

HUBERT SZRAMKA, KRZYSZTOF ADAMOWICZ

# Kierunki modyfikacji statusu Lasów Państwowych w Polsce

Trends in modification of the status of the State Forests in Poland

## ABSTRACT

Szramka H., Adamowicz K. 2017. Kierunki modyfikacji statusu Lasów Państwowych w Polsce. Sylwan 161 (5): 355-364.

Over the last years, criticism of the State Forests policy has been becoming more and more frequent in the press. For that reason it is very important to inspire changes in the State Forests organisation system that will result in its adaptation to the changing requirements of the social market economy. From the economic point of view one of the most important problem is that the State Forests is an economic organisation without legal personality. This fact facilitates unjust criticism of this entity that leads to restriction in its economic activity and eventually decreases maximum gains from its resources. We present trends of changes from status quo across legitimate company to joint stock union and the budget unit. It is proposed to confer legal personality on the forest economic units so they become legitimate companies. Moreover it is also suggested to use the State Forests profits as evaluation criteria of its economic activity. The generated profits should be sufficient to protect owner (i.e. the state) interests and is intended to implement them to achieve important social and economic features. In addition, a new motivation system based on the incomes considering the interest of the state, company and the employers should be developed. In order to reduce conflicts that arise from limited ability to use environmental and social functions, efforts should be made to precisely determine leading functions of chosen forest areas. The main goal of the proposed legal and organizational reform of the State Forests is to create conditions to generate higher legal revenues from various from of forest activity and allocate them for implementation of non-economic forest functions. This would make possible to achieve greater social acceptance of actions made by the franchise.

## KEY WORDS

forest economics, legal status, organisation, changes trend

## ADDRESSES

Hubert Szramka – e-mail: ekonlesn@up.poznan.pl  
 Krzysztof Adamowicz – e-mail: adamowic@up.poznan.pl

Katedra Ekonomiki Leśnictwa, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu; ul. Wojska Polskiego 71C, 60-625 Poznań

## Wstęp

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (PGL LP) jest państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej [Ustawa... 1991]. Zdaniem autorów powoduje to, że PGL LP jest słabo umocowane w systemie społeczno-gospodarczym Polski, czego przejawem są coraz częstsze zastrzeżenia do zasad funkcjonowania, jak i podważające sens istnienia takiej

jednostki gospodarczej [Cyrankiewicz 2013; Zubkowicz 2013; Bałtowski 2015; Styczyńska, Teresiński 2015]. Zasady gospodarki rynkowej oraz zalecane przez Unię Europejską (UE) dążenie do samodzielności (niezależności) finansowej podmiotów gospodarczych mogą mieć wpływ na funkcjonowanie PGL LP w przyszłości [Adamowicz i in. 2014; Szramka i in. 2016]. Znaczenie w tym zakresie mogą mieć również zmieniające się relacje między PGL LP a przemysłem drzewnym [Ratajczak 2011; Adamowicz, Noga 2014] czy wzrastająca rola międzynarodowego handlu surowcem drzewnym [Adamowicz i in. 2016b]. W ostatnich latach występowały próby zmian struktury organizacyjnej PGL LP, jak również podporządkowania tej jednostki rygorom i dyscyplinie finansowej sektora publicznego. Zmiany struktury organizacyjnej Lasów Państwowych proponował m.in. Szyndler [2007]. Z jego postulatami polemizował Klocek [2008]. Przegląd dostępnej literatury, analiza kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz sygnały płynące ze strony różnych grup społecznych upoważniają do postawienia tezy o potrzebie dostosowania zasad funkcjonowania PGL LP do zmieniającego się otoczenia społeczno-gospodarczego i reguł gospodarki rynkowej. Zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy kraju, jak i wielofunkcyjna zrównoważona gospodarka leśna wymagają nowego spojrzenia na zasady funkcjonowania państwowego leśnictwa w Polsce [Szramka 2011, 2013; Adamowicz 2012; Bielawska 2014a, b; Grabowska 2015; Siemiątkowski 2015]. Strategia PGL LP na lata 2014-2030 nie uwzględnia potrzeby zmiany podstaw funkcjonowania tej organizacji [Strategia... 2013]. Przyjęto w niej, że obecny ustrój formalno-prawny nie wymaga przekształceń. Zdaniem autorów jest to wielkim błędem (luką) tego dokumentu. Nie trzeba przecież udowadniać, że zmiany w otoczeniu gospodarczym i społecznym wpływają na wszystkie funkcjonujące instytucje i wymuszają procesy dostosowawcze. Rozwój wielofunkcyjnej i zrównoważonej gospodarki leśnej w warunkach gospodarki rynkowej wymaga również zmian organizacyjnych i prawnych oraz wypracowania racjonalnego ekonomicznie systemu funkcjonowania Lasów Państwowych w Polsce w celu utrzymania ich jedności organizacyjnej.

Celem opracowania jest przedstawienie różnych, możliwych do zastosowania rozwiązań w zakresie dostosowania statusu Lasów Państwowych do zmieniających się form życia gospodarczego i społecznego w Polsce.

## **Materiał i metody**

W pierwszym etapie badań dokonano przeglądu dostępnej literatury oraz zapoznano się z rozwiązaniami organizacyjno-prawnymi stosowanymi w innych jednostkach gospodarczych, z uwzględnieniem ich zalet i wad. Najważniejsze rozwiązania bliżej scharakteryzowano. W dalszej części badań analizowano i przedstawiono wybrane propozycje zmian możliwe do zastosowania w PGL LP. W końcowym etapie badań zaprezentowano propozycję zmiany ustroju formalno-prawnego PGL LP – organizacji gospodarczej mającej do spełnienia oprócz funkcji gospodarczej również szereg funkcji ekologicznych i społecznych. W pracy posłużono się takimi metodami badań naukowych jak analiza literatury, indukcja, dedukcja, analiza zjawisk i procesów oraz synteza wyników.

## **Wyniki i dyskusja**

Funkcjonujący od 1950 roku w państwowym gospodarstwie leśnym model gospodarki finansowej, korygowany w latach 80., przetrwał do końca 1991 roku, tj. do wprowadzenia w życie ustawy o lasach [Ustawa... 1991] oraz ustalenia przez Radę Ministrów szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Lasach Państwowych [Rozporządzenie... 1994], na podstawie których wykreowany został korzystny dla gospodarki leśnej model finansowania [Podgórski 1997]. Obecnie gospodarka leśna nadal przystosowuje się do wolnorynkowych realiów gospodarczych [Ada-

mowicz 2010, 2016a]. Zastrzeżenia do aktualnie obowiązującej formuły funkcjonowania Lasów Państwowych w Polsce płyną z różnych stron – zarówno ze strony środowisk niezwiązanych z Lasami Państwowymi (polityków różnej orientacji politycznej i przedstawicieli organizacji pozarządowych), jak i ze strony środowisk bezpośrednio związanych z leśnictwem, tj. leśników, przedsiębiorców leśnych, przemysłu przerabiającego drewno i naukowców zaniepokojonych systematycznym podważaniem fundamentów funkcjonowania PGL LP. Warto przypomnieć próbę włączenia PGL LP do finansów publicznych (2011 rok), próbę obciążenia podatkiem dochodowym od osób prawnych – podatkiem CIT (2012 rok), narzucenie w ciągu tygodnia zmian w ustawie o lasach, nakładających obowiązek odprowadzania przez dwa lata (tj. w latach 2014 i 2015) daniny do budżetu państwa po 800 mln zł rocznie, zwanej daniną drogową, a w następnych latach 2% od przychodu ze sprzedaży drewna (2013 rok). W 2014 roku powstał, a w 2016 został przypomniany pomysł utworzenia agencji bądź spółki zajmującej się pozyskiwaniem i sprzedażą drewna, co oznaczałoby pozbawienie PGL LP głównego źródła przychodów. Wszystkie te fakty świadczą o słabym umocowaniu prawnym Lasów Państwowych w Polsce. Potrzebna jest więc zmiana zasad funkcjonowania tej organizacji gospodarczej, mającej do zrealizowania oprócz zadań gospodarczych również szereg funkcji środowiskowych i społecznych. Dlatego też istnieje konieczność przedstawienia i przedyskutowania różnych scenariuszy rozwoju sytuacji, możliwych kierunków zmian i wypracowania pewnych propozycji, tak by PGL LP było przygotowane na różne próby „uzdrawiania” ekonomicznych podstaw gospodarowania w leśnictwie. Obszerny przegląd rozwiązań stosowanych w innych państwach przedstawili m.in. Klocek [2003, 2012] oraz Klocek i Płotkowski [2010].

Lasy państwowe w Finlandii, którymi zarządza Urząd Lasów Państwowych (Metsähallitus), posiadają od lat 90. XX wieku formę przedsiębiorstwa państwowego [Klocek, Płotkowski 2010]. Jego cechą charakterystyczną jest struktura koncernu, na który składa się pięć organizacyjnie wyodrębnionych sektorów działalności gospodarczej: od zagospodarowania lasu, przez ochronę przyrody, łowiectwo z turystyką, produkcję nasion i sadzonek, aż do działalności konsultingowej.

Formę spółki akcyjnej mają od 1997 roku Austriackie Lasy Federalne (ÖBFBAG). Jedynym właścicielem majątku nieruchomości i ruchomego jest państwo. Podobnie jest w Szwecji, gdzie w 1968 roku państwowe gospodarstwo leśne najpierw przekształcono w przedsiębiorstwo państwowe, w 1993 roku połączono ze spółką akcyjną państwowego przemysłu drzewnego, a na początku XXI wieku utworzono nową spółkę Sveaskog AB, w której jedynym akcjonariuszem jest państwo. W Irlandii lasami państwowymi i parkami narodowymi zarządza Irlandzki Zarząd Leśnictwa (Coillte Teoranta) – spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

Ustrój organizacyjno-prawny w lasach państwowych Niemiec jest zróżnicowany w zależności od landu. W siedmiu landach: Hesji, Saksonii-Anhalt, Nadrenii Północnej-Westfalii, Saksonii, Badenia-Wirtembergii, Brandenburgii i landzie Saara lasy państwowe są organami administracji landowej, funkcjonują jako tzw. gospodarstwa landowe, które są jednak organizacjami wyodrębnionymi ze struktur państwowej administracji leśnej, posiadającymi własny zarząd, lecz nieposiadającymi samodzielności prawnej. Z budżetem państwa rozliczają się saldem przychodów i rozchodów. Taki typ rozwiązania nazywany bywa gospodarstwem budżetowym netto. W czterech landach, tj. w Bawarii, Dolnej Saksonii, Meklenburgii-Pomorzu Przednim oraz w Szlezwiku-Holsztynie, państwowe gospodarstwa leśne funkcjonują jako zakłady prawa publicznego, które są w pełni wyodrębnionymi i samodzielnymi zakładami. Posiadają osobowość prawną, są podobne do państwowych jednoosobowych spółek akcyjnych, w których wszystkie akcje posiada państwo. Jak podaje Klocek [2012], ustawa Bawarskiego Landtagu z 21.04.2005 roku o utworzeniu przedsiębiorstwa „Bawarskie Lasy Państwowe” wymienia następujące jego cechy:

- samodzielność prawna i ekonomiczna,
- realizacja zadań ustawowych, a ponadto zadań dodatkowych z zakresu leśnictwa i łowiectwa zleconych przez ministra rolnictwa i leśnictwa w drodze umowy, gwarantującej co najmniej pokrycie kosztów tych zadań,
- podporządkowanie realizacji zadań przedsiębiorstwa zasadom kupieckim (rynkowym),
- sprawowanie prawnego nadzoru nad przedsiębiorstwem przez ministra rolnictwa i leśnictwa,
- trójpodmiotowa struktura organów przedsiębiorstwa: zarząd, rada nadzorcza i komitet doradczy,
- podporządkowanie działalności zarządu zasadom kupieckim,
- pełnienie przez ministra ds. leśnictwa funkcji przewodniczącego rady nadzorczej (8 członków powołanych na okres 5 lat), która m.in. podejmuje decyzje w sprawie przyjęcia rocznego sprawozdania finansowego oraz podziału wyniku finansowego na wniosek zarządu na dwie części: dla przedsiębiorstwa oraz dla budżetu.

Analiza dostępnej literatury wskazuje, że zmiany zachodzące w organizacji i finansowaniu państwowego leśnictwa w państwach europejskich zmierzają w kierunku zwiększenia ich samodzielności. Formy organizacyjno-prawne przedsiębiorstw w Polsce można przypisać do dwóch podstawowych kategorii: form prawa publicznego i prawa handlowego. Do form prawa publicznego zalicza się przedsiębiorstwa użyteczności publicznej będące własnością państwową lub komunalną. Przedsiębiorstwa takie z reguły nie są nastawione na zysk. Ich celem jest wykonanie określonych usług społecznych czy komunalnych, jak np. oczyszczanie miasta, dostarczanie wody itp. Jednostki prawa publicznego mogą posiadać osobowość prawną lub mogą jej nie mieć. Posiadając osobowość prawną, przedsiębiorstwa prawa publicznego mogą pracować zarobkowo, wówczas kryterium efektywności ich działania jest wypracowany zysk. Przedsiębiorstwa takie mogą być tworzone na podstawie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych [Ustawa... 1981], ustaw specjalnych [Ustawa... 1991], a w przypadku przedsiębiorstw komunalnych na podstawie odpowiednich uchwał ciał kolegialnych lub samorządu terytorialnego, takich jak sejmiki czy rady. Kompetencje zarządcze w takich przedsiębiorstwach wynikają nie z prawa własności, lecz ze stosunku pracy. Jest to główna przyczyna utrudniająca racjonalne funkcjonowanie tych przedsiębiorstw w warunkach gospodarki rynkowej. Przedsiębiorstwa państwowe prowadzące działalność zarobkową (banki), w których kryterium oceny jest zysk, podobne są do przedsiębiorstw prawa handlowego, jak np. spółki kapitałowe. Do form prawa handlowego zalicza się przedsiębiorstwa jednoosobowe (w których właścicielem jest jedna osoba fizyczna, bez względu na liczbę zatrudnionych osób) oraz spółki. Przedsiębiorstwa te posiadają osobowość prawną. Tworzone są na podstawie Kodeksu cywilnego lub Kodeksu handlowego. Wyróżnia się spółki osobowe (prawa cywilnego, jawne, ciche, komandytowe, partnerskie) i spółki kapitałowe (z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne). Istnieją również spółki mieszane, mające cechy zarówno spółek osobowych, jak i kapitałowych, np. spółka komandytowo-akcyjna. Wszystkie formy organizacji i finansowania gospodarki leśnej mają zalety i wady. Przedstawione są one w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych [Ustawa... 1981], Kodeksie spółek cywilnych z 1964 roku oraz w Kodeksie spółek handlowych z 2000 roku. Z punktu widzenia efektywnego kierowania jednostką gospodarczą przedsiębiorstwa państwowe charakteryzują się zasadą 3 S, tj. samodzielnością, samofinansowaniem oraz samorządnością. Cechą odróżniającą jest zasada samorządności, która oznacza, że organa samorządu załogi mogą podejmować ważne decyzje dotyczące działalności przedsiębiorstwa. Z tej przyczyny uważa się, że przedsiębiorstwa państwowe nie są sprawnie zarządzane i są traktowane jako forma przejściowa do tworzenia spółek z całościowym lub większościowym udziałem państwa.

Wydaje się, że przez ograniczenie wpływu samorządu załogi można by uwzględnić większy wpływ społeczeństwa na zarządzanie takim przedsiębiorstwem. Natomiast największą zaletą przedsiębiorstw państwowych jest fakt, że państwo ma prawie nieograniczony wpływ na spełnianie przez to przedsiębiorstwo ważnych funkcji społecznych, ekologicznych, edukacyjnych i innych. Lasy Państwowe mogą też być docelowo zainteresowane spółką akcyjną, w której 100% akcji będzie posiadał Skarb Państwa. Będzie to wymagało powołania rady nadzorczej – pilnującej interesu właściciela, pracowników i społeczeństwa. Na podstawie analizy dostępnej literatury oraz rozwiązań funkcjonujących w praktyce gospodarczej należy stwierdzić, że istnieje szereg propozycji organizacyjno-prawnych możliwych do zastosowania w PGL LP w Polsce. Do najważniejszych należy zaliczyć: utrzymanie status quo, przekształcenie w przedsiębiorstwo państwowe, spółkę akcyjną, korporację prawa publicznego lub zakład budżetowy. Odnosząc się do powyższych propozycji, należy stwierdzić, że utrzymanie istniejącego stanu prawnego PGL LP nie jest najlepszym rozwiązaniem. Lasy Państwowe postawione są w roli petenta. Politycy i inne grupy interesu wychodzą z różnymi propozycjami „uzdrowienia sytuacji”, a w zasadzie przejścia majątku – w pierwszej kolejności pieniężnego, doprowadzając do utraty płynności finansowej w PGL LP, a w dalszej kolejności majątku rzeczowego, z gruntami i drzewostanem włącznie. Jest to oczywiście czarny scenariusz – skrajny, ale możliwy do zrealizowania etapami. Stałe próby podważania zasad gospodarowania, a nawet sensu istnienia powodują niepewność funkcjonowania PGL LP. Przykłady tego typu działań z ostatnich lat wymienione zostały wcześniej. Z kolei Lasy Państwowe są bierne, nie proponują alternatywnych rozwiązań stawianych problemów, gdyż nie mają wypracowanych koncepcji. Bronią się tylko przed narzucanymi rozwiązaniami i z czasem się do nich dostosowują. Dlatego też celowe wydaje się, na wypadek pojawiających się zagrożeń dla funkcjonowania PGL LP, opracowanie spójnej, logicznej wizji działania – a takiej nie ma lub autorom nie jest znana – wykorzystującej rozwiązania stosowane w innych państwach europejskich oraz propozycje pojawiające się w literaturze i na różnych spotkaniach naukowych.

Przedsiębiorstwo państwowe, jak już wcześniej wspomniano, tworzone może być w oparciu o ustawę o przedsiębiorstwach państwowych [Ustawa... 1981] lub w oparciu o specjalną ustawę, np. zmodyfikowaną ustawę o lasach czy ustawę o „ustroju organizacji gospodarczej Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe”. Byłaby to specjalna ustawa regulująca cele, zadania i organizację przedsiębiorstwa (czy przedsiębiorstw) leśnego, które posiadałoby osobowość prawną. Natomiast szczegółowe zasady gospodarki finansowej, w tym i zasady rozliczania się z budżetem państwa (podatki), regulowane byłyby, tak jak dotychczas, w specjalnym rozporządzeniu Rady Ministrów (obecnie obowiązuje zapis z Rozporządzenia... [1994]). Z wyraźną sugestią, że przedsiębiorstwa leśne mają być, tak jak i inne przedsiębiorstwa, objęte podatkiem dochodowym od osób prawnych (CIT). Przy obecnie obowiązującej stawce podatku dochodowego (19%) byłaby to kwota mniejsza niż płacona w latach 2014-2015 danina w wysokości 800 mln zł. W rozporządzeniu zawarte powinny być również zasady podziału zysku. Właściciel majątku, czyli Skarb Państwa, ma naturalne prawo do 50% czy nawet wyższego udziału w wypracowanym zysku. Pytanie tylko, czy całe 50% przekaże do budżetu państwa na sfinansowanie tzw. niematerialnej sfery produkcji, czy też część, np. 30%, przeznaczy na pomnażanie majątku Skarbu Państwa przez rozbudowę infrastruktury dydaktycznej, rekreacyjnej w PGL LP i na realizację zadań zleconych, np. ochrony przyrody czy zalesianie dodatkowych gruntów. Przy takim podejściu i tak 20% zostanie przekazane do budżetu państwa, czyli więcej niż obecnie odprowadzają przedsiębiorstwa (19% podatku CIT). Z pozostałych 50% zysku, po odliczeniu podatku dochodowego, 30% przeznaczyć by można na rozwój i modernizację przedsiębiorstwa, a 20% do podziału dla pracowników. Przedstawione liczby – 50, 30 i 20% – nie są udokumentowanymi, ostatecznymi

propozycjami, nie są też oparte na jakichkolwiek wyliczeniach, mają jedynie przedstawić schemat działania i zasady podziału zysku. Według tego schematu co najmniej 60% zysku przeznaczone byłoby na pomnażanie majątku Skarbu Państwa (30+30%). Szczegółowe propozycje wymagają wcześniejszych wyliczeń i konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami. Zubkowicz [2013] podaje, że w 2013 roku odstąpiono od dalszych prac nad obciążeniem Lasów Państwowych podatkiem dochodowym, ponieważ istnieje w nich fundusz wewnętrzny (fundusz leśny), który zdaniem Ministerstwa Finansów komplikuje odpowiednie kwalifikowanie wydatków i kosztów, a tym samym umożliwia ukrywanie zysku. Taka opinia nie wytrzymuje krytyki, ponieważ nietrudno wyobrazić sobie sytuację, w której ustalana będzie górna granica wartości, do której kumuluje się pieniądze na danym funduszu wewnętrznym, w tym przypadku na funduszu leśnym. Powyżej określonej granicy wszystkie kwoty z funduszy wewnętrznych zwiększają zysk przedsiębiorstwa państwowego w danym roku. Przedsiębiorstwa państwowe tworzone są co do zasady w sytuacji, gdy mają do spełnienia ważny interes społeczny, a taki istnieje w przedsiębiorstwach leśnych, które oprócz funkcji gospodarczych wypełniają bardzo ważne funkcje środowiskowe i społeczne. Wydaje się, że są to wystarczająco istotne argumenty, aby państwowe przedsiębiorstwa leśne powstały.

W opinii społecznej spółki w Polsce są źle odbierane, ponieważ uważane są za formę przejęcia majątku państwowego przez prywatny kapitał. Wcale tak być nie musi. Istnieją przecież spółki akcyjne ze 100-procentowym lub większościowym udziałem Skarbu Państwa. Tylko decyzja polityczna o chęci pozbycia się przez właściciela części majątku daje podstawy do sprzedaży akcji. Chociaż zasady działania spółek określa Kodeks spółek handlowych [Ustawa... 2000], to w akcie założycielskim spółki można zawrzeć zapisy o niezbywalności akcji i o nieprzekazywalności majątku do innych spółek. Ponadto należy pamiętać, że lasy, jako dobro narodowe, umieszczono w ustawie o zasobach strategicznych kraju [Ustawa... 2001]. Powyższe rozwiązania mają charakter ustawowy, zatem zmiany mogą nastąpić tylko za zgodą Sejmu. Jak powszechnie wiadomo, obecnie nie ma społecznego przyzwolenia na prywatyzację lasów. W przypadku tworzenia spółki akcyjnej konieczne będzie powołanie rady nadzorczej – kolegialnego organu zarządzającego, którego kompetencje są ustawowo zagwarantowane. Istotnym zagadnieniem będzie więc dobór osób do tej rady. Zadaniem środowisk leśnych jest i będzie podkreślanie społecznej roli lasów, wskazywanie na racjonalne gospodarowanie zasobami leśnymi i ekonomiczne zasady funkcjonowania leśnictwa, tj. płacenie podatków, inwestowanie w rozwój i modernizację, powiększanie majątku Skarbu Państwa oraz nieodpłatne dostarczanie wielu produktów i usług dla społeczeństwa. Podstawową zaletą spółek akcyjnych jest samodzielność prawna i ekonomiczna, pozwalająca racjonalnie gospodarować poprzez optymalne wykorzystanie posiadanych zasobów produkcyjnych. Natomiast zapewnienie korzystnego wpływu lasu na środowisko i społeczeństwo należeć będzie do rady nadzorczej.

Prof. Jerzy Hausner podczas Krajowej Narady Leśników w czerwcu 2014 roku w Kielcach przedstawił pogląd, że PGL LP mogłoby być korporacją prawa publicznego i że należy doprecyzować status prawny Lasów Państwowych, ponieważ dobrze działające PGL LP jest psute przez incydentalne nowelizacje oraz interwencje polityczne [Bielawska 2014b]. Zatem potwierdził to, co szereg ekonomistów leśnych zgłasza od lat – że Lasy Państwowe bez osobowości prawnej są słabo umocowane prawnie [Szczerbicki 2010; Szramka 2011; Adamowicz, Szczypa 2014]. Autorzy ci podzielają również pogląd, że PGL LP powinno posiadać osobowość prawną. Jest to powrót do koncepcji funkcjonowania państwowego gospodarstwa leśnego w dwudziestolecu międzywojennym oraz do lat 1968-1991, kiedy przedsiębiorstwami były Okręgowe Zarządy Lasów Państwowych (OZ LP). Tworzenie korporacji, czyli dużego organizmu gospodarczego

składającego się z mniejszych organizmów (przedsiębiorstw), jest w Polsce znane od lat – tylko pod inną nazwą. Powołana 18 grudnia 1968 roku organizacja gospodarcza Lasy Państwowe miała formę zjednoczenia przedsiębiorstw, posiadała osobowość prawną, działała według rozrachunku gospodarczego oraz dysponowała uprawnieniami organu administracji państwowej. Było to wynikiem uchwały Rady Ministrów z 7 grudnia 1966 roku dotyczącej tworzenia wielkich organizacji gospodarczych (WOG). Na tej podstawie powstały również kombinaty rolne, zjednoczenia przedsiębiorstw różnych branż, np. OPPD – Okręgowych Przedsiębiorstw Przemysłu Drzewnego. Okręgowe Zarządy Lasów Państwowych (OZ LP) i Naczelny Zarząd Lasów Państwowych jako zjednoczenie przedsiębiorstw do końca 1985 roku funkcjonowały w Ministerstwie Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego. Dla ścisłości trzeba dodać, że Naczelny Zarząd Lasów Państwowych (NZ LP) był jednostką budżetową, organem ministra do kierowania działalnością przedsiębiorstw Lasów Państwowych. Przytoczone fakty z historii leśnictwa w Polsce świadczą, że Lasy Państwowe były już zorganizowane w pewną „korporację”, która posiadała osobowość prawną. Taka korporacja musi być oczywiście nadzorowana przez właściciela (Skarb Państwa), ale jednocześnie musi mieć swobodę w zarządzaniu posiadaniem majątkiem. Nie może jednak podlegać uznaniowemu i doraźnemu oddziaływaniu właściciela. Oprócz formy organizacyjnej istotną kwestią w prawidłowym funkcjonowaniu przedsiębiorstwa (korporacji) jest stabilność gospodarki finansowej. Stąd istnieje potrzeba określenia szczegółowych zasad takiej gospodarki, by ochronić tę korporację przed politycznym drenażem finansowym na mniej lub bardziej ważne potrzeby budżetu państwa. Hausner i Żylicz [2014] odnieśli się do wielofunkcyjności lasów, stwierdzając, że musi być ona zapewniona w skali kraju, a nie każdego nadleśnictwa (warto dodać: każdego leśnictwa czy kawałka lasu). Potwierdza to słuszność wyrażanych od lat poglądów, że w trakcie prac urzędzeniowych należy określić wiodące funkcje dla danego obszaru leśnego. Złagodzi to nie tylko konflikty społeczne na tle oczekiwań w zakresie korzystania z poszczególnych funkcji lasu, ale również ułatwi rachunek kosztów alternatywnych czy utraconych korzyści gospodarczych z tytułu pełnienia przez las określonych funkcji. Hausner i Żylicz [2014] uważają także, że aby korporacja była elastyczna, musi mieć zapewnioną autonomię. Trzeba pogodzić ciągłość, dziedzictwo, tradycje, powtarzalność i pewność działań z otwartością na unowocześnienie i innowacyjność. Nie da się też skonstruować poprawnego motywacyjnie i skutecznego systemu zarządzania Lasami Państwowymi bez zakupu usług ekosystemowych przez budżet państwa [Bielawska 2014b]. Zaletą takiej formy organizacyjno-prawnej jest pogodzenie działań gospodarczych i społeczno-ochronnych oraz fakt, że nie podlegałyby ona upadłości.

Należy również przypomnieć próbę włączenia PGL LP do sfery finansów publicznych podjętą już w 2011 roku. Dzięki silnemu sprzeciwowi środowisk leśnych i naukowych proces ten wstrzymano. Można wyobrazić sobie, że scenariusz ten będzie się powtarzał. Warto postawić pytanie zasadnicze: czy do finansów publicznych mają być włączone oba zakresy produkcji (tj. produkcji na pniu i przy pniu albo inaczej mówiąc – dział zagospodarowania lasu i dział użytkowania). Czy tylko jeden zakres: produkcji na pniu (zagospodarowanie lasu), czyli dział kosztotwórczy, który w zasadzie nie daje przychodu. Zakres produkcji przy pniu (użytkowania lasu), czyli zakres dochodowy, pozostawiony byłby wówczas agencjom czy spółkom do tego celu specjalnie powołanym (propozycja z lat 2014 i 2016). Podstawową zaletą, a jednocześnie wadą jednostki budżetowej jest ściśle powiązanie z budżetem państwa, co w przypadku braku środków może prowadzić do marginalizacji leśnictwa. W warunkach leśnictwa środkowoeuropejskiego, opartego na tzw. modelu niemieckim, pod pojęciem „gospodarstwo leśne” rozumie się realizację obu zakresów produkcji – na pniu i przy pniu – w jednym organizmie gospodarczym. Taki schemat jest w Polsce realizowany od lat z bardzo dobrym skutkiem, o czym świadczą nadwyżki finan-

sowe i powszechne uznanie ekonomistów leśnych z innych państw Europy i świata. Wypada jednak przypomnieć, że nie we wszystkich państwach Europy tak jest. Wymienione wyżej zakresy produkcji na pniu i przy pniu rozdzielone są w oddzielne organizmy gospodarcze w państwach skandynawskich, w Rosji i państwach postradzieckich (Białoruś, Ukraina, Gruzja), a także w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie. Z reguły za leśników uważa się tych, którzy realizują produkcję na pniu, czyli hodują drzewostany, i są oni finansowani z budżetu (są jednostkami budżetowymi). Natomiast pozyskiwanie i sprzedaż drewna, czyli produkcja leśna przy pniu, prowadzona jest przez przedsiębiorstwa do tego celu specjalnie powołane i podporządkowane różnym branżom w zależności od kraju (przemysłowi, usługom bądź handlowi). Jak świadczą wyżej wymienione przykłady, taki rozdział zakresów produkcji leśnej jest możliwy i w świecie stosowany. Wymaga to jednak zasobnego budżetu państwa oraz pewnej tradycji i kultury gospodarczej. W Polsce taki podział produkcji leśnej na dwa samodzielnie zakresy doprowadziłby do zaburzenia i zmarginalizowania leśników prowadzących hodowlę lasu (z powodu braku środków w budżecie państwa na ten cel) oraz do dewastacji lasów i zubożenia zapasu drzewnego na pniu przez spółki czy agencje prowadzące pozyskiwanie i sprzedaż drewna. Ten czarny scenariusz wynika z faktu, że w Polsce brak jest tradycji i kultury biznesowej. Rodzącemu się kapitalizmowi brak jest cech społecznej gospodarki rynkowej. Można oczywiście założyć, że w dłuższej perspektywie czasowej, 20-30 lat, takie zmiany w funkcjonowaniu gospodarki leśnej w Polsce mogą nastąpić.

W proponowanej reformie organizacyjno-prawnej PGL LP najważniejszym celem nie będzie osiągnięcie w przyszłości dużych zysków. Najważniejsze będzie stworzenie warunków do powiększania dochodów, z różnych form aktywności, przez efektywniejsze wykorzystanie posiadanych zasobów. Choć trudno zaprzeczyć tezie, że w gospodarce rynkowej głównym celem przedsiębiorstwa jest wypracowanie zysku, który jest motorem rozwoju i sprzyja bogaceniu się jednostek i społeczeństw, to jednak w XXI wieku, w dobie społecznej gospodarki rynkowej, dużą rangę nadaje się ochronie środowiska, poprawie warunków życia lokalnych społeczności, przestrzeganiu standardów i norm, odpowiednich warunków pracy i życia, konieczności płacenia podatków i innym działaniom, co przyjęło się nazywać społeczną odpowiedzialnością biznesu. Choć obecna sytuacja gospodarcza PGL LP w Polsce wygląda na tle innych krajów nadal bardzo dobrze, to staje się jasne, że wynika to głównie z wysokich cen na drewno oraz niskich kosztów pracy. Można jednak zwiększać efektywność gospodarki leśnej, jeśli zlikwiduje się bariery, które to obecnie utrudniają. Za najważniejszą barierę, z prawno-ekonomicznego punktu widzenia, uznaje się brak osobowości prawnej jednostek PGL LP, czyli brak pełnej swobody w zakresie działalności gospodarczej. Uzyskanie osobowości prawnej przez Lasy Państwowe spowoduje, że staną się one samodzielne gospodarczo, będą mogły pracować zarobkowo, a wypracowane nadwyżki przekazywać będą właścicielowi (państwu), który decydować będzie o przeznaczeniu ich na ważne ze społecznego punktu widzenia cele.

## Wnioski

- ✚ Dorychczasowa forma organizacyjno-prawna PGL LP, tj. państwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, hamuje rozwój i jest powodem ataków różnych grup społecznych, podważających sens jej istnienia oraz zakres i jakość wykonywanych zadań i świadczonych usług.
- ✚ W najbliższym okresie należy rozstrzygnąć o statusie organizacyjno-prawnym Lasów Państwowych na następane lata.
- ✚ Lasy Państwowe powinny być zainteresowane otrzymaniem statusu przedsiębiorstwa państwowego, korporacji przedsiębiorstw – holdingu państwowego bądź spółki akcyjnej, w której 100% akcji będzie posiadało państwo.



- ✚ Należy dążyć do nadania Lasom Państwowym osobowości prawnej bez względu na przyjętą formę organizacyjną.
- ✚ Lasy Państwowe, w zakresie gospodarczym i finansowym, powinny dążyć do eliminowania wszystkich odrębności, „specyficznych cech” odróżniających je od innych przedsiębiorstw, a tym samym ograniczyć możliwość atakowania przez różne, nie zawsze życzliwe leśnictwu grupy interesu.
- ✚ Kryterium oceny działalności Lasów Państwowych powinien być wypracowany zysk, przy jednoczesnym spełnieniu funkcji środowiskowych i społecznych. Zatem PGL LP powinno być objęte podatkiem dochodowym, tak jak inne przedsiębiorstwa. Zasady podziału zysku powinny uwzględniać interes właściciela (Skarbu Państwa), przedsiębiorstwa (PGL LP), jak i pracowników.
- ✚ Wypracowanie efektywnego, nowoczesnego systemu zarządzania Lasami Państwowymi wymagać będzie wykupienia przez państwo usług środowiskowych, skomercjalizowania wybranych usług społecznych i opracowania systemu motywacyjnego pracowników opartego na zysku.
- ✚ W celu łagodzenia lokalnych konfliktów społecznych wynikających z pewnych ograniczeń w zakresie swobodnego korzystania z usług środowiskowych i społecznych niezbędne będzie określenie, w trakcie prac urzędzeniowych, funkcji wiodącej dla wybranych obszarów leśnych, co ułatwi również wycenę wartości utraconych korzyści gospodarczych z tytułu pełnienia przez lasy określonych funkcji pozagospodarczych.

## Literatura

- Adamowicz K. 2010. Cenowa elastyczność popytu na drewno na pierwotnym lokalnym rynku drzewnym w Polsce. *Sylvan* 154 (2): 130-138.
- Adamowicz K. 2012. Ocena zmian gospodarki leśnej prowadzonej przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe w handlu drewnem. Uniwersytet Przyrodniczy, Poznań. *Rozprawy Naukowe* 441: 1-160.
- Adamowicz K., Dyrec A., Szramka H. 2014. Wpływ redystrybucji środków funduszu leśnego na rentowność nadleśnictw. *Sylvan* 158 (7): 483-490.
- Adamowicz K., Kożuch A., Jaszczak R. 2016a. Koncepcja wykorzystania analizy *ex post* do sporządzania aneksu ekonomicznego planu urządzenia lasu. *Sylvan* 160 (11): 883-892.
- Adamowicz K., Noga T. 2014. Wielowymiarowa analiza bankructwa przedsiębiorstw w przemyśle drzewnym. *Sylvan* 158 (9): 643-650.
- Adamowicz K., Szczypa P. 2014. Możliwości wykorzystania rachunkowości zarządczej w Lasach Państwowych. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 334: 13-25.
- Adamowicz K., Szramka H., Starosta-Grała M., Szczypa P. 2016b. Eksport i import surowca drzewnego w wybranych krajach Unii Europejskiej. *Sylvan* 160 (3): 179-186.
- Bałtowski M. 2015. Im dalej w las... Rzeczpospolita. 1.09.2015. A 13.
- Bielawska K. 2014a. Taka jest potrzeba chwili. *Głos Lasu* 1: 2-3.
- Bielawska K. 2014b. Lasy korporacją? Wywiad z prof. Jerzym Hausnerem. *Głos Lasu* 7-8: 10-11.
- Cyrankiewicz M. 2013. Gminy chcą zmiany prawa o lasach. Rzeczpospolita. 17.10.2013. C 7.
- Grabowska B. 2015. Firma czy instytucja? *Głos Lasu* 5: 6.
- Hausner J., Żyliż T. 2014. Aksjologiczne podstawy i systemowo-ekonomiczne reguły racjonalnej gospodarki i polityki leśnej. W: Kaliszewski A., Rykowski K. [red.]. *Materiały V panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym. Rozwój*. IBL. Sękocin Stary.
- Kłoczek A. 2003. Formy prawne i organizacyjne gospodarstwa leśnego. W: *Współczesne problemy zarządzania gospodarstwem leśnym. Materiały szkoleniowe*. Jedlnia. DGLP, SITLiD. 14-17.
- Kłoczek A. 2008. Czy rzeczywistość racjonalizacja? Czy zastąpienie 17 dyrekcji regionalnych 11 regionami administracyjnymi to racjonalizacja? Z artykułem Jerzego Szynclera opublikowanym w numerze 15-16/2007 polemizuje profesor Kłoczek. *Las Polski* 1: 10-12.
- Kłoczek A. 2012. Charakterystyka wyników oraz form organizacyjno-funkcjonalnych państwowego gospodarstwa leśnego. W: Grzywacz A. [red.]. *Wizja przyszłości polskich lasów i leśnictwa do 2030 r.* Spała. PTL. 119-133.
- Kłoczek A., Płotkowski L. 2010. Ekonomiczne problemy zarządzania w Lasach Państwowych na tle innych krajów innych. W: *Leśnictwo i drzewnictwo polskie na tle leśnictwa krajów Unii Europejskiej*. Łągow. SITLiD. 33-45.

- Podgórski M. 1997. Podstawy i zasady gospodarki finansowej w polskich lasach państwowych w okresie powojennym (1945-1991). Sylwan 141 (7): 17-22.
- Ratajezak E. 2011. Popyt na drewno w Polsce – zmiany strukturalne oraz możliwości zaspokojenia. W: Sawicki A., Szewczykiewicz J., Szujcka G. [red.]. Strategia rozwoju lasów i leśnictwa w Polsce do roku 2030. IBL, Warszawa. 151-166.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe. 1994. Dz. U. Nr 134, poz. 692.
- Siemiątkowski T. 2015. Bez dobrych regulacji rozwój nie przyspieszy. Rzeczpospolita. 4.11.2015. B 12.
- Strategia Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na lata 2014-2030. 2013. DGLP, Warszawa.
- Styczyńska J., Teresiński J. 2015. W czyje ręce trafią polskie lasy. Rzeczpospolita. 2.09.2015. B 12.
- Szczerbicki E. 2010. W stronę samodzielności. Rozmowa z prof. Andrzejem Klockiem. Las Polski 21: 8-9.
- Szramka H. 2011. Rozwój dodatkowych kierunków produkcji gospodarstwa leśnego. Materiały z międzynarodowej konferencji „Współczesne problemy ekonomiki leśnictwa”. Puszczykowo 7-9.06.2011 r. IBL, PTL, Warszawa. 332-350.
- Szramka H. 2013. Wybrane kierunki rozwoju lasów, leśnictwa w Polsce. Materiały z konferencji „Główne kierunki rozwoju leśnictwa i drzewnictwa w Polsce na tle osiągnięć europejskich”. SITLID, RDLP w Poznaniu. 70-84.
- Szramka H., Starosta-Grała M., Adamowicz K. 2016. Leśnictwo w sektorowym rozwoju gospodarki w Polsce. Sylwan 160 (5): 416-423.
- Szyndler J. 2007. Racjonalizacja struktury organizacyjnej PGL LP. Las Polski 15-16: 20-22.
- Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju. 2001. Dz. U. Nr 97, poz. 1051.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych. 2000. Dz. U. Nr 94, poz. 1037.
- Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej. 1999. Dz. U. Nr 101, poz. 1178.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. 1964. Dz. U. Nr 16, poz. 93.
- Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych. 1981. Dz. U. Nr 24, poz. 122.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach. 1991. Dz. U. Nr 101, poz. 444.
- Zubkiewicz R. 2013. Danina drogowa – pomysł na opodatkowanie PGL LP. Las Polski 20: 18-19.