



DOI: 10.18276/sip.2016.45/1-26

Jan Kazak*
Szymon Szewrański**
Małgorzata Świader***

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

REALIZACJA KRAJOWEGO PROGRAMU ZWIĘKSZANIA LESISTOŚCI W KONTEKŚCIE STRUKTURY WŁASNOŚCI GRUNTÓW

Streszczenie

Przyczynkiem do podjęcia tematyki badań są problemy związane z wdrażaniem Krajowego Programu Zwiększania Lesistości (KPZL). Ponad 20-letni okres jego realizacji wskazuje na różnorodny charakter przeszkód. Celem artykułu jest określenie wpływu struktury własności gruntów na implementację KPZL. W badaniach poddano analizie także przestrzenne zróżnicowanie pomiędzy regionami w realizacji Programu.

Słowa kluczowe: Krajowy Program Zwiększania Lesistości, lesistość, struktura własności gruntów

Wstęp

Krajowy Program Zwiększenia Lesistości (KPZL), przyjęty w 1995 roku przez Radę Ministrów, jest instrumentem mającym na celu zwiększenie poziomu lesistości Polski do 30% w 2020 roku oraz 33% w roku 2050. Pomimo ogólnie efektywnego wyniku zalesień w pierwszym okresie jego obowiązywania KPZL wymagał mody-

* Adres e-mail: jan.kazak@upwr.edu.pl.

** Adres e-mail: szymon.szewranski@upwr.edu.pl.

*** Adres e-mail: malgorzata.swiader@upwr.edu.pl.

fikacji i aktualizacji jego zapisów. Wynikało to ze zmian uwarunkowań realizacji Programu, zmian w podziale administracyjnym kraju oraz przyspieszonego procesu wyłączania gruntów z produkcji rolnej. Należy zaznaczyć, że modyfikacje w podejściu do polityki zalesiania kraju mają miejsce nie tylko w Polsce (Raum, Potter, 2015). Działania takie, jako inicjatywy horyzontalne, ze względu na zmieniające się warunki lokalne i kierunki działań politycznych muszą podlegać bieżącej aktualizacji. Wynika to między innymi z realizacji innych polityk związanych z mitygacją negatywnego oddziaływania zmian klimatu, na przykład poprzez takie działania, jak wzrost sekwestracji węgla (Kazak, Malczyk, Garcia Castro, Szewrański, 2016; Han i in. 2017), regulowanie stosunków wodnych (Cao, Zhang, Chen, Zhao, 2016; Brogna i in., 2017) czy regulacja klimatu lokalnego (Helman, Osem, Yakir, Lensky, 2017; Thiele i in., 2017; Cintas i in., 2017), jaka odbywa się na obszarach leśnych.

Jednym z głównych problemów realizacji KPZL był brak spójności planów zalesieniowych z polityką rozwoju i polityką rolną w kraju. W 1996 roku uchwałą Rady Ministrów w sprawie kompleksowej ochrony lasów i racjonalnej gospodarki leśnej wezwano rząd do osiągnięcia przez Polskę 30-procentowego wskaźnika lesistości do 2010 roku, czyli o 10 lat wcześniej, niż zakładano w KPZL z 1995 roku. Program nie został jednak zmodyfikowany po przyjęciu wyżej wymienionej uchwały. Podobnie w dokumencie strategicznym opracowanym w 1999 roku, przyjętym przez Radę Ministrów – „Spójnej polityce strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa” – zaplanowano zalesienie 450 tys. ha gruntów porolnych, co było rozbieżne z planami zalesieniowymi wynikającymi z KPZL. Tym samym w ustawie z 12 maja 2000 roku o zasadach wspierania rozwoju regionalnego nałóżono na organy zarządzające określonymi funduszami, agencjami oraz środkami trwałymi (w tym Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych) obowiązek zachowania zgodności planów i programów z programem i strategią rozwoju regionalnego.

O ile pierwsza grupa problemów jest możliwa do rozwiązania poprzez lepszą koordynację procesu zarządzania na szczeblu centralnym, o tyle druga grupa stanowi większe wyzwanie, ponieważ jest ściślej związana z etapem implementacji polityki. Obejmuje ona grupę problemów związanych z uwarunkowaniami lokalnymi i trudnościami w procesie zalesiania gruntów. Wiążą się one między innymi z mechanizmami finansowania takich działań, koordynowaniem ich przez konkretne organy lub podmioty, a także strukturę własnościową gruntów. W zakresie problematyki gospodarki nieruchomościami szczególnie ostatni czynnik wydaje się być interesujący pod kątem analizy związku pomiędzy strukturą własnościową gruntów a skutecznością wdrażania planów. Ze względu na prawo własności gruntów część działań

powinna być realizowana przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (dalej: Lasy Państwowe), a część w ramach lasów prywatnych przez podmioty indywidualne (osoby fizyczne lub prawne). Ocena efektywności wdrażania KPZL w zależności od podmiotu wdrażającego może stanowić przydatną informację w procesie zarządzania zasobami leśnymi w Polsce.

1. Cel i metoda

Jak zaznaczono we wstępie, realizacja KPZL ma polegać na zwiększeniu lesistości zarówno w obrębie Lasów Państwowych, jak i w lasach prywatnych. W związku z tym celem niniejszego opracowania jest zbadanie wpływu struktury własności gruntów, które przeznaczane są pod zalesienie, na realizację KPZL. Warto przeanalizowania są również różnice pomiędzy województwami we wdrażaniu tego Programu. Znalezienie zależności między strukturą własności gruntów przeznaczanych pod zalesienie a realizacją KPZL może być pomocne w przyszłości przy wyznaczaniu nowych kierunków interwencji państwa oraz stawianiu celów możliwych do osiągnięcia dla jednostek organizacyjnych administracji publicznej.

W ramach badań dokonano analizy dokumentów oraz przeprowadzono analizy statystyczne dotyczące powierzchni lasów w Polsce w rozbiciu na formy własności. Źródłem informacji była pierwsza wersja KPZL z 1995 roku oraz jego aktualizacje z lat: 2003, 2009 i 2014. W zakresie danych statystycznych skorzystano z Banku Danych o Lasach (zestawienie Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Stanu Lasów) (<http://www.bdl.lasy.gov.pl>) oraz Banku Danych Lokalnych GUS (Rolnictwo, leśnictwo i łowiectwo/Leśnictwo wszystkich form własności/Zalesienia gruntów nieleśnych) (<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>). Integracja studiów literaturowych poszczególnych wersji KPZL oraz analiz statystycznych umożliwi odpowiedź na pytanie będące celem niniejszych badań.

2. Wyniki

Wzrastające znaczenie aspektów środowiskowych, zwiększanie różnorodności biologicznej oraz rosnące oczekiwania społeczne w aspekcie ochrony przyrody i kształtowania krajobrazu stały się przesłankami przy tworzeniu polityki leśnej. Czynniki te, wpływające na planowanie i realizację prac zalesieniowych, uwzględ-

niane są w KPZL. Jest on strategicznym opracowaniem studialnym stanowiącym instrument polityki leśnej w zakresie kształtowania przestrzeni przyrodniczej kraju. Dokument przedstawia założenia sporządzania regionalnych planów przestrzennego zagospodarowania w zakresie zwiększania lesistości (Ministerstwo Środowiska, 2003). KPZL został przyjęty uchwałą Rady Ministrów z 23 czerwca 1995 roku, a znowelizowano go w latach 2003, 2009 i 2014.

Uchwalony w 1995 roku Program zakładał zwiększenie lesistości Polski do 30% w 2020 roku, a 33% w roku 2050 roku, to jest zalesienia 700 tys. ha do 2020 roku i 1,5 mln ha do 2050 roku (<https://bip.lasy.gov.pl>). Program obejmuje trzy etapy, dla których określono przewidywane wielkości zalesień. Planowane wielkości zalesień ustalono następująco (Malczyk, Świeżak, 2008):

- a) etap I (1995–2000): 100 tys. ha (50 tys. ha na gruntach będących własnością Skarbu Państwa; 50 tys. ha na gruntach niestanowiących własności Skarbu Państwa);
- b) etap II (2001–2005): 240 tys. ha (140 tys. ha na gruntach będących własnością Skarbu Państwa; 100 tys. ha na gruntach niebędących własnością Skarbu Państwa);
- c) etap III (2006–2010): 260 tys. ha (160 tys. ha na gruntach będących własnością Skarbu Państwa; 100 tys. ha na gruntach niebędących własnością Skarbu Państwa).

Pierwszy etap realizacji KPZK (1995–2000) został pozytywnie zweryfikowany, co wiązało się z realizacją założeń Programu w 111,3%. Należy przy tym podkreślić, iż w większym stopniu zostały zalesione grunty państwowe (70,1 tys. ha) niż prywatne (41,2 tys. ha). Rozbieżność ta wynikała z odmiennych zasad finansowania dla każdego typu własności oraz początkowo niedostatecznego zainteresowania prywatnych właścicieli zalesianiem gruntów. Ówczesne uregulowania prawne uniemożliwiały dotowanie kosztów związanych z pielęgnacją i hodowlą upraw leśnych. W zasadzie gwarantowały tylko pokrycie kosztów założenia uprawy leśnej. Realizację założeń pierwszego etapu programu zalesień reguluje ustawa z 28 września 1991 roku o lasach definiująca grunty mogące być przedmiotem zalesień w KPZL oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a także zasady finansowania zalesiania dla poszczególnych typów własności. W 1997 roku wprowadzono uregulowania, które umożliwiły zintensyfikowanie zalesień na gruntach prywatnych poprzez przeznaczenie, w ramach części środków funduszu leśnego na zalesianie gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa, nieodpłatnych sadzonek. Udzielanie pomocy w tej formie stanowiło 30–40% całkowitych kosztów zalesiania.

Obowiązkiem właścicieli gruntów było wykonanie nasadzeń oraz dbałość o założone uprawy (Ministerstwo Środowiska, 2003).

Znowelizowane założenia KPZL z 2003 roku zakładały zwiększenie uwzględniania aspektów ochrony przyrody i krajobrazu poprzez: odpowiednie, racjonalne kształtowanie struktur przestrzennych zasobów przyrody, zwiększenie ich biologicznej różnorodności i aktywności oraz estetycznych walorów krajobrazu. Realizacja celu głównego Programu, polegający na zwiększeniu lesistości do 30%, w latach 2001–2020 wiąże się zatem z ustaleniem priorytetów gospodarczych i ekologicznych. Polegać to będzie na wyborze najkorzystniejszego rozmieszczenia zalesień, a także wypracowania odpowiednich instrumentów realizacyjnych. Temu służyć mają: przestrzenny model zwiększania lesistości (określający preferencje zalesionych gmin) oraz rozmiar zalesień w układzie kraju, województw oraz powiatów, założenia programów regionalnych i lokalnych, zadania dla administracji rządowej, władz samorządowych na każdym szczeblu administracyjnym oraz gospodarki leśnej, a także harmonogram realizacji i aspekty ekonomiczne.

W znowelizowanym w 2003 roku KPZL przeprowadzono wielokryterialną analizę, która pozwoliła określić wielkość powierzchni gruntów możliwych do zalesienia. Badanie wykazało, iż zwarte obszary tych gruntów występują na ogół w województwach, w których wskaźnik lesistości jest wysoki. Tym samym podaż gruntów do zalesienia na lata 2001–2020 dla gmin, powiatów i województw określono na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych w gminach w 2001 roku oraz danych o planowanej powierzchni zalesień zawartych w wojewódzkich programach lesistości. Zaprognozowano tym samym wykonanie zalesień 680 tys. ha, w tym na gruntach państwowych (będących własnością Skarbu Państwa) 130 tys. ha, a na gruntach niepaństwowych (należących do właścicieli indywidualnych, gruntach gminnych i spółdzielczych) – 550 tys. ha. Osiągnięcie zaplanowanego celu zalesień przebiegać będzie w następujących etapach:

- a) etap II (2001–2005): 120 tys. ha (50 tys. ha na gruntach będących własnością Skarbu Państwa; 70 tys. ha na gruntach niestanowiących własności Skarbu Państwa);
- b) etap III (2006–2010): 160 tys. ha (40 tys. ha na gruntach będących własnością Skarbu Państwa; 120 tys. ha na gruntach niestanowiących własności Skarbu Państwa);
- c) etap IV (2011–2020): 400 tys. ha (40 tys. ha na gruntach będących własnością Skarbu Państwa; 360 tys. ha na gruntach niestanowiących własności Skarbu Państwa).

W porównaniu do KPZL z 1995 roku planowana powierzchnia zalesienia na lata 2001–2020 wzrosła o 100 tys. ha, z tym że podaż gruntów bardziej odpowiadała potrzebom i preferencjom zalesieniowym poszczególnych województw. Województwa, które uznano za najbardziej wymagające zwiększenia lesistości, to: wielkopolskie, kujawsko-pomorskie, łódzkie, mazowieckie, podlaskie, lubelskie i świętokrzyskie, co wynikało nie tylko z lesistości poniżej średniej krajowej, ale również innych aspektów, takich jak: procesy stepowienia, erozji oraz urbanizacja. Oprócz zmiany sposobu wyznaczenia obszarów do zalesienia zmieniła się też struktura własnościowa gruntów przewidzianych do zalesienia. Zgodnie z nowymi założeniami przeważać miały grunty niepaństwowe. Miały temu sprzyjać środki europejskie dostępne po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Program zakładał zapobieganie oraz niwelowanie rozdrobnienia oraz rozproszenia kompleksów leśnych, tak aby docelowa powierzchnia kompleksu leśnego stanowiła nie mniej niż 5 ha. Obowiązek wykonywania prac zalesieniowych i pielęgnacyjnych założonych upraw na gruntach państwowych spoczywa na Lasach Państwowych. Wspomagałyby one także zalesienia na gruntach niepaństwowych poprzez: doradztwo i instruktaż w zakresie doboru metod leśnego zagospodarowania gruntów porolnych, składu gatunkowego zalesień, zasad pielęgnacji upraw, zaopatrzenia w odpowiedni materiał sadzeniowy, udostępniania narzędzi i sprzętu do prac związanych z zalesieniami, organizowania usług produkcyjnych (Ministerstwo Środowiska, 2003).

W drugim etapie realizacji KPZL (2001–2005) zalesiono łącznie 95,4 tys. ha gruntów – 46,3 tys. ha gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa i 49,1 tys. ha gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa. Zrealizowano tym samym 79,5% założeń Programu w tym etapie charakteryzującego się zróżnicowaną dynamiką zmian zalesień. W latach 2001–2003 powierzchnia zalesień przekraczała 20 tys. ha rocznie. Tempo to uległo wyraźnemu zmniejszeniu do 13 tys. ha rocznie w latach 2004–2005. W okresie 2004–2005 odnotowano wzrost zalesień na gruntach prywatnych, które obejmowały łącznie 19,6 tys. ha. W 2005 roku Agencja Nieruchomości Rolnych ograniczyła przekazywanie gruntów pod zalesienia Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu „Lasy Państwowe” (LP). W tym czasie ustanowiono również obszary sieci Natura 2000, co również przyczyniło się do ograniczenia zalesień na gruntach własności Skarbu Państwa, a w rezultacie trudności w realizacji założeń trzeciego etapu (2006–2010), który zakładał zalesienie 40 tys. ha (<https://bip.lasy.gov.pl>).

Druga aktualizacja KPZL z 2009 roku była konsekwencją uwarunkowań społeczno-gospodarczych wynikających ze wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, ograniczających możliwości prowadzenia zalesień w kraju poprzez wprowadzenie bezpośrednich dopłat do produkcji rolnej. W nowelizacji KPZL uznano za celowe przedłużenie trzeciego etapu realizacji programu do 2013 roku, co było zgodne z okresem programowania wsparcia zalesień ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007–2013. Zmodyfikowany KPZL z 2003 roku zakładał zalesienie 184 tys. ha, z czego 28 tys. ha stanowiły grunty państwowe, a 156 tys. ha grunty niepaństwowe. W okresie 2009–2013 zalesiono łącznie 25,7 tys. ha gruntów (3,9 tys. ha państwowych i 21,8 tys. ha niepaństwowych). Oznacza to, iż realizacja założeń KPZL wyniosła 14%, przy czym odnotowano spadek corocznie zalesianej powierzchni. W 2013 roku powierzchnia gruntów zalesionych wyniosła 4,1 tys. ha.

Trzecia aktualizacja dokumentu miała miejsce w 2014 roku, gdzie wraz z nowelizacją programu, opracowaniem prognozy na lata 2014–2020 wykonano jego prognozę oddziaływania na środowisko. Etap czwarty również jest zgodny z kolejnym okresem programowania PROW. W Programie z 2014 roku podkreślono, iż lesistość Polski wynosi 31%, co jest porównywalne z lesistością innych dużych krajów położonych na Nizinie Środkowoeuropejskiej (Francja – 29%, Niemcy – 32%). W Programie przeprowadzono analizę rozmiaru zalesień dla okresu 2001–2013 wraz z prognozą zalesień do roku 2020, która wykazała, iż nie będzie możliwe zalesienie 680 tys. ha gruntów. Przewidywany rozmiar zalesień wyniesie 184 tys. ha, czyli 27% przyjętych założeń. Osiągnięcie wyznaczonego w KPZL pierwotnego celu wiązałoby się z objęciem w czwartym etapie zalesień (2014–2020) 520,7 tys. ha gruntów, czyli 74 tys. ha rocznie.

Problemy, które zidentyfikowano w ostatniej aktualizacji we wdrażaniu KPZL, wiązały się przede wszystkim z: dynamicznymi przemianami społeczno-gospodarczymi na obszarach wiejskich po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, niespójnym na poziomie kraju podejściem do opracowywanych dokumentacji urzędzeniowych, prowadzeniem modernizacji gruntów i budynków oraz brakiem wiedzy dotyczącej ich skali działania, niewystarczającą kwotą z PROW przeznaczoną na coroczne zwiększanie zalesień czy utrzymaniem jej na obecnym poziomie. Ustalono, iż konieczne jest nadanie zadrzewieniom równorzędnej rangi z zalesieniami w zakresie ochrony i użytkowania przestrzeni przyrodniczej. Działanie to powinno stanowić integralny element przestrzennego zagospodarowania województw i gmin w zakresie ochrony środowiska i gospodarki rolnej. Wymaga ono inwentaryzacji aktualnego stanu zadrzewień w kraju,

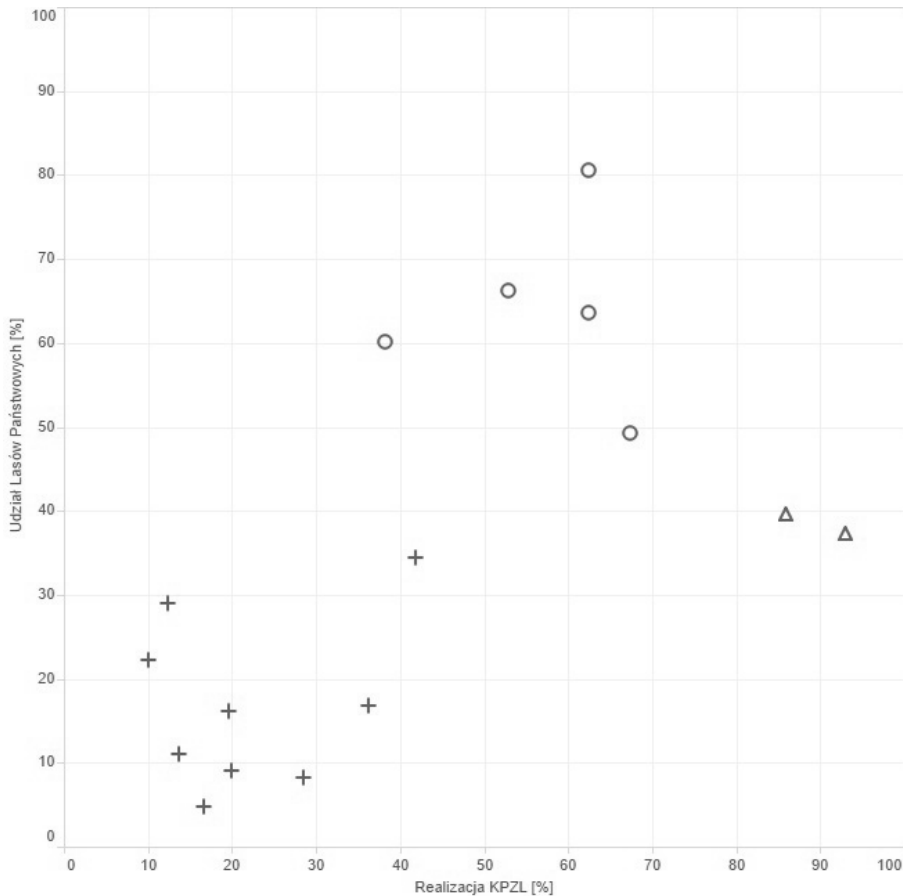
a także określenia rozmiaru zadań ochronnych i użytkowych. Ponadto przewiduje się objęcie aktualną dokumentacją urzędzeniową wszystkich lasów w kraju, w tym zapewnienie zgodności zapisów ewidencji gruntów ze stanem faktycznym. Planuje się wykorzystanie zdjęć lotniczych lub innych źródeł informacji do gromadzenia wiarygodnych informacji o powierzchni lasów. Z racji ograniczeń środków dostępnych w PROW niezbędne jest rozważenie uruchomienia krajowego wsparcia na zalesianie gruntów ze środków funduszu leśnego. Wskazane jest również wprowadzenie zmian w zasadach przekwalifikowywania gruntów innych niż rolne, objętych sukcesją naturalną, przyznawania pomocy finansowej na zalesianie, usprawnienie przepływu informacji odnośnie do planowanych i prowadzonych zalesień między biurami powiatowymi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), nadleśnictwami i starostwami powiatowymi, wprowadzenie prefinansowania przez ARiMR kosztów zakupu sadzonek oraz przygotowanie gruntu na podstawie przygotowanego planu zalesienia, przywrócenie możliwości nieodpłatnego przekazywania przez Agencję Nieruchomości Rolnych Lasom Państwowym do rozdysponowania pod nowe zalesienia gruntów pozostających w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa czy rozpoznanie potencjału zalesień na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, będących w zarządzie innym niż Agencji Nieruchomości Rolnych. Prognozowany rozmiar zalesień dla lat 2014–2020 ustalono na poziomie 4,355 tys. ha na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa. Na gruntach prywatnych nie przekroczy on 20 tys. ha.

W czasie 19 lat realizacji KPZL powierzchnia gruntów objętych zalesieniem wyniosła łącznie 270,6 tys. ha. Grunty będące własnością Skarbu Państwa stanowiły 130,7 tys. ha (48%), a grunty niepaństwowe – 139,9 tys. ha (52%). Za czynniki ograniczające realizację Programu w całym okresie jego realizacji uznano nie tylko konkurencyjność ze strony dopłat bezpośrednich do produkcji rolnej, ograniczenia wynikające z ustanowienia obszarów Natura 2000, ale również wyłączenie ze wsparcia zalesień trwałych użytków zielonych, brak dostatecznych szkoleń dla rolników oraz promocji w zakresie zalesień, skomplikowane procedury administracyjne oraz zwiększenie minimalnej powierzchni zalesień działki do 0,5 ha, dynamiczne przemiany społeczno-gospodarcze na obszarach wiejskich po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (Ministerstwo Środowiska, 2014).

Najnowsza aktualizacja KPZL z 2014 roku wskazuje, iż czynniki wpływające na załamanie realizacji Programu mają charakter długookresowy. Prawdopodobieństwo odwrócenia niekorzystnego trendu w najbliższych latach jest małe. Podkreśla się również rolę zwiększania lesistości kraju i zadrzewień oraz konieczność ujmowania tej problematyki przy tworzeniu Narodowego Programu Leśnego.

Oceny wpływu struktury własności gruntów na realizację celów zawartych w KPZL dokonano także poprzez integrację danych dotyczących zalesiania gruntów nieleśnych w latach 2001–2014 oraz planowanego poziomu zalesień na rok 2014 (określonego interpolacją liniową w stosunku do celów dla roku 2020). Wartości te zaprezentowano na rysunku 1. Jednostką odniesienia w badaniach są województwa. Ze względu na dwuwymiarowość badanych obiektów podziału na klasy dokonano metodą graficzną i nie wynika ona wprost z wartości granicznych jednej cechy. Takie podejście pozwala lepiej odwzorować charakter badanych obiektów i zależność pomiędzy zmiennymi.

Rysunek 1. Grupy województw w zakresie realizacji KPZL



Źródło: opracowanie własne.

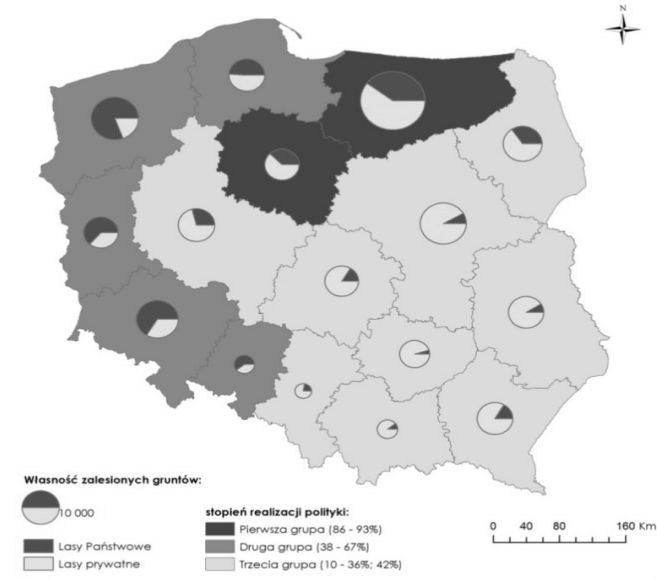
Graficzna prezentacja danych pozwoliła na wyodrębnienie trzech grup województw w zakresie realizacji KPZL. Pierwszą grupę stanowią regiony o wysokim stopniu realizacji polityki w zakresie wzrostu stopnia lesistości kraju. Zaliczają się do niej województwa warmińsko-mazurskie (86%) oraz kujawsko-pomorskie (93%). W przypadku tej grupy nie wydaje się, aby struktura własnościowa gruntów odgrywała kluczową rolę. Zauważyć należy, że w tych jednostkach terytorialnych około 1/3 powierzchni zalesień zostało zrealizowane w Lasach Państwowych, a około 2/3 powierzchni – w lasach prywatnych.

Drugą grupę w niniejszych badaniach stanowią województwa o średnim stopniu realizacji zapisów KPZL, mieszczącym się w przedziale 38–67% (średnia 57%). Do grupy tej należą województwa: pomorskie (67%), zachodniopomorskie (63%), lubuskie (62%), dolnośląskie (53%) oraz opolskie (38%). Cechą charakterystyczną dla większości obiektów w tej grupie jest dominujący udział zalesień na gruntach należących do Lasów Państwowych. Mieści się on w przedziale 60–80% (wyjątek stanowi województwo pomorskie – 49%) przy średnim poziomie 64%. Zauważyć należy, że stopień realizacji polityki zwiększenia lesistości kraju nie jest w tym przypadku zadowalający, jednak jest on zauważalnie wyższy od regionów znajdujących się w grupie trzeciej.

Ostatnią grupę województw stanowią jednostki o niskim stopniu realizacji KPZL, w zakresie 10–42% (średnia 22%). W grupie tej mieszczą się województwa: śląskie (10%), wielkopolskie (12%), małopolskie (14%), świętokrzyskie (17%), łódzkie (19%), lubelskie (19%), mazowieckie (29%), podkarpackie (36%) oraz podlaskie (42%). W przypadku wszystkich tych regionów większościowy udział w strukturze własnościowej zalesionych gruntów stanowią lasy prywatne. Udział ten mieści się w zakresie 66–95% przy średnim udziale na poziomie 83%. Najniższemu stopniowi realizacji KPZL towarzyszy zatem w każdym z tych województw większościowy udział gruntów prywatnych w procesie zwiększania lesistości.

W celu określenia przestrzennych zależności w realizacji KPZL powyższe dane przedstawione zostały na mapie (rys. 2). Wynika z niej, że pierwsza grupa obejmuje regiony północno-wschodniej części kraju, druga grupa – województwa północne i zachodnie, natomiast trzecia – Polskę centralną oraz południe i wschód kraju.

Rysunek 2. Udział własności lasów a stopień realizacji polityki leśnej



Źródło: opracowanie własne.

Realizacja KPZL została także skonfrontowana z planami przypisanymi poszczególnym województwom właśnie w podziale na grunty publiczne i prywatne. Wynika z tej analizy, że w większości przypadków zakładano, że zalesienia będą realizowane głównie na terenach prywatnych. Jedynie w przypadku województw lubuskiego, dolnośląskiego i warmińsko-mazurskiego prognozowano, że większość działań będzie prowadzona na gruntach państwowych.

Podsumowanie

Z przeprowadzonych w opracowaniu rozważań wynika, że większość województw nie realizuje w sposób systematyczny celów zapisanych w KPZL. Żadne z województw nie osiągnęło stopnia realizacji planu przypadającego na rok 2014 (przy założeniu systematycznej, liniowej realizacji planu). Jedynie województwa warmińsko-mazurskie (86%) i kujawsko-pomorskie (93%) są bliskie osiągnięciu bieżących celów. Poza tymi dwoma przypadkami wyniki przeprowadzonych badań wskazują na zauważalną zależność między strukturą własnościową gruntów a reali-

zają KPZL. Regiony bazujące przede wszystkim na zalesieniach w ramach Lasów Państwowych (druga grupa) charakteryzują się średnio o 35% wyższym stopniem realizacji polityki w tym zakresie niż województwa realizujące plany głównie na terenach prywatnych (trzecia grupa). W grupie drugiej prawie 2/3 zalesień jest realizowane na gruntach państwowych, podczas gdy w grupie trzeciej udział ten stanowi jedynie 17%. Może się to wiązać z problemami organizacyjno-prawnymi przy realizacji planów na gruntach państwowych przez jedną organizację (Lasy Państwowe) mającą duże doświadczenie w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej. Zwiększenie lesistości na gruntach prywatnych angażuje więcej podmiotów, które mogą cechować się mniejszą znajomością procedur, a w efekcie mniejszą skutecznością we wdrażaniu planów. Warte zbadania w przyszłości byłoby również powiązanie analiz z rozdrobnieniem gruntów w poszczególnych województwach. Wolniejsze tempo realizacji KPZL na obszarze centralnej i południowo-wschodniej Polski może się wiązać z trudnościami w znalezieniu zwartych obszarów, które można byłoby przeznaczyć pod zalesienie. Aspekt ten jest silnie związany z kompleksowym urządzeniem terenów wiejskich oraz procedurą scalenia i podziału gruntów, nie stanowiło to jednak tematyki niniejszego artykułu.

Planując przyszłe kierunki rozwoju w zakresie gospodarki leśnej w Polsce, decydenci powinni brać pod uwagę nie tylko ambitne cele horyzontalne, ale także możliwe trudności organizacyjne w ich wdrażaniu. Badania wykazują większą skuteczność zwiększania lesistości kraju przy realizacji tych działań we współpracy z Lasami Państwowymi. Ponadto podkreślić należy, iż Lasy Państwowe jako podmiot podległy ministrowi właściwemu ds. środowiska (ustawa o lasach) łatwiej jest zobligować do implementacji polityk krajowych. Możliwości wpływu na decyzje inwestorów indywidualnych są dużo bardziej ograniczone. Z tego też powodu wydaje się, że kierunek rozwoju gospodarki leśnej bazującej na podmiocie publicznym, czyli Lasach Państwowych, jest bardziej zasadny i w tym kierunku powinny podążać przyszłe rozwiązania decydentów na poziomie krajowym.

Literatura

- Brogna, D., Vincke, C., Brostaux, Y., Soyeurt, H., Dufrière, M., Dendoncker, N. (2017). How Does Forest Cover Impact Water Flows and Ecosystem Services? Insights from “Real-life” Catchments in Wallonia (Belgium). *Ecological Indicators*, 72, 675–685.

- Cao, S., Zhang, J., Chen, L., Zhao, T. (2016). Ecosystem Water Imbalances Created during Ecological Restoration by Afforestation in China, and Lessons for Other Developing Countries. *Journal of Environmental Management*, 183 (3), 843–849.
- Cintas, O., Berndes, G., Hansson, J., Chandra Poudel, B., Bergh, J., Börjesson, P., Egnell, G., Lundmark, T., Nordin, A. (2017). The Potential Role of Forest Management in Swedish Scenarios Towards Climate Neutrality by Mid Century. *Forest Ecology and Management*, 383, 73–84
- Han, X., Zhao, F., Tong, X., Deng, J., Yang, G., Chen, L., Kang, D. (2017). Understanding Soil Carbon Sequestration Following the Afforestation of Former Arable Land by Physical Fractionation. *CATENA*, 150, 317–327.
- Helman, D., Osem, Y., Yakir, D., Lensky, I.M. (2017). Relationships between Climate, Topography, Water Use and Productivity in Two Key Mediterranean Forest Types with Different Water-use Strategies. *Agricultural and Forest Meteorology*, 232, 319–330
- Informacja o realizacji „Krajowego programu zwiększania lesistości” w 2009 r. Pobrane z: http://bip.lasy.gov.pl/pl/bip/px_~inform_o_realizacji_kpzl_w_2009.pdf (15.05.2016).
- Kazak, J., Malczyk, J., Garcia Castro, D., Szevrąński, S. (2016). Carbon Sequestration in Forest Valuation. *Real Estate Management and Valuation*, 24 (1), 76–86.
- Malczyk, J., Świeżak, J. (2008). Krajowy program zwiększania lesistości w systemie lokalnego planowania przestrzennego w Polsce. *Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej*, 10, 3 (19), 291–301.
- Ministerstwo Środowiska (2003). Krajowy Program Zwiększania Lesistości. Aktualizacja 2003 r.
- Ministerstwo Środowiska (2014). Aktualizacja Krajowego Programu Zwiększania Lesistości 2014.
- Raum, S., Potter, C. (2015). Forestry Paradigms and Policy Change: The Evolution of Forestry Policy in Britain in Relation to the Ecosystem Approach. *Land Use Policy*, 49, 462–470.
- Thiele, J.C., Nuske, R.S., Ahrends, B., Panferov, O., Albert, M., Staupendahl, K., Junghans, U., Jansen, M., Saborowski, J. (2017). Climate Change Impact Assessment – A Simulation Experiment with Norway Spruce for a Forest District in Central Europe. *Ecological Modelling*, 346, 30–47.
- Ustawa z 28.09.1991 o lasach. Dz.U. nr 101, poz. 444, z późn. zm.

IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL AFFORESTATION PROGRAMME RATE IN THE CONTEXT OF LAND OWNERSHIP STRUCTURE

Abstract

The reason to undertake research topic are problems with the implementation of the National Afforestation Programme (KPZL). More than twenty years of its implementation shows the diverse nature of obstacles. Aspect considered in this paper is the relation between the structure of land ownership and implementation of the KPZL. The study analyzed also the spatial differences between the regions in the implementation of the KPZL.

Translated by Jan Kazak

Keywords: National Afforestation Program, forestation, the structure of land ownership

JEL Codes: Q23, Q28, R58