

ANALÝZA FINANCOVÁNÍ LESNÍHO HOSPODÁŘSTVÍ Z VEŘEJNÝCH ZDROJŮ

Analysis of financing of forestry from public sources

Abstract

The article deals with analysis of forestry financing in 2000 - 2004. The analysis shows that the situation in financing forestry from public resources – national as well as foreign ones – is rather complicated. Czech administration allocates finances to forestry from various resources and subsidy titles. A large number of subsidy titles and resources can be misleading – it might imply that multifunctional forestry is massively subsidized. However, the real financial items are in fact rather small, though their administration and distribution are overly complicated and financially demanding by itself. Overall, it can be said that real forestry subsidies are only a very small part of financial means. Of the annual mean in 2000 - 2004 amounting to CZK 967 mil. presented as subsidies, the real subsidies are only CZK 271 mil., i. e. only 28%. The larger part of the so-called subsidies is in fact compensations or purchase of services by public authorities.

Klíčová slova: financování lesního hospodářství, veřejné zdroje, analýza, Česká republika

Key words: financing, public resources, analysis, Czech Republic

ÚVOD

Obecně je v českém prostředí, ale i v zahraničí, chápán les jako polyfunkční přírodní zdroj, který je výrobním a nevýrobním faktorem v životě společnosti, je přírodním bohatstvím společnosti, avšak rovněž prací reprodukovatelným jměním. Pro společnost má prostřednictvím širokého spektra svých tržních a netržních funkcí ekonomický, ekologický a sociální význam. Lesní hospodářství (LH) je polyfunkční činnost a v užším smyslu společenský sektor s dopady ekonomickými, ekologickými a sociálními. Svým podílem na objemu HDP jsou tato činnost a její objekt les v naší společnosti z pohledu optiky účetnictví nevýznamné. Dlouhodoběji sledovaný podíl na HDP je kolem 0,6 %, na zaměstnanosti 0,7 %, na investicích 0,3 %. Avšak z širšího sociálně-ekonomického hlediska jako prvovýroba zajišťující odbyt pro výrobce příslušných výrobních prostředků, spotřebních předmětů a zajišťující suroviny pro následný zpracovatelský průmysl má podstatně výraznější význam, kalkulovaný minimálně na úrovni 5% HDP a pracovních míst (ŠIŠÁK et al. 2004), který je ještě umocněn v souvislosti s rozvojem a stabilitou venkova. Kromě toho má výrazný pozitivní environmentální význam.

Les se všemi svými společenskými funkcemi produkčními a mimoprodukčními představuje jak objekt soukromého, tak veřejného zájmu. Veřejný zájem by měl být zajišťován ve všech formách vlastnictví lesa. Ve veřejném zájmu je trvale udržitelné zacházení s lesem a využívání všech jeho společenských funkcí. Požadavky na intenzifikaci vybraných mimoprodukčních funkcí lesa na daném místě a v daném čase podle potřeb a požadavků společnosti (či jejich částí) však mnohdy znamenají vyšší než běžné omezení hospodaření v lesích pro vlastníka, nájemce a správce lesa z pohledu tržních, sociálně-ekonomických vztahů. Znamenají mnohdy zhoršení ekonomické efektivity, ztrát na tržbách, vícenáklady a mimořádné náklady. V takovém případě je v rámci tržní ekonomiky nutno, aby byly vznikající ekonomické újmy kalkulovány a hrazeny.

Přítom však současně platí, že je třeba výrazně zvýšit sociálně-ekonomickou efektivity LH, tj. snížit vysokou jednotkovou pracnost, neúměrné celkové režie v sektoru a snížit zatížení hospodaření v lesích požadavky, činnostmi a náklady, které s vlastní tržní produkcí (s produkční funkcí lesa procházející trhem) nesouvisí.

Jinak se dále podstatně zúží prostor pro hrazení činností zajišťujících netržní funkce lesa z ekonomického výsledku funkcí tržních, jak se dodnes stále děje.

Je to nutné proto, že LH musí zajistit společensky efektivní reprodukci tržních a netržních statků, přičemž LH působí v rámci tržní ekonomiky a v tomto prostředí je třeba příslušnými nástroji zajišťovat jeho existenci, běžné fungování produkčních subjektů v LH v rámci tržní ekonomiky. Příslušné ekonomické nástroje by měly zajistit vlastní produkci dříví jako zásadního ekologického a obnovitelného materiálu s výrazným ekonomickým a sociálním vlivem ve venkovských oblastech, a ne import dotovaného nebo dumpingového dříví a výrobků z něj produkovaných v jiných zemích a oblastech světa. Jedním z důležitých nástrojů, které zajišťují existenci polyfunkčního tržního LH v tržní ekonomice jsou finanční prostředky z veřejných zdrojů.

Financování lesního hospodářství z veřejných zdrojů je v ČR tradičně zajišťováno mnoha zdroji a dotačními tituly, které jsou poměrně nepřehledné (ŠIŠÁK, PULKRAB 2002, ŠIŠÁK et al. 2002, ŠIŠÁK, CHYTRÝ 2004, JARSKÝ 2005). Z uvedených prací vyplývá potřeba vytvořit provázaný a jednodušší systém dotací. V poslední době se však spíše opak stává pravdou.

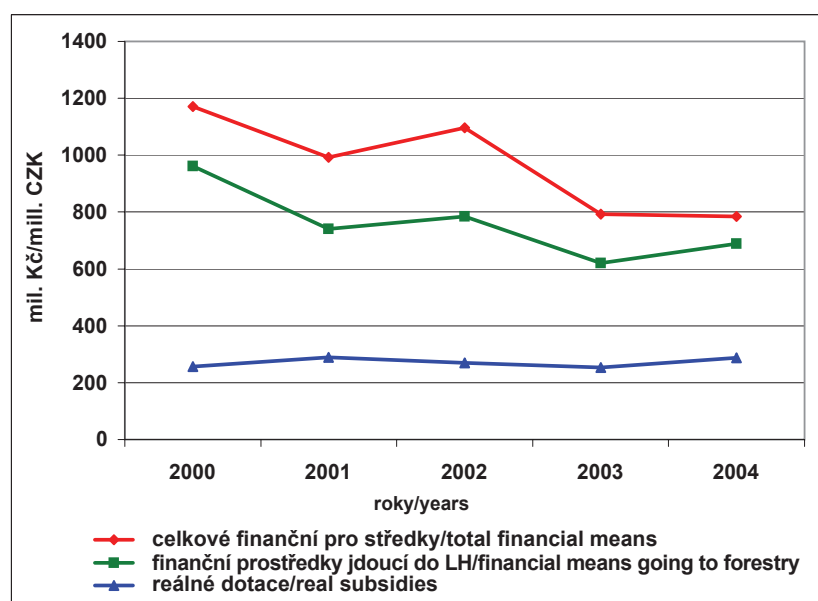
POTŘEBA DIFERENCIACE FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ Z VEŘEJNÝCH ZDROJŮ

V souvislosti s financováním lesního hospodářství z veřejných zdrojů by měla být zajištěna mezirezortní koordinace zdrojů a kalkulace jeho efektivity na celostátní, případně regionální úrovni, podle jednotného systému. Finanční prostředky by měly být vykazovány, sledovány a analyzovány diferencovaně podle jejich rozdílné sociálně-ekonomické podstaty. Je nanejvýše nutno, aby náhrady za ekonomické újmy plynoucí z omezování hospodaření v lesích, zhoršování ekonomické efektivity produkce dřeva v důsledku požadavků společnosti na plnění netržních funkcí lesa, byly jednoznačně odděleny od dotací a vyjadřovány zvlášť. Rovněž tak finanční prostředky z veřejných zdrojů, které mají charakter nákupu příslušných funkcí a služeb lesa a lesního hospodářství by neměly být paušálně zařazovány mezi dotace, jak se u nás stále děje (ŠIŠÁK 2004).

Tab. 1.

Finanční povinnosti (závazky) státu podle lesního zákona (mil. Kč)
Governmental financial obligations subject to the Forest Act (mil. CZK)

Činnosti/ Activities	Roky/Years					Průměr/ Average
	2000	2001	2002	2003	2004	
1. Meliorace a hrazení bystřin/Soil reclamation and torrent control	125	125	124	91	57	104,4
2. Náklady na činnost OLH/Licence forest managers	105	110	120	91	127	110,6
3. Náklady na zpracování LHO/Forest management guidelines	33	29	29	29	19	27,8
4. Meliorační a zpevňující dřeviny/Soil improving and stabilising tree species	12	11	11	10	10	10,8
Celkem finanční povinnosti (závazky) státu/Total financial state obligation	275	275	284	221	213	253,6



Graf 1.

Vývoj finančních prostředků do LH v letech 2000 - 2004
Development of financial means going to forestry in 2000 - 2004

Diferenciace uvedených ekonomických nástrojů, které zajišťují plnění požadavků veřejného zájmu na lesích a jejich funkcích, ať již tržních či netržních, je velmi potřebná. Významně by to prospělo k vyšší úrovni rozhodování o alokaci zdrojů a zprůhlednění financování lesního hospodářství nejen pro nás v rámci ČR, ale zejména navenek v rámci EU.

- Finanční prostředky z veřejných zdrojů by měly být členěny na:
- vlastní příspěvky, dotace, z veřejných zdrojů, které jsou svým způsobem příspěvkem, podporou, tedy darem společnosti či jejích částí subjektům v LH (zejména majitelům, nájemcům a správcům lesa) na takové hospodaření s lesem, aby byly plněny žádoucí společenské požadavky, jsou to finanční prostředky, které mají motivační účinek;
 - kompenzace za ekonomické újmy, které byly způsobeny majitelům, nájemcům a správcům lesa omezením hospodaření v lesích, zvyšováním nákladů a snižováním tržeb, tj. zhoršováním ekonomické efektivity produkce dřeva v důsledku požadavků společnosti (nejsou to tedy dary ani podpory);
 - nákup prací a služeb společností, veřejností, jejich částmi, společenskými orgány a organizacemi pro potřeby intenzifikace netrž-

ních společenských funkcí lesů a lesního hospodářství (ani zde se nejedná o dary a podpory). Je nutno:

- zajistit v maximálně možné míře jednotný systém financování vzájemně provázaný s ohledem na resorty a další zdroje financování lesnických činností v rámci ČR,
 - zjednodušit administrativu financování pro malé rozsahy činností a drobné vlastníky lesa,
 - zvýšit dostupnost orgánů realizujících proces financování vlastníků lesa, tj. přiblížit je místně k vlastníkům,
 - zvýšit kvalifikaci pracovníků příslušných orgánů tak, aby dostatečně rozuměli činnostem v LH, které jsou jejich prostřednictvím financovány.
- Pro potřeby kalkulace efektivity vynakládaných finančních prostředků výše uvedených tří typů by bylo třeba sledovat v rámci ČR:
- přímo vynaložené finanční prostředky na jednotlivé programy a podprogramy,
 - náklady na realizaci daných programů a podprogramů (úplně administrativní náklady včetně kontrolní činnosti),
 - míru spolufinancování ze strany vlastníků, nájemců a správců lesa (v relativním nebo absolutním vyjádření jimi vložených finančních prostředků na úrovni výrobních nákladů),
 - výstupy dosažené s danými vloženými finančními prostředky v technických jednotkách,
 - výstupy v hodnotovém vyjádření (sociálně-ekonomická hodnota) všech funkcí lesa, kterých se dané opatření týká.

STAV A ANALÝZA FINANCOVÁNÍ LH Z VEŘEJNÝCH ZDROJŮ

Problémem je již vlastní diferenciace finančních prostředků jdoucích do LH. V oficiálních a statistických dokumentech v ČR (např. roční Zprávy o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky, 2003, 2004), ale i v dalších textech, jsou finanční prostředky státního rozpočtu pro lesní hospodářství (v anglické verzi „State Budget Funds for the Forestry Sector“) uváděny jako „podpory“ pro lesní hospodářství („subsidies“ in forestry). Jak již bylo řečeno výše, je ovšem z politického i ekonomického hlediska, a to jak v českém tak mezinárodním prostředí (zejména EU) problematické označovat uvedené finanční prostředky paušálně jako podpory, tedy dotace (subsidies).

Tab. 2.

Služby, kterými stát podporuje hospodaření v lesích v mil. Kč
Services provided by the government for forestry (mil. CZK)

Činnosti/ Activities	Roky/Years					Průměr/ Average
	2000	2001	2002	2003	2004	
1. Letecké vápnění a hnojení/Aerial liming and fertilizing (polluted areas)	75	70	68	15	58	57,2
2. Letecká protipožární a hasičská služba/Airborne fire control service	26	15	15	14	14	16,8
3. Velkoplošné zásahy v ochraně lesa/Large-scale measures for forest protection	1	1	2	2	3	1,8
4. Poradenství/Consultancy	12	15	18	6	8	11,8
5. Ostatní služby/Other services	5	6	9	2	4	5,2
Služby celkem/Total services	119	107	112	39	87	92,8

Ten, komu je taková informace určena, získá nereálný zkrácený obraz o skutečnosti, a může z toho důvodu reagovat a rozhodovat neadekvátním způsobem. Stav a vývoj finančních prostředků jdoucích do LH je možno vidět v posledních 5 letech (z nichž jsou známy údaje) v následující strukturu, uvedené v tabulkách 1 – 3.

Je zřejmé, že údaje v tabulce 1, finanční povinnosti státu, nereprezentují finanční podpory ve smyslu dotací vlastníkům, nájemcům ani správcům lesa. Ve skutečnosti tedy nejde o žádné dary společnosti z veřejných zdrojů subjektům v lesním hospodářství. Ba nejedná se ani o kompenzace, tj. úhradu ekonomických ztrát příslušným subjektům, které buď na zakázku nebo z donucení pro uspokojení veřejného zájmu, pro veřejné blaho, realizují dané práce. Jde naopak o něco zcela jiného, o regulérní placení služeb, které stát potřebuje z důvodu veřejného zájmu, které by jinak v tržní ekonomice běžně nebyly a ani nemohly být realizovány. Před touto skutečností nelze zavírat oči. Je nutno ji přiznat a do příslušné kategorie dané objemy peněžních prostředků a služeb zařadit. Tedy ne do kategorie „dotací“ či „příspěvků“ z veřejných rozpočtů.

Služby, které jsou uvedeny v tabulce 2, je třeba rozdělit na dvě skupiny. První položka, letecké vápnění a hnojení se provádí proto, aby se upravila kvalita stanovišť či stanovištní a produkční poměry poškozené v lesích různých vlastníků působením společnosti, tj. v jejím rámci působením průmyslových exhalací v této a okolních zemích. Přitom společnost nebyla a není schopna zajistit úhradu újmy a škody způsobené vlastníků negativními externalitami průmyslu, a to ani soudní cestou. Pak tedy zřejmě nahrazuje alespoň část újmy a škody, avšak zcela nedostatečně, tímto způsobem. Je zcela neobjektivní tvrdit z hlediska státu (a společnosti), že finančně dotuje, podporuje, dává vlastníků milostivě dar na nápravu stanovištních a produkčních poměrů poškozeným vlastníků lesa v rámci společnosti a státu průmyslovou výrobou, exhalacemi a imisemi.

Ostatní tři tituly (2. - 5. položku) lze považovat za dotační, za příspěvky, které věnuje společnost, stát na pomoc subjektům v LH. Nejsou to ovšem pouze dotace na posílení produkční funkce lesa, sledují výrazný společenský cíl zvýšit kvalitu lesů a všech jeho funkcí ve veřejném zájmu, tj. z hlediska společenského.

Z položek uvedených v tabulce 3 je třeba považovat 1. položku (Obnova lesů poškozených imisemi) za kompenzaci, tj. náhradu újmy a škody způsobené v rámci společnosti a státu imisemi subjektům v LH. Jedná se o obdobný případ jako u položky 1. v tabulce 2. Položky 2, 9, 10 a 11 lze chápat jako skutečné dotace, tj. finanční pomoc na zajišťování příslušných činností, i když rovněž tyto činnosti souvisí s potřebami společnosti, ne jen s potřebami daných

subjektů. Přitom položka 11 v podstatě nespadá do vlastního lesního hospodářství, tj. produkce dřeva, její význam je však v této souvislosti zanedbatelný.

Položky 3 – 8 lze charakterizovat jako nákup příslušných služeb, které potřebuje společnost, veřejnost, státní správa. Vzhledem k uvolňovaným částkám na jedné a nákladům na druhé straně u řady položek lze však říci, že hrazených nedostatečně, čímž se stát snaží převést část jím vyvolaných nákladů za aktivity realizované v jeho prospěch na bedra tržních subjektů. Opět se tedy nejedná ve své podstatě o dotace, dary, příspěvky někomu na jeho vlastní činnost. Položka 3 – sdružování vlastníků lesů malých výměr je do značné míry zájmem státní správy z toho důvodu, že administrativně usnadňuje, podstatně organizačně zjednodušuje a snižuje finanční náročnost státní správy lesů a současně zkvalitňuje polyfunkční obhospodařování lesů, což je zájmem společenským, veřejným. Položku 4 je třeba chápat jako nákup služby společností, protože je ve veřejném zájmu, aby vlastník, správce či nájemce lesa používal technologie, které jsou šetrnější k přírodnímu prostředí, avšak jsou méně ekonomicky efektivní než technologie obvyklé.

Položky 5 a 6 představují typický nákup služeb. Ve značné míře však přecházely do strukturálních fondů EU. Položka 7 Podpora ohrožených druhů zvířat je rovněž svým charakterem nákupem služby pro veřejnost, pro společnost. Stejnou povahu má položka 8. Totiž je sice snahou tradovat, zejména ze strany státních orgánů, že lesní hospodářský plán (LHP) je nástrojem vlastníka, správce či nájemce lesa, jenž jej potřebuje k vlastnímu hospodaření na lesním majetku (tak tomu snad opravdu bylo někdy v dávné minulosti). Avšak kdyby tomu tak skutečně bylo nyní, potom by stát nenařizoval vlastníků lesa povinnost hospodařit podle LHP. Nenařizoval by příslušným subjektům povinnost dát si zpracovat od autorizovaných firem LHP ve stanovené kvalitě a tedy v dané ceně, nechat schválit orgány státní správy lesů a podle něj na svém vlastním lesním majetku hospodařit.

Ve skutečnosti v našem současném socio-ekonomickém, kulturním a právním prostředí není LHP zdaleka jen nástrojem vlastníka, ale lze říci, že především nástrojem společnosti, státu, nástrojem státní správy. A to nejen jako administrativní instrument státu pro zajištění hospodaření v lese podle momentálních odborných a politických názorů v rámci státu převažujících, a nejen pro kontrolu polyfunkčního hospodaření v lesích, ale rovněž jako zdroj důležitých informací pro státní správu o lesích, o jejich stavu, vývoji a úrovni hospodaření s ohledem na společenské funkce lesa, k nimž dnes patří již i funkce dřevoprodukční. Proto finanční prostředky, které musí vlastník, nájemce či správce lesa vynaložit na zpracování LHP zde nejsou dota-

Tab. 3.

Finanční příspěvky na hospodaření v lesích (mil. Kč)
State subsidies (aids) to forestry by purpose (mil. CZK)

Činnosti/ Activities	Roky/Years					Průměr/ Average
	2000	2001	2002	2003	2004	
1. Obnova lesů poškozených imisemi/Regeneration of forests damaged by air pollution	26	28	22	24	27	25,4
2. Zalesnění, zajištění a výchova porostů/Reforestation, establishment, tending of stands	207	241	221	225	248	228,4
3. Sdružování vlastníků lesů malých výměr/Grouping of the small- sized forest owners	3	4	4	4	4	3,8
4. Ekologické a k přírodě šetrné technologie/Ecological and nature friendly technologies	18	23	21	26	31	23,8
5. Zajištění mimoprodukčních funkcí lesa/Non-market forest services	179	45	32	8	*	52,8
6. Hrazení bystřin/Torrent control	43	1	-	-	-	8,8
7. Podpora ohrožených druhů zvířecí/Support of endangered species of wild animals	4	4	4	3	4	3,8
8. Vyhotovení lesních hospodářských plánů/Elaboration of forest management plans	82	2	79	65	70	59,6
9. Ostatní hospodaření v lesích/Other subsidies	3	6	5	5	3	4,4
10. Programy spolufinancované s fondy ES/Programmes co-financed from EU funds	2	5	-	-	-	1,4
11. Chov a výcvik loveckých psů a dravců/Hunting dogs and birds of prey-raising and training	-	-	-	-	1	0,2
Celkem/Total financial subsidies	567	359	388	360	388	412,4

*Přešel do Operačního programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství, hrazeného z prostředků EU./Transferred into Operational Programme Rural Development and Multifunctional Agriculture paid from EU means

cí, tzn. darem státu daným subjektům, ale ani kompenzací za újmu, tj. zvýšené či mimořádné náklady příslušných subjektů v tržním prostředí. Jde de facto o nákup služby státem – zejména o pořízení LHP jako státního nástroje zajišťujícího žádoucí úroveň hospodaření v lesích daných vlastníků (podle institucionalizovaného názoru státních orgánů), a o nákup informací pro tyto orgány.

Tedy uvedené finanční prostředky v tabulce 3 v průměrné roční výši 412,4 mil. Kč jsou jen z části skutečnými dotacemi či příspěvky, a to na úrovni 234,4 mil. Kč, tj. 57 %. Zbývá část je buď kompenzací za újmu či nákupem společenských služeb. Podstatný rozdíl je ve směřování finančních prostředků podle druhu vlastnictví. Z uvedených průměrných hodnot v roční výši 412,4 mil. Kč byly financovány státní lesy v průměrné roční výši 69,0 mil. Kč, tj. 42 Kč/ha, obecní lesy 148,2 mil. Kč, tj. 387 Kč/ha, ostatní lesy (převážně soukromé) 195,2 mil. Kč, tj. 310 Kč/ha. Z údajů tedy vyplývá, že státní lesy (definované podle Zpráv o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky) hradí velkou část újmy ze snížení ekonomické efektivity produkce dřeva z omezování hospodaření v lesích v důsledku požadavků společnosti, a velkou část služeb pro společnost, z vlastních zdrojů plynoucích z produkce dřeva. To se ovšem musí projevit na jejich hospodářském výsledku, ekonomické efektivity a v konečném důsledku v negativním ovlivňování principů tržní ekonomiky a nestejných podmínek účastníků trhu.

V LH byly v období 2000 - 2004 rovněž poskytovány podpory z podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu podnikatelským subjektům, přičemž poskytnutá dotace úroků se pohybovala v ročních hodnotách od 13 mil. Kč do 37 mil. Kč a poskytnutá garance úvěrů od 1 mil. Kč do 10 mil. Kč. Rovněž byly poskytovány příspěvky na hospodaření ve vojenských lesích v období 2000 - 2004 v ročních úrovních 57 mil. Kč – 66 mil. Kč. Podpory z prostředků Státního fondu životního prostředí mezitím značně kolísaly od 126 mil. Kč v r. 2002 po 7 mil. Kč v r. 2004, měly výrazně klesající trend. V roce 2004 se však připravoval přechod na dotace ze strukturálních fondů EU – finanční pomoc z Operačního programu „Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství“, do něhož bylo zahrnuto rovněž lesní hospodářství v rámci operačního programu 1.3.

Dále byly ještě poskytovány finanční prostředky na změnu struktury zemědělské výroby zalesněním, na zalesnění zemědělských pozemků, výsadbu a ochranu mladých lesních porostů. Ve skutečnosti se však jedná především o nákup služby v zájmu společnosti, a to v rámci zemědělství, ne o dotace a ještě do LH. Šlo o prostředky v roční výši mezi 153 a 120 mil. Kč v letech 2000 – 2003. V roce 2004 došlo ke změně financování s ohledem na strukturální fondy EU.

Celkově však lze říci, že skutečnými dotacemi jdoucími do LH je jen malá část finančních prostředků. Z ročního průměru za dané období 2000 - 2004 ve výši 967 mil. Kč finančních prostředků jdoucích do vlastního LH prostřednictvím Ministerstva zemědělství, uváděných obecně jako dotace, je skutečnými dotacemi svým charakterem pouze 271 mil. Kč, jdoucích do vlastního LH, tj. pouze 28 % z uváděných prostředků, tedy podstatně jiný objem. A i tyto prostředky nejsou vynakládány jen ve spojitosti s pomocí vlastníků, nájemců a správcům lesa produkujícím dřevo, s pomocí jejich prosazení se na trhu. Poskytování dotací v této podstatně nižší úrovni než je obecně uváděno, je výrazně motivováno veřejnými zájmy na žádoucím stavu lesa z hlediska plnění jeho společenských funkcí.

Vývoj celkových finančních prostředků včetně finančních prostředků na změnu struktury zemědělské výroby zalesněním, vývoj finančních prostředků jdoucích do vlastního LH prostřednictvím MZe (v podstatě hodnoty z tabulek 1 - 3) a vývoj skutečných dotačních titulů do LH (diferencovaných výše podle Zpráv o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky, 2003, 2004) je uveden v grafu 1. Vidíme, že objem finančních prostředků do LH měl klesající tendenci a objem reálných dotací (které jsou pouze zlomkem finančních prostředků) stagnoval. Na druhé straně objem tržeb za dříví v letech 1999 - 2003 (ŠIŠÁK et al. 2004) měl silně klesající trend, který pokračoval i v roce 2004 – graf 2. Z uvedeného je patrné, že vývoj finančních prostředků do LH a dotací výrazně přispěl ke zhoršení ekonomické situace odvětví LH.

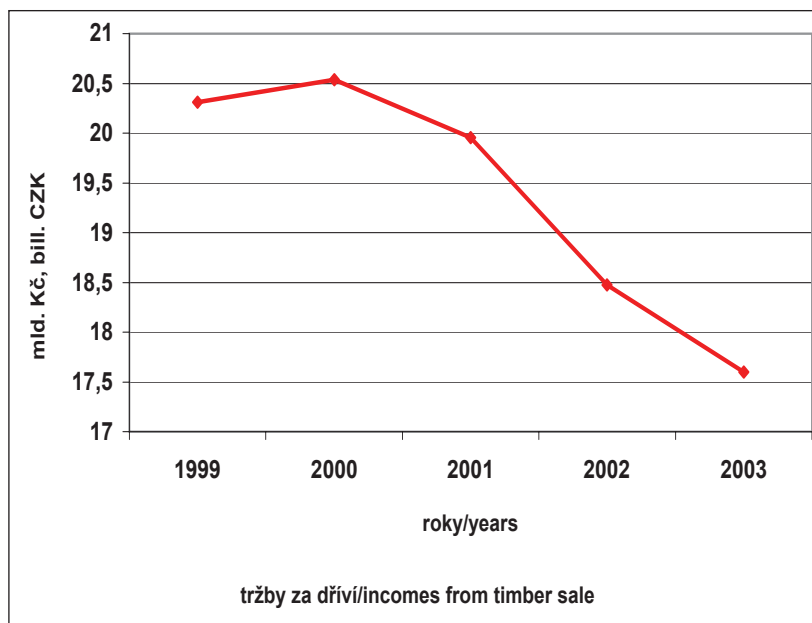
Rentabilita v odvětví za uvedené období prudce a podstatně poklesla, přičemž finanční prostředky jdoucí do vlastního LH (včetně kompenzací za ekonomické újmy a nákupu environmentálních služeb) nejen že nevyrovnávaly ani částečně tento pokles,

ale právě naopak ho podstatně prohloubily, protože jejich objem se rovněž zásadně snížil. Vlastní dotace, tj. skutečná „finanční podpora“ této prvovýroby stagnovala. Uvedené trendy byly jedním z podstatných faktorů ekonomické a politické krize v odvětví LH v letech 2004 - 2005, která však přetrvává i nadále, a zhoršených vztahů mezi tržními subjekty, zejména však mezi státním podnikem Lesy České republiky a subjekty poskytujícími výrobní služby.

Problémem je, že ani uvedené snížení a ve srovnání s minulostí nepatrné dotační prostředky nejsou pro LH, ale zejména pro společnost, zajištěny. Přitom je doložitelné, že polyfunkční požadavky společnosti, reprezentované nejen nevládními, ale i státními orgány na LH rostou a stále více omezují jeho efektivnost a rentabilitu. Finanční příspěvky na hospodaření v lesích byly totiž do roku 2005 poskytovány ze státního rozpočtu podle závazných pravidel, která byla každoročně přílohou k zákonu o státním rozpočtu. I pro rok 2005 byla sice vydána MZe „Závazná pravidla poskytování finančních příspěvků na hospodaření v lesích v roce 2005 a způsobu kontroly jejich využití“ (podle § 46 odst. 5 lesního zákona č. 289/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů), která byla zveřejněna na webových stránkách MZe, avšak jednotlivé kraje se jimi již nemusely řídit a také neřídily.

Od roku 2005 v souvislosti se zákonem o rozpočtovém určení daní byla totiž podstatná část příspěvků přesunuta do pravomoci krajů (příčemž ovšem změna nebyla důsledně legislativně vyřešena), a to včetně těch položek, které byly závazky státu (tzv. „mandatorní výdaje“ viz tab. 1), a kraje s nimi naložily po svém, čímž opět došlo v rámci jednotné tržní ekonomiky k negativnímu ovlivnění tržních principů a faktické tržní nerovnosti mezi vlastníky (obecně tržními subjekty) v různých krajích.

Je pravdou, že pokud všechny finanční prostředky chápeme striktně mechanisticky, paušálně, jako „dotace“, „milodary“, které je možno poskytnout podle jakýchsi pravidel a finančních možností, ale které také nemusí být poskytnuty, případně míra jejich poskytování může být různá území od území, je takový přístup snad akceptovatelný pouze do určité míry z hlediska politického, ale velmi málo z hlediska ekonomického. Nemluvě o tom, že do daného režimu spadly i závazky státu, jejichž krytí se následně stalo v roce 2005 těžkým a zbytečným ekonomickým a politickým problémem státní administrativy, který překračoval hranice resortu. Stalo se, že hospodaření v lesích je omezováno a rentabilita zhoršována celostátními normami, avšak úroveň kompenzací a nákupy služeb, ale i dotací mohou být v závislosti na různé finanční politice krajů zcela odlišné. To je mj. do určité míry v rozporu s principem jednotných tržních podmínek pro subjekty v rámci dané ekonomiky, protože různá finanční politika krajů nemusí reflektovat rozdílné výrobní a přírodní podmínky.



Graf 2.

Vývoj tržeb za dříví v cenách na odvozním místě v letech 1999 - 2003

Development of incomes from timber sale on roadside in 1999 - 2003

Výše uvedené je dokladem, jak mechanisticky paušalizované chápání finančních prostředků jdoucích do LH ze státního rozpočtu (a dnes od r. 2005 nově dokonce z rozpočtu krajů) jako tzv. „dotací“, tj. „finančních podpor“, které má kořeny v dávnější minulosti před rokem 1990, vedlo a vede k neadekvátním rozhodnutím jak na úrovni moci výkonné, tak zákonodárné. Taková rozhodování mohou pokračovat i v budoucnu, pokud nedojde ke změně v petrifikovaném pojetí financování LH, které je dosud stále postaveno na přežitém chápání všech prostředků jdoucích do LH z veřejných zdrojů jako „příspěvků“, „dotací“, „milodarů“ daňových poplatníků na tržní výrobu. Tento problém překračuje hranice resortu a sektoru LH, a může se týkat zřejmě i dalších v ČR (zemědělství, venkova, doprava, apod.), u nichž však došlo alespoň k částečnému pochopení a řešení situace. Daný problém LH je možno považovat v současné době v ČR za exemplární, měli bychom se z něj poučit. Odvětví pravděpodobně spoléhá v rámci dalšího vývoje na prostředky EU, zejména z Operačního programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství, nově od roku 2007 EAFRD, když není schopno uvolnit ani relativně malou část prostředků do LH. Jenom finanční prostředky EU však problém neodstraní.

ZÁVĚR

Z provedené analýzy vyplývá, že situace ve financování LH z veřejných zdrojů, ať již domácích, ale nyní i zahraničních je značně nepřehledná a složitá. Relativně velké množství titulů i zdrojů vyvolává dojem o masivním poskytování finančních prostředků do polyfunkčního LH. Avšak na druhé straně se jedná o objemově velmi malé položky, jejichž finanční správa je složitá, organizačně, administrativně a rovněž finančně náročná. Přitom je proces financování prakticky stejně složitý jak pro malé, tak velké objemy prací, jak pro malé, tak velké vlastníky, nájemce a správce lesa. Celý proces od zpracování projektu přes podávání žádostí a jejich schvalování až po financování a kontrolu by bylo třeba zjednodušit, a to zejména s ohledem na rozsah aktivit a objemy požadovaných finančních prostředků.

Stále je třeba dbát na to, aby financování lesního hospodářství nezasahovalo problematicky do tržních vztahů, tj. neúměrně neznevýhodňovalo jedny vlastníky a producenty stejné komodity či služby oproti jiným. Zřejmě by mělo být systematicky rozděleno financování (či finanční příspěvky) podle toho, zda se jedná o:

- náhradu (kompenzaci) ušlého příjmu či zvýšených nákladů lesního hospodářství při zabezpečování tržních komodit a služeb způsobených požadavky na plnění mimoprodukčních funkcí lesa,
- nákup daných služeb – výrobních činností státními či společenskými orgány,
- dotace na produkční funkce v produkčně a ekonomicky podprůměrných podmínkách pro zabezpečení trvale udržitelného obhospodařování lesa.

Dále je třeba vyhodnocovat výstupy, které byly příslušnými finančními prostředky dosaženy či zajištěny, a to nejen v technických, jednotkách, ale rovněž ve finančním vyjádření, a to jak v souvislosti s funkcemi produkčními (tržními), tak mimoprodukčními (netržními), které však musí být oceňovány ze sociálně-ekonomického společenského hlediska racionálně. Lze očekávat, že takto zřejmě bude pokračovat a dále se prohlubovat evropský trend.

Poznámka:

Příspěvek byl zpracován v rámci řešení projektu NAZV č. QH 71296 „Systém hodnocení společenské, sociálně-ekonomické významnosti funkcí lesů, včetně kritérií a indikátorů polyfunkčního obhospodařování lesů“.

LITERATURA

- JARSKÝ, V.: Veřejné finance v lesním hospodářství. Praha: Česká zemědělská univerzita 2005. 140 s.
- Kolektiv: Zpráva o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky. Stav k 31. 12. 2003. Praha: Ministerstvo zemědělství České republiky, Ústav pro hospodářskou úpravu lesů Brandýs nad Labem, 2004. 114 s.
- Kolektiv: Zpráva o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky. Stav k 31. 12. 2004. Praha: Ministerstvo zemědělství České republiky, Ústav pro hospodářskou úpravu lesů Brandýs nad Labem, 2005. 108 s.
- ŠIŠÁK, L.: Promotion of forest environmental services. In: FAO/Czech Republic Forestry Policy Workshop. Trends in forest use and conservation – policy options for action. Hrubá Skála, 2004. Adresa na internetu:
<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/008/AD744E/AD744E20.pdf>
http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/007/AD744E/AD744E01.htm#P36_27832
- ŠIŠÁK, L., CHYTRÝ, M.: Analysis financing of forestry in the Czech Republic in the period of transition to market economy. Journal of Forest Science, 50, 2004, č. 2, s. 78-85.
- ŠIŠÁK, L., et al: Evaluating Financing of Forestry in Europe - country-level report. Czech Republic. Research Report. Praha: Faculty of Forestry, Czech University of Agriculture Prague, 2002. 58 s.
- ŠIŠÁK, L., PULKRAB, K.: Nature and structure of financial means supporting the forestry sector in the Czech Republic - Instruments of the Czech State Forest Policy. In: Financial instruments of forest policy. Rovaniemi: European Forest Institute Proceedings, 2002, č. 42, s. 151-157.
- ŠIŠÁK, L., ŠACH, F., KUPČÁK, V., ŠVIHLA, V., PULKRAB, K., ČERNOHOUS, V., STÝBLO, J.: Vyjádření společenské efektivity existence a využívání funkcí lesa v peněžní formě v České republice. Projekt NAZV č. QF 3233. Periodická zpráva. Praha: Fakulta lesnická a environmentální ČZU 2004. 127 s.

Analysis of financing of forestry from public sources

Summary

The analysis shows that the situation in financing forestry from public resources – national as well as foreign ones – is rather complicated. Czech administration allocates finances to forestry from various resources and subsidy titles, the system of which does not provide an easy survey (ŠIŠÁK, PULKRAB 2002, ŠIŠÁK et al. 2002, ŠIŠÁK, CHYTRÝ 2004, JARSKÝ 2005). The above-mentioned analyses concur in need to simplify and interlace the system of financing. Nevertheless, the actual situation is rather turning to the worse.

Multifunctional forestry must ensure effective reproduction of market and non-market assets for the whole society, with respect to the fact that forestry is part of market economy, and therefore it is necessary to use appropriate economic instruments to make it work. Providing selected non-market functions, though, is often very demanding and limiting for the forest owner, tenant and manager in the view of market socio-economic relations. It worsens economic effectiveness, decreases sales revenues, and brings about additional costs. In the framework of market economy, the economic losses have to be calculated and reimbursed.

A large number of subsidy titles and resources can be misleading – it might imply that multifunctional forestry is massively subsidized. However, the real financial items are in fact rather small, though their administration and distribution are overly complicated and financially demanding by itself. Moreover, the process of financing small volumes of work is as complex and arduous as of the large ones, both for small-scale and large-scale proprietors, tenants and managers. The whole process – preparation of the project, its submitting, authorization, money-allocation, and, finally, inspection – needs to be simplified, with regard for the volume of work and demanded financial means.

The use of financial resources should be coordinated on the interagency level, and its efficiency calculated on the state or regional level by a unified system. The financial means should be presented, controlled and analysed with regard to their different socio-economic essence.

A serious issue to be tackled is differentiation of the financial means allocated to forestry. In the Czech official and statistical documents (e. g. the annual Report on the State of Forests and Forestry of the Czech Republic, 2003, 2004), and also in other texts, the state budget funds for the forestry sector are presented as “subsidies” in forestry. Nevertheless, from the political as well as economic point of view – both in the Czech and international context, especially EU – it is the most controversial and misleading to present all financial means as subsidies. It might easily be misinterpreted, and bring serious consequences in the allocation processes.

Financial means from the public resources should be divided into the following groups:

- subsidies from public resources, in fact donations from the society to forestry subjects (owners, tenants and forest managers) to help them manage forests in the way favourable to the society needs. They are motivating financial means.
- compensations of the economic loss caused by restricted forest management, raised costs and decreased incomes, i. e. worsened economic effectiveness of wood production caused by specific society demands. They are neither donations nor subsidies.
- purchase of work and services by the society, the public or its parts, or by organizations to support non-market forest services. Again, they are neither donations nor subsidies of any kind.

The development of total financial means including those designed for transformation of the agricultural production structure by reforestation, the development of financial means designed for forestry as such via the Ministry of Agriculture (values from tables 1 – 3), and the development of real subsidy titles for forestry are presented in figure 1. It is evident that the volume of financial means designed for forestry is decreasing, while the volume of real subsidies (i. e. only a part of the financial means) stagnates. On the other hand, the income for wood (road-side prices) in 1999 – 2003 was rapidly decreasing (continuing also in 2004) – figure 2 (ŠIŠÁK et al. 2004). The above-mentioned facts show that the development of forestry financial means including the subsidies contributed to worsening the economic situation of forestry.

Overall, it can be said that real forestry subsidies are only a very small part of financial means. From the annual mean in 2000 – 2004 amounting to CZK 967 mil. presented as subsidies, the real subsidies are only CZK 271 mil., i. e. only 28%. The larger part of the so-called subsidies is in fact compensations or purchase of services by public authorities. Nevertheless, the real subsidies are put out not only to help forest owners, tenants and managers produce wood and establish themselves on the market. Subsidising at this substantially lower level than it is usually presented, is largely motivated by public interest in the favourable state of forests, with the view of their fulfilling non-market, social services.

Calculation of economic efficiency of the three above-mentioned groups of financial means needs monitoring the following:

- the financial means put out directly in particular programmes and subprogrammes,
- the costs of realization of the programmes and subprogrammes (overhead operations and inspection),
- the proportion of co-financing (relative and total representation of the financial means invested by the forest owners, tenants and managers at the level of production costs),
- the outputs (in technical units) realized with the invested financial means,
- the outputs in value expression (social-economic value) of all forest functions involved in the particular operation.

Recenzováno