

Wojciech Zbaraszewski

ZMIANA MODELU FINANSOWANIA PARKÓW NARODOWYCH

CHANGING THE FUNDING MODEL OF NATIONAL PARKS

Katedra Analizy Systemowej i Finansów, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, ul. K. Janickiego 31, 71-210 Szczecin, e-mail: wzbaraszewski@zut.edu.pl

Summary. The paper presents the transformation of operation and financial management of the Polish national parks. The existing system was accused of dualism. It was based on the operation of a parent unit (a national park) and an auxiliary unit – it consequently led to the overlapping of tasks performed by these two organisationally and financially separated units. The new operational system of the Polish national parks involves the elimination of auxiliary units and the transformation of state budgetary units (national parks) into state legal entities. Then the national parks – thanks to the transformation of their form – can generate revenues from a variety of sources (including their economic activities), take credits and loans etc. At the same time the scope of tasks performed by the national parks has not changed. The introduced changes allow them to hold their generated revenues and effectively apply for grants. At the same time these changes have raised fears of excessive commercialisation of the parks (keeping in mind that their primary objective is to preserve biodiversity). These concerns are also justified by the increasing negative net result of the national parks which was equal to – 16.5 M PLN in 2013 with their total costs at the level of 212.9 M PLN.

Słowa kluczowe: gospodarka finansowa, państwowa osoba prawna, parki narodowe.

Key words: financial management, national parks, state legal person.

WPROWADZENIE

Przy założeniu, że różnorodność biologiczną można oceniać stopniem zachowania naturalnie występujących gatunków i zbiorowisk oraz ras i form roślin oraz zwierząt użytkowych to, jak informuje Ministerstwo Środowiska, Polska należy do państw europejskich o dużym bogactwie przyrodniczym (Krajowa Strategia 2003). Takie stwierdzenie zobowiązuje szczególnie do podejmowania działań związanych z ochroną dziedzictwa naturalnego, w tym także z wykorzystaniem instrumentów prawnych jakimi są parki narodowe (PN). Parki narodowe uważa się za najskuteczniejszą formę ochrony przyrody (Denisiuk i in. 1991). Obecnie w Polsce istnieją 23 parki narodowe, które zajmują powierzchnię 314,16 ha (ok. 1% powierzchni kraju) (Ochrona środowiska 2012), a cały obszar parków podlega ochronie w ramach europejskiej sieci Natura 2000 (Granice obszarów chronionych). Najstarszymi polskimi parkami narodowymi są: Tatrzański PN, Białowiecki PN oraz Pieniński PN (Ochrona środowiska 2012). Najmłodszym jest PN Ujścia Warty utworzony w 2001 roku (Rozporządzenie Rady Ministrów 2001).

Parki narodowe w ostatnich latach przekształcono z państwowych jednostek budżetowych (wraz z funkcjonującymi przy nich gospodarstwami pomocniczymi) w państwowe osoby prawne. Celem artykułu jest ocena przekształceń w zakresie finansowania parków narodowych w Polsce.

MATERIAŁ I METODY

W opracowaniu wykorzystano materiały źródłowe w postaci opracowań Głównego Urzędu Statystycznego, danych Ministerstwa Środowiska oraz Ministerstwa Finansów. W celu możliwie wszechstronnego i obiektywnego przedstawienia wieloaspektowej problematyki wykorzystano właściwą tematycznie literaturę przedmiotu oraz akty prawne.

PARKI NARODOWE W POLSCE

Początki historii ochrony przyrody w parkach narodowych na obszarze Polski sięgają końca XIX wieku. Zaledwie 13 lat po wprowadzeniu prawnej ochrony przyrody w Yellowstone podjęto starania o utworzenie dużego rezerwatu w Tatrach, a w 1888 roku wysunięto konkretny projekt utworzenia tam PN na wzór amerykański. Jednak ze względu na problemy własnościowe koncepcja ta wówczas nie została zrealizowana (Denisiuk i in. 1991).

Współcześnie Polska jest zaliczana do grupy państw europejskich o najwyższym wskaźniku różnorodności biologicznej w zakresie liczby gatunków oraz walorów środowiskowych. W celu zachowania posiadanych wartości przyrodniczych w Polsce funkcjonują różnorodne formy ochrony prawnej obszarów i obiektów, a także poszczególnych gatunków roślin i zwierząt oraz ich siedlisk. Na koniec 2011 roku wśród prawnie chronionych obiektów i obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych były: 23 parki narodowe o powierzchni 314,6 tys. ha, 1469 rezerwatów przyrody o powierzchni 164,5 tys. ha, 121 parków krajobrazowych zajmujących powierzchnię 2529,6 tys. ha, 386 obszarów chronionego krajobrazu o powierzchni 6992,5 tys. ha, 6952 użytków ekologicznych o powierzchni 51,7 tys. ha. W Polsce w 2011 roku powierzchnia o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chroniona obejmowała 32,5% powierzchni ogólnej kraju (Ochrona środowiska 2012).

Parkom narodowym przypisuje się szczególną rolę w systemie ochrony przyrody. Obejmują one 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. PN 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 (Ustawa z 16.04.2004 roku o ochronie przyrody).

W Polsce o roli PN świadczy fakt przyznania dla piętnastu z nich II kategorii (Ochrona środowiska 2012) według międzynarodowej klasyfikacji IUCN (Dudley 2008). Ponadto osiem parków to rezerwaty biosfery UNESCO (UNESCO), a sześć posiadało status obszarów wodno-błotnych o znaczeniu międzynarodowym wpisanych na listę konwencji Ramsar (Konwencja o obszarach wodno-błotnych).

DOTYCHCZASOWY MODEL FINANSOWANIA PARKÓW NARODOWYCH

Na konieczność zmiany modelu funkcjonowania, w tym finansowania parków narodowych, wskazuje tocząca się dyskusja podejmowana na świecie. Podstawowy problem obszarów chronionych to niezdolność do samofinansowania, dlatego podejmowane są próby znalezienia

optymalnego rozwiązania dla finansowania obszarów chronionych. Do najczęściej wykorzystywanych źródeł finansowania obszarów chronionych zalicza się: dotacje rządowe, środki międzynarodowych agencji pomocowych, dotacje fundacji, darowizny, opłaty użytkowników, środki pochodzące ze sprzedaży pamiątek, środki za udzielane koncesje, środki funduszy powierniczych (Geoghegan 1998, Dearden 2005). W literaturze przedmiotu wskazuje się, że poleganie tylko na jednym z wymienionych źródeł finansowania jest bardzo ryzykowne, dlatego zalecana jest dywersyfikacja tych źródeł (CFA 2001, Emerton i in. 2006). Część współczesnego dyskursu naukowego upatruje szansy rozwiązania tego problemu w dochodach z turystyki (Dharmaratnea i in. 2000, Bednar-Friedl i in. 2009).

Do stycznia 2011 roku parki narodowe w Polsce funkcjonowały jako państwowe jednostki budżetowe. Jednostki budżetowe były finansowane bezpośrednio z budżetu państwa, a zarazem uzyskiwane dochody odprowadzały do tego budżetu (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych).

Wydatki na parki narodowe w ustawie budżetowej, zgodnie z obowiązującą klasyfikacją budżetową, zamieszczane były w części 41 (Środowisko), dziale 925 (Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody), podrozdziale 92501 (Parki Narodowe) oraz w 92597 – gospodarstwa pomocnicze (dotacje), według grup wydatków. Natomiast dane dotyczące gospodarstw pomocniczych ujęte były jako „Zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze”.

Udział wydatków na utrzymanie PN w budżecie państwa w ostatnim roku ich funkcjonowania w starej formule (wraz z gospodarstwami pomocniczymi), czyli w 2010 roku, w porównaniu z 2001 rokiem zmalał, co wynika z danych zawartych w tabeli 1.

Tabela 1. Wydatki budżetu państwa ogółem oraz na parki narodowe w latach 2001–2010

	2001	2002	2006	2008	2009	2010
Wydatki budżetu państwa [mln zł]	181 604	185 102	225 829	308 983	321 221	301 221
– w tym wydatki na parki narodowe [tys. zł]	55 273	52 680	54 104	75 006	84 165	87 667
Udział [‰]	0,00030	0,00028	0,00024	0,00024	0,00026	0,00029

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych w poszczególnych latach.

Wielkość środków z budżetu państwa była niewystarczająca dla zapewnienia bieżącego funkcjonowania PN (jednostek budżetowych) w analizowanych latach. Było to sygnalizowane w literaturze przedmiotu (Działalność i finansowanie parków narodowych 2008) oraz w dokumentach państwowych (Funkcjonowanie parków narodowych 2006).

Plan wydatków PN w budżecie państwa na 2009 rok zawarty w tabeli 2 dowodzi, że w PN świadczenia na rzecz osób fizycznych, wynagrodzenia i wydatki obligatoryjne (m.in. podatki, odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych i Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych) stanowiły około $\frac{3}{4}$ wydatków ogółem. Dlatego w pełni jest uprawniony wniosek, że ze środków budżetowych w parkach pokrywane były przede wszystkim wynagrodzenia pracowników. Pozostałe wydatki bieżące (m.in. energia elektryczna, ciepła, usługi pozostałe, usługi remontowe) wraz z wydatkami majątkowymi (inwestycje budowlane, zakup środków trwałych) i dotacje w 2009 roku stanowiły zaledwie 26,3%, co pozwalało jedynie na bardzo ograniczone utrzymanie funkcjonowania PN. Kwota wydatków majątkowych była kwotą minimalną (udział poniżej 1% w 2009 roku w całości wydatków).

Tabela 2. Plan wydatków parków narodowych z budżetu państwa w 2009 roku (zł)

Nazwa parku narodowego	Budżet						
	ogółem	dotacje	świadczenia	wydatki bieżące	w tym:	wydatki majątkowe	finansowanie i współfinansowanie projektów UE
					wynagrodzenia		
Babiogórski	1 748 000	30 000	64 210	1 646 790	1 168 000	7 000	0
Białowiecki	4 391 000	40 000	75 000	4 276 000	3 272 125	0	0
Biebrzański	5 040 900	0	150 888	4 721 112	3 414 000	0	168 900
Bieszczadzki	4 166 402	110 000	129 608	3 826 392	2 619 065	4 300	96 102
„Bory Tucholskie”	1 688 000	30 000	44 408	1 613 592	1 162 000	0	0
Drawieński	2 463 000	0	55 145	2 407 855	1 816 000	0	0
Gorczański	3 449 216	90 000	151 345	2 661 655	1 966 000	51 700	494 516
Gór Stołowych	2 628 000	0	111 000	2 487 000	1 806 000	30 000	0
Kampinoski	9 206 000	0	326 965	8 619 035	6 084 015	180 000	80 000
Karkonoski	6 254 105	0	131 250	3 258 250	1 765 300	0	2 864 605
Magurski	3 655 000	0	73 981	3 581 019	2 675 296	0	0
Narwiański	1 554 653	30 000	29 402	1 254 598	889 000	0	240 653
Ojcowski	2 342 000	70 000	31 473	2 023 527	1 508 000	217 000	0
Pieniński	2 017 000	0	82 868	1 874 132	1 359 204	60 000	0
Poleski	2 466 000	60 000	65 944	2 320 056	1 605 915	20 000	0
Roztoczański	3 226 000	0	53 861	3 172 139	2 327 999	0	0
Słowiński	2 713 000	0	94 467	2 469 533	1 828 000	48 000	101 000
Świętokrzyski	3 229 000	0	73 657	3 142 343	2 235 498	13 000	0
Tatrański	6 017 000	0	262 770	5 754 230	4 512 000	0	0
„Ujście Warty”	1 348 000	40 000	28 124	1 258 044	885 058	21 832	0
Wielkopolski	2 827 000	0	101 681	2 725 319	2 135 848	0	0
Wigierski	4 067 591	0	126 391	3 856 609	2 923 751	5 000	79 591
Woliński	2 542 000	0	50 097	2 391 903	1 809 929	100 000	0
Ogółem	79 038 867	500 000	2 314 535	71 341 133	51 768 003	757 832	4 125 367

Źródło: Działalność i finansowanie parków narodowych, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2010, s. 16.

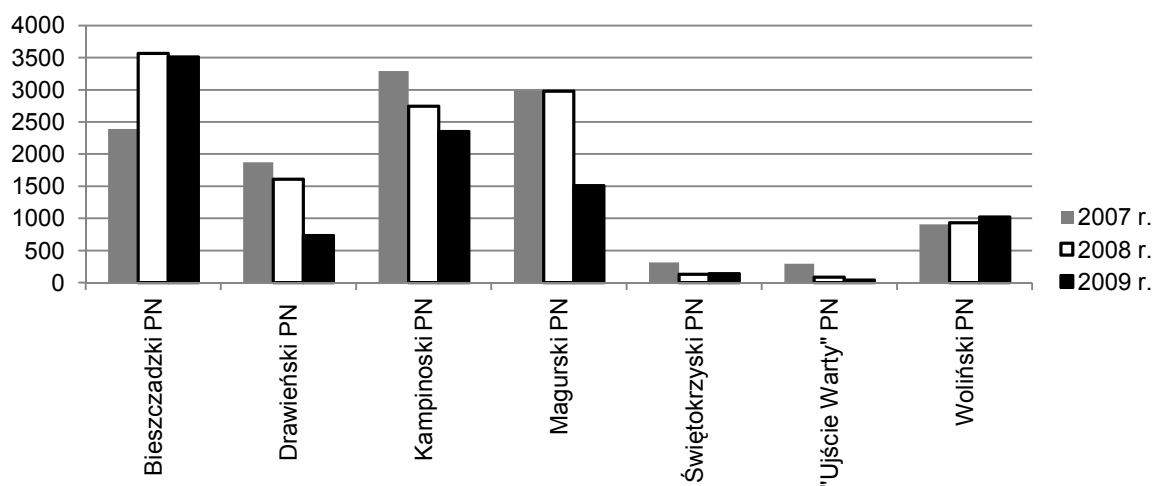
Ponieważ środki z budżetu państwa z reguły ograniczały się tylko do pokrycia wydatków na wynagrodzenia i ich pochodne, to PN zmuszone były szukać innych źródeł finansowania działalności. Ponieważ PN nie posiadały osobowości prawnej, nie mogły prowadzić działalności gospodarczej, a tym samym zatrzymywać wypracowanego zysku. Taka sytuacja była jednym z powodów utworzenia przy każdym z PN gospodarstwa pomocniczego. Gospodarstwo pomocnicze było wyodrębnioną, pod względem organizacyjnym i finansowym, częścią działalności z jednostki budżetowej.

Celem funkcjonowania gospodarstw pomocniczych w PN była realizacja zadań z zakresu ochrony przyrody finansowana ze środków wypracowanych w ramach tej działalności, a źródłami przychodów były m.in.:

- 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, np. transportowych, warsztatowych, budowlanych.

Gospodarstwa pomocnicze były powiązane z budżetem państwa według formuły rozliczeń netto. Według art. 26 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych formuła (zasada) rozliczeń netto polegała na odprowadzaniu przez gospodarstwo pomocnicze do budżetu państwa połowy zysku osiągniętego z działalności. Gospodarstwa pomocnicze dysponowały w związku z tym często znacznymi wypracowanymi kwotami.

Udział środków wypracowanych przez gospodarstwa pomocnicze funkcjonujące przy PN w realizacji ich zadań kształtował się na zróżnicowanym poziomie. Wynosił od 25% w Bieszczadzki PN, 32% w „Ujście Warty” PN, 79% w Drawieńskim PN i Świętokrzyskim PN, 89% w Magurskim PN do 94% w Wolińskim PN (NIK 2010), co zostało przedstawione na rysunku 1. O istotnej roli środków finansowych gospodarstw pomocniczych świadczą również materiały Ministerstwa Środowiska, w których zaznaczono, że stanowiły one najistotniejsze źródło finansowania parków, a ich udział w realizacji zadań służących celom parku wynosił przeciętnie około 50% (Działalność i finansowanie parków narodowych 2008).



Rys. 1. Wielkość wydatków poniesionych przez parki narodowe lub funkcjonujące przy nich gospodarstwa pomocnicze na realizację rocznych zadań ochronnych przyrody (zł)

Źródło: Informacja o wynikach kontroli gospodarowania nieruchomościami w parkach narodowych, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Kielcach, LKI-410-23-00/2009, grudzień 2010, s. 39.

Oprócz środków z gospodarstw pomocniczych, których działalność mogła negatywnie wpływać na chronione ekosystemy, np. przez dążenie do zwiększenia sprzedaży drewna, PN mogły ubiegać się o środki z innych źródeł, które miały zdecydowanie mniejszy udział w finansowaniu działalności PN. Pochodziły one przede wszystkim z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Fundacji EkoFundusz (Sitnicki 2010). Akcesja do Unii Europejskiej (UE) stworzyła możliwości ubiegania się o środki wspierające działalność również parków narodowych z funduszy unijnych. Jednak system finansowania PN funkcjonujący do 2010 roku nie był przygotowany do bezpośredniego przyjmowania środków z UE. Fundusze UE jako źródło finansowania wykorzystywane było jedynie w nielicznych PN i zazwyczaj w relatywnie niewielkich kwotach (tab. 1). W 2009 roku aż 65% PN nie posiadało projektów finansowanych lub współfinansowanych z funduszy UE. Na znikomą udział parków narodowych w wykorzystaniu środków UE, grantów i funduszy przedakcesyjnych wskazywał już raport NIK, według którego w 2003 roku wykorzystano tylko 560 tys. zł, a w 2004 roku jedynie 362 tys. zł, co stanowi zaledwie 0,3% przychodów wszystkich 23 parków ogółem (Funkcjonowanie parków narodowych 2006). Niewielkie wykorzystanie tego źródła finansowania wynikało m.in. z braku mechanizmów wspólnego pozyskiwania środków przez parki w warunkach zbyt wysokich dla pojedynczego parku narodowego wartości progowych projektów przyjmowanych do wsparcia. Świadczy to o występowaniu bariery finansowej. W PN występowała również bariera instytucjonalna, gdyż brak było organu, który koordynowałby działalność parków i reprezentował ich wspólne interesy na poziomie narodowym. Potwierdzeniem występowania istotnych barier w funkcjonowaniu PN w Polsce było stanowisko Państwowej Rady Ochrony Przyrody (Państwowa Rada Ochrony Przyrody 2007). Rada wskazała na liczne bariery, stwierdzając, że PN znajdowały się w stanie kryzysu.

PRZEOBRAŻENIA PARKÓW NARODOWYCH PO 2010 ROKU

Głównym powodem przeobrażeń był występujący w PN dualizm, który polegał na istnieniu jednostki macierzystej (parku narodowego) i gospodarstwa pomocniczego oraz nakładaniu się wykonywanych przez te jednostki zadań. W szczególności brak było pełnej rozdzielności organizacyjnej, a także finansowej, co było wymogiem wynikającym z ustawy o finansach publicznych. W konsekwencji Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie system funkcjonowania PN w Polsce (NIK 2006).

W 2008 roku rozpoczęto prace nad nowelizacją ustawy o finansach publicznych i ustawy o ochronie przyrody. W wyniku tych działań z końcem 2010 roku zostały zlikwidowane gospodarstwa pomocnicze. W związku z tym konieczne stało się stworzenie nowego mechanizmu finansowego PN, także w sferze ich formy organizacyjno-prawnej, gdyż w wyniku likwidacji gospodarstw pomocniczych znacznie uszczupliły się możliwości realizacji zadań nałożone na PN i źródła ich finansowania. Z tego powodu Ministerstwo Środowiska dążyło do przekształcenia państwowych jednostek budżetowych (parków narodowych) w państwowe osoby prawne, co było zgodne z art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Według koncepcji Ministerstwa Środowiska wybór państwowej osoby prawnej, jako nowej formy organizacyjno-prawnej PN, zapewniłby możliwość sprawnego funkcjonowania i wykonywania zadań ustawowych (Ministerstwo Środowiska). Przeobrażenie PN w osoby prawne

nastąpiło w 2012 roku, niepowodując zmiany zakresu zadań parków. Po przeobrażeniach PN mogą prowadzić samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty realizowanych zadań.

Podstawą gospodarki finansowej parku narodowego jest roczny plan finansowy. Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (DzU 2009 nr 157 poz. 1240) wskazuje potencjalne źródła przychodów państwowych osób prawnych. W sposób szczegółowy potencjalne przychody PN wskazuje art. 8h, ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody, według której, oprócz przychodów z prowadzonej działalności gospodarczej, przychodami parków 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,
- 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,
- 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.

Ustawodawca przewidział również przychody fakultatywne, którymi według art. 8h, ust. 2 ustawy z 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (DzU 2004 nr 92 poz. 880) 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.

Istotną zmianą w systemie finansowania PN jest dopuszczenie możliwości zaciągania kredytów i pożyczek (do wysokości 60% kwot ujętych w planie finansowym przychodów lub 60% kosztów na realizację zadań parku narodowego) (Ustawa z 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody).

W porównaniu z poprzednio obowiązującymi regulacjami prawnymi, PN charakteryzują się obecnie większą samodzielnością finansową. Jednak większa samodzielność finansowa wymaga silniejszego nadzoru. Ustawa z 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody przewiduje mechanizm nadzoru ze strony Ministra Środowiska. Nadzór obejmuje w szczególności kontrolę nad: funkcjonowaniem, realizacją zadań, planów finansowych i działalności gospodarczej realizowanej przez parki narodowe.

W rocznym planie finansowym parku narodowego uwzględnia się poza przychodami z prowadzonej działalności oraz dotacjami (z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego) również koszty, w tym koszty:

- wynagrodzeń i naliczane od nich składki,
- płatności odsetkowych wynikające z zaciągniętych zobowiązań,
- zakupu towarów i usług.

Ponadto plan finansowy parku narodowego obejmuje:

- środki na wydatki majątkowe,
- środki przyznane innym podmiotom,
- stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku,
- stan środków pieniężnych na początek i koniec roku.

Plany finansowe PN przedstawiono w tabeli 3. Średnioroczny koszt ich funkcjonowania wynosi około 210 mln zł. Podstawowym źródłem przychodów są dotacje z budżetu państwa, których udział wynosił 45–48% w całości przychodów. W 2012 roku dotacje dla PN wyniosły 89,4 mln zł przy 62,8 mln zł przychodów z prowadzonej działalności gospodarczej. W planach finansowych na 2012 roku w przypadku tylko czterech PN przewidywano osiągnięcie dodatniego wyniku netto (Białowiecki PN, Słowiński PN, PN „Bory Tucholskie” oraz PN „Góry Stołowe”), a w przypadku kolejnych dwóch parków (Drawieńskim PN oraz PN „Ujście Warty”) przewidywane koszty ogółem zostaną pokryte przewidywanymi przychodami. W pozostałych 17 parkach przewiduje się ujemny wynik netto w łącznej kwocie 16,1 mln zł.

W planach finansowych na 2013 roku zostało przewidziane zwiększenie dotacji z budżetu państwa o kwotę 7,3 mln zł oraz wzrost przychodów z działalności gospodarczej o 5 mln zł. Wzrost przychodów z prowadzonej działalności gospodarczej o 8%, w porównaniu z przychodami z tego tytułu w 2012 roku, może powodować obawy wynikające np. z możliwej nadmiernej eksploatacji zasobów parku w celu pozyskania środków. Obawy są też zasadne z uwagi na powiększający się ujemny wynik netto PN. W planach finansowych prawie wszystkich PN przewidzianych do realizacji w 2013 roku wykazano ujemny wynik finansowy. Wyjątkiem jest Białowiecki PN, który powinien zamknąć rok zerowym wynikiem netto, ale który jeszcze w 2012 roku charakteryzował się nadwyżką finansową w kwocie 3,1 mln zł. Ponadto planuje się zwiększyć łączny ujemny wynik netto, w porównaniu z wynikiem netto z 2012 roku, do kwoty – 16,5 mln zł.

W 2013 roku pogorszyła się również sytuacja w pozostałych przychodach (poza: dotacjami budżetu państwa i przychodami z prowadzonej działalności gospodarczej). Pozostałe przychody PN w 2013 roku wynosić będą 33,1 mln zł, w porównaniu z 43,9 mln zł w 2012 roku, czyli mniejsze o 25%. W tych kwotach największy udział miały środki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Tabela 3. Plany finansowe parków narodowych w latach 2012–2013

Park narodowy	Przewidywane wykonanie w 2012 roku (tys. zł)						Plan finansowy na 2013 roku [tys. zł]					
	przychody	w tym:		koszty ogółem	w tym:		przychody	w tym:		koszty ogółem	w tym:	
		dotacje z budżetu	przychody z prowadzonej działalności		plac ^a	wynik netto		dotacje z budżetu	przychody z prowadzonej działalności		plac ^a	wynik netto
Babiogórski	5188	2141	2279	5759	3028	-571	4524	2070	2235	5199	3035	-675
Białowiecki	12 627	4681	2800	9493	5868	3134	9648	4749	2870	9648	5870	0
Biebrzański	12 475	6151	2637	12 483	5783	-8	11 710	5652	2813	12 373	5868	-663
Bieszczadzki	8981	4230	2439	9957	4958	-976	7768	4633	2450	7637	5009	-1050
Bory Tucholskie	2823	1771	468	2780	1701	43	2961	1771	475	3147	1770	-186
Drawieński	8553	3813	3323	8553	3142	0	8051	4512	2588	8559	3152	-543
Gorczański	4931	3352	1020	5547	2933	-616	5970	4642	837	6627	2957	-657
Gór Stołowych	7156	2622	3434	6983	2541	173	8180	2622	4123	7634	2595	534
Kampinoski	23 313	8958	3481	28 519	9296	-5206	16 635	9706	4067	18 297	8821	-1662
Karkonoski	14 696	8004	4564	15 771	4476	-1084	15 644	9131	4334	16 998	3784	-1364
Magurski	8327	5053	2365	8800	5152	-473	8522	5084	2306	9229	5306	-707
Narwiański	2142	1828	314	2442	1258	-300	3920	2968	598	4260	1263	-340
Ojcowski	4843	2129	1498	5394	2661	-551	3701	2029	1567	4359	2660	-658
Pieniński	4263	2089	1824	5030	2762	-767	4385	2021	1756	5020	2762	-635
Poleski	4820	2560	1032	5140	2502	-320	6315	3799	1231	6635	2511	-320
Roztoczański	7234	3191	3392	8243	4416	-1009	7328	3182	3392	8488	4412	-1160
Słowiński	6995	3138	3727	6957	3767	38	8104	3549	3465	8693	3783	-589
Świętokrzyski	6808	3890	1101	7414	3356	-606	7124	5081	1210	7793	3364	-669
Tatrzański	20 751	7863	12 888	22 437	8854	-1686	22 686	7041	15 645	24 796	8851	-2110
„Ujście Warty”	6395	1767	1040	6395	1417	0	13 304	2173	1521	13 612	1401	-308
Wielkopolski	8898	2983	2304	9048	2851	-150	5834	2961	2873	6156	2893	-322
Wigierski	7890	4202	2363	8157	4821	-267	8483	4241	2723	9378	4825	-895
Woliński	6027	2994	2533	7561	3336	-1534	6824	3113	2733	8357	3388	-1533
Razem	196 136	89 410	62 826	208 863	90 879	-12 736	197 621	96 730	67 812	212 895	90 280	-16 512
Średnio w PN	8528	3887	2732	9081	3951	-554	8592	4206	2948	9256	3925	-718

^a Placę – wynagrodzenia wraz ze składkami na fundusz pracy oraz składkami na ubezpieczenie społeczne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy budżetowej na 2013 rok z 25.01.2013 roku, zał. nr 14.

Uzupełnieniem źródeł finansowania PN są środki funduszu leśnego oraz pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Program pożyczek ma na celu zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć realizowanych przez parki narodowe, współfinansowanych ze środków UE w ramach Instrumentu Finansowego Life+, Programu operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”, regionalnych programów operacyjnych, Europejskiej Współpracy Terytorialnej, a także ze środków mechanizmu finansowego EOG 2009–2014 i Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. W ramach programu pożyczek na lata 2012–2015 planuje się wesprzeć PN kwotą 20 mln zł (NFOŚiGW).

WNIOSKI

Zmiana od 2010 roku modelu funkcjonowania najbardziej reprezentacyjnych form ochrony przyrody, czyli parków narodowych, wymuszona została wieloma trudnościami, zwłaszcza w sferze organizacyjnej i finansowej. Podstawowym problemem była stosowana formuła organizacyjno-prawna. Obejmowała ona dwa odrębne podmioty, tzn. jednostkę budżetową i gospodarstwo pomocnicze, którego wypracowane środki stanowiły istotne źródło finansowania zadań w parkach. Niewystarczające środki finansowe poważnie ograniczały możliwości prowadzenia działalności podstawowej, a środki z budżetu państwa, jakimi dysponowały parki, były przeznaczone głównie na płace.

W związku z likwidacją gospodarstw pomocniczych konieczne stało się stworzenie nowego mechanizmu finansowania. W nowym mechanizmie finansowania parki narodowe zostały przekształcone w państwowe osoby prawne, zyskując w ten sposób większą samodzielność przy niezmiennym zakresie zadań. Dzięki przekształceniu parki mogą osiągać przychody z różnych źródeł, zatrzymywać je i nimi samodzielnie dysponować. Istotną zmianą w mechanizmie finansowania jest możliwość prowadzenia przez parki działalności gospodarczej, a także możliwość zaciągania kredytów i pożyczek.

Wprowadzone zmiany w funkcjonowaniu parków narodowych z jednej strony umożliwiają im zatrzymanie wypracowanych przychodów i skuteczniejsze wnioskowanie o dotacje, a z drugiej rodzą obawy przed nadmierną komercjalizacją ich działalności, których nadrzędnym celem jest przecież zachowanie różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych. Konieczna jest dalsza dyskusja o mechanizmach finansowania ochrony przyrody, w tym parków narodowych.

PIŚMIENNICTWO

- Bednar-Friedl B., Gebetsroither B., Getzner M.** 2009. Willingness to Pay for Species Conservation Programs: Implications for National Park Funding, *Eco. mont*, vol. 1, (1) 9–14.
- Conservation Finance Alliance (CFA).** 2001. Financing marine protected areas. In: *Conservation finance guide*.
- Dearden P., Bennett M., Johnston J.** 2005. Trends in global protected area governance, 1992–2002, *Environ. Manage.*, vol. 36, (1), 89–100.
- Denisiuk Z., Dyrka Z., Kalemba A., Filipowicz W., Pioterek G.** 1991. Rola parków narodowych w ochronie szaty roślinnej i krajobrazu, *Studia Naturae*, Kraków, ZOPiZ PAN, Ser. A, 36.
- Dharmaratnea G.S., Sangb F.Y., Wallingc L.J. July** 2000. Tourism potentials for financing protected areas, *Ann. Tour. Res.*, vol. 27, (3), 590–610.
- Dudley N.** (ed.). 2008. *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, IUCN, Gland, Switzerland.

- Działalność i finansowanie parków narodowych.** 2008. Materiały na posiedzenie Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
- Działalność i finansowanie parków narodowych.** 2010. Warszawa. Ministerstwo Środowiska.
- Emerton L., Bishop J., Thomas L.** 2006. Sustainable financing of protected areas. A global review of challenges and options. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge Series No.13. IUCN. 97.
- Funkcjonowanie parków narodowych w zakresie zachowania, zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów.** 2006. Nr ewid. 94/2006/P05134/LKR, Kraków. Najwyższa Izba Kontroli.
- Geoghegan T.** 1998. Financing protected area management: experiences from the Caribbean, Canari Tech. Rep. 272, 3–6.
- Granice obszarów chronionych,** Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, serwis internetowy: <http://geoserwis.gdos.gov.pl/mapy/>.
- Informacja o wynikach kontroli gospodarowania nieruchomościami w parkach narodowych,** Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Kielcach, LKI-410-23-00/2009, grudzień 2010.
- Informacja o wynikach kontroli w parkach narodowych.** 2006. Najwyższa Izba Kontroli, DOŚ-41007/2000, Warszawa.
- Konwencja o obszarach wodno-błotnych – Ramsar,** Ramsar Sites in order of their addition to the Ramsar List of Wetlands of International Importance, <http://www.ramsar.org>
- Krajowa Strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z programem działań.** 2003. Ministerstwo Środowiska, Warszawa, załącznik nr 1.
- Ministerstwo Środowiska,** www.mos.gov.pl, dostęp z 12 stycznia 2011 roku.
- NFOŚiGW,** www.nfosigw.gov.pl/srodki-krajowe/programy-priorytetowe/ochrona-przyrody/pozyczki-dla-parkow-narodowych/, dostęp 30.06.2013.
- Ochrona środowiska 2010,** GUS, Warszawa 2010.
- Ochrona środowiska 2012,** GUS, Warszawa 2012.
- Państwowa Rada Ochrony Przyrody.** 2007. Najważniejsze problemy ochrony przyrody w Polsce, Warszawa.
- Parki narodowe w Polsce.** Działalność organizacyjna i finansowanie w 2009 roku Ministerstwo Środowiska. 2010. Warszawa.
- Rozporządzenie Rady Ministrów** z dnia 19 czerwca 2001 roku w sprawie utworzenia Parku Narodowego „Ujście Warty”, DzU 2001, nr 67, poz. 681.
- Sińnicki S.** 2010. Fundacja EkoFundusz w liczbach, Warszawa. EkoFundusz, ISBN 978-83-931849-2-7
- UNESCO** www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/biosphere-reserves/europe-north-america/.
- Ustawa** budżetowa na 2013 roku z dnia 25 stycznia 2013 roku, DzU 2013, nr 0, poz. 169.
- Ustawa** z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody, DzU 2004, nr 92, poz. 880.
- Ustawa** z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.