

# Krajowy program zwiększania lesistości – stan i trudności realizacji z perspektywy lokalnej

*Adam Kaliszewski*

**Abstrakt.** Zwiększanie lesistości Polski jest jednym z głównych celów polityki leśnej państwa. Podstawę realizacji tego celu w Polsce stanowi „Krajowy program zwiększania lesistości”, którego celem jest zapewnienie warunków do zwiększenia lesistości kraju do 30% powierzchni całkowitej kraju do 2020 r., a także optymalnego rozmieszczenia zalesień, ustalenia priorytetów ekologicznych i gospodarczych oraz instrumentów realizacyjnych. Postępujący od początku lat 90. XX w. stopniowy wzrost zalesianej corocznie powierzchni osiągnął swoje maksimum (26,5 tys. ha) w 2003 roku. Od 2004 r. nastąpiło jednak załamanie realizacji programu i obecna dynamika zalesień jest niewystarczająca do osiągnięcia sformułowanego celu w perspektywie 2020 r. W artykule omówiono najważniejsze przyczyny ograniczenia realizacji KPZL po 2004 r., W podsumowaniu artykułu przedstawiono propozycje szerszych działań w dłuższej perspektywie czasowej, służących racjonalizacji struktury użytkowania ziemi i tworzenia ładu w gospodarce przestrzennej kraju.

**Słowa kluczowe:** zalesienia, polityka leśna, polityka rolna, planowanie przestrzenne

**Abstract. National Program for Expanding of Forest Cover – implementation and its difficulties from a local view.** Expansion of forest cover is one of the main aims of the Polish forest policy. Afforestation in Poland is performed under the ‘National Programme for Expanding of Forest Cover’ (KPZL), which aims at ensuring that conditions are favourable for expansion of forest cover to up to 30% of the country’s land area, securing optimal distribution of afforestation, setting up ecological and economic priorities as well as programme implementation instruments. Since 1990s, the area afforested annually had been gradually increasing and reached its maximum in 2003 (about 26,500 ha). Since 2004 however, the annual rate of afforestation has been rapidly decreasing and the current rate of afforestation is insufficient for reaching the general target defined in the KPZL until 2020. The paper describes the most significant reasons for limiting the KPZL implementation after 2004. It sums up with proposals for greater action in longer time perspective aiming at more efficient spatial management and planning on a national level.

**Keywords:** afforestation, forest policy, agricultural policy, spatial planning

## Wstęp

Zwiększanie lesistości stanowi istotny element polityki ekologicznej, przestrzennej i gospodarczej Polski. Potrzeba wzrostu lesistości kraju została uznana ujęta jeden z istotnych elementów „Polityki leśnej Państwa” (MOŚZNiL1997). W dokumencie tym przewidywane jest zwiększenie lesistości kraju do 30% w roku 2020 i 33% po roku 2050, kształtowanie granicy rolno-leśnej z korzyścią dla wartości krajobrazu oraz dla funkcjonowania lasów i rolnictwa”). Zwiększenie lesistości Polski do 30% powierzchni kraju w 2020 r., a także zalesienie lub zadrzewienie korytarzy ekologicznych, łączących poszczególne kompleksy leśne i mających szczególnie duże znaczenie dla różnorodności biologicznej, zostało uznane za jeden z priorytetów „Polityki ekologicznej państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016” (MŚ 2008). Wśród kierunków działań w latach 2009-2012 dokument ten wymienia dalszą realizację „Krajowego programu zwiększania lesistości” (MOŚZNiL 1995), przede wszystkim na gruntach prywatnych, a także tworzenie spójnych kompleksów leśnych połączonych korytarzami ekologicznymi oraz dostosowanie gospodarki leśnej do wymogów wynikających z ochrony sieci obszarów Natura 2000.

Zalesianie gruntów polnych jest również ważnym celem polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich. Działanie to było realizowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013 (MRiRW 2007). Jego kontynuację przewiduje także projekt Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (MRiRW 2014). Potrzeba i celowość zalesiania gruntów rolnych najniższej jakości wykazana została również w „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020” („Strategia...”), przyjętej przez Radę Ministrów w kwietniu 2012 r. (Uchwała nr 163 ...2012). Potrzeba ta uzasadniana jest w „Strategii...” kilkoma względami, w tym:

- zwiększaniem rentowności całej gospodarki wiejskiej poprzez zalesianie gruntów, których rolnicze użytkowanie jest ekonomicznie nieuzasadnione,
- poprawą struktury użytkowania ziemi i warunków produkcji biologicznej (w połączeniu z wdrażaniem rolnictwa ekologicznego),
- ochroną gleb i wód na terenach narażonych na zwiększoną erozję i wypłukiwanie składników mineralnych z podłoża oraz na obszarach wododziałów,
- pochłanianiem dwutlenku węgla i sekwestracją węgla w glebie i biomasie,
- kształtowaniem większych kompleksów leśnych i tworzeniem korytarzy ekologicznych.

Na rolę zalesień zwrócono również uwagę w najnowszym i najważniejszym dokumencie dotyczącym ładu przestrzennego Polski, w „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” („Koncepcja ... 2030 „) uchwalonej przez Radę Ministrów w 2011 r. (Uchwała nr 239 ...2011), w którym za jedną z przyczyn pogarszania się spójności ekologicznej przestrzeni uznano nierównomierne zalesienie kraju i duże rozdrobnienie kompleksów leśnych, przy równoczesnym spadku udziału powierzchni zalesianych i lasów młodych w ogólnej strukturze wiekowej drzewostanów. Dokument ten dostrzega we wzroście lesistości kraju instrument zapewnienia spójności ekologicznej oraz ochrony retencji wody, szczególnie na terenach górskich i podgórszych o niskiej lesistości, będących górnymi częściami zlewni, jak również w sąsiedztwie dużych ośrodków miejskich. Zwraca on również uwagę na szczególne znaczenie zadrzewień i zakrzaczeń śródpolnych na obszarach intensywnego rozwoju rolnictwa, charakteryzujących się trwałym brakiem podaży gruntów do zalesień.

Potrzeba tworzenia nowych obszarów zalesionych została dostrzeżona w raporcie „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”, opracowanym przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów (KPRM 2009). Autorzy raportu postrzegają zalesianie w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa energetyczno-klimatycznego kraju. Za niezbędne uznają opracowanie „Planu na rzecz ochrony zasobów naturalnych i środowiska” i w tym zakresie zaliczają do działań długofalowych m. in. poprawę stanu zalesienia kraju, co w perspektywie roku 2030 ma przyczynić się do osiągnięcia celów klimatycznych oraz środowiskowych, w tym poprawy lesistości i zmniejszenia deficytu wody.

Powiększanie powierzchni leśnej w Polsce następuje nieprzerwanie od zakończenia II wojny światowej (Sobczak 1996). W okresie ostatnich siedmiu dekad lesistość kraju wzrosła z 20,6% w roku 1946 do 29,4% w roku 2014 (Broda 2000, Leśnictwo 2015). Wskaźnik ten liczony jest jako udział powierzchni lasów w powierzchni ogólnej kraju i różni się od lesistości obliczanej zgodnie ze standardami międzynarodowymi UNECE/FAO (tzn. jako stosunek procentowy powierzchni zajętej przez lasy do powierzchni lądowej całego kraju); w ten sposób obliczona lesistość Polski wnosi wynosi niespełna 31% i jest niższa od średniej lesistości Unii Europejskiej, sięgającej 37%. Lesistość naszego kraju jest również niższa niż w kilku państwach sąsiednich (Białoruś – 44%, Słowacja – 40%, Czechy – 34%), jednak porównywalna z lesistością dwóch innych dużych krajów położonych na Nizinie Środkowoeuropejskiej, tj. Francji – 32% i Niemiec – 33% (FAO 2015).

Przyjmuje się, że racjonalna lesistość Polski z punktu widzenia kształtowania środowiska i struktury użytkowania ziemi na obecnym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski powinna wynosić 33–34% (Kwiecień i in. 2002).

Istotnym problemem jest nierównomierne występowanie lasów na terenie kraju oraz znaczne rozdrobnienie i rozproszenie kompleksów leśnych. W ujęciu regionalnym lesistość województw waha się od 21,2% w województwie łódzkim do 49,2% w województwie lubuskim (Leśnictwo 2015). Ocenia się, że lasy w zarządzie PGLLP podzielone są na kilkadziesiąt tysięcy kompleksów leśnych (MOŚNiL 1997). Przeciętna wielkość prywatnego gospodarstwa leśnego wynosi 1,3 ha. Gospodarstwo tej wielkości często stanowi kilka oddzielnych działek (Gołoś 2008).

Formalną podstawę realizacji zalesień w Polsce stanowi „Krajowy program zwiększania lesistości” (KPZL). Program został zaakceptowany do realizacji przez Radę Ministrów RP w czerwcu 1995 r. (MOŚNiL 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 została przeprowadzona w latach 2000–2002 (MŚ 2003). Choć główne założenia programu zostały pozytywnie zweryfikowane w praktyce w latach 1995–2000, niektóre jego elementy wymagały przebudowy i aktualizacji, zmieniły się bowiem uwarunkowania realizacji programu zalesień, związane między innymi ze zmianami w podziale administracyjnym kraju oraz w zakresie kompetencji poszczególnych poziomów administracji publicznej, jak też wynikające z postępującego procesu przyspieszonego wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i wzrostu zainteresowania rolników ich zalesianiem (MŚ 2003). W 2009 r. w Instytucie Badawczym Leśnictwa przeprowadzono na zlecenie ministra środowiska aktualizację KPZL. Potrzeba tej aktualizacji, poza wymogami formalnymi, wynikała z nowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych Polski po wstąpieniu do Unii Europejskiej, znacznie ograniczających możliwości realizacji zalesień na terenie całego kraju. W ostatniej dekadzie jest obserwowana wyraźna tendencja do podejmowania produkcji

rolnej na obszarach, które na początku ubiegłej dekady zostały zaklasyfikowane 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 i in. 2009). Kolejna aktualizacja KPZL została przeprowadzona w 2014 r., a okres jej opracowania zbiegł się w czasie z początkiem nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej 2014-2020 oraz finalizacją prac nad Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, stanowiącym kluczowy instrument wspierający realizację zalesień na gruntach niestanowiących własności Skarbu Państwa (Kaliszewski i in. 2014).

Celem artykułu jest przedstawienie założeń „Krajowego programu zwiększania lesistości” oraz jego dotychczasowej realizacji, a także wskazanie najistotniejszych czynników ograniczających lub uniemożliwiających prowadzenie zalesień na gruntach porolnych w ostatniej dekadzie. W artykule skupiono się na zagadnieniach istotnych z perspektywy lokalnej (właścicieli gruntów, organów administracji), choć wynikają one z reguły z ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich i powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

## Metodyka

W artykule przedstawiono wyniki badań prowadzonych w związku z aktualizacją „Krajowego programu zwiększania lesistości” w 2009 i 2014 r. (Kaliszewski i in. 2009, Kaliszewski i in. 2014). Źródło przedstawionych w niniejszym artykule informacji o realizacji „Krajowego programu zwiększania lesistości” w latach 1995–2014 stanowiły publikacje Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). Charakterystykę stanu prawnego KPZL i jego zmian opracowano na podstawie tekstów aktów prawnych zamieszczonych w Internetowym Systemie Aktów Prawnych (<http://isap.sejm.gov.pl/>).

Informacji o czynnikach ograniczających realizację KPZL 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”, przeprowadzona w 2009 r. drogą korespondencyjną w 140 wybranych starostwach powiatowych w całym kraju. Badania przeprowadzono ponownie w 2014 r. przy pomocy znacząco zmodyfikowanej ankiety, obejmując wszystkie starostwa powiatowe.

Dane uzyskane podczas prac nad aktualizacją KPZL w 2009 i 2014 r. uzupełniono wynikami prac prowadzonych w związku z opracowywaniem w latach 2012-2015 założeń Narodowego Programu Leśnego (NPL) (Król 2015, Łazowy 2015, Zajączkowski 2015). Przytaczane opracowania, jak również opis prac nad NPL dostępne są na stronie internetowej Narodowego Programu Leśnego: <http://www.npl.ibles.pl>.

## Wyniki badań

### Założenia i realizacja „Krajowego programu zwiększania lesistości” w latach 1995-2014

Celem KPZL jest zapewnienie warunków do zwiększenia lesistości kraju do 30% powierzchni całkowitej kraju do 2020 r., a także optymalnego rozmieszczenia zalesień, ustalenia priorytetów ekologicznych i gospodarczych oraz instrumentów realizacyjnych. Ważnym zadaniem programu jest ochrona i wzmacnianie oraz łączenie najcenniejszych obszarów przyrodniczych we wspólny system. Bardzo istotną kwestią jest także racjonalne przestrzenne

rozmieszczenie tworzonych zalesień, racjonalizacja struktury użytkowania ziemi i tworzenia ładu w gospodarce przestrzennej (MOŚZNiL 1995).

Zgodnie z modyfikacją KPZL z 2003 r. założeniem programu jest zalesienie w latach 2001-2020 łącznie 680 tys. ha gruntów porolnych, w tym 130 tys. ha gruntów państwowych (tj. stanowiących własność Skarbu Państwa) oraz 550 tys. ha gruntów niepaństwowych (należących do indywidualnych właścicieli, a także gmin i spółdzielni). Planowany łączny i średnioroczny rozmiar zalesień w poszczególnych okresach przedstawiono w tab. 1.

W modyfikacji KPZL z 2003 r. uznano, że najszerzej stosowanym wariantem kategoryzacji gmin ze względu na preferencje zalesieniowe powinien być wariant środowiskowy, w którym położono szczególny nacisk na wzmacnianie funkcji środowiskowych (wodochronnych, glebochronnych i związanych z ochroną przyrody). W wariantcie środowiskowym szczególne znaczenie przypisano m.in. zagrożeniom stepowaniem, potrzebom zalesieniowym ze względu na ochronę przyrody, występowaniu ważniejszych wododziałów i zlewni ochronnych, potrzebie ochrony wód podziemnych oraz niskiej lesistości gmin (Kwiecień i in. 2002). Analiza powyższych uwarunkowań wykazała, że zwiększenie lesistości jest najbardziej wskazane w województwach: wielkopolskim, kujawsko-pomorskim, łódzkim, mazowieckim, podlaskim, lubelskim i świętokrzyskim (MŚ 2003).

**Tab. 1.** Planowany rozmiar zalesień w latach 2001-2020 według modyfikacji KPZL z 2003 r. (w nawiasach podano średnioroczny rozmiar zalesień)

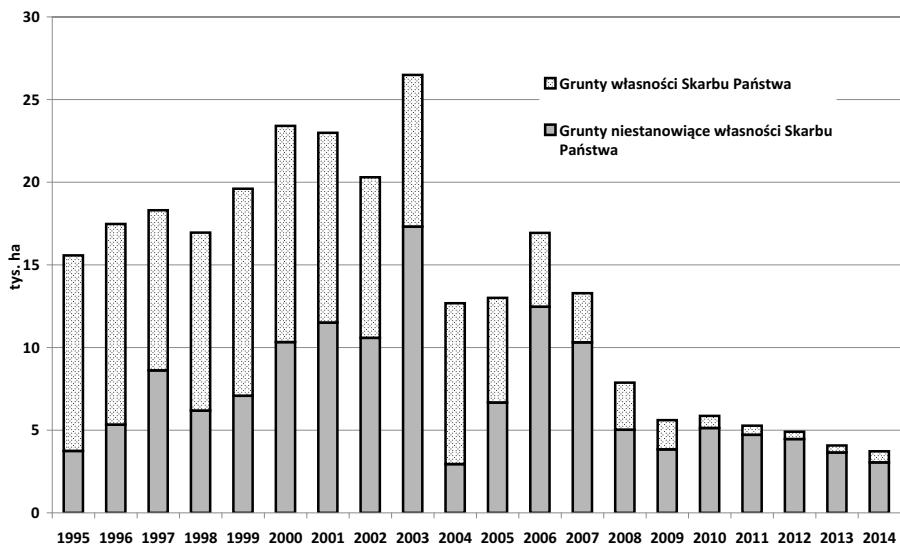
*Table 1. Area of afforestation in the period 2001–2020 as planned in the KPZL in 2003 (figures in parentheses are average annual rates of afforestation)*

Kategoria własności gruntów	2001-2005	2006-2010	2011-2020	Razem 2001-2020
	tys. ha	tys. ha	tys. ha	tys. ha
Państwowe	50 (10)	40 (8)	40 (4)	130 (6,5)
Prywatne	70 (14)	120 (24)	360 (36)	550 (27,5)
<b>Razem</b>	<b>120 (24)</b>	<b>160 (32)</b>	<b>400 (40)</b>	<b>680 (34,0)</b>

Zródło: MŚ 2003

W pierwotnej wersji KPZL z 1995 r. rangę równorzędnego z zalesieniami czynnika ochrony i użytkowania przestrzeni przyrodniczej nadano zadrzewieniom. Udział i rozmieszczenie zadrzewień miało stanowić integralny element koncepcji i programów przestrzennego zagospodarowania województw i gmin w zakresie ochrony środowiska i gospodarki rolnej. Szczególne znaczenie przypisano zadrzewieniom na terenach o niskiej lesistości i dużym zagrożeniu procesami erozji gleb, stepowania krajobrazu i niekorzystnego bilansu wodnego (MOŚZNiL 1995).

W ciągu 20 lat realizacji KPZL (1995-2014) zalesiono łącznie 274,3 tys. ha, ze czego 131,4 tys. ha (48%) gruntów własności Skarbu Państwa oraz 142,9 tys. ha (52%) gruntów niepaństwowych. W ujęciu rocznym (Rycina 1) od początku lat 90. XX w. następował stopniowy wzrost zalesianej corocznie powierzchni, który swoje maksimum, blisko 26,5 tys. ha, osiągnął w 2003 roku. Począwszy od 2004 r. areal zakładanych corocznie nowych upraw leśnych zaczął się jednak szybko zmniejszać do poziomu 4,1 tys. ha w 2013 r. oraz 3,7 tys. ha w 2014 r. Wyraźnie zmniejszał się również udział zalesianych gruntów należących do Skarbu Państwa, co wynika zarówno z wyczerpywania się puli gruntów należących do Skarbu Państwa, będących w dyspozycji i przekazywanych Lasom Państwowym do zalesienia przez Agencję Nieruchomości Rolnych, jak również z istotnych zmian przepisów prawnych, utrudniających to przekazywanie.

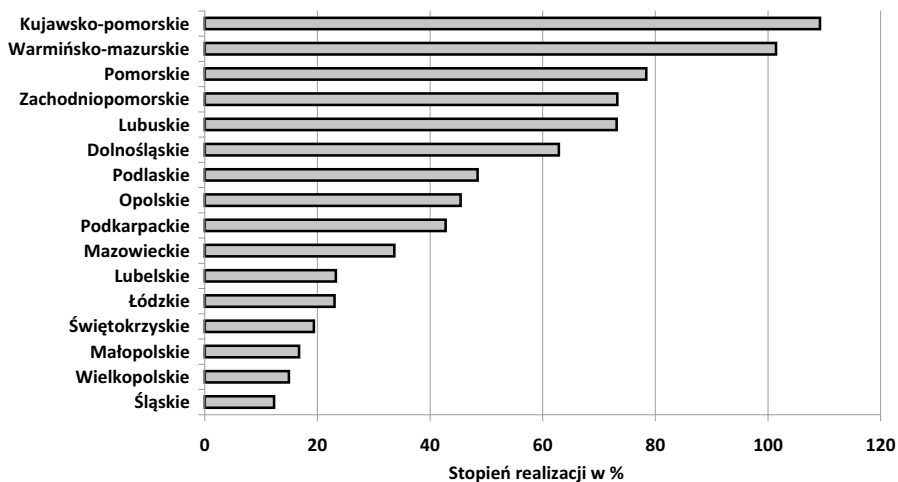


**Ryc. 1.** Powierzchnia zalesień gruntów porolnych w latach 1995-2014 (źródło: dane GUS)

*Fig. 1. Area of agricultural lands afforested annually in Poland in the period 1995–2014 (Source: GUS)*

Od 2001 r. (tj. od czasu określenia ilościowych rocznych celów realizacji KPZL) zalesiono łącznie 163,0 tys. ha, w tym 61,4 tys. ha gruntów własności Skarbu Państwa oraz 101,6 tys. ha gruntów niepaństwowych. Założenia programu dla lat 2001-2014 zostały zrealizowane ogółem w 37%. Stopień realizacji KPZL na gruntach własności Skarbu Państwa wyniósł 58%, a na gruntach niepaństwowych 30%. W ostatnich pięciu latach w ujęciu powierzchniowym KPZL został wykonany w 12%.

Stopień realizacji KPZL w latach 2001-2014 w poszczególnych województwach przedstawiono na Rycinie 2. Jedynie w województwie kujawsko-pomorskim wykonano w pełni plan zalesień według założeń przyjętych w 2003 r. – zalesiono 109% planowanej powierzchni. Cel niemal osiągnięto także w województwie warmińsko-mazurskim – 94%. W województwach: pomorskim, zachodnio-pomorskim, lubuskim i dolnośląskim stopień wykonania programu wyniósł 58-73%, a w pozostałych nie przekroczył 50%. Bardzo niekorzystnie wygląda sytuacja w województwach: śląskim, wielkopolskim, małopolskim, świętokrzyskim, łódzkim oraz lubelskim, gdzie założenia KPZL pod względem powierzchniowym wykonano w mniej niż 25%. Do grupy województw o bardzo niskim stopniu realizacji programu należą przede wszystkim te o największych preferencjach zalesieniowych (z wyłączeniem woj. śląskiego).



**Ryc. 2.** Stopień realizacji KPZL w latach 2001-2014 w układzie województw (źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS)

*Fig. 2. Rate of the program implementation in individual provinces in the period 2001–2014 (Source: Author's elaboration based on the GUS data)*

Do 2009 r. włącznie zalesienia gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa były finansowane ze środków budżetu państwa. Począwszy od 2010 r. Lasy Państwowe nie otrzymują na ten cel środków budżetowych, a finansowanie odbywa się wyłącznie ze środków funduszu leśnego (Łazowy 2015).

Od 2004 r. zalesienia gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa (tj. prywatnych i komunalnych) współfinansowane są ze środków Unii Europejskiej w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 oraz Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 i – obecnie – na lata 2014-2020. Przed 2004 r. finansowanie zalesień gruntów porolnych odbywało się na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (Ustawa 2001).

Pomoc dla właścicieli gruntów przeznaczona na zalesienia w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (działanie: Zalesianie i tworzenie terenów zalesionych) obejmuje:

- wsparcie na zalesienie, stanowiące jednorazową, zryczałtowaną płatność z tytułu poniesionych kosztów zalesienia i ewentualnego ogrodzenia uprawy leśnej, wypłacaną w pierwszym roku, licząc od dnia wykonania zalesienia;
- premię pielęgnacyjną, stanowiącą zryczałtowaną płatność z tytułu poniesionych kosztów prac pielęgnacyjnych oraz ochrony uprawy leśnej przed zwierzyną, wypłacaną corocznie przez okres 5 lat, licząc od dnia wykonania zalesienia;
- premię zalesieniową, będącą zryczałtowaną płatnością z tytułu utraconych dochodów wynikających z przeznaczenia gruntów rolnych na grunty leśne, wypłacaną corocznie przez 15 lat, licząc od dnia wykonania zalesienia (MRiRW 2014).

## Problemy realizacji „Krajowego programu zwiększania lesistości”

Powierzchnia zalesień i ich przestrzenne rozmieszczenie w latach 2001-2014 wskazują, że realizacja KPZL istotnie odbiega od przyjętych założeń. Od ponad 10 lat obserwowany jest znaczny i postępujący spadek arealu corocznie zalesianych gruntów, zarówno prywatnych, jak i tych stanowiących własność Skarbu Państwa. Załamanie realizacji „Krajowego programu zwiększania lesistości” zbiegło się w czasie ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Ponadto zalesienia prowadzone są w rejonach innych, niż wynikałoby z preferencji zalesieniowych określonych na podstawie kategoryzacji w oparciu o kryteria środowiskowe. Poniżej omówiono najważniejsze czynniki ograniczające realizację zalesień na gruntach rolnych.

### Konkurencyjność ze strony dopłat bezpośrednich do produkcji rolnej

Możliwość uzyskania przez rolników od 2004 r. płatności bezpośrednich sprawiła, że została podjęta lub zintensyfikowana produkcja rolna na gruntach, które w okresie opracowywania założeń KPZL zakwalifikowano jako niekorzystne do prowadzenia efektywnej gospodarki rolnej, a tym samym zaliczone do puli gruntów potencjalnie pozostających do zalesienia. W okresie od 2004 do 2012 r. powierzchnia odłogów i ugorów zmniejszyła się z 1,4 do 0,5 mln ha (Rocznik 2010, 2013). W tym czasie zalesiono w sumie około 85 tys. ha gruntów. Oznacza to, że do produkcji rolnej przywrócono w tym okresie ponad 800 tys. ha gruntów.

Zwiększone zainteresowanie produkcją rolną, obserwowane w całym kraju, przełożyło się na wzrost popytu na grunty rolne, a w konsekwencji na wzrost ich cen w obrocie prywatnym. Przeciętna cena słabych gruntów ornych wzrosła z 2725 zł/ha w 2000 r. do 23460 zł/ha w 2014 r. (Rocznik 2010, 2015).

Niska konkurencyjność pomocy na zalesianie w porównaniu z dopłatami bezpośrednimi do produkcji rolnej wynika przede wszystkim z braku pokrycia pełnych kosztów zamiany gruntu rolnego na leśny. Jak zauważa Łazowy (2015), zalesiając grunt rolny właściciel trwale traci możliwość zmiany jego zagospodarowania w przyszłości, czego nie uwzględnia dotychczasowy system rekompensat. Zachętę dla rolników mogłyby stanowić dotacje w wysokości uwzględniającej wartość gruntu, bowiem z punktu widzenia produkcji rolnej zalesiane grunty właściciel faktycznie trwale traci.

Należy zaznaczyć, że niektóre rozwiązania stosowane w PROW począwszy od 2004 są dla rolników mniej korzystne od rozwiązań przyjętych w ustawie o przeznaczaniu gruntów rolnych do zalesienia (Ustawa 2001), na podstawie której zalesienia prowadzone były do 2004 r.

Należą do nich:

- 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 w latach 2007-2013),
- 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 (PROW 2007-2013), a następnie do 12 lat (PROW 2014-2020),
- wypłata należnych środków finansowych w cyklu rocznym (ustawa 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).

## **Brak możliwości zalesiania trwałych użytków zielonych**

Wyłączenie z finansowego wsparcia zalesień trwałych użytków zielonych wprowadzone zostało w 2007 r. Zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami możliwość wspierania zalesień na gruntach rolnych obejmuje jedynie grunty orne lub sady (Rozporządzenie 2007).

## **Ograniczenia możliwości prowadzenia zalesień na obszarach Natura 2000**

Wyłączenie ze wsparcia na zalesianie gruntów położonych na obszarach Natura 2000 również wprowadzone zostało w 2007 r. (Rozporządzenie 2007). Wynika ono z 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 przygotowywania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 przyjęto, że zalesienia na obszarach Natura 2000 mogą być prowadzone wówczas, gdy nie są one sprzeczne z planami ochrony albo planami zadań ochronnych tych obszarów (MRiRW 2008). Konsekwencją braku planów ochrony lub braku planów zadań ochronnych dla wielu obszarów Natura 2000 jest brak udzielania pomocy na zalesienia w ich obrębie.

## **Deficyt gruntów własności Skarbu Państwa do zalesień**

Grunty do zalesień przekazywane są przez Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR) z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Przekazywanie nieruchomości na rzecz Lasów Państwowych odbywa się na podstawie przepisów ustawy o lasach z 1991 r. (Ustawa 1991a) oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 1991 r. (Ustawa... 1991b). Dokonane w 2010 i 2011 r. zmiany przepisów drugiej z wymienionych ustaw zobligowały ANR do sprzedaży w pierwszej kolejności mienia na zasadach określonych w tym akcie prawnym. Ograniczono zatem formy nieodpłatnego rozdysponowania gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w tym tych do zalesień. Jednocześnie z końcem 2014 r. do rozdysponowania pod zalesienia w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa pozostawało 29,8 ha gruntów (ANR 2015).

## **Zmiany minimalnej powierzchni zalesianej działki**

Od 2004 r. kilkakrotnie następowały zmiany minimalnej powierzchni działki kwalifikującej się do objęcia dopłatami do zalesień. W 2004 r. powierzchnia ta została zwiększona z 0,1 ha

do 0,3 ha, a od czerwca 2007 r. – do 0,5 ha. Dodatkową barierę stanowi wymóg, by zalesiana działka miała minimum 20 m szerokości (nie dotyczy przypadków, gdy działka rolna graniczy z lasem). Ograniczenia te przyczyniły się do wstrzymania zalesień na obszarach o silnie rozdrobnionej własności gruntów, szczególnie w południowej i środkowej części kraju. Należy jednak zauważyć, że w 2011 r. przywrócono możliwość zalesiania gruntów o powierzchni minimum 0,1 ha, jeśli dany grunt graniczy z lasem (Rozporządzenie 2011).

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

Brak dostatecznych szkoleń i promocji zalesień, a także szkoleń dla właścicieli gruntów, którzy już wykonali zalesienia, jest istotnym problemem w niektórych regionach kraju (Kaliszewski i in. 2014, Łazowy 2015).

## **Skomplikowane procedury ubiegania się o pomoc na zalesianie**

Zalesienia ze środków PROW prowadzone są na podstawie planu zalesienia, sporządzanego przez nadleśniczego Lasów Państwowych na wniosek właściciela gruntu przeznaczonego do zalesienia. 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 Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) oraz do nadleśniczego czy obowiązek corocznego składania wniosku o wypłatę premii pielęgnacyjnej oraz premii zalesieniowej (Łazowy 2015).

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

Poważnym utrudnieniem realizacji KPZL jest brak aktualnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z wyznaczonymi gruntami do zalesienia (Łazowy 2015). Pomoc na zalesianie gruntów rolnych przyznawana jest do gruntów stanowiących grunty orne lub sady, przeznaczonych do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku tego planu, gdy zalesianie tych gruntów nie jest sprzeczne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Rozporządzenie 2007).

## **Brak skutecznych instrumentów umożliwiających sterowanie rozmieszczeniem zalesień w skali regionalnej i krajowej**

Dotychczasowe doświadczenia realizacji KPZL wskazują, że istniejące narzędzia planistyczne („Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030”, plany zagospodarowania przestrzennego województw, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego) nie pozwalają na sterowanie rozmieszczeniem zalesień zgodnie z priorytetami określonymi w „Programie...”. O lokalizacji zalesień decyduje przede wszystkim dostępność gruntów do zalesień (zarówno państwowych, jak i prywatnych). Stąd do grupy województw o bardzo niskim stopniu realizacji programu należą przede wszystkim te o największych preferencjach zalesieniowych (m.in. wielkopolskie, łódzkie, mazowieckie, świętokrzyskie).

## Nieskuteczne procedury przeklasyfikowywania zalesionych gruntów rolnych na lasy

Przedstawione wcześniej informacje o rozmiarze zalesień dotyczą gruntów przeklasyfikowanych na lasy. Faktyczna powierzchnia gruntów zalesionych jest większa. Badania Jabłońskiego (2015) pokazują, że za około 55% przyrostu powierzchni lasów pomiędzy 2008 r. a 2013 r. odpowiadają czynniki inne niż zalesienia przekwalifikowane w tym okresie. W ramach aktualizacji ewidencji gruntów i budynków oraz opracowywania dokumentacji urzędniowej ujawniane są bowiem zalesienia wykonane wiele lat wcześniej lub grunty porolne, na których wystąpiła sukcesja naturalna, a które nie zostały dotychczas przeklasyfikowane na lasy. Dzieje się tak często z powodu kosztów takiego przeklasyfikowania, które w chwili obecnej musi ponieść właściciel gruntu (nie dotyczy to gruntów zalesianych w ramach PROW). Ostatnie badania pokazują, że w 2014 r. rzeczywista lesistość kraju wynosiła 32,0% (wg GUS – 29,4%), a powierzchnia lasów była o 799,8 tys. ha większa (w sumie wynosiła 9997,7 tys. ha), niż oficjalnie podawana przez Główny Urząd Statystyczny (Hościło i in. 2015). Z jednej strony to dobra informacja, bo oznacza *de facto* wykonanie założeń KPZL pod względem powierzchni, z drugiej jednak strony wskazuje na konieczność uporządkowania powszechnej ewidencji gruntów.

### Podsumowanie

Do końca realizacji „Krajowego programu zwiększania lesistości” pozostało ponad cztery lata. Wyniki przytoczonych badań pokazują, że trudności w realizacji KPZL mają charakter trwały, a ich źródłem są przede wszystkim postępujące przemiany społeczno-ekonomiczne, zachodzące na obszarach wiejskich po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Trudno spodziewać się, aby w tym zakresie nastąpiły w najbliższych latach istotne zmiany, tym bardziej, że obowiązujący od 2014 r. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 nie zawiera nowych rozwiązań, pozwalających na wyeliminowanie najistotniejszych trudności w prowadzeniu zalesień. Niezależnie jednak od zbliżającej się finalizacji KPZL istotne wydaje się podjęcie szerszych działań w dłuższej perspektywie czasowej, służących racjonalizacji struktury użytkowania ziemi i tworzenia ładu w gospodarce przestrzennej kraju.

1. Należy przeprowadzić aktualizację powszechnej ewidencji gruntów oraz doprowadzić do zgodności zapisów w ewidencji gruntów ze stanem faktycznym. Należy również dążyć do objęcia aktualną dokumentacją urzędniową wszystkich lasów w kraju (Łazowy 2015, Król 2015).

2. Należy dążyć do nadania zadrzewieniom rangi równorzędnego z zalesieniami czynnika ochrony i użytkowania przestrzeni przyrodniczej. Postulat ten został zawarty w pierwszej wersji „Krajowego programu zwiększania lesistości” z 1995 r., jednak do tej pory nie doczekał się należytej realizacji. Udział i rozmieszczenie zadrzewień powinno stanowić integralny element koncepcji i programów przestrzennego zagospodarowania województw i gmin w zakresie ochrony środowiska i rolnictwa. Zadrzewienia mają szczególne znaczenie na terenach o niskiej lesistości i dużym zagrożeniu procesami erozji gleb, stepowienia krajobrazu i niekorzystnego bilansu wodnego. Są to jednocześnie obszary o bardzo niskim stopniu dotychczasowej realizacji KPZL. Postulat wymaga przeprowadzenia oceny aktualnego stanu zadrzewień w całym kraju, ich inwentaryzacji oraz określenia rozmiaru zadań ochronnych i użytkowych

(Zajączkowski 2015, Łazowy 2015). Zalesienia i zadrzewienia powinny wspólnie stanowić strategiczny, zintegrowany wewnętrznie i zharmonizowany w planie przestrzennego zagospodarowania, program wzmocniający gospodarkę leśną (Zajączkowski 2015).

3. Problematyka zalesieniowa i zadrzewieniowa powinna być obowiązkową częścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Zajączkowski 2015).

4. Zwiększanie lesistości kraju i zadrzewień powinno stać się istotnym komponentem Narodowego Programu Leśnego, całościowo ujmującego kwestie ochrony, rozwoju i sposobów użytkowania zasobów leśnych w Polsce.

## Literatura

- ANR 2015. Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2014 r. Agencja Nieruchomości Rolnych, Warszawa.
- Broda J. 2000. Historia leśnictwa w Polsce. Wydawnictwo AR w Poznaniu, Poznań.
- FAO 2015. Global Forest Resources Assessment 2015. Main report. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- Gołos P. 2008. Stan lasów prywatnych w Polsce. *Leśne Prace Badawcze*, Vol. 69 (4): 321-335.
- Hościło A., Mirończuk A., Lewandowska A., Gąsiorowski J. 2015. Inwentaryzacja rzeczywistej lesistości kraju z wykorzystaniem istniejących danych fotogrametrycznych. Sprawozdanie końcowe. Instytut Geodezji i Kartografii, Warszawa.
- Jabłoński M. 2015. Powierzchnia gruntów leśnych – przyczyny zmian i spójność źródeł danych. *Wiadomości Statystyczne* 11: 54-68.
- Kaliszewski A., Kwiecień R., Zając S., Młynarski W., Lotz D. 2009. Aktualizacja „Krajowego programu zwiększania lesistości” 2009. Dokumentacja IBL, Sękocin Stary.
- Kaliszewski A., Wysocka-Fijorek E., Jabłoński M., Młynarski W. 2014. Aktualizacja „Krajowego programu zwiększania lesistości” 2014. Dokumentacja IBL, Sękocin Stary.
- KPRM 2009. Polska 2030. Wyzwania rozwojowe. Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Król A. 2015. Prywatne znaczy gorsze? O sytuacji prywatnych właścicieli lasów w Polsce. W: Kaliszewski A., Rykowski K. (red. nauk.), *Rozwój. Lasy i gospodarka leśna jako instrumenty ekonomicznego i społecznego rozwoju kraju. Materiały piątego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym*. IBL, Sękocin Stary: 105-121.
- Kwiecień R., Zając S., Kaliszewski A., Świętojański A., Piotrowska M., Ślązek M. 2002. Modyfikacja krajowego programu zwiększania lesistości – etap III (B3). Dokumentacja IBL, Warszawa.
- Leśnictwo 2015. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Łazowy S. 2015. Koniec zalesień? Problemy realizacji „Krajowego programu zwiększania lesistości”. W: Kaliszewski A., Rykowski K. (red. nauk.), *Rozwój. Lasy i gospodarka leśna jako instrumenty ekonomicznego i społecznego rozwoju kraju. Materiały piątego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym*. IBL, Sękocin Stary: 145-161.
- MOŚZNiL 1995. Krajowy program zwiększania lesistości. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Warszawa.
- MOŚZNiL 1997. Polityka leśna państwa. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 kwietnia 1997 r. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Warszawa.
- MRiRW 2007. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013). Tekst jednolity uwzględniający zmiany zatwierdzone przez Komisję Europejską dnia 24 stycznia 2014 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- MRiRW 2014. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (PROW 2014-2020). Wersja z dnia 12 grudnia 2014 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.

- MŚ 2003. Krajowy program zwiększania lesistości. Aktualizacja 2003 r. Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
- MŚ 2008. Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016. Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
- Rocznik statystyczny rolnictwa 2010. GUS, Warszawa.
- Rocznik statystyczny rolnictwa 2013. GUS, Warszawa.
- Rocznik statystyczny rolnictwa 2015. GUS, Warszawa.
- Sobczak R. 1996. O przywracaniu lasów na grunty porolne w Polsce. Sylwan 140 (5): 35-41.
- Zajączkowski K. 2015. Nowe bazy surowcowe. Plantacje drzew poza lasem oraz zadrzewienia. W: Kaliszewski A., Rykowski K. (red. nauk.), Rozwój. Lasy i gospodarka leśna jako instrumenty ekonomicznego i społecznego rozwoju kraju. Materiały piątego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym. IBL, Sękocin Stary: 290-312.

## Akty prawne

- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. M. P. 2012 r. poz. 252.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2007 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. 2007 r. nr 114 poz. 786 (z późn. zm.).
- 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. 2011 r. nr 93 poz. 543.
- Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020. Uchwała nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. M. P. 2012 r. poz. 839.
- Ustawa 1991a. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Dz. U. 1991 r. nr 101 poz. 444 (z późn. zm.).
- Ustawa 1991b. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz. U. 1991 r. nr 107 poz. 464 (z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczaniu gruntów rolnych do zalesienia. Dz. U. 2001 r. nr 73 poz. 764 (z późn. zm.).
- <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main01371F7F> 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://isap.sejm.gov.pl/>
- <http://www.npl.ibles.pl>

**Adam Kaliszewski**

Zakład Zarządzania Zasobami Leśnymi  
Instytut Badawczy Leśnictwa  
A.Kaliszewski@ibles.waw.pl