

KRYSZYNA KUROWSKA, HUBERT KRYSZK

Opłacalność zalesień gruntów rolnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich*

Profitability of the farmland afforestation within the Rural Development Programme

ABSTRACT

Kurowska K., Kryszk H. 2017. Opłacalność zalesień gruntów rolnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Sylwan 161 (12): 1035-1045.

Sustainable development and afforestation measures aiming to preserve the leading role of the forests are important elements of spatial, environmental and economic policies. The economic efficiency of afforestation schemes covering arable and other types of land was evaluated in view of the policies aiming to increase the afforestation rate and improve the land-use structure in the rural areas. The evaluated afforestation measures were introduced in Poland in 2004 as part of the Rural Development Programme (RDP). The principles and criteria applicable to every RDP framework, i.e. 2004-2006, 2007-2013 and 2014-2020, were taken into account. Special attention was paid to processes that significantly influenced afforestation practices in the analysed periods. Economic efficiency was evaluated for two exemplary plots of arable land. The results of the profitability analysis indicate that current legislation discourages farmers from embarking on afforestation projects. The above can be attributed to the maximum permitted area of afforestation per beneficiary (no limitations in the previous RDPs, 20 ha in the present one), shorter validity of afforestation premiums (12 instead of 20 years) and the introduction of more rigorous afforestation criteria in 2015. The afforestation principles under RDP 2004-2006 were the most favourable for farmers, and the highest afforestation rates were reported during that period. Individual farmers could play an important role in the afforestation process. However, farmers' attachment to arable land, the availability of more profitable measures under the RDP, direct subsidies and the overestimation of the prices of arable land relative to forests discouraged afforestation, even in areas characterized by poor soils. On 1 May 2016, the Polish government introduced additional restrictions on trade in agricultural land, which would additionally decrease the popularity of afforestation measures among individual farmers.

KEY WORDS

farmland afforestation, Rural Development Programme, profitability

ADDRESSES

Krystyna Kurowska – e-mail: krystyna.kurowska@uwm.edu.pl

Hubert Kryszk – e-mail: hubert.kryszk@uwm.edu.pl

Katedra Planowania i Inżynierii Przestrzennej, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski; ul. Prawocheńskiego 15, 10-720 Olsztyn

*Praca powstała w ramach projektu „Rola Agencji Nieruchomości Rolnych w gospodarowaniu i kształtowaniu przestrzeni obszarów wiejskich” (umowa nr 04/SF KiW/2016).

Wstęp

Czasy, w których żyjemy, to okres nieustannego i dynamicznego rozwoju, co związane jest z intensyfikacją procesów urbanistycznych, przemysłu oraz nowoczesnych technologii i produkcji. Rozwój obszarów wiejskich i rozbudowa ośrodków miejskich, zakładów przemysłowych oraz sieci transportowej często odbywają się kosztem obszarów wiejskich, w tym niejednokrotnie terenów leśnych. Człowiek poprzez użytkowanie przestrzeni leśnej kształtuje jej wizerunek dla realizacji własnych celów, pozostawiając trwałe ślady swojej działalności [Olenderek 2008]. Oprócz roli gospodarczej lasy pełnią również szereg funkcji pozaprodukcyjnych, do których zaliczamy świadczenia gospodarki leśnej przypadające konsumentowi bez jego sprawczego działania lub jako wielostronne oddziaływanie gospodarki leśnej (nieregulowane i niewyceniane przez mechanizmy rynkowe) czy też towarzyszące produkcji drewna nierynkowe świadczenia gospodarki leśnej służące zaspokajaniu potrzeb społecznych [Klocek, Płotkowski 1997]. Aspekty ekonomiczne w kontekście prowadzenia gospodarki leśnej pojawiały się od jej zarania. W XVII wieku zaczęto zwracać uwagę na zrównoważone czerpanie dochodów z lasów [Wysocka-Fijorek 2015]. Korzystne oddziaływanie lasów było znane ludzkości od dawna, mimo to nasi przodkowie przyczynili się do drastycznego spadku lesistości kraju.

Zalesieniem nazywamy wprowadzenie lasu na grunty nieleśne użytkowane rolniczo lub stanowiące nieużytki czasowe [Płotkowski 2008]. Idea zalesiania gruntów w naszym kraju pojawiła się w XIX wieku, a intensyfikacja tego procesu nastąpiła po zakończeniu II wojny światowej [Kurowska i in. 2015]. Obecnie około 30% polskich lasów rośnie na gruntach, które były wylesione, a następnie użytkowane rolniczo lub pozostawały odłogiem [Szujecki 2003]. W latach 1945-2000 powierzchnia lasów i gruntów związanych z gospodarką leśną zwiększyła się z 20,8 do 28,4%. Najwięcej zalesień odnotowano w latach 60. XX wieku, kiedy rocznie zalesiano nawet 60 tys. ha [Biczkowski, Głaz 2012]. Konsekwentna realizacja celów przyjętej i wdrażanej w Polsce od 1995 roku polityki zalesień powinna zapewnić zwiększenie lesistości kraju do 30% w roku 2020 i 33% do roku 2050 [Aktualizacja... 2003]. Pomimo dotychczasowych działań lesistość Polski, 31 stycznia 2015 roku wynosząca 29,5% [Leśnictwo 2016], jest wciąż niższa od średniej europejskiej, wynoszącej 31,1%. Racjonalna lesistość Polski z punktu widzenia struktury użytkowania ziemi i kształtowania środowiska na obecnym etapie rozwoju cywilizacyjnego powinna wynosić 33-34% [Aktualizacja... 2003].

Przed wstąpieniem do Unii Europejskiej w Polsce funkcjonował zróżnicowany system finansowania prac zalesieniowych. Grunty państwowe zalesiane były przez Lasy Państwowe ze środków własnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Rozmiar realizowanego zalesiania zależał w dużej mierze od ilości środków finansowych przeznaczanych corocznie na ten cel zgodnie z przyjętą polityką gospodarki leśnej. Poza dotacjami z budżetu zalesianie gruntów prywatnych wspierane było środkami Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz w niewielkim stopniu ze środków Lasów Państwowych w formie bezpłatnego przydziału sadzonek. W latach 2002-2004 stosowano nowy system finansowania zalesiania gruntów rolnych na podstawie ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia [Kurowska i in. 2014].

Od 1 maja 2004 roku Polska korzysta z instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Głównym źródłem finansowania wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich w krajach członkowskich UE jest Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (wcześniej Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej). Jednym z działań realizowanych

w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) jest zalesianie gruntów rolnych. Zalesienia realizowane w ramach PROW 2004-2006 były zgodne z Krajowym Programem Zwiększania Lesistości i dotyczyły gruntów niebędących własnością Skarbu Państwa. Beneficjentem mógł być rolnik, grupa rolników (co najmniej 3-osobowa) lub spółdzielnia produkcji rolnej. Zalesienia dotyczyły terenów, które w ewidencji gruntów zostały zaklasyfikowane jako użytki rolne (w tym: grunty orne, trwałe użytki zielone, sady i plantacje owocowe). Grunty te powinny być w stałym użytkowaniu rolniczym i zaliczone są głównie do V i VI klasy bonitacyjnej oraz położone na stokach o spadku powyżej 12°. Nie można było zalesiać gruntów odłogowanych i ugorowanych dłużej niż 5 lat oraz nieużytków. Udział gruntów klas I-IV nie powinien przekraczać 15% powierzchni zalesionej. Rolnik, podejmując działanie, otrzymywał trzy formy pomocy finansowej. Pierwszą stanowiło wsparcie na zalesienie, stanowiące jednorazową zryczałtowaną płatność za poniesione koszty zalesienia. Dodatkową formą wsparcia była premia pielęgnacyjna, stanowiąca zryczałtowaną płatność na pokrycie kosztów utrzymania nowej uprawy leśnej, wypłacana corocznie przez 5 lat od założenia. Istotną formę wsparcia stanowi premia zalesieniowa mająca na celu równoważyć utracony dochód z powodu wyłączenia gruntów spod uprawy rolnej, w okresie 20 lat od założenia uprawy. W okresie programowania 2004-2006 brak było ograniczeń powierzchniowych co do obszaru zalesianego [Plan... 2004]. Wskazane kryteria nie były jednak w pełni respektowane. W ogólnej powierzchni zalesionych gruntów rolnych klasy I-IV stanowiły aż 34% [Drożdżel 2007; Rudnicki 2010].

Zalesienia gruntów rolnych w ramach PROW 2007-2013 realizowano w zakresie dwóch schematów: Zalesianie gruntów rolnych (schemat I) i Zalesianie gruntów innych niż rolne (schemat II – wprowadzony od 2008 roku). Schemat II dotyczył wyłącznie leśnego zagospodarowania opuszczonych gruntów rolniczych lub innych gruntów odłogowanych, dla których zalesienie stanowi racjonalny sposób zagospodarowania (np. ochrona przed erozją). Zakładano możliwość wykorzystania sukcesji naturalnej w obrębie ww. gruntów. W pierwszym etapie realizacji PROW 2007-2013 (do 2011 roku) obowiązywało ograniczenie powierzchniowe zalesień do wsparcia (maksymalnie 20 ha na jednego beneficjenta). Następnie wsparcie na zalesienie zostało zwiększone do powierzchni nie większej niż 100 ha. Realizacja zalesień w ramach PROW 2007-2013 nie mogła być realizowana na gruntach położonych na obszarach Natura 2000, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, parków narodowych lub ich otulin, chyba że planowane zalesienie nie było sprzeczne z celami ochrony tych obszarów. Zasady wypłacania pomocy były identyczne jak w okresie 2004-2006. Skrócono jednak okres wypłacania premii zalesieniowej (do 15 lat od założenia uprawy leśnej) rolnikom, którzy udokumentowali uzyskanie co najmniej 25% dochodów z tytułu prowadzenia działalności rolniczej w roku poprzedzającym złożenie wniosku [Program... 2007].

W ramach obecnie obowiązującego PROW 2014-2020 realizowane jest działanie „Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów”, którego celem jest zwiększanie obszarów leśnych poprzez zalesianie i tworzenie terenów zalesionych na gruntach rolnych oraz gruntach z sukcesją naturalną [Program... 2014]. Zasady wsparcia na zalesienie oraz premii pielęgnacyjnej są podobne jak w poprzednich działaniach, został jednak skrócony do 12 lat okres premii zalesieniowej. Kwoty zależą od tego, czy do zalesień wybrano gatunki iglaste, czy liściaste. Druga zależność wynika z warunków terenowych działki przeznaczonej do zalesienia. Najbardziej wskazane do zalesień są tereny o nachyleniu powyżej 12°. Inne są jednak zasady wsparcia na ogrodzenie założonej uprawy leśnej – dopłata przysługuje za metr bieżący faktycznego ogrodzenia (wcześniej przysługiwała do każdego hektara). Nie zmieniły się zasady zalesień w zakresie

maksymalnej powierzchni zalesienia i położenia na obszarach objętych ochroną. Nowością jest wprowadzona ocena punktowa zasadności zalesienia, na podstawie której sporządzana jest ogólnopolska lista rankingowa wniosków zalesieniowych. Od 2015 roku do gruntów zalesionych w ramach PROW 2007-2013 i 2014-2020 przysługuje również jednolita płatność obszarowa (JPO), tak jak do gruntów rolnych.

Celem analizy była ocena opłacalności ekonomicznej realizowanych zalesień z punktu widzenia beneficjenta, czyli rolnika indywidualnego, z uwzględnieniem zmieniających się uwarunkowań prawnych oraz społeczno-gospodarczych.

Material i metody

W ramach badań podjęto próbę oceny efektywności ekonomicznej zalesień gruntów rolnych i innych niż rolne wykonywanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, który w Polsce jest realizowany od 2004 roku. Analiza uwzględniała zasady i kryteria w poszczególnych działaniach PROW, czyli 2004-2006, 2007-2013 oraz obecnie obowiązującym PROW 2014-2020, który jest kontynuacją wcześniej obowiązujących programów. Zwrócono uwagę na istotne zmiany, mające kluczowe znaczenie dla praktycznej realizacji zalesień w poszczególnych okresach. Analizę opłacalności ekonomicznej przeprowadzono w różnych wariantach, jako studium przypadku dla wybranych działek gruntów rolnych zlokalizowanych na terenie Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Szczecinku. Dane empiryczne zaczerpnięto z Nadleśnictwa Szczecinek oraz od indywidualnych rolników, którzy zrealizowali zalesienia w ramach PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013. Uwzględniono przeciętne koszty zalesienia, wsparcie na zalesienie w poszczególnych okresach PROW, a także średnie ceny transakcyjne gruntów rolnych. Do analiz przyjęto średnie ceny transakcyjne gruntów rolnych pozyskane z Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR) w latach 2004-2016, ponieważ największe zalesienia w ramach PROW zostały zrealizowane na gruntach nabytych z zasobu ANR.

Przykładową analizę wykonano dla dwóch rzeczywistych działek rolnych. Pierwsza działka – o powierzchni 7,7 ha, w kształcie zbliżonym do prostokąta – położona jest w województwie zachodniopomorskim, w gminie Szczecinek (Nadleśnictwo Szczecinek). Teren znajduje się na słabej glebie, klas bonitacyjnych oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako RV (50%), RVI (40%) i RIVb (10%). Odpowiadający typ siedliskowy lasu to bór mieszany świeży (BMśw). Nadleśnictwo zaplanowało obsadzenie działki w następujący sposób: sosna 70%, modrzew 10%, gatunki liściaste (buk, brzoza) 20%. Działka została zalesiona w ramach PROW 2007-2013, a na potrzeby analiz wykonano symulacje dla perspektywy 2004-2006 oraz 2014-2020, z uwzględnieniem aktualnego kosztu zakupu sadzonek, ogrodzenia, usług leśnych oraz zakupu gruntów rolnych. Druga działka – o powierzchni 68,6 ha, w kształcie zbliżonym do prostokąta – położona jest w województwie zachodniopomorskim, w gminie Borne Sulino (Nadleśnictwo Czaplunek). Teren zajmuje gleby słabej klasy bonitacyjnej, oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako RVI (80%) i RV (pozostałe grunty). Odpowiadający typ siedliskowy lasu to bór mieszany świeży (BMśw). Nadleśnictwo zaplanowało obsadzenie przedmiotowej działki w następujący sposób: sosna 60%, modrzew 10%, gatunki liściaste (dąb, buk, brzoza) 15% i gatunki biocenotyczne 5%. Działka została zalesiona w ramach PROW 2004-2006, a na potrzeby analiz wykonano symulacje dla perspektywy 2007-2013 oraz hipotetycznie dla PROW 2014-2020 z uwzględnieniem aktualnego kosztu zakupu sadzonek, ogrodzenia i usług leśnych oraz zakupu gruntów rolnych. W obydwu przypadkach przewidziano ogrodzenie całej uprawy. Producent rolny składający wniosek uzyskał prawo do pełnej premii zalesieniowej. Kalkulację kosztów sporządzono dla lat 2006, 2011 i 2016.

Wyniki

W ramach PROW 2004-2006 zalesieniem objęto 40 189,26 ha, przy czym dominowały uprawy mieszane (66%), mniejszy obszar zajmowały uprawy z udziałem gatunków iglastych o powierzchni powyżej 75% (23%) i liściaste (11%). Średnia powierzchnia zalesienia w tym okresie wynosiła 4,42 ha. W latach 2007-2013 w ramach I schematu (grunty rolne) zalesiono 32 098,17 ha, przy średniej powierzchni zalesienia 2,35 ha, a w ramach II schematu (grunty inne niż rolne) 2905,56 ha, przy średniej powierzchni zalesienia 1,50 ha. W przypadku zalesienia gruntów innych niż rolne 80% gruntów położone było na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania [Sprawozdanie... 2014].

W ramach aktualnie obowiązującego PROW 2014-2020 zalesienia są zdecydowanie mniej korzystne dla potencjalnych beneficjentów działania. W zależności od składu gatunkowego lasu i typu siedliskowego przez kilkanaście (a nawet do kilkudziesięciu) lat koszty założenia i pielęgnacji uprawy leśnej przewyższają wartości możliwe do pozyskania z 1 ha gruntu leśnego. Beneficjentom zalesień realizowanych w ramach PROW przysługuje wsparcie na zalesienie oraz premia pielęgnacyjna, które zostały ustalone w oparciu o katalog norm czasu prac leśnych wykonywanych przy zagospodarowaniu lasu. Wymienione formy wsparcia mają pokrywać koszty założenia i pielęgnacji uprawy leśnej przez okres 5 lat. Trzecia forma wsparcia, czyli premia zalesieniowa, jest faktyczną rekompensatą za trwałe wyłączenie gruntu rolnego z produkcji rolnej. Wybrane stawki wsparcia na zalesienie dla terenów o korzystnej konfiguracji w poszczególnych PROW przedstawiono w tabeli 1.

Przy ocenie efektywności ekonomicznej zalesień gruntów rolnych warto zwrócić uwagę, że zalesienia realizowane w ramach PROW dotyczą rolników indywidualnych gospodarujących na gruntach stanowiących własność prywatną. Beneficjenci działania nie dysponują zazwyczaj sprzętem specjalistycznym, w związku z czym prace związane z założeniem i prowadzeniem uprawy

Tabela 1.

Roczne stawki wsparcia finansowanego [zł/ha] na zalesienie gruntów rolnych w ramach PROW 2004-2006, 2007-2013 i 2014-2020

Annual rates [PLN/ha] of the financial support for afforestation of agricultural land within RDP 2004-2006, 2007-2013 and 2014-2020

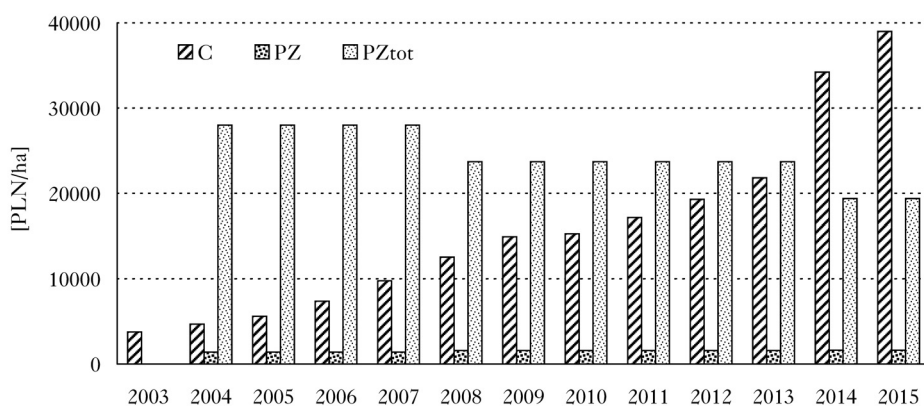
	2004-2006	2007-2013	2014-2020
Gatunek: iglasty/liściasty Species: coniferous/deciduous	4300/5000	4620/5240	6553/7152
Premia pielęgnacyjna Maintenance premium	420	970	1075
Zabezpieczenie przed zwierzyną (grozdzenie 2-metrową siatką metalową) Protective measures against animals (fencing off with a 2-metre wire net)	2400	2590 (6,50 za mb)	8,82 za mb 8,82 per linear metre
Premia zalesieniowa Afforestation premium	1400 – $\geq 20\%$ dochodów z rolnictwa $\geq 20\%$ from agricultural activity 360 – $< 20\%$ dochodów z rolnictwa $< 20\%$ of income from agricultural activity	1580 – $\geq 25\%$ dochodów z rolnictwa $\geq 25\%$ from agricultural activity	1215+JPO

leśnej opierają na usługach zewnętrznych. Jak podkreślają Runo i Kocel [2015], specyfika usług leśnych oraz wysokie ceny sprzętu specjalistycznego przekładają się na rosnące koszty usług leśnych. Należy również podkreślić, że ceny zakupu sadzonek od 2005 roku systematycznie rosły (dwo-, a nawet trzykrotnie).

Dotychczas większość zalesień została zrealizowana na gruntach nabytych z Zasobu Skarbu Państwa, w tym głównie będących w dyspozycji Agencji Nieruchomości Rolnych. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej następował systematyczny wzrost cen transakcyjnych gruntów rolnych (ryc.). Ceny gruntów słabych klas (mało przydatne do produkcji rolniczej) także kształtowały się na wysokim poziomie, co było związane z systemem dopłat bezpośrednich do powierzchni gruntów rolnych (nie do produkcji) [Kurowska i in. 2015]. O uzyskiwanych cenach transakcyjnych decydowała też forma zbycia gruntu. W przypadku nieruchomości nabywanych z zasobu ANR najwyższe ceny uzyskiwano w ramach przetargów nieograniczonych [Kryszk i in. 2014], w ramach których nabywcami były często osoby niezwiązane wcześniej z rolnictwem. W dalszej części analizy zostanie uwzględniona dynamika wzrostu średnich cen transakcyjnych gruntów rolnych w okresie 2003-2015, sprzedanych zasobu z ANR.

Można jednoznacznie stwierdzić, że pierwsze lata wdrażania działania polegającego na zalesieniu gruntów rolnych w ramach PROW były z punktu widzenia opłacalności ekonomicznej najbardziej korzystne. Przesądziła o tym stosunkowo niska cena zakupu gruntów rolnych, kształtująca się na poziomie około 5 tys. zł/ha. Po 2010 roku nastąpił gwałtowny wzrost wartości nieruchomości rolnych niezabudowanych, bez waloryzacji wysokości wsparcia na zalesienie. Cena nabycia gruntu pod zalesienie była decydującym kosztem w projekcie zalesieniowym. W drugiej połowie okresu wdrażania działania w ramach PROW 2007-2013 maksymalny limit powierzchni zalesienia został zwiększony do 100 ha. W kolejnej perspektywie, od roku 2015, wprowadzono następne modyfikacje programu, które były niekorzystne dla beneficjentów. Najistotniejszą zmianą było skrócenie okresu wypłacania premii zalesieniowej do 12 lat, przy jednoczesnym zmniejszeniu wysokości wsparcia (tab. 1).

W przykładowej analizie wsparcie na zalesienie uwzględnia tereny o korzystnej konfiguracji i obejmuje wszystkie trzy formy wsparcia na zalesienie oraz ogrodzenie siatką (tab. 2 i 3).



Ryc.

Średnia cena gruntów rolnych (C), średnia premia zalesieniowa (PZ) i suma premii zalesieniowych (PZtot) w latach 2003-2015

Average price of agricultural land (C), average afforestation premium (PZ) and total afforestation premium (PZtot) for 2003-2015 period

Tabela 2.

Koszty (K [zł]) i wsparcie (W [zł]) zalesienia gruntów rolnych w ramach PROW 2004-2006 (2006), 2007-2013 (2011) i 2014-2020 (2016) na działce o powierzchni 7,7 ha

Costs (K [PLN]) and support (W [PLN]) of farmland afforestation within RDP 2004-2006 (2006), 2007-2013 (2011) and 2014-2020 (2016) for the parcel of 7.7 ha

	2006		2011		2016	
	K	W	K	W	K	W
Materiał (sadzonki)	4 172		5 997		16 220	
Material (seedlings)		36 960		39 347		52 514
Przygotowanie gruntu	1 155		1 925		3 850	
Soil preparation						
Sadzenie i ogrodzenie (siatka, słupki)	14 090	18 480	20 115	19 943	26 095	12 789
Planting and fencing (net, stakes)						
Premia pielęgnacyjna	11 550	16 170	15 400	16 170	25 025	41 387,5
Maintenance premium						
Ogółem	30 967	71 610	43 437	75 460	71 190	106 690,5
Total						
Koszt zakupu gruntu	38 500		96 250		157 080	
Land purchase cost						
Ogółem premia zalesieniowa		215 600		182 490		112 266
Total afforestation premium						
Opłacalność ekonomiczna	217 743		118 263		-9 313,5	
Profitability						

Należy zauważyć, że najwyższą opłacalnością cechowały się zalesienia w ramach PROW 2004-2006. W latach 2007-2013, pomimo skrócenia okresu premii zalesieniowej z 20 do 15 lat, opłacalność ekonomiczna (rozumiana jako stosunek uzyskanych efektów do poniesionych nakładów) kształtowała się na poziomie 180% (tab. 2) i około 200% (tab. 3). Obecnie możliwe są zalesienia do maksymalnie 20 ha. Jest to najmniej korzystny wariant (tab. 3). W ramach wsparcia na zalesienie 2014-2020 możliwe do uzyskania wpływy nie pokrywają koniecznych nakładów (pokryją koszty w około 90%) – hipotetyczną analizę zalesienia wykonano dla działki o powierzchni 68,60 ha. W przypadku zalesień o dużych powierzchniach, gdyby mogły być one realizowane w ramach PROW 2014-2020, rozliczenie jednostkowe kształtuje się podobnie.

Od 2015 roku przysługuje JPO do obszaru zalesienia w ramach PROW 2007-2013 (zalesienie od jesieni 2008) oraz w przypadku PROW 2014-2020, z wyjątkiem zalesień na gruntach innych niż rolne. W powyższej analizie płatność JPO nie została uwzględniona. W 2015 roku rolnicy mogli ubiegać się również o inne formy wsparcia do gruntów rolnych (kryteria: młody rolnik, zazielenienie oraz dodatkowa płatność do pierwszych 30 ha). Powyższe płatności również nie zostały uwzględnione, gdyż nie każdy rolnik, który korzysta ze wsparcia na zalesienie, spełnia warunki uzyskania dodatkowych płatności.

Dyskusja

Obecnie gospodarka leśna jest realizowana w warunkach rosnącej presji na powiększenie powierzchni obszarów leśnych z dominującą funkcją ochrony przyrody [Gołos, Kaliszewski 2016]. Jak podkreśla Grykiewicz [2009], zalesienia powinny być główną formą zagospodarowania gruntów rolnych niskiej jakości. Od 2005 roku widoczny był w Polsce wzrost zainteresowania rolników

Tabela 3.

Koszty (K [zł]) i wsparcie (W [zł]) zalesienia gruntów rolnych w ramach PROW 2004-2006 (2006), 2007-2013 (2011) i 2014-2020 (2016) na działce o powierzchni 68,6 ha

Costs (K [PLN]) and support (W [PLN]) of farmland afforestation within RDP 2004-2006 (2006), 2007-2013 (2011) and 2014-2020 (2016) for the parcel of 68.6 ha

	2006		2011		2016	
	K	W	K	W	K	W
Materiał (sadzonki)	38 157		59 003		165 375	
Material (seedlings)		329 280		350 546		52 514
Przygotowanie gruntu	10 290		17 150		41 160	
Soil preparation						
Sadzenie i ogrodzenie (siatka, słupki)	72 020	164 640	112 320	177 674	147 760	12 789
Planting and fencing (net, stakes)						
Premia pielęgnacyjna	102 900	144 060	137 200	144 060	222 950	41 387,5
Maintenance premium						
Ogółem	223 367	63 980	325 673	672 280	577 245	106 690,5
Total						
Koszt zakupu gruntu	343 000		857 500		1 420 020	
Land purchase cost						
Ogółem premia zalesieniowa		1 920 800		162 820		1 000 188
Total afforestation premium						
Opłacalność ekonomiczna	1 992 413		1 114 927		-125 906	
Profitability						

zalesianiem gruntów rolnych, co wynikało z możliwości finansowania zalesień w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Obecnie zalesienia w ramach PROW realizowane są w niewielkim stopniu. Jak wynika z oficjalnego raportu o stanie lasów, w Polsce odnotowano drastyczny spadek powierzchni zalesień: z 16 933 ha w 2006 roku do 2270 ha w roku 2015, czyli o 87%. Jest to wynikiem zmiany kryteriów przeznaczania prywatnych gruntów rolnych do zalesienia, w tym m.in. wyłączenia ze wsparcia na zalesianie trwałych użytków zielonych i gruntów położonych na obszarach Natura 2000 oraz konkurencyjności ze strony dopłat bezpośrednich do produkcji rolnej [Lasy... 2016]. Kaliszewski i in. [2016] w swoich badaniach podkreślają, że bez stabilnego systemu finansowania zalesiania dalszy spadek rocznej powierzchni zalesienia może stać się faktem. Ponadto posiadanie lasów nakłada liczne ograniczenia i obowiązki związane z prowadzeniem prawidłowej gospodarki leśnej. Warto zwrócić uwagę, że w dalszym ciągu, pomimo rosnącego znaczenia pozaprodukcyjnych funkcji lasu, koszty prowadzenia gospodarki leśnej oparte są na zysku związanym z pozyskiwaniem surowca drzewnego i użytków ubocznych [Tyszka 2015]. Otwarte pozostaje więc pytanie, czy założenia Wspólnej Polityki Rolnej i realizowanej w jej ramach polityki zalesień są na tyle sprawnym instrumentem, że zachęcą rolników do zalesiania gruntów rolnych, głównie tych mało produktywnych. Zdaniem Wigiera [2013] przy ocenie WPR istotne jest porównanie kosztów i korzyści. O ile nakłady łatwo można mierzyć w kategoriach finansowych, to trudniej jest mierzyć efekty oraz powiązać je z czynnikami sprawczymi. Rolnicy niechętnie decydują się na zalesienia nawet słabych gruntów rolnych, gdyż zalesienie oznacza trwałe wyłączenie tych obszarów z produkcji rolnej [Kurowska i in. 2014]. W związku z tym beneficjenci oczekują jeszcze bardziej atrakcyjnych kwot środków na zalesienia, a tylko część z nich kieruje się w przypadku zalesień czasową maksymalizacją zysków [Duesberg i in. 2013].

W innych krajach Unii Europejskiej, w tym m.in. we Włoszech, dużym zagrożeniem dla potencjalnych zalesień są również inne działania realizowane w ramach PROW [Cesaro i in. 2008]. Wyniki badań prowadzonych w Saksonii w Niemczech pokazują, że rolnicy byłoby skłonni akceptować mniejsze dotacje, jeśli otrzymaliby wskazówki dotyczące gospodarowania lasami i mieliby możliwość powrotu do użytków rolnych po zakończeniu umowy. Różnorodność gatunkowa, produkcja drewna i dostęp do rekreacji nie wpływają znacząco na decyzje rolników [Lienhoop, Brouwer 2015]. Jak podkreślają Pilvere i Bulderberga [2009], na Łotwie zalesienia realizowane były bardzo marginalnie. Rolnicy chętniej korzystali z płatności rolnośrodowiskowych oraz z tytułu gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Duże nadzieje z możliwością realizacji zalesień na gruntach prywatnych wiązano również w Rumunii. Według badań Mănescu i in. [2015] w pierwszej perspektywie finansowej realizowanej w Rumunii (lata 2013-2015) na 52 złożone projekty zalesieniowe tylko 20 zostało zaakceptowanych do realizacji. Można więc stwierdzić, że w innych krajach UE uwarunkowania zalesień determinowane są przez podobne czynniki jak w Polsce, czyli przede wszystkim przez mało konkurencyjne zasady wsparcia do zalesienia w przypadku gruntów prywatnych w porównaniu do innych działań. Pomimo wielu instrumentów zachęcających do zalesiania, w wielu krajach, w tym w Niemczech, wskaźnik skuteczności działań na rzecz zwiększenia lesistości jest ograniczony [Lienhoop, Brouwer 2015].

Istotnym ograniczeniem w zalesianiu gruntów rolnych w Polsce są również uwarunkowania prawne i gospodarcze. Dodatkowo potęguje to ograniczona podaż gruntów rolnych [Kaliszewski i in. 2016] oraz wprowadzone w życie w 2016 roku nowe zasady nabywania nieruchomości rolnych z zasobu Skarbu Państwa [Kurowska, Kryszyk 2017]. Należy również zwrócić uwagę na różne postrzeganie lasu i stosunek do realizowanych zalesień. Lasy Państwowe realizują swoje zadania, mając na uwadze dbałość o zachowanie zasobów leśnych. Jak dowodzą w swoich badaniach Kożuch i Adamowicz [2016], LP propagują również działania mające na celu wzmacnianie potencjału społecznych i ekologicznych funkcji lasu. W przypadku osób fizycznych decydujący jest czynnik praktyczno-biznesowy, z uwzględnieniem również ryzyka pożarów, kradzieży drewna czy chorób drzewostanów. Przy nowo realizowanych zalesieniach pierwszych pożytków gospodarczych można oczekiwać dopiero po kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu latach.

W ramach PROW 2004-2006 warunki zalesień były najbardziej korzystne. W okresie tym zostało też zalesionych najwięcej gruntów rolnych. Szczególną rolę w procesie zalesień mogliby odegrać rolnicy indywidualni. Jednak przywiązanie do ziemi rolniczej [Wilkin 2014], inne, bardziej korzystne działania PROW oraz system dopłat bezpośrednich [Wigier 2013] i zbyt wysoka wartość gruntów rolnych w porównaniu z gruntami leśnymi przesądza o pozostawieniu w uprawie gruntów rolnych, nawet tych mało przydatnych do produkcji rolniczej.

Podsumowanie

Zalesianie gruntów o niskiej przydatności dla rolnictwa wpływa pozytywnie na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, zarówno w sposób bezpośredni, jak i pośredni. Wpływ bezpośredni polega na powiększaniu obszarów leśnych i zwiększaniu lesistości, a przez to tworzenie warunków dla umacniania ekosystemów i różnorodności biologicznej obszarów wiejskich. Działanie polegające na zalesieniu gruntów rolnych i innych niż rolne powoduje jednak trwałą zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na leśne, z założenia najmniej przydatnych do produkcji rolniczej. Rosnące ceny gruntów zmieniły podejście do nieruchomości i pokazały, że nieruchomości rolne (a w ostatnim okresie również grunty leśne) są bezpieczną lokatą kapitału. Dotychczas ceny gruntów leśnych wzrastały, ale ten wzrost był mniej dynamiczny niż w przypadku gruntów rolnych. W celu

utrzymania opłacalności ekonomicznej zalesień gruntów rolnych system dotacji powinien uwzględniać zmieniające się uwarunkowania rynkowe, w tym rosnące ceny gruntów pod zalesienia. Rolnicy nie będą chcieli trwale zmienić przeznaczenia gruntu rolnego na leśny, gdyż mogą korzystać z innych, bardziej korzystnych form wsparcia do gruntów rolnych (płatności bezpośrednie do gruntów rolnych, ONW, rolnośrodowiskowe) oraz innych działań PROW skierowanych do rolników. W przypadku rolników indywidualnych, którzy decydują się na zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej, zalesienie gruntów rolnych jest źródłem dodatkowych dochodów, co jest jednak związane z przekwalifikowaniem gospodarstwa na rolno-leśne.

Na podstawie przeprowadzonej oceny efektywności ekonomicznej zalesień gruntów rolnych można stwierdzić, że należałoby zmienić zasady wsparcia na zalesienie. Większa opłacalność występuje w przypadku dużych powierzchni, gdzie koszty stałe są mniejszym obciążeniem przy zakładaniu i pielęgnacji uprawy leśnej. Przy obecnym poziomie wsparcia na zalesienie i kryteriach, które muszą spełniać beneficjenci, przewiduje się, że zalesienia gruntów rolnych przez rolników będą realizowane marginalnie.

W przypadku rolników indywidualnych decydującym czynnikiem jest efektywność ekonomiczna projektu zalesieniowego. Przy aktualnym poziomie cen gruntów rolnych oraz kosztów usług leśnych i cen zakupu materiału nasadzeniowego wsparcie na zalesienie powinno być dostosowane do zmieniających się uwarunkowań rynkowych.

Literatura

- Aktualizacja Krajowego Programu Zwiększania Lesistości. 2003. Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
- Biczkowski M., Głaz M. 2012. Zalesienia gruntów rolnych jako element planowania i kształtowania rozwoju przestrzeni wiejskiej. *Studia Obszarów Wiejskich* 29: 209-230.
- Cesaro L., Zingari P. C. 2008. Forestry Measures in the Context of Rural Development Policies: Application in Italy and Case Studies in Selected European Countries. W: Cesaro L., Gatto P., Pattenela D. [red.]. *The Multifunctional Role of Forests – Policies, Methods and Case Studies*. EFI Proceedings 55: 93-104.
- Drożdżel L. [red.]. 2007. ARiMR – trzy lata po akcesji. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa.
- Duesberg S., O'Connor D., Ní Dhubháin Á. 2013. To plant or not to plant – Irish farmers' goals and values with regard to afforestation. *Land Use Policy* 32: 155-164.
- Gołos P., Kaliszewski A. 2016. Społeczne i ekonomiczne uwarunkowania realizacji publicznych funkcji lasu w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe. *Sylvan* 160 (2): 91-99.
- Grykień S. 2009. Gospodarka leśna w powiecie kłodzkim z uwzględnieniem unijnych programów wspierających zalesienia gruntów rolnych. *Studia Obszarów Wiejskich* 17: 75-85.
- Kaliszewski A., Młynarski W., Gołos P. 2016. Prospects for agricultural lands afforestation in Poland until 2020. *Folia Forestalia Polonica A – Forestry* 58 (30): 163-169. DOI: 10.1515/ffp-2016-0018.
- Kłoczek A., Płotkowski L. 1997. Las i jego funkcje jako dobro publiczne. W: Borecki T. [red.]. *Kongres Leśników Polskich. Materiały i dokumenty*. T. II, cz. 2. Agencja Reklamowo-Wydawnicza A. Grzegorzcyk, Warszawa.
- Koźuch A., Adamowicz K. 2016. Wpływ kosztów realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu na sytuację ekonomiczną nadleśnictw Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Krakowie. *Sylvan* 160 (12): 1010-1019.
- Kryszk H., Kurowska K., Ogryzek M. 2014. Analiza cen transakcyjnych nieruchomości gruntowych niezabudowanych będących w zasobie ANR OT Olsztyn. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania* 36 (1): 291-302.
- Kurowska K., Kryszk H. 2017. Legal and market-related conditions underlying the management of the state treasury's agricultural real estate in Poland. *Engineering for Rural Development*, Jelgawa 24-26.05.2017. 1093-1099. DOI: 10.22616/ERDev2017.16.N231.
- Kurowska K., Kryszk H., Cymerman R., Ogryzek M., Sobolewska-Mikulska K., Stańczuk-Gałwiazek M., Marks-Bielska R. 2015. Rural Areas Management. *Croatian Information Technology Society, GIS Forum*, Zagrzeb, Chorwacja.
- Kurowska K., Kryszk H., Marks-Bielska R., Kietlińska E. 2014. Spatial analysis of afforestation in Poland under Rural Development Programme 2007-2013. *Annual 20th International Scientific Conference Proceedings*. 21-23.05.2014 r., Jelgava, Łotwa. 14-21.
- Lasy w Polsce. 2016. Lasy Państwowe, Warszawa.

- Lienhoop N., Brouwer R. 2015. Agri-environmental policy valuation: Farmers' contract design preferences for afforestation schemes. *Land Use Policy* 42: 568-577.
- Mănescu C., Cristina A. F., Mateoc T., Sârb G. S., Popescu A., Mateoc-Sîrb N. 2015. Research regarding the possibilities of extension of the forest protection curtains through financed projects from the RDP 2014-2020. *Scientific Papers Series Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development* 15 (4): 159-164.
- Olenderek T. 2008. Funkcja jako cecha przestrzeni. *Studia i Materiały CEPL* 19: 61-69.
- Pilvere I., Bulderberga Z. 2009. Results of Rural Development Programme 2007-2013 Implementation in Latvia. The fourth International Scientific Conference Rural Development. 15-17 October, 2009, Kaunas, Lithuania. 252-257.
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006. 2004. MRiRW, Warszawa.
- Płotkowski L. 2008. Zalesienia gruntów rolnych w programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego*: 35-42.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. 2007. MRiRW, Warszawa.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. 2014. MRiRW, Warszawa.
- Rudnicki R. 2010. Zróżnicowanie przestrzenne wykorzystania funduszy Unii Europejskiej przez gospodarstwa rolne w Polsce w latach 2004-2006. *Studia i Prace z Geografii i Geologii* 17.
- Runo E. G., Kocel J. 2015. Wpływ czynników zewnętrznych na wielkość inwestycji w prywatnych firmach leśnych w Polsce. *Sylvan* 159 (7): 549-557.
- Sprawozdanie z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. 2014. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Szujecki A. 2003. Zalesienia gruntów porolnych jako problem polityczny W: Zalesienia w Europie – doświadczenia i zamierzenia. Instytut Badawczy Leśnictwa, Warszawa.
- Tyszka J. 2015. Ocena ekonomiczna retencyjnych właściwości lasu. *Sylvan* 159 (6): 483-490.
- Wigier M. 2013. Wpływ polityki rolnej na zmiany strukturalne w rolnictwie. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* 4: 3-19.
- Wilkin J., 2014. Ziemia rolnicza – dobro wielofunkcyjne. *Więś i Rolnictwo* 1 (162): 113-121.
- Wysocka-Fijorek E. 2015. Zagadnienia ekonomiczne w planowaniu urzędziowym. *Sylvan* 159 (10): 872-879.