

Warszawa, 27.01.2021 r.

Uwagi Instytutu Strategie 2050 do projektu **rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska zmieniającego rozporządzenie w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty**

Wykaz prac legislacyjnych Ministra Klimatu i Środowiska - nr 423

Dysponowanie środkami publicznymi pochodzącymi z eksploatacji przyrody w postaci gospodarki leśnej prowadzonej przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Leśnej Lasy Państwowe nie jest należycie kontrolowane¹. W tej sytuacji niewłaściwe jest nakładanie nowych lub zwiększanie istniejących obciążeń finansowych ponoszonych przez obywateli na ochronę i udostępnianie przyrody. Przedstawiony projekt regulacji abstrahuje od istniejącego w Polsce modelu gospodarowania zasobami przyrody. Istniejący model zakłada, że znaczna część środków finansowych uzyskanych ze sprzedaży mienia państwowego, stanowiąca „wynik finansowy nadleśnictw” po odpowiednim pomniejszeniu, przeznaczana jest wg swobodnego uznania dysponentów na cele niezwiązane z ochroną przyrody lub gospodarką leśną. Projektodawca niewłaściwie przedstawił same cele regulacji – nie jest nimi „potrzeba wprowadzenia opłat”, jak podano w uzasadnieniu, ale prawdopodobnie poprawa infrastruktury turystycznej. Nie uzasadniono objęcia regulacją wskazanych w projekcie parków narodowych przy pominięciu pozostałych (nie planuje się pobierania opłat w 12 spośród 23 parków narodowych).

Nie kwestionujemy co do zasady rozwiązań polegających na pobieraniu opłat za wstęp do parków. **Zwracamy jednak uwagę na potwierdzoną zarówno przez Najwyższą Izbę Kontroli, jak też organizacje pozarządowe znaczną skalę nieprawidłowego wydatkowania środków z nadwyżki finansowej Lasów Państwowych.** Z uwagi na przyjęte przez projektodawcę założenia o zasileniu finansowym wybranych parków narodowych jeszcze w 2021 roku, **proponujemy – jako rozwiązanie przejściowe – finansowanie infrastruktury parkowej z nadwyżek środków publicznych gromadzonych przez nadleśnictwa.** Wymaga to jedynie korekty właściwego rozporządzenia Rady Ministrów. Jednocześnie oczekujemy od Ministra Klimatu i Środowiska rozpoczęcia debaty publicznej zmierzającej do rewizji mechanizmów finansowych uzależniających ochronę przyrody w formie parków narodowych od ekonomicznych wyników tzw. „hodowli lasu” przez koncern Lasy Państwowe.

Z przedstawionego dokumentu Ocena skutków regulacji² (OSR) wynika, że planowanym skutkiem wprowadzenia zmiany w *Rozporządzeniu Ministra Klimatu i*

¹ np. Informacja NIK z 2015 r. nr KBF-4113-001-00/2014 oraz z 2009 r. nr KSR-41010/08

² <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12342360/katalog/12756685#12756685> (dalej: OSR)

Środowiska w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty będą dodatkowe, uzyskane od obywateli **wpłaty. w łącznej wysokości 13,248 mln złotych** w okresie 10 lat objętych projekcją, tj. **1,325 mln złotych rocznie**³.

Tymczasem Skarb Państwa dysponuje już obecnie wystarczającymi zasobami finansowymi, które właściwie alokowane mogą stanowić stałe źródło pokrywania wydatków na ochronę przyrody w parkach narodowych. Szczegółowe omówienie zawieramy w punkcie 2 poniżej.

Uwagi szczegółowe do OSR rozporządzenia

Ad1. **Jaki problem jest rozwiązywany** – z treści wynika, że rozwiązywany jest problem braku opłat (*„...wymaga zmian w związku z potrzebą wprowadzenia opłat za wstęp do niektórych parków narodowych...”*).

Propozycja: należy uzasadnić, dlaczego projektodawca uznał brak opłat za problem a ich wprowadzenie za rozwiązanie tego problemu. Alternatywnie należy jako rozwiązywany problem wskazać przeznaczenie opłat i uzasadnić, dlaczego są one niewystarczające dla realizacji celów ich ustanowienia.

Ad.2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

Według projektodawcy *„Możliwość pobierania opłat za wstęp (...) pozwoli na wykonanie dodatkowych remontów i modernizację infrastruktury. (...) Wysokie walory edukacyjne i widokowe, należyty stan techniczny oraz czytelne oznakowanie tras, pozwalają na wprowadzenie opłat”*. Analiza znaczeniowa tych zapisów prowadzi do wniosku, że w ocenie projektodawcy nowe opłaty pozwolą sfinansować infrastrukturę, zaś turyści je zaakceptują kierując się pragnieniem obcowania z przyrodą o wysokich walorach widokowych. **Uderzający jest brak informacji, czy możliwa jest poprawa infrastruktury turystycznej na wskazanych obszarach z zastosowaniem innych źródeł finansowania.** W szczególności nie przedstawiono możliwości skorzystania z licznych projektów unijnych, zwiększenia środków finansowych w odpowiednich częściach budżetu państwa, darowizn i środków Funduszu Leśnego.

Tylko w 2019 r. z zysku państwowej jednostki organizacyjnej Lasy Państwowe, zarządzającej mieniem Skarbu Państwa, na „cele społecznie użyteczne” wydatkowano w formie dobrowolnych darowizn kwotę 19,4 mln złotych⁴. **W latach poprzednich znaczna**

³ OSR, pkt 6 str. 4.

⁴ Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2019 rok. Lasy Państwowe, s.13; wydatki na ZFŚS (inne, niż obligatoryjne) podano w wys. „0” złotych, nie podano wartości nagród; finansowanie wydatków w tych 3 pozycjach możliwe jest z nadwyżki finansowej w nadleśnictwie.

ich część stanowiła donacje na cele w ogóle nie związane z działalnością Lasów Państwowych.

W raporcie Fundacji Dziedzictwo Przyrodnicze (projekt badawczy z lat 2017-2018)⁵ wskazano nieszczelność systemu dystrybucji środków publicznych przez Lasy Państwowe (nie będących środkami publicznymi w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych)⁶. Wynika to z pozostawiania w wyłącznej dyspozycji nadleśnictw 15% „dodatniego wyniku finansowego” pomniejszonego o wartość niewykonanego planu rzeczowego i odpis na Dyrekcję Generalną⁷. **Roczny poziom darowizn dokonywanych z tych środków przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych „na cele społecznie użyteczne”, definiowane każdorazowo przez nadleśniczego, w okresie kolejnych 6 lat wynosił łącznie 92,067 mln złotych (średnio 15,34 mln złotych rocznie):**

za 2012 r.: 12 782,4 tys. zł
za 2013 r.: 14 248,3 tys. zł
za 2014 r.: 15 490,7 tys. zł
za 2015 r.: 15 000,3 tys. zł
za 2016 r.: 18 840,5 tys. zł
za 2017 r.: 15 705,3 tys. zł.

Znaczna część darowizn nie miała żadnego związku z ochroną przyrody ani lokalnymi społecznościami (np. Polski Związek Filatelistów, poprawa wizerunku Polski w Rosji i Rosji w Polsce, budowa pomnika smoleńsko-katyńskiego, dofinansowanie wycieczek pracowniczych do Turcji, Grecji, na Wyspy Kanaryjskie, Majorkę, do Portugalii, Gruzji, Litwy, Łotwy, Estonii, Finlandii, Szwecji, Czech, Danii, Wielkiej Brytanii). Z analizy przeprowadzonej na próbie 43 nadleśnictw⁸ wynika, że w latach 2012 – 2017 same tylko darowizny na Kościół katolicki i instytucje z nim związane wyniosły ponad 1,4 mln⁹ złotych. Odpowiada to przewidywanemu poziomowi dodatkowych rocznych wpływów uzyskiwanych w efekcie przyjęcia konsultowanego projektu.

⁵https://przyrodnicze.org/wp-content/uploads/2019/01/Raport_wybrane_aspekty_funkcjonowania_LP.pdf

⁶ Dz.U. Z 2009 r. nr 157 poz.1240.

⁷ § 19 ust.2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, Dz.U. z 1994 r. nr 134, poz. 692

⁸ 10% wszystkich nadleśnictw w Polsce; łączna liczba nadleśnictw wynosiła w 2020 roku 430 (za: „Lasy Państwowe w liczbach 2018, s.5 dostępne: <http://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/do-poczytania/lasy-panstwowe-w-liczbach-1/lasy-panstwowe-w-liczbach-2018.pdf/@download/file/Lasy%20Pa%C5%84stwowe%20w%20liczbach%202018.pdf>)

⁹ Zob. przypis 5

Dlatego proponujemy przyjęcie stałej, corocznej alokacji ok. 1,4 mln złotych¹⁰ rocznie na dodatkowe finansowanie w zakresie realizacji przez parki narodowe ich celów ustawowych (działania ochronne, udostępnianie, edukacja). Proponujemy, by ten model obowiązywał do przyjęcia rozwiązań systemowych, zapewniających parkom narodowym właściwy poziom finansowania niezależny od finansowych wyników eksploatacji zasobów leśnych przez Lasy Państwowe. Powyższe rozważania, wsparte ustaleniami NIK zawartymi w Informacji pokontrolnej z 2015 roku¹¹, prowadzą do wniosku o **braku wystarczającego uzasadnienia dla proponowanej ingerencji legislacyjnej.**

Ad 3. **Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE? Zgodnie ze wskazówkami zawartymi w „Wytocznych do przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych”¹², w celu uniknięcia błędów innych krajów, należy zebrać odpowiednie informacje (np. wskazać – tam gdzie to możliwe – rozwiązania przyjęte w minimum 3 krajach i źródła informacji o tych rozwiązaniach).** Wypełniając ten punkt należy wskazać kraje, których rozwiązania przeanalizowano oraz wyniki tych analiz. Ogólne wskazanie, że opłaty pobierane są w losowo wybranych parkach narodowych w Europie nie odpowiada na pytanie, jak „problem braku opłat” (wg opisu zawartego w punkcie 1) lub też braku wystarczającej infrastruktury turystycznej (co mogłoby być rozwiązywanym problemem) został za granicą rozwiązany, jakie analizy prowadzono w Ministerstwie Klimatu i jakie są ich wyniki. Nie wskazano też źródeł informacji.

Propozycja: z uwagi na fakt, że realizacja „Wytocznych..” w zakresie opisu rozwiązań zagranicznych okazała się trudna do realizacji zasobami Ministerstwa, analizę w tym zakresie należy zlecić podmiotom zewnętrznym wyłonionym w trybie ustawy o zamówieniach publicznych. Proponujemy, by wnioski z niej wykorzystać przy podejmowaniu prac o dalszym procedowaniu lub zaniechaniu procedowania nad projektem regulacji.

Autor:

Jacek Bartmiński

¹⁰ tj. 7% kwoty przeznaczonej w 2019 r. na „cele społecznie użyteczne”.

¹¹ Zob. przypis 1

¹² Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. Z 2013 r. poz. 979.