

Sławomir J. Snarski

Politechnika Białostocka (Hajnówka)
e-mail: s.snarski@pb.edu.pl
ORCID: 0000-0002-9562-2608

Marek Martyniuk

Starostwo Powiatowe w Bielsku Podlaskim
e-mail: marek.martyniuk1@gmail.com
ORCID: 0000-0002-4115-1898

WYBRANE PROBLEMY W ZAKRESIE GOSPODAROWANIA ŚRODKAMI FUNDUSZU LEŚNEGO W LATACH 2011—2017

Abstract

Selected problems of financial management of forest fund in 2011—2017

The purpose of this paper was to analyse and assess problems relating to management of forest fund resources intended for the implementation of tasks specified in the Forest Act. The research was based on the analysis of the secondary data collected by the Directorate General of the State Forests, official statistical data, post-audit information of the Supreme Audit Office and literature covering the research area. The results of research carried out on the basis of data from 2011–2017 showed that in the analysed period the financial situation of the forest fund was favourable, resulting in significant financial surpluses. The dominant direction of spending funds was compensation of the shortage of funds in the forest districts generating losses. However, financial resources should be used to a greater extent and the method of dividing the subsidy from the forest fund should motivate the organizational units of the State Forests to maximize the economic effects of their activities while maintaining their non-production functions.

Keywords: forest fund, state forests, forest management

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu była analiza i ocena problemów związanych z zarządzaniem zasobami funduszu leśnego przeznaczonymi na realizację zadań określonych w ustawie o lasach. Badanie oparto na analizie danych wtórnych zebranych przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych, oficjalnych danych statystycznych, informacji pokontrolnej Najwyższej Izby Kontroli oraz literaturze obejmującej obszar badań. Wyniki badań przeprowadzonych na podstawie danych z lat 2011–2017 wykazały, że w analizowanym okresie sytuacja finansowa

funduszu leśnego była korzystna, powodując znaczne nadwyżki finansowe. Dominującym kierunkiem wydatkowania środków było wyrównanie niedoboru środków w nadleśnictwach generujących straty. Jednakże zasoby finansowe powinny być wykorzystywane w większym stopniu, a metoda podziału dotacji z funduszu leśnego powinna motywować jednostki organizacyjne Lasów Państwowych do maksymalizacji efektów ekonomicznych ich działalności przy jednoczesnym zachowaniu funkcji pozaprodukcyjnych.

Słowa kluczowe: fundusz leśny, lasy państwowe, gospodarka leśna

Wprowadzenie

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (dalej: LP) jest państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która zarządza lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (art. 4 ust. 1 i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 roku o lasach, Dz.U. 2020, poz. 6 tekst jedn. ze zm., dalej: ustawa o lasach). Głównym zadaniem LP jest prowadzenie gospodarki leśnej według zasad powszechnej ochrony lasów, trwałości ich utrzymania, ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów (w szczególności przyrodniczych, społecznych i produkcyjnych) oraz powiększania zasobów leśnych. LP prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywają koszty tej działalności z własnych przychodów (art. 50 ust. 1 ustawy o lasach). Podstawowym źródłem przychodów LP jest sprzedaż surowca drzewnego pochodzącego z powierzonych w zarząd lasów Skarbu Państwa [Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, 2018].

Nadleśniczy samodzielnie prowadzą gospodarkę leśną w nadleśnictwach na podstawie planów urządzenia lasu oraz odpowiadają za stan lasów (art. 35 ust. 1 ustawy o lasach). Jednakże przyrodniczo-ekonomiczne uwarunkowania działalności poszczególnych nadleśnictw, w tym produkcji leśnej, są niezwykle zróżnicowane i zależą od takich czynników jak: powierzchnia i zasięg kompleksów leśnych, struktura wiekowa i gatunkowa drzewostanów, udział lasów ochronnych, powierzchnia drzewostanów wyłączonych z pozyskania [Wysocka-Fijorek, 2016]. Oddziaływanie tych czynników sprawia, że nadleśnictwa gospodarujące w korzystnych warunkach osiągają wysoki poziom rentowności i mogą być niezależne ekonomicznie, natomiast jednostki obciążone dodatkowymi nakładami na realizację funkcji pozaprodukcyjnych nie są w stanie wygenerować środków pieniężnych umożliwiających zachowanie zasady samofinansowania się [Piekutin, Gruchała, 2006]. W celu zapewnienia stabilności finansowej nadleśnictw, na mocy ustawy o lasach, w ramach systemu finansowego LP został utworzony fundusz leśny, stanowiący przede wszystkim mechanizm redystrybucji środków z nadleśnictw dochodowych do jednostek deficytowych [Adamowicz i in., 2014]. Stan funduszu leśnego na dzień 31 grudnia 2017 roku wyniósł 812,4 mln zł [Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, 2018], co sprawia, że problematyka gospodarowania środkami tego instrumentu finansowego stanowi zagadnienie o istotnym znaczeniu.

Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. 2019, poz. 869 tekst jedn. ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych) państwowy

fundusz celowy jest utworzoną na mocy odrębnej ustawy formą organizacyjną gospodarki finansami publicznymi służącą do gromadzenia środków publicznych z konkretnie określonych źródeł na realizację wydziałonych zadań państwowych. Nie posiada on osobowości prawnej, gdyż stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje organ wskazany w ustawie tworzącej. Koszty państwowego funduszu celowego mogą być pokrywane wyłącznie w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu państwa, i pozostałości środków z okresów poprzednich. Zatem bezpośrednią implikacją wyodrębnienia środków pieniężnych w formie funduszu celowego jest zapewnienie źródeł finansowania określonej dziedziny działalności państwa uznawanej za szczególnie ważną [Dyduch, 2012]. Biorąc pod uwagę charakter prawny państwowego funduszu celowego, należy stwierdzić, że mamy w tej kwestii do czynienia z odejściem od niektórych ogólnych zasad budżetowych, w szczególności od zasady jedności materialnej, która wymaga, by nie wiązać konkretnych dochodów budżetowych ze ściśle określonymi zadaniami finansowanymi z tegoż budżetu, oraz od zasady roczności, zgodnie z którą budżet jest opracowywany i uchwalany na jeden rok [Owsiak, 2006; Szolno-Koguc, 2007; Szewczuk, Ziolo, 2008; Sadowska, 2015].

Materiały i metody

Biorąc pod uwagę doniosłość wskazanego powyżej problemu badawczego oraz to, że trwale zrównoważona gospodarka leśna prowadzona przez LP ma charakter długoterminowy, znacznie wykraczający poza roczny okres obrachunkowy, a skutki gospodarowania są w dużym stopniu uwarunkowane czynnikami przyrodniczo-ekonomicznymi [Wysocka-Fijorek, 2016], celem niniejszego artykułu była próba analizy i oceny gospodarowania środkami funduszu leśnego przeznaczonymi na realizację zadań określonych w ustawie o lasach. Badania dotyczące teoretycznych rozważań nad analizowanym problemem zostały przeprowadzone z wykorzystaniem literatury odnoszącej się do obszaru badawczego oraz obowiązujących przepisów prawa, a podstawę badań empirycznych w zakresie gospodarowania środkami funduszu leśnego (w szczególności struktury przychodów i rozchodów środków z tego funduszu) stanowiły dane pochodzące z rocznych sprawozdań finansowo-gospodarczych Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, oficjalne dane statystyczne, a także informacje pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK). Zakres czasowy przeprowadzonych analiz obejmował lata 2011–2017.

Wyniki

W świetle przepisów ustawy o finansach publicznych fundusz leśny posiada wszystkie cechy funduszu celowego [Bartniczak, 2009; Bieluk, Leśkiewicz, 2017]. Został on utworzony na podstawie ustawy o lasach jako integralny

element systemu finansowego LP. Wskazana ustawa określiła również źródła zasilenia funduszu leśnego. Zgodnie z jej art. 57 ust. 1 środki funduszu leśnego stanowią: 1) odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw; 2) należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych; 3) należności wynikające z odszkodowań: cywilnoprawnych za szkody powstałe w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, z tytułu przedwczesnego wyrębu drzewostanów oraz za szkody powstałe w wyniku pożarów, prac górniczych i geologicznych; 4) dochody wynikające z udziału lub uzyskane ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach; 5) dotacje budżetowe, z wyłączeniem dotacji celowych z budżetu państwa na zadania zlecone przez administrację rządową; 6) inne dochody uzyskane na rzecz tego funduszu (tabela 1). Ponadto środki funduszu leśnego niewykorzystane w danym roku kalendarzowym stanowią dochód tego funduszu w roku następnym. Ustawowym dysponentem środków funduszu leśnego jest dyrektor generalny LP (art. 56 ust. 2 ustawy o lasach).

Tabela 1

Źródła przychodów funduszu leśnego w latach 2011–2017

Lp.	Źródła przychodów	Wysokość przychodów funduszu leśnego (w mln zł)						
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1.	Odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty nadleśnictw	656,6	916,3	913,1	1026,9	1039,0	1040,5	1147,7
2.	Dodatkowe dochody funduszu leśnego*	108,9	114,2	114,1	119,0	138,8	103,1	254,3
3.	Subsydiarne dochody funduszu leśnego**	32,5	35,4	42,9	38,2	46,1	42,9	38,0
4.	Dochody z udziału w spółkach	1,9	4,4	0,0	0,0	0,0	0,0	71,4
5.	Pozostałe przychody związane z LP	38,6	51,1	62,3	16,0	15,5	57,8	54,4
6.	Pozostałe przychody dotyczące lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa i parków narodowych	8,1	10,7	6,2	6,0	4,4	4,5	4,5
Razem		846,6	1132,1	1138,6	1206,1	1243,8	1248,8	1570,3

* Należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych oraz należności wynikające z odszkodowań.

** Środki związane z wyłączeniem z produkcji lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz lasów znajdujących się w użytkowaniu wieczystym parków narodowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowo-gospodarczych LP za lata 2011–2017.

Z danych przedstawionych w tabeli 1 wynika, że w latach 2011–2017 nastąpił blisko dwukrotny wzrost przychodów funduszu leśnego, to jest z 846,6 mln zł w 2011 roku do 1570,3 mln zł w 2017 roku, co znajduje swoje odzwierciedlenie również w zmianach wielkości przychodów funduszu leśnego w cenach stałych w badanym okresie. Zdecydowanie najważniejszym źródłem przychodów funduszu był odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty nadleśnictw – w poszczególnych latach stanowił on od 73,1% (w 2017 roku) do 85,1% (w 2014 roku) przychodów funduszu leśnego ogółem. Wielkość tego odpisu, liczona jako procentowy udział w planowanych na dany rok kalendarzowy przychodach ze sprzedaży drewna, ustalana była dla LP corocznie w drodze decyzji przez ministra środowiska na wniosek dyrektora generalnego LP [Wysocka-Fijorek, 2016]. Z kolei dyrektor generalny LP mógł ustalać wielkość odpisu dla poszczególnych dyrekcji regionalnych LP, a dyrektorzy regionalnych dyrekcji – dla poszczególnych nadleśnictw wchodzących w ich skład [Radecki, 2017]. W latach 2011–2017 wielkość odpisu podstawowego ustalana przez ministra środowiska dla LP jako jednostki organizacyjnej na podstawie rocznych planów finansowo-gospodarczych wynosiła od 10% (w 2012 roku) do 14,5% (w latach 2013–2015 oraz w roku 2017) przychodów ze sprzedaży drewna. Z powyższego wyraźnie wynika, że pomimo zastrzeżeń NIK dotyczących zbyt wysokiej wielkości odpisu podstawowego w latach 2005–2008 (to jest na poziomie 14% przychodów ze sprzedaży drewna), przy wzrastającym niewykorzystaniu środków funduszu leśnego [Najwyższa Izba Kontroli, 2009], w badanym okresie wielkość tego odpisu uległa dodatkowemu zwiększeniu. Natomiast wielkość odpisu ustalana przez dyrektorów regionalnych dyrekcji LP w poszczególnych nadleśnictwach była zróżnicowana. Tytułem przykładu można wskazać, że wielkość odpisu na 2017 rok w nadleśnictwach podlegających Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku wahała się od 0,51% do 26,55% przychodów ze sprzedaży drewna.

Innym ważnym źródłem przychodów funduszu leśnego były środki związane z kompensacją negatywnego oddziaływania podmiotów gospodarczych na stan zasobów leśnych, w szczególności należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych, należności wynikające z odszkodowań za poczynione szkody oraz z tytułu przedwczesnego wyrębu drzewostanów. Udział tych przychodów w przychodach funduszu ogółem wahał się w analizowanym okresie od 8,3% w 2016 roku do 16,2% w 2017 roku. Z kolei dochody wynikające z udziału w spółkach miały w latach 2011–2017 relatywnie znikome znaczenie w porównaniu z pozostałymi źródłami zasilenia funduszu leśnego.

Stosownie do art. 58 ust. 1 ustawy o lasach środki funduszu leśnego przeznaczone są przede wszystkim dla nadleśnictw na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa. Przepis ten oddaje istotę utworzenia funduszu leśnego, którego podstawowym przeznaczeniem jest finansowe wsparcie nadleśnictw prowadzących gospodarkę leśną w niekorzystnych warunkach przyrodniczo-ekonomicznych, co skutkuje generowaniem przez nie niedoborów [Radecki, 2017]. Dodatkowo środki funduszu leśnego mogą być wykorzystane na: 1) wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP, w szczególności w zakresie gospodarki leśnej; 2) badania naukowe; 3) tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia

gospodarki leśnej; 4) sporządzanie planów urządzenia lasu; 5) prace związane z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych; 6) ochronę przyrody w lasach realizowaną metodami gospodarki leśnej; 7) nabywanie przez Skarb Państwa lasów lub gruntów przeznaczonych do zalesiania; 8) organizację szkoleń w zakresie szacowania szkód łowieckich; 9) inne zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach. Jak można więc zauważyć, katalog celów, na które mogą być wydatkowane środki z funduszu leśnego, ma charakter nieenumeratywny, co umożliwi finansowanie szerokiego spektrum zadań z zakresu gospodarki leśnej (tabela 2).

Tabela 2

Wykorzystanie środków z funduszu leśnego w latach 2011–2017

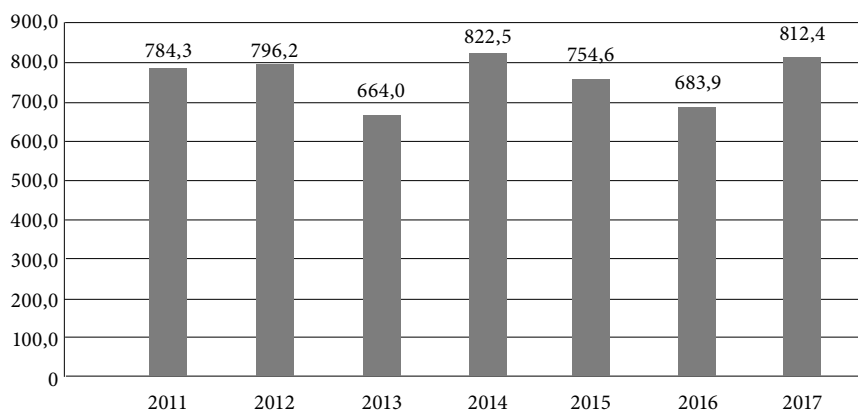
Lp.	Wykorzystanie środków z funduszu leśnego	Wysokość wydatków z funduszu leśnego (w mln zł)						
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1.	Wyrównanie niedoboru środków powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa*	524,7	743,7	946,6	640,7	925,7	987,6	941,0
2.	Wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP	67,6	89,8	102,9	90,5	96,3	103,9	152,1
3.	Badania naukowe	29,4	42,3	42,9	45,0	42,1	50,0	65,7
4.	Tworzenie infrastruktury do prowadzenia gospodarki leśnej	129,7	170,9	67,3	160,4	140,6	42,6	42,0
5.	Sporządzenie planów urządzenia lasu	46,5	51,2	61,2	68,6	70,4	74,7	72,7
6.	Prace związane z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych	0,6	0,9	0,8	1,0	1,3	0,0	0,0
7.	Tworzenie, dzielenie, likwidacja jednostek organizacyjnych LP	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8.	Dofinansowanie zadań określonych w art. 58 ust. 3 i 3a ustawy o lasach**	5,7	13,4	30,6	34,1	28,9	55,0	61,3
9.	Inne zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach	0,0	7,9	15,1	7,3	6,5	5,7	107,0
Razem		804,2	1120,3	1267,4	1047,6	1311,8	1319,5	1441,8

* W tym dofinansowanie jednostek specjalnych (Leśny Bank Genów, Ośrodek Kultury Leśnej Gołuchów, Izba Pamięci w Spale).

** Należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz lasów znajdujących się w użytkowaniu wieczystym parków narodowych przeznaczone w szczególności na zalesianie gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa, realizację zadrzewień na gruntach niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz inne prace związane z usuwaniem skutków klęsk i prowadzeniem gospodarki w lasach niepaństwowych, a także działania niezbędne do ochrony przyrody realizowanej metodami gospodarki leśnej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowo-gospodarczych LP za lata 2011–2017.

Reguły funkcjonowania funduszu leśnego nie zostały precyzyjnie określone w ustawie o lasach, co skutkuje zróżnicowaniem w sposobie jego podziału [Stebnicki, 2018]. Analiza danych zaprezentowanych w tabeli 2 pozwala stwierdzić, że oprócz redystrybucji środków między nadleśnictwami fundusz leśny wykorzystywany był również do finansowania tworzenia infrastruktury do prowadzenia gospodarki leśnej, sporządzania planów urządzenia lasu oraz wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych LP. W analizowanym okresie udział wydatków na ten ostatni rodzaj zadań w wydatkach ogółem znacznie wzrósł: z 8,4% w 2011 roku do 10,5% w 2017 roku. Wspólne przedsięwzięcia obejmowały między innymi budowę środków trwałych w szkołkach leśnych, zwalczanie owadów, usuwanie skutków powodzi oraz inwestycje informatyczne [Najwyższa Izba Kontroli, 2015]. Znaczącą pozycję wśród wydatków z funduszu leśnego zajmowały także badania naukowe (zwiększenie wydatków z 29,4 mln zł w 2011 roku do 65,7 mln zł w 2017 roku), zadania określone w art. 58 ust. 3 i 3a ustawy o lasach (zwiększenie wydatków z 5,7 mln zł w 2011 roku do 61,3 mln zł w 2017 roku) oraz inne zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach (zwiększenie wydatków z 5,4 tys. zł w 2011 roku do 107 mln zł w 2017 roku). Pozostałe kategorie wydatków – prace związane z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych oraz tworzenie, dzielenie i likwidacja jednostek organizacyjnych LP – w analizowanym okresie miały istotnie mniejsze znaczenie (tabela 2).



Ryc. 1. Wielkość niewykorzystanych środków funduszu leśnego w latach 2011–2017 (stan środków na dzień 31 grudnia w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.stat.gov.pl [dostęp: 10.08.2018].

Zgodnie z informacjami zawartymi w rocznych sprawozdaniach finansowo-gospodarczych zysk netto LP wynosił: 829,1 mln zł w 2011 roku, 259,6 mln zł w 2012 roku, 305,0 mln zł w 2013 roku, 421,7 mln zł w 2014 roku, 382,2 mln zł w 2015 roku, 404,0 mln zł w 2016 roku oraz 435,1 mln zł w 2017 roku. W okresie objętym badaniami można było zaobserwować utrzymywanie się wysokiego

poziomu niewykorzystanych na koniec każdego roku środków funduszu leśnego, stanowiących dochód tego funduszu w następnym roku kalendarzowym (ryc. 1). Zasadniczym kierunkiem wydatkowania środków funduszu leśnego była tak zwana dopłata brutto do działalności nadleśnictw niedochodowych, co wskazuje na głównie gospodarczy cel utworzenia tego funduszu [Bartniczak, 2009]. Udział wydatków na wyrównanie niedoboru środków powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa w wydatkach ponoszonych z funduszu leśnego ogółem kształtował się w przedziale od 61,2% w 2011 roku do 74,8% w 2016 roku, a wielkość środków tego funduszu wykorzystanych w badanym okresie wahała się odpowiednio od 524,7 mln zł do 987,6 mln zł. Wysokość tych środków była każdorazowo ujmowana w planach finansowo-gospodarczych LP. Na podstawie odpowiednich zarządzeń dyrektora generalnego LP dopłaty na wyrównanie niedoborów przekazywane były do dyrekcji regionalnych LP w wysokości jednej dwunastej planowanej kwoty.

Dyskusja

W literaturze przedmiotu niejednokrotnie poruszane były tematy związane z gospodarowaniem środkami funduszu leśnego, jednakże badania w nich zawarte ograniczały się wyłącznie do jednego roku (na przykład badaniami objęto rok 2014 [Stebnicki, 2018]) bądź do zakresu działalności pojedynczych jednostek organizacyjnych (badania na przykładzie RDLP we Wrocławiu [Adamowicz i in., 2014]; badania na przykładzie RDLP w Radomiu [Piekutin, 2006]). Z kolei na temat badań i analiz dotyczących okresów wieloletnich należy stwierdzić, że dane, na których zostały one oparte, nie są już aktualne (bo na przykład odnosiły się do lat 2002–2010 [Dyduch, 2012]). Analiza funkcjonowania funduszu leśnego zawarta w niniejszym opracowaniu, obejmująca lata 2011–2017, pozwala na zidentyfikowanie i ocenę na podstawie możliwie aktualnych danych pewnych tendencji w zakresie gospodarowania środkami tego funduszu, co może dać asumpt do podjęcia działań mających na celu lepsze wykorzystanie produkcyjnych i pozaprodukcyjnych funkcji jednostek organizacyjnych LP.

Od dłuższego czasu w doktrynie nauk leśnych zasady dystrybucji środków funduszu leśnego budzą wątpliwości co do tego, czy sposób ich podziału jest racjonalny i sprawiedliwy oraz czy prowadzi on do równomiernego rozwoju nadleśnictw w skali całego kraju [Piekutin, 2006; Adamowicz i in., 2014]. Z jednej strony podnoszone są argumenty, że istotność zadań LP związanych z zachowaniem, ochroną i powiększaniem zasobów leśnych stanowi uzasadnienie dla uznania szczególnego charakteru gospodarki leśnej, w tym jej aspektów finansowych, a zadaniem funduszu leśnego – przez odpowiednie przesunięcie środków finansowych z jednostek dochodowych do jednostek deficytowych – jest umożliwienie realizacji zadań wynikających z ustawy o lasach w równomierny sposób na terenie całego kraju [Buraczewski, 2013]. Natomiast z drugiej strony podkreśla się, że

wysokość odpisu na fundusz leśny oraz dopłaty brutto do działalności nadleśnictw niedochodowych mają bezpośrednie przełożenie na kapitały nadleśnictw i ich wynik finansowy, co w istotny sposób rzutuje na rozwój konkretnych jednostek organizacyjnych oraz na realizację przez nie funkcji przyrodniczych, społecznych i gospodarczych. Co więcej, Michał Stebnicki zauważa, że:

(...) wśród nadleśnictw wysokotowarowych mających dodatni bilans funduszu leśnego istnieje przeświadczenie, że jednostki mające ujemny bilans działają na ich koszt. Łatwiej jest uzyskać nadleśnictwom dopłaty z funduszu leśnego niż dążyć do maksymalizacji efektów ekonomicznych w innych gałęziach działalności lub ograniczyć koszty działalności administracyjnej [Stebnicki, 2018: 115].

Nie ulega wątpliwości, że fundusz leśny jest istotnym instrumentem wyrównywania niedoboru środków finansowych w działalności podstawowej i administracyjnej nadleśnictw, w których koszty działalności leśnej przewyższają przychody z tej działalności [Buraczewski, 2013]. Jak wynika z przedstawionych danych, fundusz leśny jest instrumentem finansowym, który wspiera realizację zadań związanych zarówno z leśną działalnością produkcyjną, jak i z działalnością pozaprodukcyjną. Należy mieć również na uwadze, że część nadleśnictw, w których osiągnęte przychody nie wystarczają na pokrycie kosztów zadań wskazanych w ustawie o lasach, bez wsparcia z omawianego funduszu nie mogłyby prowadzić gospodarki leśnej. Jednakże stałe dofinansowanie deficytowych jednostek organizacyjnych nie rozwiązuje problemu racjonalnego wyrównywania dysproporcji finansowych powstających w wyniku prowadzenia gospodarki leśnej w zróżnicowanych warunkach ekonomicznych i środowiskowych oraz z pełnienia funkcji przyrodniczych i społecznych [Stebnicki, 2018].

Wyniki badań przeprowadzonych na podstawie danych z lat 2011–2017 wykazały, że sytuacja finansowa funduszu leśnego była korzystna i stabilna. Głównym źródłem jego przychodów był obligatoryjny odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty nadleśnictw (od 73,1% do 85,1% ogółu przychodów funduszu). Z kolei dominującym kierunkiem wydatkowania środków funduszu leśnego było wyrównanie niedoboru środków powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej w nadleśnictwach, w których występowały niekorzystne przyrodniczo-ekonomiczne warunki prowadzenia gospodarki leśnej (od 61,2% do 74,8% wydatków funduszu ogółem). Należy przy tym nadmienić, że ustawowy katalog zadań finansowanych z funduszu leśnego ma charakter otwarty, co w znaczący sposób utrudnia ocenę celowości ponoszonych wydatków w ramach tego funduszu, i w związku z tym wymaga on doprecyzowania.

Należy przy tym wskazać, że powyższa kwestia była przedmiotem kontroli NIK obejmującej lata 2011–2013. W rezultacie przeprowadzonych czynności kontrolnych organ ten stwierdził, że w LP nie dokonywano kalkulacji faktycznie powstających niedoborów i nie rozliczano uprzednio zaliczkowo przekazywanych kwot planowanych niedoborów, co było niezgodne z art. 58 ust. 1 ustawy o lasach. Wskutek tego nie dochodziło do wyrównywania niedoborów środków finansowych nadleśnictw do rzeczywistego poziomu. W ocenie NIK:

(...) prowadziło to do sytuacji, w jakiej nadleśnictwa, w których faktycznie zrealizowane niedobory przy realizacji zadań gospodarki leśnej w latach 2011–2013 przekroczyły wielkości planowane, nie uzyskały na ten cel dopłaty z FL, na przykład w RDLP we Wrocławiu łącznie 5,8 mln zł, Nadleśnictwo Kamienna Góra, pomimo że w 2013 roku osiągnęło ujemny wynik na działalności leśnej (–1,8 mln zł), nie otrzymało środków z funduszu leśnego na wyrównanie niedoborów [Najwyższa Izba Kontroli, 2015].

Justyna Dyduch wskazuje, że duży wpływ na wysoki poziom płynności finansowej LP miały środki funduszu leśnego zgromadzone na rachunkach bankowych Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych [Dyduch, 2012]. Z kolei przyczyną utrzymywania się wysokiego poziomu niewykorzystanych na koniec każdego roku środków funduszu leśnego, stanowiących dochód tego funduszu w następnym roku kalendarzowym (ryc. 1), mógł być brak dogłębnej analizy rzeczywistego zapotrzebowania na środki funduszu leśnego w celu określania właściwego poziomu odpisu podstawowego – ustalanego przez ministra środowiska na wniosek dyrektora generalnego LP – co skutkowało jego zawyżeniem [Najwyższa Izba Kontroli, 2009].

Podsumowanie

W celu zapewnienia stabilności finansowej nadleśnictw system finansowania LP został oparty na pokrywaniu kosztów działalności z wypracowanych przychodów. Charakter środków gromadzonych przez LP przemawia za wydatkowaniem przynajmniej części z nich w ramach funduszu celowego, jakim jest fundusz leśny. Przepisy ustawy o lasach zarówno wskazują źródła dochodów tego funduszu, jak i przesądzają, że fundusz ten stanowi formę gospodarowania środkami na cele wskazane w ustawie. Administrowanie środkami funduszu leśnego podlega więc szczególnym rygorom, odmiennym od tych, które mają zastosowanie do pozostałych środków będących w dyspozycji LP. W szczególności zasady gospodarki funduszowej zapewniają możliwość kumulacji środków niewykorzystanych w danym roku budżetowym i przeznaczenie ich na realizację zadań w latach następnych. Z jednej strony zapewnia to finansowanie tych samych zadań z nagromadzonych w ten sposób środków finansowych, a z drugiej – pozwala na większą elastyczność w dysponowaniu tymi środkami [Szołno-Koguc, 2004].

W analizowanym okresie rola funduszu leśnego została sprowadzona przede wszystkim do redystrybucji środków z nadleśnictw dochodowych do nadleśnictw, w których środki uzyskane ze sprzedaży surowca drzewnego nie równoważyły nakładów ponoszonych na prowadzenie gospodarki leśnej [Adamowicz i in., 2017]. Co prawda, zastosowanie takiego mechanizmu umożliwiło zachowanie samodzielności finansowej LP oraz przyczyniło się do ochrony zasobów leśnych w Polsce, jednakże zasadniczym mankamentem takiego rozwiązania był brak stymulacji nadleśnictw niedochodowych do ponoszenia ekonomicznych skutków

prowadzonej działalności. W związku z tym funkcjonujący system dofinansowania nadleśnictw deficytowych nie zapewnił w pełni racjonalnej formy pokrywania niedoborów finansowych, wynikających ze zróżnicowania warunków prowadzenia gospodarki leśnej [Piekutin, 2006]. Ponadto kontrole dotyczące okresu 2011–2013 przeprowadzone przez NIK wykazały pewne „nieprawidłowości dotyczące wyrównywania planowanych, a nie rzeczywistych niedoborów przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz nieprawidłowości w zakresie podziału zysku, powodujące zakłócenie zasad finansowania działalności nadleśnictw w relacji do zasad wynikających z przepisów prawa” [Najwyższa Izba Kontroli, 2015]. W tym kontekście należy również stwierdzić, że w analizowanym zakresie czasowym miało miejsce utrzymywanie się wysokiego poziomu niewykorzystanych na koniec każdego roku środków funduszu leśnego, stanowiących dochód tego funduszu w następnym roku kalendarzowym.

Mając na uwadze dane przedstawione w niniejszym opracowaniu, należy stwierdzić, że środki finansowe funduszu leśnego powinny być wykorzystywane w większym zakresie, a sposób dzielenia dopłaty z tego funduszu powinien motywować jednostki organizacyjne LP do maksymalizacji efektów ekonomicznych ich działalności przy jednoczesnym zachowaniu funkcji pozaprodukcyjnych.

Bibliografia

- Adamowicz K., Dyrz A., Szczypta P., Zydroń A., Michalski K., Szramka H. (2017), *Wpływ funduszu leśnego na wartość poszczególnych pozycji bilansu finansowego gospodarstwa leśnego*, „Acta Scientiarum Polonorum Silvarum Colendarum Ratio et Industria Lignaria”, 16, 3.
- Adamowicz K., Dyrz A., Szramka H. (2014), *Wpływ redystrybucji środków funduszu leśnego na rentowność nadleśnictw*, „Sylwan”, 158, 7.
- Bartniczak B. (2009), *Fundusz ochrony gruntów rolnych oraz fundusz leśny jako ekologiczne fundusze celowe*, „Equilibrium”, 2, 3.
- Bieluk J., Leśkiewicz K. (2017), *Ustawa o lasach. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Buraczewski A. (2013), *Podstawy rachunkowości i gospodarki finansowej w Lasach Państwowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań.
- Dyduch J. (2012), *Analiza i ocena funkcjonowania Funduszu Leśnego w latach 2002–2010*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego”, 13.
- Owsiak S. (2006), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Piekutin J. (2006), *Analiza funkcjonowania funduszu leśnego w systemie finansowym Lasów Państwowych na przykładzie Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Radomiu*, „Sylwan”, 6.
- Piekutin J., Gruchała A. (2006), *Miejsce i rola funduszu leśnego w systemie finansowym Lasów Państwowych*, „Sylwan”, 2.
- Radecki W. (2017), *Ustawa o lasach. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

- Sadowska B. (2015), *Rachunkowość w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe* [w:] Z. Luty, M. Chmielowiec-Lewczuk (red.), *Rachunkowość – polityka makroekonomiczna – globalizacja*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 390.
- Stebnicki M. (2018), *Rola funduszu leśnego w wyrównywaniu niedoborów finansowych w nadleśnictwach*, „Zarządzanie Publiczne”, 43, 1.
- Szewczuk A., Ziolo M. (2008), *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Szołno-Koguc J. (2004), *Miejsce funduszy celowych w systemie finansów publicznych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia”, 38.
- Szołno-Koguc J. (2007), *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Wysocka-Fijorek E. (2016), *Analizy ekonomiczne w średniookresowym planowaniu leśnym*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego”, 3.

Strony internetowe

- Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych (2018), *Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2017 rok*, Warszawa, <https://bip.lasy.gov.pl/pl/bip/finanse> [dostęp: 24.05.2019].
- Główny Urząd Statystyczny (2017), *Leśnictwo 2017. Zakład Wydawnictw Statystycznych*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/lesnictwo/lesnictwo-2017,1,13.html> [dostęp: 24.05.2019].
- Najwyższa Izba Kontroli (2009), *Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami funduszu leśnego*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,68,vp,68.pdf> [dostęp: 24.05.2019].
- Najwyższa Izba Kontroli (2015), *Gospodarka finansowa Lasów Państwowych*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9302,vp,11524.pdf> [dostęp: 24.05.2019].