

Bartosz Bartniczak

Fundusz ochrony gruntów rolnych oraz fundusz leśny jako ekologiczne fundusze celowe

Słowa kluczowe: *Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych, Fundusz Leśny, fundusz celowy, finansowanie ochrony środowiska, opłaty ekologiczne.*

Abstrakt: Polski system funduszy celowych ochrony środowiska tworzą fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych a także Fundusz Leśny. Celem artykułu jest dokonanie analizy działalności dwóch ostatnich funduszy oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy fundusze te nadal można traktować jako ekologiczne. W tym celu ocenie poddane zostaną kierunki gromadzenia, a także wydatkowania przez nie środków. W artykule wskazana zostanie także perspektywa ich funkcjonowania a także ewentualne postulaty dotyczące ich reformy.

WPROWADZENIE

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy działalności Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych (FOGR) oraz Funduszu Leśnego (FL), a także podjęcie próby odpowiedzi na pytanie, czy sposób gromadzenia środków finansowych, a także kierunki wydatkowania środków dają prawo do dalszego traktowania tych funduszy jako fundusze ekologiczne.

Oba te fundusze są funduszami celowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych¹. Fundusz celowy to fundusz powołany ustawowo, którego przychody pochodzą ze środków publicznych, a wydatki przeznaczane są na realizację wyodrębnionych zadań.

¹ Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU Nr 249, poz. 2104

Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych utworzony został w 1982 roku². Obecnie funkcjonuje on na mocy ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³. Fundusz Leśny został także utworzony w 1982 roku⁴, a obecnie funkcjonuje na mocy ustawy z 28 września 1991 roku o lasach⁵. Oba te fundusze razem z funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej tworzą polski system funduszy celowych finansowania ochrony środowiska.

ANALIZA DZIAŁALNOŚCI FUNDUSZU OCHRONY GRUNTÓW ROLNYCH ORAZ FUNDUSZU LEŚNEGO W LATACH 2002–2006

Przychody FOGR określone zostały w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych i zgodnie z nią są nimi:

1) należności oraz opłaty roczne związane z wyłączeniem z produkcji gruntów rolnych,

2) opłaty z tytułu niewykonania obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby,

3) opłaty oraz należności i opłaty roczne podwyższone,

4) darowizny i inne dochody.

Analizując kierunki gromadzenia środków tego funduszu można zauważyć, że podstawowym źródłem przychodów są należności i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów rolnych (por. tabela 1). Celem tych instrumentów jest zapobieganie praktyce nadmiernego zajmowania gruntów rolnych na cele inwestycyjne. Już niemal na początku funkcjonowania tych opłat wskazywano jednak, że równie istotną funkcją (jeśli nie najistotniejszą) jest pozyskiwanie środków „umożliwiających rekompensatę ubytku ziemi rolniczej”⁶.

W badanym okresie przychody z tytułu wyłączenia z produkcji gruntów rolnych stanowiły ponad 94% wszystkich wpływów. Opłaty te traktuje się jako opłaty ekologiczne, mające na celu ochronę (zapobieganie nadmiernemu zabudowywaniu) specyficznego komponentu środowiska, jakim są grunty rolne. Opłaty te są tak skonstruowane, że im wyższa wartość produkcyjna danego gruntu (wyższa klasa), tym wyższa opłata za ich wyłączenie. Można więc powiedzieć, że im wyższa szkoda środowiska (większa ingerencja), tym ta opłata jest wyższa. Spełniony jest więc tutaj postulat dotyczący

² Ustawa z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, DzU Nr 11, poz. 79.

³ Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, DzU Nr 121, poz. 1266.

⁴ Ustawa z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, DzU Nr 11, poz. 79.

⁵ Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach, DzU Nr 1001, poz. 444.

⁶ W. Misiuna, *Kierunki wzmoczenia ochrony ziemi rolniczej*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” 22/1977, s. 31.

Tabela 1. Wpływy Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych w latach 2001–2006 w mln zł

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
Należności jednorazowe	12,6	8,2	7,8	9,3	5,4
Opłaty roczne	76,5	77,9	88,6	104,1	85,7
Należności i opłaty podwyższone	-	0,0	-	0,0	0,0
Inne	9,7	6,9	5,4	4,4	3,7
Razem	98,9	93,0	101,8	117,9	94,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Ochrona Środowiska 2002*, GUS, Warszawa 2002, s. 440; *Ochrona Środowiska 2003*, GUS, Warszawa 2003, s. 448; *Ochrona Środowiska 2004*, GUS, Warszawa 2004, s. 450; *Ochrona Środowiska 2005*, GUS, Warszawa 2005, s. 475; *Ochrona Środowiska 2006*, GUS, Warszawa 2006, s. 47; *Ochrona Środowiska 2007*, GUS, Warszawa 2007, s. 498.

konstrukcji opłat ekologicznych mówiący o tym, aby wysokość opłat rosła wraz ze wzrostem negatywnej działalności.

Środki FOGR – jak w przypadku każdego funduszu celowego – można przeznaczać na ściśle określony i zamknięty katalog celów. Zaliczyć do nich można:

- przystosowanie nieużytków do potrzeb produkcji rolniczej oraz rekultywację,
- rolnicze zagospodarowanie gruntów zrekultywowanych,
- użyźnianie gleb (w tym odkamienianie i odkrzaczanie),
- przeciwdziałanie erozji gleb,
- budowę i renowację zbiorników wodnych służących małej retencji wodnej,
- budowę i modernizację dróg dla potrzeb rolnictwa,
- wdrażanie i upowszechnianie wyników prac naukowo-badawczych związanych z ochroną gruntów rolnych.

Przeglądając dopuszczalne kierunki wydatkowania środków FOGR łatwo zauważyć, że są one tak naprawdę tylko pośrednio związane z ochroną środowiska. Głównym bowiem celem jego działalności jest finansowanie nakładów na utrzymywanie i podwyższanie produktywności gleb. Ponad 85% środków przeznaczonych zostało na budowę i modernizację dróg dla potrzeb rolnictwa (por. tab.2).

Środki FOGR trafiają więc do gmin na wsparcie realizacji celów, na które gminy nie posiadają własnych środków. Zasada działania funduszu oparta jest zatem na założeniu, że straty, jakie ponosi rolnictwo z tytułu zabudowywania najlepszych gruntów, powinny być rekompensowane przez poprawienie warunków produkcji na innych gruntach – za środki, jakie inwestorzy wpłacają na przedmiotowy fundusz z tytułu bezprawnego uszczuplenia najbardziej żyznych gleb.

Tabela 2. Wykorzystanie środków pieniężnych Funduszu Ochrony gruntów Rolnych w latach 2001–2006 w mln zł

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
Przystosowanie nieużytków do potrzeb produkcji rolniczej oraz rekultywacja	0,4	0,7	0,4	0,5	0,4
Rolnicze zagospodarowanie gruntów zrekultywowanych	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Użyźnianie gleb (w tym odkamienianie i odkrzaczanie)	1,9	2,2	2,5	2,2	0,9
Przeciwdziałanie erozji gleb	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Budowa i renowacja zbiorników wodnych służących małej retencji wodnej	3,1	5,4	4	3,1	4,8
Budowa i modernizacja dróg dla potrzeb rolnictwa	80,9	91,9	88,1	92,3	96,2
Inne	9,2	7,4	8,3	7,7	7,0
Razem	95,5	107,9	103,4	106,0	109,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Ochrona Środowiska 2006*, s. 471; *Ochrona Środowiska 2007*, s. 498.

Na podobnych zasadach funkcjonuje FL. Przychodami tego funduszu są:

1) odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna obciążający koszty działalności nadleśnictw⁷,

2) należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych,

3) należności wynikające z odszkodowań:

a) cywilnoprawnych za szkody powstałe w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, a także z innych tytułów,

b) z tytułu przedwczesnego wycięcia drzewostanów,

c) za szkody powstałe w wyniku pożarów, prac górniczych i geologicznych,

4) dochody z udziału w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa utworzonych przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, bądź spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółek akcyjnych, do których przystąpił Dyrektor Generalny,

5) dotacje budżetowe.

Wśród jego przychodów znajdują się opłaty za wyłączenie z produkcji gruntów leśnych oraz za przedwczesny wycięcie drzewostanu. Celem

⁷ Wysokość odpisu podstawowego ustalana jest corocznie przez ministra właściwego do sprawy ochrony środowiska na wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Dyrektor Generalny może ustalać wielkość odpisu dla poszczególnych dyrekcji regionalnych, a dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych – dla poszczególnych nadleśnictw.

wprowadzenia tych opłat jest ochrona gruntów leśnych, zapobieganie zmniejszania obszarów leśnych, a także zapobieganie nadmiernemu wyrębowi drzewostanów. W związku z czym opłaty te zaliczane są do opłat ekologicznych.

Głównym jednak źródłem przychodów są środki z tzw. odpisu podstawowego (por. tabela 3).

Tabela 3. Przychody Funduszu Leśnego w latach 2002–2006 w mln zł

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
Odpis podstawowy obciążający koszty nadleśnictw	440,0	476,1	533,6	549,6	577
Przychody poza odpisem podstawowym	109,2	80,8	85,8	95,0	85,9
Dochody z udziału w spółkach	0,1	0,3	0,3	0,4	1,0
Pozostałe przychody związane z Lasami Państwowymi	6,9	9,8	18,0	7,0	33,6
Pozostałe przychody dotyczące lasów nie- stanowiących własności Skarbu Państwa i Parków Narodowych	-	0,7	1,0	1,3	1,6
Razem	556,2	567,7	638,7	653,3	699,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Leśnictwo 2003*, GUS, Warszawa 2003, s. 417; *Leśnictwo 2004*, GUS, Warszawa 2004, s. 306; *Leśnictwo 2005*, GUS, Warszawa 2005, s. 256; *Leśnictwo 2006*, GUS, Warszawa 2006, s. 259; *Leśnictwo 2007*, GUS, Warszawa 2007, s. 265.

Mechanizm wprowadzenia obowiązkowego odpisu podstawowego wynika z faktu, że gospodarka leśna z ekonomicznego punktu widzenia jest bardzo specyficzna. Od momentu posadzenia drzewa (zainwestowania), do czasu uzyskania pieniędzy ze sprzedaży drewna mija wiele lat. Przez ten czas trzeba ponieść duże koszty na pielęgnację lasu. Pieniądze na pielęgnację nadleśnictwa pochodzą się z dochodu ze sprzedaży drewna. Każde nadleśnictwo jest inne. Jedne nadleśnictwa mają „bogate” drzewostany, inne takich nie mają. Dlatego nadleśnictwa zasobniejsze wpłacają wypracowane pieniądze do FL, z którego to czerpią inne nadleśnictwa.

Wpływy z opłat ekologicznych, a więc należności jednorazowych, opłat rocznych za wyłączenie z produkcji gruntu leśnego (określane w sprawozdaniach jako przychody poza odpisem podstawowym) stanowiły tylko 14% wszystkich wpływów.

Typowo „gospodarczy” cel tworzenia FL widać wyraźnie w możliwych do uzyskania kierunkach dofinansowania. Do celów tych zaliczono bowiem:

- wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej,

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

W badanym okresie podstawowym kierunkiem wydatkowania środków była dopłata brutto do działalności nadleśnictw (por. tabela 3). Stanowiła ona ponad 73% wydatkowanych środków.

Tabela 4. Wydatki Funduszu Leśnego w latach 2002–2006 w mln zł

Lata	2002	2003	2004	2005	2006
Wyszczególnienie					
Dopłata brutto do działalności nadleśnictw	388,1	407,1	312,8	455,5	467,1
Wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne i nieinwestycyjne	5,0	16,3	22,3	18,0	21,0
Tworzenie infrastruktury do prowadzenia gospodarki leśnej	-	11,4	59,3	170,5	60,7
Badania naukowe	19,3	19,2	20,5	23	24,8
Urządzanie lasu	42,4	44	40,7	44,7	47
Dofinansowanie jednostek specjalnych i Trybuny Leśnika	7,2	5,9	6,1	7,3	7,8
Tworzenie, dzielenie, likwidacja jednostek organizacyjnych LP	0,4	3,6	2,8	0,5	0,3
Zalesianie gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa	-	2,7	3,0	1,3	2,1
Pozostałe	19,9	13,2	11,3	2,1	0,0
Razem	482,3	523,4	478,8	722,9	630,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Leśnictwo 2003*, s. 417; *Leśnictwo 2004*, s. 306; *Leśnictwo 2005*, s.256; *Leśnictwo 2006*, s. 259; *Leśnictwo 2007*, s. 265

Środki te trafiały do tych nadleśnictw, które ze względu na posiadane drzewostany nie mogły generować przychodów ze sprzedaży drewna. Można wręcz powiedzieć, że FL w praktyce to taki wspólny budżet Lasów Państwowych. Za jego pośrednictwem nadleśnictwa „zasobne” dzielą się środka finansowymi z nadleśnictwami deficytowymi.

ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona analiza nie pozwala na postawienie jednoznacznej tezy dotyczącej „ekologiczności” obu badanych funduszy. Z jednej strony należy brać pod uwagę źródła przychodów tych funduszy. Opłaty za wyłączenie z produkcji gruntów rolnych oraz leśnych zaliczane są do opłat ekologicznych i stanowią swego rodzaju ceny płacone za zanieczyszczanie i degradację zasobów naturalnych i środowiska życia człowieka⁸. Instrumenty te, jako obciążenia finansowe, zmuszają podmioty gospodarujące do uwzględnienia w swoich decyzjach ogólnych założeń polityki państwa względem zasobów środowiska⁹. Skłaniają one do ograniczania presji wywieranej na środowisko poprzez rachunek ekonomiczny indywidualnych użytkowników środowiska. O ile źródłem przychodów są opłaty ekologiczne, to należy pamiętać, że ich znaczenie dla budżetu w FL tak naprawdę jest niewielkie (14% całych wpływów). W przypadku FOGR wpływy z opłat ekologicznych stanowią prawie 100% przychodów. Przeprowadzenie tych rozważań pozwala na wysunięcie wniosku mówiącego o zdecydowanie większej orientacji ekologicznej przychodów FOGR.

Należy jednak pamiętać, że opłaty te pełnią nie tylko funkcję stymulacyjną, wpływając na decyzje podejmowane przez podmioty gospodarcze w zakresie stopnia intensywności korzystania ze środowiska, ale także funkcję funduszową, wyrażającą się w gromadzeniu środków finansowych przeznaczanych na przedsięwzięcia ochronne. Czyli w przypadku FOGR całe zgromadzone przez niego środki powinny być przeznaczone na wspieranie przedsięwzięć służących ochronie środowiska. A tak niestety nie jest. Dominują bowiem typowo gospodarcze kierunki wydatkowania środków. Wydaje się więc, że działalność tego funduszu powinna zostać poddana gruntownej reformie. Jednym z podstawowych jej kierunków powinno być wprowadzenie do katalogu możliwych do dofinansowania inwestycji działań służących bezpośrednio ochronie środowiska. Powiązanie wpływów z opłat ekologicznych z przeznaczaniem ich na cele służące ochronie środowiska spowoduje, że spełniony zostanie postulat dotyczący opłat ekologicznych, mówiący o pełnieniu przez nie dwóch funkcji (stymulacyjnej i funduszowej). Nie można jednak zapominać, że innym kierunkiem reform mogłoby być zlikwidowanie lub też ograniczenie stosowania opłat za wyłączenie z produkcji gruntów rolnych, a co za tym idzie ograniczenie roli FOGR. Taki kierunek reform mógłby zostać wprowadzony w życie w przypadku przepro-

⁸ K. Górka, *Analiza porównawcza opłat i podatków ekologicznych w Polsce i w krajach gospodarki rynkowej*, [w:] K. Górka (red.) *Ekonomika ochrony środowiska naturalnego*, Biblioteka „Ekonomia i Środowisko”, nr 14, Kraków 1993, s. 97.

⁹ Z. Pawlak, *Ochrona środowiska dla ekonomistów*, Inter-Inform, Poznań 2002, s. 80.

wadzenia reformy całego systemu polskich opłat ekologicznych polegającej na znacznym ograniczeniu stosowanych opłat, przy jednoczesnym zwiększeniu ściagalności pozostawionych.

Znacznie bardziej skomplikowana jest sytuacja w przypadku FL. Wpływy bowiem z opłat ekologicznych mają tak naprawdę niewielkie znaczenie w strukturze przychodów tego funduszu. Mówi się więc wprost, że celem funkcjonowania tego funduszu nie jest wspieranie tylko i wyłącznie przedsięwzięć służących ochronie środowiska, ale przekazywanie środków finansowych nadleśnictwom nieosiągającym własnych przychodów. W związku z tym planowana reforma mogłaby polegać na zmianie kierunku przekazywania środków z opłat pobieranych za wyłączenie z produkcji gruntów leśnych. Środki te mogłyby trafiać do funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które wspierają cele służące tylko i wyłącznie ochronie środowiska. FL pozostałaby natomiast jako typowy wspólny budżet lasów państwowych.

Podsumowując należy podkreślić, że funkcjonowanie obu tych funduszy wymaga sporych zmian, aby można je było nadal traktować jako część polskiego systemu finansowania ochrony środowiska.

Literatura

- Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU Nr 249, poz. 2104.
Ustawa z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, DzU Nr 11, poz. 79.
Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, DzU Nr 121, poz. 1266.
Ustawa z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, DzU Nr 11, poz. 79.
Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach, DzU Nr 1001, poz. 444.
Misiuna W., *Kierunki wzmocnienia ochrony ziemi rolnej*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” 22/1977.
Górka K., *Analiza porównawcza opłat i podatków ekologicznych w Polsce i w krajach gospodarki rynkowej*, [w:] *Ekonomika ochrony środowiska naturalnego*, pod red. K. Górki, Biblioteka „Ekonomia i Środowisko”, nr 14, Kraków 1993, s. 97
Pawlak Z., *Ochrona środowiska dla ekonomistów*, Inter-Inform, Poznań 2002, s. 80.
Ochrona Środowiska 2007, GUS, Warszawa 2007.
Ochrona Środowiska 2006, GUS, Warszawa 2006.
Ochrona Środowiska 2005, GUS, Warszawa 2005.
Ochrona Środowiska 2004, GUS, Warszawa 2004.
Ochrona Środowiska 2003, GUS, Warszawa 2003.
Ochrona Środowiska 2002, GUS, Warszawa 2002.
Leśnictwo 2003, GUS, Warszawa 2003.
Leśnictwo 2004, GUS, Warszawa 2004.
Leśnictwo 2005, GUS, Warszawa 2005.
Leśnictwo 2006, GUS, Warszawa 2006.
Leśnictwo 2007, GUS, Warszawa 2007.

**Agricultural Land Protection Fund
and Forest Fund as Ecological Funds****Summary**

Funds for environmental protection and water management, Agricultural Land Protection Fund and Forest Fund make up the Polish system of special fund in environment protection. The main aim of this article is to analyze the activity of two latest funds. The article tries to answer the question whether that funds could be considered as ecological funds. The author described incomes and outlays of that funds and showed which reform should be done in Polish special funds system.

