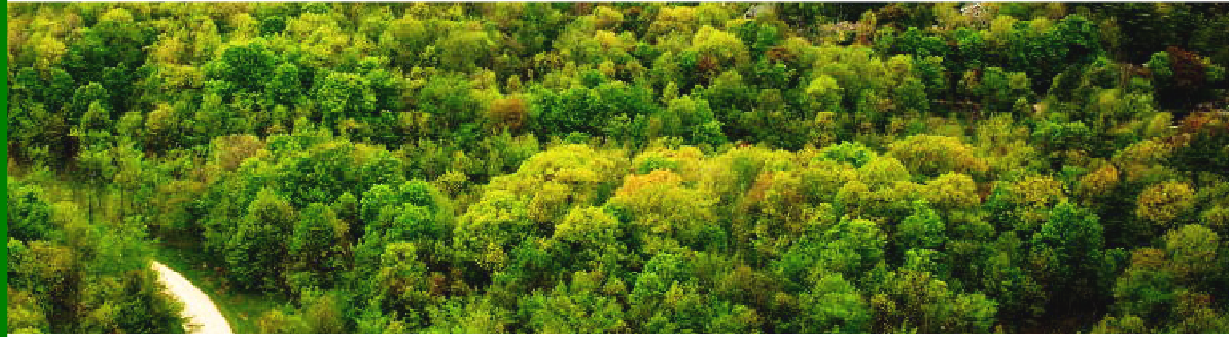




UNIwersytet Warszawski
Wydział Nauk Ekonomicznych



Współzarządzanie
a wybrane aspekty organizacji
i zarządzania lasami w Polsce

POLFOREX



Wsparcie udzielone przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię poprzez dofinansowanie ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach priorytetu „Badania naukowe”

Wydział Nauk Ekonomicznych UW

dr Agnieszka Kopańska

kopanska@wne.uw.edu.pl

Spis treści

Część I. Angażowanie społeczeństwa do zarządzania lasem w opinii i praktyce działania pracowników Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.....	6
Współzarządzanie w opinii nadleśniczych.....	7
Współzarządzanie a instytucja Państwowe Gospodarstwo Leśne LP	10
Część II. Współzarządzanie a wielofunkcyjność lasów	13
Podsumowanie	16
Literatura.....	18

Współzarządzanie a wybrane aspekty organizacji i zarządzania lasami w Polsce

dr Agnieszka Kopańska

We współczesnych teoriach i praktyce rozwoju obszarów wiejskich dominuje podejście rozwoju trwałego/zrównoważonego. Termin – rozwój zrównoważony, definiowany jako „zaspokajanie potrzeb dnia dzisiejszego w sposób, który nie ogranicza przyszłym pokoleniom możliwości zaspokojenia ich potrzeb” (WCED, 1987) pierwotnie przypisany był do problemów środowiska naturalnego. Jednak w kolejnych latach idea zrównoważonego rozwoju zyskała nowe „wymiarzy”. Dziś mówi się o zrównoważonym rozwoju, który realizuje się na płaszczyźnie ekonomicznej, społecznej i przyrodniczej. Tak rozumiany rozwój odnosi się wyraźnie do konkretnej jednostki lokalnej. (Klekotko M; 2008). Ważnym spostrzeżeniem jest, że nie ma jednej ścieżki tego rozwoju. Można wskazywać wprawdzie typy obszarów wiejskich (np. podmiejski, rolniczy, leśny czy turystyczny), gdzie podobieństwo funkcji powoduje, że kierunki rozwoju będą również podobne. Jednak nadal ze względu na specyficzną kombinację czynników wewnętrznych (ekonomicznych, społecznych i przyrodniczych) każdy obszar powinien samodzielnie kształtować strategię swojego rozwoju. Mówi się o rozwoju endogennym, który opierać się ma na działaniach oddolnych. (Podedworna H.; 2008) Stąd punktem wyjścia do kształtowania zrównoważonego rozwoju lokalnego jest decentralizacja- a więc ustanowienie samodzielnych jednostek administracji publicznej (gmin), gdzie wybierane przez mieszkańców władze lokalne są prawnie (i finansowo) odpowiedzialne za lokalne sprawy. Jednak, aby decentralizacja dawała pozytywne efekty potrzebne jest zaangażowanie społeczności lokalnej w zarządzanie tymi sprawami. W szczególności znaczenia nabiera współzarządzanie- rozumiane jako włączenie mieszkańców do podejmowania decyzji ale również działań związanych z rozwojem lokalnym.

Powyżej opisany mechanizm rozwoju lokalnego, dotyczyć powinien zarówno całokształtu spraw lokalnych jak i określonego problemu. Uwzględnienie obszarów leśnych w rozwoju lokalnym jest tego dobrym przykładem. Las, którym zarządzanie wymaga specjalistycznej wiedzy i środków, jest jednocześnie fragmentem przestrzeni konkretnego samorządu. Nie można zatem oderwać go od problemów lokalnego rozwoju. Dlatego też zarówno władze lokalne jak i mieszkańcy powinni mieć wpływ na to co w lesie się dzieje.

Wskazuje się, że współzarządzanie (partnerstwo) w odniesieniu do zasobów naturalnych w najpełniejszy sposób spełnia ideę rozwoju zrównoważonego. (Magnuszewski P.; 2010)

Budowanie partnerstwa w zarządzaniu lasami, nie jest proste. Wspomniana już powyżej specjalistyczna wiedza i znaczne środki jakich wymaga ochrona środowiska leśnego sprawiają, że próby angażowania społeczeństwa wydają się jeszcze bardziej komplikować i tak złożony problem. Niemniej doświadczenia wielu krajów pokazują że jest to możliwe.

Celem analiz prowadzonych w ramach projektu Polforex jest wskazanie problemów i szans dla zastosowania partnerstwa ze społeczeństwem w zrównoważonym zarządzaniu lasem rozumianego jako instrument wspierania rozwoju lokalnego.

Zaangażowanie społeczeństwa w realizację zadań publicznych, w tym współzarządzanie lasem będzie wynikać z kompozycji wielu czynników. Zgodnie z modelem *exit&voice*¹ zaprezentowanym w latach 70tych przez Hirschmana (Hirschman A. ; 1970) i rozwiniętym w kolejnych badaniach, pojawienie się „voice”- a więc „głosu” społeczeństwa jest zależne od (np. Zuideau, Lehtonen; Devereux&Weisbrod 2006):

- istnienia możliwości prawnych i instytucjonalnych takiej aktywności,
- charakterystyki dóbr, w tym stopnia i możliwości ich różnicowania
- Odpowiednio wysokiej wagi usługi/ dobra w życiu mieszkańców
- Zestawu cech socjodemograficznych (np. bardziej zaangażowane będą osoby o wyższym wykształceniu, wyższych dochodach) (Bailey S.; 1999; p. 48) obok tego zaangażowanie w sprawy społeczne jest bezpośrednim rezultatem istnienia kapitału społecznego.

Celem niniejszego raportu jest analiza wybranych aspektów zarządzania i organizacji lasów w Polsce które będą wpływać na współzarządzanie. Analizie poddane zostaną zatem dwa pierwsze punkty z powyższej listy². Rozważania zostały podzielone na dwie części. W pierwszej pokazane zostanie jak współzarządzanie rozumieją i jak oceniają

¹ Model Hirschman'a, uwzględnia również *loyalty*- a więc lojalność, lub zależność od danego producenta, będzie to uwzględnione w dalszej części niniejszej analizy.

² Analiza dwu kolejnych elementów, ważnych dla współzarządzania lasem- a więc sposobów oceny wagi lasu w życiu mieszkańców oraz cech społeczeństwa które sprzyjają współzarządzaniu zaprezentowana jest w Raporcie „Możliwości i kierunki angażowania społeczeństwa do zarządzania lasem- analiza przypadków trzech miejscowości”

pracownicy LP oraz dokonana zostanie analiza możliwości partycypacji z punktu widzenia organizacji instytucji jaką jest Państwowe Gospodarstwo Leśne LP. W drugiej części dokonana zostanie ocena „zróżnicowania lasów” gdzie podstawą będzie rozumienie wielofunkcyjności lasu w opinii pracowników LP. Z problemem tym związane jest zdywersyfikowanie źródeł finansowania lasu, tak aby decentralizacja zarządzania była rzeczywista a nie tylko prawna. Będzie to przedmiotem krótkiej dyskusji w drugiej części opracowania.

Współzarządzanie ma przede wszystkim charakter lokalny. Sprawy jakie są decydowane poprzez ten mechanizm dotyczą konkretnego obszaru. Stąd szczeblem administracji LP który w ten proces powinien być zaangażowany są nadleśnictwa. Realizacji postawionego w naszym badaniu celu służyły przeprowadzone badania ankietowe oraz ustrukturyzowane wywiady z 43 nadleśniczymi oraz analizy materiałów informacyjnych dostępnych na stronach nadleśnictw oraz regionalnych dyrekcji LP. Dodatkowo zebrano opinie przedstawicieli gmin o ich współpracy z LP (ankiety rozesłane do gmin z obszaru analizowanych nadleśnictw oraz materiały dotyczące partnerstw budowanych w ramach programu Leader).

Część I. Angażowanie społeczeństwa do zarządzania lasem w opinii i praktyce działania pracowników Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

Udział społeczeństwa w zarządzaniu sprawami publicznymi zapewniają przepisy polskiego prawa. W preambule Konstytucji zapisano, że to podstawowe prawo oparte jest „na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. W odniesieniu do spraw związanych z środowiskiem warto przede wszystkim wspomnieć o ratyfikowanej przez Polskę w 2001 r. Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. Ust. Nr 78; poz 706; 2003 r.) Przeniesienie zobowiązań wynikających z tej Konwencji do polskich przepisów nastąpiło wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach

oddziaływania na środowisko. Obecnie obowiązujący akt prawny dotyczący tego problemu to ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko . W ustawie tej obok obowiązkowych konsultacji i jawności informacji dotyczących środowiska w art. 36 wskazuje się, że „Organ właściwy do wydania decyzji może przeprowadzić rozprawę administracyjną otwartą dla społeczeństwa”. Nawiązuje do tego zarządzenie nr 12 Dyrektora Generalnego LP z 9 lutego 2009 r. wprowadzającego wytyczne ws konsultacji społecznych (...) gdzie formę otwartej debaty przyjmować ma Komisja Projektu Planu- podsumowująca prace nad przygotowaniem Planu Urządzenia Lasu. Te zapisy są niezwykle ważne, jednak proces partycypacji to przede wszystkim zagadnienie prawno-organizacyjne. Podstawowym problemem w rozwoju partycypacyjnego zarządzania jaki dostrzegany jest niemal wszędzie na świecie jest „przepaść między politycznymi deklaracjami chęci budowania interakcji między społeczeństwem a środowiskiem, a zdolnością instytucji (zarządzających) aby te deklaracje wcielać w życie”. (Lehtonen M; 2004)

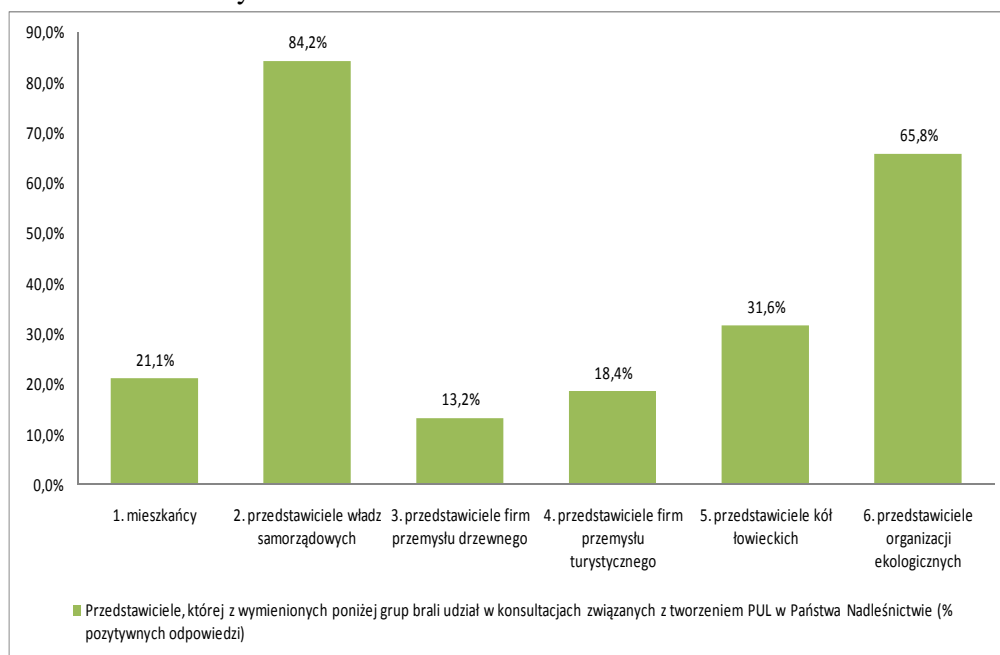
Współzarządzanie w opinii nadleśniczych

Jak wspomniano we wstępie rozporządzenie wymagające w ramach prac nad Planem Urządzenia Lasu (PUL) przeprowadzenia otwartej debaty obowiązuje od roku 2009. Poprzednie rozporządzenia dotyczące procedur tworzenia PUL nie zawierały obowiązku debaty publicznej, a angażowanie społeczeństwa związane było z możliwością wpisywania uwag do projektu PUL. Oznacza to, że dla niewielu nadleśnictw przeprowadzono dotychczas PUL według nowego schematu (w naszej próbie było to 19% podmiotów). Niemniej ankietowani znali już zarówno rozporządzenie jak i doświadczenia innych miejsc (ankietę i wywiady przeprowadzono latem 2010 r.).

Idea konsultacji społecznych jest postrzegana pozytywnie i większość ankietowanych nie uznaje ich za „stratę czasu” (85%). Rozumiane są konsultacje jako element polityki informacyjnej „konsultacje społeczne, żeby każdy obywatel mógł się dowiedzieć co go czeka (...) są potrzebne”. Zbieranie opinii o uwagach mieszkańców co do planu też jest ważne „...dobra sprawa, że takie konsultacje są, bo można uniknąć wielu nieporozumień już na

etapie tworzenia takiego planu...” Zasadnicza większość ankietowanych (78,9%) etap konsultacji polegający na zbieraniu uwag i opinii uznała za najważniejszy.

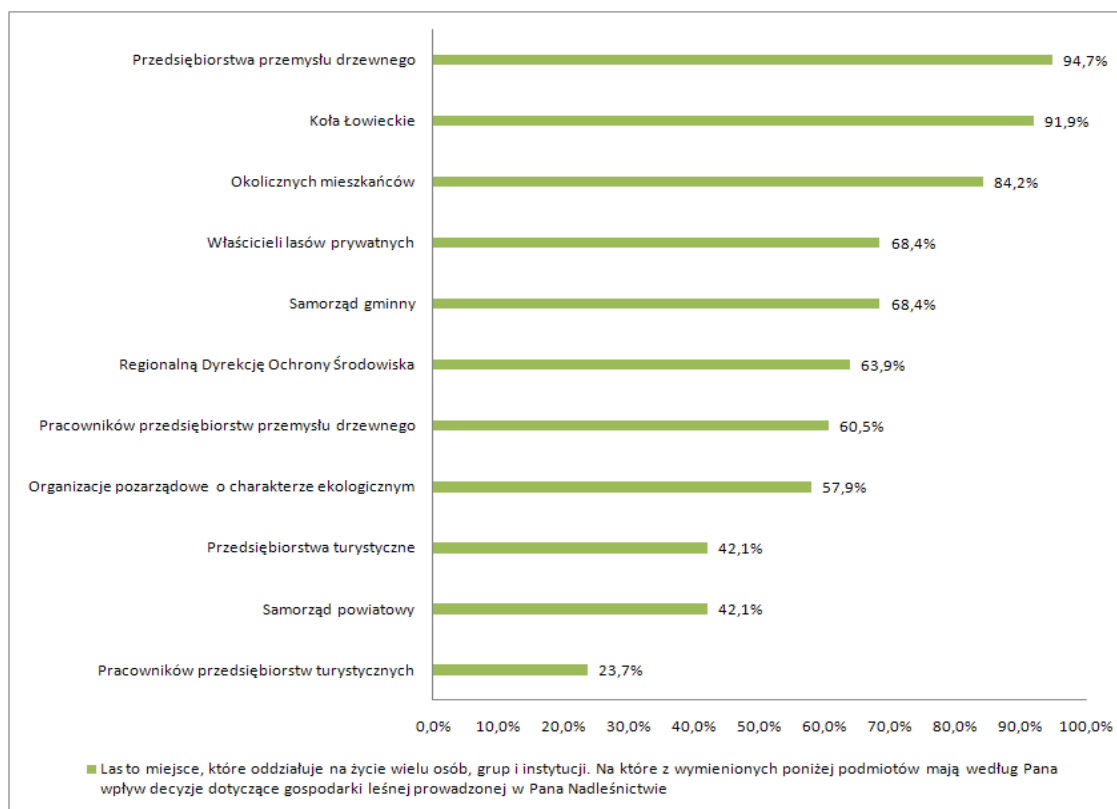
Rysunek 1. Uczestnictwo w konsultacjach związanych z tworzeniem PUL różnych grup interesariuszy



Jednak te opinie i konsultacje w dotychczasowej praktyce pochodziły przede wszystkim od przedstawicieli instytucji publicznych (samorządu) i organizacji społecznych a znacznie rzadziej od samych mieszkańców (por. poniższy wykres) Ogółem według nadleśniczych znane im konsultacje dotyczące PUL nie cieszyły się dotychczas dużym zainteresowaniem zarówno społeczeństwa jak i innych podmiotów (tak stwierdziło 73,7% ankietowanych).

Mieszkańcy w opinii nadleśniczych nie są chętni brać udział w konsultacjach i ogółem są nieaktywni w działaniach publicznych. Jak stwierdzono w jednym z wywiadów „My jesteśmy otwarci, informacja przez nas jest publikowana, gdzie się tylko daje, natomiast społeczeństwo takie nie jest”. Jednocześnie to mieszkańcy według nadleśniczych są grupą na którą działania podejmowane w lesie wpływają najmocniej zaraz po organizacjach z lasem bezpośrednio związanych. Innymi słowy to mieszkańcy, obok przedsiębiorstw przemysłu drzewnego oraz kół łowieckich są najważniejszym według pracowników LP interesariuszem lasu (por. poniższy wykres)

Rysunek 2. Interesariusze lasu w opinii nadleśniczych



Pojawiały się w przeprowadzonych przez nas rozmowach opinie, że udział mieszkańców jest w zasadzie niemożliwy ze względu na specyfikę problemów jakie związane są z zarządzaniem lasem. Jak stwierdził jeden z nadleśniczych „Żeby nad czymś dyskutować, to trzeba się na tym trochę znać”. To pracownicy lasów, dzięki swojemu wykształceniu najlepiej rozumieją specyfikę lasu i zarządzają nim właściwie „robią to (PUL) fachowcy i robimy go tak, żeby on miał jak najlepszy wpływ na las i na gospodarkę leśną i na trwałe utrzymanie tego lasu”. A jednocześnie pracownicy lasów „jako przedstawiciele społeczeństwa” wiedzą co jest potrzebne mieszkańcom i „dobrosąsiedzkie stosunki są utrzymywane z sąsiadami”.

Jak widać współzarządzanie nie istniało w praktyce ankietowanych pracowników LP. Konsultacje społeczne, a więc „płytszy” etap partycypacji³ znany z procedur tworzenia PUL

³ Por. Kopańska A. ; Partycypacyjne zarządzanie lasem- metody i problemy aplikacji- materiały POLFOREX

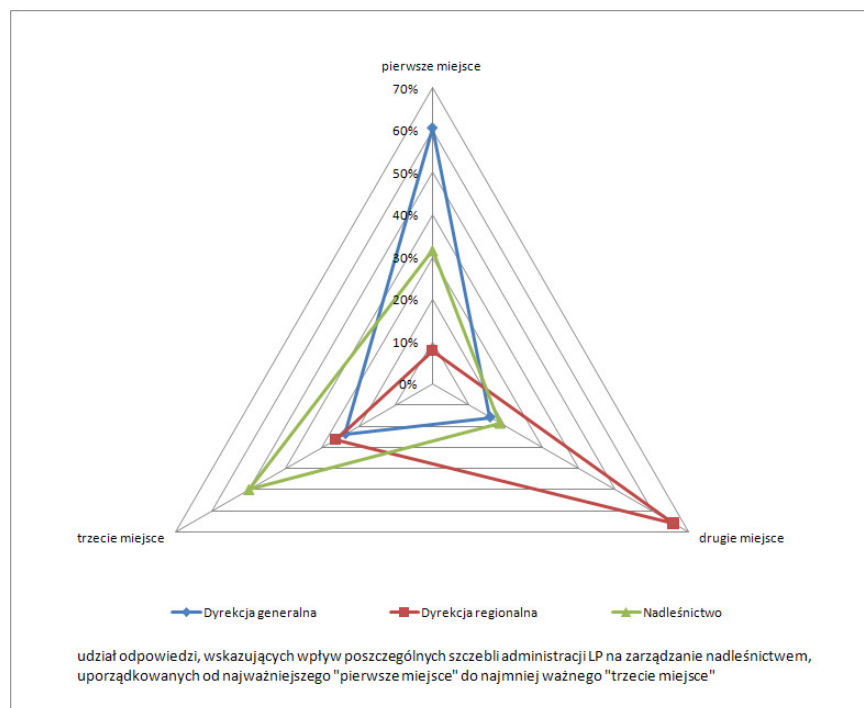
uznawany jest za ważny ale mało popularny element zarządzania lasem. Niemniej dostrzegają nadleśniczowie wagę lasu w życiu mieszkańców miejscowości sąsiadujących z lasem. Jednak opinie i potrzeby społeczeństwa starają się w zarządzaniu lasem, uwzględniać raczej kierując się wiedzą i dobrą wolą niż zapraszając mieszkańców do współdecydowania. Partycypacja jest w opinii niektórych nadleśniczych niemożliwa ze względu na niską aktywność społeczną a także specyfikę problemów lasu. Taka postawa niewątpliwie nie sprzyja budowaniu partycypacji. Wynika ona z braku wiedzy, której praktyczne zastosowanie partycypacji wymaga. Obok tego przeszkodą może być struktura instytucji jaką są LP co zostanie zaprezentowane w dalszej części naszych rozważań.

Współzarządzanie a instytucja Państwowe Gospodarstwo Leśne LP

Współzarządzanie wpisane jest w ideę oddolnego podejścia do rozwiązywania problemów lokalnych. Wymaga zatem aby „pracownicy lokalni byli elastyczni i odpowiadali na konkretny problem, co nie jest możliwe bez przekazania odpowiedzialności „w dół” organizacji (a więc wewnętrznej decentralizacji)” (Kumar S; Kant S; 2005). Tymczasem w opinii nadleśniczych szczeblem, który najmocniej wpływa na działania podejmowane na terenie nadleśnictwa jest Dyrekcja Generalna- tak twierdzi 61% ankietowanych. Same nadleśnictwa w opinii aż 50% ankietowanych mają najmniejszy wpływ na zarządzanie swoim terenem (por. poniższy rysunek)

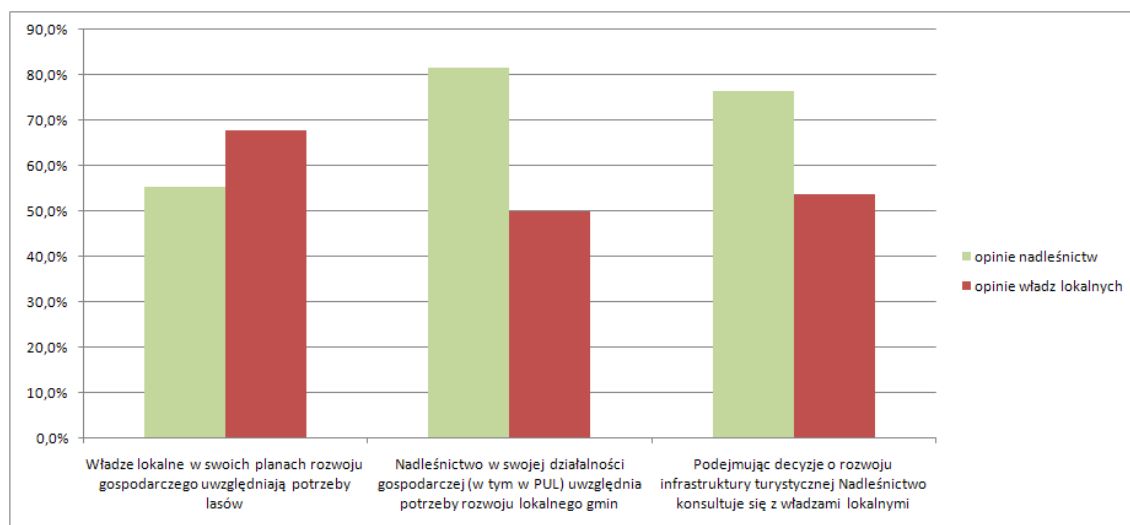
Centralizacja, oznacza również sztywność organizacyjną, kiedy decyzje wymagają zgody szczebla wyższego. Nawet najlepsza wola wyższego szczebla administracji (wyrażana wspomnianymi wcześniej rozporządzeniami uwzględniającymi debatę publiczną) nie wystarczy w takiej sytuacji do tego aby niższy szczebel aktywnie kreował czy nawet uczestniczył w partnerstwie. Współzarządzanie, jest trudne do formalnego opisu, gdyż będzie zmienne w zależności od lokalnego kontekstu. Nie jest zatem możliwe do przewidzenia i opisanie wszystkich potencjalnych sytuacji i decyzji jakie w procesie współzarządzania mogą się pojawić. Co więcej pokazuje się, że wprowadzanie partnerstwa poprzez zapisy prawa (narzucenie partnerstwa) jest nieskuteczne, a nawet prowadzi do negatywnych skutków w postaci degradacji stopnia wcześniejszej (nieformalnej) współpracy (Andrews M, 2005; Ostrom E. 2000)

Rysunek 3. Znaczenie poszczególnych szczebli administracji LP w zarządzaniu nadleśnictwem



Kolejny problem związany z próbami sformalizowania partnerstwa związany jest z tym, że mieszkańcy nie stanowią partnera zinstytucjonalizowanego. Utrudnia to dotarcie do nich (są rozproszeni) a dodatkowo formalny język ogłoszeń o debatach publicznych (odwołujący się i cytujący zapisy rozporządzeń prawnych) może ich zniechęcać (Hislop M., Twery M, Vihemäki H; 2004). Jak pokazano w dzisiejszej praktyce w zarządzaniu polskimi lasami społeczeństwo nie bierze udziału.

Rysunek 4. Udział twierdzących odpowiedzi na pytania o współpracę nadleśnictw z samorządami (opinie nadleśnictw i samorządów)



Jednak również z formalnymi organizacjami- władzami lokalnymi, jak pokazują wyniki ankiet współpraca jest jedynie poprawna. Jak pokazano (rysunek 1) władze lokalne były uczestnikami większości konsultacji związanych z tworzeniem PUL. Stopień uwzględniania wzajemnych potrzeb w realizowanych działaniach przez samorządy i nadleśnictwa nie jest jednak wysoki (por. rys. 4).

Jednocześnie opinie co do realizacji wzajemnych potrzeb władz lokalnych i lasów są rozbieżne. Zróżnicowanie to można uznać za naturalne, kiedy każda ze stron postrzega siebie jako bardziej otwartą i spełniającą potrzeby partnera. Choć różnice są tu dość znaczące. Ponad 80% nadleśniczych twierdzi że w PUL uwzględnia potrzeby gmin, tymczasem tylko 50% samorządów ma to samo zdanie; w odniesieniu do infrastruktury różnica jest nieco niższa – wynosi 22 pkt procentowe. Z kolei według 68% ankietowanych przedstawicieli władz lokalnych uwzględniają oni potrzeby lasów w swoich decyzjach, tylko 55% leśników ma to samo zdanie- a więc różnica jest mniej znacząca niż w poprzednich sprawach.

Również przegląd partnerstw budowanych w ramach programu Leader pokazuje, że nawet tam gdzie las jest wprost wymieniany jako ważny dla realizacji celów partnerstwa (rozwoju lokalnego) przedstawiciele LP rzadko są oficjalnymi partnerami Lidera. W wypowiedziach innych instytucji, które z racji swojej działalności współpracują z LP pojawia

się stwierdzenie, że LP to „Państwo w państwie”- instytucja zamknięta, rządząca się swoimi prawami niełatwo wchodząca w kontakty z innymi podmiotami. (Iwińska K.; 2010)

Zarządzanie lasami, a konkretnie podejście do wielofunkcyjności lasu to kolejny aspekt który może mieć znaczenie w decyzjach mieszkańców o „głosowaniu”. Problem ten zostanie przeanalizowany w kolejnej części niniejszego raportu.

Część II. Współzarządzanie a wielofunkcyjność lasów

W modelu Hirschman’a wskazuje się że charakterystyka dobra i jego produkcji będzie miała wpływ na działania konsumentów/mieszkańców – a więc zgłoszenie (voice) lub odejście (exit). Odejście od czystych dóbr publicznych nie jest możliwe, w tym sensie, że nawet zmiana miejsca zamieszkania (rozumiana jako rezygnacja z danego producenta) nie w pełni pozwala zrezygnować z konsumpcji dobra (albo w tym przypadku zła) publicznego. (Hirschman A.; 1970). W takiej sytuacji jedynym sposobem oddziaływania na publicznego producenta jest zgłoszenie- a więc w szczególności wejście w proces partycypacji. Jednak aby takie zgłoszenie miało sens (przynosiło korzyści przewyższające koszty) wpływ tej akcji na rzeczywiste zmiany musi być znaczny. W tym miejscu pojawia się problem monopolisty – jeśli za dostarczenie danego dobra odpowiedzialna jest jedna instytucja, będąca monopolistą jej odpowiedź na zgłoszenie mieszkańców może nie być wystarczająca jeśli nie będzie to zgłoszenie mieć wpływu na jej działanie. Mamy więc do czynienia z sytuacją patową- ani odejście ani zgłoszenie nie ma szansy wpływać na efektywność dostarczania dobra publicznego. Odpowiedzią na ten problem jest budowanie mechanizmów pobudzających monopolistę do poprawy działania (np. w koncepcji New Public Management). (Bailey S; 1999) Lasy, niewątpliwie są dobrem publicznym a polskich warunkach odpowiedzialna za zarządzanie nimi jest jedna instytucja (PGLLP). Jednak każdy las ma przede wszystkim charakter lokalnego dobra publicznego- a więc takiego z którego korzyści w specjalny sposób dotyczą konkretnego obszaru i jego mieszkańców. Jednocześnie zarządzanie konkretnym lasem sprawowane jest przez nadleśnictwo, a więc prawnie jest zdecentralizowane, gdyż zgodnie z art. 35 ustawy o lasach „Nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie planu urządzenia lasu oraz odpowiada za stan lasu”. Jak pokazano w poprzedniej części można dostrzec jednak problemy rzeczywistej decentralizacji i

samodzielności w Nadleśnictwach. Czy zatem istnieje problem monopolu w „dostarczaniu” dobra jakim jest las, co jak pokazano będzie utrudnieniem dla współzarządzania? Żeby odpowiedzieć na to pytanie przeanalizowane zostanie podejście nadleśniczych do problemu wielofunkcyjności lasu.

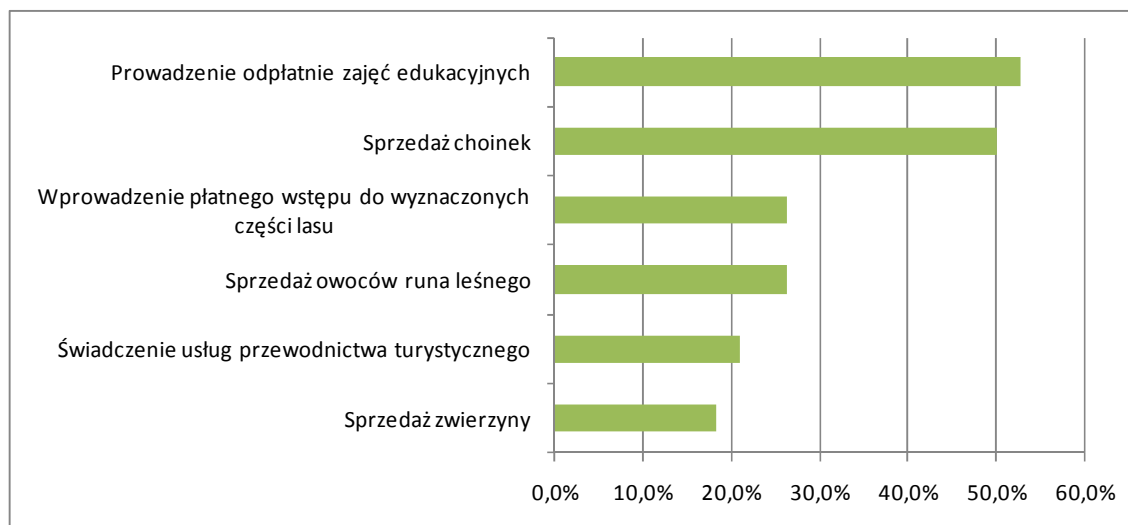
„Współcześnie zderzają się dwa podejścia do działalności gospodarczej w lasach w związku z ich wielofunkcyjnością:

- (1) rozwijanie wszystkich funkcji lasu w tym samym miejscu i czasie;
- (2) rozwijanie różnych funkcji lasu w różnym miejscu i w różnym czasie.” (Rykowski K; 2009)

Pierwsze z nich związane jest z ujednoczoną wizją rozwoju każdego z lasów i scentralizowanym zarządzaniem, gdzie ogólnymi instrukcjami i zasadami kształtuje się każdy las. Drugie podejście oznacza zróżnicowanie gospodarki i zdecentralizowanie zarządzania. Tylko w tym drugim przypadku jest możliwe myślenie o partycypacyjnym zarządzaniu- uwzględniającym specyfikę danego miejsca i potrzeby danej lokalnej społeczności. O rozumienie wielofunkcyjności lasu spytaliśmy w ankiecie nadleśniczych. Okazuje się, że nieco ponad połowa z nich (55%) uznaje, że każdy las powinien być wielofunkcyjny i odpowiedź ta nie była statystycznie zależna od umiejscowienia nadleśnictwa, wieku i doświadczenia ankietowanego. Cytowane powyżej stwierdzenie o „zderzeniu” się dwu podejść jest zatem zasadne i pokazuje wewnętrzny konflikt organizacji, która musi na nowo ukształtować wizję swojego działania. Z punktu widzenia rozważanego tu współzarządzania, należy mieć nadzieję że ostateczne podejście do zarządzania lasami będzie zgodne z lokalnym spojrzeniem, uwzględniającym specyfikę każdego lasu.

Jednym z problemów praktycznych jaki to podejście rodzi jest poszukiwanie nowych źródeł finansowania działalności lasów. Skoro nie wszędzie będzie zasadne prowadzenie lasów gospodarczych, to w poszukiwaniu rzeczywistej samodzielności w zdecentralizowanej strukturze ważne będą inne niż związane ze sprzedażą drewna dochody nadleśnictw. W przeprowadzonych wywiadach oraz ankiecie spytaliśmy nadleśniczych o propozycje takich dochodów. Propozycji pojawiło się tu sporo, ale podkreślano, że inne (poza sprzedażą drewna) dochody generowane przez same lasy mogą być jedynie dodatkowe.

Rysunek 5. Potencjalne dodatkowe źródła finansowania lasów (udział wskazań)



Jak widać najwięcej (52%) wskazań dotyczyło prowadzenia zajęć edukacyjnych. Ankietowani podkreślali, że nie chodzi tu o „komercyjną sprzedaż” tych zajęć ale raczej dofinansowanie, które pozwoliłoby utrzymać obiekty. Sprzedaż choinek została wprawdzie wskazana przez wielu ankietowanych, jednak wszyscy podkreślali, że potencjalne dochody z tym związane są z założeniami bardzo niewielkie ale „grosz do grosza, każda złotówka się liczy”. Wprowadzenie płatnego wstępu budziło wiele kontrowersji. Otwartość polskich lasów podkreślano jako ich szczególną i unikatową wartość. Stąd płatny wstęp widziano jedynie albo w odniesieniu do zorganizowanych grup lub miejsc, czy wobec „tzw. turystyki kwalifikowanej, np. ornitologicznej na obszarach Natura 2000”. Jest to powiązane z usługami przewodnictwa turystycznego, które mogłyby być świadczone nie przez same nadleśnictwa ale za odpłatnością przez wskazane firmy/organizacje. Sprzedaż owoców runa leśnego, dla potrzeb przemysłowych powinna być odpłatna już zgodnie z dzisiejszymi przepisami, pojawia się jednak problem monitorowania i egzekwowania. Sprzedaż zwierzyny kołom łowieckim, wymagałaby „(...) urynkowania stawek. Dziś Koła Łowieckie naprawdę niewielkie pieniądze płacą na rzecz Lasów”. Obok powyższych w wypowiedziach ankietowanych wskazywano na możliwość wyższych niż dziś dochodów z dzierżawy gruntów, kopalin etc.

Jednocześnie wiele osób podkreślało, że las jako dobro publiczne potrzebuje publicznego wsparcia, w tych aspektach które nie mają rynkowego charakteru. Stąd wspomniano o dotacjach z budżetu państwa dofinansowujących np. retencję wodną czy „częściowy (50%) zwrot kosztów zabiegów pielęgnacyjno-ochronnych na terenach objętych

obszarami NATURA2000, zgodnie z planami ich ochrony”, ale również ogólnym dofinansowaniu np. „za pochłanianie CO₂”.

Podsumowanie

Zgodnie z modelem Hirschman’a uzyskanie „głosu” społeczeństwa jest możliwe wtedy gdy instytucje zarządzające sprawami publicznymi są na to otwarte. Polskie przepisy prawa a także wewnętrzne regulacje Państwowego Gospodarstwa Leśnego LP partycypację społeczną wspierają. Forma debaty publicznej, jaka jest wpisana w proces tworzenia PUL wprost wskazuje możliwość udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji o gospodarce lasem. Jednak współzarządzanie jest przede wszystkim problemem organizacyjnym. Stąd obok przepisów prawa, które niewątpliwie są ważne, dla zaistnienia partycypacyjnego zarządzania konieczne jest:

- zrozumienie i właściwe podejście dla tego procesu ze strony przedstawicieli instytucji bezpośrednio odpowiedzialnych za dany teren (nadleśniczych)
- taki kształt organizacji wewnątrz instytucji (PGLLP) który sprzyja zdecentralizowanemu zarządzaniu i pozwala na elastyczne podejmowanie decyzji na najniższym szczeblu.

Zaprezentowane w niniejszym opracowaniu opinie nadleśniczych oraz władz lokalnych wskazują, że oba powyższe aspekty będą w przypadku polskich lasów potencjalnie utrudniać budowanie partycypacji. Współzarządzanie jest rozumiane przede wszystkim przez pryzmat znanych z dotychczasowej praktyki przy tworzeniu PUL konsultacji społecznych. Ogólnie jest postrzegane przez nadleśniczych pozytywnie, ale zarówno mała popularność konsultacji w poprzednich latach jak i obiegowa opinia o niskiej aktywności mieszkańców sprawia że nie widzą oni możliwości prawdziwego jego zaimplementowania. Dodatkowo fakt specyfiki gospodarki leśnej powoduje, że istnieje paternalistyczne podejście do społeczeństwa dla którego a nie z którym podejmowane są działania w lesie. Jednocześnie nie sprzyja współzarządzaniu organizacja PGLLP. Dość znaczne scentralizowanie decyzji- przejawiające się w opinii o najważniejszej roli Dyrekcji Generalnej w zarządzaniu nadleśnictwami oraz

sformalizowanie wielu działań powoduje że zaimplementowanie partycypacyjnego zarządzania jest w praktyce utrudnione.

Do problemu centralizacji nawiązuje kolejna część zaprezentowanych w tym opracowaniu rozważań związana z rozumieniem wielofunkcyjności lasów. Z punktu widzenia współzarządzania właściwszy jest model, w którym w gospodarce każdego lasu uwzględnia się jego specyfikę, a wielofunkcyjność odnosi się do większego obszaru (np. regionalnego- dla którego tworzone byłyby strategiczne programy gospodarowania lasami, składające się i uwzględniające lokalnie tworzone plany- i poszczególne kompleksy leśne). Jednak tak rozumie wielofunkcyjność tylko 45% pracowników lasów. Zgodnie z modelem Hirschmana takie scentralizowane (zmonopolizowane) podejście zniechęca społeczeństwo do podejmowania prób działań w sprawach publicznych.

Kolejną kwestią jaka jest związana z centralizacją i rozumieniem wielofunkcyjności lasów, jest sposób ich finansowania. Jeśli podstawą dochodów są dochody związane ze sprzedażą drewna, rezygnacja (lub zmniejszenie) w danym nadleśnictwie z funkcji gospodarczej lasu na rzecz innych funkcji będzie je uzależniać od zewnętrznego dofinansowania. Jednak niekoniecznie musi to oznaczać ograniczenie samodzielności. Ważna jest po pierwsze konstrukcja takiego dofinansowania. Powinna być ona przejrzysta i przewidywalna, czemu mogłoby służyć zapisanie jej w ustawie a nie określanie rozporządzeniami wewnętrznymi. Druga kwestia to samodzielność wydatkowania. Nie oznacza ona pełnej swobody, ale przyporządkowana powinna być przede wszystkim do lokalnie stworzonych planów. Regulacje zewnętrzne w tym aspekcie powinny raczej wskazywać kwestie ogólne (np. minimalne standardy) a nie szczegółowe. Pozwoliłoby to wspierać najważniejsze lokalnie funkcje lasu, oraz dało większą elastyczność w podejmowanych na poziomie nadleśnictwa działaniach.

Literatura

- Andrews M 2005; Voice mechanisms and local government fiscal outcomes; (w:) Shah A (ed.) Public expenditure analysis; World Bank; 2005
- Bailey S.; Local government economic. Principles and practice; McMillan; 1999.
- Devereux Paul J., Weisbrod Burton A.; Does "Satisfaction" with Local Public Services Affect Complaints (Voice) and Geographic Mobility (Exit)? ; Public Finance Review March 2006 34: 123-147
- Hirschman A; Exit voice and loyalty; Harvard University Press; 1970
- Hislop M., Twery M, Vihemäki H; 2004; Involving people in forestry: a toolbox for public involvement in forest and woodland planning.; Forestry Commission, Edinburgh.
- Iwińska K. (red.) 2010; Konsultacje społeczne wokół inwestycji infrastrukturalnych; Collegium Civitas, Klub Myśli Społecznej Inicjatyw; Warszawa 2010
- Klekotko M; 2008; Społeczeństwo obywatelskie a rozwój zrównoważony wsi. Podejście poznawcze. (w:); Społeczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce; Scola; Warszawa; 2008 (p. 21-36)
- Kumar S Kant S; 2005; Forest Policy and Economics 7 (2005); pp. 651-669
- Lehtonen M. 2004; Ecological Economics 49 (2004); pp 199-214
- Magnuszewski P. Podejście systemowe (w:) Kronenberg J, Bergier T. (red.); Wyzwania zrównoważonego rozwoju; Fundacja Sendzimira; Kraków 2010 (p. 44-70)
- Ostrom E. 2000; Collective action and the evolution of social norms; The Journal of Economic Perspectives; Summer 2000; 14, 3; pp 137-158
- Podedworna H.; Przedmowa do: Podedworna H. Ruszkowski (red.) Społeczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce; Scola; Warszawa; 2008 (p. 9-16)
- Rykowski K; Pojęcie i zadania wielofunkcyjnej gospodarki leśnej; referat zaprezentowany podczas Zimowej Szkoły Leśnej IBL, Sękocin Stary 2009

Zuindeau Bertrand; Responding to environmental risks: What can Albert Hirschman contribute?; Ecological Economics 69 (2009); 155-165

Wydział Nauk Ekonomicznych UW, Warszawa, Polska

www.polforex.wne.uw.edu.pl



Wsparcie udzielone przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię poprzez dofinansowanie ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach priorytetu “Badania naukowe”