

## Cele polityki leśnej w Polsce w świetle aktualnych priorytetów leśnictwa w Europie Część 5. Ku nowej strategii rozwoju leśnictwa w Polsce

Forest policy goals in Poland in light of the current forestry aims in Europe  
Part 5. Towards a new forestry development strategy in Poland

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 evaluate drafts of forest policy documents that have been developed for the purpose of updating the Polish “National Forest Policy” of 1997, but never entered into force. A total of 14 documents were covered in this analysis including 13 Regional Operational Programmes of the National Forest Policy and the draft of the National Forest Programme (NFP) developed in 2000–2005, as well as nearly 300 recommendations for the “second” NFP, elaborated in 2012–2016.

Very soon after the “National Forest Policy” came into force, it turned out that it needed to be adjusted to changing legal, social and economic conditions. The first attempts to revise and amend the document were made already in 2000. As a result, until 2004, 17 Regional Operational Programmes of the National Forestry Policy were developed and, on that basis, until mid-2005 a draft for a new NFP was worked out. However, the draft was neither adopted nor did it ever enter into force. The second attempt to work out the NFP was made in 2012 and resulted in the development of nearly 300 recommendations to the programme. However, to date, the NFP itself has not been finished.

Most of the documents examined here refer to the current priorities of the European forest policy, and thus they would close gaps in the Polish “National Forest Policy”. In this context, the recommendations to the “second” NFP are of great importance, because they were prepared through a wide participation of various stakeholders and they refer to a wide range of problems, propose specific legal regulations, as well as indicate directions for further development of the Polish forest sector. However, the completion of the NFP is a matter of political decision that rests with the Council of Ministers.

**Keywords:** policy analysis, national forest programme, regional forest programmes, development strategies

**Słowa kluczowe:** analiza polityki, narodowy program leśny, regionalne programy leśne, strategie rozwojowe

### 1. Wstęp

Zasadnicze kierunki rozwoju leśnictwa w Polsce zostały określone w przyjętej w 1997 r. przez Radę Ministrów „Polityce leśnej państwa” (MOŚZNiL 1997). Nowe uwarunkowania polityczne, prawne i instytucjonalne działania leśnictwa, a także zmiany zachodzące w otoczeniu przyrodniczym i społeczno-ekonomicznym lasów sprawiają, że przyjęte przed ponad dwiema dekadami cele i rozwiązania nie mogą odpowiadać na aktualne wyzwania stojące przed sektorem leśnym.

W dotychczasowych czterech artykułach niniejszego cyklu scharakteryzowano najważniejsze procesy kształtujące politykę leśną w Europie (Forest Europe, polityki sektorowe UE), omówiono priorytety polityki leśnej określone po 1997 r., przeanalizowano polskie dokumenty programowe i strate-

giczne bezpośrednio lub pośrednio związane z lasami i leśnictwem, jak również krajowe i ponadregionalne strategie rozwojowe, pod kątem uwzględnienia w nich ogólnoeuropejskich priorytetów polityki leśnej, a także dokonano analizy treści głównych dokumentów polityki leśnej wybranych krajów europejskich. Niniejszy, ostatni artykuł skupia się na problematyce podejmowanych w Polsce prób opracowania i przyjęcia narodowego programu leśnego, a także stanowi podsumowanie całego cyklu.

Analiza stanu realizacji „Polityki leśnej państwa” (PLP, MOŚZNiL 1997), przeprowadzona trzy lata po jej przyjęciu przez Radę Ministrów wykazała, że wiele celów i zadań określonych w dokumencie jest realizowanych w niedostatecznym stopniu lub nie jest realizowanych w ogóle. Trudności we wdrażaniu założeń dokumentu wiążano m.in.

Wpłynęło: 20.09.2018 r., recenzowano: 5.12.2018 r., zaakceptowano: 7.12.2018 r.

z niepełnym przygotowaniem instytucjonalnym lub brakiem stosownych dokumentów i programów wykonawczych. PLP w ograniczonym zakresie korespondowała z niektórymi zobowiązaniami międzynarodowymi, w tym z priorytetami wyznaczonymi przez przyjętą w grudniu 1998 r. przez Radę UE „Strategię leśnictwa dla Unii Europejskiej” (Council Resolution 1998), przede wszystkim w zakresie promocji drewna, integracji z politykami sektorowymi, współudziału w rozwoju terenów wiejskich, wzmocnienia badań oraz wykorzystywania kryteriów i wskaźników trwałej gospodarki leśnej. Szansę na harmonijne przeniesienie na płaszczyznę krajową regulacji i zobowiązań powstałych po 1997 r., a także przyszłych zobowiązań, upatrywano w opracowaniu i przyjęciu w Polsce narodowego programu leśnego (Rykowski et al. 2000). Przyjęcie strategicznego programu rządowego, obejmującego priorytetowe cele leśnictwa i tworzącego podstawy realizacji długotrwałej polityki leśnej państwa, stanowiło również jeden z postulatów „Polityki leśnej państwa”.

Prace nad pierwszym projektem narodowego programu leśnego (dalej jako: NPL 1) podjęto w 2000 r. Na zlecenie ministra środowiska zespół autorów koordynowanych przez prof. K. Rykowskiego opracował pierwszą wersję założeń do NPL 1. Na początku 2002 r. z inicjatywy doradcy ministra środowiska – prof. A. Szujeckiego – podjęto decyzję o kontynuacji przedsięwzięcia. W toku dalszych prac ustalono, że podstawą do opracowania NPL 1 powinny być regionalne programy operacyjne polityki leśnej państwa (RPOPLP), przygotowane dla obszaru każdej z 17 regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, mające na celu wprowadzenie zapisów „Polityki leśnej państwa” do działalności sektora leśnego w granicach dyrekcji regionalnej (Kłoczek et al. 2004). W założeniu programy miały prowadzić do uspołecznienia procesów planistycznych i programowych w leśnictwie na szczeblu regionalnym i lokalnym, służyć uaktywnieniu problematyki leśnej w skali lokalnej oraz stanowić narzędzie harmonizacji programów leśnych z polityką państwa i zobowiązaniami międzynarodowymi (Szujewski 2002).

W 2002 r. dyrektor generalny Lasów Państwowych wydał Zarządzenie nr 65 w sprawie opracowania RPOPLP, określając tryb prac i ramowe wytyczne sporządzania programów (Zarządzenie 2002). Materiały wyjściowe do projektów RPOPLP były sporządzane przez zespoły robocze powołane przez poszczególnych dyrektorów regionalnych dyrekcji LP, wspierane przez zespół naukowy, którego prace koordynował Instytut Badawczy Leśnictwa. Zespoły robocze dokonały m.in. oceny dotychczasowej realizacji „Polityki leśnej państwa”, określiły obszary problemowe zawarte w RPOPLP, opracowały tezy programowe i podjęły wstępne uzgodnienia ze społecznymi i branżowymi grupami konsultacyjnymi. Efekt prac stanowiły robocze wersje RPOPLP (Szujewski 2002).

W skali kraju wyodrębniono kilka obszarów problemowych, które powinny być objęte RPOPLP w pierwszej kolejności, jednak o ich uwzględnieniu w programach decydowały poszczególne zespoły, kierując się kryteriami ważności, pilności i nieodwracalności. Za obszary problemowe uznano:

- zalesianie nieefektywnych gruntów rolnych,
- doskonalenie gatunkowej i funkcjonalnej struktury lasów,
- wzmaganie ochrony różnorodności biologicznej,
- wzmaganie akumulacji węgla atmosferycznego w ekosystemach leśnych,
- doskonalenie lasów prywatnych,
- promocję i marketing drewna,
- określenie i doskonalenie związków leśnictwa z innymi sektorami gospodarczymi w zakresie rozwoju regionalnego,
- współdziałanie leśnictwa i społeczeństwa,
- rekreacyjne użytkowanie i zagospodarowanie lasu,
- współdziałanie leśnictwa z samorządami i administracją państwową (Zarządzenie 2002).

Programy sporządzano w perspektywie krótkookresowej (do 2010 r.), średniookresowej (do 2025 r.) oraz długookresowej (do 2050 r.), a zakończenie prac przewidziano na koniec 2003 r. Po przeprowadzeniu konsultacji i uzgodnień z różnymi grupami społecznymi, zawodowymi i branżowymi RPO-PLP zostały zatwierdzone przez ministra środowiska (Zająć 2005). Przedstawione w nich informacje posłużyły do przygotowania wstępnych założeń do projektu NPL 1. Założenia te zostały poddane analizie przez zespoły specjalistów reprezentujących najważniejsze ośrodki nauk leśnych w Polsce. Końcową wersję projektu NPL opracowano w maju 2005 r. (Projekt 2005), jednak nie został on przyjęty jako oficjalny dokument wytyczający kierunki polityki leśnej kraju.

Drugi raz prace nad założeniami do narodowego programu leśnego (dalej jako: NPL 2) podjęto w 2012 r. z inicjatywy ministra środowiska. Celem prac, koordynowanych przez Instytut Badawczy Leśnictwa na zlecenie Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, było stworzenie wizji polskiego leśnictwa w perspektywie do 2030 r. i dalszej oraz wypracowanie założeń do strategicznego programu rozwoju lasów i gospodarki leśnej, będącego zintegrowanym programem dla całego sektora leśno-drzewnego i ochrony przyrody w lasach. Do prac nad założeniami NPL zaproszono ponad 3,2 tys. interesariuszy, reprezentujących m.in. organy administracji państwowej i samorządowej, jednostki organizacyjne Lasów Państwowych wszystkich szczebli, instytucje i organizacje ochrony przyrody, właścicieli i organizacje lasów prywatnych, instytucje naukowe, organizacje, firmy i stowarzyszenia przemysłu drzewnego oraz organizacje pozarządowe. Zgodnie z przyjętym zakresem i harmonogramem prac w latach 2013–2015 zorganizowano i przeprowadzono siedem paneli ekspertów, poświęconych różnym zagadnieniom związanym z lasami i gospodarką leśną: „Klimat”, „Wartość”, „Dziedzictwo”, „Ochrona”, „Rozwój”, „Organizacja” i „Współdziałanie”. Dodatkowo zorganizowany został również ósmy panel dotyczący nauki. W ośmiu panelach wzięło udział łącznie 193 ekspertów, którzy przedstawili 156 autorskich opracowań, stanowiących podstawę sformułowania 298 rekomendacji do dalszych prac nad narodowym programem leśnym. W obradach uczestniczyło ponad 700 osób, wywodzących się z 45 instytucji i organizacji. Ponadto panele ekspertów śledziło online w sumie ok. 2,1 tys. internautów (Rykowski 2016c).

Rekomendacje do NPL zostały przekazane w 2016 r. ministrowi środowiska, jednak nie podjęto dalszych prac zmierzających do sformułowania i przyjęcia ostatecznej wersji programu. W tym samym roku w ustawie o lasach (Ustawa 1991) Sejm uchwalił przepis (art. 5b) umożliwiający ministrowi środowiska podjęcie działań zmierzających do opracowania narodowego programu leśnego, jako strategicznego programu rozwoju leśnictwa w Polsce (Ustawa 2016), co dało prawne umocowanie ewentualnego przyszłego NPL.

Celem artykułu jest omówienie i analiza treści regionalnych programów operacyjnych polityki leśnej państwa (RPOPLP), „Projektu Narodowego Programu Leśnego” z 2005 r. (NPL 1) oraz rekomendacji do narodowego programu leśnego, opracowanych w latach 2012–2016 (NPL 2) pod kątem zgodności i spójności z priorytetami europejskiej polityki leśnej. Artykuł stanowi także podsumowanie całego cyklu.

## 2. Metodyka

Analizę zawartości regionalnych programów operacyjnych polityki leśnej państwa (RPOPLP), „Projektu Narodowego Programu Leśnego” z 2005 r. (NPL 1) i rekomendacji do narodowego programu leśnego z lat 2012–2016 (NPL 2) przeprowadzono w oparciu o priorytety polityki leśnej w Europie, zidentyfikowane i opisane w drugiej części niniejszego cyklu artykułów (Kaliszewski 2018a). Analiza dotyczyła treści dokumentów pod kątem uwzględnienia w nich priorytetów leśnictwa na poziomie europejskim (analiza treści; Buttolph Johnson et al. 2010; Weimer, Vining 2011; Yin 2015). W szczególności przeglądem objęto następujące dokumenty:

1) 13 Regionalnych Programów Operacyjnych Polityki Leśnej Państwa, opracowanych dla obszaru regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych w: Białymstoku, Gdańsku, Krośnie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Pile, Poznaniu, Szczecinie, Toruniu, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze (Regionalny 2003a-m);

2) „Projekt Narodowego Programu Leśnego” z 2005 r. (Projekt 2005);

3) rekomendacje do narodowego programu leśnego, opracowane w latach 2012–2016, zawarte w publikacjach dotyczących poszczególnych paneli ekspertów: „Klimat” (Rykowski 2014), „Wartość” (Gołos et al. 2014), „Dziedzictwo” (Gwiazdowicz, Rykowski 2014), „Ochrona” (Borowski, Rykowski 2015), „Rozwój” (Kaliszewski, Rykowski 2015), „Organizacja” (Jodłowski, Rykowski 2015), „Współdziałanie” (Zajac, Rykowski 2015) i „Nauka” (Rykowski 2016b).

W badaniach zrezygnowano z analizy wszystkich RPOPLP, skupiając się jedynie na tych dokumentach, które udało się zgromadzić zespołowi koordynatorów paneli ekspertów w ramach NPL 2 w 2012 r. Już wówczas okazało się, że programy stanowią materiał archiwalny, nieznajdujący zastosowania w bieżących działaniach jednostek organizacyjnych w leśnictwie. Należy zauważyć, że zarówno struktura, jak i zakres RPOPLP zostały w dużej mierze odgórnie określone przez wytyczne określone w Zarządzeniu nr 65 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 2002 r. (Zarządzenie

2002), co znajduje odzwierciedlenie w schematyczności ich priorytetów i celów w poszczególnych regionalnych dyrekcjach LP. Przegląd i analiza treści 13 z 17 RPOPLP (tj. ponad 75% ich ogólnej liczby) pozwala na zorientowanie się co do uwzględnienia w nich priorytetów europejskiej polityki leśnej. Trzeba zaznaczyć, że projekt NPL 1 (Projekt 2005) zawiera syntetyczne ujęcie problemów i zagadnień gospodarki leśnej przedstawionych w RPOPLP i odnosi je do sektora leśnego w całym kraju.

## 3. Wyniki badań i dyskusja

W tabeli 1 przedstawiono wyniki przeglądu i analizy treści RPOPLP, „Projektu Narodowego Programu Leśnego” z 2005 r. (NPL 1) oraz rekomendacji do NPL 2 pod kątem zgodności i spójności z priorytetami europejskiej polityki leśnej. W odniesieniu do RPOPLP w nawiasie podano liczbę programów regionalnych (z analizowanych 13 dokumentów), w których dany priorytet został uwzględniony. W tabeli, jako punkt odniesienia, zawarto również wyniki analizy zawartości „Polityki leśnej państwa” (MOŚZNiL 1997). Należy zwrócić uwagę, że jeden RPOPLP (Regionalny 2003c) zawiera jedynie opis stanu gospodarki leśnej, a także analizę mocnych i słabych stron oraz możliwości i zagrożeń realizacji gospodarki leśnej w regionie, nie zdefiniowano w nim natomiast jakichkolwiek celów.

Analizowane tu dokumenty (RPOPLP, Projekt NPL 1) oraz rekomendacje do NPL 2 są materiałami zasadniczo odmiennymi pod względem ukierunkowania, zawartości i przyjętego podejścia podczas ich opracowywania, co trzeba mieć na względzie przy omawianiu ich treści. RPOPLP sporządzone zostały w trzech perspektywach czasowych: krótkookresowej (do 2010 r.), średniookresowej (do 2025 r.) oraz długookresowej (do 2050 r.). W perspektywie krótkookresowej zawarto analizę trendów poszczególnych działań i wskaźników charakteryzujących lasy i gospodarkę leśną, natomiast cele średnio- i długookresowe w zasadzie stanowiły kontynuację działań wyznaczonych do 2010 r. Projekt NPL 1, opracowany na podstawie programów regionalnych (Projekt 2005), ma podobną strukturę i opiera się na docelowych wskaźnikach do 2010 r., natomiast cele długookresowe scharakteryzowano w dokumencie bardzo ogólnikowo. Zdaniem Rykowskiego i Zaleskiego (2018a) „określenie trzech perspektyw i planowanie dla nich odpowiednich wskaźników sprawiło, że całe przedsięwzięcie straciło charakter strategiczny, a sprowadziło się do wskaźnikowego planowania”. Ponadto RPOPLP zostały opracowane w czasie, gdy istniały już inne kompleksowe i mocniejsze politycznie programy regionalne, stąd ich znaczenie było niewielkie. Poważną wadą programów regionalnych i projektu NPL 1 jest również brak prowadzonych konsultacji społecznych podczas ich przygotowywania, czego wynikiem są programy powstałe w środowisku leśników, niespełniające standardów stawianych narodowym programom leśnym w rozumieniu przyjętym w dokumentach międzynarodowych (Rykowski, Zaleski 2018a).

**Tabela 1. Uwzględnienie priorytetów leśnictwa w Europie w „Polityce leśnej państwa”, regionalnych programach operacyjnych Polityki leśnej państwa, „Projekcie Narodowego Programu Leśnego” z 2005 r. (NPL 1) oraz rekomendacjach do narodowego programu leśnego z lat 2012–2016 (NPL 2).**

**Oznaczenia: „+” – priorytet wskazany bezpośrednio; „(+)” – priorytet wskazany pośrednio; puste pole – priorytet niewskazany w dokumencie; liczby w nawiasach informują o liczbie regionalnych programów operacyjnych, w których dany priorytet został uwzględniony.**

Table 1. Inclusion of the priorities for forestry in Europe into the “National Forest Policy”, Regional Operational Programmes to the National Forest Policy, draft of the “National Forest Programme”, 2005 (NFP 1), and the recommendations to the NFP from 2012–2016 (NFP 2).

Symbols: “+” – a priority directly included; “(+)” – a priority indirectly included; blank field – a priority not included in a document; numbers in brackets indicate a number of the regional operational programs that include a given priority.

Priorytet Priority	Polityka leśna państwa National Forest Policy	Regionalne Programy Operacyjne Regional Operational Programmes	NPL 1 NFP 1	NPL 2 NFP 2
<b>1. Zachowanie, ochrona, przywracanie i wzmocnienie różnorodności biologicznej</b> Conserving, protecting, restoring and enhancing forest biodiversity	<b>Tak – jeden z celów</b> Yes – one of the policy goals	+ (12)	+	+
<b>2. Przystosowanie lasów do zmian klimatu i zmiennych warunków środowiskowych</b> Adapting forests to climate change and changing environmental conditions	<b>Nie – adaptacja do zmian klimatu</b> No – adapting to climate change <b>Tak – zwiększanie odporności lasów</b> Yes – improving resistance of forests	+ (11)	+	+
<b>3. Zwiększanie roli lasów i gospodarki leśnej w łagodzeniu zmian klimatu</b> Enhancing a role of forests and forest management in mitigating climate change <b>w tym:</b> including:	<b>Tak – spodziewany efekt realizacji PLP</b> Yes – expected effect of policy implementation			
<b>Zwiększanie akumulacji węgla w biomasie i glebach leśnych</b> Enhancing carbon sequestration and storage in forest biomass and soils		+ (10)	+	+
<b>Mobilizacja zasobów drzewnych, również z obszarów nieleśnych</b> Mobilization of wood resources, also from non-forested areas	<b>Nie</b> No	+ (3)		+
<b>Substytucja drewnem nieodnawialnych materiałów i produktów</b> Substitution of non-renewable materials and products with wood	<b>Nie</b> No	+ (6)		+
<b>Promowanie wykorzystania drewna jako źródła energii</b> Promoting use of wood as an energy source	<b>Nie</b> No	+ (9)	(+)	+
<b>4. Utrzymanie i poprawa środowiskowych funkcji lasu (ochrona wód i gleb)</b> Maintaining and improving forest ecosystem services (protecting water and soils)	<b>Tak – jeden z celów polityki</b> Yes – one of the policy goals	+ (12)	+	+
<b>5. Zapobieganie nielegalnemu pozyskiwaniu produktów leśnych oraz obrotowi nimi</b> Combating illegal harvesting of forest products and related trade	<b>Nie</b> No	+ (4)		

Priorytet Priority	Polityka leśna państwa National Forest Policy	Regionalne Programy Operacyjne Regional Operational Programmes	NPL 1 NFP 1	NPL 2 NFP 2
<b>6. Poprawa ekonomicznej efektywności gospodarki leśnej</b> Improving economic viability of forest management w tym: including:				
<b>Promowanie produkcji i wykorzystania drewna</b> Promoting production and use of wood	<b>Tak – jeden z celów polityki</b> Yes – one of the policy goals	+ (12)	+	+
<b>Wspieranie innowacji w leśnictwie</b> Supporting innovations in forestry	<b>Nie</b> No	+ (5)		+
<b>Stymulowanie zróżnicowania źródeł przychodów w leśnictwie</b> Stimulating differentiation of sources of income in forestry	<b>Nie</b> No	+ (9)	(+)	+
<b>Wspieranie właścicieli prywatnych gospodarstw leśnych oraz ich zrzeszeń</b> Supporting private forest owners and their associations	<b>Tak – jeden z celów polityki</b> Yes – one of the policy goals	+ (12)	+	+
<b>7. Zwiększanie roli lasów i gospodarki leśnej w rozwoju obszarów wiejskich</b> Enhancing a role of forests and forest management in rural development				
	<b>Tak, ale wyrażony pośrednio</b> Yes, but mentioned indirectly	+ (8)	+	+
<b>8. Zapewnienie udziału sektora leśnego w „zielonej gospodarce”</b> Securing contribution of the forest sector to a green economy				
	<b>Nie</b> No			+
<b>9. Wycena wartości funkcji lasu i odzwierciedlenie w politykach i programach dotyczących lasów</b> Forest valuation and reflecting it in forest-related policies and programmes				
	<b>Nie</b> No		+	+
<b>10. Poprawa socjalnych standardów prowadzenia gospodarki leśnej</b> Improving social aspects of forest management w tym: including:				
<b>Kwestie BHP</b> Health and safety issues	<b>Nie</b> No	+ (3)		+
<b>Rozwój kadr w leśnictwie</b> Developing human resources	<b>Wymieniony jako uwarunkowanie realizacji polityki</b> Mentioned as a condition for policy implementation	+ (7)	+	+
<b>11. Zapewnienie udziału wszystkich interesariuszy w podejmowaniu decyzji dotyczących lasów oraz poprawa komunikacji</b> Securing participation of all stakeholders in decision-making, improving forest communication				
	<b>Wymieniony jako uwarunkowanie realizacji polityki</b> Mentioned as a condition for policy implementation	+ (10)	+	+

Priorytet Priority	Polityka leśna państwa National Forest Policy	Regionalne Programy Operacyjne Regional Operational Programmes	NPL 1 NFP 1	NPL 2 NFP 2
<b>12. Rozwijanie koordynacji i współpracy międzysektorowej leśnictwa</b> Fostering coordination and cross-sectoral cooperation of forestry	<b>Wymieniony jako uwarunkowanie realizacji polityki</b> Mentioned as a condition for policy implementation	+ (11)	+	+
<b>13. Zachowanie wartości kulturowej lasów i gospodarki leśnej</b> Preserving cultural values of forests and forest management	<b>Wymieniony jako uwarunkowanie realizacji polityki</b> Mentioned as a condition for policy implementation	+ (1)	+	+
<b>14. Edukacja leśna społeczeństwa</b> Forest education of society	<b>Tak – jeden z celów polityki</b> Yes – one of the policy goals	+ (11)	+	+
<b>15. Prowadzenie badań leśnych</b> Forest research	<b>Tak – jeden z priorytetów polityki i uwarunkowań jej realizacji</b> Yes – one of the policy goals and condition of its implementation	+ (3)	+	+

Źródło: Opracowanie własne

Source: Own elaboration

Rekomendacje do NPL 2 obejmują natomiast szeroki zakres aktualnej i dającej się przewidzieć w perspektywie XXI wieku problematyki ekonomiczno-przyrodniczo-społecznej sektora leśno-drzewnego i ochrony przyrody w lasach (Rykowski 2016c). Ich powstaniu przyświecały dwa zasadnicze cele: wskazanie kierunków zmian, pozwalających dostosować cały sektor leśno-drzewny oraz ochrony przyrody w lasach do aktualnych i przyszłych wyzwań cywilizacyjnych oraz zwiększenie udziału lasów w rozwoju całej polskiej gospodarki i wykorzystanie potencjału leśnictwa do rozwijania biogospodarki (Rykowski, Zaleski 2018b). Rekomendacje odnoszą się do szerokiego spektrum problemów, z uwzględnieniem ich wagi, stopnia szczególności i pilności, obejmując zarówno propozycje konkretnych uregulowań prawnych, jak i wskazując na pożądane kierunki myślenia o przyszłości i opisując trendy zachodzących zmian w obrębie gospodarki leśnej i w jej otoczeniu (Rykowski 2016a). Prace nad NPL 2 były prowadzone przy możliwie szerokim udziale różnych społecznych reprezentacji.

Analiza celów „Polityki leśnej państwa” (PLP) z punktu widzenia ich spójności z priorytetami europejskiej polityki leśnej wykazała, że dokument ten w istotnym zakresie nie odzwierciedla obecnych międzynarodowych trendów i nadrzędnych celów w leśnictwie (Kaliszewski 2018b). Z tego względu ważne jest przyjrzenie się, w jakim stopniu nieobecne w PLP priorytety europejskiej polityki leśnej zostały uwzględnione w dokumentach stanowiących wynik prac nad NPL.

Jednym z najistotniejszych zagadnień, niemal całkowicie pominiętych w PLP, jest problematyka zwiększania roli lasów

i gospodarki leśnej w łagodzeniu zmian klimatu (priorytet 3) i dostosowania ekosystemów leśnych do tych zmian (priorytet 2). Wśród celów projektu NPL 1 wyszczególnione zostały „działania na rzecz trwałości związanego węgla w ekosystemach leśnych oraz stałego wzrostu ilości węgla atmosferycznego wiązane w ekosystemach leśnych w ciągu roku”. Zwiększanie akumulacji węgla atmosferycznego w ekosystemach leśnych uznano również za cel w większości RPOPLP, podobnie jak szersze wykorzystywanie drewna do celów energetycznych. Niektóre RPOPLP postulują również podejmowanie działań zmierzających do zastępowania drewnem nieodnawialnych materiałów oraz upowszechnianie plantacji drzew gatunków szybkorosnących z przeznaczeniem m.in. na produkcję energii. Zarówno projekt NPL 1, jak i RPOPLP, kładą także duży nacisk na potrzebę przebudowy drzewostanów zgodnie z warunkami siedliskowymi oraz uodparniania ekosystemów leśnych na działanie szkodliwych czynników, jednak działania te nie są odnoszone bezpośrednio do problematyki zmian klimatu i wynikających z nich zagrożeń.

W pracach nad NPL 2 zagadnienia zmian klimatu i adaptacji lasów do tych zmian stanowiły jeden z tematów przewodnich. Poświęcono im w całości pierwszy panel ekspertów „Klimat”, często nawiązywano do tej problematyki również w kolejnych panelach i dyskusjach. Liczne rekomendacje w tym zakresie dotyczą m.in. zweryfikowania postępowania i planów przebudowy drzewostanów, rozpraszania ryzyka hodowlanego, potrzeby stworzenia systemu monitorowania wpływu zmian klimatu na lasy, rozwijania hodowlanych metod ochrony lasów przed zagrożeniami biotycznymi

i abiotycznymi, dążenia do jak najszerszego wykorzystania drewna jako surowca, substytutu materiałów energochłonnych oraz odnawialnego źródła energii czy rozwijania leśnictwa plantacyjnego, stanowiącego uzupełnienie i odciążenie dla leśnictwa ekosystemowego (Rykowski 2014).

Kolejnym ważnym obszarem zainteresowań w ramach prac nad NPL, jedynie pośrednio zasygnalizowanym w „Polityce leśnej państwa”, jest zwiększenie roli leśnictwa w rozwoju obszarów wiejskich (priorytet 7). W projekcie NPL 1 „maksymalne zaangażowanie gospodarki leśnej w zrównoważony rozwój wsi i terenów wiejskich” uznano za „ważne ekonomiczno-społeczne wyzwanie dla polskiego leśnictwa na nadchodzące dziesięciolecie”. Głównym narzędziem realizacji tego zadania miał stać się „Krajowy program zwiększania lesistości” (KPZL). Projekt NPL 1 wytycza również cele w zakresie m.in. aktywizacji i rozwoju obszarów wiejskich, zwiększania zatrudnienia w sektorze leśno-drzewnym oraz intensyfikacji rekreacyjnej i edukacyjnej funkcji lasów. Cele te obecne są również w większości przeanalizowanych RPOPLP.

Impulsem do położenia w projekcie NPL 1 silnego akcentu na potrzebę zwiększenia roli lasów i leśnictwa w rozwoju obszarów wiejskich stało się zbliżające się wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i związane z nim dostosowywanie krajowych przepisów do regulacji prawnych i strategii unijnych, w tym do przyjętej w 1998 r. przez Radę UE „Strategii leśnictwa dla Unii Europejskiej” (Council Resolution 1998) i innych regulacji dotyczących leśnictwa. W praktyce istotniejszym czynnikiem stał się KPZL, zaakceptowany do realizacji przez Radę Ministrów w 1995 r. Stopniowy wzrost zalesianej corocznie powierzchni gruntów nieprzydatnych dla rolnictwa następował od początku lat 90. XX w., jednak przyjęcie programu i uruchomienie wsparcia finansowego na zalesianie nasiliło ten proces. Badania przeprowadzone w ramach prac nad modyfikacją założeń KPZL (2000–2002) wskazywały na kontynuację tego trendu w nadchodzących dekadach (MŚ 2003). Jednak po apogeum zalesień w 2003 r. areal corocznie zalesianych gruntów porolnych zaczął szybko maleć, co związane było ze zmianami społeczno-gospodarczymi na obszarach wiejskich oraz wynikającym z nich gwałtownym spadkiem podaży gruntów do zalesień po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej (Kaliszewski 2012; Kaliszewski et al. 2016).

Problematyka zwiększania roli leśnictwa w rozwoju obszarów wiejskich została silnie zaakcentowana w rekomendacjach do NPL 2. Wytyczne w tym zakresie dotyczą m.in. aktywizowania ludności, promowania produkcji i wielostronnych zastosowań drewna oraz rozwoju jego przetwórstwa, stymulowania źródeł dochodów gospodarstw rolnych i leśnych, dalszego rozwoju turystyki i rekreacji na obszarach leśnych oraz wspierania rozwoju lasów prywatnych. Istotnym postulatem jest weryfikacja „Krajowego programu zwiększania lesistości”, tak aby uwzględnił on zmiany klimatyczne, potrzeby zwiększenia produkcji drewna (nowe bazy surowcowe we współpracy z przemysłem drzewnym), tworzenie korytarzy ekologicznych i zmniejszanie fragmen-

tacji leśnych kompleksów, a także podjęcie prac nad krajowym programem zadrzewień (Rykowski 2014; Kaliszewski, Rykowski 2015).

Jednym z zagadnień nieobecnych w „Polityce leśnej państwa” jest wspieranie innowacji w leśnictwie. Tematyka ta nie została poruszona również w projekcie NPL 1, choć zawarto ją w pięciu spośród analizowanych RPOPLP. Innowacyjności w gospodarce leśnej dużo uwagi poświęcono w rekomendacjach do NPL 2, postulując szerokie jej postrzeganie, nie tylko jako nowych rozwiązań technologicznych lub produktów, ale jako ciągłego procesu, zachodzącego w wyniku nowelizacji zasad, instrukcji czy wytycznych, zarówno wewnątrz Lasów Państwowych, jak i ośrodków naukowych oraz na styku między gospodarką a ośrodkami naukowymi (Rykowski 2016b). Znaczenie wspierania i rozwoju innowacji jest szczególnie istotne w kontekście biogospodarki i wyzwań stojących przed całym sektorem leśnym, w tym przewidywanego wzrostu zapotrzebowania na produkty i usługi tego sektora (Jodłowski, Rykowski 2015). Rekomendacje do NPL 2 wielokrotnie nawiązują także do potrzeby wypracowania zasad rozwoju „zielonej gospodarki” (biogospodarki) jako wiodącej ekonomiczno-społecznej i środowiskowej strategii rozwoju kraju w nadchodzących dekadach (Kaliszewski, Rykowski 2015; Zajac, Rykowski 2015).

W projekcie NPL 1 za konieczne uznano „stworzenie racjonalnych podstaw finansowych gospodarki leśnej opartych na pełnym rachunku ekonomicznym, internalizacji efektów zewnętrznych oraz wycenie publicznych funkcji lasu”, co odnosi się do priorytetu 9. W rekomendacjach do NPL 2 kilkakrotnie podkreśla się pilną potrzebę rozpoczęcia prac służących wycenie wszystkich funkcji lasu. W konsekwencji ocena taka przyczyni się do efektywnego wykorzystania wszystkich zasobów lasów i gospodarki leśnej do tworzenia i podtrzymywania warunków życia (Gołos et al. 2014).

Warto również zwrócić uwagę na dwa priorytety europejskiej polityki leśnej, wymienione w PLP jako uwarunkowania realizacji polityki, a w późniejszych opracowaniach postulowane jako cel. Pierwszym z nich jest zapewnienie udziału interesariuszy w podejmowaniu decyzji dotyczących lasów oraz poprawa komunikacji (priorytet 11), drugi natomiast dotyczy rozwijania koordynacji i współpracy międzysektorowej leśnictwa (priorytet 12). Projekt NPL 1, RPOPLP oraz rekomendacje do NPL 2 podkreślają potrzebę zwiększenia uczestnictwa leśnictwa i wzrostu udziału społeczeństwa w procesach planistycznych i decyzyjnych leśnictwa oraz postulują potrzebę rozwijania współpracy z innymi sektorami gospodarki oraz organami administracji publicznej. Sam fakt podjęcia prac nad aktualizacją założeń i celów „Polityki leśnej państwa” w formule narodowego programu leśnego, z założenia będącego rezultatem szeroko prowadzonego dialogu społecznego, opartego na partnerstwie i współdziałaniu różnych interesariuszy, dążącego do łagodzenia i rozwiązywania konfliktów, a także nastawionego na całościowe ujęcie spraw leśnictwa i współpracę międzysektorową, świadczy o dostrzeżeniu wagi tych zagadnień i podjęciu próby włączenia ich do procesu tworzenia polityki leśnej w Polsce. Mimo

deklarowanego uspołecznienia i współpracy międzysektorowej, RPOPLP i projekt NPL 1 zostały jednak wypracowane w wąskim gronie ekspertów i pracowników sektora leśno-drzewnego. Przyjęte podejście nie pozwoliło na zbudowanie NPL zgodnie z przyjętymi międzynarodowymi standardami i procedurami (Rykowski, Zaleski 2018a). Próbę wypracowania całościowego narodowego programu leśnego, którego założenia powstały we współpracy interesariuszy reprezentujących różne środowiska zawodowe i społeczne, stanowiły *de facto* dopiero prace prowadzone w latach 2012–2016, czego efektem są rekomendacje stanowiące szeroki materiał do przygotowania strategicznego dokumentu programowego dla całego sektora leśno-drzewnego, włączającego lasy i gospodarkę leśną w strategię rozwoju kraju (Rykowski 2016a).

#### 4. Podsumowanie

Jedna z definicji polityki leśnej określa ją jako „celowy sposób działania lub zaniechania działania, podejmowany przez jednostkę lub grupę ludzi w odniesieniu do zagadnienia dotyczącego korzystania z lasów”, wytyczający „sposób korzystania z lasów, zazwyczaj dla osiągnięcia pewnych ustalonych lub dających się wywnioskować celów” i określający, „kto odnosić będzie korzyści, a kto poniesie koszty związane z zagospodarowaniem i użytkowaniem lasu” (Cubbage et al. 1993). Celem trwałej, wielofunkcyjnej gospodarki leśnej jest zaspokojenie różnych potrzeb społecznych i zapewnienie właściwej równowagi między funkcjami lasu. Rosnące znaczenie pozaprodukcyjnych – przyrodniczych i społecznych – funkcji lasów stoi często w opozycji do produkcji drewna – głównego produktu i źródła przychodów leśnictwa. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego sprawia, że na decyzje dotyczące lasów i gospodarki leśnej w coraz większym stopniu mają wpływ organizacje i grupy społeczne spoza tradycyjnie rozumianego sektora leśnego. Relacje między różnymi interesariuszami stają się coraz bardziej złożone, w wyniku czego proces kształtowania polityki leśnej nie może ograniczać się już tylko do ekspertów i przedstawicieli sektora leśno-drzewnego, ale musi uwzględniać szerokie spektrum oczekiwań i postulatów w odniesieniu do korzystania z zasobów leśnych. Ponieważ wiele zagadnień dotyczących lasów ma charakter transgraniczny, problematyka gospodarki leśnej i ochrony lasów nie jest ograniczona już jedynie do poziomu krajowego, ale coraz częściej i w coraz większym stopniu staje się przedmiotem dyskusji na poziomie ponadkrajowym i międzynarodowym (Krott 2005).

Niniejszy cykl artykułów ma na celu analizę kierunków zmian obowiązującej w Polsce od 1997 r. „Polityki leśnej państwa” na podstawie prześledzenia procesów politycznych nadających kształt polityce leśnej w Europie, a także trendów w polityce leśnej niektórych krajów naszego kontynentu. W minionych dwóch dekadach miał miejsce dynamiczny rozwój polityki leśnej na poziomie europejskim, zarówno w ramach procesu Forest Europe, jak i w Unii Europejskiej – w odniesieniu do jej państw członkowskich. Brak wspólnej polityki leśnej UE sprawia, że kompetencje w zakresie

lasów i leśnictwa należą przede wszystkim do państw członkowskich. Pewne regulacje w tym zakresie przyjmowane są jednak na poziomie unijnym, w ramach różnych polityk sektorowych (ochrony środowiska i zachowania różnorodności biologicznej, klimatycznej i energetycznej, rolnej, przemysłowej i handlowej) i odnoszą się do lasów we wszystkich państwach członkowskich.

Badania pozwoliły na wyodrębnienie 15 głównych priorytetów określonych po 1997 r. dla lasów i gospodarki leśnej na szczeblu europejskim. Analiza dokumentów programowych polityki leśnej w wybranych krajach europejskich wykazała, że priorytety te są systematycznie włączane do krajowych programów i strategii dotyczących lasów. Na uwagę zasługuje fakt, że we wszystkich badanych krajach cele i instrumenty realizacji polityki leśnej określane były, przynajmniej w pewnym okresie, w narodowych programach leśnych, opracowywanych w procesie szerokiej współpracy różnych grup interesariuszy, w oparciu o szerokie podejście międzysektorowe i przy założeniu cyklicznej rewizji i aktualizacji przyjętych ustaleń. Dokumenty te mają charakter kompleksowy, zawierają gruntowną analizę sytuacji leśnictwa i określają szeroki zakres działań i instrumentów wspierających rozwój sektora leśnego i realizację wielorakich funkcji pełnionych przez lasy.

„Polityka leśna państwa” pozostaje niezmienną od 1997 r. Dokument w znacznym stopniu nie zawiera odniesień do obecnych międzynarodowych trendów i nadrzędnych celów w leśnictwie, przede wszystkim w zakresie przystosowania lasów do zmian klimatu, zwiększania roli lasów i gospodarki leśnej w łagodzeniu skutków tych zmian, roli sektora leśnego w „zielonej gospodarce”, wspierania rozwoju obszarów wiejskich, wyceny wszystkich funkcji lasów, potrzeby zapewnienia szerokiej partycypacji społecznej w procesie decyzyjnym dotyczącym lasów, poprawy komunikacji w leśnictwie oraz rozwijania koordynacji i współpracy międzysektorowej leśnictwa. Wymienione zagadnienia zostały wprawdzie ujęte w licznych dokumentach strategicznych i programowych sektorów związanych z leśnictwem (ochrona przyrody i środowiska, rolnictwo, planowanie przestrzenne, energetyka), jednak są one przedstawione fragmentarycznie i silnie rozproszone. Szczególnej uwagi wymaga fakt konsekwentnego omijania kwestii dotyczących lasów i leśnictwa w kolejnych krajowych i ponadregionalnych strategiach rozwojowych, co oznacza nieuwzględnienie w grupie czynników rozwoju zasobów przyrodniczych zajmujących około 30% powierzchni kraju.

Potrzeba aktualizacji „Polityki leśnej państwa” została bardzo szybko dostrzeżona i już w 2000 r. z inicjatywy ministra środowiska podjęto prace nad opracowaniem i przyjęciem narodowego programu leśnego (NPL). Wypracowany w 2005 r. projekt NPL, podobnie jak stanowiące jego podstawę regionalne programy operacyjne polityki leśnej państwa, nie spełniał wymogów określonych dla narodowych programów leśnych na forum międzynarodowym, głównie ze względu na brak charakteru strategicznego i wizji rozwoju lasów oraz realnych konsultacji społecznych w trakcie jego

sporządzania. Podjęte ponownie prace nad NPL, prowadzone przy możliwie szerokim udziale różnych społecznych reprezentacji, zakończyły się przygotowaniem kilkuset rekomendacji, odnoszących się do szerokiej gamy problemów, szeroko opisujących trendy zachodzących zmian w obrębie gospodarki leśnej oraz jej otoczeniu i zawierających propozycje działań.

Brak dokumentu polityki leśnej dostosowanego do aktualnych wyzwań przyrodniczych, gospodarczych i społecznych stojących przed sektorem leśno-drzewnym świadczy o stopniowo dokonującej się w Polsce marginalizacji leśnictwa w gospodarce i przestrzeni polityczno-społecznej. Pominięcie lasów i gospodarki leśnej w najważniejszych strategiach rozwojowych kraju i politykach sektorowych praktycznie wyklucza leśnictwo z szerszej debaty politycznej i świadomości społecznej, co w rezultacie musi pociągać za sobą negatywne konsekwencje dla całego sektora. Niezbędnym, choć niewystarczającym, środkiem zaradczym jest wypracowanie w najbliższych latach nowej wizji rozwoju leśnictwa w Polsce w perspektywie kolejnych dekad. Program taki, niezależnie od ostatecznej jego formuły (narodowy program leśny, strategia rozwoju leśnictwa i in.), musi być kompleksowy, zintegrowany ze strategiami rozwoju kraju i politykami sektorowymi, opracowany przy udziale wszystkich zainteresowanych stron. Aby nie pozostał kolejną strategią „na papierze” musi uzyskać realne wsparcie finansowe, prawne, instytucjonalne i polityczne. Ważne kroki w tym kierunku już zostały podjęte: przy szerokim udziale interesariuszy opracowane zostały rekomendacje do narodowego programu leśnego. Wysoką rangę przyszłemu dokumentowi nadało jego umocowanie w ustawie o lasach w 2016 r. (Ustawa 2016). Pozostaje zatem polityczna decyzja o dokończeniu prac nad programem i przyjęciu go w miejsce „Polityki leśnej państwa”.

## 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 Wzwyższego (działalność statutowa).

## 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. Instytut Badawczy Leśnictwa, Sękocin Stary, 1–296. ISBN 978-83-62830-43-5.

- 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.
- Cabbage F.W., O’Laughlin J., Bullock C.S. III 1993. Forest resource policy. J. Wiley, New York, 1–562. ISBN 0-471-62245-1.
- 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. Instytut Badawczy Leśnictwa, Sękocin Stary, 1–310. ISBN 978-83-62830-34-3.
- Gwiadzowicz 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. Instytut Badawczy Leśnictwa, Sękocin Stary, 1–397. ISBN 978-83-62830-37-4.
- 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. Instytut Badawczy Leśnictwa, Sękocin Stary, 1–330. ISBN 978-83-62830-46-6.
- Kaliszewski A. 2012. Problemy realizacji „Krajowego programu zwiększania lesistości” w wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. *Leśne Prace Badawcze* 73(3): 189–200. DOI 10.2478/v10111-012-0019-z.
- Kaliszewski A. 2018a. Cele polityki leśnej w Polsce w świetle aktualnych priorytetów leśnictwa w Europie. Część 2. Priorytety polityki leśnej w Europie. *Leśne Prace Badawcze* 79(2): 169–179. DOI 10.2478/frp-2018-0018.
- Kaliszewski A. 2018b. 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.
- Kaliszewski A., Młynarski W., Gołos P. 2016. Czynniki ograniczające zalesianie gruntów porolnych w Polsce w świetle badań ankietowych. *Sylwan* 160(10): 846–854.
- 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. Instytut Badawczy Leśnictwa, Sękocin Stary, 1–363. ISBN 978-83-62830-44-2.
- Kłoczek A., Zając S., Gołos P., Grzywacz A., Rykowski K., Buraczewski A., Płotkowski L., Geszprych M., Piotrowska M. Ślązek M. 2004. Opracowanie projektu Narodowego Programu Leśnego (NPL) – etap III. Dokumentacja Instytutu Badawczego Leśnictwa, Warszawa, 103 s.
- Krott M. 2005. Forest Policy Analysis. Springer, Dordrecht, 1–323. ISBN 978-1-4020-3478-7.
- Projekt 2005. Projekt Narodowego Programu Leśnego (NPL). Dokumentacja Instytutu Badawczego Leśnictwa, Warszawa, 48 s.
- 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. Instytut Badawczy Leśnictwa, Sękocin Stary, 1–388. ISBN 978-83-62830-18-3.
- Rykowski K. 2016a. Czy prace nad NPL-em będą kontynuowane? *Las Polski* 11: 12–14.

- Rykowski K. (red.) 2016b. 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. Instytut Badawczy Leśnictwa, Sękocin Stary. 1–399. ISBN
- Rykowski K. 2016c. Materiały z prac nad Narodowym Programem Leśnym. Synteza. Programy, wprowadzenia, podsumowania i rekomendacje ośmiu paneli ekspertów: „Klimat”, „Wartość”, „Dziedzictwo”, „Ochrona”, „Rozwój”, „Organizacja”, „Współdziałanie”, „Nauka”. 18 czerwca 2013 – 8 grudnia 2015 roku. Instytut Badawczy Leśnictwa, Sękocin Stary, 1–352. ISBN 978-83-62830-56-5.
- Rykowski K., Dawidziuk J., Głaz J., Grzywacz A., Kaczmarek K., Ratajczak E., Szujewski A., Strykowski W., Tomaszewski K. 2000. Założenia do Narodowego Programu Leśnego, tom 1. Dokumentacja Instytutu Badawczego Leśnictwa, Warszawa, 87 s.
- Rykowski K., Zaleski J. 2018a. Polityka leśna, czyli krajobraz w trakcie bitwy (II). *Las Polski* 6: 12–14.
- Rykowski K., Zaleski J. 2018b. Polityka leśna, czyli krajobraz w trakcie bitwy (V). *Las Polski* 9: 12–15.
- Szujewski A. 2002. Regionalne Programy Operacyjne Polityki Leśnej Państwa. *Biblioteczka Leśniczego* 175: 1–14.
- Weimer D.L., Vining A.R. 2011. Policy Analysis, Ed. No. 5. Pearson, Boston, 1–473. ISBN 978-0-205-78130-0.
- Yin R.K. 2015. Studium przypadku w badaniach naukowych. Projektowanie i metody. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 1–317. ISBN 978-83-233-3971-7.
- Zając S. 2005. Informacja o pracach nad Narodowym Programem Leśnym. Polityka leśna państwa i Narodowy Program Leśny. Ośrodek Edukacji Ekologicznej i Integracji Europejskiej Lasów Państwowych, Jedlnia Letnisko, 18 maja 2005 r. Materiały z konferencji. CILP, Warszawa, s. 15–21.
- Zając 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. Instytut Badawczy Leśnictwa, Sękocin Stary, 1–247. ISBN 978-83-62830-50-3.
- MŚ 2003. Krajowy Program Zwiększania Lesistości. Aktualizacja 2003 r. Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
- Regionalny 2003a. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku. Maszynopis, Białystok, 92 s.
- Regionalny 2003b. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Gdańsku. Maszynopis, Gdańsk, 47 s.
- Regionalny 2003c. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Krośnie. Maszynopis, Krosno, 41 s.
- Regionalny 2003d. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Streszczenie. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Lublinie. Maszynopis, Lublin, 19 s.
- Regionalny 2003e. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Łodzi. Maszynopis, Łódź, 137 s.
- Regionalny 2003f. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Olsztynie. Maszynopis, Olsztyn, 36 s.
- Regionalny 2003g. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Część 1. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Pile. Maszynopis, Piła, 103 s.
- Regionalny 2003h. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Poznaniu. Maszynopis, Poznań, 105 s.
- Regionalny 2003i. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Szczecinie. Maszynopis, Szczecin, 39 s.
- Regionalny 2003j. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Toruniu. Maszynopis, Toruń, 128 s.
- Regionalny 2003k. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Warszawie. Maszynopis, Warszawa, 12 s.
- Regionalny 2003l. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych we Wrocławiu. Maszynopis, Wrocław, 220 s.
- Regionalny 2003m. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Zielonej Górze. Maszynopis, Zielona Góra, 159 s.
- Ustawa 1991. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach. T. j. Dz.U. 2017 poz. 788 z późn. zm.
- Ustawa 2016. Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody. Dz.U. 2016 poz. 422.
- Zarządzenie 2002. Zarządzenie Nr 65 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 19 sierpnia 2002 r. w sprawie opracowania Regionalnych Programów Operacyjnych Polityki Leśnej Państwa.

## Wykaz źródeł

- Council Resolution 1998 of 15 December 1998 on a forestry strategy for the European Union. 1999/C 56/01.
- MOŚZNiL 1997. Polityka leśna państwa. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 kwietnia 1997 r. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Warszawa.

## Forest policy goals in Poland in light of the current forestry aims in Europe Part 5. Towards a new forestry development strategy in Poland

Adam Kaliszewski 

Forest Research Institute, Department of Forest Resources Management, Sękocin Stary, Braci Leśnej 3, 05-090 Raszyn, Poland

Phone +48 22 7150678, fax +48 22 7153837, e-mail: [A.Kaliszewski@ibles.waw.pl](mailto:A.Kaliszewski@ibles.waw.pl)

**Abstract.** The aim of this paper was to review and evaluate drafts of forest policy documents that have been developed for the purpose of updating the Polish “National Forest Policy” of 1997, but never entered into force. A total of 14 documents were covered in this analysis including 13 Regional Operational Programmes of the National Forest Policy and the draft of the National Forest Programme (NFP) developed in 2000–2005, as well as nearly 300 recommendations for the “second” NFP, elaborated in 2012–2016.

Very soon after the “National Forest Policy” came into force, it turned out that it needed to be adjusted to changing legal, social and economic conditions. The first attempts to revise and amend the document were made already in 2000. As a result, until 2004, 17 Regional Operational Programmes of the National Forestry Policy were developed and, on that basis, until mid-2005 a draft for a new NFP was worked out. However, the draft was neither adopted nor did it ever enter into force. The second attempt to work out the NFP was made in 2012 and resulted in the development of nearly 300 recommendations to the programme. However, to date, the NFP itself has not been finished.

Most of the documents examined here refer to the current priorities of the European forest policy, and thus they would close gaps in the Polish “National Forest Policy”. In this context, the recommendations to the “second” NFP are of great importance, because they were prepared through a wide participation of various stakeholders and they refer to a wide range of problems, propose specific legal regulations, as well as indicate directions for further development of the Polish forest sector. However, the completion of the NFP is a matter of political decision that rests with the Council of Ministers.

**Keywords:** policy analysis, national forest programme, regional forest programmes, development strategies

### 1. Introduction

The core directions of forestry development in Poland were set out by the ‘National Forest Policy’ adopted by the Council of Ministers in 1997 (MOŚZNiL 1997). The new political, legal and institutional conditions of forestry, as well as ongoing changes in the natural and socio-economic vicinity of forests make it that objectives and solutions adopted more than two decades ago can no longer respond to the current challenges faced by the forest sector.

In the previous four articles of this series, the most important processes shaping forest policy in Europe (Forest

Europe, EU sectoral policies) were characterized, priorities of forest policy after 1997 were discussed as well as Polish forest-focused and forest-related programmes and strategies and national and transregional development strategies were analysed in terms of pan-European forest policy priorities. Also the content of main forest policy documents of selected European countries was examined. This is the last article of the series and it focuses on attempts so far to develop and adopt a national forest programme (NFP) and also concludes the entire series.

The implementation analysis of the ‘National Forest Policy’ (hereinafter referred to as PLP, MOŚZNiL 1997), carried

Received: 13.06.2014 r., accepted after revision: 11.07.2014 r.

out three years after the document had been adopted by the Council of Ministers, showed that many of the objectives and tasks were not implemented at all or were performed insufficiently. Difficulties in implementing principles of the document were related to a series of problems, including incomplete institutional arrangements and a lack of relevant documents and executive programmes. The PLP corresponded with some international obligations to a limited extent, including the priorities set by the EU Council within the 'Forestry Strategy for the European Union' of 1998 (Council Resolution 1998), primarily in terms of promotion of the use of wood, cross-sectoral integration, participation of forestry in rural development, strengthening research and application of the pan-European criteria and indicators for sustainable forest management. It was considered, that harmonious transfer of international regulations and obligations arising after 1997 as well as future commitments would be enforceable at national level by the National Forest Programme (Rykowski et al. 2000). The adoption of a strategic governmental programme, incorporating forestry priorities and providing a basis for implementation of long-term state forest policy, was also one of the postulates included in the 'National Forest Policy'.

Work on a draft of the National Forest Programme (hereinafter referred to as NFP 1) was undertaken in 2000. Acting to the order of the Minister of the Environment, a team coordinated by Professor K. Rykowski developed the first concept of the NFP 1. At the beginning of 2002, at the initiative Minister's adviser – Professor A. Szujecki – it was decided that the work should be continued. In the course of further works it was agreed that the NFP 1 should be based on Regional Operational Programmes of the National Forest Policy (RPOPLPs), developed separately for an area of each of the 17 Regional Directorates of State Forests. The RPOPLPs aimed at introducing priorities of the 'National Forest Policy' at regional level (Klocek et al. 2004). In principle, the programmes were to lead to a greater public participation in forest-related planning and programming processes in forestry at regional and local levels, to activate forestry issues on a local scale and to harmonize forest programmes with the state policy and international obligations (Szujecki 2002).

In 2002, the Director General of State Forests decreed the work schedule and guidelines for formulating the Regional Operational Programmes (Zarządzenie 2002). The first studies were elaborated by working teams appointed by individual regional directors of the State Forests, supported by the research team coordinated at the Forest Research Institute. The working teams in their studies included, among others, assessments of current implementation of the 'National Forest Policy' and problem areas to be included in the

RPOPLPs. They also developed programme propositions and made preliminary agreements with public and industrial consultative groups. The work resulted in formulation of the drafts of the RPOPLPs (Szujecki 2002).

At national level, several problem areas were identified, which should have been firstly contained in the RPOPLPs, but their final inclusion in the programmes was determined by individual teams, based on criteria of significance, urgency and irreversibility. The following issues were identified as problem areas:

- afforestation of marginal agricultural lands,
- improvement of species composition and functional structures of forests,
- enhancement of biodiversity protection,
- increase in accumulation of atmospheric carbon in forest ecosystems,
- improvement of management in private forests,
- timber marketing,
- enhancement of ties between the forest sector and other sectors in terms of regional development,
- cooperation between forestry and the public,
- recreational use and management of forests,
- cooperation of forestry with local authorities and public administration (Zarządzenie 2002).

The programmes were prepared in the short-term (up to 2010), medium-term (until 2025) and long-term (until 2050) perspectives. The conclusion of work had been planned for the end of 2003. After consultations and arrangements with various social, professional and industrial groups, the RPOPLPs were approved by the Minister of the Environment (Zajac 2005). Their contents were used for developing a preliminary version of the draft of the NFP 1. The draft was reviewed by forest scientists and researchers. The final version of the draft was developed in May 2005 (Projekt 2005), but eventually it was not adopted as an official document of forest policy.

For the second time the work on the NFP (hereinafter referred to as NFP 2) was undertaken in 2012 at the initiative of the Minister of the Environment. The aim of the work, coordinated at the Forest Research Institute to the order of the Directorate-General of the State Forests, was to create a vision of the Polish forestry in 2030 and beyond and to develop assumptions for the strategic programme of forest development and management, integrating the whole forestry sector as well as nature conservation in forests. Altogether over 3.2 thousand stakeholders were invited to participate in programme formulation, including representatives of the state administration bodies and local authorities, the State Forests organizational units of all levels, nature conservation institutions, private forest owners and their associations, scientific institutions, wood industry companies and associa-

tions, as well as NGOs. In accordance with the work scope and schedule, in 2013-2015 seven expert panels were held. They were devoted to various issues related to forests and forest management, namely: ‘Climate’, ‘Value’, ‘Heritage’, ‘Protection’, ‘Development’, ‘Organization’ and ‘Cooperation’. In addition, also the eighth panel concerning science was organized. All the eight panels were supported by 193 experts, who presented 156 original studies, that provided the basis for formulating 298 recommendations for further work on the NFP. Overall, the panels gathered 700 people from 45 institutions and organizations. Moreover, expert panels were tracked online by approx. 2.1 thousand internet users (Rykowski 2016c).

The recommendations to the NFP were reported to the Minister of the Environment in 2016, but no further work was undertaken to formulate and adopt the final version of the programme. In the same year, the Parliament amended the Forest Act of 1991 (Ustawa 1991), inserting a provision (Article 5b) that empowers the Minister of the Environment to undertake activities aimed at developing the national forest programme as a strategic programme for development of forestry in Poland (Ustawa 2016), which gave legal basis for a possible future NFP.

The aim of this paper is to discuss and analyse the Regional Operational Programmes of the National Forest Policy (RPOPLPs), the draft of the National Forest Programme of 2005 (NFP 1) and the recommendations for the NFP, developed in 2012-2016 (NFP 2) for compliance and coherence with the priorities of European forest policy. The article also summarizes of the whole series.

## 2. Methods

The content analysis of the RPOPLPs, the draft of the NFP 1 of 2005 and the recommendations for the NFP 2 were carried out based on the priorities of forest policy in Europe, analysed and discussed in the second part of this series of articles (Kaliszewski 2018a). The analysis focused on documents content in terms of including forestry priorities at European level (content analysis; Buttolph Johnson et al. 2010; Weimer, Vining 2011; Yin 2015). In particular, the following documents were analysed:

- 1) 13 Regional Operational Programmes of the National Forest Policy, formulated for Regional Directorates of the State Forests in: Białystok, Gdańsk, Krosno, Lublin, Łódź, Olsztyn, Piła, Poznań, Szczecin, Toruń, Warsaw, Wrocław and Zielona Góra (Regionalny 2003a-m);
- 2) the draft of the National Forest Programme of 2005 (Projekt 2005);
- 3) the recommendations for the National Forest Programme, developed in 2012-2016, contained in published reports

summarizing individual expert panels: ‘Climate’ (Rykowski 2014), ‘Value’ (Gołos et al. 2014), ‘Heritage’ (Gwiazdowicz, Rykowski 2014), ‘Protection’ (Borowski, Rykowski 2015), ‘Development’ (Kaliszewski, Rykowski 2015), ‘Organisation’ (Jodłowski, Rykowski 2015), ‘Cooperation’ (Zajac, Rykowski 2015) and ‘Science’ (Rykowski 2016b).

The analysis didn’t cover all the RPOPLPs and focused only on those documents that were available for coordination team for NFP 2 in 2012. Already then, it turned out that the programmes had been archived as they had not been applied in the everyday activities of the forestry organisations. It should be noted that both the structure and the scope of the RPOPLPs have been largely determined in advance by guidelines set out in the decree issued by the Director-General of State Forests in 2002 (Zarządzenie 2002), which has been reflected in the schematic nature of their priorities and objectives in individual Regional Directorates of the State Forests. The presented review and analysis of 13 out of all 17 RPOPLPs (i.e. over 75% of their total number) gives the understanding of their content in terms of forest policy priorities in Europe. It should be noted that the draft of the NFP 1 (Projekt 2005) contains a synthetic approach to the problems and issues of forest management presented in the RPOPLPs and applies them to the forest sector throughout the country.

## 3. Results and discussion

Table 1 presents the results of the analysis of the RPOPLPs, the draft of the NFP 1 and the recommendations for the NFP 2 in terms of compliance and consistency with the priorities of European forest policy. As regards the RPOPLPs, numbers in brackets refer to a number of documents (out of all 13 analysed) containing a given priority. The table, as a reference, also shows the results of the ‘National Forest Policy’ analysis (MOŚZNiL 1997). It should be noted that one of the RPOPLPs (Regional 2003c) contains only a description of forest management and the analysis of strengths and weaknesses, as well as opportunities and threats for forest management in the region, however it does not define any aims and objectives in this area.

The documents analysed here (the RPOPLPs, the draft of the NFP 1) and the recommendations for the NFP 2 differ fundamentally in terms of their orientation, content and formulation approach, which must be taken into account when discussing their content. The RPOPLPs have been developed in three time perspectives: short-term (until 2010), mid-term (until 2025) and long-term (until 2050). In the short-term perspective an analysis of trends for individual measures and indicators characterizing forests and forest management was included, while the medium- and long-

**Table 1.** Inclusion of the priorities for forestry in Europe into the “National Forest Policy”, Regional Operational Programmes to the National Forest Policy, draft of the “National Forest Programme”, 2005 (NFP 1), and the recommendations to the NFP from 2012–2016 (NFP 2). Symbols: “+” – a priority directly included; “(+)” – a priority indirectly included; blank field – a priority not included in a document; numbers in brackets indicate a number of the regional operational programs that include a given priority.

Priority	National Forest Policy	Regional Operational Programmes	NFP 1	NFP 2
1. Conserving, protecting, restoring and enhancing forest biodiversity	Yes – one of the policy goals	+ (12)	+	+
2. Adapting forests to climate change and changing environmental conditions	No – adapting to climate change Yes – improving resistance of forests	+ (11)	+	+
3. Enhancing a role of forests and forest management in mitigating climate change including:	Yes – expected effect of policy implementation			
Enhancing carbon sequestration and storage in forest biomass and soils		+ (10)	+	+
Mobilization of wood resources, also from non-forested areas	No	+ (3)		+
Substitution of non-renewable materials and products with wood	No	+ (6)		+
Promoting use of wood as an energy source	No	+ (9)	(+)	+
4. Maintaining and improving forest ecosystem services (protecting water and soils)	Yes – one of the policy goals	+ (12)	+	+
5. Combating illegal harvesting of forest products and related trade	No	+ (4)		
6. Improving economic viability of forest management including:				
Promoting production and use of wood	Yes – one of the policy goals	+ (12)	+	+
Supporting innovations in forestry	No	+ (5)		+
Stimulating differentiation of sources of income in forestry	No	+ (9)	(+)	+
Supporting private forest owners and their associations	Yes – one of the policy goals	+ (12)	+	+
7. Enhancing a role of forests and forest management in rural development	Yes, but mentioned indirectly	+ (8)	+	+
8. Securing contribution of the forest sector to a green economy	No			+
9. Forest valuation and reflecting it in forest-related policies and programmes	No		+	+

Priority	National Forest Policy	Regional Operational Programmes	NFP 1	NFP 2
10. Improving social aspects of forest management including:	Partially mentioned			
Health and safety issues	No	+ (3)		+
Developing human resources	Mentioned as a condition for policy implementation	+ (7)	+	+
11. Securing participation of all stakeholders in decision-making, improving forest communication	Mentioned as a condition for policy implementation	+ (10)	+	+
12. Fostering coordination and cross-sectoral cooperation of forestry	Mentioned as a condition for policy implementation	+ (11)	+	+
13. Preserving cultural values of forests and forest management	Mentioned as a condition for policy implementation	+ (1)	+	+
14. Forest education of society	Yes – one of the policy goals	+ (11)	+	+
15. Forest research	Yes – one of the policy goals and condition of its implementation	+ (3)	+	+

Source: Own elaboration

term objectives were in principle upholding the activities set for 2010. The draft of the NFP 1, developed on the basis of the regional programmes (Projekt 2005), has been structured likewise, based on target indicators until 2010, while long-term goals have been characterized in a very general way. According to Rykowski and Zaleski (2018a), ‘by defining three perspectives and planning appropriate indicators for each of them made that the entire undertaking lost its strategic character and was reduced to indicative planning’. In addition, the RPOPLPs were developed at a time when other comprehensive and politically stronger regional programmes already existed, hence their importance was rather insignificant. Also the lack of public consultations during preparation of the regional programmes and the draft of the NFP 1 was a major disadvantage, leading to formulating documents by foresters, which did not meet standards set for national forest programmes as defined in international documents (Rykowski, Zaleski 2018a).

On the other hand, the recommendations for the NFP 2 cover a wide range of economic, environmental and social issues that are significant currently and predictably are going to be important for the forest sector from the 21<sup>st</sup> century perspective (Rykowski 2016c). They aim at

two major matters: to indicate directions of changes that allow adjusting the entire forest-related sector and nature conservation in forests to current and future civilizational challenges; and to enhance the role of forests in development of the Polish economy as well as to use the potential of forestry to foster the bioeconomy (Rykowski, Zaleski 2018b). The recommendations refer to a wide spectrum of problems, taking into account their importance, detailedness and urgency. They include proposals for specific legal regulations, indicate future directions and describe trends of changes taking place within forest management and its vicinity (Rykowski 2016a). The work on the NFP 2 was carried out with the widest possible participation of various social representations.

Analysis of goals of the ‘National Forest Policy’ from their consistency with the European forest policy point of view indicates that this document, to a large extent, does not reflect the current international trends and overriding goals in forestry (Kaliszewski 2018b). For this reason, it is important to look at the extent to which European forest policy priorities not present in the PLP have been included in the documents resulting from the works on the National Forest Programme.

One of the most important issues, almost completely omitted in the PLP, is enhancing a role of forests and forest management in mitigating climate change (priority no. 3) and adapting forest ecosystems to climate change (priority no. 2). The objectives of the NFP 1 draft include 'measures for the permanent storage of carbon in forest ecosystems and a steady increase in amount of carbon stored in forest ecosystems throughout a year'. Increasing atmospheric carbon accumulation in forest ecosystems as well as wider use of energy wood were also recognized as a goal in most of the RPOPLPs. Some RPOPLPs also postulate to undertake measures aimed at replacing non-renewable materials with wood and promoting short-rotation forest plantations for energy generation purposes. Both the draft of the NFP 1 and the RPOPLPs also place great emphasis on tree stands conversion in accordance with habitat conditions and adapting forest ecosystems to harmful factors, but these activities are not directly related to the issue of climate change and the resulting threats.

During the work on the NFP 2, the issues of climate change and forest adaptation were formulated as one of the main themes. The first expert panel – 'Climate' – was entirely dedicated to those issues and they were also a matter of concern often referred to in subsequent panels and discussions. Numerous recommendations in this regard relate to, among others, verifying procedures and plans for tree stands conversion, dispersing management risk, creating a system for monitoring climate change impact on forests, developing silvicultural measures for protecting forests against biotic and abiotic threats, enhancing the use of wood as a raw material, a substitute for energy-consuming materials and a renewable source of energy, or developing short rotation forest plantations, which would complement and relieve ecosystem forestry (Rykowski 2014).

Another important area of interest in the work on the NFP, only indirectly mentioned in the 'National Forest Policy', was to enhance a role of forestry in rural development (priority no. 7). In the draft of the NFP 1 'the strongest involvement of forest management in sustainable development of rural areas' was recognized as 'an important economic and social challenge for Polish forestry for the coming decades'. The 'National Programme for Expanding of Forest Cover' (KPZL) was to become the main tool for this task. The draft of the NFP 1 also sets goals in, among others, activating and developing rural areas, increasing employment in the forestry sector, and intensifying recreational and educational forest services. These objectives are also present in most of the analysed RPOPLPs.

The impetus for placing a strong emphasis in the draft of the NFP 1 on a need to enhance a role of forests and fo-

resty in rural development was provided by the upcoming Poland's accession to the European Union and related adaptation of national legal regulations to EU regulations and strategies, including those adopted by the 'Forestry Strategy for the European Union' in 1998 and other forestry-related regulations. In practice, the more important factor was the KPZL itself, approved by the Council of Ministers in 1995. A gradual increase in the area of annually afforested lands unsuitable for agricultural production was taking place since the beginning of the 1990s, however, following the adoption of the programme and the provision of financial support for afforestation this process was intensified. Research carried out during the KPZL modification (2000–2002) indicated that this trend had been expected to continue in the coming decades (MŚ 2003). However, after the annual area of afforestation had reached its climax in 2003, it began to decrease rapidly, which was related to social and economic changes in rural areas resulted in rapid drop in the supply of land for afforestation after Poland's accession to the European Union (Kaliszewski 2012; Kaliszewski et al. 2016).

The issue of increasing the role of forestry in rural development has been strongly emphasized in the recommendations for the NFP 2. They include suggestions for activating rural population, promoting production and multilateral uses of wood and development of its processing, stimulating the sources of income for farmers and forest owners, further development of tourism and recreation in forests and supporting development of private forests. An important postulate is to verify the 'National Programme for Expanding of Forest Cover' so that it would take into account the topic of climate change, the need to increase wood production (new resource bases in cooperation with the wood-processing industry), creating ecological corridors and reducing fragmentation of forests. It also suggest to undertake formulation of the national tree planting programme (Rykowski 2014; Kaliszewski, Rykowski 2015).

One of the issues missing in the 'National Forest Policy' is support for innovation in forestry. This topic was not addressed in the draft of the NFP 1, although it was included in five of the analyzed RPOPLPs. Innovation in forest management has been given a lot of attention in the recommendations for the NFP 2, which contain postulates of its broad perception, not only in terms of new technological solutions or products, but also as a continuous process occurring as a result of adjustment of rules, instructions or guidelines, both within the State Forests and scientific centers and as the interface between the economy and research centers (Rykowski 2016b). The importance of supporting and developing innovation is particularly important in the

context of the bioeconomy and challenges the entire forestry sector face, including the projected increase in demand for products and services in this sector (Jodłowski, Rykowski 2015). The recommendations for the NFP 2 also repeatedly refer to the need to develop principles for the development of the ‘green economy’ (bioeconomy) as the leading economic, social and environmental development strategy of the country in the coming decades (Kaliszewski, Rykowski 2015; Zając, Rykowski 2015).

The draft of the NFP 1 found it necessary to ‘create a rational financial basis for forest management based on full economic calculation, internalization of externalities and valuation of public forest functions’, which refers to the priority no. 9. The recommendations for the NFP 2 emphasize the urgent need to start work aimed at valuating all forest functions and services. Consequently, such assessment would contribute to the effective use of all forest resources and forest management, as well as to creating and maintaining living conditions (Gołos et al. 2014).

It is also worth paying attention to two priorities of European forest policy, listed in the PLP as conditions for policy implementation, and in later studies postulated as a goal. The first one is to secure participation of all stakeholders in forest decision-making and to improve communication (priority no. 11), while the second one concerns fostering coordination and cross-sectoral cooperation in forestry (priority no. 12). The draft of the NFP 1, the RPOPLPs and the recommendations to the NFP 2 emphasize the need to increase forest socialization and enhance public participation in forestry planning and decision-making processes, and postulate the need to develop cooperation with other sectors of the economy and public administration bodies. The very fact of undertaking work on updating the ‘National Forest Policy’ in the formula of the national forest programme, which in principle should result from a broadly conducted social dialogue, based on partnership and participation of various stakeholders, aiming at mitigating and resolving conflicts, and focused on a comprehensive approach to forestry issues and cross-sectoral cooperation, demonstrates the recognition of the importance of these issues and attempts to include them in the process of creating forest policy in Poland. Despite the declared socialization and cross-sectoral cooperation, the RPOPLPs and the draft of the NFP 1 have been formulated by small groups of experts in forestry and wood-processing industries. The approach adopted did not allow the NFP to be built in accordance with accepted international standards and procedures (Rykowski, Zaleski 2018a). The attempt to develop a comprehensive National Forest Programme, with assumptions formulated in cooperation with

stakeholders representing various professional and social environments, were in fact achieved only during the works carried out in 2012–2016, which resulted in recommendations constituting a broad material for the preparation of a strategic programme for the entire forestry sector, integrating forests and forest management in the national development strategies (Rykowski 2016a).

#### 4. Summary

One of definitions of forest policy describes it as ‘a purposive course of action or inaction followed by an individual or group in dealing with a matter of concern regarding the use of forest resources’, setting out ‘how forests will be used, usually to achieve some stated or implicit objective’ and stating ‘who will benefit from forest use and who will bear costs associated with forest management and use’ (Cubbage et al. 1993). The goal of sustainable, multifunctional forest management is to meet various social needs and ensure a proper balance between forest functions. The growing importance of non-productive – natural and social – forest functions and services often stands in opposition to production of wood – the main product and source of income for forestry. The development of civil society means that decisions on forests and forest management are increasingly influenced by social organizations and groups from outside the traditionally understood forest sector. Relationships between various stakeholders are becoming more and more complex, which makes that a process of forest policy formulating can no longer be limited to experts and representatives of the forestry and wood-processing sectors, but has to take into account also a wide spectrum of expectations and demands regarding the use of forest resources. Because many forest issues are of a transboundary nature, the matters of forest management and forest protection are no longer limited only to national level, but more and more often and increasingly become the subject of discussion at supranational and international level (Krott 2005).

This series of articles is aimed at analysing the directions of changes in the ‘National Forest Policy’ that have been in force since 1997, based on review of the processes shaping forest policy in Europe, including policy trends observed in several European countries. Over the past two decades, there has been a dynamic development of forest policy at European level, both within the Forest Europe process and in the European Union – in relation to its Member States. The absence of a common EU forest policy means that the issues related to forests and forestry remain primarily with the competences of the Member States. However, certain regulations in this area are adopted at EU level, under various

sectoral policies (related to environment, biodiversity conservation, climate, energy, agriculture, industry and trade) and apply to forests in all the Member States.

The research has identified 15 main priorities adopted for forests and forest management at European level after 1997. An analysis of forest policy documents in selected European countries has shown that these priorities are systematically included in national forest programmes and strategies. It is noteworthy that in all the studied countries the objectives and instruments of forestry policy implementation were defined, at least in a certain period, in national forest programmes, developed within a process of broad cooperation of various stakeholder groups, based on broad cross-sectoral approach and assuming their periodical revision and update. These documents are comprehensive, contain a thorough analysis of the forestry condition and define a wide range of activities and instruments supporting the development of the forest sector and provision of multiple services performed by forests.

The ‘National Forest Policy’ has remained unchanged since 1997. The document largely does not refer to current international trends and objectives in forestry, primarily as regards adaptation of forests to climate change, enhancing a role of forests and forest management in mitigating climate change, a role of the forest sector in the ‘green economy’, supporting rural development, valuing all forest functions and services, the need to secure broad public participation in forest decision-making, enhancing forest communication, and developing coordination and cross-sectoral cooperation in forestry. Although the listed issues have been included in numerous strategies and programmes of forest-related sectors (nature and environmental protection, agriculture, spatial planning, energy), they are presented fragmentarily and strongly dispersed. Particular attention should be paid to the fact that issues related to forests and forestry are consistently omitted in subsequent national and supra-regional development strategies, which means that natural resources occupying about 30% of the country's area are not actually considered to be a factor of socio-economic development of the country.

The need for ‘National Forest Policy’ updating was quickly recognized and as early as in 2000 the Minister of the Environment initiated works on formulation and adoption of the national forest programme. Its draft formulated in 2005, as well as the regional operational programmes of the ‘National Forest Policy’, did not meet requirements set for national forest programmes at international fora, mainly due to the lack of its strategic nature and vision of forest development, as well as the absence of real public consultations during its formulation. The work undertaken again on the NFP, conducted with the widest possible par-

ticipation of various social representations, resulted in the preparation of several hundred recommendations relating to a wide range of problems, broadly describing the trends of changes in forest management and its environment and containing proposals for action.

The lack of a forest policy document adapted to the current environmental, economic and social challenges that forestry sector faces suggests gradual marginalization of forestry in the economy and political and social space taking place in Poland. The omission of forests and forest management in the country's most important development strategies and sectoral policies practically excludes forestry from a broader political debate and public awareness, which as a result must bring negative consequences for the entire sector. A necessary, though insufficient, remedy is to formulate in the coming years a new vision for the development of forestry in Poland for the next decades. Such a programme, regardless of its final formula (national forest programme, forestry development strategy, etc.) must be comprehensive, integrated with the country's development strategies and sectoral policies, developed with the participation of all interested stakeholders. So as it would not remain existing merely on paper, it must obtain real financial, legal, institutional and political support. Important steps have already been taken towards this direction: with the wide participation of stakeholders, recommendations for the National Forest Programme have been formulated. In 2016, a high rank to the future document was given by its introduction to the Forest Act (Ustawa 2016). Thus, only a political decision to complete work on the programme and replace the ‘National Forest Policy’ needs to be taken.

## Conflict of interests

The author declares lack of potential conflicts.

## Acknowledgments and source of funding

The paper presents the results of research realized within the project ‘New developments of the national forest policy in the context of changing conditions for forest management in Europe’ (no. 240406) financed in the years 2012–2014 by the Ministry of Science and Higher Education (statutory activity).

## References

- 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, 1–296. ISBN 978-83-62830-43-5.
- 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.
- Cubbage F.W., O’Laughlin J., Bullock C.S. III 1993. Forest resource policy. J. Wiley, New York, 1–562. ISBN 0-471-62245-1.
- 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, 1–310. ISBN 978-83-62830-34-3.
- 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, 1–397. ISBN 978-83-62830-37-4.
- 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, 1–330. ISBN 978-83-62830-46-6.
- Kaliszewski A. 2012. Problemy realizacji „Krajowego programu zwiększania lesistości” po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. *Leśne Prace Badawcze* 73(3): 189–200. DOI 10.2478/v10111-012-0019-z.
- Kaliszewski A. 2018a. Cele polityki leśnej w Polsce w świetle aktualnych priorytetów leśnictwa w Europie. Część 2. Priorytety polityki leśnej w Europie. *Leśne Prace Badawcze* 79(2): 169–179. DOI 10.2478/frp-2018-0018.
- Kaliszewski A. 2018b. 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.
- Kaliszewski A., Młynarski W., Gołos P. 2016. Czynniki ograniczające zalesianie gruntów porolnych w Polsce w świetle badań ankietowych. *Sylwan* 160(10): 846-854.
- 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, 1–363. ISBN 978-83-62830-44-2.
- Kłoczek A., Zajac S., Gołos P., Grzywacz A., Rykowski K., Buraczewski A., Płotkowski L., Geszprych M., Piotrowska M., Ślązek M. 2004. Opracowanie projektu Narodowego Programu Leśnego (NFP) – etap III. Dokumentacja Instytutu Badawczego Leśnictwa, Warszawa, 103 s.
- Krott M. 2005. Forest Policy Analysis. Springer, Dordrecht, 1–323. ISBN 978-1-4020-3478-7.
- Projekt 2005. Projekt Narodowego Programu Leśnego (NFP). Dokumentacja Instytutu Badawczego Leśnictwa, Warszawa, 48 s.
- 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, 1–388. ISBN 978-83-62830-18-3.
- Rykowski K. 2016a. Czy prace nad NFP-em będą kontynuowane? *Las Polski* 11: 12-14.
- Rykowski K. (red.). 2016b. Materiały ósmego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym. Nauka. Terazniejszość i przyszłość badań leśnych. Komponent badawczy Narodowego Programu Leśnego. Sękocin Stary, 8 grudnia 2015 roku. IBL, Sękocin Stary. 1–399. ISBN
- Rykowski K. 2016c. Materiały z prac nad Narodowym Programem Leśnym. Synteza. Programy, wprowadzenia, podsumowania i rekomendacje ośmiu paneli ekspertów: „Klimat”, „Wartość”, „Dziedzictwo”, „Ochrona”, „Rozwój”, „Organizacja”, „Współdziałanie”, „Nauka”. 18 czerwca 2013 – 8 grudnia 2015 roku. IBL, Sękocin Stary, 1–352. ISBN 978-83-62830-56-5.
- Rykowski K., Dawidziuk J., Głaz J., Grzywacz A., Kaczmarek K., Ratajczak E., Szujewski A., Strykowski W., Tomaszewski K. 2000. Założenia do Narodowego Programu Leśnego, tom 1. Dokumentacja Instytutu Badawczego Leśnictwa, Warszawa, 87 s.
- Rykowski K., Zaleski J. 2018a. Polityka leśna, czyli krajobraz w trakcie bitwy (II). *Las Polski* 6: 12-14.
- Rykowski K., Zaleski J. 2018b. Polityka leśna, czyli krajobraz w trakcie bitwy (V). *Las Polski* 9: 12-15.
- Szujewski A. 2002. Regionalne Programy Operacyjne Polityki Leśnej Państwa. *Biblioteczka Leśniczego* 175: 1-14.
- Weimer D.L., Vining A.R. 2011. Policy Analysis, Ed. No. 5. Pearson, Boston, 1–473. ISBN 978-0-205-78130-0.
- Yin R.K. 2015. Studium przypadku w badaniach naukowych. Projektowanie i metody. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 1–317. ISBN 978-83-233-3971-7.
- Zajac S. 2005. Informacja o pracach nad Narodowym Programem Leśnym. Polityka leśna państwa i Narodowy Program Leśny. Ośrodek Edukacji Ekologicznej i Integracji Europejskiej Lasów Państwowych, Jedlnia Letnisko, 18 maja 2005 r. Materiały z konferencji. CILP, Warszawa, s. 15-21.
- 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, 1–247. ISBN 978-83-62830-50-3.

## List of sources

- Council Resolution 1998 of 15 December 1998 on a forestry strategy for the European Union. 1999/C 56/01.
- MOŚZNIŁ 1997. Polityka leśna państwa. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 kwietnia 1997 r. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Warszawa.
- MŚ 2003. Krajowy Program Zwiększania Lesistości. Aktualizacja 2003 r. Ministerstwo Środowiska, Warszawa.

- Regionalny 2003a. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku. Maszynopis, Białystok, 92 s.
- Regionalny 2003b. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Gdańsku. Maszynopis, Gdańsk, 47 s.
- Regionalny 2003c. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Krośnie. Maszynopis, Krosno, 41 s.
- Regionalny 2003d. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Streszczenie. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Lublinie. Maszynopis, Lublin, 19 s.
- Regionalny 2003e. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Łodzi. Maszynopis, Łódź, 137 s.
- Regionalny 2003f. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Olsztynie. Maszynopis, Olsztyn, 36 s.
- Regionalny 2003g. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Część 1. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Piłi. Maszynopis, Piła, 103 s.
- Regionalny 2003h. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Poznaniu. Maszynopis, Poznań, 105 s.
- Regionalny 2003i. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Szczecinie. Maszynopis, Szczecin, 39 s.
- Regionalny 2003j. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Toruniu. Maszynopis, Toruń, 128 s.
- Regionalny 2003k. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Warszawie. Maszynopis, Warszawa, 12 s.
- Regionalny 2003l. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych we Wrocławiu. Maszynopis, Wrocław, 220 s.
- Regionalny 2003m. Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Zielonej Górze. Maszynopis, Zielona Góra, 159 s.
- Ustawa 1991. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach. T. j. Dz.U. 2017 poz. 788 z późn. zm.
- Ustawa 2016. Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody. Dz.U. 2016 poz. 422.
- Zarządzenie 2002. Zarządzenie Nr 65 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 19 sierpnia 2002 r. w sprawie opracowania Regionalnych Programów Operacyjnych Polityki Leśnej Państwa.