

AKSJOLOGICZNE PODSTAWY I SYSTEMOWO-EKONOMICZNE REGUŁY RACJONALNEJ GOSPODARKI I POLITYKI LEŚNEJ

1. Zarządzanie lasami i gospodarka leśna – ogólna ocena

Większość powierzchni lasów w Polsce to lasy publiczne, należące do majątku Skarbu Państwa i zarządzane przez Lasy Państwowe (LP). Należymy do krajów o wyjątkowo małym udziale prywatnej własności w leśnictwie.

Są solidne podstawy uznania, że generalnie gospodarka leśna jest w Polsce prowadzona racjonalnie. Systematycznie powiększana jest powierzchnia lasów, która zbliża do 30% powierzchni kraju. Dostarcza się coraz więcej surowca drzewnego, nie przekraczając możliwości biologicznych lasu – stosunek wielkości pozyskania drewna do jego przyrostu w ciągu ostatnich 20 lat kształtował się na poziomie ok. 60%. W 1967 r. zasobność drzewostanów Polski wynosiła ok. 150 m³/ha, a obecnie średnio 270 i jest dwa razy większa od przeciętnej w Europie (Borecki 2013).

Innym świadectwem racjonalnej gospodarki leśnej w Polsce jest dynamiczny wzrost krajowego przemysłu meblarskiego, który stał się jedną z głównych gałęzi naszego eksportu, przynosząc eksporterom mebli blisko 30 mld zł w 2013 r.

Sektory gospodarki związane z leśnictwem – tartaczny, meblarski i papierniczy – dają pracę ponad 350 tys. osób i wytwarzają ok. 8% PKB (tamże).

Z dostępnych danych jasno też wynika, że gospodarowanie w Lasach Państwowych jest wyraźnie bardziej racjonalne i długofalowe niż w prywatnych. Drzewostany ponad stuletnie w ich przypadku zajmują 12% powierzchni, zaś w lasach prywatnych 2% (tamże).

Dlatego można - bez wątpliwości - stwierdzić, że lasy są w Polsce 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. A przy tym ich stan jest nieporównanie lepszy niż stan lasów prywatnych (Żylicz 2012, s. 5).

2. Zmiana systemowa dokonana w 2014 r.

Pretekstem do przygotowania tego referatu jest uchwalenie ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz.U. 2014.222).

Uzasadnieniem tej nowelizacji było ujednoczenie zasad gospodarki finansowej w Lasach Państwowych, między innymi poprzez dostosowanie zasad gospodarki finansowej tej jednostki do aktualnych wymogów ustawy o rachunkowości oraz stworzenie mechanizmu prawnego umożliwiającego dokonywanie przez Lasy Państwowe wpłat do budżetu państwa.

Faktycznym celem tej zmiany było przejęcie przez budżet państwa środków wypracowanych przez Lasy Państwowe, co jest jednym z zabiegów prowadzących do konsolidacji finansów publicznych i

ograniczenia deficytu budżetowego tak, aby Polska zostało uwolniona do unijnej procedury nadmiernego deficytu. Dlatego ustawa wprowadza regulacje stanowiące podstawę prawną do przekazywania przez Lasy Państwowe środków finansowych do budżetu państwa.

Zgodnie z brzmieniem regulacji dodanej w art. 58a, Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych zobowiązana będzie do przekazywania do budżetu państwa części przychodów – w drodze dokonywania wpłaty na rachunek ministra właściwego do spraw środowiska w wysokości stanowiącej równowartość 2% przychodów uzyskanych przez Lasy Państwowe ze sprzedaży drewna. Wpłata ma być dokonywana za każdy kwartał kalendarzowy w terminie do trzydziestego dnia miesiąca następującego po tym kwartale. W treści nowelizacji wskazano również wyraźnie, że przedmiotowa wpłata będzie stanowić dochód budżetu państwa, a organem właściwym w sprawach jej dotyczących będzie minister właściwy do spraw środowiska. Ustawa przewiduje, że pierwsza wpłata równowartości 2% przychodów uzyskanych przez Lasy Państwowe ze sprzedaży drewna zostanie dokonana w 2016 r.

Niezależnie od stałego mechanizmu pozyskiwania dochodów budżetowych z państwowej jednostki organizacyjnej, jaką są Lasy Państwowe przedłożona ustawa wprowadza także przepis, w myśl którego w latach 2014 i 2015 Lasy Państwowe dokonają wpłat do budżetu państwa z kapitału (funduszu) własnego w wysokości po 800 mln zł rocznie. Wpłata ma być dokonywana przez Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych w formie równych rat kwartalnych, w terminie do ostatniego dnia każdego kwartału. Jednocześnie ustawa upoważnia Radę Ministrów do udzielenia zgody na niedokonanie przez Lasy Państwowe wpłaty za 2015 r. albo na jej zmniejszenie. Rada Ministrów upoważniona jest do wyrażenia powyższej zgody w uzasadnionym przypadku, w szczególności w sytuacji wystąpienia szkody lub klęski żywiołowej, bądź zmiany cen sprzedaży drewna oraz zmiany popytu mogącej zagrozić realizacji planu gospodarczo-finansowego Lasów Państwowych.

Dokonana zmiana na pozór nie ma charakteru głębszej zmiany systemowej. Jej ogólne uzasadnienie jest takie: „Lasy Państwowe to firma państwowa, z której państwo ma prawo wziąć dywidendę czy zysk”. Wzbudza to szereg wątpliwości. Pierwsza to zrównanie Lasów Państwowych z przedsiębiorstwem rynkowym, którego działalność ma przysparzać właścicielowi (w tym przypadku publicznemu) doraźne i uznaniowo określane korzyści. To miałyby sens, gdyby Lasy Państwowe nie ponosiły odpowiedzialności za wypełnianie przez gospodarkę leśną (także względem lasów prywatnych) funkcji środowiskowych i społecznych. Byłyby po prostu przedsiębiorstwem produkcyjnym. Tak jednak nie jest. A w dodatku Lasy Państwowe mają ustawowy obowiązek swoją szeroką, wielofunkcyjną działalność samofinansować. Nie otrzymują celowej dotacji w budżetu i nie są subsydiowane.

W istocie Lasy Państwowe nie mają więc charakteru zwykłego przedsiębiorstwa. Są faktycznie specyficzną korporacją publiczną z nałożonymi na nią przez ustawodawcę obowiązkami. Taka korporacja, aby móc wypełniać skutecznie swoją misję musi być nadzorowana, ale jednocześnie musi być politycznie autonomiczna i profesjonalnie zorganizowana. Nie może podlegać uznaniowemu i doraźnemu oddziaływaniu właściciela. Jeśli właściciel dokonuje doraźnych ingerencji w działalność takiej korporacji, to zmienia faktycznie jej status i logikę działania. I nie ma znaczenia, czy taka ingerencja ma charakter finansowy czy inny. Jest ona świadectwem tego, że status Lasów Państwowych nie jest wystarczająco precyzyjnie uregulowany i stabilny. Podlega doraźnym politycznym modyfikacjom. I tylko już to jest wystarczającym powodem, aby poważnie i całościowo

zastanowić się nad tym jak mają funkcjonować Lasy Państwowe, aby mieć formalno-prawne warunki umożliwiające wypełnianie ustawowej misji.

Częścią tego uregulowania muszą być stabilne reguły finansowe. Oczywiście można i należy rozważać jakie one powinny być, aby skuteczne wypełnianie misji Lasów Państwowych było jednocześnie racjonalne społecznie i efektywnie ekonomicznie. Jest jednak pewne, że te reguły muszą być precyzyjnie określone i stabilne. Muszą chronić gospodarkę leśną przed uznaniowym drenażem finansowym. A z czymś takim mamy właśnie do czynienia. I nie chodzi tylko o to, czy dodatkowy haracz podatkowy Lasy Państwowe wytrzymają, ale o to, że możliwość jego dowolnego nałożenia oznacza, że gospodarka leśna nie jest nadzorowana przez światłego publicznego właściciela, ale drenowana przez chytrygo poborcę podatkowego. W takich warunkach nie może być racjonalna.

Warto też podkreślić, że dobre wyniki ekonomiczne Lasów Państwowych w ostatnich latach są w znacznym stopniu pochodną relatywnie wysokich cen surowca drzewnego na otwartym międzynarodowym rynku, przy jednoczesnym utrzymywaniu w ryzach kosztów pracy. Taka sytuacja nie będzie trwała zawsze, bowiem nawet, jeśli zapotrzebowanie na drewno będzie nadal rosło, czego można oczekiwać, to trzeba też liczyć się z wyraźniejszym wzrostem kosztu pozyskiwania drewna, co będzie odzwierciedlać zbliżanie się poziomu wynagrodzeń w Polsce do poziomu wynagrodzeń w krajach wysoko rozwiniętych.

Ta konstatacja oznacza, że w okresie korzystnej koniunktury Lasy Państwowe powinny móc wypracować i zachować wysoką nadwyżkę, która będzie potrzebna dla finansowania deficytu możliwego w okresie pogorszenia koniunktury. Przejmowanie tej nadwyżki przez fiskusa nie stwarza bodźców do takiego gospodarskiego myślenia, które w przypadku gospodarki leśnej jest absolutnie konieczne zważywszy na cykl rozwojowy lasu. Dokonana nowelizacja podważa długookresową racjonalność gospodarki leśnej, bowiem Lasy Państwowe, aby móc ponosić nałożone ciężary finansowe i wywiązywać się z ustawowych zadań, będą zmuszone do maksymalizowania krótkookresowego wyniku finansowego, co będzie oznaczało podporządkowywanie ich funkcji środowiskowej i społecznej – funkcji produkcyjnej. Rząd i ustawodawca w praktyce wypychają LP na rynek.

Zabezpieczenie w postaci ewentualnego uznaniowego obniżenia tych ciężarów przez Radę Ministrów również może skłaniać do zachowań oportunistycznych i osłabia wymóg racjonalnego gospodarowania.

Przeprowadzenie opisanej zmiany dobitnie pokazuje, że generalnie dobry system zarządzania lasami i prowadzenia gospodarki leśnej w Polsce jest narażony na wysokie ryzyko polityczne. A to skłania do poważniejszej refleksji nad jego istotą i instytucjonalnymi warunkami utrzymania i przydatności.

3. Wartości lasu

Las to ekosystem (naturalny układ ekologiczny zespołu biotycznego z jego środowiskiem) niezbędny do utrzymania życia, tak jak powietrze i woda. Ta definicja ujmuje samoistną (*intrinsic*) wartość lasu. Występowanie lasu jest następstwem procesu przyrodniczego i dokonuje się bez udziału człowieka, ale zarazem jest konieczne dla ludzkiej egzystencji. Las ma zatem dla ludzi wartość egzystencjalną.

Należy go pojmować jako fenomen żywej przyrody, warunkujący istnienie i jakość życia rodzaju ludzkiego. Las może istnieć bez człowieka, ludzkość bez lasu przeżyć nie może.

Tę myśl w szerokim odniesieniu do przyrody wyraził jeszcze w 1848 r. John Stuart Mill: *Niewiele satysfakcji sprawiłoby nam oglądanie świata, w którym nic nie byłoby pozostawione samorzutnej czynności przyrody i gdy każdy skrawek ziemi, zdolny do przynoszenia ludziom żywności, znajdowałby się pod uprawą, gdy każda grządka kwiatów lub każde naturalne pastwisko zostałyby zaorane, gdy wszystkie czworonogi lub ptaki żyjące nie na pożytek człowiekowi zostałyby wyniszczone jako rywale ludzi w ich poszukiwaniu żywności, gdyby każdy żywopłot, czy zbyteczne drzewo zostało wykarczowane i nie pozostawiono by żadnego miejsca, gdzie by mógł rosnąć dziki krzak lub kwiat, bez wyrwania ich z korzeniami w imię ulepszeń rolniczych.* [Mill 1848; cyt. według wydania polskiego, t. II, s. 488].

Samoistna wartość lasu ma zasadniczo pozaekonomiczny charakter. Można wyszacować jej ekonomiczny rozmiar przypisując statystycznemu życiu ludzkiemu jakąś ekonomiczną miarę. Wydaje się jednak, że ma to ograniczony sens. Wykonanie takiego rachunku wymagałoby zresztą wykazania jaki wpływ (dodatkowa ilość lat życia) ma istnienie lasu na długość życia człowieka. Niebezpieczeństwo dokonywania takiego obliczenia tkwi w tym, że może wynikać z tego taki wniosek, iż teoretycznie bez lasu możemy się obejść, co najwyżej nasze życie będzie krótsze. Podczas, gdy należy przyjąć, że bez lasu nie jest ono (na dłuższą metę) możliwe.

O ile jesteśmy sceptyczni co do szacowania ekonomicznej wysokości wartości samoistnej lasu, to jednak podkreślić chcemy, że choć tworzona jest ona w sposób naturalny, jest wynikiem działania sił przyrody, to jednak współcześnie jej występowanie (w niezbędnej skali) wymaga ludzkich starań i ponoszenia pewnych nakładów. Mamy na myśli, to, że konieczne jest powstrzymanie się od rabunkowej gospodarki i wycinania lasu. Las, aby ujawnił swoją egzystencjalną wartość dla człowieka musi być chroniony. Ktoś musi o to zadbać i potrzebne są do tego odpowiednie środki i nakłady. O ile samoistna wartość lasu jest nieskończona, to jej utrzymanie wymaga określonych nakładów, współmiernych do powierzchni chronionego lasu. To samo z siebie uzasadnia istnienie publicznej służby ochrony lasu i jej budżetowe finansowanie. Skalkulowanie jej właściwej wysokości jest uzasadnione i możliwe.

Samoistne (egzystencjalne) znaczenie lasu wynika między innymi z tego, że lasy redukują koncentrację CO₂ w atmosferze. Tym samym hamują katastrofalne dla człowieka zmiany klimatu. Lasy i gospodarka leśna są bowiem właściwe dla każdej z trzech głównych strategicznych orientacji w zakresie ograniczania negatywnych skutków gospodarki węglowej: (1) przechwytywanie węgla, (2) oszczędzanie węgla oraz (3) substytucja węgla. Generalnie lasy są niezbędnym ogniwem obiegu - przepływu i rozpraszania energii na kuli ziemskiej. Równie ważne znaczenie mają lasy dla utrzymywania w przyrodzie równowagi wodnej.

Wyrazem szczególnej ochrony samoistnej wartości lasu jest objęcie 40% powierzchni lasów zarządzanych przez LP szczególną ochroną. To oznacza dla LP dodatkowe zobowiązanie i koszty, bowiem gospodarowanie na tych terenach wymaga przygotowania dokumentacji ochrony zasobów przyrodniczych, aby nie pogorszyć stanu gatunków i siedlisk, dla których ochrony tworzono te obszary.

Drugi rodzaj wartości lasu to wartość społeczno-użytkowa. Wyraża się ona w otwartym dostępie do lasu i możliwości korzystania z niego. W tym przypadku możemy mówić o wiązce różnych dóbr, których dostarcza człowiekowi las i które mają tak materialny, jak i pozamaterialny charakter. W tym zakresie da się wyliczyć wartość lasu, głównie przez wykorzystanie różnych subiektywnych metod wyceny wartości¹.

Korzyści z lasu wynikające z jego wartości społeczno-użytkowej są trudne do skwantyfikowania, ale jest to możliwe. Najwięcej badań empirycznych obejmuje korzyści rekreacyjne. T. Żylicz i M. Giergiczny (2012) szacują 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 rocznie, co przy łącznej powierzchni lasów w Polsce tworzy kwotę rzędu 3 mld zł. Opierając się na innej próbie statystycznej, A. 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 R. 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.

W przypadku niektórych dóbr (np. grzyby, runo leśne) można nawet obliczyć ich wartość rynkową. Wartość społeczno-użytkowa jest pomocnicza względem wartości egzystencjalnej, bowiem otwarty dostęp do lasu i możliwość korzystania z tego, nawet w ograniczony sposób, utrwała społeczne przekonanie o bezcenności lasu dla człowieka.

Możliwość korzystania ze społeczno-użytkowej wartości lasu jest warunkowana odpowiednimi działaniami, w tym działaniami, które czynią dostęp do lasu możliwym (np. ścieżki i drogi leśne) i podnoszą atrakcyjność obecności w lesie. Dlatego, choć dobra będące pochodną wartości społeczno-użytkowej nie powinny być komercjalizowane, czyli być dobrami (czysto) rynkowymi, to jednak nie muszą i nie powinny być w całości udostępniane nieodpłatnie. Różne formy - choćby częściowej - odpłatności za niektóre z tych dóbr są wskazane. Odpłatność taka powinna szczególnie dotyczyć korzystania z określonych usług rekreacyjnych. Lasy Państwowe na swoim terenie mają np. 4,5 tys. miejsc noclegowych.

Dobra wynikające ze społeczno-użytkowej wartości lasu nie mogą być uznawane za dobra wolne, czyli takie, z których każdy i w dowolnej skali może korzystać. W wielu swoich aspektach są to dobra ograniczone i korzystanie z nich musi podlegać określonej reglamentacji. Ale jednocześnie nie są to dobra prywatne, lecz wspólne, z których korzystania nikt nie może być wyłączony.

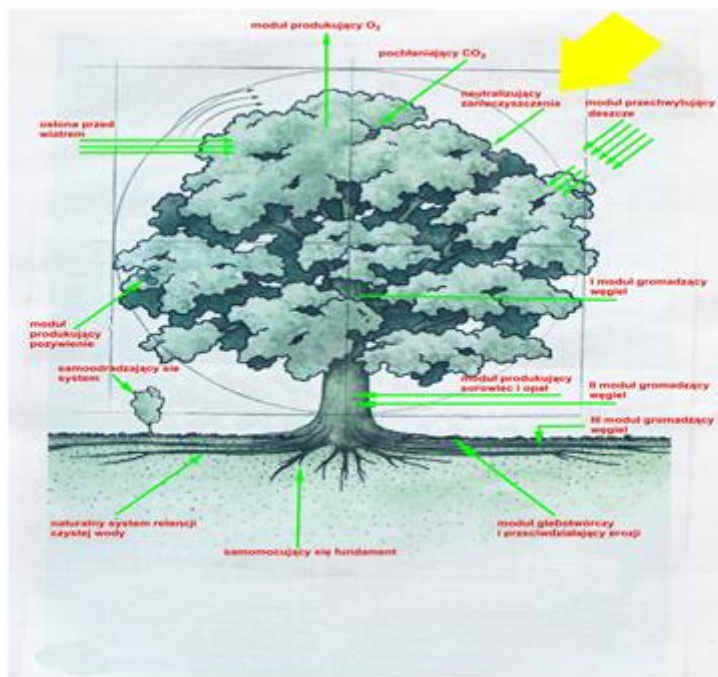
Racjonalne gospodarowanie dobrami wspólnymi jest możliwe, co przekonująco wykazała w swych pracach laureatka nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii z 2009 r. Elinor Ostrom. Lecz wymaga to spełnienia złożonych warunków instytucjonalnych, które muszą być każdorazowo dostosowane do konkretnego przypadku. Nie są zatem uniwersalne.

Przykładowo w naszym przypadku formą zarządzania dobrem wspólnym są leśne kompleksy promocyjne, które dobrze działają, jeśli w zarządzanie nimi włączony jest udział społeczności lokalnej i nadzór społeczny. I powinien być on możliwie szeroki.

¹ Na temat różnych metod wyceny wartości dóbr pozarynkowych, w tym ekosystemów leśnych zob. Żylicz 2013.

Trzeci rodzaj wartości lasu to wartość produkcyjna (gospodarcza). W tym przypadku ekonomiczną wartość lasu da się w miarę dokładnie obliczyć. A dobra będące pochodną tej wartości powinny być komercjalizowane, co w szczególności dotyczy pozyskiwania i sprzedaży drewna. Mają one charakter dóbr rynkowych i prywatnych, co nie znaczy, że korzyści z nich płynące mają i muszą być prywatyzowane.

Dla zobrazowania tego wątku referatu posłużymy się następującym schematem opracowanym przez Kazimierza Rykowskiego (2011) (zob. rys. 1).



Warto przypomnieć powszechnie przyjmowaną przez ekonomistów środowiska tezę, że wartość drewna i surowców to zaledwie kilkanaście procent wartości lasu. Tym samym gospodarka leśna to nie tylko gospodarka surowcowa i sektor leśno-drzewny. A przy tym jeśli już myślimy o drewnie jako ważnym surowcu, to także dostrzegając znaczenie jego efektywnego wykorzystania i przetwórstwa. Czego przejawem może być wysoki udział przemysłu meblarskiego w polskim eksporcie i relatywnie wysoka wartość dodana tego eksportu.

4. Dobra dostarczane przez gospodarkę leśną

Powyższa typologia wartości lasu stanowi podstawę do zastanowienia się nad ekonomiczną klasyfikacją dóbr dostarczanych przez lasy. Zaczniemy jednak o ogólniejszych rozważaniach dotyczących ekonomicznej teorii dóbr.

Najczęściej ekonomiści i politycy gospodarczy odwołują się do ogromnie upraszczającego schematu rozróżniającego jedynie „dobra publiczne” i „dobra rynkowe” (prywatne). Niewielu próbuje wyjść poza te ramy i dostrzec występowanie także dóbr innego rodzaju.

Problemem podejmowanym przez neoklasyczną teorię ekonomii jest optymalizacja ilości dóbr publicznych. Formalnym rozwiązaniem tego zagadnienia jest reguła, zgodnie z którą suma krańcowych stóp substytucji pomiędzy dobrem publicznym a dobrem prywatnym (obliczonych dla wszystkich podmiotów korzystających z owego dobra publicznego) musi być równa kosztowi krańcowemu dostarczenia (dodatkowej jednostki) dobra publicznego. Teoria ta podpowiada także dwa instytucjonalne mechanizmy stosowania tej formuły. Jednym z nich jest głosowanie, drugim imitacja rynkowego systemu alokacji.

Łatwo dostrzec, że oba te sposoby są w praktyce trudne do przeprowadzenia. Nie da się stworzyć systemu powszechnego głosowania, w którym można byłoby decydować o skali i proporcji dostarczania przez państwo różnego rodzaju dóbr publicznych. Nie da się też stworzyć algorytmu obliczeniowego, który imitowałby zachowania uczestników rynku. Są to idee utopijne. Wytwarzaniem dóbr, w tym nawet publicznych, nie można centralnie sterować. Praktycznie państwo może natomiast kreować, poprzez swoją politykę, odpowiednie rozwiązania instytucjonalne, które będą w określony sposób determinować proporcje wytwarzania różnego rodzaju dóbr. I to jest jedna z istotnych funkcji nowoczesnego państwa, mieszcząca się w zakresie polityki rozwoju.

Tak wygląda powszechnie przyjęty w ekonomii neoklasycznej schemat klasyfikacji dóbr (zob. tab. 1).

Tabela 1. Typologia dóbr

Wyszczególnienie	Rywalizacyjne w konsumpcji	Nierywalizacyjne w konsumpcji
Wykluczalność z konsumpcji	dobra prywatne	dobra klubowe
Niewykluczalność z konsumpcji	dobra wspólnego użytkowania (<i>common pool</i>)	czyste dobra publiczne

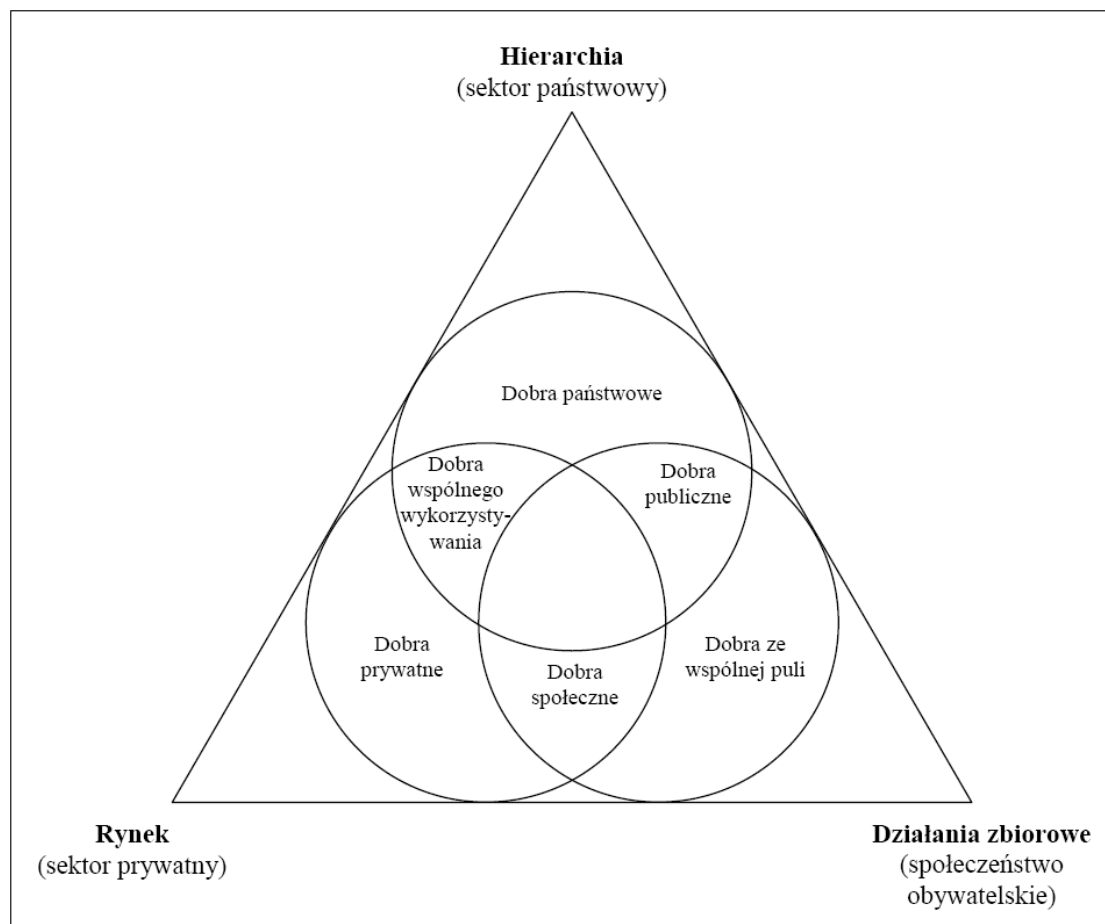
Źródło: Surdej [2006, s. 53].

Powyższa typologia jest zdecydowanie zbyt wąska. Bardziej rozbudowaną propozycję przedstawił Robert Picciotto [1999]. Najistotniejszy walor jego podejścia tkwi w tym, że autor wpisuje zaproponowaną przez siebie klasyfikację dóbr w koncepcję trójsektorowego społeczeństwa, w której obok sfery publicznej i prywatnej występuje także obywatelska (wspólnotowa). Te trzy sektory społeczeństwa pełnią trzy podstawowe i komplementarne funkcje. Sektor publiczny ma zapewniać bezpieczeństwo, sektor prywatny możliwości działania jednostek, a sektor obywatelski ma zapewnić jednostkom podmiotowość (*empowerment*). Tak więc te trzy sektory są z zasady zorientowane na wytwarzanie innych dóbr. Picciotto zaproponował w konsekwencji klasyfikację dóbr według tego, „kto je wytwarza, komu i na jakich zasadach je oferuje”.

Klasyfikacja ta obejmuje (zob. schemat 1):

- dobra rządowe (*government goods*) – wytwarza je sektor publiczny na swoje potrzeby, typowym przykładem może być działalność tajnych służb czy urzędów skarbowych;
- dobra publiczne (*public goods*) – wytwarzane przez sektor publiczny na potrzeby obywateli, typowym przykładem może być działalność policji czy usługi z zakresu zdrowia publicznego;
- dobra ryczałtowe (*toll goods*) – wytwarzane przez różne sektory, udostępniane każdemu za ryczałtową opłatą, typowym przykładem są autostrady czy parkingi;
- dobra prywatne (*private goods*) – typowe dobra rynkowe wytwarzane przez sektor prywatny w celach komercyjnych,
- dobra wspólnotowe (*common pool goods*) – wytwarzane przez różnego rodzaju zbiorowości na potrzeby swoich członków;
- dobra obywatelskie (*civil goods*) – wytwarzane przez różne sektory, ale tylko dla obywateli upoważnionych do korzystania z nich.

Schemat 1. Typologia dóbr i usług



Źródło: Picciotto [1999, s. 201].

Klasyfikację tę można wzbogacać o dodatkowe składniki, przykładowo wyróżniając szczególnego rodzaju dobra prywatne (np. dobra prestiżowe), czy też dodając skalę ich wytwarzania – globalną,

międzynarodową, narodową czy regionalną (stąd między innymi coraz częściej operuje się pojęciem „globalnych dóbr publicznych”).

Dla naszych rozważań powyższy schemat jest przydatny, bowiem poza dobrami (rządowymi) państwowymi, w przypadku gospodarki leśnej możemy mówić o potencjalnym występowaniu także wszystkich pozostałych typów dóbr.

Odzwierciedleniem samoistnej (egzystencjalnej) wartości lasu są dobra publiczne, które z niej wynikają, ale są dostarczane przez odpowiedzialną za zarządzanie lasami organizację publiczną. Społeczno-użytkowa wartość lasu może się przejawiać w dostarczaniu dóbr – obywatelskich, ryczałtowych i wspólnotowych. Te pierwsze są dostępne dla wszystkich obywateli, te drugie dla tych, którzy ponoszą odpowiednie opłaty, zaś te trzecie tylko dla tych, którzy je jakoś współwytwarzają. Natomiast produkcyjna (ekonomiczna) wartość lasu przejawia się w wytwarzaniu dóbr rynkowych.

To wszystko oznacza, że dla pełnego spożytkowania wartości lasu niezbędny jest taki system zarządzania lasem i prowadzenia gospodarki leśnej, który efektywnie zapewni dostarczanie wszystkich wymienionych rodzajów dóbr.

Taki system musi być tworzony przy założeniu, że las jest zasobem wspólnym i nie wolno dopuścić do prywatnego zawłaszczenia pewnej części dostarczanych przez las dóbr, co nie dotyczy jednak wszystkich tych dóbr. Te związane z wartością produkcyjną powinny być komercjalizowane. Jednak w taki sposób, który nie podważy innych wartości lasu i możliwości dostarczania dóbr nierynkowych.

5. Funkcje gospodarki leśnej

Z klasyfikacji wartości lasu jasno wynikają funkcje gospodarki leśnej, które są następujące: (1) Środowiskowa, (2) Społeczna oraz (3) Gospodarcza.

Funkcja gospodarcza powinna być wypełniana w formie właściwej dla działalności gospodarczej, czyli przedsiębiorczej i służyć podnoszeniu PKB kraju. Natomiast dwie pozostałe nie powinny być odnoszone wprost do wzrostu gospodarczego, ale do szeroko rozumianego rozwoju społecznego. Ich właściwym odniesieniem jest planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – krajowe, regionalne, lokalne i miejscowe. I w tym sensie lasy w skali kraju (także w układzie transgranicznym) stanowią pewną całość, która wymaga całościowego spojrzenia i zarządzania publicznego.

Do funkcji gospodarczej lasów zalicza się nie tylko dostarczanie drewna, ale też innych produktów i usług, w tym także tworzenie miejsc pracy i generowanie dochodów z pracy. Działania podejmowane w ramach tej funkcji mogą być komercjalizowane i mają przynosić dochód. I to one powinny stać się głównym źródłem finansowania działalności Lasów Państwowych.

Funkcja społeczna jest związana z użytkową wartością lasu. Zasadniczo jej wypełnianie nie powinno odbywać się na zasadach komercyjnych, co nie oznacza, że należy wykluczyć w tym przypadku pozyskiwanie przychodu. Nie jest jednak możliwe, aby te przychody mogły całościowo pokryć koszty związane z pielęgnacją lasów i tworzeniem możliwości ogólnego korzystania z pożytków lasu. O ile słuszne jest utrzymanie ogólnej zasady otwartego wstępu do lasu, to jednak w przypadku niektórych bardzo cennych i rzadkich obszarów leśnych właściwe jest wprowadzanie pewnych ograniczeń tej zasady, w tym pobierania opłat za wejście na ich teren.

Funkcja środowiskowa jest ściśle związana z samoistną, egzystencjalną wartością lasu i bezpośrednio służy jej utrzymywaniu. Jej wypełnianie nie jest związane z generowaniem przychodu i nie może być w żadnej mierze z przychodem związane.

Racjonalna gospodarka leśna musi być zrównoważona w tym sensie, że musi w wyważony sposób wypełniać każdą z tych funkcji, w taki sposób, aby żadna z nich nie była zagrożona lub zaniechana. Wbrew temu, co się nieraz sądzi poszczególne funkcje nie muszą pozostawać ze sobą w sprzeczności (Rykowski 2008). Ich godzenie nie jest łatwe, szczególnie trudno pogodzić funkcję produkcyjną i środowiskową. Choć trudne jest to jednak konieczne i możliwe. Wymaga jednak specyficznych, dostosowanych do natury gospodarki leśnej rozwiązań systemowych. Tylko wtedy gospodarka leśna będzie zrównoważona, czyli samopodtrzymywalna w ekonomicznym i ogólnorozwojowym sensie (Żylicz 2013).

Należy poważnie postawić pytanie o poziom, na którym miałyby się realizować wielofunkcyjność. Jej spełnienie na małym obszarze oczywiście nie ma sensu. Nawet na szczeblu nadleśnictwa trudno byłoby zapewne zapewnić wszystkie trzy funkcje jednocześnie. Dopiero na dużym obszarze – być może dopiero na szczeblu kraju – wielofunkcyjność ma szansę na praktyczną realizację (tamże).

6. Problemy własnościowe i status prawny Lasów Państwowych²

Uważamy, że w Polsce prywatyzacja lasów publicznych (Lasów Państwowych) jest nieuzasadniona i byłaby ryzykowna³. Biorąc pod uwagę środkowo-europejskie warunki leśne i przeciętny w tych warunkach przyrost drewna (ekonomiczna odnawialność lasu), trzeba uznać, że sensowność traktowania lasu jako źródła trwałych przychodów z produkcji drewna, dyskontowanych w krótkim okresie jest bardzo ograniczona. A zatem prywatny właściciel ma zazwyczaj w naszym przypadku silną pokusę, aby zrezygnować z eksploatacji trwałej na rzecz "rabunkowej". Jego indywidualna racjonalność jako podmiotu gospodarczego, będzie go skłaniała do maksymalizowania opłacalności finansowej, kosztem efektywności ekonomicznej całej gospodarki (Żylicz 2012).

Teoretycznym uzasadnieniem tego rozumowania jest tzw. paradoks Clarka. Paradoks ten zasadza się na tym, iż część korzyści z racji trwania lasu przypada nie temu, kto jest jego właścicielem, zaś te korzyści, któremu mu przypadają są zazwyczaj mniej atrakcyjne, niż jednorazowy przychód z "rabunkowej" gospodarki i zainwestowania pieniędzy gdzie indziej.

W wielu krajach – również europejskich – istnieje plaga pożarów lasów. Większość tych pożarów jest wynikiem celowych podpałek. Co więcej, podpalaczami okazują się być prywatni właściciele lasów. Wolno zadawać sobie pytanie, jaka motywacja może przyświecać właścicielowi, aby w tak drastyczny sposób pozbawiał się swojego majątku. Wyjaśnienia dostarcza właśnie model Clarka. Wynika z niego bowiem, że właściciel lasu powinien być świadomy tego, że trwałe użytkowanie zasobu jest nieatrakcyjne. Chciałby jak najszybciej spieniężyć swój majątek, ale przepisy ochrony środowiska mu

² Przy opracowaniu tego punktu referatu korzystaliśmy z konsultacji i propozycji prof. dr hab. Huberta Izdebskiego z UW.

³ Szczegółowa analityczno-ekonomiczna argumentacja powyższej tezy została przedstawiona przez T. Żylicza (2012).

na to nie pozwalają. Jeśli budżet publiczny jest na tyle bogaty, że oferuje mu 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 (Żylicz 2012).

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. Oczywiście lasy mogą być prywatne, ale wówczas budżet państwa musi wysoko subsydiować gospodarkę leśną, aby była trwale podtrzymywalna i wypełniała w sposób zrównoważony podstawowe funkcje. Tym samym, przypuszczenie, że dzięki prywatyzacji lasów uda się poprawić stan finansów publicznych jest nieuprawnione.

Dlatego zdecydowanie opowiadamy się za modelem publicznego zarządzania gospodarką leśną w skali krajowej. Zgodnie z poglądami Ostrom, system takiego zarządzania tak należy zaprojektować, aby motywować użytkowników do eksploatacji bliskiej poziomowi maksymalnego trwałego przychodu, co jest możliwe tylko przy uwzględnieniu specyficznych cech danego zasobu (Ostrom 2012: 89). Nie ma bowiem żadnych idealnych i uniwersalnych rozwiązań. Trzeba dążyć do wypracowania rozwiązania zadowalającego i je ewentualnie spokojnie korygować.

W naszym przypadku ośrodkiem zarządzania gospodarką leśną powinny być Lasy Państwowe. Z tym, że wypełnianie przez nie tego zadania, czyli trzech zasadniczych funkcji gospodarki leśnej powinno zostać odzwierciedlone w statusie prawnym i wewnętrznej organizacji LP.

Zgodnie z art. 4 Ustawy, Lasy Państwowe, jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, zarządzają lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. W ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość.

Obecny status prawny Lasów Państwowych jest niedookreślony i nieadekwatny. Zdaje się być wyrazem „schizofrenicznego” stosunku władzy publicznej i społeczeństwa do tego podmiotu. Z jednej strony LP są traktowane jak przedsiębiorstwo produkcyjne, które ma mieć wysokie zyski ze sprzedaży drewna, z drugiej jako narodową instytucję, która ma bezwzględnie chronić substancję leśną.

W naszym przekonaniu da się dobrze pogodzić wypełnianie trzech wymienionych wcześniej funkcji przez LP, ale tylko pod warunkiem stworzenia dla tego podmiotu adekwatnego statusu prawnego, za który uważamy w tym przypadku formę korporacji prawa publicznego.

To, że Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, jak to było już wspomniane, jest ustawowo określone jako, mająca rozbudowaną strukturę wewnętrzną, państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, reprezentująca Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia, nie gwarantuje samodzielności tej jednostki w stosunku do właściwych organów władz publicznych, w szczególności do właściwego ministra (także mimo stwierdzenia o samodzielnej gospodarce finansowej). W rezultacie, możliwa jest różnego rodzaju zewnętrzna ingerencja w sprawy LP –

zarówno taka, jaką podjął niedawno ustawodawca (o czym była mowa na początku tego opracowania), jak i wynikająca z całkowitego podporządkowania osobowego Dyrektora Generalnego LP ministrowi właściwemu ds. środowiska.

Konieczne jest stworzenie gwarancji takiej samodzielności – przy zachowaniu nadzoru nad działalnością LP. Oznacza to potrzebę przyznania LP osobowości prawnej wraz z ograniczeniem zewnętrznej ingerencji w ich sprawy do odpowiedniego nadzoru właścicielskiego. LP nie mogą jednak stać się przedmiotem prostej komercjalizacji, tj. przekształcenia w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa działającą na podstawie przepisów Kodeksu spółek handlowych z uwzględnieniem przepisów o komercjalizacji i prywatyzacji oraz mogącą podlegać prywatyzacji, nie tylko dlatego że lasy państwowe nie powinny podlegać prywatyzacji, ale także, a raczej przede wszystkim ze względu na złożone zadania Lasów Państwowych, w tym – co należy podkreślić - ich różnorodne zadania publiczne. Dlatego właściwą dla LP formą prawną wydaje się korporacja prawa publicznego, która umożliwiłaby pogodzenie w jednej organizacji wypełniania zadań administracyjno-ochronnych oraz gospodarczych. W tego rodzaju korporacji Skarb Państwa byłby zawsze 100 procentowym właścicielem jej majątku.

Uważamy zatem, że na potrzeby LP należy dążyć do stworzenia *sui generis* instytucji korporacji publicznej, która byłaby trwale jednoosobową spółką Skarbu Państwa, działającą jednak w znacznym stopniu nie na podstawie ogólnych przepisów Kodeksu Spółek Handlowych, lecz na podstawie szczególnych przepisów ustawy o lasach, jeszcze lepiej ustawy – prawo leśne. Taki podmiot byłby stale wpisany w strukturę administracyjną i gospodarczą państwa, nie podlegając upadłości. Wypełniałby w imieniu państwa różne zadania - administracyjne i gospodarcze. Zatem Lasy Państwowe jako korporacja publiczna byłyby jednocześnie: (i) rodzajem wyodrębnionej i wyspecjalizowanej służby państwowej, (ii) rodzajem agencji państwowej wypełniającej powierzone zadania administracyjne oraz (iii) specjalistycznym przedsiębiorstwem publicznym.

Celowe byłoby przy tym niewyposażanie tej korporacji we własność lasów, przy przyznaniu odpowiedniego ograniczonego prawa rzeczowego. Konieczne byłoby zachowanie zwolnienia od podatku dochodowego. Walnemu Zgromadzeniu przysługiwałyby kompetencje o charakterze strategicznym, a reprezentantem Skarbu Państwa w Walnym Zgromadzeniu byłby właściwy minister. Co do Rady Nadzorczej, można by częściowo przejąć rozwiązanie przyjęte dla Poczty Polskiej SA przed jej prywatyzacją (powoływani przez Walne Zgromadzenie przedstawiciele odpowiednich ministrów i przedstawiciele pracowników), konieczne jednak byłoby wprowadzenie do Rady także reprezentantów: samorządu terytorialnego (wskazania dokonałaby strona samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego), organizacji ekologicznych oraz środowiska naukowego. Wielość wartości lasu oraz dostarczanych przez las dóbr, a także wielofunkcyjność lasu powinna zostać odpowiednio odzwierciedlona w składzie Rady Nadzorczej LP, tak aby mogły w niej być konfrontowane i kojarzone różne punkty widzenia. Członkowie Zarządu, jak też dyrektorzy oddziałów terenowych (czyli dyrekcji regionalnych), byliby powoływani na podstawie wyników konkursu na odpowiednio długie okresy, celem wyłączenia ich z oddziaływania wpływów bieżącej polityki.

Status szczególnej, trwale jednoosobowej spółki (korporacji) Skarbu Państwa zapewniłaby czytelność rozwiązań finansowych, opierających się na realnej samodzielności, a nie stałby na przeszkodzie, przewidywanemu w obecnym stanie prawnym i dalej potrzebnemu, uzyskiwaniu dotacji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej.

Proponowany status korporacji publicznej mógłby stanowić pewien wzór dla innych państwowych jednostek organizacyjnych, które, obok ewentualnej działalności gospodarczej, mają szczególne zadania o charakterze publicznym, a do ich wykonywania potrzebują odpowiedniego stopnia samodzielności, tj. także oderwania od bieżącej presji politycznej. Odnosi się to przede wszystkim do spółek Telewizja Polska SA i Polskie Radio SA, ale rozważyć można byłoby zastosowanie tego wzoru do podmiotów zarządzających podstawową infrastrukturą państwową (drogi, tory kolejowe, sieci przesyłowe), a w dalszej kolejności także podstawowych płatników publicznych (ZUS, KRUS, NFZ lub jego następcy).

Podstawą dla proponowanego odrębnego prawnego statusu Lasów Państwowych powinien być odpowiedni zapis Konstytucji, które uniemożliwiłaby prywatyzację tej korporacji publicznej.

7. Zasady finansowania gospodarki leśnej

Dotychczasowa finansowa unikalność Lasów Państwowych polega na przepisach fiskalnych, zastępujących zwykły podatek dochodowy łagodniejszym "podatkiem leśnym" oraz na tzw. Funduszu Leśnym. Ten ostatni tworzy się między innymi z urzędowego narzutu na sprzedaż drewna, co ma dwójakie znaczenie. Po pierwsze, obniża zobowiązanie podatkowe. Po drugie, pozwala na redystrybucję dochodów, obniżając nieco wynik finansowy rentownych nadleśnictw i poprawiając wynik tych, które są deficytowe.

Fundusz Leśny służy przede wszystkim redystrybucji środków od jednostek wykonujących z największym powodzeniem funkcje produkcyjne do jednostek uboższych. Skala i kierunek redystrybucji ustalane są arbitralnie, na podstawie różnic w kosztach produkcji drewna. Jest 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.

Wydaje się, że obowiązujące od lat rozwiązanie finansowe wykazywało swoją przydatność, skoro LP charakteryzuje wysoki udział kapitałów własnych w finansowaniu aktywów, który kształtował się odpowiednio: w roku 2010 - 88%; w roku 2011 - 89%, w roku 2012 - 86 %, a jednocześnie zobowiązania nie stanowiły zagrożenia dla stabilności struktury kapitałowej (Borecki 2013).

Fakt, że pomimo efektywności ekonomicznej funkcji produkcyjnej wykonalność finansowa gospodarki leśnej jest wątpliwa powoduje, że 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 "zakupu" tych korzyści gospodarki leśnej, które nie mogą być przez leśników "sprzedane" tak jak drewno. Sprowadzają się one do dopłat do jednostki powierzchni leśnej.

Bez zakupu usług ekosystemowych przez budżet nie jest możliwe skonstruowanie poprawnego motywacyjnie skutecznego systemu zarządzania. Próby czysto ekonomicznego godzenia różnych funkcji gospodarki leśnej musiałyby doprowadzić do swoistej schizofrenii motywacyjnej. Skoro tylko funkcja 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 obarczony tak wielkim ryzykiem oszukiwania (a przynajmniej naciągania), że osiągnięcie efektywności byłoby wysoce nieprawdopodobne.

Można oczywiście wyobrazić sobie zaniechanie budżetowego finansowania funkcji ekologicznych i społecznych lasu. Ale tylko wtedy, gdy w sposób preferencyjny (zaniżony) opodatkujemy wynik działalności produkcyjnej. Pozostawione w ten sposób do dyspozycji właściciela lasu środki są pokryciem jego kosztów poniesionych na utrzymanie wartości samoistnej i użytkowej lasu na odpowiednim poziomie. Takiemu celowi służy właśnie Fundusz Leśny w dyspozycji Lasów Państwowych.

To jakie zostanie przyjęte w przyszłości rozwiązanie finansowe jest kwestią racjonalnej techniki rachunkowej a nie zasady ekonomicznej. Co do zasady, utrzymanie ekologicznej i społecznej funkcji lasów wymaga finansowania publicznego.

Wydaje się, że słuszne jest utrzymanie zasady ciągłości bilansowej w LP: bilans zamknięcia na koniec roku obrotowego jest jednocześnie bilansem otwarcia następnego roku obrotowego. Aktywa, w tym obrotowe, przechodzą na następne okresy w odróżnieniu od rozwiązań stosowanych w podmiotach sektora finansów publicznych. W ten sposób wynik finansowy, po pomniejszeniu o obowiązkowe zmniejszenia, powiększa kapitał własny jednostek organizacyjnych LP. Pojawiające się okresowo nadwyżki środków finansowych służą gospodarce leśnej w sposób bezpośredni, tj. poprzez finansowanie bieżących zadań z zakresu gospodarki leśnej, bądź pośredni poprzez powiększanie kapitału (funduszu) własnego stanowiącego główne źródło finansowania nakładów na budowę środków trwałych służących gospodarce leśnej.

Jednocześnie Fundusz Leśny powinien jednak działać na zasadzie transparentności. W szczególności czytelne muszą być zasady transferu środków z regionów bogatszych do biedniejszych.

Precyzyjniejszego uregulowania wymaga także aukcyjna sprzedaż drewna. W szczególności idzie tu o proporcje sprzedaży w ramach dwóch typów aukcji. Wyniki badań wskazują, że w przypadku aukcji otwartych cena sprzedaży jest przeciętnie wyższa o 75% od ceny wywoławczej, podczas gdy w przypadku przetargów ograniczonych tylko o 16%. To zasadnicza różnica, która powinna skłaniać do szerszego wykorzystywania aukcji otwartych jako bardziej konkurencyjnych i opłacalnych. Tym bardziej, że w systemie aukcji nieograniczonych Lasy Państwowe sprzedały w 2013 r. tylko 30% drewna, wyraźnie mniej niż w latach poprzednich (Giergiczny, Nehrebecka, Żylicz 2014).

8. Relacje Lasów Państwowych z interesariuszami

Jeszcze raz sięgnijmy do koncepcji E. Ostrom. Jej zdaniem praktyka odgórnego projektowania systemu, a następnie narzucania go zainteresowanym stronom nie przynosi pożądanych wyników, w przeciwieństwie do wypracowania zasad korzystania ze wspólnych zasobów wraz z ich użytkownikami. Takie podejście pomaga znajdować rozwiązania odpowiadające konkretnemu ekosystemowi.

Ten sam pogląd wyraża wielu polskich ekspertów gospodarki leśnej: *„Zarządzanie lasami powinno uwzględniać wielość poglądów i interesy wielu grup społecznych, uznających różne i odmienne*

niekiedy aspekty wartości lasów. Grupy te powinny brać udział w określaniu ram prawnych zarządzania, użytkowania i ochrony przyrody w lasach. Prawo powinno zapewnić realną partycypację grup społecznych w procesie decyzyjnym na poziomie rządowym, regionalnym i lokalnym. Gospodarka leśna to ciągłe, bieżące budowanie kompromisu w racjonalnej debacie społecznej między interesami przyrody a potrzebami człowieka. Zarządzanie Lasami Państwowymi to ciągła, bieżąca budowa kompromisu między różnymi stronami użytkowników lasów publicznych” (Wartość 2013, s. 8). Ta rekomendacja wyrażona w jednym z opracowań przygotowanych w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym dobitnie wskazuje na wielość i znaczenie różnych grup interesariuszy lasów i gospodarki leśnej. Oczywiście jej wdrożenie, choć konieczne, nie jest sprawą prostą. Nie wydaje się przy tym, aby dało się tu wszystko sprowadzić do odpowiednich rozwiązań prawnych. Ważna jest również otwartość na współpracę i sięganie po jej odpowiednie formy. Muszą one zostać rozwinięte na każdym poziomie decyzyjno-zarządczym – krajowym, regionalnym i lokalnym.

Można powiedzieć inaczej i skrótowo, że zrównoważona wielofunkcyjna gospodarka leśna, to gospodarka prowadzona z udziałem kluczowych interesariuszy, czyli gospodarka wielorelacyjna. Oczywiście zawsze praktycznym problemem będzie to jak operacyjnie kształtować te relacje i współpracę, która ma je odzwierciedlać.

Kluczowym obszarem takiej współpracy musi stać się w szczególności problematyka zagospodarowania przestrzennego i planowania urzędniowego na terenach leśnych. Opiniowanie dokumentów techniczno-gospodarczych leśnictwa przez przedstawicieli różnych grup interesariuszy powinno stać się stałą praktyką i rutynową procedurą (tamże: 9).

Lasy Państwowe i prowadzona przez nie działalność gospodarcza i społeczna mogą i powinny mieć korzystny i silny wpływ na rozwój lokalny na obszarach wysoko zalesionych. Przede wszystkim może się to dokonywać poprzez współdziałanie z lokalnymi przedsiębiorstwami przemysłu drzewnego i meblarskiego. Ale także z podmiotami ekonomii społecznej.

Wydaje się, że potencjalnym nowym obszarem gospodarki lokalnej mogą stać się usługi leśno-ogrodowe rozwijane we współpracy z Lasami Państwowymi i ich szkółkami leśnymi.

Praktycznym przejawem takiej lokalnej współpracy jest zaopatrywanie gospodarstw domowych na terenach wiejskich w drewno opałowe. Sortyment S4 jest sprzedawany przez LP z obniżonym podatkiem VAT.

Warto rozważyć możliwość strategicznej współpracy Lasów Państwowych, banków spółdzielczych oraz gmin. To szczególnie szansa dla obszarów regionów słabiej rozwiniętych i zurbanizowanych o wyższym niż przeciętnym udziale ludności wiejskiej, a zarazem niekorzystnych warunkach dla rozwoju towarowej gospodarki rolnej lub hodowlanej.

Współpracy z gminami mogłoby sprzyjać wprowadzenie możliwości przez LP municypalnych papierów dłużnych.

9. Racjonalna polityka leśna

Z dotychczasowego wywodu jasno wynika, że gospodarka leśna musi znajdować się w domenie zarządzania publicznego. A to oznacza, że musi być przedmiotem polityki publicznej – w tym przypadku polityki leśnej.

Podstawowa trudność z ustaleniem tego, co istotne dla każdej polityki publicznej bierze się stąd, że najczęściej w praktyce za definicję problemu uznajemy definicję rozwiązania. To oznacza, że zaczynamy działać praktycznie od końca. Cel określonego działania zanika, a środki do niego prowadzące zajmują jego miejsce. I niestety mamy wrażenie, że tak jest także w przypadku prowadzenia polityki leśnej w Polsce.

Chcąc działać racjonalnie, zacząć trzeba od tego, że w przypadku polityki publicznej (także polityki leśnej) mamy do czynienia z trzema rodzajami pytań: (1) po co, dlaczego?; (2) na jakiej zasadzie, w oparciu o jakie reguły? oraz (3) jak?

Te trzy kluczowe pytania wywodzą się z różnych wymiarów porządku społecznego i udzielenie na nie odpowiedzi dokonuje się w innym trybie oraz wymaga innego rodzaju wiedzy. Pytanie pierwsze, „po co podejmujemy działanie publiczne, co chcemy osiągnąć?” przynależy do porządku aksjologicznego, normatywnego, wiąże się zawsze z uznaniem tego co dobre i złe, społecznie korzystne i niekorzystne. Usunięcie tych pytań z obszaru polityki publicznej nie oznacza, że kwestia dobra i zła znika, a jedynie, że decydenci nie odnoszą się do niej w ogóle, pomijają ją, a tym samym samozwalniają się z odpowiedzialności za konsekwencje podejmowanych przez siebie działań, bądź też rozstrzygają kwestię nadrzędnego celu działania arbitralnie i imperatywnie, nie licząc się z inną racją niż wyłącznie swoją. W rezultacie prędzej czy później ich działanie będzie służyć wyłącznie im, czyli utrwalaniu ich władzy.

Drugi rodzaj pytań, czyli generalnie o to „jaka jest podstawa naszego działania, na jakiej zasadzie działamy, w oparciu o jakie reguły?”, przynależy do porządku systemowego, który określa, między innymi, procedury postępowania władzy publicznej. Można ten wymiar polityki publicznej określić też jako porządek instytucjonalny, który wyznacza ramy działania władzy publicznej: określa jej kompetencje i zadania. Porządek instytucjonalny (w tym ład konstytucyjny) niewątpliwie narzuca władzy publicznej określone ograniczenia, redukuje jej dyskrejonalność i uznaniowość. (np. konstytucyjny zakaz przekroczenia poziomu 60% długu publicznego w relacji do PKB). Lecz są to ograniczenia korzystne, bez których władza publiczna nie miałaby demokratycznego mandatu i nie mogłaby być uznana za społecznie legitymizowaną. Wyzwalając się z tych ograniczeń, podmioty władzy publicznej zyskują większą swobodę działania – niewątpliwie. Pozornie ich władza staje się silniejsza. Faktycznie jednak słabnie. Pozbawiona społecznego wsparcia i przyzwolenia staje się naga – bezsilna.

I w końcu dochodzimy do pytań odnoszących się do instrumentalnego wymiaru działania (polityki publicznej), takich „jak?”, „za pomocą jakich środków”, „przy użyciu jakich instrumentów?”. To operacyjny poziom polityki publicznej. Bez zejścia na ten poziom niczego nie da się osiągnąć, ale też sprowadzanie polityki do poziomu instrumentalnego (technicznego) skazuje ją na niepowodzenie.

W tym referacie staraliśmy się pokazać szczególnie aksjologiczne postawy i systemowo-ekonomiczne reguły gospodarki i polityki leśnej. I jesteśmy przekonani, że ich zrozumienie i respektowanie warunkuje godzenie różnych społeczno-gospodarczych funkcji wynikających z wartości lasu, służy ich podtrzymywaniu i pomnażaniu. Daje także możliwość godzenia indywidualnych i zbiorowych

interesów, nie blokuje indywidualnej aktywności i zapewnia zbiorowe długofalowe bezpieczeństwo. Co nie może być tylko następstwem szerokiego widzenia problemu, ale także konkretnych rozwiązań instytucjonalnych.

10. Post scriptum

Ten referat napisaliśmy jako ekonomiści, kierując się swoją wiedzą i zawodowymi regułami. Pisząc go staraliśmy się uchronić przez występowaniem w czymkolwiek interesie. A jeśli już mieliśmy jakiś interes na względzie, to był to interes lasu. Co oznacza, że pisaliśmy ten tekst przypisując sobie rolę Przyjaciela Lasu (*Amicus Silvae*). Uważamy bowiem, że choć las gada, to jego mowa nie do wszystkich uszu dociera.

Bibliografia

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)

Borecki, Tomasz [2013]: Uwarunkowania prowadzenia gospodarki leśnej w lasach zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Warszawa, maszynopis

Constanza, R. i in. [1997]: The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital, "Nature" nr 387

Giergiczny, Marek, Nehrebecka, Natalia, Żylicz, Tomasz [2014]: Konkurencyjność aukcji drewna w Lasach Państwowych, Uniwersytet Warszawski, maszynopis

Klimat [2013]: Lasy i drewno a zmiany klimatyczne, Pierwszy panel ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym, Sękocin Stary, 18 czerwca 2013, IBL: Warszawa

Mill, John Stuart [1848]: Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy, Longmans: London (przekład polski: Zasady ekonomii politycznej, PWN: Warszawa, t. I 1965, t. II 1966]

Ostrom, Elinor [2012]: Instytucje i środowisko, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2 (20), s. 87-99

Picciotto Robert, 1999, Personal reflection on the policy dialogue, w: Gudrun Kochendörfer-Lucius, Boris Pleskovic (red.), *Inclusion, Justice, and Poverty Reduction*, German Foundation for International Development (DSE), 199–203.

Rykowski, Kazimierz [2008]: Konflikt czy współpraca? Czyli dylematy współczesnego leśnictwa, Sympozjum Ochrony Lasów w Rogowie

Rykowski, Kazimierz (2011), prezentacja „O wartości lasu czyli nie samym drewnem żyje leśnik”, sympozjum „Współczesna gospodarka i administracja publiczna”, Rytro, maj

Surdej, Aleksander [2006]: Determinanty regulacji administracyjnoprawnych w oddziaływaniu państwa na gospodarkę, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej: Kraków

Wartość [2013]: Wartość. Lasy jako czynnik rozwoju cywilizacji: współczesna i przyszła wartość lasów, Drugi panel ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym, Sękocin Stary, 15 października 2013, IBL: Warszawa

Żylicz, Tomasz [2012]: Zarządzanie w leśnictwie. Problem prywatyzacji, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2 (20), s. 5-12

Żylicz, Tomasz [2013]: Wycena usług ekosystemów leśnych, opracowanie przygotowane dla Narodowego Programu Leśnego; dostępne elektronicznie pod adresem http://www.npl.ibles.pl/sites/default/files/referat/referat_zylicz_t.pdf

Żylicz, Tomasz, Marek Giergiczny [2012]: Wycena pozaprodukcyjnych funkcji lasu, Generalna Dyrekcja Lasów Państwowych: Warszawa