

JAROSŁAW PIEKUTIN, ARKADIUSZ GRUCHAŁA

## Miejsce i rola funduszu leśnego w systemie finansowym Lasów Państwowych

The role of the Forestry Fund in State Forests financial system

### ABSTRACT

Piekutin J. 2006. Miejsce i rola funduszu leśnego w systemie finansowym Lasów Państwowych. Sylwan 2: 37-45.

For the time being the Forestry Fund is a integral part of the State Forests financial system. Forestry Fund has been introduced to forest management practice about 30 years ago. During the last a few decades its the rules of thumb were many times modified and changed. The paper presents the most important Forestry Fund modifications which took place in the past and its role for Polish forestry of today.

### KEY WORDS

financial system, forestry fund, forest management financing

### ADDRESSES

Jarosław Piekutin – Katedra Urządzania Lasu, Geomatyki i Ekonomiki Leśnictwa SGGW; Warszawa; e-mail: jaroslaw.piekutin@wl.sggw.waw.pl

Arkadiusz Gruchała – Katedra Urządzania Lasu, Geomatyki i Ekonomiki Leśnictwa SGGW; Warszawa; e-mail: arekg@wl.sggw.waw.pl

### Wstęp

Jednym z ważniejszych problemów współczesnego leśnictwa jest zapewnienie środków finansowych na realizację zadań gospodarstwa leśnego działającego w zróżnicowanych przyrodniczo-ekonomicznych warunkach produkcji leśnej. Takie czynniki jak: układ bonitacji siedlisk, struktura wiekowa i gatunkowa drzewostanów, długość cyklu produkcyjnego, powierzchnia i zasięg kompleksów leśnych oraz ukształtowanie terenu, znacząco wpływają na poziom samodzielności ekonomicznej poszczególnych gospodarstw leśnych [Marszałek 1987]. Oddziaływanie tych czynników powoduje, że nie wszystkie jednostki wchodzące w skład gospodarstwa leśnego danego kraju mogą być niezależne ekonomicznie. Oznacza to, że jednostki gospodarujące w korzystnych warunkach osiągają dodatkowe (nadzwyczajne) efekty ekonomiczne o charakterze renty różniczkowej, natomiast jednostki gospodarujące w mniej korzystnych warunkach są tych efektów pozbawione [Blaug 1994] i w konsekwencji mogą mieć trudności z samofinansowaniem. W tej sytuacji jednym z podstawowych zadań systemu finansowego gospodarstwa leśnego jest takie kształtowanie przepływu strumieni środków pieniężnych między gospodarującymi jednostkami, które umożliwi terminową realizację zaplanowanych przedsięwzięć gospodarczych we wszystkich jednostkach, bez względu na warunki w jakich one gospodarują. Ma to szczególne znaczenie zwłaszcza wtedy, gdy niektóre gospodarstwa leśne są „obciążone” dodatkowymi nakładami na realizację funkcji pozaprodukcyjnych.

W praktyce państwowego gospodarstwa leśnego można spotkać się z dwiema zasadniczymi formami systemu finansowego, które odmiennie rozwiązują problem wyrównywania różnic finansowych. Pierwsza z nich, ściśle związana z budżetem państwa, polega na finansowaniu

gospodarki leśnej z tegoż budżetu i jest właściwa dla takich organizacji publiczno-prawnych, jak jednostki budżetowe i zakłady budżetowe, występujące m.in. w Niemczech i Szwajcarii.

Z kolei podstawą funkcjonowania drugiej formy systemu finansowego jest zasada samofinansowania właściwa dla skomercjalizowanych gospodarstw leśnych (przedsiębiorstwa państwowe, w tym spółki kapitałowe), a także dla Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (dalej w pracy: Lasy Państwowe). Przy tej formie systemu finansowego wyrównywanie różnic finansowych rozwiązywane jest w ramach wewnętrznych rozliczeń między jednostkami organizacyjnymi (zakładami) przedsiębiorstwa, koncernu i innych skoncentrowanych organizacji gospodarczych. Ma to również miejsce w Lasach Państwowych, w których do wyrównywania różnic finansowych między nadleśnictwami, a także regionalnymi dyrekcjami, powołany został fundusz leśny. Funkcjonuje on w Lasach Państwowych już praktycznie od ponad 30 lat, a w obecnej formie powołany został na mocy ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach [Dz.U. Nr 101, poz. 444 z późn. zm.].

### Geneza powstania funduszu leśnego

U podstaw zróżnicowania efektów ekonomicznych w gospodarstwie leśnym, wynikających z prowadzenia działalności w odmiennych przyrodniczo-ekonomicznych warunkach produkcji leśnej, leży zasada odnoszenia rachunku kosztów własnych tylko do jednorocznych okresów obrachunkowych. Dotyczy to zwłaszcza prac z zakresu zagospodarowania lasu (produkcji na pniu), których koszty poniesione w danym roku obrachunkowym przynoszą efekty dopiero po wielu latach. Stąd też dzisiejsze efekty zagospodarowania lasu w postaci drzewostanów rębnych są wynikiem zabiegów gospodarczych podjętych przed kilkadziesiąt laty. Teoretycznie prawidłowe rozwiązanie tego problemu – rozliczenie kosztów zagospodarowania lasu w ciągu całego cyklu produkcyjnego – jest oczywiście praktycznie nie do przyjęcia [Cielecki, Gregorowicz 1958]. W związku z tym nie występuje bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy między kosztami poniesionymi na zagospodarowanie lasu a wartością pozyskanego drewna (efektu) w ciągu rocznego okresu obrachunkowego [Klocek, Jarosz 1990]. W rezultacie taka sytuacja na ogół prowadzi do powstawania w gospodarujących jednostkach znacznych dysproporcji między ponoszonymi nakładami na produkcję leśną a wartością realizacji pozyskanego drewna [Buraczewski, Fałdowski 1999]. Stąd też występują gospodarstwa leśne o niewspółmiernie większym pozyskaniu i mniejszym rozmiarze prac z zakresu zagospodarowania lasu, co stwarza im znacznie korzystniejsze warunki działalności w stosunku do gospodarstw znajdujących się w sytuacji odwrotnej. Ponieważ jednak zróżnicowanie efektów działalności jest w głównej mierze rezultatem oddziaływania czynników obiektywnych, dlatego niezmiernie ważnym problemem jest zapewnienie środków finansowych i tym gospodarstwom leśnym, które z uwagi na położenie i warunki przyrodnicze tych dodatkowych efektów nie osiągną [Gregorowicz 1971].

Pierwsze projekty usprawnienia sposobu finansowania prac z zakresu zagospodarowania lasu i tym samym dostosowania systemu finansowego do specyfiki gospodarstwa leśnego, pojawiły się w literaturze krajowej w 1958 roku. Już wtedy została opracowana koncepcja stworzenia w państwowym gospodarstwie leśnym tzw. funduszu zagospodarowania lasu, stanowiącego odrębne źródło finansowania prac z zakresu zagospodarowania lasu [Cielecki, Gregorowicz 1958]. Poszukiwanie nowych koncepcji w tym zakresie było spowodowane przede wszystkim tym, że system finansowania zadań z zagospodarowania lasu ze środków obrotowych nie sprzyjał zarówno realizacji rzeczowych planów w tym dziale gospodarki leśnej, jak i jakości wykonywanych robót. Miały na to wpływ następujące czynniki:

- wspólne źródło finansowania dawało możliwość łatwego przenoszenia środków

z zagospodarowania lasu na działalność eksploatacyjną (pozyskanie, wywóz i spedycja drewna), czy też na działalność pomocniczo-produkcyjną [Krych 1971],

- ustalone przez resort leśnictwa wskaźniki planu kosztów, tzw. normatywy, niejednokrotnie nie pokrywały faktycznych potrzeb zagospodarowania lasu [Potocki 1983],
- zaplanowane i niewykorzystane w danym roku środki pieniężne na zagospodarowanie lasu, wg przepisów finansowych traktowano jako zyski nieprawidłowe, które należało odprowadzić do budżetu państwa (bez możliwości przesunięcia tych środków na rok następny) [Sobański 1983].

Okoliczności te przyczyniły się do wprowadzenia w 1971 r. nowych zasad finansowania prac z zagospodarowania lasu, których idea – wydzielenia środków finansowych w postaci specjalnych funduszy – przetrwała w systemie finansowym Lasów Państwowych do dzisiaj.

### **Ewolucja sposobu tworzenia i zakresu wykorzystania funduszu leśnego**

Po raz pierwszy „funduszowe” finansowanie zadań w Lasach Państwowych zostało wykorzystane w okresie międzywojennym. Już w 1936 roku, na mocy dekretu Prezydenta RP z 30 września o państwowym gospodarstwie leśnym [Dz.U. Nr 75, poz. 533], stworzony został tzw. fundusz uzupełnienia stanu posiadania lasów państwowych. Środki tego funduszu przeznaczone były na wykup lasów prywatnych oraz gruntów leśnych i nieleśnych, których zalesienia wymagał interes państwa. Fundusz ten funkcjonował do września 1939 roku.

W okresie powojennym w państwowym gospodarstwie leśnym powstało wiele różnych funduszy, które powoływano na mocy ustaw o przedsiębiorstwach państwowych. Tworzone fundusze były konsekwencją reform w systemie finansowym, ale tylko nieliczne z nich nawiązywały do specyfiki gospodarki leśnej. Pierwszym funduszem branżowym, powstałym tylko na potrzeby gospodarki leśnej, był fundusz leśny. Powołano go odrębną uchwałą nr 18 Rady Ministrów z 31 stycznia 1970 r. w sprawie ochrony lasów przed ujemnymi wpływami szkodliwych pyłów i gazów emitowanych przez zakłady przemysłowe [M.P. Nr 4, poz. 33]. Fundusz leśny powstał w związku z nasilającymi się skutkami ujemnego oddziaływania przemysłu na lasy i rosnącymi kosztami zagospodarowania lasu, związanymi z usuwaniem tych szkód i działaniami profilaktycznymi (§ 7). Jego podstawowym celem było wyodrębnienie źródła finansowania wszelkich przedsięwzięć w zakresie naprawy szkód lub zapobiegania szkodom. Miało to przeciwdziałać zniekształceniom rachunku kosztów i zapewnić środki finansowe na określony cel. Spodziewano się również, że taka forma finansowania szkód pozwoli na kontrolowanie wydatkowanych środków zgodnie z ich przeznaczeniem [Gregorowicz 1971].

Środki finansowe funduszu leśnego pochodziły z wpłat przedsiębiorstw przemysłowych za wyrządzone szkody w gospodarstwie leśnym i były gromadzone na odrębnym rachunku bankowym. Niewykorzystane środki w jednym roku były przenoszone na rok następny. Tak funkcjonujący fundusz leśny nie rozwiązywał jednak problemu finansowania prac z zakresu zagospodarowania lasu, gdyż z jego środków finansowane były tylko prace związane z zapobieganiem powstawaniu szkód w lasach z tytułu ujemnego oddziaływania szkodliwych pyłów i gazów. Stąd też opracowano nowe zasady finansowania prac z zagospodarowania lasu. Znalazło to wyraz w uchwale nr 72 Rady Ministrów z dnia 2 kwietnia 1971 r. w sprawie gospodarki finansowej organizacji gospodarczej Lasy Państwowe (M.P. Nr 25, poz. 158), na mocy której został powołany fundusz zagospodarowania lasu. Jako fundusz specjalnego przeznaczenia, służył on do gromadzenia wyodrębnionych środków pieniężnych przeznaczonych na realizację ściśle określonych zadań, bez możliwości zmiany przeznaczenia tych środków, co miało zapewnić zaostrenie dyscypliny

finansowej [Krych 1971]. Takie rozwiązanie dawało możliwość realizacji zadań z zakresu zagospodarowania lasu, bez względu na bieżące wyniki działalności.

Zgodnie z uchwałą nr 72 Rady Ministrów fundusz zagospodarowania lasu funkcjonował na dwóch poziomach organizacyjnych, tj. na poziomie Okręgowych Zarządów Lasów Państwowych (dalej w pracy: OZLP) (§ 7 ust. 1) i Naczelnego Zarządu Lasów Państwowych (§ 30 ust. 1).

Ze środków funduszu zagospodarowania lasu były finansowane prace z zakresu (§ 11):

- a) hodowli lasu,
- b) ochrony lasu,
- c) urządzania lasu,
- d) zadrzewień,
- e) ochrony przeciwpożarowej,
- f) remontów i eksploatacji dróg leśnych, urządzeń wodno-melioracyjnych,
- g) zakładania dróg leśnych, zabudowy potoków górskich.

Fundusz zagospodarowania lasu na poziomie Okręgowego Zarządu LP był tworzony z: narzutów obciążających koszty produkcji drewna, odszkodowań za pożary lasów, odszkodowań za straty powstałe w drzewostanie w wyniku prac górniczych i innych wpływów określonych odrębnymi przepisami (§ 12 ust. 1). Podstawowe źródło dochodów funduszu zagospodarowania lasu stanowił narzut (odpis) obciążający koszty produkcji drewna w nadleśnictwach. Wysokość narzutu ustalana była jako iloczyn wielkości masy drewna (grubizny) planowanej do pozyskania w danym roku i stawki narzutu przypadającej na 1 m<sup>3</sup> pozyskanego drewna (grubizny). Stawkę narzutu na 1 m<sup>3</sup> pozyskanego drewna (grubizny) dla OZLP ustalał Naczelny Dyrektor Lasów Państwowych (w granicach stawki ustalonej przez Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego w porozumieniu z Ministrem Finansów) (§ 12 ust. 2). Stawka ta była obliczana jako iloraz kosztów zagospodarowania lasu przewidzianych w planie pięcioletnim na dany rok i ilości drewna planowanej do pozyskania w danym roku (§ 12 ust. 3).

Z kolei fundusz zagospodarowania lasu na poziomie Naczelnego Zarządu Lasów Państwowych był tworzony z wpłat pochodzących z Okręgowego Zarządu LP (z ich funduszy zagospodarowania lasu). Wysokość tych wpłat ustalał Naczelny Dyrektor Lasów Państwowych (§ 30 ust. 1). Zadaniem scentralizowanego funduszu zagospodarowania lasu było wspieranie OZLP w finansowaniu kosztów zagospodarowania lasu (§ 30 ust. 1).

Na mocy wymienionej uchwały nr 72 Rady Ministrów weszło w życie zarządzenie nr 34 Naczelnego Dyrektora Lasów Państwowych z 12 października 1971 r. w sprawie zasad tworzenia i funkcjonowania funduszu zagospodarowania lasu, które regulowało także sposób rozliczania nadleśnictw z funduszem zagospodarowania lasu. Mechanizm tego rozliczania polegał na tym, że środki finansowe odpowiadające odpisom na fundusz, po odliczeniu środków należnych nadleśnictwu z tytułu planowanej realizacji usług i zagospodarowania lasu, odprowadzane były raz na kwartał przez nadleśnictwa do OZLP na odrębny rachunek funduszu zagospodarowania lasu. Jednak w przypadku, kiedy plan kosztów zagospodarowania lasu w nadleśnictwie przewyższał kwotę naliczonych odpisów na rzecz funduszu, wyrównanie salda rozrachunków z tytułu rozliczeń z funduszem odbywało się w drodze przelewu środków finansowych ze strony OZLP na rzecz nadleśnictwa.

Podobna zasada rozliczania występowała na wyższym poziomie, a więc między OZLP i Naczelnym Zarządem Lasów Państwowych. Jednak w przypadku przejściowego braku środków pieniężnych na rachunku funduszu zagospodarowania lasu, OZLP mogły zaciągać kredyt bankowy na poczet przyszłych wpływów na fundusz zagospodarowania lasu.

W praktyce gospodarczej istnienie dwóch funduszy – leśnego i zagospodarowania lasu oraz finansowanie z ich środków prac o podobnym charakterze – stwarzało służbom finansowym i technicznym sporo kłopotów w planowaniu i sprawozdawczości. W związku z tym Naczelny Dyrektor Lasów Państwowych, na mocy zarządzenia nr 13 z dnia 25 kwietnia 1975 r., połączył obydwie fundusze w jeden, pod nazwą – fundusz leśny.

Kolejna modyfikacja funduszu leśnego nastąpiła na podstawie decyzji Ministra Finansów z 22 czerwca 1979 r. w sprawie zwiększenia udziału kredytu bankowego na finansowanie zapasów w przedsiębiorstwach Lasów Państwowych. Jej wynikiem było zarządzenie nr 22 Naczelnego Dyrektora Lasów Państwowych z dnia 25 sierpnia 1980 r. w sprawie zasad gospodarowania funduszem leśnym. Zmiany polegały w głównej mierze na poszerzeniu zakresu zadań finansowanych z funduszu leśnego o wykup gruntów leśnych i rolnych, grodzenie szkółek i upraw, a także budowę dróg, składnic, urządzeń melioracyjnych i zaplecza szkółkarskiego. Oznaczało to rozszerzenie zakresu finansowanych zadań z funduszu leśnego o takie, które w myśl ogólnie przyjętych kryteriów były uznane za inwestycyjne.

Na początku lat osiemdziesiątych wprowadzono kolejno istotne zmiany w zakresie zasad tworzenia i funkcjonowania funduszu leśnego, a przede wszystkim:

- powołano fundusz leśny odrębnym aktem prawnym, co stanowiło o obligatoryjnym charakterze jego tworzenia w przedsiębiorstwach Lasów Państwowych (art. 36) – na mocy ustawy z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych [Dz.U. Nr 11, poz. 79],
- rozszerzono zakres finansowania zadań ze środków funduszu leśnego o budowę osad i zagród leśnych (§ 33) – na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 28 czerwca 1982 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych [Dz.U. Nr 20, poz. 149],
- przyjęto nowy sposób naliczania odpisu na fundusz leśny. Wysokość odpisu ustalał Naczelny Dyrektor Lasów Państwowych (bez porozumienia z Ministrem Finansów) w formie jednolitego dla wszystkich przedsiębiorstw wskaźnika procentowego od wartości sprzedanego drewna (§ 4 ust. 5) – na mocy zarządzenia nr 111 Ministra Finansów z 31 grudnia 1981 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej przedsiębiorstw Lasów Państwowych (niepublikowane),
- zmieniono okres rozliczeń poszczególnych jednostek z funduszem leśnym z kwartalnych na miesięczne – na mocy zarządzenia nr 21 Naczelnego Dyrektora Lasów Państwowych z dnia 26 sierpnia 1982 r. w sprawie zasad finansowania wydatków z funduszu leśnego,
- wprowadzono nowe źródła zasilające środki funduszu leśnego, tj. opłaty za zmianę kategorii użytkowania gruntów leśnych oraz odszkodowania za przedwczesny wyrąb drzewostanów (§ 32) – na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 28 czerwca 1982 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych [Dz.U. Nr 20, poz. 149],
- utrzymano funkcjonowanie funduszu leśnego na dwóch poziomach organizacyjnych (§ 34) – na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 28 czerwca 1982 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Utrzymanie scentralizowanego funduszu leśnego (na poziomie Naczelnego Zarządu Lasów Państwowych) wynikało z potrzeb jednostek, które same nie były w stanie wygospodarować środków na budownictwo obiektów oraz koszty zagospodarowania lasu [Krych 1982]. Na fundusz scentralizowany zostało przeznaczone: 10% odpisu podstawowego obciążającego koszty nadleśnictw, 40% odszkodowań za szkodliwe oddziaływanie pyłów i gazów oraz całość opłat za wyłączenie gruntów z produkcji i przedwczesny wyrąb drzewostanów.

W 1982 roku, niezależnie od funkcjonowania funduszu leśnego, na mocy ustawy z 26 lutego 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych [Dz.U. Nr 7, poz. 54], utworzono, w ramach systemu finansowego Lasów Państwowych, rachunek wyrównawczy retowności (art. 3 ust. 6). Zadaniem tego rachunku było wyrównywanie różnic rentowności na sprzedaży drewna w poszczególnych OZLP, przy założeniu, że różnice te wynikały nie z pro-wadzonej działalności, ale ze zróżnicowania przyrodniczo-ekonomicznych warunków produkcji leśnej w poszczególnych OZLP [Majewski 1986].

Rachunek wyrównawczy w organizacji gospodarczej Lasy Państwowe funkcjonował do końca 1988 r., następnie został zlikwidowany z uwagi na nieprawidłowości, jakie powstawały przy jego realizacji. Jak stwierdzono, zasady rachunku wyrównawczego nie motywowały do lepszej i oszczędnej gospodarki, a wręcz przeciwnie – pokrywały każdy, nawet nieuzasadniony koszt produkcji [Gregorowicz i in. 1991].

Z dniem 31 stycznia 1989 r. ukazała się nowa ustawa o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych [Dz.U. Nr 3, poz. 10], która znacznie uprościła system finansowy przedsiębiorstw państwowych. W związku z wprowadzanymi zmianami, zlikwidowano wszystkie fundusze tworzone w ciężar kosztów i z zysku. Na ich miejsce powstały dwa podstawowe fundusze: założycielski i przedsiębiorstw. Okazało się bowiem, co zresztą już wcześniej było uzasadniane, że tworzenie w przedsiębiorstwie zbyt dużej liczby odrębnych źródeł finansowania w postaci najprzeróżniejszych funduszy ograniczało operatywne kierownictwo i prowadziło do spadku efektywności gospodarowania [Krych 1971].

Fundusz leśny, mimo tych zmian i groźby przejścia jego dochodów i wydatków przez budżet państwa, został utrzymany w dotychczasowej postaci, chociaż w omawianym okresie wystąpiły pewne nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu, między innymi [Lenart, Matusik 1992]:

- „ręczne sterowanie” dochodami i wydatkami funduszu leśnego, pomimo że teoretycznie istniał mechanizm rozliczania środków funduszu leśnego; faktycznie jednak funkcjonował on na podstawie indywidualnych decyzji, w zależności od potrzeb i wykazywanej kondycji finansowej poszczególnych jednostek,
- dowolność kształtowania odpisów na fundusz leśny i możliwość ich zmian w zależności od potrzeb i wyniku finansowego, co wpływało z jednej strony na możliwość „kształtowania” podatku dochodowego, z drugiej zaś na bezkrytyczne ponoszenie wydatków,
- stosowana w nadleśnictwach zasada porównywania wartości odpisu na fundusz leśny z kosztami zagospodarowania lasu prowadziła do minimalizacji dochodów i maksymalizacji wydatków; nie sprzyjało to oszczędnemu gospodarowaniu, każdy kierownik jednostki bowiem starał się albo wykazać jak najmniejszą nadwyżkę funduszu, gdyż był zobowiązany odprowadzić ją na konto jednostki nadrzędnej lub też jak największy niedobór środków, żeby otrzymać dofinansowanie.

Jednak nie tylko fundusz leśny był obciążony pewnymi mankamentami. Mimo zachodzących zmian, stwarzających prawne warunki przedsiębiorstwom państwowym do prowadzenia działalności gospodarczej na zasadach rynkowych, cały system finansowy Lasów Państwowych wymagał reorganizacji.

### **Współczesne źródła tworzenia i kierunki wykorzystania funduszu leśnego**

Zmiany jakie nastąpiły w 1991 r. w organizacji i zasadach funkcjonowania Lasów Państwowych, wpłynęły także na nowy kształt systemu finansowego, w którym integralną częścią stał się, powo-

lany mocą ustawy z 28 września 1991 o lasach, fundusz leśny. Po raz pierwszy we wspomnianej ustawie zostało zdefiniowane pojęcie tego funduszu, według którego jest to: „forma gospodarowania środkami na cele wskazane w ustawie” (art. 56 ust. 1). Poprzednie akty prawne precyzowały jedynie przeznaczenie środków funduszu leśnego oraz tytuły jego wpływów i wydatków.

Fundusz leśny jest wewnętrznym funduszem Lasów Państwowych i nie ma charakteru funduszu celowego w rozumieniu ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych [Dz.U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.]. Zgodnie z tą ustawą, według art. 22 ust. 1.: „Funduszem celowym jest fundusz powołany ustawowo, którego przychody pochodzą ze środków publicznych, a wydatki są przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań”.

Z analizy przepisów ustawy o lasach wynika, że zmiany jakie zaszły w zasadach funkcjonowania funduszu leśnego, polegają w głównej mierze na:

- utworzeniu funduszu leśnego na poziomie Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych (scentralizowaniu funduszu leśnego), a tym samym zlikwidowaniu tego funduszu na poziomie regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych,
- corocznym ustalaniu przez ministra właściwego do spraw środowiska, na wniosek Dyrektora Generalnego LP, wskaźnika odpisu podstawowego na fundusz leśny, jako określonego procentu od planowanych przychodów ze sprzedaży drewna.

Podstawowym źródłem dochodów funduszu leśnego nadal jest, naliczany od wartości sprzedanego drewna, odpis podstawowy obciążający koszty działalności nadleśnictw<sup>1</sup>. Pozostałe wpływy na rachunek funduszu leśnego, zgodnie z ustawą o lasach, stanowią (art. 57 ust. 1):

- należności kary i opłaty związane ze zmianą przeznaczenia gruntów leśnych,
- odszkodowania cywilno-prawne za szkody powstałe w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, a także z innych powodów,
- odszkodowania z tytułu przedwczesnego wyrębu drzewostanów,
- odszkodowania za szkody powstałe w wyniku pożarów, prac górniczych i geologicznych,
- dochody z udziału Lasów Państwowych w spółkach,
- dotacje budżetowe (z wyłączeniem dotacji celowych, o których mowa w art. 54).

Jeśli chodzi o kierunki wydatkowania środków funduszu leśnego, to ustawa o lasach stwierdza jednoznacznie, że środki tego funduszu powinny być przeznaczone przede wszystkim na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej (art. 58 ust. 1), a ponadto mogą być wykorzystane na (art. 58 ust. 2):

- wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, szczególnie w zakresie gospodarki leśnej,
- badania naukowe,
- tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej,
- sporządzanie planów urzędzenia lasu,
- prace związane z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych,
- inne zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach.

<sup>1</sup> Aktualnie obowiązujący sposób określania wartości odpisu podstawowego (iloczyn procentowego wskaźnika odpisu podstawowego i wartości sprzedanego drewna) jest zawarty w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w PGL LP (Dz.U. Nr 134, poz. 692). Na mocy poprzednio obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Lasach Państwowych (Dz.U. Nr 125, poz. 555), wartość odpisu podstawowego była obliczana jako iloczyn procentowego wskaźnika odpisu podstawowego i rzeczywistych kosztów działalności administracyjnej i podstawowej.

Mechanizm funkcjonowania funduszu leśnego w obecnym systemie finansowym Lasów Państwowych polega m.in. na tym, że nadleśnictwa pozostawiają do swojej dyspozycji wygospodarowane oszczędności na działalności administracyjnej i podstawowej, wynikające z tytułu realizacji zaplanowanych zadań gospodarczych przy mniejszych kosztach niż przyjęto do planu oraz w związku z uzyskaniem większych niż założono w planie – wartości przychodów. Z kolei na „rachunek centralny” przekazują określoną wpłatę (nadleśnictwa dochodowe) lub otrzymują z tego rachunku naliczone dofinansowanie (nadleśnictwa deficytowe). U podstaw takiego rozwiązania leży podporządkowanie interesów finansowych poszczególnych jednostek interesom Lasów Państwowych, jako jednej organizacji gospodarczej, co umożliwiałoby m.in. zachowanie zasady samodzielności finansowej.

Wspomniany rachunek centralny, a ściślej fundusz leśny, gromadzi środki finansowe na wyodrębnionym koncie w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych. Dysponentem tych środków jest Dyrektor Generalny Lasów Państwowych i to on, w ramach interwencjonizmu finansowego, wyrównuje ze środków funduszu leśnego niedobory środków finansowych w nadleśnictwach i regionalnych dyrekcjach [§ 23 rozporządzenia Rady Ministrów z 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w PGL LP]. Dlatego też rozliczenia z funduszem leśnym, prowadzone w ramach rozrachunków wewnątrzbranżowych, odbywają się na dwóch poziomach organizacyjnych, tj.: między nadleśnictwami a regionalną dyrekcją i następnie między regionalnymi dyrekcjami a Dyrekcją Generalną.

O roli funduszu leśnego w obecnym systemie finansowym Lasów Państwowych świadczą dane liczbowe, zebrane przez autorów artykułu w 1999 r. z poszczególnych regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych. Wynika z nich, że w przypadku braku dopływu środków z funduszu leśnego, 8 spośród 17 regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych wykazałoby deficyt, a mianowicie: Katowice – 14,3 mln zł, Warszawa – 13,0 mln zł, Wrocław – 12,7 mln zł, Krosno – 7,7 mln zł, Lublin – 5,6 mln zł, Kraków – 4,3 mln zł, Zielona Góra – 2,6 mln zł i Radom – 1,8 mln zł. Pozostałe 9 dyrekcji (potencjalni „dawcy” środków funduszu leśnego) mogłoby samodzielnie funkcjonować bez zasilania środkami z funduszu leśnego, przy czym rozpiętość w uzyskiwanych efektach działalności (dodatni wynik na działalności administracyjnej i podstawowej) w tych dyrekcjach była bardzo znaczna i wahała się w granicach od 2,7 mln zł w Pile do 29,9 mln zł w Szczecinie.

Przechodząc do poziomu nadleśnictwa, zebrane dane wskazują, że 190 nadleśnictw (z 438 funkcjonujących w roku 1999), gospodarujących na łącznej powierzchni leśnej 2 832 506 ha (ok. 40% powierzchni leśnej Lasów Państwowych), bez zasilania środkami pieniężnymi funduszu leśnego nie było w stanie pokryć kosztów działalności administracyjnej i podstawowej z własnych przychodów, czyli byłoby nadleśnictwami deficytowymi. Potwierdza to niezmiernie istotną rolę funduszu leśnego w stabilizacji finansowej regionalnych dyrekcji oraz nadleśnictw, a tym samym w realizacji zasady trwałości, a nawet wielofunkcyjności lasu.

## Literatura

- Blaug M. 1994. Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne. PWN, Warszawa.
- Buraczewski A., Faldowski M. 1999. Podstawy rachunkowości i gospodarki finansowej w Lasach Państwowych. Wydawnictwo Akademii Rolniczej w Poznaniu.
- Cielecki M., Gregorowicz J. 1958. Powinien powstać fundusz zagospodarowania lasu. Las Polski, 8: 3-5.
- Gregorowicz J. 1971. Kierunki reform gospodarki finansowej przedsiębiorstw lasów państwowych. Sylwan 10: 51-58.
- Gregorowicz J., Partyka T., Kuta M. 1991. Gospodarka finansowa Lasów Państwowych. Sprawozdanie z pracy naukowo-badawczej. IBL, Warszawa.
- Kłoczek A., Jarosz K. 1990. Zalety i wady funduszu leśnego. Las Polski 8: 2-5.
- Krych K. 1971. O nowym systemie finansowym w Lasach Państwowych. Warszawa. Sylwan 10: 59-68.



- Krych K. 1982. System finansowy Lasów Państwowych zreformowany. *Las Polski* 9: 18-21.
- Lenart G., Matusik A. 1992. Zasady gospodarki finansowej w Lasach Państwowych. Ustawa o lasach – zbiór wykładów na szkolenia dla Służby Leśnej. Wydawnictwo Świat, Warszawa.
- Majewski S. 1986. Samodzielność finansowa nadleśnictw i OZLP – czy jest możliwa i konieczna? *Las Polski* 21: 7-9.
- Marszałek T. 1987. Ekonomiczne problemy gospodarki leśnej. Wydawnictwo SGGW-AR w Warszawie.
- Potocki J. 1983. Fundusz leśny. Meandry ekonomiki. *Trybuna Leśnika* 1: 4, 6-7.
- Sobański L. 1983. Próba oceny funduszu leśnego w jednostkach Lasów Państwowych. *Prace Komisji Nauk Rolniczych i Komisji Nauk Leśnych PTPN* (56), 115-121.

## SUMMARY

### The role of the Forestry Fund in State Forests financial system

Compensating the financial abilities of forest inspectorates operating in dissimilar natural-economic conditions (differential pension) is one of the basic economic tasks to provide the self-financing principle realization and achieving positive financial result in forestry. In State Forests the financial differences are compensated by forest fund. On the account of the Forest Fund some financial resources are gathered, which are assigned for closely specific and important from the public point of view purposes, thus possible for realization independently of financial results of particular forest inspectorates. For the time being the Forestry Fund is an integral part of the State Forests financial system. The Fund plays essential role stabilizing the finance situation in separate forest units (Regional Directorates for State Forests, Forest Districts) and contributing sustainable forest management.