

Małgorzata Polna

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej*

Wsparcie zalesień gruntów prywatnych środkami finansowymi Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce

Zarys treści: W artykule przedstawiono analizę przestrzenną oraz ocenę poziomu pozyskiwania środków finansowych Wspólnej Polityki Rolnej, przeznaczonych na zalesienia gruntów prywatnych w Polsce. Uwzględniono działania „Zalesianie gruntów rolnych” realizowane w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2004–2006 i „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Analizę przeprowadzono w ujęciu województw, wykorzystując dane z okresu 2004–2011.

Słowa kluczowe: zalesienia, grunty rolne, Wspólna Polityka Rolna, PROW

1. Wstęp

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej polskie rolnictwo korzysta ze środków finansowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Część z nich jest przeznaczona na wsparcie zalesień gruntów prywatnych. Użytkowanie rolnicze gruntów niskich klas bonitacyjnych jest mało rentowne, co skłania rolników do poszukiwania innych źródeł dochodów. W tych warunkach odrolnienie gruntu i jego zalesienie pozytywnie wpływa na zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Zwiększenie lesistości przyczynia się do umacniania ekosystemów i bioróżnorodności, a przez to do wzbogacenia tradycyjnego krajobrazu wiejskiego i zwiększenia atrakcyjności turystycznej terenów wiejskich. Jest to także wpływ pośredni – polegający na stworzeniu możliwości dodatkowego zatrudnienia oraz uzyskania dodatkowych dochodów, co w efekcie determinuje poprawę warunków życia i rozwoju wsi (Polna 2003, 2006, Rudnicki 2007).

Celem artykułu jest przedstawienie analizy przestrzennej oraz oceny poziomu pozyskiwania środków finansowych Wspólnej Polityki Rolnej przeznaczonych na zalesienia gruntów prywatnych w Polsce. Zakres czasowy pracy obejmuje lata 2004–2011. Analizę przeprowadzono w ujęciu województw w oparciu o dane udostępnione przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) oraz zawarte w roczniku Leśnictwo 2011.

2. Wymogi formalne, zakres i formy pomocy finansowej

Od 2004 r. zalesienia gruntów prywatnych są realizowane jako jedno z działań Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Instrumentem finansowym programu ze strony UE w pierwszym okresie finansowania, tj. w latach 2004–2006, była Sekcja Gwarancji w ramach Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFGGR), natomiast w okresie 2007–2013 zalesienia gruntów prywatnych są finansowane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Udział Wspólnoty w finansowaniu działania wynosi 80%, pozostałe zaś 20% stanowią krajowe środki budżetowe. Warunkiem uczestnictwa w programie jest zarejestrowanie się w „Krajowym systemie ewidencji gospodarstw i producentów rolnych” prowadzonym przez ARiMR. Ponadto działki rolne powinny być przewidziane do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jeśli gmina nie miała aktualnego planu, wówczas rolnik mógł dostarczyć zaświadczenie, że przeznaczenie działek rolnych do zalesienia nie jest sprzeczne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W latach 2004–2006 w ramach PROW realizowano działanie „Zalesianie gruntów rolnych”, które dotyczyło gruntów nie stanowiących własności Skarbu Państwa – będących własnością prywatną rolnika lub minimum 3-osobowej grupy rolników oraz spółdzielni produkcji rolnej – zakwalifikowanych, na podstawie ewidencji gruntów, jako użytki rolne (grunty orne, trwałe użytki zielone, sady i plantacje owocowe). Minimalna powierzchnia zalesienia wynosiła 0,3 ha (w przypadku rolnika) lub 3 ha (w przypadku grupy rolników), przy minimalnej szerokości działki zalesionej – 20 m (nie dotyczyło działek graniczących z lasem). Grunty te powinny być w stałym użytkowaniu rolniczym i zaliczane głównie do V i VI klasy bonitacyjnej (udział klas I–IV nie mógł przekraczać 15% powierzchni zalesionej) lub niekorzystnie położone, tj. na stokach o spadku powyżej 12°. Dofinansowaniu nie podlegały zalesienia wykonane na gruntach odłogowanych (w tym pokrytych samosiewem) i ugorowanych dłużej niż 5 lat, nieużytków oraz działek rolnych, na które rolnik pobierał dopłaty z tytułu gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Płatności nie przyznawano na plantacje choinek świątecznych oraz drzew szybkorosnących. Dofinansowanie zalesień nie mogło zostać przyznane producentom rolnym korzystającym ze wsparcia w postaci renty strukturalnej (Plan... 2004).

Pomoc finansowa obejmowała:

1. Wsparcie na zalesianie – stanowiące jednorazową, zryczałtowaną płatność za poniesione koszty zalesienia i ewentualnego grodzenia uprawy leśnej siatką o wysokości 2 m, w celu zabezpieczenia przed zwierzyną. Wsparcie to pokrywało 80% kosztów założenia uprawy. Wysokość kwoty wsparcia była zróżnicowana w zależności od proporcji gatunków liściastych i iglastych w strukturze nasadzonego drzewostanu, wykonania grodzenia uprawy w celu zabezpieczenia sadzonek przed zwierzyną, ukształtowania terenu (na stokach o nachyleniu większym niż 12° koszty zalesień są wyższe o 40% niż na terenach o korzystnej konfiguracji).

2. Premię pielęgnacyjną – stanowiącą zryczałtowaną płatność za poniesione koszty prac pielęgnacyjnych, polegających na czyszczeniu wczesnym oraz zwalczaniu patogenów i chwastów zagłuszających sadzonki. Wypłacana była raz w roku przez 5 kolejnych lat¹. Wysokość premii była zróżnicowana w zależności od konfiguracji terenu i zastosowanych środków pielęgnacyjnych (repelentów).
3. Premię zalesieniową – stanowiącą rekompensatę za utracony dochód rolniczy z tytułu przekształcenia gruntów rolnych na grunty leśne. Jest wypłacana raz w roku przez 20 kolejnych lat od założenia uprawy. Jej wysokość jest uzależniona od udziału dochodów z rolnictwa w całkowitych dochodach beneficjenta. Premia zalesieniowa podlega prawu dziedziczenia.

W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 realizowane jest działanie „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”. Zakres pomocy obejmuje dwa schematy: „Zalesianie gruntów rolnych” (schemat I) i „Zalesianie gruntów innych niż rolne” (schemat II – realizowany od 2008 r.). Działanie dotyczy gruntów będących własnością prywatną rolnika lub min. 3-osobowej grupy rolników oraz jednostek samorządu terytorialnego lub organizacyjnego gmin, powiatów i województw. Pomoc finansowa nie przysługuje do gruntów położonych na obszarach Natura 2000, obszarach rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, parków narodowych lub ich otulin, chyba że planowane zalesienie nie jest sprzeczne z celami ochrony tych terenów. Pomoc finansowa nie jest przyznawana rolnikom korzystającym ze wsparcia w postaci renty strukturalnej, na plantacje choinek świątecznych i drzew szybkorosnących.

W przypadku schematu I pomoc dotyczy wyłącznie leśnego zagospodarowania gruntów uprawianych rolniczo (grunty orne lub sady), lasów zakładanych sztucznie (poprzez sadzenie). W schemacie II pomoc obejmuje grunty wykazane w ewidencji jako użytki rolne lub grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, niewykorzystywanych do produkcji rolniczej.

Minimalna powierzchnia zalesienia wynosi 0,5 ha (w przypadku rolnika) lub 2 ha (w przypadku grupy minimum 3 rolników), przy minimalnej szerokości działki zalesionej – 20 m (nie dotyczy działek graniczących z lasem, gdy ich powierzchnia wynosi co najmniej 0,1 ha). Pomoc na zalesianie w ramach PROW 2007–2013 może być przyznana jednemu rolnikowi do powierzchni nie większej niż 100 ha².

Rolnik, który zalesia grunty rolne (schemat I) w ramach PROW 2007–2013, otrzymuje: wsparcie na zalesienie, premię pielęgnacyjną i premię zalesieniową. Zasady wypłacania pomocy w przypadku wymienionych dwóch pierwszych form są identyczne jak w okresie 2004–2006. Natomiast premia zalesieniowa wypłacana jest co roku przez 15 lat od założenia uprawy leśnej. Otrzymują ją tylko ci rolnicy, którzy udokumentowali uzyskanie w roku poprzedzającym złożenie wniosku co najmniej 25% dochodów z tytułu prowadzenia działalności rolniczej (Program... 2007).

Pomoc na zalesienie gruntów innych niż rolne (schemat II) obejmuje: wsparcie na zalesienie oraz premię pielęgnacyjną. Wysokość kwoty wsparcia zależy nie tylko

¹ Warunkiem wypłaty piątej raty premii pielęgnacyjnej było przedłożenie przez beneficjenta decyzji starosty o przekwalifikowaniu gruntu rolnego na grunt leśny.

² W latach 2007–2010 do powierzchni nie większej niż 20 ha.

od proporcji gatunków iglastych i liściastych w strukturze uprawy, zastosowania zabezpieczenia przed zwierzyną, tj. ogrodzenia młodej uprawy 2-metrową siatką metalową, i konfiguracji terenu, ale również od zastosowania sadzonek zwykłych lub sadzonek mikoryzowanych z zakrytym systemem korzeniowym, zalesienia z wykorzystaniem sukcesji naturalnej oraz terenów, wykazanych w planie zalesienia jako grunty, które po zalesieniu spełniać będą funkcje wodochronne i glebochronne. Natomiast wysokość premii pielęgnacyjnej obejmuje koszty prac pielęgnacyjnych określonych w planie zalesienia, w tym przede wszystkim: odchwaszczenie, czyszczenie wczesne oraz ochronę sadzonek przed zwierzyną, i jest uzależniona od konfiguracji terenu, zalesienia w warunkach niekorzystnych (grunty wodochronne i glebochronne) oraz zastosowania sukcesji naturalnej.

3. Zalesianie gruntów rolnych w latach 2004–2006

W Polsce w ramach PROW 2004–2006 zrealizowano 9002 wnioski przyznające płatność na zalesienie gruntów rolnych. Najwięcej wniosków pochodziło od beneficjentów zamieszkujących województwo podkarpackie (1312, tj. 14,6% ogółu złożonych wniosków), drugiego pod względem stopnia lesistości regionu w kraju. Jednakże program, poprzez zapewnienie finansowego wsparcia zalesień i pielęgnacji nowych nasadzeń, stanowił dużą zachętę do wyłączenia z produkcji rolnej gruntów najniższych klas bonitacyjnych. Najmniejsze zainteresowanie zalesianiem gruntów rolnych wykazali beneficjenci zamieszkujący województwo opolskie (122 wnioski), w którym udział gleb najślabszych jest najniższy w kraju, i województwo śląskie (173 wnioski), w którym występuje duży odsetek gruntów zurbanizowanych. Udział wymienionych regionów w ogólnej liczbie wniosków zrealizowanych wynosił odpowiednio 1,4% i 1,9%.

Z analizy rozkładu przestrzennego wynika, że aktywność gospodarstw rolnych mierzona liczbą decyzji przyznających płatność na zalesienie zwiększa się wyraźnie z zachodu na wschód kraju (ryc. 1).

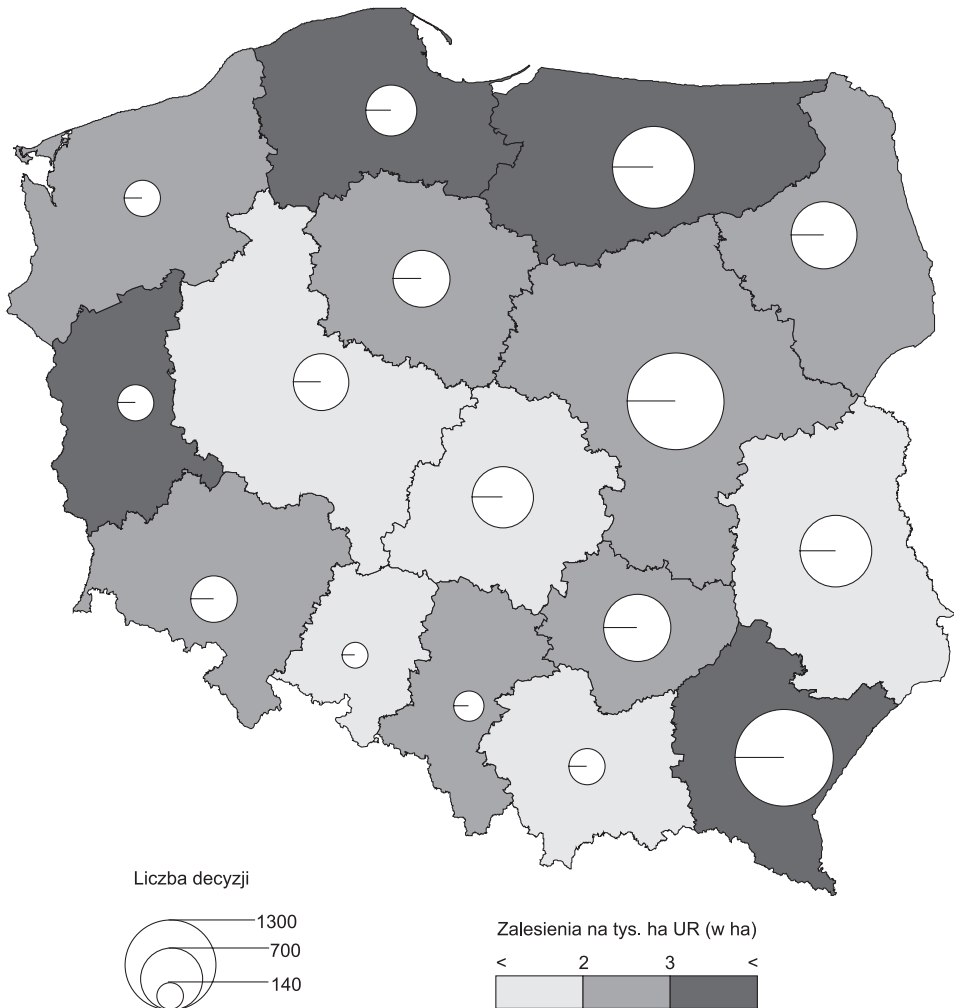
Gospodarstwa rolne w niewielkim stopniu wykorzystały możliwość zalesienia gruntów mało przydatnych w produkcji rolnej. Jedynie 0,47% ogólnej liczby producentów rolnych w kraju uczestniczyło w programie. Odsetek ten wahał się od poniżej 0,2% w województwie małopolskim (0,12%) i śląskim (0,16%) do 2% w województwie warmińsko-mazurskim (ryc. 2).

W latach 2004–2006 na realizację programu „Zalesienia gruntów rolnych” wypłacono ponad 384,5 mln zł. Absorpcja ta charakteryzowała się dużą koncentracją przestrzenną – aż 35% ogólnej kwoty wypłaconej beneficjentom trafiło do dwóch województw: warmińsko-mazurskiego (73,6 mln zł, tj. 19%) i mazowieckiego (61,3 mln zł, 16%). Z kolei do województw Polski południowej (opolskiego – 3,5 mln zł, śląskiego – 10,1 mln zł, małopolskiego – 4 mln zł) trafiło zaledwie 4,6% zaabsorbowanych płatności (ryc. 3).

Przeciętna wartość jednego wniosku wynosiła 42,7 tys. zł. Kwota ta w zależności od wielkości i struktury gatunkowej zalesianego arealu, ukształtowania terenu, zastosowania repelentów, zabezpieczenia upraw przed zwierzyną oraz dochodów

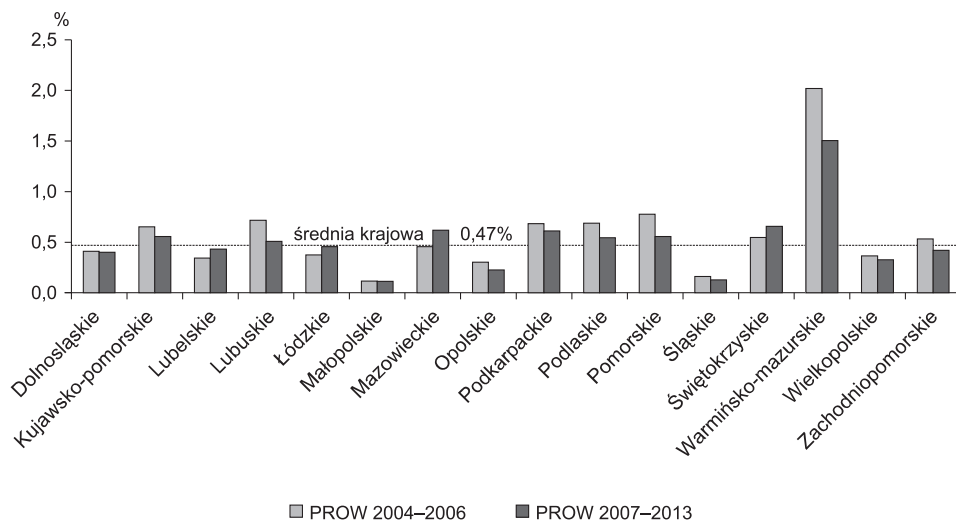
beneficjenta z rolnictwa była zróżnicowana regionalnie. Jej najwyższe wartości odnotowano w województwach cechujących się korzystną strukturą obszarową gospodarstw rolnych, tj. w lubuskim (70,5 tys. zł), warmińsko-mazurskim (72,9 tys. zł), dolnośląskim (73 tys. zł) i zachodniopomorskim (96,2 tys. zł). W najbardziej rozdrobnionych agrarnie województwach Polski południowo-wschodniej kwota płatności była najniższa: w województwie małopolskim – 16,1 tys. zł, w województwie świętokrzyskim – 18,5 tys. zł i w województwie podkarpackim – 20,9 tys. zł.

Z kolei przeciętna kwota wsparcia finansowego z tytułu zalesień gruntów rolnych przypadająca na 1 ha UR kształtowała się na poziomie 27,7 zł. Jej zróżnicowanie regionalnie wahało się od poniżej 8 zł w województwach opolskim (7,1 zł) i małopol-



Ryc. 1. Liczba wydanych decyzji oraz powierzchnia zalesień gruntów rolnych PROW 2004–2006

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

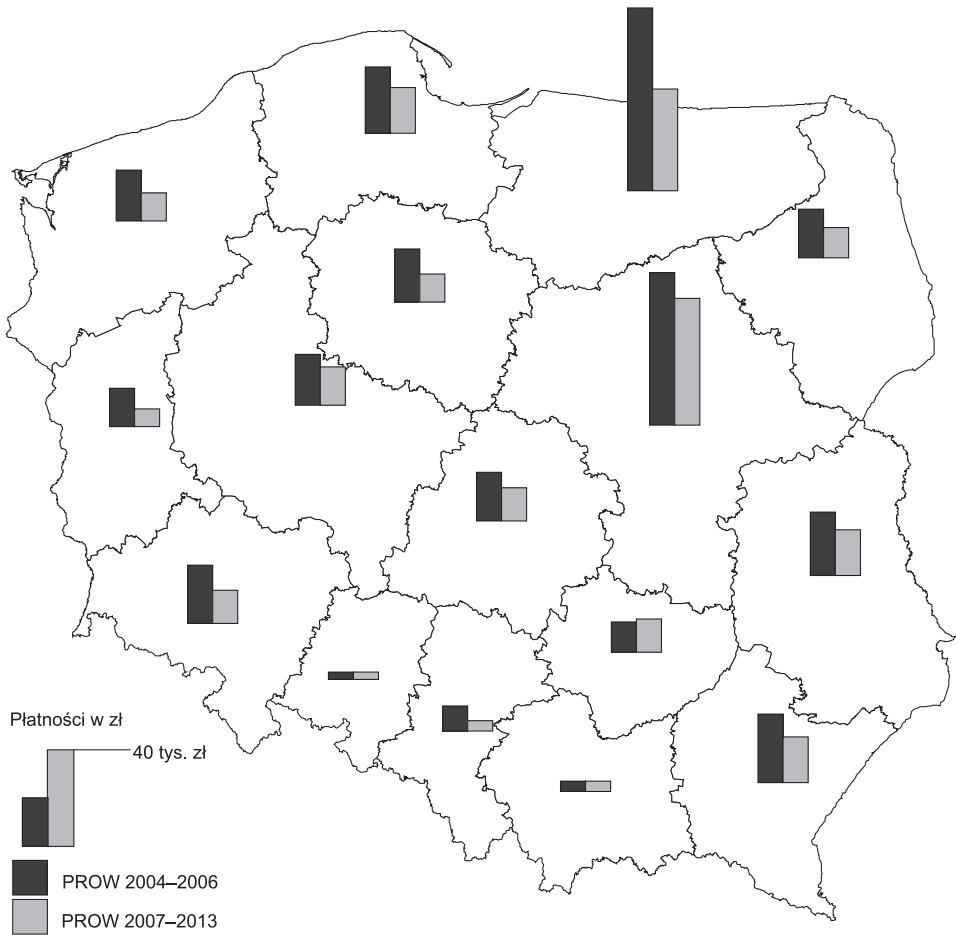


Ryc. 2. Decyzje przyznające płatność na zalesienie w odsetku ogólnej liczby gospodarstw rolnych

skim (7,9 zł) do 52,6 zł w województwie podkarpackim, a nawet 77,4 zł w województwie warmińsko-mazurskim.

Przeciętnie w kraju beneficjenci uzyskali dofinansowanie do 1 ha zalesionych gruntów rolnych w wysokości 9822 zł. Wartość ta charakteryzowała się niewielkim zróżnicowaniem w poszczególnych regionach kraju – od 8,6 tys. zł/1 ha zalesiony w województwie świętokrzyskim i 8,9 tys. zł w województwie podlaskim do 10,4 tys. zł w województwie dolnośląskim i 10,7 tys. zł w województwie zachodniopomorskim.

W ramach PROW 2004–2006 zalesiono 39 150 ha gruntów rolnych. Najmniejsze powierzchnie gruntów rolnych zalesiono w województwie opolskim – 379 ha i małopolskim – 416 ha, natomiast największą w województwie warmińsko-mazurskim – 7236 ha. Przeciętnie na 1000 ha UR w pierwszym okresie finansowym UE wprowadzono 2,7 ha nowych upraw leśnych, a średnia powierzchnia zalesionych użytków rolnych przypadająca na jeden wniosek wynosiła 4,3 ha. Wskaźnik natężenia zalesień wyróżniał się dużym zróżnicowaniem przestrzennym – od 0,6 ha w województwie małopolskim do 8,2 ha w województwie warmińsko-mazurskim, zaś areał zalesień w odniesieniu do jednego wniosku mieścił się w przedziale od 1,7 ha w województwie małopolskim do 9 ha w województwie zachodniopomorskim. Najwyższe wartości analizowanych wskaźników dotyczą wprawdzie regionów o dość dużym bogactwie zasobów przyrodniczych, lecz równocześnie cechujących się znacznym zagrożeniem erozją wodną (Podstawka, Konieczny 2002). Z kolei niespełnienie kryteriów ustalonego statusu własności czy władania gruntem oraz niekorzystne rozłogi to przyczyny pozbawienia wsparcia finansowego większości gospodarstw rolnych położonych na Podhalu (Kołodziejczak 2010).



Ryc. 3. Płatności Wspólnej Polityki Rolnej zrealizowane w ramach PROW 2004–2006 i PROW 2007–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR (stan na 31.12.2011).

4. Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne w ramach PROW 2007–2013

W Polsce w latach 2007–2011 złożono 14 176 wniosków o dofinansowanie zalesień gruntów prywatnych (tab. 1). Natomiast wydano 8947 decyzji przyznających płatność zalesieniową, na łączną kwotę 256,3 mln zł. W układzie województw liczba wydanych decyzji wahała się od 91 w województwie opolskim do ponad 1 tys. w województwie podkarpackim (1176) i mazowieckim (1745). Tylko w czterech wo-

Tabela 1. Poziom wykorzystania środków z działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” w ramach PROW 2007–2013

Województwo	Złożone wnioski ogółem	Wydane decyzje			Zrealizowane płatności w tys. zł		Powierzchnia zalesień w ha*		
		ogółem	w tym I schemat	% ogółu	ogółem	na 1 wniosek	ogółem	w tym I schemat	% ogółu
Dolnośląskie	517	321	293	3,6	13810	43,0	831	792	5,1
Kujawsko-pomorskie	657	431	391	4,8	11701	27,1	659	609	4,0
Lubelskie	1430	936	751	10,5	18110	19,3	1237	1011	7,6
Lubuskie	274	157	144	1,8	6997	44,6	743	703	4,6
Łódzkie	1212	730	694	8,2	12838	17,6	902	867	5,5
Małopolskie	398	240	213	2,7	3892	16,2	121	103	0,7
Mazowieckie	2857	1745	1596	19,5	51264	29,4	1763	1598	10,8
Opolskie	207	91	80	1,0	3169	34,8	251	239	1,5
Podkarpackie	1670	1176	888	13,1	18454	15,7	1349	955	8,3
Podlaskie	812	530	490	5,9	12300	23,2	878	828	5,4
Pomorskie	421	282	272	3,2	18946	67,2	1006	997	6,2
Śląskie	264	137	126	1,5	4080	29,8	106	102	0,7
Świętokrzyskie	1311	803	743	9,0	13175	16,4	937	852	5,7
Warmińsko-mazurskie	1105	752	674	8,4	41424	55,1	3663	3481	22,5
Wielkopolskie	743	452	432	5,1	14989	33,2	807	786	4,9
Zachodniopomorskie	298	164	134	1,8	11160	68,0	1061	982	6,5
Polska	14176	8947	7921	100,0	256319	28,6	16313	14904	100,0

*stan na 31.12.2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR oraz rocznika Leśnictwo 2011 (stan na 31.12.2011).

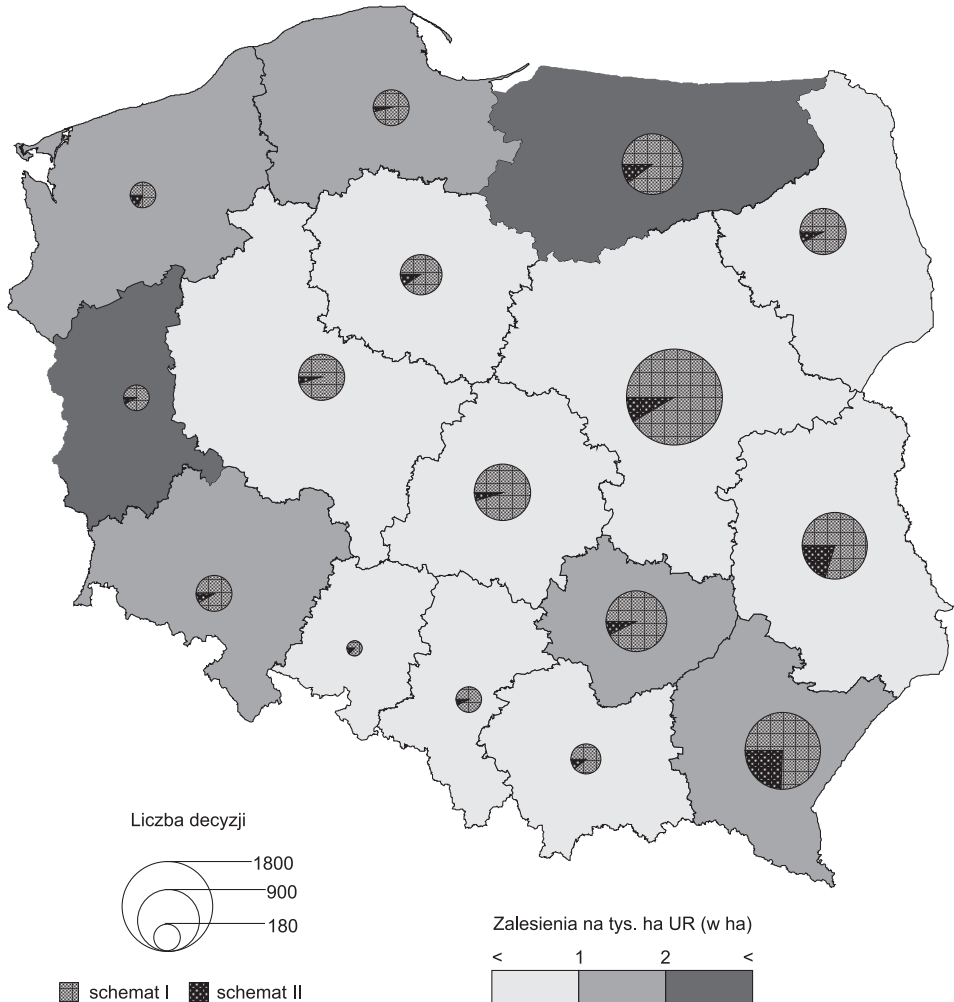
jewództwach (lubelskim, łódzkim, mazowieckim i świętokrzyskim) wydano więcej decyzji niż w poprzednim okresie finansowym UE. Porównanie liczby pozytywnych decyzji w ramach PROW 2004–2006 i PROW 2007–2013 po raz kolejny pokazuje dysproporcje między Polską centralną i wschodnią a zachodnią i południową (por. ryc. 1, 4).

Aktywność gospodarstw rolnych mierzona liczbą decyzji przyznających płatność na zalesienie w ogólnej liczbie producentów rolnych ARiMR w latach 2007–2011, podobnie jak w okresie 2004–2006, była najniższa w województwach Polski południowej – małopolskim (0,11%), śląskim (0,13%) i opolskim (0,23%), natomiast najwyższą aktywnością, wynoszącą 1,5%, cechowało się województwo warmińsko-mazurskie. Analizowany wskaźnik na poziomie kraju wynosił 0,47% (ryc. 2).

Wydane decyzje stanowiły 63% wniosków złożonych. Odsetek ten, będący odzwierciedleniem umiejętności w pokonywaniu procedur związanych z pozyskiwaniem wsparcia unijnego oraz poprawności złożonych wniosków, charakteryzuje się

niewielkim zróżnicowaniem przestrzennym. Najmniej pozytywnych decyzji w stosunku do liczby złożonych wniosków wydano w województwach opolskim (44%), śląskim (52%), zachodniopomorskim (55%) i lubuskim (57%), zaś w województwie podkarpackim odsetek ten był najwyższy i wynosił 70%.

Mimo że w latach 2007–2013 rolnicy mogli ubiegać się o wsparcie zalesień na gruntach niewykorzystywanych do produkcji rolnej, w tym pokrytych samosiewem, w strukturze złożonych wniosków dominowały te, które dotyczyły zalesień gruntów rolnych. W ramach schematu I wydano 7921 decyzji, które stanowiły 89% ich ogólnej liczby. W czterech województwach ich odsetek był niższy od średniej krajowej. Były to podkarpackie (76%), lubelskie (80%), zachodniopomorskie



Ryc. 4. Liczba wydanych decyzji i powierzchnia zalesień gruntów prywatnych PROW 2007–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

(82%) i opolskie (88%). Natomiast w województwach pomorskim i wielkopolskim udział decyzji dotyczących płatności w ramach schematu I był najwyższy i wynosił 96%.

Do 31 grudnia 2011 r. w ramach PROW 2007–2013 wydatkowano na zalesienia gruntów prywatnych 256,3 mln zł³. Pod względem płatności zaabsorbowanych przez poszczególne województwa 1/5 ogólnej kwoty wypłaconej rolnikom z tytułu zalesień (51,3 mln zł) trafiła do województwa mazowieckiego, a 1/6 (41,4 mln zł) pozyskali beneficjenci z województwa warmińsko-mazurskiego. Najmniejszą skutecznością wykazali się rolnicy z województw opolskiego, małopolskiego i śląskiego, którzy pozyskali łącznie 11,1 tys. zł, co stanowi tylko 4,3% ogólnej kwoty wypłaconego wsparcia finansowego.

Kwota pomocy finansowej w przeliczeniu na 1 decyzję wynosiła średnio 28,6 tys. zł. Dopływ środków PROW do poszczególnych województw był silnie zróżnicowany – od 15,7 tys. zł/1 decyzję w województwie podkarpackim do 68 tys. zł w województwie zachodniopomorskim. W rozkładzie przestrzennym województwa o najniższych wartościach analizowanego wskaźnika (poniżej 20 tys. zł) tworzą skupienie w południowo-wschodniej (małopolskie, świętokrzyskie, lubelskie, podkarpackie) oraz środkowej (łódzkie) części kraju. Natomiast na północy i zachodzie zlokalizowane są województwa z najwyższą (powyżej 40 tys. zł/1 decyzję) kwotą dotacji.

W okresie 2007–2010 beneficjenci programu zalesili łącznie 16 313,4 ha gruntów prywatnych, w tym 14 904,4 ha (91,4%) gruntów rolnych oraz 1409 ha gruntów innych niż rolne. Najwięcej terenów leśnych przybyło w województwie warmińsko-mazurskim – 3663,4 ha, tj. 22,5% ogólnego areалу zalesionego w badanym okresie. Na drugim miejscu pod względem intensywności zmian znajduje się województwo mazowieckie z 1763 ha nowych upraw leśnych (10,8%). Natomiast najmniej gruntów rolnych i gruntów nieużytkowanych rolniczo przeznaczono pod zalesienia w województwie małopolskim – 120,6 ha (1,6%) i przede wszystkim w województwie śląskim – 106,2 ha (0,6%). Czynniki nie sprzyjające zalesieniom w tych regionach kraju wymieniano już wcześniej. Warto jednak dodać, że znaczną przeszkodę w zwiększeniu rozmiaru zalesień, zwłaszcza w niektórych partiach Beskidów, stanowi struktura własności gruntów i liczne działki rekreacyjne mieszkańców dużych aglomeracji (Szabla 2002).

Zalesienia gruntów rolnych przeważały, a nawet dominowały we wszystkich województwach, choć ich udział był zróżnicowany. Tylko w trzech z nich (małopolskim, lubelskim i podkarpackim) nie przekraczał on 90%. Są to województwa, na których terenie odsetek powierzchni zalesień wykonanych na gruntach nieużytkowanych rolniczo był znaczący i wynosił odpowiednio 15%, 18% i 29%.

Powierzchnia zalesionych gruntów przypadająca na jedną wydaną decyzję wynosiła 1,9 ha. Wielkość analizowanego wskaźnika jest silnie zróżnicowana przestrzennie. Najwyższe wartości odnotowano w Polsce północnej i zachodniej (zachodniopomorskie – 6,8 ha, warmińsko-mazurskie – 5,3 ha, lubuskie – 4,9 ha, pomorskie – 3,9 ha). Z kolei najniższe, nie przekraczające 1 ha, są charakterystycz-

³ Do 29 lutego 2012 r. kwota zrealizowanych płatności wzrosła do 265,4 mln zł.

ne dla województw małopolskiego – 0,5 ha i śląskiego – 0,8 ha. Należy zauważyć, że rozkłady przestrzenne przeciętnej kwoty płatności i średniej powierzchni zalesień przeliczonych na jedną wydaną decyzję są niemal zbieżne.

W ramach PROW 2007–2013 zalesienie 1 ha gruntów prywatnych zostało dofinansowane kwotą 10 079 zł⁴. Choć kwota ta jest znacznie zróżnicowana – od 5,5 tys. zł w województwie lubuskim do 26,8 tys. zł w województwie śląskim – to w rozkładzie przestrzennym obserwuje się tendencje do jej koncentracji. Województwa z najniższym wsparciem finansowym na 1 ha zalesiony (poniżej 9 tys. zł) występują w północno-zachodniej (lubuskie, zachodniopomorskie), północno-wschodniej (warmińsko-mazurskie, podlaskie) i południowo-wschodniej (podkarpackie) części kraju. Natomiast województwa, w których dofinansowanie przekroczyło 20 tys. zł, tworzą skupienie w jego części południowej (małopolskie, śląskie).

5. Zalesienia w ramach PROW a stopień lesistości regionu

Interesująco przedstawia się porównanie liczby wydanych decyzji oraz wielkości zalesionego areалу w stosunku do udziału powierzchni lasów w ogólnej powierzchni województwa. Badania wykazały, że w przypadku PROW 2004–2006 wraz ze spadkiem stopnia lesistości następuje wzrost liczby zrealizowanych wniosków o pomoc finansową na zalesienia gruntów rolnych i wzrost zalesionego areálu (tab. 2). Zależności tej nie stwierdza się jednak w odniesieniu do PROW 2007–2013. W tym przypadku obserwuje się silną koncentrację przestrzenną wydanych decyzji. Świadczy o tym fakt, że ponad 2/5 (44%) z nich przypada na województwa o wskaźniku lesistości 25–30%. Natomiast porównanie wskaźnika lesistości i rozmiaru zalesień nie prowadzi do jednoznacznych rozstrzygnięć. Na brak istotnych zależności wskazuje również przeprowadzona analiza korelacyjna. Zatem nie zawsze można mówić o racjonalnym lokalizowaniu zalesień w rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

Tabela 2. Struktura wydanych decyzji wg liczby i powierzchni w stosunku do lesistości

Lesistość (%)	<25	25–30	30–35	35–40	>40
PROW 2004–2006					
Wydane decyzje (%)	34,9	20,8	20,6	21,3	2,5
Powierzchnia zalesień (%)	33,4	17,2	26,8	18,3	4,2
PROW 2007–2013					
Wydane decyzje (%)	20,0	43,8	11,0	23,1	1,9
Powierzchnia zalesień (%)	28,0	18,1	28,5	20,9	4,6

Źródło: opracowanie własne.

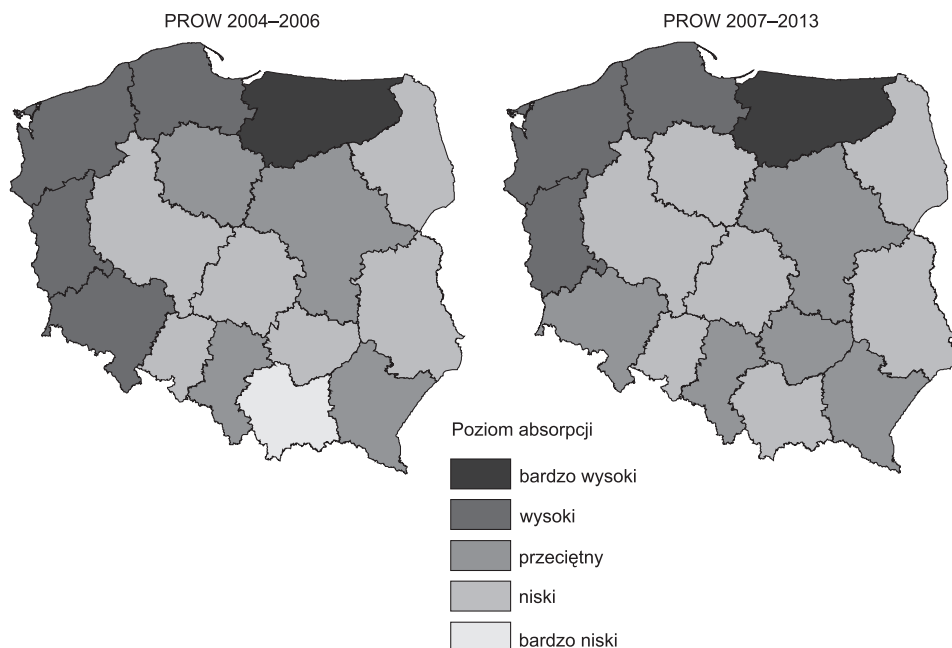
⁴ Wskaźnik ten dotyczy lat 2007–2010.

6. Ocena poziomu absorpcji środków WPR

W celu określenia regionalnego zróżnicowania poziomu absorpcji środków Wspólnej Polityki Rolnej posłużono się 6 cechami diagnostycznymi, tj.: liczbą decyzji przyznających płatność na zalesienie w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych, kwotą dotacji w złotych w przeliczeniu na jedną decyzję, kwotą dotacji w złotych w odniesieniu do 1 ha zalesionego gruntu rolnego, kwotą dotacji w złotych w przeliczeniu do 1 ha UR, powierzchnią zalesień w przeliczeniu na 1 tys. ha UR oraz powierzchnią zalesień w przeliczeniu na 1 wydaną decyzję. Mierniki te przedstawiono sumarycznie – w formie średniej wartości znormalizowanej, jako wskaźnik syntetyczny J. Perkala. Tak obliczony wskaźnik przyjęto jako wyznacznik poziomu absorpcji funduszy Wspólnej Polityki Rolnej, który w układzie delimitacji regionalnej umożliwił wydzielenie pięciu poziomów absorpcji:

- bardzo niski (poniżej $-1,0$),
- niski (od $-1,0$ do $-0,3$),
- przeciętny (od $-0,3$ do $+0,3$),
- wysoki (od $+0,3$ do $+1,0$),
- bardzo wysoki (powyżej $+1,0$).

Uzyskane wartości wskaźnika syntetycznego J. Perkala wskazują, że poziom absorpcji środków WPR przeznaczonych na realizację zalesień gruntów prywatnych w gospodarstwach rolnych w przypadku PROW 2004–2006 wahał się od $-1,06$ w województwie małopolskim do $+2,02$ w województwie warmińsko-mazurskim.



Ryc. 5. Poziom absorpcji środków PROW

Źródło: opracowanie własne.

Natomiast w przypadku PROW 2007–2013 mieścił się w granicach od –0,65 w województwie małopolskim do +1,81 w województwie warmińsko-mazurskim. Wskaźnik ten cechował się silnym zróżnicowaniem przestrzennym (ryc. 5).

Pomoc finansowa PROW była najwyższa na terenach Polski północnej i zachodniej, wyróżniającej się m.in. niskimi udziałami rodzinnych gospodarstw rolnych, dużym bogactwem zasobów przyrodniczych i występowaniem terenów zagrożonych erozją wodną. Z kolei oprócz regionów charakteryzujących się wysokim, historycznie ukształtowanym poziomem rolnictwa (wielkopolskie, kujawsko-pomorskie) relatywnie niski poziom absorpcji zaznaczył się na obszarze wschodniej (łódzkie i podlaskie) i południowej części kraju, tj. w województwach małopolskim, opolskim, świętokrzyskim. Na tych terenach proces zalesień gruntów prywatnych ogranicza struktura obszarowa gospodarstw i brak stabilizacji stosunków własnościowych.

7. Podsumowanie

Zalesienia gruntów rolnych są ważne zarówno z punktu widzenia kształtowania ekosystemu, jak i polskiego rolnictwa, charakteryzującego się nadmiernym użytkowaniem gruntów o małej przydatności rolniczej. Obawy o sprawną realizację zalesień w ramach PROW 2004–2006 oraz PROW 2007–2013, z uwagi na częsty brak aktualnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminach, uwzględniających wymogi krajowego i wojewódzkich programów lesistości, pod kątem przeznaczania gruntów do zalesień, okazały się bezpodstawne. W sytuacji gdy gmina nie miała aktualnego planu, rolnik mógł dostarczyć zaświadczenie, że przeznaczenie działek rolnych do zalesienia nie jest sprzeczne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Bariere stanowiło często negatywne nastawienie rolników do uciążliwości związanych z kompletowaniem niezbędnej dokumentacji czy (nieuzasadniona) obawa przed utratą zalesionego gruntu po zakończeniu programu. Był to skutek niedoinformowania rolników, ponieważ uruchomienie działania w ramach PROW 2004–2006 nie zostało poprzedzone wdrożeniem doradztwa i szkoleń.

Badania wykazały, że gospodarstwa rolne w niewielkim stopniu wykorzystały możliwość zalesienia gruntów mało przydatnych w produkcji rolnej. Jedynie 0,47% ogólnej liczby producentów rolnych w kraju uczestniczyło w dostępnych programach zalesień zarówno w ramach PROW 2004–2006, jak i PROW 2007–2013.

Wsparcie finansowe zalesień gruntów rolnych i gruntów niewykorzystywanych w produkcji rolnej ma jednolite zasady w całym kraju, jednak wdrażanie programu w gospodarstwach rolnych jest silnie zróżnicowane terytorialnie. Wysoką liczbę złożonych wniosków odnotowano w różnych województwach – o odmiennych uwarunkowaniach historycznych, społeczno-ekonomicznych i przyrodniczych. Ponadto relacja liczby decyzji przyznających płatność na zalesienie najbardziej aktywnego województwa do najmniej kształtująca się na poziomie 10,8:1 w ramach PROW 2004–2006 zwiększyła się do 12,9:1 w ramach PROW 2007–2013. Wska-

zuje to na potrzebę prowadzenia dalszych studiów, ukierunkowanych na identyfikację czynników determinujących proces absorpcji funduszy Wspólnej Polityki Rolnej przeznaczonych na zalesienia gruntów prywatnych.

Dużą rolę w pozyskiwaniu funduszy Wspólnej Polityki Rolnej należy przypisać czynnikowi ludzkiemu. Istotne znaczenie ma zatem stymulowanie zainteresowania zalesieniami nie tylko środkami prawnymi czy finansowymi, ale równocześnie rzetelną informacją.

Literatura

- Kołodziejczak A. 2010. Model rolnictwa wielofunkcyjnego w Polsce – aspekty teoretyczne i aplikacyjne. [W:] E. Kacprzak, A. Kołodziejczak (red.), Rola środków Unii Europejskiej w rozwoju obszarów wiejskich. *Studia Obszarów Wiejskich*, 24: 69–88.
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004. MRiRW, Warszawa.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 2007. MRiRW, Warszawa.
- Podstawka M., Konieczny A. 2002. Zagospodarowanie gruntów rolniczych nieużytkowanych rolniczo przez zalesianie. [W:] M. Podstawka (red.), Zagospodarowanie gruntów rolnych nieużytkowanych rolniczo. Wydawnictwo SGGW, Warszawa, s. 115–156.
- Polna M. 2003. Zmiany w zalesianiu prywatnych gruntów rolnych w Polsce. [W:] B. Górz, C. Guzik (red.), Współczesne przeobrażenia i przyszłość wsi polskiej. Wyd. P.W. Stabil s.c., Kraków, s. 163–175.
- Polna M. 2006. Zalesienia gruntów rolnych i nieużytków w Polsce – dynamika i znaczenie środowiskowe. [W:] *Rozwój regionalny i wielofunkcyjny obszarów wiejskich. Acta Agraria et silvestria*, XLVI/1: 195–204.
- Rudnicki R. 2007. Przyrodnicze uwarunkowania zróżnicowania przestrzennego procesu absorpcji funduszy Unii Europejskiej w rolnictwie polskim. [W:] S. Grykień, W. Hasiński (red.), Przyrodnicze uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich. *Studia Obszarów Wiejskich*, 12: 113–128.
- Szabla K. 2002. Zadania leśnictwa w ekorozwoju na przykładzie województwa śląskiego. [W:] A. Grzywacz (red.), Rola leśnictwa w ekorozwoju regionalnym. *Polskie Towarzystwo Leśne, Orzechowo*, s. 77–89.

Support of the afforestation of private land with Common Agricultural Policy funds in Poland

Abstract: This article presents a spatial analysis and assessment of the level of absorption of Common Agricultural Policy funds earmarked for the afforestation of private land in Poland. The measures studied included “Afforestation of agricultural land” implemented under the Rural Development Plan in the years 2004–2006 as well as “Afforestation of agricultural land and afforestation of land other than agricultural” under the Rural Development Programme in the years 2007–2013. The analysis was carried out by voivodeship using data for the period 2004–2011.

Key words: afforestation, agricultural land, Common Agricultural Policy, Rural Development Programme