

# MODEL OPTYMALIZACJI FUNKCJONOWANIA PARKÓW NARODOWYCH W OTOCZENIU SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM



**e-parki narodowe**

dr B. Walas



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



Instytut doradztwa



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG

Deklaracja IV Kongres Parków Narodowych IUCN , Caracas 1992:

***„Bez poparcia społeczności lokalnych obszary chronione nigdy nie zrealizują w pełni swych celów. Poparcie to jest szczególnie istotne w Europie, gdzie obszary chronione mieszczą się zwykle w sąsiedztwie terenów zamieszkałych lub nakładają się na nie terytorialnie”.***



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



instytut doradztwa



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG

*...”Dotychczasowe, uznawane za nieefektywne zmiany prawne i sposób finansowania zadań parków narodowych powodują, że musi zostać wypracowany nowy model funkcjonowania parków narodowych w symbiozie ze społecznością lokalną, władzami samorządowymi oraz innymi interesariuszami”.*

za: Funkcjonowanie parków narodowych, Informacja o wynikach kontroli, KSI-4101-01-00/2013,  
Nr. 196/2013/P/13/123/KSI, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



instytut doradztwa



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG

PROJEKT: **MODEL DZIAŁALNOŚCI PARKÓW NARODOWYCH W SZERSZYM OTOCZENIU SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM**

Na podstawie wywiadów (IDI) przeprowadzonych wśród pracowników i społeczności lokalnej wszystkich parków narodowych w Polsce oraz 8 grup fokusowych (FGI), przeprowadzono identyfikację i diagnozę postaw, stanu współpracy i obszarów konfliktowych, zarządzania parkami w relacjach ze społecznością lokalną (samorząd, mieszkańcy, przedsiębiorcy).

Na tej podstawie zaproponowano model zarządzania obszarami z parkiem narodowym poszukujący **pozycji „win-win” wszystkich interesariuszy** (park, mieszkańcy, Lasy Państwowe, samorząd terytorialny, lokalni przedsiębiorcy i turyści.....).

Badania na dwóch typach grup fokusowych (przedstawiciele PN oraz przedstawiciele OSG) wskazały na **silnie zróżnicowaną ocenę stanu funkcjonowania PN w kontekście ich otoczenia społeczno-gospodarczego**. Niemniej wyraźnie widoczne przyczyny fundamentalnych różnic zdań są także zależne od lokalizacji parku narodowego oraz oceny konsekwencji regulacji prawnej czy ich statusu, ale być może także od osobowości zarządzających parkami jak i gminami.

O ile przedstawiciele PN oczekują akceptacji społecznej dla zadań ochronnych to interesariusze OSG oczekują bezwarunkowych możliwości prowadzenia własnej działalności gospodarczej i inwestycji infrastrukturalnych, ograniczenia prowadzonej (ich zdaniem) działalności komercyjnej przez PN ograniczającej konkurencyjność oraz udziału finansowego parku w rozwoju gminy .



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



instytut doradztwa



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG

# Park korzystny dla otoczenia

## TAK czy NIE?



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



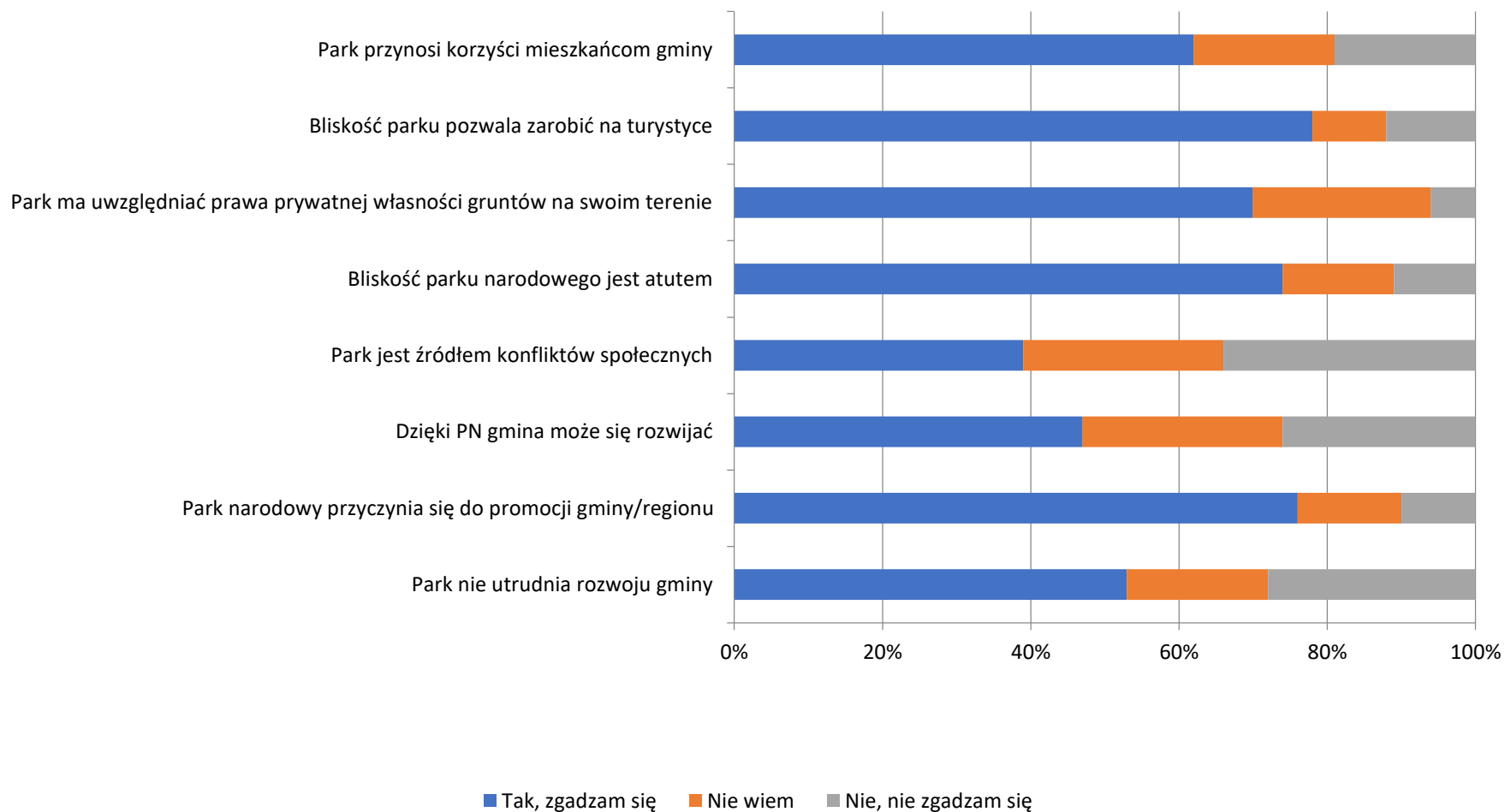
instytut doradztwa



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG



# Kategorie wpływu czynników otoczenia na park narodowy – analiza PESTEL



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



instytut doradztwa



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG



Otoczenie PN	Czynnik oddziałujący na PN	Charakterystyka oddziaływania na PN	Stopień wpływu czynnika na PN	Poziom znaczenie czynnika (od 0 do 10)	Prawdopodobieństwo (waga) wystąpienia czynnika (od 0 do 1)	Wartość oczekiwana dla czynnika (od 0 do 10)
POLITYCZNE	Formalne znaczenie jednostki nadrzędnej, koordynującej pracę PN w imieniu Ministerstwa Środowiska	Silna jednostka w administracji państwowej z adekwatnymi do potrzebami zasobami ludzkimi koordynująca zadania i potrzeby PN	znaczny	7	0,7	4,9
	Kompetencje zarządzających obszarem chronionym (PN, LP, Natura 2000, RDOŚ)	Czytelny i nie nakładający się podział kompetencji	znaczny	7	0,8	5,6
	Decentralizacja kompetencji zarządczych w systemie ochrony przyrody	Powierzenie zarządzającym PN prawa do decyzji	znaczny	6	0,6	3,6



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG

Otoczenie PN	Czynnik oddziałujący na PN	Charakterystyka oddziaływania na PN	Stopień wpływu czynnika na PN	Poziom znaczenie czynnika (od 0 do 10)	Prawdopodobieństwo (waga) wystąpienia czynnika (od 0 do 1)	Wartość oczekiwana dla czynnika (od 0 do 10)
EKONOMICZNE	Finansowanie PN - wskaźnik dotacji	Dotychczasowa dotacja budżetowa nie pokrywa nawet w połowie potrzeb PN i zmusza do działań komercyjnych, które są negatywnie odbierane na poziomie lokalnym	rozstrzygający	10	1,0	10,0
	Obciążenie PN podatkami CIT i VAT	Konstrukcja prawna PN nie pozwala na odzyskanie podatku VAT oraz obciążeń podatkiem CIT	znaczny	8	0,8	6,4
	Finansowanie zadań PN z Funduszu Leśnego	Rozwiązanie niezbędne i wspierające finansowania zadań PN	znaczny	5	0,5	2,5



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG

Otoczenie PN	Czynnik oddziałujący na PN	Charakterystyka oddziaływania na PN	Stopień wpływu czynnika na PN	Poziom znaczenie czynnika (od 0 do 10)	Prawdopodobieństwo (waga) wystąpienia czynnika (od 0 do 1)	Wartość oczekiwana dla czynnika (od 0 do 10)
<b>SPOŁECZNE</b>	Status zawodowy i społeczny pracownika PN	Niski status społeczny, brak prestiżu zawodu	niewielki	4	0,4	1,6
	Integracja lokalna i utożsamianie się z działaniami PN i zrównoważonym rozwojem	Znaczne zróżnicowanie wielu postaw w zależności od lokalizacji PN	rozstrzygający	9	0,9	8,1
	Wizerunek PN	Zróżnicowany wizerunek PN w zależności od grupy interesariuszy (mieszkańcy, przedsiębiorcy, turyści)	znaczny	7	0,8	5,6
	Historycznie ukształtowane prawa własności gruntów w PN	Spuścizna decyzji nacjonalizacyjnych do dzisiaj powodem roszczeń i konfliktów w PN	znaczny	7	0,7	4,9



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG

Otoczenie PN	Czynnik oddziałujący na PN	Charakterystyka oddziaływania na PN	Stopień wpływu czynnika na PN	Poziom znaczenie czynnika (od 0 do 10)	Prawdopodobieństwo (waga) wystąpienia czynnika (od 0 do 1)	Wartość oczekiwana dla czynnika (od 0 do 10)
SPOŁECZNE	Presja wzrastającego ruchu turystycznego w PN	Ruch turystyczny będzie rósł i PN staną przed coraz większym problemem akceptowalnego społecznie jego limitowania	znaczny	8	0,8	6,4
	Presja na wykorzystywanie zasobów przyrodniczych PN dla celów gospodarczych	Nacisk na PN w celu czerpania dochodów z działalności gospodarczej wchodzącej w konflikt z zadaniami PN	rozstrzygający	9	1,0	9,0
	Świadomość ekologiczna mieszkańców	Poziom świadomości lokalnej społeczności mieszkańców powoduje brak akceptacji dla działań PN	niewielki	4	0,4	1,6
	Uwarunkowania lokalne funkcjonowania PN	Zróżnicowania uwarunkowań lokalnych funkcjonowania PN powodują, że model docelowy nie może być jednolity dla wszystkich PN	rozstrzygający	10	0,9	9,0



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG

TECHNOLOGICZNE	Monitoring w PN	Niezbędny monitoring w PN oparty o nowe technologie monitoringu zjawisk ekologicznych i społecznych (ruch turystyczny)	niewielki	4	0,4	1,6
	Jednolitość oprogramowania finansowego i rzeczowego w PN	Ujednolicenie narzędzi informatycznych i formalnych zarządzania oraz prowadzenia gospodarki finansowej	niewielki	9	0,9	8,1



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG

ŚRODOWISKOWE	Wolontariat na rzecz ochrony przyrody w PN	Stworzenie ruchu wolontariatu na rzecz wsparcia działań ekologicznych PN	niewielki	7	0,8	5,6
	Ochrona zagrożonych gatunków w PN	Decentralizowanie decyzji dotyczących ochrony gatunków	znaczny	7	0,7	4,9
	Brak zrozumienia dla istoty ochrony ścisłej (biernej) oraz ochrony czynnej w PN	Poziom postaw społecznych, zrozumienia dla działania PN	rozstrzygający	8	0,8	6,4



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG

PRAWNE	Zarząd nad gruntami PN przez Skarbu Państwa	Definitywne rozstrzygnięcie zarządu gruntami w PN z systemem rekompensat	znaczny	6	0,7	4,2
	Planowanie zagospodarowania przestrzennego	Wplecenie stanowiące PN w decyzje planowania przestrzennego	znaczny	6	0,8	4,8
	Status prawny PN i ochrony przyrody	Audyt rozwiązań statusu prawnego PN i ochrony przyrody z punktu widzenia zjawisk współczesnych i modyfikacja prawa	rozstrzygający	9	0,9	8,1



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG

W różnych dziedzinach ludzie i instytucje ze sobą współpracują.

Powszechnym rozwiązaniem stał się klastering. Ale czy jest efektywny i silny ?



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



instytut doradztwa



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG



**Hipoteza:** Relacje ekonomiczno-społeczne pomiędzy parkami narodowymi w Polsce a ich otoczeniem osiągną stan partnerstwa **po wprowadzeniu instrumentów wsparcia o charakterze prawnym i finansowym**, wzmacniających możliwości realizacji celów ustawowych parków oraz stwarzających korzystne obopólnie warunki instytucjonalnej i zdecentralizowanej współpracy.



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



instytut doradztwa



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG

PROJEKT: *MODEL DZIAŁALNOŚCI PARKÓW NARODOWYCH W SZERSZYM OTOCZENIU SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM*

Proponuje się model o nazwie **Obszar Zrównoważonego Rozwoju (OZR)** Poszukiwanie narzędzi partycypacji, partnerstwa, poczucia wspólnoty są jak się wydaje jedyną drogą minimalizacji nieuchronnych konfliktów grup interesariuszy ale jak wykazuje praktyka w różnych obszarach procesem długotrwałym i nie zawsze skutecznym. Sformalizowanie takiego obszaru może być drogą przyśpieszenia procesu pod warunkiem znalezienia narzędzi budujących formalne i poza formalne relacje pomiędzy lokalnymi partnerami, instrumenty prawne i finansowe niejako spinające interesariuszy. Proponowanego model jest koncepcją gospodarczą, której zrębów można się doszukiwać np. w funkcjonowaniu uzdrowisk oraz rządowych dokumentach strategicznych.



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



instytut doradztwa



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG

W zakładanych modelu Obszar Zrównoważonego Rozwoju (OZR) powinien być nową jednostką funkcjonalną, nie administracyjną, i obejmować minimum teren parku narodowego oraz otuliny. Dla ułatwienia regulacji wzajemnych relacji może być powiększony do obszaru administracyjnego całych przyległych do parku gmin.



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



instytut doradztwa



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG

**Do zaproponowania takiego rozwiązania skłaniają także wyniki badań empirycznych, które wykazały:**

1. Istnienie naturalnych obszarów spornych pomiędzy parkiem narodowym a interesariuszami otoczenia społeczno-gospodarczego,
2. Niezadowalający poziomu akceptacji ochrony przyrody,
3. Nierozstrzygniętą przez lata kwestii własności,
4. Sprzeczne wymagania prawne w zakresie finansowania parków i pozyskiwania dochodów. Wzajemne oczekiwania (PN i OSG) w zakresie współfinansowania i współodpowiedzialności za park i rozwój lokalny,
5. Nacisk na bezpośrednie korzyści ekonomiczne interesariuszy ,
6. Konieczność podejmowania przez parki działań pozwalających na finansowanie celów.



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



instytut doradztwa



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG

<b>interesariusze</b>	<b>PRZYWILEJE</b>	<b>OBCIĄŻENIA</b>
<b>JST</b>	Subwencja rozwojowa OZR operowanie marką OZR jako wyznacznik konkurencyjności i jakości życia pozyskanie inwestorów z rozwiązaniami ekologicznymi odszkodowania	Ograniczenia rozwojowe (rozwój przestrzenny, rozwój gospodarczy ograniczony do branż nie inwazyjnych w ochronę środowiska, konieczność wypracowywania stanowiska z szerokim wachlarzem podmiotów)
<b>Park Narodowy</b>	Dotacja pełna na pokrycie kosztów zadań ochronnych Akceptacja społeczna Obniżenie kosztów Pozyskanie wolontariatu	Finansowanie zadań edukacyjnych z dochodów własnych, Outsourcing wybranych usług, konieczność osiągania konsensusu przy zarządzaniach dotyczących kwestii ograniczających rozwój innych podmiotów (np. JST)
<b>Mieszkańcy</b>	Wstęp wolny na teren parku Zbiórka runa Pozyskanie rekompensat gruntowych	Ograniczenia rozszerzone poza teren PN
<b>Inwestorzy</b>	Operowanie marką OZR	Ograniczenia inwestycyjne na terenie całego OZR
<b>Organizacje społeczne ekologiczne i turystyczne</b>	Włączenie w proces decyzyjny/tworzenia konsensusu w określonych kwestiach dotyczących OZR	Ograniczenie liczby organizacji do organizacji afiliowanych przy OZR
<b>Właściciele obiektów na terenie parku</b>	Korzyści ekonomiczne	Ograniczenia rozbudowy rozszerzone poza obszar PN i otuliny
<b>Odwiedzający Turyści</b>	Jakość wypoczynku w środowisku przyrodniczym	Opłata za wstęp Opłata turystyczna za noclegi Opłata uzdrowskowa



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG

## Analiza SWOT ex-ante Obszaru Zrównoważonego Rozwoju

MOCNE STRONY				SŁABE STRONY			
CZYNNIK	WAGA	OCENA (1-5)	OCENA WAŻONA	CZYNNIK	WAGA	OCENA (1-5)	OCENA WAŻONA
utrzymanie atrakcyjności obszaru z PN generującego ruch turystyczny będący źródłem dochodów i miejsc pracy	0,3	4	1,2	brak benchmarkingowych rozwiązań	0,4	3	1,2
przeciwdziałanie eskalacji rozbieżności pomiędzy PN a OSG	0,3	5	1,5	brak zrozumienia i akceptowalności modelu przez grupy interesariuszy	0,3	5	1,5
infrastruktura według rozwiązań „smart sustainable territory”	0,1	3	0,3	trudność stworzenia łańcucha wartości -brak lidera	0,2	3	0,6
ograniczenie procesu odpływu ludności	0,1	2	0,2	nadmiernie przedłużający się proces dochodzenia do OZR	0,1	2	0,2
uprzywilejowane narzędzia ekonomiczne realnego, zrównoważonego rozwoju gospodarczego	0,2	5	1,0				

SZANSE				ZAGROŻENIA			
CZYNNIK	WAGA	OCENA (1-5)	OCENA WAŻONA	CZYNNIK	WAGA	OCENA (1-5)	OCENA WAŻONA
edukacja i promocja zrównoważonego rozwoju	0,2	4	0,8	niski poziom aktywności interesariuszy do współdecydowania według zasady „win-win”	0,3	4	1,62
zmiany w finansowaniu zadań ochrony przyrody	0,2	5	1,0	brak akceptacji politycznej dla modelu	0,3	4	1,2
warunki społeczno-ekonomiczne dla powiększania powierzchni parków i powstawanie nowych	0,1	3	0,3	niestabilność prawna i polityczna	0,2	3	0,6
przeciwdziałanie eskalacji rozbieżności pomiędzy PN a OSG	0,3	5	1,5	społeczna chęć zachowania status quo	0,2	3	0,9
możliwość finansowania modelu ze środków krajowych i zagranicznych	0,1	4	0,4				
zgodność ze strategicznymi dokumentami rozwoju kraju i zagospodarowania przestrzennego	0,1	5	0,5				



	wynik
Silne strony	4,2
słabe strony	3,5
szanse	4,5
zagrożenia	4,0
Silne i słabe strony	+ 0,7
Szanse i zagrożenia	+0,5



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG

Formalnych argumentów wsparcia takiej koncepcji należy się doszukać w dwóch aktualnych dokumentach rządowych a mianowicie:

***Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju***  
***Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.***



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



instytut doradztwa



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG

W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, w celu szczegółowym II – „Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony” opisano następujące zadania:

***Zrównoważony rozwój społeczny i regionalny to harmonijny rozwój całego kraju, wrażliwy na terytorialną różnorodność i jej atuty, a jednocześnie dbający o zapewnienie całemu społeczeństwu wysokiej jakości życia. Efektywność działań rozwojowych jest uwarunkowana adekwatnym dostosowaniem ich zakresu i mechanizmu wdrażania do specyfiki poszczególnych obszarów: indywidualnych potencjałów, deficytów i wzajemnych zależności..***

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r Warszawa, 2017, s.147



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



instytut doradztwa



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG

PROJEKT: **MODEL DZIAŁALNOŚCI PARKÓW NARODOWYCH W SZERSZYM OTOCZENIU SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM**

KPZK surowo ocenia dotychczasowe planowanie przestrzenne...”Lekceważenie odpowiedzialności państwa za procesy przestrzenne spowodowało... **wadliwy podział kompetencji w stanowieniu aktów prawa miejscowego** przez podmioty publiczne oraz **brak mechanizmów pozwalających na ocenę i równoważenie różnorodnych interesów i eliminacji konfliktów nieuchronnie związanych z zagospodarowaniem przestrzennym**. Prowadzenie spójnej polityki rozwoju uniemożliwia nadal odczuwalny dualizm kompetencji z zakresu planowania przestrzennego i planowania społeczno-gospodarczego....Mocna ustrojowa pozycja gmin i nieadekwatne kompetencje innych jednostek administracji publicznej utrudniają przeniesienie zadań ponadlokalnych na poziom lokalny.....O kształcie gospodarki przestrzennej często **decydują specyficznie pojmowane interesy lokalne i interesy grupowe niezgodne z interesem publicznym**.



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



instytut doradztwa



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG

## W przeciwnym wypadku:

- nie zostaną usunięte podstawowe bariery wzajemnych relacji oraz stworzone warunki zrównoważonego rozwoju gmin w otulinie parków narodowych,
- celem realizacji misji PN prowadzi będą działalność polaryzującą stanowiska obu stron,
- nie zostaną spełnione warunki nowoczesnych zasad partycypacyjnego zarządzania na szczeblu lokalnym,
- stosunki OSG z PN będą ulegały długotrwałej ewolucji bez gwarancji sukcesu.



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



instytut doradztwa



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG

Dziękuję za uwagę



WYŻSZA SZKOŁA  
TURYSTYKI I EKOLOGII



instytut doradztwa



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



DIALOG

PROJEKT: *MODEL DZIAŁALNOŚCI PARKÓW NARODOWYCH W SZERSZYM OTOCZENIU SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM*