

Cele polityki leśnej w Polsce w świetle aktualnych priorytetów leśnictwa w Europie Część 4. Trendy w polityce leśnej wybranych państw europejskich

Forest policy goals in Poland in light of the current forestry aims in Europe
Part 4. Trends in forest policy of selected European countries

Adam Kaliszewski 

Instytut Badawczy Leśnictwa, Zakład Zarządzania Zasobami Leśnymi, Sękocin Stary, ul. Braci Leśnej 3, 05-090 Raszyn, Polska

Tel. +48 22 7150678, fax +48 22 7153837, e-mail: A.Kaliszewski@ibles.waw.pl

Abstract. The aim of this paper was to review and analyse the main forest policy documents in terms of the priorities formulated at the European level for Austria, the Czech Republic, Slovakia, Germany (federal level) and Brandenburg (federal state level), as well as Finland. A total of 14 documents was covered in this research, including national forest programmes and forest strategies implemented in the period from 1997 to 2017. In all of the studied countries, forest policy documents were periodically revised and updated to account for changing political, economic, social and environmental conditions. As a result, at some point during the examined 20-year period, in each country the forestry priorities and goals were defined by a national forest programme. Furthermore, the vast majority of the priorities set by the European forest policy was reflected in the programmes and strategies of all the countries. Certain priorities concerning the illegal harvesting and trade of forest products, however, have not been included in the explored documents. Combating illegal harvesting of forest products and related trade is a corner stone of the EU FLEGT Action Plan and extends beyond forest policy issues of EU member states. The second corner stone is to ensure the contribution of the forest sector to a green economy, including a new concept of green economy, which still needs to be incorporated into national forest policies. Unlike Poland, in the studied countries the priorities of European forest policy have been included in single policy programmes or strategies, which define aims and goals, as well as means of their implementation in a comprehensive and coherent manner. This promotes strengthening the position of the forest sector within the national socio-economic system and supports active shaping of its relations to other sectors of the economy.

Keywords: policy analysis, Forest Europe, forest-focused policies, forest-related policies, forestry strategy

Słowa kluczowe: analiza polityki, Forest Europe, polityka sektorowa, strategia leśnictwa

1. Wstęp

Najważniejszym dokumentem programowym, od ponad dwudziestu lat wytyczającym główne kierunki rozwoju leśnictwa w Polsce, jest „Polityka leśna państwa” (dalej też: PLP; MOŚZNiL 1997). Zarządzanie zasobami leśnymi wymaga ustalenia celów i zadań w perspektywie długookresowej, współgrającej ze skalą czasową zjawisk i zmian zachodzących w lasach (Fraser 2002). Szybko postępujące zmiany w otoczeniu przyrodniczym i społeczno-ekonomicznym lasów, a w rezultacie również w uwarunkowaniach politycznych, prawnych i instytucjonalnych funkcjonowania leśnictwa sprawiają, że po przeszło dwóch dekadach od przyjęcia PLP dokument ten nie może odpowiadać na aktualne wyzwania stojące przed sektorem leśnym.

W poprzednich trzech artykułach niniejszego cyklu przybliżono najważniejsze procesy kształtujące politykę leśną w Europie (Forest Europe, polityki sektorowe UE), scharakteryzowano priorytety polityki leśnej określone po 1997 r., tj. po przyjęciu przez Radę Ministrów „Polityki leśnej państwa”, oraz poddano analizie treść polskich dokumentów programowych i strategicznych bezpośrednio lub pośrednio związanych z lasami i leśnictwem, a także ogólnych krajowych i ponadregionalnych strategii rozwojowych, pod kątem uwzględnienia w nich priorytetów sformułowanych w ciągu ostatnich dwóch dekad na poziomie europejskim i UE. Analiza potwierdziła daleko sięgające niedostosowanie priorytetów PLP do aktualnych uwarunkowań politycznych i prawnych działania leśnictwa, a także wykazała niemal całkowite ignorowanie problematyki lasów i gospodarki leśnej

Wpłynęło: 6.07.2018 r., zrecenzowano: 24.09.2018 r., zaakceptowano: 22.10.2018 r.

w strategiach rozwojowych naszego kraju oraz rozdzielanie wielu zagadnień związanych z zarządzaniem zasobami leśnymi między liczne dokumenty strategiczne i programowe z zakresu ochrony środowiska, rolnictwa czy energetyki.

Celem artykułu jest analiza treści głównych dokumentów polityki leśnej wybranych krajów europejskich pod kątem uwzględnienia w nich priorytetów polityki leśnej w Europie. Badania przeprowadzono na przykładzie Austrii, Czech, Słowacji, Niemiec (poziom federalny) i Brandenburgii (poziom kraju związkowego) oraz Finlandii. Wymienione kraje (poza Finlandią) charakteryzują się zbliżonymi do polskich warunkami przyrodniczymi i społeczno-ekonomicznymi oraz modelem gospodarki leśnej. Z kolei wybór Finlandii wynikał z faktu, że kraj ten – ze względu na społeczno-ekonomiczne znaczenie lasów i leśnictwa – prowadzi bardzo aktywną politykę leśną, czego wyrazem jest m.in. przyjęcie już w 1994 r. „Nowego programu środowiskowego dla leśnictwa w Finlandii”, w oparciu o „Zasady Leśne”, uchwalone podczas konferencji UNECD w Rio de Janeiro w 1992 r., oraz w 1999 r. „Narodowego programu leśnego” (Hyttinen, Tikkanen 1999), poddawanego w późniejszych latach ocenie i rewizji. Ze względu na warunki geograficzno-przyrodnicze oraz społeczno-gospodarcze analizowane kraje należą do trzech, z sześciu wyróżnianych przez Forest Europe, regionów na obszarze Europy: środkowo-wschodniego (Czechy i Słowacja), środkowo-zachodniego (Niemcy i Austria) oraz północnego (Finlandia) (Forest Europe 2015). We wszystkich państwach objętych badaniami odbywa się proces dostosowywania polityki leśnej do zmieniającej się sytuacji, co znajduje odzwierciedlenie w okresowych aktualizacjach dokumentów programowych, adaptujących krajowe cele i priorytety do nowych uwarunkowań funkcjonowania leśnictwa.

2. Metodyka

Badaniom poddano treść dokumentów pod kątem uwzględnienia, jako celów lub zadań, priorytetów leśnictwa na poziomie europejskim (analiza treści: Buttolph Johnson et al. 2010; Weimer, Vining 2011; analiza źródeł zastanych: McNabb 2010; van Thiel 2014). Analizą objęto w sumie 14 dokumentów strategicznych i programowych z zakresu gospodarki leśnej. W szczególności przeglądowi poddano:

- w Austrii: „Austriacki program leśny” (Bundesministerium 2006), „Austriacką strategią leśną 2020+” (Bundesministerium 2016);
- w Czechach: „Narodowy program leśny” (Ministry 2003) „Narodowy program leśny na okres do 2013 r.” (Ministry 2008a), „Zasady polityki leśnej państwa” (Zásady 2012);
- w Niemczech (poziom federalny): „Strategię leśną 2020” (Bundesministerium 2011);
- w Brandenburgii: „Brandenburski program leśny 2004” (Ministerium 2007), „Program leśny 2011” (Ministerium 2011);
- w Słowacji: „Narodowy program leśny Republiki Słowackiej” (Ministry 2007), „Koncepcję rozwoju rolnictwa na lata 2007–2013. Część: Gospodarka leśna” (Ministerstvo

2007), „Narodowy program wykorzystania potencjału drewna Republiki Słowackiej” (Ministerstvo 2013);

- w Finlandii: „Narodowy program leśny Finlandii 2010” (Ministry 1999), „Narodowy program leśny Finlandii 2015” (Ministry 2008b), „Narodową strategią leśną 2025” (Ministry 2015).

Badania przeprowadzono na podstawie oficjalnych przekładów dokumentów na język angielski. Wyjątkami od tej reguły były: czeskie „Zasady polityki leśnej państwa” (Zásady 2012), „Brandenburski program leśny 2004” (Ministerium 2007) oraz słowacka „Koncepcja rozwoju rolnictwa na lata 2007–2013. Część: Gospodarka leśna” (Ministerstvo 2007) i „Narodowy program wykorzystania potencjału drewna Republiki Słowackiej” (Ministerstvo 2013), w przypadku których wykorzystano wersje oryginalne (tj. odpowiednio w języku czeskim, niemieckim i słowackim).

3. Wyniki badań i dyskusja

W tabeli 1 przedstawiono wyniki analizy treści dokumentów strategicznych i programowych pod kątem uwzględnienia w nich priorytetów leśnictwa na poziomie europejskim. Zamieszczono w niej dokumenty w podziale na poszczególne kraje, a w ich obrębie – w układzie chronologicznym.

Nawet pobieżna analiza zawartości tabeli 1 pozwala zauważyć, że w ostatnich kilkunastu latach we wszystkich analizowanych krajach dokumenty określające kierunki polityki leśnej podlegały rewizji i aktualizacji. Najczęściej uaktualniano i dostosowywano do zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej i wyznaczonych priorytetów dokumenty polityki leśnej w Finlandii: „Narodowy program leśny Finlandii 2010” (Ministry 1999) został zaktualizowany w 2008 r. (Ministry 2008b), a po kolejnych siedmiu latach zastąpiony „Narodową strategią leśną 2025” (Ministry 2015). Rewizji i uaktualnieniu poddano również „Austriacki program leśny” (Bundesministerium 2006), w którego miejsce przyjęto „Austriacką strategią leśną 2020+” (Bundesministerium 2016), jak również czeski „Narodowy program leśny” (Ministry 2003), uaktualniony pięć lat później (Ministry 2008a), a w 2012 uzupełniony „Zasadami polityki leśnej państwa” (Zásady 2012), oraz „Brandenburski program leśny 2004” (Ministerium 2007), którego nową wersję przyjęto w 2011 r. (Ministerium 2011). Na poziomie federalnym w Niemczech kierunki polityki leśnej wyznacza natomiast „Strategia leśna 2020”, uchwalona w 2011 r. (Bundesministerium 2011). Na tym tle nieco odmiennie wygląda sytuacja na Słowacji, w której w 2007 r. przyjęto „Narodowy program leśny republiki Słowackiej” (Ministry 2007) oraz „Koncepcję rozwoju rolnictwa na lata 2007–2013” (Ministerstvo 2007), zawierającą wyodrębnioną część dotyczącą gospodarki leśnej. Ponadto w 2013 r. wszedł w życie „Narodowy program wykorzystania potencjału drewna Republiki Słowackiej” (Ministerstvo 2013), skupiający się na poszerzeniu możliwości wykorzystania drewna i rozwoju gałęzi przemysłu związanych z tym surowcem. Na tym tle sytuacja w Polsce, gdzie kierunki rozwoju leśnictwa nie zostały zaktualizowane i wyznacza je przyjęta w 1997 r. „Polityka leśna państwa” (MOŚZNiL 1997), jest wyjątkowa.

Tabela 1. Uwzględnienie priorytetów leśnictwa w Europie w dokumentach polityki leśnej analizowanych krajów
Oznaczenia: „+” – priorytet wskazany bezpośrednio; „(+)” – priorytet wskazany pośrednio; puste pole – priorytet niewskazany w dokumencie

Table 1. Inclusion of the priorities for forestry in Europe into forest policy documents of the studied countries

Symbols: “+” – a priority directly included; “(+)” – a priority indirectly included; blank field – a priority not included in a document

| Kraj Country | Austria Austria | Czechy Czech Republic | Niemcy Germany | Brandenburgia Brandenburg | Finlandia Finland | Słowacja Slovakia |
|--|--|---|--|---|---|---|
| Dokument Document | Austriacki program leśny / Austrian Forest Programme (Bundesministerium 2006) Austriacka strategia leśna 2020+ Austrian Forest Strategy 2020+ (Bundesministerium 2016) | Narodowy program leśny / National Forest Programme (Ministry 2003) Narodowy program leśny na okres do 2013 r. / National Forest Programme for the period until 2013 (Ministry 2008a) Zasady polityki leśnej państwa Principles of the State Forest Policy (Zásady 2012) | Strategia leśna 2020 Forest Strategy 2020 (Bundesministerium 2011) | Brandenburski program leśny 2004 / Brandenburg Forest Programme 2004 (Ministerium 2007) Program leśny 2011 Forest Programme 2011 (Ministerium 2011) | Narodowy program leśny Finlandii 2010 Finland's National Forest Programme 2010 (Ministry 1999) Narodowy program leśny Finlandii 2015 Finland's National Forest Programme 2015 (Ministry 2008b) Narodowa strategia leśna 2025 / National Forest Strategy 2025 (Ministry 2015) | Narodowy program leśny Republiki Słowackiej / National Forest Programme of the Slovak Republic (Ministry 2007) Koncepcja rozwoju rolnictwa na lata 2007-2013. Część: Gospodarka leśna / Concept of agriculture development 2007-2013. Part: Forest management (Ministerstvo 2007) Narodowy program wykorzystania potencjału drewna Republiki Słowackiej / National programme of wood potential utilization in Slovakia (Ministerstvo 2013) |
| Priorytet Priority | | | | | | |
| 1. Zachowanie, ochrona, przywracanie i wzmacnianie różnorodności biologicznej Conserving, protecting, restoring and enhancing forest biodiversity | + | + | + | + | + | (+) |
| 2. Przystosowanie lasów do zmian klimatu i zmiennych warunków środowiskowych Adapting forests to climate change and changing environmental conditions | + | + | (+) | + | + | + |
| 3. Zwiększanie roli lasów i gospodarki leśnej w łagodzeniu zmian klimatu Enhancing a role of forests and forest management in mitigating climate change w tym / including: | | | | | | |
| Zwiększanie akumulacji węgla w biomasie i glebach leśnych / Enhancing carbon sequestration and storage in forest biomass and soils | + | + | + | + | + | + |

| Kraj Country | Austria Austria | Czechy Czech Republic | Niemcy Germany | Brandenburgia Brandenburg | Finlandia Finland | Słowacja Slovakia |
|---|--|---|--|---|---|---|
| Dokument Document | Austriacki program leśny / Austrian Forest Programme (Bundesministerium 2006) Austriacka strategia leśna 2020+ Austrian Forest Strategy 2020+ (Bundesministerium 2016) | Narodowy program leśny / National Forest Programme (Ministry 2003) Narodowy program leśny na okres do 2013 r. / National Forest Programme for the period until 2013 (Ministry 2008a) Zasady polityki leśnej państwa Principles of the State Forest Policy (Zásady 2012) | Strategia leśna 2020 Forest Strategy 2020 (Bundesministerium 2011) | Brandenburski program leśny 2004 / Brandenburg Forest Programme 2004 (Ministerium 2007) Program leśny 2011 Forest Programme 2011 (Ministerium 2011) | Narodowy program leśny Finlandii 2010 Finland's National Forest Programme 2010 (Ministry 1999) Narodowy program leśny Finlandii 2015 Finland's National Forest Programme 2015 (Ministry 2008b) Narodowa strategia leśna 2025 / National Forest Strategy 2025 (Ministry 2015) | Narodowy program leśny Republiki Słowackiej / National Forest Programme of the Slovak Republic (Ministry 2007) Koncepcja rozwoju rolnictwa na lata 2007–2013. Część: Gospodarka leśna / Concept of agriculture development 2007–2013. Part: Forest management (Ministerstvo 2007) Narodowy program wykorzystania potencjału drewna Republiki Słowackiej / National programme of wood potential utilization in Slovakia (Ministerstvo 2013) |
| Priorytet Priority | | | | | | |
| Mobilizacja zasobów drzewnych, również z obszarów nieleśnych Mobilization of wood resources, also from non-forested areas | + | + | + | + | + | + |
| Substytucja drewnem nieodnawialnych materiałów i produktów Substitution of non-renewable materials and products with wood | + | | + | | + | + |
| Promowanie wykorzystania drewna jako źródła energii Promoting use of wood as an energy source | + | + | + | + | + | + |
| 4. Utrzymanie i poprawa środowiskowych funkcji lasu (ochrona wód i gleb) Maintaining and improving forest ecosystem services (protecting water and soils) | + | + | + | + | + | + |
| 5. Zapobieganie nielegalnemu pozyskiwaniu produktów leśnych oraz obrotowi nimi Combating illegal harvesting of forest products and related trade | + | | | | + | + |

| Kraj Country | Austria Austria | Czechy Czech Republic | Niemcy Germany | Brandenburgia Brandenburg | Finlandia Finland | Słowacja Slovakia |
|---|--|---|--|---|---|---|
| Dokument Document | Austriacki program leśny / Austrian Forest Programme (Bundesministerium 2006) Austriacka strategia leśna 2020+ Austrian Forest Strategy 2020+ (Bundesministerium 2016) | Narodowy program leśny / National Forest Programme (Ministry 2003) Narodowy program leśny na okres do 2013 r. / National Forest Programme for the period until 2013 (Ministry 2008a) Zasady polityki leśnej państwa Principles of the State Forest Policy (Zásady 2012) | Strategia leśna 2020 Forest Strategy 2020 (Bundesministerium 2011) | Brandenburski program leśny 2004 / Brandenburg Forest Programme 2004 (Ministerium 2007) Program leśny 2011 Forest Programme 2011 (Ministerium 2011) | Narodowy program leśny Finlandii 2010 Finland's National Forest Programme 2010 (Ministry 1999) Narodowy program leśny Finlandii 2015 Finland's National Forest Programme 2015 (Ministry 2008b) Narodowa strategia leśna 2025 / National Forest Strategy 2025 (Ministry 2015) | Narodowy program leśny Republiki Słowackiej / National Forest Programme of the Slovak Republic (Ministry 2007) Koncepcja rozwoju rolnictwa na lata 2007–2013. Część: Gospodarka leśna / Concept of agriculture development 2007–2013. Part: Forest management (Ministerstvo 2007) Narodowy program wykorzystania potencjału drewna Republiki Słowackiej / National programme of wood potential utilization in Slovakia (Ministerstvo 2013) |
| Priorytet Priority | | | | | | |
| 6. Poprawa ekonomicznej efektywności gospodarki leśnej / Improving economic viability of forest management w tym / including: | | | | | | |
| Promowanie produkcji i wykorzystania drewna Promoting production and use of wood | + | + | (+) | + | + | + |
| Wspieranie innowacji w leśnictwie / Supporting innovations in forestry | + | + | + | + | + | + |
| Stymulowanie zróżnicowania źródeł przychodów w leśnictwie / Stimulating differentiation of sources of income in forestry | + | + | + | + | + | + |
| Wspieranie właścicieli prywatnych gospodarstw leśnych oraz ich zrzeszeń Supporting private forest owners and their associations | + | + | (+) | + | + | + |
| 7. Zwiększanie roli lasów i gospodarki leśnej w rozwoju obszarów wiejskich Enhancing a role of forests and forest management in rural development | + | + | (+) | + | + | (+) |

| Kraj Country | Austria Austria | Czechy Czech Republic | Niemcy Germany | Brandenburgia Brandenburg | Finlandia Finland | Słowacja Slovakia |
|---|--|---|--|---|---|--|
| Dokument Document | Austriacki program leśny / Austrian Forest Programme (Bundesministerium 2006) Austriacka strategia leśna 2020+ Austrian Forest Strategy 2020+ (Bundesministerium 2016) | Narodowy program leśny / National Forest Programme (Ministry 2003) Narodowy program leśny na okres do 2013 r. / National Forest Programme for the period until 2013 (Ministry 2008a) Zasady polityki leśnej państwa Principles of the State Forest Policy (Zásady 2012) | Strategia leśna 2020 Forest Strategy 2020 (Bundesministerium 2011) | Brandenburski program leśny 2004 / Brandenburg Forest Programme 2004 (Ministerium 2007) Program leśny 2011 Forest Programme 2011 (Ministerium 2011) | Narodowy program leśny Finlandii 2010 Finland's National Forest Programme 2010 (Ministry 1999) Narodowy program leśny Finlandii 2015 Finland's National Forest Programme 2015 (Ministry 2008b) Narodowa strategia leśna 2025 / National Forest Strategy 2025 (Ministry 2015) | Narodowy program leśny Republiki Słowackiej / National Forest Programme of the Slovak Republic (Ministry 2007) Koncepcja rozwoju rolnictwa na lata 2007–2013. Część: Gospodarka leśna / Concept of agriculture development 2007–2013. Part: Forest management (Ministerstvo 2007) Narodowy program wykorzystania potencjału drewna Re-publicy Słowackiej / National programme of wood potential utilization in Slovakia (Ministerstvo 2013) |
| Priorytet Priority | | | | | | |
| 8. Zapewnienie udziału sektora leśnego w „zielonej gospodarce” / Securing contribution of the forest sector to a green economy | (+) | | | | + | + |
| 9. Wycena wartości funkcji lasu i odzwierciedlenie w politykach i programach dotyczących lasów / Forest valuation and reflecting it in forest-related policies and programmes | | + + | + | + | + + | + + |
| 10. Poprawa socjalnych standardów prowadzenia gospodarki leśnej Improving social aspects of forest management w tym / including: | | | | | | |
| Kwestie BHP Health and safety issues | + + | + + | + | | + + | + |
| Rozwój kadr w leśnictwie Developing human resources | + + | + + | + | + + | + + + | + + + |
| 11. Zapewnienie udziału wszystkich interesariuszy w podejmowaniu decyzji dotyczących lasów oraz poprawa komunikacji Securing participation of all stakeholders in decision-making, improving forest communication | + + | + | (+) | + + | + + + | (+) + |

| Kraj Country | Austria Austria | Czechy Czech Republic | Niemcy Germany | Brandenburgia Brandenburg | Finlandia Finland | Słowacja Slovakia |
|---|---|--------------------------|--|--|---|----------------------|
| Dokument Document | Austriacki program leśny / Austrian Forest Programme (Bundesministerium 2006) Austriacka strategia leśna 2020+ Austrian Forest Strategy 2020+ (Bundesministerium 2016) Narodowy program leśny / National Forest Programme (Ministry 2003) Narodowy program leśny na okres do 2013 r. / National Forest Programme for the period until 2013 (Ministry 2008a) Zasady polityki leśnej państwa Principles of the State Forest Policy (Zásady 2012) | | Strategia leśna 2020 Forest Strategy 2020 (Bundesministerium 2011) | Brandenburski program leśny 2004 / Brandenburg Forest Programme 2004 (Ministerium 2007) Program leśny 2011 Forest Programme 2011 (Ministerium 2011) Narodowy program leśny Finlandii 2010 Finland's National Forest Programme 2010 (Ministry 1999) Narodowy program leśny Finlandii 2015 Finland's National Forest Programme 2015 (Ministry 2008b) Narodowa strategia leśna 2025 / National Forest Strategy 2025 (Ministry 2015) | Narodowy program leśny Republiki Słowackiej / National Forest Programme of the Slovak Republic (Ministry 2007) Koncepcja rozwoju rolnictwa na lata 2007–2013. Część: Gospodarka leśna / Concept of agriculture development 2007–2013. Part: Forest management (Ministerstvo 2007) Narodowy program wykorzystania potencjału drewna Republiki Słowackiej / National programme of wood potential utilization in Slovakia (Ministerstvo 2013) | |
| Priorytet Priority | | | | | | |
| 12. Rozwijanie koordynacji i współpracy międzysektorowej leśnictwa / Fostering coordination and cross-sectoral cooperation of forestry | + | + | (+) | + | + | + |
| 13. Zachowanie wartości kulturowej lasów i gospodarki leśnej Preserving cultural values of forests and forest management | + | + | | + | + | + |
| 14. Edukacja leśna społeczeństwa Forest education of society | + | + | + | + | + | + |
| 15. Prowadzenie badań leśnych / Forest research | + | + | + | + | + | + |

Źródło: Opracowanie własne / Source: Own elaboration

We wszystkich badanych krajach cele i instrumenty realizacji polityki leśnej, przynajmniej w pewnym okresie, konkretyzowane były w narodowych programach leśnych (NPL). Z założenia NPL stanowi proces planowania, wdrażania, monitorowania i oceny polityki, oparty na udziale zainteresowanych stron, całościowym i międzysektorowym podejściu oraz cykliczności i odnosi się do całego kraju lub jego części (MCPFE 2003). W Polsce, mimo podejmowanych dwukrotnie prób (w latach 2000–2005 oraz 2012–2015), nie udało się opracować i wdrożyć narodowego programu leśnego. NPL przyjęto natomiast w 1999 r. w Finlandii, w 2003 r. w Czechach, w 2004 r. w Brandenburgii, w 2006 r. w Austrii i w 2007 r. na Słowacji. Programy w Czechach, Brandenburgii i Finlandii zostały po

upływie kilku lat zaktualizowane. Narodowe programy leśne, choć z reguły nie są prawnie wiążące, mają silny wpływ na kształtowanie przepisów prawa i jego zmianę, a także sprzyjają zintegrowaniu przepisów prawa leśnego z przepisami dotyczącymi powiązanych gałęzi gospodarki (MCPFE 2005). W ostatnich latach zauważalne jest jednak odchodzenie od narodowych programów leśnych na rzecz sektorowych strategii leśnictwa. Taka sytuacja ma miejsce w Austrii, Niemczech (poziom federalny) oraz Finlandii. Powodem tego jest obserwowany brak trwałego i znaczącego wpływu NPL na sposób formułowania polityki pod kątem nadania temu procesowi bardziej partycypacyjnego i pluralistycznego charakteru, a także mniejszy niż wcześniej zakładano wpływ na

realną zmianę kierunków polityki leśnej. Stąd coraz częściej można zaobserwować nowy sposób formułowania polityki: sektorowe „strategie” leśnictwa przyjmowane są w ramach usprawnionego, „pseudopartykcyjnego” procesu – przygotowane w zaciszu ministerialnych gabinetów dokumenty polityki leśnej poddawane są pod dyskusję z udziałem wybranych interesariuszy, w wyniku której dokumenty uzyskują finalny kształt (Winkel, Sotirov 2011). Niezależnie jednak od tego, jaką ostatecznie formę przybiera proces formułowania polityki leśnej, we wszystkich badanych krajach ma miejsce regularne dostosowywanie założeń polityki leśnej do aktualnej sytuacji sektora leśnego.

Przystępując do analizy zawartości omawianych dokumentów pod kątem uwzględnienia w nich priorytetów polityki leśnej w Europie, należy zaznaczyć, że wyrażone w nich cele i priorytety działań są w poszczególnych krajach bardzo różnorodne, wynikają bowiem z bardzo zróżnicowanych uwarunkowań przyrodniczych, społeczno-ekonomicznych, prawnych, instytucjonalnych, historycznych, kulturowych i in. funkcjonowania leśnictwa. W każdym przypadku szczególne znaczenie nadano krajowym („lokalnym”) problemom leśnictwa. Przykładowo w Austrii dużą wagę przywiązuje się do zachowania ochronnych funkcji lasów na obszarach górskich, natomiast w Czechach podkreślana jest potrzeba redukcji zanieczyszczeń powietrza i wywołanych przez nie uszkodzeń ekosystemów leśnych oraz problematyka reorganizacji administracji leśnej i wspierania prywatnych właścicieli lasów, a w Finlandii silnie akcentuje się konieczność wprowadzania innowacji, rozwoju przedsiębiorczości i poprawy konkurencyjności gospodarki leśnej. Wszystkie omawiane dokumenty odzwierciedlają jednocześnie najważniejsze trendy w polityce leśnej na poziomie europejskim, przenosząc je na poziom krajowy i dostosowując do lokalnych warunków. Analizowane dokumenty mają ponadto bardzo zróżnicowaną strukturę. Na przykład wszystkie programy i strategie austriackie i fińskie są bardzo rozbudowane, szczegółowe i charakteryzują się znaczącym zhierarchizowaniem celów (podział na priorytety, cele, zadania). Z drugiej strony czeskie narodowe programy leśne cechuje znaczna zwięzłość, a „Zasady polityki leśnej państwa” mają charakter ramowych, bardzo ogólnych reguł, wobec czego ten ostatni dokument został pominięty w dalszej części omówienia wyników badań.

Niemal wszystkie zidentyfikowane priorytety polityki leśnej na poziomie europejskim zostały przeniesione do krajowych programów lub strategii. W niektórych przypadkach dane zagadnienie nie było obecne w starszych dokumentach, jednak jest uwzględnione w nowszych, co jest zrozumiałe, biorąc pod uwagę charakter rozwoju europejskiej polityki leśnej i polityki na poziomie poszczególnych krajów. Jako przykład może posłużyć problematyka adaptacji lasów do zmian klimatu (priorytet 2), nieobecna w starszych programach leśnych Brandenburgii i Finlandii, ale uwzględniona w późniejszych dokumentach tych krajów. Do priorytetów zawartych we wszystkich aktualnych dokumentach polityki leśnej omawianych krajów należą:

- zachowanie, ochrona, przywracanie i wzmacnianie różnorodności biologicznej (priorytet nr 1),
- przystosowanie lasów do zmian klimatu i zmiennych warunków środowiskowych (nr 2),
- zwiększanie roli lasów i gospodarki leśnej w łagodzeniu zmian klimatu (nr 3, z pewnymi wyjątkami w odniesieniu do zalecenia zastępowania drewnem nieodnawialnych materiałów i produktów),
- utrzymanie i poprawa środowiskowych funkcji lasu (nr 4),
- poprawa ekonomicznej efektywności gospodarki leśnej (nr 6, z wyłączeniem Brandenburgii w zakresie wspierania innowacji w leśnictwie),
- zapewnienie udziału wszystkich interesariuszy w decyzjach dotyczących lasów oraz poprawa komunikacji (nr 11),
- rozwijanie koordynacji i współpracy międzysektorowej leśnictwa (nr 12),
- edukacja leśna społeczeństwa (nr 14),
- prowadzenie badań leśnych (nr 15).

Znacznie mniejszą grupę stanowią priorytety nieuwzględnione lub uwzględnione w niektórych dokumentach polityki leśnej. Jednym z działań priorytetowych na poziomie UE i ogólnoeuropejskim jest zapobieganie nielegalnemu pozyskiwaniu produktów leśnych oraz obrotowi nimi (priorytet 5), które spośród obecnie obowiązujących dokumentów jest włączone jedynie do „Austriackiej strategii leśnej 2020+” (w części dotyczącej współpracy międzynarodowej Austrii) oraz „Narodowego programu wykorzystania potencjału drewna Republiki Słowackiej”. Intencją podjęcia tej problematyki na poziomie ogólnoeuropejskim i UE było ograniczenie handlu nielegalnie pozyskanym drewnem, pochodzącym głównie z krajów Południa, co już od wielu lat jest wspierane unijnymi regulacjami prawnymi (w ramach „Planu działań FLEGT”) i wykracza poza ramy polityki leśnej poszczególnych państw członkowskich UE.

W niewielu dokumentach pojawia się również kwestia zapewnienia udziału sektora leśnego w „zielonej gospodarce” (priorytet 8). Tematyka ta jest poruszana jedynie w fińskiej „Narodowej strategii leśnej 2025” oraz „Narodowym programie wykorzystania potencjału drewna Republiki Słowackiej”, a także pośrednio w „Austriackiej strategii leśnej 2020+”, tj. tylko w najnowszych dokumentach. Nieobecność „zielonej gospodarki” w innych analizowanych dokumentach wynika prawdopodobnie z faktu, że jest to pojęcie nowe, upowszechniane w następstwie Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju Rio+20 w 2012 r., a w dokumentach Unii Europejskiej obecne od 2011 r. W strategii „Europa 2020” z 2010 r. pojawiła się wizja gospodarki zasobooszczędnej i niskoemisyjnej, a dopiero w trakcie przygotowań do szczytu państw RIO+20 pojęcie zostało zdefiniowane w dokumentach unijnych jako „gospodarka, która zapewnia wzrost, tworzy miejsca pracy i likwiduje ubóstwo poprzez inwestowanie i ochronę kapitału naturalnego, od którego zależy w długim okresie przetrwanie planety. Jest gospodarką niskoemisyjną, efektywnie wykorzystującą zasoby i zapewniającą integrację społeczną.” (Ryszewska 2013). Domeną „zielonej gospodarki” jest przeciwdziałanie zmianom klimatu i racjonalne gospodarowanie

zasobami naturalnymi, co – odmiennie nazywane – jest faktycznie uwzględniane w strategicznych i programowych dokumentach leśnictwa rozpatrywanych krajów.

Zagadnienie wyceny wartości funkcji lasu oraz odzwierciedlenia tej wartości w politykach i programach dotyczących lasów (priorytet 9) nie jest obecne w „Austriackiej strategii leśnej 2020+” i brandenburskim „Programie leśnym 2011”. Z kolei problematyka zachowania kulturowej wartości lasów i gospodarki leśnej (priorytet 12) nie została zawarta w dokumentach Czech, Słowacji i Brandenburgii. Podobnie przedstawia się kwestia zapewnienia odpowiednich warunków BHP w leśnictwie, która nie jest poruszana w programach leśnych Brandenburgii i Słowacji. Być może wynika to z zakwalifikowania tej problematyki do zagadnień związanych z rynkiem pracy i zatrudnieniem, stąd rzadko jest ona uwzględniana w dokumentach z zakresu polityki leśnej.

Przedstawione powyżej wyniki analizy treści dokumentów w wybranych krajach uwidaczniają mankamenty polskiej polityki leśnej. Obowiązująca od ponad 20 lat „Polityka leśna państwa” jest dokumentem nieaktualnym, nieuwzględniającym zmian, jakie zaszły w Europie i na świecie w tym czasie. Wytyczone przed ponad dwiema dekadami strategiczne cele i kierunki rozwoju leśnictwa nie uwzględniają najistotniejszych obecnie i w najbliższych dekadach wyzwań dla leśnictwa w Europie, jakimi są potrzeba adaptacji lasów do zmian klimatu oraz włączenie sektora leśnego do działań służących łagodzeniu tych zmian (Streck et al. 2010), jak również wielu innych ważnych problemów (Kaliszewski 2018). W omawianych krajach polityka leśna jest poddawana okresowej rewizji i dostosowaniu do nowej sytuacji środowiskowej, społeczno-ekonomicznej czy prawnej. Tym samym leśnictwo może w lepszym stopniu dostosowywać się do zachodzących zmian i odpowiadać na nowe wyzwania i oczekiwania społeczne.

Na uwagę zasługuje jeszcze jedna kwestia. W analizowanych państwach priorytety europejskiej polityki leśnej zostały włączone do krajowych dokumentów z zakresu polityki leśnej. Dokumenty te mają z reguły charakter kompleksowy, zawierają gruntowną analizę sytuacji leśnictwa i określają szerokie spektrum działań i instrumentów służących realizacji określonych celów i wspierania rozwoju sektora leśnego. Spójne podejście i ujęcie spraw leśnictwa sprzyja – przynajmniej w założeniu – umocnieniu jego miejsca w krajowym systemie społeczno-gospodarczym i pozwala na aktywne kształtowanie pozycji sektora leśnego względem innych sektorów gospodarki. W Polsce – z uwagi na brak rewizji i aktualizacji „Polityki leśnej państwa” – pojawiające się po 1997 r. nowe zagadnienia z zakresu polityki dotyczącej lasów i gospodarki leśnej w pewnym zakresie włączane były do dokumentów strategicznych i programowych obszarów związanych z leśnictwem (ochrona środowiska, ochrona różnorodności biologicznej, rolnictwo, zagospodarowanie przestrzenne, energetyka). W rezultacie doszło do rozproszenia problematyki leśnictwa pomiędzy liczne dokumenty różnych obszarów polityki państwa (Kaliszewski 2018). Brak szerokiego, kompleksowego i spójnego zdefiniowania priorytetów gospodarki leśnej w jednym dokumencie otwiera pole do stopniowej marginalizacji sektora leśnego w gospodarce i prze-

strzeni polityczno-społecznej, otwierając drogę do podporządkowania celów leśnictwa celom innych sektorów gospodarki.

4. Wnioski

1. We wszystkich analizowanych krajach dokumenty określające kierunki polityki leśnej podlegały w analizowanym czasie rewizji i aktualizacji. Przynajmniej w pewnym okresie priorytety leśnictwa w każdym z krajów były określone przez narodowe programy leśne.

2. W badanych krajach obowiązujące programy i strategie leśnictwa odzwierciedlają aktualne priorytety europejskiej polityki leśnej, w dostosowaniu do lokalnych warunków przyrodniczych, gospodarczych i społecznych.

3. Do priorytetów nieuwzględnionych lub uwzględnionych w nielicznych dokumentach polityki leśnej omawianych krajów należy zapobieganie nielegalnemu pozyskiwaniu produktów leśnych oraz obrotowi nimi (priorytet 5) oraz zapewnienie udziału sektora leśnego w „zielonej gospodarce” (priorytet 8). Pierwszy z nich jest wsparty na poziomie UE „Planem działań FLEGT” i wykracza poza ramy polityki leśnej na poziomie państw członkowskich, drugi natomiast dotyczy nowej koncepcji „zielonej gospodarki”, wciąż wymagającej przeniesienia do polityki krajowej.

4. W analizowanych państwach priorytety europejskiej polityki leśnej zostały włączone do krajowych dokumentów z zakresu polityki leśnej, formułujących w sposób kompleksowy i spójny cele i zadania leśnictwa oraz instrumenty ich realizacji. Sprzyja to umocnieniu pozycji sektora leśnego w krajowym systemie społeczno-gospodarczym i pomaga w aktywnym kształtowaniu jego relacji z innymi sektorami gospodarki.

Konflikt interesów

Autor deklaruje brak potencjalnych konfliktów.

Źródło finansowania badań

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).

Literatura

- Buttolph Johnson J., Reynolds H.T., Mycoff J.D. 2010. Metody badawcze w naukach politycznych. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 1–633. ISBN 978-83-01 16321-1.
- Forest Europe 2015. State of Europe's Forests 2015. Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, Forest Europe Liaison Unit Madrid, Madrid, 1–312.
- Fraser A.I. 2002. Making Forest Policy Work. Forestry Sciences Vol. 73, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1–280. ISBN 1-4020-1088-5.

- Hyttinen P., Tikkanen I. 1999. National Forest Programmes in Finland, w: Glück P., Oesten G., Schanz H., Volz K.-R. (eds.). Formulation and Implementation of National Forest Programmers. Volume II: State of the Art in Europe. EFI Proceedings 30. European Forest Institute, Joensuu. 75–88. ISBN 952-9844-67-0.
- Kaliszewski A. 2018. Cele polityki leśnej w Polsce w świetle aktualnych priorytetów leśnictwa w Europie Część 3. Europejskie priorytety polityki leśnej w polskich dokumentach strategicznych i programowych związanych z lasami. *Leśne Prace Badawcze* 79(3): 211–227. DOI 10.2478/frp-2018-0021.
- McNabb D.E. 2010. Research Methods for Political Science: Quantitative and Qualitative Approaches, 2nd ed. M.E. Shape, Armonk, New York, 1–425. ISBN 978-0-7656-2313-3.
- MCPFE 2005. National Forest Programmes in Europe. Steps taken by the MCPFE towards the development, dissemination and implementation of the concept of the National Forest Programmers in Europe. Liaison Unit Warsaw, Warsaw. 1–8.
- Ryszewska B. 2013. Zielona gospodarka w dokumentach strategicznych Unii Europejskiej. *Ekonomia i Środowisko* 3(46): 26–37.
- Streck C., O’Sullivan R., Janson-Smith T., Tarasofsky R. (eds.) 2008. Climate Change and Forests. Emerging Policy and Market Opportunities. Chatham House, London, Brookings Institution Press, Washington D.C, 1–346. ISBN 978-0-8157-0427-0.
- van Thiel S. 2014. Research Methods in Public Administration and Public Management. An Introduction. Routledge, London and New York, 1–195. ISBN 978-0-415-65582-8.
- Weimer D.L., Vining A.R. 2011. Policy Analysis, Ed. No. 5. Pearson, Boston, 1–473. ISBN 978-0-205-78130-0.
- MCPFE. 2003. Vienna Resolution 1. Strengthen synergies for sustainable forest management in Europe through cross-sectoral co-operation and national forest programmers. Fourth Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, 28–30 April 2003, Vienna, Austria.
- Ministerium. 2007. Brandenburger Waldprogramm (2004). Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg, Potsdam.
- Ministerium. 2011. Waldprogramm 2011. Gemeinsames Handeln zum Schutz und Nutzen ländlicher Naturräume. Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg, Potsdam.
- Ministerstvo. 2007. Koncepcia rozvoja pôdohospodárstva na roky 2007–2013 – časť lesné hospodárstvo. Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, Bratislava.
- Ministerstvo. 2013. Akčný plán Národného programu využitia potenciálu dreva Slovenskej republiky. Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, Bratislava.
- Ministry. 1999. Finland’s National Forest Programme 2010. Ministry of Agriculture and Forestry, Helsinki.
- Ministry. 2003. National Forest Programme. Ministry of Agriculture of the Czech Republic, Prague.
- Ministry. 2007. National Forest Programme of the Slovak Republic. Ministry of Agriculture of the Slovak Republic, Bratislava, Forest Research Institute, Zvolen.
- Ministry. 2008a. National Forest Programme for the period until 2013. Ministry of Agriculture of the Czech Republic, Forest Management Institute, Prague.
- Ministry. 2008b. Finland’s National Forest Programme 2015. More Welfare from Diverse Forests – Government Resolution. Finnish Ministry of Agriculture and Forestry, Helsinki.
- Ministry. 2015. National Forest Strategy 2025. Government Resolution of 12 February 2015. Ministry of Agriculture and Forestry, Helsinki.
- MOŚZNiL. 1997. Polityka leśna państwa. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 kwietnia 1997 r. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Warszawa.
- Zásady. 2012. Zásady státní lešnické politiky byly schváleny vládou České republiky usnesením, č. j. 854 ze dne 21. listopadu 2012.

Wykaz źródeł

- Bundesministerium. 2006. Österreichisches Waldprogramm. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien.
- Bundesministerium. 2011. Waldstrategie 2020. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Bonn.
- Bundesministerium. 2016. Österreichische Waldstrategie 2020+. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien.