

Polityka leśna i jej wpływ na zmianę prowadzenia użytkowania lasu

Jarosław Oktaba, Grzegorz Jednoralski

Abstrakt: Praca przedstawia aktualne uwarunkowania prawne i polityczne planowania użytkowania zasobów leśnych w Polsce. Prezentowana analiza jest próbą konsolidacji wpływu oficjalnych strategii długookresowego rozwoju kraju – *opracowanych przez szereg instytucji funkcjonujących na poziomie autonomii planowania rozwoju poszczególnych sektorów funkcjonowania RP* – na planowanie i realizację użytkowania lasu. Analizie poddano dokumenty strategiczne takie jak: Narodowa strategia edukacji ekologicznej, Polityka klimatyczna, Krajowa strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej, Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju i szereg innych bezpośrednio bądź pośrednio skierowanych do sektora leśnego. Praca zawiera również przegląd polityki leśnej Unii Europejskiej oraz wybrane aspekty praktycznej realizacji tych postanowień.

Słowa kluczowe: polityka leśna, wielosektorowa polityka leśna, zrównoważone użytkowanie lasu, strategie leśne, użytkowanie lasu.

Abstract: **Forest policy influence on changes in forest utilization.** Paper presents current law and political conditioning on planning of forests resources utilization in Poland. This analyze consolidate official governmental long-term strategy and show their influence on forests utilization planning. Owing to Poland's membership in European Union some forests strategy prepared by European Commission was also included into this research.

Key words: Forest policy, multisectoral forest policy, sustainable utilization of forests, forests strategy, utilization of forests.

Wprowadzenie

Na kierunek zmian prowadzenia gospodarki leśnej istotny wpływ wywierają zmiany polityki leśnej formułowanej zarówno pod wpływem przyrostu wiedzy naukowej, jak również presji opinii publicznej i uwarunkowań wynikających z prowadzenia polityki globalnej.

Emanacją tych uwarunkowań są przede wszystkim akty prawne zawierane w formie konwencji międzynarodowych, które nakładają konieczność dostosowywania krajowych rozwiązań w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej. Zawierane są one zarówno w obszarze polityki globalnej, jak i w zakresie kontynentów czy regionów tych kontynentów. Drugim źródłem zmian są często organizacje międzynarodowe o zasięgu globalnym (np. ONZ) czy kontynentalnym (np. Forest Europe), które opierając się najczęściej na naukowych podstawach monitorują, oceniają i zalecają wprowadzenie pewnych zmian w funkcjonowaniu obszarów związanych z gospodarką leśną.

Oprócz zaleceń bezpośrednio skierowanych do sektora leśnego gospodarka leśna podlega zmianom wywołanym również przez procesy natury ogólniejszej (porozumienia celne, uregulowania prawa pracy, polityka genderowa), które często wywołują zmianę funkcjonowania całości systemu gospodarczego, nie wyłączając leśnictwa.

Kolejnym elementem wpływającym na zasady prowadzenia gospodarki leśnej jest „społeczeństwo obywatelskie” rozumiane jako lokalna, krajowa lub międzynarodowa – formalna lub nieformalna – wspólnota podmiotów pozarządowych czy pojedynczych obywateli.

W obecnej dobie społeczeństwa często nie tworzą stałych grup (sąsiedzkich, klasowych itp.), lecz raczej doraźne inicjatywy skupione wokół wspólnych zainteresowań. Często grupy takie poza jednym wspólnym celem (np. oglądanie ptaków) nie mają żadnego innego poziomu wspólnoty czy podobieństwa, jednak (a może dlatego?) są one niezwykle silne i skuteczne w osiągnięciu swoich celów. Niezwykłą siłą tych grup jest właśnie ich zróżnicowanie, ludzie z różnych miejscowości, różnie wykształceni, o różnym statusie zamożności, różnej ilości wolnego czasu, będący ze sobą w stałym kontakcie, stanowią niezwykle silną grupę nacisku (przykładem efektu działania takiej grupy może być np. system certyfikacji FSC) i współcześnie nie da się prowadzić gospodarki leśnej bez uwzględnienia zdania tych grup, tym bardziej że posiadają one (na mocy konwencji z Aarhus) bardzo silne umocowanie prawne.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania, prowadzenie zrównoważonej gospodarki leśnej wymaga ciągłego monitorowania całego szeregu czynników definiujących zarówno cele gospodarki, jak i w coraz ściślejszym zakresie sposoby realizacji tych celów.

Rozumiejąc gospodarkę leśną jako planową działalność, której celem jest trwała i zrównoważona realizacja oczekiwań społecznych co do dóbr leśnych, musimy zdefiniować zarówno „oczekiwania społeczne”, jak i „dobra leśne”.

W kategorii oczekiwań społecznych powinniśmy zdefiniować interesariuszy (rząd, samorząd, biznes, grupy społeczne, podmioty globalne, regionalne, lokalne itd.). Ich interesem są dobra leśne – to dziś kategoria bardzo szeroka i obejmująca zarówno jakość powietrza, wody, gleby, klimatu, budżet gminny, miejsca pracy, jak i surowiec drzewny, jagody, miejsca wypoczynku czy widok za oknem.

Użytkowanie lasu rozumiane jako zorganizowany sposób przenoszenia dóbr leśnych do interesariuszy, musi zatem opracować cały szereg nowych sposobów planowania, technik i technologii, które wpiszą je w paradygmat zrównoważonej i wielofunkcyjnej gospodarki leśnej.

Na poziomie operacyjnym leśnicy zajmują się jedynie realizacją celów wyznaczonych im przez szereg mniej lub bardziej szczegółowych planów, wytycznych, zasad czy instrukcji.

Dokumenty te najczęściej wynikają bezpośrednio bądź pośrednio z formułowanych na szczeblu krajowym polityk sektorowych. Zawierają one wieloletnie horyzonty czasowe i stanowią (powinny stanowić) podstawę planowania operacyjnego w zakresie organizacji gospodarki leśnej – w tym użytkowania lasu.

Zasadniczym zadaniem tej pracy jest podsumowanie formułowanych wieloletnich, sektorowych celów prowadzenia użytkowania lasu prowadzące do wskazania obszarów użytkowania lasu, które należy przedefiniować, czy też określić niezbędne działania wspierające praktykę leśną poprzez identyfikację problemów badawczych koniecznych do rozwiązania przed wdrożeniem planów operacyjnych i stworzyć naukowe podstawy do ich realizacji.

Strategia leśna UE

Analizując dokumenty polityczne wyznaczające kierunek zmian użytkowania lasu, nie sposób nie zacząć od źródeł ogólniejszych. Chociaż Unia Europejska oficjalnie nie prowadzi jednolitej polityki leśnej, to jednak ustanawia zarówno twarde prawo obowiązujące w Polsce (na mocy Dyrektyw), jak również w ramach Unii Europejskiej tworzy się strategię długoterminowe dotyczące leśnictwa. Jedną z ważniejszych tego typu strategii był komunikat w sprawie planu działań dotyczących gospodarki leśnej UE COM(2006) 302. Przewidywał on cztery główne cele oraz definiował zadania w poszczególnych celach. Z punktu widzenia użytkowania lasu za najistotniejsze należy uznać:

- wspieranie badań i rozwoju technologicznego w celu wzmocnienia konkurencyjności sektora leśnego,
- wymianę i ocenę doświadczeń w zakresie wyceny i wprowadzania do obrotu produktów niedrzewnych i związanych z nimi usług,
- propagowanie wykorzystywania biomasy leśnej do wytwarzania energii,
- wspieranie współpracy pomiędzy właścicielami lasów oraz poprawę możliwości edukacyjnych i szkoleniowych w leśnictwie,
- utrzymanie i poprawę ochronnych funkcji lasów,
- zbadanie potencjału lasów miejskich i podmiejskich,
- zachęcanie do wykorzystywania drewna i innych produktów leśnych pochodzących z lasów zarządzanych zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- udoskonalenie wymiany informacji i komunikacji.

Obecnie obowiązuje **Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego COM(2013) 659**, której wybrane aspekty użytkowania lasu przedstawione są poniżej:

- Komisja i państwa członkowskie powinny ocenić i zwiększyć wpływ działań w zakresie leśnictwa realizowanych w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich;
- w celu uproszczenia określonego w pakiecie środków na rzecz unowocześnienia pomocy państwa Komisja proponuje, by rozważyć włączenie dużych przedsiębiorstw do systemu wyłączeń grupowych i dokonuje obecnie przeglądu warunków dotyczących wyłączeń grupowych w sektorze leśnym;
- komisja i państwa członkowskie powinny udoskonalić proces wyceny korzyści, jakie lasy dają społeczeństwu, a poprzez zrównoważoną gospodarkę leśną powinny osiągnąć właściwą równowagę między dostarczaniem różnych towarów i usług;
- zbada i będzie promować zintensyfikowane wykorzystywanie drewna jako zrównoważonego, odnawialnego surowca, przyjaznego dla klimatu i środowiska naturalnego bez szkody dla lasów i ich usług ekosystemowych; oceni korzyści dla klimatu wynikające z zastąpienia innych surowców i źródeł energii biomasą leśną i pozyskanymi produktami drzewnymi oraz wpływ zachęt do wykorzystywania biomasy leśnej na powstawanie zakłóceń na rynku;
- opracuje do końca 2014 r. obiektywne, ambitne i wymierne kryteria zrównoważonej unijnej gospodarki leśnej, które będą mogły być stosowane w różnych kontekstach polityki niezależnie od ostatecznego wykorzystania biomasy leśnej. Odpowiednie środki zostaną przedstawione przez Komisję;
- oceni potencjalną podaż drewna i ułatwienia w zakresie rosnącej zrównoważonej mobilizacji zasobów drzewnych; opracuje wytyczne dotyczące dobrych praktyk oraz kaskadowego modelu wykorzystania drewna, jak również procesów produkcyjnych efektywnych pod

względem wykorzystania zasobów i energii, adresowane w szczególności do przemysłu związanego z leśnictwem, MŚP i mikroprzedsiębiorstw;

- będzie pobudzać rozwój rynku i wspierać umiędzynarodowienie produktów wytwarzanych przez sektor przemysłu związanego z leśnictwem w UE, a także poprawę sektorowej wiedzy, w tym wiedzy w zakresie zrównoważonego budownictwa i informowania konsumentów na temat mebli;
- będzie ułatwiać dostęp produktów i surowców wytwarzanych przez przemysł związany z leśnictwem w UE do rynków państw trzecich za pośrednictwem dwustronnych umów handlowych, a także poprzez poprawę informacji na temat warunków przywozu i wywozu surowców;
- będzie wspierać Platformę Technologiczną Sektora Leśno-Drzewnego i zachęcać do podejmowania nowych inicjatyw, takich jak partnerstwa publiczno-prywatne, np. w sektorze produktów ekologicznych wspierających badania naukowe i innowacje dotyczące różnorodnych produktów i procesów efektywnych pod względem wykorzystania zasobów i energii;
- w 2014 r. zainicjuje ocenę łącznych kosztów związanych z wdrażaniem przepisów UE dotyczących łańcuchów wartości w przemyśle związanym z leśnictwem. Jej wyniki mogłyby przyczynić się do szerszej zakrojonej analizy skutków, w tym kosztów, korzyści i spójności strategii politycznych i prawodawstwa.

Państwa członkowskie:

- opracują, z pomocą Komisji, koncepcyjne ramy dla wyceny usług ekosystemowych, propagując ich integrację w systemach rachunkowości na poziomie unijnym i krajowym do roku 2020. Dokonają tego w oparciu o proces mapowania i oceny stanu ekosystemów i ich usług;
- Komisja i państwa członkowskie powinny współpracować w zakresie zaawansowanych badań i narzędzi modelowania w celu uzupełnienia luk w wiedzy i danych, mając na względzie lepsze zrozumienie skomplikowanych zagadnień dotyczących zmian społecznych, gospodarczych i środowiskowych związanych z lasami (np. określenie wartości progowych dla środowiska).

Strategia leśna Polski

W Polsce brak jest obecnie aktualnej i długookresowej polityki leśnej. Ostatnią, jaka była sformułowana, jest Polityka Leśna Państwa opracowana w roku 1997, zatem przed akcesją do UE oraz całym szeregiem aktów prawnych (w tym prawa międzynarodowego) przyjętych od tego czasu. Obecnie polityka leśna formułowana jest w wielu rozproszonych dokumentach polityk sektorowych.

Narodowa strategia edukacji ekologicznej; Ministerstwo Środowiska 2001

Dla rozwoju tej działalności należy:

- *Prowadzić działania w zakresie edukacji ekologicznej na wszystkich obszarach cennych przyrodniczo, obejmując nimi również społeczności lokalne.*
 - *Oferowane formy edukacji ekologicznej dostosować do potrzeb i możliwości grup wiekowych i zawodowych.*
- Sukcesywnie rozszerzać działalność edukacyjną i informacyjno-wydawniczą.*

Polityka klimatyczna; Ministerstwo Środowiska 2003

- promocja wykorzystania drewna w budownictwie;
- wykorzystanie mechanizmów wspomagających Protokół z Kioto.

Krajowa strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej; Ministerstwo Środowiska 2003 i Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju; Rządowe centrum studiów strategicznych

- stałe dążenie do sukcesywnej poprawy stanu wszystkich komponentów środowiska przyrodniczego (atmosfera, hydrosfera, litosfera) na skutek podejmowanych działań i egzekucji obowiązującego prawa;
- racjonalizacja zasad gospodarczego pozyskiwania dziko żyjących roślin i zwierząt (zbiór i skup owoców, ziół, grzybów jadalnych, w tym owocnikujących grzybów mikoryzowych, ślimaków itp.);
- pełne oparcie gospodarki leśnej na racjonalnych podstawach przyrodniczych;
- minimalizacja zanieczyszczeń wód, powietrza i gruntu;
- minimalizacja negatywnego oddziaływania sieci transportowej na elementy różnorodności biologicznej.

Strategia zmian wzorców produkcji i konsumpcji na sprzyjające realizacji zasad trwałego, zrównoważonego rozwoju; Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej 2003

- wykorzystanie najlepszych dostępnych technik BAT, zmniejszenie ilości odpadów, a także wdrażanie systemów zarządzania środowiskowego) dla zapewnienia proekologicznych metod produkcji, produktów i usług, z uwzględnieniem skutków środowiskowych we wszystkich fazach procesów i cyklu życia produktów.

Koncepcja horyzontalnej polityki przemysłowej w Polsce; Ministerstwo Gospodarki 2007

- wspieranie ekoetykietowania zarówno Emas, ISO 14000, jak i inne znaki;
- preferowanie Najlepszych Dostępnych Technologii;
- preferowanie zielonych zamówień publicznych;
- Badania naukowe nad ekotechnologiami.

Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności; Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2013

Stworzenie zachęt przyspieszających rozwój zielonej gospodarki:

- bardziej efektywne korzystanie z zasobów naturalnych;
- wdrożenie programu rozwoju innowacyjnych technologii środowiskowych.

Kierunki rozwoju turystyki do 2015 roku. Ministerstwo Sportu i Turystyki 2008

- zapewnienie zasobów naturalnych w odpowiedniej ilości i jakości na potrzeby rekreacyjne i pozarekreacyjne, a szczególnie zasobów wód dla różnorodnego ich wykorzystywania (kąpieliska, uzdrowiska, aquaparki, woda do picia itd.);
- wykorzystanie istniejących obiektów budowlanych jako bazy i atrakcji turystycznych.

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2013

- Wprowadzenie gospodarowania krajobrazem zgodnie z zapisami Europejskiej Konwencji Krajobrazowej;
- Zmniejszenie obciążenia środowiska powodowanego emisjami zanieczyszczeń do wód, atmosfery i gleby.

Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016. Ministerstwo Środowiska 2008

- ...do rozwoju proekologicznej produkcji towarów oraz do świadomych postaw konsumentów zgodnie z zasadą rozwoju zrównoważonego...;
- ...zastosowanie systemu „zielonych zamówień” w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego organizowanych przez wszystkie instytucje korzystające ze środków publicznych;
- wprowadzenie etykiet informujących o produktach ekologicznych i ich promocja wśród społeczeństwa;
- ...uruchomienie krajowego systemu monitorowania technologii środowiskowych...

Podsumowanie

Przeanalizowane dokumenty strategiczne pozwalają na określenie trendów zmian zasad prowadzenia użytkowania lasu wywołanych polityką sektorową w Polsce.

Do najważniejszych zaliczyć należy ciągle zwiększanie kontroli wpływu prowadzonych operacji leśnych na środowisko.

Należy się liczyć zarówno z działaniami eliminującymi techniki i technologie obciążające środowisko, jak również z tym, że będą prowadzone działania promujące wykorzystywanie zaawansowanych technologii, które będą bezpieczne dla środowiska, energooszczędne, niskoemisyjne i bezpieczne dla człowieka. Niezbędne w tym zakresie jest niewątpliwie opracowanie systemu wartościującego stosowane rozwiązania, który mógłby być wykorzystany w praktyce.

Działania związane ze stosowaniem zasady wykluczenia i podobne im (np. partnerstwo publiczno-prawne itp.) mają umożliwić zarówno unowocześnienie parku maszynowego, jak i stymulować tworzenie dodatkowych podmiotów świadczących usługi na rzecz leśnictwa, a więc istotnie ingerują w strukturę i wyposażenie zakładów usług leśnych.

Drugim ważnym i przewijającym się elementem analizowanych strategii jest zdecydowane poszerzenie oferty oferowanych przez leśnictwo produktów oraz otwarcie nowych obszarów prowadzenia gospodarki leśnej (gospodarowanie krajobrazem czy zasobami wody).

W najbliższym czasie będziemy mieli do czynienia z:

- dalszym wzrostem roli funkcji ochrony przyrody,
- nowym poziomem prowadzenia gospodarki leśnej jako zintegrowanego zarządzania przestrzenią przyrodniczą,
- nasileniem procesów certyfikacyjnych w gospodarce leśnej,
- zdecydowanym poszerzeniem wpływu różnych interesariuszy na prowadzenie gospodarki leśnej,
- zwiększeniem roli pełnionych przez lasy funkcji edukacyjnych i turystycznych,
- wzrostem roli zielonych zamówień publicznych (zarówno w usługach, jak i towarach; wymagania dotyczące technologii i produktów).

Wnioski

Przeprowadzona analiza skłania do postawienia kilku wniosków ogólniejszej natury:

1. Właściciele lasów mają znacznie ograniczone możliwości prowadzenia samodzielnej gospodarki leśnej.
2. Kształtowanie polityki leśnej odbywa się na wielu polach i musi być prowadzone zarówno w ramach porozumień międzynarodowych, jak i we współpracy z innymi interesariuszami.
3. Konieczne jest stworzenie jednolitego dokumentu wielosektorowej polityki leśnej.
4. Pilne jest podjęcie prac naukowych z zakresu wpływu technologii pozyskiwania produktów leśnych na środowisko również w ujęciu cyklu życia produktów.
5. Istotnym zadaniem stojącym przed użytkowaniem lasu jest poszerzenie bazy produktów leśnych, w tym również znalezienia ekonomicznych narzędzi włączających niematerialne dobra leśne w ekonomiczną efektywność gospodarki leśnej.

Literatura

COM(2006) 302 w sprawie planu działań dotyczącego gospodarki leśnej UE.

COM(2013) 659 Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego.

Kierunki rozwoju turystyki do 2015 roku. Ministerstwo Sportu i Turystyki 2008.

Koncepcja horyzontalnej polityki przemysłowej w Polsce. Ministerstwo Gospodarki 2007.

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2013.

Krajowa strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej; Ministerstwo Środowiska 2003.

Narodowa strategia edukacji ekologicznej; Ministerstwo Środowiska 2001.

Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016. Ministerstwo Środowiska 2008.

Polityka klimatyczna. Ministerstwo Środowiska 2003.

Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju. Rządowe Centrum Studiów Strategicznych 2000.

Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności; Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2013.

Strategia zmian wzorców produkcji i konsumpcji na sprzyjające realizacji zasad trwałego, zrównoważonego rozwoju. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej 2003.
Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ratyfikacji Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. Nr 89, poz. 970).

Jarosław Oktaba, Grzegorz Jednoralski

Katedra Użytkowania Lasu

Wydział leśny

SGGW w Warszawie

jarek.oktaba@wl.sggw.pl

jednoralski@wp.pl