

Opinia

w sprawie skutków społecznych i ekonomicznych ustawy o zmianie ustawy o lasach skierowanej przez Prezesa Rady Ministrów do laski marszałkowskiej po jej przyjęciu przez Radę Ministrów w dniu 7 stycznia 2014 r.

(zwanej dalej ustawą o zmianie ustawy o lasach)

Część I

1. Tezy udowodnione w pierwszej części opinii

Nałożenie na Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” świadczenia publicznego, mającego polegać na dwukrotnej wpłacie do budżetu państwa na rachunek Ministerstwa Środowiska kwot po 800 milionów złotych w latach 2014 i 2015, **doprowadzi do „sparaliżowania” pięcioletniego programu budowy dróg leśnych** (którego podstawą identyfikującą m.in. potrzeby i niezbędne nakłady w tym zakresie miało być studium ekonomiczne wykonane w roku 2012 na zlecenie Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych przez najwybitniejszych przedstawicieli ekonomiki leśnictwa).

W roku 2015 świadczenia te w ogóle pozbawią Lasy Państwowe możliwości podejmowania działań rozwojowych ze względu na brak wolnych środków finansowych w obrocie – chyba że Lasy Państwowe zdecydują się na naruszenie porządku prawnego, definiującego zasady prawidłowego działania, w tym zasady trwale zrównoważonej gospodarki leśnej oraz zasady gospodarki finansowej.

Z zastrzeżeniem, wyartykułowanym w zdaniu poprzedzającym, przedmiotowy brak wolnych środków finansowych w obrocie nie pozwoli Lasom Państwowym na wywiązanie się w roku 2015 z obowiązku zrealizowania wyżej wymienionego świadczenia publicznego - nawet wówczas, jeżeli nie wystąpią w tym czasie klęski naturalne oraz nie nastąpi załamanie rynku drzewnego.

2. Wprowadzenie

Lektura różnych opracowań na temat przebiegu procesu legislacyjnego, dotyczącego ustawy o zmianie ustawy o lasach, oraz na temat potencjalnej niekonstytucyjności regulacji w niej zawartych - zdaje się nie pozostawiać złudzeń, że mieliśmy tu do czynienia z działaniem, skutkiem którego było wyrządzenie szkody interesowi wspólnemu nie tylko poprzez utrwalenie w społeczeństwie przekonania, że organy państwowe mogą, bez sankcji, działać wbrew przepisom prawa przez siebie stanowionego, lecz także poprzez (wysoce uprawdopodobnione co do urzeczywistnienia w najbliższym i dalszym horyzoncie czasowym oraz wymierne) narażenie Lasów Państwowych (będących przedsiębiorstwem państwowym o strategicznym znaczeniu m.in. dla bezpieczeństwa ekologicznego kraju), na zakłócenie funkcjonalności, w szczególności w zakresie obowiązku przestrzegania kryterium legalności oraz działania zgodnie z zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Jak wiadomo (co nie jest kwestionowane) – jednym z podstawowych warunków trwale zrównoważonej gospodarki leśnej jest właściwa gęstość oraz właściwy standard techniczny dróg leśnych na terenie wielkoobszarowych gospodarstw leśnych.

W roku 2012 (dowód – załącznik nr 1 : Studium eksperckie na temat optymalnej sieci dróg leśnych) najwybitniejsi przedstawiciele ekonomiki leśnictwa, działając na zamówienie Lasów Państwowych, przedstawili profesjonalne przeszło stustronicowe opracowanie, w którym z zastosowaniem najnowocześniejszych narzędzi optymalizacyjnych ustalili między innymi nakłady, jakie w latach 2012 – 2016 Lasy Państwowe powinny ponosić na budowę dróg leśnych – w dążeniu do nadrobienia bardzo poważnych zaległości w tym zakresie, a jednocześnie doprowadzić do obniżenia kosztów funkcjonowania Lasów Państwowych w tzw. rachunku ciągłym.

W wyżej wymienionym opracowaniu ustalono, że w latach 2012 – 2016 „potrzeby inwestycyjne wynikające z doprowadzenia gęstości sieci dróg do wartości optymalnej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe kształtują się od 9,8 mld zł do ponad 22,1 mld zł w zależności od przyjętego wariantu”

Autorzy skwitowali swoje studium danymi, które można przedstawić w formie następującego zestawienia (Tab.1):

Tab. 1. Potrzeby inwestycyjne w zakresie budowy dróg leśnych w latach 2012 – 2016 w Lasach Państwowych (tys. zł).

Nakłady inwestycyjne w tys. zł		
Wariant	Nakłady uwzględniające wyłącznie istniejącą gęstość dróg leśnych	Nakłady uwzględniające istniejącą gęstość dróg leśnych oraz dróg publicznych
Wariant I (podstawowy)	14 300 991	9 082 835
Wariant II	18 838 531	13 365 853
Wariant III	19 645 277	13 675 184
Wariant IV	22 142 633	16 088 207

Zdolność ekonomiczna, warunkująca przystąpienie do pięcioletniego programu budowy i modernizacji dróg leśnych, była w Lasach Państwowych kształtowana przez wiele lat. Służyło temu m.in. wytworzenie stałego i odpowiednio wysokiego poziomu wartości wolnych środków finansowych w obrocie (o czym dalej).

Można stwierdzić, że w realizacji od roku 2012 pięcioletniego programu budowy i modernizacji dróg leśnych - Lasy Państwowe, ze względu na faktyczne możliwości finansowe, nie zdecydowały się nawet na wybór wariantu, przewidującego ponoszenie nakładów na najniższym z ustalonych poziomów. W wariantcie najbardziej „oszczędnym” roczne nakłady na budowę i modernizację dróg leśnych powinny kształtować się na poziomie 1,8 mld zł. rocznie, podczas gdy w latach 2012 i 2013 nakłady inwestycyjne w zakresie dróg leśnych oscylowały wokół 1 mld złotych (kształtując się poniżej tego poziomu). Również w prowizorium finansowym na rok 2014 na nakłady łączne na budowę środków trwałych przewidziano tylko około 1 mld złotych.

Wartość świadczeń publicznych, którymi Lasy Państwowe zostaną obciążone w razie wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o lasach, nie była przedmiotem formalnych uzgodnień w tym podmiocie; regulacjami, zawartymi w ustawie o zmianie ustawy o lasach, Lasy Państwowe zostały zaskoczone, zaś do analizy skutków ekonomicznych, związanych z tymi regulacjami, przystąpiły dopiero w styczniu 2014 roku; w okresie, w którym została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o lasach, w Lasach Państwowych nie było podstawowej wiedzy, pozwalającej na wiarygodne oszacowanie skutków ekonomicznych, związanych z tą

ustawą, w szczególności nie było jeszcze sporządzonego sprawozdania finansowego na rok 2013, zaś plan finansowo – gospodarczy na rok 2014, po opracowaniu prowizorium finansowego, znajdował się we wstępnej fazie tworzenia (dowód – załącznik nr 2 : Wypisy ze stenogramu posiedzenia Senatu, zawierające oficjalne wypowiedzi Zastępcy Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych ds. ekonomicznych).

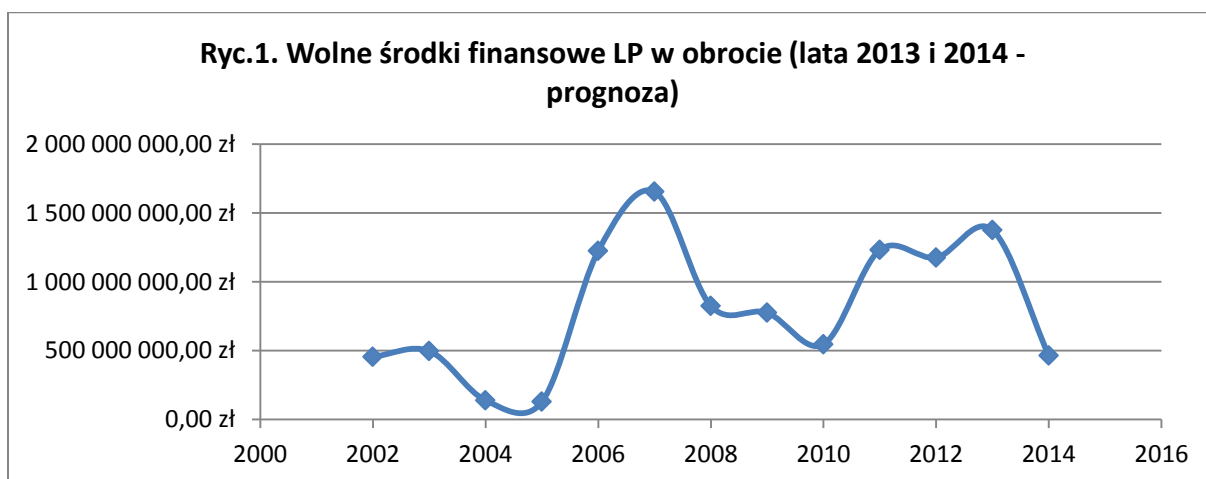
Ocena skutków społecznych i ekonomicznych z ewentualnej realizacji ustawy o zmianie ustawy o lasach nie może być dokonywana (a tak się działo podczas debaty sejmowej nad ustawą) na podstawie danych na wydruku bilansu LP (i to za rok 2012 w odniesieniu do skutków, jakie mają wystąpić w latach 2014 i 2015) bez wnikania w niuanse systemu finansowego tego podmiotu.

Wszystko wskazuje na to, że wartość świadczeń publicznych w latach 2014 i 2015 została wprowadzona do projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach bez elementarnych i rzetelnych analiz ekonometrycznych.

3. Kształtowania się w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe stanu wolnych środków finansowych w obrocie w latach 2014 i 2015 – wyniki analiz ekonometrycznych

Rozwój każdego podmiotu gospodarczego powinien być „limitowany” ilością wolnych środków finansowych w obrocie.

Na podstawie bardzo wnikliwych analiz ekonometrycznych (dowód – załącznik nr 3 : Symulacja wolnych środków finansowych w obrocie w latach 2014 i 2015 – odzwierciedlenie procedury i wnioskowania /opracowanie własne/) – wartość wolnych środków finansowych w obrocie na koniec roku 2014 ukształtuje się na poziomie ok. 463 000 000 zł.



Zgodnie z jednoznacznymi regulacjami, zawartymi w ustawie o zmianie ustawy o lasach, w latach 2014 i 2015 świadczenia publiczne w kwotach rocznych po 800 000 000 zł mają być zrealizowane przez Lasy Państwowe na rzecz budżetu państwa **z wykorzystaniem środków pieniężnych, mających odzwierciedlenie w kapitale własnym.**

Lasy Państwowe są obowiązane do przestrzegania Ustawy o rachunkowości. Z Ustawy o rachunkowości wynika, że kapitał własny podmiotu (pasywa w ogóle) można uznać za

ukształtowane w dwóch „punktach” czasowych: na początku roku sprawozdawczego (w praktyce na początku roku kalendarzowego) oraz na końcu tego roku. W okresie sprawozdawczym – pasywa ulegają kształtowaniu. Z prawnego punktu widzenia nie ma możliwości ustalenia wartości pasywów na określony dzień w ciągu roku sprawozdawczego (można tego oczywiście dokonać praktycznie, tj. dla zaspokojenia „ciekawości”, jednak w ustawie o zmianie ustawy o lasach prawodawca nie mógł założyć, że Lasy Państwowe będą działać poza obowiązkami prawnymi) .

Skoro tak – to ww. świadczenie publiczne w roku 2014 będzie musiało być przez LP zrealizowane z wykorzystaniem środków pieniężnych, mających swoje pasywne odzwierciedlenie w stanie kapitału własnego, ukształtowanego w ciągu roku 2013, zaś w roku 2015 – odzwierciedlenie w stanie kapitału własnego na koniec roku 2014. .

Z danych, utrwalonych na Ryc. 1 wynika, że **w ciągu roku 2014 Lasy Państwowe utracą zdolność do prowadzenia w roku 2015 działalności rozwojowej nawiązującej choćby symbolicznie do ww. pięcioletniego programu budowy i modernizacji dróg leśnych.** Z załącznika nr 3 wynika, że w roku 2014 nakłady na rozwój będą mogły w LP kształtować się na poziomie ok. 500 mln zł, zaś w roku 2015 Lasy Państwowe nie powinny podejmować działań rozwojowych, skoro oszacowana kwota około 463 000 000 zł wolnych środków obrotowych na koniec roku 2014 jest prawie o połowę niższa od świadczenia publicznego, narzuconego Lasom Państwowym na rok 2015.

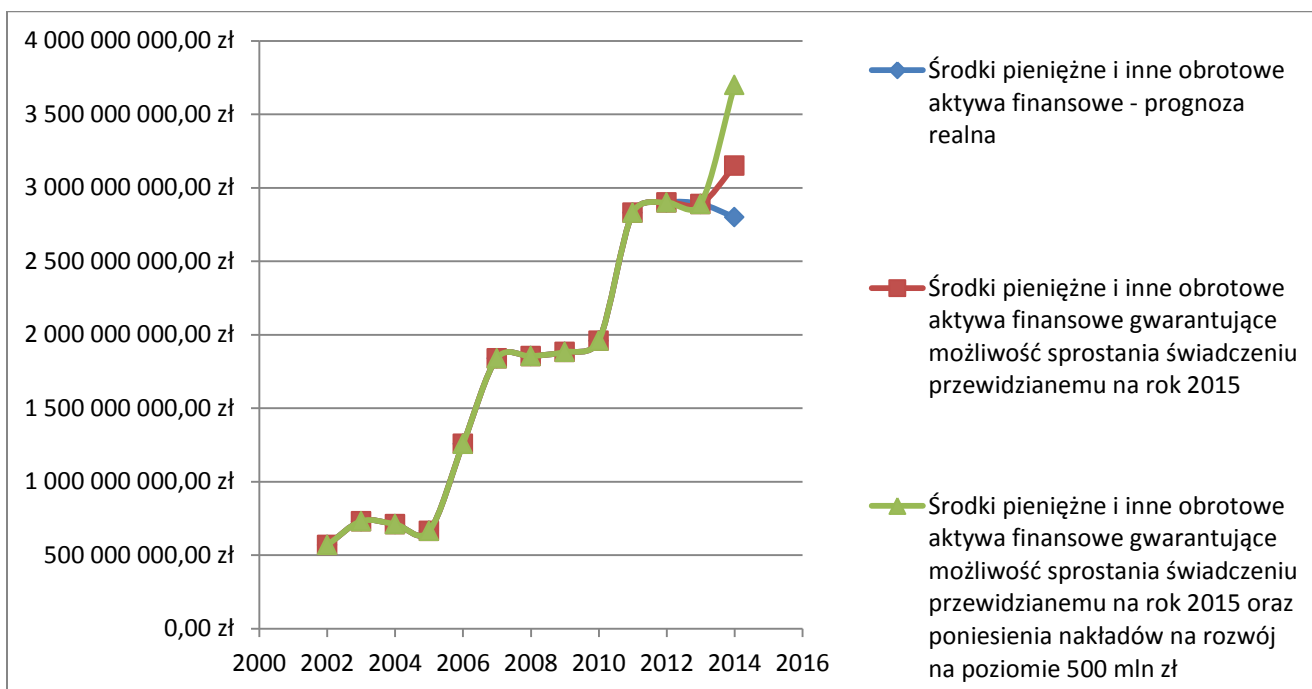
Powyższe oznacza, że w roku 2015 Lasy Państwowe nie będą miały (fizycznie) wolnych środków finansowych do sprostania świadczeniu publicznemu w roku 2015.

4. Stan środków pieniężnych oraz innych obrotowych aktywów finansowych na koniec roku 2014 gwarantujący możliwość zrealizowania przez Lasy Państwowe świadczenia publicznego, narzuconego temu podmiotowi na rok 2015

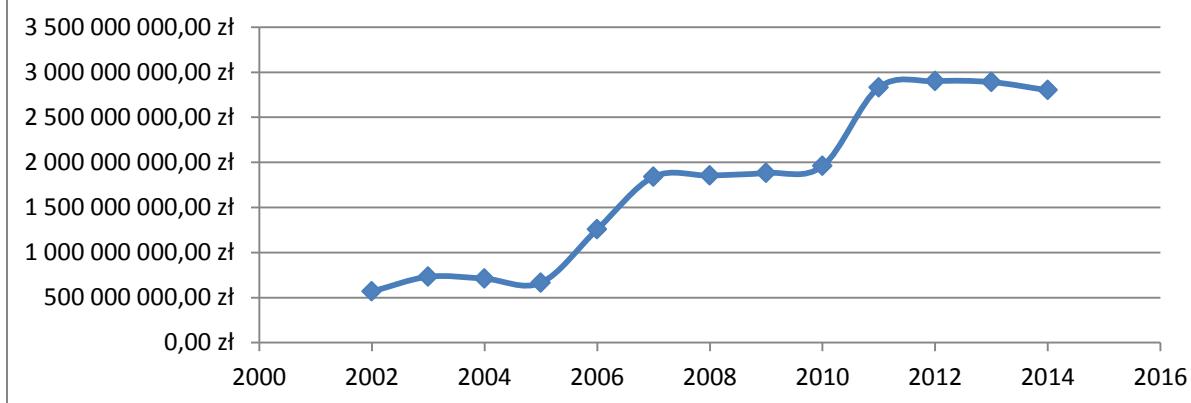
Lasy Państwowe mogłyby uzyskać zdolność do wywiązania się ze świadczenia publicznego, narzuconego temu podmiotowi na rok 2015, a ponadto do poniesienia nakładów rozwojowych na poziomie ok. 500 mln zł, gdyby stan środków pieniężnych oraz innych obrotowych aktywów finansowych ukształtował się na koniec roku 2014 odpowiednio na poziomie odpowiednio 3,15 mld zł oraz 3,70 mld zł (przy poziomie oszacowanym realnie na kwotę 2,8 mld zł – zob. ryc. 3).

Jeżeli Lasy Państwowe nie narusza zasad gospodarki finansowej w zakresie gospodarowania środkami, związanymi z funduszem leśnym, albo nie podejmą innych działań niezgodnych z zasadami prawidłowego działania (na przykład niezgodnych z obowiązkiem równomiernego użytkowania głównego lasu zgodnie z jego etatem, ustalonym w planach urządzenia lasu) – **Lasy Państwowe, do końca roku 2014, nie będą miały możliwości zgromadzenia takich kwot na rachunkach bankowych nadleśnictw, regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, zakładów oraz Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych.**

Ryc. 2 Prognoza stanu wolnych środków finansowych w obrocie, potrzebna do uzyskania przez Lasy Państwowe zdolności do wywiązania się ze świadczenia publicznego, narzuconego temu podmiotowi na rok 2015 oraz dodatkowo zdolności do poniesienia nakładów rozwojowych na poziomie 500 mln zł



Ryc. 3 Środki pieniężne i inne obrotowe aktywa finansowe - prognoza realna

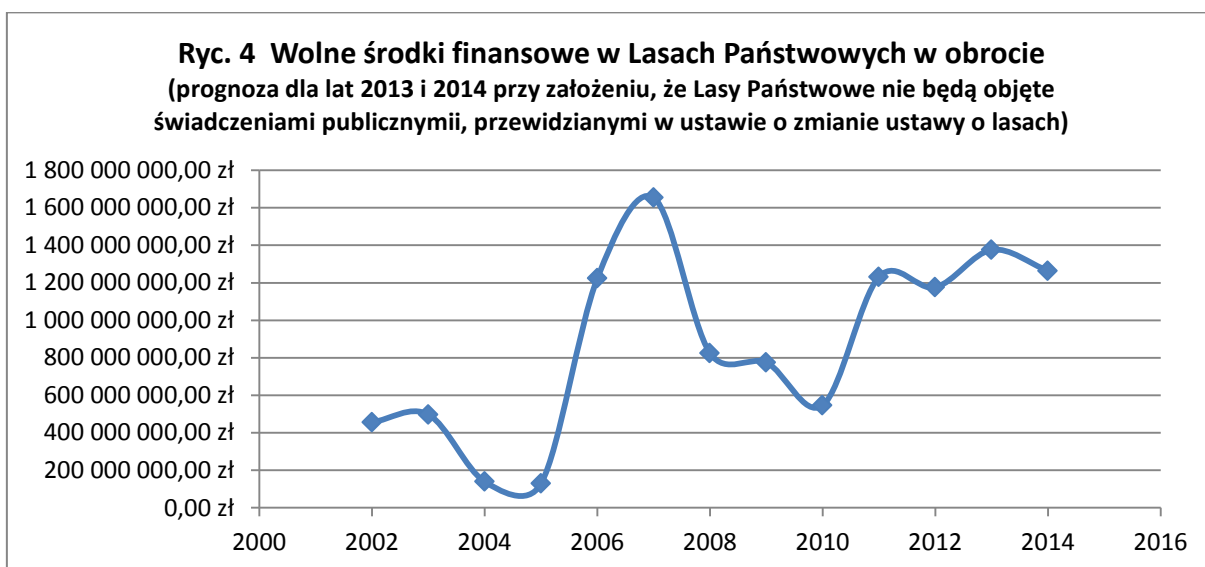


5. Świadczenia publiczne narzucone Lasom Państwowym na lata 2014 i 2015 jako czynnik naruszający, wytworzony przez Lasy Państwowe przez lata, trwały potencjał rozwojowych

W niektórych kręgach opiniotwórczych artykułowany jest pogląd, że w Lasach Państwowych przez ostatnie lata na rachunkach bankowych jednostek organizacyjnych LP zgromadzono nadmierną kwotę środków pieniężnych i innych obrotowych aktywów finansowych.

Jest to pogląd słuszny, jeżeli przyjmie się, że w polskich realiach podmioty gospodarki narodowej sektora przedsiębiorstw nie powinny tworzyć trwałego potencjału rozwojowego (nie powinny wytwarzać trwałego, względnie wysokiego, poziomu wolnych środków rozwojowych) potrzebnego do podjęcia programów rozwojowych (na przykład do podjęcia ww. programu budowy i modernizacji sieci dróg leśnych); nie należy tego czynić, aby nie uwidaczniać w urządzeniach księgowych posiadanych zasobów finansowych, narażając je na niespodziewane „zawładnięcie”.

Dzięki m.in. zasadom sprzedaży drewna, wprowadzonym do praktyki gospodarczej w roku 2007 oraz systematycznie (pytanie, czy zawsze w dobrym kierunku) modyfikowanych, Lasom Państwowym taki potencjał udało się uzyskać. Ilustruje to Ryc. 4



Jest niepojęte, że w następstwie niezgodnej ze standardami legislacyjnymi działalności prawotwórczej – potencjał ten może zostać w ciągu dwóch lata zaprzepaszczony.

6. Dążenie do wywiązania się z narzuconych obowiązków w zakresie świadczeń publicznych a „pokusa” podejmowania działań „ryzykowanych” lub niezgodnych z prawem

Choć rozwiązania legislacyjne, zawarte w ustawie o zmianie ustawy o lasach, należy uznać za nieprzemysłane oraz w sposób oczywisty niesłuszne – Lasy Państwowe w przygotowywaniu się do sprostania niespodziewanych obowiązków finansowym z całą

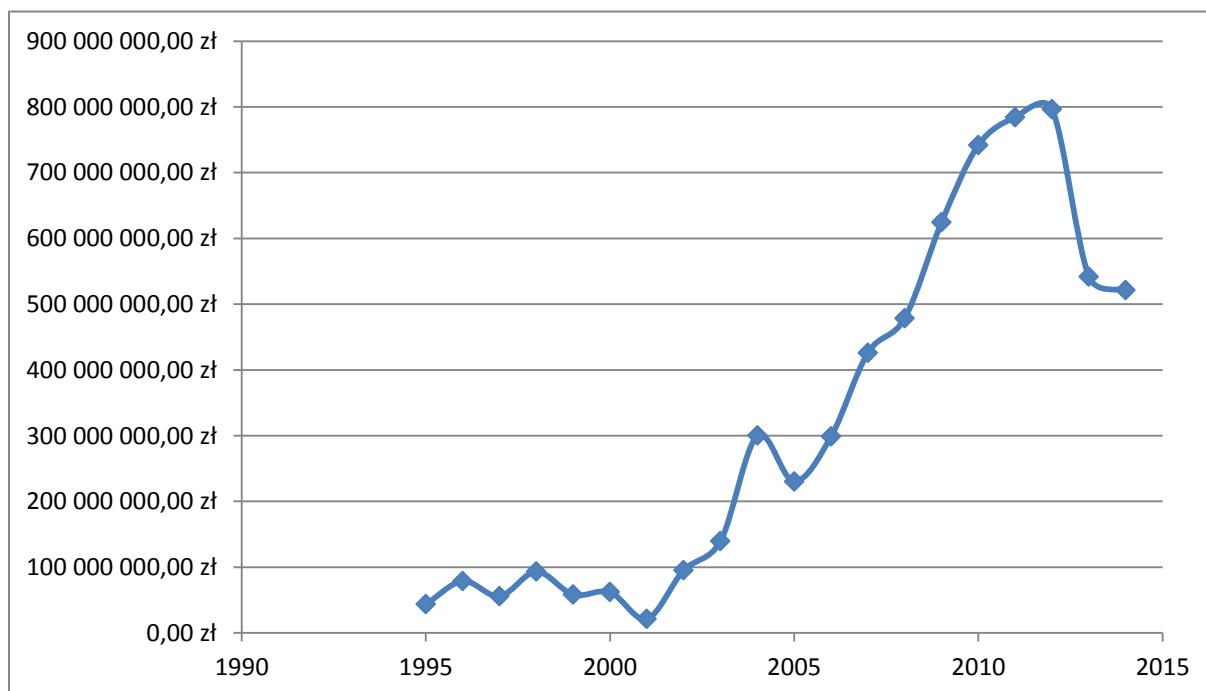
determinacją powinny unikać działań ryzykownych ekonomicznie (na przykład nie powinny zakładać, że świadczenia publiczne, jakie zostaną ewentualnie im narzucone, nie będą finansować z powiązaniu z kapitałem własnym, lecz zobowiązaniami, związanymi z kredytami kupieckimi lub bankowymi), ale także niezgodnych z przepisami prawa.

Stanowczo należy Lasom Państwowym odradzić zwiększania pozyskania drewna ponad poziom, wynikający z planów urządzenia lasu oraz zasady równomiernego realizowania etatu użytkowania głównego albowiem naruszenie zasad prawidłowego działania w tym zakresie jest proste do identyfikacji z zastosowaniem powszechnie znanych algorytmów. Również bardzo ryzykownym działaniem byłoby zaniechanie realizacji zadań w poszanowaniu zasad trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

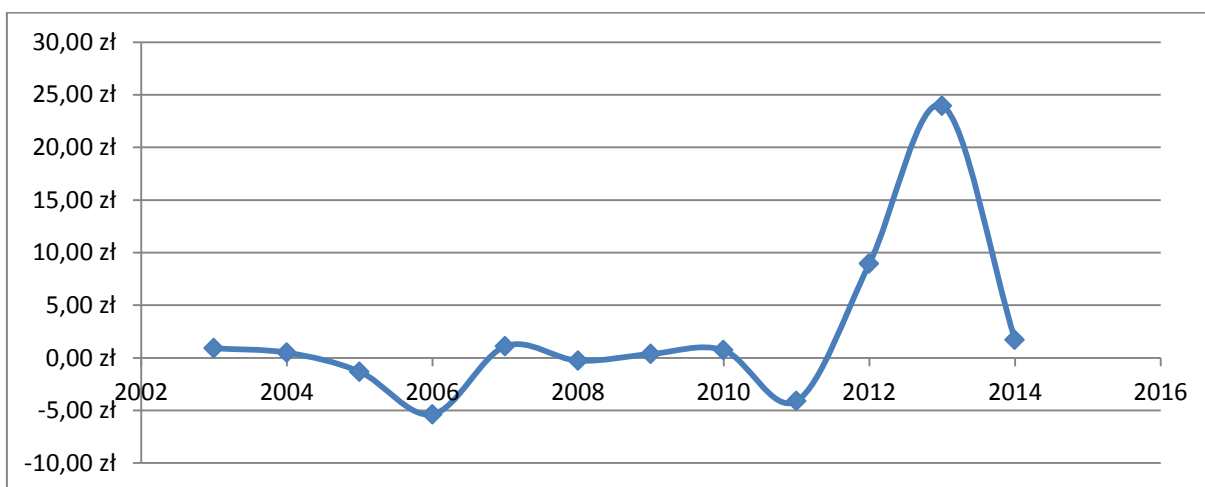
Godzi się również przestrzec przed ewentualnym planem nieprawidłowego gospodarowania środkami, związanymi z funduszem leśnym.

Na Ryc. 5 unaoczniono kształtowanie się stanu funduszu leśnego na koniec poszczególnych lat kalendarzowych w funkcji czasu. Stan funduszu leśnego na koniec roku 2014 ustalono na podstawie prognozy finansowej na ten rok.

Ryc. 5 Stan funduszu leśnego na koniec poszczególnych lat kalendarzowych oraz kształtowanie się stosunku: „przyrost wolnych środków pieniężnych w danym roku do wolnych środków pieniężnych przechodzących z roku ubiegłego”



Ryc. 6 Kształtowanie się stosunku: „przyrost wolnych środków pieniężnych w danym roku do wolnych środków pieniężnych przechodzących z roku ubiegłego”



Należy przypomnieć, że w systemie finansowym Lasów Państwowych fundusz leśny stanowi autonomiczny składnik pasywów, służący do finansowania w LP lub przez LP oznaczonych działań operacyjnych lub rozwojowych albo działań wspomagających administrację publiczną (na przykład w zakresie wspomagania administracji publicznej w wypełnianiu obowiązku finansowania funkcjonowania parków narodowych). Na początku 2014 roku stan funduszu leśnego osiągnął wartość około 542 mln zł. Oznacza to dość nagłe zmniejszenie stanu tych środków w porównaniu do lat poprzednich. Jednocześnie na koniec roku 2014 nie zmniejszyła się w LP ilość wolnych środków finansowych w obrocie w porównaniu do lat minionych. Jeżeli wziąć pod uwagę ekstremalną wartość, jaką w tym roku osiągnął stosunek: „przyrost wolnych środków pieniężnych w danym roku do wolnych środków pieniężnych przechodzących z roku ubiegłego” – uprawnione jest przypuszczenie, że w roku 2014 do jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych zostały przekazane środki, związane z funduszem leśnym, zdecydowanie ponad miarę potrzeb, wynikających z wyrównywania niedoborów finansowych w nadleśnictwach.

Środki, związane z funduszem leśnym, powinny być wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem, jednoznacznie określonym w ustawie o lasach. Dotyczy to zarówno środków, związanych z odpisem podstawowym (czy z wpłatami następującymi w związku z wyłączeniem z produkcji lasów Skarbu Państwa innych aniżeli lasy w użytkowaniu wieczystym parków narodowych), jak i tym bardziej środków, które z mocy prawa powinny być przeznaczane na realizację działań właśnie w parkach narodowych, jak w lasach niepaństwowych.

Środki, związane z funduszem leśnym, nie mogą zostać wykorzystane do wywiązania się przez Lasy Państwowe ze świadczeń publicznych, jakie zostały im niepodziewanie narzucone

w ustawie o zmianie ustawy o lasach – wprost, jak poprzez przekazanie tych środków ponad miarę potrzeb na rachunki bankowe jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych.

Należy również przypomnieć, że zgodnie z przepisami prawa środki, znajdujące się na rachunku bankowym, związanym z funduszem leśnym na koniec roku, powinny pozostawać na tym rachunku, tworząc ich bilans otwarcia w nowym roku kalendarzowym.

Racjonalność takiego rozwiązania wiąże się z tym, że stan środków, związanych z funduszem leśnym na początku i na końcu roku kalendarzowego (z wyłączeniem oczywiście tzw. funduszu leśnego dla parków narodowych i lasów niepaństwowych) , w powiązaniu ze środkami na długoterminowych lokatach bankowych (aktualnie jest zaledwie kwota na poziomie kilkunastu milionów złotych) – otóż środki te tworzą w LP system reasekuracyjny na wypadek wystąpienia katastrof naturalnych.

Biorąc pod uwagę areal gruntów w zarządzie Lasów Państwowych, jak również wartość jednego hektara lasu – stan środków, związanych z funduszem leśnym, tworzących ww. system reasekuracyjny nie powinien aktualnie wynosić mniej aniżeli 700 mln złotych.

7. Zakończenie

Opinia ekonometryczna w pełnym zakresie tematycznym (obejmująca m.in. alarmistyczną prognozę nadwyżki finansowej w LP do roku 2020 w związku ze skutkami, narzuconego LP podatku obrotowego od sprzedaży drewna) powstanie poprzez przedkładanie kolejnych jej części w miarę postępu prac.

Jednak już część I tej opinii udowadnia, że lansowanie poglądu, że Lasy Państwowe podążają świadczeniom publicznym, narzuconym temu podmiotowi w ustawie o zmianie ustawy o lasach, jest całkowicie nieuprawnione.

8. Załączniki

Załączniki zostaną przedstawione w ramach tekstu jednolitego Opinii, obejmującej pełny zakres tematyczny.