



Beata Pater • Bernadetta Zawilińska

ZMIANY W FINANSOWANIU PARKÓW NARODOWYCH W POLSCE NA PRZYKŁADZIE BABIÓGÓRSKIEGO ORAZ OJCOWSKIEGO PARKU NARODOWEGO

Beata Pater, mgr – doktorantka – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Bernadetta Zawilińska, dr – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

adres korespondencyjny:

Katedra Gospodarki Regionalnej

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków

e-mail: zawilimb@uek.krakow.pl

CHANGES IN FINANCING OF NATIONAL PARKS IN POLAND ON EXAMPLE OF BABIA GÓRA AND OJCÓW NATIONAL PARKS

SUMMARY: Period of 2010-2012 in Poland was the time of change for national parks, especially in the financing system. Those institutions were converted from state budgetary units into the state-owned legal persons. The changes were intended to improve the economic condition of the parks while managing finances independently, and motivate to be more active in applying for external funds, so as to improve effectiveness in using the resources. Over the transition the financial transparency of the parks also improved. An artificial duality has been eliminated – the division for the national park and its subsidiary company. The year of 2011 was a time of transition and it was not easy in terms of organization. Yet the year of 2012 shows some changes due to the possibility of keeping the income by the park. Since then, the national park – a state-owned legal person – carries its own financial management covering expenditures for the tasks specified in the Act on nature protection, including the tasks of the National Park Service and administrative costs.

KEY WORDS: national park, financing, state – owned legal person

Wstęp

Polska jest krajem o długich tradycjach ochrony wartości przyrodniczych, sięgających czasów średniowiecza i dobrze wykształconym systemie wzajemnie uzupełniających się obszarów chronionych. Kraj znajduje się w europejskiej czołówce pod względem liczby przyrodniczych terenów prawnie chronionych (9432 obszary w 2011 roku), odsetka ogólnej powierzchni zajętej przez te tereny (32% terytorium państwa) oraz powierzchni obszarów przypadających na jednego mieszkańca (26,55 arów na 1 mieszkańca).

W ciągu ostatniego dwudziestolecia w Polsce zaszły znaczne zmiany w strukturze obszarów chronionych oraz systemie zarządzania tymi terenami i ich finansowania. Zmiany te zbieżne są z tendencjami ogólnoświatowymi, prowadzącymi do wzrostu ogólnej powierzchni objętej ochroną, różnicowania form ochrony, wzrostu partycypacji społecznej w zarządzaniu tymi terenami oraz dywersyfikacji źródeł ich finansowania¹. Szczególnie ważne miejsce w systemie obszarów chronionych stanowią parki narodowe, które są najwyższą formą ochrony przyrody w naszym kraju. W Polsce, podobnie jak w większości państw świata, zarządzanie nimi leży w gestii instytucji rządowych i istotne znaczenie w ich finansowaniu mają dotacje z budżetu państwa². W wielu krajach jest obserwowana jednak tendencja do zmniejszania dotacji budżetowych dla parków narodowych³, które dla realizacji swoich celów są zmuszone zabiegać o inne źródła finansowania. Środki pozyskiwane są głównie od krajowych i międzynarodowych organizacji (w tym organizacji pozarządowych), lokalnych samorządów, sponsorów, a także z dochodów własnych, w tym między innymi z rozwoju turystyki na terenie parków⁴.

W Polsce w latach 2010-2012 wprowadzono znaczne zmiany w systemie finansowania parków narodowych, które zostały przekształcone z państwowych jednostek budżetowych w państwowe osoby prawne. W wyniku tych przemian spodziewana jest poprawa ekonomicznej kondycji parków, które prowadząc własną gospodarkę finansową będą bardziej skutecznie zabiegały o pozyskiwanie dodatkowych źródeł finansowania i poprawią efektywność wykorzystania środków.

¹ *Financing Protected Areas. Guidelines for Protected Area Managers*, red. A. Philips, IUCN, Gland and Cambridge 2000; G. Borrini-Feyerabend, *Collaborative management of protected areas*, w: red. S. Stolton, N. Dudley, *Partnerships form protection. New strategies for planning and management for protected areas*, WWF and IUCN, Earthscan, London 1999; *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, red. N. Dudley, IUCN, Gland 2008.

² L. Emerton, J. Bishop, L. Thomas, *Sustainable Financing of Protected Areas: A global review of challenges and options*, IUCN, Gland and Cambridge 2006.

³ *Financing Protected Areas...*, op. cit.

⁴ P. Eagles, O. Hillel, *Improving Protected Area Finance Through Tourism, w: Protected Areas in Today's World: Their Values and Benefits for the Welfare of the Planet*, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, „Technical Series” 2008 nr 36.

Celem niniejszego opracowania jest analiza i ocena przemian w finansowaniu parków narodowych w Polsce w latach 2010-2012. Jako przykład do szczegółowych analiz przyjęto parki narodowe Babiogórski i Ojcowski.

Cele oraz prawne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania parków narodowych w Polsce

Najstarsze dwa parki narodowe w Polsce powołano w 1932 roku. Pierwszym był założony 23 maja 1932 roku Park Narodowy w Pieninach⁵, parę miesięcy później, 4 sierpnia 1932 roku, powstał Park Narodowy w Białowieży⁶, restytuowany w obecnej formie z mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 1947 roku⁷.

Obecnie w Polsce istnieją 23 parki narodowe, które zajmują łącznie powierzchnię 316 748 ha, co stanowi około 1% powierzchni kraju. Ich średnia powierzchnia jednostkowa wynosi 13 772 ha. O wysokiej wartości polskich parków narodowych świadczy między innymi fakt, że 15 z nich uzyskało drugą kategorię IUCN⁸, a dziewięć włączono do sieci międzynarodowych rezerwatów biosfery UNESCO (parki: Babiogórski, Białowiecki, Bieszczadzki, Kampinoski, Karkonoski, Bory Tucholskie, Poleski, Słowiński, Tatrzański), a siedem podlega Konwencji Ramsarskiej, chroniącej obszary wodno-błotne będące ostoją ptactwa (Biebrzański, Karkonoski, Narwiański, Poleski, „Ujście Warty”, Słowiński, Wigierski). Ponadto wszystkie polskie parki narodowe włączono do Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000.

Ochroną wykluczającą jakąkolwiek ingerencję człowieka w procesy naturalne (tak zwaną ochroną ścisłą) objęto 21% całej powierzchni parków, natomiast 60% objęto ochroną częściową, czyli taką, która dopuszcza i umożliwia zabiegi ochronne, aby zachować lub też zrekonstruować właściwy stan zasobów naturalnych. 19% to tereny, na których znajduje się infrastruktura parku, tereny rolne, a także obszary własności prywatnej objęte ochroną krajobrazową.

Park narodowy w świetle definicji z ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody jest to obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda

⁵ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 23 maja 1932 r. o utworzeniu z Rezerwatu w Pieninach jednostki organizacyjnej szczególnej pod nazwą „Park Narodowy w Pieninach”, (M. P. 1932, nr 123, poz. 156).

⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 4 sierpnia 1932 r. o utworzeniu z Nadleśnictwa Rezerwat w Okręgu Dyrekcji Lasów Państwowych w Białowieży jednostki organizacyjnej szczególnej pod nazwą „Park Narodowy w Białowieży”, (M. P. 1932, nr 183 poz. 219).

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 1947 r. o utworzeniu Białowieckiego Parku Narodowego (Dz. U. 1947 nr 74 poz. 469).

⁸ *Ochrona środowiska 2012*, GUS, Warszawa 2012.

oraz walory krajobrazowe⁹. Tworzy się go, by zachować różnorodność biologiczną, zasoby, twory i składniki przyrody nieożywionej oraz walory krajobrazowe. Ma on także na celu przywrócenie właściwego stanu zasobów i składników przyrody, a także odtworzenie zniekształconych siedlisk przyrodniczych, roślin, zwierząt lub grzybów.

Zgodnie z zapisami ustawy o ochronie przyrody, parki narodowe są państwowymi osobami prawnymi, nad których działalnością nadzór sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. Minister między innymi zatwierdza roczne zadania rzeczowe wynikające z planu ochrony lub zadania ochronne, kontroluje funkcjonowanie parków, realizowane przez nie zadania, prowadzoną działalność gospodarczą i realizację planów finansowych. Parki działają na podstawie struktury organizacyjnej określonej w ich statutach, które nadawane są przez ministra środowiska. Działalnością parku narodowego kieruje wyłoniony w drodze konkursu dyrektor, który jest powoływany przez ministra środowiska do pełnienia tej funkcji.

Obecnie do głównych zadań parków narodowych należą:

- zachowanie środowiska naturalnego i ochrona elementów cennych przyrodniczo;
- pełnienie zadań dydaktycznych, naukowo-badawczych i gospodarczych;
- zaspokajanie potrzeb turystycznych i innych o charakterze społeczno-kulturalnym.

Wywiązywanie się z tych szeroko zakrojonych zadań wymaga sporego wysiłku, również finansowego, co wzbudza postulaty nowych uregulowań.

Parki narodowe są tworzone przede wszystkim dla zachowania wartości przyrodniczych, lecz ich funkcjonowanie wpływa nie tylko na przyrodę, ale także na lokalne społeczności, powodując istotne skutki o charakterze społecznym i ekonomicznym¹⁰. Parki narodowe w znacznym stopniu determinują możliwości rozwoju gospodarczego gmin, w granicach których zostały utworzone. Ich funkcjonowanie powoduje bowiem istotne ograniczenia dla miejscowych społeczności i utratę części dochodów związanych z rozwojem działalności gospodarczej. Problemy te szeroko omówiono między innymi w opracowaniach dotyczących terenów Puszczy Białowieskiej oraz Wigierskiego Parku Narodowego¹¹. Liczne ograniczenia są często przyczyną lokalnych konfliktów i negatywnego nastawienia miejscowych społeczności do parków¹². Z drugiej strony funkcjonowanie parku

⁹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, (Dz. U. nr 92, poz. 880).

¹⁰ B. Zawilińska, *Obszary chronione – bariery czy stymulanty rozwoju lokalnego? w: Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013 r.*, cz. 2, red. A. Harańczyk, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, T. CXL, PAN, Warszawa 2012, s. 259-269.

¹¹ T. Osiniak, B. Poskrobko, A. Sadowski, *Wigierski Park Narodowy a jego mieszkańcy*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok – Kraków 1993; *Rejon Puszczy Białowieskiej. Mieszkańcy – Środowisko – Gospodarka*, red. B. Poskrobko, Studia i Materiały nr 1, Politechnika Białostocka, Białystok 1996.

¹² K. Terlecka, A. Górecki, *Ojcowski Park Narodowy a kształtowanie się postaw i świadomości ekologicznej jego mieszkańców*, Prądnik - Ojców 1998, z. 11-12, s. 369-396; K. Królikowska,

narodowego wiąże się z szeregiem korzyści o charakterze społecznym i gospodarczym. Korzyści dostrzegane są głównie w pośrednim wpływie parku na rozwój turystyki i usług towarzyszących¹³. Znacznie rzadziej analizuje się ekonomiczne aspekty funkcjonowania parku jako instytucji. Analiza taka (na przykładzie Białowieskiego Parku Narodowego) przeprowadzona została przez Artura Bołtromiuka, który w opracowaniach ukazał ważną rolę parku jako pracodawcy, kontrahenta, inwestora, usługobiorcy i właściciela nieruchomości¹⁴.

System finansowania parków narodowych w Polsce

W latach 2010-2012 system finansowania parków narodowych zmienił się dwukrotnie. Do końca 2010 roku, park narodowy, zgodnie z art. 8, ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵ funkcjonował jako państwowa jednostka budżetowa, czyli jednostka sektora publicznego, pokrywająca swoje wydatki z dotacji budżetu państwa i odprowadzająca dochody na rachunek dochodów budżetu państwa, bez możliwości gromadzenia dochodów na rachunku dochodów własnych.

Na wynagrodzenia dla pracowników, umundurowanie itp. parki otrzymywały środki z budżetu państwa, natomiast podstawowym źródłem finansowania realizacji ustawowych celów i zadań parków narodowych do końca 2010 roku były przychody gospodarstw pomocniczych. W myśl art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, gospodarstwem pomocniczym jednostki budżetowej była wyodrębniona z jednostki budżetowej pod względem organizacyjnym i finansowym część jej podstawowej działalności lub działalność uboczna¹⁶. Celem funkcjonowania gospodarstw pomocniczych w parkach narodowych była przede wszystkim realizacja zadań z zakresu ochrony przyrody, a także utrzymanie infrastruktury turystycznej. Gospodarstwo pokrywało koszty swojej działalności z wypracowanych przez siebie środków, ale mogło również otrzymywać dotacje przedmiotowe z budżetu państwa. Zgodnie z zapisami tej ustawy, gospodarstwa pomocnicze zobowiązane były do odprowadzania połowy wypracowanych zysków do budżetu państwa.

Konflikty społeczne w polskich parkach narodowych, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2007.

¹³ M. Konopka, *Warunki i możliwości rozwoju ludności zamieszkującej na obrzeżach obszarów chronionych (Gmina Podgórzyn)*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2001 z. 905, s. 293-297; B. Zawilińska, op. cit.

¹⁴ A. Bołtromiuk, *Ekonomiczny kontekst funkcjonowania Białowieskiego Parku Narodowego i sąsiadujących gmin (Economic context of operation of the Białowieski National Park and the adjacent communes)*, „Wieś i Rolnictwo” 2010 nr 3(148), s. 130-155; idem, *Gospodarcze i społeczne aspekty funkcjonowania sieci Natura 2000 w parkach narodowych. Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych*, t. 2, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2011.

¹⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (Dz. U. nr 157 poz. 1240).

¹⁶ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 o finansach publicznych, (Dz. U. nr 249 poz. 2104).

Źródła przychodów gospodarstw pomocniczych przy parkach narodowych stanowiły:

- sprzedaż produktów drzewnych i nie drzewnych;
- opłaty za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary;
- opłaty za udostępnianie parku narodowego lub niektórych jego obszarów;
- opłaty za wstęp do niektórych obiektów parku;
- sprzedaż usług przykładowo transportowych, warsztatowych, budowlanych.

Gospodarstwa pomocnicze funkcjonowały przy wszystkich parkach narodowych, a udział środków tych gospodarstw w realizacji zadań niektórych parków narodowych sięgał nawet 90%. Wysokość ta była zależna od charakteru realizowanych zadań, wielkości przychodów gospodarstw pomocniczych, dotacji ze źródeł pozabudżetowych i udziału środków budżetowych¹⁷. Część zadań realizowanych w parkach (na przykład ochrona ścisła, remonty dróg i szlaków turystycznych, wycinka niepożądanych drzew) finansowana była w całości ze środków gospodarstw pomocniczych¹⁸.

Poza dotacją z budżetu państwa oraz środkami wypracowanymi przez gospodarstwa pomocnicze, dla realizacji celów wynikających z ustawy oraz postawionych zadań, parki narodowe korzystały z dodatkowych źródeł finansowania. Wśród nich najważniejsze znaczenie miał Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który dofinansowywał ponad 20% wykonywanych w parkach narodowych zadań. Poza tym, dotacje pozabudżetowe pochodziły głównie z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, fundacji EkoFundusz, Narodowej Fundacji Ochrony Środowiska, Generalnej Dyrekcji Lasów Państwowych, Funduszu Unii Europejskiej PHARE, WWF¹⁹.

Po wejściu do Unii Europejskiej otworzyły się nowe możliwości pozyskiwania funduszy na działalność parków narodowych, jednakże – jak zauważono w raporcie przygotowanym przez Ministerstwo Środowiska²⁰ – system finansowania parków okazał się nieprzygotowany do bezpośredniego przyjmowania środków unijnych. Udział parków w projektach finansowanych ze środków Unii Europejskiej odbywał się więc na zasadzie partnerstwa z organizacjami pozarządowymi i instytucjami naukowymi. Wśród środków unijnych ważne miejsce zajęły zwłaszcza projekty finansowane w ramach Programu operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”. W V osi priorytetowej umożliwia on dofinansowanie parków narodowych w zakresie opracowywania projektów planów ochrony, ochrony gatunków i siedlisk oraz edukacji przyrodniczej. Istotną rolę pełniły również środki z innych programów, takich jak LIFE + lub Norweski Mechanizm Finansowy.

¹⁷ *Parki narodowe w Polsce. Działalność organizacyjna i finansowanie w 2009 r.* Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2010.

¹⁸ A. Babczuk, W. Krawiec, *Reforma sektora finansów publicznych a funkcjonowanie parków narodowych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Nauki o Finansach” 2009 nr 1, s. 20.

¹⁹ E.B. Wiszniewska, *Źródła finansowania parków narodowych w Polsce na przykładzie Biebrzańskiego Parku Narodowego*, „Problemy Ekologii” 2004 nr 2, s. 103, 105.

²⁰ *Parki narodowe w Polsce*, op. cit.

Sytuacja parków narodowych przed zmianami w systemie finansowania była bardzo zła. Krytykowano wówczas dualizm struktury park narodowy – gospodarstwo pomocnicze oraz konieczność odprowadzania połowy zysków do budżetu państwa. Podkreślano konieczność wprowadzenia nowego systemu, który pozwoliłby na szersze wykorzystanie pozabudżetowych źródeł finansowania i wprowadziłby instrumenty stymulujące efektywność działań i racjonalność gospodarowania środkami²¹.

W 2009 roku przyjęto nową ustawę o finansach publicznych²², która zgodnie z intencją ustawodawcy miała głównie na celu poprawę przejrzystości finansów publicznych m.in. poprzez ograniczenie różnorodności form organizacyjno-prawnych związanych z tym sektorem, w tym likwidację gospodarstw pomocniczych, które tworzone były przy jednostkach budżetowych. Uznano, że gospodarstwa nie spełniają należycie swojej roli, a ich efektywność jest niezadowalająca²³. Zasady likwidacji gospodarstw określone zostały w przepisach wprowadzających ustawę o finansach publicznych²⁴. Gospodarstwa przestały funkcjonować z końcem grudnia 2010 roku.

W efekcie przemian od 1 stycznia 2011 roku państwowe jednostki budżetowe, w tym parki narodowe, nie miały możliwości wykonywania zadań przez funkcjonujące przy nich gospodarstwa pomocnicze, ani też prawa do gromadzenia środków finansowych na rachunku dochodów własnych. W planach wydatków na funkcjonowanie parków narodowych w 2011 roku zapewniono kwotę 75 302 tys. złotych. Wraz ze środkami z NFOŚiGW (27 000 tys. złotych) oraz środkami budżetowymi przewidzianymi na współfinansowanie projektów finansowanych ze środków UE, suma środków budżetowych przewidziana na finansowanie działalności parków narodowych w 2011 roku wyniosła 163 626 tys. złotych. Utworzono rezerwę celową w budżecie państwa na wydatki państwowych jednostek budżetowych wykonujących zadania realizowane do roku 2011 przez gospodarstwa pomocnicze jednostek. W 2011 w rezerwie zaplanowano kwotę 52 843 tys. złotych. Kwota ta zawierała również środki na wynagrodzenia dla pracowników przejętych z gospodarstw pomocniczych. Decyzję o uruchamianiu rezerwy podejmował Minister Finansów na wniosek Ministra Środowiska, w reakcji na kierowane do Ministerstwa Środowiska wnioski parków narodowych. Wysokość uruchamianych środków uzależniono od odprowadzanych przez nie dochodów na rachunek budżetu państwa. W rozliczeniu rocznym przyjęto

²¹ A. Babczuk, W. Krawiec, op. cit, s. 16, 17; J. Raźny, *Źródła finansowania parków narodowych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2007 nr 732, s. 106, 107.

²² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009 nr 157, poz. 1240).

²³ M. Duda, *Przekształcenie gospodarstw pomocniczych w jednostki gospodarki budżetowej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011 LXXIII z. 1., s. 95-107; Ł. Zalewski, *Gospodarstwa pomocnicze nie mają motywacji, aby obniżyć koszty*, „Gazeta Prawna” 2009 23 września.

²⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, (Dz. U. nr 157 poz. 1241).

bowiem zasadę, że kwota środków otrzymanych na ten cel nie może przewyższać kwoty uzyskanych z tego tytułu dochodów²⁵.

Od początku 2011 roku parki narodowe musiały więc odprowadzać do budżetu państwa całość przychodów. Ministerstwo Finansów zobowiązało się do uruchomienia pieniędzy z rezerwy celowej na zadania, które realizowane były przez gospodarstwa. W I kwartale 2011 roku pierwszą transzę parki otrzymały w terminie. Druga transza nie została przelana zgodnie z umową, co skutkowało tym, że parki funkcjonowały ograniczając wszelkie koszty do minimum, regulując zobowiązania wyłącznie za media. Wstrzymano wszystkie przetargi i prace remontowe. Powodem zaistniałej sytuacji według Ministerstwa Finansów był brak dochodów generowanych przez parki²⁶.

W związku z likwidacją gospodarstw pomocniczych przy parkach narodowych, zaistniała konieczność przygotowania przepisów prawnych regulujących zmianę formy organizacyjno-prawnej parków i wprowadzenia zmian do ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Na mocy ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw²⁷ parki narodowe przekształcone zostały z państwowych jednostek budżetowych w państwowe osoby prawne (w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych), co skutkuje tym, że mogą wykonywać działalność gospodarczą na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁸, z ograniczeniami wynikającymi z ustawy. Zmiana formy organizacyjno-prawnej, pozwalając na zatrzymanie uzyskanych przychodów i przeznaczanie ich na cele ochrony przyrody, zapewniła łatwiejsze funkcjonowanie i finansowanie działalności parków narodowych. Nie pociągnęła natomiast za sobą żadnych zmian w zakresie zadań stawianych parkom narodowym, ani też istotnych zmian kadrowych, gdyż parki zatrzymały etaty ze zlikwidowanych gospodarstw pomocniczych.

Przedstawione zmiany ustawowe weszły w życie 1 stycznia 2012 roku. Od tego czasu park narodowy – jako państwowa osoba prawna – prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i wypracowanych przychodów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie, w tym zadań Służby Parku Narodowego oraz kosztów działalności. Podstawą działalności parku jest roczny plan finansowy, który sporządzany jest w układzie zadaniowym.

²⁵ *Funkcjonowanie parków narodowych w aspekcie zmian ustawy o finansach publicznych*, Departament Ochrony Przyrody Ministerstwa Środowiska, Warszawa 2011.

²⁶ H. Kraczyńska, *Widmo biedy w parkach*, „Gazeta Krakowska” 2011 10 maja.

²⁷ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. nr 224 poz. 1337).

²⁸ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, (tekst jednolity: Dz. U. 2010 nr 220, poz. 1447).

Ustawa o ochronie przyrody (art. 8h) wyraźnie określa źródła przychodów parków narodowych, którymi są:

- dotacje z budżetu państwa;
- dotacje i pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej 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 oraz 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, z opłat za udostępnienie informacji o zasobach przyrodniczych, kulturowych i kartograficznych;
- wpływy z tytułu nawiązek orzeczonych wobec sprawców skazanych za wykroczenia przeciwko środowisku.

Ponadto, w ustawie wskazano ewentualne źródła przychodów, do których zalicza się:

- dobrowolne wpłaty, spadki, zapisy i darowizny oraz świadczenia rzeczowe;
- wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony przyrody;
- środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi;
- dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na realizację zadań związanych z ochroną wartości przyrodniczych lub kulturowych regionu.

Przychody uzyskiwane przez park narodowy z budżetu państwa oraz z Narodowego i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wpływy z tytułu dzierżawy, najmu lub użytkowania nieruchomości, wpływy z tytułu nawiązek orzeczonych wobec sprawców skazanych za wykroczenia przeciwko środowisku, a także dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego mogą być wydatkowane wyłącznie na cele ochrony przyrody. Zatem jednoznacznie wynika z zapisów ustawy, że nie mogą być przeznaczone przykładowo na podwyżki płac, remonty i wyposażenie budynków. Za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska, wydawaną w drodze decyzji administracyjnej wraz z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, park narodowy może zaciągać kredyty i pożyczki na realizację zadań do wysokości 60% kwot ujętych w planie finansowym przychodów lub 60% kosztów.

Finansowanie Babiogórskiego Parku Narodowego i Ojcowskiego Parku Narodowego w latach 2010-2012

Babiogórski Park Narodowy (BgPN) i Ojcowski Park Narodowy (OPN) położone są w województwie małopolskim – BgPN w granicach trzech gmin, w tym głównie Zawoi (75% powierzchni parku) i Lipnicy Wielkiej (24%), a OPN w granicach czterech gmin, w tym głównie Skały (57%) i Sułoszowej (23%). BgPN obejmuje masyw Babiej Góry – najwyższego szczytu Beskidu Żywieckiego i całych polskich Beskidów (1725 m n.p.m.). OPN leży na Wyżynie Krakowsko-Częstochowskiej w mezoregionie Wyżyny Olkuskiej i obejmuje fragmenty dwóch głęboko wyżłobionych w skałach wapiennych dolin: Prądnika i Sąpowskiej. Obydwa parki utworzono w latach pięćdziesiątych, lecz tradycje ochrony przyrody na tych terenach sięgają okresu międzywojennego. Zarówno OPN, jak i BgPN to parki małe – Ojcowski jest najmniejszym spośród polskich parków narodowych, liczy zaledwie 2145,62 ha. Powierzchnia BgPN wynosi 3390,5 ha. Obydwa parki mają charakter leśny. W BgPN lasy stanowią 95,3%, a w OPN – 71%. W OPN znajdują się tereny zamieszkałe (zwłaszcza miejscowość Ojców), co skutkuje bardzo wysokim odsetkiem prywatnej własności w granicach parku (29,5% terenów) i dużym odsetkiem gruntów rolnych (22%). W obydwu parkach istotne znaczenie odgrywa funkcja turystyczna. Tradycje rozwoju turystyki zarówno w Dolinie Prądnika, jak i na Babiej Górze liczą co najmniej 200 lat²⁹. Obecnie OPN odwiedzany jest rocznie przez około 400 tys. turystów, a BgPN przez 75 tys.³⁰.

Finansowanie działalności BgPN i OPN oparte jest głównie na środkach własnych, wypracowanych przez parki i na dotacji z budżetu państwa. Ponadto, istotne znaczenie mają środki na realizację projektów pozyskane z funduszy celowych, zwłaszcza Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz w przypadku BgPN – z Unii Europejskiej.

W 2010 roku przychody Parku Babiogórskiego i jego Gospodarstwa Pomocniczego (GP) wyniosły łącznie 6,68 mln złotych, w tym większość (61%) stanowiły przychody gospodarstwa (tabela 1). W 2011 roku przychody budżetowe BgPN wzrosły do 11,29 mln złotych. Należy jednak podkreślić, że wzrost ten był pozorny i nie wiązał się z realną poprawą sytuacji finansowej Parku, lecz wynikał ze zmian systemu finansowania. W roku tym przestały funkcjonować gospodarstwa pomocnicze, a środki własne, które wpłynęły do budżetu Parku w całości odprowadzono do budżetu państwa. Następnie środki te niejako ponownie wpływały do budżetu Parku w postaci dotacji. Sytuacja ta sprawia, że nie jest możliwe porównanie przychodów uzyskanych w 2011 roku do pozostałych lat. W 2012 roku przychody wyniosły 7,25 mln złotych, były więc wyższe o 11% od przycho-

²⁹ J. Partyka, A. Klasa, *Ojcowski Park Narodowy. Wiadomości ogólne*, w: *Monografia Ojcowskiego Parku Narodowego. Przyroda*, red. A. Klasa, J. Partyka, Ojcowski Park Narodowy, Ojców 2008; J. Omylak, *Z dziejów poznania i ochrony*, w: *Świąty Babiej Góry*, red. D. Ptaszycka-Jackowska, Babiogórski Park Narodowy, Zawoja 2005.

³⁰ *Ochrona środowiska 2012*, GUS, Warszawa 2012, s. 281.

dów zarejestrowanych w 2010 roku. W 2010 i 2012 roku dotacja otrzymywana z budżetu państwa stanowiła odpowiednio: 37,3% i 29,1% ogółu środków budżetowych Parku. Największe znaczenie wśród przychodów miały natomiast środki własne wypracowane w 2010 roku przez GP BgPN 60,3%, a w 2012 roku przez BgPN 47,6%. W 2011 i w 2012 roku Park pozyskał wysokie dotacje na realizację projektów ze środków Unii Europejskiej oraz NFOŚiGW (tabela 2). Projekty te są między innymi związane z ochroną gatunków i siedlisk naturalnych, sporządzeniem planu ochrony dla obszaru „Natura 2000”, ochroną głuszca i cietrzewia, budowaniem systemu informacji przestrzennej w parku. Środki z NFOŚiGW Park pozyskiwał również w latach poprzedzających 2010 rok, lecz kwoty dotacji były znacznie niższe niż w latach 2011 i 2012.

W 2010 roku przychody Parku Ojcowskiego i Gospodarstwa Pomocniczego OPN wyniosły łącznie 4,59 mln złotych, w tym większość (71%) stanowiły przychody parku narodowego, za sprawą pozyskanych funduszy z NFOŚiGW oraz dotacji budżetowej (tabela 1). W 2011 roku przychody OPN wzrosły do 6,2 mln złotych. Wzrost ten, analogicznie jak w przypadku BgPN, wynikał ze zmian systemu finansowania. Trudno wyciągać jednoznaczne wnioski odnośnie do sytuacji finansowej parków w 2011 roku. Na pewno miały one w tym roku problemy z płynnością, gdyż nie przekazywano pieniędzy na czas.

W 2012 roku przychody OPN wyniosły 4,68 mln złotych, były zatem porównywalne do przychodów z 2010 roku. W 2010 i 2012 roku dotacja otrzymywana z budżetu państwa stanowiła odpowiednio: 49,2% i 47,6% ogółu środków finansowych parku. Środki własne wypracowane w 2010 roku przez GP OPN stanowiły 28,4%, a w 2012 roku przez OPN 34,3% środków ogółem. W latach 2010-2012 Park pozyskał wysokie dotacje na realizację projektów ze środków NFOŚiGW – odpowiednio 21,9%, 17% i 17,5% (tabela 2). Projekty te są między innymi związane z ochroną biocenoz, ekosystemów nieleśnych i leśnych, rozbudową bazy edukacyjnej i turystycznej.

Analizując powyższe dane stwierdzić można, że parki (a zwłaszcza BgPN) odznaczają się stosunkowo dużą samodzielnością finansową. Przy czym w przypadku BgPN samodzielność ta oparta jest głównie na środkach ze sprzedaży drewna, a w przypadku OPN na przychodach czerpanych z opłat za udostępnianie parku i działalność edukacyjną. W obydwu parkach istotne znaczenie mają ponadto dotacje z NFOŚiGW. W BgPN wielkość dotacji budżetowej w przeliczeniu na 1 ha wyniosła w 2012 roku 624,3 złotych, w przeliczeniu na 1 etat – 46 013,8 złotych. W tym samym roku, w OPN wysokość dotacji z budżetu w przeliczeniu na 1 ha wyniosła 1038,9 złotych, a na 1 etat – 43 282 złotych.

Wśród kosztów funkcjonowania BgPN i OPN kluczową pozycję stanowią wynagrodzenia wraz z pochodnymi. W 2012 roku w Parku Babiogórskim wyniosły one łącznie 2,88 mln złotych i stanowiły 48,4% ogółu kosztów, 34,6% kosztów stanowiły wydatki na usługi obce. Usługi te wiążą się głównie z realizacją zadań ochronnych, zrywką drewna, utrzymaniem budynków i maszyn, a także czystości na szlakach. Istotną pozycję wśród kosztów stanowią także środki przeznaczone na budowę i renowację infrastruktury szlaków turystycznych i ścieżek dydaktycznych, w 2012 roku stanowiły one 15,9% kosztów.

Tabela 1

Przychody Babiogórskiego oraz Ojcowskiego Parku Narodowego i ich gospodarstw pomocniczych w latach 2010-2012

Lata	Przychody BgPN i GP BgPN [zł]			Przychody OPN i GP OPN [zł]		
	Przychody ogółem	Przychody BgPN	Przychody GP BgPN	Przychody ogółem	Przychody OPN	Przychody GP OPN
2010	6 678 746	2 628 802	4 049 944	4 591 124	3 289 310	1 301 814
2011	11 288 662	11 288 662	-	6 197 432	6 197 432	-
2012	7 244 691	7 244 691	-	4 683 804	4 683 804	-

Źródło: opracowanie na podstawie danych z dyrekcji Babiogórskiego oraz Ojcowskiego Parku Narodowego.

Tabela 2

Składniki przychodów Babiogórskiego oraz Ojcowskiego Parku Narodowego w latach 2010-2012

Kategorie przychodów	Wielkość przychodów [zł] w latach					
	2010		2011		2012	
	BgPN	OPN	BgPN	OPN	BgPN	OPN
Dotacja budżetowa	2 493 151	2 257 635	5 403 761	3 614 296	2 116 637	2 229 000
Środki UE	-	-	1 384 401	-	959 506	-
Środki z NFOŚiGW	-	1 005 849	1 187 228	1 054 212	732 077	819 303
Środki własne, w tym:	4 024 944	1 327 640	3 313 273	1 501 830	3 459 723	1 605 501
udostępnianie parku do zwiedzania i zajęcia edukacyjne	255 518	839 357	298 500	1 116 689	253 875	1 121 893
sprzedaż produktów drzewnych	3 633 364	217 018	2 966 034	241 531	3 062 774	295 713
pozostałe środki własne	136 062	271 265	48 739	143 610	143 073	187 896
Inne	160 651	-	-	27 094	-	30 000
Ogółem	6 678 746	4 591 124	11 288 662	6 197 432	7 267 943	4 683 804

Źródło: jak w tabeli 1.

Tabela 3

Struktura przychodów Babiogórskiego Parku Narodowego w latach 2010-2012

Rodzaje przychodów	2010		2011		2012		Dynamika przychodów 2010=100	Zmiana w pkt. proc.2010-2012
	[tys. zł]	[%]	[tys. zł]	[%]	[tys. zł]	[%]		
Dotacja budżetowa	2493,2	37,3	5403,8	47,9	2116,6	29,1	84,9	-8,2
środki z UE	-	-	1384,4	12,3	959,5	13,2	X	13,2
środki z NFOŚiGW	-	-	1187,2	10,5	732,1	10,1	X	10,1
Środki własne w tym:	4024,9	60,3	3313,3	29,4	3459,7	47,6	86,0	-12,7
udostępniania parku do zwiedzania i zajęcia edukacyjne	255,5	3,8	298,5	2,6	253,9	3,5	99,4	-0,3
sprzedaż produktów drzewnych	3633,4	54,4	2966,0	26,3	3062,8	42,1	84,3	-12,3
pozostałe środki własne	136,1	2,0	48,7	0,4	143,1	2,0	105,1	-0,1
Inne	160,7	2,4	-	-	-	-	X	-2,4
Ogółem	6678,8	100	11288,7	100	7267,9	100	108,8	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z dyrekcji Babiogórskiego Parku Narodowego.

Tabela 4
Struktura przychodów Ojcowskiego Parku Narodowego w latach 2010-2012

Rodzaje przychodów	2010		2011		2012		Dynamika przychodów 2010=100	Zmiana w pkt. proc. 2010-2012 (pkt. proc.)
	[tys. zł]	[%]	[tys. zł]	[%]	[tys. zł]	[%]		
dotacja budżetowa	2257,6	49,2	3614,3	58,3	2229,0	47,6	98,7	-1,6
Środki z UE	-	-	-	-	-	-	-	-
środki z NFOŚiGW	1005,9	21,9	1054,2	17,0	819,3	17,5	81,4	-4,4
Środki własne, w tym:	1327,6	28,9	1501,8	24,2	1605,5	34,3	120,9	5,4
udostępnianie parku do zwiedzania i zajęcia edukacyjne	839,4	18,3	1116,7	18,0	1121,9	24,0	133,7	5,7
sprzedaż produktów drzewnych	217,0	4,7	241,5	3,9	295,7	6,3	136,3	1,6
pozostałe środki własne	271,3	5,9	143,6	2,3	187,9	4,0	69,3	-1,9
Inne	-	-	27,1	0,4	30,0	0,6	X	0,6
Ogółem	4591,1	100	6197,4	100	4683,8	100	102	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z dyrekcji Ojcowskiego Parku Narodowego.

Wynagrodzenia wraz z pochodnymi w OPN wyniosły w 2012 roku 2,64 mln złotych i stanowiły 51,3% wszystkich kosztów. Koszty zakupu materiałów oraz energii niezbędnych do realizacji zadań ochronnych w ekosystemach, udostępnianiem dla turystyki, prowadzeniem działań edukacyjnych oraz utrzymania budynków i środków transportu stanowiły niespełna 17%, natomiast usługi obce związane z realizacją zadań OPN w zakresie turystyki i edukacji wyniosły 12,3%. Dużą część kosztów (11, 9%) stanowią odpisy amortyzacyjne środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Pozostałą część kosztów stanowią remonty oraz pozostałe koszty funkcjonowania, jak ubezpieczenia środków transportu czy podatki i opłaty.

Podsumowanie

W toku przemian w finansowaniu parków narodowych, u których podstaw leży przede wszystkim zmiana formy prawnej z jednostki budżetowej na państwową osobę prawną, poprawiła się przejrzystość finansowania parków. Zlikwidowano sztuczną dwoistość – podział na park narodowy i jego gospodarstwo pomocnicze. Przejściowy rok 2011 nie był łatwy, szczególnie organizacyjnie; ale już w 2012 roku, w którym parki zarabiały pieniądze dla siebie, ukazują się pewne zmiany. Są to przede wszystkim zmiany w sposobie myślenia pracowników parków narodowych w kwestii pozyskiwania środków. Wykazują one bowiem wzmoczoną aktywność w staraniu się o fundusze unijne oraz inne źródła finanso-

wania projektów. Przychody z działalności gospodarczej omawianych parków znacząco nie zmieniły się w stosunku do tych osiągniętych przez gospodarstwa pomocnicze, choć w przypadku OPN wykazują tendencję wzrostową, co napawa optymizmem.

Zaistniałe zmiany wydają się być korzystne, choć nie są to korzyści równe dla wszystkich parków narodowych. Na pewno na zmianie zyskają parki silne, aktywne, dobrze zorganizowane, zwłaszcza te, w których dużą część przychodu stanowią pieniądze z udostępniania terenów parku. Kondycja finansowa niewątpliwie w znacznej mierze zależy od przedsiębiorczości dyrekcji, ale także od możliwych źródeł przychodu. Nie wszystkie parki mają bowiem w tym zakresie równe szanse. Zapewne w części z nich nie zaznaczą się więc istotne zmiany w sytuacji finansowej. Zwiększona samodzielność i związana z nią odpowiedzialność sprawia, że w słabszych finansowo parkach pojawiają się obawy dotyczące przyszłego pozyskiwania środków na działalność, co w dużej mierze dotyczy omawianych parków.

Artykuł jest oparty na badaniach prowadzonych w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki „Park narodowy a gospodarka lokalna. Model relacji ekonomicznych na przykładzie Babiogórskiego Parku Narodowego” (nr umowy UMO-2011/01/D/HS4/05993) oraz badaniach prowadzonych w ramach rozprawy doktorskiej.