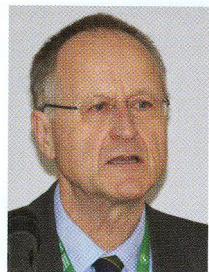


Lasy państwowe jako przedsiębiorca

Obserwacja rozwoju sytuacji w Niemczech i Finlandii wskazuje na to, że kwestia jednoznacznego rozdziału funkcji administracyjnych od gospodarczych w państwowym leśnictwie może zostać podniesiona także w naszym kraju.

Wyzwania wobec rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych i prawnych gospodarstwa leśnego to tytuł III boku tematycznego, który obejmował cztery referaty wygłoszone 15 marca br., w drugim dniu IX Sesji Zimowej Szkoły Leśnej przy IBL pt. „Wyzwania leśnictwa wobec zachodzących zmian w środowisku przyrodniczym, oczekiwań społecznych, uwarunkowań ekonomicznych i prawnych”. Prelegentami byli goście z zagranicy: trzej reprezentanci Niemiec i jeden przedstawiciel Finlandii.

Gospodarstwa krajowe i przedsiębiorstwa państwowe



Referat **Gerharda Oestena**, emerytowanego profesora z Katedry Ekonomiki Leśnictwa i Planowania Leśnego Uniwersytetu Alberta Ludwika we Fryburgu Bryzgowijskim, poświęcony był

formom prawnym i organizacyjnym państwowych gospodarstw leśnych w Niemczech. Prelegent omówił także koncepcję tzw. organizacji uczącej się, która może mieć duże znaczenie dla rozwoju lasów państwowych.

Do końca XX w. niemieckie lasy państwowe były zasadniczo jednostkami administracji publicznej. Jako takie nie posiadały własnej osobowości prawnej. W sensie finansowo-technicznym były w pełni włączone – na zasadzie brutto – do budżetów odpowiednich krajów związkowych. Na początku bieżącego stulecia sytuacja w Niemczech się zmieniła. Szybko rosnące zadłużenie sektora publicznego i politycznie faworyzowana prywatyzacja zadań publicznych skutkowały coraz surowszą krytyką wyników finansowych państwowych

gospodarstw leśnych. Oczekując, że większa samodzielność lasów państwowych umożliwi wzrost efektywności ich działania, zaczęto odchodzić od jednostki administracji publicznej jako formy organizacyjnej niemieckich państwowych gospodarstw leśnych na rzecz organizacji gospodarczej. Większości lasów państwowych nadano status tzw. gospodarstwa krajowego. W landach Bawaria, Dolna Saksonia, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Szlezwik-Holsztyn i Turyngia lasy państwowe przekształcono natomiast w przedsiębiorstwo państwowe (w Niemczech jest ono określane mianem zakładu prawa publicznego).

Niemieckie państwowe gospodarstwa leśne, które działają w formie przedsiębiorstwa państwowego, są organizacjami samodzielnymi pod względem prawnym i finansowym. Zasadniczo muszą się same finansować przez prowadzenie działalności gospodarczej. Kontrolowane są przez radę nadzorczą. Wygospodarowywany przez nie zysk wpływa do budżetu danego landu. Gospodarstwo krajowe jest także organizacją gospodarczą, ale w odróżnieniu od przedsiębiorstwa państwowego nie ma samoistnej zdolności prawnej. Lasy państwowe będące gospodarstwami krajowymi powiązane są z budżetami odpowiednich landów na zasadzie netto: plany budżetowe uwzględniają jedynie preliminarne wyniki gospodarstw krajowych – nadwyżki lub straty.

10% wyłączone z użytkowania

Klaus Merker, prezes Dolnosaksońskich Lasów Krajowych, naświetlił kierunki reformy lasów państwowych w landzie Dolna Saksonia. Zaznaczył,



że decydujące znaczenie dla poprawy wyników państwowego gospodarstwa leśnego mają aspekty psychologiczne. Ponieważ wzrost dochodu pozwala na poprawę warunków socjalnych, pracownicy zainteresowani są uzyskiwaniem lepszych wyników przez firmę.

Dolnosaksońskie Lasy Krajowe (NLF) są od 2005 r. przedsiębiorstwem państwowym. Zarządzają 334 tys. ha lasów, zatrudniając 1300 pracowników. Rocznie pozyskują 1,7 mln m³ drewna w lasach własnych i 0,55 mln m³ drewna w lasach innej własności (usługi). Osiągają roczne przychody rządu 161,4 mln euro. Jednym z celów ekonomicznych NLF jest utrzymywanie wskaźnika rentowności sprzedaży na poziomie co najmniej 10%.

NLF zamierzają pozostawić docelowo 10% swoich lasów do naturalnego, spontanicznego rozwoju. Na pozostałej powierzchni leśnej prowadzą gospodarkę leśną bliską procesów naturalnych (Program Długofalowego Ekologicznego Rozwoju Lasu).

Leśniczy plus jeden robotnik na 2 tys. ha

Carsten Wilke, przewodniczący Niemieckiego Towarzystwa Leśnego, przybliżył słuchaczom procesy przekształcania administracji leśnej w organizację gospodarczą, koncentrując się na przykładzie Hesji. W landzie tym wraz z reorganizacją zainicjowano wielorakie działania racjonalizacyjne.



Utworzone w 2001 r. Gospodarstwo Krajowe „Lasy Hesji” działa, jak sama nazwa wskazuje, w formie gospodarstwa krajowego. Podlega Heskiemu Ministerstwu Środowiska, Ochrony Klimatu, Rolnictwa i Ochrony Konsumentów. Składa się z 41 nadleśnictw, 434 leśnictw i kilku jednostek pomocniczych. Oprócz gospodarowania w lasach państwowych zakres działalności Lasów Hesji obejmuje usługowe zagospodarowanie lasów samorządowych i prywatnych, nadzór nad gospodarką leśną oraz międzynarodowy konsulting leśny.

Elementem racjonalizacji organizacyjnej w Lasach Hesji jest rozłożona w długim czasie redukcja personelu. Towarzyszy jej tworzenie leśnictw o większej powierzchni. Docelowo obsada leśnictwa (powierzchnia ok. 2 tys. ha) ma się składać z dwóch osób: leśniczego i robotnika wykwalifikowanego w zawodzie leśnika, dodatkowo posiadającego dyplom mistrzowski. Należy tutaj zaznaczyć, że

niemiecki profil zawodowy „robotnik wykwalifikowany w zawodzie leśnika” łączy w sobie funkcje, które u nas są przypisywane robotnikowi leśnemu i podleśniczemu.

„Nie” dla nadzorczy i przedsiębiorcy w jednym

Akurat w dniu wygłaszania referatów przez gości z Niemiec zaistniała w tym kraju okoliczność, która może wymusić na niemieckich państwowych gospodarstwach leśnych dalsze przekształcenia organizacyjno-prawne o charakterze komercjalizacyjnym. Otóż 15 marca 2017 r. Krajowy Sąd Wyższy w Düsseldorfie odrzucił skargę landu Badenia-Wirtembergia na decyzję niemieckiego Federalnego Urzędu Antymonopolowego, zakazującą badeńsko-wirtemberskim lasom państwowym świadczenia na rzecz prywatnych i samorządowych gospodarstw leśnych o powierzchni przekraczającej 100 ha usług z zakresu sprzedaży drewna i organizacji wykonywania zadań gospodarczych. Generalnie urząd zakazał lasom państwowym Badenii-Wirtembergii oferowania lasom prywatnym i samorządowym usług po cenach poniżej kosztów.

W 2015 r. Federalny Urząd Antymonopolowy uznał, że badeńsko-wirtemberskie lasy państwowe, nie dokonując jednoznacznego

rozdzielenia funkcji administracyjnych od gospodarczych, naruszają zarówno przepisy niemieckiej ustawy o ochronie konkurencji, jak i postanowienia traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W reakcji na tę decyzję niemiecki rząd federalny pospiesznie doprowadził do nowelizacji federalnej ustawy o lasach. Istotą noweli, przyjętej przez Bundestag w grudniu 2016 r., było wyłączenie spod działania niemieckiej ustawy o ochronie konkurencji tej części działalności niemieckich państwowych gospodarstw leśnych, która polega na świadczeniu usług poprzedzających sprzedaż drewna. W rezultacie zakazy mogłyby objąć wyłącznie sprzedaż drewna.

Precedensowy wyrok

Jednak sąd w Düsseldorfie, właściwy do orzekania w sprawach antymonopolowych, uznał, że nowelizacja federalnej ustawy o lasach może się odnosić jedynie do niemieckiej ustawy o ochronie konkurencji. W zakresie kompetencji niemieckiego ustawodawcy nie leży natomiast nowelizowanie unijnego prawa o ochronie konkurencji. Zgodnie z przepisami traktatu o funkcjonowaniu UE, do ograniczenia zakresu stosowania prawa antymonopolowego uprawniona jest jedynie Rada Unii Europejskiej. Nowelizacja niemieckiej fede-

Państwowe gospodarstwa leśne w Niemczech (wybrane przykłady)

Kraj związkowy	Przedsiębiorstwa państwowe					Gospodarstwa krajowe					
	Bawaria	Saksonia	Dolna Saksonia	Turyngia	Przednie Meklemburgia-Pomorze	Nadrenia Północna-Westfalia	Badenia-Wirtembergia	Nadrenia-Palatynat	Saksonia	Hesja	Saksonia-Anhalt
Pełnione funkcje											
Gospodarowanie w lasach państwowych danego landu	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-
Świadczenia na rzecz prywatnych i samorządowych właścicieli lasów	-	X	X	X	X	X	X	X	-	X	-
Funkcje z zakresu władztwa administracyjnego	-	-	X	X	X	X	X	X	X	X	-

Ponieważ w Niemczech kompetencja ustawodawcza w zakresie leśnictwa leży zasadniczo w gestii krajów związkowych, u naszych zachodnich sąsiadów istnieje kilkanaście różnych państwowych gospodarstw leśnych, które mają nie tylko odmienne formy organizacyjne, lecz również odmienne zakresy pełnionych funkcji. Powierzchnia niemieckich państwowych gospodarstw leśnych zasadniczo oscyluje w granicach od 38 tys. ha (Kraj Saary) do 756 tys. ha (Bawaria). Przeciętnie wynosi ok. 250 tys. ha. Świadczenia wypełniane przez niemieckie państwowe gospodarstwa leśne na rzecz prywatnych i samorządowych właścicieli lasów obejmują głównie techniczne zarządzanie gospodarstwem leśnym i organizowanie wykonywania zadań gospodarczych. Do funkcji z zakresu władztwa administracyjnego należą: nadzór nad gospodarką leśną, ochrona powszechna lasu, prace inwentaryzacyjne, planowanie specjalistyczne, pomoc organom administracji, doradztwo, obsługa programów subwencyjnych, badania i doświadczalnictwo. Generalnie skala obsługi lasów niepaństwowych w Niemczech jest znacznie większa niż w Polsce. W landzie Saksonia-Anhalt działają dwa osobne leśne gospodarstwa krajowe: jedno zajmuje się gospodarowaniem w lasach państwowych, drugie – świadczeniem usług na rzecz lasów niepaństwowych. (A.S.)

ralnej ustawy o lasach jest więc niezgodna z prawem unijnym i jako taka nie może być brana pod uwagę. Sąd w Düsseldorfie dopuścił możliwość zaskarżenia wyroku do Federalnego Trybunału Sprawiedliwości.

Niewykluczone, że rząd landu Badenia-Wirtembergia zaskarży wyrok. Niemniej jednak decyzja sądu ma charakter precedensowy i może mieć skutki dla lasów państwowych w niektórych innych niemieckich krajach związkowych, np. w Hesji, Turyngii czy w Nadrenii-Palatynacie. Są jednak też landy, które już stosunkowo dawno wyraźnie rozdzieliły funkcje administracyjne od gospodarczych w państwowym leśnictwie. Przykładem tego jest Bawaria.

Badeńsko-wirtemberskie lasy państwowe działają zasadniczo w formie gospodarstwa krajowego. Jednak ich podstawowe jednostki mają podwójny status, ponieważ pełnią zarazem funkcję wydziałów leśnych urzędów powiatowych.

Dwusegmentowe gospodarstwo państwowe

Kwestię rozdziału funkcji administracyjnych od gospodarczych w kontekście prawa o ochronie konkurencji poruszała również prezentacja, którą wygłosił **Juha Mäkinen**, dyrektor ds. komunikacji społecznej w zarządzie fińskiego gospodarstwa państwowego Metsähallitus.



Gospodarstwo państwowe Metsähallitus zarządza 1/3 obszaru lądowego i wodnego Finlandii. Zobowiązane jest do czynienia tego w sposób maksymalizujący korzyści dla społeczeństwa jako całości. Istotą misji Metsähallitusa jest godzenie różnych interesów – zrównoważony rozwój w jego wymiarze ekologicznym, ekonomicznym, społecznym i kulturowym. W sumie Metsähallitus ma w swojej pieczy 12,5 mln ha obszarów państwowych, w tym 9,1 mln ha gruntów i 3,4 mln ha wód. Jest to praktycznie całość własności państwowej w Finlandii. Metsähallitusowi podlegają więc też np. leśne powierzchnie doświadczalne i tereny wojskowe (wojsko rekompensuje gospodarstwu niemożność normalnego użytkowania lasów).

W skład obszaru lądowego, którym zarządza Metsähallitus, wchodzi: produkcyjne lasy gospodarcze (3,5 mln ha), niskoprodukcyjne lasy gospodarcze (0,7 mln ha), nieprodukcyjne lasy gospodarcze (0,7 mln ha), obszary ustawowo chronione (1,5 mln ha), obszary wolnej przy-

Gospodarczy segment Metsähallitusa – wielkości charakteryzujące wynik finansowy uzyskany w 2016 roku

Przychody: 333 000 000 euro	Rentowność inwestycji: 3,8%
Zysk operacyjny: 103 300 000 euro	Inwestycje (odsetek przychodów): 4%
Udział zysku w przychodach: 31%	Wskaźnik wypłacalności: 97%
Zysk netto: 93 700 000 euro	Zatrudnienie: 883 etaty
Dywidenda wypłacona państwu: 96 000 000 euro	(zatrudnienie w całym koncernie: 1431 etatów)

rody (1,4 mln ha), obszary objęte specjalnymi programami ochrony (0,6 mln ha) i inne obszary o specjalnych walorach (0,7 mln ha). Na podległy Metsähallitusowi obszar wodny składają się: obszary ustawowo chronione (0,2 mln ha), publiczne wody morskie (2,6 mln ha), publiczne wody śródlądowe (0,1 mln ha) i inne obszary wodne (0,5 mln ha).

Gospodarstwo państwowe Metsähallitus składa się z dwóch segmentów – gospodarczego (samofinansującego się) i państwowoadministracyjnego (finansowanego głównie z budżetu państwa). Segment podmiotów gospodarczych podlega fińskiemu Ministerstwu Rolnictwa i Leśnictwa, a segment państwowoadministracyjny – Ministerstwu Środowiska. W 2016 r. w całym gospodarstwie zatrudnionych było 1431 osób.

Lasy państwowe jako niegieldowa spółka akcyjna

Podstawową jednostką segmentu gospodarczego jest niegieldowa spółka akcyjna Gospodarstwo Leśne Metsähallitusa. Prowadzi ona wielofunkcyjną gospodarkę leśną w lasach państwowych i zajmuje się sprzedażą drewna. Rocznie pozyskuje ok. 6 mln m³ drewna przy przyroście rzędu 11 mln m³. Zapewnia 85% przychodów gospodarstwa państwowego Metsähallitus, które jest wyłącznym właścicielem spółki. Za prawo pozyskiwania drewna w lasach państwowych Gospodarstwo Leśne płaci państwu 80 mln euro rocznie (samo nie posiada lasów). Odprowadza także dywidendę do budżetu.

Gospodarstwo Leśne działa jako spółka akcyjna od 15 kwietnia 2016 roku. Wcześniej funkcjonowało na zasadach przedsiębiorstwa państwowego. Zmiana formy organizacyjno-prawnej nastąpiła po długiej, dziewięcioletniej debacie. Podyktowana była przede wszystkim względami ochrony konkurencji. Działanie lasów państwowych w formie spółki akcyjnej ma stanowić lepsze zabezpieczenie przed korzystaniem z niedozwolonej pomocy publicznej.

Do segmentu gospodarczego należy również Agencja Deweloperska, która współpracuje z samorządami i firmami energetycznymi

przy realizacji wielkoskalowych projektów (parki wiatrowe i in.) i zajmuje się wynajmowaniem obiektów letniskowych na gruntach państwowych. Segment podmiotów gospodarczych obejmuje ponadto mniejsze spółki, prowadzące działalność w zakresie szkółkarstwa, nasiennictwa i eksploatacji kopalni.

W 2016 r. segment podmiotów gospodarczych zanotował przychody rzędu 333 mln euro (ok. 1,46 mld zł) i zysk operacyjny w wysokości 103,3 mln euro (ok. 454,6 mln zł). Do budżetu państwa odprowadził dywidendę w wysokości 96 mln euro (ok. 422,5 mln zł). Zatrudnienie w segmencie gospodarczym wynosiło 883 osoby.

Firewall między lasami a parkami

Państwowoadministracyjny segment Metsähallitusa tworzy finansowana głównie z budżetu państwa jednostka o nazwie Parki i Dzika Przyroda Finlandia (P&WF). Jest ona odpowiedzialna za ochronę dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego na obszarach będących własnością państwa. Oferuje nieodpłatne usługi z zakresu turystyki pieszej. Gospodaruje populacjami zwierzyny i ryb (wydawanie odpłatnych pozwoleń na polowanie i połów). P&WF ma w swej pieczy 39 fińskich parków narodowych oraz kilkadziesiąt ważnych obiektów dziedzictwa kulturowego. W 2016 r. łączny fundusz jednostki P&WF, zatrudniającej 548 pracowników, kształtował się na poziomie 63 mln euro (ok. 277 mln zł).

Segment państwowoadministracyjny oddzielony jest od gospodarczego finansowym „firewallem” (osobne rozliczanie się, niedopuszczalność przepływów transferowych). Państwo decyduje zarówno o wysokości wpłaty do budżetu, dokonywanej co roku przez segment gospodarczy Metsähallitusa, jak i o wysokości funduszy segmentu państwowoadministracyjnego zasilanych z budżetu. Parki narodowe nie mogą być finansowane bezpośrednio przez segment gospodarczy.



Arkadiusz Seliga