

**Ministerstwo Środowiska**

**Krajowy Program Zwiększania Lesistości**

**Aktualizacja 2003 r.**

**Warszawa, maj 2003 r.**

**Opracowanie zostało wykonane na podstawie pracy badawczej  
pt. „Modyfikacja krajowego programu zwiększania lesistości”  
wykonanej w latach 2000-2002 przez IBL (główni autorzy:  
dr inż. Ryszard Kwiecień i doc. dr hab. Stanisław Zając)  
na zamówienie Ministra Środowiska ze środków KBN i NFOŚiGW.**

## SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie .....	2
2. Przesłanki zwiększania lesistości.....	3
2.1. Zmiany lesistości.....	3
2.2 Rola lasów i zalesień w ochronie środowiska.....	4
2.3. Ocena potencjalnej podaży gruntów rolnych do zalesienia.....	5
2.4 Rola zadrzewień jako substytutu lasu .....	7
2.5 Społeczne znaczenie zalesień .....	8
2.6. Zalesienia w planowaniu przestrzennym .....	8
2.7. Zwiększanie lesistości jako element polityki państwa.....	11
2.8. Możliwości zwiększania lesistości, w świetle rozporządzeń Rady Unii Europejskiej 2080/92, 1257/99 i 445/2002 .....	13
3. Ocena realizacji I etapu „Krajowego programu zwiększania lesistości” .....	15
3.1. Powierzchnia i układ przestrzenny zalesień w latach 1995-2000.....	15
3.2. Aspekty ekonomiczno-finansowe realizacji I etapu KPZL (lata 1995-2000).....	16
3.3. Instrumenty prawne stymulujące realizację I etapu programu zalesień.....	18
4. Zadania realizacyjne programu .....	19
4.1 Główne założenia realizacji programu .....	19
4.2. Metoda określania preferencji zalesieniowych gmin .....	21
4.3. Przestrzenny model zwiększania lesistości kraju .....	22
4.4. Rozmiar zalesień .....	23
4.5 Założenia programów regionalnych .....	26
4.6. Priorytety zalesień w układzie lokalnym .....	35
5. Strategia realizacji programu .....	37
5.1 Rola administracji rządowej i władz samorządowych .....	37
5.2. Rola władz lokalnych .....	44
5.3. Zadania jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych .....	47
5.4. Harmonogram realizacji i aspekty ekonomiczne .....	50

Tabele

Załączniki

## 1. Wprowadzenie

Niniejszy krajowy program zwiększania lesistości jest modyfikacją KPZL, który został opracowany w 1993 r. przez Zakład Badań i Systemu Informacji Przestrzennych Instytutu Badawczego Leśnictwa, na zlecenie i przy współdziałaniu Departamentu Leśnictwa ówczesnego Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Program ten został zaakceptowany do realizacji przez Radę Ministrów RP w dniu 23 czerwca 1995 r., jednak nie stał się programem rządowym, gdyż nie zagwarantowano środków na jego realizację, w perspektywie wieloletniej.

Główne założenia KPZL zostały pozytywnie zweryfikowane w praktyce w I etapie jego realizacji w latach 1995-2000. Tym niemniej pewne jego elementy wymagały istotnej modyfikacji i aktualizacji, zmieniły się bowiem uwarunkowania realizacji programu zalesień. W okresie ostatnich kilku lat miały miejsce istotne zmiany w podziale administracyjnym kraju oraz w zakresie kompetencji na poszczególnych poziomach struktury administracyjnej; np. realizacja przepisów ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia powierzona została starostom. Następuje proces przyspieszonego wyłączenia gruntów z produkcji rolnej. Powierzchnia odłogów i ugorów na gruntach ornych wzrosła z 908,6 tys. ha w 1993 r. do 1675,6 tys. ha w 2001 r. Wzrasta zainteresowanie rolników ich zalesianiem. Z drugiej strony powstają nowe możliwości finansowania zalesień wynikające z wymienionej ustawy "zalesieniowej" z 2001 r., przewidującej wypłacanie tzw. ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z uprawy rolnej i prowadzenie uprawy leśnej. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej finansowanie zalesień powinno się odbywać na podstawie Rozporządzenia Rady UE nr 1257/1999, które przewiduje korzystne płatności dla właścicieli zalesiających swoje grunty.

W planowaniu i realizacji prac zalesieniowych wzrasta znaczenie aspektów środowiskowych, rosną oczekiwania społeczne w odniesieniu do uwzględniania ochrony przyrody i kształtowania krajobrazu oraz zwiększania różnorodności biologicznej w pracach zalesieniowych. Wymienione czynniki sprawiają, że modyfikacja i aktualizacja KPZL stała się koniecznością.

Należy podkreślić, że KPZL jest opracowaniem studialnym, o charakterze strategicznym. Jest instrumentem polityki leśnej w zakresie kształtowania przestrzeni przyrodniczej kraju i zawiera ogólne wytyczne sporządzania regionalnych planów przestrzennego zagospodarowania w dziedzinie zwiększania lesistości. Przyjęte w KPZL

założenia metodyczne i kryteria określania preferencji zalesieniowych mogą być pomocne w tworzeniu oryginalnych rozwiązań regionalnych oraz lokalnych.

## **2. Przesłanki zwiększania lesistości**

### **2.1. Zmiany lesistości**

Zwiększanie lesistości kraju jest jednym z ważniejszych elementów polityki leśnej państwa (1997). Konsekwentna realizacja celów tej polityki powinna zapewnić zwiększenie lesistości kraju do 30% w roku 2020 i 33% po roku 2050.

W przeszłości, w następstwie rozwojowych procesów społeczno-gospodarczych, a głównie powiększania terenów użytkowanych rolniczo lesistość Polski zmniejszała się do 38% w 1820 r. i do 20% w 1938 r.

W zalesianiu gruntów porolnych w okresie powojennym można umownie wyróżnić co najmniej trzy etapy (tabela 1):

- 1) lata 1946-1970 - okres intensywnych zalesień, a także procesów sukcesji naturalnej zbiorowisk leśnych; lesistość wzrosła do 27,0% w 1970 r., a przeciętnie rocznie zalesiano 37 tys. ha, maksymalnie zaś 62 tys. ha (w 1960 r.),
- 2) lata 1971-1980 - okres umiarkowanego przyrostu powierzchni leśnej; lesistość wzrosła do 27,8%, a przeciętnie rocznie zalesiano 12,0 tys. ha,
- 3) w latach pięćdziesiątych powierzchnia zalesień systematycznie zwiększała się - z 7,6 tys. ha w 1991 r. do 23,4 tys. ha z 2000 r., a średnioroczny rozmiar zalesień wyniósł 14,9 tys. ha,

Ogólny bilans zmian powierzchni lasów w kraju w latach 1945-2000 wskazuje, że:

- łączna powierzchnia objętych statystyką zalesionych gruntów rolnych i nieużytków wyniosła 1322,8 tys. ha, w tym w lasach Skarbu Państwa 763,3 tys. ha;
- powierzchnia lasów i gruntów związanych z gospodarką leśną zwiększyła się z 6470 tys. ha do 9059 tys. ha, czyli o 2589 tys. ha, tj. o 40,0% w stosunku do powierzchni z 1945 r.;
- lesistość kraju wzrosła z 20,8% do 28,4%, czyli o 7,6%.

W 2000 r. grunty leśne zajmowały powierzchnię 9059 tys. ha, z tego lasy stanowiły 8865 tys. ha, a grunty związane z gospodarką leśną 194 tys. ha. W strukturze własności dominują lasy własności Skarbu Państwa 7262 tys. ha (81,92%), głównie będące w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe zajmujące powierzchnię 6953 tys. ha (78,43% powierzchni leśnej w kraju).

Lesistość Polski jest niższa od średniej europejskiej wynoszącej 31,1%. Jednocześnie

prawie wszystkie kraje graniczące z Polską (z wyjątkiem Ukrainy) mają większą, bądź nawet zdecydowanie większą lesistość (Białoruś - 38,8%, Czechy - 34,0%, Litwa - 31,6%, Niemcy - 31,0%, Słowacja - 41,9%). Badania i prace studialne (Z. Obmiński, T. Partyka, J. Siuta, B. Łonkiewicz) wskazują, że racjonalna lesistość Polski z punktu widzenia struktury użytkowania ziemi i kształtowania środowiska na obecnym etapie rozwoju cywilizacyjnego powinna wynosić 33-34%.

Istotnym problemem jest nierównomierne występowanie lasów na terenie kraju oraz znaczne rozdrobnienie i rozproszenie kompleksów leśnych. Ocenia się, że lasy w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe podzielone są na kilkadziesiąt tysięcy kompleksów leśnych. Przeciętna wielkość prywatnego gospodarstwa leśnego nie przekracza 1 ha. Gospodarstwo tej wielkości często stanowi kilka oddzielnych działek.

Lesistość województw waha się od 20,4% w województwie łódzkim do 48,1% w województwie lubuskim.

## **2.2. Rola lasów i zalesień w ochronie środowiska**

Globalne i lokalne przemiany środowiska są jednym z istotnych powodów konieczności rozwinięcia szerokiego programu zalesień w Polsce. Przeprowadzone ostatnio satelitarne oceny transformacji różnych ekosystemów kuli ziemskiej wykazały, że 75% zamieszkałych obszarów lądowych uległo przemianom pod wpływem działalności ludzkiej. W Europie według tych ocen nie przekształcone środowiska stanowią 15,6%.

Zaangażowanie polskiego leśnictwa w zagospodarowanie gleb marginalnych wynika przede wszystkim z ustawowego obowiązku realizacji środowiskotwórczych i publicznych funkcji lasów. Dotyczy to głównie korzystnego ich oddziaływania na bilans wodny kraju, ograniczenia procesów erodowania gleb, stepowienia krajobrazu, oczyszczania powietrza, wód i gleb z substancji chemicznych, zmniejszania efektu cieplarnianego, a także poprawy warunków życia ludności w rejonach zurbanizowanych. Sytuacji tej towarzyszy wzrost społecznego zainteresowania rozwijaniem form ochrony przyrody i krajobrazu, których lasy są podstawowym składnikiem. Obecnie swoistym "paradygmatem" ochrony żywej przyrody jest ochrona różnorodności biologicznej.

W ostatnich kilku latach na sytuację ochrony przyrody w Polsce zaczęły oddziaływać odnośne uregulowania prawne Unii Europejskiej. Chodzi mianowicie o dwie dyrektywy unijne - ptasią i siedliskową (habitatową). Dyrektywy te - najogólniej mówiąc - określają gatunki i siedliska godne ochrony na obszarze Europy (Unii Europejskiej), a także sposoby ich ochrony w postaci ogólnoeuropejskiej sieci obszarów chronionych pod nazwą Natura

2000. Obok programu Natura 2000 funkcjonuje w Polsce projekt sieci ekologicznej Econet, który jest rozwinięciem tego programu w kierunku tworzenia rzeczywistych powiązań ekologicznych między terenami chronionymi. Projekt Econet został wprowadzony do polityki planistycznej i strategii rozwoju wielu województw, szczególnie w kwestiach dotyczących utrzymania i poszerzenia korytarzy leśnych.

Przedstawiona tu problematyka ochrony przyrody znalazła odzwierciedlenie w niniejszej modyfikacji KPZL, dzięki współpracy z prof. Z. Witkowskim (i jego zespołem) z Instytutu Ochrony Przyrody PAN w Krakowie.

Zmiana krytycznego stanu środowiska i tworzenie warunków do poprawy jakości życia ludności nie jest możliwa do osiągnięcia jedynie środkami technicznymi, ale wymaga rozwiązań ekologicznych, w których zwiększenie powierzchni leśnej i prośrodowiskowa lokalizacja zalesień jest szczególnie skutecznym instrumentem ekofizjotaktyki. Zwiększenie lesistości kraju uzasadnione jest przede wszystkim potrzebą większego wykorzystania funkcji lasów w:

- retencjonowaniu i łagodzeniu ekstremalnych stanów przepływu wód powierzchniowych i gruntowych,
- przeciwdziałaniu degradacji i erozji gleb oraz stopowieniu krajobrazu,
- wiązaniu CO<sub>2</sub> i gazów przemysłowych z powietrza, wody i gleby oraz neutralizacji ich negatywnego działania,
- korzystnej modyfikacji warunków hydrologicznych i topoklimatycznych na terenach rolniczych,
- zachowaniu zasobów genowych flory i fauny oraz przywracaniu różnorodności biologicznej i naturalności krajobrazu,
- tworzeniu możliwości wypoczynku dla ludności oraz poprawy warunków życia na terenach zurbanizowanych.

### **2.3. Ocena potencjalnej podaży gruntów rolnych do zalesienia**

Według stanu na 1.01.2000 r. powierzchnia użytków rolnych (grunty orne, sady, łąki i pastwiska) wynosiła w Polsce 18524 tys. ha, co stanowi około 60% ogólnej powierzchni kraju (tabela 2). Na gleby lekkie (klasy bonitacyjne V, VI i VIz) przypada 6312 tys. ha, czyli 34,0% użytków rolnych, z czego gleby najsłabsze (VI i VIz) zajmują 2115 tys. ha (tabela 3). Z kolei znaczący udział w powierzchni gleb lekkich mają tzw. grunty marginalne. Według IUNG w Puławach grunty marginalne są to gleby pozostające obecnie w użytkowaniu rolniczym lub w ewidencji użytków rolnych, które ze względu na niekorzystne uwarunkowania przyrodnicze i

antropogeniczne mają niską produktywność lub nie nadają się do produkcji zdrowej żywności i mogą lub powinny być przekwalifikowane w inną formę użytkowania, czyli przekazane pod zalesienia, zabudowę, użytki ekologiczne, rekreacje itp. Grunty marginalne obejmują cztery wymienione niżej grupy gleb (ryc. 1 i 2):

1. Nieurodzajne gleby użytków rolnych, na których ze względu na niekorzystne uwarunkowania przyrodnicze oraz erozję produkcja rolnicza jest nieopłacalna. W tej grupie około 90% zajmują bardzo lekkie, suche i jałowe gleby piaskowe. Łącznie zajmują one około 1700 tys. ha. Do gleb nieurodzajnych zaliczane są również grunty erozyjne, które zajmują powierzchnię około 370 tys. ha. Występują głównie w województwach - małopolskim i podkarpackim.
2. Gleby o różnej wartości bonitacyjnej, ale zanieczyszczone chemicznie. Zajmują powierzchnię około 140 tys. ha. Występują głównie w województwie śląskim.
3. Tereny zniszczone lub przekształcone mechanicznie, pozbawione warstwy próchniczej, czyli utwory bezglebowe. Zajmują powierzchnię około 50 tys. ha, głównie w województwie dolnośląskim i śląskim.
4. Tereny o niekorzystnych warunkach przyrodniczo-terytorialnych. Grupa ta obejmuje gleby uprawne o utrudnionych dojazdach lub utrudnionej uprawie mechanicznej.

Łącznie w Polsce występuje około 2,3 mln ha gruntów marginalnych, co stanowi około 12,4% użytków rolnych. Ponieważ produkcja rolna na tych gruntach jest nieopłacalna, dlatego w znacznej części mogą one być przeznaczone do zalesienia. Część gruntów marginalnych pozostanie w produkcji rolnej. Dotyczy to przede wszystkim małych powierzchni tych gruntów leżących w obrębie większych kompleksów gleb lepszej jakości. Bardzo słabe gleby mogą pozostawać w uprawie rolnej także na terenach o znacznym udziale użytków zielonych z dużą ilością zwierząt gospodarskich. W Polsce ma zatem miejsce nadmierne użytkowanie rolnicze gruntów o małych możliwościach produkcji biologicznej określanych jako grunty marginalne (ryc.1). Z drugiej strony jednak porównanie jakości gleb, agroklimatu, rzeźby terenu oraz warunków wodnych przeprowadzone w IUNG w Puławach, wykazuje, że warunki produkcji przestrzeni rolniczej w Polsce są znacznie gorsze w porównaniu z krajami strefy klimatu atlantyckiego, takimi jak: Belgia, Holandia, Francja, Niemcy.

W 2001 r. odłogi i ugory na gruntach ornych zajmowały powierzchnię 1676 tys. ha, co stanowiło 11,9% ogółu tych gruntów (tabela 4). Od 1993 r., czyli od czasu pierwszego opracowania KPZL powierzchnia odłogów w sektorze publicznym utrzymuje się na zbliżonym poziomie i w 2001 r. wyniosła 636,3 tys. ha, co stanowiło aż 72,0% areалу



gruntów ornych w tym sektorze. Natomiast w sektorze prywatnym wzrosła prawie 4 razy – z 265,2 tys. ha w 1993 r. do 1039,3 tys. ha w 2001 r. i stanowi 7,9% gruntów ornych. Do terenów najbardziej dotkniętych tym negatywnym zjawiskiem należą przede wszystkim rejony północno-zachodniej i północno-wschodniej Polski oraz Bieszczady, czyli tereny, gdzie znajdowało się najwięcej państwowych gospodarstw rolnych. Na tych terenach 20-30% użytków rolnych jest czasowo wyłączonych z produkcji rolnej. Znaczna powierzchnia odłogów występuje również w województwach typowo rolniczych (o niskiej lub stosunkowo niskiej lesistości) w środkowo-wschodniej części kraju. W sześciu województwach - kujawsko-pomorskie, wielkopolskie, łódzkie, mazowieckie, świętokrzyskie i lubelskie – odłogi i ugory zajmują powierzchnię 572 tys. ha. Z punktu widzenia optymalnej realizacji programu zwiększania lesistości kraju rozkład przestrzenny gruntów odłogowanych jest niekorzystny. Województwa o największym udziale odłogów cechują się lesistością większą niż średnia krajowa. Ponadto tereny te nie należą do szczególnie preferowanych w zakresie zwiększania lesistości ze względów środowiskowych. Jednak znaczna powierzchnia odłogów w województwach o niskiej lesistości powinna mobilizować decydentów do przeznaczania tych najsłabszych gruntów pod zalesienia, które na tym terenie są szczególnie pożądane i uzasadnione ze względów środowiskowych.

Podaż gruntów do zalesienia jest różnie oceniana przez poszczególnych autorów. Np. prof. Siuta argumentuje, że do roku 2050 należałoby zalesić 5,5-6,0 mln ha gruntów rolnych. Natomiast prof. Michna uważa, że w tym horyzoncie czasu można przyjąć 1,5 mln ha jako górny pułap możliwości transferu gruntów z rolnictwa do leśnictwa. Z kolei na podstawie badań przeprowadzonych przez Zakład Ekonomiki i Polityki Leśnej IBL w 2001 r., we wszystkich gminach w kraju, ustalono, że powierzchnia gruntów rolnych do zalesienia w latach 2001-2020 wyniesie 680 tys. ha (ryc. 3). Na podstawie analiz i rozważań przeprowadzonych w tym rozdziale można przyjąć podobnie jak w KPZL z 1995 r., że 1,5 mln ha jest nadal górnym pułapem możliwości transferu gruntów z rolnictwa do leśnictwa w nieokreślonej perspektywie czasu. Natomiast w bliższej perspektywie, czyli w latach 2001-2020 podaż gruntów do zalesiania wyniesie w zaokrągleniu 700 tys. ha.

#### **2.4. Rola zadrzewień jako substytutu lasu**

Na terenach, na których nie byłoby wskazane zalesianie (o intensywnej produkcji rolnej i najwyższej jakości bonitacyjnej gleb), należy upowszechniać zadrzewienia. Wprowadzanie zadrzewień należy traktować jako równorzędny z zalesieniami czynnik ochrony i użytkowania przestrzeni przyrodniczej. Z tego względu udział i rozmieszczenie

zadrzewień powinno stanowić integralny element koncepcji i programów przestrzennego zagospodarowania województw i gmin w zakresie ochrony środowiska i gospodarki rolnej.

## **2.5. Społeczne znaczenie zalesień**

Gospodarka leśna jest terytorialnie i funkcjonalnie związana z gospodarką wiejską, dla której często stanowi uzupełniającą lub alternatywną w stosunku do rolnictwa formę aktywności ekonomicznej i społecznej. Zalesienia są główną formą zagospodarowania gruntów niskiej jakości, których rolnicze użytkowanie jest ekonomicznie nieuzasadnione, zwiększając tym samym rentowność całej gospodarki wiejskiej. Tworzenie gospodarstw rolno-leśnych sprzyjać powinno nowej, w warunkach Polski, dwuzawodowości ich właścicieli i zmniejszaniu ryzyka utrzymania tych gospodarstw. Zalesienia, korzystnie wpływające na strukturę użytkowania ziemi i warunki produkcji biologicznej w otaczającej przestrzeni, powinny być integrowane z wdrażaniem rolnictwa ekologicznego.

## **2.6. Zalesienia w planowaniu przestrzennym**

Zgodnie z odpowiednimi zapisami w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (jednolity tekst Dz. U. Nr 56, poz. 679 z 2000 r.) oraz w ustawie z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz. U. Nr 73, poz. 764) znowelizowanej 14 lutego 2003 r. (Dz. U. Nr 46, poz. 392) grunty przeznaczone do zalesienia określa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W nowej ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80 poz. 717), problematyka zalesień została ujęta jednoznacznie w art. 16 ust. 1 w następującym zapisie: „a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000”.

Obecnie ponad 90% obszaru kraju posiada miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, tzw. „starej generacji”, powstałe w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych w oparciu o przepisy wówczas obowiązującej ustawy o planowaniu przestrzennym, które w dalszym ciągu stanowią podstawę wydawania decyzji, a w których nie były wyznaczone tereny pod zalesienia. Praktyka wskazuje zatem, że problematyka zalesień jest pomijana przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W celu określenia polityki przestrzennej na obszarze administracyjnym gmina sporządza a rada gminy uchwała studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium musi uwzględniać ustalenia strategii

rozwoju województwa zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium nie jest jednak aktem prawa miejscowego. W studium określa się m.in. kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunki i zasady kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, czyli grunty przeznaczone do zalesienia. W studium określa się również obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz obszary, dla których gmina zamierza sporządzić taki plan. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. wyraźnie stanowi (art. 10 ust. 2 pkt. 7 i 8) o konieczności uwzględniania w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ustaleń lub wskazań wynikających z polityki krajowej i regionalnej. W takim przypadku, gdyby na poziomie województwa powstał przestrzeny – adresowany do miejsca - program zalesień, który byłby wpisany do rejestru wojewódzkich programów, to w studium dla gminy problematyka zalesień ze wskazaniem ich lokalizacji musiałaby być obligatoryjnie uwzględniona. W przypadku pominięcia ustaleń polityki regionalnej, studium mogłoby nie uzyskać akceptacji organów władzy wojewódzkiej.

W praktyce dzieje się tak, że zarządy gmin problematykę zalesień wprowadzają do studiów w wyniku własnych analiz i reakcji na zapotrzebowanie społeczne. Ma to miejsce w przypadku, gdy rolnicy sami wystąpią z wnioskami o uwzględnienie zalesień w studium, lub wtedy, gdy stan odłogowania znacznych obszarów terenów rolniczych przedłuża się, a z uwarunkowań nie wynika, aby w przyszłości powróciły one do gospodarki rolnej.

Według informacji z 2001 r., posiadanych przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, w kraju 53% gmin ma uchwalone studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, 36% gmin prowadzi procedurę ich sporządzania. Wynika z tego, że studium jest bardziej powszechnym i częściej aktualizowanym instrumentem planowania przestrzennego na poziomie gminy niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W świetle powyższego dla zachowania ładu przestrzennego i racjonalnego lokalizowania zalesień oraz zagwarantowania ich dotowania należałoby znowelizować ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach o następujący zapis: „ w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego grunty przeznaczone do zalesienia określa studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”. Wprowadzenie tego zapisu pozwoliłoby na wyeliminowanie możliwości popełnienia wielu błędnych lokalizacji zalesień.

Praktyczną realizacją racjonalnego lokalizowania zalesień powinno być opracowanie przez gminę „studium granicy rolno-leśnej”. Studium to stanowiłoby uszczegółowienie ustaleń „Studium uwarunkowań i kierunku zagospodarowania przestrzennego gminy” i jako aneks wchodziłoby w jego skład. Dokument taki opracowany na podstawie analizy warunków środowiska, po dokładnym rozpoznaniu terenowym i skonsultowany z właścicielami gruntów stanowiłby na poziomie gminy narzędzie dające możliwość prawidłowego sterowania procesem zalesiania gruntów.

Zalesianie gruntów porolnych jest procesem, który przesądza o sposobie wykorzystania terenu przez okres, co najmniej kilkudziesięciu lat. Jest to, zatem zmiana funkcji terenu bardzo trwała i z tego powodu realizacja zalesień powinna być prowadzona bardzo rozważnie i z zachowaniem zasad racjonalnej gospodarki przestrzennej.

## **2.7. Zwiększanie lesistości jako element polityki państwa**

Zwiększanie lesistości jest trwałym elementem polityki przestrzennej, ekologicznej i gospodarczej kraju. Najbardziej jednoznacznie potrzeba wzrostu lesistości ujęta jest w polityce leśnej Państwa (1997), jako jeden z istotnych jej celów, realizacja, którego 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”.

W październiku 1999 r. przez Rząd, a w listopadzie 2000 r. przez Sejm RP została przyjęta „Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”. Jest to pierwszy tego rodzaju dokument ukazujący rozwój Polski obejmujący wszystkie elementy gospodarki przestrzennej, określający uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju. Problematyka zwiększania lesistości znalazła się również w tym dokumencie. Założono, że lesistość będzie zwiększana w dalszych latach i powinna osiągnąć 33% powierzchni kraju.

Wspomniana „Koncepcja...” przewiduje zróżnicowanie funkcji lasów i wymienia następujące funkcje:

- ekologiczna (ochronna) zapewniająca stabilizację obiegu wody w przyrodzie,
- produkcyjna (gospodarcza) polegająca na zachowaniu odnawialności i trwałego użytkowania drewna,
- społeczna, służąca kształtowaniu korzystnych warunków zdrowotnych i rekreacyjnych dla społeczeństwa, a także zmierzająca do zagospodarowania terenów zdegradowanych i marginalnych, wzmocnienia obronności oraz służąca rozwojowi kultury, oświaty, nauki i edukacji ekologicznej społeczeństwa.

Wcześniej, gdyż w 1995 r. Polska Akademia Nauk, a w 1996 r. Sejm zwróciły się do Rządu o zdynamizowanie prac zalesieniowych. Prezydium Polskiej Akademii Nauk zobligowane uchwałą Zgromadzenia Ogólnego PAN zwróciło się w dniu 5 czerwca 1995 r. do Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z apelem o takie przyspieszenie prac zalesieniowych, aby w roku 2010 osiągnąć, zgodnie z polityką ekologiczną państwa, zakładane 30% lesistości kraju. W tym celu z budżetu państwa powinny być zagwarantowane środki finansowe na realizację zalesień na powierzchni 30 tysięcy hektarów rocznie. Natomiast sejm RP uchwałą z dnia 1.03.1996 r. w sprawie kompleksowej ochrony lasów i racjonalnej gospodarki leśnej (MP Nr 18, poz. 220) „wezwał Rząd do wdrożenia długofalowego programu ochrony polskich lasów oraz racjonalnej gospodarki leśnej, czego niezbędnym elementem powinno być osiągnięcie przez Polskę 30% wskaźnika lesistości do 2010 r.”, co oznacza, że wezwał do przyspieszenia o 10 lat realizacji celów KPZL. Jednakże KPZL nie został skorygowany po przyjęciu uchwały.

Również propozycje resortu rolnictwa odnośnie do wielkości powierzchni zalesień sformułowane pod koniec lat dziewięćdziesiątych były znacznie większe niż wynika to z założeń KPZL. W opracowanym z 1999 r. przez Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej dokumencie pt. „Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa” zaplanowano na lata 2000-2006 zalesienie 450 tys. ha gruntów porolnych, podczas gdy w KPZL z 1995 r. w tym samym okresie przewidziano zalesienie zaledwie 160 tys. ha; co oczywiście jest bardziej realne. Dokument ten jednakże, jak twierdzą niektórzy eksperci z zakresu rolnictwa, ma jedynie charakter polityczny i propagandowy. Brakuje w nim podejścia pragmatycznego i metodologicznego. Podstawową przyczyną zasygnalizowanych tutaj rozbieżności jest niedostateczna koordynacja planów zalesieniowych wynikających z KPZL z polityką rolną Państwa. Niestety w Polsce nie ma jednoznacznie ustalonego zakresu polityki rolnej oraz wizji i programu rozwoju obszarów wiejskich, co dotyczy także areału gruntów rolnych, które docelowo mogłyby być przeznaczone do zalesienia.

Zwiększanie lesistości kraju i poszczególnych jego regionów jest zbieżne z treścią rezolucji i porozumień międzynarodowych, których Polska jest sygnatariuszem i będzie służyć realizacji formułowanych tam celów i kierunków poprawy stanu środowiska. Wymienić tu należy przede wszystkim:

- Konwencję o ochronie różnorodności biologicznej z Rio de Janeiro z 1992 r.,
- Konwencję o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (Konwencja Helsińska, 1992),
- Ramową Konwencję o ochronie klimatu (1994),

- Konwencję o różnorodności biologicznej (1995).

Szczególnie konkretnego znaczenia nabrały nowe zalesienia po uchwaleniu Protokołu z Kioto do Konwencji o ochronie klimatu. Załącznik B do tego protokołu określa ilościowe zobowiązania Stron do poziomu redukcji emisji gazów cieplarnianych. W łącznym bilansie tych emisji istotną rolę spełniają ekosystemy leśne będące pochłaniaczami gazów cieplarnianych. Lesistość będzie zatem określała dla naszego kraju zakres swobody w kształtowaniu emisji lub będzie miała wpływ na zakres możliwych operacji i zysków na rynku handlu limitami emisji.

W związku ze stowarzyszeniem Polski z Unią Europejską i przewidywanym członkostwem w tej organizacji, należy również uwzględnić konieczność harmonizacji polskich standardów ekologicznych, w tym warunków produkcji żywności, ze standardami przyjętymi w krajach Unii Europejskiej. Powinno to dotyczyć również stosowania analogicznych jak w tych krajach instrumentów ekonomicznych stymulujących racjonalizację struktury użytkowania ziemi.

## **2.8. Możliwości zwiększania lesistości w świetle rozporządzeń Rady Unii Europejskiej 2080/92, 1257/99 i 445/2002**

Do roku 1992 działania podejmowane przez kraje Wspólnoty Europejskiej w zakresie zalesiania gruntów nie przyniosły zadowalających rezultatów. Proces wspierania zalesień na szerszą skalę został zintensyfikowany w UE w 1992 r., kiedy to Rada Wspólnot Europejskich przyjęła w dniu 30 czerwca 1992 r. rozporządzenie Nr 2080/92/EWG, ustanawiające program wspierania przedsięwzięć leśnych w rolnictwie (tabela 5). Program ten został uchwalony w celu promowania zalesień jako alternatywnego sposobu wykorzystania gruntów rolnych oraz rozwoju gospodarki leśnej na dotychczasowych obszarach rolniczych.

Stosowanie rozporządzenia 2080/92/EWG w państwach członkowskich UE było obowiązkowe, ale charakter i wielkość udzielonej pomocy oraz jej efekty zależały od konstrukcji krajowych lub regionalnych programów zalesieniowych. Rozporządzenie 2080/92/EWG obowiązywało do 31.12.1999 r. i w tym okresie dzięki jego wsparciu zalesiono w krajach UE 1042 tys. ha gruntów rolnych (główne pastwisk). Pomoc dla beneficjentów ze środków publicznych wyniosła 3761,0 mln euro, czyli około 15 044 mln zł, co w przeliczeniu na 1 ha zalesień daje przeciętnie 14 438 zł.

W dniu 17 maja 1999 r. zostało wydane rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju terenów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie (EAGGF) oraz o nowelizacji i uchyleniu niektórych rozporządzeń.

Rozporządzenie to uchyliło z dniem 1 stycznia 2000 r. m. in. rozporządzenie Rady nr 2080/92 w sprawie wsparcia dla przedsięwzięć leśnych w rolnictwie. System wspierania z budżetu UE zalesień oraz innych przedsięwzięć w zakresie leśnictwa został nieco skorygowany i uproszczony; w zasadniczych zarysach stanowi on jednak kontynuację poprzednich rozwiązań. Problematyka zalesień ujęta została w trzech artykułach 29, 30 i 31.

Artykuł 31 rozporządzenia Rady nr 1257/1999 przewiduje, że zalesianie terenów rolniczych może być dofinansowane ze środków funduszu EAGGF pod warunkiem, że takie zalesianie będzie dostosowane do lokalnych warunków, w tym także środowiskowych. Dofinansowanie to może obejmować:

- 1) koszty zakładania upraw,
- 2) coroczną premię na każdy hektar zalesionego gruntu w celu pokrycia kosztów utrzymania zalesień, przez okres do pięciu lat,
- 3) coroczną premię za każdy hektar zalesionego gruntu dla pokrycia utraty dochodu z powodu zalesienia, przez okres do 20 lat. Premię tę mogą otrzymywać rolnicy (lub ich stowarzyszenia), którzy uprawiali ten grunt przed jego zalesieniem (w wysokości maksymalnej 725 EUR/ha) lub każda inna osoba prawna (w wysokości maksymalnej do 185 Euro/ha). Rolnikiem jest osoba, która poświęca zasadniczą część swojego czasu pracy rolnictwu i uzyskuje z niego zasadniczą część dochodu.

Finansowanie zalesiania gruntów rolnych podejmowanego przez władze publiczne (w przypadku Polski odnosi się to m.in. do gruntów gminnych), może dotyczyć jedynie kosztów założenia uprawy leśnej. Wsparcie zalesiania terenów rolniczych nie może być przyznawane:

- 1) rolnikom korzystającym z wcześniejszych emerytur,
- 2) na zakładanie plantacji choinkowych.

W przypadku szybko rosnących gatunków hodowanych w krótkim okresie, wsparcie dla zalesiania może dotyczyć jedynie kosztów założenia plantacji. Określenie „gatunki szybko rosnące” oznacza gatunki, których wiek rębności jest krótszy niż 15 lat (rozporządzenie 445/2002).

Grunty rolne, których zalesienie będzie objęte programem wsparcia określonym w art. 31, będą wyspecyfikowane przez państwa członkowskie. Powinny one obejmować szczególnie trwale użytkowane grunty orne, łąki, trwale pastwiska, grunty pod uprawą bylin.

Wsparcie z budżetu Wspólnoty dla zalesień gruntów rolnych finansowane jest z Sekcji Gwarancji Funduszu EAGGF. Wysokość tego wsparcia jest uzależniona od kosztów rzeczywistych (np. zakładanie upraw) lub z góry określona w omówionym powyżej artykule 31 w znaczeniu wartości maksymalnych (np. premia dla pokrycia utraty dochodu z produkcji

rolniczej w wyniku zalesienia). Oznacza to, że rzeczywista wysokość subsydiów wypłacanych w danym państwie członkowskim będzie wynikiem negocjacji z Komisją Europejską. Niezbędne jest utworzenie zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (IACS), umożliwiającego okresową weryfikację powierzchni podlegających dofinansowaniu, deklarowanych przez beneficjentów i zapobiegającego dofinansowywaniu tych samych przedsięwzięć na tych samych powierzchniach z różnych źródeł.

Warunkiem uzyskania pomocy z funduszy strukturalnych Wspólnoty jest przygotowanie przez poszczególne państwa członkowskie planów rozwoju dla regionów opóźnionych i programów operacyjnych zalesień oraz uzyskanie ich akceptacji przez Komisję Europejską. Wsparcie dla leśnictwa dodatkowo uwarunkowane jest posiadaniem Krajowych Programów Leśnych, uwzględniających zobowiązania wynikające z Ministerialnych Konferencji na temat Ochrony Lasów w Europie.

Środki finansowe w budżecie UE na finansowanie wymienionych przedsięwzięć zostały zapewnione na lata 2000-2006. Rozporządzenie nr 1257/1999 stwarza zatem państwom członkowskim UE szansę intensyfikacji rozwoju leśnictwa. Warunkiem wykorzystania tych szans jest budowa odpowiednich programów oraz istnienie struktur administracyjnych, będących w stanie wdrożyć to rozporządzenie.

### **3. Ocena realizacji I etapu „Krajowego programu zwiększania lesistości”**

#### **3.1. Powierzchnia i układ przestrzenny zalesień w latach 1995-2000**

W I etapie realizacji KPZL zadania przewidziane w programie zrealizowano z nadwyżką, gdyż zaplanowano 100 tys. ha, a wykonano 111,3 tys. ha, co stanowi 111,3% założeń programu. Realizacja przebiegała jednak inaczej na gruntach państwowych, a inaczej na gruntach niepaństwowych. Na gruntach państwowych zalesiono 70,1 tys. ha i założenia programu przekroczone o 20,1 tys. ha, czyli o 40,2%, a na gruntach niepaństwowych zalesiono tylko 41,2 tys. ha, co stanowi 82,4% założeń programu (tabela 6). Było to związane z początkowo niedostatecznym zainteresowaniem zalesieniami przez prywatnych właścicieli gruntów. Wystąpiły też inne przyczyny wynikające z odmiennego sposobu finansowania zalesień w obu kategoriach własności.

W tabeli 7 przedstawiono powierzchnię zalesień w latach 1995-2000 w układzie poszczególnych województw. Wynika z niej, że rozkład przestrzenny realizacji I etapu programu zalesień jest bardzo zróżnicowany. Największe powierzchnie zalesień zrealizowano w województwach północnych i północno-zachodnich, zwłaszcza, jeśli chodzi o zalesienia na



gruntach państwowych. Tymczasem lesistość tych województw na ogół bardzo znacznie przekracza średnią krajową. Tereny te w skali całego kraju nie należą, również do szczególnie preferowanych pod względem zwiększania lesistości. Nasuwa się spostrzeżenie, że taki rozkład przestrzenny zalesień w I etapie realizacji KPZL był przede wszystkim wynikiem dużej podaży gruntów państwowych przekazanych Lasom Państwowym przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa.

### 3.2. Aspekty ekonomiczno-finansowe realizacji I etapu KPZL (lata 1995-2000)

Koszty realizacji I etapu programu zalesień, w części dotyczącej gruntów państwowych a wykonywanych przez Lasy Państwowe, były finansowane z trzech źródeł i wyniosły (Fonder 2001):

- Budżet Państwa	- 214,2 mln zł (89,3%)
- NFOŚiGW	- 22,6 mln zł (9,4%)
- EKOFUNDUSZ	- 3,0 mln zł (1,3%)
-----	
Razem	- 239,8 mln zł (100%)

Z powyższego zestawienia wynika, że zdecydowanie najważniejszym źródłem finansowania zalesień na gruntach państwowych był budżet Państwa – pokrył 89,3% kosztów zalesień, następnie NFOŚiGW – 9,4% kosztów i EKOFUNDUSZ – 1,3% kosztów. Porównanie kosztów realizacji I etapu programu zalesień na gruntach państwowych (239,8 mln zł) z kosztami zaplanowanymi w KPZL (75 mln zł) wskazuje, że koszty planowane zostały przekroczone ponad trzykrotnie. Różnica między wielkością kosztów planowanych i faktycznie poniesionych wynika m.in. z tego, że koszty planowane zostały skalkulowane według cen z 1994 r., a w latach 1995-2000 inflacja wyniosła kilkadziesiąt procent. Ponadto w wyniku realizacji znowelizowanej w 1997 r. ustawy o lasach sfinansowano z budżetu szerszy niż planowano w latach 1998-2000 zakres prac zalesieniowych.

Jednostkowe koszty zalesień na gruntach państwowych w poszczególnych latach I etapu realizacji programu kształtowały się następująco:

Rok	Koszt jednostkowy (zł/ha)	Rok	Koszt jednostkowy (zł/ha)
1995	2563	1998	4254
1996	2813	1999	4091
1997	2785	2000	3961

Skokowy wzrost kosztu jednostkowego w roku 1998 wiąże się bezpośrednio z nowelizacją ustawy o lasach w roku poprzednim, która włączyła do zakresu finansowania zalesień prace pielęgnacyjne oraz ochronę upraw i młodników powstałych w ramach KPZL.

Na podstawie danych zebranych przez Departament Leśnictwa Ministerstwa Środowiska oraz Wydział Gospodarki Leśnej Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych ustalono, że koszty zalesień na gruntach prywatnych w latach 1995-2000 były finansowane z następujących źródeł i wyniosły:

- budżet Państwa	- 11,9 mln zł (31,2%)
- wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej	- 12,7 mln zł (33,2%)
Fundusz PHARE	- 5,00 mln zł (13,1%)
- fundusz leśny	- 8,63 mln zł (22,5%)
-----	
Razem	- 38,2 mln zł (100,0%)

Z kolei w tabeli 8 przedstawiono dane o wykonaniu prac zalesieniowych w sektorze niepaństwowym według województw i źródeł finansowania tych prac w 2000 r. Analizując dane zawarte w tej tabeli stwierdzamy, że w 2000 r. (ostatnim roku I etapu realizacji programu) udział poszczególnych źródeł finansowania zalesień na gruntach niepaństwowych zmienił się istotnie w stosunku do zaprezentowanego powyżej (dla całego I etapu) i wynosił:

- budżet Państwa	- 12,2%
- fundusz leśny	- 46,6%
- WFOŚiGW	- 40,3%
- inne	- 0,9%
-----	
Razem	- 100,0%

Na podstawie danych tabeli 8 można stwierdzić, że ostatnio dotacje do zalesień na gruntach niepaństwowych finansowane są przede wszystkim ze środków pozabudżetowych. Wielkość zalesień tych gruntów w latach 1995-2000 wyniosła 41.268 ha (39.879 ha na gruntach prywatnych i 1.389 ha na gruntach gmin). Stąd też przybliżona wielkość dotacji na zalesienia gruntów tej kategorii własności, obliczona jako przeciętna dla całego 6-letniego okresu kształtowała się na poziomie 890 zł/ha. Wielkość dotacji była oczywiście niższa w pierwszym roku realizacji KPZL. W 1995 r. wyniosła, bowiem 590 zł/ha, natomiast w 2000 r. – 1140 zł/ha. Było to spowodowane m.in. wpływem inflacji, a także przeznaczeniem na zalesienia (w ostatnich 3 latach) znacznych środków z funduszu leśnego.

Na podstawie danych zawartych w tabeli 8 można również stwierdzić, że w 2000 r. wielkość dotacji do zalesień na gruntach niepaństwowych była znacznie zróżnicowana między poszczególnymi województwami. Największe dotacje w przeliczeniu na 1 ha zalesień otrzymały cztery województwa (dolnośląskie, opolskie, śląskie i zachodniopomorskie) o niewielkiej powierzchni zalesień (od 23 do 53 ha). Wielkość dotacji wahała się od 2092 zł/ha (woj. opolskie) do 6057 zł/ha (woj. dolnośląskie). W sześciu województwach (kujawsko-pomorskie, lubelskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie i wielkopolskie) dotacje wynosiły od 1017 zł/ha (woj. łódzkie) do 1754 zł/ha (woj. wielkopolskie), a powierzchnia zalesień od 496 ha (woj. kujawsko-pomorskie) do 2381 ha (woj. mazowieckie). W pozostałych sześciu województwach wielkość dotacji wahała się od 470 zł/ha (woj. pomorskie) do 945 zł/ha (woj. świętokrzyskie). Zróżnicowanie wielkości dotacji na zalesienia może pośrednio świadczyć o aktywności w zabezpieczaniu na ten cel środków finansowych przez odpowiednie służby urzędów wojewódzkich i starostw powiatowych.

Pomoc w zalesianiu gruntów prywatnych dotyczy w zdecydowanej większości bezpłatnego przydziału sadzonek, przy czym w niektórych województwach właściciele zalesianych gruntów wpłacają własny udział, stanowiący 10-20% wartości sadzonek, co ma sprzyjać racjonalnemu wykorzystaniu materiału sadzeniowego. Odnotowano jednak przypadki, gdy pokrywane były całkowite koszty zalesień, np. na terenie byłego województwa konińskiego, dysponującego znacznymi środkami wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

### **3.3. Instrumenty prawne stymulujące realizację I etapu programu zalesień**

Najważniejszym aktem prawnym z punktu widzenia realizacji programu zalesień w latach 1995-2000 była (i jest) ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (jednolity tekst Dz. U. Nr 56, poz. 679 z 2000r.). Problematyki zalesień dotyczą zwłaszcza uregulowania prawne wynikające z art. 14 tej ustawy, ustalające jakie grunty mogą być przeznaczone do zalesienia i podstawy prawne do uwzględnienia tych gruntów w KPZL i w miejscowych (gminnych) planach zagospodarowania przestrzennego oraz przepisy wynikające z art. 54, 57 i 58, a dotyczące głównie finansowania zalesień, zarówno na gruntach państwowych jak i prywatnych.

Bardzo korzystnym uregulowaniem prawnym wprowadzonym w 1997 r., które znacznie przyspieszyło tempo zalesień na gruntach prywatnych, są zapisy art. 57 ust. 1a oraz art. 58 ust. 3 ustawy o lasach, umożliwiające przeznaczenie części środków funduszu leśnego na zalesianie gruntów nie stanowiących własności Skarbu Państwa. W ramach tych środków

zgodnie z zarządzeniem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych właścicielom gruntów przydzielane są nieodpłatne sadzonki przeznaczone do zalesień. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że udzielana pomoc w formie dostawy sadzonek na potrzeby zalesiania gruntów nie stanowiących własności Skarbu Państwa (stanowi to 30-40% całkowitych kosztów zalesiania) wpływa stymulująco na rozmiar realizowanych zadań Krajowego programu zwiększania lesistości – mobilizując właścicieli gruntów do wykonywania części prac we własnym zakresie (głównie sadzenie) oraz zachowania dbałości o stan założonych upraw.

W dniu 13 lipca 2000 r. weszła w życie ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. z 2000 r Nr 48, poz. 550). Szczegółowe przepisy zawarte w art. 14 ustawy nakładają na organy zarządzające określonymi agencjami, funduszami i środkami specjalnymi, w tym na Dyrektora Generalnego LP – jako dysponenta funduszu leśnego, obowiązek stosowania procedur zmierzających do zachowania zgodności programów i planów działania ww. podmiotów z zatwierdzoną strategią i programem wsparcia rozwoju regionalnego.

Przepisy ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego nie wprowadziły zmian do ustawy o lasach. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych przygotowuje nadal projekty planu wydatków funduszu leśnego, które konsultowane są z zarządami właściwych województw – pod kątem ich zgodności ze strategią rozwoju województwa i programem wojewódzkim oraz przedkładane ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego i budownictwa – w celu uzgodnienia z ustaleniami Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego i Programu Wsparcia.

Na podstawie obowiązujących w latach 1995-2000 uregulowań prawnych właściciele zalesianych gruntów prywatnych mogli korzystać w zasadzie tylko z dotacji na pokrycie kosztów założenia uprawy leśnej. Nie było możliwości wsparcia finansowego prac związanych z badaniem zapędrczenia gleby, wprowadzaniem poprawek, pielęgnacji założonych upraw i ewentualnym ich grodzeniem.

## **4. Zadania realizacyjne programu**

### **4.1 Główne założenia realizacji programu**

Zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w celu określenia podstaw i kierunków polityki przestrzennej państwa, ministrowie i centralne organy administracji rządowej mają obowiązek prowadzić analizy i

studia, opracowywać koncepcje i sporządzać programy odnoszące się do obszarów określonych zagadnień np. Minister Środowiska w zakresie lasów w Polsce. W takim trybie został opracowany i przyjęty w 1995 r. do realizacji „Krajowy program zwiększania lesistości”, którego celem jest zwiększanie powierzchni zalesionych, co zgodne jest z przyjętą długofalową polityką rządu. Polityka ta zawiera się w szeregu sporządzanych i przyjmowanych przez Radę Ministrów dokumentach, które omówiono w poprzednich rozdziałach.

Przy określaniu założeń realizacji programu należy mieć zatem świadomość, że jest to modyfikacja już funkcjonującego KPZL a nie opracowanie alternatywne. Główne założenia tego programu zostały pozytywnie zweryfikowane w praktyce w I etapie jego realizacji. Jednak pewne elementy programu wymagają istotnej modyfikacji i korekty. Dotyczy to zwłaszcza większego uwzględnienia w programie zalesień aspektów wynikających z potrzeb ochrony przyrody i krajobrazu. Wyniki prac naukowych opublikowanych w ostatnich latach wskazują bowiem na rosnące znaczenie w gospodarce przestrzennej właśnie ochrony przyrody.

Szczególnością funkcją zalesień powinno być zatem odpowiednie kształtowanie struktur przestrzennych zasobów przyrody, zwiększanie ich biologicznej aktywności i różnorodności, a także estetycznych walorów krajobrazu. Ważnym zadaniem programu zalesień jest ochrona i wzmacnianie oraz łączenie we wspólny system najcenniejszych obszarów przyrodniczych (ryc. 4). Bardzo istotnym problemem jest też racjonalne przestrzenne rozmieszczenie przyszłych zalesień. Rozmiar zadań, potrzeba systemowych rozwiązań w skali kraju i regionu, a przede wszystkim znaczenie zalesień dla ochrony środowiska, racjonalizacji struktury użytkowania ziemi i tworzenia ładu w gospodarce przestrzennej nadają temu problemowi wysoką rangę.

Celem rządowego programu zwiększania lesistości na lata 2001-2020 jest zatem zapewnienie warunków do zwiększenia lesistości do 30%, ustalenie priorytetów ekologicznych i gospodarczych oraz wykorzystanie ich do optymalnego rozmieszczenia zalesień, a także opracowanie odpowiednich instrumentów realizacyjnych.

Integralną częścią programu jest:

- przestrzenny model zwiększania lesistości (obejmujący ustalenie preferencji zalesieniowych gmin) oraz rozmiar zalesień w układzie kraju, województw i powiatów,
- założenia programów regionalnych i lokalnych,

- zadania dla administracji rządowej, władz samorządowych na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym oraz dla gospodarki leśnej,
- harmonogram realizacji i aspekty ekonomiczne.

#### **4.2. Metoda określania preferencji zalesieniowych gmin**

Podstawą modelu przestrzennego zwiększania lesistości kraju są opracowania wykonane na ten temat w Zakładzie Ekonomiki i Polityki Leśnej IBL w latach 2000-2001.

Istotną częścią niniejszego programu zalesień jest kategoryzacja (ranking) gmin ze względu na ich preferencje zalesieniowe. W zmodyfikowanym KPZL zastosowano wielokryterialną metodę oceny tych preferencji i przyjęto następujący zestaw dwunastu cech:

- 1) udział gleb najsłabszych w powierzchni użytków rolnych (%),
- 2) jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej, tj. przydatność dla rolnictwa według punktacji IUNG (pkt),
- 3) rzeźba terenu (pkt),
- 4) występowanie stepowienia (ha),
- 5) zagrożenie erozją wodną powierzchniową (ha),
- 6) podaż gruntów do zalesienia według badań ankietowych w gminach (ha),
- 7) lesistość (%),
- 8) udział łąk i pastwisk w powierzchni gminy (%),
- 9) stopień zwiększania lesistości ze względu na potrzeby ochrony przyrody (%),
- 10) ważniejsze wododziały (ha),
- 11) zlewnie chronione (ha),
- 12) ochrona wód podziemnych (ha).

Istotne jest, aby wielkości liczbowe poszczególnych cech wpływały wprost proporcjonalnie na potrzeby zalesieniowe gmin, dlatego cztery cechy spośród dwunastu wyrażono w postaci odwrotności ich rzeczywistych wielkości liczbowych:

- 1) jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej; im jest lepsza, tym potrzeby zalesieniowe powinny być mniejsze,
- 2) rzeźba terenu gminy; im wielkość liczbową tej cechy jest większa, tym rzeźba jest mniej urozmaicona, a więc bardziej odpowiednia do produkcji rolniczej niż do zalesienia,
- 3) lesistość gminy; generalnie im jest większa, tym potrzeby zalesieniowe mniejsze,

- 4) udział użytków zielonych w powierzchni gminy; podobnie jak w odniesieniu do cechy poprzedniej.

Dane liczbowe dla siedmiu cech o charakterze geomorfologicznym i hydrologicznym, w układzie poszczególnych gmin, opracowano w Instytucie Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach. Dane dotyczące ochrony przyrody opracował zespół autorski z Instytutu Ochrony Przyrody PAN w Krakowie. Dane liczbowe dla pozostałych czterech cech określono w Zakładzie Ekonomiki i Polityki Leśnej IBL, wykorzystując materiały uzyskane: z Głównego Urzędu Statystycznego, Państwowego Instytutu Geologicznego oraz wyniki badań ankietowych w poszczególnych gminach w kraju.

Podstawowym warunkiem umożliwiającym wyznaczenie miernika syntetycznego jest unormowanie cech. Normalizacja ma na celu doprowadzenie cech posiadających różne miana do porównywalności oraz ujednoczenie ich charakteru. W związku z tym, że wszystkie przyjęte cechy są wymierne (liczbowo), uzasadnione jest zastosowanie metody „sumy wartości względnych”. Podstawą wspomnianej metody jest przeliczenie wartości bezwzględnych poszczególnych cech na wartości względne. Wartości względne tych cech uzyskuje się dzieląc wartości bezwzględne konkretnej cechy przez maksymalną lub średnią wartość w ramach tej cechy. Następnie obliczone wartości względne dla wszystkich cech sumuje się kolejno dla poszczególnych gmin. Suma wartości względnych odpowiadająca poszczególnym gminom stanowi syntetyczny wskaźnik oceny potrzeb zalesieniowych gmin.

### **4.3. Przestrzenny model zwiększania lesistości kraju**

Zgodnie z założeniami metodycznymi przedstawionymi w poprzednim rozdziale dokonano kategoryzacji (rankingu) 2918 jednostek podziału administracyjnego kraju (2489 gmin i 429 miast) pod względem ich preferencji zalesieniowych. Przeanalizowano trzy warianty kategoryzacji gmin, które różnią się liczbą i wielkością zastosowanych wag w postaci cyfr 1, 2, 3 (tabela 9). Są to następujące warianty: I – bez wag, II – większe wagi dla cech, które wpływają na racjonalizację struktury użytkowania ziemi w wyniku zalesień, III – większe wagi dla cech, które wzmacniają funkcje środowiskowe zalesień (wodochronne, glebochronne i związane z ochroną przyrody). Biorąc pod uwagę duże i stale rosnące ogólnospołeczne znaczenie funkcji pozaprodukcyjnych zalesień (przyszłych lasów) zaproponowano przyjęcie wariantu III – środowiskowego do praktycznego stosowania w określaniu preferencji zalesieniowych gmin (ryc. 5).

Wyniki kategoryzacji wszystkich gmin w kraju, w układzie poszczególnych 16 województw przedstawiono w załączniku zamieszczonym na końcu niniejszej pracy (zał. 1).

Natomiast tabela 10 zawiera wykaz liczby gmin o szczególnie wysokich (ponad 20,0 pkt.) i wysokich (15,0-20,0 pkt.) preferencjach zalesieniowych oraz ich udział procentowy w ogólnej liczbie gmin i miast, w których odnotowano jakiegokolwiek potrzeby zalesieniowe, w układzie poszczególnych 16 województw. Z tabeli wynika, że w skali kraju są łącznie 944 gminy i miasta (32,3% ogólnej ich liczby) o szczególnie wysokich i wysokich preferencjach zalesieniowych, w tym o szczególnie wysokich odpowiednio 347 i 11,9%, a o wysokich – 597 i 20,4 %.

W poszczególnych województwach udział gmin o szczególnie wysokich preferencjach zalesieniowych wykazuje duże zróżnicowanie, a mianowicie: w woj. opolskim – wynosi 0,03%; w 4 województwach – dolnośląskim, łódzkim, śląskim i zachodniopomorskim udział ten waha się od 1,9% do 4,1%; w 8 województwach - lubelskim, lubuskim, małopolskim, mazowieckim, podkarpackim, podlaskim, pomorskim i świętokrzyskim udział ten waha się od 8,2% do 15,1%. Natomiast bardzo duży udział gmin o szczególnie wysokich preferencjach zalesieniowych odnotowuje się w 3 województwach: w kujawsko-pomorskim – 24,2%, w warmińsko-mazurskim – 22,0% i w wielkopolskim – 28,8%.

Nieco odmiennie kształtuje się udział gmin o wysokich preferencjach zalesieniowych w poszczególnych województwach. W 3 województwach: dolnośląskim, opolskim i śląskim – wynosi od 4,1 do 8,2%; w lubuskim, podkarpackim, pomorskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim – odpowiednio od 10,8 do 19,3%; w łódzkim, małopolskim, mazowieckim, podlaskim, świętokrzyskim i wielkopolskim – od 20,4 do 26,7%; natomiast największy udział gmin o wysokich preferencjach zalesieniowych odnotowano w 2 województwach: w lubelskim – 31,4% i w kujawsko-pomorskim – 36,0%.

Największy udział gmin o dużych preferencjach zalesieniowych powyżej 15,0 pkt.) występuje w dziewięciu województwach – lubelskim, łódzkim, kujawsko-pomorskim, małopolskim, mazowieckim, podlaskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i wielkopolskim. Opracowany w niniejszej pracy ranking gmin ze względu na ich preferencje zalesieniowe może i powinien być wykorzystany w praktyce przez odpowiednie służby rządowe i samorządowe. Zakres wykorzystania może obejmować prace związane z opracowywaniem różnego rodzaju strategii, programów i planów, które dotyczyć będą projektów zagospodarowania powierzchni ziemi, w tym zwłaszcza gruntów rolnych

#### **4.4. Rozmiar zalesień**

Na podstawie oceny podaży gruntów do zalesienia w rozdziale 2.3 można stwierdzić, że grunty nadające się do zalesienia potencjalnie w kraju istnieją i to z dużym nadmiarem.



Trudność polega natomiast na tym, że zwarte obszary tych gruntów występują na ogół w tych województwach, w których wskaźnik lesistości już obecnie jest wysoki.

Na użytek niniejszego programu podaż gruntów do zalesienia na lata 2001-2020 dla poszczególnych gmin, a następnie powiatów i województw, ustalono na podstawie badań ankietowych w gminach w 2001 r. Ponadto wykorzystano również dane o planowanej powierzchni zalesień zawarte w wojewódzkich programach zwiększania lesistości. Są to następujące województwa i przewidywane powierzchnie gruntów do zalesienia w okresie 2001-2020:

- kujawsko-pomorskie	13,1 tys. ha
- świętokrzyskie	55,7 tys. ha
- warmińsko-mazurskie	50,0 tys. ha
- wielkopolskie	110,7 tys. ha
<hr/>	
razem	229,5 tys. ha

Na podstawie wyników badań ankietowych i danych uzyskanych z wojewódzkich programów zwiększania lesistości ustalono dla programu KPZL na lata 2001-2020 następujące powierzchnie gruntów do zalesienia dla poszczególnych województw:

#### Rozmiar zalesień gruntów w okresie 2001-2020

Lp	Województwo	Powierzchnia gruntów przewidzianych do zalesienia w latach 2001-2020 (tys. ha)		
		sektor państwowy	sektor niepaństwowy	razem
1	2	3	4	5
1	Dolnośląskie	18,1	15,6	33,7
2	Kujawsko-pomorskie	2,4	10,7	13,1
3	Lubelskie	7,3	56,7	64,0
4	Lubuskie	10,6	8,8	19,4
5	Łódzkie	2,5	56,1	58,6
6	Małopolskie	0,9	31,1	32,0
7	Mazowieckie	2,5	72,7	75,2
8	Opolskie	3,0	8,0	11,0
9	Podkarpackie	4,2	31,4	35,6
10	Podlaskie	5,9	31,4	37,3
11	Pomorskie	5,9	13,7	19,6
12	Śląskie	2,9	24,3	27,2
13	Świętokrzyskie	1,6	54,1	55,7
14	Warmińsko-mazurskie	25,1	24,9	50,0

15	Wielkopolskie	19,6	91,1	110,7
16	Zachodniopomorskie	17,5	19,4	36,9
	<b>POLSKA</b>	<b>130,0</b>	<b>550,0</b>	<b>680,0</b>

W okresie 2001-2020 zaprogramowano zatem wykonanie zalesień na powierzchni 680 tys. ha, w tym na gruntach państwowych – 130 tys. ha oraz na gruntach niepaństwowych – 550 tys. ha. Dla wyjaśnienia podaje się, że w skład sektora państwowego wchodziły grunty będące własnością Skarbu Państwa, a w skład sektora niepaństwowego przede wszystkim grunty należące do indywidualnych właścicieli, ale także grunty gminne i spółdzielcze.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia w realizacji KPZL, możliwości finansowania zalesień, proces stopniowego transferu gruntów z użytkowania rolniczego do leśnego, a także przewidywane wstąpienie Polski do Unii Europejskiej proponuje się ustalenie powierzchni zalesień w kolejnych okresach w następującym wymiarze (w tys. ha):

Kategoria własności gruntów	2001-2005	2006-2010	2011-2020	Razem 2001-2020
<sup>1</sup>	<sup>2</sup>	<sup>3</sup>	<sup>4</sup>	<sup>5</sup>
państwowe	50	40	40	130
niepaństwowe	70	120	360	550
<b>razem</b>	<b>120</b>	<b>160</b>	<b>400</b>	<b>680</b>

Oznacza to przyjęcie średniorocznego rozmiaru zalesień (bez sukcesji naturalnej) w kolejnych okresach w wysokości (w tys. ha):

Kategoria własności gruntów	2001-2005	2006-2010	2011-2020
<sup>1</sup>	<sup>2</sup>	<sup>3</sup>	<sup>4</sup>
państwowe	10	8	4
niepaństwowe	14	24	36
<b>razem</b>	<b>24</b>	<b>32</b>	<b>40</b>

Ogólna powierzchnia gruntów zaprojektowana do zalesienia w niniejszym zmodyfikowanym programie (680 tys. ha) jest dokładnie o 100 tys. ha większa od powierzchni przewidzianej do zalesienia na lata 2001-2020 w dotychczas obowiązującym KZPL, która wynosi 580 tys. ha, przy czym z tej ostatniej 80 tys. ha przeznaczono do sukcesji naturalnej.

Jednakże podaż gruntów do zalesienia wykazana w niniejszym programie jest przestrzennie inaczej rozłożona, bardziej odpowiada potrzebom i preferencjom zalesieniowym poszczególnych województw.

Z wielu opracowań dotyczących przestrzennego rozlokowania potrzeb zalesieniowych kraju wynika, że zwiększenie lesistości jest najbardziej niezbędne w województwach: wielkopolskim, kujawsko-pomorskim, łódzkim, mazowieckim, podlaskim, lubelskim i świętokrzyskim (Liro 1998, Michna 1998, Siuta 1996 i 2000, Witkowski i in. 2001). Przemawiają za tym względy małej lesistości tego terenu (poniżej średniej krajowej), procesy stepowienia i erozji oraz duże aglomeracje miejskie.

Zmieniła się również struktura własnościowa gruntów przewidzianych do zalesienia. Zwiększył się udział gruntów należących do sektora niepaństwowego, a zmniejszył w sektorze państwowym.

Rozmiar planowanych zalesień na lata 2001-2020 w układzie poszczególnych województw i powiatów przedstawiono w załączniku 2.

#### **4.5. Założenia programów regionalnych**

Wieloczynnikowe modelowanie potencjalnej lesistości kraju potwierdza tezę, że środowisko przyrodnicze Polski jest bardzo zróżnicowane pod względem cech służących do określania potrzeb i preferencji zalesieniowych. Oznacza to, że sporządzanie planów użytkowania i ochrony przestrzeni przyrodniczej nie może przebiegać we wszystkich regionach według jednolitego schematu postępowania metodycznego. Przy zachowaniu jednolitej koncepcji makroprzestrzennej określonej w krajowym programie zwiększania lesistości i zadrzewień rozwijanie jej w wojewódzkich studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wymaga uwzględnienia odrębności poszczególnych regionów. Z tego względu wyróżniono dla potrzeb planistycznych makroregiony zróżnicowane pod względem głównych kierunków polityki regionalnej w zakresie kształtowania lesistości i udziału zadrzewień w przestrzeni przyrodniczej (ryc. 6).

W KPZL z 1995 r. podstawowymi jednostkami tworzącymi makroregiony były jednostki podziału fizyczno-geograficznego. W niniejszym zmodyfikowanym KPZL makroregiony postanowiono utworzyć przez grupowanie województw na podstawie podobieństwa między nimi pod względem na potrzeb i preferencji zalesieniowych. Co prawda podział administracyjny (w tym przypadku na województwa) ma charakter arbitralny i zupełnie niezależny, co oczywiste, od założeń związanych ze zwiększaniem lesistości. Jednak z uwagi na możliwość i konieczność wykorzystania tego podziału w przestrzennym planowaniu zwiększania lesistości, jak również mając na względzie uzyskanie niezbędnych danych statystycznych charakteryzujących poszczególne województwa, bardziej praktyczne jest posługiwanie się w

tworzeniu makroregionów województwami niż jednostkami podziału fizyczno-geograficznego.

Makroregion północno-zachodni – obejmuje 3 województwa: lubuskie, zachodniopomorskie i pomorskie. Jest to obszar o stosunkowo dużym poziomie naturalności wielkoprzestrzennych struktur przyrodniczych, znacznym poziomie bogactwa i aktywności biologicznej zasobów przyrodniczych. Dominującymi elementami układu przestrzennego są wododział pobrzeża Bałtyku, pasmo wzniesień morenowych i duży udział gleb piaszczystych i słabo gliniastych. W środowisku o stosunkowo niskim poziomie zagrożeń antropogenicznych istotne znaczenie ma duży udział gruntów zagrożonych erozją wodną powierzchniową, szczególnie na obszarach wysoczyzn morenowych i w krajobrazie wydm śródlądowych (pokrytych głównie lasami) oraz wydm nadmorskich, występujących na znacznych odcinkach wybrzeża (ryc. 7).

Makroregion ten wyróżnia się największą w kraju lesistością – 34,2% w woj. zachodniopomorskim, 35,4% w woj. pomorskim i 48,0% w woj. lubuskim, przy średniej krajowej 28,4% (tabela 11). Łącznie w latach 1945-2000 zalesiono grunty na powierzchni około 250 tys. ha, co stanowi około 19,0% ogólnej powierzchni zalesień w kraju w tym okresie. Przeważały zdecydowanie zalesienia na gruntach państwowych; wyniosły one około 230,0 tys. ha, czyli 92,0% ogólnej powierzchni zalesień na tym obszarze. Na lata 2001-2020 zaplanowano zalesienie 75,9 tys. ha gruntów rolnych, w tym 34,0 tys. ha w sektorze państwowym.

Natomiast udział użytków rolnych w powierzchni wymienionych trzech województw jest najmniejszy w kraju i wynosi: w woj. lubuskim – 39,5%, a w dwu pozostałych nieco poniżej 50%, zaś średnia dla kraju kształtuje się na poziomie 59,2%. Cechą charakterystyczną dla rolnictwa tych obszarów jest największy w kraju udział gruntów rolnych własności państwowej. W klasach bonitacyjnych (V, VI, VIz) – potencjalnie najbardziej odpowiednich do zalesień – udział gruntów państwowych w dwóch województwach (lubuskie i zachodniopomorskie) przekracza 40%, a woj. pomorskim wynosi 18,4%, przy średniej krajowej na poziomie 11,9% (tabela 3). Grunty najslabsze (klasy bonitacyjne VI i VIz) zajmują łącznie powierzchnię 278 tys. ha. Wysoki jest udział gruntów odłogowanych i wynosi: w woj. lubuskim – 28,6%, w woj. zachodniopomorskim – 20,1% a w woj. pomorskim – 14,7%; średnia krajowa kształtuje się na poziomie 11,9% (tabela 11).

Podstawowym celem zwiększania lesistości makroregionu powinno być wzmocnienie istniejących makroprzestrzennych struktur ekologiczno-fizjograficznych, w tym powiększanie i regulowanie granicy dużych kompleksów leśnych, łączenie małych i średnich powierzchni

zalesionych w jeden obszar oraz tworzenie między nimi powiązań ekologicznych. Natomiast mniej uzasadnione jest tworzenie nowych, drobnych powierzchni zalesianych. Nieuniknione będzie dopuszczanie (w sposób kontrolowany) do sukcesji naturalnej gatunków lasotwórczych na niektórych odlegujących gruntach państwowej własności.

Duże potrzeby zadrzewieniowe należy dostrzegać we wschodniej części woj. pomorskiego, szczególnie na Żuławach.

Makroregion północno-wschodni – obejmuje 2 województwa: warmińsko-mazurskie i podlaskie. Jest to obszar, podobnie jak makroregion północno-zachodni, o stosunkowo dużym poziomie naturalności wielkoprzestrzennych struktur przyrodniczych i znacznym poziomie bogactwa i aktywności biologicznej zasobów przyrodniczych. Jego odrębność przyrodnicza wynika z odmiennych warunków przyrodniczo-klimatycznych i geomorfologicznych, a także społeczno-gospodarczych uwarunkowań użytkowania zasobów przyrodniczych. Obszar ten charakteryzuje ważna rola hydrologiczna lasów i wysoki stopień zainteresowania społecznymi funkcjami, brak większych antropogenicznych zagrożeń środowiska leśnego i stosunkowo dobry stan zdrowotny lasów. Makroregion ten w znacznym stopniu pokrywa się z zasięgiem obszaru uznanego jako Zielone Płuca Polski, co oznacza preferowanie celów ekologicznych w polityce regionalnej. O celowości dolesień decyduje tu, obok słuszności wzbogacenia istniejących walorów przyrodniczych, występowanie zagrożeń erozyjnych, zlewni chronionych oraz duży udział gruntów marginalnych. Na obszarze tym ponadto występują długotrwałe niekorzystne procesy demograficzne.

Lesistość tego obszaru jest nieco wyższa od średniej krajowej – woj. podlaskie – 29,5%, woj. warmińsko-mazurskie – 29,3% (tabela 11). W latach 1945-2000 na obecnym terenie tych dwóch województw zalesiono około 350 tys. ha, co stanowi około 26% powierzchni zalesień w kraju. Oznacza to, że dynamika prac zalesieniowych była tu największa w kraju, przy czym zdecydowanie przeważały zalesienia na gruntach państwowych. Na lata 2001-2020 zaplanowano zalesienie 85,6 tys. ha gruntów rolnych, w tym 31,6 tys. ha w sektorze państwowym. Udział gruntów słabych (klasy V, VI i VIz) jest tu zbliżony do średniej krajowej (34,1%), ale rozkłada się odmiennie w każdym z dwóch województw i wynosi odpowiednio: woj. podlaskie – 47,2%, woj. warmińsko-mazurskie – 25,6%. Natomiast udział gruntów rolnych własności państwowej jest znacznie mniejszy niż w makroregionie południowo-zachodnim i przy dużej różnicy między województwami: woj. podlaskim – 5,8% i w woj. warmińsko-mazurskim 26,3%, przy średniej krajowej 11,9% (tabela 11). Grunty najslabsze (kl. bon. VI i VIz) zajmują w tym makroregionie powierzchnię 302 tys. ha.

Zwraca uwagę stosunkowo duży udział obszarów prawnie chronionych, zwłaszcza w województwie warmińsko-mazurskim, gdzie stanowią one 50,2% obszaru województwa; średnia krajowa wynosi 32,5% (tabela 11).

Zdecydowanie największy w kraju jest udział użytków zielonych (łąk i pastwisk) w powierzchni województw i wynosi: w woj. podlaskim – 19,8%, w woj. warmińsko-mazurskim – 17,1%, przy średniej krajowej – 13,0% (tabela 11). Ekolodzy uważają, że użytki zielone, zwłaszcza łąki, są korzystnym elementem krajobrazu (Liro 1998, Ryszkowski i in. 2000). Ich oddziaływanie środowiskowe jest pod pewnymi względami podobne do korzystnego wpływu lasu. Ograniczają erozję, stepowanie, poprawiają stosunki hydrologiczne. Dlatego duży udział użytków zielonych powinien być brany pod uwagę przy określaniu potrzeb zalesieniowych jako czynnik istotnie wpływający na zmniejszenie tych potrzeb.

Makroregion ten w sposób szczególny predysponowany jest do rozwijania wielkoprzestrzennych struktur przyrodniczych i tworzenia powiązań ekologicznych wiążących układ wodny, obszary bagienne oraz lasy w jednolity system. Zalesienia na tym obszarze powinny sprzyjać powiększaniu istniejących kompleksów leśnych oraz łączeniu mniejszych w jeden. Można również przewidywać powstawanie nowych stosunkowo dużych kompleksów leśnych. Jest to równocześnie region o stosunkowo dużych potrzebach zadrzewieniowych, szczególnie na silnie urzeźbionych terenach pojeziernych, a także na obszarach sandrowych. Wynika to z częstego występowania silnych i bardzo silnych wiatrów, powodujących intensywne parowanie terenowe (ryc. 7).

Makroregion środkowo-wschodni – obejmuje 6 następujących województw: wielkopolskie, kujawsko-pomorskie, łódzkie, mazowieckie, świętokrzyskie i lubelskie.

Jest to makroregion, w którym przeważa układ regionalny prosty z typowymi strukturami rolniczo-przemysłowymi, charakteryzujący się obniżoną użytecznością ekologiczną i gospodarczą środowiska oraz małą dyspozycyjnością zasobów przyrodniczych. Brak jest również rozległych i zwartych przestrzennie układów przyrodniczych o znaczeniu makroregionalnym. Jest to obszar bardzo małej lesistości, wyraźnie występujących procesów stepowania krajobrazu, przestrzennie zróżnicowanego deficytu wody, zagrożenia erozją wietrzną i powierzchniową (ryc. 7 i 8).

Udział użytków rolnych we wszystkich województwach tego makroregionu przewyższa średnią krajową (59,2%) i zawiera się w granicach od 63,7% (woj. świętokrzyskie) do 69,8% (woj. łódzkie). W czterech województwach tego makroregionu

udział użytków rolnych klasy bonitacyjnej V, VI i VIz jest największy w kraju i przekracza 40%; jedynie w 2 województwach jest wyraźnie mniejszy w: woj. kujawsko-pomorskim 24,6% i w woj. świętokrzyskim – 35,7%, przy średniej krajowej – 34,1% (tabela 3). Grunty najslabsze (kl. bon. VI i VIz) zajmują w tym makroregionie powierzchnię 1228 tys. ha.

Udział gruntów państwowych na całym analizowanym obszarze jest niewielki i kształtuje się poniżej średniej dla kraju, która wynosi 11,9% (tabela 3).

Wartość skupu produktów rolnych w 3 województwach (kujawsko-pomorskie, wielkopolskie, łódzkie), przekracza znacznie średnią krajową, w 2 województwach jest bliska tej średniej, a tylko w woj. świętokrzyskim jest zdecydowanie niższa. Świadczy to o wysokiej produktywności rolnictwa i kulturze rolnej na tym obszarze (tabela 11).

Lesistość makroregionu jest najmniejsza w kraju, gdyż w 4 województwach kształtuje się na poziomie od 20,4% do 22,4%, a w 2 pozostałych – 25,1% i 26,8%; średnia krajowa wynosi 28,4% (tabela 11). W latach 1945-2000 na terenie obecnych sześciu województw zalesiono około 550 tys. ha, przy czym przeważały zalesienia na gruntach prywatnych (około 65% powierzchni). Na lata 2001-2020 zaplanowano zalesienie 377,3 tys. ha gruntów rolnych, w tym w sektorze państwowym tylko 35,9 tys. ha, czyli poniżej 10,0% łącznej powierzchni zalesień.

Tereny te od dawna były znane z dużej przydatności do produkcji rolnej ze względu na korzystne ukształtowanie powierzchni. Zjawisko deforestacji na tym obszarze pociągnęło za sobą dalekosiężne skutki. Zaznaczyły się one głównie w Wielkopolsce i na Kujawach, gdzie spowodowały niekorzystne zmiany, które nadal trwają. Długotrwałe pogłębianie się negatywnych skutków deforestacji i wadliwych melioracji (polegających głównie na odprowadzaniu wody) znalazło wyraz w obniżaniu się wód gruntowych, likwidacji dużych obszarów stale lub okresowo podmokłych, a w konsekwencji w zmianach florystycznych świadczących o stepowieniu. Zjawisko stepowienia krajobrazu objęło głównie Wielkopolskę i Kujawy, gdzie melioracje wprowadzone najwcześniej i w największym zakresie (ryc. 8).

Stosunkowo niskie opady (najuboższe pod względem opadów w skali kraju są województwa wielkopolskie i mazowieckie), niska retencyjność większości gleb oraz wysokie parowanie terenowe wymagają zastosowania działań, które doprowadzą do zwiększenia zasobów wodnych i zmniejszenia parowania pól uprawnych. Z dotychczasowych osiągnięć badawczych Zakładu Badań Środowiska Rolniczego i Leśnego PAN w Poznaniu wynika, że odpowiednio wysoki udział lasów i zadrzewień w strukturze krajobrazu rolniczego jest tanim i efektywnym sposobem uzyskania trwałej poprawy gospodarki wodnej.

Analizowany obszar charakteryzuje się dużym zainwestowaniem i przekształceniem terenu, wysokim poziomem kultury rolnej i występowaniem licznych ograniczeń w przeznaczaniu gruntów do zalesień, mimo stosunkowo dużego udziału gleb marginalnych, z wyjątkiem województwa lubelskiego, gdzie dominują gleby bardziej żyzne.

Przyspieszenie zalesiania kraju wymaga dobrego programu obejmującego także takie istotne składowe środowiska jak różnorodność biologiczna i krajobraz – najważniejsze elementy współczesnej ochrony przyrody. Pod tym względem analizowany obszar 6 województw przedstawia się niezbyt korzystnie, o czym może świadczyć procentowy udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni poszczególnych województw. Udział ten w 5 województwach kształtuje się poniżej średniej dla kraju (32,5%) i waha się od 16,3% (woj. łódzkie) i 22,7% (woj. lubelskie) do około 31,0% (woj. kujawsko-pomorskie i wielkopolskie); jedynie w woj. świętokrzyskim wynosi 50,2% (tabela 11).

W opracowanej pod auspicjami Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody i Fundacji IUCN-Poland „Koncepcji Krajowej Sieci ECONET-POLSKA” przedstawiony jest m.in. schemat przebiegu korytarzy ekologicznych o krajowym i europejskim znaczeniu, z którego wynika, że ciągłość funkcjonalna korytarzy o znaczeniu europejskim jest bardzo ograniczona na wielu odcinkach właśnie w centralnej części pasma nizin środkowopolskich.

Zalesienia na obszarze makroregionu powinny zmierzać do wzmocnienia wojewódzkich systemów ochrony krajobrazu, zachowanych terenów puszczańskich, a przede wszystkim do wzbogacenia przestrzeni agrocenoz elementami krajobrazu leśnego, w tym w miarę możliwości tworzenia układu pasmowego, którego podstawą powinny być głównie wododziały. Pożądane jest tworzenie nawet małych kompleksów leśnych (min. 5 ha) w ścisłym powiązaniu z systemem zadrzewień, które mają tu szczególnie duże znaczenie. Podstawową funkcją zalesień i zadrzewień w tym makroregionie powinna być poprawa warunków hydrologicznych gleb i przeciwdziałanie procesom degradacji powierzchni ziemi. W regionie tym pożądane jest wprowadzenie wielkoobszarowego systemu zadrzewień przeciwwietrznych, których podstawową funkcją będzie zwiększanie wodnej retencyjności, a na terenach o nieco bardziej korzystnym bilansie wodnym również ograniczanie ewapotranspiracji na gruntach rolniczych o stałym lub okresowym niedoborze wody. Szczególnie duże znaczenia mają zadrzewienia na terenach o najlepszych glebach rolniczych, charakteryzujących się równocześnie małą lesistością oraz ustabilizowaną granicą rolno-leśną. Są to przede wszystkim żyzne tereny Kujaw, Równiny Kutnowskiej, Równiny Łowicko-Błońskiej, Wysoczyzny Płockiej oraz Wysoczyzny Płońskiej, na których z powodu niskiej lesistości zadrzewienia muszą spełniać większość środowiskotwórczych funkcji.



Makroregion południowo-wschodni – obejmuje 2 województwa: małopolskie i podkarpackie.

Jest to obszar o szczególnym nagromadzeniu walorów przyrodniczych wynikających z przewagi terenów wyżynnych, podgórskich i górskich, dużego udziału lasów i ogromnego znaczenia ich roli glebo- i wodochronnej.

Udział użytków rolnych na tym terenie jest zbliżony do średniej krajowej (59,2%) i wynosi w woj. małopolskim 59,2%, a w woj. podkarpackim 52,8% (tabela 10). Natomiast udział użytków rolnych klas bonitacyjnych V, VI, VIz kształtuje się poniżej średniej krajowej; woj. małopolskie – 30,3%, woj. podkarpackim – 27,6% (tabela 3). Charakterystyczny jest duży udział użytków zielonych (łąk i pastwisk) w powierzchni użytków rolnych, zwłaszcza w woj. podkarpackim, gdzie wynosi 29,3%, przy średniej krajowej 22,0%. Grunty najslabsze (kl. bon. VI i VIz) zajmują w tym makroregionie powierzchnię 147 tys. ha. Rolnictwo jest tu mało rentowne, gdyż wartość skupu produktów rolnych jest najmniejsza w kraju i kształtuje się na poziomie od 510 zł/ha (woj. podkarpackie) do 645 zł/ha (woj. małopolskie) (tabela 11).

Lesistość tego obszaru jest mocno zróżnicowana i wynosi: w woj. małopolskim 28,4%, a woj. podkarpackim 36,3%. W latach 1945-2000 zalesiono na terenie obecnych województw około 100 tys. ha, przy czym w woj. małopolskim zdecydowanie przeważały zalesienia na gruntach niepaństwowych, a w woj. podkarpackim – na gruntach państwowych. Na lata 2001-2020 zaplanowano zalesienie 67,6 tys. ha, w tym w sektorze państwowym tylko 5,1 tys. ha.

Charakterystyczny jest dla tego obszaru największy w kraju udział obszarów prawnie chronionych zwłaszcza w woj. małopolskim, gdzie wynosi 58,2% obszaru województwa przy średniej krajowej 32,5% (tabela 11).

Na terenie całego makroregionu istotne jest zwiększanie i racjonalne kształtowanie istniejących kompleksów leśnych, szczególnie na terenach parków narodowych i ich otulin, a także na obszarach parków krajobrazowych. Ważne będzie również tworzenie powiązań ekologicznych, zalesianie wododziałów i obszarów zagrożonych erozją. Zachowanie i wzmacnianie walorów tego makroregionu ma znaczący wpływ na utrzymanie równowagi środowiska w południowej i centralnej części kraju.

Zalesienia na obszarze makroregionu powinny służyć wzmagananiu fizjotaktycznej, a przede wszystkim wodo- i glebochronnej funkcji lasów, wzmacniać istniejącą makroprzestrzenną strukturę aktywnych biotycznie zasobów. Istotne znaczenie ma tutaj

regulacja granicy rolnej, uwzględniająca rzeźbę terenu, a także potrzebę zachowania łąk i pastwisk jako tradycyjnego i ekologicznie uzasadnionego elementu krajobrazu.

Na zagospodarowanych rolniczo terenach górskich zadrzewienia powinny wspomagać las, przede wszystkim w zapobieganiu spływowi powierzchniowemu i erozji wodnej gleb, a na intensywnie użytkowanych rolniczo przedgórzach zastępować go w pełnieniu zarówno tych funkcji jak i ograniczaniu erozji wietrznej. Bardzo duże problemy zadrzewieniowe występują przede wszystkim w Małopolsce na urozmaiconych pod względem rzeźby obszarach występowania gleb lessowych i węglanowych (rędzin). W warunkach ustabilizowanej granicy rolno-leśnej zadrzewienia powinny stanowić substytut lasu, przede wszystkim w zakresie jego funkcji w zapobieganiu wodnej i wietrznej erozji gleby oraz ograniczaniu spływu powierzchniowego.

Makroregion południowo-zachodni – obejmuje 3 województwa: dolnośląskie opolskie i śląskie.

Jest to obszar o dużym zróżnicowaniu układów regionalnych. Południową jego część zajmują góry, głównie Sudety i częściowo Karpaty, oraz tereny podgórskie, a także wąski pas łączący terytorialne Sudety i Karpaty i obejmujący Dolinę Nysy Kłodzkiej, Płaskowyż Głubczycki i Równinę Niemodlińską. Północna część tego makroregionu to przede wszystkim Nizina Śląska i Wyżyna Śląsko-Krakowska. W części północnej makroregionu w różnym stopniu, ale w zasadzie na całym obszarze, ma miejsce nadrzędność struktur społeczno-gospodarczych nad przyrodniczymi, co wyraża się silną koncentracją źródeł zanieczyszczeń i zagrożeń środowiska.

Udział użytków rolnych na tym obszarze jest zbliżony do średniej krajowej, ale znacznie zróżnicowany; największy jest w woj. opolskim – 62,4%, a najmniejszy w woj. śląskim – 52,0%. Udział odłogów zaś odwrotnie, największy jest w woj. śląskim, gdzie stanowi 27,7% ogółu użytków rolnych, najmniejszy natomiast w woj. opolskim – 4,4%, a w woj. dolnośląskim odpowiednio - 13,0% przy średniej krajowej – 11,9% (tabela 11). Użytki rolne charakteryzują się stosunkowo dobrą jakością, gdyż klasy bonitacyjne V, VI, VIz zajmują tylko niecałe 22,0% w województwach dolnośląskim i opolskim oraz 36,0% w woj. śląskim przy średniej krajowej – 34,1%. Grunty najsłabsze (kl. bon. VI i VIz) zajmują w tym makroregionie powierzchnię 160 tys. ha. W powierzchni najsłabszych użytków rolnych dominuje zdecydowanie własność prywatna. Własność państwowa ma nieco większy udział w woj. dolnośląskim, gdzie stanowi 19,8% i w opolskim – 18,7%; średnia krajowa wynosi 11,9% (tabela 3).

Zainteresowanie zalesianiem jest umiarkowane, a w województwach opolskim i śląskim wręcz minimalne. Jest to uwarunkowane historycznie, gdyż w latach 1947-2000 na terenie dwu wymienionych województw zalesiono tylko około 13,0 tys. ha, natomiast w całym makroregionie około 70,0 tys. ha; przeważały zdecydowanie zalesienia w sektorze państwowym (około 95% ogólnej powierzchni zalesień). Na lata 2001-2020 zaplanowano zalesienie 71,9 tys. ha, w tym w sektorze państwowym 24,0 tys. ha.

W terenach górskich i podgórskich województw dolnośląskiego i śląskiego rolnictwo jest mało rentowne ze względu na niekorzystny układ czynników przyrodniczych. Wartość skupu produktów rolnych plasuje się znacznie poniżej średniej krajowej (1024 zł/ha) i waha się od 510 do 901 zł/ha. W województwie opolskim wynosi 1282 zł/ha (tabela 11). Koszty produkcji rolnej w regionach górskich są o 30-50% wyższe w stosunku do kosztów na terenach nizinnych.

Dodatkowo specyfika Sudetów jest odmienna od innych regionów górskich w Polsce. Po 1945 r. na skutek całkowitej wymiany ludności nastąpiło zerwanie z tradycją rolniczą w tych regionach, co przyczyniło się do odłogowania dużej części użytków rolnych oraz wyludnienia wsi górskich. W latach dziewięćdziesiątych w warunkach gospodarki rynkowej proces ten został pogłębiony przez upadek państwowych gospodarstw rolnych i spółdzielni produkcyjnych.

Podstawą prawidłowej gospodarki górskiej jest zrównoważony rozwój tych obszarów, z uwzględnieniem ich głównych funkcji, do których należą wzmacnianie i ochrona zasobów wodnych, zachowanie unikalnych walorów przyrodniczych oraz zapewnienie możliwości wypoczynku, rekreacji i regeneracji sił człowieka. Wymaga to przeprowadzenia korekty granicy rolno-leśnej między użytkami rolnymi a lasem oraz granicy darniowo-polowej między gruntami ornymi a użytkami zielonymi. Granice te uległy deformacji na skutek antropopresji w procesie historycznego rozwoju.

W wyniku prac badawczych z tego zakresu przeprowadzonych w ostatnich paru latach w Sudetach, które zajmują około 25% powierzchni województwa dolnośląskiego, wykazano, że racjonalizacja struktury użytkowania ziemi wymaga docelowo zalesienia 13,5 tys. ha użytków rolnych, z czego na grunty orne przypada 4,7 tys. ha, a na użytki rolne – 8,8 tys. ha. Proponowane zalesienia doprowadziłyby do zwiększania wskaźnika lesistości w Sudetach z 38,0% do 44,3%.

W centralnej górnos Śląskiej części makroregionu na plan pierwszy powinno wyjść zalesienie gruntów skażonych na obszarach rekreacyjnych i tworzących zielone pasy wokół aglomeracji.

#### 4.6. Priorytety zalesień w układzie lokalnym

W świetle doświadczeń z I etapu realizacji KPZL oraz po analizie zasad kwalifikowania gruntów do zalesienia, jakie sformułowano w obowiązujących ustawach (o lasach z 28 września 1991 r. i o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia z 8 czerwca 2001 r.), a także w projektach opracowań dotyczących problematyki zalesień (projekty aktualizacji wytycznych wyznaczania granicy rolno-leśnej z 2000 r. i 2003 r. oraz pilotażowy program zalesień SAPARD, który został wycofany z realizacji) zaleca się bardziej precyzyjne określenie i praktyczne stosowanie tych zasad.

Uwzględniając powyższe, do zalesienia powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty orne, a w mniejszym stopniu użytki zielone:

- klasy bonitacyjne VIz do zalesienia w całości,
- klasy bonitacyjne VI do zalesienia w całości z wyjątkiem gruntów rokujących ich rolnicze użytkowanie,
- klasy bonitacyjne V do zalesienia częściowo, tj. stanowiące śródleśne enklawy i półenklawy o powierzchni do 2 ha w jednym konturze lub o szerokości między brzegami lasu do 150 m (8-10 krotna wysokość drzew), jeżeli odległość od tych gruntów do obecnych lub perspektywicznych siedlisk gospodarstw rolnych wynosi ponad 5 km, a ich nachylenie przekracza 12° oraz inne w uzasadnionych lokalnie przypadkach,
- klasa IVa i IVb do zalesienia w przypadkach sporadycznych, tj. enklawy i półenklawy o powierzchni do 0,5 ha lub o szerokości do 50 m (3-5 krotna wysokość drzew), szczególnie z utrudnionym dojazdem, małe powierzchnie nieregularnych wcięć w głąb lasu (do 0,1 ha) oraz grunty o nachyleniu powyżej 20°,
- grunty klas I-III mogą być zalesiane jedynie wyjątkowo w przypadkach bardzo małych wydłużonych enklaw i półenklaw, położonych w uciążliwej szachownicy z gruntami leśnymi o szerokości między lasami do 30 m (2 krotna wysokość drzew) oraz grunty o nachyleniu powyżej 25°,
- inne grunty oraz nieużytki nadające się do zalesienia, bądź mogące stanowić uzupełniający składnik ekosystemu leśnego, a w szczególności:
  - 1) grunty skażone, zdegradowane i zagrożone erozją silną,
  - 2) grunty położone przy źródłiskach rzek lub potoków, na wododziałach, wzdłuż brzegów rzek oraz na obrzeżach jezior i zbiorników wodnych,
  - 3) lotne piaski i wydmy piaszczyste,

- 4) strome stoki, zbocza urwiska i zapadliska,
- 5) hałdy i tereny po wyeksploatowanym piasku, żwirze, torfie i glinie,
- 6) grunty położone w odległości do 10 km od granic administracyjnych miast powyżej 100 tys. mieszkańców.

Zaleca się ponadto uwzględnianie kryteriów stosowanych w Krajowym Programie Zwiększania Lesistości (tabela 9). Lokalizacja zalesień powinna zapewniać zmniejszenie rozdrobnienia i rozproszenia kompleksów leśnych. Należy dążyć do tego, żeby docelowa powierzchnia kompleksu leśnego nie była mniejsza niż 5 ha. Powierzchnie poniżej 0,5 ha powinny być wykorzystywane do tworzenia zbiorowisk drzewiasto-krzewiastych o funkcjach zadrzewień.

Zalesianie gruntów porolnych powinno sprzyjać tworzeniu zwartych kompleksów leśnych o racjonalnej granicy rolno-leśnej, a także tworzeniu zwartego systemu przyrodniczego łącznie z innymi obszarami o funkcjach ekologicznych. Zalesienia powinny uwzględniać również tworzenie korytarzy ekologicznych pomiędzy dużymi kompleksami leśnymi.

Z programu zalesień należy bezwzględnie wykluczyć następujące kategorie użytkowania ziemi:

- 1) grunty rolne i śródpolne nieużytki zaliczane do siedlisk priorytetowych w programie rolno-środowiskowym (np. bagna, mszary, torfowiska, oczka wodne, solniska, trzcinowiska i inne siedliska okresowo podmokłe, murawy kserotermiczne, remizy, wrzosowiska, wydmy, gołoborza i wychodnie skalne), nie chronione lub objęte ochroną prawną jako np. użytki ekologiczne,
- 2) miejsca cenne z historycznego bądź archeologicznego punktu widzenia.

Na terenie obszarów chronionych (parki narodowe, parki krajobrazowe, otuliny parków narodowych, obszary chronionego krajobrazu) oraz projektowanej sieci obszarów NATURA 2000 decyzje o zalesieniu muszą być zgodne z planami ochrony tych obszarów lub w przypadku braku takich planów zaopiniowanie przez właściwe służby ochrony przyrody zgodnie z kompetencjami (dyrektor parku narodowego lub krajobrazowego, wojewódzki konserwator przyrody).

Kontrolowanych decyzji wymagać będą projekty zalesiania:

- 1) siedlisk zlokalizowanych w dolinach rzek i na terenie zabagnionych obniżzeń,
- 2) rolniczych polan (enklawy) puszczańskich o walorach przyrodniczych i kulturowych (np. na terenie Puszczy Białowieskiej),

3) obszarów o wybitnych walorach widokowych (obszary takie należy zaznaczyć w planach zagospodarowania przestrzennego gmin).

Tego typu grunty orne i półnaturalne ekosystemy mają priorytetowe znaczenie dla działań rolno-środowiskowych (promowanie zamiany gruntów orných na użytki zielone), których celem będzie zachowanie półnaturalnych ekosystemów trawiastych, zachowanie bądź odbudowa małej retencji wodnej i ochrona różnorodności biologicznej terenów rolniczych.

Przy określaniu zasad kwalifikowania gruntów porolnych oraz kryteriów ich wyłączenia z użytkowania rolniczego na terenach nizinnych problem ten dotyczy głównie uzgodnień pomiędzy właścicielem gruntu a administracją samorządu gminy, zwłaszcza w odniesieniu do jakości gleby (V, VI, VIz). Elementy powierzchni, kształtu i lokalizacji zalesień nie stanowią w tym przypadku większych problemów organizacyjnych, przy założeniu istnienia aktualnego planu zagospodarowania przestrzennego. Inna natomiast jest sytuacja na obszarach wyżynnych, podgórskich i górskich o zróżnicowanej rzeźbie terenu. W tym przypadku nie jakość gruntu, lecz jego lokalizacja (usytuowanie stokowe, wysokościowe) stanowi głównie o kwalifikacji do zalesień. Stąd też należy skorygować i uaktualnić dotychczasowe, dosyć ogólne, zasady i kryteria wyłączenia tych gruntów na cele zalesieniowe na tych terenach. Powyższy problem dotyczy około 35% powierzchni kraju.

## **5. Strategia realizacji programu**

### **5.1 Rola administracji rządowej i władz samorządowych**

Realizacja KPZL, poza bezpośrednim zaangażowaniem administracji rządowej, wymaga także ścisłej współpracy tej administracji z administracją samorządową, zarówno na szczeblu wojewódzkim, powiatowym, jak i gminnym. Współpraca ta powinna się przejawiać szczególnie w zakresie:

- planowania przestrzennego,
- polityki rozwoju rolnictwa i gospodarki ziemią,
- polityki leśnej i ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarowania zasobami wodnymi,
- polityki finansowej,
- edukacji ekologicznej społeczeństwa.

Realizację programu odpowiednio do zakresu działania powierza się:

- Ministrowi Środowiska,
- Ministrowi Infrastruktury,

- Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
- Prezesowi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- Prezesowi Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (od 1 lipca 2003 r. Agencji Nieruchomości Rolnych),
- Wojewodom,
- Generalnemu Dyrektorowi Lasów Państwowych,
- organom samorządowym, w tym: marszałkom województw, starostom, prezydentom miast, burmistrzom miast i gmin oraz wójtom przy współdziałaniu:
  - Ministra Finansów,
  - Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Socjalnej,
  - Ministra Edukacji Narodowej.

„Krajowy program zwiększania lesistości” powinien mieć rangę programu rządowego. Znalazł on już swoje odniesienie w dokumencie kierunkowym rozwoju kraju, jakim jest „Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” opracowana przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych i przyjęta przez Sejm RP w dniu 17 listopada 2000 r. W części 5. Rolnictwo i Leśnictwo dokument ten stanowi, że „gospodarka leśna stanie się współzależnym z rolnictwem ogniwem rozwoju wielofunkcyjnego obszarów wiejskich. Udział lasów w strukturze użytkowania gruntów powinien, w dalszej perspektywie, osiągnąć poziom 33% powierzchni kraju, co wiąże się z wyłączeniem, głównie z rolniczego użytkowania, około 1500 tys. ha, natomiast do roku 2020 należałoby zalesić około 560 tys. ha, czyli około 23 tys. ha rocznie”.

Dla nadania programowi zwiększania lesistości kraju rangi programu rządowego, zgodnie z art. 48 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, minister właściwy do spraw środowiska, po uzyskaniu opinii Prezesa Rządowego Centrum Studiów Strategicznych i po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz sejmikami właściwych województw, przedstawia program do zatwierdzenia przez Radę Ministrów. Przedmiotem uzgodnień jest spójność programu zwiększania lesistości z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju, planami zagospodarowania przestrzennego województw i uchwalonymi programami wojewódzkimi. Po zatwierdzeniu programu przez Radę Ministrów minister do spraw środowiska przekazuje wojewodom programy w części dotyczącej ich właściwości. Dla zapewnienia koordynacji działań nad realizacją KPZL należy powołać zespół koordynacyjny pod przewodnictwem podsekretarza stanu odpowiedzialnego za leśnictwo, w skład którego wejdą przedstawiciele uprzednio wymienionych resortów.

Mając na względzie, że zrealizowanie założeń zmodyfikowanego krajowego programu zwiększania lesistości w zakresie poprawy stanu środowiska, zmiany struktury własnościowej w rolnictwie i racjonalizacji użytkowania ziemi ma charakter ponadlokalnego celu publicznego wpływającego na poprawę przestrzennego zagospodarowania kraju, zalicza się niniejszy program do zadań rządowych o charakterze długofalowym.

Aktualizacja programu powinna nastąpić po roku 2005, po wejściu Polski do Unii Europejskiej w celu dostosowania jego założeń do zmienionej sytuacji, zwłaszcza w odniesieniu do zwiększonych możliwości finansowania programu zalesień.

Obecnie (2003 r.) przygotowany jest Narodowy Program Leśny (NPL) budowany zgodnie z Polityką Leśną Państwa, II Polityką Ekologiczną Kraju, strategiami rozwojowymi gospodarki narodowej z uwzględnieniem potrzeb rozwoju na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym i przy zachowaniu społecznej kontroli. Jednym z jego elementów powinien być program zwiększania lesistości kraju, mający za zadanie porządkowanie przestrzeni produkcyjnej kraju i wzrost udziału lasów.

**Minister Środowiska** spowoduje opracowanie „Studium przestrzennego zwiększenia lesistości Polski” skoordynowanego, w ramach krajowej strategii rozwoju obszarów wiejskich, ze strategicznym programem zagospodarowania i ochrony wód, oraz z programem ochrony rolniczej przestrzeni produkcyjnej, uwzględniającego krajowe i regionalne uwarunkowania przyrodnicze, ekonomiczne i społeczne oraz określone w niniejszym programie priorytety regionalne i lokalne. Studium krajowe określi rejony występowania zalesień spełniających kryteria zadań rządowych.

**Minister Infrastruktury** zapewni koordynację realizacji strategii rozwoju obszarów wiejskich i stosownie do zakresu swoich kompetencji podejmie działania zmierzające do:

- aktualizacji istniejących przepisów prawa w zakresie zagospodarowania przestrzennego mającej na celu dostosowanie zawartości opracowywanych dokumentów planistycznych do aktualnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych rolnictwa, szczególnie w zakresie:
  - obligatoryjnego określania kierunków i priorytetów wykorzystania i ochrony rolniczej przestrzeni produkcyjnej w planach województw,
  - opracowania dokumentów planistycznych pozwalających na aktywne kierowanie procesem zalesiania gruntów porolnych na poziomie gminy,
- nadania rangi programów rządowych poszczególnym, ważnym elementom strategii, w tym także krajowemu programowi zwiększania lesistości.



**Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** tworzyć będzie warunki do szybszego niż dotychczas wyłączenia gruntów marginalnych, szczególnie własności Skarbu Państwa i przeznaczanie ich do zalesienia, a równocześnie podejmie działania zapobiegające przeznaczaniu pod zalesienia kompleksów ziem o wysokich klasach jakości gleb. Konieczne jest tu upraszczanie procedur administracyjnych, współfinansowanie przez budżet prac geodezyjnych, a także kompleksowe łączenie prac scaleniowych z przekazywaniem gruntów pod zalesienia, przy jednoczesnym obniżeniu kosztów jednostkowych tych prac.

Opracowania wymaga rozporządzenie do projektowanej ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, w którym określone zostaną m.in. zasady zalesiania gruntów rolnych, odpowiadające wymogom Unii Europejskiej. Pozwoli to, po wejściu Polski do Unii Europejskiej, na dotowanie zalesień prywatnych gruntów rolnych zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) Nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF).

Minister właściwy do spraw rozwoju wsi powinien opracować „Krajowy program rekultywacji gleb zdegradowanych na obszarach rolniczych”, z określeniem ich przeznaczenia m.in. pod zalesienia.

**Minister Finansów** w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury, Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz wojewodami będzie tworzyć warunki do finansowania ze środków budżetowych sporządzenia:

- strategii rozwoju obszarów wiejskich,
- studiów zagospodarowania przestrzennego województw z uwzględnieniem wojewódzkiego programu zwiększania lesistości,
- dokumentów planistycznych na poziomie gminy, określających powierzchnię, stan własności oraz przestrzenne rozmieszczenie gruntów do zalesienia.

W budżecie państwa należy przewidywać odpowiednie wielkości środków budżetowych przekazywanych na podstawie przepisów ustawy o lasach na zalesianie gruntów państwowych i prywatnych oraz na wypłaty ekwiwalentów finansowych za wyłączenie gruntów z upraw rolnych i prowadzenie upraw leśnych stosownie do przepisów ustawy o przeznaczaniu gruntów rolnych do zalesienia.

**Minister właściwy do spraw gospodarki, pracy i polityki społecznej** spowoduje rozpropagowanie niniejszego programu w celu zainteresowania zakładów przemysłu drzewnego, papierniczego i energetycznego możliwością tworzenia (w drodze zalesień i zakładania plantacji) własnej bazy surowcowej zapewniającej produkcję drewna poza ekosystemami leśnymi. Zobowiąże także podległe mu jednostki do szerokiego włączenia się

w realizację programu zwiększania lesistości w ramach posiadanych środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu finansowane z Funduszu Pracy.

**Minister właściwy do spraw edukacji** zobowiąże podległe jednostki do uwzględnienia w programach edukacji ekologicznej młodzieży, szczególnie wiejskiej, problemów gospodarki leśnej, w tym problematyki zalesień i zadrzewień oraz ochrony lasów.

**Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych**, nadzorowana przez ministra właściwego do spraw środowiska, powinna dotować zalesianie gruntów prywatnych ze środków funduszu leśnego tworzonego z należności i opłat związanych z wyłączeniem z produkcji leśnej terenów nie stanowiących własności Skarbu Państwa. Rozdział środków funduszu leśnego w części dotyczącej realizacji krajowego programu zwiększania lesistości powinien być konsultowany z urzędami marszałkowskimi pod kątem zgodności ze strategią rozwoju województwa i programem wojewódzkim.

**Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa**, nadzorowana przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, powinna być przygotowana do obsługi i gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej oraz krajowymi środkami publicznymi przeznaczonymi na współfinansowanie przedsięwzięć związanych z powiększaniem obszarów leśnych na gruntach rolnych. Powinny być również dofinansowywane szkolenia w zakresie realizacji programów zalesieniowych i rolno-środowiskowych.

**Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa** (od 1 lipca 2003 r. funkcjonująca jako Agencja Nieruchomości Rolnych) - z analizy danych dotyczących podaży gruntów do zalesienia w latach 2001-2020 zebranych przez Instytut Badawczy Leśnictwa wynika, że główny ciężar zalesień gruntów porolnych przesunie się do regionów charakteryzujących się drobnopowierzchnową gospodarką rolną. Nie będzie już możliwy (w dużej skali) transfer powierzchni gruntów państwowych do zalesienia. Zmieniają się więc zadania tej Agencji w kierunku wymiany drobnych powierzchni gruntów porolnych Skarbu Państwa wśród gruntów prywatnych do zalesienia, dla zapewnienia zwartości nowotworzonych lub powiększanych kompleksów leśnych.

**Wojewodowie przy współpracy marszałków województw**, w oparciu o koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, strategię rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich oraz niniejszy program, spowodują opracowanie wojewódzkich programów zwiększania lesistości i uwzględnią je w studium zagospodarowania przestrzennego województw. Zapewnią także ich realizację jako elementów programu rządowego na swoim terenie poprzez negocjacje i zlecenie samorządom gminnym wykonania poszczególnych fragmentów programów wojewódzkich, przeznaczając na ten cel odpowiednie środki budżetowe lub

pozabudżetowe. Wymagać to będzie koordynacji działania agencji finansujących realizację krajowego programu zwiększania lesistości (Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Narodowego i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej) oraz instytucji bezpośrednio wspomagających proces zalesień (Lasy Państwowe i podmioty prywatne).

**Jednostki samorządu terytorialnego** – wojewódzkie i gminne – podejmą działania zmierzające do opracowania określonych przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dokumentów planistycznych:

- strategii rozwoju województwa,
- planu zagospodarowania przestrzennego województwa,

uwzględniających problematykę transferu gruntów z produkcji rolnej do funkcji leśnej,

oraz:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem zalesień gruntów porolnych.

Cechą i podstawowym wymogiem tych opracowań musiałaby być zgodność i całkowite odniesienie do dokumentów wyższego rzędu.

W kompetencji urzędów marszałkowskich leżą następujące działania:

- określenie, w porozumieniu ze służbami rolnictwa, leśnictwa i ochrony przyrody urzędów wojewódzkich, regionalnymi dyrekcjami Lasów Państwowych oraz starostami, przestrzennej lokalizacji potrzeb w zakresie zalesienia gruntów porolnych, biorąc pod uwagę: bonitację gleb, skalę przestrzenną gruntów odłogujących, walory przyrodnicze, krajobrazowe i turystyczne, potrzeby ochrony stosunków wodnych i ochrony przed erozją, wielkość zasobów gruntów Skarbu Państwa oraz przewidywane kierunki przekształceń struktury gospodarki rolnej,
- ustalenie powierzchniowego rozmiaru zadań zalesieniowych w skali województwa oraz w poszczególnych gminach i powiatach w horyzoncie czasowym określonym planem zagospodarowania przestrzennego,
- monitoring realizacji zalesień w powiatach; korygowanie ewentualnych nieprawidłowości w lokalizacji nowych kompleksów zalesień, szczególnie w kontekście problemów ochrony przyrody i krajobrazu, rozwoju sieci ekologicznej oraz przebudowy struktury społeczno-ekonomicznej wsi,

- inspirowanie oraz merytoryczny nadzór nad opracowaniem dokumentów planistycznych określających granicę rolno-leśną w gminach.

W specyficznej sytuacji w tym zakresie znajduje się samorząd powiatowy. Nie posiada żadnej możliwości oddziaływania na proces planowania przestrzennego, w sensie nacisku na gminy o opracowanie dokumentu planistycznego określającego rozmiar, właścicieli i przestrzenne rozmieszczenie gruntów do zalesienia; odpowiada natomiast za merytoryczną i prawną prawidłowość wydawanych decyzji administracyjnych powodujących skutki finansowe. Samorząd powiatowy – zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – może prowadzić analizy i studia z zakresu zagospodarowania przestrzennego odnoszące się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju. Należy sądzić, że dotyczy to również problematyki zalesień.

Realizacja krajowego programu zwiększania lesistości i zadrzewień w dużym stopniu zależeć będzie od świadomości ekologicznej ośrodków decyzyjnych, właścicieli gruntów i wszystkich obywateli. Minister Środowiska spowoduje włączenie do zadań programowych jednostek resortowych odpowiedzialnych za politykę i edukację ekologiczną problematyki zwiększania lesistości. Powinno to umożliwić uwzględnianie tego zagadnienia w możliwe wszystkich dokumentach programowych dotyczących kształtowania środowiska. Należy zabiegać o uwzględnianie tego problemu w międzynarodowych porozumieniach o tematyce ekologicznej, łącznie z propozycjami sponsorowania proekologicznych zalesień ze źródeł zagranicznych.

Dla powszechnego propagowania celowości zwiększenia lesistości kraju oraz przybliżenia zasad planowania i wykonywania prac zalesieniowych należy zapewnić systematyczne wydawanie odpowiednich materiałów informacyjnych, a przede wszystkim opublikowanie odpowiednich wytycznych.

Jednocześnie rząd odwołuje się do wszystkich zainteresowanych osób fizycznych i prawnych, organizacji społecznych i państwowych o współudział w realizacji niniejszego programu.

## **5.2. Rola władz lokalnych**

Realizacja programu zwiększania lesistości odbywać się będzie w drodze ustalenia przeznaczenia gruntów do leśnego zagospodarowania w miejscowym planie przestrzennego zagospodarowania (z zachowaniem warunków określonych w ustawach) lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Warunkiem skutecznych działań w pozyskiwaniu środków na zalesienia gruntów jest bowiem

opracowanie gminnych i powiatowych programów zwiększania lesistości, z rozpisaniem ich na etapy, a w ramach etapów przynajmniej na pierwsze pięć lat.

W celu określenia polityki przestrzennej gminy właściwe jest przy sporządzaniu „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy” ustalić przebieg granicy rolno-leśnej. Granica rolno-leśna jest to wyznaczana na gruncie i przedstawiana na mapach linia oddzielająca grunty aktualnie i perspektywicznie przewidziane do rolniczego lub leśnego użytkowania. Wyznaczenie tej granicy ma na celu dążenie do optymalnego wykorzystania powierzchni ziemi, uporządkowania przestrzeni rolniczej i leśnej zgodnego z warunkami glebowymi, przyrodniczymi i krajobrazowymi. Powinna zatem stanowić instrument kierowania procesem zalesiania gruntów w gminach. W Studium należy określić obszary do zalesienia, dla których sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub aneksu do tego planu jest niezbędne. Powinno to dotyczyć obszarów ujętych w wojewódzkim programie i rejestrze zadań rządowych, dla których koszty sporządzenia planów pokrywane są z budżetu państwa oraz pozostałych większych (w zasadzie powyżej 5 ha) kompleksów leśnych. Do planu przestrzennego zagospodarowania powinny być przenoszone również ustalenia planu urządzania gospodarstw leśnych (art. 20 ustawy o lasach) oraz planów urządzeniowo-rolnych, w tym dotyczące przeznaczania gruntów do zalesień.

W przypadku nie podejmowania przez władze gminne decyzji o opracowaniu lub aktualizacji planu przestrzennego zagospodarowania, podstawą do zalesienia gruntów o powierzchni nie przekraczającej 5 ha może być decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu podjęta z zachowaniem przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. W pozostałych przypadkach decyzję o sporządzeniu aneksu do miejscowego planu przestrzennego zagospodarowania dotyczącego zalesień podejmuje rada gminy.

Utrudnieniem w realizacji zadań wynikających z KPZL jest brak właściwego doceniania problematyki leśnej przy opracowywaniu większości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wyraża się to głównie brakiem w tych planach wskazań terenów przeznaczonych do zalesienia bądź zadrzewienia. Powoduje to niekiedy dylematy, czy dany grunt można zalesić, czy też nie. Lukę tę w praktyce uzupełnia się przez wyznaczanie przebiegu wspomnianej wcześniej granicy rolno-leśnej. W 1989 r. Minister Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej wydał „Wytyczne w sprawie ustalenia granicy rolno-leśnej”. Od 1993 r. wojewódzkie biura geodezji i terenów rolnych wyznaczały w terenie granicę rolno-leśną na podstawie w/w wytycznych. W latach 1993-1999 objęto

omawianą granicą obszar około 300 tys. ha gruntów projektowanych do przeznaczenia pod zalesienia (przeciętnie rocznie około 43 tys. ha). Przeciętne koszty sporządzenia tej dokumentacji nie przekraczały 70 zł/ha (w cenach 2000 r.).

Obecnie (maj 2003 r.) w Ministerstwie Środowiska oraz w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadzone są prace nad doskonaleniem i aktualizacją wymienionych wytycznych ustalania granicy rolno-leśnej z 1989 r. Dotyczy to zwłaszcza wprowadzenia do wytycznych ekologiczno-krajobrazowych uwarunkowań kształtowania granicy rolno-leśnej, wynikających m.in. z opracowanych koncepcji sieci ekologicznych ECONET-PL oraz NATURA 2000.

Nowe opracowania lub aktualizacja dokumentacji projektu granicy rolno-leśnej powinny być w gminach nadal kontynuowane, ze względu na ich wysoką przydatność. Mając taki dokument wójt gminy, nawet nie posiadając planu zagospodarowania przestrzennego, może wydawać decyzję o zalesieniu gruntów jako decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, bez obawy popełnienia błędu co do lokalizacji zalesień. Koszty opracowywania granicy rolno-leśnej ponosi zarząd gminy, który może ubiegać się o uzyskanie na ten cel środków, m.in. z budżetu urzędu marszałkowskiego województwa lub z wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Opracowanie techniczne granicy rolno-leśnej wykonywane przez Biuro Geodezji i Terenów Rolnych oraz podmioty prywatne, powinno uwzględniać wskazania planu zagospodarowania przestrzennego województwa, wielkość zasobów Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, propozycje regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych i nadleśnictw, a przede wszystkim założenia polityki przestrzennej władz gminy i stanowisko właścicieli gruntów oraz priorytety wynikające z „Krajowego programu zwiększania lesistości”.

W celu opracowania lub aktualizacji dokumentacji projektu granicy rolno-leśnej wójt powołuje gminny zespół roboczy, w skład którego wchodzi z urzędu gminy:

- przedstawiciel zarządu gminy jako przewodniczący,
- pracownik zajmujący się problematyką ochrony środowiska,
- geodeta gminny.

Do pracy w zespole wójt gminny zaprasza inspektora wojewódzkiego ds. kwalifikacji gruntów, przedstawiciela właściwego nadleśnictwa oraz w miarę potrzeby przedstawiciela właściwego terenowo oddziału Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

W toku weryfikacji proponowanej granicy należy w porozumieniu z właścicielami i użytkownikami gruntów odpowiednio je kwalifikować:

- do zalesienia w pierwszej kolejności,

- do czasowego użytkowania rolniczego,
- jako tereny przeznaczone na inne cele, tj. poletka żerowe, zadrzewienia śródpolne, tereny rekreacyjne itp.

Ostateczny projekt granicy rolno-leśnej przewodniczący zespołu przedkłada wójtowi gminy do zatwierdzenia i realizacji.

Materiały powstałe w wyniku opracowania granicy rolno-leśnej należy uwzględnić w toku podejmowanych działań prawnych, takich jak:

- scalanie i wymiana gruntów rolnych i leśnych obejmujące również przewidywane kompleksy leśne,
- przekazywanie gruntów pomiędzy jednostkami państwowymi,
- nabywanie gruntów leśnych i gruntów do zalesienia przez regionalne dyrekcje lasów państwowych,
- wyłączenie gruntów Skarbu Państwa ze wspólnot gruntowych i wspólnot leśnych,
- przejmowanie gruntów przez Skarb Państwa w zamian za świadczenia rentowo-emerytalne.

W uzasadnionych przypadkach należy określić funkcję projektowanych zalesień, zgodnie z przyjętymi w niniejszym programie priorytetami (np. zalesienia gruntów skażonych, przeciwerozryjne, na wododziałach). Powinno to umożliwić zabieganie o współfinansowania zalesień z funduszy celowych i budżetu państwa.

Należy uwzględnić, że nieuniknione będzie dopuszczenie na części gruntów marginalnych naturalnej sukcesji roślin drzewiastych i krzewów. Ich udział ilościowy i położenie musi być jednak wynikiem przewidzianych w planie przestrzennego zagospodarowania zamierzeń, a nie efektem wyłącznie spontanicznego rozwoju zjawisk przyrodniczych.

Integralną częścią programu zwiększania lesistości gminy powinien być program zwiększania zadrzewienia. Ma to szczególnie znaczenie na terenach o niskiej lesistości i dużego zagrożenia procesami erozji gleb, stepowienia krajobrazu i niekorzystnego bilansu wodnego.

Projektując przebieg granicy rolno-leśnej należy przeprowadzić uzgodnienia ze służbami geologicznymi, odnośnie występowania złóż surowców i kopalin, a także uwzględnić możliwości rozwoju budownictwa i infrastruktury i na tej podstawie wykluczyć odpowiednie grunty z przeznaczenia pod zalesienia. Realizacji zalesień powinno sprzyjać powstawanie stowarzyszeń właścicieli lasów prywatnych.

### 5.3. Zadania jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych

Podobnie jak w I etapie realizacji KPZL, będą funkcjonować dwa główne sposoby zwiększania lesistości kraju. Pierwszy z nich to zalesianie przez jednostki Lasów Państwowych gruntów będących w posiadaniu Skarbu Państwa i sukcesywnie przekazywanych Lasom Państwowym. Drugi sposób to bezpośrednie zalesianie gruntów niepaństwowych przez właścicieli.

Mimo, że na gruntach państwowych planuje się zalesić tylko 130 tys. ha, a na gruntach niepaństwowych 550 tys. ha, to największy zakres zadań z tym związanych należy do Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”. Lasy Państwowe zaktywizują swoje działania w celu pełnej realizacji obowiązków w zakresie:

- przejmowania od Agencji Własności Skarbu Państwa gruntów przeznaczonych do zalesień,
- weryfikacji i aktualizacji dokumentów geodezyjnych dotyczących lokalizacji gruntów do zalesień oraz planów zalesień gruntów znajdujących się w posiadaniu nadleśnictw,
- współpracy z zarządami gmin, starostwami i urzędami wojewódzkimi w zakresie ustalania gruntów do zalesień.

Lasy Państwowe, jako główny realizator polityki leśnej Państwa, przyjmą podstawowy ciężar wykonywania prac zalesieniowych i pielęgnacji założonych upraw na gruntach państwowych. Ponadto Lasy Państwowe będą wspomagać zalesienia na gruntach niepaństwowej własności. Pomoc ta powinna obejmować w szczególności:

- doradztwo i instruktaż w zakresie doboru metod leśnego zagospodarowania gruntów porolnych, składu gatunkowego zalesień i zasad pielęgnacji upraw,
- zaopatrzenia w odpowiedni materiał sadzeniowy,
- udostępnianie narzędzi i sprzętu specjalistycznego do prac leśnych związanych z zalesieniami,
- organizowanie usług produkcyjnych przez własne jednostki lub zleconych innym jednostkom w zakresie prac specjalistycznych wykonywanych na zamówienie właścicieli tych lasów.

Nowym zadaniem wynikającym z art. 57 ust. 1a oraz art. 58 ust. 3 ustawy o lasach, które przyspieszyło tempo zalesień gruntów prywatnych, jest i będzie w przyszłości nieodpłatne przydzielanie sadzonek właścicielom ze środków funduszu leśnego. Z kolei ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia nałożyła na nadleśniczych obowiązek sporządzania planów zalesień i dostarczania odpowiedniej ilości sadzonek oraz oceny udatności upraw założonych ze wsparciem tej ustawy.



W wyniku nawiązanej przez Lasy Państwowe i Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa stałej współpracy na wszystkich szczeblach działania podpisano w 1995 roku porozumienia w zakresie przekazywania gruntów do zalesień. Ustalono również sposób uzgadniania wspólnych propozycji z organami administracji rządowej (w celu wprowadzenia planowanych zalesień do planu zagospodarowania przestrzennego) oraz zasady sporządzania i finansowania dokumentacji geodezyjnej. Ścisła współpraca Agencji Własności Rolnej Skarbu z Ministerstwem Środowiska oraz Lasami Państwowymi znacznie przyspieszyła tempo przekazywania gruntów na rzecz Lasów Państwowych. Nowelizacja ustawy o lasach stworzyła podstawy prawne do przekazywania nadleśnictwom gruntów z zasobów Agencji nie przeznaczonych do zalesiania w planach zagospodarowania przestrzennego. Do dnia 31 grudnia 2000 roku ze 163 tys. ha gruntów zgłoszonych do zalesienia objęto wspólnym przeglądem 135 tys. ha, zakwalifikowano do przekazania 112 tys. ha, a przekazano do zalesienia 93 tys. ha. Przejmowane z ARWSP grunty porolne do zalesienia wymagają rozpoznania gleb i określenia typu siedliska leśnego, które jest podstawą planowania hodowlanego, tzn. ustalenia typu gospodarczego przyszłego drzewostanu oraz odpowiedniego składu gatunkowego. Dodatkowym zadaniem, które musi być wykonane przed właściwym zalesieniem, jest ustalenie stopnia zagrożenia od szkodników owadzych. Badania stopnia zapędrczenia gleby są wykonywane obligatoryjnie na gruntach porolnych, a wyniki badań decydują o zastosowaniu sposobów ograniczających liczebność szkodników.

Odrębnym zagadnieniem organizacyjnym jest zapewnienie odpowiedniego pod względem ilościowym i jakościowym materiału sadzeniowego do zalesień. Sadzonki gatunków lasotwórczych muszą posiadać odpowiednie pochodzenie, co utrudnia dostawę nadleśnictwom, ale ma szczególne znaczenie dla ostatecznego kształtu (wartości genetycznej i hodowlanej) przyszłych lasów. Dotychczasowa produkcja szkółek LP pokrywa w pełni zapotrzebowanie na materiał sadzeniowy wykorzystywany w zalesieniach, jednak zwiększone zadania w latach 2001-2020, szczególnie w części dotyczącej własności prywatnej, wymagać będą zwiększenia powierzchni produkcyjnej szkółek w niektórych nadleśnictwach lub nowych inwestycji. Wymagać to będzie zwiększenia nakładów finansowych ze środków własnych LP przy występującej niepewności finansowania zalesień w dłuższym okresie czasu. Problem zapewnienia stałego poziomu finansowania zalesień wymaga pilnego uregulowania w sferze prawnej.

W wielu regionach kraju, w których występują znaczne powierzchnie gruntów do zalesienia, musi zostać stworzona cała infrastruktura techniczna umożliwiająca prawidłowe zagospodarowanie gruntów. Już obecnie wiele nadleśnictw odczuwa skutki finansowe

realizacji zalesień na większą skalę. Przekracza to często możliwości tych jednostek organizacyjnych, powodując osłabienie tempa realizacji nowych zalesień. Należy przy tym podkreślić, że przypadki powstawania kilkutysięcznych kompleksów leśnych w jednym nadleśnictwie nie są już rzadkością (Nidzica, Górowo Iławeckie, Bielsk, Jastrowie, Łobez i inne).

Uwzględniając przyrodnicze, przestrzenne i ekonomiczne uwarunkowania przewiduje się następujące główne kierunki leśnego zagospodarowania gruntów porolnych:

- 1) zakładanie, zgodnie z naturalnym kierunkiem hodowli lasu, upraw leśnych zapewniających restytucję ekosystemów drogą gospodarczo wspomaganą sukcesji,
- 2) zakładanie upraw plantacyjnych drzew leśnych według zasad przyspieszonej hodowli,
- 3) zakładanie plantacji szybko rosnących drzew zapewniających produkcję surowców drzewnych poza ekosystemami leśnymi dla zaspokajania potrzeb na drewno do przemysłowego przerobu i celów energetycznych,
- 4) tworzenie biologicznej zabudowy terenów o niskich walorach produkcyjnych o dużym znaczeniu ekologicznym dla otaczającej przestrzeni,
- 5) tworzenie biologicznej zabudowy terenów właściwych dla rozwoju rekreacji w sąsiedztwie lasów w celu ich odciążenia od skutków antropopresji,
- 6) prowadzenie rekultywacji biologicznej terenów silnie skażonych dla utrzymania szaty roślinnej neutralizującej skażenia i zapobiegającej erodowaniu gleb oraz zakładanie pasów zieleni wysokiej, tworzącej strefy ochronne wokół zakładów przemysłowych.

W doborze sposobów zagospodarowania gruntów porolnych należy wykorzystywać istniejące możliwości organizacyjne i techniczne oraz osiągnięcia nauki i praktyki w zakresie naturalnego i sztucznego odnowienia lasu, zwiększania biologicznej odporności drzewostanów, stosowania zadrzewień jako substytutu lasu, rewaloryzacji zbiorowisk leśnych.

#### **5.4. Harmonogram realizacji i aspekty ekonomiczne**

##### Okres 2001-2005

Wobec niezrealizowania części zamierzeń zaplanowanych w KPZL z 1995 r. na lata 1995-2000 powinny one być wykonane obecnie. Dochodzą też zadania dodatkowe wynikające z potrzeby dostosowania instrumentów finansowania zalesień do uregulowań w tej sferze obowiązujących w Unii Europejskiej.

W 5-leciu 2001-2005 należy wprowadzić organizacyjne, prawne i ekonomiczne mechanizmy umożliwiające efektywną realizację programu, czyli wykonanie najpilniejszych prac zalesieniowych. Priorytetowo powinny być potraktowane następujące przedsięwzięcia:

- 1) należy jednoznacznie określić, że ujęcie gruntów do zalesienia w „Studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy” może być podstawą prawną do przyznawania dotacji właścicielom zalesiającym swoje grunty; jednocześnie należy uregulować ustawowo, że opracowanie granicy rolno-leśnej jest koniecznym i niezbędnym aneksem do tego studium;
- 2) przyspieszenie prac nad ustalaniem granicy rolno-leśnej, zwłaszcza w tych gminach, które wykazały w badaniach ankietowych w 2001 r. większe powierzchnie do zalesienia (np. ponad 200 ha), a w niniejszym zmodyfikowanym KPZL zostały określone jako preferowane lub szczególnie preferowane w programie zalesień;
- 3) opracowanie wojewódzkich programów zwiększania lesistości dla wszystkich województw w kraju;
- 4) zakończenie prac nad ustawą o wypieraniu rozwoju obszarów wiejskich regulującą system finansowania zalesień gruntów rolnych z uwzględnieniem rozporządzeń Rady Unii Europejskiej, zwłaszcza zaś Rozporządzenia nr 1257/99 (WE), które obowiązuje od 1.01.2000 r. w krajach członkowskich UE.

W obecnym 5-leciu (2001-2005) przewiduje się zalesienie 120 tys. ha gruntów rolnych, w tym 50 tys. ha w sektorze państwowym i 70 tys. ha w sektorze niepaństwowym. Szczególnie istotnym problemem będzie zapewnienie środków na zalesienie gruntów prywatnych.

#### Okres 2006-2010

Następne 5-lecie (2006-2010) powinno być etapem dalszego dostosowywania rozwiązań prawnych z zakresu finansowania zalesień do zmieniającej się sytuacji, zwłaszcza w odniesieniu do pełniejszego harmonizowania prawa krajowego i wspólnotowego. Przewiduje się korzystniejsze rozwiązania dla prywatnych właścicieli zalesiających swoje grunty.

W okresie 2006-2010 należy zakończyć opracowywanie granicy rolno-leśnej dla wszystkich gmin w kraju, co pozwoli na racjonalne lokalizowanie zalesień w rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Okres ten powinien być etapem wzrostu ilościowego, szczególnie w zalesianiu gruntów indywidualnej własności, przy jednoczesnym niewielkim

spadku powierzchni zalesień w sektorze państwowym ze względu na stopniowe wyczerpywanie się podaży gruntów do zalesień w tym sektorze.

W latach 2006-2010 zalesienia powinny objąć grunty rolne o powierzchni 160 tys. ha, przy czym w sektorze państwowym – 40 tys. ha, a w sektorze prywatnym – 120 tys. ha.

#### Okres 2010-2020

10-lecie 2011-2020 powinno być okresem pełnej realizacji założeń niniejszego zmodyfikowanego KPZL. Przy dalszym spadku średniorocznego rozmiaru zalesień w sektorze państwowym (z 8 tys. ha w latach 2006-2010 do 4 tys. ha w 10-leciu 2011-2020), na gruntach niepaństwowych zakłada się bardzo znaczący wzrost – do 36 tys. ha przeciętnie rocznie. Oznacza to, że wielkość zalesień w sektorze niepaństwowym powinna być dziewięć razy większa niż w państwowym, a w całym okresie 2011-2020 powinna objąć powierzchnię 360 tys. ha.

Koszty programu. Na podstawie danych uzyskanych z realizacji KPZL w 2000 r. można przyjąć, że koszty prac zalesieniowych finansowane ze środków publicznych (budżetowych i pozabudżetowych) przeciętnie w kraju kształtują się następująco:

- w sektorze państwowym – 4000 zł/ha,
- w sektorze niepaństwowym – 1200 zł/ha.

Tak duże zróżnicowanie kosztów jednostkowych w obu sektorach wynika z różnego i nieporównywalnego zakresu prac zalesieniowych. W sektorze państwowym wszystkie prace składające się na proces zalesieniowy finansowane są ze środków publicznych, natomiast w sektorze niepaństwowym na ogół tylko koszty sadzonek finansowane są z tych środków, zaś pozostałe prace właściciel gruntu, czyli w 99% przypadków rolnik, wykonuje we własnym zakresie i na własny koszt. Proces zalesieniowy w sektorze państwowym obejmuje następujące prace i materiały: 1) przygotowanie gleby połączone ze zwalczaniem pędraków (tylko na tych powierzchniach, gdzie pędraki zagrażają rozwojowi uprawy leśnej), 2) sadzonki, 3) wykonanie sadzenia, 4) poprawki, 5) pielęgnowanie uprawy w okresie pierwszych 3 lat (gatunki iglaste) lub 5 lat (gatunki liściaste), 6) ochrona upraw przed zwierzyną (grodzenie, osłonki mechaniczne lub smarowanie – tylko tam gdzie jest to niezbędne).

Koszty prac zalesieniowych uzależnione są przede wszystkim od przyjętych metod przygotowania gleby, składu gatunkowego upraw (zwiększanie udziału gatunków liściastych powoduje wyższe koszty) oraz od konieczności ochrony upraw przed zwierzyną (np. potrzeba

grodzienia upraw zdecydowanie częściej występuje na terenach zachodniej i północnej Polski, gdzie odnotowuje się większą liczebność zwierzyny, niż w centrum i na wschodzie kraju). W celu określenia łącznych kosztów realizacji programu zalesień w okresie 2001-2020 przyjmujemy następujące założenia:

- 1) finansowanie zalesień w sektorze państwowym będzie się odbywać na dotychczasowych warunkach, czyli zgodnie z uregulowaniami prawnymi przewidzianymi w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach, z późniejszymi zmianami (jednolity tekst Dz. U. Nr 56, poz. 679 z 2000 r.),
- 2) finansowanie zalesień w sektorze niepaństwowym będzie następować zgodnie z zapisami ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz. U. Nr 73 z 2001 r.) znowelizowanej w marcu 2003 r. (Dz. U. Nr 46 poz. 392) oraz projektowanej ustawy o wypieraniu rozwoju obszarów wiejskich, według której udział środków krajowych w kosztach zalesiania gruntów rolnych ma wynosić 20%,
- 3) podstawą ustalenia kosztów realizacji programu zalesień w latach 2001-2020 są koszty jednostkowe określone dla roku 2000, przedstawione wcześniej w tym rozdziale, dla obu sektorów własności gruntów; wyjaśnienia wymaga jednak fakt, że koszt jednostkowy zalesień w sektorze niepaństwowym, pokrywany ze środków publicznych, zwiększy się o koszty sporządzenia planu zalesień, co przewiduje ustawa o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia; koszt planu zalesień ustala się w wysokości 300 zł/ha (w cenach 2000 r.), Koszty sadzonek oraz koszty sporządzenia planu zalesienia dla prywatnych właścicieli, zgodnie z wymienioną ustawą, pokrywa wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Uwzględniając powyższe ustalenia koszty jednostkowe zalesień określa się (w cenach 2000 r.) w następującej wysokości:

- sektor państwowy – 4000 zł/ha,
- sektor niepaństwowy – 1500 zł/ha.

Trzeba dodać, że zgodnie z zapisami ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia właściciel zalesionego gruntu otrzymuje miesięczny ekwiwalent za wyłączenie gruntu z uprawy rolnej i prowadzenie uprawy leśnej. Wysokość ekwiwalentu uzależniona jest od powierzchni zalesionego gruntu i wynosi:

- 150 zł/ha gruntu przy obszarze zalesienia do 10 ha,
- 50 zł/ha przy obszarze 10,1 – 20,0 ha,
- 25 zł/ha przy obszarze 20,1 – 30,0 ha.

Przy likwidacji gospodarstwa wielkość ekwiwalentu podwyższa się o 50%. Ekwiwalent ma być wypłacany przez okres 20 lat lub do czasu nabycia prawa do renty lub emerytury. W związku z tym, że wypłaty ekwiwalentu są finansowane ze środków Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i w dużym stopniu wynikają z potrzeby restrukturyzacji obszarowej gospodarstw rolnych, koszty ekwiwalentu są uwzględnione w zestawieniu łącznych kosztów realizacji KPZL w latach 2001-2020 jako osobny wiersz.

Okres zadania	Jednostka miary	Powierzchnia zalesień i koszty realizacji programu na gruntach		
		państwowych	niepaństwowych	razem
1	2	3	4	5
<b>2001 -2005</b>				
powierzchnia zalesień	tys. ha	50	70	120
koszty zalesień	mln zł	225	105	330*
koszty ekwiwalentu	mln zł	—	378	378
koszty ogółem	mln zł	225	483	708
<b>2006 -2010</b>				
powierzchnia zalesień	tys. ha	40	120	160
koszty zalesień	mln zł	180	180	360*
koszty ekwiwalentu	mln zł	—	1278	1278
koszty razem	mln zł	180	1458	1638
<b>2011 -2020</b>				
powierzchnia zalesień	tys. ha	40	360	400
koszty zalesień	mln zł	180	540	720*
koszty ekwiwalentu	mln zł	—	6984	6984
koszty razem	mln zł	180	7524	7704
<b>Łącznie w latach 2001-2020</b>				
powierzchnia zalesień	tys. ha	130	550	680
koszty zalesień	mln zł	585	825	1410*
koszty ekwiwalentu	mln zł	—	8640	8640
<b>Koszty ogółem (2001-2020)</b>	<b>mln zł</b>	<b>585</b>	<b>9465</b>	<b>10050</b>

\*Bezpośrednie koszty zalesień nie obejmują działań formalno-prawnych związanych z ewentualnym wykupem i scalaniem gruntów. Kalkulacja ta nie uwzględnia również kosztów opracowywania dokumentacji z zakresu planowania przestrzennego, dotyczącej zalesień gruntów rolnych. Nie obejmuje także kosztów infrastruktury technicznej (drogi, leśniczówki, urządzenia przeciwpożarowe itp.) towarzyszącej zalesieniom, zwłaszcza w regionach kraju, gdzie są i będą zalesiane powierzchnie gruntów rzędu kilku tysięcy hektarów. Można zatem przyjąć na podstawie oszacowanych nakładów na w/w przedsięwzięcia towarzyszące zalesieniom, że łączne koszty realizacji KPZL wzrosną o 20-30% w stosunku do przedstawionych wyżej w zestawieniu.

Powierzchnię zalesień i koszty bezpośrednie realizacji „Krajowego programu zwiększania lesistości” w latach 2001-2020 zawiera przedstawione niżej zestawienie. Koszty ekwiwalentu podane w tym zestawieniu dotyczą tylko zalesień na gruntach prywatnych. W obliczeniach przyjęto miesięczną stawkę ekwiwalentu w wysokości 150 zł/ha przewidzianą w ustawie z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia dla powierzchni zalesień do 10 ha oraz założenie, że zalesienia w sektorze prywatnym będą

lokalizowane wyłącznie na gruntach V i VI klasy bonitacyjnej. Ponadto w zestawieniu wykazano tylko te koszty ekwiwalentu, których płatność przypada na okres objęty niniejszym programem (2001-2020). Pozostała kwota ekwiwalentu w wysokości 11.185 mln zł, należna z tytułu zalesień wykonanych w latach 2001-2020, mogłaby być wypłacana sukcesywnie w okresie 2021-2039. Łącznie bezpośrednie koszty prac zalesieniowych i ekwiwalentu wypłaconego prywatnym właścicielom zalesionych gruntów wyniosłyby 21.235 mln zł (według cen z 2000 r.).

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej należy przewidywać istotne zmiany w finansowaniu zalesień na gruntach prywatnych. W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi został bowiem opracowany projekt „Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006” (wersja z marca 2003 r.). Propozycje tam zawarte są zgodne, co do zasady, z odpowiednimi dokumentami Unii Europejskiej, tj. z rozporządzeniami 1257/1999 i 445/2002. Wielkość płatności w odniesieniu do zalesień gruntów rolnych obejmuje koszty założenia, pielęgnacji i ochrony upraw leśnych (z wyjątkiem kosztów przygotowania gleby) oraz koszty ekwiwalentu. Jeżeli ten projekt zostanie zaakceptowany przez Komisję Europejską, to nastąpią pewne zmiany w stosunku do zasad płatności ustalonych w ustawie z 8 czerwca 2001 r. tzw. „zalesieniowej”. Wzrosną płatności - rozumiane jako zwrot kosztów założenia i pielęgnowania uprawy leśnej – do poziomu faktycznie ponoszonych kosztów w warunkach polskich (z wyjątkiem przygotowania gleby). Natomiast zmniejszona zostanie stawka ekwiwalentu do 1000 zł/ha/rok. Za ustaleniem ekwiwalentu w wymienionej wielkości przemawiają następujące racje: 1) dochód z produkcji rolnej uzyskiwany z 1 ha gruntów V, VI i VIz klasy bonitacyjnej wynosi maksymalnie kilkaset złotych rocznie, 2) przy ograniczonych środkach zostanie zalesiona większa powierzchnia gruntów rolnych, a tym samym pełniej będą realizowane cele KPZL.