

## Problemy realizacji „Krajowego programu zwiększania lesistości” po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej

Problems implementing the „National Program for Expanding of Forest Cover”  
following Poland’s accession to the European Union

**Adam Kaliszewski**

Instytut Badawczy Leśnictwa, Zakład Zarządzania Zasobami Leśnymi, Sękocin Stary, ul. Braci Leśnej 3, 05–090 Raszyn,  
Tel. +48 22 7150678; Fax +48 22 7153837; e-mail: A.Kaliszewski@ibles.waw.pl

**Abstract.** The status of the „National Program for Expanding of Forest Cover” (KPZL) and its implementation during the period 2001–2010 are presented, along with the results of a survey on the major barriers to the Program’s execution following Poland’s accession to the European Union in 2004. The study is based on official statistical data and a questionnaire survey carried out in randomly-selected local public authorities all over the country.

From the beginning of the 1990s, the area of agricultural lands afforested annually successively increased, until it reached its a peak in 2003 (26.5 thousand ha). Since 2004, however, the annual rate of afforestation rapidly decreased, and dropping to 5.6 thousand ha in 2009, and 5.9 thousand ha in 2010. Over the last decade, altogether 145.1 thousand ha of agricultural lands were afforested, which amounted to 52% of the target defined in the KPZL. During the period 2006–2010 only 49.7 thousand ha of agricultural lands were afforested and the rate of implementation of the program hardly exceeded 30%. The program has also been very unevenly adopted around the country. There have been too few new forests established in areas of the acute afforestation, i.e. in central and southern parts of the country.

The most important obstacles for implementation of the „National Program for Expanding of Forest Cover” following Poland’s accession to the European Union stem from:

- high competitiveness of direct payments for agricultural production compared to the afforestation premium, as well as complicated procedures for granting financial support,
- the enlargement of minimal plot areas supported by the afforestation premium from 0.1 ha to 0.3 ha in 2004 and up to 0.5 ha in 2007,
- the exclusion of permanent grasslands from afforestation,
- a lack of financial support for afforestation of land within Natura 2000 areas which are not yet covered by protection plans,
- a lack of promotion of financial support for afforestation among farmers and lack of training for its implementation,
- a lack of up-to-date local spatial management plans.

The study shows that the current rate of afforestation is insufficient to reach the target defined in the KPZL (30% of the country’s land-area covered by forests by 2020). The breakdown in program implementation seems to be an unexpected outcome of Poland’s accession to the EU resulting from the ongoing economic and social transformation of rural areas. The main factors influencing its lack of uptake appear to be long-term, thus it is rather unlikely that the unfavorable trends in the rate of afforestation may become reversed in the coming years.

**Key words:** afforestation, forest policy, agricultural policy, rural development

### 1. Wstęp

Zwiększanie lesistości jest trwałym elementem polityki przestrzennej, ekologicznej i gospodarczej kraju. Najbardziej jednoznacznie potrzeba wzrostu lesistości

ujęta jest w polityce leśnej państwa, jako jeden z istotnych jej celów, którego realizacja powinna doprowadzić do „zwiększenia lesistości kraju do 30% w roku 2020 i 33% po roku 2050, uporządkowania granicy rolno-leśnej z korzyścią dla wartości krajobrazu, funkcjono-

wania lasów i rolnictwa” (MOŚZNiL 1997). Obecnie lasy w Polsce zajmują 29,2% powierzchni lądowej (2010), podczas gdy we wszystkich sąsiednich krajach (z wyjątkiem Ukrainy) wskaźnik ten przekracza 30% i wynosi: w Niemczech – 32%, w Czechach – 34%, na Litwie – 36%, na Słowacji – 40%, na Białorusi – 43% (GUS 2011a). Badania i prace studialne wskazują, że racjonalna lesistość Polski z punktu widzenia struktury użytkowania ziemi i kształtowania środowiska na obecnym etapie rozwoju cywilizacyjnego powinna wynosić 33–34% (Kwiecień et al. 2002).

Formalną podstawę realizacji zalesień w Polsce stanowi „Krajowy program zwiększania lesistości” (KPZL). Program ten został zaakceptowany do realizacji przez Radę Ministrów RP w dniu 23 czerwca 1995 r. (Łonkiewicz 1995), jednak nie stał się programem rządowym i nie zagwarantowano środków na jego realizację w perspektywie wieloletniej. W KPZL zapisano wymóg jego aktualizacji co 5 lat.

Pierwsza modyfikacja KPZL dokonana została w latach 2000–2002 w Instytucie Badawczym Leśnictwa. Choć główne założenia programu zostały pozytywnie zweryfikowane w praktyce w I etapie jego realizacji w latach 1995–2000, pewne jego elementy wymagały istotnej przebudowy i aktualizacji, zmieniły się bowiem uwarunkowania realizacji programu zalesień, związane między innymi ze zmianami w podziale administracyjnym kraju oraz w zakresie kompetencji na poszczególnych poziomach struktury administracyjnej, jak też wynikające z postępującego procesu przyspieszonego wyłączania gruntów z produkcji rolnej i wzrostu zainteresowania rolników ich zalesianiem (MŚ 2003).

Kolejna modyfikacja KPZL wykonana została przez Instytut Badawczy Leśnictwa na zlecenie ministra środowiska w 2009 r. i zaakceptowana przez Departament Leśnictwa w Ministerstwie Środowiska, jednak do chwili obecnej nie została przyjęta jako oficjalny dokument ministerialny. Przesłanką pilnej potrzeby tej aktualizacji, poza wymogami formalnymi, były nowe uwarunkowania w otoczeniu społeczno-gospodarczym po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, znacznie ograniczające możliwości prowadzenia zalesień na terenie całego kraju. Obecnie można zaobserwować wyraźną tendencję do kontynuowania lub podejmowania produkcji rolnej na obszarach, które jeszcze kilka lat temu zaklasyfikowano jako potencjalnie nadające się do zalesienia. Możliwość uzyskania przez rolników dopłat bezpośrednich do produkcji rolnej sprawiła, że przeznaczanie niektórych gruntów rolnych pod zalesienia straciło swoją atrakcyjność (Kaliszewski et al. 2009).

Celem artykułu jest przedstawienie stanu realizacji „Krajowego programu zwiększania lesistości” w latach 2001–2010, instrumentów prawnych i finansowych stymulujących realizację KPZL w ostatniej dekadzie

oraz wyników badań dotyczących głównych barier w realizacji programu po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, przeprowadzonych w związku z jego ostatnią aktualizacją.

## 2. Metodyka badań

Źródło przedstawionych w niniejszym artykule informacji o realizacji „Krajowego programu zwiększania lesistości” w latach 2001–2010 stanowiły publikacje Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). Charakterystykę stanu prawnego i jego zmian opracowano na podstawie tekstów aktów prawnych zamieszczonych w bazie danych Systemu Informacji Prawnej LEX.

Informacji o czynnikach ograniczających realizację KPZL po akcesji Polski do Unii Europejskiej dostarczyła „Ankieta w sprawie korekty zaplanowanego w «Krajowym programie zwiększania lesistości» rozmiaru zalesień oraz trudności w realizacji tego programu po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”. Badania ankietowe przeprowadzono drogą korespondencyjną w wybranych starostwach powiatowych w całym kraju. Wyboru powiatów dokonano z puli 280 powiatów ziemskich, dla których w modyfikacji KPZL z 2003 r. zaplanowano na lata 2001–2020 zalesienia na powierzchni co najmniej 300 ha. Łącznie wylosowano 140 powiatów (50% puli) w podziale na poszczególne województwa (proporcjonalnie do liczby powiatów spełniających wyżej wymienione warunki z każdego województwa).

Kwestionariusz ankiety zawierał pytania dotyczące przyczyn spadku dynamiki zalesień po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. W badaniu poproszono respondentów (tj. przedstawicieli starostw powiatowych) o wskazanie odpowiedzi („tak” lub „nie”) w odniesieniu do każdego z przewidywanych istotnych czynników, do których zaliczono:

- niechęć właścicieli gruntów do zmiany formy użytkowania ziemi,
- zwiększoną konkurencyjność przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne,
- konkurencyjność dopłat związanych z produkcją rolniczą w stosunku do dopłat na zalesianie,
- brak dostatecznych szkoleń i promocji zalesień wśród rolników,
- restrykcje wynikające z utworzenia sieci Natura 2000,
- wyłączenie z zalesień trwałych użytków zielonych,
- zwiększenie minimalnej powierzchni zalesianej działki z 0,1 ha do 0,5 ha,
- ograniczenie maksymalnej powierzchni zalesienia do 20 ha.

Respondentów poproszono również o wyrażenie opinii na temat możliwości sterowania, w obowiązujących obecnie przepisach prawa, przestrzennym rozmieszczeniem zalesień zgodnie z preferencjami określonymi w KPZL z 2003 r., a także wypowiedzenie się w kwestii wysokości dopłat do zalesień w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 (PROW 2007–2013) oraz oczekiwanych zmian w tym zakresie. Ankietowanym pozostawiono także możliwość wyrażenia swoich własnych uwag, sugestii i propozycji w odniesieniu do omawianych zagadnień.

Zasadnicze badanie przeprowadzono w okresie od lipca do września 2009 r. w związku z opracowywaniem „Aktualizacji krajowego programu zwiększania lesistości 2009”, natomiast w lutym 2011 r. przeprowadzono badanie uzupełniające.

Ogółem otrzymano 101 ankiet (tj. 72% ich ogólnej liczby), z czego 5 nie zawierało odpowiedzi na żadne pytanie i z reguły było opatrzone adnotacją, że dane starostwo nie posiada informacji będących przedmiotem badania. Największy odsetek ankiet uzyskano z województwa lubuskiego, podkarpackiego, warmińsko-mazurskiego oraz mazowieckiego (3/4 lub więcej wysłanych formularzy), najmniej natomiast z województwa śląskiego i świętokrzyskiego – poniżej połowy rozesłanych ankiet. Ogółem 96 ankiet zawierało odpowiedź na przynajmniej jedno pytanie. Odpowiedzi na pytania dotyczące przyczyn spadku dynamiki zalesień udzielone zostały w 84 ankietach, a 80 respondentów podzieliło się swoimi opiniami na temat poziomu dopłat do zalesień.

### 3. Wyniki badań

#### Założenia i realizacja „Krajowego programu zwiększania lesistości” w latach 2001–2010

Zgodnie z modyfikacją KPZL z 2003 r. proponowany rozmiar zalesień w latach 2001–2020 obejmuje powierzchnię 680 tys. ha gruntów porolnych, w tym 130 tys. ha na gruntach państwowych (tj. będących własnością Skarbu Państwa) oraz 550 tys. ha na gruntach

niepaństwowych (tj. należących do indywidualnych właścicieli, a także gmin i spółdzielni). Planowany łączny i średnioroczny rozmiar zalesień w poszczególnych okresach przedstawiono w tabeli 1. Największe potrzeby zalesieniowe występują w województwach: wielkopolskim, kujawsko-pomorskim, łódzkim, mazowieckim, podlaskim, lubelskim i świętokrzyskim, za czym przemawiają względy małej lesistości tych terenów (poniżej średniej krajowej), procesy stepowania i erozji oraz duże aglomeracje miejskie (MŚ 2003).

Planowany rozmiar zalesień według modyfikacji KPZL z 2003 roku w latach 2001–2010 wyniósł 280 tys. ha gruntów, z czego 90 tys. ha stanowiły grunty państwowe, a 210 tys. ha grunty niepaństwowe. W omawianym okresie w wyniku realizacji programu zalesiono łącznie 145,1 tys. ha gruntów, w tym 59,4 tys. ha gruntów należących do Skarbu Państwa i 85,7 tys. ha gruntów niepaństwowych. Oznacza to, że w ostatniej dekadzie w skali kraju nowe uprawy leśne założono na 51,8% planowanej powierzchni, przy czym odsetek ten na gruntach państwowych wyniósł 66,0%, a na gruntach niepaństwowych zaledwie 45,1%.

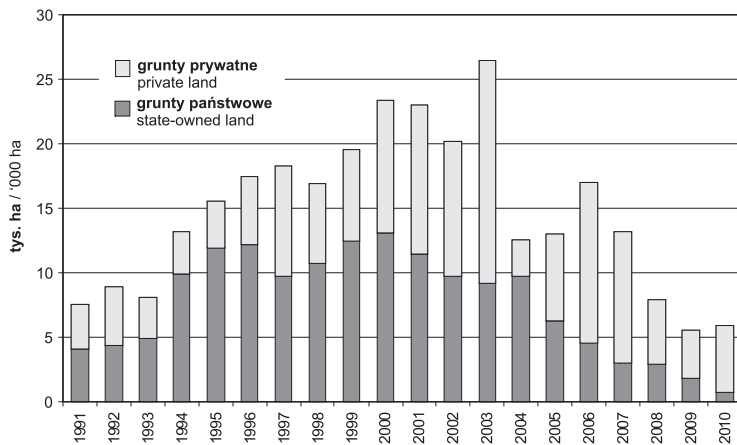
Analizując okres ostatnich 20 lat realizacji zalesień na gruntach porolnych, można zauważyć, że od początku lat 90. XX w. następował stopniowy wzrost zalesianej corocznie powierzchni, który swoje maksimum, blisko 26,5 tys. ha, osiągnął w 2003 r. Jednakże od 2004 r. areał zakładanych corocznie nowych upraw leśnych zaczął się szybko zmniejszać do poziomu 5,6 tys. ha w 2009 r. oraz 5,9 tys. ha w 2010 r. Wyraźnie zmniejszał się również udział zalesianych gruntów należących do Skarbu Państwa, co wynika z wyczerpywania się puli gruntów należących do Skarbu Państwa, będących w dyspozycji i przekazywanych do zalesienia przez Agencję Nieruchomości Rolnych (ryc. 1).

W pierwszym okresie realizacji KPZL (1995–2000) zalesiono łącznie 70,1 tys. ha gruntów państwowych oraz 41,2 tys. gruntów prywatnych, co stanowiło odpowiednio 140,2% i 82,4% przyjętego dla tego okresu planu (ogółem realizacja założeń programu na wszystkich gruntach wyniosła 111,3%). W latach 2001–2005 uprawy leśne założono na 46,5 tys. ha gruntów należących do Skarbu Państwa oraz na 49,0 tys. ha gruntów

**Tabela 1. Planowany rozmiar zalesień w latach 2001–2020 według modyfikacji KPZL z 2003 r. (w nawiasach podano średnioroczny rozmiar zalesień) (Źródło: MŚ 2003)**

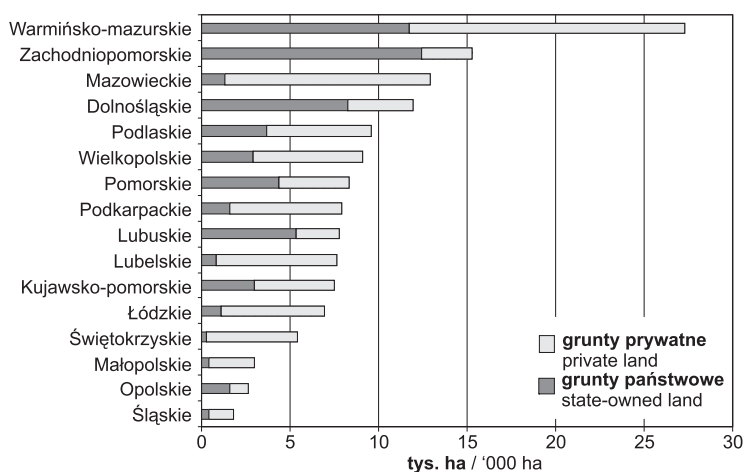
Table 1. Area of afforestation in the period 2001–2020 as planned in the KPZL in 2003 (figures in parentheses are average annual rates of afforestation) (Source: MŚ 2003)

| Kategoria własności gruntów<br>Land ownership | Rozmiar zalesień (tys. ha) w latach<br>Area of afforestation (thousand ha) in the periods |           |           |            |
|---|---|-----------|-----------|------------|
|   | 2001–2005   | 2006–2010 | 2011–2020 | 2001–2020  |
| <b>Państwowe</b> / State-owned                | 50 (10)   | 40 (8)    | 40 (4)    | 130 (6,5)  |
| <b>Prywatne</b> / Private                     | 70 (14)   | 120 (24)  | 360 (36)  | 550 (27,5) |
| <b>Razem</b> / Total                          | 120 (24)  | 160 (32)  | 400 (40)  | 680 (34,0) |



**Rycina 1. Rozmiar zalesień gruntów porolnych w Polsce w latach 1991–2010 (Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2002–2010 i 2011a)**

Figure 1. Area of agricultural lands afforested annually in Poland in the period 1991–2010 (Source: Author's elaboration according to the GUS 2002–2010 and 2011a)



**Rycina 2. Powierzchnia zalesień w poszczególnych województwach w latach 2001–2010 (Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2002–2010 i 2011a)**

Figure 2. Afforested area in individual regions (voivodeships) in the period 2001–2010 (Source: Author's elaboration according to the GUS 2002–2010 and 2011a)

niepaństwowych. Ogółem założenia programu zrealizowano w 79,5% (zalesienie 95,5 tys. ha gruntów ze 120,0 tys. ha planowanych do zalesienia), przy czym wskaźnik ten w odniesieniu do gruntów państwowych był wyraźnie wyższy (92,9%) niż w przypadku gruntów prywatnych (70,0%). W kolejnych pięciu latach (2006–2010) zalesiono już tylko 49,7 tys. ha gruntów, w tym 13,0 tys. ha państwowych i 36,7 tys. ha prywatnych. Tym samym wykonano jedynie 31,1% planu przyjętego dla tego okresu (na gruntach należących do Skarbu Państwa zrealizowano 32,5% planu, a na gruntach niepaństwowych – 30,6%).

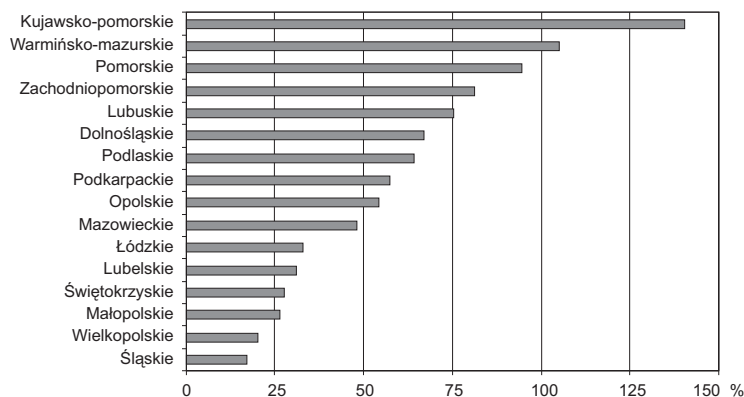
Przestrzenny rozkład zalesień jest bardzo zróżnicowany. W latach 2001–2010 największy areal zalesień odnotowano w województwie warmińsko-mazurskim (27,3 tys. ha), zachodniopomorskim (15,3 tys. ha) oraz mazowieckim (12,9 tys. ha), najmniejszy natomiast w województwach śląskim (1,8 tys. ha) i opolskim (2,6 tys. ha), co zostało przedstawione na rycinie 2.

Podobnie jak w przypadku powierzchni zalesień, stopień realizacji programu w latach 2001–2010 w poszczególnych województwach był bardzo zróżnicowany (ryc. 3). Zalesienie powierzchni większej niż

zaplanowana w modyfikacji KPZL z 2003 r. miało miejsce w województwie kujawsko-pomorskim (140%) oraz warmińsko-mazurskim (105%). Plan zrealizowano niemal w pełni również w województwie pomorskim (95%). Najniższy stopień realizacji programu odnotowano w województwach: śląskim (17%), wielkopolskim (20%), małopolskim (26%) oraz świętokrzyskim (28%).

Zgodnie z modyfikacją KPZL z 2003 r. największy udział gmin o dużych preferencjach zalesieniowych występuje w dziewięciu województwach: lubelskim, łódzkim, kujawsko-pomorskim, małopolskim, mazowieckim, podlaskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i wielkopolskim. Wysoki stopień realizacji programu w województwie kujawsko-pomorskim oraz warmińsko-mazurskim należy zatem uznać za korzystny, zgodny z założeniami zwiększania lesistości. Podobnie jest w przypadku województwa pomorskiego i zachodniopomorskiego, tj. regionów o lesistości znacząco przekraczającej średnią lesistość całego kraju, odpowiednio 36,2% i 35,2% (GUS 2011a), zwiększanie lesistości w tych regionach nie należy do priorytetów programu, jednak jest realizowane w wyniku dużej podaży gruntów odpowiednich do zalesienia. Niekorzystnym





**Rycina 3. Stopień realizacji KPZL w latach 2001–2010 według województw (Źródło: Opracowanie własne GUS 2002–2010 i 2011a oraz MŚ 2003)**

Figure 3. Rate of the program implementation in individual regions (voivodeships) in the period 2001–2010 (Source: Author's elaboration according to the GUS 2002–2010, GUS 2011a and MŚ 2003)

zjawiskiem w przestrzennym rozmieszczeniu zalesień jest natomiast bardzo niski stopień realizacji KPZL w regionach o największych preferencjach, a także (w niektórych przypadkach) o bardzo niskiej lesistości, kształtującej się znacząco poniżej średniej kraju. Do województw tych należą: łódzkie (lesistość 21,1%), mazowieckie (22,7%), lubelskie (23,0%), wielkopolskie (25,6%), świętokrzyskie (27,9%), małopolskie (28,6%).

### Instrumenty prawne i finansowe stymulujące realizację KPZL w latach 2001–2010

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie realizacji zalesień w ramach KPZL jest Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2011 r. nr 12 poz. 59 z późn. zm.). Ustawa określa, że do zalesienia mogą być przeznaczone nieużytki, grunty rolne nieprzydatne do produkcji rolnej i grunty rolne nieużytkowane rolniczo oraz inne grunty nadające się do zalesienia, a w szczególności:

- grunty położone przy źródłiskach rzek lub potoków, na wododziałach, wzdłuż brzegów rzek oraz na obrzeżach jezior i zbiorników wodnych,
- lotne piaski i wydmy piaszczyste,
- strome stoki, zbocza, urwiska i zapadliska,
- hałdy i tereny po wyeksploatowanym piasku, żwirze, torfie i glinie (art. 14 ust. 2).

Zgodnie z przepisami ustawy grunty przeznaczone do zalesienia określa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, obowiązek zalesiania gruntów ciąży na nadleśniczych, w odniesieniu do gruntów w zarządzie Lasów Państwowych, oraz na właścicielach lub użytkownikach wieczystych pozostałych gruntów. Właścicielom lub użytkownikom wieczystym gruntów może przysługiwać wsparcie z budżetu państwa przeznaczone na całkowite lub częściowe pokrycie kosztów zalesienia gruntów, a decyzję w sprawie przyznania środków na pokrycie tych kosztów wydaje starosta na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, po

zaopiniowaniu przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 14 ust. 3–5).

Na podstawie art. 54 ustawy Lasy Państwowe otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na wykup lasów i gruntów do zalesień oraz ich rekultywację, a także wykonywanie „Krajowego programu zwiększania lesistości” oraz pielęgnację i ochronę upraw i młodników powstałych w ramach realizacji tego programu.

W wyniku dokonanej w 1997 r. nowelizacji ustawy wprowadzono przepisy umożliwiające przeznaczanie środków funduszu leśnego na zalesianie gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa (art. 57 ust. 1a oraz art. 58 ust. 3). W ramach tych środków właścicielom gruntów przydzielane były nieodpłatne sadzonki przeznaczone do zalesień. Doświadczenia pokazały, że udzielana w tej formie pomoc, pokrywająca faktycznie 30–40% całkowitych kosztów zalesiania, wpływała stymulująco na rozmiar realizowanych zadań KPZL, mobilizując właścicieli gruntów do wykonywania części prac we własnym zakresie (głównie sadzenia) oraz zachowania dbałości o stan założonych upraw (Kwiecień et al. 2002).

W 2000 r. weszła w życie Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U. z 2000 r. nr 48 poz. 550 z późn. zm.). Szczegółowe przepisy zawarte w art. 14 nałożyły m.in. na Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, jako dysponenta funduszu leśnego, obowiązek stosowania procedur zmierzających do zachowania zgodności programów i planów działań, w tym planów finansowych z zatwierdzoną strategią i programem wsparcia rozwoju regionalnego.

Z początkiem 2002 r. zaczęły obowiązywać przepisy Ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczaniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz.U. z 2001 r. nr 73 poz. 764 z późn. zm.), regulującej zasady przeznaczania gruntów rolnych do zalesienia. Zgodnie z nowymi przepisami do zalesienia mógł zostać przeznaczony grunt będący częścią gospodarstwa rolnego lub stano-

wiący jego całość, jeżeli spełniał co najmniej jeden z trzech warunków:

- został zakwalifikowany do klasy VIz, VI i V, a także klasy IV, jeżeli udział jego powierzchni w łącznej powierzchni gruntu przeznaczanego do zalesienia nie przekraczał 10%,

- był położony na stoku o średnim nachyleniu powyżej 15%,

- był gruntem zdegradowanym w rozumieniu ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych,

i jeżeli został przewidziany do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 3).

Ustawa wprowadziła wymóg, by łączna powierzchnia gruntu przeznaczanego do zalesienia nie była mniejsza niż 0,4 ha i nie przekraczała 30 ha, przy czym minimalna powierzchnia wydzielienia musiała wynosić co najmniej 0,10 ha (art. 3 ust. 2).

Właściciele zalesianych gruntów nabywali prawo ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej. Wyplata ekwiwalentu, podlegającego corocznej waloryzacji w wysokości określonej wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych przez Prezesa GUS, następuje miesięcznie, a jego wysokość przedstawiono w tabeli 2. Prawo do ekwiwalentu przysługuje właścicielowi gruntu do czasu nabycia prawa do emerytury lub renty, nie dłużej jednak niż przez okres 20 lat.

Przepisy Ustawy o przeznaczaniu gruntów rolnych do zalesienia z 2001 roku zostały uchylone w styczniu 2004 r. na mocy Ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz.U. z 2003 r. nr 229 poz. 2273 z późn. zm.), określającej zasady wspierania rozwoju obszarów wiejskich, w tym zalesiania gruntów porolnych, po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Szczegółowe warunki i tryb udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych ze środków Unii Europejskiej zostały określone w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. z 2004 r. nr 187 poz. 1929). Zgodnie z § 3 rozporządzenia płatność na zalesianie udzielana była producentowi rolnemu będącemu osobą fizyczną albo spółdzielnią produkcji rolnej, który spełniał łącznie następujące warunki:

- został wpisany do ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności,

- zobowiązał się do zalesienia działek rolnych, na których do dnia złożenia wniosku o przyznanie płatności była prowadzona działalność rolnicza, oraz pielęgnacji założonej uprawy leśnej przez okres 5 lat od dnia wykonania zalesienia, zgodnie z planem zalesienia, w rozumieniu przepisów o lasach,

- zobowiązał się do prowadzenia założonej uprawy leśnej przez okres 20 lat od dnia uzyskania pierwszej płatności na zalesianie.

Płatność na zalesianie była udzielana producentowi rolnemu do działek rolnych:

- użytkowanych jako grunty orne, łąki trwałe, pastwiska trwałe albo sady, które zostały przeznaczone do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,

- stanowiących własność tego producenta rolnego albo jego małżonka lub współwłasność tego producenta rolnego,

- o powierzchni co najmniej 0,3 ha, jeżeli ich szerokość wynosiła co najmniej 20 m lub mniej niż 20 m, w przypadku gdy działki rolne graniczyły z lasem.

Rozporządzenie wprowadziło podział płatności na wsparcie na zalesianie, premię pielęgnacyjną oraz premię zalesieniową (tab. 2). Wysokość płatności na zalesianie w danym roku kalendarzowym ustalana jest jako iloczyn stawek wsparcia na zalesianie, premii pielęgnacyjnej lub premii zalesieniowej na hektar gruntu rolnego i deklarowanej przez producenta rolnego powierzchni działek rolnych. Ponadto wysokość premii zalesieniowej jest uzależniona od wysokości dochodów z rolnictwa uzyskanych przez producenta rolnego w roku poprzedzającym rok, w którym złożył wniosek o przyznanie płatności. Płatności realizowane są przez powiatowe biura Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR).

W zakresie stosowanych procedur udzielania wsparcia i kontroli jego wykorzystania rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich z 2004 r. było do końca 2010 r. czterokrotnie zmieniane.

W 2007 r. przyjęta została ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. z 2007 r. nr 64 poz. 427 z późn. zm.), stanowiąca podstawę prawną dla przyjęcia i realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013). Wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów

**Tabela 2. Najważniejsze instrumenty prawne i finansowe stymulujące realizację „Krajowego programu zwiększania lesistości” w latach 2001–2010**

Table 2. Major legal and financial instruments supporting implementation of the „National Program for Expanding of Forest Cover” in the period 2001–2010

| Akt prawny<br>Legal act  | Instrumenty finansowe<br>Financial instruments   |
|--|--|
| <i>Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach</i> (t.j. Dz.U. z 2011 r. nr 12 poz. 59 z późn. zm.)   | <p><b>Dotacje celowe</b> z budżetu państwa dla Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na wykup lasów i gruntów do zalesień oraz ich rekultywację, a także wykonywanie „Krajowego programu zwiększania lesistości” oraz pielęgnację i ochronę upraw i młodników powstałych w ramach realizacji tego programu.</p> <p><b>Wsparcie</b> z funduszu leśnego na zalesianie gruntów nie stanowiących własności Skarbu Państwa; nieodpłatne sadzonki przeznaczone do zalesień na gruntach niepaństwowych.</p>   |
| <i>Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczaniu gruntów rolnych do zalesienia</i> (Dz.U. z 2001 r. nr 73 poz. 764 z późn. zm.)  | <p><b>Dotacje</b> wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na pokrycie kosztów sadzonek oraz kosztów sporządzenia planu zalesienia, rozliczane bezpośrednio z właściwymi nadleśnictwami.</p> <p><b>Miesięczny ekwiwalent</b> dla właściciela gruntu, corocznie waloryzowany, w wysokości:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 150 zł za 1 ha gruntu przy obszarze zalesienia od 0,4 ha do 10 ha,</li> <li>- 50 zł za każdy zalesiony hektar pow. 10 ha – przy obszarze zalesienia do 20 ha,</li> <li>- 25 zł za każdy zalesiony hektar pow. 20 ha - przy obszarze zalesienia do 30 ha.</li> </ul> <p>Prawo do ekwiwalentu przysługuje właścicielowi gruntu do czasu nabycia prawa do emerytury lub renty, nie dłużej jednak niż przez okres 20 lat.</p>   |
| <p><i>Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej</i> (Dz.U. z 2003 r. nr 229 poz. 2273 z późn. zm.).</p> <p><i>Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich</i> (Dz.U. z 2004 r. nr 187 poz. 1929)</p>   | <p><b>Wsparcie na zalesienie</b> – jednorazowa, zryczałtowana płatność za poniesione koszty zalesienia i ewentualnego ogrodzenia uprawy leśnej, w przeliczeniu na hektar zalesionych gruntów, wypłacana w pierwszym roku po dniu wykonania zalesienia. W zależności od konfiguracji terenu i składu gatunkowego uprawy wsparcie wynosiło od 4300 do 5900 zł/ha.</p> <p><b>Premia pielęgnacyjna</b> – zryczałtowana płatność za poniesione koszty prac pielęgnacyjnych, w przeliczeniu na hektar zalesionych gruntów, wypłacana corocznie przez okres 5 lat począwszy od dnia wykonania zalesienia. W zależności od konfiguracji terenu i sposobów ochrony upraw przed zwierzyną premia wynosiła od 420 do 1100 zł/ha.</p> <p><b>Premia zalesieniowa</b> – zryczałtowana płatność za utracone dochody z tytułu przeznaczenia gruntów rolnych na grunty leśne, w przeliczeniu na hektar zalesionych gruntów, wypłacana corocznie przez okres 20 lat począwszy od dnia wykonania zalesienia. Premia zalesieniowa dla producenta rolnego uzyskującego co najmniej 20% dochodów z rolnictwa wynosi 1400 zł/ha na rok, a w pozostałych przypadkach 360 zł/ha na rok.</p> |
| <p><i>Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich</i> (Dz.U. z 2007 r. nr 64 poz. 427 z późn. zm.)</p> <p><i>Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013</i> (Dz.U. z 2007 r. nr 114 poz. 786)</p> | <p>Jak wyżej.</p> <p>W zależności od konfiguracji terenu, składu gatunkowego i rodzaju użytych sadzonek uprawy <b>wsparcie na zalesianie</b> wynosi od 4620 do 6260 zł/ha.</p> <p>Wysokość <b>premię pielęgnacyjnej</b>, w zależności od konfiguracji terenu, wynosi od 970 zł/ha do 1360 zł/ha na rok. Na ochronę upraw przed zwierzyną możliwe jest uzyskanie dodatkowego wsparcia w kwocie od 190 do 700 zł/ha rocznie.</p> <p><b>Premia zalesieniowa</b> ustalona została w wysokości 1580 zł/ha na rok, przy jednoczesnym skróceniu obowiązku prowadzenia przez producenta rolnego założonej uprawy leśnej z 20 do 15 lat od dnia uzyskania pierwszej płatności na zalesianie oraz skróceniu okresu wypłaty tej premii do 15 lat, licząc od dnia wykonania zalesienia.</p> <p>Podwyższony został również próg dochodów z rolnictwa, uprawniających do otrzymania premii zalesieniowej z 20 do 25% oraz całkowicie pozbawiono premii rolników nie spełniających tego warunku.</p>  |

Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. z 2007 r. nr 114 poz. 786) wprowadziło istotne zmiany w dotychczasowych warunkach i trybie przyznawania wsparcia finansowego na zalesianie gruntów. Do najważniejszych zmian należy zaliczyć:

- skrócenie obowiązku prowadzenia przez producenta rolnego założonej uprawy leśnej z 20 do 15 lat od dnia uzyskania pierwszej płatności na zalesianie (§ 4 ust. 1 pkt 3),

- wyłączenie ze wsparcia na zalesianie gruntów położonych na obszarach Natura 2000 (§ 4 ust. 2),

- zwiększenie minimalnej powierzchni zalesianego gruntu z 0,3 do 0,5 ha, przy zachowaniu szerokości działki nie mniejszej niż 20 m (poza przypadkami, gdy działki rolne graniczą z lasem – wówczas wymóg minimalnej szerokości nie obowiązuje; § 4 ust. 2 pkt 3),

- wyłączenie ze wsparcia w ramach zalesień gruntów rolnych łąk i pastwisk trwałych (możliwość wspierania jedynie zalesień gruntów ornyc lub sadów; § 4 ust. 2 pkt 1),

- ograniczenie maksymalnej powierzchni zalesianych gruntów do 20 ha dla jednego rolnika w całym okresie realizacji PROW 2007–2013 (§ 6),

- skrócenie okresu wypłaty premii zalesieniowej do 15 lat, licząc od dnia wykonania zalesienia (§ 7 ust. 1 pkt 3),

- podwyższenie progu dochodów z rolnictwa, uprawiających do otrzymania premii zalesieniowej z 20 do 25% oraz całkowite pozbawienie premii rolników niespełniających tego warunku (§ 7 ust. 6).

Wysokość wsparcia udzielanego na podstawie tego rozporządzenia przedstawiono w tabeli 2. Do końca 2010 r. rozporządzenie było pięciokrotnie zmieniane, jednak wprowadzone modyfikacje nie dotyczą bezpośrednio kwestii omówionych powyżej.

### **Czynniki ograniczające realizację „Krajowego programu zwiększania lesistości”**

Z przedstawionego wcześniej omówienia rozmiaru powierzchniowego i układu przestrzennego zalesień w latach 2001–2010 wynika, że załamanie realizacji „Krajowego programu zwiększania lesistości” zbiegło się w czasie ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Ustalenie przyczyn zmniejszenia rozmiaru zalesień po 2004 r. było przedmiotem badania ankietowego, skierowanego do pracowników starostw powiatowych. Poniżej przedstawiono najczęściej wskazywane problemy i trudności w zalesianiu gruntów porolnych.

#### **Konkurencyjność ze strony dopłat bezpośrednich do produkcji rolnej**

Konkurencyjność dopłat bezpośrednich do produkcji rolnej w stosunku do dopłat na zalesianie uznana została

za główną barierę w realizacji KPZL po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej (odpowiedź tę wskazano w 70% ankiet). Możliwość uzyskania płatności bezpośrednich sprawiła, że wielu rolników podjęło lub zintensyfikowało produkcję rolną na gruntach, które w latach 90. XX w. i w pierwszych latach obecnego stulecia zostały zakwalifikowane jako niekorzystne do prowadzenia efektywnej gospodarki rolnej, a tym samym zaliczone do puli gruntów potencjalnie pozostających do zalesienia. Warto zauważyć, że w okresie od 2004 do 2009 r. powierzchnia odlogów i ugorów zmniejszyła się 2,8 razy – z 1,4 do 0,5 mln ha (GUS 2011b).

Wzmoczone zainteresowanie produkcją rolną obserwowane jest w całym kraju. Odzwierciedleniem rosnącego popytu na grunty rolne jest wzrost ich wartości, wyrażony średnią ceną w obrocie prywatnym. Przeciętna cena gruntów ornyc w Polsce w 2000 r. wynosiła 4786 zł/ha, w 2005 r. osiągnęła poziom 8244 zł/ha, a w roku 2009 – 17 042 zł/ha. Przeciętna cena słabych gruntów ornyc (grunty klasy V i VI) w ciągu 9 lat wzrosła pięciokrotnie: z 2725 zł/ha w 2000 r. do 13 561 zł/ha w 2009 r. (GUS 2011b).

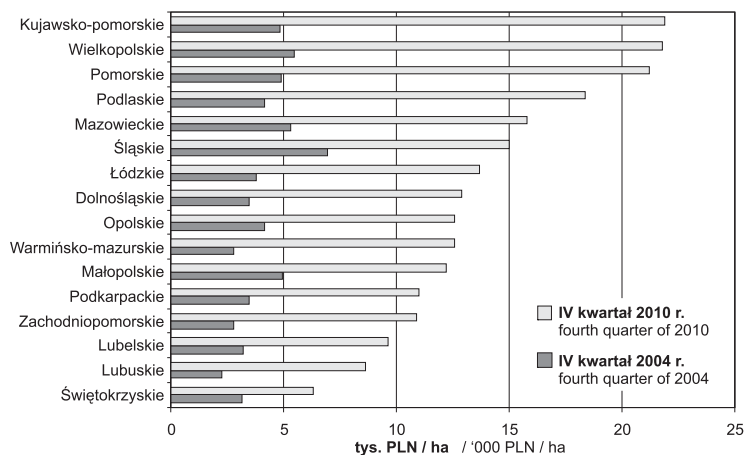
Wzrost średnich cen gruntów od czasu akcesji Polski do Unii Europejskiej nastąpił w całym kraju, choć jest bardzo zróżnicowany regionalnie (ryc. 4). Pomiędzy IV kwartałem 2004 r. a IV kwartałem 2010 r. przeciętne ceny gruntów słabych (klas V i VI) najbardziej wzrosły w województwie warmińsko-mazurskim, kujawsko-pomorskim i podlaskim (4,5 razy), pomorskim (4,3 razy) oraz wielkopolskim (4,0 razy). Najmniejszy wzrost odnotowano natomiast w województwie świętokrzyskim (2,0 razy), śląskim (2,2 razy) i małopolskim (2,5 razy). Pod koniec 2010 r. za słabe grunty orne najwięcej płacono w województwie kujawsko-pomorskim (średnio 21,9 tys. zł/ha), wielkopolskim (21,8 tys. zł/ha) oraz pomorskim (21,2 tys. zł/ha), najmniej zaś w województwie świętokrzyskim (6,3 tys. zł/ha), lubuskim (8,6 tys. zł/ha) oraz lubelskim (9,6 tys. zł/ha).

Niska konkurencyjność płatności na zalesianie wynika z kilku czynników, z których za najważniejsze należy uznać:

- niezadowalającą wysokość dopłat na zalesianie ze środków Unii Europejskiej,
- ograniczenia w udzielaniu tych płatności,
- skomplikowane procedury ubiegania się o dofinansowanie.

Wyniki przeprowadzonego badania ankietowego wskazują, że jedynie 37% respondentów uznaje za zadowalające stawki dopłat na zalesianie gruntów i pielęgnację upraw przyjęte obecnie w ramach PROW 2007–2013. Blisko 2/3 badanych uznało, że są one za niskie. Propozycje zwiększenia obecnych kwot mieściły się w przedziale od 10% do 200%, a ich średnia wartość wyniosła 49%. Ponad 50% respondentów uznało, że





**Rycina 4. Przeciętne ceny gruntów słabych (klas V i VI) w IV kwartale 2004 r. i w IV kwartale 2010 r. według województw (Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS za ARiMR 2012)**

Figure 4. Average prices of barren arable lands (V and VI fertility classes) in individual regions (voivodeships) in the fourth quarter of 2004 and the fourth quarter of 2010 (Source: Author's elaboration according to the GUS data published by ARiMR 2012)

dopłaty powinny ulec zwiększeniu w przedziale od 26% do 50%, a blisko 30% jest zdania, że właściciele gruntów satysfakcjonowałyby stawki wyższe jedynie o 10–25%.

W wielu ankietach zawarte zostały również inne zastrzeżenia dotyczące przyjętych zasad przydzielania płatności, procedury ubiegania się o dofinansowanie oraz funkcjonowania systemu dopłat. Do najpowszechniej krytykowanych rozwiązań w zakresie zasad udzielania płatności na zalesienia i pielęgnację upraw należą:

- zbyt niskie stawki premii zalesieniowej dla producentów rolnych uzyskujących mniej niż 20% dochodów z rolnictwa (zalesienia w latach 2004–2006) lub brak premii dla rolników uzyskujących mniej niż 25% dochodów z rolnictwa (zalesienia od 2007 r.),

- brak waloryzacji premii zalesieniowej (coroczna waloryzacja stawek w wysokości określonej wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych przyjęta była w Ustawie o przeznaczaniu gruntów rolnych do zalesienia z 2001 r.),

- skrócenie okresu wypłaty premii zalesieniowej z 20 do 15 lat (zmiana wprowadzona w 2006 r.),

- wypłata należnych środków finansowych w cyklu rocznym (Ustawa o przeznaczaniu gruntów rolnych do zalesienia z 2001 r. wprowadziła ekwiwalent wypłacany miesięcznie),

- brak wydzielonych środków finansowych na pokrycie kosztów obmiaru geodezyjnego w przypadku zalesiania części działki rolnej,

- brak refundacji kosztów sadzonek z funduszu leśnego w przypadku zalesień prowadzonych wyłącznie na mocy przepisów ustawy o lasach z 1991 roku (z pominięciem dopłat w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich),

- brak preferencyjnych, niskooprocentowanych kredytów umożliwiających zakup sadzonek i pokrycie kosztów przygotowania gleby (przed uzyskaniem pierwszej płatności z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa).

Ponadto z negatywną oceną spotykają się niektóre z przyjętych rozwiązań w procedurze ubiegania się o dofinansowanie na zalesienia, w tym jej nadmierne rozbudowanie i czasochłonność, zbyt duża liczba wymaganych załączników do wniosków składanych do kierownika biura powiatowego ARiMR oraz do nadleśniczego, obowiązek corocznego składania wniosku do kierownika biura powiatowego ARiMR o wypłatę premii pielęgnacyjnej oraz premii zalesieniowej oraz brak kredytowania (zaliczkowania) zakupu sadzonek przez ARiMR według opracowanego planu zalesienia.

#### **Zwiększenie minimalnej powierzchni zalesianej działki**

Drugą bardzo istotną, po konkurencyjności dopłat bezpośrednich do produkcji rolnej, przyczyną załamania się realizacji KPZL po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej jest zwiększenie minimalnej powierzchni działki kwalifikującej się do objęcia dopłatami do zalesień (65% wskazań). Powierzchnia ta została zwiększona w 2004 r. z 0,1 ha do 0,3 ha, a od czerwca 2007 r. – do 0,5 ha. Dodatkową barierę w zalesianiu gruntów rolnych stanowi warunek, by zalesiana działka miała minimum 20 m szerokości (nie dotyczy przypadków, gdy działka rolna graniczy z lasem). Wprowadzone ograniczenia istotnie przyczyniły się do wstrzymania zalesień na obszarach o silnie rozdrobnionej własności gruntów, szczególnie w południowej i środkowej części kraju.

#### **Wyłączenie z zalesień trwałych użytków zielonych**

Wyłączenie ze wsparcia zalesień trwałych użytków zielonych, wskazane przez 58% respondentów, wprowadzone zostało na mocy Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, objętego Progra-

mem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. z 2007 r. nr 114 poz. 786). Zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 1 tego aktu prawnego począwszy od połowy lipca 2007 r. możliwość wspierania zalesień na gruntach rolnych obejmuje jedynie grunty orne lub sady.

#### ***Wyznaczenie obszarów Natura 2000***

Wyłączenie ze wsparcia na zalesianie gruntów położonych na obszarach Natura 2000 wprowadzone zostało na mocy Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2007, o którym była mowa w poprzednim punkcie (z § 4 ust. 2 i § 5 ust. 2). Ograniczenie to jest wynikiem doświadczeń z realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2004–2006, który umożliwiał zalesianie gruntów rolnych na obszarach Natura 2000. Zdaniem organizacji przyrodniczych praktyka ta stała w sprzeczności z celami ochrony tych obszarów. Na skutek protestu skierowanego zarówno do władz krajowych, jak i Komisji Europejskiej, na etapie negocjacji z Komisją Europejską Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 uznano, że zalesienia na obszarach Natura 2000 mogą być prowadzone przy zachowaniu określonych wskazań wynikających z planów ochrony tych obszarów, opracowywanych i zatwierdzanych na mocy przepisów Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 r. nr 92 poz. 880 z późn. zm.). Konsekwencją braku planów ochrony dla większości obszarów Natura 2000 było zaniechanie wsparcia zalesień na tych obszarach. Ograniczenie to powinno istnieć do czasu stworzenia planów ochrony określających grunty, których zalesienie nie koliduje z wymogami ochrony cennych gatunków roślin i zwierząt oraz siedlisk priorytetowych, będących celem ustanawiania obszarów Natura 2000 (MRiRW 2008).

#### ***Brak szkoleń i promocji zalesień wśród rolników***

Brak dostatecznych szkoleń i promocji zalesień wśród rolników wskazany został w 43% odpowiedzi na pytanie o przyczyny ograniczenia realizacji krajowego programu zwiększania lesistości w ostatnich latach. Respondenci wskazywali na całkowity brak informacji na temat zalesień w niektórych regionach kraju oraz postulowali uruchomienie przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akcji szkoleniowej w tym zakresie.

#### ***Brak aktualnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego***

Poważne utrudnienie w realizacji KPZL stanowi brak aktualnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z wyzna-

czonymi gruntami do zalesienia. O ile większość ankietowanych (79% udzielonych odpowiedzi w tej kwestii) uznała, że obecne przepisy prawa z zakresu gospodarki przestrzennej umożliwiają sterowanie rozmieszczeniem zalesień zgodnie z preferencjami określonymi w KPZL z 2003 r. i w wojewódzkich programach zalesień, o tyle praktyczna realizacja tych przepisów często nie jest możliwa z powodu skomplikowanych i długotrwałych procedur uchwalania i zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

## **4. Dyskusja wyników**

Wyniki przeprowadzonych badań pokazują, że załamanie realizacji „Krajowego programu zwiększania lesistości” ma charakter trwały, a jego źródła należy upatrywać przede wszystkim w dynamicznych przemianach społeczno-ekonomicznych, zachodzących na obszarach wiejskich po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Wprowadzenie atrakcyjnego systemu wsparcia w postaci dopłat bezpośrednich dla rolnictwa skutkuje wznowieniem lub kontynuacją produkcji rolnej także na gruntach najslabszej jakości, wcześniej sklasyfikowanych jako grunty do zalesienia.

Rosnące zainteresowanie produkcją rolą znajduje odzwierciedlenie w co najmniej dwóch wskaźnikach: powierzchni odłogów i ugorów, która w latach 2004–2009 uległa zmniejszeniu o 0,9 mln ha, oraz cenach gruntów rolnych w obrocie prywatnym. Zwiększony popyt na grunty rolne, również te najslabszej jakości, przyczynił się do kilkakrotnego wzrostu ich średniej wartości rynkowej od czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Warto jednak zauważyć, że w ujęciu regionalnym wzrost średnich cen gruntów w latach 2004–2010 był najniższy w województwach: świętokrzyskim (2,0 razy), śląskim (2,2), małopolskim (2,5), lubelskim (3,0) i mazowieckim (3,0), które charakteryzują się bardzo niskim wskaźnikiem realizacji celów KPZL. Jednocześnie w województwie kujawsko-pomorskim i pomorskim, w których ceny najslabszych gruntów rolnych w ciągu ostatnich sześciu lat wzrosły ponad czterokrotnie, a ich poziom należy do najwyższych w kraju, zalesienia zrealizowano w rozmiarze znacznie przekraczającym założenia „Krajowego programu zwiększania lesistości” dla lat 2001–2010. Świadczy to o występowaniu w skali całego kraju także innych istotnych czynników ograniczających realizację KPZL.

Inną ważną przyczyną zmniejszenia zainteresowania zaleseniami ze strony właścicieli najslabszych gruntów rolnych jest zwiększenie z 0,1 do 0,5 ha minimalnej powierzchni zalesianej działki, kwalifikującej się do finansowego wsparcia w ramach PROW 2007–2013.

Należy zauważyć, że w 2011 r. na mocy Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 kwietnia 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. z 2011 r. nr 93 poz. 543) przywrócono możliwość zalesiania gruntów o powierzchni poniżej 0,5 ha, jeśli dany grunt graniczy z lasem, przy czym jego minimalna powierzchnia musi wynosić 0,1 ha. Na mocy tego samego aktu prawnego zwiększono maksymalną powierzchnię gruntów przeznaczonych do zalesienia z 20 ha do 100 ha, dla jednego beneficjenta w ramach całego okresu obowiązywania programu. Wprowadzenie nowych regulacji pozwoliło zatem na wyeliminowanie jednego z ważniejszych czynników utrudniających zakładanie nowych upraw leśnych na gruntach rolnych w ramach wsparcia oferowanego przez PROW 2007–2013.

Przezwycięzenie wynikających z utworzenia obszarów Natura 2000 barier w zalesianiu gruntów wymaga opracowania i zatwierdzenia planów ochrony dla tych obiektów. Plany te bowiem, zgodnie z przepisami Ustawy o ochronie przyrody z 2004 r., zawierają wskazanie obszarów, które powinny być zalesione, oraz obszarów wyłączonych z zalesiania. Warto w tym miejscu zauważyć, że przeprowadzona w październiku 2008 r. nowelizacja ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. z 2008 r. nr 201 poz. 1237) ustanowiła również inny instrument planistyczny dla obszarów Natura 2000, jakim jest plan zadań ochronnych. Zgodnie z nowelą do ustawy, plan zadań ochronnych nie musi określać obszarów, które powinny być zalesione, oraz obszarów wyłączonych z zalesiania, zawiera jednak „identyfikację istniejących i potencjalnych zagrożeń dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk będących przedmiotami ochrony” (art. 28 ust. 10 pkt 2), co mieści w sobie ewentualne zalesienie obszaru podlegającego ochronie lub jego części. Proces sporządzania planów ochronnych i planów zadań ochronnych jest długotrwały i kosztowny, co przy realiach budżetowych administracji ochrony przyrody (regionalni dyrektorzy ochrony środowiska) oraz skali przygotowywania tych planów (141 obszarów specjalnej ochrony ptaków i 823 specjalnych obszarów ochrony siedlisk; stan na styczeń 2011 r.), stanowić może w najbliższych latach trwałą barierę dla realizacji zalesień na obszarach Natura 2000. Niemniej jednak brak sprzeczności planowanego zalesienia z planami ochrony lub planami zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 upoważnia właścicieli gruntów do ubiegania się o wsparcie na zalesianie gruntów w ramach PROW 2007–2013.

Istotne utrudnienia w zalesianiu gruntów wynikają także z istnienia barier formalno-prawnych, zarówno o charakterze ogólnym, związanych z brakiem aktualnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak też specyficznych utrudnień, odnoszących się do funkcjonowania systemu wsparcia zalesiania gruntów rolnych, a przejawiających się nadmiernie rozbudowaną procedurą ubiegania się o dofinansowanie. Przełamanie przeszkód formalno-prawnych wymaga skorygowania przepisów prawa, a zmiany w tym zakresie powinny zmierzać w kierunku uproszczenia procedur i minimalizowania barier formalnych i administracyjnych. Ważne jest również uruchomienie szkoleń w zakresie zalesiania i ubiegania się o wsparcie finansowe, skierowanych do rolników i innych właścicieli gruntów.

## 5. Wnioski

Wyniki przeprowadzonych badań i analizy danych pozwalają na sformułowanie następujących wniosków.

1. Dotychczasowa dynamika zalesień jest niewystarczająca do osiągnięcia sformułowanego w KPZL celu zwiększenia do 2020 r. lesistości kraju do 30%.

2. Gwałtowny spadek dynamiki zalesień obserwowany jest począwszy od 2004 r., co ma związek z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i zachodzącymi zmianami społeczno-gospodarczymi na obszarach wiejskich.

3. Główne czynniki wpływające na załamanie realizacji KPZL mają charakter długookresowy, więc mało prawdopodobne jest odwrócenie niekorzystnego trendu w najbliższych latach.

4. Zróżnicowanie przestrzenne stopnia realizacji KPZL jest bardzo duże; zasadniczo na obszarach o największych preferencjach środowiskowych stopień realizacji programu jest daleko niewystarczający.

5. Należy dążyć do uproszczenia procedur przyznawania wsparcia finansowego na zalesienia oraz likwidowania licznych barier proceduralnych i instytucjonalnych utrudniających realizację programu.

6. Wskazane jest uruchomienie szerokiego programu szkoleń dla rolników w zakresie zalesiania i ubiegania się o wsparcie finansowe.

## 6. Podziękowania

W publikacji przedstawiono wyniki badań zrealizowanych w ramach projektu pt. „Aktualizacja krajowego programu zwiększania lesistości 2009”, sfinansowanego w 2009 r. ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na zamówienie ministra środowiska.

Autor składa serdeczne podziękowania Panu dr. inż. Ryszardowi Kwietniowi z Zakładu Zarządzania Zasobami Leśnymi IBL za pomoc i cenne wskazówki w trakcie realizacji badań.

## Literatura

- Kaliszewski A., Kwiecień R., Zając S., Młynarski W., Lotz D. 2009. Aktualizacja „Krajowego programu zwiększania lesistości” 2009. Sękocin Stary, Dokumentacja Instytutu Badawczego Leśnictwa, maszynopis, 104 s.
- Kwiecień R., Zając S., Kaliszewski A., Świętojański A., Piotrowska M., Ślazurek M. 2002. Modyfikacja krajowego programu zwiększania lesistości – etap III (B3). Warszawa, Dokumentacja Instytutu Badawczego Leśnictwa, maszynopis, 99 s.

## Wykaz źródeł

- ARiMR. 2012. Informacja dotycząca średnich cen gruntów wg GUS. Warszawa, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. <http://www.arimr.gov.pl/dla-beneficjenta/srednie-ceny-gruntow-wg-gus.html> [10.01.2012 r.].
- GUS. 2002–2010. Leśnictwo (za lata 2002–2010). Warszawa, Główny Urząd Statystyczny.
- GUS. 2011a. Leśnictwo 2011. Warszawa, Główny Urząd Statystyczny.
- GUS. 2011b. Rocznik statystyczny rolnictwa 2010. Warszawa, Główny Urząd Statystyczny.
- Łonkiewicz B. 1995. Krajowy program zwiększania lesistości. Warszawa, Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.
- MOŚZNiL. 1997. Polityka leśna państwa. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 kwietnia 1997 r. Warszawa, Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.
- MRiRW. 2008. Odpowiedź ministra rolnictwa i rozwoju wsi na interpelację nr 1465 w sprawie pomocy finansowej dla rolników pragnących zalesić grunty leżące w obszarach Natura 2000. 19 marca 2008 r. [Http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main01371F7F](http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main01371F7F) [20.11.2011 r.].
- MŚ. 2003. Krajowy program zwiększania lesistości. Aktualizacja 2003 r. Warszawa, Ministerstwo Środowiska.

- PROW 2007–2013. 2011. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Warszawa, Ministerstwo Środowiska, wersja z lipca 2011 r.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Dz.U. z 2007 r. nr 114 poz. 786.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 kwietnia 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Dz.U. z 2011 r. nr 93 poz. 543
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich. Dz.U. z 2004 r. nr 187 poz. 1929.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Tekst jednolity: Dz.U. z 2011 r. nr 12 poz. 59 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Dz.U. z 2000 r. nr 48 poz. 550 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczaniu gruntów rolnych do zalesienia. Dz.U. z 2001 r. nr 73 poz. 764 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Dz.U. z 2003 r. Nr 229 poz. 2273 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U. z 2004 r. nr 92 poz. 880 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Dz.U. z 2007 r. nr 64 poz. 427 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. z 2008 r. nr 201 poz. 1237.