

Michał Stebnicki

Rola funduszu leśnego w wyrównywaniu niedoborów finansowych w nadleśnictwach

Zarządzanie Publiczne nr 43 (1), 104-116

2018

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.

Michał Stebnicki

Rola funduszu leśnego w wyrównywaniu niedoborów finansowych w nadleśnictwach

Lasy Państwowe prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywają koszty działalności z własnych przychodów (ustawa o lasach, rozdz. 8, art. 50); celem nadleśnictw nie jest maksymalizacja zysku, lecz realizacja funkcji gospodarczych, produkcyjnych, pozaprodukcyjnych przyrodniczych i funkcji społecznych. Aby taka gospodarka mogła być prowadzona na terenie całego kraju, nawet w tych nadleśnictwach, których koszty są wyższe od osiągniętych przychodów, wyodrębniony został fundusz leśny, którego zadaniem jest wyrównywanie niedoborów finansowych w nadleśnictwach deficytowych. Fundusz leśny to instrument finansowy, którego środki przeznaczone są na wykonywanie zadań określonych w ustawie o lasach, w szczególności na: wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej; wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych lasów państwowych; tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej oraz prace związane z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych. Zasady redystrybucji funduszu leśnego nie są jasno określone, co powoduje że każda Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych (RDLP) przyjmuje różne kryteria związane z redystrybucją funduszu leśnego. Celem artykułu jest określenie znaczenia funduszu leśnego na wyrównywanie niedoborów finansowych nadleśnictw na podstawie otrzymanych z Dyrekcji Generalnej lasów Państwowych (DGLP) danych za 2014 r. Wielkość odpisu w 2014 r. wynosiła 14,50% wartości sprzedaży drewna dla poszczególnych RDLP. Każda RDLP różnicuje wielkość odpisu i dopłaty z funduszu leśnego przeznaczone na poszczególne nadleśnictwa i tym samym wpływa na płynność finansową oraz rentowność nadzorowanych nadleśnictw.

Artykuł przygotowano na podstawie wybranej literatury, analizy materiałów otrzymanych z Generalnej Dyrekcji Lasów Państwowych, własnych analiz i doświadczenia zdobytego w pracy zawodowej w Lasach Państwowych.

Słowa kluczowe: lasy państwowe, fundusz leśny, zrównoważony rozwój, gospodarka leśna

Fundusz leśny

Podstawowym celem tego artykułu jest zbadanie wpływu funduszu leśnego na wyrównywanie niedoborów finansowych w nadleśnictwach i w związku z tym na prowadzenie zrównoważonej gospodarki leśnej. „Celem gospodarki leśnej jest produkcja dóbr materialnych i świadczenie usług publicznych w postaci coraz bardziej poszerzającego się wachlarza funkcji nieprodukcyjnych lasu. Zarówno dobra materialne, jak i świadczone usługi są wynikiem określonych

potrzeb (preferencji) społecznych” (Dawidziuk, Klocek 2005, s. 64). Postaram się określić, jak fundusz leśny wpływa na równowagę finansową i jak jest rozdzielany przez poszczególne RDLP do nadleśnictw oraz zbadać zasady podziału funduszu leśnego, dopłaty do działalności podstawowej, dopłaty do aktywów trwałych (zakup oraz nakłady na środki trwałe) i wielkości odpisu na fundusz leśny. Badaniem objęte zostały wszystkie nadleśnictwa (430 jednostek). Na potrzeby pracy wykorzystano pochodzące z Systemu Informatycznego Lasów Państwowych (SILP) dane na dzień 31.12.2014 r., m.in. sprawozdania finansowo-gospodarcze, takie jak: rachunek zysku i strat, bilans, lasy państwowe informacja roczna (LPIR – 1). Dodatkowo uwzględniono obroty na kontach związanych z funduszem leśnym, kapitałami, amortyzacją (nr konta: 081 – Roboty

Michał Stebnicki
ul. Żołnierzy Września 31/6
55-100 Trzebnica
Główny księgowy Nadleśnictwa Antonin
RDLP Poznań
m.stebnicki@poznan.lasy.gov.pl

budowlano-montażowe; 082 – Zakupy gotowych środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych; 450 – Amortyzacja; 516 – Odpis na fundusz leśny; 740 – Dopłaty wewnętrzne Lasów Państwowych; 800111 – Otrzymane środki na aktywa trwałe z funduszu leśnego; 243 – Rozrachunki wewnątrz branżowe z tytułu pozostałych dochodów funduszu leśnego według tytułów od 01 do 11).

Podstawą tworzenia funduszu leśnego jest ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów z 1971 r. (Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Początkowo fundusz leśny miał formę celowego funduszu specjalnego przeznaczenia, który był tworzony w ramach systemu finansowego przedsiębiorstwa. Funkcjonowanie funduszy o typowo branżowym charakterze polegało na finansowaniu w szczególnych i specjalnych zakresach działalności. Przede wszystkim był to fundusz tworzony z narzutów na koszty, zatem przyczyniał się on do minimalizowania odpowiedzialności przedsiębiorstw za niegospodarność (Dyduch, Kożuch 2007). Fundusz leśny do roku 1981 był wypracowany z wpływów środków finansowych pochodzących z zakładów, które wywoływały szkody w gospodarstwie leśnym. Na mocy ustawy w 1982 r. dokonano zmiany w zasadach funkcjonowania Funduszu Leśnego: wprowadzono obowiązkowo tworzenie go w przedsiębiorstwach wchodzących w skład organizacji gospodarczej Lasy Państwowe (Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Należności i opłaty z tytułu wyłączenia z produkcji gruntów znajdujących się pod zarządem Ministerstwa Leśnictwa i Przemysłu Leśnego stanowiły przychód funduszu leśnego. Przede wszystkim były to odszkodowania z tytułu: przedwczesnego wyrębu lasu, pożarów leśnych, szkód powstałych w wyniku działalności górniczej oraz odszkodowanie za szkodliwe oddziaływanie pyłów i gazów. Głównym przeznaczeniem środków funduszu leśnego było zagospodarowanie lasów, nieużytków na cele leśne, rekultywacja gruntów, remonty i budowa dróg leśnych oraz urządzeń wodno-melioracyjnych oraz wykup gruntów (GUS 1982). Kolejne zmiany wprowadziła ustawa z dnia 28 września 1991 r. określająca nie tylko zasady zachowania, ochro-

ny i powiększania zasobów leśnych, ale także zasady gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym oraz zasady funkcjonowania i tworzenia funduszu leśnego (Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach).

Fundusz leśny w nadleśnictwach jest przeznaczony głównie na działalność administracyjną i podstawową. Przede wszystkim są to wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Zadania finansowane ze środków pieniężnych funduszu leśnego to:

- a) kreowanie korzystnego wizerunku Lasów Państwowych: finansowanie *public relations*;
- b) rozpowszechnianie wiedzy leśnej wśród pracowników Państwowego Gospodarstwa Leśnego lasów Państwowych i w społeczeństwie przez Leśne Kompleksy Promocyjne;
- c) wprowadzanie nowych technologii lub technik, finansowanie wytwarzania prototypów i finansowanie badań naukowych;
- d) utrzymanie jednostek organizacyjnych – zgodnie z art. 32.1. pkt. 4 ustawy o lasach – o szczególnym znaczeniu dla całego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe;
- e) podnoszenie wiedzy pracowników Lasów Państwowych w zakresie użytkowania technik i technologii, szczególnie nowych, ważnych i jednolitych dla wszystkich jednostek Lasów Państwowych, np. dotowanie szkoleń w ramach rozpowszechniania Systemu Informatycznego Lasów Państwowych (SILP);
- f) wprowadzanie w Lasach Państwowych zadań innowacyjnych, które podnoszą efektywność Państwowego Gospodarstwa Leśnego, np. finansowanie procesu upowszechniania Systemu Informatycznego Lasów Państwowych (SILP);
- g) finansowanie zabiegów ochronnych związanych z zagrożeniem przeciwpożarowym i gradacją owadów;
- h) tworzeniu infrastruktury leśnej, zakup maszyn i urządzeń niezbędnych do prowadzenia gospodarki;
- i) tworzenie rynku usług w leśnictwie i innych gałęziach działalności związanych z obsługą jednostek Lasów Państwowych.

Na szczeblu Dyrekcji Generalnej tworzony jest fundusz leśny. Dyrektor Generalny pełni funkcję dysponenta funduszu leśnego; jego rola polega

przede wszystkim na obsłudze administracyjnej przy pomocy DGLP poprzez:

- a) określenie zadań i wspólnych przedsięwzięć realizowanych przez jednostki Lasów Państwowych;
- b) podział środków funduszu leśnego, określenie w procesie planowania przychodów i rozchodów z funduszu leśnego, określenie zasad jego rozliczania;
- c) pełnienie nadzoru nad realizacją wspólnych przedsięwzięć w jednostkach organizacyjnych i rozliczenie zadań;
- d) gromadzenie wszelkich informacji zarówno o rzeczowym, jak i finansowym zaawansowaniu sprzężonych przedsięwzięć;
- e) przygotowanie dokumentacji z realizacji wspólnych przedsięwzięć.

Wyżej wymienione czynności są realizowane w ramach kosztów utrzymania RDLP (Poherely 1999, s. 23).

Fundusz leśny tworzony jest na podstawie procentowego odpisu od wartości sprzedaży drewna (wielkość drewna przeznaczonego na sprzedaż w każdym roku określona jest w 10-letnim planie urządzania lasu); odpis na fundusz leśny obciąża koszty działalności podstawowej nadleśnictw i co miesiąc jest przekazywany przez nadleśnictwa do RDLP i dalej do DGLP. Ponadto do dochodów funduszu leśnego zaliczamy: kary, opłaty związane z wyłączeniem gruntów leśnych z produkcji, odszkodowania wynikające z oddziaływania gazów i pyłów, opłaty za przedwczesny wyręb drzewostanów oraz za szkody górnicze powstałe w wyniku prac górniczych i geodezyjnych. Dopłaty z funduszu leśnego kierowane są do nadleśnictw w celu wyrównania niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej. Dopłata polega na comiesięcznym przekazywaniu środków w wysokości 1/12 wykazanej w planie zasadniczym przez DGLP za pośrednictwem RDLP. Wielkość dopłaty na każdy rok ustalana jest podczas procesu planowania i tak kształtowana w nadleśnictwach, aby wynik finansowy działalności podstawowej i ubocznej był większy od zera. Oprócz dopłaty do działalności podstawowej wyróżnia się też dopłaty celowe, np. na budowę dróg leśnych, infrastruktury turystycznej lub ochronę cennych gatunków. Dopłata celowa jest określana przez DGLP, a nadleśnictwa na

etapie planowania mogą składać wnioski za pośrednictwem RDLP do DGLP w celu akceptacji zadania. Nadleśnictwa, prowadząc działalność, muszą uwzględniać nie tylko koszty i przychody związane z działalnością leśną, ale także koszty związane z udostępnieniem lasu społeczeństwu (koszty budowy infrastruktury leśnej, edukacyjnej, turystycznej) czy ochrony cennych zasobów przyrodniczych i leśnych. Z tego względu część nadleśnictw generuje większe koszty niż uzyskiwane przychody z działalności podstawowej i ubocznej.

W literaturze przedmiotu tematy związane z funduszem leśnym były niejednokrotnie poruszane na płaszczyźnie produkcyjnej, ekonomicznej i pozaprodukcyjnej. Fundusz leśny „jest źródłem i instrumentem wyrównywania niedoboru środków finansowych na działalności administracyjnej i podstawowej w nadleśnictwach” (Buraczewski, Jarosz 2005, s. 191). Zasady jego redystrybucji rodzą nasuwają wiele pytań co do sposobu jego podziału, który może prowadzić do nierównomiernego rozwoju nadleśnictw (Piekutin 2006, s. 3–18, na przykładzie RDLP Radom; Abramowicz, Dyrzc, Szramka 2014, na przykładzie RDLP Wrocław). Wielkość odpisu na fundusz leśny oraz dopłaty mają bezpośredni wpływ na kapitały nadleśnictw i wynik, a zatem również na rozwój jednostki, na realizację funkcji gospodarczych, społecznych i przyrodniczych. Trwale zrównoważona gospodarka leśna została zdefiniowana jako działalność zorientowana na ukształtowanie struktury lasów i ich wykorzystanie w określony sposób i w określonym tempie, jednocześnie zapewniając trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego przy prowadzeniu działalności produkcyjnej, zachowanie ich potencjału regeneracyjnego, a także żywotności i zdolności do wypełniania wszystkich ważnych funkcji ochronnych, gospodarczych i socjalnych, zarówno obecnych, jak i przyszłych, na szczeblu lokalnym, krajowym oraz globalnym bez zagrożenia dla innych ekosystemów. Gospodarka leśna prowadzona w zrównoważony sposób musi realizować każdą z tych funkcji w taki sposób, aby żadna z nich nie była ograniczona lub zaniechana. Lasy Państwowe, prowadząc działalność na terenie całego kraju, mają wpływ na otoczenie i społeczeństwo. Jak to przedstawia Mateusz Zmyślony: „Firma-Idea na

pierwszym miejscu stawia zatem wartości społeczne, przydatność, wrażliwość i zaangażowanie. Od fundamentów chce być ekologiczna i zarządzana zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju” (Zmyślony 2016, s. 12). Działalność Lasów Państwowych musi być tak projektowana, żeby nie ograniczać dóbr dostarczanych przez las, choć nie dotyczy to wszystkich dóbr. Dobra związane z wartością produkcyjną powinny być komercjalizowane w sposób, który nie zakłóciłby istnienia innych wartości lasu i możliwości dostarczania społeczeństwu dóbr rynkowych i nierynkowych. Dlatego tak ważna jest rola funduszu leśnego. Służy on temu, by wszystkie nadleśnictwa mogły realizować zarówno cele gospodarcze związane z produkcją leśną, jak i pozaprodukcyjne cele przyrodnicze i społeczne.

Gospodarka finansowa w Lasach Państwowych

Lasy Państwowe są jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Lasy w Polsce w większości są publiczne i należą do majątku skarbu państwa, działają za zasadzie samodzielności finansowej, pokrywając koszty z własnych przychodów. Model zarządzania w Lasach Państwowych jest trzystopniowy:

1. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych – powoływany jest przez Ministra Środowiska. Kieruje całą organizacją przez wydawanie zarządzeń i decyzji.
 2. RDLP – w jej skład wchodzi 17 jednostek organizacyjnych; do ich zadań należy nadzór nad podległymi jednostkami, nadleśnictwami i zakładami.
 3. Nadleśnictwa – 430 jednostek, które prowadzą gospodarkę leśną na podstawie planu urzędzenia lasu. Nadleśnictwa dzielą się na leśnictwa.
 4. Zakłady o zasięgu krajowym – 7 jednostek organizacyjnych; pełnią funkcję pomocniczą.
 5. Ponadto w ramach Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych funkcjonuje 9 zespołów ochrony lasu. Minister Środowiska sprawuje nadzór nad Państwowym Gospodarstwem Leśnym.
- Obecne rozwiązanie finansowe zastępuje podatek dochodowy podatkiem leśnym naliczanym od 1 ha lasu. Wielkość podatku leśnego odpro-

wadzona do budżetu jednostek samorządu terytorialnego w 2014 r. wynosiła 153,3 milionów zł. Działalność leśna wyłączona jest z opodatkowania podatkiem dochodowym, pozostała działalność lasów jest natomiast opodatkowana; płatnikiem tego podatku jest DGLP. W 2014 r. podatek wynosił 30,8 milionów zł. (*Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2014 rok*, s. 11–15).

Bilans lasów państwowych prowadzony jest w sposób ciągły, bilans zamknięcia na koniec roku obrotowego jest jednocześnie bilansem otwarcia następnego roku obrotowego. Aktywa, w tym obrotowe, przechodzą na następne okresy, w odróżnieniu od sektora finansów publicznych; w ten sposób po pomniejszeniu o 15% (środki pieniężne przeznaczone na cele społeczno-użyteczne i zasilenie funduszu socjalnego) pozostałe 85% zysku zasila kapitał własny jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, pozwalający na dalsze finansowanie aktywów jednostki.

Fundusz Leśny – zasady podziału

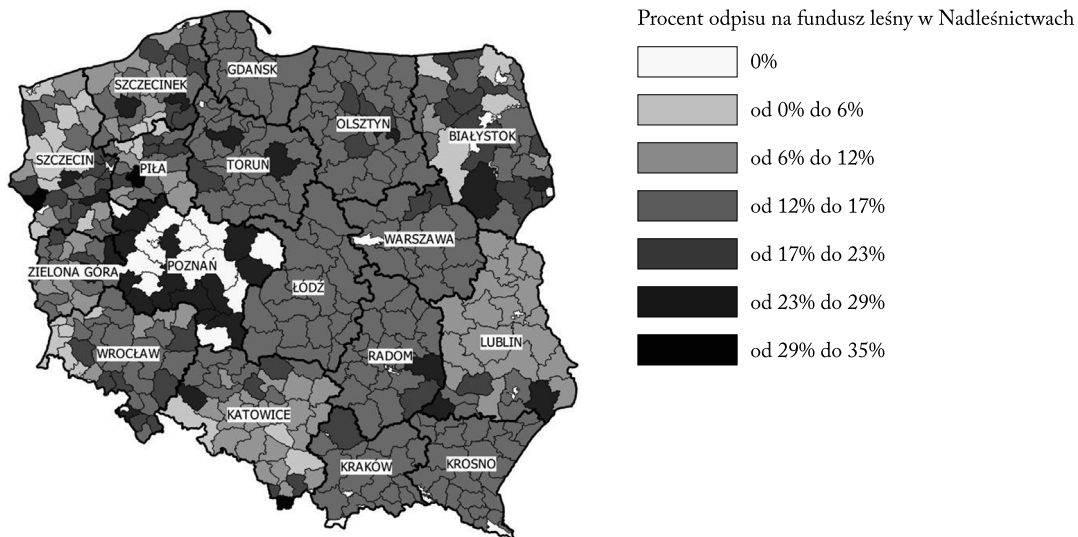
Zasady funkcjonowania funduszu leśnego nie są szczegółowo określone w ustawie o lasach, co prowadzi do zróżnicowania sposobu jego podziału. Ustawa o lasach tylko w ogólnym zakresie reguluje tę kwestię: Dyrektor Generalny „wyrównuje niedobory środków finansowych w nadleśnictwach i RDLP, wynikające ze zróżnicowanych warunków gospodarki leśnej” (ustawa o lasach, art. 33 ust. 3 pkt 7), a „minister właściwy do spraw środowiska, na wniosek Dyrektora Generalnego, w drodze decyzji, ustala corocznie Lasom Państwowym wielkość odpisu na fundusz leśny” (ustawa o lasach, art. 57 ust. 2).

Dopłaty z funduszu leśnego pozwalają nadleśnictwom na prowadzenie działalności leśnej, gdy koszty generowane przez działalność podstawową i administracyjną są wyższe od osiągniętych przychodów. Kluczowym zadaniem funduszu leśnego jest wyrównywanie niedoborów w jednostkach lasów państwowych, kiedy niedobory te są wynikiem działalności podstawowej, gospodarczej i administracyjnej. Środki z funduszu leśnego przeznaczone są na dopłaty do działalności podstawowej, wspólne przedsięwzięcia jednostek lasów państwowych, badania naukowe, tworzenie

infrastruktury leśnej i inne zadania określone w planie zasadniczym zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego.

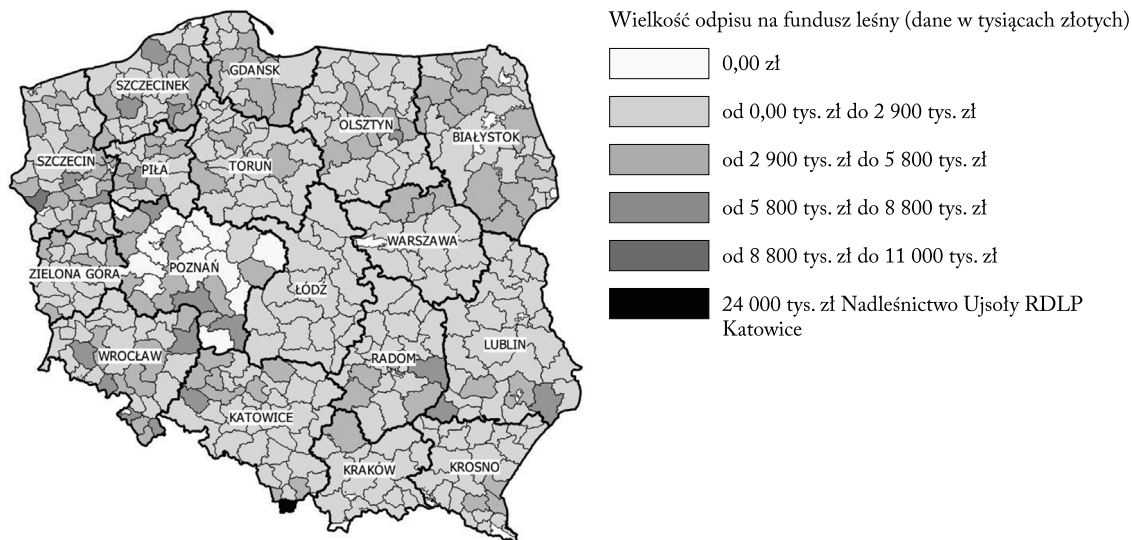
Co roku podczas procesu planowania ustalany jest procent odpisu na fundusz leśny dla RDLP. W roku 2014 odpis wynosił 14,5% dla

17 RDLP. Zróżnicowanie odpisów na poszczególne nadleśnictwa dokonuje się na poziomie RDLP – to one różnicują (lub nie) wielkość odpisu i dopłaty do działalności podstawowej i administracyjnej poszczególnych nadleśnictw tak, aby wynik był większy od zera.



Ryc. 1. Procent odpisu na fundusz leśny w nadleśnictwach w 2014 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w: Lasy Państwowe Informacja Roczna (LPIR – 1) PGL LP – 430 nadleśnictw.



Ryc. 2. Wielkość odpisu na fundusz leśny dane w tys. złotych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie obrotów na koncie 516 – Odpis na fundusz leśny 430 nadleśnictw.

Biorąc pod uwagę dane przedstawione na rycinach 1 i 2 można zauważyć, że regionalne dyrekcje różnie dzielą procent odpisu na fundusz leśny – stosują różne kryteria podziału. Nadleśnictwa w RDLP Łódź i Krosno mają stały odpis na fundusz leśny, w pozostałych dyrekcjach procent odpisu jest różny – stopień zróżnicowania wynosi od 0,40% do 35%. W RDLP Poznań 12 nadleśnictw zostało zwolnionych z odprowadzania środków do funduszu leśnego, a ciężar przejęło pozostałe 13 nadleśnictw, w których odpis wynosił od 25% do 27%.

Oprócz procentowego odpisu od wielkości sprzedaży fundusz leśny zasilają też pozostałe opłaty związane z wyłączeniem lasów z produkcji i inne. Wymieniane opłaty rozliczane są głównie w RDLP i przekazywane do GDLP.

W tabeli 1 przedstawiono dodatkowe dochody funduszu leśnego. Porównując zawarte w niej informacje, można zauważyć, że w tych regionalnych dyrekcjach, na terenie których znajdują się kopalnie, kamieniołomy i elektrownie, przekazywane są największe środki finansowe do funduszu leśnego. Jest to związane z tym, że działające na terenie gruntów leśnych zakłady przekazują środki finansowe za przekazane im grunty leśne, na których prowadzą działalność gospodarczą.

W ramach wykorzystania funduszu leśnego można wyróżnić trzy kategorie dopłat: pierwsza to dopłata kosztowa do działalności podstawowej i ubocznej, druga to dopłata kosztowa celowa, trzecia to dopłata do zadań inwestycyjnych.

Tabela 1. Dodatkowe dochody funduszu leśnego w 2014 r., konto 243 – Rozrachunki wewnątrzbranżowe z tytułu pozostałych dochodów funduszu leśnego według tytułów (konto 24301 do 24311)

LP	RDLP	Liczba nadleśnictw	Pozostałe dochody funduszu leśnego, konto 24301 do 24311 (dane w tys. złotych)
1	RDLP Białystok	31	808,29
2	RDLP Katowice	38	25 779,24
3	RDLP Kraków	16	8 549,97
4	RDLP Krosno	26	5 094,00
5	RDLP Lublin	25	1 854,10
6	RDLP Łódź	19	25 593,50
7	RDLP Olsztyn	33	3 414,87
8	RDLP Piła	20	1 051,56
9	RDLP Poznań	25	31 803,21
10	RDLP Szczecin	35	9 816,32
11	RDLP Szczecinek	30	4 942,33
12	RDLP Toruń	27	6 964,34
13	RDLP Wrocław	33	18 921,82
14	RDLP Zielona Góra	20	3 068,93
15	RDLP Gdańsk	15	5 582,45
16	RDLP Radom	23	4 658,31
17	RDLP Warszawa	14	11 979,28
	Suma	430	169 882,52

Źródło: opracowanie własne na podstawie obrotów na kontach 24301 do 24311 – Rozrachunki wewnątrzbranżowe z tytułu pozostałych dochodów funduszu leśnego według tytułów.

Dopłata kosztowa celowa

Dopłata ta rozliczana jest na podstawie faktycznie poniesionych kosztów. Rozliczenie następuje po wykonaniu zadania. Dopłata kosztowa ma bezpośredni wpływ na wynik finansowy nadleśnictwa, na wzrost wyniku o wielkość dopłaty (konto 740 – dopłaty wewnętrzne z funduszu leśnego na wyrównanie niedoborów środków finansowych jednostek LP). Dopłata celowa tworzona jest na etapie planu zasadniczego nadleśnictwa zgodnie z wytycznymi określonymi przez DGLP (DGLP określa, jakie zadania będą realizowane z funduszu leśnego). Nadleśnictwa występują za pośrednictwem RDLP do DGLP o sfinansowanie zadań z funduszu leśnego, takich jak np. restytucja jodły, restytucja cietrzewia i inne zawarte w planie zasadniczym. Nadleśnictwo po uzyskaniu zgody umieszcza zadanie w planie zasadniczym.

Dopłata do działalności podstawowej

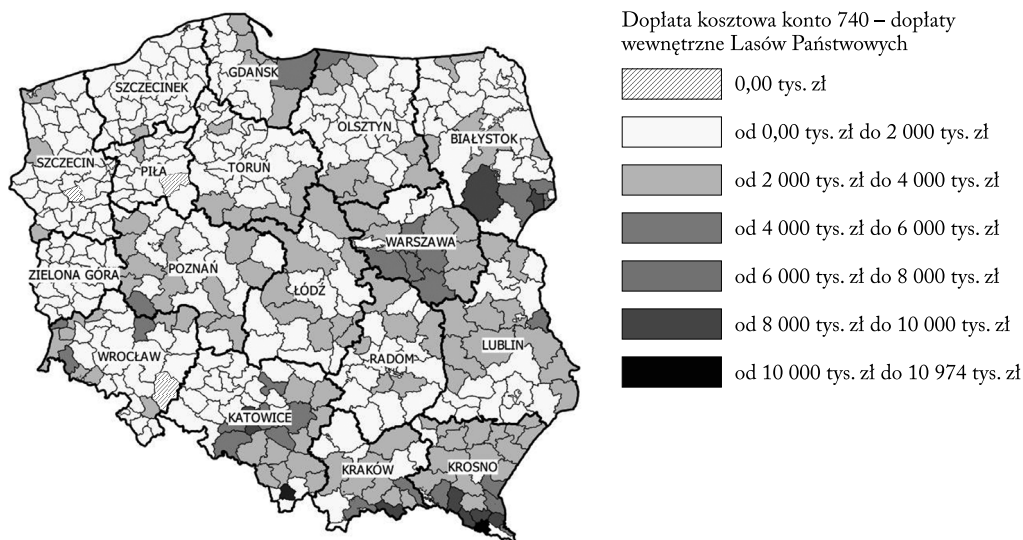
Dopłata ta nie jest przeznaczona na realizację określonego zadania rzeczowego; jest kierowana do nadleśnictw, których przychody z działalności podstawowej i administracyjnej są niższe od planowanych kosztów, w celu zapewnienia prowadzenia działalności leśnej. Dopłata do działalności podstawowej powoduje wzrost wyniku o wielkość dopłaty (konto 740 – dopłaty

wewnętrzne z funduszu leśnego na wyrównanie niedoborów środków finansowych jednostek Lasów Państwowych). Nadleśnictwa podczas planowania ujmują koszty (rozmiar prac leśnych określony jest w planie urządzania lasu) i przychody (masa drewna przeznaczonego na sprzedaż wynika z planu urządzania lasu) działalności podstawowej oraz ubocznej. W przypadku gdy nadleśnictwo na etapie planowania wykazuje wynik ujemny działalności podstawowej i ubocznej, RDLP przesuwa dopłatę do tych nadleśnictw w takiej wysokości, aby wynik był dodatni. Na rycinie 3 przedstawiono wielkość dopłaty kosztowej (dopłata celowa kosztowa oraz dopłata do działalności podstawowej), jaką otrzymały nadleśnictwa z funduszu leśnego w 2014 r.

Głównymi biorcami dopłaty kosztowej są nadleśnictwa znajdujące się w południowo-wschodniej części Polski. Są to tereny, na których prowadzenie gospodarki leśnej oraz warunki przyrodnicze, społeczne i ukształtowanie terenu wymagają przekierowania dopłaty, aby nadleśnictwa te bez względu na ponoszone koszty mogły prowadzić działalność leśną.

Dopłata celowa – kapitałowa

Dopłata ta rozliczana jest na podstawie faktycznie poniesionych nakładów inwestycyjnych.



Ryc. 3. Wielkość dopłaty kosztowej do nadleśnictw w 2014 r.

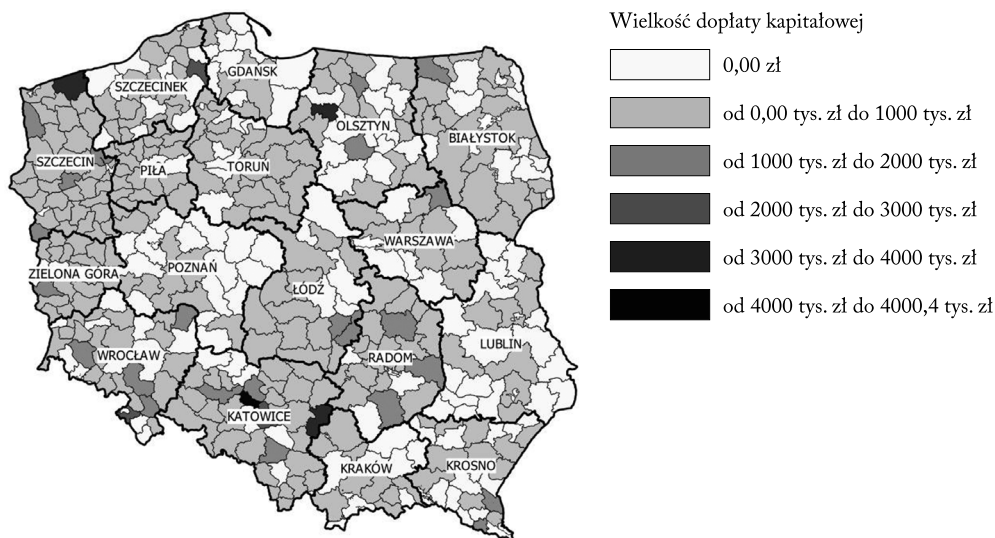
Źródło: Opracowanie własne na podstawie obrotów na koncie 740 – dopłaty wewnętrzne Lasów Państwowych 430 nadleśnictw.

Rozliczenie następuje po wykonaniu zadania według faktycznie poniesionych nakładów inwestycyjnych. Dopłata kapitałowa bezpośrednio zwiększa kapitał zasobów Lasów Państwowych danej jednostki (konto 800111 – otrzymane środki na aktywa trwałe z funduszu leśnego). Dopłata celowa kapitałowa tworzona jest na etapie planu zasadniczego nadleśnictwa zgodnie z wytycznymi określonymi przez DGLP (DGLP określa, jakie zadania inwestycyjne będą dofinansowane z funduszu leśnego). Nadleśnictwa występują za pośrednictwem RDLP do DGLP o sfinansowanie zadań inwestycyjnych z funduszu leśnego. Na ryc. 4 przedstawiono dopłatę kapitałową do budowy i zakupu środków trwałych w poszczególnych nadleśnictwach w 2014 r.

Wielkość dopłaty kapitałowej i zadania, których realizacji będzie ona służyć, ustalane są w procesie planowania. Dopłaty mogą dotyczyć zakupu, budowy i modernizacji środków trwałych służących gospodarce leśnej, jak i budowy środków trwałych niezwiązanych z gospodarką leśną, np. infrastruktury turystycznej. DGLP zatwierdza zadania inwestycyjne, jakie będą finansowane z funduszu leśnego, nadleśnictwa zaś w trakcie roku mogą występować o dofinansowanie zadań inwestycyjnych za pośrednictwem RDLP. Przy

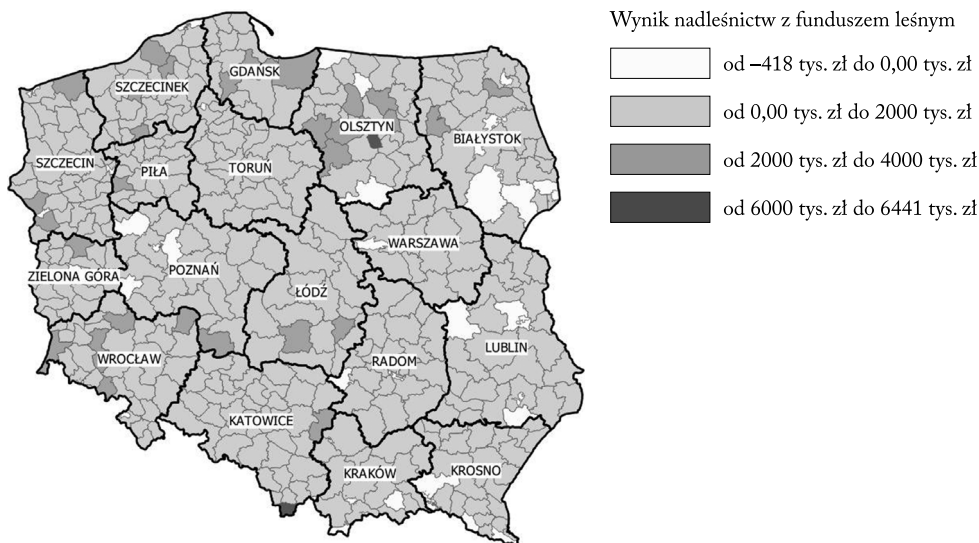
takiej redystrybucji dopłaty z funduszu leśnego DGLP ma bezpośredni wpływ na to, jakie inwestycje będą realizowane, może stymulować zadania inwestycyjne, na których budowie najbardziej jej zależy, np. budowę szkółek leśnych lub zakup maszyn leśnych. Dopłata kapitałowa powoduje wzrost kapitałów w nadleśnictwie, ale nie ma wpływu na wynik finansowy nadleśnictwa. Na rycinach 5 i 6 przedstawiono wyniki nadleśnictw w zakresie działalności administracyjnej, podstawowej i ubocznej z funduszem leśnym oraz bez funduszu leśnego.

Jak widać z przedstawionych danych, fundusz leśny jest narzędziem finansowym pozwalającym realizować zadania związane z działalnością produkcyjną leśną, jak i działalnością pozaprodukcyjną. Przedstawione ryciny wyraźnie świadczą o tym, że część nadleśnictw nie może prowadzić gospodarki leśnej bez funduszu leśnego, gdyż przychody które osiąga jednostka nie wystarczają do pokrycia kosztów zadań określonych w ustawie o lasach. Rolą funduszu leśnego jest taki podział środków finansowych, aby można było realizować zadania w równomierny sposób na terenie całego kraju, i przesunięcie tych środków z jednostek dochodowych do jednostek deficytowych.



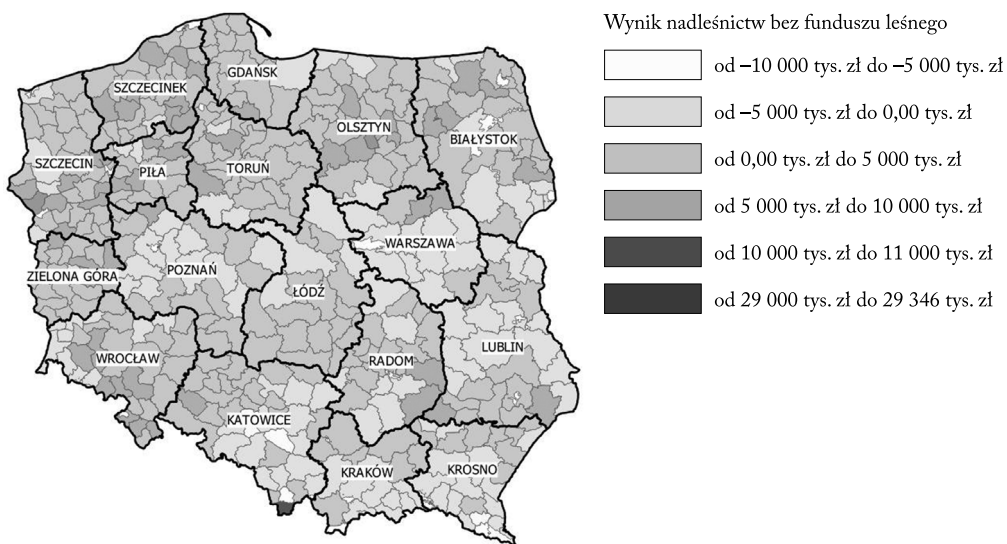
Ryc. 4. Wielkość dopłaty kapitałowej do nadleśnictw w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie obrotów na koncie 800111 – Otrzymane środki na aktywa trwałe z funduszu leśnego 430 nadleśnictw.



Ryc. 5. Wynik nadleśnictw z funduszem leśnym w 2014 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w: Lasy Państwowe Informacja Roczna LPIR-1.



Ryc. 6. Wynik nadleśnictw bez funduszu leśnego w 2014 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w: Lasy Państwowe Informacja Roczna LPIR-1.

Analiza dopłaty z funduszu leśnego

Weryfikacji dopłaty można dokonać za pomocą zbadania rentowności, inaczej zyskowności, metodą analizy wskaźnikowej. Wskaźniki rentowności informują o szybkości zwrotu zaangażowanego w nadleśnictwie kapitału. Poziom tych wskaź-

ników jest wyrazem zdolności nadleśnictwa do generowania zysków z zaangażowanych środków – im wyższy poziom wskaźników, tym lepiej. Zaznaczyć trzeba, że nadleśnictwa nie działają jak przedsiębiorstwa rynkowe, nie mogą dowolnie zwiększać podaży drewna, gdyż wielkość drewna

przeznaczonego na rynek jest określona w planie urzędowania lasu. Z drugiej strony, nadleśnictwa zobligowane są do wykonania zabiegów hodowlanych i ochronnych bez względu na ponoszone koszty, do utrzymywania i powiększania zasobów i upraw leśnych.

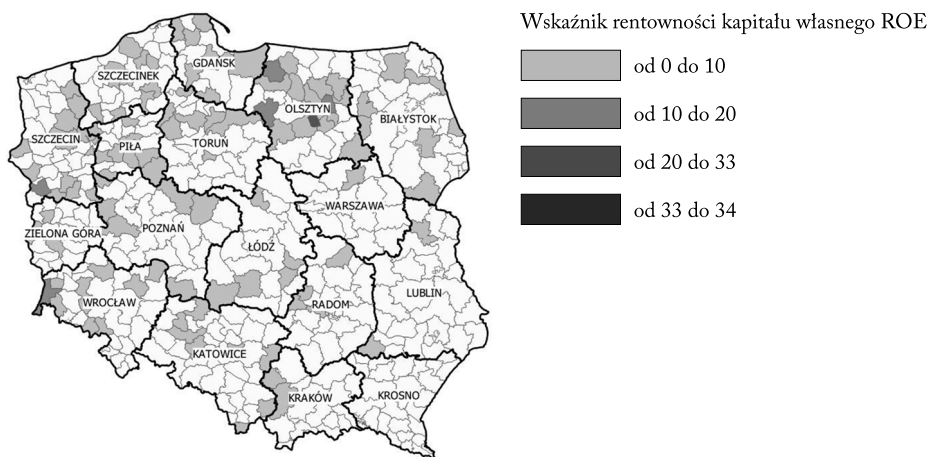
Zazwyczaj wyróżnia się dwa aspekty rentowności: rentowność kapitałów (rentowność ekonomiczną ROE) i rentowność aktywów (rentowność ekonomiczną ROA),

Rentowność zaangażowanych kapitałów własnych (rentowność finansowa ROE) określa, ile

procent czystego zysku udało się osiągnąć w firmie z jednej jednostki kapitałów własnych. Inaczej mówiąc, określa ona stopę zysku, jaką przynosi jednostkowa inwestycja w danym nadleśnictwie. Chcąc wyrównać powstałe różnice, można przesunąć kapitały pomiędzy nadleśnictwami lub korygować dopłatę z funduszu leśnego, czyli wpływać na wynik jednostek czy wielkość kapitałów.

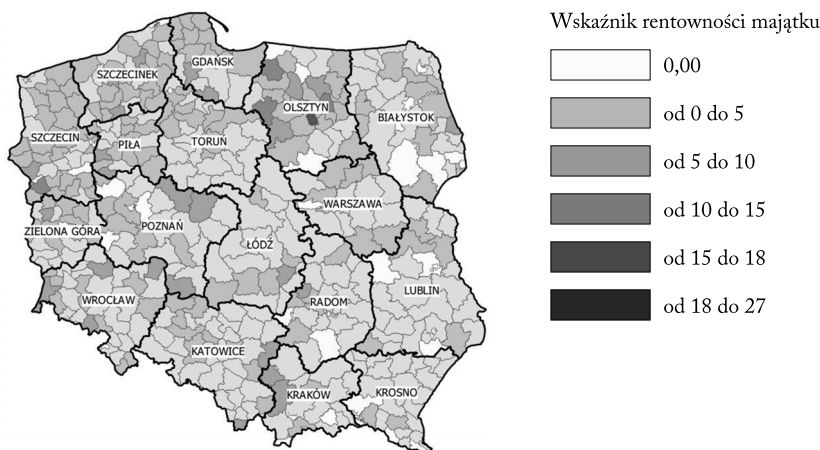
Wskaźnik rentowności ROE

Rentowność aktywów (rentowność ekonomiczna ROA) informuje o wielkości zysku netto



Ryc. 7. Wskaźnik rentowności ROE nadleśnictw w 2014 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w bilansie – 430 nadleśnictw.



Ryc. 8. Wskaźnik rentowności ROA nadleśnictw w 2014 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w bilansie – 430 nadleśnictw.

przypadającego na jednostkę zaangażowanego w nadleśnictwie majątku, obejmującego majątek trwały i majątek obrotowy. Określa również zdolność nadleśnictwa do zarządzania aktywami i generowania zysku. Wskaźnik ten informuje, jak skutecznie pracuje (przynosi zyski) każda złotówka zainwestowanego kapitału w przedsiębiorstwie. Im wyższa jest wartość tego wskaźnika, tym wyższa efektywność i potencjał rozwojowy nadleśnictwa. Chcąc wyrównać różnice pomiędzy jednostkami, można korygować wysokość dopłaty kosztowej pomiędzy nadleśnictwami tak, aby współczynnik ROA był na zbliżonym poziomie we wszystkich nadleśnictwach.

Wnioski

Dopłata i odpis na fundusz leśny mogą być tak weryfikowane, aby nadleśnictwa mogły rozwijać się równomiernie. Dopłata z funduszu leśnego stymuluje w nadleśnictwie te działania, które pobudzałyby zarówno dobra rynkowe, jak i nierynkowe, tj. środowiskowe – pozaprodukcyjne. Spełnienie tych działań nie jest związane z generowaniem przychodów i nie może być z przychodem związane. Funkcje przyrodnicze lasy spełniają w sposób naturalny lub w wyniku oddziaływania człowieka. Lasy mają korzystny wpływ na kształtowanie klimatu globalnego i lokalnego (na ochronę gleb przed erozją i regulację obiegu wody w przyrodzie). W celu ochrony cennych siedlisk zakładane są lasy ochronne (3527 tys. ha – 49,8% całkowitej powierzchni leśnej przy uwzględnieniu powierzchni rezerwatów: 101 tys. ha – 51,2% całkowitej powierzchni leśnej). Funkcje społeczne lasy spełniają, będąc miejscem rekreacji, wypoczynku i edukacji społeczeństwa, dają też nieograniczoną możliwość korzystania z płodów runa leśnego. Nie jest jednak możliwe, aby osiągnięte przychody z działalności turystycznej mogły w całości pokryć koszty związane z infrastrukturą turystyczną i edukacyjną oraz ochroną lasu.

Nadleśnictwa nie mają charakteru przedsiębiorstwa, nie dążą do maksymalizacji zysku; bez względu na ponoszone koszty muszą realizować zadania gospodarcze zawarte w planie urzędowania lasu i w ustawie, w szczególności:

1. Zachowania lasów (utrzymywania lesistości na niezmiennym poziomie bez względu na ponoszone koszty) i ich korzystnego wpływu na klimat, powietrze, wodę oraz warunki życia i zdrowia człowieka.
2. Ochrony lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych. Składnikami tego zadania są:
 - a) zachowanie różnorodności przyrodniczej;
 - b) zachowanie leśnych zasobów genetycznych;
 - c) zachowanie walorów krajobrazowych;
 - d) służenie potrzebom nauki.
3. Ochrony gleb i terenów szczególnie narażonych na zniszczenia lub uszkodzenia oraz o szczególnie znaczeniu społecznym.
4. Ochrony wód powierzchniowych i głębinowych, retencji, zlewni, w szczególności na obszarach wododziału i na obszarach zasilania zbiorników wód podziemnych.
5. Produkcji, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu.

Prowadząc działalność gospodarczą, Lasy Państwowe muszą uwzględniać wyżej wymienione cele w procesie gospodarczym i tak zarządzać zasobami finansowymi, aby nie ograniczać, nie zaniedbać ani nie pominąć żadnego z nich. Podstawy finansowe muszą być precyzyjnie określone i stabilne, aby gwarantowały zrównoważony rozwój nadleśnictwa, jak i otoczenia, na którym gospodarują. Las jest zasobem naturalnym, ma zdolność odtwarzania swoich funkcji: „zasoby odnawialne charakteryzują się tym, że dopóki korzysta z nich racjonalnie, nie naruszając warunków równowagi środowiska, odnawiają się i stanowią rezerwuuar dóbr, z którego człowiek może czerpać.” (Woś 1995, s. 13). „Lasy, należące do najważniejszych ekosystemów występujących na kuli ziemskiej, odgrywają wiele bardzo istotnych funkcji zarówno w ramach zasobów kapitału naturalnego, jak i gospodarce człowieka” (Becla, Czaja 2002, s. 142). Są bezcennym ekosystemem, w którym gospodarka leśna jest tak prowadzona że nie pomija pozostałych funkcji.

Na podstawie przedstawionych danych można jednoznacznie stwierdzić, że fundusz leśny wyrównuje niedobory finansowe w jednostkach, w których koszty działalności leśnej są wyższe niż

przychody z tej działalności. Stąd też wśród nadleśnictw wysokotowarowych mających dodatni bilans funduszu leśnego istnieje przeświadczenie, że jednostki mające ujemny bilans działają na ich koszt. Łatwiej jest uzyskać nadleśnictwom dopłaty ze środków funduszu leśnego niż dążyć do maksymalizacji efektów ekonomicznych w innych gałęziach działalności lub ograniczyć koszty działalności administracyjnej. Z tego względu dofinansowywanie jednostek deficytowych nie rozwiązuje problemu sprawiedliwego czy racjonalnego wyrównywania różnic finansowych, wynikających z prowadzenia gospodarki leśnej w zróżnicowanych warunkach środowiskowych i ekonomicznych oraz z realizacji funkcji przyrodniczych i społecznych. Dopłata z funduszu leśnego powinna być dzielona w taki sposób, żeby umożliwiała równomierny rozwój nadleśnictw, co doprowadziłoby do równomiernego wykorzystania produkcyjnych, a zwłaszcza pozaprodukcyjnych funkcji jednostek lasów państwowych na terenie całego kraju.

Bibliografia

- Abramowicz, K., Dyrz, A., Szramka H. (2014). Wpływ redystrybucji środków funduszu leśnego na rentowność nadleśnictw. *Sylwan* 158 (7), 483–490.
- Becla, A., Czaja, S. (2002). *Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
- Buraczewski, A., Jarosz, K. (2005). *Podstawy rachunkowości i gospodarki finansowej w Lasach Państwowych*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Rolniczej im. Augusta Cieszkowskiego.
- Dawidziuk, J., Klocek, A. (2005). Uwarunkowania rozwoju gospodarki leśnej. W: *Polityka leśna państwa i Narodowy Program Leśny. Materiały z konferencji*, Ośrodek Edukacji Ekologicznej i Integracji Europejskiej Lasów Państwowych, Jedlnia Letnisko, 18 maja 2005 r. Warszawa: Centrum Informacyjne Lasów Państwowych.
- Dyduch, J., Kozuch, M. (2007). Wykorzystanie Funduszu Leśnego i Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych w finansowaniu przedsięwzięć proekologicznych w Polsce. *Zeszyty Naukowe. Akademia Ekonomiczna w Krakowie*, 732, 75–94.
- GUS (1982). *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Uwagi metodyczne. Ochrona środowiska i gospodarka wodna*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Piekutin, J. (2006). Analiza funkcjonowania funduszu leśnego w systemie finansowym Lasów Państwowych na przykładzie Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Radomiu. *Sylwan* 6, 3–18.
- Pohereły, M. (1999). Fundusz Leśny, mikrowersja. Szczegółowa charakterystyka systemu finansowego Lasów Państwowych proponowanego do upowszechnienia w LP, Katowice.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczególnych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, Dz.U. z 1994 r. Nr 134, poz. 692.
- Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2014 rok*. Warszawa: Lasy Państwowe, <http://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/informacje-statystyczne-i-raporty/sprawozdanie-finansowo-gospodarcze-pgl-lp>.
- Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. z 1971 r. Nr 27, poz. 46.
- Ustawa z dnia 28 września 1991r. o lasach, Dz.U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435.
- Woś, A. (1995). *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*. Warszawa: Wydawnictwa Naukowo-Techniczne.
- Zmyślony, M. (2016). Introduction: Brand as culture – culture as brand. w: E. Bendyk, J. Buzek, J. Hausner, M. Kudłacz, A.D. Rotfeld, M. Zmyślony, *Open Eyes Book* (s. 9–33). Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.

The role of the forest fund in balancing the deficit of Forest Districts

The company Lasy Państwowe (State Forests) is financially autonomous and covers the costs of its activity from its own revenues (Chapter 8, Article 50, of the Act). It is not its objective to maximize profits but to perform economic, productive and non-productive natural and social functions. In order to ensure that such activities may be conducted throughout Poland, even in those forest districts where the costs are higher than the revenues generated, the forest fund has been established to offset financial deficits in loss-making forest districts. The forest fund is a financial instrument spent on tasks defined in the forest act, especially to offset deficits due to the costs of forest management, joint ventures of the company's organizational units, creation of the infrastructure necessary to conduct forest management, as well as evaluating and estimating the forests and their resources. The rules of forest fund redistribution are not clearly specified, which is why each Regional Directorate of State Forests (RDSF) adopts different criteria relating to its redistribution. The aim of the paper is to define the role of the forest fund in balancing financial deficits in forest districts on the basis of data received from General Directorate of State Forests for the year 2014. The write-off in 2014 amounted to 14.5% of timber sales for individual RDSFs. Each RDSF differentiates the write-off and the subsidies from the forest fund for individual forest districts and influences liquidity and profitability of the forest districts it supervises.

This paper was prepared on the basis of selected literature, analysis of materials received from the General Directorate of State Forests, own analyses and the experience gained in the course of professional work in the State Forests.

Keywords: state forests, forest fund, sustainable development, forestry