

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 453

**Ekonomia środowiska
i polityka ekologiczna**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Agata Wiszniowska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-620-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

| | |
|------------|---|
| Wstęp..... | 9 |
|------------|---|

Część 1. Perspektywy oraz wyzwania ekonomii środowiska i zasobów naturalnych

| | |
|---|-----|
| Kazimierz Górka, Agnieszka Thier: Gospodarka nieformalna w Polsce i na świecie / Informal economy in Poland and other countries..... | 13 |
| Kazimierz Górka, Marcin Łuszczuk, Agnieszka Thier: Kierunki rozwoju ekonomii środowiska i zasobów naturalnych / Trends in the development of economics of environment and natural resources | 25 |
| Ryszard Janikowski: W kierunku ochrony środowiska 4.0 / Towards the 4.0 environment protection..... | 38 |
| Hanna Kruk: Problemy gospodarowania środowiskiem przyrodniczym w regionie Zalewu Wiślanego / Problems of nature management in the Vistula Lagoon region..... | 51 |
| Władysława Łuczka: Stań badań nad rolnictwem ekologicznym w Polsce / The state-of-the-art in ecological agriculture research in Poland..... | 64 |
| Katarzyna Smędzik-Ambroży: Rolnictwo w rozwoju zrównoważonym UE / Agriculture in the sustainable development of the EU..... | 77 |
| Agnieszka Sobol: Kategoria dobra wspólnego w zrównoważonym rozwoju miast / The category of the common good in sustainable development of cities..... | 87 |
| Andrzej Sztando: Wykorzystanie i ochrona zasobów środowiska naturalnego w ponadlokalnej perspektywie zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym małych miast / Utilization and protection of environmental resources in supra-local perspective of local development strategic governance of small towns | 96 |
| Wiktor Szydło: Światowy kryzys żywnościowy a koncepcja rozwoju zrównoważonego / Global food crisis vs. the concept of sustainable development .. | 116 |
| Paulina Szyja: Istota, zakres i praktyka kształtowania gospodarki okrężnej / The essence, scope and practice of development of circular economy | 131 |
| Jerzy Śleszyński: Nieodwracalne zmiany w środowisku naturalnym i ich miejsce w ekonomii / Economics and irreversible changes in the environment | 142 |
| Konrad Turkowski: Własność i zarządzanie jeziorami a problem ich zrównoważonego użytkowania / Ownership and management of lakes and the problem of their sustainable use | 153 |

Część 2. Problemy regulacji i korzystania z zasobów środowiska

| | |
|---|-----|
| Bartosz Bartniczak: Wpływ programów pomocy publicznej na wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju / The impact of state aid schemes on the implementation of sustainable development concept | 169 |
| Bartosz Fortuński: Polityka energetyczna Unii Europejskiej – 3×20. Diagnoza i perspektywy w kontekście zrównoważonego rozwoju / EU energy policy of 3×20. Diagnosis and perspectives in the context of sustainable development..... | 179 |
| Alicja Małgorzata Graczyk: Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii w gospodarstwach domowych na Dolnym Śląsku / The use of renewable energy sources in households in the Lower Silesia region..... | 190 |
| Andrzej Graczyk: Zmiany wsparcia publicznego na rynku energii odnawialnej / Changes in public support for the renewable energy market..... | 199 |
| Karol Kociszewski: Oddziaływanie rolnictwa Unii Europejskiej na zmiany klimatyczne i jakość wód / The impact of the European Union's agriculture on climate change and water quality | 209 |
| Piotr Komoszyński: Mechanizmy wsparcia odnawialnych źródeł energii w Polsce do 2020 roku / Mechanisms for supporting renewable sources of energy in Poland to 2020..... | 218 |
| Piotr P. Małecki: Podatek od wydobycia niektórych kopalin jako jeden z rodzajów podatków ekologicznych / The tax on certain mineral extraction as one of the environmental taxes types | 226 |
| Monika Michalska: Edukacja ekologiczna jako niezbędny element kształcenia na studiach wyższych / Environmental education as an essential part of educating at universities | 235 |
| Jadwiga Nycz-Wróbel: System ekozarządzania i audytu (EMAS) jako dobrowolny instrument realizacji proaktywnej polityki ochrony środowiska – motywy wdrożenia systemu w polskich przedsiębiorstwach / Eco-management and audit scheme as a voluntary instrument for realization of proactive environmental policy – motives of the implementation of EMAS system in Polish enterprises | 247 |
| Michał Ptak: Skuteczność podatków ekologicznych z punktu widzenia polityki klimatycznej / The effectiveness of environmental taxes from the point of view of climate policy | 259 |
| Ksymena Rosiek: Opłaty od powierzchni uszczelnionej jako instrument zrównoważonego zarządzania wodami opadowymi i roztopowymi / Impervious surfaces fees as a tool of sustainable rainwater management.. | 270 |
| Bożena Ryszawska, Justyna Zabawa: Transformacja energetyczna gospodarki Niemiec / Energy transition in German economy | 282 |

| | |
|--|-----|
| Natalia Świdyńska, Agnieszka Napiórkowska-Baryła, Mirosława Witkowska-Dąbrowska: Determinanty rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarach chronionych / Determinants of socio-economic development in protected areas | 291 |
| Grażyna Wojtkowska-Łodej: W kierunku budowania gospodarki niskoemisyjnej w Unii Europejskiej – działania w obszarze energii i klimatu / Towards building low-carbon economy in the European Union – actions in the area of energy and climate | 300 |
| Wojciech Zbaraszewski: Opłaty jako źródło przychodów parków narodowych / Fees as one of the sources of revenue of Polish national parks | 312 |

Wstęp

Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych jest dziedziną (częścią składową) ekonomii, w której ramach bada się statyczne i dynamiczne uwarunkowania podejmowania decyzji dotyczących wykorzystania zasobów i walorów środowiska przyrodniczego. Powstała w wyniku współczesnego kryzysu surowcowo-energetycznego oraz internacjonalizacji (globalizacji) degradacji środowiska, co oznacza, że wspomniane wybory są dokonywane w warunkach coraz bardziej odczuwalnej ograniczonej dostępności zasobów.

Optymalizacja wykorzystania zasobów środowiska – jako jeden z kluczowych problemów ekonomii środowiska – implikuje potrzebę stworzenia określonych ram instytucjonalno-prawnych. Miałyby one ograniczyć negatywny i stymulować pozytywny wpływ działalności ekonomicznej i społecznej na dostępność i jakość szeroko rozumianych zasobów naturalnych. Polityka ekologiczna, w której ramach formułuje się i wdraża owe działania, jest realizowana w skali globalnej, regionalnej, makroekonomicznej i lokalnej. Niniejsze opracowanie ma na celu wskazanie współczesnych trendów zmian jej podstaw teoretycznych, a także charakterystykę wybranych obszarów działań realizacyjnych.

Pierwsza część tomu poświęcona jest perspektywom oraz wyzwaniom ekonomii środowiska i zasobów naturalnych. Dotyczy to zarówno kierunków jej rozwoju w wymiarze teoretycznym, jak i odniesień do współczesnych problemów ekologicznych, społecznych i ekonomicznych w skali globalnej, makroekonomicznej i lokalnej. Szczególną uwagę zwrócono na ich wagę w rolnictwie – sektorze o kluczowym znaczeniu dla zaspokajania podstawowych potrzeb człowieka. Odniesiono się również do zrównoważonego wykorzystania zasobów na obszarach miejskich oraz do wybranych zagadnień związanych z ochroną środowiska w skali lokalnej.

Druga część obejmuje problematykę regulacji i korzystania z zasobów środowiska, kluczową w polityce ekologicznej. Skoncentrowano się na trzech obszarach: realizacji tej polityki w wybranych sektorach gospodarki, stosowania wybranych grup instrumentów i działań o charakterze horyzontalnym, dotyczących większości przejawów aktywności ekonomicznej. W pierwszym obszarze sektorem, na który zwrócono szczególną uwagę, jest energetyka, zwłaszcza oparta na wykorzystaniu zasobów odnawialnych. Odniesiono się również do powiązań polityki klimatycznej i gospodarki wodnej z polityką rolną. Drugi obszar opracowania obejmuje wyniki badań dotyczących stosowania opłat i podatków ekologicznych oraz systemów zarządzania środowiskowego w Polsce – w odniesieniu do różnych dziedzin działalności gospodarczej. Trzeci obszar dotyczy edukacji ekologicznej i problemów związanych ze stosowaniem pomocy publicznej w ochronie środowiska.

Dla wyboru odpowiedniej polityki ochrony środowiska w kontekście znalezienia kompromisu pomiędzy dążeniem do maksymalizacji użyteczności (zysku) a koniecznością ochrony zasobów przyrodniczych istotne znaczenie mają: skuteczność, efektywność i sprawiedliwość. Prezentowane artykuły powinny stanowić wkład do dyskusji nad ewolucją ekonomii środowiska i działań praktycznych (formułowanych na szczeblu Unii Europejskiej oraz na poziomie państw członkowskich) w kontekście spełnienia tych kryteriów. Byłby to przyczynek do odpowiedzi na wiele współczesnych wyzwań gospodarczych, społecznych i politycznych, zwłaszcza w aspekcie rozwoju trwałego i zrównoważonego.

Agnieszka Becla, Karol Kociszewski

Wojciech Zbaraszewski

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

e-mail: wojciech.zbaraszewski@zut.edu.pl

OPLĄTY JAKO ŹRÓDŁO PRZYCHODÓW PARKÓW NARODOWYCH

FEES AS ONE OF THE SOURCES OF REVENUE OF POLISH NATIONAL PARKS

DOI: 10.15611/pn.2016.453.27

JEL Classification: H41, Q26, Q31, Q57

Streszczenie: Parki narodowe uznaje się za znaczące elementy dziedzictwa i tożsamości narodowej, a na ich obszarze często chroniona jest różnorodność biologiczna. Są także często przywoływanym przykładem dóbr publicznych. W artykule dokonano oceny przychodów polskich parków narodowych, ze szczególnym uwzględnieniem przychodów z opłat. W Polsce, podobnie jak w USA, rośnie znaczenie innych przychodów aniżeli dotacje budżetowe. Wielkość środków z dotacji budżetu państwa w Polsce wykazywała co prawda wzrost, ale był to wzrost, tak w USA, wyłącznie w ujęciu nominalnym. W świetle tych tendencji następuje wzrost znaczenia przychodów z działalności prowadzonej przez parki. Mimo że co do zasady parki narodowe powinny być finansowane ze środków publicznych, to należy oczekiwać wzrostu znaczenia przychodów parków narodowych z pobieranych w nich opłat, w szczególności z turystyki i edukacji.

Słowa kluczowe: park narodowy, opłaty, dochody, źródła finansowania.

Summary: Polish national parks and national parks in the world are treated as elements of heritage and national identity. National parks are the area where countries protect their biodiversity and they are a good example of public goods. The aim of the article was to assess the revenues of Polish national parks, with particular emphasis of fees charged by them. It is assumed that Polish national parks should be still financed from the public funds.

Keywords: national park, fees, income, sources of financing.

1. Wstęp

Parki narodowe (PN) można traktować jako urzeczywistnienie jednego z obowiązków państwa, jakim jest zachowanie zasobów przyrodniczych będących dziedzictwem narodowym oraz zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego dla obecnego i przyszłych pokoleń [Konstytucja 1997]. PN, których w Polsce jest 23 i obejmują

ok. 1% powierzchni kraju [Ochrona środowiska 2015], powszechnie są uznawane za najwyższą formę ochrony przyrody. Tym samym w pełni zasadne jest ich finansowanie ze środków budżetu państwa poprzez dotacje. Dotacje, mimo że są kluczowym, to nie jedynym źródłem ich finansowania zarówno na świecie, jak i w Polsce. Sprawne funkcjonowanie PN powinno być zabezpieczone otrzymywaniem dotacji budżetowej, ale także możliwością wypracowywania i zatrzymywania uzyskiwanych przez nie przychodów. Tak też jest to unormowane w aktualnej ustawie o ochronie przyrody.

Poza podstawową funkcją, jaką jest ochrona przyrody, PN realizują zadania w zakresie edukacji ekologicznej i nauki, a także udostępniania zasobów przyrodniczych i kulturowych znajdujących się na ich obszarze. Jednak kluczowe znaczenie ma fakt, że obszar PN może być udostępniany w sposób, który nie wpłynie negatywnie na jego przyrodę. To udostępnianie może stanowić o atrakcyjności turystycznej regionu. Jednak realizacja przywołanych zadań, przy jednoczesnym uwzględnieniu priorytetu dla zasobów przyrodniczych, wymaga znacznych nakładów finansowych.

W Polsce w latach 2010-2011 PN podlegały gruntownym przemianom w zakresie formy organizacyjno-prawnej. Począwszy od 2012 r., nastąpił pod tym względem okres względnej stabilności. Fakt ten stanowi przesłankę do podjęcia próby oceny funkcjonowania PN, w szczególności finansowania, które to zagadnienie jest relatywnie mało rozpoznane. Badaniem objęto okres 2012-2015, tj. po wprowadzeniu zmian formy organizacyjno-prawnej polskich PN. Celem opracowania jest ocena przychodów PN, w szczególności z opłat za wstęp i udostępnianie. Opłaty te stanowią składowe przychodów z prowadzonej przez parki działalności. W związku z tym sformułowano hipotezę badawczą: przychody z działalności prowadzonej przez parki narodowe, w tym z tytułu opłat, zyskują na znaczeniu. Kierunkiem zmian w systemie finansowania PN będzie rosnące znaczenie przychodów z opłaty. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że kierunku tych przemian nie należy postrzegać negatywnie, gdyż w głównej mierze wynika z troski o nie, a podstawowym źródłem ich finansowania winny być środki publiczne (dotacje). Realizując założony cel opracowania, wystąpiono do wszystkich PN z wnioskiem o udostępnienie sprawozdań z wykonania planów finansowych za lata 2012-2015. Wszystkie parki udostępniły te dane.

2. Źródła przychodów parków narodowych w USA

Kolebką idei parku narodowego są Stany Zjednoczone, gdzie w 1872 r. prezydent Grant dekretem utworzył Park Narodowy Yellowstone. W 1916 r., gdy *America's Best Idea* miała na tyle ugruntowaną pozycję, utworzono rządową agencję Służba Parków Narodowych (National Park Service; NPS). Podstawą prawną funkcjonowania NPS jest tzw. ustawa organiczna (*National Park Service Organic Act*). To na podstawie tej regulacji NPS administruje i utrzymuje wszystkie PN w USA oraz inne obiekty, np. pomniki narodowe, pola bitew, parki historyczne, tereny rekreacyjne, a także m.in. Biały Dom. Obiekty te (ok. 400) corocznie odwiedza ok. 290 mln tury-

stów, przy zatrudnieniu ok. 24 tys. pracowników (w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy) oraz 246 tys. wolontariuszy [Budget Justifications 2016].

Przychody NPS można podzielić na dwie grupy. Jedną stanowią przychody obowiązkowe, które wynikają z przywołanej ustawy. Podstawowym źródłem w tej grupie są środki z programu operacyjnego NPS (*Operation of the National Park System*), który jest kluczowy dla całego systemu i stanowi źródło finansowania ochrony parków, turystyki i prac konserwacyjnych. Pozostałe programy ukierunkowane są na: wspieranie rekreacji (*National Recreation and Preservation*), ochronę zasobów kulturowych i historycznych (*Historic Preservation Fund*), budownictwo, w tym awaryjnych projektów budowlanych (*Construction*), oraz program finansujący zakup gruntów (*Land Acquisition and State Assistance*). Drugą grupę przychodów stanowią opłaty, darowizny i inne źródła finansowania, na które składają się: opłaty za bilety wstępu i usługi, w tym opłaty za kempingi, opłaty franczyzowe, opłaty autoryzacyjne pobierane od przedsiębiorstw działających w parkach, czynszów, darowizn oraz pozostałych opłat.

Przychody z każdej z grup wzrosły w analizowanym okresie (tab. 1). Najmniejszy wzrost odnotowano w przychodach obowiązkowych, gdyż wzrosły one w okresie 2005-2014 o ok. 9% (od 2,4 mld USD do 2,6 mld USD). Jednak przychody całkowite NPS w tym czasie wzrosły aż o ok. 15%, co wynikało z odnotowanego dynamicznego wzrostu przychodów z opłat, w tym darowizn aż o 64%.

Tabela 1. Przychody Służby Parków Narodowych w latach 2005-2014 [mln USD]

| Wyszczególnienie | Przychody obowiązkowe | Opłaty, darowizny i inne | Przychody ogółem | Udział opłat, darowizny w przychodach ogółem [%] |
|------------------|-----------------------|--------------------------|------------------|--|
| 2005 | 2391 | 288 | 2679 | 10,75 |
| 2006 | 2346 | 310 | 2656 | 11,67 |
| 2007 | 2330 | 333 | 2663 | 12,50 |
| 2008 | 2480 | 377 | 2857 | 13,20 |
| 2009 | 3308 | 358 | 3666 | 9,77 |
| 2010 | 2770 | 381 | 3151 | 12,09 |
| 2011 | 2641 | 364 | 3005 | 12,11 |
| 2012 | 2594 | 410 | 3004 | 13,65 |
| 2013 | 2816 | 394 | 3210 | 12,27 |
| 2014 | 2604 | 473 | 3077 | 15,37 |
| Zmiana | 9% | 64% | 15% | – |

Źródło: opracowanie własne na podstawie [GAO 2015].

Udział przychodów z opłat w całości przychodów NPS wynosił ok. 12%. Jednak warto podkreślić, że udział ten wykazuje tendencję wzrostową nawet do ok. 15% w 2014 r. (tab. 1). Potwierdza to postawioną hipotezę badawczą o rosnącym znaczeniu przychodów PN, w tym z tytułu opłat.

Składowe przychodów z opłat PN w analizowanym okresie wzrastały w różnym stopniu. Przychody z opłat rekreacyjnych, które obejmowały opłaty wejściowe do obiektów parkowych, w tym kempingów, wzrosły od 148 mln do 186 mln USD, tj. o ok. 26%. Jednak mimo istnienia korzystnego trendu w zakresie wzrostu przychodów z opłat NPS już w 2006 r. informował, że przychody ogółem nie pokrywały całkowitych kosztów realizacji misji, jaką jest zachowanie parków dla obecnych i przyszłych pokoleń. Wówczas tę lukę szacowano na ok. 5 mld USD [GAO 2006]. Według kolejnych szacunków z 2013 r. luka ta wzrosła już do kwoty ok. 11,5 mld USD [NPS 2015]. Wzrost ten, mimo wzrostu przychodów, można wyjaśnić m.in. w ten sposób, że wzrost przychodów miał wyłącznie charakter nominalny. Po uwzględnieniu łącznej inflacji za analizowany okres w wysokości 21,2% przychody w istocie zmalały o ok. 11%.

3. Gospodarka finansowa parków narodowych w Polsce

Ustawa o ochronie przyrody precyzuje, że PN jako państwowa osoba prawna prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie, w tym zadań służby PN, oraz kosztów działalności. Podstawą gospodarki finansowej PN jest roczny plan finansowy, w którym wyodrębnia się:

- przychody z prowadzonej działalności;
- dotacje z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- koszty, w tym:
 - wynagrodzenia i naliczane od nich składki,
 - płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań,
 - zakup towarów i usług;
- środki na wydatki majątkowe;
- środki przyznane innym podmiotom;
- stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku;
- stan środków pieniężnych na początek i koniec roku.

Dyrektor, jako organ PN, sporządza plan finansowy w układzie zadaniowym na rok budżetowy i 2 kolejne lata, w układzie funkcji państwa, zadań budżetowych i podzadań. W rocznym planie finansowym PN mogą być dokonywane zmiany przychodów i kosztów po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw środowiska. Przychodami PN są źródła określone ustawą [Ustawa z 16 kwietnia 2004], do których zalicza się:

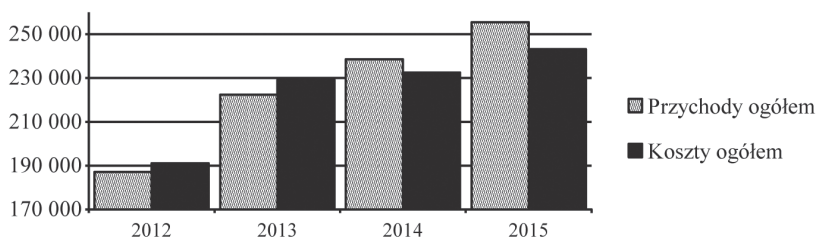
- przychody o charakterze dotacyjnym (dotacje z budżetu państwa, z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, z budżetów jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na realizację zadań związanych z ochroną wartości przyrodniczych lub kulturowych regionu),
- przychody o charakterze zwrotnym (pożyczki z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej),
- pozostałe przychody operacyjne (wpływy z wynajmu pomieszczeń, z tytułu dzierżawy, najmu lub użytkowania nieruchomości),

- przychody ze sprzedaży (wpływy ze sprzedaży produktów uzyskiwane w ramach realizacji zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych, wpływy ze sprzedaży materiałów edukacyjnych, informacyjnych i naukowych, ze sprzedaży składników rzeczowych majątku obrotowego, a także z prowadzenia działalności rolniczej),
- przychody pozostałe (wpływy z orzeczonych nawiązek, spadki, zapisy i darowizny, świadczenia rzeczowe, wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony przyrody),
- środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz ze źródeł zagranicznych,
- opłaty (opłat za udostępnienie informacji o zasobach przyrodniczych, kulturowych i kartograficznych, opłat pobieranych w związku z działalnością edukacyjną parku narodowego oraz za wstęp do obiektów związanych z tą działalnością).

Znaczącą zmianą w porównaniu z rozwiązaniami stosowanymi w polskich PN przed 2012 r. jest możliwość zaciągania kredytów i pożyczek do wysokości 60% kwot ujętych w planie finansowym przychodów lub 60% kosztów na realizację zadań. Przyjęcie tego rozwiązania umożliwia m.in. poprawę w zakresie płynności PN.

4. Analiza opłat w parkach narodowych w Polsce

Przeciętne koszty funkcjonowania wszystkich PN w Polsce w latach 2012-2015 wynosiły ok. 225 mln rocznie, co wynika z rysunku 1. Największy udział w kosztach ogółem miały koszty wynagrodzeń i związane z nimi pochodne, które wynosiły ok. 89 mln zł rocznie, co stanowiło ok. 40%. Koszty PN były pokrywane przez: dotacje z budżetu państwa w przeciętnej, rocznej wysokości 89 mln (co stanowiło ok. 40%), przychody z działalności, w tym z opłat w przeciętnej wysokości 85 mln zł (ok. 38%) oraz pozostałych przychodów, na które składały się przede wszystkim przychody odpowiadające równowartości odpisów amortyzacyjnych.

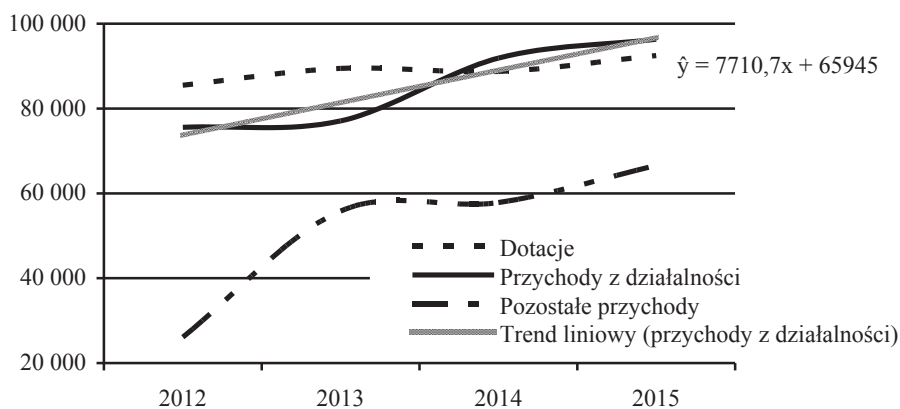


Rys. 1. Przychody, koszty oraz wynik netto parków narodowych w okresie 2012-2015 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań parków narodowych.

Kluczowym zagadnieniem z punktu założonego w artykule celu mają źródła przychodów. Wartościowe zestawienie zgrupowanych źródeł przychodów PN zostało

zaprezentowane na rysunku 2. W najmniejszym stopniu wzrosły dotacje z budżetu państwa, gdyż o ok. 8,2%. Wielkość dotacji wykazuje też najmniejszą zmienność na tle innych grup przychodów. W największym stopniu wzrosły pozostałe przychody, bo z ok. 26 mln w 2012 r. do 66,5 mln zł w 2015, co stanowiło wzrost o ok. 155%. Jednak konieczne jest podkreślenie, że głównym źródłem przychodów w tej grupie były przychody odpowiadające równowartości odpisów amortyzacyjnych, które stanowiły od ok. 55% do 75% przychodów w tej grupie. Tak duża wartość przychodów odpowiadająca równowartości odpisów amortyzacyjnych wynikała z faktu otrzymywania dotacji (m.in. z Unii Europejskiej i z Funduszu Leśnego) w poprzednich okresach obrachunkowych. Jednocześnie wartości tych przychodów odpowiadały odpisy amortyzacyjne. Należy podkreślić, że środki unijne były przeznaczane w PN na wydatki inwestycyjne (stąd tak duża wartość przychodów odpowiadająca równowartości odpisów amortyzacyjnych). Ponadto należy to źródło przychodów traktować w istocie jako epizodyczne, gdyż jest obarczone dużą niepewnością, w szczególności po 2020 r. Dużą dynamiką wzrostu, bo ok. 27,5%, charakteryzowały się przychody z działalności parków, tj. z 75,6 mln zł w 2012 r. do 96,4 mln zł w 2015 r. Jednocześnie przychody z działalności PN można opisać funkcją trendu liniowego o równaniu $\hat{y} = 7710,7x + 65945$ o bardzo dobrym dopasowaniu ($R^2=0,91$), co potwierdza postawioną hipotezę badawczą.



Rys. 2. Źródła przychodów w parkach narodowych w okresie 2012-2015 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań parków narodowych.

W polskich PN (podobnie jak w wielu parkach na świecie) pobierane są opłaty. Podstawą prawną pobierania opłat za wstęp i udostępnianie są: ustawa o ochronie przyrody [Ustawa z 16 kwietnia 2004], rozporządzenie ministra środowiska [Rozporządzenie... 2013], a także rozporządzenia dyrektora jako organu PN. Jednak jak wynika z ustawy, za wstęp do PN lub na niektóre jego obszary oraz za udostępnianie PN lub niektórych jego obszarów mogą być pobierane opłaty, przy czym minister

właściwy do spraw środowiska został zobowiązany do określenia rozporządzeniem PN lub niektórych jego obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty [Ustawa z 16 kwietnia 2004]. Nieścisłość w sformułowaniach ustawowych między możliwością poboru opłat („mogą być pobierane”) oraz koniecznością ich poboru („pobiera się”) doprowadziło do różnicy zdań w literaturze przedmiotu. Niektórzy autorzy [Lipski 2006] twierdzą, że opłaty można pobierać tylko w parkach, które wskazał minister [Rozporządzenie... 2013]. Inni autorzy [Radecki 2011] prezentują odmienne stanowisko. Wydaje się, że drugie z prezentowanych stanowisk jest bliższe ustawowej idei opłat. Należy zauważyć, że w porównaniu z poprzednim rozporządzeniem normującym to zagadnienie została ograniczona z 8 do 7 liczba PN, w których za wstęp pobiera się opłaty, a także ograniczeniu (z 13 do 8) uległ wykaz PN, gdzie pobiera się opłaty za wstęp na wyznaczone obszary.

Tabela 2. Wybrane opłaty za udostępnianie obszaru lub obiektów parku narodowego

| Wyszczególnienie | Rodzaj opłaty | Uwagi | Kwota (w zł) |
|------------------|---|---|-----------------------------|
| Drawieński PN | Opłata za korzystanie z rzeki Drawy | W zależności od miesiąca korzystania | Od 4 zł/dzień do 8 zł/dzień |
| Kampinoski PN | Opłata za miejsce postojowe | Wysokość opłaty zależy od rodzaju pojazdu (motocykl, samochód, autobus) oraz okresu postoju | Od 5 zł do 20 zł |
| Karkonoski PN | Opłaty za wjazd pojazdem silnikowym na drogi wewnętrzne parku | W zależności od rodzaju pojazdu | Od 250 zł do 500 zł |
| PN Ujście Warty | Udostępnienie wieży widokowej | Opłata ulgowa przysługuje dla: dzieci, młodzieży szkolnej i akademickiej, emerytów, rencistów | 2 zł lub 4 zł |
| Roztoczański PN | Opłata za korzystanie z biblioteki | | 10 zł |
| Słowiński PN | Opłata za wstęp | Wysokość opłaty uzależniona jest od długości ważności biletu wstępu | Od 3 zł do 90 zł |
| Wielkopolski PN | Ustawienie namiotu lub przyczepy campingowej | Opłata za dzień | 3 zł |
| Wigierki PN | Licencja upoważniająca do wędkowania | W zależności od okresu ważności i miejsca wędkowania | Od 12 zł do 255 zł |
| Woliński PN | Bilet wstępu do Muzeum Przyrodniczego | Bilet ulgowy lub normalny | 4 zł lub 6 zł |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z parków narodowych.

Wysokość opłat ustala dyrektor PN, przy czym wysokość opłat za jednorazowy wstęp do parku nie może przekraczać kwoty 6 zł, corocznie waloryzowanej. Ponadto ustawa o ochronie przyrody określa zwolnienia i zniżki opłat. Oprócz opłat za wstęp do PN mogą być pobierane opłaty za udostępnianie obszaru parku i jego obiektów. Katalog tytułów tych opłat i ich wysokość nie są ustawowo ograniczone. Decyzje w tym zagadnieniu podejmuje dyrektor parku. Zestawienie przykładowych tytułów i wysokości opłat za udostępnianie obszaru parku przedstawiono w tabeli 2.

Jak wynika z analizy sprawozdań PN z wykonania planów finansowych, w grupie przychodów PN z tytułu opłat najwyższe przychody osiągnęto ze sprzedaży biletów i udostępniania turystycznego. W tej grupie najwyższe wpływy osiągały parki górskie: Tatrzański PN (ok. 11-12 mln zł rocznie), Karkonoski PN (ok. 1,7-2,8 mln zł) i Bieszczadzki PN (ok. 1,6-1,8 mln zł). Znacznie mniejsze przychody osiągnęto z opłat za miejsca parkingowe, bazę edukacyjną i noclegową. W tej grupie przychodów najwyższe wartości osiągnęto w Słowińskim PN (ok. 1,4-2,9 mln zł rocznie) i Tatrzańskim PN (ok. 1,6-1,8 mln zł rocznie). Należy zaznaczyć, że w części parków wpływy z opłat były niskie i bardzo niskie, np. w PN „Ujście Warty” (ok. 1,5-4 tys. zł rocznie), Narwiańskim PN (ok. 70 tys. zł), Poleskim PN (ok. 70 tys. zł), co wynika przede wszystkim z niewielkiej liczby turystów odwiedzających te parki [Ochrona Środowiska 2015] i braku możliwości racjonalnego biletowania wejścia.

5. Zakończenie

W Polsce, podobnie jak w USA, rośnie znaczenie innych przychodów aniżeli dotacje budżetowe. Wielkość środków z dotacji budżetu państwa wykazywała co prawda wzrost, ale był to wzrost, tak w USA, jak i w Polsce, wyłącznie w ujęciu nominalnym. W świetle tych tendencji następuje wzrost znaczenia przychodów z działalności prowadzonej przez parki, w tym z opłat za wstęp i udostępnianie, co potwierdza przyjętą hipotezę. Na tle występujących tendencji w finansowaniu PN, mając na uwadze istotę PN, należy dążyć do zapewniania ich stabilności finansowej poprzez odpowiednio duży udział środków publicznych. Jednocześnie przemiany w systemie finansowania PN, mimo że zmierzają do wzrostu znaczenia przychodów z działalności (opłat), powinny być generowane z działalności niekolidującej z podstawowym celem tworzenia parków, którym jest ochrona różnorodności. Wydaje się, że model ten będzie zmierzał w kierunku wykorzystania szansy pozyskania przychodów z działalności edukacyjnej i turystyki (zrównoważonej, krajoznawczej). Tym samym powinny być eliminowane zakusy lokowania na obszarze polskich parków baz noclegowych, infrastruktury gastronomicznej i rekreacyjnej. W przypadku odstępstw od tej zasady obiekty takie powinny być nieliczne i jak najmniej uciążliwe dla środowiska.

Literatura

- Budget Justifications, Fiscal Year 2016, Department of State, Foreign Operations and Related Programs.
- GAO, 2006, *National Park Service: Major Operations Funding Trends and How Selected Park Units Responded to Those Trends for Fiscal Years 2001 Through 2005*, Washington.
- GAO, 2015, *National Park Service: Revenues from Fees and Donations Increased, but Some Enhancements Are Needed to Continue This Trend*, GAO-16-166.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997, Dz.U., nr 78 poz. 483.
- Lipski A., 2006, *Oplaty za wstęp do parku narodowego*, Problemy Ekologii, nr 3, s. 159.
- NPS, 2015, *National Park Service, Fiscal Year 2014 Deferred Maintenance Reports*, Washington.
- Ochrona środowiska, 2015, GUS, Warszawa.
- Radecki W., 2011, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 18 marca 2013 r. w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty, Dz.U. 2013, poz. 400.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 3 października 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej parku narodowego, Dz.U. 2012, poz. 1212.
- Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2004, nr 92, poz. 880.
- WPN, 2016, Zagroda Pokazowa Żubrów, <http://www.wolinpn.pl/index.php?page=41> (4.06.2016).
- Zarządzenie nr 17/2015 Dyrektora Ojcowskiego Parku Narodowego z 10 grudnia 2015 w sprawie usług turystycznych w Ojcowskim Parku Narodowym w 2016 r.