

**Konrad Czarnecki, Barbara Gołębiwska**

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie*

## **ZMIANY W FINANSOWANIU DZIAŁALNOŚCI PARKÓW NARODOWYCH NA PRZYKŁADZIE PIENIŃSKIEGO PARKU NARODOWEGO**

### *CHANGES IN THE FINANCING OF THE NATIONAL PARKS ON THE EXAMPLE OF THE PIENINY NATIONAL PARK*

**Słowa kluczowe: parki narodowe, finansowanie, ochrona środowiska**

*Key words: national parks, finance, environmental protection*

**Abstrakt.** Celem badań była ocena finansowania działalności i funkcji parków narodowych na przykładzie Pienińskiego Parku Narodowego w latach 2004-2010. Zaprezentowano zmiany w systemie finansowania po 2011 r. Na podstawie przeprowadzonych badań stwierdzono, iż głównymi źródłami finansowania działalności Pienińskiego Parku Narodowego były środki gospodarstw pomocniczych. Znaczący udział miały także środki z budżetu parku. Pozostałe formy finansowania stanowiły niewielki udział.

### **Wstęp**

Przemiany cywilizacyjne, wzrost liczby ludności i związanej z tym konsumpcji powodują, iż następuje pogarszanie się stanu środowiska naturalnego człowieka. Przez długi czas środowisko nie stanowiło bariery rozwoju dla przemysłu, dopóki nie zostały naruszone podstawy równowagi ekologicznej [Woś, Zegar 2002]. Naruszenie tej równowagi niesie ze sobą poważne konsekwencje społeczne, ale także ekonomiczne. Przedmiotem gospodarowania powinno być więc nie tylko korzystanie z zasobów środowiska przyrodniczego, ale także jego ochrona. Jak wskazuje Górski, wśród celów działalności państwa istotne znaczenie ma zapewnienie społeczeństwu właściwych, ekologicznych warunków rozwoju [Górski 2009]. W tym kontekście pojawia się problem ochrony zasobów środowiska traktowanych jako dobro publiczne i związane z tym zagadnienie dotyczące ponoszenia kosztów tej ochrony. Koszty te są niezbędne, gdyż jak wskazuje Simmons [1979], ekologiczny punkt widzenia różni się od ekonomicznego, gdyż uwypukla bardziej ograniczenia niż rozwój.

Jedną z form ochrony środowiska występującą w większości państw świata są parki narodowe. Są to tereny o najwyższej formie ochrony. Zapewniają one ochronę bogactwa i różnorodności dziedzictwa naturalnego dla dobra samej natury, a także przyszłych pokoleń, stąd też jednym z głównych zadań państwa powinno być zabezpieczenie odpowiednich środków finansowych na ich prowadzenie.

Wzajemne zależności możliwości korzystania z zasobów naturalnych przez człowieka i ochrona przyrody muszą mieć pewne regulacje. Tak jak niemożliwa jest nieograniczona działalność w zakresie użytkowania bogactw naturalnych (nielicząca się z przyrodniczymi uwarunkowaniami), tak samo niedopuszczalna jest całkowita ochrona środowiska, wykluczająca możliwość wpływu człowieka w zakresie produkcji lub konsumpcji. Na terenie parków narodowych jest możliwe korzystanie z dóbr środowiskowych (np. turystyka), jednak pod warunkiem podporządkowania się zasadom ochrony przyrody.

Celem badań była ocena finansowania działalności i funkcji parków narodowych na przykładzie Pienińskiego Parku Narodowego (PPN).

## Material i metodyka badań

Jako zadania badawcze przyjęto wskazanie zakresu udziału państwa w finansowaniu parków narodowych. Zaprezentowano także zmiany w systemie finansowania po 2011 r. Wykorzystano dostępną literaturę przedmiotu oraz przeprowadzono badania własne w wybranych parkach narodowych południowej Polski. Do analiz wybrano Pieniński Park Narodowy jako jeden z najstarszych i mający najwyższy wskaźnik nasilenia ruchu turystycznego wśród polskich parków narodowych w przeliczeniu na 1 ha powierzchni [www.twojaeuropa.pl 2013]. Analizą objęto lata 2004-2010. Ze względu na zmiany w zakresie funkcjonowania parków, w tym finansowania ich działalności podano wyniki do 2010 r. Zebrane w ramach badań własnych dane dla lat 2011 i 2012 były niekompletne i nieporównywalne z wcześniejszym okresem, dlatego podano jedynie ogólne informacje.

## Funkcje parków narodowych i źródła ich finansowania

Parki narodowe tworzone są w celu ochrony przyrody ożywionej, cech krajobrazu (także kulturowego), zachowania terenów naturalnych, w niewielkim stopniu dopuszczają ingerencję człowieka. Na terenie parków prawnie ograniczona jest możliwość prowadzenia działalności gospodarczej i osiedlania się, jednak obszar w pewnym zakresie jest udostępniony do zwiedzania. Według *ustawy o ochronie przyrody* park narodowy to obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, w którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe (Dz. U. 2009 r. nr 151 poz. 1220, z późn. zm.).

Na świecie istnieje ponad 7000 parków narodowych, zajmujących łącznie ponad 1 mln km<sup>2</sup> [www.wdpa.org 2013]. Na terenie Polski funkcjonują 23 parki narodowe, które zajmują około 1% powierzchni kraju, mimo to chronią najcenniejsze miejsca pod względem przyrodniczym. Wszystkie wchodzą w zakres obszarów Natura 2000 wyznaczanymi na poziomie europejskim dla ochrony siedlisk przyrodniczych, gatunków roślin i zwierząt [*Różnorodność biologiczna* 2010].

Funkcje parków narodowych wynikają z samej definicji parku. Są to funkcja ochronna (zachowawcza) i funkcje pozaochronne (użytkowe) [Jakubowska 2009]. Funkcja ochronna jest funkcją podstawową. Obszary chronione mają zabezpieczać i dokumentować zróżnicowanie przyrodnicze kraju. Wśród funkcji pozaochronnych można wyróżnić funkcję naukową i edukacyjną. Funkcja edukacyjna związana jest m.in. z podnoszeniem świadomości przyrodniczej. Jej celem jest głównie podnoszenie poziomu świadomości społecznej w odniesieniu do zagadnień ochrony środowiska [Przybylska 2013].

Tereny parków narodowych dzięki walorom krajoznawczym, przyrodniczym, wypoczynkowym, kulturowym i edukacyjnym mają duże znaczenie turystyczne. Funkcja turystyczna parków narodowych przejawia się przede wszystkim w udostępnianiu określonych obszarów, miejsc i szlaków turystycznych do zwiedzania i wypoczynku. Wymusza to odpowiednią infrastrukturę i przystosowania szlaków dla celów ruchu turystycznego [Partyka 2002]. Turystyka jest jednym ze statutowych celów parków narodowych. W parkach narodowych dopuszczalne jest uprawianie turystyki pieszej, rowerowej, konnej, wodnej i narciarskiej po przystosowanych i wytyczonych w tym celu szlakach.

Realizacja funkcji parków narodowych jest związana z odpowiednim ich finansowaniem. W rozumieniu przepisów o finansach publicznych, park narodowy jest państwową jednostką budżetową. Natomiast definicje i zasady funkcjonowania jednostek budżetowych zawierała ustawa z 26 listopada 1998 r o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.). Dysponentem środków finansowych przeznaczanych na parki narodowe był minister właściwy do spraw środowiska. Przyznawał on poszczególnym parkom ustalone kwoty. Z uwagi na fakt, że parki narodowe były jednostkami budżetowymi, swoje dochody zobligowane były odprowadzać do budżetu państwa. Istniał jednak jeden wyjątek zapisany w ustawie o ochronie przyrody. Możliwe było pobieranie opłat z tytułu wstępu do parku narodowego lub niektórych jego obszarów. Przychody te stanowiły dochód gospodarstw pomocniczych przy parkach narodowych. Gospodarstwa

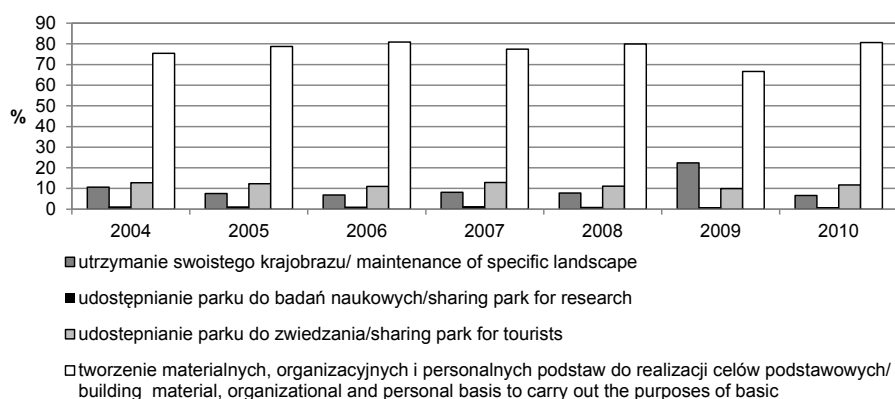
pomocnicze były ważnym elementem funkcjonowania parków, ponieważ umożliwiały gromadzenie środków z dochodów własnych, zapewniając finansowanie części działalności parków.

Zgodnie z ustawą z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, skutkowałą likwidacją gospodarstw pomocniczych funkcjonujących przy państwowych jednostkach budżetowych, w tym przy parkach narodowych. 1 stycznia 2012 r. weszły w życie przepisy ustawy z 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.11.224.1337). Spowodowało to zmiany w sytuacji organizacyjno-prawnej parków narodowych w Polsce. Do 31 grudnia 2011 r. były one państwowymi jednostkami budżetowymi, natomiast od 1 stycznia 2012 r. przekształcono je w państwowe osoby prawne. Od tej pory parki narodowe zyskały samodzielność gospodarczą i nie są zobligowane do odprowadzania zysków do budżetu państwa. Po wejściu w życie ustawy, park narodowy jako państwowa osoba prawna może prowadzić samodzielną gospodarkę finansową. Oznacza to, że środki finansowe na działalność pochodzą z budżetu państwa oraz z uzyskanych wpływów, na przykład biletów wstępu lub ze sprzedaży drewna.

Po nowelizacji ustawy do przychodów parków narodowych zaliczają się m.in.: dotacje z budżetu państwa, dotacje i pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wpływy z opłat za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary, wpływy z opłat pobieranych w wyniku prowadzonej działalności edukacyjnej przez park narodowy oraz za wstęp do obiektów związanych z tą działalnością, przychody uzyskane z wynajmu pomieszczeń, z tytułu dzierżawy, najmu bądź użytkowania nieruchomości. Parki narodowe mogą także sprzedawać materiały edukacyjne, naukowe i informacyjne oraz składniki majątku. Wpływy mogą pochodzić z działalności rolniczej, a także z udostępniania informacji o zasobach kulturowych, kartograficznych, przyrodniczych oraz środowisku i jego ochronie. Do wpływów zalicza się również wpłaty za wykroczenia przeciwko środowisku. Uzyskały także możliwość zaciągania kredytów i pożyczek.

### Finansowanie działalności Pienińskiego Parku Narodowego

W latach 2004-2010 środki na finansowanie działalności w PPN pochodziły głównie z dochodów gospodarstw pomocniczych oraz budżetu parku (rys. 1). Znacznie mniejszy udział stanowiły środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, natomiast pozostałe źródła dostarczały minimalnych funduszy<sup>1</sup>. Wszystkie środki były przeznaczane na określone zadania realizowane przez parki.



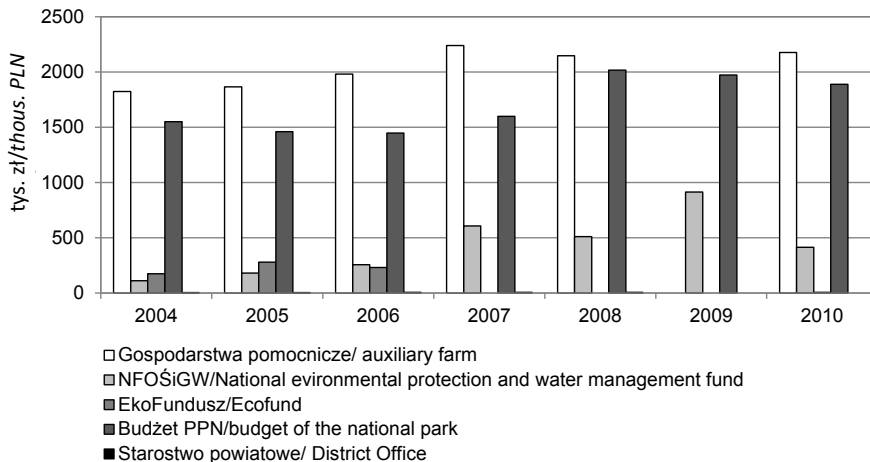
Rysunek 1. Źródła finansowania działalności w Pienińskim Parku Narodowym

Figure 1. Sources of financing in the Pieniny National Park

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

<sup>1</sup> Przykładowo, wartość finansowania przez starostwo powiatowe kształtowała się na poziomie 5-6 tys. zł, co stanowiło około 0,1% wszystkich środków wydatkowanych przez PPN.



Rysunek 2. Udział wydatków według rodzajów działalności w PPN w latach 2004-2010

Figure 2. The share of spending by type of activity in the PPN in 2004-2010

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

W analizie kierunków wydatkowania uwzględniono udział środków finansowych na utrzymanie swoistego krajobrazu, udostępnianie parku do badań naukowych, do zwiedzania oraz tworzenie podstaw do realizacji celów podstawowych (rys. 2)<sup>2</sup>.

Najwięcej środków wydatkowano na tworzenie materialnych, organizacyjnych i personalnych podstaw do realizacji celów podstawowych. Na ten rodzaj działalności w analizowanym okresie przeznaczano od 67 do 80%. Obniżenie finansowania tej działalności parku miało miejsce w 2009 r. i było związane ze znacznym wzrostem wydatków na utrzymanie i przywracanie swoistego krajobrazu, na co PPN otrzymał znaczną kwotę z NFOŚiGW. Środki przeznaczane na finansowanie poszczególnych rodzajów działalności parku pochodziły z różnych źródeł (tab. 1).

W zakresie utrzymania i przywracania krajobrazu głównymi źródłami wydatków na ten cel do 2007 r. były środki pochodzące z gospodarstw pomocniczych. Również realizacja funkcji w zakresie udostępniania parku do badań oraz do zwiedzania była finansowana przede wszystkim ze środków gospodarstw pomocniczych. Na udostępnianie parku do badań naukowych część środków była także wydatkowana z budżetu parku. Największe kwoty przeznaczano na tworzenie materialnych, organizacyjnych i personalnych podstaw do realizacji celów podstawowych. Pochodziły one z kilku źródeł. Jednak największy udział przypadają na środki budżetu parku oraz gospodarstwa pomocnicze. Mniejsze znaczenie miały środki z NFOŚiGW, EkoFunduszu i starostwa powiatowego. W 2010 r. zakończył swoją działalność EkoFundusz, więc w tym zakresie nastąpiły zmiany w możliwości uzyskiwania środków na finansowanie działalności.

Od 2012 r. parki narodowe funkcjonują jako państwowe osoby prawne. Zmienił się więc sposób ewidencjonowania środków przeznaczanych na działalność parków. Z tego względu nie można porównać wydatków parku w takim układzie jak do 2010 r. Według danych GUS w 2011 r. koszt funkcjonowania parków narodowych to ok. 200 mln zł, z czego z budżetu państwa przeznaczono ok. 137 mln zł. Powyższe środki są środkami przyznanymi parkom narodowym w ramach limitu na 2011 r. dla państwowych jednostek budżetowych. Kwota ta pozwala jedynie na finansowanie wynagrodzeń dla pracowników parków narodowych, z wyłączeniem pracowników przejętych w 2011 r. z gospodarstw pomocniczych po ich likwidacji [*Finansowanie parków...2011*].

<sup>2</sup> Taki podział wydatków finansowych jest prowadzony w PPN.

Tabela 1. Źródła finansowania działalności PPN w latach 2004-2010

Table 1. Sources of financing PPN, 2004-2010

Wyszczególnienie/ Specification	Finansowanie działalności parku [zł]/The activities of the park [PLN]						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Utrzymanie i przywracanie swoistego krajobrazu/Maintenance and restoration of specific landscapes</i>							
Gospodarstwa pomocnicze/ <i>Auxiliary farm</i>	271 580	149 387	134 464	196 288	164 493	180 098	192 920
NFOŚiGW/National environmental protection and water management fund	66 170	136 820	86 378	167 296	202 412	914 370	105 447
EkoFundusz/Ecofund	53 000	0	0	0	0	0	0
<i>Udostępnianie parku do badań naukowych/Sharing park for research</i>							
Budżet PPN/Budget of the national park	12 310	11 623	17 780	24 199	24 751	51 413	19 418
Gospodarstwa pomocnicze/ <i>Auxiliary farm</i>	26 637	38 814	32 379	45 882	26 921	0	26 921
NFOŚiGW/National environmental protection and water management fund	0	3 500	0	0	0	0	0
<i>Udostępnianie parku do zwiedzania/Sharing park for tourists</i>							
Gospodarstwa pomocnicze/ <i>Auxiliary farm</i>	469 735	463 365	404 914	447 119	523 224	488 811	523 224
NFOŚiGW/National environmental protection and water management fund	0	4 270	34 630	126 449	0	0	0
<i>Tworzenie materialnych, organizacyjnych i personalnych podstaw do realizowania celów podstawowych/ Building material, organizational and personal basis to carry out the purposes of basic</i>							
Budżet PPN/Budget of the national park	1 538 014	1 448 321	1 430 192	1 575 400	1 992 231	1 920 287	1 869 931
Gospodarstwa pomocnicze/ <i>Auxiliary farm</i>	1 056 342	1 214 903	1 409 966	1 549 122	1 432 276	1 337 388	1 432 276
NFOŚiGW/National environmental protection and water management fund	44 988	35 800	135 456	314 087	308 281	0	308 281
EkoFundusz/Ecofund	121 000	279 260	231 615	0	0	0	5 812
Starostwo powiatowe/ <i>District Office</i>	5 091	5 264	5 812	5 812	5 812	0	0

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wskazuje, iż do 2010 r. głównymi źródłami finansowania działalności parków, w tym PPN były środki gospodarstw pomocniczych. Znaczny udział miały także środki z budżetu parku. Pozostałe formy finansowania stanowiły niewielki udział. Najwięcej środków wydatkowano na tworzenie materialnych, organizacyjnych i personalnych podstaw do realizacji celów podstawowych. Ta forma działalności parku była przede wszystkim finansowana ze środków pochodzących z gospodarstw pomocniczych.

Mozna więc stwierdzić, iż do 2010 r. podstawowym źródłem finansowania parków narodowych były gospodarstwa pomocnicze. Po ich likwidacji w 2011 r. nastąpiły zmiany w pozyskiwaniu środków na finansowanie parków. Przekształcenie parków narodowych w państwowe osoby prawne z założenia miało dać im możliwość pozyskiwania środków finansowych z różnych źródeł. Stworzyło to szanse na poszerzenie możliwości korzystania ze środków, z których do tej pory parki nie mogły bezpośrednio korzystać (np. kredyty, środki z budżetu UE). Jest to jednak także pewne zagrożenia, szczególnie w parkach, w których ruch turystyczny jest niższy.

## Literatura

- Finansowanie parków narodowych pod kontrolą*. 2011: Środowisko, nr 11(443), Maxpress, www.ekoportal.gov.pl, dostęp 12.03.2013.
- Górski M. (red.). 2009: *Prawo ochrony środowiska*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa, s. 612.
- Jakubowska D. 2009: *Ochrona różnorodności biologicznej*, [W:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa, s. 611.
- Partyka J. (red.). 2002: *Użytkowanie turystyczne parków narodowych, Ruch turystyczny – zagospodarowanie – konflikty – zagrożenia*, Wyd. OPN, Ojców.
- Przybylska M. 2013: *Parki Narodowe w Polsce jako instytucje edukacyjne* www.eduforum.pl, dostęp 14.03.2013.
- Różnorodność biologiczna*. 2010: Ministerstwo Środowiska, www.mos.gov.pl, dostęp 14.03.2013.
- Simmons I.G. 1979: *Ekologia zasobów naturalnych*, PWN, Warszawa, s. 502.
- Ustawa o ochronie przyrody. Dz.U. 2009 r. nr 151 poz. 1220, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2003, nr 15, poz. 148 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz.U.09.157.1240 ze zm.
- Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw, Dz.U.11.224.1337.
- Woś A., Zegar J. 2002: *Rolnictwo społecznie zrównoważone*, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- www.twojaeuropa.pl/3683/pieninski-park-narodowy-skarby-polskiej-przyrody, dostęp 2013.
- www.wdpa.org, dostęp 2013.

## Summary

*The objective of the study was to evaluate the financing activities and functions of national parks on the example of the Pieniny National Park in the years 2004-2010. It also presents the changes in the financing system after the year 2011. On the basis of own research it was found that the main sources of financing of analyzed national park were its auxiliary units. Substantial share of the budget also belonged to own funds of the park. Other forms of financing accounted for a small share.*

Adres do korespondencji  
 dr hab. Barbara Gołębiowska, mgr Konrad Czarnecki  
 Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie  
 Wydział Nauk Ekonomicznych  
 ul. Nowoursynowska 166  
 02-787 Warszawa  
 tel. (22) 593 42 28  
 e-mail: barbara\_golebiowska@sggw.pl