

Uzasadnienie proponowanych zmian aktów prawnych regulujących funkcjonowanie parków narodowych

Przygotowany przez Ministerstwo Finansów i ogłoszony 23 kwietnia 2007 r. projekt nowej ustawy o finansach publicznych zmierzając do uporządkowania organizacji systemu finansów publicznych w Polsce przewiduje likwidację instytucji zakładów budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych. Nie negując zasadności takich działań należy jednak stwierdzić, iż dalsze funkcjonowanie parków narodowych w formie jednostek budżetowych pozbawionych możliwości akumulowania środków pozabudżetowych może zagrozić zdolności realizacji przez te podmioty ich ustawowych zadań.

Obecnie zasadnicza część środków, którymi dysponują parki narodowe pochodzi ze źródeł pozabudżetowych. Dla przykładu w Karkonoskim Parku Narodowym budżet państwa pokrywa przeciętnie 27% środków niezbędnych do realizacji ustawowych zadań parku. Pozostałe fundusze pochodzą w około 39% z przychodów gospodarstwa pomocniczego oraz w około 34% w dotacji funduszy celowych. Warto podkreślić, iż pozyskiwanie środków funduszy celowych nie byłoby możliwe bez dysponowania przychodami gospodarstwa pomocniczego, które zabezpieczają wkład własny w realizowane projekty. Warto również podkreślić, iż gospodarstwa pomocnicze zatrudniają znaczną część specjalistów niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania parków narodowych. Ich zatrudnienie w jednostkach macierzystych nie było możliwe ze względu na ograniczenia w zakresie liczby etatów przyznawanych jednostkom budżetowym. Pozbawienie parków narodowych tych etatów doprowadzi niechybnie do paraliżu ich funkcjonowania.

Warto jednocześnie zauważyć, iż charakter funkcji realizowanych przez parki narodowe stoi w sprzeczności z sztywnymi regułami funkcjonowania jednostek budżetowych. Pozostawienie parkom narodowym możliwości elastycznego reagowania na wyzwania wynikające z procesów mających miejsce w przyrodzie oraz zachowanie przez te jednostki zdolności akumulowania dochodów pozabudżetowych wydaje się warunkować zachowanie najcenniejszych środowiskowo obszarów naszego kraju.

Z powyższych względów opracowany został pakiet zmian prawnych mających na celu zachowanie zdolności parków narodowych do realizacji ich ustawowych zadań, w szczególności w zakresie ochrony przyrody, edukacji oraz badań. Proponowane rozwiązania zmierzają do nadania parkom narodowym statusu podmiotów sektora finansów publicznych zarządzających powierzonym im mieniem

Skarbu Państwa oraz prowadzących samodzielną gospodarkę finansową na podstawie planu finansowego. Parki narodowe przekształcone w nową formę organizacyjno-prawną w sektorze finansów publicznych, a mianowicie „państwowe agencje ochrony przyrody –parki narodowe”, miałyby możliwość gromadzenia innych oprócz dotacji z budżetu państwa środków finansowych, w tym zwłaszcza opłat za wstęp oraz udostępnianie parku narodowego, dotacji z funduszy celowych oraz środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Autorzy przewidzieli także mechanizmy współpracy parków w procesie pozyskiwania funduszy europejskich. W proponowanych zmianach aktów prawnych zawarto zasady gospodarki majątkiem Skarbu Państwa powierzonym parkom narodowym oraz szczegółowe zasady gospodarki finansowej nowej formy organizacyjno-prawnej jednostek sektora finansów publicznych.

Zauważyć warto, iż proponowane zmiany w projekcie ustawy z dnia 2007 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych nowelizują w sposób kompleksowy wszystkie akty prawne rangi ustawowej wiążące się z działalnością państwowych agencji ochrony przyrody –parków narodowych. Na tej podstawie znowelizowane zostaną m.in. ustawa o ochronie przyrody oraz ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych. Problematyka źródeł dochodów, organizacji oraz nadzoru nad państwowymi agencjami ochrony przyrody –parki narodowe zawarta została w przepisach nowelizujących ustawę o ochronie przyrody.

Proponowane rozwiązania wychodzą naprzeciw wnioskowi sformułowanemu przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2005 r. w następstwie kontroli funkcjonowania parków narodowych zakresie zachowania, zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów przyrody w latach 2002-2005 w 12 parkach narodowych. Kontrolerzy NIK stwierdzili występowanie przeszkód natury prawnej i organizacyjnej w wykonywaniu powierzonych parkom narodowym zadań. Izba wniosła o poszukiwanie takiej formy organizacyjnej dla jednostki administrującej parkiem narodowym, która zapewni możliwość skutecznego, oszczędnego i wydajnego gospodarowania zasobami. Stwierdzono także znikome wykorzystanie funduszy przedakcesyjnych ze względu na brak mechanizmów wspólnego pozyskiwania środków przez parki w warunkach zbyt wysokich dla pojedynczego parku narodowego wartości progowych projektów przyjmowanych do wsparcia

Autorzy proponowanych rozwiązań szczególny nacisk położyli na problematykę przekształceń gospodarstw pomocniczych funkcjonujących przy parkach narodowych oraz jednostek budżetowych parki narodowe w nowe państwowe agencje ochrony przyrody-parki narodowe. Uregulowane zostały w szczególności

kwestie następstwa prawnego po dotychczasowych jednostkach (w tym w zakresie składników majątku, zobowiązań cywilnoprawnych oraz pracowniczych).

Opracowanie:

Zespół Katedry Finansów i Rachunkowości - Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze

Prof. zw. dr hab. Grażyna Borys

Dr Arkadiusz Babczuk

Mgr Wojciech Krawiec

W załączeniu:

- 1. Zmiany w ustawie z dnia 2007 r. o finansach publicznych**
- 2. Zmiany w projekcie ustawy z dnia 2007 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych**
- 3. Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej państwowych agencji ochrony przyrody – parki narodowe**
- 4. Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami majątku ruchomego powierzonego państwowym agencjom ochrony przyrody – parkom narodowym**