

Arkadiusz Babczuk, Wojciech Krawiec

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

REFORMA SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH A FUNKCJONOWANIE PARKÓW NARODOWYCH

Streszczenie: Przedmiotem niniejszego opracowania jest ocena wpływu projektowanych zmian organizacji oraz zasad funkcjonowania sektora finansów publicznych w Polsce na działalność parków narodowych. Autorzy wskazują, iż likwidacja gospodarstw pomocniczych funkcjonujących w parkach narodowych oraz przekazywanie bezpośrednio do budżetu środków finansowych dotychczas przeznaczanych na działalność parków narodowych może zagrozić realizacji zadań tych instytucji.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, ochrona przyrody

1. Wstęp

Park narodowy stanowi najwyższą formę ochrony przyrody na terenie Polski. Obejmuje on obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlegają cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów [16, art. 8 ust. 1 i 2].

Na dzień 28 lutego 2009 r. w Polsce działały 23 parki narodowe. Oprócz zasadniczej funkcji ochronnej, parki narodowe realizują także funkcje w zakresie edukacji ekologicznej oraz udostępniania szerokim rzeszom społeczeństwa unikalnych zasobów przyrodniczych i kulturowych zlokalizowanych na ich terenie. Na obszarze polskich parków narodowych (310 981 ha) znajduje się 2791 km szlaków turystycznych, 89 ścieżek dydaktycznych, 130 schronów przeciwdeszczowych, 67 miejsc biwakowych. Odwiedza je rocznie ok. 10,8 mln turystów. 17 parków narodowych dysponuje muzeami przyrodniczymi, a 18 – ośrodkami edukacji ekologicznej. 7 spośród nich uzyskało status rezerwatów biosfery, a Park Białowieski został wpisany na listę

światowego dziedzictwa kulturowego UNESCO¹. Wpływają zatem w istotny sposób na funkcjonowanie gospodarki turystycznej kraju oraz przyczyniają się do promocji Polski na arenie międzynarodowej [4, s. 13-23].

W Polsce parki narodowe zaliczane są do jednostek sektora finansów publicznych. Planowana reforma organizacji tego sektora w istotny sposób będzie determinować warunki realizacji zadań parków narodowych. Celem niniejszego opracowania jest prezentacja zasadniczych zagrożeń dla funkcjonowania parków narodowych wynikających z dotychczasowych koncepcji restrukturyzacji sektora finansów publicznych prezentowanych przez Ministerstwo Finansów. Opracowanie niniejsze składa się z trzech części. W pierwszej przedstawiono zasady funkcjonowania parków narodowych pod rządami ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. W następnej zaprezentowano zasadnicze założenia reformy sektora finansów publicznych, w szczególności odnoszące się do działalności parków narodowych. W ostatniej wskazano podstawowe zagrożenia dla realizacji zadań parków narodowych wynikające z planowanych przekształceń sektora finansów publicznych.

2. Funkcjonowanie parków narodowych pod rządami ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych

W dotychczasowym stanie prawnym parki narodowe funkcjonują na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych oraz ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Zgodnie z zapisami ustawy o ochronie przyrody parki narodowe są państwowymi jednostkami budżetowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych [16, art. 8 ust. 3]. Za państwowe jednostki budżetowe uznaje się te jednostki sektora finansów publicznych, które pokrywają swoje wydatki² bezpośrednio z budżetu państwa, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa, z zastrzeżeniem dochodów gromadzonych na rachunku dochodów własnych [14, art. 20 ust. 1].

Państwowa jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności, w tym działalności podstawowej [14, art. 20 ust. 2]. W przypadku parków narodowych statut ten nadawany jest, w drodze zarządzenia, przez ministra właściwego do spraw środowiska i dodatkowo powinien zawierać strukturę organizacyjną parku [16, art. 8 ust. 4]. Minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór nad parkami narodowymi, tworzy je, przekształca w inne formy organizacyjno-prawne oraz likwiduje. Tworząc park narodowy, minister właściwy do spraw środowiska oprócz nadania statutu

¹ Status rezerwatów biosfery otrzymały następujące parki: Babiogórski Park Narodowy, Słowiński Park Narodowy, Białowiecki Park Narodowy, Tatrzański Park Narodowy, Karkonoski Park Narodowy, Bieszczadzki Park Narodowy, Kampinoski Park Narodowy.

² W 2007 r. wydatki budżetu państwa na parki narodowe wyniosły 66,7 mln zł, w 2006 r. – 54,2 mln zł, w 2005 r. zaś – 50,9 mln zł [6-8].

określa też mienie przekazywane w zarząd państwowej jednostce budżetowej parkowi narodowemu [14, art. 21 ust. 1-2]. Nieruchomości Skarbu Państwa położone w granicach parku narodowego i służące realizacji jego zadań oddawane są w trwały zarząd parku narodowego w rozumieniu zapisów ustawy o gospodarce nieruchomościami³, a dyrektor parku narodowego upoważniony jest do reprezentowania Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych w zakresie zarządzanego mienia parku narodowego.

Nadzór ministra właściwego do spraw środowiska nad parkami narodowymi obejmuje:

- 1) zatwierdzanie planów finansowych oraz sporządzanie sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych,
- 2) zatwierdzanie rocznych zadań rzeczowych wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych,
- 3) koordynowanie działalności naukowej i edukacyjnej,
- 4) kontrolę funkcjonowania parków narodowych,
- 5) funkcjonowanie służb parków narodowych [16, art. 9 ust. 1 i 2].

Część statutowych zadań parków narodowych realizowana jest przez istniejące przy parkach narodowych gospodarstwa pomocnicze. Na dzień 31 grudnia 2008 r. przy wszystkich parkach narodowych funkcjonowały gospodarstwa pomocnicze. Przez gospodarstwo pomocnicze rozumie się wyodrębnioną z jednostki budżetowej, pod względem organizacyjnym i prawnym, część podstawowej działalności jednostki budżetowej lub jej działalność uboczną. Pokrywa ono koszty swojej działalności z uzyskiwanych przychodów własnych. Może mu być jednak przyznawana z budżetu dotacja przedmiotowa⁴. Rozpoczynając działalność, gospodarstwo pomocnicze może także otrzymać dotację na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe. Dotację dla gospodarstwa pomocniczego przekazuje kierownik państwowej jednostki budżetowej w wysokości odpowiedniej do stopnia realizacji finansowanych zadań [14, art. 26 ust. 1-2, 4-5; 12, § 57].

Do przychodów własnych gospodarstwa pomocniczego nie zalicza się natomiast dochodów z najmu lub dzierżawy oraz innych umów o podobnym charakterze dotyczących składników majątkowych Skarbu Państwa. Podstawą gospodarki finansowej gospodarstwa pomocniczego jest roczny plan finansowy obejmujący przychody, w tym dotacje z budżetu, koszty i inne obciążenia, rachunek zysków i strat, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem [14, art. 26, ust. 3]. Plany finansowe gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych parków narodowych zatwierdzane są

³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU z 1997 r. nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

⁴ W 2007 r. dotacje przedmiotowe otrzymywane przez gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych parków narodowych z budżetu państwa wyniosły 1,8 mln zł, w 2006 r. – 1,76 mln zł, w 2005 r. zaś 2 mln zł [14-16].

przez dyrektorów parków narodowych, którzy w drodze zarządzenia ustalają także regulaminy organizacyjne gospodarstw pomocniczych.

Zgodnie z zapisami ustawy o finansach publicznych wszystkie gospodarstwa pomocnicze zobowiązane są wpłacać do budżetu połowę osiągniętego zysku [14, art. 26 ust. 7]. Należy zaznaczyć, że obowiązek ten budzi szczególne kontrowersje. Powszechny jest bowiem postulat przeznaczenia tych środków na działalność parków [5, s. 104]. Decyzję o przeznaczeniu pozostałej w gospodarstwie pomocniczym części zysku podejmuje kierownik jednostki budżetowej. Jednakże przepisy ustawy o ochronie przyrody stanowią, iż część zysku pochodząca z opłat za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary i udostępnianie parku narodowego lub niektórych jego obszarów powinna być przeznaczona na tworzenie oraz utrzymanie infrastruktury turystycznej i edukacyjnej parku narodowego oraz na ochronę przyrody [12, § 60 ust. 3; 16, art. 12 ust. 3, 9]. Ponadto 15% wpływów uzyskanych z opłat za wstęp i udostępnianie gospodarstwa pomocnicze muszą przeznaczać na dofinansowanie działalności ratowniczej specjalistycznych organizacji ratowniczych – Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego oraz Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, działających na terenie danego parku narodowego [16, art. 12 ust. 9].

Poza przychodami z opłat za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary i udostępnianie parku narodowego lub niektórych jego obszarów, gospodarstwa pomocnicze parków narodowych realizują m.in.:

- przychody ze sprzedaży produktów drzewnych i nie drzewnych uzyskiwane w ramach realizacji zadań wynikających z planu ochrony i zadań ochronnych,
- przychody z opłat pobieranych w związku z działalnością edukacyjną parku narodowego oraz za wstęp do obiektów związanych z tą działalnością,
- przychody ze sprzedaży materiałów edukacyjnych oraz informacyjnych i naukowych,
- przychody z opłat za udostępnianie danych o zasobach przyrodniczych, kulturowych i kartograficznych,
- przychody z pozostałej części zadań wyodrębnionych na rzecz gospodarstw pomocniczych z zakresu działalności macierzystych jednostek budżetowych.

Jednocześnie w ramach pozyskanych przychodów gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych parków narodowych pokrywają koszty działalności parków wynikające z ustawowych zadań parków narodowych, takich jak:

- 1) ochrona przyrody nieożywionej i gleb;
- 2) ochrona ścisła;
- 3) ochrona ekosystemów leśnych, w tym:
 - przebudowa drzewostanów,
 - szkółki,
 - odnowienia, zalesienia, dolesienia, poprawki i uzupełnienia,
 - czyszczenia wczesne i późne,
 - wycinanie drzew niepożądanych (trzebieże),
 - wsuwanie gatunków obcych (drzewa i rośliny zielne),

- pielęgnowanie upraw,
- ochrona lasu;
- 4) ochrona ekosystemów nieleśnych lądowych w tym:
 - ochrona roślin,
 - ochrona walorów krajobrazowych,
 - ochrona dziedzictwa kulturowego i historycznego,
 - ochrona gatunkowa zwierząt,
 - ochrona zwierząt rzadkich,
 - ochrona zwierząt łownych,
 - ochrona przeciwpożarowa,
 - ochrona przed szkodnictwem;
- 5) ochrona ekosystemów wodnych;
- 6) zadania związane z:
 - wykupem gruntów,
 - nauką i edukacją,
 - działalnością wydawniczą,
 - turystyką,
 - pozostałe zadania według specyfiki poszczególnych parków⁵.

Warto zauważyć, iż w ujęciu modelowym gospodarstwo pomocnicze jednostki budżetowej pełni funkcję quasi-podmiotu gospodarczego. Realizuje czynności, które właściwie mogłyby być przedmiotem outsourcingu. Ustawowa definicja gospodarstwa pomocniczego wskazuje także na konieczność jego pełnego organizacyjnego i finansowego wyodrębnienia. Zadania wykonywane przez gospodarstwa pomocnicze parków narodowych jednoznacznie wskazują jednak na brak pełnego organizacyjnego i finansowego wyodrębnienia działalności gospodarstw pomocniczych od działalności państwowych jednostek budżetowych parków narodowych. W rzeczywistości wyodrębnienie działalności gospodarstw pomocniczych przy parkach narodowych jest jedynie formalne, co jest przedmiotem zasadnej krytyki ze strony zarówno Najwyższej Izby Kontroli, jak i autorów reformy sektora finansów publicznych. Rozwiązanie to budzi także kontrowersje co do zasad pokrywania kosztów utrzymania majątku trwałego jednostki budżetowej oraz gospodarstwa pomocniczego. Problemem też może być niejasne rozdzielanie kompetencji dyrektora parku narodowego oraz kierownika gospodarstwa pomocniczego. Wprawdzie kierownik gospodarstwa pomocniczego podlega dyrektorowi parku narodowego, to zawsze mogą wystąpić sytuacje, w których może dochodzić do konfliktów.

3. Założenia reformy sektora finansów publicznych

Po 1989 r. nie doszło do wypracowania całościowej i spójnej wizji przekształceń organizacji i zasad funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych. Pod-

⁵ Opracowanie na podstawie regulaminów organizacyjnych oraz zakresów działań gospodarstw pomocniczych funkcjonujących przy parkach narodowych.

stawowe formy organizacyjno-prawne realizacji zadań publicznych (jednostka budżetowa, zakład budżetowy, gospodarstwo pomocnicze, środki specjalne zastąpione w 2005 r. przez rachunki dochodów własnych oraz fundusze motywacyjne) działają w prawie niezmiennym kształcie od ponad 50 lat, pomimo zasadniczych zmian warunków wykonywania zadań publicznych. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe doprowadziła do likwidacji bądź zniesienia znacznej części rozbudowanego systemu funduszy celowych. W dekadzie lat 90. ubiegłego wieku dało się jednak zauważyć tendencję do ponownego wzrostu ich liczby, zarówno w podsektorze rządowym, jak i w podsektorze samorządowym sektora finansów publicznych. Jednocześnie zwiększała się liczba agencji władz publicznych, z których każda stanowiła sama w sobie odrębny typ jednostki sektora finansów publicznych. Podstawę ich tworzenia oraz zasady funkcjonowania określały ustawy tworzące te instytucje, a nie jednolita ustawa ustrojowa regulująca działanie podmiotów sektora finansów publicznych [18, s. 1-10; 19, s. 24-26].

Skomplikowanie organizacji sektora finansów publicznych ogranicza jego przejrzystość, a zatem także jawność gospodarki środkami publicznymi. Dążenie do ich zwiększenia legło u podstaw podjęcia prac nad nową ustawą o finansach publicznych. Jednocześnie Ministerstwo Finansów deklarowało, iż celem projektowanych zmian jest również „przywrócenie państwu władzy w zakresie finansów publicznych” osłabionej przez nadmierne rozproszenie podmiotów dokonujących wydatków publicznych [18]. Pierwszym owocem wspomnianych prac był projekt ustawy o finansach publicznych z dnia 23 kwietnia 2007 r. Po uwzględnieniu zastrzeżeń zgłoszonych w toku uzgodnień międzyresortowych przygotowany został zmodyfikowany nieco projekt tejże ustawy z dnia 15 maja 2007 r. Został on przyjęty przez Radę Ministrów i 2 lipca 2007 r. skierowany do Sejmu (druk sejmowy nr 1912) wraz z projektem ustawy o przepisach wprowadzających ustawę o finansach publicznych (druk sejmowy nr 1913). Prace nad tym aktem prawnym przerwano w następstwie przedterminowych wyborów parlamentarnych, które odbyły się jesienią 2007 r. W Ministerstwie Finansów ponownie podjęto prace nad nową ustawą o finansach publicznych w połowie 2008 r. W ich efekcie powstawały kolejne wersje projektu tej ustawy uwzględniające uwagi zgłaszane w toku konsultacji międzyresortowych oraz opinie zainteresowanych środowisk: z 1 lipca 2008 r., z 13 sierpnia 2008 r., z 25 września 2008 r. Po przyjęciu ostatniej z nich przez Radę Ministrów, dnia 20 października 2008 r. Prezes Rady Ministrów przekazał Sejmowi rządowy projekt ustawy o finansach publicznych oraz ustawy przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych zawarte w druku sejmowym nr 1181. Wbrew intencjom deklarowanym przez Ministerstwo Finansów ustaw tych nie udało się jednak uchwalić w 2008 r., co więcej, na dzień 28 lutego 2009 r. nad projektami nadal trwały prace w sejmowej Komisji Finansów Publicznych.

Zasadniczymi celami projektowanej ustawy o finansach publicznych są:

- 1) wzmocnienie oraz poprawa przejrzystości finansów publicznych, którą zapewnić ma przede wszystkim ograniczenie różnorodności form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych,

2) wprowadzenie elementów planowania wieloletniego do gospodarki finansowej państwa (Wieloletni Plan Finansowy Państwa) oraz jednostek samorządu terytorialnego (wieloletnia prognoza finansowa),

3) wprowadzenie rozwiązań w zakresie budżetowania zadaniowego,

4) usprawnienie oraz wzmocnienie systemu audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych,

5) wzmocnienie norm ostrożnościowych odnoszących się do całego sektora finansów publicznych oraz indywidualizacja limitów dopuszczalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego,

6) wprowadzenie zmian w zakresie gospodarowania środkami europejskimi i innymi środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, niepodlegającymi zwrotowi.

Omawiany projekt ustawy o finansach publicznych przewiduje m.in. zlikwidowanie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, rachunków funduszy motywacyjnych, rachunków dochodów własnych jednostek budżetowych (z wyjątkiem rachunków prowadzonych w samorządowych placówkach oświatowych) i samorządowych funduszy celowych oraz znaczne ograniczenie zakresu funkcjonowania zakładów budżetowych. Państwowe fundusze celowe mają stać się jedynie rachunkami bankowymi oddanymi do dyspozycji organów wskazanych w odpowiednich ustawach. Projektodawcy przewidują, iż usługi związane z wykonywaniem zadań publicznych realizowane dotychczas przez gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych oraz przewidziane do likwidacji zakłady budżetowe będą zakupywane na wolnym rynku z zastosowaniem obowiązujących procedur udzielania zamówień publicznych. Dochody pobierane przez likwidowane zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze jednostek mają trafić bezpośrednio do budżetu państwa bądź budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zaplanowano również utworzenie nowych form organizacyjno-prawnych dla jednostek sektora finansów publicznych – agencji wykonawczej oraz instytucji gospodarki budżetowej. Jednocześnie planuje się dostosowanie zakresu polskiego sektora finansów publicznych do definicji sektora *general government* w rozumieniu European System of Accounts w wersji 95 (ESA'95) przez wyeliminowanie z sektora jednostek badawczo-rozwojowych [18].

4. Zagrożenia funkcjonowania parków narodowych wynikające z proponowanych zmian ustawy o finansach publicznych

Pomimo ogólnie pozytywnej oceny proponowanych zmian organizacji oraz zasad funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych, projekt ustawy o finansach publicznych w obecnym kształcie stwarza poważne zagrożenia dla realizacji ustawowych zadań parków narodowych. Wynikają one z:

- ryzyka istotnego spadku środków przeznaczonych na realizację tych zadań w następstwie przekazania bezpośrednio do budżetu państwa przychodów zasilających dotychczas gospodarstwa pomocnicze (w szczególności z tytułu opłat za wstęp na teren parku narodowego oraz udostępnianie jego obszaru) oraz rachunku dochodów własnych,
- ryzyka utraty znaczącej części pracowników, dotychczas zatrudnionych dzięki funkcjonowaniu gospodarstw pomocniczych.

W projekcie ustawy o finansach publicznych oraz projekcie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych brakuje przekonujących gwarancji trwałego zachowania na niezmińszonym poziomie finansowania zadań parków narodowych oraz zachowania dotychczasowej liczby pracowników tych instytucji. Nakłady na działania z zakresu ochrony przyrody realizowane przez parki narodowe będą corocznie podlegać określeniu przez parlament. W okresach nasilonych trudności finansowych państwa mogą zatem być przedmiotem daleko idących redukcji. Warto także podkreślić, iż nie został dotychczas wypracowany zespół zobiektywizowanych kryteriów rozdziału środków budżetowych pomiędzy poszczególne parki narodowe.

Obecnie jedynie niewielka część wydatków parków narodowych niezbędnych do realizacji ich zadań ustawowych jest finansowana z budżetu państwa. W poszczególnych grupach zadań (poza płacami, podatkami oraz zapewnieniem bezpieczeństwa i higieny pracy) udział finansowania budżetowego waha się od 0 do 32,0% (tab. 1). Udział budżetu państwa w finansowaniu działalności parków (poza płacami) wynosi 12,0%. Realizacja zadań ustawowych parków narodowych w zasadniczej mierze zależy od środków pozyskiwanych przez gospodarstwa pomocnicze. W niektórych przypadkach finansowanie zasadniczych zadań parków jest realizowane wyłącznie lub w zdecydowanej większości dzięki przychodom gospodarstw pomocniczych. Tak dzieje się np. w zakresie ochrony ścisłej (100%), remontów dróg i szlaków turystycznych (100%), wycinania niepożądanych drzew (100%), ochrony przyrody nieożywionej i gleb (95%), ochrony zwierząt łownych (94%), przebudowy drzewostanów (79%), kosztów administracyjnych (np. zakupów materiałów i energii elektrycznej, zakupu usług obcych z wyjątkiem remontów) (76%). Przeciętny udział gospodarstw pomocniczych w finansowaniu działalności parków narodowych (z wyjątkiem płac) wynosi 50%. Jeśli chodzi o wynagrodzenia, to wydatki na ten cel gospodarstwo pomocnicze pokrywa samodzielnie, co stanowi 26% łącznych wydatków na wynagrodzenia w parkach narodowych. Niezależnie od zmian w ustawie finansach publicznych, w niedalekiej przyszłości parki narodowe zostaną pozbawione możliwości korzystania z zasilania środkami znajdującymi się w dyspozycji Ekofunduszu (obecnie 8% wydatków parków narodowych).

Należy zauważyć, iż duże uzależnienie realizacji zadań parków narodowych od środków pozyskanych przez gospodarstwa pomocnicze dotyczy zdecydowanej większości spośród 23 polskich parków narodowych (tab. 2).

Tabela 1. Struktura finansowania zadań parków narodowych w 2006 r. (w %)

Wyszczególnienie	Budżet	Gospodarstwo pomocnicze	NFOŚiGW	WFOŚiGW	Ekofundusz	Inne*
Ochrona przyrody nieożywionej i gleb	0,4	95,0	4,6	–	–	–
Ochrona ścisła	0,0	100,0	–	–	–	–
Ochrona ekosystemów leśnych, w tym:	0,0	65,0	23,0	4,0	7,0	1,0
przebudowy drzewostanów	0,0	79,0	0,4	–	21,0	–
szkółki	0,0	60,0	6,0	35,0	–	–
wycinanie drzew niepożądanych	0,4	100,0	–	–	–	–
Ochrona lasu	0,2	35,0	41,0	7,0	10,0	6,0
Ochrona ekosystemów nieleśnych lądowych	3,0	39,0	47,0	–	10,0	0,5
Ochrona roślin	3,0	56,0	4,0	6,0	32,0	–
Ochrona walorów krajobrazowych	6,0	38,0	3,0	–	52,0	–
Ochrona zwierząt łownych	0,9	94,0	5,0	–	–	–
Ochrona przeciwpożarowa	4,0	71,0	13,0	11,0	–	–
Ochrona przed szkodnictwem	25,0	62,0	13,0	–	–	–
Nauka	3,0	56,0	2,0	–	–	39,0
Edukacja	9,0	17,0	42,0	3,0	28,0	0,3
Wydawnictwa	7,0	48,0	40,0	4,0	–	0,4
Turystyka	3,0	62,0	1,0	15,0	16,0	2,0
Ochrona ekosystemów wodnych	0,3	61,0	13,0	–	23,0	2,0
BHP	40,0	60,0	–	–	–	–
Szkolenia zawodowe	32,0	60,0	8,0	–	–	–
Regulacje stanu posiadania	10,0	90,0	–	–	–	–
Remonty budynków i budowli (materiały i zakup usług)	24,0	32,0	37,0	0,9	6,0	0,1
Remonty dróg	0,2	100,0	–	–	–	–
Transport i gospodarka warsztatowa	7,0	93,0	–	–	–	0,4
Ogółem bez wynagrodzeń	12,0	50,0	21,0	4,0	8,0	4,0
Wynagrodzenia	74,0	26,0	–	–	–	–
Ogółem z wynagrodzeniami	39,0	40,0	12,0	2,0	5,0	2,0

* M.in. WWF-Polska, Światowy Fundusz na rzecz Przyrody, Fundacja Ochrony Bioróżnorodności Karpat, Wschodnich, Komitet Badań Naukowych, PAN, Bank Ochrony Środowiska.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Środowiska.

Tabela 2. Liczba parków narodowych, w których udział gospodarstw pomocniczych w pokrywaniu wydatków (bez wynagrodzeń) przekracza 60%

Wyszczególnienie	Liczba parków narodowych
2005	14
2006	15
2007	13

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Środowiska.

Proponowany przez Ministerstwo Finansów model finansowania parków narodowych w całości bezpośrednio z budżetu państwa może osłabić stabilność i bezpieczeństwo realizacji ustawowych zadań tych instytucji. Należy skonstatować, iż brak wypracowanych obiektywnych kryteriów podziału środków budżetowych pomiędzy parki narodowe może wywoływać uzasadnione obawy o możliwość uzależnienia sytuacji finansowej poszczególnych parków narodowych od aktywności lobbystycznej środowisk lokalnych i regionalnych.

Szczególną rolę w finansowaniu ustawowych zadań parków narodowych odgrywają pobierane przez gospodarstwa pomocnicze opłaty za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary i udostępnianie parku narodowego lub niektórych jego obszarów, przychody ze sprzedaży produktów drzewnych i nie drzewnych uzyskiwane w ramach realizacji zadań wynikających z planu ochrony i zadań ochronnych. W 2007 r. dostarczyły one odpowiednio 23 829,1 tys. zł oraz 35 964,2 tys. zł (tab. 3).

Przychody te realizowane są dzięki personelowi zatrudnionemu w gospodarstwach pomocniczych. Po likwidacji gospodarstw pomocniczych wpływy z wymienionych tytułów miałyby się stać dochodem budżetu państwa. Brak gwarancji otrzymania z budżetu państwa stosownej liczby etatów dla osób dotychczas zatrudnionych w gospodarstwach pomocniczych może jednak postawić pod znakiem zapytania realność utrzymania, a tym bardziej zwiększenia tych wpływów. W takiej sytuacji proponowane przez Ministerstwo Finansów przekształcenie zasad funkcjonowania parków narodowych może skutkować zwiększeniem obciążenia budżetu państwa wydatkami, bez jakiegokolwiek jednoczesnego wzrostu wpływów budżetowych.

Warto także zaznaczyć, iż gospodarstwa pomocnicze zatrudniają częstokroć wysokiej klasy specjalistów, których utrata może poważnie zaburzyć realizację ustawowych zadań parków narodowych. Około 40% pracowników parków narodowych stanowią osoby z wyższym wykształceniem. Duża część z nich legitymuje się ukończeniem również specjalistycznych studiów podyplomowych, a 6% pracowników z wyższym wykształceniem posiada stopnie lub tytuły naukowe [13].

Następstwem przekazania bezpośrednio do budżetu państwa przychodów zasilających dotychczas gospodarstwa pomocnicze oraz utraty znaczącej części pracowni-

Tabela 3. Wysokość podstawowych rodzajów wpływów gospodarstw pomocniczych parków narodowych (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007
Opłaty za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary oraz za udostępnianie parku narodowego lub niektórych jego obszarów	21 201	21 516,8	23 829,1
Przychody ze sprzedaży produktów drzewnych i nie drzewnych uzyskiwane w ramach realizacji zadań wynikających z planu ochrony i zadań ochronnych	25 035	26 889	35 964,2
Wpływy z opłat pobieranych w związku z działalnością edukacyjną parku narodowego oraz za wstęp do obiektów związanych z tą działalnością	1 435	1 451,4	1 730,3
Wpływy ze sprzedaży materiałów edukacyjnych oraz informacyjnych i naukowych	855	757	934,6
Wpływy z opłat za udostępnianie danych o zasobach przyrodniczych, kulturowych i kartograficznych	82	0	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Środowiska.

ków, dotychczas zatrudnionych dzięki funkcjonowaniu gospodarstw pomocniczych, mogą być poważne zaburzenia w realizacji ustawowych zadań parków narodowych. W obszarze ochrony zasobów skutkować to może m.in.:

- 1) pogorszeniem się stanu sanitarnego lasów,
- 2) przenoszeniem się ognisk gradacyjnych szkodników na tereny lasów gospodarczych zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (co przyniesie wymierne negatywne skutki dla Skarbu Państwa),
- 3) utrudnieniem usuwania skutków wiatrolomów,
- 4) obniżeniem retencyjności lasów, a więc naruszeniem istniejących stosunków wodnych, w konsekwencji skutkując nasileniem powodzi oraz pogorszeniem jakości wód powierzchniowych będących głównym surowcem do produkcji wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi,
- 5) pogorszeniem się *image*'u regionów, na terenie których znajdują się parki narodowe, co negatywnie wpłynie na funkcjonowanie ośrodków wypoczynkowych, uzdrowisk itp.,
- 6) złamaniem zobowiązań Polski wynikających z dyrektywy siedliskowej i dyrektywy ptasiej – w następstwie czego może dojść do wstrzymania transferu środków unijnych nie tylko przewidzianych na realizację zadań w zakresie ochrony środowiska,
- 7) złamaniem zobowiązań Polski wynikających z Konwencji z Rio de Janeiro o ochronie różnorodności biologicznej,

8) zwiększeniem ryzyka wyginięcia zagrożonych gatunków roślin oraz zwierząt objętych ochroną w ramach parków narodowych (ujętych w *Czerwonej księdze gatunków zagrożonych*),

9) zwiększeniem ryzyka zniszczenia unikalnych ekosystemów, np. osuszenia unikalnych w skali europejskiej torfowisk (Park Biebrzański, Poleski i Narwiański),

10) zwiększeniem ryzyka zniszczenia unikalnych zasobów kulturowych zlokalizowanych na terenach parków narodowych,

11) pogłębieniem problemów z usuwaniem odpadów stałych z terenów parków narodowych,

12) zaprzestaniem przywracania równowagi gatunkowej – nadmiar niektórych gatunków zwierzyny może zaburzyć funkcjonowanie ekosystemów,

13) utrudnieniem przeciwdziałania kłusownictwu, kradzieżom i nielegalnemu pozyskiwaniu surowców,

14) zaprzestaniem przywracania do stanu pierwotnego szlaków turystycznych, co może doprowadzić do pogłębienia problemów wynikających z erozji gleb,

15) zaprzestaniem ochrony ścisłej najcenniejszych przyrodniczo obszarów Polski mającej na celu ochronę procesów przyrodniczych (badania naukowe, monitoring przyrodniczy, utrzymanie tablic informacyjnych) [1, s. 14-20].

Wymusi to w przyszłości większe nakłady na restytucję zniszczonych zasobów przyrodniczych.

W obszarze udostępniania skutkować to może m.in.:

1) potrzebą zwiększenia liczby etatów w jednostkach budżetowych parkach narodowych, w następstwie czego zaistnieje potrzeba zwiększenia wydatków budżetu państwa na płace,

2) zmniejszeniem bezpieczeństwa na szlakach turystycznych, a w konsekwencji możliwością występowania roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa (brak odpowiedniej liczby pracowników i środków na utrzymanie szlaków),

3) zwiększeniem liczby zamkniętych szlaków turystycznych (brak odpowiedniej liczby pracowników i środków na utrzymanie szlaków),

4) degradacją obecnie istniejącej infrastruktury, na której stworzenie poniesiono dotychczas wysokie nakłady,

5) brakiem możliwości utrzymania dostępności szlaków turystycznych dla osób niepełnosprawnych, a także zaprzestaniem ich dalszego rozwoju, co przyczyni się do utrwalenia zjawiska wykluczenia osób niepełnosprawnych z dostępu do zasobów przyrodniczych i kulturowych znajdujących się na obszarze parków narodowych,

6) zmniejszeniem długości ścieżek edukacyjnych [1, s. 20-21].

W obszarze nauki i edukacji natomiast skutkować to może m.in.:

1) ryzykiem konieczności zamknięcia ośrodków edukacji ekologicznej,

2) zaprzestaniem badań naukowych prowadzonych na terenach parków narodowych,

3) zaprzestaniem działalności wydawniczej nastawionej na edukację oraz upublicznianie informacji o środowisku [1, s. 21].

5. Podsumowanie

Planowana reforma sektora finansów publicznych w istotny sposób determinować będzie warunki realizacji zadań parków narodowych. W dotychczasowym stanie prawnym funkcjonują one jako państwowe jednostki budżetowe, w których działają gospodarstwa pomocnicze pozyskujące istotne wpływy oraz przeznaczające je na realizację zadań ustawowych parków narodowych. W efekcie działalność parków narodowych jest jedynie w niewielkim stopniu (12%) uzależniona od finansowania z budżetu państwa. Planowana reforma organizacji oraz zasad funkcjonowania sektora finansów publicznych w przypadku parków narodowych będzie oznaczać likwidację gospodarstw pomocniczych i konieczność przekazywania przychodów inkasowanych dotychczas przez nie bezpośrednio do budżetu państwa. Nowe regulacje nie gwarantują utrzymania dotychczasowego poziomu finansowania realizacji zadań parków, które nie ulegają zmianie. Jednocześnie brakuje gwarancji utrzymania obecnego poziomu zatrudnienia w parkach narodowych. Zaburzenia w realizacji zadań parków narodowych mogą mieć poważne negatywne konsekwencje w różnych sferach życia gospodarczego oraz społecznego.

Literatura

- [1] Babczuk A., Borys G., Krawiec W., *Ekspertyza w sprawie wypracowania koncepcji organizacyjno-prawnej systemu finansowania działalności parków narodowych oraz zasad jego wdrożenia*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2008.
- [2] Babczuk A., Borys G., Krawiec W., *Ekspertyza w sprawie wypracowania koncepcji przekształcenia parków narodowych w instytucje gospodarki budżetowej*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2009.
- [3] Poskrobko B., Poskrobko T., Skiba K., *Ochrona biosfery*, PWE, Warszawa 2007.
- [4] *Polskie parki narodowe*, Wydawnictwo Pascal, Bielsko-Biała 2007.
- [5] Rażny J., *Źródła finansowania parków narodowych w Polsce*, [w:] *Prace z zakresu polityki przemysłowej i ekologicznej*, red. K. Górka, Zeszyty Naukowe nr 732 Akademii Ekonomicznej w Krakowie, AE, Kraków 2007.
- [6] Rb-28 roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa za okres od początku roku do 31 grudnia roku 2005, www.mofnet.gov.pl.
- [7] Rb-28 roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa za okres od początku roku do 31 grudnia roku 2006, www.mofnet.gov.pl.
- [8] Rb-28 roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa za okres od początku roku do 31 grudnia roku 2007, www.mofnet.gov.pl.
- [9] Rb-31 roczne sprawozdanie z wykonania planów finansowych gospodarstw pomocniczych parków narodowych za okres od początku roku do 31 grudnia roku 2005, www.mofnet.gov.pl.
- [10] Rb-31 roczne sprawozdanie z wykonania planów finansowych gospodarstw pomocniczych parków narodowych za okres od początku roku do 31 grudnia roku 2006, www.mofnet.gov.pl.
- [11] Rb-31 roczne sprawozdanie z wykonania planów finansowych gospodarstw pomocniczych parków narodowych za okres od początku roku do 31 grudnia roku 2007, www.mofnet.gov.pl.

- [12] Rozporządzenie Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną, DzU z 2006 r. nr 116, poz. 783 z późn. zm.
- [13] Szkiruć Z., Chojnacka I., Komornicki J., Kotuła Z., Kopiczko M., Misiak J., Perkowski M., Weigle A., *Koncepcja systemu funkcjonowania parków narodowych w nowych warunkach wynikających z integracji europejskiej*, Suwałki 2005.
- [14] Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU z 2005 r. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- [15] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU z 1997 r. nr 261, poz. 2603 z późn. zm.
- [16] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, DzU z 2004 r. nr 92, poz. 880, z późn. zm.
- [17] Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe, DzU z 1991 r. nr 4, poz. 18 z późn. zm.
- [18] *Uzasadnienie projektu ustawy o finansach publicznych*, Sejm RP, Druk nr 1181, Warszawa 2008.
- [19] Wernik A., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2007.

GENERAL GOVERNMENT SECTOR REORGANIZATION AND NATIONAL PARKS ACTIVITY

Summary: The subject of this article is to evaluate how planned changes in general government organization and rules of operating can change Polish national parks activity. The authors point out that organizational changes and taking over some fees from national parks to central budget can prevent these parks from fulfilling their duties.