

Wojciech Zbaraszewski

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
Wydział Ekonomiczny
e-mail: wzbaraszewski@zut.edu.pl

Finansowanie obszarów prawnie chronionych na przykładzie Białowieskiego Parku Narodowego

Kody JEL: Q57, O13, P47, H41

Słowa kluczowe: park narodowy, finansowanie, obszary chronione, plany finansowe

Streszczenie. Parki narodowe uznaje się powszechnie za najwyższą formę ochrony obszarowej przyrody. Celem opracowania jest ocena systemu finansowania parków narodowych w latach 2014–2016 w Polsce, na przykładzie Białowieskiego Parku Narodowego. Dominujący udział w przychodach Białowieskiego Parku Narodowego miały dotacje z budżetu państwa (w analizowanym okresie ok. 51% całości przychodów). W świetle aktualnych uwarunkowań budżetu państwa należy brać pod uwagę, że środki z tego źródła przychodów raczej nie będą zwiększane. Przeprowadzona analiza pozytywnie zweryfikowała postawioną hipotezę, że kierunkiem rozwoju systemu finansowania parków narodowych w Polsce jest konieczność uzupełnienia dotacji z budżetu państwa o inne źródła finansowania.

Wprowadzenie

Przeobrażenia w Polsce po 1989 roku dotyczyły również obszarów chronionych. Zmiany formalne znacząco wpływały na podstawy prawne, system zarządzania formami ochrony obszarowej, a także system ich finansowania. Obszary prawnie chronione obejmują ok. 1/3 ogólnej powierzchni Polski (GUS, 2016, s. 266) i mimo że tworzone są przede wszystkim w celach ochrony przyrody, to często znacząco wpływają na rozwój lokalny i regionalny (Job, Merlin, Metzler, Schamel, Woltering, 2016, s. 34–35). Z jednej

strony mogą pobudzać i zwiększać korzyści z ruchu turystycznego, a z drugiej strony poprzez zakazy ograniczają możliwości gospodarczego wykorzystania tego obszaru.

Występująca na świecie tendencja w zakresie wzrostu liczby obszarów prawnie chronionych oraz ich udziału w powierzchni całkowitej (Deguignet, Juffe-Bignoli, Harrison, MacSharry, Burgess, Kingston, 2014, s. 14) uzasadnia potrzebę rozpoznania potrzeb i źródeł ich finansowania. Ze względu na fakt, że parki narodowe w Polsce są najwyższą formą ochrony przyrody, rozważania będą dotyczyły zagadnień finansowania tej formy obszarowej ochrony przyrody. Założeniem badawczym jest weryfikacja hipotezy zakładającej, że kierunkiem rozwoju systemu finansowania parków narodowych w Polsce jest konieczność uzupełnienia dotacji z budżetu państwa o inne źródła finansowania. Przyjętej hipotezie podporządkowano cel naukowy. Celem opracowania jest ocena systemu finansowania parków narodowych w latach 2014–2016, zrealizowanego na przykładzie Białowieskiego Parku Narodowego (BPN). Wybór przedmiotu badań wynika m.in. z faktu, że jest to jedyny w Polsce park narodowy wpisany na listę Światowego Dziedzictwa Ludzkości UNESCO, a ponadto jest przedmiotem wielowątkowej debaty nie tylko w Polsce, ale w całej UE.

W opracowaniu wykorzystano dane pochodzące z opracowań Głównego Urzędu Statystycznego z serii „Ochrona środowiska” oraz sprawozdawczości parków narodowych. Wykorzystano analizę literatury przedmiotu (krajową i zagraniczną), metody statystyki ilościowej oraz analizy zjawisk i syntezy wyników.

1. Charakterystyka polskich parków narodowych

Globalny rozwój obszarów chronionych jest relatywnie nowym zjawiskiem. Dopiero w ostatnim półwieczu nastąpił znaczący wzrost liczby i powierzchni obszarów chronionych. Za początek tych przemian można uznać dopiero lata 70. XX wieku. Jedną z form obszarowej ochrony przyrody jest park narodowy. Wśród 224 tys. obszarów chronionych wyszczególnionych w światowej bazie obszarów chronionych według stanu na maj 2017 roku około 5300 obszarów było zaliczonych do parków narodowych, czyli kategorię II według *International Union for Conservation of Nature* (IUCN). Obejmowały one powierzchnie ok. 6,3 mln km², czyli ok. 1,2% powierzchni Ziemi. Kategoria II obszarów chronionych stanowiła około 14% wszystkich obszarów chronionych na świecie. Jednak tylko około 3300 spośród wszystkich obszarów chronionych notowanych w *World Database on Protected Areas* (WDPA) posiadało w swojej nazwie sformułowanie „park narodowy” (IUCN and UNEP-WCMC, 2016). Grupę tych obszarów należy traktować jako parki narodowe na poziomie krajowym. Tym samym obszar chroniony funkcjonujący pod nazwą „park narodowy” niekoniecznie spełnia kryteria kategorii II jako typowej kategorii według IUCN dla „parku narodowego”.

W Polsce tylko 15 parków narodowych spełnia kryteria stosowane przez IUCN, tym samym mając przyznaną kategorię II. Dwa polskie parki narodowe mają przyznaną V kategorię według IUCN (obszar chronionego krajobrazu), a pozostałym sześciu

parkom nie przyznano kategorii według klasyfikacji IUCN (GUS, 2016, s. 268). Po 2001 roku w Polsce nie tworzono parków narodowych, a próby powiększenia obszaru istniejących parków często napotykały znaczny opór ze strony samorządów lokalnych (przykładem jest Białowiecki Park Narodowy). Powodami braku realizacji tych planów były: niewystarczający poziom akceptacji społecznej, a także problemy finansowania, m.in. wynikające z braku stosownego rekompensowania skutków takich decyzji właścicielom i gminom. Ze względu na występujące ograniczenia w powiększaniu i tworzeniu nowych obszarów chronionych wydaje się słuszna hipoteza o konieczności finansowania obszarów chronionych na podstawie innych źródeł finansowania, aniżeli środki budżetu państwa.

Tabela 1. Charakterystyka polskich parków narodowych

Park narodowy	Rok utworzenia	Kat. wg IUCN	Powierzchnia (ha)		Szlaki turystyczne ogółem (km)	Liczba turystów (tys.)	Liczba osób zwiedzających muzea
			ogółem	w tym ochrona ścisła			
Babiogórski	1954	II	3 394,32	1 125,80	55,0	81,0	9 140
Białowiecki	1947	II	10 517,30	6 059,30	44,3	132,9	67 225
Biebrzański	1993	–	59 223,00	7 279,00	498,3	38,5	71 798
Bieszczadzki	1973	II	29 202,16	18 553,70	465,0	388,0	2 823
Bory Tucholskie	1996	–	4 613,04	324,30	93,0	33,0	17 918
Drawieński	1990	II	11 342,00	569,00	241,3	22,0	–
Gorcezański	1981	II	7 028,97	3 611,00	169,0	80,0	–
Gór Stołowych	1993	–	6 347,96	771,00	109,0	480,0	2 550
Kampinoski	1959	II	38 544,33	4 636,00	550,0	1000,0	17 634
Karkonoski	1959	II	5 580,32	1 726,10	118,0	2000,0	26 087
Magurski	1995	–	19 437,90	2 407,70	94,0	40,0	49 107
Narwiański	1996	–	7 350,00	–	55,0	15,0	16 261
Ojcowski	1956	V	2 145,70	250,90	37,3	400,0	5000
Pieniński	1954	II	2 371,75	743,90	35,0	815,0	353 300
Poleski	1990	II	9 760,28	116,00	114,0	41,0	17 207
Roztockański	1974	II	8 482,83	1 029,20	29,3	134,0	30 705
Słowiński	1967	II	21 572,89	5 327,00	150,2	318,9	17 292
Świętokrzyski	1950	II	7 626,40	1 715,20	41,0	132,0	31 837
Tatrzański	1954	II	21 197,40	12 609,70	275,0	3309,5	131 254
Ujście Warty	2001	–	8 074,00	681,60	16,7	52,4	5 000
Wielkopolski	1957	II	7 597,20	258,50	215,0	1200,0	7 579
Wigierski	1989	V	15 078,90	494,10	272,6	110,0	31 383
Woliński	1960	II	8 199,41	500,20	50,1	1500,0	27 411
Razem w 2015	–	–	314 699,90	73 351,51	3 728,1	12 323,2	895 455
Razem w 2014	–	–	314 684,46	71 197,57	3 629,8	11 460,7	877 861
Razem w 2005	–	–	317 405,50	66 532,90	3 609,8	11 677,0	876 906

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS (2016), s. 268, 274.

Ochrona przyrody w parkach nie ogranicza się do zamknięcia obszaru przed turystami. Urzeczywistnienie idei ochrony przyrody w parkach narodowych polega na turystycznym udostępnieniu obszaru. Jednak turystyka, zwłaszcza sezonowa, o dużej intensywności może negatywnie wpływać na ochronę różnorodności biologicznej, która jest przecież głównym celem tworzenia parku (Partyka, 2010, s. 252–263). W analizowanym okresie parki narodowe posiadały około 3,6 tys. km szlaków turystycznych, a liczba turystów ukształtowała się na poziomie około 11,5 mln rocznie. Parki realizują również zadania edukacyjne, które można oceniać poprzez około 870 tys. osób odwiedzających corocznie parkowe muzea i ośrodki edukacyjne. Polskie parki narodowe zdobyły uznanie licznych międzynarodowych gremiów. UNESCO uznało aż dziewięć polskich parków za rezerwy biosfery (Babiogórski PN, Białowiecki PN, Bieszczadzki PN, PN Bory Tucholskie, Kampinoski PN, Karkonoski PN, Poleski PN, Słowiński PN, Tatrzański PN). Białowiecki PN został uznany za element dziedzictwa światowego. Dodatkowo siedem parków narodowych (Biebrzański PN, Narwiański PN, Poleski PN, Słowiński PN, PN Ujście Warty, Wigierski PN oraz część Karkonoskiego PN) objęto zapisami Konwencji o obszarach wodno-błotnych, które mają znaczenie międzynarodowe, w szczególności jako środowisko życiowe ptactwa wodnego (tzw. Konwencja Ramsarska).

2. Park narodowy – państwowa osoba prawna

Po zmianach formy organizacyjno-prawnej parków narodowych w Polsce od 2012 roku funkcjonują one jako państwowe osoby prawne, co wynika z ustawy o finansach publicznych (UOFP, 2009). Państwowe osoby prawne są jednostkami organizacyjnymi utworzonymi do realizacji gospodarczych celów państwa oraz pełnienia określonych funkcji publicznych. Funkcjonowanie państwowych osób prawnych oparte jest na mieniu państwowym. Pomimo zmian w formie organizacyjno-prawnej parków narodowych bez zmian pozostał zakres ich zadań. Jak wynika z ustawy o ochronie przyrody, organem parku narodowego jest dyrektor, który jest powoływany przez ministra środowiska w drodze otwartego konkursu. Dyrektor parku kieruje działalnością i reprezentuje park na zewnątrz, opierając się na statucie, nadanym przez ministra środowiska. Park narodowy prowadzi samodzielną gospodarkę finansową. Pokrywa z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów wydatki na finansowanie realizowanych zadań. Podstawą gospodarki finansowej parku jest roczny plan finansowy, w którym wyodrębnia się:

- a) przychody z prowadzonej działalności;
- b) dotacje z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- c) koszty, w tym:
 - wynagrodzenia i naliczane od nich składki,
 - płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań,
 - zakup towarów i usług,
- d) środki na wydatki majątkowe;
- e) środki przyznane innym podmiotom;

f) stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku;

g) stan środków pieniężnych na początek i koniec roku.

Plan finansowy sporządzany jest w układzie zadaniowym na rok budżetowy i dwa kolejne lata, w układzie funkcji państwa, zadań budżetowych i podzadań. Konieczne zmiany przychodów i kosztów mogą być wprowadzone w rocznym planie finansowym parku narodowego po uzyskaniu zgody ministra środowiska, który powinien poinformować o dokonanych zmianach ministra finansów. Jak wynika z ustawy o ochronie przyrody, przychodami parku narodowego są:

- dotacje z budżetu państwa,
- dotacje oraz pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- dotacje oraz pożyczki z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- wpływy z opłat za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary oraz za udostępnianie parku narodowego lub niektórych jego obszarów,
- wpływy z opłat pobieranych w związku z działalnością edukacyjną parku narodowego oraz za wstęp do obiektów związanych z tą działalnością,
- wpływy z tytułu wynajmu pomieszczeń,
- wpływy z tytułu dzierżawy, najmu lub użytkowania nieruchomości,
- wpływy ze sprzedaży produktów uzyskiwane w ramach realizacji zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych,
- wpływy ze sprzedaży materiałów edukacyjnych, informacyjnych i naukowych,
- wpływy ze sprzedaży składników rzeczowych majątku ruchomego,
- wpływy wynikające z prowadzenia działalności rolniczej,
- wpływy z tytułu udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie,
- wpływy z opłat za udostępnienie informacji o zasobach przyrodniczych, kulturowych i kartograficznych,
- wpływy z tytułu nawiązek orzeczonych wobec sprawców skazanych za wykroczenia przeciwko środowisku,
- inne niewymienione przychody wynikające z działalności parku narodowego (UOOP, 2004).

Ustawa o ochronie przyrody, oprócz wymienionych źródeł finansowania parków narodowych, wskazuje na przychody fakultatywne, którymi mogą być:

- dobrowolne wpłaty,
- spadki, zapisy i darowizny,
- świadczenia rzeczowe,
- wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony przyrody,
- środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej,
- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, inne niż środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej,

- dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na realizację zadań związanych z ochroną wartości przyrodniczych lub kulturowych regionu (UOOP, 2004).

Znaczącą zmianą w porównaniu do wcześniej stosowanych rozwiązań w polskich parkach narodowych jest możliwość wykonywania przez parki narodowe działalności gospodarczej i osiągnięcia dzięki temu dodatkowych przychodów. W finansowaniu parków narodowych pojawiła się także nowość polegająca na możliwości zaciągania przez parki kredytów i pożyczek do wysokości 60% kwot ujętych w planie finansowym przychodów lub 60% kosztów na realizację zadań parku narodowego (UOOP, 2004).

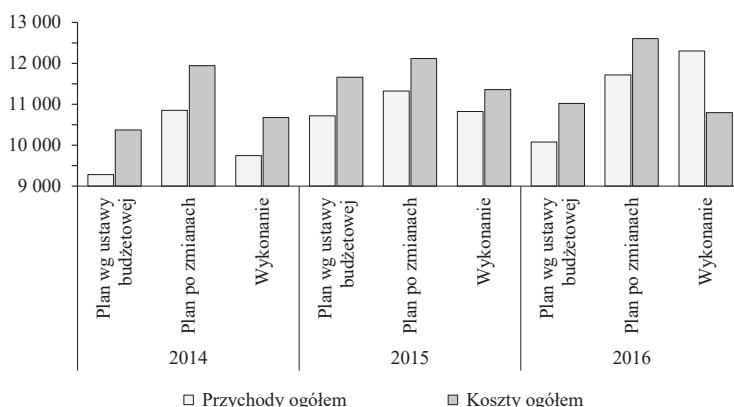
Zapisy ustawy o ochronie przyrody do jednych z najważniejszych źródeł przychodów parków narodowych zaliczają dotacje. Jest to stałe źródło finansowania parków. Pojęcie stałości tego źródła w świetle funkcjonowania parków można pojmować w dwóch aspektach. Pojęcie „stałości” dotacji dla parków narodowych przejawia się tym, że jest to pewne, oparte na zapisach ustawy źródło finansowania. Ponieważ wielkość zrealizowanych dotacji z budżetu państwa w analizowanym okresie była na zbliżonym poziomie, wydaje się, że można również mówić o „stałości” w znaczeniu niewielkiej zmienności wielkości dotacji, od 88,7 mln zł w 2014 roku do 92,5 w 2015 roku. W 2016 roku odnotowano zmniejszenie o 2,6 mln zł wypłaconych dotacji dla parków narodowych w porównaniu do wypłaconych dotacji w 2014 roku. Koszty w parkach narodowych w analizowanym okresie kształtowały się na poziomie ok. 240 mln zł rocznie. Sytuację finansową parków narodowych można oceniać także na podstawie syntetycznego miernika, jakim jest wynik finansowy. W badanym okresie wynik finansowy wszystkich parków narodowych był dodatni i kształtował się z wyraźną tendencją wzrostową od około 6 mln zł w 2014 roku, 12,3 mln zł w 2015 roku, aby w 2016 roku osiągnął rekordową wielkość 33,3 mln zł.

3. Analiza finansowa Białowieskiego Parku Narodowego

Białowieski Park Narodowy (BPN) jest jednym z najstarszych i najsłynniejszych polskich parków narodowych. Leży we wschodniej części Polski przy granicy z Białorusią. Początki funkcjonowania BPN sięgają 1932 roku. Wówczas na mocy rozporządzenia ministra rolnictwa i reform rolnych z Nadleśnictwa Rezerwat został utworzony Park Narodowy w Białowieży. Po II wojnie światowej został on restytuowany w obecnej formule na mocy rozporządzenia z 1947 roku BPN obejmuje fragment Puszczy Białowieskiej, znany z najlepiej zachowanego kompleksu lasu naturalnego na Niżu Europejskim. Do walorów BPN można zaliczyć florę reprezentowaną przez 40 zespołów roślinnych, 1070 gatunków roślin naczyniowych oraz ponad 250 gatunków mchów i wątrobowców, ponad trzy tysiące gatunków grzybów kapeluszowych i ponad 400 gatunków porostów. Fauna parku jest bogata i składa się z 12 tys. gatunków, wśród których około 8,5 tys. stanowią owady. W parku występują 54 gatunki ssaków, około 120 gatunków ptaków, siedem gatunków gadów oraz 12 gatunków płazów. Szacuje

się, że fauna parkowa rozpoznana jest w zaledwie 50% (Symonides, 2008, s. 415–417). W 1979 roku, z uwagi na posiadane walory, obszar ochrony ścisłej BPN wpisano na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturowego UNESCO. Do BPN przylega od wschodniej strony utworzony w 1991 roku białoruski park narodowy, działający pod nazwą Park Narodowy „Puszcza Białowieska (biał. *Нацыянальны парк Белавежская пушча*). Tym samym jest to przykład transgranicznego parku narodowego.

Jak wynika z danych z końca 2015 roku, BPN jest typowym parkiem leśnym, z dominującym udziałem lasów w powierzchni całkowitej (ok. 95%). Na bardzo zbliżonym poziomie (ok. 95%) ukształtował się udział powierzchni pod ochroną ścisłą w powierzchni ogółem. Bardzo niski udział mają grunty rolne (0,15%), grunty zadrzewione i zakrzewione (0,01%), a także grunty pod wodami (0,18%). Strukturę powierzchniowa BPN formują wyłącznie grunty będące własnością Skarbu Państwa. Infrastrukturę turystyczną BPN tworzą: jeden dom wczasowy oraz 44,3 km szlaków turystycznych. Rocznie park odwiedza 132,9 tys. turystów, co w porównaniu z innymi polskimi parkami narodowymi jest wielkością relatywnie niewielką. Symbolem BPN jest żubr, którego stan liczebny w 2015 roku wyniósł 578 osobników. W strukturze organizacyjnej parku działa Ośrodek Hodowli Żubrów, w skład którego wchodzi hodowla rezerwatowa i zagroda pokazowa. Działalność dydaktyczną parku można oceniać poprzez pryzmat: 67 tys. osób zwiedzających parkowe muzeum, 257 zrealizowanych imprez, sześciu ścieżek dydaktycznych. Księgozbiór biblioteki parkowej liczy 12 tys. pozycji. W 2015 roku w BPN pozyskano 0,7 tys. m³ drewna, co w porównaniu z innymi parkami było uzyskiem niewielkim (średnia we wszystkich parkach wynosiła ok. 8 tys. m³). W 2015 roku w BPN nie odnotowano kradzieży drewna ani przypadków kłusownictwa (GUS, 2016, s. 270, 273).



Rysunek 1. Plany finansowe w BPN i ich wykonanie w latach 2014–2016 (tys. zł)

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podstawie sprawozdań finansowych BPN za lata 2014–2016.

Jak wynika z danych (rys. 1), w BPN istnieją znaczne rozbieżności pomiędzy planami finansowymi przyjętymi w ustawie budżetowej a ich wykonaniem. Jednak należy podkreślić, że rozbieżności w tym zakresie w BPN w porównaniu do planów finansowych i ich realizacji w innych parkach były relatywnie niewielkie. Przyczyny odmiennej realizacji planów finansowych w stosunku do planów można podzielić na:

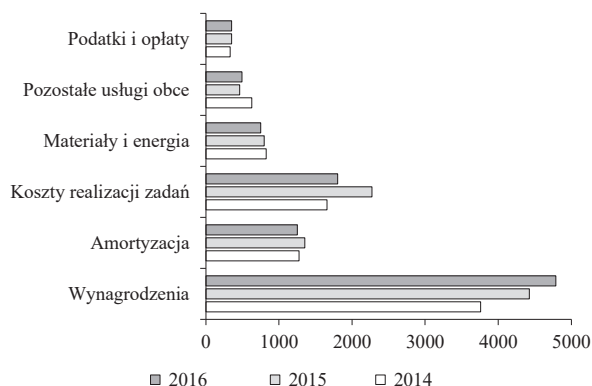
- wynikające ze stosowania prawa zamówień publicznych, np. w wyniku procedur przetargowych dostawcy materiałów, wykonawcy usług oferują kwoty niższe niż planowane; innym przykładem w tym obszarze jest niemożność wyłonienia wykonawców/dostawców z powodu braku ofert, co skutkuje przesunięciem terminu realizacji zadania na następny okres sprawozdawczy (rok),
- mające uzasadnienie w warunkach pogodowych; nieodpowiednia pogoda może powodować konieczność przesunięcia w czasie zaplanowanych prac ochronnych, ziemnych,
- kadrowe, rozumiane jako przebywanie pracowników na długotrwałych zwolnieniach lekarskich i urlopowach, co powodowało mniejsze obciążenie funduszu płac niż planowano,
- związane z ryzykiem prowadzenia działalności, np. mniejsze zainteresowanie ofertą parku.

Planowane ogólne koszty działalności BPN wykazywały w analizowanym okresie tendencję wzrostową do 12,5 mln zł w 2016 roku. Podobną prawidłowość co do kierunku, ale o większej dynamice zmian, wykazywały zrealizowane przychody. Wzrosły one z poziomu 9,7 mln zł w 2014 roku do 12,3 mln zł w 2016 roku, a więc o +26%. W przypadku BPN wynik finansowy netto w latach 2014–2015 był ujemny (–0,9 mln zł w 2014 r. i –0,5 mln zł w 2015 r.). Rok 2016, pomimo planowanego ujemnego wyniku finansowego (–0,9 mln zł), ostatecznie zakończył się zyskiem w wysokości 1,5 mln zł. Jednak ze względu na fakt, że w ujęciu księgowym nie wszystkie koszty wiążą się z wydatkiem środków finansowych (np. amortyzacja), zasadne jest przybliżenie struktury kosztów BPN.

W strukturze kosztów BPN w latach 2014–2016 dominujący, bo ok. 43-procentowy udział w kosztach ogółem mają koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi. Mniejszy udział miały koszty realizacji zadań, które związane były głównie z ochroną przyrody i wynosiły około 17% kosztów ogółem. Pozostałe grupy kosztów to: amortyzacja (ok. 12%), usługi obce (ok. 5%), podatki i opłaty (3%). Analizując koszty w latach objętych badaniem, można zauważyć znaczną ich zmienność, w szczególności w zakresie istoty działalności parku, czyli kosztów realizacji zadań. Najmniejszą zmiennością charakteryzowały się koszty związane z podatkami i opłatami.

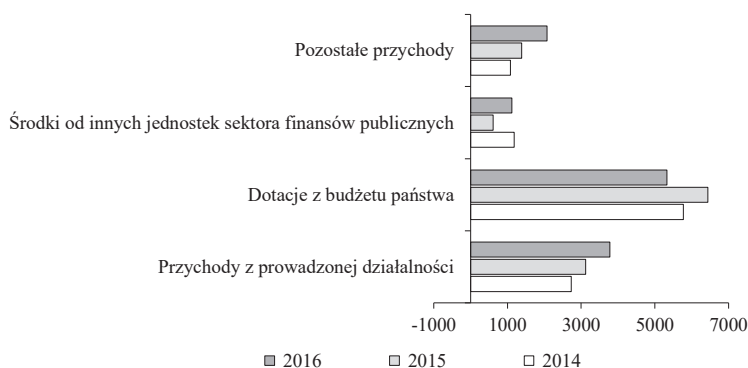
Parki narodowe działające od 2012 roku w formule państwowych osób prawnych mogą uzyskiwać przychody z różnorodnych źródeł, w tym przychodów własnych, np. z prowadzonej działalności gospodarczej. Jednak dominujący udział (ok. 51% w analizowanych latach) przypada na dotacje z budżetu państwa. Dotacje z budżetu w analizowanym okresie kształtowały się od 43 do 56% przychodów ogółem. Na podkreślenie

zasługuje fakt, że przekazywane parkowi dotacje nie pokrywają w każdym z analizowanych lat kosztów związanych z wynagrodzeniami. Tym samym na parku wymuszana jest aktywność w uzyskiwaniu stosownych przychodów własnych, a to z kolei potwierdza przyjętą w opracowaniu hipotezę o kierunku zmian w strukturze przychodów. Udział przychodów z prowadzonej działalności w okresie trzech ocenianych lat wykazywał tendencję wzrostową i kształtował się od 25% w 2014 roku do około 31% przychodów ogółem w 2017 roku.



Rysunek 2. Koszty rodzajowe (wykonane) w BPN w latach 2014–2016 (tys. zł)

Źródło: obliczenia i opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych BPN za lata 2014–2016.



Rysunek 3. Struktura przychodów w BPN w latach 2014–2016 (tys. zł)

Źródło: obliczenia i opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych BPN za lata 2014–2016.

Na przychody z prowadzonej działalności w parku (średni udział w przychodach ogółem w analizowanym okresie wynosił ok. 28%) i składały wpływy: ze sprzedaży biletów wstępu do obiektów parku, z najmu lokali mieszkalnych, pomieszczeń gospodarczych, miejsc noclegowych, a także z dzierżawy gruntów i budynków, z opłat za wstęp do parku lub na niektóre jego obszary, ze sprzedaży drewna, zrębków opałowych, siana, tusz ze zwierzyny łownej, z tytułu obsługi grup turystycznych, licencji przewodnickich, usług transportowych. Środki z dotacji i przychodów z prowadzonej działalności łącznie stanowiły około 79% przychodów w strukturze przychodów ogółem. Na pozostałą część składały się środki pozyskane z od innych jednostek sektora finansów publicznych, w tym z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (ok. 5%) i Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Przychody odpowiadające równowartości odpisów amortyzacyjny kształtowały się w wysokości około 3% przychód ogółem.

BPN nie wykazywał w przychodach w analizowanym okresie środków z funduszy Unii Europejskiej, a dotacja celowa na współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE wyniosła zaledwie 6 tys. zł. Zdecydowane zwiększenie pozyskiwania środków z funduszy UE powinno być uznane, nie tylko w BPN, za priorytetowe źródło finansowania ze względu na ograniczoną dostępność, a wielkość pozyskanych środków mogłoby stanowić element oceny aktywności dyrektora parku.

Podsumowanie

W latach 2010–2012 polskie parki narodowe podlegały daleko idącym przekształceniom. W wyniku tych zmian od 2012 roku parki narodowe funkcjonują, jako państwowe osoby prawne. W ramach istniejącej formy organizacyjno-prawnej parki mogą wykorzystywać różnorakie źródła przychodów, na które składają się m.in. przychody z prowadzonej działalności gospodarczej, kredyty, środki UE. Przeprowadzona analiza pozytywnie zweryfikowała postawioną na wstępie hipotezę, że kierunkiem rozwoju systemu finansowania parków narodowych w Polsce jest konieczność uzupełnienia dotacji z budżetu państwa o inne źródła finansowania. Ponadto przeprowadzona analiza przychodów BPN za lata 2014–2016 upoważnia do sformułowania następujących wniosków:

1. Dominującym udział w przychodach BPN miały dotacje z budżetu państwa (51% w całości przychodów). W świetle aktualnych uwarunkowań budżetu państwa należy brać pod uwagę, że środki z tego źródła przychodów raczej nie będą zwiększane, czego dowodem może być zmniejszenie łącznej kwoty dotacji na wszystkie parki narodowe w Polsce z 105,6 mln zł w 2015 roku do 91,1 mln zł w 2016 roku.
2. Środki z funduszy Unii Europejskiej nie stanowiły przychodów BPN w analizowanym okresie. Powody tego stanu rzeczy wymagają pogłębionej analizy.

3. Parki narodowe znalazły się w nowej sytuacji z możliwościami prowadzenia działalności gospodarczej, a także możliwością zaciągania kredytów i pożyczek. W przyszłości należy oczekiwać, że te niewykorzystywane szerzej szanse zostaną przez parki zauważone i wykorzystane. Tym samym system finansowania bazujący na dotacjach będzie przeobrażał się w kierunku większego wykorzystania pozostałych źródeł finansowania.

Wydaje się, że po okresie burzliwych przemian w polskich parkach narodowych w zakresie formy prawnej i struktury organizacyjnej sytuacja ustabilizowała się. Jednak, podobnie jak na świecie, parki narodowe wymagają nieustannego finansowania, co powinno być w kręgu szczególnego zainteresowania decydentów.

Bibliografia

- Deguignet, M., Juffe-Bignoli, D., Harrison, J., MacSharry, B., Burgess, N., Kingston, N. (2014). *United Nations List of Protected Areas*. Cambridge: UNEP-WCMC.
- GUS (2016). *Ochrona środowiska 2016*. Warszawa: GUS.
- IUCN and UNEP-WCMC (2016). *The World Database on Protected Areas*. Cambridge: UNEP-WCMC. Pobrane z: www.protectedplanet.net (10.05.2017).
- Job, H., Merlin, C., Metzler, D., Schamel, J., Woltering, M. (2016). *Regionalwirtschaftliche Effekte durch Naturtourismus in deutschen Nationalparks als Beitrag zum Integrativen Monitoring-Programm für Großschutzgebiete*. Bonn: Bundesamt für Naturschutz.
- Partyka, J. (2010). Udostępnianie turystyczne parków narodowych w Polsce a krajobraz. *Krajobraz a turystyka. Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego, 14*, 252–263.
- Sprawozdanie finansowe Białowieskiego Parku Narodowego za 2014 r.
- Sprawozdanie finansowe Białowieskiego Parku Narodowego za 2015 r.
- Sprawozdanie finansowe Białowieskiego Parku Narodowego za 2016 r.
- Symonides, E. (2008). *Ochrona przyrody*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Ustawa z 16.04.2004 o ochronie przyrody. Dz.U. nr 92, poz. 880, z późn. zm.
- Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

FINANCING OF PROTECTED AREAS ON THE EXAMPLE OF BIAŁOWIEŻA NATIONAL PARK

Keywords: national parks, financing, protected areas, financial plans

Summary. The main goal of the article is to evaluate the financing system of national parks in Poland in 2014–2016 on the example of Białowieża National Park. In the analyzed period about 51% of total revenues of Białowieża National Park were subsidies from the state budget. It can be assumed that current state budget condition will not allow increasing the subsidies for the Polish national parks in the future. The analysis positively verified the hypothesis that direction

of development of the Polish national parks financing system is the necessity of supplementing government subsidies with other sources of financing.

Translated by Dawid Dawidowicz

Cytowanie

Zbaraszewski, W. (2017). Finansowanie obszarów prawnie chronionych na przykładzie Białowieskiego Parku Narodowego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 293–304. DOI: 10.18276/epu.2017.129-24.