

UWARUNKOWANIA FORMALNO-FINANSOWE EDUKACJI LEŚNEJ LEGAL AND FINANCIAL CONDITIONS IN FOREST EDUCATION

PRZYCZYNY MOŻLIWYCH OGRANICZEŃ W UDOSTĘPNIANIU LASU SPOŁECZEŃSTWOM, WYNIKAJĄCYCH Z REGULACJI UNIJNYCH

Piotr Paschalis-Jakubowicz

Streszczenie. Przyjęcie zobowiązań sformułowanych w regulacjach unijnych dotyczących kierunków rozwoju leśnictwa, wprowadza dodatkowe możliwości w korzystaniu z przestrzeni leśnej, co pociąga za sobą wprowadzanie ograniczeń zarówno w prowadzeniu gospodarki leśnej, jak i w udostępnianiu lasów społeczeństwu.

Słowa kluczowe: udostępnianie lasu, regulacje unijne

CAUSES OF POSSIBLE LIMITATIONS IN FOREST ACCESSIBILITY TO THE SOCIETIES RESULTING FROM EU REGULATIONS

Abstract. Acceptance of the commitments formulated in the EU regulations concerning the directions of forestry development introduces some restrictions on the use of the forest area, which results in placing restrictions on the conduct of both, the forestry and accessibility of public forests to the society.

Keywords: forest accessibility, EU regulations

Wymagana konkurencyjność sektora leśnego jest jedną z podstawowych korzyści, jakie leśnictwo przynosi społeczeństwu. Silny i dynamiczny sektor leśny wymaga za-

równowagi prowadzenia badań i rozwoju technologicznego, różnicowania, wprowadzania innowacji oraz inwestowania w jakość pracy i kapitał ludzki, jak i odpowiedniego sterowania w zakresie korzystania z funkcji użytkowych lasu. Może to powodować i często powoduje, konkurencję pomiędzy stopniami natężenia pełnienia przez las określonej funkcji, w szczególności związanych z ochroną różnorodności biologicznej, rekreacją i innymi potrzebami społecznymi. Powiązanie pełnienia przez lasy funkcji socjalnych z przemyślanym inżynierskim zagospodarowaniem lasu jest zarówno koniecznością, jak i wyzwaniem dla prowadzenia zrównoważonej gospodarki leśnej. Rozwój infrastruktury leśnej, przede wszystkim, rozwiązań komunikacyjnych, w tym udostępniania lasów, a także budownictwa urządzeń służących rekreacji, wymaga przyjęcia całościowej koncepcji realizacji tych zamierzeń. Należy podkreślić, że, o ile mamy do czynienia z wydłużającą się listą tych ograniczeń, najczęściej motywowanymi względami środowiskowymi, to brak jest analiz skutków wprowadzanych ograniczeń.

I. Wstęp

W pierwszej połowie 2006 r. została przedstawiona Parlamentowi Europejskiemu ostateczna wersja Nowej Strategii Leśnej Unii Europejskiej, która wyznaczy co najmniej na 4 lata, główne kierunki rozwoju leśnictwa, w znacznym zakresie – drzewnictwa oraz w dużej części – ochrony środowiska. W zakresie leśnictwa, Nowa Strategia Leśna Unii Europejskiej, będzie pokrywała wszystkie kierunki rozwoju leśnictwa, łącznie z rozwojem terenów wiejskich, strukturą zatrudnienia w leśnictwie i przemyśle drzewnym, rynkiem surowców pochodzących z zasobów leśnych oraz zmianami w udostępnianiu i zarządzaniu lasami o różnej strukturze własnościowej.

II. Metodyka badań

W ramach wykonywanego tematu badawczego „Uwarunkowania strategii i działalności Lasów Państwowych, wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej”, zakończonego w 2008 r. dokonano zbioru wszystkich aktów prawnych UE (na różnych poziomach ich obowiązywania oraz stosowania), (Paschalis J.P., et al. 2001a, Paschalis J.P., 2008).

W niniejszym szkicu odniesiono się do przedstawienia przyczyn możliwych ograniczeń w udostępnianiu lasu społeczeństwu, wynikających z regulacji unijnych.

III. Wyniki i analiza wyników badań

Unia Europejska nie posiada jednolitej polityki leśnej, jedynie w ramach innych polityk może wpłynąć na lasy i leśnictwo poprzez zapisy w polityce rolnej, polityce ochrony środowiska, polityce regionalnej, polityce przedsiębiorstw, polityce energetycznej, polityce handlowej i innych. To oddziaływanie dotyczy głównych obszarów zainteresowań sektora leśnego, m.in.: rozwoju obszarów wiejskich, ochrony lasów przed pożarami i zanieczyszczeniami powietrza, ochrony różnorodności biologicznej, ochrony przyrody, przeciwdziałaniu zmianom klimatu, handlu produktami leśnymi, poprawy gospodarki leśnej, współpracy na rzecz rozwoju oraz badań naukowych w dziedzinie leśnictwa. Zarządzanie tymi obszarami pozostaje w kompetencji każdego państwa członkowskiego i polityka z nimi związana realizowana jest na poziomie krajowym lub regionalnym, z uwzględnieniem odmiennych warunków społecznych i ekonomicznych prowadzenia gospodarki leśnej. Wspólnota Europejska wyznacza jednak pewnego rodzaju ramy dla wspólnych działań związanych z leśnictwem i decyduje o kwestiach, które ze względu na swój charakter mogą być najefektywniej rozwiązane na szczeblu wspólnotowym, np. przez koordynację międzynarodowych zobowiązań leśnictwa, koordynację działań w ramach różnych polityk mających wpływ na sektor leśny oraz współpracę na rzecz rozwoju.

Priorytety głównych instytucji Unii Europejskiej w zakresie rozwoju obszarów wiejskich koncentrują się na poprawie konkurencyjności sektora leśnego, tworzenia nowych miejsc pracy, promowaniu nowych rynków zbytu, wprowadzeniu do obrotu nowych produktów leśnych, zakładaniu stowarzyszeń leśnych, kształceniu, szkoleniach i innych. W odniesieniu do przedsięwzięć mających na celu zwiększenie poziomu realizacji różnorodnych funkcji lasu przewiduje się – w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich – stosowanie instrumentów zapobiegawczych oraz dofinansowywanie działań wspierających tworzenie systemów rolno-leśnych w ramach programu Natura 2000, a także przywracających potencjał produkcji leśnej, zniszczonej przez klęski żywiołowe i pożary.

Priorytetem unijnej polityki ochrony środowiska, a zatem i dla leśnictwa, coraz ważniejsze stają się problemy związane ze zmianami klimatycznymi oraz ochrony i wzbogacania różnorodności biologicznej poprzez ochronę istniejących oraz przywracanie utraconych siedlisk i naturalnych ekosystemów. Ważnym odniesieniem będzie dyrektywa dotycząca ochrony gleb, która ma duże znaczenie dla prowadzenia gospodarki leśnej, szczególnie w zakresie udostępniania lasu.

Oznacza to wprowadzenie pewnych zmian w funkcjonowaniu gospodarstwa leśnego, a precyzując – wprowadzenia pewnych ograniczeń związanych z użytkowaniem niektórych funkcji pełnionych przez lasy.

Podkreśla się przy tym, że lasy mogą realizować wszystkie swoje funkcje i zadania społeczne jedynie wówczas, gdy do ich pielęgnacji i gospodarowania nimi będzie zatrudnionych wystarczająco dużo osób (robotników leśnych, operatorów maszyn, urzędników administracji leśnej i leśników). Pracownicy ci powinni posiadać podstawowe kwalifikacje specjalistyczne oraz podlegać ustawicznemu doskonaleniu zawodowemu. Oczywiście dotyczy to również współpracujących z nimi właścicieli lasów. Jednocześnie, Unia Europejska dążąc do poprawy konkurencyjności i innowacyjności uważa, że sektor leśno-drzewny powinien odegrać większą rolę, czemu powinno towarzyszyć szersze wykorzystanie drewna, a w ramach polityki energetycznej, powinno to spowodować zwiększenie udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, co w konsekwencji spowoduje zwiększenie wykorzystania biomasy leśnej. Przewiduje się także dalsze wspieranie rozwoju platformy technologicznej sektora leśno-drzewnego, skupiającej instytucje naukowe i produkcyjne z zakresu leśnictwa i przemysłów przerobu drewna.

Poprawa długotrwałej konkurencyjności leśnictwa oraz utrzymywanie zrównoważonej gospodarki leśnej wymagać będzie jednak zwiększenia nakładu środków oraz wprowadzenia bardziej skomplikowanych niż dotychczas mechanizmów oddziaływań. Podejście przekrojowe Strategii Leśnej Unii Europejskiej (1998) oraz wszystkich Programów Działań, w tym Forestry Focus i LIFE+ opierają się jednocześnie na politykach leśnych i na wspólnotowych politykach zrównoważonego rozwoju i rozwoju obszarów wiejskich. W strategii, uwzględnia się zaangażowanie UE i jej Państw Członkowskich w międzynarodowe procesy, w szczególności Konferencję ONZ na temat Środowiska i Rozwoju (UNCED) w 1992 r. i wszystkie kolejne konferencje oraz Ministerialną Konferencję na temat Ochrony Lasów w Europie (MCPFE) (Strasburg 1990, Helsinki 1993, Lizbona 1998 i Wiedeń 2003, Warszawa 2007), a także zapisy w innych Konwencjach odnoszących się do spraw środowiskowych (Zając S. et.al 2007).

Bezpośrednimi odniesieniami do problemów zawartych w tytule niniejszego szkicu, jest zróżnicowanie rozwiązań stosowanych w krajach Unii Europejskiej, wynikających z uwarunkowań naturalnych, jak i wprowadzanych mechanizmów zmieniających sposoby prowadzenia gospodarki leśnej.

Każde z poniższych odniesień, ma istotny wpływ na kształtowanie się relacji las-społeczeństwo-las i potencjalnych możliwości otrzymywania przez społeczeństwo określonych korzyści.

1. Sektor leśny Unii Europejskiej

Sektor leśny UE charakteryzuje się dużą różnorodnością pod względem typów lasu, powierzchni zalesionej i struktury własności oraz warunków społeczno-ekonomicznych. Łącznie, lasy i inne grunty leśne zajmują około 170 mln ha, co stanowi 35%

obszaru UE. Powierzchnia lasów stale się powiększa w efekcie programów zalesiania oraz dzięki naturalnej sukcesji roślinności.

Rozszerzenie UE do 27 Państw Członkowskich w 2007 r., powiększyło obszar lasów o dodatkowe 10,5 mln ha. W wielu nowych Państwach Członkowskich przywrócono prawa własności i/lub sprywatyzowano grunty leśne oraz inne aktywa związane z lasami, w tym również niektóre formy działalności w zakresie gospodarki leśnej poprzednio prowadzone przez państwo (COM (2005) 84).

Działania Wspólnoty podejmowane w celu wspierania zrównoważonej gospodarki leśnej obejmują kilka głównych dziedzin: rozwój obszarów wiejskich, ochronę i monitorowanie lasów, różnorodność biologiczną, zmiany klimatu, produkty leśne, certyfikację lasów, badania naukowe, informację i komunikację dotyczącą lasów, leśny materiał reprodukcyjny i zdrowie roślin. Wkład, które polskie lasy i leśnictwo wnoszą do europejskiego leśnictwa powinien być w sposób obiektywnie i rzeczowo podkreślony (Paschalis. 2004). Dotyczy on przede wszystkim zasad współdziałania w funkcjonowaniu nowoczesnego społeczeństwa, w zgodzie z zachowaniem i rozwojem zasobów przyrodniczych.

Polityka UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich opiera się na zintegrowanym podejściu terytorialnym, którego podstawą jest uznawanie współzależności polityk sektorowych i horyzontalnych, akceptowanie regionalnych i lokalnych odrębności i priorytetów oraz nacisk na czynne zaangażowanie i udział lokalnych społeczności.

Ważnym dokonaniem UE jest wdrożenie sieci Natura 2000. Ekologicznie reprezentatywna sieć ochrony lasów, stworzona w ramach programu Natura 2000 i równoczesne wspieranie zwiększenia różnorodności biologicznej w lasach zagospodarowanych, są prawdopodobnie nie tylko najlepszym sposobem osiągnięcia celów w zakresie różnorodności biologicznej, ale również promują model zrównoważonego leśnictwa.

2. Założone cele do osiągnięcia w Planie Działań (2007–2011)

Wymagana konkurencyjność sektora leśnego jest jedną z podstawowych korzyści, jakie leśnictwo przynosi społeczeństwu. Silny i dynamiczny sektor leśny wymaga zarówno prowadzenia badań i rozwoju technologicznego, różnicowania, wprowadzania innowacji oraz inwestowania w jakość pracy i kapitał ludzki, jak i odpowiedniego sterowania w zakresie korzystania z funkcji użytkowych lasu. Może to powodować i często powoduje, konkurencję pomiędzy stopniami natężenia pełnienia przez las określonej funkcji, w szczególności związanych z ochroną różnorodności biologicznej, rekreacją i innymi potrzebami społecznymi. Wsparcie dla leśnictwa nie powinno zakłócać konkurencji oraz powinno zachowywać neutralność rynkową (Rozporządzenie Rady nr 1257/1999).

Zwrócić należy uwagę na konfliktowość stosowanych rozwiązań, które pozostają w ścisłym związku z warunkami w jakich znajduje się struktura własnościowa lasów. Rozdrobnienie prywatnych gospodarstw leśnych może doprowadzić do wystąpienia dodatkowych trudności oraz spowodować wzrost kosztów gospodarowania lasami, zmniejszając jednocześnie możliwości wykorzystania drewna i utrudniając dyspozycyjność służb leśnych. Poważnym problemem jest także potrzeba zagwarantowania właścicielowi lasu dobrze wyszkolonych i zdolnych do przystosowania się pracowników leśnych, co związane jest z prowadzeniem permanentnych szkoleń zawodowych i kształcenie zarówno właścicieli lasów jak i pracowników leśnych. Konieczne jest także wspieranie rozwoju usług doradczych dla właścicieli lasów i ich stowarzyszeń (COM (2006) 302).

Pożary lasów, czynniki biotyczne i zanieczyszczenie powietrza wywierają znaczny wpływ na stan ekologiczny i zdolności produkcyjne lasów w UE, również ograniczając możliwości w korzystaniu przez społeczeństwo z innych funkcji lasu. Handel światowy, zmiany klimatyczne i wzrastająca presja ruchu turystycznego podniosły zarówno liczbę potencjalnych nosicieli pośrednich organizmów szkodliwych i gatunków inwazyjnych dla lasu, jak i wyłączyły określone powierzchnie z prowadzenia gospodarki leśnej.

Zagrożenia wynikające z niekontrolowanego ruchu turystycznego doprowadziły do rozszerzenia stosowanych dotychczas metod monitorowania stanu lasów, obejmując:

- monitorowanie (jako projektu pilotażowego) różnorodności biologicznej w lasach w ramach prac prowadzonych nad wskaźnikami dotyczącymi różnorodności biologicznej w UE oraz określeniem stopnia zagrożenia z tytułu pełnienia funkcji społecznych (SEBI 2010),
- rozważenie monitorowania rozdrobnienia lasów oraz wpływu powiększania się terenów leśnych na różnorodność biologiczną,
- ocenę istniejących informacji i prac naukowych na temat pożądanej wielkości obszaru zajmowanego przez lasy naturalne i sposobów ich ochrony, biorąc pod uwagę różny stopień ich udostępnienia.

3. Przyczynianie się do poprawy jakości życia poprzez zachowanie i poprawę społecznego i kulturowego wymiaru lasów

Jest to jeden z najważniejszych i niewrażliwych punktów w strategii poprawnego komunikowania się ze społeczeństwem. Umiejętność dokumentowania i przekazywania wszechstronnych korzyści uzyskiwanych z lasu, umożliwi akceptację działań w leśnictwie. Jednocześnie daje gwarancję rozumienia przez społeczeństwo powiązań: dobry las, to dobre leśnictwo, to dobry przemysł drzewny, to wysoka jakość życia, to dostarczenie surowców, półproduktów i produktów, to niezastępowalny element naszego rozwoju.

Oznacza to jednocześnie zaakceptowanie przez społeczeństwo ograniczeń w korzystaniu z niektórych funkcji lasu, jakie nakłada prowadzenie gospodarki leśnej. Uzyskanie tej akceptacji jest tylko i wyłącznie możliwe poprzez szerokie włączenie zarządzającego lub właściciela lasu do tworzenia i uczestnictwa w programach edukacyjnych, kreujących warunki do zrozumienia społecznego, kulturowego i produkcyjnego wymiaru lasów. Konieczne jest również powiązanie przekazu do społeczeństwa z działaniami praktycznymi, mającymi swoje odbicie w inwestycjach z zakresu inżynierskiego zagospodarowania lasu i doskonaleniu zrównoważonej gospodarki leśnej elementami programów leśnych uwzględniających wymianę wiedzy na temat zagrożeń naturalnych oraz zarządzania ryzykiem w leśnictwie.

Ważnym odniesieniem jest także sytuacja w jakiej znajdują się lasy na słabych strukturalnie terenach wiejskich. Na obszarach tych leśnictwo zapewnia utrzymanie infrastruktury i zatrudnienie, a także dochody dla właścicieli lasów i społeczności wiejskiej. Bez prowadzenia właściwej gospodarki leśnej, te wartościowe pod względem ekologicznym obszary turystyczne znalazłyby się w oderwaniu od ogólnego rozwoju danego kraju. Prawdopodobne konsekwencje takiej sytuacji obejmowałyby ucieczkę ludności do miast, starzenie się społeczeństwa, zaniedbanie lasów czy degradację infrastruktury.

4. Określenie i wykorzystanie potencjału lasów miejskich i podmiejskich

Dla wielu Europejczyków lasy miejskie są głównym źródłem kontaktu z korzyściami i wartościami płynącymi z przyrody. Działania związane z planowaniem i tworzeniem lasów miejskich i podmiejskich oraz zarządzaniem nimi wiążą się z nowymi wyzwaniem dla podmiotów zarządzających, w szczególności, jeśli chodzi o zaangażowanie i współpracę z lokalnymi społecznościami, które mogą odczuwać skutki działalności prowadzonej w tych lasach lub oczekiwać korzyści z niej płynących.

Na obszarach miejskich i w zespołach aglomeracji, powierzchnia lasów i zasobów drzewnych zmniejsza się we wszystkich państwach członkowskich. Grunty zastępcze na tych samych obszarach naturalnych są niedostępne ze względu na ponadprzeciętne zapotrzebowanie na tereny mieszkalne i przemysłowe oraz stałą rozbudowę infrastruktury.

Rozpatrzyć należy możliwość udostępnienia i przesunięcia pewnej części obciążeń środowiskowych jakie powoduje pełnienie przez lasy funkcji socjalnych, z terenów zwartych kompleksów leśnych na lasy miejskie i podmiejskie. W tym celu należałoby dokonać przeglądu i połączenia metodologii służących ocenie wpływu lasów miejskich i podmiejskich na społeczeństwo i stworzenia specjalnych ram prawnych dla przyszłych inwestycji i metod zarządzania. Powinno się to odbywać z włączeniem lokalnych społeczności strony do procesu planowania i tworzenia lasów miejskich i podmiejskich, zarządzania nimi i korzystania z nich.

IV. Podsumowanie

Atrakcyjność lasu, jako miejsca potencjalnego i realnego dostarczania wszelakich dóbr i pełnionych funkcji, w tym wielu funkcji społecznych, kulturowych i rekreacyjnych jest przez coraz większy procent społeczeństwa rozumiana i wykorzystywana. Jednocześnie, nieumiejętność właściwego korzystania z tych dóbr, brak właściwych regulacji prawnych oraz egzekucji prawa w tym zakresie, stanowią dla lasu coraz większe zagrożenie. Wielkość rozmiaru szkód i zniszczeń spowodowanych niekontrolowanym ruchem rekreacyjnym, turystycznym i rozbudowa infrastruktury, dla dużej powierzchni lasów w Polsce stanowi jeden z poważniejszych problemów w ochronie lasu. Przykładem mogą tu być zagrożenia powodowane, między innymi, przez miłośników fotografii i obserwacji przyrody, sportów ekstremalnych, „szkół przeżycia” lub korzystanie z przestrzeni leśnej dla celów sportowych (psie zaprzęgi, jazda quadami, uniemożliwiające, w wielu przypadkach, naturalny rozwój zwierząt i roślin.

Rozwój infrastruktury leśnej, przede wszystkim rozwiązań komunikacyjnych, w tym udostępniania lasów, a także budownictwa urządzeń służących rekreacji, wymaga przyjęcia całościowej koncepcji realizacji tych zamierzeń.

Mamy tu do czynienia z wieloma stosowanymi rozwiązaniami tego problemu, mieszczącymi się w dwóch głównych strumieniach aktywności. Dotyczy to rozwiązań inżynierskiego zagospodarowania lasu, koncentrujących i kontrolujących ruch turystyczny i rekreacyjny na określonym terenie i w określonym czasie, z równoczesnym ograniczeniem dostępu do innych powierzchni leśnych oraz wprowadzenie zakazów administracyjnych, które umożliwiają w ograniczonym zakresie korzystanie z lasu.

Należy podkreślić, że o ile, mamy do czynienia z wydłużającą się listą tych ograniczeń, najczęściej motywowanymi względami środowiskowymi, to brak jest analiz skutków wprowadzanych ograniczeń.

Literatura

COM (2005) 84 wersja ostateczna.

COM (2006) 302 wersja ostateczna.

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 1513/2002/WE z 27 czerwca 2002 r. dotycząca szóstego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji [działań], przyczyniającego się do utworzenia Europejskiej Przestrzeni Badawczej i [do] innowacji (2002-2006).

Paschalis J.P. 1997. *Poziom i kierunki zużycia drewna w Polsce oraz w krajach Unii Europejskiej. Stan obecny i perspektywy*. W: Sylwan nr 10 s. 5-19.

- Paschalis JP, Dzięciołowski R., Szujecki A., Zajączkowski S. 2001. „*Harmonizacja prawa leśnego. Część I. Porównanie prawa UE i prawa polskiego w zakresie określonych aspektów leśnych*”.
- Paschalis JP, Dzięciołowski R., Szujecki A., Zajączkowski S. 2001. „*Harmonizacja prawa leśnego. Część II. Identyfikacja niezbędnych zmian legislacyjnych i organizacyjnych prawa polskiego w określonych aspektach leśnictwa*”.
- Paschalis JP. 2004. „*Polskie leśnictwo w Unii Europejskiej*”. Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa.
- Paschalis JP. 2008. *Uwarunkowania strategii i działalności Lasów Państwowych, wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej*”. Opracowanie naukowe. Maszynopis i wersja elektroniczna. str.1-162.
- Riff M., Dietzen Ch., Kunast Ch., Day P., Schiansky J. 2009. *Agriculture and Biodiversity*. Country. nr 120. str. 2-3.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/99 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), zmieniającego i uchylającego niektóre rozporządzenia (Dz.U. L 160 z 26.6.1999, str. 80. Rozporządzenie ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. L 277 z 21.10.2005, str. 1).
- „SEBI 2010” („Streamlining European 2010 Biodiversity Indicators” w współpracy z Europejską Agencją Środowiska i Programem Ochrony Środowiska Organizacji Narodów Zjednoczonych).
- Zajac S., Sikora A., Rzewuski W. 2007. „*Regulacje prawne i finansowe oraz działania w zakresie leśnictwa w ramach polityk Unii Europejskiej*”. IBL, Warszawa.

Piotr Paschalis-Jakubowicz
Wydział Leśny SGGW
Piotr.Paschalis@wl.sggw.pl