

Considerațiuni cu privire la politica forestieră

Ioan MILESCU

Cu prilejul acestei manifestări îmi propun să vă împărtășesc câteva considerațiuni cu privire la politică în general, la politica forestieră în mod special. Fac aceasta din mai multe unghiuri: social, formativ, profesional.

Politica este considerată ca o formă a activității social – istorice a oamenilor; ea cuprinde relațiile dintre clasele sau grupurile sociale în lupta pentru dobândirea puterii asupra autorității în stat, asupra mijloacelor și metodelor de realizare practică a acestui obiectiv. Politica este, totodată, o formă a conștiinței sociale, cu alte cuvinte a ideologiei care reflectă relațiile dintre grupurile sociale prin prisma intereselor proprii. Politica trebuie astfel înțeleasă ca o expresie concentrată a economiei, ideile și concepțiile diferitelor formațiuni politice fiind cuprinse în programele de guvernare, în constituțiile statelor și doctrinele politice.

În înfăptuirea diferitelor politici: de dezvoltare socială, monetară, demografică, vamală, de educație și formare profesională, de apărare națională etc. se folosesc mijloace științifice de organizare și combinare a resurselor umane, fizice și informaționale, în direcția scopului urmărit. Practic, este vorba de activități de management ale resurselor umane și financiare specifice, care nu trebuie confundate cu procesele și relațiile economice, care au un conținut diferit. Se cunoaște că, prin modul de exprimare și conținut, relațiile și procesele de management prezintă trăsături particulare, ceea ce le conferă o anumită specificitate.

Noi oamenii suntem considerați subiect și, în același timp, obiect al activității de management. Relațiile dintre noi au caracter multicriterial, reflectat prin disciplină, educație, cultură, comportament, profesii. Aceste virtuți se cultivă din fragedă tinerețe și într-o societate care se respectă; se pun în evidență, identificându-se astfel valorile umane. Din acest unghi, relațiile manageriale relevă o determinare social-economică, tehnico-materială, afectiv-umană. Determinarea umană se explică prin influența pe care o exercită colectivitatea locală ori națională la efortul creativ de obținere a puterii și reflectă modul de manifestare a relațiilor de management. Colectivitățile umane reprezintă un potențial care trebuie înțeles, motivat și antrenat în vederea implicării sale depline la realizarea obiectivelor propuse. Acest potențial, prin structura, mentalitatea și educația sa se constituie într-o entitate care poate potența sau împiedica o activitate managerială eficientă.

De-a lungul evoluției comunităților umane s-a manifestat nevoia unora dintre oameni de a conduce, fapt ce s-a împlinit prin numirea, alegerea sau câștigarea acestui drept. Cu titlu de exemplificare, menționăm:

- folosirea concomitentă a unor prerogative ale conducerii unipersonale (șef de clan, șef religios, războinicul șef) și a unor forme democratice (adunarea obștii, sfatul bătrânilor);

- transmiterea ereditară a funcțiilor de conducere și implicit ascendența la conducerea de tip autoritar în dauna celei democratice.

Un element definitoriu al activității de management îl constituie politica națională.

Politica forestieră ilustrează, acolo unde aceasta există, strategia managementului forestier, obiectivele gestionării durabile a propriilor resurse de lemn. Suntem interesați să cunoaștem cum trebuie gândită și promovată politica forestieră națională, considerată parte a suprastructurii statale, întrucât socotim pădurea prin ceea ce reprezintă ca importanță națională – sacră și indivizibilă, un patrimoniu de interes public, ce aparține în egală măsură generațiilor prezente și celor viitoare. Politica forestieră exprimă, așadar, un conținut administrativ și legislativ, care reflectă măsuri ale statului și ale societății civile în direcția amenajării și gospodăririi resurselor forestiere și a activităților specifice. Definirea și elaborarea politicii forestiere se înțelege ca o necesitate a unui sistem riguros de norme și reglementări cu privire la apărarea și conservarea biodiversității, certificarea și ameliorarea calității arboretelor, a produselor și serviciilor ce se obțin de la păduri, pentru individ și pentru societate (fig. 1).

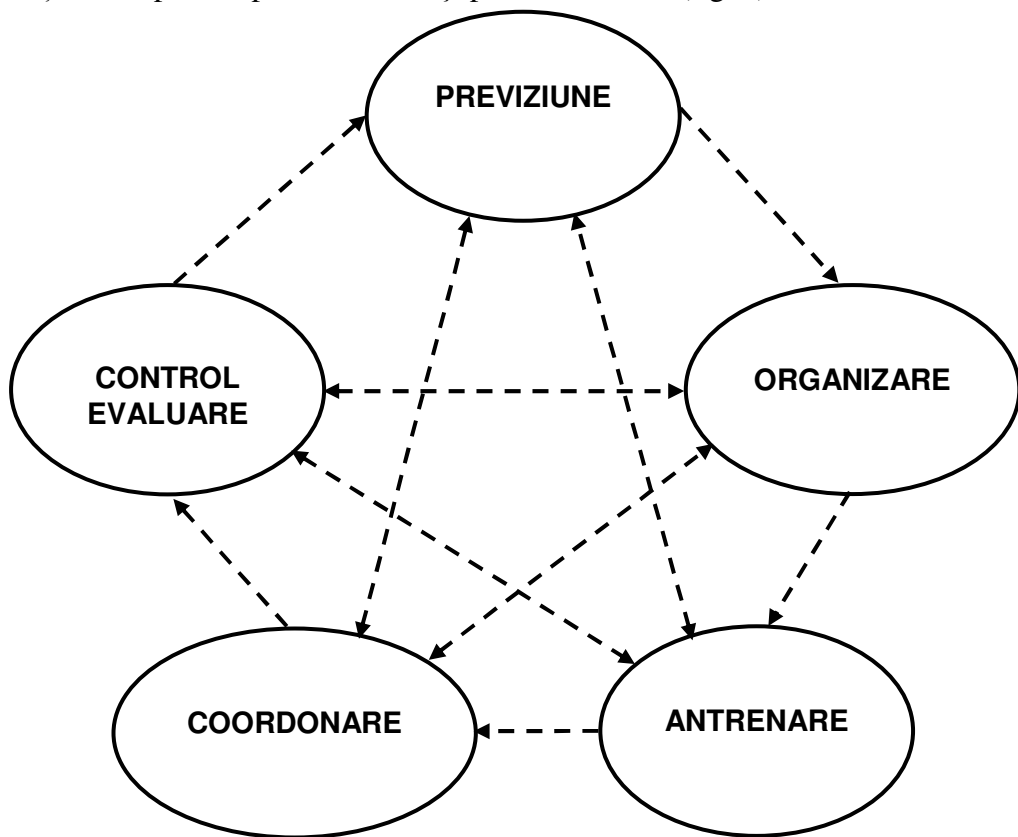


Fig. 1 Interdependența dintre funcțiile managementului

Formularea elementelor constitutive ale politicii forestiere trebuie să exprime cerințele sociale pe o lungă perioadă de timp. În acest mod capătă un caracter special, ilustrat prin premisele și obiectivele sale. Impactul activităților periferice asupra produselor și funcțiilor de protecție și producție ale pădurilor imprimă o notă de particularitate politicii forestiere, determinată de interese particulare, de grup și de stat, cu implicații pe timp nelimitat asupra ființei naționale. Pentru o corectă înțelegere, activitățile de cultură, exploatare și industrializare a lemnului nu ar putea asigura în economia de piață coerența politicii forestiere naționale, dacă ar fi tratate independent; se iau deci în considerare toate activitățile de prelucrare, chimizare și comercializare a produselor și serviciilor pădurilor.

Promovarea strategiei cu privire la politica forestieră a țării nu poate fi despărțită de realitățile din silvicultura națională. Este necesară examinarea împrejurărilor care au condus la această stare de lucruri într-un cadru organizat în acest scop. O menționăm însă, întrucât conceptul de politică forestieră ne obligă la cunoașterea și reglementarea elementelor de impact (social, educativ, politic) care generează condiții de implementare pe termen lung a fundamentelor de politică forestieră națională în orice țară.

Evidențiem, cu titlu de exemplificare, modul de înțelegere și aplicare a principiilor zonării funcționale a pădurilor și ale amenajării fondului forestier. Efortul de promovare a acestor principii timp de mai mulți ani nu este practic confirmat de starea în care se află pădurile țării în prezent. Se reține din aceasta un discernământ în activitatea managerială: nici o idee teoretizată cu pretenție de valabilitate durabilă nu devine perenă în silvicultură dacă realitatea din teren nu o atestă.

Timp de aproape 5 decenii s-a stăruit pentru stabilirea cât mai corectă a ceea ce numim baze de amenajare și pentru implementarea științifică a mărimii ciclurilor, cuantumurilor anuale de recoltat în produse principale și secundare, precum și a tehnicilor de regenerare pe cale naturală a arboretelor. Ne regăsim în efortul comun al tuturor silvicultorilor pentru fundamentarea acestor elemente de politică forestieră care într-o perioadă determinată de timp a ilustrat o stare favorabilă regenerării și conducerii arboretelor. Nu sunt de neglijat nici unele împliniri de ordin legislativ, dintre care se desprind prin luciditate și gândire europeană prevederile Legii nr. 2/1986 cu privire la dezvoltarea fondului forestier și exploatarea rațională a pădurilor.

De remarcat însă că, la realizarea acestor înfăptuiri nu au participat activ oameni politici, de ieri și de azi. Experiența multor secole de gospodărire a pădurilor a demonstrat că amestecul politicianilor în silvicultură este păgubos. Unele exemple din anii din urmă ne arată că și silvicultorii politicieni aduc mari prejudicii pădurilor.

În accepțiunea contemporană termenul de politică forestieră datează din 1860; această noțiune a fost concepută ca fiind tratarea științifică a poziției strategice pe care pădurea și economia resurselor de lemn le ocupă în stat și în economia națională. Majoritatea statelor europene dispun de politici proprii la adăpostul cărora își apără și conservă pădurile.

În Europa, importanța pădurilor pentru dezvoltarea economiilor naționale a ridicat politica forestieră la nivelul unei doctrine prin excelență dinamică. Gottwrid von Mozer (1754) definea economia forestieră ca știință și doctrină politică. Sombart (1931) situează apariția conștiinței forestiere cu 150 ani înaintea izbucnirii primului război mondial. Se instituționalizaseră deja în țările din Vestul Europei măsuri coercitive împotriva acțiunilor de defrișare și exploatare necontrolată a lemnului, ca răspuns hotărât împotriva manifestărilor libertine, nestânjenite ale proprietarilor de păduri și întreprinzătorilor cu capital privat, animați exclusiv de dorința de a obține profit.

Doctrina cameralistă promovată în scopul bunei gospodării a domeniilor habsburgilor, în secolele XVIII și XIX, consideră politica forestieră ca un domeniu al cărui conținut și structură reflectă concepțiile economice, regimul politico-economic al unei epoci de înflorire austriacă. Sub acest regim s-a creat așa numita știință a poliției forestiere. Hundeshagen (1821) definește poliția forestieră ca „autoritatea de stat creată nu numai cu scopul de protejare a pădurilor astfel încât necesitățile noastre în produse ale pădurii să fie deplin satisfăcute, ci și ca orice pericol amenințator sau rău pentru pădure să fie înlăturat”.

J. Lehr (1887) în lucrarea sa binecunoscută Forstpolitik susține că politica forestieră este o știință, pe care o concepe ca fiind tratarea științifică a poziției economice pe care pădurea și economia forestieră le ocupă în stat și în economia națională. Endres (1922), Weber (1927) și Baitin (1954) completează conținutul științei despre politica forestieră prin formularea de noi argumente despre rolul și importanța pădurilor în economia de piață.

În majoritatea țărilor europene, indiferent de natura proprietății asupra terenurilor cu vegetație lemnoasă, pădurile fie că aparțin statului, fie că sunt proprietate privată, sunt supuse regimului silvic și considerate prin lege bun de interes public. Prin grija FAO (1987) se stabilește un sistem viabil de politică forestieră, adoptat de majoritatea țărilor membre (Fig. 2).

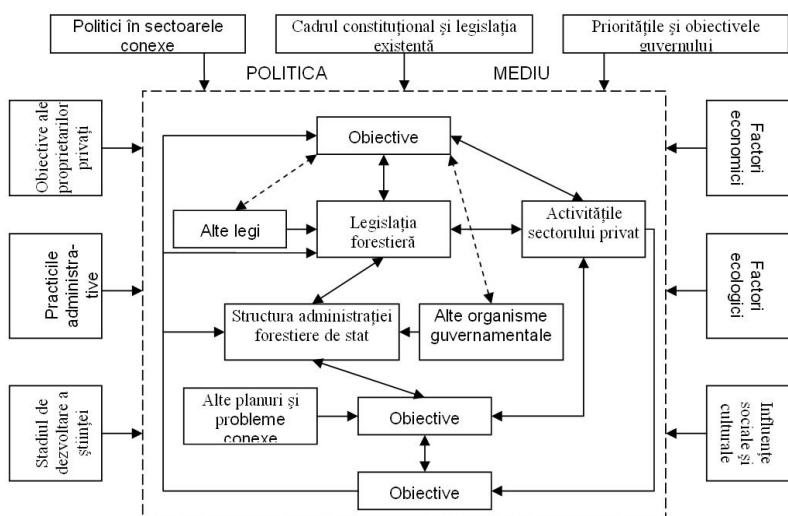


Fig. 2 Politica forestieră ca sistem (după FAO 1987)

În literatura română de specialitate s-au susținut valoroase puncte de vedere cu privire la tema în discuție. Contribuțiile predecesorilor noștri Vasile Sabău și Valeriu Dinu au fost prezentate și în cadrul Secției de specialitate din Academia de Științe Agricole și Silvicultură. S-au cercetat și fundamentat ulterior noi aspecte legate de economia forestieră dintre care se remarcă prin conținut, metodologia de investigare folosită și rezultatele obținute de către Alexe Alexe.

Desigur, între specialiștii europeni sunt și numeroase opinii cu privire la intersecția politicilor publice cu programele politice de guvernare. Acest fapt este de dorit într-o societate matură, conștientă de viitorul său. Jones (1977) distinge în cadrul proceselor politice cinci sisteme de acțiune: identificarea problemelor; formularea soluțiilor; legitimitatea deciziilor de urmat; punerea în operațiune a acestora; evaluarea programului (procesului). Ca și în cazul opiniilor susținute de Hogwood și Gunn (1984) cele prezentate mai sus se caracterizează prin flexibilitate și capacitatea lor de a dinamiza politicile publice. La baza examinării programelor ce se elaborează în sensul celor de mai sus se află rațiunea (raționalitatea) ca scop principal al soluțiilor ce se propun. În viziunea lui Simon (1983) se disting trei modele de raționalitate: unul clasic, bazat pe teoria utilității subiective anticipative; un model „behaviorist” ce cuprinde elemente empirice de comportament; un model evoluționist, care scoate în relief parcursul realizării opțiunilor de raționament.

O astfel de gândire trebuie să stea la baza strategiilor naționale de politică forestieră. Necunoașterea fundamentelor unei doctrine politice, ignorarea consecințelor amestecului grosier al unui politician neșcolit în comunitatea de viață a arboretelor, în gestiunea acestora conduce la rezultate deplorabile pentru oameni, păduri și societate/comunitate în ansamblul său.

Timp de peste trei decenii s-a acționat în direcția politicii forestiere pentru fundamentarea și cunoașterea dimensiunii resurselor forestiere, a tehnicilor de regenerare a arboretelor, la stabilirea rațională a volumului recoltelor anuale de lemn, precum și la realizarea de programe de reconstrucție ecologică a pădurilor degradate. Înfăptuirea unui sistem unitar de amenajare a pădurilor, fundamentarea bazelor de amenajare și evaluare științifică a potențialului productiv al stațiunilor forestiere reprezintă elemente constitutive ale unei politici forestiere. Anterior acestor înfăptuiri, care reprezintă de fapt premise ale unei economii și politici forestiere naționale s-au promovat legi de specialitate care evidențiază o preocupare susținută pentru gestionarea durabilă a resurselor de lemn. Avem în vedere Legea referitoare la administrarea pădurilor (1930), prin care se înființează Casa Autonomă a Pădurilor Statului, Legea pădurilor de protecție (1935), Legea pădurilor necesare apărării naționale (1935).

Exemplele menționate – zona funcțională a pădurilor și amenajarea unitară a fondului forestier – au o certă valoare profesională și ilustrează dăruirea celor care au fundamentat obiectivele principale ale acestor măsuri de politică forestieră. S-au obținut rezultate notabile ca urmare a coeziunii de breaslă, a înțelegerii imperativului de formare a unor unități competitive de cercetare științifică, în domenii de vârf precum: genetica și ameliorarea arborilor,

amenajarea și conducerea arboretelor, amenajarea bazinelor hidrografice torențiale, protecția pădurilor și monitoringul forestier.

Examinată retrospectiv aceste înfăptuiri ale politicii noastre forestiere au valoare și semnificație prin rezultatele obținute într-o anumită perioadă de timp. Trecerea de la un sistem politic economic autarhic la o economie de piață produce o mutație în gândirea, faptele și realizările oamenilor. Sunt națiuni care în asemenea situații nu se precipită, își păstrează luciditatea pașilor de urmat. Pentru pădurile din România lipsa de garantare a proprietății a fost greșit înțeleasă și s-a soldat cu rezultate dintre cele mai nedorite. Nu este nici locul, nici momentul pentru a dezvolta acum, aici, această problemă. Ne-am declarat pentru garantarea proprietății asupra pădurilor și am făcut în diferite împrejurări precizări asupra acestui lucru. Legile adoptate după 1989 cu privire la acest subiect au creat greutăți în activitatea de punere în posesie a acelor cu adevărat îndreptățiți să-și primească pădurile, generând nelegiuiri în gestionarea resurselor forestiere.

În limba română sunt puține lucrări de cercetare care tratează problematica aspectelor de implementare a măsurilor de politică forestieră. Se impun studii aprofundate cu privire la evaluarea acestor măsuri cunoscând ca ele se bazează în mod obligatoriu pe fundamente ale politicii naționale. În Comunitatea Europeană se folosește termenul de politici publice, termen de sorginte anglo – saxonă. Acest fapt imprimă un pronunțat caracter pragmatic măsurilor de implementare socială. Se identifică astfel, noi soluții de ameliorare a măsurilor de gestionare durabilă, socotindu-se cercetarea în acest domeniu „o știință de Stat în plină acțiune”.

În concepția promotorilor de politici publice (Muller, 1990), orice concept în domeniu trebuie atent evaluat pe considerentul că elaborarea unei asemenea politici se bazează inevitabil pe aspecte controversate. Legătura dintre politici publice și științele sociale este puternică, orice mod de soluționare a măsurilor preconizate naște opinii subiective. Sunt de urmărit două elemente: lupta pentru putere cu scopul de a ocupa funcțiile de autoritate în stat și nivelul cum este receptată în interiorul societății civile politica respectivă. O politică publică se caracterizează prin: un conținut, un program de aplicare, o orientare normativă (legislativă), factori coercitivi și resortul social căruia i se adresează. Cunoașterea complexității problemelor ce apar odată cu noua politică publică reprezintă un nivel ridicat de subiectivism, care însoțește inevitabil suita discuțiilor ce au loc pe marginea oportunității acesteia.

Domeniul politicilor publice nu trebuie să se rezume la enunțul scopurilor urmărite. Este necesar să previzioneze produsul, cu alte cuvinte output-ul posibil de obținut pentru Stat, individ, grupuri asociative, administrații publice. O politică publică se distinge (Hogwood et Gunn, 1984) prin limpezimea scopului urmărit, efectul rezultatelor previzibile și imprevizibile, impactul relațiilor intra- și extraorganizaționale. Nu întotdeauna elementul determinant al unei politici publice este statul sau o agenție națională sau internațională.

Revenind la ideea de proprietate asupra pădurilor susținem că în acest mileniu, mai mult ca oricând în trecut, acestea (pădurile) nu pot reprezenta decât proprietate de interes public cu valoare de patrimoniu. Promovarea economiei de piață nu exclude acest imperativ: se menține în continuare nevoia de biodiversitate

și cererea crescândă pentru lemn, se lărgeste gama produselor și serviciilor oferite de păduri, ceea ce conduce inevitabil la atitudini și cerințe noi ale proprietarilor de domenii forestiere și ale agenților economici care operează pe piețele interne și internaționale ale lemnului.

Piața produselor lemnoase din România prezintă încă particularități care o fac să fie mai puțin deschisă și deci mai puțin sensibilă față de evoluția prețurilor pe plan mondial și european. Studiul asupra evoluției economiei și comerțului internațional în produse din lemn arată ca aprovizionarea pe această linie se caracterizează printr-un nivel relativ scăzut în țările din Europa de Est. Proportia importurilor și exporturilor pentru lemn rotund, cherestea, panouri, celuloza și hârtie nu depășește 20% din valoarea producției, fapt ce arată un nivel redus de deschidere față de piața internațională.

În perioada pe care o traversăm, un aspect cu semnificații controversate îl reprezintă faptul că unitățile silvice de stat, private sau asociative sunt interesate să-și sporească volumul tranzacțiilor de lemn puse în vânzare. Se creează de fapt o ofertă inelastică, ca efect al creșterii prețurilor pe măsură ce cantitatea de produse puse în vânzare crește și ea. Consecințele acestei practici se răsfrâng asupra capacității pădurilor de a stăvilii urmările viiturilor, de a potența pozitiv bilanțul resurselor de apă.

Făcând referire la oportunitatea și conținutul politicilor publice, acum când suntem membrii Uniunii Europene, este locul de menționat că urmările inundațiilor și secetelor prelungite din ultimii ani au fost puternic resimțite de instituțiile statului, de numeroși agenți economici și o mare parte a populației civile. Nu s-a întreprins nimic durabil pentru a preveni apariția unor noi calamități naturale. Discuțiile cu privire la protejarea pădurilor continuă, nu însă în sensul găsirii de soluții pentru o gestiune durabilă. Era, credem noi, un moment prielnic să se adopte un fel de moratoriu, în care cu chibzuință să se inițieze noi reglementări cu privire la retrocedarea pădurilor celor „de jure” îndreptățiți.

Conceptul de gestiune durabilă a pădurilor își are originea în lucrările Conferinței de la Helsinki (1993), când s-a adoptat ideea de promovare a unei politici concertate pe plan european, capabilă să pună în operațiune mai multe proiecte care vizează gospodărirea pe termen lung a resurselor forestiere. Se plasează în acest mod preocupările de gestiune durabilă a pădurilor în context internațională. Totodată se subliniază legăturile dintre gestiunea durabilă și conservarea biodiversității. Se desprinde astfel oportunitatea promovării unei silviculturi ecologizate.

Definiția convenabilă a noțiunii de gestiune durabilă ar putea fi: „administrarea și utilizarea pădurilor și terenurilor împădurite de o asemenea manieră și intensitate încât ele să-și păstreze diversitatea biologică, productivitatea și capacitatea lor de regenerare, vitalitatea și însușirea de a satisface, în prezent și în perspectiva de lungă durată, funcțiile economice și sociale la nivel local, național și mondial”. Potrivit acestei definiții fiecare țară ce deține resurse forestiere elaborează și negociază criteriile și indicatorii de caracterizare a propriului concept de gospodărire durabilă.

Nădăjduiesc că mai tinerii mei colegi vor starui pentru promovarea acestor concepte de politică forestieră cu mai multă eficiență.

Cuvinte cheie: politica forestieră, politică forestieră, politici publice, doctrina cameralistă, programe comunitare.

Rezumat

Se expun principalele considerente cu privire la economia forestieră cu referire în special la Hundeshagen (1821), Lehr (1887) și Endres (1922), care au definit rolul și importanța pădurilor în economia de piață.

Se aduc noi argumente prin conceptele susținute de Hogwood și Gunn (1984), cu privire la flexibilitatea și capacitatea managerială de a susține politicile publice. Se insistă asupra rolului politicilor publice în gândirea lui Simon (1983) și Muller (1990), caracterizate prin conținut, program de aplicare, orientare legislativă și factori coercitivi cărora i se adresează.

Bibliografie

1. Dinu, V., 1930. Elemente de politică și administrație forestieră. Ed. Viața forestieră.
2. Hodwood, Brian W, Peters, B. Guy, 1985. The pathology of public policy. New York Oxford University Press, 218 p.
3. Jones, Charles O., 1977. An Introduction to the Study of Public Policy. Massachusetts Institute, 258 p.
4. Milescu, I., 2002. Economie forestieră. Ed. Universității Suceava, 292 p.
5. Milescu, I., et colab., 2007. Cartea Silvicului. Ed. Universității Suceava și Ed. Petru Maior Reghin, 976 p.
6. Muller, P., 1990. Le politique publiques, Paris 128 p.
7. Sabău, V., 1966. Specificul producției forestiere. Revista Pădurilor nr. 6.
8. Simon, Herbert A., 1983. Reason in Human Affairs. Stanford California, 115 p.

Profesor univ. dr. Ioan MILESCU
Facultatea de Silvicultură din Suceava