

Konrad Czarnecki

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA FUNKCJONOWANIA PARKÓW NARODOWYCH W POLSCE NA PRZYKŁADZIE TATRZAŃSKIEGO PARKU NARODOWEGO

ECONOMIC CONDITIONS OF OPERATIONS OF NATIONAL PARKS IN POLAND ON THE EXAMPLE OF TATRA NATIONAL PARK

Słowa kluczowe: park narodowy, finansowanie parku narodowego, wydatki budżetowe

Key words: national park, sources of sponsorship of national park, incomes transferred for budget of state

Synopsis. Artykuł jest próbą przedstawienia ekonomicznych uwarunkowań funkcjonowania parków narodowych na przykładzie Tatrzańskiego Parku Narodowego. Przedstawiono w nim stan prawny funkcjonowania parków narodowych w Polsce. W opracowaniu zawarte są również informacje o podstawowych aspektach odnoszących się do największego parku narodowego na obszarze województwa małopolskiego. Przedstawione zostały w nim także średnie place, dochody przekazywane do budżetu państwa, istotne koszty w wydatkach budżetowych, źródła dotacji pozabudżetowych oraz źródła finansowania Tatrzańskiego Parku Narodowego.

Wstęp

„Park Narodowy obejmuje obszar chroniony wyróżniający szczególnymi wartościami naukowymi, przyrodniczymi, społecznymi, kulturowymi i wychowawczymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega całość przyrody oraz swoiste cechy krajobrazu. Wszelkie działania na terenie parku narodowego podporządkowane są ochronie przyrody i mają pierwszeństwo przed wszystkimi działaniami. Nadrzędnym celem parku narodowego jest poznanie, zachowanie całości systemów przyrodniczych danego terenu, wraz z warunkami ich funkcjonowania, oraz odtwarzanie zniekształconych i zanikłych form przyrody. Utworzenie parku narodowego następuje na drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Polska przyjęła definicje parku narodowego określonej X (w New Delhi w 1969 roku) i XI (w Bluff w 1972 roku) na Ogólnym Zgromadzeniu Światowej Unii Ochrony Przyrody i Jej Zasobów” [Ochrona Środowiska... 2004].

Na terenie parków narodowych istnieje zakaz umieszczania urządzeń bazy turystycznej dla turystyki wypoczynkowej bądź też pobytowej. Nie istnieją natomiast żadne ograniczenia dla turystyki krajoznawczej, która nie powoduje zmian w środowisku przyrodniczym. Oczywiście z uwagi na szkodliwość spalin i hałas zabronione jest również w parkach poruszanie się samochodami.

W parkach narodowych występują z zasady dwa stopnie ochrony: ochrona całkowita (ścista) lub częściowa. „Na obszarach ochrony ścisłej nie wykonuje się żadnych czynności, a ochronie podlegają naturalnie przebiegające procesy przyrodnicze. Ochrona częściowa polega na wykonywaniu różnorodnych czynności ochronnych w zbiorowiskach, ekosystemach itp., a także służących ochronie zasobów kulturowych i historycznych. Ochrona ta może być wykonywana na rzecz promowania pojedynczych gatunków, regulacji wielkości i składu populacji zwierząt czy też regulacji składu gatunkowego zespołów roślinnych, zgodnie z możliwościami siedliska, wymogami sanitarnymi i zdrowotnymi” [Lubczyński 1999].

Na terenie rezerwatów ścisłych obowiązują ograniczenia ruchu turystycznego i zasada nie ingerowania człowieka w naturalny rozwój przyrody.

Parki narodowe Polski są rozmieszczone na terenie całego kraju, charakteryzują się różnymi właściwościami geobotanicznymi oraz różnymi cechami środowiska przyrodniczego. Najwięcej parków znajduje się w województwie małopolskim, bo aż 5 (Babiogórski PN, Gorczański PN, Ojcowski PN, Pieniński PN, Tatrzański PN). Następnie w województwie podlaskim – 4 (Białowiecki PN, Biebrzański PN, Narwiański PN, Wigierski PN), w dolnośląskim – 2 (PN Gór Stołowych, Karkonoski PN), w pomorskim – 2 (PN Borów Tucholskich, Słowiński PN), w lubelskim – 2 (Poleski PN, Rostoczański PN), w lubuskim – 1 (PN Ujście Warty), w podkarpackim – 1 (Bieszczadzki PN), w mazowieckim – 1 (Kampinoski PN), w świętokrzyskim – 1 (Świętokrzyski PN), w wielkopolskim – 1 (Wielkopolski PN), w zachodniopomorskim

– 1 (Woliński PN). Ponadto, dwa parki znajdują się na obszarze kilku województw. Są to Drawieński PN, który znajduje się na obszarze województwa lubuskiego, zachodniopomorskiego i wielkopolskiego oraz Magurski PN, który znajduje się na obszarze województwa małopolskiego i podkarpackiego.

Dawniej skupiano się przede wszystkim na przyrodniczo-środowiskowych uwarunkowaniach tworzenia, funkcjonowania i działalności parków narodowych. Jednakże w ostatnich latach zaczęto przywiązywać większą uwagę, do aspektów związanych z ekonomicznymi uwarunkowaniami działalności parków narodowych i ich interakcji z systemem gospodarczym, ze szczególnym uwzględnieniem problemów finansowania parków narodowych z budżetu państwa [Rażny 2007].

Tworzenie i utrzymanie parków narodowych wymaga nakładów gospodarczych. Problem ten nie został dotychczas szczegółowo zbadany i celem rozprawy jest scharakteryzowanie struktury i źródeł finansowania tych nakładów oraz tendencji zmian w tej dziedzinie.

Material i metodyka badań

W celu zebrania i usystematyzowania materiału badawczego, umożliwiającego autorowi wyciągnięcie wniosków wykorzystano źródła takie, jak: literatura przedmiotu, artykuły, informacje z opracowań turystycznych, informacje z opracowań naukowych, mapy, dane finansowe Tatrzańskiego Parku Narodowego, dane ze źródeł wtórnych.

W pracy oprócz metod wnioskowania indukcyjnego i dedukcyjnego wykorzystano metodę porównawczo-opisową.

Stan prawny funkcjonowania parków

W rozumieniu Ustawy *o finansach publicznych*, park narodowy jest państwową jednostką budżetową. Definicje i zasady funkcjonowania jednostek budżetowych zawiera Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku *o finansach publicznych* (Dz.U. z 2003 roku Nr 15, pozycja 148 ze zm.), a przepis zamieszczony w art. 18 Ustawy stwierdza: „Jednostkami budżetowymi są takie jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa. (...) Jednostka budżetowa prowadzi gospodarkę finansową według zasad określonych w ustawie. (...) Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej planem finansowym”.

Dysponentem środków finansowych na parki narodowe jest minister właściwy do spraw środowiska. Przyznaje on poszczególnym parkom narodowym ustalone kwoty. Ustawodawca daje możliwość dysponentowi do przekazywania uprawnień do przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków, jednakże zmiany na skutek których miałyby nastąpić zwiększenie bądź zmniejszenie wydatków majątkowych wymagają zgody Ministra Finansów, czyli jeśli Minister Finansów upoważniłby dyrektora parku narodowego, mógłby dokonywać takich przeniesień.

Z uwagi na fakt, że parki narodowe są jednostkami budżetowymi, zobligowane są swoje dochody odprowadzać do budżetu państwa. Istnieje jednak jeden wyjątek zapisany w przepisie art. 12 ust. 9 Ustawy z 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody*. Możliwe jest pobieranie opłat z tytułu wstępu do parku narodowego lub niektórych jego obszarów oraz z tytułu udostępniania parku narodowego lub niektórych jego obszarów. Przychodów tych nie należy odprowadzać na rachunek dochodów państwa ponieważ, w rozumieniu Ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku *o finansach publicznych*, stanowią one przychody gospodarstw pomocniczych przy parkach narodowych. Jednakże z powodu konieczności odprowadzania 15% wpływów za każdy kwartał na finansowanie funkcjonowania specjalistycznych organizacji ratowniczych, jak Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe i Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, działające na obszarze określonego parku narodowego, nie wszystkie parki zdecydowały się na podjęcie decyzji o byciu beneficjentami dochodów za opłaty wstępu do parku narodowego, bądź na niektóre jego obszary.

Ekonomiczne uwarunkowania funkcjonowania Tatrzańskiego Parku Narodowego

Dyrekcje parków narodowych w Polsce, w tym i Tatrzańskiego Parku Narodowego, wskazują że w wyniku ograniczania w ostatnich latach środków finansowych przeznaczonych w budżecie państwa na działalność parków, parki narodowe zmagały się z wieloma problemami. Sytuacja ta powodowała, że zmuszone one były do inicjowania działań o charakterze komercyjnym lub też do „prowadzenia nieco fikcyjnych podziałów pomiędzy działalnością parku jako jednostki budżetowej”, a gospodarstwem pomocniczym.

Ponadto podkreśla się, że od wielu lat funkcjonowanie polskich parków narodowych i realizacja ich ustawowych obowiązków w zakresie ochrony przyrody, edukacji, monitorowania stanu środowiska, ochrony substancji przyrodniczej realizowana jest środkami wypracowanymi przez gospodarstwa pomocnicze i dotacje pozabudżetowe [Stowarzyszenie Konferencja... 2005].

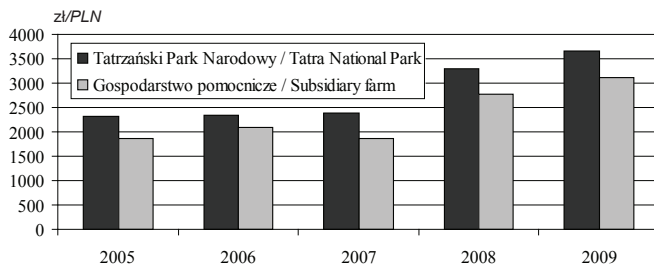
Uwarunkowania ekonomiczne funkcjonowania Tatrzańskiego Parku Narodowego opracowane na podstawie danych i materiałów zebranych z działu księgowości omawianego parku narodowego z lat sprawozdawczych 2005-2009. Przeanalizowano podstawowe prawidłowości odnoszące się do największego parku narodowego na obszarze województwa małopolskiego. Dane zestawiono w tabeli 1 oraz rysunkach 1-4, przedstawiając sytuację w poszczególnych elementach gospodarki finansowej omawianego parku narodowego.

Place

Średnia płaca brutto w Tatrzańskim Parku Narodowym została przedstawiona oddzielnie dla jednostki budżetowej oraz dla gospodarstwa pomocniczego przy jednostce budżetowej (rys. 1). Spektrum średniej płacy w omawianym parku jest znaczące. Od 2005 roku (2317,85 zł) zaobserwować można nieprzerwany wzrost średniego wynagrodzenia w jednostce budżetowej. W 2008 roku nastąpił znaczny wzrost średniego wynagrodzenia: z 2382,43 zł w 2007 roku do 3287,66 zł (wzrost o 38% czyli 905,23 zł). W ostatnim analizowanym 2009 roku również nastąpił wzrost średnich plac brutto, chociaż już nie tak zauważalny jak w roku poprzednim – do kwoty 3653,68 zł (wzrost o 11% do roku poprzedniego, czyli o 366,02 zł). W analizowanym okresie średnia płaca wyniosła 2796,18 zł.

Średnie wynagrodzenia w gospodarstwach pomocniczych były niższe niż w jednostce budżetowej aczkolwiek i tu widać wzrost wynagrodzeń. W 2005 roku średnia płaca brutto wynosiła 1868,09 zł. Tak jak i w jednostce budżetowej, w 2008 roku w gospodarstwie pomocniczym nastąpił istotny wzrost średniej płacy brutto, z poziomu 1857,63 zł do 2776,09 zł (wzrost o 49%). W 2009 roku wzrost średniej płacy brutto nie był już tak znaczący i wyniósł 12% podnosząc średnie wynagrodzenie do kwoty 3113,76 zł. Ponadto, średnia płaca brutto w gospodarstwie pomocniczym w omawianym okresie wyniosła 2342,89 zł, czyli była niższa od średniej płacy brutto jednostki budżetowej o 19%, czyli 453,28 zł.

Tatrzański Park Narodowy w analizowanym okresie przekazał do budżetu państwa dochody o łącznej kwocie 3 486 082,33 zł. Największą część z tej kwoty – ponad połowę, wypracował w 2007 roku (50,48%),



Rysunek 1. Średnie place w Tatrzańskim Parku Narodowym w latach 2005-2009

Figure 1. Average salary in Tatra National Park in the years 2005-2009

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

a najmniejszą w 2005 roku. Dochody budżetowe ogółem w 2005 roku wyniosły 243 408,82 zł. Stanowiło to 165,6% wykonania planu, co związane było z zawarciem dwóch umów dzierżawy. W latach 2006-2009 plany zostały wykonane odpowiednio: w 36,1, 252,5, 238,2 i 54,1% realizacji całości dochodów w stosunku do harmonogramu. Niewykonanie planu dochodów z gospodarstwa pomocniczego w 2006 i 2009 roku wynikało z nadpłaty zysku z gospodarstwa pomocniczego w roku poprzedzającym.

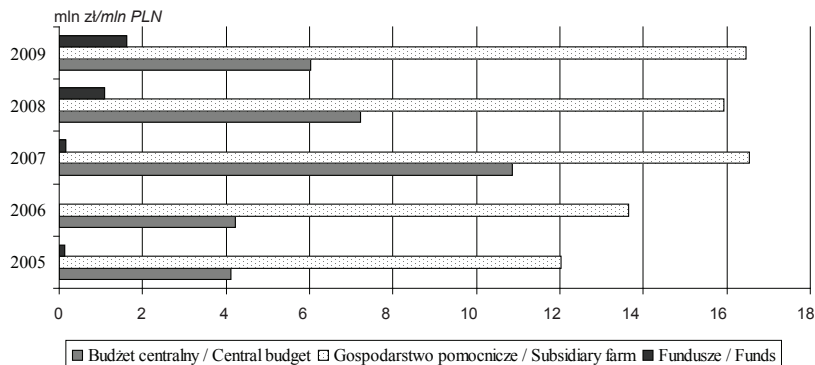
Tabela 1. Dochody przekazane do budżetu państwa przez Tatrzański Park Narodowy w latach 2005-2009

Table 1. Incomes transferred to the state budget by Tatra National Park in the years 2005-2009

Źródło dochodów/Source of revenue	Dochody do budżetu państwa [zł]/ Incomes transferred to the state budget [PLN]				
	2005	2006	2007	2008	2009
Dzierżawa gruntów/Leasing of ground	243408,82	206863,31	193894,45	205412,37	219259,18
Grzywny i inne kary/Forfeits and other punishments	-	-	146,03	1800,00	300,00
Sprzedaż składników majątkowych/Sale of property component	-	-	-	808,00	8690,00
Wpłacone odsetki/Paid out percentage	138,24	1491,46	12658,73	-	86,91
Zysk z gospodarstwa pomocniczego/Profits from subsidiary farm	-	-	1253223,84	777979,08	-
Pozostałe dochody/Remaining incomes	-	59921,90	300000,00	-	-
Razem/Total	243547,07	268276,67	1759923,05	985999,45	228336,09

Źródło: opracowanie własne

Source: own study



Rysunek 2. Źródła finansowania Tatrzańskiego Parku Narodowego w latach 2005-2009
Figure 2. Sources of financing of Tatra National Park in the years 2005-2009

Zródło: opracowanie własne
 Source: own study

W kwocie wykonanych wpłat na rachunek budżetu państwa wpłata z zysku gospodarstwa pomocniczego wynosiła 937 900,98 zł co stanowiło 1,7% w 2007 roku i 22,3%, w 2008 roku ogólnej kwoty wykonanych przez parki narodowe wpłat do budżetu państwa.

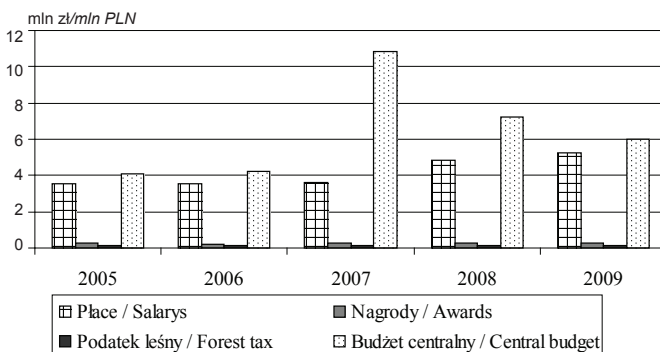
Zrealizowane dochody budżetowe są przekazywane na rachunek budżetu państwa zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (DZ.U. Nr 116, poz. 784 § 4 ust.1 i 2 oraz § 14 ust.2).

W 2005 roku Tatrzański Park Narodowy dysponował kwotą wysokości 16 272 104,5 zł. W

kolejnych latach kwota ta wzrastała, a największe wpływy park zanotował w 2007 roku. Wynosiły one 27 528 227,85 zł i stanowiły również 25% wszystkich przychodów w latach 2004-2005. W kolejnych latach przychody utrzymywały się na podobnym poziomie, odpowiednio: 24 224 099,4 zł w 2008 roku i 24 096 397,01 zł w 2009 roku. W analizowanym okresie źródła pochodzące z dotacji z budżetu centralnego stanowiły w 2005 roku 25% wszystkich środków, w 2006 roku – ok. 23%, w 2008 roku – ponad 29% i w 2009 roku ponad – 24%. Jedynie w roku 2007 środki pochodzące z budżetu centralnego stanowiły ponad 39% wszystkich źródeł finansowania.

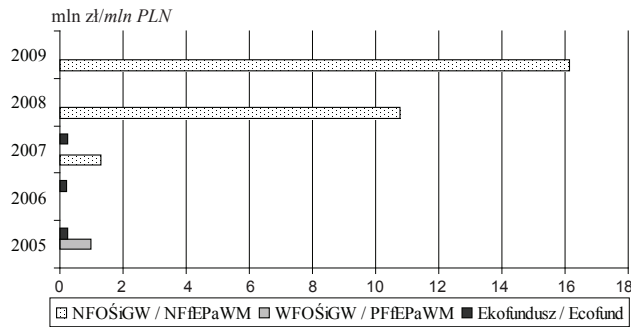
Środki z funduszy specjalnych takich, jak: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz fundacja „Ekofundusz”, czyli dotacje na działalność edukacyjną lub ochronę przyrody, stanowiły najmniejszą część wszystkich źródeł finansowania: w 2005 roku 0,75% całej kwoty, w 2006 roku – 0,11%, w 2007 roku – 0,55%, w 2008 roku – 4,44% a w 2009 roku – 6,7%.

Do najistotniejszych kosztów w strukturze wydatków budżetowych w Tatrzańskim Parku Narodowym należą wydatki na place i dodatkowe wynagrodzenia roczne, nagrody i wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń oraz podatek leśny. Środki finansowe pochodzące z budżetu państwa w przeważającej większości wydatkowane są na place. W 2005 roku stanowiły one 85,4% wszystkich kosztów w wydatkach budżetowych, w roku 2006 – 84,4%, w roku 2009 – 87,6%. Jedynie w latach 2007-2008 ich udział zmalał, odpowiednio do: 33,2 i 67,1%. Powodem takich zmian był wzrost dotacji z budżetu centralnego na działalność Tatrzańskiego Parku Narodowego. Szczególnie wyróżnia się tu 2007 rok, w



Rysunek 3. Istotne koszty w wydatkach budżetowych w Tatrzańskim Parku Narodowym w latach 2005-2009
Figure 3. Important costs in budgetary expenses of Tatra National Park in the years 2005-2009

Zródło: opracowanie własne
 Source: own study



Rysunek 4. Źródła dotacji pozabudżetowych pozyskiwanych przez Tatrzański Park Narodowy w latach 2005-2009

Figure 4. Extra budgetary sources of subsidies obtained by Tatra National Park in the years 2005-2009

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

wartość. Średnia kwota podatku leśnego w latach 2005-2009 płaconego przez Tatrzański Park Narodowy wyniosła 131 014,92 zł przy rozpiętości od 109 907,70 zł w 2005 roku do 150 810 zł w 2009 roku.

W analizowanym okresie Tatrzański Park Narodowy dotacje pozabudżetowe pozyskiwał głównie z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (National Fund for Environmental Protection and Water Management). Dotacje z tego funduszu stanowią 94,4% wszystkich dotacji w latach 2005-2009, a ich łączna kwota wynosi 2 822 919,72 zł. Kolejnym źródłem pozyskiwania środków pozabudżetowych był Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Provincial Fund for Environmental Protection and Water Management), z którego w 2005 roku Tatrzański Park Narodowy pozyskał 97 512 zł. Trzecim funduszem z którego pozyskiwane były dotacje przez park jest „Ekofundusz” (Ecofund), z którego w latach 2005-2007 Tatrzański Park Narodowy pozyskał środki o łącznej wartości 68 610 zł, co stanowiło 2,2% wszystkich pozyskanych przez park dotacji pozabudżetowych w analizowanym okresie.

Podsumowanie

Środki finansowe Tatrzańskiego Parku Narodowego pochodzące z dotacji z budżetu państwa wydatkowane są głównie na fundusz płac. Tylko w niewielkiej części stanowią wydatki związane z inwestycjami i zasileniami gospodarstw pomocniczych oraz z działalnością statutową i innymi bieżącymi wydatkami. Wynika stąd, że realizacja zadań statutowych parku odbywała się ze środków pozyskiwanych i wypracowywanych przez gospodarstwo pomocnicze przy Tatrzańskim Parku Narodowym.

Dotacje pozabudżetowe park pozyskiwał głównie z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Ponadto, majątek trwały parku utrzymywany był w małym stopniu ze środków pochodzących z budżetu państwa. Znaczna część kosztów finansowana była ze środków wypracowywanych przez gospodarstwo pomocnicze.

Literatura

Lubczyński L. 1999: Aktualna sytuacja parków narodowych w Polsce. [W:] Parki narodowe – ich funkcja w czasie i przestrzeni. Forum dyskusyjne (red. B.W. Wołoszyn, T. Postawa). Komitet Ochrony Przyrody Polskiej Akademii Nauk, Trzebinia, 54-55.

Ochrona środowiska 2004 i informacja i opracowanie statystyczne. 2004: GUS, Warszawa, 251.

Raźny J. 2007: Źródła finansowania parków narodowych w Polsce. *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie*, 732, 100.

Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa. DZ.U. Nr 116, poz. 784 § 4 ust.1 i 2 oraz § 14 ust. 2.

Stowarzyszenie Konferencja Służb Ochrony Przyrody Zielonych Płuc Polski. 2005: Koncepcja systemu funkcjonowania parków narodowych w nowych warunkach wynikających z integracji europejskiej.

Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2003, Nr 15, poz. 148 z późn. zm.

Ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

którym dotacje wzrosły w stosunku do roku poprzedzającego aż o 157,6%. Na drugim miejscu w analizowanym okresie znalazły się wydatki związane z nagrodami i wydatkami osobowymi, ale niezaliczanymi do wynagrodzeń. Rozpiętość tych kosztów nie jest znaczna, tak jak w przypadku płac i wynagrodzeń. Średnie wydatki na nagrody w latach 2005-2009 wynosiły 260 697,95 zł przy rozpiętości od 236 991,91 zł w 2006 roku do 304 999,35 zł w 2007 roku.

Kategorią kosztów wyraźnie zauważalną w strukturze wydatkowania dotacji z budżetu państwa, jest podatek leśny. Udział tej kategorii charakteryzuje się małą rozpiętością choć w analizowanym okresie stale zwiększa swoją

Summary

The main objective of the paper was to examine the economic conditions of operations of national parks in Poland on the example of Tatra National Park. There are discussed the legal basis of functioning of national parks in Poland and in particular basic information about Tatra National Park - the biggest national park in małopolska province, average salary paid there, as well as incomes transferred to the state budget, important costs in its budgetary expenses and sources of extra budgetary subsidies. .

Adres do korespondencji:

mgr Konrad Czarnecki
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
ul. Nowoursynowska 166
02-787 Warszawa
tel. (22) 59 34 245
e-mail: kon.czarnecki@gmail.com, konrad_czarnecki@sggw.pl