

Wojciech Zbaraszewski

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

Finansowanie polskich parków narodowych

Kody JEL: H27, O13, Q23, Q28, Z33

Słowa kluczowe: park narodowy, planowanie finansowe, źródła finansowania

Streszczenie. Parki narodowe powszechnie uznaje się za najwyższą formę ochrony przyrody. Głównym celem tworzenia parków narodowych jest ochrona różnorodności biologicznej. Jednocześnie parki realizują zadania dotyczące edukacji, nauki i turystycznego udostępniania. W Polsce w latach 2010-2011 parki narodowe ulegały przeobrażeniom w szczególności w formie organizacyjno-prawnej. Celem artykułu jest identyfikacja i ocena źródeł finansowania polskich parków narodowych po okresie przekształceń tej formy ochrony przyrody. Badanie przeprowadzono na podstawie sprawozdań z realizacji planów finansowych parków narodowych w latach 2012–2015. Z przeprowadzonych badań wynika, że na znaczeniu zyskują źródła finansowania parków narodowych niebędące dotacjami budżetu państwa, co może prowadzić do zmiany priorytetów w funkcjonowaniu parków.

Wprowadzenie

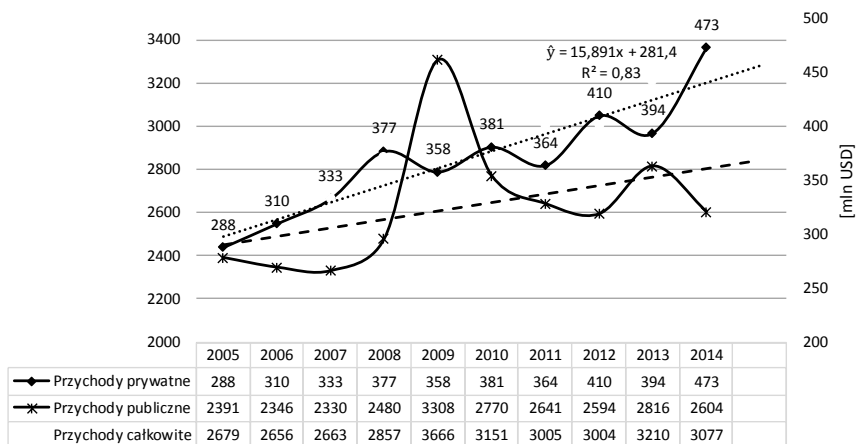
Jak wynika z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązkiem państwa jest zachowanie zasobów przyrodniczych będących dziedzictwem narodowym oraz zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego dla obecnego i przyszłych pokoleń, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Z tego punktu widzenia zasadny jest wniosek, że wypełnienie zobowiązań konstytucyjnych oraz wynikających z ustawy o ochronie przyrody winno być realizowane ze środków budżetu państwa. Jednocześnie parki narodowe w Polsce po 2012 r. podlegały gruntownym zmianom, w szczególności polegały one na zmianie formy organizacyjno-prawnej, w tym także na umożliwieniu parkom m.in. prowadzenia działalności gospodarczej. Wydaje się, że okres, jaki upłynął od wprowadzenia znaczących

zmian w funkcjonowaniu polskich parków narodowych, uzasadnia potrzebę analizy i na tej podstawie oceny przemian w zakresie ich finansowania. Celem artykułu jest ocena źródeł finansowania polskich parków narodowych, której dokonano na podstawie sprawozdań z wykonania planów finansowych wszystkich (23) parków narodowych za lata 2012–2015, a także opracowań Głównego Urzędu Statystycznego. W publikacji ograniczono zakres analizowanych źródeł przychodów pokrywających koszty działalności bieżącej parków narodowych. W celu możliwie wszechstronnego i obiektywnego przedstawienia wieloaspektowej problematyki wykorzystano właściwą tematycznie literaturę przedmiotu oraz akty prawne. W pracy zastosowano metody badań: statystyczne, analizy i krytyki źródeł, poparte przeprowadzonymi rozmowami z pracownikami parków narodowych w okresie listopad 2015 – kwiecień 2016 r.

1. Źródła przychodów parków narodowych w Stanach Zjednoczonych

Idea parku narodowego urzeczywistniła się w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej w 1872 r. poprzez utworzenie Parku Narodowego Yellowstone. W 1916 r., gdy idea parków narodowych miała już ugruntowaną pozycję, utworzono rządową agencję odpowiedzialną za administrowanie m.in. parkami narodowymi, tj. Służbę Parków Narodowych (*National Park Service* – NPS). Wśród przychodów NPS można wydzielić dwie podstawowe grupy: 1) przychody ze źródeł publicznych oraz 2) środki ze źródeł prywatnych. Kluczową rolę odgrywają środki publiczne z programu operacyjnego NPS (*Operation of the National Park System*), który jest kluczowy dla całego systemu i stanowi źródło finansowania ochrony parków, turystyki i prac konserwacyjnych. Ponadto w ramach tych przychodów można wyszczególnić środki z programów ukierunkowanych na: wspieranie rekreacji (*National Recreation and Preservation*), ochronę zasobów kulturowych i miejsc historycznych (*Historic Preservation Fund*), budownictwo (*Construction*) oraz środki z programu finansującego zakup gruntów (*Land Acquisition and State Assistance*). Drugą grupę stanowią przychody ze źródeł prywatnych, tj. opłaty za bilety wstępu i niektóre urządzenia i usługi, w tym kempingi; opłaty franczyzowe i opłaty autoryzacyjne pobierane od przedsiębiorstw działających w parku; czynsze; darowizny oraz pozostałe opłaty, m.in. opłaty transportowe. Największy udział w tej grupie przychodów miały darowizny, które stanowiły nawet ok. 50% przychodów ze źródeł prywatnych.

Przychody z każdej z analizowanych grup wzrosły (rysunek 1). Przychody całkowite NPS w okresie od 2005 do 2014 r. wzrosły od 2,7 mld USD do 3,1 mld USD, czyli o ok. 15%. Najmniejszy wzrost odnotowano w przychodach ze źródeł publicznych, bo zaledwie ok. 9%. Jednak wzrosty te miały wyłącznie charakter nominalny. Po uwzględnieniu łącznej inflacji w analizowanym okresie w wysokości 21,2% przychody te w istocie zmalały. Tym samym przychody obowiązkowe zmalały o ok. 11%, a przychody całkowite o ok. 3%.



Rysunek 1. Przychody NPS w latach 2005–2014

Źródło: opracowanie własne na podst. GAO (2015), s. 7.

Jedynym źródłem, które odnotowało wzrost po uwzględnieniu inflacji o ok. 35%, były środki ze źródeł prywatnych (nominalnie wzrosły o 64%). Ich udział w przychodach ogółem wynosił przeciętnie ok. 12% z tendencją wzrostową nawet do ok. 15% w 2014 r.

2. Parki narodowe w Polsce – definicja i regulacje

W Polsce początki prac dotyczących powołania parków narodowych sięgają – podobnie jak w USA – końca XIX wieku. Zaledwie 13 lat po wprowadzeniu prawnej ochrony przyrody w Yellowstone podjęto starania o utworzenie dużego rezerwatu w Tatrach (Symonides, 2008, s. 403). Jednak z powodu skomplikowanych stosunków własnościowych pomysł ten nie został zrealizowany (Denisiuk, Dyrka, Kalemba, Filipowicz, Pioterek, 1991, s. 10–11). W Polsce pojęciem *park narodowy* określa się obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Obszar parku narodowego jest udostępniany w celach naukowych, edukacyjnych, kulturowych, turystycznych, rekreacyjnych i sportowych w sposób, który nie wpłynie negatywnie na przyrodę w parku narodowym (Ustawa, 2004, art. 8). Do zadań parków narodowych należą: 1) prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach parku narodowego, zmierzających do ochrony różnorodności, 2) udostępnianie obszaru parku narodowego na zasadach określonych w planie ochrony, 3) prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą. Według stanu na koniec 2014 r. w Polsce funkcjonowały 23 parki narodowe, zatrudniające ok. 1,5 tys. pracowników, obejmujące ok. 1% powierzchni kraju, które były rocznie odwiedzane przez ok. 11 mln turystów (GUS, 2015, s. 278).

Parki narodowe są dobrem publicznym (Owsiak, 2006, s. 28), z tego też powodu finansowane są ze środków budżetu państwa. Od 2012 r. parki narodowe funkcjonują jako państwowe osoby prawne (Ustawa, 2009, art. 9), prowadząc samodzielną gospodarę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów wydatki na finansowanie zadań, w tym zadań Służby Parku Narodowego oraz kosztów działalności. Podstawą gospodarki finansowej parku narodowego jest roczny plan finansowy, w którym wyodrębnia się (Ustawa, 2004, art. 31): przychody z prowadzonej działalności, dotacje z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, koszty (w tym: wynagrodzenia i naliczane od nich składki, płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań, zakup towarów i usług), środki na wydatki majątkowe, środki przyznane innym podmiotom, stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku, a także 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. Znaczącą zmianą w porównaniu do wcześniej stosowanych rozwiązań w zakresie finansowania parków jest możliwość prowadzenia działalności gospodarczej, a więc osiągania dodatkowych przychodów. Zmianą w finansowaniu parków narodowych w porównaniu do rozwiązań stosowanych przed 2012 r. jest możliwość zaciągania przez parki kredytów i pożyczek do wysokości 60% kwot ujętych w planie finansowym przychodów lub 60% kosztów na realizację zadań parku narodowego (Ustawa, 2004, art. 8h, ust. 3). Parki narodowe są zobowiązane do sporządzania sprawozdań z realizacji planów finansowych, co jest przedmiotem analizy w dalszej części.

W ustawie o ochronie przyrody wyszczególnione są źródła przychodów parków narodowych. Przychody te można klasyfikować ze względu na: źródło pochodzenia oraz cele wydatkowania (tabela 1). Ściśle określony cel wydatkowania przypisano środkom pochodzącym z: dotacji, wpływów z tytułu najmu i dzierżawy, a także nawiązek sądowych.

Tabela 1. Źródła przychodów w polskich parkach narodowych i kierunki ich wydatkowania

Cel przeznaczenia	Źródłami przychodów	
	są	mogą być
1	2	3
1) prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach PN, 2) udostępnianie obszaru PN na zasadach określonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych, 3) prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą.	1) dotacje z budżetu państwa, 2) dotacje oraz pożyczki z NFOŚiGW, 3) dotacje oraz pożyczki z wojewódzkich FOŚiGW, 4) wpływy z tytułu dzierżawy, najmu lub użytkowania nieruchomości, 5) wpływy z tytułu nawiązek orzeczonych wobec sprawców skazanych za wykroczenia przeciwko środowisku.	dotacje z budżetów JST przeznaczone na realizację zadań związanych z ochroną wartości przyrodniczych lub kulturowych regionu.

1	2	3
Nieprzypisany	1) wpływy z opłat za wstęp lub udostępnianie PN, 2) wpływy z opłat pobieranych w związku z działalnością edukacyjną PN oraz za wstęp do obiektów związanych z tą działalnością, 3) wpływy z tytułu wynajmu pomieszczeń, 4) wpływy ze sprzedaży produktów uzyskiwane w ramach realizacji zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych, 5) wpływy ze sprzedaży materiałów edukacyjnych, informacyjnych i naukowych, 6) wpływy ze sprzedaży składników rzeczowych majątku ruchomego, 7) wpływy wynikające z prowadzenia działalności rolniczej, 8) wpływy z tytułu udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, 9) wpływy z opłat za udostępnienie informacji o zasobach przyrodniczych, kulturowych i kartograficznych, 10) inne niewymienione przychody.	1) dobrowolne wpłaty, 2) spadki, zapisy i darowizny, 3) świadczenia rzeczowe, 4) wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony przyrody, 5) środki pochodzące z budżetu UE; 6) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, inne niż środki pochodzące z budżetu UE.

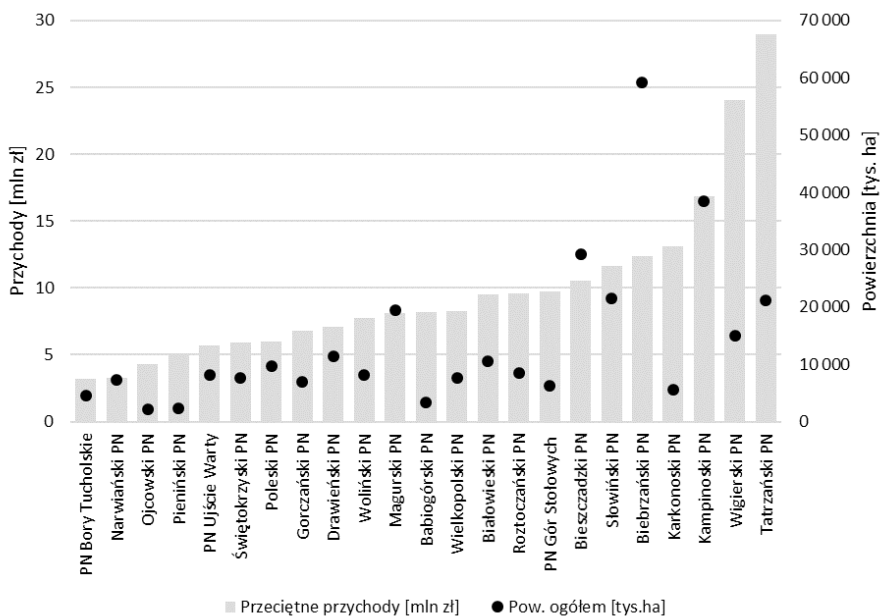
Źródło: opracowanie własne na podst. Ustawa (2004).

3. Analiza źródeł przychodów polskich parków narodowych

Roczny koszt funkcjonowania parków narodowych w Polsce w latach 2012–2015 wynosił ok. 230 mln zł. Największy udział w kosztach ogółem, bo ok. 40%, stanowiły koszty wynagrodzeń i związane z nimi pochodne (składki na ubezpieczenie społeczne, Fundusz Pracy, Fundusz Emerytur Pomostowych), z tym że wynagrodzenia bezosobowe stanowiły zaledwie ok. 1%. Relatywnie małym udziałem charakteryzowały się koszty realizacji zadań, a więc istoty parków narodowych, bo zaledwie ok. 10% ponoszonych kosztów.

Jednak kluczowym zagadnieniem z punktu założonego w artykule celu mają źródła przychodów. Jak wynika z przedstawionych danych (rysunek 2), wielkość przychodów ogółem przypadająca na poszczególne parki narodowe w analizowanym okresie jest bardzo zróżnicowana. Spośród 23 parków narodowych tylko trzy parki osiągały przeciętne przychody powyżej 15 mln zł, tj. Tatrzański PN, Wigierski PN i Kampinoski PN.

Przychody osiągnięte przez te parki stanowiły w analizowanym okresie aż 31% całości przychodów wszystkich parków. Trudno jednocześnie doszukać się zależności między wielkością osiągniętych przychodów a powierzchnią parku bądź liczbą turystów. O ile Tatrzański PN i Kampinoski PN należą do grupy parków o największej liczbie odwiedzających turystów, odpowiednio 3 mln i 1 mln turystów, to Wigierski PN należy pod tym względem do jednych z najmniej odwiedzanych (115 tys.). Ponadto tylko Tatrzański PN biletuje wstęp na obszar parku i z tego tytułu uzyskuje przychody z prowadzonej działalności.



Rysunek 2. Przychody w parkach narodowych w Polsce w latach 2012–2015

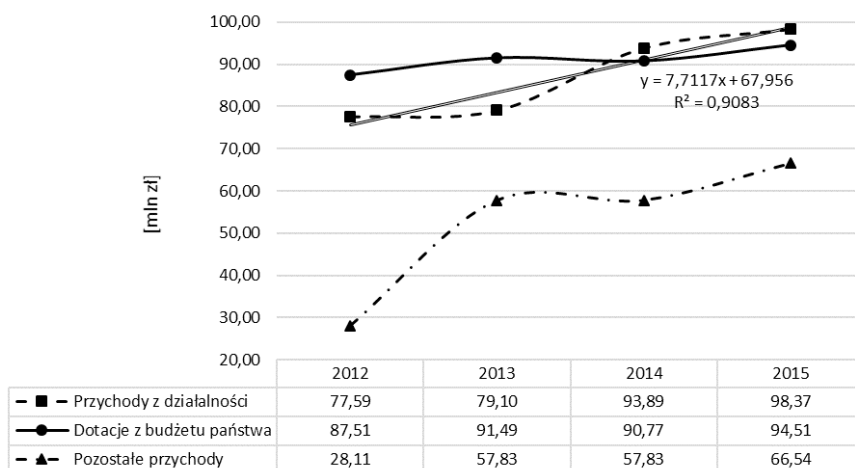
Źródło: opracowanie własne na podst. sprawozdań z wykonania planów finansowych parków narodowych za lata 2012–2015 oraz GUS (2015), s. 277.

Większość, bo 13 z 23 parków, osiągała przeciętne roczne przychody w kwotach od 5 mln do 10 mln zł. Wyjątkiem – z przeciętnymi rocznymi przychodami poniżej 5 mln zł – były relatywnie niewielkie obszarowo parki: PN Bory Tucholskie, Narwiański PN oraz Ojcowski PN.

Koszty parków narodowych były pokrywane przez: dotacje z budżetu państwa w przeciętnej rocznej wysokości ok. 90 mln zł, przychody z działalności w przeciętnej rocznej wysokości ok. 85 mln zł oraz pozostałe przychody (rysunek 3). Największą zmienność w analizowanym okresie wykazywały pozostałe przychody. Wzrosły one

z ok. 28 mln zł w 2012 r. do 66,5 mln zł w 2015 r., tj. aż o 155%. Na tę grupę przychodów składały się m.in.:

- przychody odpowiadające równowartości odpisów amortyzacyjnych,
- odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych,
- środki pozyskane na realizację zadań z Funduszu Leśnego,
- środki otrzymane z Komisji Europejskiej w ramach instrumentu finansowego LIFE+,
- środki pozyskane z NFOŚiGW, WFOŚiGW,
- kary umowne,
- środki ze zwrotu podatków i opłat oraz rozliczeń podatku VAT.



Rysunek 3. Źródła przychodów w parkach narodowych w Polsce w latach 2012–2015

Źródło: opracowanie własne na podst. sprawozdań z wykonania planów finansowych parków narodowych za lata 2012–2015

Jednak konieczne jest podkreślenie, że największy, bo od ok. 55% do ok. 75%, udział w pozostałych przychodach stanowiły przychody odpowiadające równowartości odpisów amortyzacyjnych. Warto w tym miejscu wyjaśnić istotę tego rodzaju przychodów, a mianowicie parki narodowe mogą finansować zakup środków trwałych zarówno ze środków własnych, jak też ze środków obcych (np. kredyty, pożyczki), w tym także z pozyskanych dotacji. Kwoty otrzymanych dotacji, którymi w głównej mierze są środki m.in. z Funduszu Leśnego oraz środki Unii Europejskiej, nie wpływają na zmniejszenie wartości początkowej środka trwałego, aczkolwiek środki trwałe w ten sposób nabyte/wytworzone podlegają amortyzacji. Dlatego parki są zobowiązane do wykazania w (pozostałych) przychodach (operacyjnych) równowartości otrzymanych dotacji wraz

z jednoczesnym dokonywaniem (w kosztach) odpisów amortyzacyjnych. Z uwagi na to, że parki narodowe pozyskiwały w poprzednich okresach obrachunkowych znaczne kwoty z przeznaczeniem na środki trwałe, w odpowiednio dużych kwotach uwidoczniło się to zjawisko w amortyzacji oraz odpowiadających jej pozostałych przychodach. Jednak warto podkreślić, że możliwości pozyskiwania środków przede wszystkim z Unii Europejskiej są czasowo ograniczone. Wiele wskazuje, że po 2020 r. środki te mogą raczej nie być osiągalne, tak ze względu na kierunki wsparcia, jak i ich wysokość, tym samym należałoby interpretować te przychody jako przychody znaczące, ale jednocześnie epizodyczne.

Dużą dynamiką wzrostu, bo ok. 27,5%, charakteryzowały się w analizowanym okresie przychody z działalności parków. Wzrosły one z ok. 75,6 mln zł w 2012 r. do 96,4 mln zł w 2015 r. Przychody w tej grupie pochodziły z:

- czynszów za najem lokali mieszkalnych, pomieszczeń gospodarczych, garaży oraz za administrowanie budynków, a także dzierżawę gruntów i budynków,
- sprzedaży biletów wstępu: do parków, ośrodków edukacyjnych, na szlaki wodne oraz wydawania pozwoleń na wędkowanie,
- wypożyczenia i dzierżawy sprzętu wodnego,
- usług: turystycznych, komunalnych, transportowych, turystyki konnej,
- opłat pobieranych za miejsca parkingowe, udostępnianie bazy noclegowej oraz prowadzenie zajęć edukacyjnych,
- sprzedaży drewna, trawy, siana, tusz ze zwierzyny łownej, ryb, sadzonek, wydawnictw i pamiątek, materiałów z rozbiórki oraz wyeksploatowanych środków transportu.

Największy udział w tej grupie przychodów miały przychody ze sprzedaży drewna, co jest skutkiem prowadzenia zabiegów w ramach ochrony czynnej. Najwięcej drewna (grubizny iglastej) pozyskiwano w ramach cięć sanitarnych. Jednak według pracowników parków narodowych źródło przychodów może ulec znaczącemu ograniczeniu. Wynika to z faktu, że w opinii pracowników parków większość lasów, a także powierzchnie dominują w polskich parkach narodowych, została już odpowiednio dopracowana i w przyszłości będzie coraz mniej pozyskiwanego drewna z zabiegów ochronnych, a tym samym zostaną ograniczone przychody z tego tytułu.

Podsumowanie

Jak wynika z przeprowadzonej analizy przychodów z działalności bieżącej polskich parków narodowych, źródła przychodów podlegają znacznym zmianom. Mimo że wydawałoby się, że parki narodowe po okresie znacznych przemian organizacyjno-prawnych ugruntowały swoją pozycję, to raczej nie dotyczy to sfery finansowej. Należy oczekiwać, że w kolejnych latach wielkość przyznawanych parkom dotacji nie ulegnie zmianie. Jednocześnie ograniczaniu podlegać będą przychody ze sprzedaży drewna pochodzącego z zabiegów pielęgnacyjnych, które to przychody posiadają znaczny udział w przychodach

z działalności. W relatywnie niedalekiej przyszłości (po 2020 r.) należy oczekiwać także ograniczeń w zakresie finansowania środków trwałych ze względu na przeobrażenia w Unii Europejskiej. Mając na uwadze istotę parków narodowych, należy zapewnić im stabilność finansową poprzez odpowiednią i stabilną wielkość środków publicznych. Rozwiązaniem może być wykorzystanie wzorów przyjętych w Stanach Zjednoczonych i tym samym umożliwienie pozyskiwania przez polskie parki narodowe środków z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego na finansowanie m.in. zabytków znajdujących się na ich obszarze, a także z Ministerstwa Sportu i Turystyki na działalność turystyczną, gdyż dotychczasowe obowiązujące w Polsce rozwiązania skutecznie to uniemożliwiają. Należy również oczekiwać wzrostu udziału w przychodach ogółem przychodów ze źródeł prywatnych. Wynika to nie tylko z obserwacji tendencji występujących w Stanach Zjednoczonych, ale z pewnego przymusu na tej płaszczyźnie, który wystąpi w Polsce, tj. ograniczoności środków budżetowych, zamierającego finansowania ze środków Unii Europejskiej, mniejszych przychodów ze sprzedaży pozyskanego drewna.

Bibliografia

- Denisiuk, Z., Dyrka, Z., Kalemba, A., Filipowicz, W., Pioterek, G. (1991). Rola parków narodowych w ochronie szaty roślinnej i krajobrazu. *Studia Naturae*, Seria A, 36.
- GAO (2015). National Park Service: Revenues from Fees and Donations Increased, but Some Enhancements Are Needed to Continue This Trend, GAO-16-166, December.
- Główny Urząd Statystyczny (2015). *Ochrona środowiska 2015*. Warszawa.
- Owsiak, S. (2006). *Finanse publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Symonides, E. (2008). *Ochrona przyrody*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. DzU 2015, poz. 1651.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. DzU 2009, poz. 1240.

FINANCING OF POLISH NATIONAL PARKS

Keywords: national park, financial planning, founding sources

Summary. National parks generally is considered the highest form of protection of nature. The main objective of the creation of national parks is to protect biological diversity. At the same time, parks carry out tasks for the education, science and tourism. In Poland in the years 2010–2011 national parks were changes in particular in the form of organizational and legal. The aim of the article is the identification and evaluation of sources of funding for Polish national parks after the transition of this form of protection of nature. The study was conducted on the basis of the reports of the implementation of the financial plans of national parks in the years 2012–2015. Research shows that the importance of gaining funding national parks other than grants of the State budget, which may lead to a change in priorities in the functioning of the parks.

Translated by Wojciech Zbaraszewski

Cytowanie

Zbaraszewski, W. (2016). Finansowanie polskich parków narodowych. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 359–368.