

JANUSZ ZALESKI

Priorytety polityki leśnej Ministerialnego Procesu Ochrony Lasów w Europie

Priorities of forest policy of the Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe

ABSTRACT

Zaleski J. 2017. Priorytety polityki leśnej Ministerialnego Procesu Ochrony Lasów w Europie. Sylwan 161 (2): 124-130.

The main interest of the FOREST EUROPE (formerly known as the Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, MCPFE) was to introduce the principles of sustainable forest management in Europe. Topics that linked forestry with the global conventions and agreements were addressed at ministerial conferences. These topics were called priorities. A comparison of ministers speeches from the subsequent conferences with content of the international agreements and documents allowed the selection of 24 priorities (tab.) that appeared 627 times at the conference proceedings. Priorities appearing at the MCPFE process were analysed with the aim of identifying trends of their occurrences. Cluster analysis allowed to categorise different conferences according to their similarities in terms of the emerging priorities (fig. 1). The most closely related were the conferences held in 1998 and 2003 as well as the one held in 2007 and 2011. The conference held in 1990 differed the most from others. The same technique was used to explore similarities and to categorise priority groups. Five most interconnected priority groups were selected (fig. 2). As no permanent linkages between different priorities existed, it was difficult to establish priority groups that were discussed during the following conferences. It was possible, however, to distinguish priority groups that were similar in terms of their appearance, duration or disappearance during the subsequent ministerial summits. Some thematic priorities seemed to be important for individual countries in the longer term than period between the conferences, and those continued to appear at the ministers speeches during the subsequent summits. The application of statistical methods based on the cluster analysis allows for an appropriate analysis of the MCPFE process.

KEY WORDS

FOREST EUROPE, forest policy, negotiation process

ADDRESSES

Janusz Zaleski – e-mail: janusz.zaleski@lasy.gov.pl

Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych; ul. Grójecka 127, 02-124 Warszawa

Wstęp

W latach 80. XX wieku rosło zaniepokojenie rządów i społeczeństw europejskich stanem lasów zamierających pod wpływem zanieczyszczeń przemysłowych. Powiększał się stopień uszkodzeń lasów, pojawiały się gradacje szkodników i kłęski żywiolowe. Zainicjowanie Ministerialnego Procesu Ochrony Lasów Europy (MPOLE) i organizacja pierwszego spotkania w Strasburgu to zaśluga Finlandii i Francji. MPOLE uważany jest za najważniejszą inicjatywę współpracy krajów

europejskich [Paschalis-Jakubowicz 2012]. Jest jednym z kilku regionalnych procesów toczących się w różnych częściach globu [Bass, Gueneau 2005]. MPOLE to pierwsza i dotąd jedyna próba budowy wspólnych założeń i rozwiązań politycznych dotyczących lasów i leśnictwa.

Ministerialne konferencje gromadzą ministrów odpowiedzialnych za leśnictwo i mają na celu wprowadzenie wielofunkcyjnej i zrównoważonej gospodarki leśnej [van der Velde 2006]. Ustalenia przyjmowane na konferencjach mają formę rezolucji lub deklaracji, a stopień wdrożenia wspólnie uzgodnionych zasad mierzony jest przez przyjęty w Lizbonie system wskaźników i kryteriów zrównoważonego leśnictwa (SFM) [Buszko-Briggs 2010]. Do roku 2011 odbyło się 6 konferencji, przyjęto 19 rezolucji i zdecydowano o rozpoczęciu negocjacji nad Prawnie Wiążącym Porozumieniem o Lasach (Legally Binding Agreement, LBA).

MPOLE, konsolidując wszystkie wcześniejsze doświadczenia europejskiego leśnictwa, próbuje stworzyć płaszczyznę do dyskusji i na tej podstawie sformułować zasady, którymi powinno rządzić się zrównoważone leśnictwo. Ma mocną pozycję na poziomie europejskim, lecz słabą na poziomie globalnym. Słabością jest również niewielkie znaczenie procesu dla polityki klimatycznej, bioróżnorodności i energetycznej. Mocną stroną MPOLE jest elastyczność i nieformalność, słabą – dobrowolność udziału i brak szerszego zainteresowania.

Raport sporządzony na zlecenie Norweskiego Instytutu Krajobrazu i Leśnictwa rekomendował opracowanie jasnej wizji i misji zrozumiałej dla wszystkich, ustalenie zadań związanych z globalnymi celami i inicjatywami, zwiększenie dodanej wartości MPOLE przez prowadzenie włączającego i elastycznego procesu zapewniającego koncentrację na strategicznym przywództwie oraz stworzenie platformy otwartej na grupy inne niż leśne [Nilsson, Rametsteiner 2009]. W ślad za rekomendacjami konferencja w Oslo przyjęła wizję i misję leśnictwa oraz mandat dla Biura organizującego dalszą dyskusję nad opracowaniem Prawnie Wiążącego Porozumienia.

W przygotowaniu decyzji MPOLE dużą rolę odgrywa zaplecze naukowe negocjatorów. Rezolucje i deklaracje oparte są na wynikach badań naukowych [Forest... 2004]. Ważną rolę spełniła też MPOLE, wspierając przemiany w leśnictwie w krajach w okresie transformacji. Pomoc w tym zakresie zapewniała rezolucja H3 przyjęta w 1993 roku [Ilavsky 2006].

Paneuropejski proces stworzył własną, wielosektorową tożsamość, dzisiaj wyrażaną przez FOREST EUROPE. Wpływa on na narodową politykę leśną, przyjął kryteria i wskaźniki SFM, przyczynił się też do podpisania Konwencji Karpackiej [Meyer 2002]. Mimo to przegląd literatury wykazuje bardzo małą liczbę pozycji omawiających genezę, przebieg i rezultaty MPOLE [Nilsson, Rametsteiner 2009; Buszko-Briggs 2010].

Celem pracy było określenie priorytetów polityki leśnej pojawiających się w pracach MPOLE, częstości ich występowania oraz znalezienie powiązań między priorytetami ważnymi dla państw uczestników MPOLE.

Materiał i metody

Międzynarodowe konwencje, porozumienia i strategie dotyczą różnych aspektów leśnictwa. Ich postanowienia są przedmiotem wystąpień politycznych, prac ekspertów i źródłem rezolucji MPOLE. Analizie poddano wybrane tematy znajdujące swoje odbicie zarówno w deklaracjach polityków, jak i rezolucjach ministerialnego procesu. Dokonany wybór jest rezultatem przeglądu dorobku MPOLE zawartego w dokumentach procesu.

W okresie 1990-2011 państwa uczestniczące w kolejnych konferencjach przyjęły 19 rezolucji i 2 decyzje dotyczące wszystkich aspektów zrównoważonego leśnictwa. Rezolucje i zawarte w nich ustalenia były przedmiotem prac ekspertów spotykających się w ramach Export Level Meeting (ELM), a także opracowań wykonywanych przez Jednostki Łącznikowe (Liaison

Unit). Materiały te były publikowane jako Conference Proceedings i zawierały wszystkie rezolucje oraz wystąpienia delegatów państw uczestniczących w konferencjach [Conference... 1990, 2011; Ministerial... 1993, 1998; Fourth... 2003; Fifth... 2007]. W okresach między konferencjami oceniano realizację przyjętych rezolucji i przygotowywano materiał do dyskusji oraz decyzji następnej konferencji.

Ministrowie lub ich pełnomocnicy reprezentujący państwa wygłaszali na początku konferencji oświadczenia, w których poruszali kwestie dotyczące lasów i leśnictwa. Przyjęto, że są to sprawy dla danego kraju priorytetowe, które powinny znaleźć odbicie w rezolucjach MPOLE i w narodowej polityce leśnej. Zakres poruszanych spraw był bardzo szeroki, czasami, zwłaszcza w początkach lat 90., wykraczający poza obręb problemów sektora leśno-drzewnego. Dla selekcji priorytetowych tematów przyjęto, że powinny mieć one umocowanie w dokumentach o charakterze międzynarodowym lub toczących się procesach negocjacyjnych.

Porównanie treści wystąpień ministrów w czasie kolejnych konferencji i zawartości międzynarodowych porozumień i dokumentów pozwoliło na wyselekcjonowanie następujących priorytetów: certyfikacja, usługi ekosystemowe, inwentaryzacja, lasy prywatne, monitoring stanu lasów, narodowe programy leśne, Natura 2000, nielegalne pozyskanie drewna, nowe prawo, ochrona lasów, ochrona różnorodności biologicznej, odnawialne źródła energii, uczestnictwo społeczeństwa w zarządzaniu, pożary lasów, porozumienie prawnie wiążące, promocja drewna, rozwój obszarów wiejskich, woda, współpraca międzynarodowa, zalesienia, zasada zrównoważonego leśnictwa, zasoby genowe, zdrowe lasy oraz zmiany klimatu.

Do analizy politycznego wymiaru międzynarodowych procesów negocjacyjnych wybrano jako narzędzie analizę skupień. Jej zastosowanie do badania wyodrębnionych z dokumentów MPOLE priorytetów pozwala na określenie podobieństwa tematycznego konferencji. Jako sposób łączenia w obiekty podobne zastosowano metodę Warda, a miarą podobieństwa była odległość euklidesowa. Obliczenia wykonano w pakiecie Statistica (StatSoft, Inc.).

Wyniki i dyskusja

Na kolejnych konferencjach zgłaszano w wystąpieniach ministrów różną liczbę priorytetów (tab.). Najniższa była ona w 1990 roku, po czym systematycznie rosła, lecz na ostatniej konferencji, w Oslo, zgłoszono mniej priorytetów niż na poprzedzającej ją konferencji w Warszawie. Stwierdzono występowanie istotnego statystycznie dodatniego trendu w liczbie zgłaszanych priorytetów ($r=0,826$, $p=0,042$). Analiza skupień zastosowana do konferencji wyłoniła pary konferencji o podobnym rozkładzie priorytetów (ryc. 1). Najbardziej „podobne” do siebie okazały się konferencje z lat następujących po sobie: 1990 i 1993, 1998 i 2003 oraz 2007 i 2011. Najsilniejsze podobieństwo łączy lata 1998 i 2003, najsłabsze – 2007 i 2011. Konferencja w Strasburgu wyraźnie odbiegała od następnych spotkań zarówno pod względem ilości tematów, jak i liczby uczestników. Jej podobieństwo do konferencji z 1993 roku polega na powtarzaniu się tematów takich jak pożary, zdrowe lasy czy współpraca międzynarodowa, które po 1993 roku nie znalazły się już w agendzie spotkań. Na konferencji z roku 2011 zaznaczyła się po raz pierwszy mniejsza liczba tematów i państw uczestników. Była to jednak konferencja otwierająca negocjacje LBA i to zdominowało jej przebieg oraz treść przyjętych dokumentów.

Wyróżniono pięć grup priorytetów podobnych pod względem wspólnego występowania (ryc. 2) oraz pojawiania się i trwania (tab.):

- 1) pojawiające się we wczesnych fazach procesu ministerialnego i zmniejszające częstość po kulminacji (współpraca międzynarodowa, nowe prawo, ochrona lasów, zdrowe lasy),

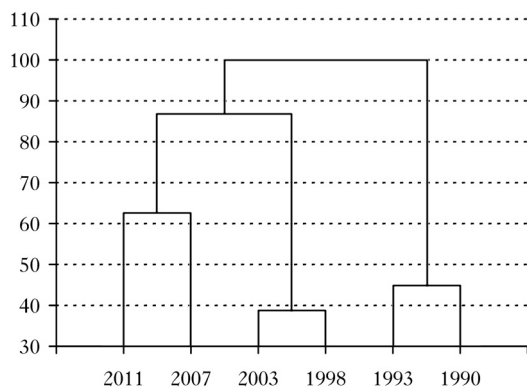
Tabela.

Liczba priorytetów analizowanych na konferencjach w poszczególnych latach
 Number of priorities analyzed during the conferences in subsequent years

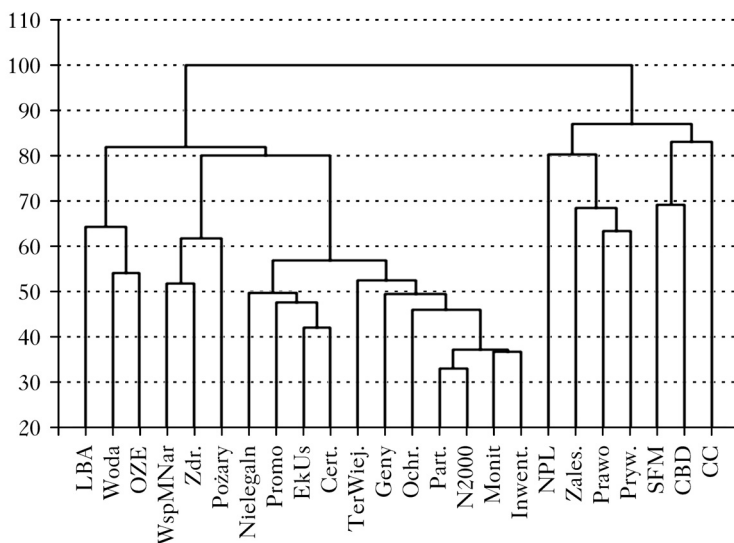
Priorytet Priority	Skrót Acronym	1990	1993	1998	2003	2007	2011	Razem Total
Certyfikacja Certification	Cert.	0	0	6	4	3	3	16
Ekosystemowe usługi Ecosystem services	EkUs	0	0	1	1	4	7	13
Inwentaryzacja Stocktaking	Inwent.	0	0	2	3	3	0	8
Lasy prywatne Private forests	Pryw.	1	8	12	5	4	5	35
Monitoring Monitoring	Monit.	3	4	0	0	0	1	8
Narodowe programy leśne National Forest Programms	NPL	0	4	14	23	7	5	53
Natura 2000 Nature 2000	N2000	0	0	1	6	1	0	8
Nielegalne pozyskanie drewna Illegal logging	Nielegalne	0	1	1	6	3	7	18
Nowe prawo New law	Prawo	1	6	9	9	6	4	35
Ochrona lasów Forest protection	Ochr.	5	4	3	1	1	1	15
Ochrona bioróżnorodności Biodiversity protection	CBD	1	13	8	6	5	7	40
Odnawialne źródła energii Renewables	OZE	0	2	4	4	18	12	40
Partycypacja Participation	Part.	0	0	2	5	1	1	9
Pożary lasów Forest fires	Pożary	7	6	1	4	7	4	29
Prawnie wiążące porozumienie Legally Binding Agreement	LBA	0	0	1	2	3	21	27
Promocja drewna Wood promotion	Promo	0	0	5	4	5	2	16
Rozwój obszarów wiejskich Rural development	TerWiej.	2	0	6	4	3	3	18
Woda Water	Woda	1	0	1	2	18	3	25
Współpraca międzynarodowa International cooperation	WspMNar	12	8	2	2	1	2	27
Zalesienia Afforestation	Zales.	4	4	7	6	9	5	35
Zasoby genowe Gene resources	Geny	5	8	1	3	1	1	19
Zmiany klimatu Climate changes	CC	9	10	7	9	13	13	61
Zdrowe lasy Healthy forests	Zdr.	11	11	2	2	1	0	27

Tabela c.d.

Priorytet Priority	Skrót Acronym	1990	1993	1998	2003	2007	2011	Razem Total
Zrównoważone leśnictwo Sustainable forestry	SFM	2	11	12	6	5	9	45
Razem Total		64	100	108	117	122	116	627



Ryc. 1.
Grupowanie konferencji o podobnym rozkładzie priorytetów
Grouping conference with similar distribution priorities



Ryc. 2.

Grupy podobnych priorytetów (akronimy w tabeli)
Groups of similar priorities (acronyms as in table)

- 2) pojawiające się później i utrzymujące wysoki poziom częstotliwości zgłoszeń (certyfikacja, nielegalne pozyskanie, odnawialne źródła energii, promocja drewna),
- 3) wykazujące stałą obecność w politycznych deklaracjach (pożary, zalesienia, zmiany klimatu, zasada zrównoważonego leśnictwa),
- 4) wykazujące jednorazowy wysoki poziom (woda, Natura 2000),
- 5) brak wyraźnych tendencji (pozostałe).

Częstość występowania priorytetów określa ich znaczenie dla kształtowania polityki leśnej w wymiarze regionalnym. Im częściej zgłaszany jest w trakcie konferencji dany priorytet, tym większa szansa na włączenie sygnalizowanego problemu do kolejnych rezolucji MPOLE. Pojawianie się na kolejnych konferencjach tych samych priorytetów może świadczyć o ich ważności, ale też o nierozwiązywaniu do końca podnoszonych przez państwa tematów (zmiany klimatu, ochrona bioróżnorodności).

We wczesnych latach 90. najważniejszym problemem europejskiego leśnictwa był fatalny stan lasów i konieczność przeciwdziałania ich zamieraniu. Dlatego bardzo wysoką rangę miały priorytety: zdrowe lasy i ochrona lasu. Był to też okres przemian w państwach postkomunistycznych, które potrzebowały pomocy i współpracy przy tworzeniu nowych zasad gospodarowania, nie tylko w lasach. Priorytet współpracy międzynarodowej był wówczas podnoszony nie tylko przez kraje wychodzące z komunizmu, ale i przez kraje Unii Europejskiej. Na przełomie wieków stan lasów uległ poprawie, a procesy transformacji były już zaawansowane, co wpłynęło na mniejsze zainteresowanie tymi problemami na forum MPOLE.

Priorytety pojawiające się w politycznej dyskusji po roku 1990 lub po 1993 mogły utrzymać swoją pozycję w dłuższym okresie. Wynikało to z dynamiki procesów międzynarodowych i z prac nad konwencjami dotyczącymi pośrednio leśnictwa. Kwestie certyfikacji i nielegalnego pozyskania utrzymują się w centrum zainteresowania, gdyż z Konwencji o ochronie bioróżnorodności i Konferencji klimatycznej wynika konieczność zapobiegania deforestacji i prowadzenia zrównoważonej gospodarki leśnej, co wymaga z kolei kontroli pozyskania.

Stała obecność OZE i promocji drewna może wynikać na gruncie europejskim, oprócz wskazań Konwencji klimatycznej, również z regulacji unijnych. Zwłaszcza Pakiet Klimatyczno-Energetyczny zmusza do forsowania drewna jako odnawialnego źródła energii. Nie bez znaczenia jest też Strategia Leśna UE, idąca w tym samym kierunku. Symptomatyczne, że kulminacja OZE jako najczęściej poruszanego priorytetu nastąpiła właśnie w roku 2007, kiedy przyjęto Pakiet Klimatyczno-Energetyczny.

Priorytety utrzymujące się na wysokim poziomie zainteresowania (zmiany klimatyczne i bioróżnorodność) od początku procesu mają bezpośredni związek z Konwencją klimatyczną i Konwencją o ochronie bioróżnorodności. Pożary i zalesienia również pośrednio realizują cele tych konwencji, ale dodatkowo wspierane są przez konieczność stałego przeciwdziałania pożarom i wolę zwiększania lesistości prezentowaną przez większość europejskich społeczeństw. Prowadzenie zrównoważonej gospodarki leśnej jest celem dla wszystkich państw MPOLE, dlatego zrównoważone leśnictwo pojawia się jako ważny priorytet na wszystkich konferencjach.

W sposób oczywisty na konferencjach o ograniczonym zakresie przyjmowanych rezolucji uwaga koncentruje się na niewielu tematach, czasem na jednym. Tak było w roku 2007, kiedy woda, temat wcześniej prawie niepodnoszony w dyskusji, stała się najczęściej poruszaną kwestią. Na następnej konferencji zainteresowanie wodą spadło do minimum, co można tłumaczyć niewielką wagą, jaką państwa Europy, oprócz państw Europy Południowej, przykładają do tego problemu. Międzynarodowa Konwencja o zapobieganiu pustynnieniu i suszy nie jest w Europie ważnym tematem politycznym, stąd brak prób podtrzymania dyskusji o roli wody w lesie i w gospodarce. Podobny nagły wzrost zainteresowania wywołała kwestia LBA. Temat nie pojawiał się na forum MCPFE na pierwszych konferencjach, potem aż do roku 2011 był poruszany przez 1-3 kraje. Konieczność przyjęcia mandatu i rozpoczęcia prac nad LBA sprawiła, że to LBA zdominowało wystąpienia ministrów w Oslo.

Wnioski

- ✦ Po roku 1993 można mówić o pewnym ustabilizowaniu procesu MPOLE. Zmniejsza się powoli liczba tematów i uczestników spotkań, co czyni proces bardziej uporządkowanym.
- ✦ Stwierdzono brak stałego powiązania między poszczególnymi priorytetami, co przejawiało się w trudnościach ustalenia stałych grup priorytetów, które byłyby dyskutowane podczas kolejnych konferencji.
- ✦ Można wyróżnić grupy priorytetów podobne pod względem pojawiania się, trwania i zanikania w czasie kolejnych konferencji.
- ✦ Pewne priorytety tematyczne są ważne dla poszczególnych krajów w dłuższej perspektywie niż okres między konferencjami (zmiany klimatyczne dla Niemiec, Austrii i Polski, narodowe programy leśne dla Estonii, Finlandii i Hiszpanii czy zrównoważone leśnictwo dla Albanii i Szwajcarii).

Literatura

- Bass S., Gueneau S. 2005. Global Forest Governance: effectiveness, fairness and legitimacy of market-driven approaches. *Ideas pour la debate* 13: 4-5.
- Buszko-Briggs M. 2010. Contribution by the MCPFE to Good Forest Governance in the Pan-European Region. *Forest Policy and Economics, EFI Proceedings* 58: 45-46.
- Conference Ministerielle Pour la Protection des Forests en Europe. 1990. Actes de la Conference, Strassbourg.
- Conference Proceedings Forest Europe. 2011. Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, Oslo.
- Deklaracje i rezolucje ministerialnych konferencji na temat ochrony lasów w Europie, 2004. Liason Unit, Warsaw.
- Fifth Ministerial Conference on the Protection of Forests In Europe. 2007. Conference Proceedings, Warsaw.
- Forest in Transition II. 2004. Challenges in Strengthening of Capacities for Forest Policy Development in Countries with Economies in Transition, UN University.
- Fourth Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe. 2003. Conference Proceedings, Vienna, Austria.
- Ilavsky J. 2006. 15 years of Economies in transition. Lessons Learned and Challenges, Ahead for the Forestry Sector. <http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2006/mwp024.htm>. Dostęp on-line 02.03.2014.
- Jansky L., Nevenic R., Tikkanen I., Pajari B. 2004. Forest in Transition II, Challenges in Strengthening of Capacities for Forest Policy Development in Countries with Economies in Transition, UN University.
- Meyer P. 2002. The Pan-European Approach to NFPs. Current State of MCPFE Work. Cross – Sectoral Policy Impacts on Forests, Savonlinna, Finland. *EFI Proceedings* 46: 55-57.
- Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe. 1993. Conference Proceedings, Helsinki.
- Ministerial Conference on the Protection of Forests In Europe. 1998. Conference Proceedings, Lisbon.
- Nilsson S., Rametsteiner E. 2009. Review of the MCPFE Process Tasks http://www.iiasa.ac.at/publication/more_XO-09-059.php. Dostęp on-line 24.05.2013.
- Paschalis-Jakubowicz P. 2012. Uwarunkowanie strategii rozwoju Lasów Państwowych. CILP, Warszawa.
- van der Velde J. 2006. Leśnictwo i środowisko: małżeństwo z rozsądku czy prawdziwa miłość? W: Bernadzki E. [red.]. *Lasy i leśnictwo krajów Unii Europejskiej*, CILP, Warszawa.