

Piotr Gołos¹

Ekonomiczne i finansowe aspekty rekreacyjnej i turystycznej funkcji lasu

The economics of recreation and tourism in Polish forests

Abstract. In economic terms, an analysis of recreational goods and services provided by managed forests indicates that these can be defined as either pure or mixed public goods, as well as externalities and club goods. The provision of such a wide large diversity of goods and services makes it impossible to seek a single way of financing all the recreational benefits of managed forests from external (non-forestry) sources. For instance, in the case of public goods we must assume that only the state budget could co-fund their provision. Two out of the five proposed theoretical approaches to financing non-productive goods and services from forests may provide workable solutions to this funding problem. The first is the establishment of voluntary agreements between the entities managing forests and the traders whose business depends on the maintenance of their recreational function. In this case, the positions of the negotiating parties are unequal, as in Poland the law allows only those economic activities that do not threaten the sustainability of forests.

The second potential solution is based on agreement between those entities managing forests and local governments. In practice, this could be achieved by the introduction of a levy, at the communal level, for ‘use’ of the forest. But the creation of new laws and working out technical details for such a solution are problematic, since they are related to, amongst other things, commune recreational valuation criteria, the value of the levy, as well as the methods of collecting payment and the appropriate end use to the funds generated.

Key words: public goods, externalities, non-productive functions of forest

1. Wstęp

Wzrost ilości wolnego czasu ², jakim dysponuje współczesne, coraz bardziej zamożne i mobilne społeczeństwo, znajduje również odzwierciedlenie w intensywności wykorzystania środowiska leśnego jako miejsca wypoczynku oraz rekreacji. Rosnącej liczbie osób wypoczywających w lesie towarzyszą coraz bardziej wyszukane, uciążliwe dla środowiska leśnego formy spędzania wolnego czasu, np. quady, motocross, jazda konna. Powstające z tego tytułu straty gospodarki leśnej oraz dodatkowe koszty związane z przywróceniem zniszczonego ekosystemu leśnego do stanu pierwotnego nie są rekompensowane ani przez użytkow-

ników, ani tym bardziej przez podmioty gospodarcze organizujące wypoczynek w lesie, mimo że sprzedając na rynku swe dobra i usługi uzyskują z racji istnienia lasów i działalności gospodarki leśnej wartość „ekstra”. Sytuacja taka sprawia, że konsekwencje ekonomiczne rekreacji i wypoczynku w lesie zostają przeniesione na gospodarkę leśną i obciążają rachunek ekonomiczny produkcji surowca drzewnego.

Cechy rekreacyjnych dóbr i świadczeń gospodarki leśnej sprawiają, że dotychczas nie wprowadzono rozwiązań systemowych (regulacji prawnych i ekonomicznych) w zakresie odpłatnego ich wykorzystywania, a w związku z tym na przeważającej części obszarów leśnych³ nie zorganizowane, indywidualne rekreacyjne

¹ Instytut Badawczy Leśnictwa, Zakład Zarządzania Zasobami Leśnymi, Sękocin Stary, ul. Braci leśnej 3, 05-090 Raszyn, Fax +48227153837, e-mail: P.Golos@ibles.waw.pl

² Udział czasu związanego z okresem dzieciństwa, nauki, wypoczynku, sportu i podróży zwiększył się w latach 1930-2000 z 19% do 59% (Grzywacz, 2004).

³ Lasy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (PGL LP) zajmowały na koniec 2008 r. 7 060 tys. ha (78% powierzchni lasów) (Leśnictwo 2008)

użytkowanie lasu i wypoczynek w lesie są bezpłatnymi formami korzystania ze środowiska leśnego. Użytkownik nie musi ponosić żadnych kosztów czy opłat związanych ze wstępem i obecnością na obszarach leśnych (poza kosztami podróży do wybranego miejsca), mimo że jego obecność w lesie wymusza na gospodarce leśnej, prowadzonej zgodnie z ustawowymi celami oraz zasadami (Ustawa o lasach, 1991 Art. 7 i 8) ponoszenie kosztów:

- związanych z odpowiednim przygotowaniem obszarów leśnych dla turystyki i rekreacji – zarówno ze względu na bezpieczeństwo przebywających w lesie ludzi, jak i w celu zminimalizowania strat związanych z obecnością turystów w lesie,

- wynikających z konieczności pokrycia strat związanych z intensywnym rekreacyjnym użytkowaniem lasów (np. strat wywołanych pożarami),

- towarzyszących każdej decyzji powodującej ograniczenie realizacji funkcji produkcji surowca drzewnego.

W dłuższej perspektywie czasowej możliwość ciągłego wzrostu powyższych kosztów jest kwestią wątpliwą z uwagi na to, że 95% wartości przychodów gospodarki leśnej pochodzi ze sprzedaży drewna, którego produkcja jest konkurencyjna w stosunku do rekreacyjnego użytkowania lasu, a wzrost cen drewna nie jest proporcjonalny do wzrostu kosztów prowadzenia gospodarki leśnej. Koniecznie należy podkreślić, że ma to miejsce w warunkach w których PGL LP musi funkcjonować na zasadzie samofinansowania (art. 50 Ustawy o lasach Dz. U. 1991 Nr 101 poz. 444).

Pojawia się więc pytanie: czy mając na uwadze prawo własności (szczególnie w przypadku lasów prywatnych), istniejące mechanizmy ekonomiczne regulujące gospodarkę leśną oraz nieograniczony dostęp do obszarów leśnych (dotyczy lasów państwowych), istnieje możliwość wprowadzenia prawnie usankcjonowanych i ekonomicznie efektywnych sposobów bezpośredniego lub pośredniego włączenia użytkowników, w tym podmiotów gospodarczych, do finansowania ekonomicznych konsekwencji związanych z rekreacyjnym użytkowaniem lasu.

Aby odpowiedzieć na powyższe pytanie, należy w pierwszej kolejności ustalić cechy charakterystyczne oraz różniące poszczególne świadczenia rekreacyjnej funkcji lasu. Ponadto należy ustalić koszty gospodarki leśnej związane z przygotowaniem obszarów leśnych oraz ich rekreacyjnym użytkowaniem (wartość nakładów, strat i dodatkowych kosztów) jak również wartość ekonomiczną tego rodzaju świadczeń. Oszacowanie sumarycznych kosztów gospodarki leśnej może się stać punktem wyjścia dla ustalenia wysokości opłat, które mogłyby rekompensować gospodarce leśnej poniesione nakłady. Natomiast poznanie wartości rekreacyjnych

dóbr i usług gospodarki leśnej oraz lasu stanowiłoby nieoceniony wkład do kształtowania polityki leśnej.

W publikacji omówiono teoretyczne rozwiązania umożliwiające włączenia podmiotów prywatnych lub publicznych do finansowania rekreacyjnej funkcji lasu.

2. Rekreacyjne dobra i usługi lasu oraz gospodarki leśnej jako kategoria ekonomiczna

Podjmując próbę omówienia teoretycznych sposobów współfinansowania rekreacyjnych dóbr gospodarki leśnej, należy zdefiniować miejsce tego rodzaju świadczeń wśród podstawowych kategorii ekonomicznych. Podział wszystkich dóbr ekonomicznych zakłada istnienie dóbr rynkowych oraz wszystkich pozostałych (Stiglitz 2004), czyli takich, które z racji swoich cech, sposobu udostępnienia, woli polityków lub konieczności zaspokojenia ważnych potrzeb publicznych nie są przedmiotem obrotu rynkowego (tab. 1). Wśród drugiej grupy dóbr, mając na uwadze dwie najważniejsze cechy, tj. możliwość wyłączenia z konsumpcji oraz konkurencyjność, najczęściej wyróżnia się cztery główne kategorie ekonomiczne (Golinowska 1994): dobra publiczne, efekty zewnętrzne, dobra mieszane oraz dobra klubowe.

Identyfikacja rekreacyjnych dóbr gospodarki leśnej umożliwia ustalenie:

- które z nich mają charakter publiczny, a które są efektami zewnętrznymi, czy też dobrami mającymi cechy dóbr zarówno prywatnych jak i publicznych, tj. dóbr mieszanych lub klubowych,

- które z dóbr są dostępne dla wszystkich mieszkańców (kraju, regionu, gminy, miejscowości), a które z nich są przeznaczone tylko dla wybranej części mieszkańców (grupy, którą można jednoznacznie zidentyfikować i zdefiniować),

- które z dóbr mają charakter świadczeń lasu (bez kosztów alternatywnych gospodarki leśnej oraz kosztów związanych z zagospodarowaniem, lecz z uwzględnieniem wartości potencjalnych strat gospodarki leśnej), a które są celowo i w sposób planowy „produkowane” przez gospodarkę leśną.

Dobra publiczne (public goods) charakteryzują się takimi cechami jak brak możliwości wykluczenia z ich użytkowania kogokolwiek oraz brakiem rywalizacji o ich konsumpcję (np. obrona narodowa czy bezpieczeństwo) (Golinowska 1994). Ponadto podkreśla się, że dobra publiczne są niepodzielne, a konsumpcja ich może być wspólna, co nie występuje w przypadku dóbr prywatnych (rynkowych) (Stiglitz 2004). Tzw. czystych dóbr publicznych (pure public goods), których przykładem jest obrona narodowa czy bezpieczeństwo publicz-

Tabela 1. Klasyczny podział dóbr z punktu widzenia możliwości ich regulacji przez rynek
 Table 1. The classical distribution of goods from the viewpoint of regulating them by the market

		Możliwość wyłączenia z konsumpcji possibility of excluding goods from consumption	
		tak / yes	nie / no
Konkurencyjność Competitiveness	tak / yes	<p>czyste dobra prywatne pure private goods</p> <ul style="list-style-type: none"> • niskie koszty wyłączenia z użytkowania (cena) low costs of exclusion from the utilisation(price), • produkowane przez podmiot gospodarczy, produced by a business entity, • dystrybucja przez rynek, distribution by the market, • finansowane z przychodów ze sprzedaży financing by sales revenue. <p>np. surowiec drzewny, kopaliny, choinki i stroisz, zwierzyna e.g. timber, minerals, pines or spruces for Christmas trees and decorations (coniferous branches), game</p>	<p>dobra mieszane mixed goods</p> <ul style="list-style-type: none"> • ograniczona zbiorowa konsumpcja, limited mass consumption, • produkcja przez sektor prywatny lub publiczny, production by private or public sector, • dystrybucja rynkowa lub przez instytucje publiczne, distribution by the market or by state agency, • finansowanie z przychodów, opłat lub podatków financing by revenue, fees or taxes <p>np. płody runa leśnego i grzyby, rekreacja i wypoczynek w lesie e.g. fruits of the forest and mushrooms, recreation and leisure in the forest</p>
	nie / no	<p>dobra klubowe club goods</p> <ul style="list-style-type: none"> • dobra prywatne z efektami zewnętrznymi private goods with externalities • produkowane przez sektor prywatny produced by private sector • dystrybucja rynkowa z wykorzystaniem subsydiów, podatków, opłat market distribution with the use of subsidies, taxes, fees • finansowanie z przychodów ze sprzedaży financed by sales revenue. <p>np. łowiectwo, jeździectwo, survival e.g. hunting, horse riding, survival</p>	<p>czyste dobra publiczne pure public goods</p> <ul style="list-style-type: none"> • wysokie koszty wyłączenia lub niemożliwość wykluczenia high costs of exclusion or impossibility of exclusion • dostarczane przez rząd lub sektor prywatny na podstawie kontraktów (przetargów) supplied by the government or the private sector under contracts (tenders) • dystrybucja przez budżet distribution by the budget • finansowanie podatkami financed by taxes <p>np. powietrze, ochrona przyrody w rezerwach e.g. air, nature conservation in the reserves</p>

Źródło / Source: Opracowanie własne na podstawie Stiglitz J.E. 2004: *Ekonomia sektora publicznego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 991 ss.

ne, jest niewiele. W praktyce najczęściej do tej grupy zalicza się te dobra, które mają cechy dóbr publicznych, jeśli chodzi o sposób użytkowania czy też ich dostępność, a nie mają tak jasnych i wyraźnych cech związanych z możliwością wykluczenia. Większość dóbr uznawanych za publiczne należy uznać za dobra mieszane. W ich użytkowaniu występuje większa lub mniejsza konkurencyjność, jednak nie ma żadnych kryteriów ekonomicznych, społecznych, czy politycznych ani możliwości technicznych umożliwiających wyłączenie kogokolwiek z ich konsumpcji.

Przykładem dobra mieszanego jest możliwość pobytu, wizyty w lesie. Wstęp na obszary leśne, poza ustawowymi zapisami czasowo ograniczającymi taką możliwość, jest wolny (poza lasami prywatnymi), natomiast czasami jest bardzo duża konkurencyjność w dostępie do lasu. Dotyczy to zwłaszcza niewielkich powierzchni lasów w miastach oraz wokół miast (lasy takie w skali kraju zajmują ponad 600 tys. ha lasów –

Leśnictwo 2008). O poziomie konkurencji między użytkownikami takich obszarów leśnych świadczą szacunkowe dane dotyczące lasów miejskich w Warszawie. Intensywność rekreacyjnego użytkowania, ustalona na podstawie badań losowej reprezentacyjnej próby mieszkańców stolicy, wynosi w niektórych obiektach leśnych nawet ponad 200 osób/ha/dzień (Zajac et al. 2007).

Przykładem czystego dobra publicznego związanego z lasem jest np. możliwość podziwiania krajobrazu leśnego. Jest to aktywność możliwa do realizacji w czasie wolnym, z której nikt nie może zostać wykluczony, nie występuje rywalizacja. „Konsumpcja” tego rodzaju dóbr może być wspólna dla wielu użytkowników, a ponadto tego rodzaju świadczenia trudno byłoby dzielić na części.

W przypadku dóbr publicznych podmiotem, który powinien zapewniać ich finansowanie, jest państwo. W tym celu powinno ono wykorzystać jedną ze swoich najważniejszych funkcji, jaką jest redystrybucja

dochodów. Pisał o tym już w 1784 r. Adam Smith, zwracając uwagę, że jedną z funkcji państwa poza działaniami w zakresie bezpieczeństwa oraz organizacji wymiaru sprawiedliwości jest „obowiązek ustanowienia oraz utrzymania pewnych urzędów publicznych i publicznych instytucji” (Smith 2008). Państwo musi więc przejąć obowiązek finansowania dóbr publicznych, ponieważ w gospodarce rynkowej żaden podmiot gospodarczy nie zgodzi się finansować podaży określonego dobra publicznego, wiedząc że niezależnie, czy konsument (użytkownik) zapłaci czy też nie, to i tak korzyści trafią do wszystkich, którzy są w obszarze oddziaływania tego dobra.

Jak państwo wypełnia swoje zadania w zakresie finansowania publicznych świadczeń gospodarki leśnej, widać na przykładzie finansowania ochrony przyrody w lasach państwowych. W latach 1992–2007 wartość dotacji z budżetu państwa na realizację ustawowych zadań z zakresu ochrony przyrody na obszarach leśnych przez Lasy Państwowe (art. 54, pkt 5 ustawy o lasach: “Lasy Państwowe otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na zadania zlecone przez administrację rządową, a w szczególności na: opracowanie planów ochrony dla rezerwatów przyrody znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, ich realizację, ochronę gatunkową roślin i zwierząt oraz sprawowanie nadzoru nad obszarami wchodzącymi w skład sieci Natura 2000”) średnio rocznie wynosiła w przeliczeniu na hektar rezerwatów od 4 zł w 2005 r. do 35 zł w 1995 r. W latach 2000–2001 PGL LP nie otrzymało dotacji z budżetu państwa⁴.

Efekty zewnętrzne (externalities) to korzyści lub straty osób lub podmiotów gospodarczych nie będących stronami wymiany rynkowej. W literaturze podkreśla się wspólne cechy dóbr publicznych i efektów zewnętrznych i mówi się, że „dobra publiczne to w pewnym sensie specjalny rodzaj efektów zewnętrznych w konsumpcji” (Golinowska 1994). W tej kategorii powiązań pozarynkowych wyróżnia się dwa rodzaje efektów – pieniężne oraz technologiczne (Klimczak 1995). Charakter świadczeń rekreacyjnych pozwala je zdefiniować jako technologiczne efekty zewnętrzne, dostarczane przez gospodarkę leśną, pozytywnie wpływające na warunki życia użytkowników indywidualnych – turystów (wypoczynek, regeneracja sił, sport, zabawa – satysfakcja oraz poziom użyteczności użyt-

kownika), oraz na warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych (udział lasów i prowadzonej w nich gospodarki leśnej w tworzeniu wartości dodanej usług noclegowych, gastronomicznych, wypożyczalni sprzętu turystycznego i in.) i instytucji publicznych (wzrost wartości podatków oraz opłat wpływających do budżetu gmin – m.in. opłata miejscowa oraz części podatków od podmiotów gospodarczych branży turystycznej).

Dobra mieszane (mixed goods) łączą w sobie cechy dóbr rynkowych – ze względu na konkurencyjność w ich użytkowaniu, oraz dóbr publicznych – ze względu na brak możliwości wykluczenia kogokolwiek z konsumpcji. Powszechna dostępność lasów jako obszarów wypoczynku spełnia warunek braku możliwości wykluczenia osób z kręgu jednostek, które mogą korzystać z tej formy użytkowania lasów. Natomiast poziom intensywności rekreacyjnego użytkowania wybranych obszarów leśnych sprawia, że występuje tam konkurencyjność w tej formie ich użytkowania.

Dobra klubowe (club goods) to dobra, które mogą być konsumowane przez wiele osób, ale dostęp do nich jest ograniczony i zwykle ich użytkowanie jest odpłatne. Kategoria dóbr klubowych jest bliska czystym dobrom prywatnym ze względu na możliwość wykluczenia z konsumpcji oraz ze względu na dystrybucję tych dóbr z wykorzystaniem cen i zasady samofinansowania. Obejmują one najczęściej usługi o ponadprzeciętnym standardzie, a ich kolektywny charakter ograniczony jest tylko do wąskich, wybranych grup odbiorców (np. prywatne kluby sportowe, telewizja kablowa, a w przypadku gospodarki leśnej – łowiectwo).

Dla pełnego przedstawienia dóbr znajdujących się poza regulacją przez mechanizm rynkowy należy również wymienić dobra merytoryczne⁵ (merit goods), zbliżone swoimi cechami do dóbr publicznych (Kleer 2005) oraz efekty uboczne (side effects) (Golinowska 1994), które na pozór przypominają efekty zewnętrzne, jednak te pierwsze dotyczą najczęściej negatywnego wpływu na sytuację pojedynczego podmiotu produkcyjnego lub konsumenta, a nie na otoczenie społeczne lub gospodarcze jak ma to miejsce w przypadku efektów zewnętrznych.

Specyfika rekreacyjnych dóbr i świadczeń gospodarki leśnej, w odróżnieniu od pozostałych najważniejszych pozaprodukcyjnych świadczeń lasu i gospodarki leśnej (np. funkcji wodochronnej, glebochronnej czy ochrony

⁴ W przypadku dotacji na ochronę przyrody w rezerwach zarządzanych przez PGL Lasy Państwowe zagrożeniem nie jest nawet niski poziom dotacji (PGL LP mogłyby zaplanować środki na ten cel z własnych dochodów), lecz brak mechanizmów gwarantujących stały poziom dotacji na realizację zadań ustawowych ze środków budżetu państwa.

⁵ Dobra merytoryczne są bardzo podobne do dóbr publicznych, choć kryterium ich wyróżniania ma podstawy psychologiczne. Są to dobra społecznie pożądane, których konsumowanie przynosi korzyści zarówno konsumentowi, jak i całemu społeczeństwu. Innymi słowy, korzyści osiągane przy konsumpcji są dwójakiego rodzaju: są to korzyści indywidualne dla każdego użytkownika oraz w ich następstwie korzyści społeczne (będące efektami zewnętrznymi konsumpcji indywidualnej). Najczęściej jako

przyrody), polega na ich wielkiej różnorodności z punktu widzenia cech ekonomicznych. W poszczególnych kategoriach ekonomicznych znajdują się na przykład następujące formy rekreacji:

- podziwianie krajobrazu leśnego – dobro publiczne,
- wizyta w lesie gospodarczym, niezagospodarowanym dla wypoczynku, turystyki i rekreacji, jednak dostępnym dla ludności – efekt zewnętrzny gospodarki leśnej,

- wizyta w lesie, który z racji położenia (sąsiedztwo dużego miasta lub miejscowości o szczególnych walorach wypoczynkowych) i swojej atrakcyjności (rezerваты, parki) oraz ze względu na liczbę osób poszukujących w nim wypoczynku lub penetrujących go w celu zbioru grzybów, jagód oraz innych owoców runa leśnego i ziół musiał zostać odpowiednio przygotowany – dobra mieszane,

- wizyta w lesie w celu polowania, która jest możliwa tylko dla osób należących do Polskiego Związku Łowieckiego, ponoszących w związku z tym określone koszty przynależności do wymienionej organizacji oraz koszty związane z możliwością (zezwoeniem) polowania – dobro klubowe.

Analiza rekreacyjnych świadczeń lasu i gospodarki leśnej pozwala przyjąć założenie, że dla całego bardzo różnorodnego pakietu możliwości rekreacyjnego wykorzystania lasu nie można zaproponować jednego teoretycznego schematu ich współfinansowania.

3. Możliwe sposoby współfinansowania podaży rekreacyjnych świadczeń gospodarki leśnej

Zmiana celów i zasad prowadzenia gospodarki leśnej sprawia, że w Polsce, podobnie jak w innych państwach europejskich, zmniejsza się rentowność leśnictwa, doprowadzając w skrajnych przypadkach do jego deficytowości. Wśród czynników decydujących o zmniejszeniu rentowności współczesnego gospodarstwa leśnego należałoby wymienić m.in.:

- wyższy niż wzrost cen drewna wzrost kosztów pracy,

- straty związane z występowaniem wielkoobszarowych klęsk spowodowanych przez czynniki abiotyczne (wiatry, powódzie, susze, pożary) lub biotyczne

(szkodliwe owady oraz patogeniczne grzyby), których skala jest spotęgowana błędami przeszłej gospodarki leśnej,

- wzrost oczekiwań społecznych odnośnie do socjalnych i ochronnych funkcji lasu, w tym przede wszystkim związanych z ochroną przyrody leśnej oraz lasu jako miejsca wypoczynku, rekreacji oraz edukacji,

- ustawowe ograniczanie funkcji produkcji surowca drzewnego poprzez zmniejszenie powierzchni lasów gospodarczych (np. wyodrębnienie obszarów Natura 2000, powiększanie powierzchni parków narodowych, powierzchni i liczby rezerwatów).

Wymienione czynniki ograniczają wielkość pozyskania drewna, a tym samym zmniejszają przychody gospodarki leśnej, ograniczając możliwości finansowania funkcji rekreacyjnej i turystycznej.

Można więc zadać kolejne pytanie – z jakich źródeł, w jakim zakresie, w jakiej wysokości oraz z wykorzystaniem jakich mechanizmów (ulgi, dotacje, płatności bezpośrednie) powinny być finansowane koszty zagospodarowania lasów dla wypoczynku i rekreacji, jeśli budżet państwa nie wywiązuje się z tego obowiązku w wystarczającym zakresie, a istnieje realne zagrożenie, że gospodarka leśna może się stać w najbliższym czasie deficytowa?

W zależności od sposobu powstania dóbr dzieli się je na dobra występujące naturalnie i dobra produkowane (Klimczak 1995). Podział ten dotyczy również dóbr publicznych. Dobrem publicznym naturalnym gospodarki leśnej (w zasadzie w Europie nie ma już obszarów leśnych o charakterze pierwotnym, stąd każdy fragment lasu jest lub był w przeszłości obiektem gospodarowania) jest np. las, który jest ważnym elementem krajobrazu i stanowi przestrzeń życiową roślin i zwierząt. Tego rodzaju „korzyści”, w odróżnieniu od pozostałych dóbr publicznych gospodarki leśnej, określa się jako oddziaływanie lasu. Co ważne, zachowanie dóbr naturalnych oraz dbałość o nie jest gwarantowane ustawowym zleceniem, nakazującym np. utrzymanie trwałości i ciągłości lasu (Moser 1997). Tak też się dzieje również w Polsce w przypadku lasów znajdujących się w zarządzie PGL LP, czy też szerszej lasów państwowych, które od 2001 roku zaliczone są do kategorii strategicznych zasobów kraju (Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. Dz. U. 97 poz. 1051)). Szczegółowe regulacje wspomnianej ustawy mówią o nieodpłatnym korzy-

przykłady dóbr społecznie pożądanymi podaje się edukację i służbę zdrowia. Dobra społecznie pożądanymi można podzielić na dwie grupy. W przypadku dóbr z pierwszej grupy mamy do czynienia z paradoksalną sytuacją, kiedy zbiór indywidualnych decyzji dotyczących konsumpcji dałby inny (negatywny) wynik niż decyzja zbiorowa (społeczna). Zatem ta grupa dóbr dostarczana jest konsumentom ze strony państwa ze względów paternalistycznych. Do drugiej grupy zaliczamy takie dobra, których konsumpcja jest przez konsumentów pożądana i od której nie chcą się oni uchylać, a jej brak wywołałby dotkliwie poczucie niesprawiedliwości u potencjalnych konsumentów. W przypadku dóbr merytorycznych, problemem jest udowodnienie ich dużej wartości społecznej dla podjęcia demokratycznych decyzji o ich uwzględnieniu w programach rządowych.

taniu (art. 5) i wolnym dostępem do lasów, szczególnie w celu rekreacji (art. 6), a regulacje ustawy o lasach z z dnia 28 września 1991 r. (Dz. U. 1991 nr 101 poz. 444) gwarantują zachowanie trwałości i stabilności lasów.

Ustalenie zasad finansowania rekreacyjnych świadczeń gospodarki leśnej wymaga zdefiniowania kręgu oddziaływania pożytku (korzyści). Znacznie łatwiej jest podjąć próbę choćby częściowego urynkowienia dóbr publicznych o użyteczności lokalnej i regionalnej (local public goods), np. ujęcia wody dla miasta zlokalizowanego na terenach leśnych czy też korzystania z obszaru lasów podmiejskich, stanowiących przestrzeń rekreacyjną dla jego mieszkańców, gdyż w ich przypadku najłatwiej jest osiągnąć zgodność (w sensie ekonomicznego kryterium) pomiędzy użytkownikami dobra publicznego a podmiotami ponoszącymi koszty wytworzenia tych dóbr. Na tego rodzaju zależności zwrócił uwagę A. Smith w V księdze „Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów, Tom II” pod tytułem „O wydatkach panującego lub państwa”, stwierdzając „że większa część wydatków na roboty publiczne [...] powinna być pokrywana z odpowiednich opłat za użytkowanie tych usług, reszta zaś ma pochodzić z lokalnych dochodów, gdy korzyści mają charakter lokalny, a tylko w pozostałych przypadkach z budżetu centralnego” (Smith 2008). Tak więc we wszystkich przypadkach, kiedy krąg oddziaływania danego dobra publicznego da się ograniczyć do określonego obszaru (np. gminy), jego finansowania może się podjąć organ publiczny określonego szczebla.

Analizując cechy najważniejszych opisanych powyżej kategorii dóbr publicznych i efektów zewnętrznych, których regulacja poprzez rynek „wymyka” się, można przyjąć, że świadczenia rekreacyjne, z punktu widzenia ich dostępności i sposobu konsumpcji, są dobrem o charakterze publicznym. Jednakże z punktu widzenia ich powstawania należałoby je uznać, w większości przypadków, za efekty zewnętrzne gospodarki leśnej, które towarzyszą produkcji surowca drzewnego. Uwzględniając cechy charakterystyczne różnorodnych rekreacyjnych świadczeń gospodarki leśnej jako dóbr ekonomicznych i aspekty prawne funkcjonowania

instytucji, które mogą uczestniczyć w kształtowaniu popytu i podaży, oraz uwzględniając zestaw mechanizmów regulujących popyt i podaż, należy wymienić pięć, teoretycznie możliwych, sposobów ich finansowania. Należą do nich:

1. Finansowanie przez państwo (budżet państwa). Taki sposób finansowania jest obligatoryjny w przypadku czystych dóbr publicznych, a niezbędny w przypadku wybranych negatywnych efektów zewnętrznych. Środki na finansowanie negatywnych efektów zewnętrznych mogą być uzyskane z tzw. podatku Pigou⁶.

2. Finansowanie przez podmioty gospodarcze, które są beneficjentami pozytywnych efektów zewnętrznych gospodarki leśnej (uzyskują „ekstra” wartość dodaną swojej produkcji dzięki prowadzonej gospodarce leśnej). Podstawą takich rozwiązań powinny być dobrowolne umowy i porozumienia, powstające na drodze bezpośrednich negocjacji zainteresowanych stron. Rozwiązanie takie zaproponował R. Coase⁷. Podobnie jak w przypadku podatku Pigou, znajduje ono jednak najczęściej zastosowanie w przypadku negatywnych efektów zewnętrznych.

3. Finansowanie przez samorządy lokalne w przypadku dóbr o zasięgu lokalnym na drodze porozumień i umów lub z wykorzystaniem opłat nakładanych na użytkowników – przykładem może być istniejąca opłata miejscowa (tzw. opłata klimatyczna).

4. Finansowanie przez użytkowników (pełne lub częściowe urynkowanie), które możliwe jest tylko w przypadku określenia prawnych, ekonomicznych oraz politycznych warunków sprzedaży dobra lub usługi, a w przypadku obszarów leśnych, kiedy również istnieją techniczne i organizacyjne możliwości realizacji tego rodzaju rozwiązań w praktyce, np. opłaty za wstęp do parków narodowych.

5. Finansowanie rekreacyjnej funkcji lasu przez gospodarstwo leśne.

Finansowanie przez budżet państwa jest możliwe i niezbędne w przypadku czystych dóbr publicznych, kiedy nie istnieje inny podmiot, który mógłby finansować tego rodzaju świadczenia. Istniejące regulacje (ustawa o lasach) szczególnie w odniesieniu do pozapro-

⁶ Pigou w 1919 r. w „The Economics of Welfare” (Ekonomia dobrobytu) jako pierwszy zaproponował regulacje w tym zakresie za pomocą instrumentów podatkowych. Wspomniany autor udowodnił, że ceny dóbr powinny być równe krańcowym kosztom społecznym związanym z ich produkcją, co oznacza, że w przypadku producenta wytwarzającego negatywny efekt zewnętrzny należy go obciążyć podatkiem. Proponowany sposób internalizacji efektów zewnętrznych „poprawny z teoretycznego punktu widzenia, w praktyce wymaga wymagania instytucji nadzorującej egzekwowanie podatku i poniesienia kosztów, które nie zostały uwzględnione w propozycji Pigou (Klimczak 1995).

⁷ Tzw. twierdzenie Coase’a zakłada, że optymalna alokacja zasobów w gospodarce możliwa jest bez udziału państwa, jednak pod warunkiem precyzyjne ustalonych praw własności oraz równych pozycji stron biorących udział w negocjacjach. Jeśli tak jest, to wyeliminowania efektów zewnętrznych może nastąpić na drodze zaprzestania ich wytwarzania (jeśli koszty ich wyeliminowania dla sprawców są niższe niż potencjalne odszkodowania dla ich biorców) lub poprzez wypłatę odszkodowań dla biorców efektów, kiedy dawcy efektu opłaca się wypłacić takie odszkodowanie i nadal prowadzić działalność produkcyjną której towarzyszy taki efekt.

Tabela 2. Ocena społecznego znaczenia wybranych pozaprodukcyjnych funkcji lasu wg badania przeprowadzonych w latach 2000–2008 r. przez IBL, % respondentów

Table 2. Evaluation of the social significance of selected non-productive functions of the forest according to a study conducted in 2000–2008, by the Forest Research Institute, % of respondents

Funkcje lasu Functions of the forest	Obszar badań (rok – liczba i kategoria respondentów) Study region (year of study – number and category of respondents)									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
	OBOP (2000) All country (2000)	LKP Lasy Janowskie (2001 – 113 turystów) Janowski Forest (2001–113 visitors)	LKP Lasy Beskidu Śląskiego (2001 – 81 turystów) Beskid Śląski (2001–81 visitors)	LKP Lasy Oliwsko-Darżlubskie (2001 – 150 turystów) Oliwsko-Darżlubskie Forest (2001–150 visitors)	Lasy miejskie w Łodzi (2004 – 624 mieszkańców) Urban forests in Łódź (2004 – 624 inhabitants)	LKP Lasy Warszawskie (2006 – 160 mieszkańców) Warsaw Forest (2006 – 160 inhabitants)	RDLP w Krakowie (2006 – 300 turystów) Regional Directorate of State Forests in Kraków (2006 – 300 visitors)	LKP Lasy Warszawskie (2008 – 500 mieszkańców) Warsaw Forest (2008 – 500 inhabitants)		
Ochrona powietrza Air quality protection	27,9	29,73	27,94	29,03	27,22	28,52	21,64	22,2		
Las jako środowisko życia Forest as living environment	24,3	20,18	21,10	23,08	24,68	30,44	26,84	19,9		
Las jako miejsce rekreacji Forest as a place of recreation	11,7	15,09	13,65	15,49	15,29	15,95	12,90	14,1		
Ochrona wody Water conservation	11,5	13,24	12,75	12,02	13,79	8,06	13,53	12,9		
Klimatyczna Climatic	13,4	12,32	14,85	10,76	9,97	9,43	–	13,7		
Ochrona gleby Soil conservation	10,9	9,35	9,50	9,19	8,72	7,29	9,00	12,3		
Dostawca surowca drzewnego Timber supplier	–	–	–	–	–	–	8,93	4,7		
Miejsce zbioru owoców i grzybów Place of harvesting fruits and mushrooms	–	–	–	–	–	–	7,16	–		
Inne Other	0,3	0,09	0,21	0,43	0,33	0,31	–	0,1		

Źródło / Source: Opracowanie własne na podstawie wyników badań IBL (Gołos, Janeczko 2000; Gołos 2001; Gołos, Janeczko 2002; Gołos, Zaperty 2004; Gołos, Kaliszewski 2006; Zając, Gołos, Laskowska 2007)

dukcyjnych funkcji lasów państwowych wykorzystają w tym celu tzw. zdecentralizowane instrumenty zarządzania, czyli regulacje prawne związane z posiadanymi prawami własności (lasy skarbu państwa). W ten sposób obowiązek w zakresie świadczenia dóbr publicznych lasów i gospodarki leśnej państwo realizuje za pośrednictwem PGL LP, zgodnie z Ustawą o lasach (Dz. U. 1991 Nr 101 poz. 444), m.in. zapisem w art. 7.1., mówiącym o celu gospodarki leśnej, którym jest „zachowanie lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą”. Wspomniana regulacja, zgodna z realizowanym w Polsce modelem gospodarki wielofunkcyjnej, budzi jednak pewne zastrzeżenia w świetle zapisów dotyczących samofinansowania się gospodarki leśnej (art. 50: „Lasy Państwowe

prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywają koszty działalności z własnych przychodów”). W tym przypadku skutkiem wymienionego zapisu ustawowego jest nierównomierny rozkład korzyści oraz obciążeń finansowych, gdyż pierwsze z wymienionych przypadają określonym grupom społecznym i podmiotom gospodarczym, a koszty obciążają gospodarkę leśną. Usprawiedliwieniem istniejących rozwiązań nie może być nawet fakt, że PGL LP zarządza majątkiem skarbu państwa, ponieważ według istniejących regulacji prawnych Państwowe Gospodarstwo Leśne jest organizacją gospodarczą, w której obowiązuje rachunek ekonomiczny.

Przykłady aktywności państwa w odniesieniu do dóbr publicznych w zakresie szeroko rozumianej ochrony przyrody wskazują, że nawet w przypadku takich

obiektów jak parki narodowe, finansowanie celów ich funkcjonowania jest częściowo przenoszone na użytkowników – w większości parków narodowych istnieją opłaty za wstęp na teren parku, na szlaki lub do wyróżnionych obiektów (muzea), które kształtują się od 1 do 6 zł/osobę/dzień⁸.

Jakkolwiek finansowanie nierynkowych świadczeń gospodarki leśnej przez podmioty gospodarcze, które dzięki atrakcyjnemu rekreacyjnemu zagospodarowaniu lasów uzyskują „ekstra” wartość dodaną swojej produkcji (dóbr i usług), jest rozwiązaniem efektywnym z ekonomicznego punktu widzenia, to wydaje się jednak mało prawdopodobne. Trudno byłoby przyjąć założenie, że przedsiębiorcy dobrowolnie zrezygnują z części swoich zysków na korzyść gospodarki leśnej. Jest to tym bardziej wątpliwe, jeśli przyjmiemy, że podmioty sektora turystycznego zdają sobie sprawę, że gospodarka leśna musi „dbać” o lasy, w tym również o odpowiednie ich przygotowanie do przyjęcia turystów, ponieważ zobowiązują ją do tego zasady gospodarki leśnej.

W takiej sytuacji podmioty gospodarcze będą się zachowywały się jak tzw. pasażer na gapę (free-rider)⁹, wiedząc że jeśli nawet nie włączą się do finansowania działań związanych z zagospodarowaniem turystycznym lasów, to i tak będą osiągały korzyści.

Podobnie jest w przypadku współfinansowania podaży rekreacyjnych świadczeń gospodarki przez jednostki samorządowe, najczęściej gminy. Co prawda z punktu widzenia rozwiązań technicznych jest to sposób sprawdzony, ponieważ tego rodzaju regulacje są już praktykowane, choć dotyczą bez korzyści dla PGL LP. Jako przykład należy przytoczyć regulacje dotyczące opłaty klimatycznej, która zasila budżety gmin, wprowadzonej na mocy Ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 1991 Nr 9 poz. 31). Warto zauważyć, że za elementy środowiska przyrodniczego istotne dla wypoczynku, których obecność uzasadnia wprowadzenie przez radę gminy opłaty miejscowej, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, uznaje szatę roślinną, w tym lasy i użytki rolne zajmujące łącznie 80% powierzchni gminy.

Jeśli przyjąć, że w dużej mierze mikroklimat oraz czystość powietrza zależą od lesistości gminy, to nasuwa się pytanie – czy część kwot, sięgających w niektórych

gminach kilkaset tysięcy złotych w skali roku, nie powinna trafiać do gospodarki leśnej (miejscowych nadleśnictw). Jest to tym bardziej uzasadnione, że jak wskazują wyniki badań ankietowych (Gołos, Zaperty 2004; Gołos, Kaliszewski 2006; Gołos 2010) dotyczące preferencji społecznych odnośnie do pozarynkowych świadczeń gospodarki leśnej, dla społeczeństwa najważniejszą funkcją jaką pełnią lasy, niezależnie od obiektu badań czy charakterystyk socjologicznych badanych prób, jest funkcja ochrony czystości powietrza (tab. 2). Poza tym, wyniki badań IBL wskazują również, że jeśli już ankietowane osoby byłyby gotowe przeznaczyć określone kwoty w celu zachowania i intensyfikacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu, to najchętniej uczyniłyby to za pośrednictwem funduszy związanych z ochroną środowiska lub za pośrednictwem podmiotów zarządzających obszarami leśnymi (Gołos i Zaperty 2004).

Można również podjąć wysiłki pełnego urynkowienia wybranych świadczeń rekreacyjnej funkcji gospodarki leśnej, choć należy pamiętać, że:

- prawo własności, które oznacza pełne władztwo nad danym dobrem i łączy w sobie zarówno władzę dysponowania tym dobrem, jak i prawo do wyłączenia innych podmiotów z użytkowania dobra jest ograniczone w związku z prawami posiadanymi przez osoby trzecie,
- nierynkowe świadczenia gospodarki leśnej charakteryzują się tzw. ograniczoną zdolnością rynkową, co oznacza, że dobra te nie mogą być sprzedawane na rynku po określonej cenie.

Prawa, o których mowa powyżej, nazywane są w kodeksie cywilnym ograniczonymi prawami rzeczowymi i można je zdefiniować jako prawa przysługujące osobie fizycznej lub prawnej względem rzeczy będących własnością innej osoby (Siuda 2009). Dotyczy to szczególnie takich przypadków, kiedy w podejmowaniu decyzji należy uwzględnić kryteria społeczne. Wśród pięciu ograniczonych praw rzeczowych, które wyróżnia kodeks cywilny (art. 244) (Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93), dwa z nich mogą mieć znaczenie w przypadku korzystania z rekreacyjnej funkcji lasu: użytkowanie oraz służebność. Wspomniane prawa zobowiązują właściciela lasu do:

- znoszenia uciążliwości (np. czasowych zakazów wstępu do lasu),

⁸ Przyjmując że średnia cena biletu wstępu wynosi 4 zł normalny i 2 zł ulgowy oraz że połowa odwiedzających parki w 2006 r. (11 500 tys. osób) miała prawo do biletu ulgowego i wszyscy odwiedzający przebywali jeden dzień, łączna wartość wpływów z tego tytułu wynosiłaby ponad 34 mln zł, czyli około 100 zł/ha/rok (powierzchnia parków narodowych wynosi 317 tys. ha).

⁹ John Stuart Mill zwrócił uwagę również na problem, który związany jest z popytem na dobra publiczne i nazywany jest jako free rider (jeździec na gapę). „W zasadach ekonomii politycznej i niektórych jej zastosowaniach do filozofii społecznej” (1848) zwrócił uwagę „że są sfery, w które prawo musi wkraczać, nie po to, by przeszkadzać jednostkom w realizacji ich własnych interesów, lecz po to by ich realizację im umożliwić; cel ten mogą osiągnąć jedynie za zgodą zbiorowości, przy czym realnego znaczenia zgoda ta nabiera z chwilą jej potwierdzenia i usankcjonowania przez prawo” (Mill 1965).

– ograniczania niektórych działań lub ich zaniechania (np. pozyskania zrębami zupełnymi) bez odszkodowania,

– podejmowania działań nakazanych ustawowo bez wynagrodzenia lub w niektórych przypadkach za wyrównaniem kosztów, np. pielęgnacji lasów, ochrony, zapewnienia bezpieczeństwa osób przebywających w lesie.

Powyższe obowiązki prawne właściciela lasu, które noszą nazwę zobowiązań (prywatnej) własności wobec społeczeństwa, ograniczają możliwości sprzedaży nierynkowych świadczeń lasu, ponieważ z mocy prawa uniemożliwiają one wyłączenie użytkowników z konsumpcji dóbr lub zobowiązują właściciela (zarządcę) lasu nieodpłatnego dostarczania określonych świadczeń. Zmuszają również właściciela do ponoszenia określonych nakładów, bardzo często zmniejszając jednocześnie wysokość przychodów (Röösl 1997).

Sprzedaż, z definicji, musi łączyć się z transformacją prawną sprzedawanego dobra, tzn. ze zmianą kompetencji prawnych w stosunku do tego dobra, co nie może mieć miejsca w przypadku świadczeń mających cechy dóbr publicznych. Dlatego też w odniesieniu do większości nierynkowych świadczeń lasu, ich współfinansowanie przez użytkowników jest możliwe jedynie wtedy, kiedy są one konsumowane jako dobra klubowe, czyli prawo ich użytkowania ma tylko określona grupa osób, a więc istnieje możliwość stosowania kryterium wyłączenia w stosunku do osób trzecich.

Można również sprawdzić, czy w przypadku dóbr mieszkanych, konsumowanych przez określone grupy użytkowników, grupy te można zobowiązać do bezpośredniego ponoszenia kosztów. Możliwość ta zależy m.in. od rodzaju praw do użytkowania (dysponowania dobrem), czyli prawa własności (Röösl 1997), które muszą być uregulowane w sposób jasny, ponieważ od tego zależy efektywność ekonomiczna wykorzystania dóbr i prawne możliwości ich sprzedaży. Pod pojęciem pełnej zdolności rynkowej dóbr należy rozumieć konieczność spełniania przez nie określonych warunków: prawnych¹⁰, ekonomicznych i politycznych.

Zdolność rynkowa świadczeń lasu, które są darmowe, jest ograniczona, bowiem możliwa jest jedynie ich sprzedaż zorganizowanym grupom użytkowników lub instytucjom publicznym. Dlatego gospodarstwo leśne powinno podjąć próby pozyskania zorganizowanych lokalnych i regionalnych grup użytkowników jako partnerów w ponoszeniu kosztów publicznych świadczeń

lasu, które wykraczają poza prawne zobowiązania właściciela (zarządcy) lasu wobec społeczeństwa.

Dużą trudnością jest ustalenie wartości ekonomicznej (ceny quasi-rynkowej) świadczeń lasu oraz przyjęcie takich rozwiązań technicznych, które umożliwiłyby egzekwowanie ustalonych opłat. Jak się wydaje, wykorzystanie tego rodzaju rozwiązań nie jest możliwe w odniesieniu do całego zakresu świadczonych dóbr i usług ani w odniesieniu do wszystkich użytkowników. Płatności takie mogą być częściowo stosowane w odniesieniu do zorganizowanych grup użytkowników i tylko z tytułu udostępnienia obszarów leśnych dla turystyki kwalifikowanej.

Ostatnią z omawianych możliwości jest finansowanie wszystkich nierynkowych świadczeń przez podmioty prowadzące gospodarkę leśną (przede wszystkim przez PGL LP), które muszą w tym celu wykorzystać własne przychody ze sprzedaży drewna. W takiej sytuacji w cenie drewna zawiera się część kosztów realizacji wielu różnorodnych świadczeń gospodarki leśnej, w tym również funkcji rekreacyjnych. Można zadać pytanie, czy jest zasadne, że do finansowania świadczeń nierynkowych, które mają charakter dóbr publicznych, przyczyniają się podmioty gospodarcze zajmujące się przerobem drewna oraz nabywcy (konsumenci) wyrobów z drewna, którzy być może w żaden sposób nie korzystają z turystycznych i rekreacyjnych świadczeń gospodarki leśnej, czy szerzej wybranych publicznych świadczeń gospodarki leśnej.

Z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej odpowiedź jest negatywna, jednak wobec braku innych sposobów rozwiązania tego problemu, obecna sytuacja musi być akceptowana, tak jak gospodarka leśna akceptuje sytuacje, w której podmioty turystyczne (hotele, pensjonaty, wypożyczalnie rowerów i inne) pewną część wartości swojej produkcji zawdzięczają gospodarce leśnej – są odbiorcami pozytywnych efektów zewnętrznych gospodarki leśnej (produkcja drewna) lub korzystają z faktu, że gospodarka leśna wytwarza dobra i usługi publiczne.

W obu przypadkach w skali kraju są to znaczące kwoty, które znajdują się poza regulacjami rynkowymi i w większości przypadków nie są odzwierciedlane w rachunkach ekonomicznych, ani na poziomie podmiotów gospodarczych, ani też na poziomie gałęzi czy całej gospodarki (wartość PKB).

Wartość korzyści dla podmiotów turystycznych uzyskiwaną z tytułu sąsiedztwa Leśnego Kompleksu Promocyjnego Puszcza Białowieska (52 tys. ha lasów)

¹⁰ Z prawnego punktu widzenia sprzedaż jest dopuszczalna i możliwa jedynie wtedy, gdy osoby, grupy i ogół społeczeństwa nie posiadają konkurujących ze sobą praw użytkowania; brak praw użytkowania nie powoduje, że wyłączenie użytkowników przez właściciela staje się niemożliwe, a sprzedaż nie jest prawnie zakazana w związku z zagrożeniem wypełnienia ustawowego nakazu (np. zachowania lasu) lub innych prawnie nakazanych ustaleń.

oszacowano w wysokości 130 zł/ha rocznie (Janeczko 2004). Jest to wartość, którą podmioty gospodarcze branży turystycznej uzyskują z racji istnienia Białowieskiego Parku Narodowego oraz dzięki prowadzonej przez nadleśnictwa Puszczy Białowieskiej gospodarki leśnej.

Dla zobrazowania wielkości kosztów związanych z realizacją wybranych pozaprodukcyjnych funkcji lasu oraz działalnością edukacyjną, warto przytoczyć wysokość nakładów ponoszonych na wymienione rodzaje aktywności przez PGL Lasy Państwowe:

1. W latach 1997–99 sumaryczna wartość strat oraz kosztów alternatywnych i zwiększonych nakładów gospodarki leśnej, w przeliczeniu na jednostkę powierzchni, ustalona na podstawie danych dla 9 leśnych kompleksów promocyjnych (LKP) o powierzchni 415 tys. ha, kształtowała się w wysokości od 7 do 12 zł (Gołos 2000).

2. Wartość dodatkowych kosztów i utraconych dochodów w latach 2000–2004 w RDLP w Krakowie wynosiła 7,37 zł/m³/rok, natomiast w przeliczeniu na hektar powierzchni leśnej – 27,48 zł/rok (Gołos 2006).

3. W latach 1995–2001 w skali całego LKP Puszcza Białowieska niezrealizowane przychody z produkcji drewna z tytułu licznych ograniczeń w pozyskaniu drewna, w związku z różnymi formami ochrony przyrody, wyniosły ponad 30 mln zł, czyli około 37 zł/rok/m³ pozyskanego drewna oraz 88 zł/rok/ha powierzchni leśnej (Janeczko 2008).

4. Wydatki PGL LP na edukację leśną społeczeństwa w 2006 r. wyniosły 13 691 tys. zł, z czego 9 645 tys. zł (70%) stanowiły koszty własne nadleśnictw. W 2007 r. te same wydatki wzrosły już do kwoty 15 716 tys. zł, w tym koszty PGL LP sięgnęły 11 713 tys. zł (74%). W przeliczeniu na osobę uczestniczącą w różnych formach edukacji koszty wyniosły w 2006 r. ponad 7 zł, natomiast w 2007 r. – ponad 9 zł (Leśnictwo 2008).

5. Koszty zachowania oraz intensyfikacji wybranych działań związanych z realizacją pozaprodukcyjnych funkcji lasu (koszty dodatkowe, alternatywne oraz straty) w latach 2005–2009 w nadleśnictwach w RDLP w Katowicach wyniosły ponad 73 mln zł – średnio około 14,5 mln zł/rok oraz 4,53 zł/rok/m³ i 24 zł/rok/ha (Gołos 2010a).

4. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza cech rekreacyjnych dóbr i usług gospodarki leśnej w kategoriach ekonomicznych wskazuje, że są wśród nich dobra, które można zdefiniować jako czyste i mieszane dobra publiczne, są również efekty zewnętrzne oraz dobra klubowe. Tak duża różnorodność sprawia, że nie można dla wszystkich

rekreacyjnych świadczeń gospodarki leśnej poszukiwać jednego sposobu ich finansowania ze źródeł zewnętrznych. Ponadto w przypadku dóbr publicznych, ze względu na ich cechy, należy przyjąć, że nie ma innego podmiotu poza budżetem państwa, który mógłby włączyć się do ich finansowania.

Jeśli więc wyłączymy z dalszej analizy dobra publiczne, które powinny być finansowane przez państwo, oraz przyjmiemy, że finansowanie przez gospodarke leśną zbliża się do granic jej możliwości ekonomicznych, a sprzedaż takich świadczeń na rynku nie jest możliwa ze względu na ich cechy ekonomiczne, to pozostają dwa sposoby finansowania nierynkowych świadczeń gospodarki leśnej, a mianowicie:

1) dobrowolne porozumienia i umowy między podmiotami gospodarczymi a gospodarką leśną, umożliwiające internalizację pozytywnych efektów zewnętrznych gospodarki leśnej,

2) finansowanie przez jednostki samorządu terytorialnego dóbr o zasięgu regionalnym lub lokalnym.

Pierwsze z wymienionych rozwiązań jest mało prawdopodobne, ponieważ zakłada dobrowolność zawierania porozumień podmiotów o bardzo nierównej pozycji już na wstępie negocjacji, gdzie Lasy Państwowe są podmiotem, który nie może zrezygnować z działań gospodarczych zapewniających trwałość lasów. Wprowadzenie zaś rozwiązań obligatoryjnych powoduje przekształcenie się wymienionego sposobu w płatności obowiązkowe, której przykładem są opłaty miejscowe.

Przykład funkcjonującej opłaty miejscowej wskazuje, że jest to sprawdzone rozwiązanie w zakresie danin za wykorzystanie obszarów atrakcyjnych pod względem turystycznym. Pozostaje oczywiście konieczność nowelizacji prawa, co wymaga zgody politycznej. Należałoby się także zastanowić nad szczegółami technicznymi takiego rozwiązania w zakresie kryteriów wyróżniania gmin, wartości jednostkowej opłaty, sposobów wykorzystania uzyskanych środków oraz wielu innych aspektów, spośród których wiele może budzić wątpliwości zarówno wśród władz samorządowych, jak i podmiotów zobowiązanych do pośredniczenia w przekazaniu środków pieniężnych od użytkowników do gospodarki leśnej.

Literatura

- Golinowska S. 1994. Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Warszawa, PWN. 210 ss. ISBN 8301112611.
- Gołos P., Janeczko E. 2000. Potrzeby społeczne w zakresie pozaprodukcyjnych (publicznych) funkcji lasu, źródeł ich finansowania oraz konsekwencje dla gospodarki leśnej na przykładzie wybranych regionów kraju. Dokumentacja nauk. IBL, Warszawa. 52 ss.

- Gołos P. 2001. Wycena wartości ekonomicznej rekreacyjnej funkcji lasu na przykładzie Leśnego Kompleksu Promocyjnego Gostynińsko-Włocławskiego. Rozprawa doktorska. Warszawa, SGGW.
- Gołos P., Janeczko E. 2002. Modelowe zagospodarowanie lasu dla rekreacji i wypoczynku w wybranych LKP – badania opinii publicznej. Dokumentacja nauk. IBL, Warszawa. 57 ss.
- Gołos P., Zaperty E. 2004. Gospodarka leśna na terenach zurbanizowanych. Etap I. Dokumentacja nauk. IBL. Warszawa. 91 ss.
- Gołos P., Kaliszewski A. 2006. Analiza porównawcza metod oceny i wyceny pozasurowcowych funkcji lasu na przykładzie reprezentatywnego obiektu w Polsce. Dokumentacja nauk. IBL. Warszawa. 124 ss.
- Gołos P. 2010a. Wartość oraz świadczenia wybranych pozaprodukcyjnych funkcji lasu jako część rachunku ekonomicznego gospodarstwa leśnego w Lasach Państwowych. Dokumentacja nauk. IBL. Warszawa. 147 ss.
- Grzywacz A. 2004. Potrzeba poszanowania różnorodności biologicznej lasów przez uczestników ruchu turystycznego. w: Problemy zrównoważonego rozwoju turystyki, rekreacji i sportu w lasach (red. K. Pieńkos). Warszawa, Akademia Wychowania Fizycznego: 15–26.
- Janeczko K. 2004. Ekonomiczne konsekwencje realizacji pozaprodukcyjnych funkcji lasu na przykładzie Leśnego Kompleksu Promocyjnego Puszcza Białowieska. Rozprawa doktorska. SGGW, Warszawa.
- Janeczko K. 2008. Koszty alternatywne ochrony przyrody w lasach zagospodarowanych na przykładzie LKP Puszcza Białowieska. *Zarządzanie ochroną przyrody w lasach*, 2: 210–231.
- Klimczak B. 1995. Mikroekonomia. Wrocław, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej. 317 ss. ISBN 8370111955.
- Kleer J. 2006. Globalizacja a państwo narodowe i usługi publiczne. Warszawa, Polska Akademia Nauk. Kancelaria PAN. Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN., 305 ss. ISBN 8392398033.
- Leśnictwo 2008. Rocznik Głównego Urzędu Statystycznego. Warszawa
- Mill J.S. 1965. Zasady ekonomii politycznej i niektóre jej zastosowania do filozofii społecznej. PWN, T. II, 854 ss.
- Moser O. 1997. Umweltwirkungen des Waldes: Wann klingeln die Kassen? *Österreichische Forstzeitung*, 11: 17–19
- Rööslı B., Kissling-Naf I. 1997. Lokales und regionales Vermarktungspotential von forstlichen Leistungen. Ist die Finanzierung über kollektive Nutznießergruppen möglich? *Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen*, 148, 11: 887–907.
- Siuda W. 2009. Elementy prawa dla ekonomistów. Wydawnictwo Scriptum, 301 ss. ISBN 9788360251218
- Smith A. 2008. Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów. Wydawnictwa Naukowe PWN, wydanie II, 505 ss, ISBN 9788301150303
- Stiglitz J.E. 2004. Ekonomia sektora publicznego. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 991 ss. ISBN 830114338X.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 1991 Nr 9 poz. 31).
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. 1991 nr 101 poz. 444)
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93).
- Zając S., Gołos P., Laskowska K. 2007. Badanie opinii publicznej w zakresie preferencji funkcji lasu oraz określenie zasad jego zagospodarowania i udostępniania dla społeczeństwa w LKP Lasy Warszawskie. Dokumentacja nauk. IBL. Warszawa. 173 ss.