

ADAM KALISZEWSKI, WOJCIECH MŁYNAŃSKI, PIOTR GOŁOS

Czynniki ograniczające zalesianie gruntów porolnych w Polsce w świetle badań ankietowych*

Factors limiting afforestation of post-agricultural lands in Poland according to the survey results

ABSTRACT

Kaliszewski A., Młynarski W., Gołos P. 2016. Czynniki ograniczające zalesianie gruntów porolnych w Polsce w świetle badań ankietowych. Sylwan 160 (10): 846-854.

The aim of the paper is to present the status of the implementation of the National Program of the Forest Cover Extension (KPZL) in the period 1995-2013, and analyse the results of the survey on the major factors limiting the Program's execution after Poland entered the European Union in 2004. The study is based on the official statistical data and a mail questionnaire survey carried out in all local public authorities all over the country. Altogether 203 responses out of 380 public authority units were collected (53.4%). Since the beginning of the 1990s, the area of agricultural lands afforested annually was successively increasing, reaching its peak in 2003 (26.5 thous. ha). Since 2004 however, the annual rate of afforestation has been rapidly decreasing, and reached 4.1 thous. ha in 2013. Since 2001, altogether 159.3 thous. ha of agricultural lands were afforested, which amounted to 40% of the target defined in the KPZL. The spatial differentiation of the Program execution is very high, and, as a rule, there are too few new forests established in areas of the acute afforestation needs, i.e. in central and southern parts of the country. The most important obstacles in the KPZL implementation after Poland's accession to the European Union include: enlargement of the minimal plot area supported with the afforestation premium from 0.1 ha to 0.3 ha in 2004 and up to 0.5 ha in 2007, lack of financial support for afforestation of lands within Natura 2000 areas, which are not yet covered by protection plans, high competitiveness of direct payments for agricultural production compared to afforestation premium, as well as complicated procedures for granting financial support, scarcity of promotion of financial support for afforestation among farmers and trainings for them, and an exclusion of permanent grasslands from afforestation. The study shows that the current rate of afforestation is insufficient for reaching the general target defined in the KPZL (afforestation of 680 thousand ha of lands in the period 2001-2020). The breakdown in the program implementation seems to be an unexpected outcome of Poland accession to the EU and results from ongoing economic and social transformation in rural areas. The main factors influencing its depression 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, rural development, agricultural policy

*W publikacji przedstawiono wyniki badań zrealizowanych w ramach projektu „Aktualizacja «Krajowego programu zwiększania lesistości» 2014”, sfinansowanego w 2014 roku ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na zamówienie Ministra Środowiska.

ADDRESSES

Adam Kaliszewski – e-mail: a.kaliszewski@ibles.waw.pl
 Wojciech Młynarski – e-mail: w.mlynarski@ibles.waw.pl
 Piotr Gołos – e-mail: p.golos@ibles.waw.pl

Zakład Zarządzania Zasobami Leśnymi, Instytut Badawczy Leśnictwa; Sękocin Stary, ul. Braci Leśnej 3, 05-090 Raszyn

Wstęp

Zwiększanie lesistości jest trwałym elementem polityki przestrzennej, ekologicznej i gospodarczej kraju. Powiększanie powierzchni leśnej w Polsce następuje nieprzerwanie od zakończenia II wojny światowej [Sobczak 1996]. W ciągu blisko 70 lat lesistość Polski wzrosła z 20,6% (1946) do 29,4% (2013) [Broda 2000; Leśnictwo 2014]. Zwiększyła się również zasobność drzewostanów i uległ poprawie stan zasobów leśnych [Borecki, Stępień 2012]. Obecnie potrzeba wzrostu lesistości jest jednym z istotnych celów polityki leśnej państwa, a jego 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, funkcjonowania lasów i rolnictwa” [Polityka... 1997]. We wszystkich sąsiadujących z Polską krajach (z wyjątkiem Ukrainy) udział lasów w powierzchni lądowej przekracza 30% i wynosi: w Niemczech – 32%, w Czechach – 34%, na Litwie – 36%, na Słowacji – 40%, a na Białorusi – 44% [Leśnictwo 2014]. 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 i in. 2002].

Formalną podstawę realizacji zalesień w Polsce stanowi „Krajowy program zwiększania lesistości” (KPZL) [1995], który jednak nie stał się programem rządowym i nie zagwarantowano środków na jego realizację w perspektywie wieloletniej. Celem KPZL jest zapewnienie warunków do zwiększenia lesistości kraju do 30%, a także optymalnego rozmieszczenia zalesień, ustalenia priorytetów ekologicznych i gospodarczych oraz instrumentów realizacyjnych. Szczególny nacisk położony jest na wzmacnianie funkcji środowiskowych (wodochronnych, glebochronnych i związanych z ochroną przyrody). Na podstawie ustalonych kryteriów środowiskowych za najbardziej preferowane uznano zalesienia w województwie wielkopolskim i kujawsko-pomorskim, natomiast najmniej – w opolskim, dolnośląskim i śląskim [Krajowy... 2003]. Jako okres realizacji programu wyznaczono lata 1995-2020, z okresem przygotowawczym w latach 1995-2000, przyjęto też zasadę jego aktualizacji co pięć lat [Krajowy... 1995]. Pierwsza modyfikacja KPZL została przeprowadzona w latach 2000-2002 w Instytucie Badawczym Leśnictwa (IBL). Była ona wówczas wymagana z uwagi na zmiany w podziale administracyjnym kraju oraz w zakresie kompetencji na poszczególnych poziomach struktury administracyjnej, jak też postępujący proces przyspieszonego wyłączania gruntów z produkcji rolnej i wzrost zainteresowania rolników ich zalesianiem [Krajowy... 2003]. Kolejną modyfikację KPZL wykonano w IBL w 2009 roku. Jej przesłanką, 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 [Kaliszewski i in. 2009]. Opracowanie nie zostało wykorzystane do sformułowania oficjalnego dokumentu ministerialnego. Trzecią aktualizację programu przeprowadzono w 2014 roku. 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].

Zgodnie z przyjętymi w 2003 roku przez Ministerstwo Środowiska założeniami na lata 2001-2020 rozmiar zalesień obejmuje powierzchnię 680 tys. ha, z czego 130 tys. ha na gruntach własności Skarbu Państwa oraz 550 tys. ha na gruntach niepaństwowych. W ujęciu szczegółowym program zakłada zalesienie w latach 2001-2005 średnio 24 tys. ha gruntów rocznie, w tym 14 tys. ha gruntów niepaństwowych, w latach 2006-2010 – corocznie średnio 32 tys. ha gruntów, z czego 24 tys. ha gruntów niepaństwowych, a w okresie 2011-2020 – średnio 40 tys. ha gruntów rocznie, w zdecydowanej większości (36 tys. ha) niestanowiących własności Skarbu Państwa [Krajowy... 2003].

Badania czynników ograniczających realizację KPZL zostały dotychczas przeprowadzone jedynie w związku z aktualizacją programu w 2009 roku [Kaliszewski i in. 2009; Kaliszewski 2012]. Zastosowano wówczas uproszczoną ankietę, rozesłaną do losowo wybranych starostw powiatowych w kraju. Problemom realizacji KPZL po 2006 roku poświęcona była również analiza przedstawiona przez Paschalisa-Jakubowicza [2012], opierająca się na szerokim materiale źródłowym, obejmującym m.in. „Informację o stanie lasów i realizacji Krajowego programu zwiększania lesistości w 2010 r.”, dane GUS, Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej, Agencji Nieruchomości Rolnych, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska oraz Ministerstwa Środowiska. Autor zwrócił uwagę na wyraźny spadek zalesianych powierzchni i wskazał na liczne błędy spowalniające tempo realizacji KPZL i w pewnym zakresie wypaczające cele stawiane temu programowi.

Celem artykułu jest przedstawienie zakresu realizacji „Krajowego programu zwiększania lesistości” w latach 1995-2013 oraz omówienie najważniejszych czynników ograniczających jego realizację na gruntach porolnych w ostatniej dekadzie, tj. od czasu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Materiał i metody

Źródłem informacji o stopniu realizacji KPZL w latach 1995-2013 są dane statystyczne [Leśnictwo 2014]. Opis stanu prawnego i jego zmian opracowano na podstawie aktów prawnych (aktualnych i archiwalnych) zgromadzonych w bazie Internetowego Systemu Aktów Prawnych – ISAP, prowadzonego przez Kancelarię Sejmu RP [Internetowy... 2014].

Informacji o czynnikach ograniczających realizację KPZL dostarczyło badanie ankietowe przeprowadzone korespondencyjnie we wszystkich starostwach kraju (314 powiatów ziemskich oraz 66 miast na prawach powiatów) w 2014 roku. Skierowanie ankiety do starostw wynikało z faktu, iż starosta jest organem nadzorującym gospodarkę leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, a podlegający mu wyznaczeni pracownicy dysponują aktualną wiedzą o lasach oraz utrzymują bieżący kontakt z właścicielami lasów i zalesianych gruntów. Ankieta zawierała 14 stwierdzeń dotyczących realizacji zalesień w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013). W celu kwantyfikacji odpowiedzi wykorzystano 5-stopniowy system oceny w skali Likerta, pozwalający na określenie względnego poziomu postaw i poglądów [Babbie 2009; Buttolph-Johnson i in. 2010]. Skala Likerta opisuje opracowane wcześniej twierdzenia, w zależności od stopnia ich akceptacji, za pomocą 5 odpowiedzi: 1 – zdecydowanie się nie zgadzam, 2 – raczej się nie zgadzam, 3 – ani się nie zgadzam, ani zgadzam, 4 – raczej się zgadzam, 5 – zdecydowanie się zgadzam. Pracownicy starostw zostali poproszeni o dokonanie wyboru odpowiedzi na podstawie własnych przekonań. Zasadnicze badanie poprzedzono badaniem pilotażowym przeprowadzonym wśród 7 przedstawicieli starostw oraz Lasów Państwowych zajmujących się problematyką zalesień gruntów porolnych. Zgłoszone przez nich uwagi i sugestie zostały uwzględnione w treści ankiety.

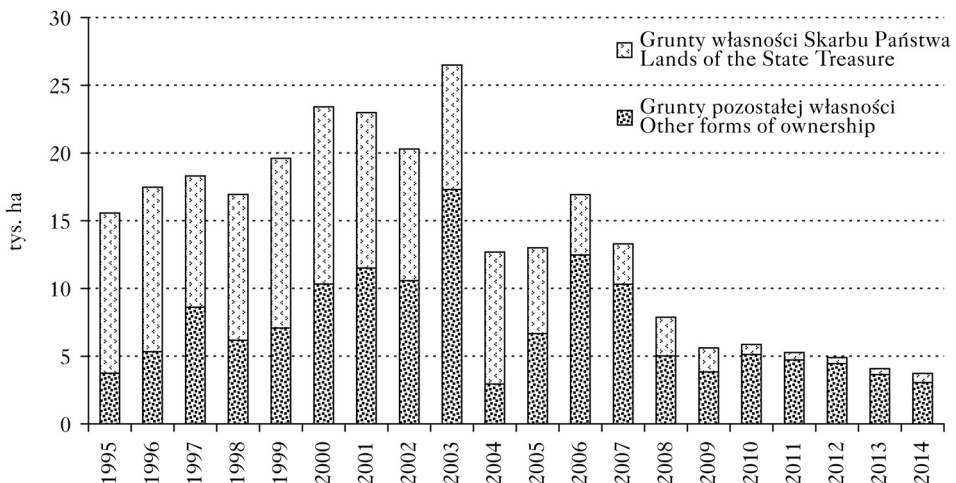
Prawidłowo wypełnione ankiety otrzymano z 203 starostw, co stanowi 53,4% ich ogólnej liczby. 183 odpowiedzi przesłano z urzędów starostw ziemskich (58,3% ich ogólnej liczby), a 20 z miast na prawach powiatu (30,3% wszystkich jednostek). Uzyskane odpowiedzi uporządkowano według największego udziału pozytywnych odpowiedzi („zdecydowanie się zgadzam” i „raczej się zgadzam”).

Wyniki

W ciągu 19 lat realizacji KPZL zalesiono łącznie 270,6 tys. ha, z czego 130,7 tys. ha (48%) na gruntach własności Skarbu Państwa (grunty państwowe) oraz 139,9 tys. ha (52%) na gruntach niepaństwowych (grunty niestanowiące własności Skarbu Państwa). W tym okresie można wyodrębnić trzy zasadnicze fazy (ryc. 1). W latach 1995-2003 następował stopniowy wzrost zalesianej powierzchni z maksimum w 2003 roku (26,5 tys. ha) oraz dominacją zalesień na gruntach własności Skarbu Państwa (do 2000 roku). Średnia roczna powierzchnia zalesień wyniosła 22,1 tys. ha. W okresie 2004-2006 miało miejsce gwałtowne załamanie realizacji KPZL (2004) i stopniowy wzrost zalesianej corocznie powierzchni w dwóch kolejnych latach, z przewagą zalesień na gruntach niepaństwowych (z wyjątkiem roku 2004). Przeciętny areal zalesień wyniósł 16,2 tys. ha rocznie. Natomiast lata 2007-2013 to stopniowe zmniejszanie się powierzchni zalesień (głównie na gruntach niepaństwowych) oraz niewielka i stopniowo malejąca powierzchnia zalesień na gruntach Skarbu Państwa. Średnia powierzchnia zalesień wyniosła w tym okresie 8,7 tys. ha rocznie.

Od 2001 roku (okres objęty modyfikacją KPZL z 2003 roku, z wyznaczonymi ilościowymi rocznymi celami realizacji) zalesiono łącznie 159,3 tys. ha, w tym 60,7 tys. ha gruntów własności Skarbu Państwa oraz 98,6 tys. ha gruntów niepaństwowych. Założenia programu dla lat 2001-2013 zostały zrealizowane ogółem w 40%. Stopień realizacji KPZL na gruntach własności Skarbu Państwa wyniósł 59%, a na gruntach niepaństwowych 38%.

Należy zauważyć, że w latach 2001-2005 ogólny stopień realizacji wyniósł 79,6% (grunty niestanowiące własności Skarbu Państwa: 70,0%), a w latach 2006-2010 – 31,0% (grunty niepań-



Ryc. 1.

Powierzchnia zalesień gruntów porolnych w latach 1995-2013 według kategorii własności
Area of agricultural lands afforested in the period 1995-2013 with regard to the ownership status

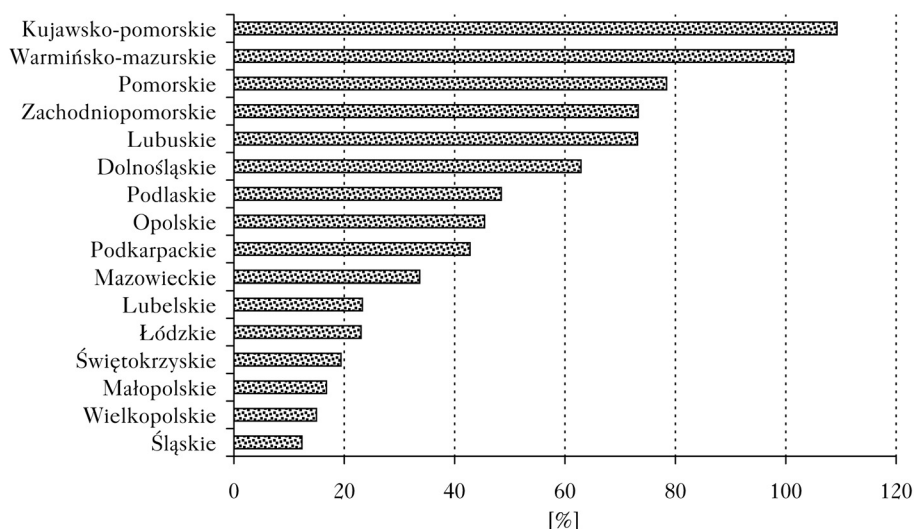
stwowe: 30,6%). W okresie 2011-2013 założenia ilościowe KPZL (ogółem i na gruntach prywatnych) zrealizowano w 11,9%.

Stopień realizacji KPZL w latach 2001-2013 w ujęciu regionalnym przedstawiono na rycinie 2. Plan zalesień według modyfikacji KPZL z 2003 roku wykonano w pełni jedynie w dwóch województwach – w kujawsko-pomorskim (109%) i warmińsko-mazurskim (101%). W czterech kolejnych (pomorskie, zachodniopomorskie, lubuskie i dolnośląskie) stopień wykonania programu wyniósł 63-78%, a w pozostałych województwach kształtował się poniżej 50%. Szczególnie niepomyślnie wygląda sytuacja w województwach: śląskim, wielkopolskim, małopolskim, świętokrzyskim, łódzkim oraz lubelskim, gdzie założenia KPZL w ujęciu 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 województwa śląskiego).

Analiza powierzchni zalesień w ostatnich latach wskazuje, że załamanie realizacji KPZL zbiegło się w czasie ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Najistotniejszym czynnikiem wpływającym na ograniczenie realizacji zalesień jest – w opinii ankietowanych – zwiększenie minimalnej powierzchni działki niegraniczącej z lasem, kwalifikującej się do objęcia dopłatami do zalesień (55,6% pozytywnych odpowiedzi). Powierzchnia ta została zwiększona w 2004 roku z 0,1 ha do 0,3 ha, a od czerwca 2007 roku – 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).

Utrudnienia wynikające z ustanowienia obszarów Natura 2000 wskazało jako czynnik ograniczający 54,7% respondentów. Jego wpływ przejawia się wyłączeniem ze wsparcia na zalesianie gruntów położonych na obszarach Natura 2000, jeśli zalesianie nie jest zgodne z celami ochrony [Rozporządzenie... 2007].

Konkurencyjność dopłat bezpośrednich do produkcji rolnej w stosunku do dopłat na zalesianie uznano za jedną z głównych barier w realizacji KPZL w ostatnich latach 54,2% ankieto-



Ryc. 2.

Stopień realizacji KPZL w latach 2001-2013 w poszczególnych województwach
Rate of the program implementation in individual provinces in the period 2001-2013

wanych. Możliwość uzyskania płatności bezpośrednich sprawiła, że wielu rolników podjęło lub zintensyfikowało produkcję rolną na gruntach, które w latach 90. XX wieku 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. Wzmożone zainteresowanie produkcją rolną jest obserwowane w całym kraju. Odzwierciedleniem rosnącego popytu na grunty rolne jest wzrost ich wartości wyrażony średnią ceną w obrocie prywatnym. Przeciętna cena słabych gruntów ornych (grunty klasy V i VI) w ciągu 12 lat wzrosła ponad siedmiokrotnie: z 2725 zł/ha w 2000 roku do 19 096 zł/ha w 2012 roku [Rocznik... 2013].

Niska konkurencyjność pomocy na zalesienia w porównaniu ze wsparciem produkcji rolnej przejawia się również w odpowiedziach respondentów na pytanie o atrakcyjność tej pomocy dla rolników. Wysokość dopłat do zalesień w ramach PROW 2007-2013 za satysfakcjonującą dla rolników uznało 26,6% respondentów. Należy przy tym podkreślić, że w opinii uczestników badania rolnicy zasadniczo nie są niechętni zalesieniom. Brak dostatecznych szkoleń oraz brak promocji zalesień wśród rolników został wskazany odpowiednio w 52,2 i 51,2% odpowiedzi na pytanie o przyczyny ograniczenia realizacji KPZL w ostatnich kilku latach. 52,2% ankietowanych uznało, że procedury ubiegania się o dofinansowanie zalesień są dla rolników zbyt skomplikowane. Z kolei w opinii 38,0% respondentów duże obciążenie dla rolników stanowią wymogi formalne związane ze sporządzeniem planu zalesienia.

Wyłączenie ze wsparcia zalesień trwałych użytków zielonych, wskazane przez 50,2% respondentów, wprowadzone zostało w 2007 roku [Rozporządzenie... 2007], a następnie podtrzymane w 2009 roku [Rozporządzenie... 2009]. Zgodnie z obowiązującymi przepisami możliwość wspierania zalesień na gruntach rolnych obejmuje jedynie grunty orne lub sady.

Dyskusja

Przedstawione wyniki badań pokazują, że załamanie realizacji „Krajowego programu zwiększania lesistości” ma charakter trwały, a jego przyczyn 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 najniższej jakości, wcześniej sklasyfikowanych jako grunty do zalesienia.

Analiza rozmiaru zalesień w latach 2001-2013 wskazuje, że nie będzie możliwe osiągnięcie wyznaczonego w KPZL celu zalesienia 680 tys. ha gruntów w latach 2001-2020. Pełna realizacja KPZL wymagałaby zalesienia od 2014 do 2020 roku łącznie 520,7 tys. ha, w tym 69,3 tys. ha gruntów Skarbu Państwa oraz 451,4 tys. ha gruntów niepaństwowych. Osiągnięcie tego celu byłoby możliwe przy średniorocznym rozmiarze zalesień wynoszącym 74,4 tys. ha, tj. 2,8 razy więcej niż wyniósł areał zalesień w jego apogeum, czyli w 2003 roku.

Wzrost zainteresowania produkcją rolną na gruntach niskiej jakości znajduje odzwierciedlenie w co najmniej dwóch wskaźnikach: powierzchni odłogów i ugorów oraz cenach gruntów rolnych w obrocie prywatnym. Należy zauważyć, że w 2012 roku powierzchnia ugorów wynosiła 440 tys. ha [Rocznik... 2013], podczas gdy w 2004 roku – 1399 tys. ha, a w 2002 roku – 2302 tys. ha [Rocznik... 2007], tj. odpowiednio 3,2 oraz 5,2 razy więcej niż w 2012 roku. W latach 2002-2012 zalesiono w sumie ponad 130 tys. ha gruntów. Oznacza to, że do produkcji rolnej przywrócono w tym okresie 1,7 mln ha gruntów.

Zwiększony popyt na grunty rolne, również te najniższej jakości, przyczynił się do kilkukrotnego wzrostu ich średniej wartości rynkowej od czasu przystąpienia Polski do Unii Europej-

skiej, o czym wspomniano wcześniej. Wzrost cen był bardzo zróżnicowany regionalnie: w latach 2004–2014 przeciętne ceny gruntów słabych (klas V i VI) najbardziej wzrosły w województwach: warmińsko-mazurskim (9 razy), lubuskim (8,2 raza) oraz zachodniopomorskim (7 razy). Najmniejszy wzrost odnotowano natomiast w województwach: śląskim (3,3 raza), małopolskim (4 razy) oraz mazowieckim (4,1 raza). W II kwartale 2014 roku za słabe grunty orne najwięcej płacono w województwie kujawsko-pomorskim (średnio 33,0 tys. zł/ha), wielkopolskim (30,9 tys. zł/ha) oraz opolskim (26,5 tys. zł/ha), najmniej zaś w województwie świętokrzyskim (14,9 tys. zł/ha), podkarpackim (15,4 tys. zł/ha) oraz lubelskim (16,1 tys. zł/ha) [Ceny... 2014]. Interesującym zjawiskiem jest to, że do 2013 roku KPZL zrealizowano w rozmiarze przekraczającym założenia w województwie warmińsko-mazurskim oraz kujawsko-pomorskim, w których w ostatniej dekadzie nastąpił największy lub bardzo duży wzrost cen słabych gruntów rolnych i ceny te są w skali kraju na najwyższym poziomie. Wskazuje to na występowanie w skali całego kraju także innych istotnych czynników ograniczających realizację KPZL.

Ważną przyczyną zmniejszenia zainteresowania zalesieniami 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. Wprowadzone ograniczenia mogły przyczynić się do wstrzymania zalesień na obszarach o silnie rozdrobnionej własności gruntów, szczególnie w południowej i środkowej części kraju. W 2011 roku minister rolnictwa i rozwoju wsi przywrócił 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. Zwiększeniu uległa również maksymalna powierzchnia gruntów przeznaczonych do zalesienia: z 20 ha do 100 ha dla jednego beneficjenta w ramach całego okresu obowiązywania programu [Rozporządzenie... 2011]. Wprowadzenie nowych regulacji służy zatem wyeliminowaniu jednego z ważniejszych czynników utrudniających zakładanie nowych upraw leśnych na gruntach rolnych w ramach wsparcia oferowanego przez PROW 2007-2013.

Ograniczenie zalesień na obszarach Natura 2000 jest wynikiem doświadczeń z realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2004-2006, który umożliwił zalesianie gruntów rolnych na tych terenach. W opinii 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 PROW 2007-2013 uznano, że zalesienia na obszarach Natura 2000 mogą być prowadzone wówczas, gdy nie są one sprzeczne z planami ochrony albo planami zadań ochronnych tych obszarów [Odpowiedź... 2008]. Konsekwencją braku planów ochrony lub braku planów zadań ochronnych dla wielu obszarów Natura 2000 jest wykluczenie możliwości udzielenia pomocy na zalesienia w obrębie tych obszarów. Jednakże 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 Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (na okres 2007-2013 oraz 2014-2020) [Program... 2014a, b].

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 upraszczania procedur oraz minimalizowania barier formalnych i administracyjnych. Ważne jest również uruchamianie szkoleń w zakresie zalesiania i ubiegania się o wsparcie finansowe, skie-

rowanych do rolników i innych właścicieli gruntów. Wiele z powyższych ograniczeń w realizacji KPZL zostało również zidentyfikowanych w analizie opracowanej przez Paschalis-Jakubowicza [2012].

Wnioski

- ✦ Dotychczasowa dynamika zalesień jest niewystarczająca do osiągnięcia sformułowanego w KPZL celu zalesienia 680 tys. ha gruntów rolnych w latach 2001-2020.
- ✦ Gwałtowny spadek dynamiki zalesień obserwowany jest od 2004 roku, co ma związek z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i zachodzącymi zmianami społeczno-gospodarczymi na obszarach wiejskich.
- ✦ Główne czynniki wpływające na załamanie realizacji KPZL mają charakter długookresowy, więc mało prawdopodobne jest odwrócenie niekorzystnego trendu w najbliższych latach.
- ✦ Zróżnicowanie przestrzenne stopnia realizacji KPZL jest bardzo duże. Generalnie na obszarach o największych preferencjach środowiskowych stopień realizacji programu jest niewystarczający.
- ✦ Należy dążyć do uproszczenia procedur przyznawania wsparcia finansowego na zalesienia oraz likwidowania licznych barier proceduralnych i instytucjonalnych utrudniających realizację programu, a także wprowadzić szeroki program szkoleń dla rolników w zakresie zalesiania oraz pielęgnowania i ochrony upraw.

Podziękowania

Autorzy składają serdeczne podziękowania Pracownikom Wydziału Gospodarki Leśnej Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych w Warszawie oraz Panu Stanisławowi Łazowemu z Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Gdańsku za udzieloną pomoc i cenne wskazówki w trakcie realizacji badań.

Literatura

- Babbie E. 2009. Podstawy badań społecznych. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Borecki T., Stępień E. 2012. Metodyczne przesłanki strategii rozwoju zasobów leśnych w Polsce. Sylwan 156 (12): 914-922.
- Broda J. 2000. Historia leśnictwa w Polsce. Wydawnictwo AR w Poznaniu, Poznań.
- Buttolph-Johnson J., Reynolds H. T., Mycoff J. D. 2010. Metody badawcze w naukach politycznych. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ceny zakupu/sprzedazy użytków rolnych w II kwartale 2014 r. wg województw. 2014. GUS, Warszawa.
- Internetowy System Aktów Prawnych. 2014. <http://www.isap.sejm.gov.pl>
- Kaliszewski A. 2012. Problemy realizacji „Krajowego programu zwiększania lesistości” po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Leś. Pr. Bad. 73 (3): 189-200.
- 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.
- Krajowy program zwiększania lesistości. 1995. MOŚZNiL, Warszawa.
- Krajowy program zwiększania lesistości. Aktualizacja 2003 r. 2003. MŚ, Warszawa.
- Kwiecień R., Zając S., Kaliszewski A., Świętojański A., Piotrowska M., Ślęzek M. 2002. Modyfikacja krajowego programu zwiększania lesistości – etap III (B3). Dokumentacja IBL, Warszawa.
- Leśnictwo. 2014. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Odpowiedź ministra rolnictwa i rozwoju wsi na interpelację nr 1465 w sprawie pomocy finansowej dla rolników pragnących zalesić grunty leżące w obszarach Natura 2000. 2008. <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/01371F7F>, Warszawa. Dostęp z dnia 29.09.2014 r.
- Paschalis-Jakubowicz P. 2012. Analiza opublikowanych informacji o stanie lasów oraz o realizacji Krajowego Programu Zwiększania Lesistości w 2010 roku w Polsce – przyczynek do budowy Narodowego Programu Leśnego. Sylwan 156 (10): 723-731.

- Polityka leśna państwa. 1997. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 kwietnia 1997 r. MOŚZNiL, Warszawa.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013). 2014a. Tekst jednolity uwzględniający zmiany zatwierdzone przez Komisję Europejską dnia 24 stycznia 2014 r. MRiRW, Warszawa.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (PROW 2014-2020). 2014b. Wersja z dnia 12 grudnia 2014 r. MRiRW, Warszawa.
- Rocznik statystyczny rolnictwa. 2013. GUS, Warszawa.
- Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich. 2007. GUS, Warszawa.
- 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. 2007. Dz. U. Nr 114 poz. 786 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 marca 2009 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. 2009. Dz. U. Nr 48 poz. 390 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. 2011. Dz. U. Nr 93 poz. 543.
- Sobczak R. 1996. O przywracaniu lasów na grunty porolne w Polsce. Sylwan 140 (5): 35-41.