu reformy WPR na środowisko wymaga dokładniejszych badań, ale wyniki przeprowadzonych analiz stwarzają przesłanki wskazujące, iż nie osiągnięto zamierzonego efektu środowiskowego. Ponadto ze względu na ograniczoną ilość danych GUS, które nie dostarczają informacji na temat dywersyfikacji upraw oraz wyłączeń z mechanizmu zazielenienia, należałoby wykorzystać w tym celu dane z bazy polskiego FADN. Dałoby to pogląd na ewentualne zmiany

w poszczególnych typach gospodarstw rolniczych oraz umożliwiłoby określenie skutków ekonomicznych reformy.

Literatura

- ARiMR, 2015, http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/PB_2015/P_WZSO/18_03_2015/OB/Zazielenienie-obszary_proekologiczne-uprawy_wiazace_azot_18_03_2015.pdf.
- Czekaj S., Majewski E., Wąs A., 2014, „Nowe zazielenienie” WPR i jego wpływ na wyniki ekonomiczne polskich gospodarstw rolnych, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, z. 338(1), s. 39-56.
- Głębocki B., 2014, *Rolnicze użytkowanie ziemi*, [w:] *Zróżnicowanie przestrzenne rolnictwa. Powszechny Spis Rolny 2010*, red. B. Głębocki, GUS, Warszawa, s. 153.
- GUS, 2014, *Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów w 2013 r.*, GUS, Warszawa.
- GUS, 2015, *Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów w 2014 r.*, GUS, Warszawa.
- GUS, 2016, *Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów w 2015 r.*, GUS, Warszawa.
- Hart K., 2015, *Green Direct Payments: Implementation Choices of Nine Member States and Their Environmental Implications*, IEEP, London.
- Hart K., Baldock D., Buckwell A., 2016, *Learning the Lessons of the Greening of the CAP. A Report for the UK Land Use Policy Group in Collaboration with the European Nature Conservation Agencies Network*, Institute for European Environmental Policy, London.
- Komisja Europejska 2016, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Review of greening after one year, SWD(2016) 218 final.
- Krasowicz S., Kopiński J., 2006, *Wpływ warunków przyrodniczych i organizacyjno-ekonomicznych na regionalne zróżnicowanie rolnictwa w Polsce*, Raporty PIB, zeszyt 3, IUNG-PIB, Puławy.
- Population Reference Bureau, 2016, World Population Data Sheet, <http://www.prb.org/Publications/Datasheets/2016/2016-world-population-data-sheet.aspx>.
- Report 2012, *Greening the Common Agricultural Policy, First Report of Session 2012-13*, House of Commons, Environment, Food and Rural Affairs Committee, London.
- Regulation 2016, Regulation (EU) no. 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) no. 637/2008 and Council Regulation (EC) no. 73/2009.
- Underwood E., Tucker G., 2016, *Ecological Focus Area Choices and Their Potential Impacts on Biodiversity. Report for BirdLife Europe and the European Environmental Bureau*, Institute for European Environmental Policy, London.
- Wilkin J., 2010, *Wielofunkcyjność rolnictwa – nowe ujęcie roli rolnictwa w gospodarce i społeczeństwie*, [w:] *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, red. J. Wilkin, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, s. 51.