

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Wydział Leśny

Katedra Urządzania Lasu, Geomatyki i Ekonomiki Leśnictwa
Zakład Ekonomiki Leśnictwa

**ORGANIZACYJNO-FUNKCJONALNE FORMY I WYNIKI DZIAŁALNOŚCI
PAŃSTWOWYCH GOSPODARSTW LEŚNYCH W WYBRANYCH KRAJACH
EUROPEJSKICH**

(Streszczenie)

Praca wykonana w Katedrze Urządzania Lasu, Geomatyki i Ekonomiki Leśnictwa, Zakładzie Ekonomiki Leśnictwa, na zlecenie Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych w Warszawie.

(umowa nr EO-2717-15/13 z 13.02.2013 r.)

Pracę wykonał zespół w składzie:

Dr hab. Lech Płotkowski, prof. SGGW – kierownik tematu

Prof. dr hab. Ludek Šišak

Prof. dr hab. Andrzej Klocek

Dr hab. Bronisław Kłapeć prof. SGGW

Dr inż. Arkadiusz Gruchała

Dr inż. Stanisław Parzych

Dr inż. Agnieszka Mandziuk

Mgr inż. Irena Łukawska

Mgr inż. Ewelina Baran

Mgr inż. Leszek Gaca

Warszawa - 2014

I Tytułem wstępu

Powody praktyczne i przesłanki teoretyczne podjęcia tego typu badań wynikają z faktu obarczania państwowego gospodarstwa leśnego funkcjami dochodowymi, co miało miejsce już na przełomie XVII i XVIII wieku. Od tego czasu nieustannie trwa poszukiwanie zorientowanych na „przedsiębiorczość” form organizacyjno-funkcjonalnych państwowego gospodarstwa leśnego. Ostatnią, o najwyższym poziomie odrębności i samodzielności organizacyjnej, ekonomicznej i prawnej, formą państwowego gospodarstwa leśnego jest przedsiębiorstwo. Wyróżniającym kryterium przedsiębiorstwa jest nastawienie na osiągnięcie zysku. Ukierunkowanie na zysk jest synonimem działalności zarobkowej, ale także przejawem dominacji celów prywatno-gospodarczych w działalności państwowego przedsiębiorstwa leśnego. Najmłodszą natomiast formą państwowych przedsiębiorstw leśnych jest zakład prawa publicznego wprowadzany w życie głównie w Niemczech.

II Cel i zakres badań

Celem podjętych badań jest ocena przesłanek oraz wyników reform stosowanych form organizacyjno-funkcjonalnych w lasach państwowych wybranych krajów europejskich. Przedmiotem analizy były struktury organizacyjne państwowego gospodarstwa leśnego, zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych, stopień ich samodzielności, organy zarządzające oraz ich kompetencje i obowiązki. Wymienione analizy i oceny będą stanowić podstawę sformułowania zaleceń i wytycznych odnośnie do wprowadzenia mechanizmów stymulujących wzrost przedsiębiorczości w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych, a także zapewniających realizację zasady równoważenia własnych celów dochodowych z celami publicznymi i ekologicznymi.

Podstawowym źródłem informacji o organizacyjno-funkcjonalnych formach państwowych gospodarstw leśnych była literatura oraz materiały źródłowe dokumentujące rozwiązania organizacyjno-prawne regulujące działalność państwowych gospodarstw leśnych w wybranych krajach europejskich, takich jak: **Austria, Czechy, Finlandia, Francja, Irlandia, Niemcy (Bawaria), Szwecja i Wielka Brytania**. Wymienione kraje reprezentują nie tylko znaczny udział lasów państwowych w ogólnej ich powierzchni, lecz także wszystkie podstawowe formy organizacyjno-funkcjonalne państwowej gospodarki leśnej. Uzyskanie odpowiednich informacji w zakresie badanego zagadnienia wymagało także konsultacji z organami zarządzającymi państwowym gospodarstwem leśnym w poszczególnych krajach

oraz niektórymi jednostkami badawczymi (instytuty, wydziały leśne) oraz krótkie wizyty w wybranych jednostkach organizacyjnych (przedsiębiorstwach, gospodarstwach, centrach, itp.).

Badania w odniesieniu do każdego z wymienionych krajów prowadzono według następującego planu:

1. Charakterystyka uwarunkowań przyrodniczych, ekonomicznych i społecznych prowadzenia państwowej gospodarki leśnej;
2. Podstawowe regulacje prawne z zakresu polityki leśnej państwa oraz zasad i zadań gospodarki leśnej;
3. Formy własności i rozwiązania organizacyjno-prawne dotyczące jednostek państwowego gospodarstwa leśnego;
4. Zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych państwowego gospodarstwa leśnego;
5. Charakterystyka działalności państwowego gospodarstwa leśnego w poszczególnych krajach:
 - a. działalność produkcyjna, w tym zwłaszcza wartość i struktura produkcji;
 - b. działalność usługowa łącznie z świadczeniami o charakterze dóbr publicznych oraz na rzecz społeczności lokalnych;
 - c. działalność w zakresie pełnienia funkcji władczych przynależnych administracji państwowej: doradztwo i pomoc lasom innych form własności, zarządzanie środkami publicznymi, nadzór nad lasami niepaństwowymi, edukacja przyrodniczo-leśna, itp.;
6. Formy realizacji zadań gospodarczo-leśnych w sferze zagospodarowania, ochrony i użytkowania lasu oraz marketingu, zasad sprzedaży drewna i innych produktów leśnych;
7. Sytuacja majątkowa państwowego gospodarstwa leśnego:
 - a. majątek,
 - b. kapitał trwały i obrotowy,
8. Poziom i struktura zatrudnienia w państwowym gospodarstwie leśnym;
9. Wartość i struktura przychodów państwowego gospodarstwa leśnego;
10. Koszty działalności państwowego gospodarstwa leśnego;
11. Wyniki ekonomiczne i finansowe oraz ich obciążenia (podatki, opłaty, daniny, itp.).

III Wyniki badań

Tradycyjnie państwową administrację leśną powołuje się w celu pełnienia dwóch ważnych funkcji, tj.:

- 1) państwowego przedsiębiorstwa (przedsiębiorcy) leśnego, co pociąga za sobą konieczność zajmowania się całokształtem spraw i problemów związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej (biznesu leśnego) w lasach państwowych, a niekiedy także i w innych kategoriach lasów publicznych, np. w lasach komunalnych;
- 2) władzy leśnej.

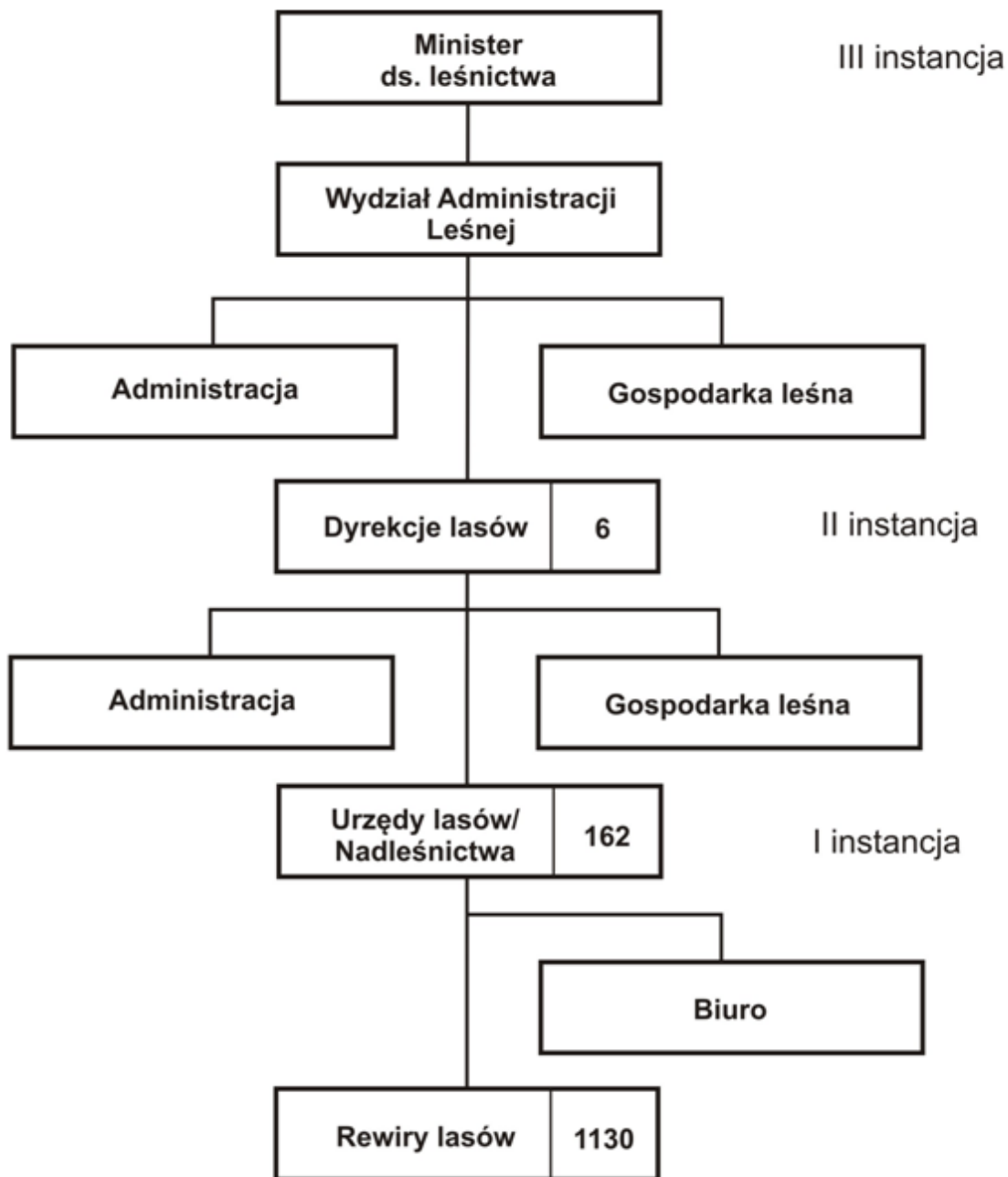
Zazwyczaj państwowa administracja leśna pełni obydwie wymienione funkcje jednocześnie. W wielu krajach, np. w Szwecji i Wielkiej Brytanii te dwa obszary funkcji zostały rozdzielone pomiędzy różne organizacje i instytucje i taki trend obserwuje się ostatnio coraz częściej w wielu krajach, w tym poszczególnych landach niemieckich. Tym niemniej w przytaczającej większości krajów świata funkcje przedsiębiorcy i rolę władzy leśnej powierza się tej samej organizacji.

W Niemczech fakt powiązania państwowego gospodarstwa leśnego z państwową administracją leśną znalazł odzwierciedlenie w czystym gospodarstwie we własnym (administracji) zarządzie (*rys. 1*). Oznacza to zarazem brak jakiegokolwiek samodzielności organizacyjnej, prawnej i ekonomicznej gospodarstwa leśnego. Samodzielności tej nawet ono nie potrzebuje, gdyż jest częścią organizacyjną i ekonomiczną administracji leśnej. Praktycznie oznacza to, że wszystkie przychody gospodarstwo odprowadza do budżetu, wszystkie zaś rozchody pokrywa ze środków budżetowych. Innymi słowy jest gospodarstwem brutto lub rozliczającym się z budżetem państwa sumami brutto. Te formy przetrwały aż do początków XX wieku m. in. w Finlandii i Szwecji, zaś w Niemczech aż do pierwszych lat XXI wieku.

Połączenie państwowego gospodarstwa leśnego z (państwową) administracją leśną oznaczało, że podobnie było ono jednostką prawa budżetowego, działającą w imieniu i na rachunek budżetu państwa. Państwo też, było właścicielem majątku i dlatego nie miały i nie potrzebowały odrębnej osobowości prawnej.

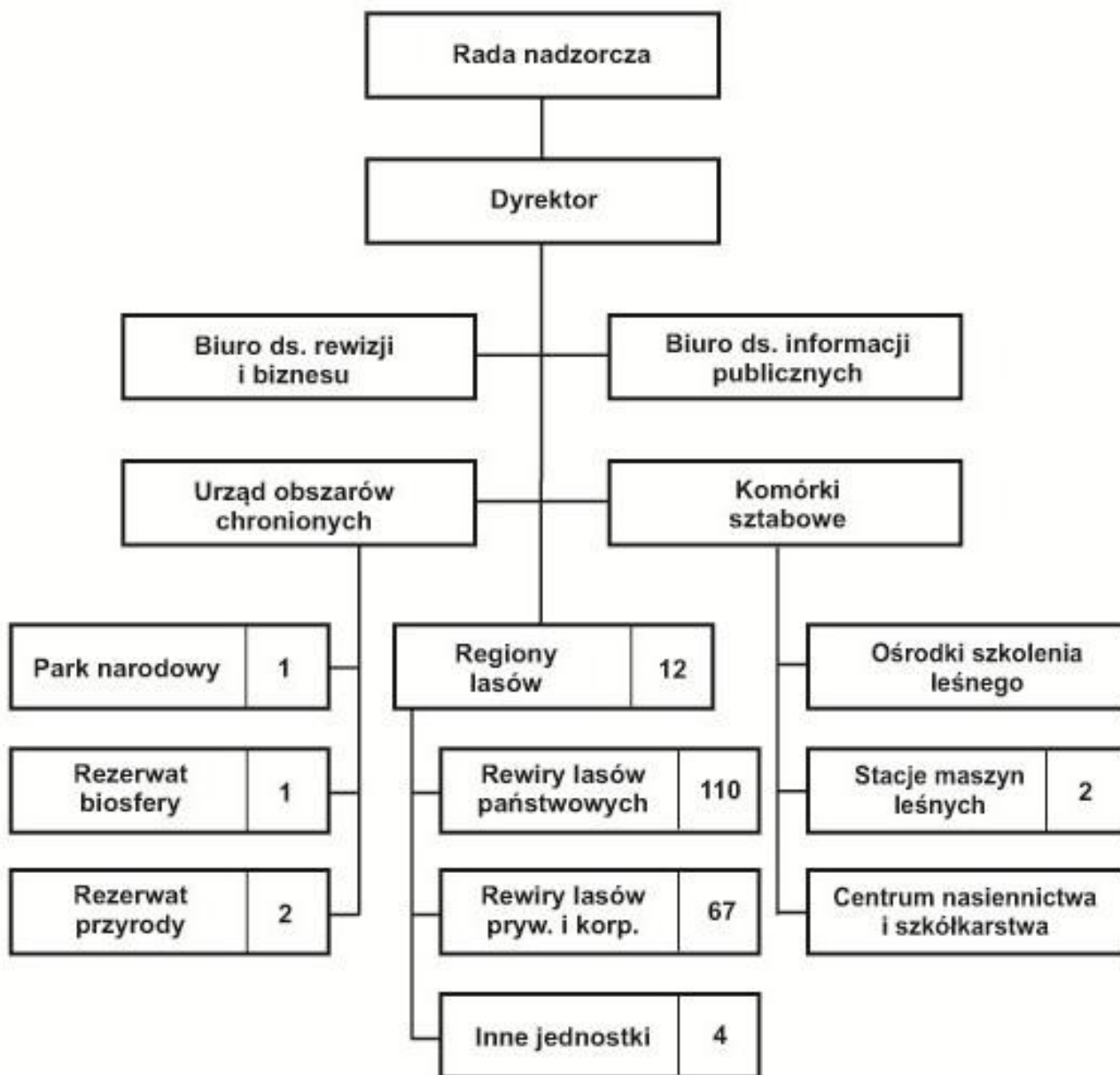
Tak zorganizowane gospodarstwo nazwano „własnym” lub „usamodzielnionym gospodarstwem”, a także „gospodarstwem netto”, lub „gospodarstwem budżetowym netto”. Omawianą formę gospodarstwa wprowadziła Szwecja już w początkach XX w., Austria w 1925 r. Polska w pełnym zakresie w 1936 r. na podstawie tzw. wrześniowego dekretu Prezydenta RP o państwowym gospodarstwie leśnym, nazwanym Lasami Państwowymi.

Natomiast Finlandia w 1992 r., podczas gdy Niemcy dopiero w XXI w. Obecnie według tej formy zorganizowane jest gospodarstwo w siedmiu landach, w tym m. in. w Saksonii (patrz rys. 2)

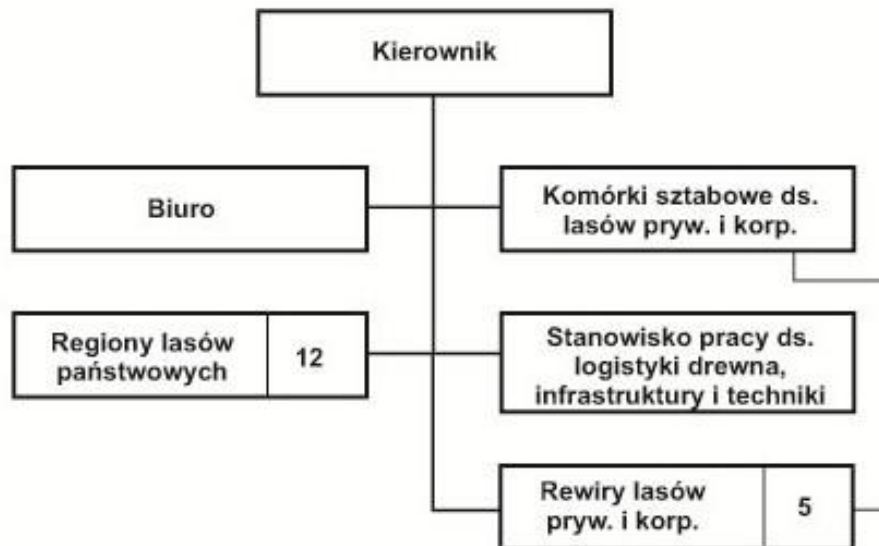


Rys. 1 Organizacja państwowej administracji leśnej w Bawarii w latach 90. XX w. w formie tzw. „jednolitej administracji leśnej (opracowano na podstawie Steinle M. 1991)

Należy wyjaśnić, że przedstawiony schemat organizacji państwowej administracji leśnej w Bawarii już nie obowiązuje i w tym przypadku służy jako ilustracja.



Rys. 2 Schemat organizacyjny Państwowego Gospodarstwa Sachsenforst (wg H. Braun 2009)



Rys. 3 Schemat organizacyjny przeciętnego regionu lasów w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Sachsenforst (wg H. Braun 2009)

Przedstawione rozwiązania gospodarstwa we własnym zarządzie nie zawierały mechanizmów pobudzających do zwiększenia jego ekonomicznej efektywności. Budżet pokrywał przecież wszystkie jego wydatki. Stąd też w wielu krajach europejskich XX wieku zaczęto wprowadzać nowe rozwiązania organizacyjno-prawne państwowego gospodarstwa leśnego. Polegały one w pierwszym rzędzie na „wyszczuplaniu” struktur organizacyjnych administracji leśnej przez zwiększanie powierzchni leśnictw (rewirów leśnych) oraz nadleśnictw, a tym samym zmniejszanie ich liczby oraz stanu zatrudnionych pracowników. Taka orientacja kierunku reform oznacza preferowanie formy organizacyjnej prowadzenia działalności zwanej **przedsiębiorstwem**.

Jednym z pierwszych państwowych przedsiębiorstw leśnych w Europie były „Polskie Lasy Państwowe” (1924). W innych krajach europejskich nasilenie upowszechniania formy przedsiębiorstwa, w tym spółek akcyjnych w lasach państwowych rozpoczęło się pod koniec ubiegłego wieku. Miało to miejsce m. in. w Finlandii (1992), Austrii (1997), Szwecji (1998), na Węgrzech i Republice Czeskiej (w latach 90.). Niemcy natomiast formę przedsiębiorstwa w lasach państwowych zaczęły wprowadzać dopiero w 2005 r. Spośród wielu leśnych przedsiębiorstw państwowych za modelowe rozwiązania w tamtejszych regionach uznawane są: Bawarskie Lasy Państwowe, Austriackie Lasy Państwowe oraz Dolnosaksońskie Lasy Państwowe.

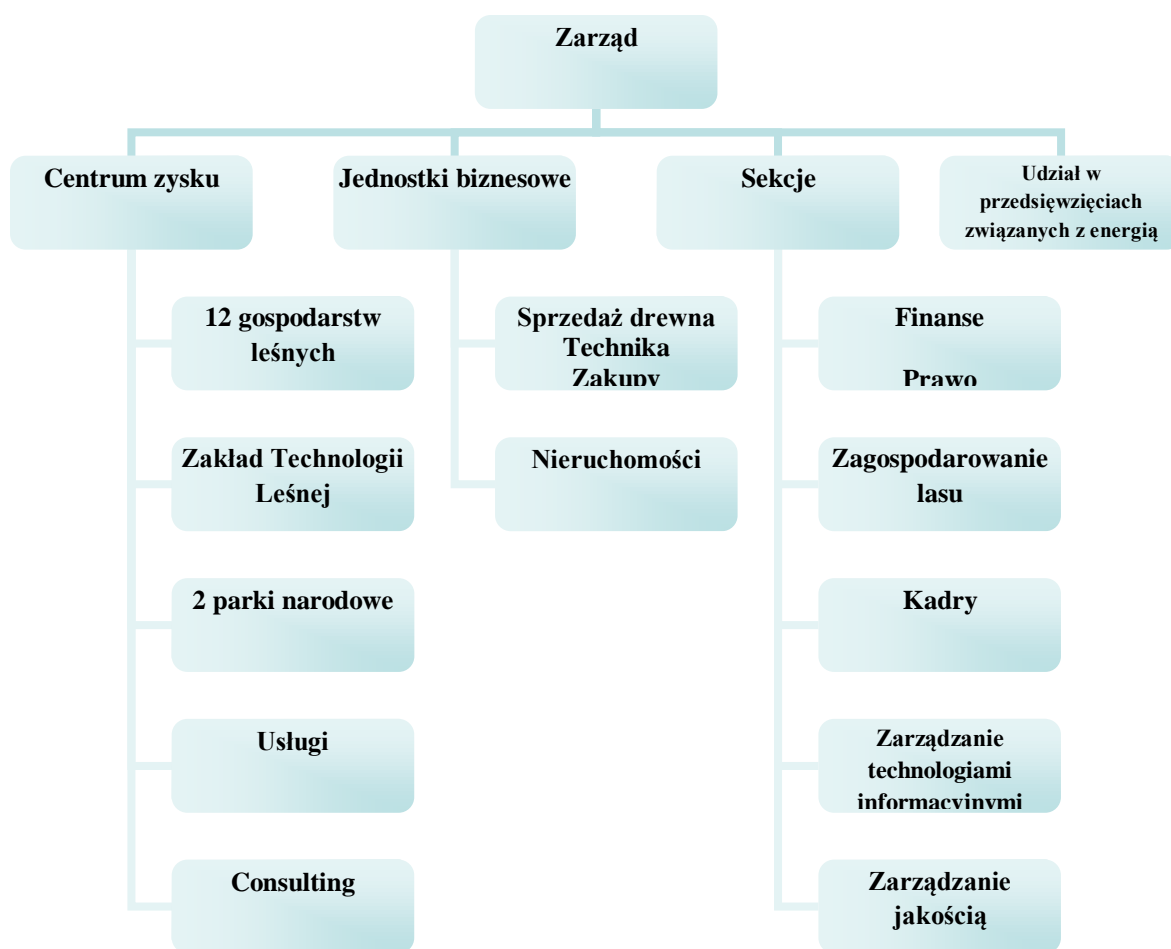
Charakterystyka systemów zarządzania państwowym gospodarstwem leśnym w wybranych krajach europejskich

Austria

W Austrii gospodarkę leśną w lasach należących do państwa prowadzi przedsiębiorstwo w formie spółki akcyjnej **Austriackie Lasy Federalne SA** (niem. *Österreichische Bundesforste AG, ÖBf AG*), która do lat 70. XX wieku funkcjonowała, jako gospodarstwo netto **Austriackie Lasy Federalne (ÖBF)**.

Austriackie Lasy Federalne prowadzą działalność na powierzchni 855,3 tys. ha, co odpowiada ok. 10% terytorium kraju. *Austriackie Lasy Federalne SA* zajmują obszar 513,6 tys. ha, tj. około 15% powierzchni leśnej Austrii. W zarządzie przedsiębiorstwa jest także 70% większych jezior Austrii oraz 2000 km cieków wodnych. Zarządzają one również dwoma parkami narodowymi (rys.4).

Wyłącznym akcjonariuszem spółki jest Federacja, a prawa do akcji strzeże federalny **Minister Rolnictwa, Leśnictwa, Środowiska i Gospodarki Wodnej**. Głównym zadaniem spółki jest „osiąganie możliwie najlepszych wyników gospodarczych z produkcji i wykorzystania drewna, użytków ubocznych i ewentualnie dalszego ich przerobu”. Z tytułu użytkowania majątku Federacji ÖBf AG wnosi do budżetu państwa tzw. opłatę za korzystanie z plonów ziemi (niem. *Fruchtgenussentgelt*), wynoszącą rocznie 50% nadwyżki finansowej spółki. Państwo może również otrzymywać od przedsiębiorstwa dywidendy. Spółka zatrudnia około 3 200 pracowników. Spółka ma zdecentralizowaną strukturę organizacyjną (rys. 4).



Rys. 4 Schemat organizacyjny Austriackich Lasów Federalnych

Czechy

Gospodarką leśną w lasach państwowych Czech prowadzi przedsiębiorstwo państwowe *Lasy Czeskiej Republiki (Lesy České Republiky statni podnik – LČR s.p.)*

Kierownictwo przedsiębiorstwa **LČR s.p.** ma siedzibę w miejscowości Hrádec Králové.

Jego struktura organizacyjna jest **trójstopniowa**:

- pierwszy stopień: **Dyrekcja Generalna** (*Generální Ředitelství*) z siedzibą w Hrádec Králové,
- drugi stopień: **13 Dyrekcji Wojewódzkich** (Regionalnych) (*Krajský Ředitelství*),
4 zakłady leśne (*Lesní Závody*),
1 zakład nasiennictwa (*Semenářský Závod*),
6 zarządów potoków wodnych (*Správa Vodních Toků*);

- trzeci stopień: 77 *nadleśnictw (Lesni Správa)*, które podlegają bezpośrednio Dyrekcjom Wojewódzkim (Regionalnym.)

Zakłady leśne (Lesni Závody) (4)

Na czele zakładu stoi dyrektor; zakład dzieli się na leśnictwa a te na sektory. Zakłady mają własne moce (zdolności) do realizacji zabiegów gospodarczych w lesie – transport, tj.: pracowników, technologii. Obecnie wykonują około 50% prac własnymi pracownikami (robotnikami) i 50% obcymi, najmowanymi na podstawie postępowania selektywnego.

Mają kontrolować poziom efektywności ekonomicznej gospodarstwa leśnego, poziom cen i nakładów. Są zakładami specjalnymi – trzy z nich ukierunkowane są głównie na łowiectwo, jeden jest peryferyjnym, buforowym wokół *Szumawskiego Parku Narodowego*, z dużymi gradacjami kornika i klęskami huraganowymi.

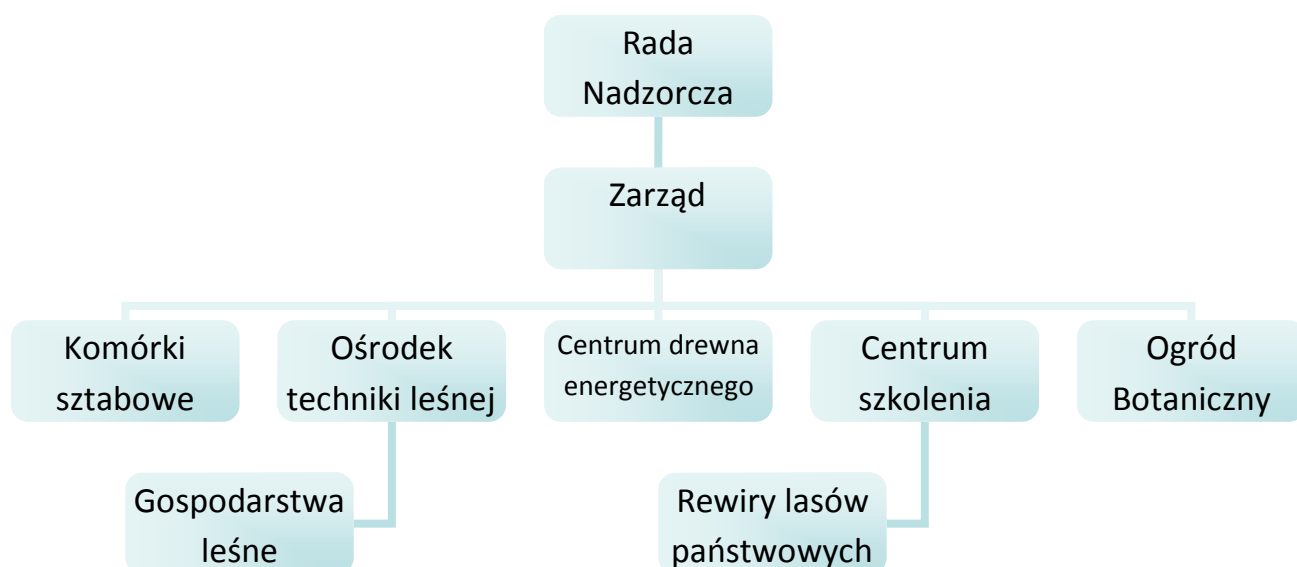
Nadleśnictwa (44) (Lesni Správa)

Na czele stoi kierownik (nadleśniczy). Przeciętna powierzchnia wynosi ok. 17 tys. ha (rozpiętość 13 – 20 tys. ha, wyjątkowo więcej). Dzieli się na rewiry (leśnictwa) o przeciętnej powierzchni w bezpośrednim własnym zarządzaniu ok. 1 600 ha (1 200 ha – 2 000 ha). Ilość rewirów (leśnictw) wynosi 860. Rewir zarządzany jest przez leśniczego (*rewirnika*). Powierzchnia rewiru zależy od warunków przyrodniczych i od zadań związanych z profesjonalnym nadzorem nad lasami innych form własności.

Nadleśnictwa nie mają własnych mocy wykonawczych (produkcyjnych) **do realizacji operacji produkcyjnych w lesie**. Wszystkie czynności produkcyjne w lesie (poza wyjątkami specjalnymi) wykonują firmy prywatne, najmowane na podstawie postępowania selektywnego.

Bawaria

Obecnie faworyzowaną formą lasów państwowych w Niemczech jest tzw. **zakład prawa publicznego**, w którego ramach może występować znaczne zróżnicowanie szczegółowych rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych gospodarstwa leśnego. Tę formę przyjęły już w 2005 r. Bawaria oraz Dolna Saksonia, a w późniejszych latach jeszcze trzy landy (Meklemburgia-Pomorze Przednie, Saksonia Anhalt oraz Turyngia). Rozwiązanie bawarskie uznano za wzorcowe z uwagi na jego kompleksowe ujęcie wszystkich spraw organizacyjno-funkcjonalnych gospodarki oraz państwowej administracji leśnej.



Rys. 5 Schemat organizacyjny Bawarskich Lasów Państwowych

Gospodarę leśną w lasach Bawarii prowadzi **Przedsiębiorstwo Bawarskie Lasy Państwowe (Bayerische StaatsForsten-BSF)**. Jego strukturę organizacyjną, na przykładzie przedsiębiorstwa w formie zakładu prawa publicznego Bawarskich Lasów Państwowych (BSF), ilustruje rys. 5.

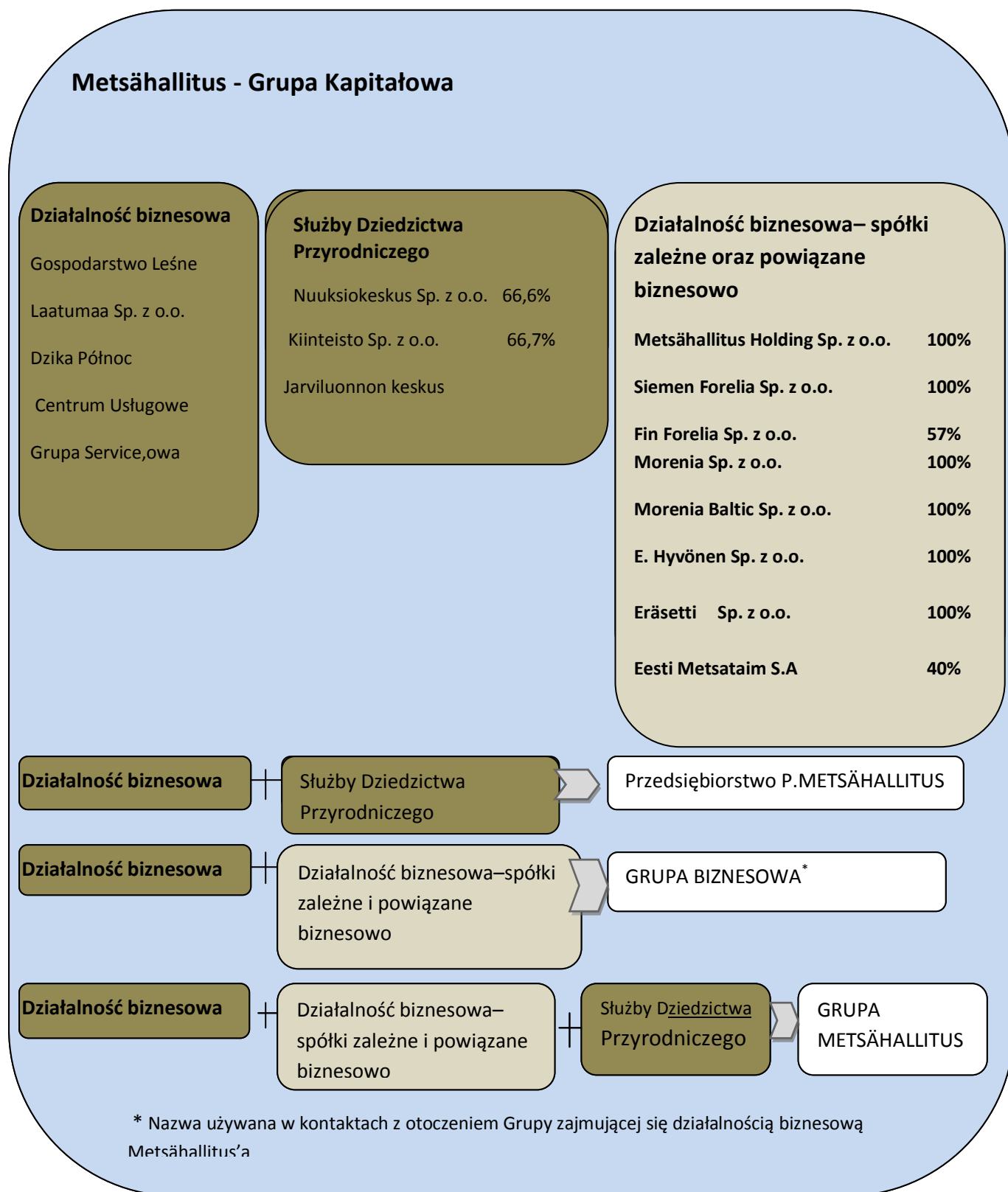
Przedsiębiorstwo Bawarskie Lasy Państwowe (BSF) gospodaruje powierzchnią 805 tys. ha, w tym lasów 720 tys. ha, z czego 234 tys. ha objętych jest różnymi formami ochrony, w tym 232 tys. ha Naturą 2000. W swojej działalności kieruje się zasadą równoważenia własnych celów dochodowych z celami publicznymi (pozaprodukcyjne funkcje lasu) oraz celami ekologicznymi (zapewnienie trwałości, stabilności oraz bioróżnorodności lasu). Znaczenie funkcji dochodowych podkreśla opinia stwierdzająca, że jest to „mocno działające według reguł prywatno-gospodarczych przedsiębiorstwo”.

Finlandia

Formę przedsiębiorstwa ma państwowe gospodarstwo leśne również w wielu innych krajach, w tym od 1994 r. fiński **Urząd Lasów Państwowych –Metsähallitus**. Jego wyróżniającą cechą jest prowadzenie nie tylko sektora gospodarki leśnej, ale także sektora ochrony przyrody na terenie całego kraju, finansowanego przez budżet państwa. Z tego tytułu przedsiębiorstwo podlega podwójnemu nadzorowi: Ministra Rolnictwa i Leśnictwa (gospodarka leśna) oraz Ministrowi Środowiska (ochrona przyrody). Do kolejnych cech przedsiębiorstwa można zaliczyć pionową strukturę organizacyjną, obejmującą

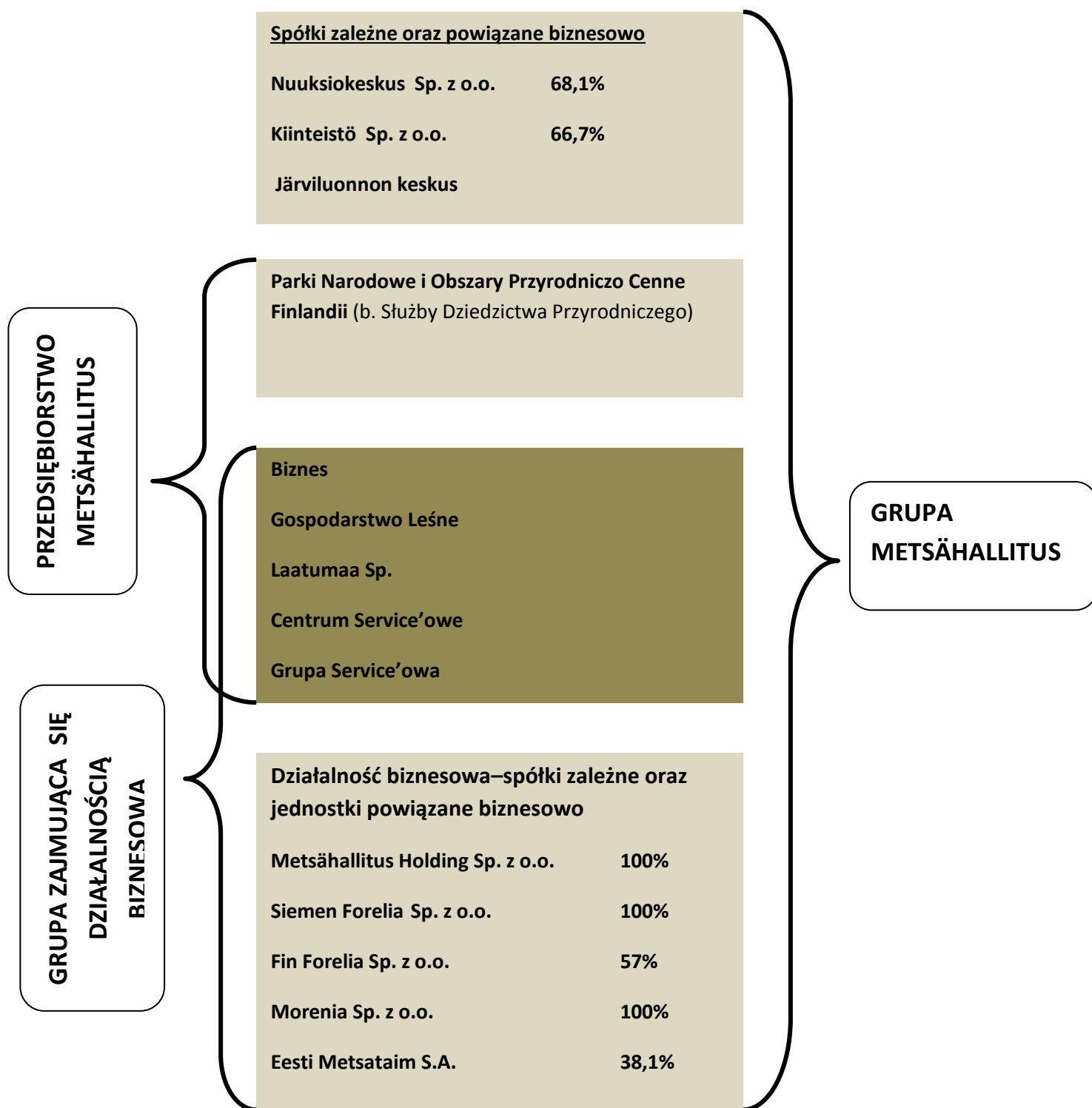
5 samodzielnych ekonomicznie działów gospodarki leśnej, z czego 2 funkcjonują w formie spółek akcyjnych.

Schemat organizacyjny Grupy Kapitałowej Metsähallitus (rok 2011)



Rys. 6 Schemat organizacyjny Grupy Kapitałowej Metsähallitus (rok 2011) wersja polska

Schemat organizacyjny Grupy Kapitałowej Metsähallitus (rok 2013)



Rys. 7 Schemat organizacyjny Grupy Kapitałowej Metsähallitus (rok 2011) wersja polska

Francja

We Francji polityka i gospodarka leśna leżą w kompetencji Ministerstwa Rolnictwa, Wyżywienia i Lasów (*Ministère de l'Agriculture, d'Agroalimentaire et de la Forêt*) oraz Ministerstwa Ekologii, Zrównoważonego Rozwoju i Energii. Na poziomie krajowym główną instytucją zarządzającą lasami publicznymi i realizującą zadania wynikające z kodeksu leśnego jest **Narodowy Urząd Lasów** (*Office National des Forêts – ONF*) działający pod kontrolą Ministra Rolnictwa, Wyżywienia i Lasów oraz Ministra Ekologii, Zrównoważonego Rozwoju i Energii. Jest to instytucja państwowa o charakterze gospodarczym i komercyjnym, która działa w imieniu i pod nadzorem państwa.

Narodowy Urząd Lasów jest zarządzany przez **radę nadzorczą**, składającą się z członków mianowanych na mocy dekretu rządowego (rozporządzenia) oraz osób wybranych z racji ich szczególnych kompetencji zawodowych m.in. w zakresie techniki, ekonomii i innych nauk. Dekretem rządowym mianowany jest prezes, jego dwóch zastępców oraz 28 członków rady nadzorczej. Wśród nich znajdują się przedstawiciele premiera, rady państwa, ministerstw nadzorujących ONF, samorządów i stowarzyszeń leśnych. W ONF działają dwa komitety: naukowy składający się z 15 osób mianowanych na okres 4 lat oraz etyczny składający się z 14 przedstawicieli środowisk naukowych, uniwersyteckich, zawodowych i interesariuszy. Ponadto funkcjonuje generalny nadzór ekonomiczny i finansowy w osobie zajmującej stanowisko kontrolera generalnego.

Pracą Narodowego Urzędu Lasów kieruje **Dyrektor Generalny** mianowany przez Radę Ministrów.

W skład Narodowego Urzędu Lasów oprócz Dyrekcji Generalnej wchodzi **9 dyrekcji** (przedstawicielstw) **terytorialnych** we Francji metropolitalnej, 5 dyrekcji regionalnych na terenach zamorskich Francji (Korsyka, Réunion, Guajana, Gwadelupa i Martynika) oraz jednostki o specjalnych zadaniach, takich jak odtwarzanie i zagospodarowanie siedlisk górskich. W obrębie 9 dyrekcji terenowych działa 50 oddziałów terenowych, 9 agencji (oddziałów) wykonawczych, 9 biur zagospodarowania przestrzennego (*bureaux d'étude territoriaux*) i prawie 300 innych jednostek terenowych.

Dyrekcje terytorialne dzielą się na departamentalne agencje leśne (lub międzydepartamentalne, zarządzające lasami dwóch lub więcej departamentów). W ramach agencji działają jednostki specjalne (zajmujące się zagospodarowaniem obszarów specyficznych, np.: lasów nadmorskich, czy górskich, a także jednostki o charakterze ogólnym, sporządzające różnego rodzaju ekspertyzy, zajmujące się ochroną

przeciwpożarową) oraz jednostki (oddziały) o charakterze operacyjnym (*unités operationnelles territoriales*), średnio o powierzchni 12 tys. ha. W skład jednostek terytorialnych wchodzi obwody lasów państwowych o powierzchni w granicach 1600 ha, lasy samorządowe przekazane w zarząd urzędów leśnym na podstawie odpowiednich kontraktów oraz lasy prywatne, zakwalifikowane do obszarów naturalnych objętych ochroną prawną. Łączna liczba jednostek terytorialnych sięga 360, a obwodów lasów państwowych 1185.

Irlandia

Organem odpowiedzialnym za całokształt zagadnień związanych z rozwojem leśnictwa w Irlandii jest Ministerstwo Rolnictwa, Żywności i Leśnictwa. Funkcje państwowej administracji leśnej pełni Służba Leśna działająca w postaci departamentu. na rozwój leśnictwa.

W roku 1989 powstała **Coillte Teoranta**. Jest to spółka z o.o., której głównymi udziałowcami są Minister Rolnictwa, Żywności i Leśnictwa oraz Minister Finansów, obydwaj reprezentujący Państwo irlandzkie. Zasadniczym celem przyświecającym powołaniu spółki jest prowadzenie gospodarki leśnej (biznesu leśnego) oraz działań związanych z leśnictwem na zasadach komercyjnych.

Sprawą sporną jest prawo spółki do ubiegania się o granty i premie finansowane środkami UE. Władze Irlandii uważają, że spółka takie prawo posiada. Instytucje Unii Europejskiej prawo to kwestionują.

Coillte zatrudnia obecnie około 1300 osób, a w momencie powstania zatrudniała 2 400 osób. W obecnym czasie spółka zleca firmom zewnętrznym coraz większy zakres prac związanych głównie z zalesianiem i użytkowaniem lasu.

Spółka posiada specjalne jednostki organizacyjne zajmujące się produkcją szkółkarską, tartaki, rozwojem technologii, organizacją wypoczynku, plantacje choinkowe i zajmujące się usługami technicznymi. Coillte prowadzi także badania naukowe na własny użytek oraz na zlecenie Ministerstwa oraz Unii Europejskiej w zakresie ochrony roślin. Pielęgnacja zieleni miejskiej, sadzenie drzew i pielęgnacja krajobrazu stanowią przedmiot coraz częstszych umów spółki z władzami lokalnymi.

Coillte Teoranta posiada obecnie 445 tys. ha (1,1 mln akrów) gruntu, co stanowi 7% powierzchni lądowej Irlandii. Z tej powierzchni 93 tys. ha (230 tys. akrów) stanowią różnego rodzaju grunty niezalesione, zaś 352 tys. ha (870 tys. akrów) zajmują lasy. Lasy

spółki składają się głównie z gatunków obcych, a udział gruntów rodzimych sięga jedynie 5,2%. W nowelizacji Ustawy o lasach, przeprowadzonej na wniosek rządu Irlandii w 1988 r., usunięto zapis mówiący o odpowiedzialności za gospodarkę leśną w lasach publicznych z zakresu działalności Służby Leśnej, dokonując tym samym rozdzielenia funkcji administracyjnych (władzy leśnej) od funkcji przedsiębiorstwa zajmującego się działalnością (biznesem) gospodarczą, powierzając te ostatnie pół-państwowej spółce Coillte Teoranta, zwanej zazwyczaj po prostu „Coillte”.

Nie ma żadnych podstaw ani wymogów prawnych, aby Coillte Teoranta przestrzegała przepisów i porozumień międzynarodowych, jak czynią to wszystkie inne organy państwa.

Szwecja

Sveaskog jest największym w Szwecji i jednym z największych w świecie właścicieli lasów. Zajmuje się produkcją i sprzedażą drewna, w tym dużej ilości surowca tartaczego oraz papierówki i różnego rodzaju biopaliw do około 170 klientów głównie z sektora produkcji celulozy i papieru oraz branży tartacznej. **Sveaskog** posiada 14% powierzchni leśnej Szwecji rozrzuconej po terytorium całego kraju. Jednak najwięcej lasów tego przedsiębiorstwa zlokalizowanych jest w północnej części kraju. W zakres działalności *Sveaskog* wchodzi także transakcje handlu nieruchomościami (gruntami), a także organizacja polowań, rybołówstwa i innej działalności związanej z wykorzystaniem zasobów przyrody.

Sveaskog znana jest jako doświadczony organizator polowań w swoich lasach i na innych terenach. Spółka zależna *Svenska Skogsplantor S.A.* jest szwedzkim liderem rynku w produkcji sadzonek i realizacji prac z zakresu odnawiania lasu.

Lasy i środki infrastruktury technicznej stanowią zasadniczy rdzeń firmy *Sveaskog*. Prowadzenie działalności leśnej i rozwój nowych możliwości biznesowych oraz wykorzystania surowca drzewnego, wyrobów z drewna i gruntów leśnych są głównym zadaniem spółki.

Sveaskog jest *właścicielem* lasów o wartości księgowej **31,5 mld SEK**. Jego roczna wartość sprzedaży kształtuje się na poziomie **6,6 mld SEK** i zatrudnia 700 pracowników we wszystkich regionach Szwecji.

Sveaskog jest publiczną spółką akcyjną stanowiącą w 100% własność państwa szwedzkiego. Głównym rynkiem geograficznym jest Szwecja. Corocznie pozyskuje około 11 mln m³ drewna w blisko 10 000 różnych lokalizacjach (miejscach pozyskania), dodatkowo

zarządza 36 ekoparkami i wydzierżawia 8 200 różnych działek leśnych. W zakres działalności *Sveaskog* **wchodzi także wykonawstwo robót leśnych**, rozwijanie nowych możliwości rozwoju biznesu leśnego i wykorzystania surowca drzewnego, produktów drzewnych oraz terenów leśnych.

Przedsiębiorstwem kieruje Zarząd, ściślej Grupa Zarządzająca (*Group Management*). W skład Zarządu wchodzi **Prezydent** pełniący jednocześnie funkcję **Dyrektora Generalnego** całej organizacji *Sveaskog*, osobistego Asystenta Prezydenta, Pierwszego Zastępcy Prezydenta (*Executive Vice President i Chief Forest Officer*), sześciu Wiceprezydentów (*Senior Vice Presidents*) pełniących jednocześnie obowiązki szefów działów jak np.: Spraw Osobowych oraz szefów trzech obszarów rynkowych, tj.: Obszaru Północy, Południa i Centrum, dyrektora (prezesa) *Skogplantor Sp. z o.o.*, CFO i kierownika Wydziału: Komunikacji, Zasobów Ludzkich, Leśnictwa, Generalnego Radcy Prawnego, Rozwoju Biznesu i Innowacji.

Zarząd wybiera Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy na okres aż do odwołania przez jedno z następnych zgromadzeń co oznacza, że może to nastąpić na kolejnym najbliższym zgromadzeniu.

Wielka Brytania

Komisja Leśna (*Forestry Commission*) pełni w Wielkiej Brytanii rolę stałej rządowej instytucji do spraw leśnictwa, która jest kierowana przez Radę Komisarzy i podległego jej Dyrektora Generalnego. Jej uprawnienia władcze (władzy publicznej) realizują mające znaczną autonomię trzy urzędy narodowe (*National Offices*): w Anglii podlega Ministrowi Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności, w Szkocji – Radzie Ministrów i w Walii – Zgromadzeniu Narodowemu. Jednostkami terenowymi tych trzech biur jest łącznie 16 urzędów leśnych (*conservancies*). Komisja jest także największym, nie tylko w Anglii, lecz także w Szkocji i Walii posiadaczem lasu. Wynikająca stąd jej działalność gospodarcza obejmuje 830 tys. ha lasów państwowych, o rocznej produkcji ostatnio 5,3 mln m³ drewna. Należy jeszcze dodać, że Komisja zajmuje się również badaniami leśnymi, które są realizowane w jej czterech instytutach (placówkach) naukowych. Łącznie w Komisji zatrudnionych jest 3 230 osób, w tym 1 470 robotników, co daje odpowiednio prawie 3,9 oraz blisko 1,8 pracowników na tysiąc hektarów lasu.

Zakres działania Komisji Leśnej obejmuje zarówno sprawy właściwe administracji rządowej jak i działalności gospodarczej. W pierwszej grupie spraw mieszczą się: doradztwo ministrom w zakresie polityki leśnej, ustalanie zgodnych z prawem norm i zasad gospodarki

leśnej, przyznawanie subwencji na zalesienia i odnawianie lasu oraz inne przedsięwzięcia gospodarcze, opracowywanie strategii rozwoju leśnictwa, marketing drewna, wspieranie lasów prywatnych, badania leśne i in. Zadania te są zdecentralizowane na poszczególne kraje Wielkiej Brytanii.

Działalność gospodarcza jest natomiast realizowana przez największe w Wielkiej Brytanii Przedsiębiorstwo Leśne (*Forest Enterprise – Agency*), w skład którego wchodzi 4 biura terenowe (*Teritorial Offices*) kierujące trzydziestoma czterema gospodarstwami lasów państwowych (*Forest Districts*) w rodzaju naszych nadleśnictw. Głównym źródłem dochodów tegoż przedsiębiorstwa jest produkcja i sprzedaż drewna. Niestety ceny drewna w Wielkiej Brytanii uległy od 1998 r. spadkowi aż o 45%. Tak duże obniżenie cen nie było wcześniej notowane, mimo znanego zjawiska cyklicznych wahań rynku. Główną tego przyczyną był import drewna, którego udział w konsumpcji wynosi ponad 80%. Wywołany tymi zjawiskami spadek cen i tani import doprowadziły praktycznie każdy sektor przemysłu do strat.

Pozyskiwane przez Przedsiębiorstwo Leśne (Agencja) drewno jest przeznaczone prawie wyłącznie na rynek wewnętrzny. Jego sprzedaż odbywa się na ogół na aukcji (6 terminów w ciągu roku) i w formie submisji (9 terminów w ciągu roku) lub wykorzystując możliwość sprzedaży w systemie elektronicznym - na aukcji ewentualnie submisji (2 główne terminy w roku). Obok bieżącej sprzedaży na wolnym rynku 60% drewna jest objęte długoterminowymi umowami dostawy, gwarantując odbiorcom zaopatrzenie na ogół od 5 do 7 lat. Warto jeszcze dodać, że 50% wolumenu drewna jest sprzedawane na pniu i 48% przy drodze leśnej, z czego 28% to dłużyce i kłody, a 20% - drewno do przerobu przemysłowego (produkcja papieru i kartonu).

Warto dodać, że z punktu widzenia prawa i systemu zarządzania Komisja stanowi jedną zwartą całość, jednakże pod względem finansowym dzieli się na trzy odrębne organizacje. Parlament Wielkiej Brytanii, Parlament Szkocji oraz Zgromadzenie Narodowe Walii zapewniają środki finansowe oddzielnie na każdorazowe zadania Komisji w Anglii, Szkocji i Walii. Parlament Wielkiej Brytanii jednak kontroluje i finansuje częściowo ważną dla całego Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii działalność Komisji w porozumieniu z zdecentralizowanymi władzami.

Obecny system finansowy we wszystkich trzech krajach Wielkiej Brytanii jest oparty na tzw. finansowaniu netto. Głównym źródłem jego dochodów są nadwyżki przychodów ze sprzedaży drewna i innej aktywności gospodarczej ponad kosztami zagospodarowania lasów państwowych. Jeśli rzeczywiste przychody osiągną wielkość ponadplanową lub koszty będą mniejsze niż szacowano Komisja może uzgodnioną sumę środków zatrzymać z przeznaczeniem na przyszłą, nie w pełni przewidywalną działalność. Jeśli zaś rzeczywiste przychody będą

mniejsze, a koszty większe od wielkości planowanych, i powstały z tego powodu deficyt nie będzie mógł być pokryty dzięki krótkotrwałym oszczędnościom Komisja musi zwrócić się o dodatkowe środki do ustawodawcy. Takie również podejście stosuje z kolei kierownictwo Komisji w odniesieniu do państwowego gospodarstwa leśnego, które zależnie od sytuacji finansowej otrzymuje dotacje z Komisji lub przekazuje jej nadwyżki przychodów. Na podobnych zasadach Komisja finansuje badania, na które otrzymuje środki z Parlamentu Wielkiej Brytanii.

Kłopoty finansowe, jakie wyłoniły się w ostatnim okresie spowodowały szeroką dyskusję na temat przyszłego systemu finansowego Komisji, który zapewne uzyska akceptację Ministerstwa Finansów.

Komisja Leśna ciągle dokonuje wielu zmian organizacyjnych, personalnych i finansowych w ramach działań decentralizujących i dla pozyskania opinii społecznej. Zapewne można by więcej osiągnąć, gdyby nie spadek cen drewna i gdyby system finansowy Komisji był bardziej elastyczny. Zauważmy, że Wielka Brytania nie jest pod tym względem samotna.

IV Podsumowanie

Według współczesnych teorii organizacji instytucje zmieniają się nie ze względu na nowe bardziej racjonalne modele organizacyjno-funkcjonalne, lecz z powodu konieczności reakcji na kryzys legitymizacji.

Przytoczone przykłady kilku krajów europejskich wskazują na stosowanie różnych rozwiązań w zakresie zadań klasycznej gospodarki leśnej (produkcja drewna) oraz jej współczesnych świadczeń w postaci pozaprodukcyjnych funkcji lasu (świadczenia publiczne). Istotną cechą tych rozwiązań w lasach państwowych, ale także i prywatnych, jest zapewnienie realizacji funkcji pozaprodukcyjnych poprzez prawne ograniczenia swobody wyboru zasad gospodarki leśnej. Konsekwencje ekonomiczne tych ograniczeń (zwiększone koszty i zmniejszone przychody) ponosi na ogół bezpośrednio gospodarka leśna, jeśli wynikają one z nowoczesnego modelu trwałej czy zrównoważonej gospodarki leśnej i mają służyć jego urzeczywistnieniu. Jeśli mają one na celu zaspokojenie nowych potrzeb społecznych osób trzecich, wówczas ich skutki ekonomiczne, w zależności od rozwiązań prawno-ekonomicznych, ponosi, bądź bezpośrednio gospodarka leśna, a pośrednio budżet państwa (Niemcy), bądź przede wszystkim budżet państwa, a częściowo także gospodarka leśna (Finlandia, Szwecja), bądź głównie organizacje społeczne i konsumenci tych funkcji przy

niewielkim udziale budżetu państwa (np. turystyka w Austrii). Nie przeczy to oczywiście możliwości i celowości realizacji wszystkich funkcji lasu przez to samo gospodarstwo leśne, pozostające pod jednym zarządem, czego ewidentnym dowodem jest przede wszystkim Austria. Wskazuje natomiast na potrzebę jasnego wyodrębnienia ewidencji oraz kalkulacji nakładów i przychodów przynajmniej dla dwóch grup funkcji, mianowicie: produkcji materialnej i usług niematerialnych. Powinno to dostarczyć przesłanek na rzecz stopniowego, choćby ułomnego, urynkowienia także świadczeń publicznych.

Wnioski i ustalenia przydatne do dyskusji na temat form organizacyjno-funkcjonalnych i zakresu działalności państwowego gospodarstwa leśnego w naszym kraju.

1. Warto zwrócić uwagę na szczególną aparaturę pojęciową i kategorie finansowe stosowane do analizy wyników działalności biznesowej państwowego gospodarstwa leśnego w lasach państwowych Szwecji i Finlandii, tj. do analizy wyników działalności spółki państwowej Sveaskog i przedsiębiorstwa Metsähallitus oraz podmiotów gospodarczych zależnych od Sveaskog i Metsähallitus. Ten aspekt analizy finansowej wydaje się być szczególnie interesujący i użyteczny z punktu widzenia rozwoju działalności Lasów Państwowych w sferze biznesu leśnego;
2. Równie ważnym wydaje się być stosowany w niektórych krajach (Austrii, Szwecji, Finlandii, Wielkiej Brytanii oraz częściowo Niemcy), sposób ewidencyjny majątku leśnego, na który składają się grunty leśne i drzewostany, których wartość i zmiany tej wartości w ewidencji księgowej, co znajduje swoje odzwierciedlenie także w bilansie przedsiębiorstwa (spółki);
3. Interesujące wydają się być także wskazania dotyczące sposobu wyceny wartości gruntów leśnych i drzewostanów. Wycena ta odzwierciedla bowiem tzw. wartość godziwą, co najczęściej (ale nie zawsze) oznacza wartość ustalaną na podstawie cen i transakcji rynkowych. W Austrii np.: podstawę wyceny wartości zapasu rosnącego są ceny rynkowe pięciu tzw. sortymentów podstawowych;
4. Formy i skala zaangażowania środków budżetowych państwa w rozwój gospodarki leśnej i całego sektora leśnego to cechy charakterystyczne dla Francji i Wielkiej Brytanii. Są to kraje o różnych formach organizacyjno-funkcjonalnych państwowego gospodarstwa leśnego, ale wspieranych finansowo przez budżet państwa. Znajduje to praktyczny wyraz w finansowaniu Narodowego Urzędu Leśnego we Francji oraz Komisji Leśnej w Wielkiej Brytanii;

5. Sposób funkcjonowania państwowego gospodarstwa leśnego działającego w postaci przedsiębiorstwa państwowego to cechy charakterystyczne dla lasów państwowych Republiki Czech. Uwagę zwraca duży udział przedsiębiorstwa Lasy Republiki Czeskiej w świadczeniach na rzecz budżetu państwa. Sprowadza się to do odprowadzenia z reguły ponad 50% wypracowanego zysku do budżetu centralnego, przy czym podziału dokonuje corocznie Rada Nadzorcza przedsiębiorstwa. W funkcjonowaniu przedsiębiorstwa zwraca uwagę np.: rozliczenie podatku VAT na szczeblu przedsiębiorstwa, a nie jego jednostek produkcyjnych

Literatura:

1. Boć J., (red.) 2000: Prawo administracyjne. Kolonia Limited, Wrocław
2. Braun H., 2009: Kompetenz für Wald und Natur . AFZ – Der Wald, Nr 1
3. Filipowicz A., 1999: Prawo dla ekonomistów MUZA SA, Warszawa
4. Franz T., 2010: Forstverwaltungssysteme. Verlag Kessel Remogen Oberwinter, s. 700
5. Klocek A., 2003: Ekonomiczne aspekty leśnictwa w krajach Unii Europejskiej i w Polsce. Sylwan nr 1
6. Klocek A., 2006: Państwowa administracja oraz gospodarka leśna w wybranych krajach. CILP, Warszawa, s. 67
7. Klocek A., Płotkowski L., 2011: Zmiany organizacyjne i funkcjonalne państwowego gospodarstwa leśnego w wybranych krajach Europy. W: Lasy dla ludzi. Materiały konferencji popularnonaukowej. Toruń
8. Lehmann A., 2010: Der deutsche Wald. W: Waldeigentum, Springer – Verlag Berlin Heidelberg, s. 3-19
9. Liptay P., 2012: Verwaltung wird zum Unternehmen, Forstzeitung, Nr 3
10. Nachhaltigkeitskonzept Bayerische Staatsforsten. Regensburg 2007
11. Oesten G., Roeder A., 2001: Management von Forstbetrieben. Verlag Dr Kessel, Remagen – Oberwinter
12. Ripken H., 2000: Die Entwicklung der Personalkosten und des Personalabbaus in den deutschen Landesforstverwaltung. Forst und Holz, Nr 20
13. Scheifele M., 1957: Die Forstorganisation in Baden seit 1803. Schriftenreihe der Landesforstverwaltung Baden. Wurttemberg Band I
14. Schmidt U.E., 2010: Geschichte des Waldeigentums und der Forstwirtschaft, s. 23-42. W: Waldeigentum, Springer – Verlag Berlin Heidelberg
15. Stratmann J., 2011: Forstbetriebe zurück in normales Fahrwasser. Holz Zentralblatt, Nr 42
16. Zbiorowa 2010: Waldeigentum. Springer – Verlag Berlin Heidelberg