

ADAM KALISZEWSKI, WOJCIECH GIL

Cele i priorytety „Polityki leśnej państwa” w świetle porozumień procesu Forest Europe (dawniej MCPFE)*

Goals and priorities of the ‘National Forest Policy’ in the light of the Forest Europe (formerly MCPFE) commitments

ABSTRACT

Kaliszewski A., Gil W. 2017. Cele i priorytety „Polityki leśnej państwa” w świetle porozumień procesu Forest Europe (dawniej MCPFE). Sylwan 161 (8): 648-658.

The ‘National Forest Policy’ (PLP), adopted by the Council of Ministers in 1997, is the main document setting out directions of forestry development in Poland. It defines goals and priorities of forest policy, describes organizational, economic and legal conditions of its implementation and specifies expected results. While the natural, social, economic, institutional and legal environment has significantly changed over the last 20 years, the PLP has not been revised and updated, also in terms of Poland’s international commitments resulting from the MCPFE (currently Forest Europe) process. The aim of the paper is to analyse directions of forest policy development under the Forest Europe after 1997, i.e. when the PLP came into force, and to indicate needs to update the issues contained in this document. The study focuses on goals and priorities of the MCPFE defined in resolutions and decisions adopted on conferences held from 1998 (Lisbon) to 2015 (Madrid). Overall 15 main directions on forest policy development were identified (tab. 2). They were then compared with the priorities defined in the PLP to identify issues to be updated in the context of the European forest policy change. The study shows that many of the priorities of European forest policy has not been reflected in the PLP (tab. 2). These include, among others, adapting forests to climate change and enhancing their mitigation potential, enhancing economic contribution of the sustainable forest management (SFM) into rural development, enhancing the role of the SFM in a green economy, securing participation of all stakeholders in forest-related decision-making process, improving communication in forestry and developing cross-sectoral cooperation of forestry. Many of the forest-related issues have been, however, included in numerous strategic documents of environmental protection, biodiversity conservation, rural development, economic development or energy policies after 1997. In that way many goals and priorities defined under the Forest Europe are very dispersed in Polish policy documents of different forest-related sectors and it raises reasonable concern that some inconsistencies and contradictions between them may occur. It may also indicate that the forest sector is getting more and more marginalized in socioeconomic and political space, as forest policy goals are defined and achieved within other areas. We therefore recommend to continue efforts to adopt the National Forest Programme and launch a participatory, holistic, inter-sectoral and iterative process of forest policy planning, implementation, monitoring and evaluation.

*W publikacji przedstawiono wyniki badań zrealizowanych w ramach projektu „Kierunki rozwoju polityki leśnej państwa w świetle nowych uwarunkowań funkcjonowania leśnictwa w Europie” (nr 240406) sfinansowanego w latach 2012-2014 ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (działalność statutowa) oraz projektu „Osłona naukowa działań z zakresu współpracy międzynarodowej w leśnictwie” (nr 260203) finansowanego w latach 2016-2017 ze środków Funduszu Badań Własnych IBL.

KEY WORDS

forest policy, Forest Europe (MCPFE), national forest programme, policy analysis

ADDRESSES

Adam Kaliszewski ⁽¹⁾ – e-mail: a.kaliszewski@ibles.waw.pl

Wojciech Gil ⁽²⁾ – e-mail: w.gil@ibles.waw.pl

⁽¹⁾ Zakład Zarządzania Zasobami Leśnymi, Instytut Badawczy Leśnictwa; Sękocin Stary, ul. Braci Leśnej 3, 05-090 Raszyn

⁽²⁾ Zakład Hodowli Lasu i Genetyki Drzew Leśnych, Instytut Badawczy Leśnictwa; Sękocin Stary, ul. Braci Leśnej 3, 05-090 Raszyn

Wstęp

Kierunki rozwoju leśnictwa w Polsce wytycza „Polityka leśna państwa” (PLP). Dokument ten określa cele i priorytety polityki leśnej, charakteryzuje uwarunkowania organizacyjne, ekonomiczne i prawne jej realizacji, a także definiuje spodziewane efekty i harmonogram realizacji zadań w tym obszarze [Polityka... 1997]. Przedmiotem polityki leśnej państwa są lasy wszystkich form własności i ich funkcje, cele i zasady prowadzenia gospodarki leśnej oraz związku leśnictwa ze społeczeństwem, innymi działami gospodarki narodowej i zarządzania oraz pozostałymi jednostkami organizacyjnymi współdziałającymi z leśnictwem. Zapisy dokumentu nawiązują m.in. do europejskich Deklaracji Ministrów Leśnictwa w sprawie Ochrony Lasów (Strasburg 1990 i Helsinki 1993), które określiły wytyczne zrównoważonej, trwałej gospodarki leśnej i doprowadziły do procesu ustanowienia jej kryteriów i wskaźników.

W ciągu minionych 20 lat „Polityka leśna państwa” nie została uaktualniona i dostosowana do zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, a także uwarunkowań międzynarodowych. Dokument nie uwzględnił m.in. faktu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku, postępującego procesu globalizacji czy rozwoju polityki w zakresie ochrony przed zmianami klimatu. Brak jest w nim również odniesień do podjętych przez Polskę zobowiązań wynikających z uczestnictwa w Ministerialnym Procesie Ochrony Lasów w Europie (MCPFE), obecnie funkcjonującego pod nazwą Forest Europe.

W dwóch ostatnich dekadach miał miejsce dynamiczny rozwój procesu Forest Europe. Odbyło się 5 zwyczajnych konferencji ministerialnych oraz konferencja nadzwyczajna. Ich rezultatem było przyjęcie 4 deklaracji ogólnych, 11 rezolucji, 2 decyzji, a także „Ministerialnego mandatu z Oslo do negocjowania prawnie wiążącego porozumienia w sprawie lasów w Europie”. Wydano również 2 oświadczenia. Obecnie w procesie uczestniczy 47 sygnatariuszy (Unia Europejska oraz wszystkie 46 państw leżących w całości lub częściowo w Europie), a także 14 państw i 45 instytucji w charakterze obserwatorów (<http://foresteurope.org>).

Badania z zakresu polityki leśnej w Polsce prowadzone są stosunkowo rzadko. Analizę priorytetów polityki leśnej pojawiających się w pracach MCPFE oraz częstości ich występowania, a także podjęcie próby znalezienia powiązań między priorytetami ważnymi dla państw uczestniczących w procesie Forest Europe przeprowadził Zaleski [2017]. Jego opracowanie nie odnosi się jednak do priorytetów i celów określonych w PLP. Analizę ewolucji polityki leśnej w Europie w powiązaniu z trendami zachodzącymi w skali globalnej zawiera cykl artykułów Paschalis-Jakubowicza [2010a-c]. Autor ten poddał również szczegółowej analizie międzynarodowe uwa-

runkowania strategii rozwoju Lasów Państwowych w Polsce [Paschalis-Jakubowicz 2012]. Szeroką rewizję i analizę potrzeb zmian polskiej polityki leśnej w kontekście zmieniających się uwarunkowań funkcjonowania leśnictwa w ostatnich dwóch dekadach przedstawiono w materiałach z prac nad założeniami do Narodowego Programu Leśnego [Gołos i in. 2014; Gwiazdowicz, Rykowski 2014; Rykowski 2014, 2016; Borowski, Rykowski 2015; Jodłowski, Rykowski 2015; Kaliszewski, Rykowski 2015; Zając, Rykowski 2015].

Celem niniejszego opracowania jest analiza kierunków rozwoju polityki leśnej kształtowanej w ramach procesu Forest Europe po 1997 roku, tj. po przyjęciu przez Radę Ministrów PLP, oraz wskazanie potrzeb aktualizacji zagadnień zawartych w tym dokumencie. Badaniami objęto cele i priorytety określone w rezolucjach i decyzjach MCPFE od III Konferencji w Lizbonie w 1998 roku do VII Konferencji w Madrycie w 2015 roku, co pozwoliło na wskazanie głównych kierunków polityki leśnej w Europie w ciągu ostatnich dwóch dekad i porównanie z priorytetami określonymi w „Polityce leśnej państwa”.

Material i metody

Badanie kierunku rozwoju polityk dotyczących lasów w Europie przeprowadzono, analizując treść dokumentów przyjętych w ramach procesu Forest Europe [Buttolph Johnson i in. 2010; Weimer, Vining 2011; van Thiel 2014]. Analizie poddano treść rezolucji i decyzji, odstąpiono natomiast od przeglądu ustaleń zawartych w deklaracjach MCPFE – będących dokumentami bardziej ogólnymi, wskazującymi ogólne zagadnienia szczegółowo rozwinięte w następnie przyjmowanych rezolucjach i decyzjach. Zakres badań objął porozumienia MCPFE przyjęte po 1997 roku, tj. od Konferencji w Lizbonie (1998) do Konferencji w Madrycie (2015). Przeprowadzona analiza tekstów porozumień MCPFE pozwoliła na wskazanie 15 głównych kierunków polityki leśnej w Europie rozwijanych w ciągu ostatnich dwóch dekad. Wyniki zestawiono następnie z priorytetami określonymi w PLP, co miało na celu zidentyfikowanie w tym dokumencie zagadnień wymagających weryfikacji, uzupełnienia lub zaktualizowania w kontekście zmian zachodzących w europejskiej polityce leśnej.

Analizę treści dokumentów przyjętych do 2003 roku włącznie przeprowadzono w oparciu o ich oficjalne polskie tłumaczenie [Deklaracje... 2004]. Treść późniejszych rezolucji i decyzji analizowano na podstawie ich wersji w języku angielskim dostępnych na oficjalnej stronie internetowej procesu Forest Europe (<http://foresteurope.org>). Wykaz przeanalizowanych dokumentów procesu Forest Europe przedstawiono w tabeli 1.

Wyniki

Analiza treści wszystkich rezolucji i decyzji przyjętych w ramach procesu Forest Europe od 1998 roku pozwoliła na wskazanie 15 najważniejszych kierunków działań w leśnictwie europejskim. Zbiorcze ujęcie podejmowanej problematyki oraz odniesienia do poszczególnych zagadnień w PLP (lub wskazanie braków w tym zakresie) w poszczególnych rezolucjach MCPFE przedstawiono w tabeli 2. Wyszczególnione priorytety są sformułowane szeroko i w analizowanych dokumentach procesu Forest Europe zostały doprecyzowane przez liczne cele szczegółowe. Ponadto obejmują one bardzo różnorodne aspekty gospodarki leśnej. Z tego względu każdy priorytet przypisano do jednego lub więcej paneuropejskich kryteriów trwale zrównoważonej gospodarki leśnej (według załącznika 1 do Deklaracji madryckiej) (<http://foresteurope.org>).

Przegląd ustalonych po 1997 roku priorytetów pozwala zauważyć, że dominują wśród nich szeroko pojęte zagadnienia dotyczące społecznych i ekonomicznych aspektów prowadzenia gos-

Tabela 1.

Rezolucje i decyzje przyjęte w ramach procesu Forest Europe w latach 1998-2015
Resolutions and decisions adopted under the Forest Europe in the period 1998-2015

Konferencja MCPFE MCPFE conference	Rezolucje i inne dokumenty Resolutions and other documents
1998 Lizbona, Lisbon	L1: Ludzie, lasy i leśnictwo – uwypuklenie społeczno-ekonomicznych aspektów zrównoważonej gospodarki leśnej People, Forests and Forestry – Enhancement of Socio-Economic Aspects of Sustainable Forest Management L2: Paneuropejskie kryteria, wskaźniki i wytyczne szczebla operacyjnego dotyczące zrównoważonej gospodarki leśnej Pan-European Criteria, Indicators and Operational Level Guidelines for Sustainable Forest Management
2003 Wiedeń, Vienna	V1: Wzmacnianie wspólnych działań na rzecz trwałej i zrównoważonej gospodarki leśnej w Europie przez współpracę międzysektorową i narodowe programy leśne Strengthening Synergies for Sustainable Forest Management in Europe through Cross-sectoral Co-operation and National Forest Programmes V2: Wzmacnianie potencjału ekonomicznego trwałej i zrównoważonej gospodarki leśnej Enhancing Economic Viability of Sustainable Forest Management in Europe V3: Ochrona i wzmacnianie społecznego i kulturowego wymiaru trwałej i zrównoważonej gospodarki leśnej w Europie Preserving and Enhancing the Social and Cultural Dimensions of Sustainable Forest Management in Europe V4: Ochrona i wzmacnianie leśnej różnorodności biologicznej w Europie Conserving and Enhancing Forest Biological Diversity in Europe V5: Zmiany klimatu a trwale zrównoważona gospodarka leśna w Europie Climate Change and Sustainable Forest Management in Europe
2007 Warszawa, Warsaw	W1: Lasy, drewno i energia Forests, Wood and Energy W2: Lasy i woda Forests and Water
2011 Oslo	Ministerialny mandat z Oslo do negocjowania prawnie wiążącego porozumienia w sprawie lasów w Europie Oslo Ministerial Mandate for Negotiating a Legally Binding Agreement on Forests in Europe Ministerialna decyzja z Oslo: Europejskie Lasy 2020 Oslo Ministerial Decision: European Forests 2020
2015 Madryt, Madrid	M1: Sektor leśny w centrum „zielonej gospodarki” Forest Sector in the Center of Green Economy M2: Ochrona lasów w zmieniającym się środowisku Protection of Forests in a Changing Environment Decyzja madrycka: Przyszłe kierunki FOREST EUROPE Madrid Ministerial Decision: The Future Directions of FOREST EUROPE
2015 Madryt, Madrid Konferencja Nadzwyczajna Extraordinary Conference	Decyzja madrycka Madrid Ministerial Decision

podarki leśnej, odpowiadające Kryterium 6 – Utrzymanie innych funkcji społeczno-ekonomicznych. Do tej grupy można zaliczyć priorytety nr 5, 6, 7, 8, 10, 13 i 14, a także częściowo nr 3 (tab. 2). Ponadto istotne miejsce zajmują priorytety nawiązujące do Kryterium 3 – Utrzymanie i wzmocnienie produkcyjnych funkcji lasów (użytków drzewnych i niedrzewnych, w szczególności nr 5, 6, 8 i 9). Ważną grupę stanowią także cele odnoszące się do Kryterium 1 – Utrzymanie i odpowiednie wzmacnianie zasobów leśnych i ich udział w globalnym obiegu węgla (nr 2, 3, 5 i 8).

Zdecydowanie mniej uwagi poświęcono natomiast zagadnieniom związanym z Kryterium 5 – Utrzymanie i odpowiednie wzmocnienie funkcji ochronnych w gospodarce leśnej, szczególnie w stosunku do gleb i wód (cele nr 4 i 5), Kryterium 4 – Zachowanie, ochrona i odpowiednie wzmacnianie różnorodności biologicznej w ekosystemach leśnych (cel nr 1) oraz Kryterium 2 – Utrzymanie zdrowotności i vitalności ekosystemów leśnych (pośrednio wyrażone jako cele 2 i 4). Kwestie te należały jednak do priorytetów określonych podczas dwóch pierwszych konferencji MCPFE w Strasburgu (1990) i Helsinkach (1993) [Deklaracje... 2004].

W porozumieniach Forest Europe po 1997 duży nacisk położony został także na ogólne rozwiązania polityczne, instytucje i instrumenty trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Do tej grupy należy zaliczyć zapobieganie nielegalnemu pozyskiwaniu produktów leśnych oraz obrotowi nimi (nr 5), zapewnienie udziału wszystkich interesariuszy w podejmowaniu decyzji oraz poprawa komunikacji w leśnictwie (nr 11), a także rozwijanie koordynacji i współpracy międzysektorowej leśnictwa (nr 12). Należy podkreślić, że prowadzenie badań leśnych (nr 15) jest wymieniane w związku ze wszystkimi obszarami działań podejmowanych w ramach MCPFE.

Zestawiając najważniejsze kierunki działań podejmowanych w ramach procesu Forest Europe z priorytetami określonymi w PLP, należy mieć na uwadze ogólną strukturę tego dokumentu. Składa się on z sześciu rozdziałów. We „Wprowadzeniu” (rozdział I) omówiono najważniejsze funkcje lasów, zwrócono uwagę na możliwość występowania konfliktu pomiędzy niektórymi z nich oraz fakt uzupełniania się i wzajemnego wzmacniania wielu funkcji, a także przedstawiono najważniejsze z punktu widzenia stanowienia polityki leśnej cechy lasów w Polsce i zagrożenia. Rozdział II PLP („Tezy polityki leśnej państwa”) nakreśla wyrażone w 9 punktach zasady, stanowiące podstawę określonych w dokumencie celów i działań. Zasady te odnoszą się m.in. do określenia podstawy trwałej użyteczności wszystkich funkcji lasów i łagodzenia konfliktów pomiędzy nimi, uwzględniania specyfiki warunków przyrodniczych, gospodarczych i społecznych zagospodarowania lasów, zasad realizacji polityki leśnej w układach międzysektorowych oraz uwzględniania uwarunkowań międzynarodowych. W rozdziale III sformułowano 9 celów polityki leśnej, w tym pierwszy, bardzo szeroki cel nadrzędny: „wyznaczenie kompleksu działań kształtujących stosunek człowieka do lasu, zmierzających do zachowania (...) warunków do trwałej (...) wielofunkcyjności lasów, ich wszechstronnej użyteczności i ochrony oraz roli w kształtowaniu środowiska przyrodniczego (...)”. Celom towarzyszą liczne priorytety działań, skupiających się na: zapewnieniu trwałości lasów i ich wielofunkcyjności, zwiększaniu zasobów leśnych, poprawie stanu i ochrony lasów, opracowaniu i wdrożeniu zasad trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, realizacji programu leśnych kompleksów promocyjnych, wzmacnianiu funkcji lasów, głównie w lasach publicznych, a także ustanowieniu odpowiednich podstaw prawnych, ekonomicznych i organizacyjnych. Rozdział IV dokumentu został poświęcony uwarunkowaniom organizacyjnym, ekonomicznym i prawnym. Wyszczególniono w nim warunki realizacji przyjętych celów i zadań priorytetowych polityki leśnej. Rozdział przedostatni dotyczy spodziewanych efektów i harmonogramu realizacji polityki leśnej państwa. Spodziewane efekty przedstawiono głównie w sposób jakościowy. Ostatnia część dokumentu (rozdział VI) zawiera 4 aneksy.

Większość zidentyfikowanych priorytetów polityki leśnej na poziomie europejskim nie znajduje odzwierciedlenia w PLP (tab. 2). Do działań priorytetowych nieuwzględnionych lub uwzględnionych w niewielkim stopniu należą:

- przystosowanie lasów do zmian klimatu (nr 2), jednak zwiększanie odporności lasów na czynniki abiotyczne i biotyczne jest jednym z priorytetów PLP;
- zwiększanie roli lasów i gospodarki leśnej w łagodzeniu zmian klimatu (nr 3);
- zapobieganie nielegalnemu pozyskiwaniu produktów leśnych oraz obrotowi nimi (nr 5);

Tabela 2.

Główne cele polityki leśnej sformułowane w procesie Forest Europe (dokumenty FE; por. tabela 1) po 1998 roku oraz odniesienia do nich w „Polityce leśnej państwa”

Main goals of forest policy as formulated under the Forest Europe (FE documents, see table 1) after 1998 and their references in the ‘National Forest Policy’

Nr No	Cel, priorytet Goal, priority	Dokumenty FE FE documents	Odniesienie Reference
1	Zachowanie, ochrona, przywracanie i wzmacnianie różnorodności biologicznej Conserving, protecting, restoring and enhancing forest biodiversity	S2, V4 Decyzja z Oslo Oslo Decision	Priorytet PLP PLP priority
2	Przystosowanie lasów do zmian klimatu i zmiennych warunków środowiskowych Adapting forests to climate change and changing environment conditions	V5, M2 Decyzja z Oslo Oslo Decision	Adaptacja lasów do zmian klimatu Adapting forests to climate change BO Zwiększanie odporności lasów Enhancing forest resistance Spodziewany efekt PLP Expected effect of PLP
3	Zwiększanie roli lasów i gospodarki leśnej w łagodzeniu zmian klimatu Enhancing a role of forests and forest management in mitigating climate change	V5, W1, M1 Decyzja z Oslo Oslo Decision	Zwiększanie udziału lasów w łagodzeniu zmian klimatu Enhancing a role of forests in mitigating climate change BO Zwiększanie akumulacji węgla w biomasie i glebach Enhancing carbon sequestration and storage in forest biomass and soils Priorytet PLP PLP priority
4	Utrzymanie i poprawa środowiskowych funkcji lasu (ochrona wód i gleb) Maintaining and improving forest ecosystem services (protecting water and soils)	W2 Decyzja z Oslo Oslo Decision	Priorytet PLP PLP priority
5	Zwalczanie nielegalnego pozyskiwania produktów leśnych oraz obrotu nimi Combating illegal harvesting of forest products and related trade	V2, V4 Decyzja z Oslo Oslo Decision	BO

Tabela 2. ciąg dalszy

Nr No	Cel, priorytet Goal, priority	Dokumenty FE FE documents	Odniesienie Reference
6	Poprawa ekonomicznej efektywności gospodarki leśnej Improving economic viability of forest management	L1, V2, V3, W1, W2, M1 Decyzja z Oslo Oslo Decision	Promowanie produkcji i wykorzystania drewna Promoting production and use of wood Priorytet PLP PLP priority Wspieranie właścicieli lasów prywatnych Supporting private forest owners Priorytet PLP PLP priority Wspieranie innowacji oraz różnicowanie przychodów w leśnictwie Innovations in forestry, diversifying incomes of forest management BO
7	Zwiększanie roli lasów i gospodarki leśnej w rozwoju obszarów wiejskich Enhancing a role of forests and forest management in rural development	L1, V2, V3, W1, M1 Decyzja z Oslo Oslo Decision	BO
8	Zapewnienie udziału sektora leśnego w „zielonej gospodarce” Securing contribution of the forest sector in a green economy	M1 Decyzja z Oslo Oslo Decision	BO
9	Wycena wartości funkcji lasu i odzwierciedlenie jej w politykach i programach dotyczących lasów Forest valuation and reflecting it in forest-related policies and programmes	L1, V2, W2, M1 Decyzja z Oslo Oslo Decision	BO
10	Wspieranie socjalnych aspektów prowadzenia gospodarki leśnej Promoting social aspects of forest management	L1, V2, W1, W2, M1 Decyzja z Oslo Oslo Decision	Rozwój kadr w leśnictwie Developing human resources Uwarunkowanie realizacji PLP Precondition of PLP implementation Kwestie BHP Health and safety issues BO
11	Zapewnienie udziału wszystkich interesariuszy w podejmowaniu decyzji, poprawa komunikacji w leśnictwie Securing participation of all stakeholders in decision-making, improving forest communication	L1, V1, V3, W1 Decyzja z Oslo Oslo Decision	Uwarunkowanie realizacji PLP Precondition of PLP implementation

Tabela 2. ciąg dalszy

Nr No	Cel, priorytet Goal, priority	Dokumenty FE FE documents	Odniesienie Reference
12	Rozwijanie koordynacji i współpracy międzysektorowej leśnictwa Fostering coordination and cross-sectoral cooperation of forestry	L1, V1, V2, W1, W2 Decyzja z Oslo Oslo Decision	Uwarunkowanie realizacji PLP Precondition of PLP implementation
13	Zachowanie wartości kulturowej lasów i gospodarki leśnej Preserving cultural values of forests and forest management	L1, V3 Decyzja z Oslo Oslo Decision	Uwarunkowanie realizacji PLP Precondition of PLP implementation
14	Edukacja leśna społeczeństwa Forest education of society	L1, V3 Decyzja z Oslo Oslo Decision	Priorytet PLP PLP priority
15	Prowadzenie badań leśnych Forest research	Niemal wszystkie rezolucje Decyzja z Oslo Almost all resolutions Oslo Decision	Priorytet PLP PLP priority

BO – brak odniesień

BO – no reference

- wspieranie innowacji, różnicowanie źródeł przychodów gospodarstw leśnych (część priorytetu nr 6);
- zwiększanie roli lasów i gospodarki leśnej w rozwoju obszarów wiejskich (nr 7);
- zapewnienie udziału sektora leśnego w „zielonej gospodarce” (nr 8);
- wycena wartości funkcji lasu i odzwierciedlenie jej w politykach i programach dotyczących lasów (nr 9);
- wspieranie socjalnych aspektów prowadzenia gospodarki leśnej (nr 10);
- zapewnienie udziału interesariuszy w podejmowaniu decyzji dotyczących lasów, poprawa komunikacji w leśnictwie (nr 11);
- rozwijanie koordynacji i współpracy międzysektorowej leśnictwa (nr 12);
- zachowanie wartości kulturowej lasów i gospodarki leśnej (nr 13).

Cztery ostatnie zagadnienia (nr 10-13) wymienione zostały w „Polityce leśnej państwa” jako uwarunkowania, a więc okoliczności mające wpływ na jej realizację. Nie stanowią one jednak priorytetowych działań w ramach realizowanej polityki leśnej w Polsce. W odniesieniu do zwiększania roli lasów i gospodarki leśnej w łagodzeniu zmian klimatu (nr 3) dokument przyjmuje zwiększanie akumulacji węgla w biomasie i glebach jako jeden ze spodziewanych efektów realizacji PLP, uzyskany przy okazji osiągania innych celów ustalonych w dokumencie.

Do głównych celów paneuropejskich obecnych i wyraźnie zaakcentowanych w PLP jako działania priorytetowe należą natomiast:

- zachowanie, ochrona, przywracanie i odpowiednie wzmacnianie różnorodności biologicznej (nr 1);
- utrzymanie i poprawa środowiskowych funkcji lasu (nr 4);
- promowanie produkcji i wykorzystania drewna, wspieranie właścicieli lasów prywatnych (część priorytetu nr 6);
- edukacja leśna społeczeństwa (nr 14);
- prowadzenie badań leśnych (nr 15).

Dyskusja

Znaczna część zidentyfikowanych priorytetów polityki leśnej na szczeblu europejskim nie znajduje odzwierciedlenia w PLP. Ostatnie dwie dekady były okresem fundamentalnych zmian społeczno-ekonomicznych w Polsce, wynikających z przystąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej oraz globalnych procesów związanych m.in. ze zmianami klimatu, rozwojem miast i wyludnianiem się obszarów wiejskich, postępującą degradacją środowiska naturalnego czy też zmianami klimatu. W dynamicznie zmieniającym się otoczeniu społecznym, przyrodniczym i ekonomicznym brak aktualizacji celów i priorytetów działań oraz środków i sposobów ich realizacji wobec lasów i gospodarki leśnej jest zjawiskiem niepokojącym i mogącym pociągać za sobą daleko siężne negatywne następstwa. W warunkach rozwijającej się polityki klimatycznej na poziomie globalnym oraz klimatycznej i energetycznej w ramach Unii Europejskiej szczególnie dotkliwy jest brak określenia i sformalizowania spójnych działań w zakresie ochrony lasów przed zmianami klimatu oraz zwiększania roli lasów i gospodarki leśnej w łagodzeniu tych zmian. Tymczasem, jak wynika z analizy przeprowadzonej przez Zaleskiego [2017], jest to najczęściej powtarzający się priorytet działań zgłaszanych na ministerialnych konferencjach Forest Europe. W nawiązaniu do rozwijającej się polityki ochrony środowiska, polityki ochrony różnorodności biologicznej, polityki rolnej, rozwojowej czy energetycznej, zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym, poważnym mankamentem wydaje się również ogólnikowe potraktowanie konieczności rozwijania koordynacji i współpracy międzysektorowej leśnictwa.

Zasadniczo niekorzystną sytuację w zakresie dostosowania PLP do dynamicznych zmian otoczenia funkcjonowania leśnictwa łagodzi wprowadzenie wielu celów i priorytetów związanych z lasami i gospodarką leśną do licznych dokumentów strategicznych i programowych z zakresu polityki ochrony środowiska, polityki ochrony różnorodności biologicznej, polityki rolnej, rozwojowej czy energetycznej, przyjmowanych po 1997 roku. Przykładowo: konieczność adaptacji lasów do zmian klimatu wskazano w „Polityce ekologicznej państwa na lata 2003-2006” [Polityka... 2002], „Polityce klimatycznej Polski” [Polityka... 2003], „Polityce ekologicznej państwa na lata 2007-2010” [Polityka... 2006], „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020” [Strategia... 2012], „Strategicznym planie adaptacji dla sektorów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020” [Strategiczny... 2013], „Strategii «Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 roku»” [Strategia... 2014] oraz „Programie ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej” [Program... 2015]. Z kolei znaczenie zwiększania roli lasów i gospodarki leśnej w łagodzeniu zmian klimatu podkreślono w przyjętych w pierwszej dekadzie obecnego stulecia „Polityce ekologicznej państwa 2003-2006” [Polityka... 2002], „Polityce ekologicznej państwa 2007-2010” [Polityka... 2006] i „Polityce klimatycznej Polski” [Polityka... 2003], a także pośrednio w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 [Plan... 2004] oraz kolejnych dwóch Programach Rozwoju Obszarów Wiejskich [Program... 2007, 2014]. Zwiększaniu roli lasów i gospodarki leśnej w rozwoju obszarów wiejskich służą wymienione powyżej Plan i Programy Rozwoju Obszarów Wiejskich, a także „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” [Strategia... 2012]. Z kolei zapewnienie udziału interesariuszy w podejmowaniu decyzji dotyczących lasów oraz znaczenie poprawy komunikacji w leśnictwie wyrażone zostały jedynie pośrednio we wszystkich kolejnych dokumentach „Polityki ekologicznej państwa” [Polityka... 2000, 2003, 2006, 2009], „Krajowej strategii ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej” [Krajowa... 2003], „Koncepcji Przemysłowego Zagospodarowania Kraju 2030” [Koncepcja... 2011] oraz w „Programie ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej” [Program... 2015].

Podobnie wygląda sytuacja z innymi priorytetami, zidentyfikowanymi jako nieobecne lub jedynie zasygnalizowane w PLP. Oznacza to, że sformułowane w ramach MCPFE cele i priorytety są obecne w polskich dokumentach politycznych i programowych z zakresu leśnictwa i obszarów bezpośrednio z nim związanych (ochrona środowiska, ochrona różnorodności biologicznej, rolnictwo, zagospodarowanie przestrzenne, energetyka), jednak są one bardzo rozproszone. Zawarcie priorytetowych kierunków rozwoju polityki leśnej w licznych dokumentach różnych obszarów polityki państwa rodzi uzasadnione obawy powstawania niespójności czy wręcz sprzeczności w realizowanych działaniach. Może również świadczyć o dokonującej się stopniowo marginalizacji sektora leśnego w gospodarce i przestrzeni polityczno-społecznej, przejawiającej się realizacją celów leśnictwa „przy okazji” realizacji celów w innych obszarach funkcjonowania państwa.

Przeciwdziałanie temu niekorzystnemu dla gospodarki leśnej zjawisku możliwe byłoby przez przyjęcie narodowego programu leśnego, co również postulowane jest w porozumieniach procesu Forest Europe (m.in. w Rezolucji V1) [Deklaracje... 2004; Zaleski 2017]. Narodowy program leśny, rozumiany – za Rezolucją V1 z 2003 roku – jako „proces planowania, wdrażania, monitorowania i oceny polityki, w oparciu o udział zainteresowanych stron, całościowe i międzysektorowe podejście oraz cykliczność (powtarzalność)”, pozwoliłby na zachowanie ciągłości i aktualności prowadzonej polityki leśnej i bieżące dostosowywanie jej do zmieniających się warunków funkcjonowania leśnictwa.

Wnioski

- ✦ W ostatnich dwóch dekadach miał miejsce intensywny rozwój polityki leśnej i obszarów polityki związanej z lasami. Najważniejszym procesem politycznym w tym zakresie na poziomie europejskim jest proces Forest Europe (dawniej MCPFE).
- ✦ Większość zidentyfikowanych priorytetów polityki leśnej przyjętych na szczeblu europejskim od 1998 roku nie znajduje odpowiednika w sformułowaniach w „Polityce leśnej państwa”. Wyrażone zostały one jednak bezpośrednio lub pośrednio w licznych dokumentach programowych sektorów związanych z leśnictwem.
- ✦ Można przypuszczać, że brak rewizji i aktualizacji zapisów w „Polityce leśnej państwa” oraz formułowania ważnych celów leśnictwa w dokumentach programowych innych sektorów gospodarki ma wpływ na postępującą marginalizację sektora leśnego w przestrzeni polityczno-społecznej.
- ✦ Konieczne wydaje się doprowadzenie do opracowania i przyjęcia narodowego programu leśnego (zgodnie z zaleceniami UNCED z 1992 roku), umożliwiającego bieżące dostosowywanie prowadzonej polityki leśnej do zmiennych uwarunkowań przyrodniczych, społecznych, ekonomicznych i instytucjonalno-prawnych.

Literatura

- Borowski Z., Rykowski K. [red.]. 2015. Materiały czwartego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym. Ochrona. Lasy i gospodarka leśna jako narzędzia kształtowania środowiska naturalnego i ochrony przyrody. Sękocin Stary, 24 czerwca 2014 roku. IBL, Sękocin Stary.
- Buttolph Johnson J., Reynolds H. T., Mycoff J. D. 2010. Metody badawcze w naukach politycznych. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Deklaracje i rezolucje Ministerialnych Konferencji na temat Ochrony Lasów w Europie. 2004. Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
- Gołos P., Kaliszewski A., Rykowski K. [red.]. 2014. Materiały drugiego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym. Wartość. Lasy jako czynnik rozwoju cywilizacji: współczesna i przyszła wartość lasów. Sękocin Stary, 15 października 2013 roku. IBL, Sękocin Stary.

- Gwiazdowicz D., Rykowski K. [red.]. 2014. Materiały trzeciego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym. Dziedzictwo. Lasy i gospodarka leśna w kulturze i dziedzictwie narodowym. Ośrodek Kultury Leśnej w Gołuchowie, 10-11 kwietnia 2014 roku. IBL, Sękocin Stary.
- Jodłowski K., Rykowski K. [red.]. 2015. Materiały szóstego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym. Organizacja. Wizja leśnictwa w Polsce. Wizja i misja organizacji gospodarczej PGL Lasy Państwowe. Sękocin Stary, 18 listopada 2014 roku. IBL, Sękocin Stary.
- Kaliszewski A., Rykowski K. [red.]. 2015. Materiały piątego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym. Rozwój. Lasy i gospodarka leśna jako instrumenty ekonomicznego i społecznego rozwoju kraju. Sękocin Stary, 17 września 2014 roku. IBL, Sękocin Stary.
- Krajowa strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z programem działań. 2003. Dokument zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 25 lutego 2003 r. Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
- Paschalis-Jakubowicz P. 2010a. Analiza wybranych czynników w procesach globalizacyjnych i ich wpływ na kierunki zmian w światowym leśnictwie. I. Założenia metodyczne. Sylwan 154 (1): 3-14.
- Paschalis-Jakubowicz P. 2010b. Analiza wybranych czynników w procesach globalizacyjnych i ich wpływ na kierunki zmian w światowym leśnictwie. II. Zasoby leśne oraz funkcje pełnione przez lasy w skali globalnej. Sylwan 154 (2): 75-87.
- Paschalis-Jakubowicz P. 2010c. Analiza wybranych czynników w procesach globalizacyjnych i ich wpływ na kierunki zmian w światowym leśnictwie. III. Rola, miejsce oraz znaczenie lasów i leśnictwa w ujęciu globalnym. Sylwan 154 (3): 147-159.
- Paschalis-Jakubowicz P. 2012. Uwarunkowania strategii rozwoju Lasów Państwowych. CILP, Warszawa.
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006. 2004. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Polityka ekologiczna państwa. 2000. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w czerwcu 2000 r. i Sejm RP w sierpniu 2001 r. Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
- Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010. 2002. Rada Ministrów, Warszawa.
- Polityka ekologiczna państwa na lata 2007-2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011-2014. 2006. Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
- Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016. 2009. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 maja 2009 r. Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
- Polityka klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020. 2003. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 4 listopada 2003 r. Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
- Polityka leśna państwa. 1997. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 kwietnia 1997 r. Ministerstwo Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Warszawa.
- Program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015-2020. 2015. Dokument zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 6 listopada 2015 r. Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. 2007. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. 2014. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Rykowski K. [red.]. 2014. Materiały pierwszego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym. Klimat. Lasy i drewno a zmiany klimatyczne: zagrożenia i szanse. Sękocin Stary, 18 czerwca 2013 roku. IBL, Sękocin Stary.
- Rykowski K. [red.]. 2016. Materiały ósmego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym. Nauka. Teraźniejszość i przyszłość badań leśnych. Komponent badawczy Narodowego Programu Leśnego. Sękocin Stary, 8 grudnia 2015 roku. IBL, Sękocin Stary.
- Strategia „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.”. 2014. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 15 kwietnia 2014 r. Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Środowiska. Warszawa.
- Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020. 2012. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 25 kwietnia 2012 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Strategiczny plan adaptacji dla sektorów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030. 2013. Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
- van Thiel S. 2014. Research methods in public administration and public management. An introduction. Routledge, London and New York.
- Weimer D. L., Vining A. R. 2011. Policy Analysis, 5th ed. Pearson, Boston.
- Zajac S., Rykowski K. [red.]. 2015. Materiały siódmego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym. Współdziałanie. Lasy i gospodarka leśna jako międzysektorowe instrumenty rozwoju. Sękocin Stary, 26 maja 2015 roku. IBL, Sękocin Stary.
- Zaleski J. 2017. Priorytety polityki leśnej Ministerialnego Procesu Ochrony Lasów w Europie. Sylwan 161 (2): 124-130.