

Tomasz Żylicz

Zarządzanie w leśnictwie : problem prywatyzacji

Zarządzanie Publiczne nr 20 (2), 5-12

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Tomasz Żylicz

Zarządzanie w leśnictwie. Problem prywatyzacji

Artykuł poświęcony jest zarządzaniu w przedsiębiorstwie Lasy Państwowe. Problem jest złożony, ponieważ przedsiębiorstwo to pełni dwie funkcje społeczne. Po pierwsze – tak jak każdy zakład pracy – daje zatrudnienie i powinno ze swoich przychodów pokrywać koszty swojej działalności. Po drugie wszakże – i pod tym względem Lasy Państwowe są unikatowe – ma pod opieką ważną część dziedzictwa narodowego, które wymaga niekiedy odejścia od rachunku charakterystycznego dla przedsięwzięć komercyjnych. Owa dwoistość Lasów Państwowych stawia pod znakiem zapytania zamierzenia prywatyzacyjne. Z jednej bowiem strony mogłyby one poprawić efektywność ekonomiczną, z drugiej jednak wymagałyby głębszego i bezpośredniego zaangażowania budżetu państwa w celu zapewnienia odpowiedniej podaży dóbr publicznych dostarczanych przez leśników.

Słowa kluczowe: trwałość gospodarowania, model Faustmanna, model Clarka, dobro publiczne.

1. Wprowadzenie

Polska należy do krajów o wyjątkowo małym udziale prywatnej własności w leśnictwie. W następstwie nacjonalizacji przeprowadzonej po 1945 r. niemal wszystkie lasy stały się państwowe. Większość z nich należy do przedsiębiorstwa Lasy Państwowe (LP) o unikatowym statusie prawnym, w którym zarządzanie i mechanizmy finansowe są regulowane specjalnymi ustawami. Ta wyjątkowość polega nie tyle na uprawnieniach Ministra Środowiska w zakresie ingerencji w sprawy gospodarcze LP, ile raczej na przepisach fiskalnych, zastępujących zwykły podatek dochodowy łagodniejszym „podatkiem leśnym” oraz na tzw. Funduszu Leśnym. Ten ostatni tworzy się z urzędowego narzutu na sprzedaż grubizny, co ma dwojakie znaczenie. Po pierwsze, obniża zobowiązanie podatkowe. Po drugie, pozwala na redystrybucję dochodów, obniżając nieco wynik finansowy rentownych nadleśnictw i poprawiając tych, które są deficytowe.

Niemal 80% powierzchni polskich lasów znajduje się w zarządzie Lasów Państwowych (7,1 z 9,1 mln ha). Wprawdzie powierzchnia sklasyfikowana geodezyjnie jako leśna jest nieco większa (9,3 mln ha), jednak obejmuje ona również obszary pozbawione przejściowo drzew.

Własność publiczna jest w lasach większa, bo należałoby jeszcze dodać 0,2 mln ha w zarządzie parków narodowych i 0,1 mln ha lasów gminnych, ale nie są to wielkie obszary. Więcej jest lasów prywatnych (1,7 mln ha), choć – w porównaniu z arealem Lasów Państwowych – nie stanowi to nawet ich czwartej części (dane GUS za 2010 r.). Warto wszakże podkreślić, że następuje powolny wzrost powierzchni lasów prywatnych. W latach 2000–2010 ich areal zwiększył się o ponad 10%. Na uwagę zasługuje także regionalne różnicowanie struktury własności. W Polsce centralnej udział lasów prywatnych jest wysoki, sięga nawet ponad 40%, w województwach zachodnich zaś – bardzo niski, rzędu 2% areалу.

Polskie Lasy Państwowe są zarządzane profesjonalnie, o czym świadczy niezły ich stan na tle innych lasów europejskich, pomimo antropopresji, przede wszystkim ze strony przemysłu, transportu i nieudolnej gospodarki przestrzennej. Jest on też nieporównanie lepszy niż kondycja lasów prywatnych w Polsce. Niemniej często po 1989 r. ponawiane są postulaty prywatyzacji Lasów Państwowych. Powtarza się pomysł, by majątkiem przedsiębiorstwa rekompensować własność podmiotów (a raczej ich spadkobierców), która została znacjonalizowana kilka dziesięcioleci wcześniej. Nie ma innego wytłu-

maczenia tego pomysłu poza tym, że opinia publiczna jest świadoma krzywdy wyrządzonej wywłaszczonym, a Skarb Państwa zbyt biedny, aby udźwignąć ciężar rekompensat. Lasy Państwowe zdają się dysponować imponującym majątkiem, który mógłby zostać rozdany pokrzywdzonym.

Pokrzywdzeni rekrutują się z wielu grup właścicieli – nie tylko leśników – i nie zawsze życzyliby sobie takiej właśnie rekompensaty. Przeciwno reprivatyzacji z wykorzystaniem lasów protestują także pracownicy LP. Część z nich obawia się o swoje posady. Część jednak przekonująco argumentuje, że w wyniku prywatyzacji ucierpiałaby przyroda. W niniejszym opracowaniu przedstawiono ekonomiczne aspekty alternatywnych sposobów gospodarowania w lasach.

2. Opłacalność finansowa gospodarki leśnej

Las dostarcza rozmaitych korzyści. Część z nich jest możliwa do prywatnego zawłaszczenia. Wymienić w tej grupie należy przede wszystkim drewno, ale również owoce runa oraz zwierzyńcę łowną. Trudniejsze do prywatnego zawłaszczenia, choć możliwe, są korzyści z tytułu rekreacji. Ostatecznie las można grodzić, a za wstęp lub – tym bardziej – biwakowanie da się teoretycznie pobierać opłaty. W niektórych krajach obowiązuje zwyczaj, że z prywatnego lasu każdy może korzystać w celach rekreacyjnych (w Szwecji są to tzw. *Allemansrätten*, „prawa każdego człowieka”). Również w Polsce trudno byłoby wyobrazić sobie uzależnienie wstępu do lasu od wykupienia przepustki (poza parkami narodowymi). Jednak wszystkie tego typu korzyści użytkowe mogą teoretycznie stanowić przedmiot transakcji rynkowych.

Kontrastują z nimi korzyści niemożliwe do prywatnego zawłaszczenia, takie jak stabilizacja stosunków wodnych w okolicy, ochrona klimatu, a także inne funkcje środowiskotwórcze. Przez ekonomię są one traktowane jak dobra publiczne. Ich specyfika polega na tym, że wiele podmiotów może je użytkować jednocześnie i nikogo nie da się łatwo wykluczyć z grona beneficjentów. Praktyczną konsekwencją występowania dobra publicznego jest trudność sfinansowania jego podaży na poziomie uzasadnionym

preferencjami społecznymi. Teoretycznie może to zrobić władza publiczna, zbierając na ten cel odpowiedni podatek, ale są z tym rozliczne problemy. Jednym z nich jest trudność wyceny korzyści z tytułu użytkowania dóbr, które nie mają cen rynkowych, bo przecież nie są przedmiotem rynkowych transakcji.

Najłatwiejszą do skwantyfikowania korzyścią z lasu jest pozyskanie grubizny. Oczywiście każdy sortyment drewna ma inną wartość, a więc i cenę rynkową, ale w przybliżeniu jest to średnio kwota 150 zł/m³. W przeciętnym polskim lesie na każdy hektar przypada 254 m³ grubizny (dane GUS za 2010 r.) (w lasach państwowych 262 m³, a w prywatnych 209 m³). Mnożąc przez siebie te liczby, dostaje się 38 100 zł (w lasach państwowych 39 300 zł, a w prywatnych 31 350 zł). Gdyby jednak użytkować las w sposób trwały, to wolno przecież pozyskać tylko roczny przyrost, który w polskim lesie wynosi nie więcej niż 2% rocznie. A więc z jednego hektara będzie to zaledwie 5,08 m³ (w lasach państwowych 5,24 m³, a w prywatnych 4,18 m³). Mnożąc ową liczbę przez cenę grubizny dostanie się 762 zł (w państwowych 786 zł, w prywatnych 627 zł). To przychód, jaki można uzyskać ze sprzedaży grubizny, użytkując las w sposób trwały.

Wielu przyrodników uważało, że tragedia zasobów odnawialnych – takich jak łowiska o nieograniczonym dostępie, lecz także lasy – polega na nadmiernej eksploatacji wywołanej odejściem od tzw. maksymalnego trwałego przychodu. Pojęcie to odnosi się do utrzymania zasobu na takim poziomie X_{MTB} , przy którym roczny przyrost (będący górnym ograniczeniem rocznego pozyskania przy zachowaniu trwałości) jest maksymalny. Każdy inny poziom z definicji pozwala na trwałe uzyskiwanie przychodu niższego. Ale właściciel lasu może przecież spróbować eksploatacji rabunkowej (nietrwałej), przekraczając roczny przyrost.

Inspirując się argumentacją Colina W. Clarka (1976), dylemat, przed jakim stoi właściciel lasu, można zatem sformułować następująco:

- eksploatować zasób na poziomie maksymalnego trwałego przychodu; czy
- wykorzystać jednorazowo („rabunkowo”)?

Przy wykorzystaniu „rabunkowym” właściciel rezygnuje z utrzymywania zasobu, a pieniądze uzyskane ze sprzedaży inwestuje w co in-

nego, co pozwoli mu na jakąś atrakcyjną stopę zwrotu. Ową referencyjną stopę zwrotu określa się w ekonomii mianem dyskontowej. Otóż jeśli przyjmujemy oznaczenia:

- g – naturalna stopa odnawialności zasobu,
- r – stopa dyskontowa lub oczekiwana stopa zwrotu od wyłożonego kapitału,
- p – cena uzyskiwana ze sprzedaży jednostki zasobu,

to w wariancie (a) roczny przychód wynosi pX_{MTPg} , natomiast w (b) – pX_{MTPr} . Nietrudno zauważyć, że wariant (a) jest atrakcyjniejszy od (b), jeśli $g < r$.

W warunkach środkowoeuropejskich dla produkcji drewna: $g \approx 2\%$. Natomiast stopa dyskontowa jest znacznie wyższa, co przekreśla sensowność traktowania lasu jako źródła trwałych przychodów z produkcji drewna. Nieco lepiej wygląda odnawialność lasów tropikalnych ($g > 2\%$), ale i w tym przypadku właściciel ma zazwyczaj silną pokusę, aby zrezygnować z eksploatacji trwałej na rzecz „rabunkowej”.

3. Efektywność ekonomiczna gospodarki leśnej

Różnica pomiędzy opłacalnością finansową a efektywnością ekonomiczną tkwi w poziomie porównywania kosztów i korzyści. Jeśli porównanie odbywa się na poziomie indywidualnego podmiotu gospodarczego, stwierdza się opłacalność finansową, jeśli zaś na poziomie całej gospodarki, mamy efektywność ekonomiczną.

Korzyści z tytułu pozyskania grubizny mogą się zmaterializować u właściciela lasu. Natomiast oprócz tego, las dostarcza także wielu innych korzyści, które przypadają innym podmiotom gospodarczym. Właściciel nie musi ich brać pod uwagę w swoich decyzjach; nawet nie zawsze jest ich świadomy.

Owe inne korzyści z lasu bywają trudne do skwantyfikowania. Najwięcej badań empirycznych obejmuje korzyści rekreacyjne. W najnowszym opracowaniu (Żylicz, Giergiczny 2012) szacuje się je dość zachowawczo na 363 zł/ha rocznie. Jeśli się do tego doda wartość amatorskich zbiorów grzybów i jagód – 38 zł/ha rocznie – to uzyska się kwotę nieco ponad 400 zł/ha. Opierając się na innej próbie statystycznej, Anna

Bartczak i in. (2008) szacują wszelkie korzyści związane z rekreacją na 2200–3800 zł/ha rocznie. Z kolei badania światowe często odwołują się do słynnego zestawienia Roberta Costanzy i in. (1997), w którym sumaryczne korzyści z lasów borealnych oszacowano na 302 USD/ha rocznie (w dolarach z 1994 r.), z czego sprzedaż grubizny dawałaby tylko 25 USD/ha rocznie. W niektórych krajach sumaryczne korzyści z lasu próbują szacować również władze fiskalne. Na przykład szwedzki urząd skarbowy w 2005 r. posługiwał się przedziałem 4200–36000 SEK/ha rocznie.

Porównanie tych liczb z oszacowaniami polskimi pozwala sformułować dwie konkluzje. Po pierwsze, sprzedaż grubizny w Polsce daje dużo większe przychody niż średnio na świecie. Dzieje się tak zapewne z tego powodu, że w średniej światowej (dla lasu borealnego) uwzględnione są także lasy znacznie mniej urodzajne i gorzej utrzymane niż w Polsce. Po drugie, zwraca uwagę ogromna różnica pomiędzy przychodami ze sprzedaży grubizny i całkowitymi korzyściami. Te ostatnie w zestawieniu Costanzy i in. (ibidem) są niższe niż w oszacowaniu Bartczak i in. (2008) dlatego, że lasy w polskiej kulturze i gospodarce odgrywają zapewne większą rolę niż w wielu innych krajach. Widać to także w próbach ekstrapolacji wyników zagranicznych na warunki polskie (UNECE/FAO 2005); w oczywisty sposób są one niedoszacowane na skutek niedostatecznego uwzględnienia polskich realiów, co pokazują krajowe badania empiryczne (Zandersen, Tol 2009; Bartczak i in. 2012).

Stąd wniosek, że korzyści z pozyskania grubizny w zgodzie z zasadami trwałego użytkowania lasu są niskie w porównaniu z wartością całego zapasu drewna „na pniu”. Gdyby więc nie te zasady, właściciel lasu mógłby znacznie więcej zarobić na jego „rabunkowej” eksploatacji. Problem ten ilustruje właśnie paradoks opisany przez Clarka (1976).

Paradoks ów można przełamać, sprawiając, by efektywność ekonomiczna okazała się zgodna z wykonalnością finansową (szerzej na temat tych pojęć wypowiadam się w artykule: Żylicz 1999), a więc, by gestor zasobu (w tym przypadku lasu) mógł sprzedawać usługi trudne lub niemożliwe do sprywatyzowania. Paradoks zasadza się bowiem na tym, że część korzyści z ra-

cji trwania lasu przypada nie temu, kto jest jego właścicielem. Nawiązując do notacji stosowanej w poprzedniej sekcji, aby wariant rabunkowy (b) przestał być atrakcyjniejszy od wariantu trwałego (a) nawet wtedy, gdy $g < r$, należy wprowadzić dochody v z tytułu trwania lasu, odpowiadające wartości dóbr publicznych dostarczanych przez jednostkę lasu. Wtedy rzeczywiście może się stać, że $pX_{MTPg} + v > pX_{MTPr}$.

Zestawiając ze sobą kwoty typowe dla przeciętnego hektara polskich lasów, należy przyjąć 762 zł za pX_{MTPg} , i 1905 zł za pX_{MTPr} (przy założeniu, że stopa dyskontowa $r = 5\%$). Wycena oparta na bardzo restryktywnym oszacowaniu wartości rekreacyjnych (401 zł/ha rocznie) nie wystarcza, aby wykonalność finansowa osiągnęła zgodność z efektywnością ekonomiczną. Ale już inne wyceny, szacujące wartość z tytułu trwania lasu na więcej niż 1200 zł/ha rocznie (1905 – 762 = 1143), są w stanie zapewnić wykonalność finansową wariantu trwałego użytkowania lasu.

4. Subwencjonowanie gospodarki leśnej

Fakt, że pomimo efektywności ekonomicznej wykonalność finansowa gospodarki leśnej jest wątpliwa, powoduje, iż w wielu krajach – choć nie w Polsce, gdzie budżet państwa dofinansowuje praktycznie tylko nowe zalesienia – funkcjonują subwencje dla tej gospodarki. Ich racjonalnym uzasadnieniem jest potrzeba „zakup” tych korzyści gospodarki leśnej, które nie mogą być przez leśników „sprzedane” tak jak drewno. Sprowadzają się one do dopłat do jednostki powierzchni leśnej. W poniższym przeglądzie uwzględniono kilka krajów europejskich, w których zarządzanie lasami bywa traktowane jak punkt odniesienia dla polskich leśników. Wprawdzie średni udział lasów prywatnych w Unii Europejskiej pozostaje znacznie wyższy niż w Polsce, bo wynosi 60%, lecz sytuacja jest dość zróżnicowana.

W Niemczech lasy prywatne stanowią niemal połowę areалу (47,3% z 11 mln ha). W latach 90. roczne subwencje wynosiły 172 mln € rocznie (16 €/ha). Jest to dopłata niewielka, ale myśląca, ponieważ niemiecki system podatkowy unika jawnych dotacji. Popularne są natomiast ulgi podatkowe, z punktu widzenia ekonomii rów-

noważne dotacjom. Uwzględniając tymczasem subwencje pośrednie – ulgi podatkowe – dopłaty do lasów były znacznie wyższe – 1400 mln € rocznie (czyli 127 €/ha).

W Szwajcarii lasy prywatne stanowią stosunkowo niewielki odsetek areálu (25% z 1,2 mln ha). Przeważają działki niewielkie, mniejsze niż 1 ha. Dzięki temu, że bogactwo szwajcarskiej gospodarki jest znaczne, funkcjonuje dość hojny system dopłat do leśnictwa. W latach 90. były to kwoty rzędu 193 mln € rocznie (156 €/ha).

Na przeciwnym biegunie sytuuje się leśnictwo portugalskie. Prywatne dominują stanowią tam 93% z 3,5 mln ha. W latach 90. subwencje z budżetu publicznego wynosiły rocznie 33 mln € (9,4 €/ha). Większość pochodziła z funduszy europejskich.

Interesującego przykładu dostarcza Szwecja. Lasy prywatne stanowią tam nieco więcej niż połowę areálu leśnego (51% z 22,6 mln ha). W Szwecji funkcjonuje unikatowy system dobrowolnego wyłączania z produkcji, mający na celu osiągnięcie trwałości, m.in. przez zaniechanie wycięcia na niektórych działkach. Objął on 0,7 mln ha (3% areálu). Innymi słowy, właściciele tych działek swoją satysfakcję z faktu, iż utrzymują stary las, wyceniają wyżej niż utraconą korzyść netto (po odjęciu kosztów uprawy) z tytułu sprzedaży drewna. Ale jest to za mało w porównaniu z potrzebami, które przyrodniczy szacują na 5% areálu. Ażeby osiągnąć taką skalę wyłączeń, potrzebne byłyby subwencje 13–80 tys. SEK/ha (1583–9744 €/ha), które jednak rząd szwedzki uznaje za zbyt kosztowne.

Podsumowując ten krótki przegląd, należy zauważyć, że niektóre rządy uznają potrzebę subwencjonowania gospodarki leśnej w interesie społecznym. Użytkując trwale lasy, leśnicy uzyskują dopłaty odzwierciedlające korzyści, których nie da się sprzedać tak, jak sprzedaje się drewno. Teoretycznie są one wystarczającym czynnikiem przewyżającym paradoks Clarka. Dzięki odpowiednim subwencjom prywatny właściciel lasu nie ma motywacji do tego, żeby posiadany majątek wykorzystać rabunkowo.

W wielu krajach – również europejskich – istnieje plaga pożarów lasów. Leśnicy przyznają, że większość jest wynikiem celowych podpałek. Co więcej, podpalaczami okazują się prywatni właściciele lasów. Wolno zadać sobie pytanie, jaka

motywacja może im przyświecać, aby w tak drastyczny sposób pozbawiali się własnego majątku. Wyjaśnienia dostarcza model Clarka. Wynika z niego bowiem, że właściciel lasu powinien być świadomy tego, iż trwałe użytkowanie zasobu jest nieatrakcyjne. Chciałby jak najszybciej spieniężyć swój majątek, ale przepisy ochrony środowiska mu na to nie pozwalają. Jeśli budżet publiczny jest na tyle bogaty, że oferuje rekompensatę za ów brak komercyjnej atrakcyjności, to motywacja do rabunkowej gospodarki ustaje. Jeśli jednak budżet jest ubogi, to właściciel działki leśnej woli pozbyć się kłopotliwego majątku, a „odzyskany” w ten sposób teren przeznaczyć na coś bardziej atrakcyjnego. Stąd lasy portugalskie znikają w pożarach, a niemieckie – nie.

Przypuszczenia, że dzięki prywatyzacji lasów uda się poprawić stan finansów publicznych, są nieuprawnione. Właściciel państwowy zapewne nie zabiega o maksymalizację przychodów tak, jak właściciel prywatny. Polskie Lasy Państwowe tolerują rygory związane z trwałością gospodarowania znacznie cierpliwiej niż potencjalni prywatni posiadacze. LP nie robią tego całkiem bezinteresownie, ponieważ są opodatkowane łagodniej niż inne podmioty gospodarcze. Zamieniając lasy państwowe na prywatne, budżet publiczny mógłby skorzystać tylko pozornie. Wprawdzie nowy właściciel zacząłby płacić wyższe podatki, ale natychmiast zacząłby szantażować budżet jakąś „losową” krzywdą, która może się lasowi przytrafić, o ile nie zapewni się odpowiedniej subwencji. Tak więc poprawa finansów publicznych tą drogą wydaje się iluzoryczna.

5. Zarządzanie w strukturze hierarchicznej

Gdyby niższy szczebel z zasady realizował cele szczebla wyższego, gospodarka mogłaby być zorganizowana na wzór przedsiębiorstwa. Jednak tego nie udaje się osiągnąć, i w społeczeństwach, w których jednostki cieszą się swobodą podejmowania decyzji, obok przedsiębiorstw musi funkcjonować rynek. Ronald Coase (1937) zauważył, że powiększanie organizacji prowadzi do wzrostu kosztów transakcyjnych, a Kenneth J. Arrow (1974) sprecyzował, iż granica pomię-

dzy kompetencją rynku a przedsiębiorstwa wyznaczona jest kosztami zarządzania.

Zagwarantowanie, że szczebel niższy realizuje cele szczebla wyższego jest możliwe, ale wymaga pewnego wysiłku, który nie służy bezpośrednio gospodarce, tylko zapewnia jej funkcjonowanie. Mogłoby się zatem zdarzyć, że ów wysiłek byłby tak wielki, iż gospodarka zapewniłaby lepszy efekt, po prostu zmieniając swoją strukturę i pozostawiając rynkowi część tego, co funkcjonuje w ramach jednolite zarządzanej organizacji. Jest to zasadniczy temat ekonomicznej teorii agencji (Mas-Collel i in. 1995).

W teorii tej analizuje się poprawne motywacyjnie (tzw. *incentive compatible*) kontrakty, zapewniające, że niższy szczebel realizuje cele szczebla wyższego. Konstrukcja takich kontraktów bierze pod uwagę aspiracje szczebla niższego, niedostępność informacji (tzw. *information asymmetry*) na szczeblu wyższym, czynniki losowe i wiele innych aspektów. Jest to jeden z najżywiej rozwijających się wątków teorii ekonomii ostatnich paru dekad. Mimo to, stworzenie kontraktów poprawnych motywacyjnie stanowi nadal wyzwanie i specjaliści z zakresu zarządzania nie dają praktykom w pełni zadowalających wskazówek, jak zorganizować dużą instytucję tak, by szczebel wyższy mógł liczyć na niezawodną pracę niższego.

Patrząc na strukturę Lasów Państwowych, ekonomista dostrzega wszystkie fundamentalne problemy poprawności motywacyjnej (tzw. *incentive compatibility*). Struktura ta jest wieloszczeblowa. Na szczycie znajduje się Generalny Dyrektor Lasów Państwowych, mianowany przez Ministra Środowiska. Dyrektor Generalny mianuje 17 Regionalnych Dyrektorów Lasów Państwowych, a każdy z nich – od kilkunastu do kilkudziesięciu nadleśniczych (łącznie w kraju jest 431 nadleśnictw, które są podstawowymi jednostkami produkcyjnymi). I wreszcie, każdy nadleśniczy ma pod sobą co najmniej kilkudziesięciu pracowników, którzy pielęgnują las i go eksploatują.

Cała ta hierarchiczna struktura może być teoretycznie zarządzana autorytarnie. Jeśli Minister Środowiska postawi sobie za cel trwałą gospodarkę leśną, to może na Dyrektora Generalnego powołać osobę, która również nie będzie tolerowała rabunkowego wyrębu. Ten zaś mógłby od-

powiednio dobrać 17 Dyrektorów Regionalnych, obwarowując ich mianowania stosownymi kryteriami, i tak dalej. Każdy jednak, kto zna realia gospodarcze, wie, że taka hierarchia nie może sprawnie funkcjonować. Zależności pomiędzy szczeblami powinny być regulowane kontraktami poprawnymi motywacyjnie. Skoro zaś pracownicy winni być wynagradzani za swój udział w osiąganiu celu organizacji, to – aby gospodarować w sposób trwały – Lasy Państwowe muszą osiągać korzyści nie tylko z tytułu sprzedaży grubizny, lecz również z dostarczania tzw. funkcji pozaprodukcyjnych.

Innymi słowy, sprawność funkcjonowania Lasów Państwowych jako przedsiębiorstwa dostarczającego nie tylko grubizny, lecz i usług ekosystemowych zależy od tego, czy oba aspekty jego działalności zapewniają korzyści materialne. Sprzedaż grubizny gwarantuje takie korzyści. Natomiast sprzedaż usług ekosystemowych musi w praktyce polegać na subwencjonowaniu z budżetu, ponieważ nie mogą być one skomercjalizowane.

Jako gigantyczne przedsiębiorstwo poddane skrupulatnej kontroli ze strony administracji państwowej, Lasy Państwowe z pewnością nie są w stanie maksymalizować efektywności. Ich prywatyzacja mogłaby ją z pewnością poprawić. Jednak, biorąc pod uwagę porównania międzynarodowe, skala nieefektywności nie wydaje się znaczna. Tymczasem poddanie gospodarki leśnej presji rynkowej – zgodnie z paradoksem Clarka – musi spowodować nacisk na odejście od trwałości. Aby mu przeciwdziałać, leśnicy powinni być wynagradzani nie tylko za produkcję grubizny, lecz i za dostarczanie usług ekosystemowych, co wymaga zaangażowania budżetu.

Biorąc pod uwagę „politykę leśną” państwa opartą na pojęciu **wielofunkcyjności**, należałoby ją przełożyć na praktyczne wskazówki dla zarządzania w Lasach Państwowych. Owa „polityka” stwierdza, że każdy las powinien być wielofunkcyjny. Nie jest jednak wcale oczywiste, jak to rozumieć. Dwie najważniejsze spośród owych funkcji, które powinny być realizowane, to funkcje produkcyjne i środowiskotwórcze. Pozostają one ze sobą w konflikcie, ponieważ najefektywniej jest produkować w systemie plantacyjnym. Natomiast plantacje nie tworzą cennych siedlisk, których dostarczenie miałoby również spo-

czywać na leśnikach. Wielofunkcyjność zakłada umiejętność pogodzenia jednego i drugiego. Zapewne da się to zrobić, ale oczywiście nie na poziomie małej działki.

Kluczowy dla sensownego zarządzania Lasami Państwowymi jest problem agregacji funkcji w czasie i przestrzeni. Na poziomie małej działki nie da się tego zrobić, ale już na poziomie nadleśnictwa można by było te funkcje tak rozdzielić, żeby i produkcja grubizny postępowała sprawnie, i funkcje środowiskotwórcze były realizowane. Nasuwa się jednak pytanie, czy nie byłoby lepiej agregować funkcji na jeszcze wyższym szczeblu administracyjnym. Być może byłoby korzystniej dla społeczeństwa, aby jednostki większe niż nadleśnictwa specjalizowały się: jedne w dostarczaniu drewna, choćby z zaniedbaniem funkcji środowiskotwórczych, a inne w zapewnianiu takich właśnie funkcji, choćby z zaniedbaniem produkcji drewna. W istniejącym systemie, w którym sprzedaż obejmuje tylko dobro prywatne, czyli drewno, Fundusz Leśny mógłby pomagać w redystrybucji przychodów z nadleśnictw specjalizujących się w produkcji do nadleśnictw specjalizujących się w dostarczaniu funkcji środowiskotwórczych. Natomiast w systemie, w którym Dyrekcje Regionalne nie dysponowałyby takim instrumentem, godzenie funkcji wymagałoby zakupu przez budżet publiczny usług ekosystemowych po cenach uzasadnionych ich społeczną rolą. Wtedy same Lasy Państwowe mogłyby zdecydować, w jaki sposób godzić funkcje produkcyjne ze środowiskotwórczymi.

Bez zakupu usług ekosystemowych przez budżet nie jest możliwe skonstruowanie poprawnego motywacyjnie skutecznego systemu zarządzania Lasami Państwowymi. Próby godzenia różnych funkcji musiałyby doprowadzić do swoistej schizofrenii motywacyjnej. Skoro tylko rola produkcyjna prowadziła do gromadzenia przychodów, to rezygnacja z niej na rzecz szeroko pojętej ochrony wymagałaby uwzględnienia jakichś jej wskaźników w kontraktach wszystkich pracowników zajmujących stanowiska decyzyjne. Taki system – charakterystyczny dla gospodarki nierynkowej – byłby obciążony tak wielkim ryzykiem oszukiwania (a przynajmniej naciągania), że osiągnięcie efektywności okazałoby się wysoce nieprawdopodobne.

Na razie wielofunkcyjność w gospodarce leśnej jest realizowana metodami politycznymi. Minister Środowiska mianuje Dyrektorów Generalnych Lasów Państwowych, stawiając przed nimi zadania ochronne i oczekując, że podlegli im Dyrektorzy Regionalni będą umieli je wykonać. Lasy Państwowe w zasadzie mają się finansować same. Odprowadzany przez nie podatek jest niewielki, ale i subwencje z budżetu państwa są skromne. Fundusz Leśny służy pewnej redystrybucji środków od jednostek pełniących z największym powodzeniem funkcje produkcyjne do jednostek uboższych. Skala i kierunek redystrybucji ustalane są arbitralnie, na podstawie różnic w kosztach produkcji drewna. To jedyny dostępny leśnikom instrument wspomagania funkcji środowiskotwórczych. Ale nie jest to instrument poprawny ekonomicznie. Albowiem dofinansowanie funkcji środowiskotwórczych odbywa się w zależności od przychodów uzyskiwanych ze sprzedaży drewna, a te nie mają przecież nic wspólnego z korzyściami z tytułu owych funkcji.

Od połowy lat 90. tworzone są Leśne Kompleksy Promocyjne (LKP), będące w założeniu laboratoriami leśnictwa wielofunkcyjnego. Mają eksperymentować z technikami produkcji zgodnymi ze społecznymi oczekiwaniami wobec nowoczesnej gospodarki leśnej. Ich dorobek rzeczywiście może się okazać bardzo przydatny. Jest jednak wysoce nieprawdopodobne, aby odkryto w nich takie sposoby agregacji funkcji produkcyjnych i środowiskotwórczych, które by wyeliminowały potrzebę zakupu usług ekosystemowych przez budżet.

6. W kierunku podwyższenia efektywności gospodarki leśnej

Roczne przychody Lasów Państwowych z tytułu sprzedaży grubizny wynoszą około 4–5 mld zł. Pokrywają one koszty i pozostawiają niewielką nadwyżkę. Nie można jednak na takiej podstawie oceniać ich efektywności, ponieważ wysokość owej nadwyżki jest dość arbitralna i celowo utrzymywana na niskim poziomie, aby nie prowokować zmian politycznych. Porównując różne techniczne wskaźniki produkcji drewna w przeliczeniu na jednostkę powierzchni lub nakładów,

można się przekonać, że Lasy Państwowe gospodarują nieźle i nie ustępują leśnikom z krajów Europy Zachodniej. Tak więc poprawa efektywności w następstwie prywatyzacji nie mogłaby być znaczna.

Niemniej presja na prywatyzację utrzymuje się. Wydaje się ona kombinacją preferencji niektórych urzędników oraz przedsiębiorców.

W pierwszym przypadku wynika z błędnego oczekiwania poprawy bilansu finansów publicznych. Rzeczywiście, Lasy Państwowe opodatkowane są łagodniej niż inne podmioty gospodarcze. Tak więc likwidacja tego przywileju mogłaby podnieść wpływy podatkowe. Ale – jak pokazano wyżej – prywatyzacja leśnictwa musiałaby doprowadzić do żądania przez producentów drewna rekompensat, które z nawiązką pochłonięłyby owe zwiększone wpływy. Tak więc efekt prywatyzacji z punktu widzenia oczekiwań fiskalnych jest wątpliwy.

W przypadku drugim można się domyślać, że nabywając działkę leśną, podmiot gospodarczy będzie chciał zapłacić cenę wynikającą z jej niskiej dochodowości (762 zł/ha rocznie, co po skapitalizowaniu za pomocą stopy dyskontowej, powiedzmy 5%, odpowiada kwocie około 15 000 zł). Jednak wartość samego drewna na owej działce jest dużo wyższa (przeciętnie 38 100 zł). Ta różnica będzie stanowiła potężną zachętę do tego, by owo drewno spieniężyć, tak jak przewiduje paradoks Clarka. A jeśliby przepisy to skutecznie uniemożliwiały, właściciel będzie się domagał rekompensaty z budżetu. Powątpiewając zaś w zdolność polskiego budżetu do zaspokojenia tego typu roszczeń, trzeba raczej przewidywać scenariusz portugalski, polegający na niszczeniu kłopotliwego zasobu w celu uwolnienia nieruchomości od ograniczeń.

Prywatna własność niewątpliwie pomaga w uzyskaniu efektywności. Ale z drugiej strony teoria ekonomii podkreśla, że rynek zawodzi, jeśli produkcja obejmuje również dobra publiczne. Warunkiem uzyskania efektywności jest wówczas zaangażowanie władzy w dostarczenie owych dóbr na właściwym poziomie. W przypadku leśnictwa musi to polegać na zakupie usług ekosystemowych, które nie mogą być skomercjalizowane.

Dopiero gdy uregulowana zostanie finansowa podstawa wielofunkcyjnej gospodarki leśnej,

możliwe będą starania o osiągnięcie efektywności. Zapewni ją poprawność motywacyjna organizacji lasów. Sprywatyzowanie produkcji stanie się możliwe, choć wprowadzenie zarządzania hierarchicznego opartego na kontraktach poprawnych motywacyjnie pozwoliłoby również na sprawne funkcjonowanie nawet tak dużego przedsiębiorstwa, jakim są Lasy Państwowe.

Literatura

- Arrow K.J. (1974). *The Limits of Organization*. New York: Norton.
- Bartczak A., Englin J., Pang A. (2012). „When are forest visits valued the most? An analysis of the seasonal demand for forest recreation in Poland”, *Environmental and Resource Economics*, nr 52(2).
- Bartczak A., Lindhjem H., Navrud S., Zandersen M. (2008). „Valuing forest recreation on the national level in a transition economy: The case of Poland”, *Forest Policy and Economics*, nr 10(7–8).
- Clark C.W. (1976). *Mathematical Bioeconomics: The Optimal Management of Renewable Resources*. New York: Wiley.
- Coase R. (1937). „The nature of the firm”, *Economica*, nr 4.
- Costanza R. i in. (1997). „The value of the world's ecosystem services and natural capital”, *Nature*, nr 387.
- GUS – dane statystyczne na podstawie serwisu internetowego <http://www.stat.gov.pl/gus> [dostęp: 14.08.2012].
- Mas-Colell A., Whinston M.D., Green J. (1995). *Microeconomic Theory*. New York–Oxford: Oxford University Press.
- UNECE/FAO (2005). *European Forest Sector Outlook Study. 1960–2000–2020*. Main report, Geneva.
- Zandersen M., Tol R.S.J. (2009). „A meta-analysis of forest recreation values in Europe”, *Journal of Forestry Economics*, nr 15.
- Żylicz T. (1999). „Czy subwencje ekologiczne muszą konkurować z kredytem bankowym”, *Ekoprofit*, nr 4(31).
- Żylicz T., Giergiczyński M. (2012). *Wycena pozaprodukcyjnych funkcji lasu*. Warszawa: Generalna Dyrekcja Lasów Państwowych.

Forest management. Privatization issues

The paper addresses management principles of the ‘State Forest Enterprise’ in Poland. The problem is a complex one, since the firm performs two important social functions. Firstly – as any enterprise – it provides employment and should balance its expenditures with financial revenues. Secondly – and this is why the ‘State Forest Enterprise’ is a unique firm – it stewards an important part of the national heritage which calls for an approach that departs from the logic characteristic for typical business projects. The duality of the ‘State Forest Enterprise’ casts serious doubts about its privatization attempts. On the one hand, privatization can enhance the efficiency of its operations. On the other hand, however, this would require a deep and direct involvement of the state budget in order to supply the public good that private foresters may choose not to provide.

Keywords: sustainability, Faustmann model, Clark model, public goods.