

WYŻSZA SZKOŁA TURYSTYKI I EKOLOGII

**MODEL OPTYMALIZACJI FUNKCJONOWANIA
PARKÓW NARODOWYCH W POLSCE
W OTOCZENIU SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM**

**Praca zbiorowa pod redakcją
Bartłomieja Walasa**

„Publikacja finansowana w ramach programu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego
pod nazwą „DIALOG” w latach 2016 - 2019”



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego



Sucha Beskidzka, styczeń 2019

Projekt „Model działalności parków narodowych w szerszym otoczeniu społeczno-gospodarczym” został sfinansowany przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach programu pod nazwą „DIALOG” ustanowionego Komunikatem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 czerwca 2016 r. o ustanowieniu programu pod nazwą „DIALOG” (M. P. poz. 596).

ISBN: 9788394704483

Praca zbiorowa pod redakcją dra Bartłomieja Walasa

Zespół:

mgr Remigiusz Chrzanowski
mgr Sebastian Kopiec
dr Mateusz Malinowski
dr Marek Nocoń
mgr inż. Janusz Otulak
dr hab. Piotr Pietrzyk
dr Tomasz Pasierbek
dr Andrzej Raj
dr Paweł Skawiński
dr Jadwiga Sobczuk
dr Urszula Ziemiańczyk

Recenzenci:

dr Marek Łabaj, prof. nadzw. WSTiE
dr Ireneusz Lewicki
dr Artur Paszko

© Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii

ul. Zamkowa 1, 34-200 Sucha Beskidzka
tel. +48 33 874 54 25, 874 20 80
fax: +48 33 874 46 05
e-mail: szkola@wste.edu.pl
<http://www.wste.edu.pl/>
<http://www.e-parkinarodowe.pl>

„Zgodnie z polskim prawodawstwem podstawową funkcją parków jest ochrona zasobów przyrodniczych, ale drugą udostępnianie tych zasobów dla społeczeństwa – musimy szukać złotego środka pomiędzy jedną a drugą funkcją”.

A. Raj

„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”.

IV Kongres Parków Narodowych IUCN, Caracas 1992

Spis treści

1.	OPIS PROJEKTU	1
1.1.	ZAŁOŻENIA FORMALNE	1
1.2.	ZAKRES PROJEKTU.....	2
1.3.	HARMONOGRAM.....	4
2.	ZAŁOŻENIA METODYKI BADAŃ.....	5
2.1.	METODY I TECHNIKI BADAWCZE	6
2.2.	HIPOTEZA I PYTANIA BADAWCZE	13
3.	PROBLEMATYKA PARKÓW NARODOWYCH W PRACACH BADAWCZYCH....	20
4.	PARKI NARODOWE W POLSCE.....	26
4.1.	CELE I ZADANIA.....	28
4.2.	PODSTAWA PRAWNA	36
4.3.	FINANSOWANIE	42
4.4.	FUNKCJONOWANIE PARKÓW W OCENIE NIK	57
5.	PARKI NARODOWE JAKO CEL RUCHU TURYSTYCZNEGO	66
6.	PARKI NARODOWE ZA GRANICĄ – STUDIA PRZYPADKÓW	73
6.1.	TATRZAŃSKI PARK NARODOWY NA SŁOWACJI.....	73
6.2.	PARKI STANÓW ZJEDNOCZONYCH AMERYKI PÓŁNOCNEJ	78
7.	PRZEBIEG BADAŃ EMPIRYCZNYCH.....	84
8.	ATRAKCYJNOŚĆ TURYSTYCZNA PARKU NARODOWEGO	89
9.	MIEJSCE PARKU NARODOWEGO I GMINY W ŻYCIU MIESZKAŃCÓW	96
10.	WIZJA PARKU NARODOWEGO I GMINY	111
11.	RELACJE PARKU NARODOWEGO Z GMINĄ W OTULINIE – OCZEKIWANIA I POSTAWY	116
12.	MATRYCE ROZBIEŻNOŚCI.....	129
13.	OCZEKIWANIA PARKÓW NARODOWYCH WOBEC INTERESARIUSZY ZEWNĘTRZNYCH	155
14.	ZARZĄDZANIE I STOSUNKI SPOŁECZNO ZAWODOWE W PARKU	169
15.	DIAGNOZA STRATEGICZNA W TECHNIKACH BADAWCZYCH	173
16.	OPTIMALIZACJA FUNKCJONOWANIA PARKÓW NARODOWYCH W RELACJACH DO OTOCZENIA	186
16.1.	KONTEKST TEORETYCZNY.....	186
16.2.	MODEL OBSZARU ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU	196
17.	MODEL KOMPETENCJI KADRY ZARZĄDZAJĄCEJ PARKAMI NARODOWYMI	210
17.1.	KONTEKST TEORETYCZNY.....	210
17.2.	KOMPETENCJA ZARZĄDCZE.....	211
17.3.	OBSZARY POTRZEB ZARZĄDCZYCH W PARKACH NARODOWYCH.....	219
18.	REKOMENDACJE – KIERUNKI DAJSZYCH PRAC	243
19.	BIBLIOGRAFIA	249

1. OPIS PROJEKTU

Projekt „Model działalności parków narodowych w szerszym otoczeniu społeczno-gospodarczym” został sfinansowany przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach programu pod nazwą „DIALOG”, ustanowionego Komunikatem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 czerwca 2016 r. pod nazwą „DIALOG” (M. P. poz. 596).

1.1. ZAŁOŻENIA FORMALNE

Na potrzeby realizacji projektu 29 maja 2017 r. zostało zawiązane Konsorcjum Naukowe pomiędzy Wyższą Szkołą Turystyki i Ekologii w Suchej Beskidzkiej oraz Instytutem Doradztwa Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie.

Projekt wpisał się w kilka obszarów wskazanych przez Ministerstwo, a mianowicie:

- Doskonałość naukowa – poszerzenie pola badawczego o nowe obszary, bowiem zakres badań w projekcie jest nowym podejściem. Do tej pory optymalizacja współpracy parków narodowych z otoczeniem wewnętrznym i zewnętrznym nie była analizowana na skalę zakładaną w projekcie. Objęcie badaniem wszystkich parków narodowych w Polsce pozwoliło na jakościową analizę stanu zastanego oraz dało możliwość zbudowania wniosku o kompleksowe dane wtórne i pierwotne.
- Nauka dla innowacyjności – funkcjonowanie parków narodowych ma bardzo istotne społecznie znaczenie w skali nie tylko Polski. Wyniki sondażu przeprowadzonego w 2013 roku na reprezentatywnej próbie 26 tysięcy obywateli UE (w tym 1000 obywateli w Polsce) dowodzą, że 90% badanych uznaje ochronę przyrody za ważną, a 97% uważa, że jest ona naszym moralnym obowiązkiem. Zagadnienia związane z organizacją i zarządzaniem parkami narodowymi, w tym ruchem turystycznym, edukacją, a także otwarciem dyskusji z interesariuszami zewnętrznymi (pobliskie gminy, samorządy, lokalny biznes, mieszkańcy) – to obszary konieczne dla optymalizacji funkcjonowania parków narodowych, jak również dla utrzymania właściwej kondycji dziedzictwa przyrodniczego. Zwiększenie świadomości otoczenia parków narodowych wśród podmiotów samorządowych, gospodarczych i naukowych w zakresie ich oddziaływania pośredniego i bezpośredniego na funkcjonowanie parków narodowych, zarówno w zakresie środowiskowym, jak i organizacyjno-funkcjonalnym, staje się pilnym wyzwaniem.

1.2. ZAKRES PROJEKTU

Celem ogólnym projektu jest optymalizacja współpracy między parkami narodowymi (PN) w Polsce a lokalnym otoczeniem społeczno-gospodarczym oraz światem nauki i edukacji, a niniejszy raport obejmuje tylko jego część badawczą.

Cele szczegółowe określone w projekcie to:

identyfikacja stanu relacji parku z otoczeniem społeczno-gospodarczym;
poprawa funkcjonalności parków narodowych w Polsce we współpracy z mieszkańcami, samorządem, biznesem i nauką;

- poprawa współpracy parków narodowych w Polsce z interesariuszami zewnętrznymi;
- dostosowanie oferty uczelni wyższej do potrzeb rynku pracy generowanego przez parki narodowe;
- stworzenie rekomendacji modelu optymalizacji funkcjonowania parków narodowych w Polsce
- z otoczeniem samorządowym, biznesowym i akademickim;
- uświadomienie znaczenia wiedzy na temat wpływu otoczenia na stan zasobów dziedzictwa przyrodniczo-kulturowego parków narodowych w Polsce.

Większość badań w Polsce dotyczy zasobów przyrodniczych parków, procesów w ekosystemach i czynników je warunkujących oraz efektów działań ochronnych. Coraz częściej włącza się środowisko interesariuszy zewnętrznych w badania, dialog i budowanie rozwiązań w obszarze zarządzania parkami i lokalną gospodarką. Nauka podejmowała problematykę relacji z otoczeniem, ale nie na próbie wszystkich parków narodowych. Od wejścia Polski do UE dużo zmian prawnych (np. nowa ustawa o ochronie przyrody) doprowadziło do zmian świadomościowych, organizacyjnych, zarządczych i relacji ze społecznością lokalną oraz władzami lokalnymi. Ci ostatni otrzymują coraz większą władzę w podejmowaniu decyzji w sprawie obszarów chronionych. Zmiany te powodują, że musi zostać wypracowany nowy model funkcjonowania parków narodowych w dialogu ze środowiskiem naukowo-badawczym, biznesem, ludnością lokalną oraz władzami lokalnymi. Powyższe problemy są niezwykle ważne, a jeszcze niewystarczająco zbadane. Społeczny wizerunek parków kojarzy je głównie z wartościami przyrodniczymi, dla których działalność ludzka stanowi zagrożenie, natomiast niewystarczająco dostrzega się ich gospodarcze znaczenie.

Istotą projektu będzie rozszerzenie pola badawczego o nowe obszary. Mimo że parki narodowe stanowią w Polsce od dawna obszar badawczy, to wskazany zakres badań w projekcie jest nowym podejściem. Do tej pory optymalizacja współpracy parków narodowych z otoczeniem wewnętrznym i zewnętrznym nie była polem badań na skalę zakładaną w projekcie. Zebranie dobrych i złych praktyk wypracowywanych w ramach wzajemnej współpracy i dialogu pozwoli na stworzenie właściwego katalogu rozwiązań i zaproponowania modelu, który umożliwi także poprawę wizerunku parków narodowych.

Przedmiotem projektu są zarówno parki narodowe (PN¹), jak i interesariusze ich otoczenia społeczno-gospodarczego (OSG²) rozumianego jako obszar jednostek administracyjnych (gmin) przylegających do parku narodowego wraz z zamieszkałą populacją i wchodzący w interakcje gospodarcze, kulturowe i społeczne z parkami narodowymi.

Zakresem podmiotowym objęci są pracownicy parków narodowych o różnym szczeblu kompetencji oraz osoby reprezentujące otoczenie społeczno-gospodarcze, a to: przedstawiciele JST, przedsiębiorcy lokalni, mieszkańcy niemający bezpośredniego związku z PN oraz przedstawiciele organizacji społecznych i instytucji wchodzących w relacje z PN.

Rycina 1. Otoczenie interesariuszy parku narodowego



Źródło: opracowanie własne

¹ PN – przyjęty i stosowany dalej skrót terminu park narodowy.

² OSG – przyjęty i stosowany dalej w pracy skrót terminu „otoczenie społeczno-gospodarcze”.

1.3. HARMONOGRAM

Dla realizacji badawczej części projektu opracowano szczegółowy harmonogram zadań zilustrowany w poniższej tabeli.

Tabela 1. Harmonogram realizacji projektu

1	2	3	4	5	6	7
Opracowanie metodologii i narzędzi	Badania pierwotne: IDI, FGI	Warsztat, konferencja międzynarodowa konsultacyjna	Raport wejścia	Raport częściowy optymalizacji z punktu widzenia PN	Seminaria konsultacyjne (4)	Raport ostateczny
Kwerenda Źródeł	Badania diagnozujące (IDI) wywiady w 23 PN	Prezentacja wyników badań		Raport częściowy optymalizacji z punktu widzenia otoczenia		
	Badania fokusowe „stan i potrzeby parków” (4 fokusy)	Warsztat oceny oczekiwań parków i interesariuszy		Raport częściowy kompetencji kadry zarządzającej PN		
	Badania fokusowe „stan i potrzeby otoczenia parków narodowych (4 fokusy)					

Źródło: opracowanie własne

Po przeprowadzonych badaniach empirycznych zorganizowano **konferencję międzynarodową (warsztat)**, podczas której zaprezentowano interesariuszom wyniki badań fokusowych i IDI oraz zagraniczne rozwiązania i problemy współpracy z otoczeniem. W części warsztatowej uczestnicy identyfikowali relacje PN-OSG.

Po fazie prac analitycznych przeprowadzono **cztery seminaria konsultacyjne** z przedstawicielami PN i OSG, weryfikujące diagnozę wyjściową.

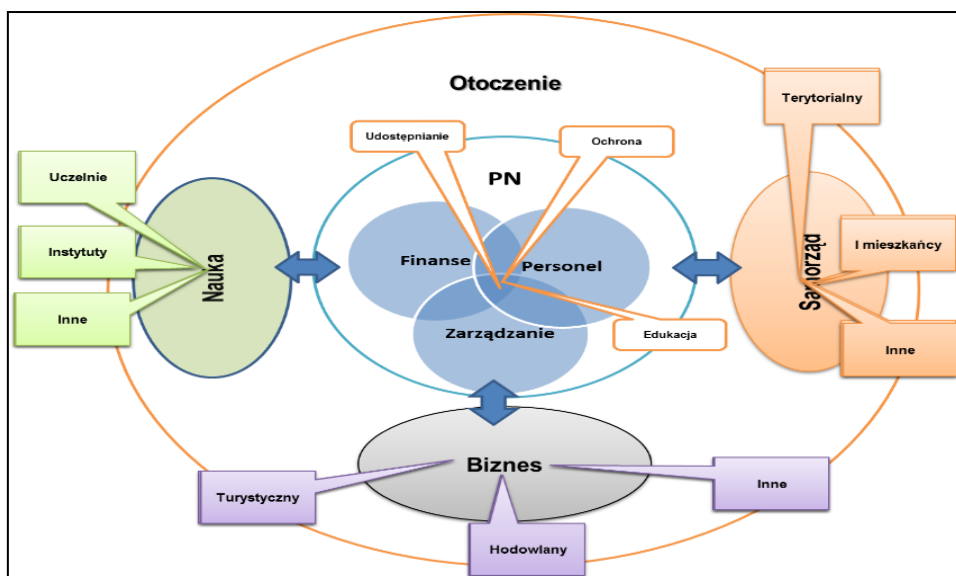
Prace analityczne przeprowadzono w trzech obszarach:

1. funkcjonowania parków i otoczenia z punktu widzenia PN,
2. funkcjonowania parków i otoczenia z punktu OSG,
3. kompetencji kadry zarządzającej parkami.

2. ZAŁOŻENIA METODYKI BADAŃ

Założenia struktury projektu wiążą problematykę funkcjonowania parków narodowych z potrzebami i grupami interesariuszy ich otoczenia, a mianowicie samorządem (rozumianym jako administracja samorządowa, mieszkańcy), szeroko rozumianym biznesem lokalnym oraz środowiskiem nauki.

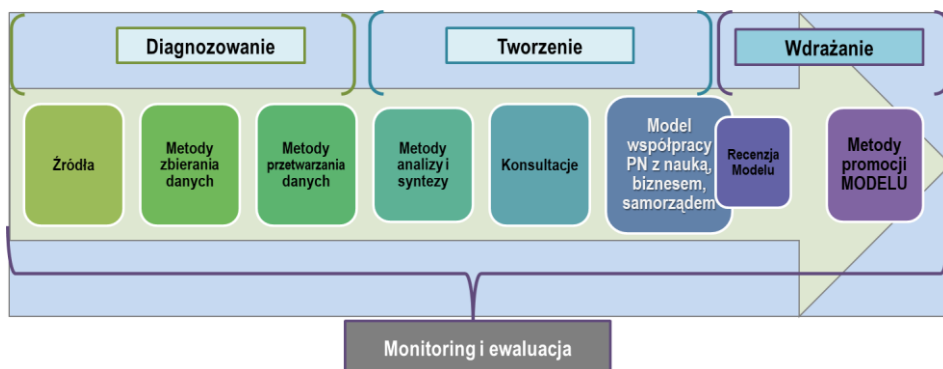
Rycina 2. System funkcjonowania parku narodowego w otoczeniu społeczno-gospodarczym



Źródło: opracowanie własne

Metodologia oparta została o model triangulacyjny, czyli połączenia kilku metod badawczych w jednym projekcie badawczym, co przedstawia poniższa rycina.

Rycina 3. Triangulacyjny model badawczy



Źródło: opracowanie własne

W modelu tym wyróżniono część diagnostyczną, twórczą i wdrożeniową, a także monitoring całości badań, przy czym etap wdrażania ma charakter postulatyczny, gdyż nie został uwzględniony w projekcie.

Metody zbierania i gromadzenia danych dostosowane zostały do źródeł informacji. W tym zakresie wyróżniono źródła wtórne i pierwotne.

2.1. METODY I TECHNIKI BADAWCZE

Badania empiryczne oparte zostały o sondaż diagnostyczny. W przyjętej metodologii zastosowano następujące techniki:

- A. **INDYWIDUALNY WYWIAD POGŁĘBIONY (IDI – INDIVIDUAL IN-DEPTH INTERVIEW)**, przeprowadzony z:
- **pracownikami zarządów parków (PN):** dyrektor lub zastępca PN, główny księgowy, specjalista ds. ochrony przyrody;
 - **przedstawicielami otoczenia (OSG):** wójt lub zastępca (z dwóch największych gmin z obszaru parku po 1 osobie), urzędnicy gmin ds. ochrony środowiska (z dwóch gmin po 1 osobie), zwykli mieszkańców (po 2 osoby z gminy).

Łącznie przeprowadzono 230 wywiadów, po 10-11 osób „na park”.

- B. **ZOZNISKOWANE WYWIADY GRUPOWE (FGI – FOCUS GROUP INTERVIEW)** z zespołami parków: **drawieńskiego, słowińskiego, tatrzańskiego i karpinińskiego**, których wybór oparty został o ich cechy środowiskowe. Założono, że reprezentantami parków będą: dyrektor (lub zastępca), główny księgowy, specjalista ds. ochrony, specjalista ds. udostępniania, specjalista ds. edukacji ekologicznej.

Każdą z czterech sesji poprowadził moderator, a grupa składała się z 5 osób. Spotkania trwały od 2 do 3,5 godz. Z każdej sesji sporządzony został raport pisemny. Podobną formułę wykorzystano w indagacji **OSG**, a więc **cztery sesje FGI z władzami samorządu terytorialnego, przedstawicielami mieszkańców, reprezentantami biznesu turystycznego** itp. (2 przedstawiciele władz samorządu terytorialnego, 2 przedstawiciele mieszkańców, 2 przedstawiciele biznesu turystycznego). Łącznie przeprowadzono 8 fokusów.

Zarówno dla IDI, jak i FGI przygotowane zostały odpowiednio kwestionariusze (scenariusze) wywiadów.

C. WARSZTATY DIAGNOSTYCZNE

Po przeprowadzonych badaniach ankietowych, wywiadach zogniskowanych oraz ich analizie zrealizowano warsztaty z uczestnikami międzynarodowej konferencji. Miał on na celu identyfikację tzw. matryc rozbieżności, których zadaniem była weryfikacja hipotetycznie ustalonych przez ekspertów obszarów spornych pomiędzy PN a interesariuszami oraz poziomu rozbieżności na skali. W dalszej kolejności postępowania badawczego przeprowadzono cztery warsztaty w grupach łączących przedstawicieli PN i OSG z zadaniem opracowania analizy PESTEL, SWOT.

D. TECHNIKI BADAWCZE

Zgromadzona wiedza z badań empirycznych pozwoliła na diagnozę w kilku technikach, a mianowicie: drzewo problemów, analiza PESTEL i SWOT, diagram Ishikawy, matryca rozbieżności³.

Drzewo problemów

Technika drzewa jest często stosowana w celu zidentyfikowania głównego problemu, uzyskania głębszego zrozumienia jego przyczyn i przypuszczalnych skutków, które zawsze są złożone i często współzależne. Tak też wygląda konstrukcja drzewa. Główny problem jest jego pniem, przyczyny (problemy źródłowe) są systemem korzeniowym, a skutki – koroną drzewa. Założono, że drzewo określi kluczowe wyzwanie dla parków i otoczenia, które

³ Technika autorska specyficzna dla analizowanego problemu.

będzie wyznacznikiem do opracowania rekomendacji końcowych dla modelu optymalizacji.

Aby określić problemy źródłowe, należało odpowiedzieć na następujące pytania:

- Co w obecnej sytuacji jest niezadowolające?
- Co przeszkadza i skłania do podjęcia interwencji?
- Co wymaga zmiany?

Dlatego też w części diagnostycznej zinwentaryzowano obszary rozbieżności z różnego typu interesariuszami otoczenia.

Analiza PESTEL

Jedną z zastosowanych technik jest analiza makro- i mikrootoczenia parków narodowych. Makrootoczenie to zespół warunków funkcjonowania organizacji wynikający z tego, że działa ona w określonym kraju i regionie w danym układzie politycznym, prawnym, systemowym. Cechą makrootoczenia jest to, że silnie określa i wpływa na działalność danego podmiotu, a sam podmiot nie jest w stanie zmienić tych uwarunkowań.

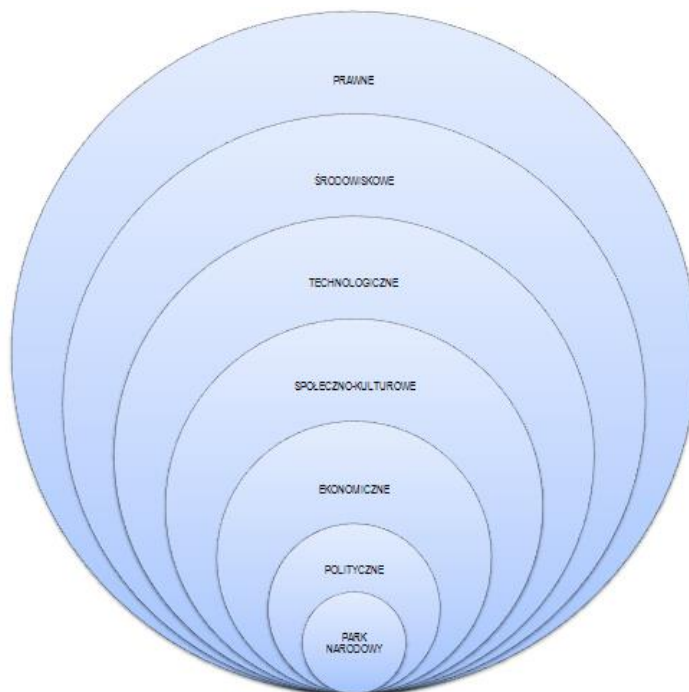
Na makrootoczenie składają się m.in.:

- otoczenie prawno-polityczne wynikające z przepisów prawa krajowego oraz realizowanych polityk;
- otoczenie technologiczne wynikające z poziomu rozwoju technicznego i technologicznego;
- położenie geograficzne, środowiskowe;
- otoczenie ekonomiczne wynikające z ogólnej kondycji gospodarczej;
- otoczenie demograficzne wynikające ze struktury wiekowej społeczeństwa, struktury płci, potencjału społecznego;
- otoczenie społeczno-kulturowe wynikające z kultury społeczeństwa danego regionu czy kraju, obowiązujących systemów wartości, tradycji, zwyczajów.

Makrootoczenie silnie wpływa na możliwości działania każdego podmiotu. To ono dyktuje zjawiska, które należy przewidywać i znać. Każdy podmiot musi zdawać sobie sprawę z szans i zagrożeń występujących w otoczeniu makroekonomicznym. Również parki narodowe, funkcjonując w określonych warunkach społecznych, ekonomicznych, polityczno-prawnych, technologicznych i środowiskowych, muszą zdawać sobie sprawę z szans i zagrożeń, jakie wynikają z otoczenia. Rycina przedstawia elementy otoczenia

zewnątrznego warunkujące/ wpływające na funkcjonowanie parków narodowych.

Rycina 4. Struktura makrootoczenia



Źródło: opracowanie własne

Ocenę otoczenia przeprowadzono techniką diagnostyczną PESTEL (Political, Economic, Social, Technological, Environmental, Legal)⁴, pozwalającą na określenie wpływu środowiska makroekonomicznego na funkcjonowanie parków i otoczenia. Technikę klasyczną PEST poszerzono o obszar środowiskowy (E) oraz prawny (L), co dopuszcza ta technika badawcza. Analiza PESTEL pomocna jest przy podejmowaniu strategicznych decyzji i stanowi wprowadzenie do dogłębnej analizy SWOT przez wskazanie możliwych szans oraz zagrożeń. Przy przygotowaniu analizy PESTEL mogą pojawić się zagadnienia, które pasują do kilku obszarów jednocześnie (np. kwestie ekonomiczne i środowiskowe, które często wiążą się z prawnymi). O zaszeregowaniu czynnika do obszaru zdecydował zespół ekspercki po warsztatach konsultacyjnych. Każdemu ze czynników uwarunkowań przypisano

⁴ Obszary: polityczny, ekonomiczny, społeczny, technologiczny, środowiskowy, prawny.

wskaźnik wpływu w trzech kategoriach: *rozstrzygający, znaczny, niewielki*. Ilość czynników w obszarze nie była ograniczana.

Otoczenie	Czynniki	Charakterystyka	Wpływ
polityczne			
ekonomiczne			
społeczne			
technologiczne			
środowiskowe			
prawne			

Następnie wyselekcjonowane czynniki poddano analizie uwzględniającej ocenę poziomu ich znaczenia (od 0 do 10), prawdopodobieństwa (wagi) występowania (od 0 do 1) oraz obliczonej wartości oczekiwanej⁵. Im wyższa wartość oczekiwana, tym silniejszy wpływ czynnika otoczenia.

Otoczenie	Czynnik	Znaczenie (od 0 do 10)	Prawdopodobieństwo (od 0 do 1)	Wartość oczekiwana (od 0 do 10)
polityczne				
ekonomiczne				
społeczne				
środowiskowe				
prawne				

Analiza SWOT

Konsekwencją zastosowania techniki PESTEL i jej wyników było przeprowadzenie analizy SWOT opartej o wagę, siłę występowania czynnika oraz ocenę ważoną, co pozwoliło w dalszej kolejności na ustalenie wyjściowej pozycji strategicznej stosunku mocnych i słabych stron do szans i zagrożeń.

⁵ Wartość oczekiwana (wartość średnia, przeciętna) określa spodziewany wynik po uwzględnieniu prawdopodobieństwa występowania czynnika.

Mocne strony				Słabe strony			
Czynnik	Waga	Sila występowania (1-5)	Ocena ważona	Czynnik	Waga	Sila występowania (1-5)	Ocena ważona
Szanse				Zagrożenia			
Czynnik	Waga	Sila występowania (1-5)	Ocena ważona	Czynnik	Waga	Sila występowania (1-5)	Ocena ważona

Każdemu czynnikowi w grupie (odrębnie dla słabych, mocnych stron...) przypisywano **wagę**, której suma stanowi 1, np. dla czynnika X waga 0,2, dla czynnika Y waga 0,4... Następnie każdemu czynnikowi przydzielano **siłę występowania** od 1 do 5, a następnie obliczano **wartość ważoną** (poprzez mnożenie wagi i oceny). Zsumowane oceny ważne naniesione zostaną na tabelę (przykład hipotetyczny):

	Wynik
mocne strony	
słabe strony	
szanse	
zagrożenia	
mocne i słabe strony	
szanse i zagrożenia	

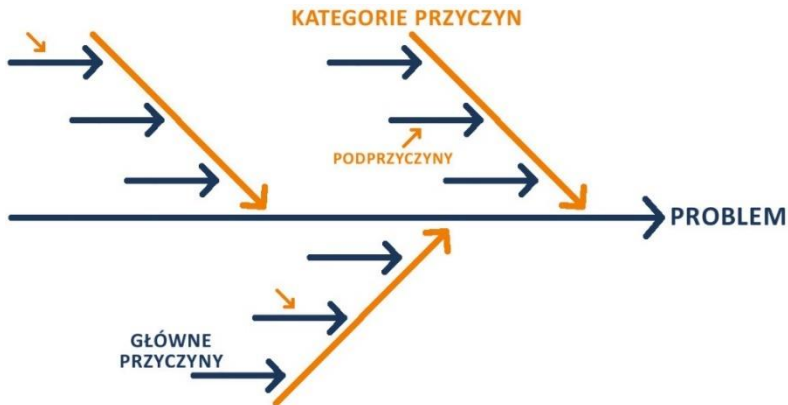
Usytuowanie wyniku wskaże na pozycję strategiczną:

	Mocne strony	Słabe strony
Szanse	maxi-maxi wykorzystanie mocnych stron (atutów) dla osiągnięcia korzyści z szans pojawiających się w otoczeniu	mini-maxi przewyciężenie słabości przez wykorzystanie szans
Zagrożenia	maxi-mini wykorzystanie mocnych stron w celu unikania zagrożeń	mini-mini minimalizacja skutków wynikających ze słabej pozycji i unikanie zagrożeń

Diagram Ishikawy

Diagram Ishikawy posłużył również jako narzędzie dla oceny procesów zarządczych. Pozwolił na ustalenie przyczyn zidentyfikowanych problemów dotyczących m. in. wadliwego przebiegu procesu, np. zarządzania lub zjawisk towarzyszących.

Rycina 5. Wzór diagramu Ishikawy



Źródło: opracowanie własne

Matryca rozbieżności

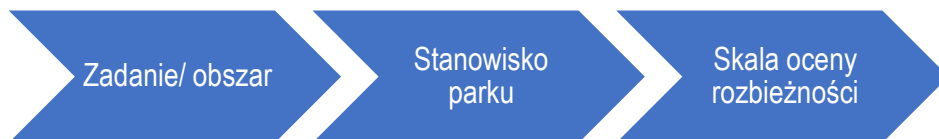
Autorska konstrukcja zastosowanej techniki zakłada inwentaryzację obszarów działalności parków, które rodzą niezrozumienie lub rozbieżności stanowiska parku i otoczenia społeczno-gospodarczego. Wobec obszaru/zadania zdefiniowano oczekiwania interesariuszy, stanowisko parku oraz wskazano subiektywną ocenę (przez parki) „rozbieżności” stanowisk/ oczekiwań. W trakcie wywiadów poziom zgodności otoczenia z pozycją/ postawą parku został skorygowany. W subiektywnej ocenie rozbieżności stanowisk przyjęto następującą skalę:

x – rozbieżność słaba,

xx – rozbieżność średnia,

xxx – rozbieżność duża.

Rycina 6. Postępowanie w konstrukcji macierzy rozbieżności 1

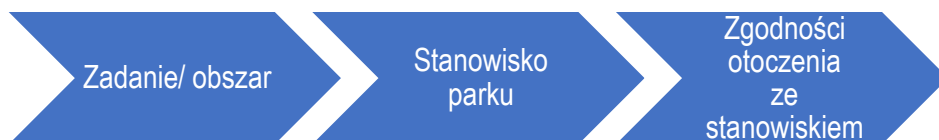


Źródło: opracowanie własne

Następnie na naniesionych na matrycę zdarzeniach lub zadaniach opisano stanowisko dyrekcji PN. Dla ułatwienia opisane zostało najczęstsze stanowisko przedstawicieli otoczenia. W badaniach IDI każdy z respondentów ustosunkowywał się do stanowiska dyrekcji PN w skali Likerta: zdecydowanie się nie zgadzam, raczej się nie zgadzam, nie wiem/ trudno powiedzieć, raczej się zgadzam, zdecydowanie się zgadzam.

Uzyskane wyniki pozwoliły na zrozumienie siły rozbieżności pomiędzy PN a otoczeniem, ale również w obrębie każdej z badanych grup, bowiem zakładano, że nawet w grupie PN poglądy nie będą zbieżne.

Rycina 7. Postępowanie w konstrukcji macierzy rozbieżności 2



Źródło: opracowanie własne

2.2. HIPOTEZA I PYTANIA BADAWCZE

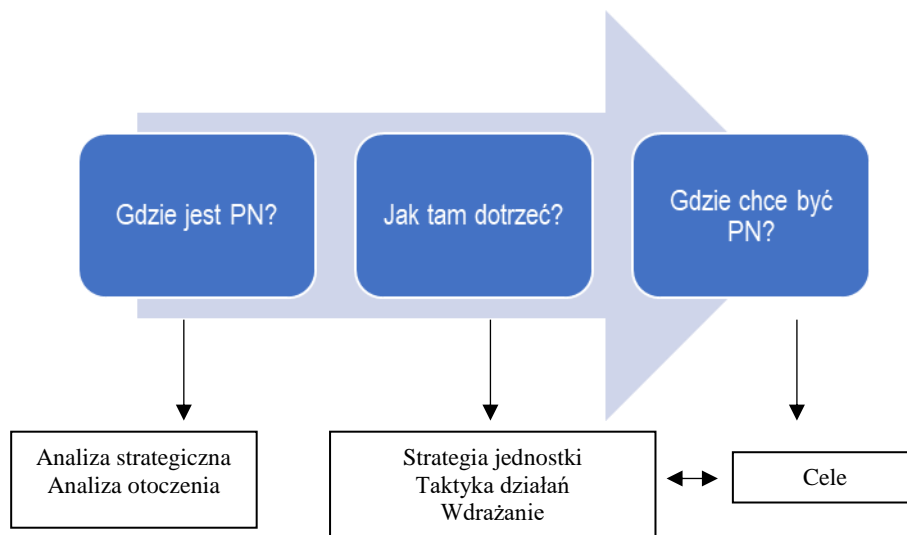
Zazwyczaj przyjmuje się, że problem badawczy to opis tematu badań, celu i pytań, na które chce się znaleźć odpowiedzi⁶. W węższym znaczeniu problem badawczy to pytanie lub zespół pytań, na które badanie ma odpowiedzieć. Problemy badawcze dotyczą własności przedmiotu badań, ich zmian i uwarunkowań, zależności między cechami, istotności zmiennych i ich interakcyjności, wspólnego bądź wyłącznego oddziaływania. Czasami problem

⁶ Kuciński K., (2010), Metodologia nauk ekonomicznych: dylematy i wyzwania, Difin, Warszawa.

badawczy jest utożsamiany z przedmiotem badań (np. przedsiębiorstwo, struktura organizacyjna)⁷.

Proces badawczy można zilustrować w formie trzech etapów: diagnostycznego, docelowego oraz pośredniego wskazującego rozwiązania strategiczne i taktyczne wdrażania modelu.

Rycina 8. Cele i strategia w planowaniu skutecznych działań



Źródło: opracowanie własne

Postawiona teza, rozumiana jako główna myśl pracy, utożsamiana z problemem badawczym, brzmi następująco:

Relacje ekonomiczno-społeczne i kulturowe parków narodowych w Polsce z otoczeniem, w którym funkcjonują, wymagają ciągłej optymalizacji poprzez: budowanie wzajemnego zaufania, generowanie korzyści dla gospodarki lokalnej i ochrony wartości środowiska przyrodniczego.

$$x = \begin{cases} 1 \\ 0 \end{cases}$$

1 – jeśli zdarzenie wystąpi, osiągnięty zostanie cel,

0 – jeśli zdarzenie nie wystąpi, nie zostanie osiągnięty cel.

⁷ Jeszka A. M., (2013), Problemy badawcze i hipotezy w naukach o zarządzaniu, w: „Organizacja i Kierowanie”, r. 5, Uniwersytet ekonomiczny, Poznań, s. 32.

Hipotezy

W problemie badawczym postawiono następujące hipotezy:

Hipoteza 1: 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.

Hipoteza 0: Parki narodowe w Polsce wraz z ich otoczeniem nie osiągną stanu partnerstwa bez wprowadzenia instrumentów wsparcia o charakterze prawnym i finansowym.

Teza i hipotezy zostały zbudowane w oparciu o analizę literatury oraz tezy-wyzwań-dylematów opisanych przez A. Raja, zaprezentowanych poniżej, a ich weryfikacja nastąpiła w wyniku badań empirycznych.

Przesłanie Karkonoskie wskazuje: „polskie parki narodowe powoływane są dla ochrony *in situ*⁸ najcenniejszych elementów różnorodności biologicznej, stanowiąc tym samym wypełnienie zobowiązań międzynarodowych, w szczególności postanowień Konwencji o Różnorodności Biologicznej⁹. Dla realizacji tego celu niezbędne jest, aby parki narodowe posiadały właściwy status państwowy i społeczny, odpowiednią organizację oraz skuteczny system i poziom finansowania”.

Oceniając w prosty sposób sytuację polskich parków narodowych, A. Raj przeprowadził analizę ich mocnych i słabych stron wraz z szansami, jakie dają otoczeniu, i zagrożeniami dla realizacji przez nie misji¹⁰.

⁸ Z łac. – na miejscu.

⁹ Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r.

¹⁰ Analiza zaprezentowana podczas konferencji poświęconej optymalizacji funkcjonowania parków.

Tabela 2. Analiza SWOT parków wg A. Raja

Silne strony PN	Słabe strony PN
<ul style="list-style-type: none"> – długoletnia historia i doświadczenie – mocne i stabilne podstawy prawne funkcjonowania – profesjonalna i zaangażowana kadra – duża reprezentatywność przedmiotów ochrony – duży dorobek wiedzy o zasobach i procesach przyrodniczych 	<ul style="list-style-type: none"> – niewystarczająca akceptacja społeczna – niska identyfikowalność służby parków narodowych w społeczeństwie – niewłaściwy i niewystarczający poziom finansowania – niewystarczający poziom aktywności na płaszczyźnie międzynarodowej
Szanse, jakie daje PN	Zagrożenia dla PN
<ul style="list-style-type: none"> – wzorcowe obszary dla śledzenia procesów przyrodniczych – wpływ na wzrost atrakcyjności regionów, na terenie których są ustanawiane – pozytywny wpływ na zdrowie i samopoczucie społeczeństwa – rezerwar cennych zasobów genetycznych 	<ul style="list-style-type: none"> – wzrastająca presja na wykorzystywanie zasobów przyrodniczych PN dla celów gospodarczych – brak skutecznych zasad ochrony krajobrazu, w szczególności w bezpośrednim otoczeniu PN – postępująca izolacja przestrzenna PN w wyniku niekontrolowanego rozwoju urbanistycznego wokół PN i związana z tym likwidacja naturalnych korytarzy ekologicznych – brak dostatecznej akceptacji społecznej dla tworzenia nowych PN i regulacji granic już istniejących

Źródło: opracowanie własne

Taka ocena skłoniła Autora do postawienia następujących tez i wyzwań:

Tezy:

Rozwijający się system polskich parków narodowych stanowi formę organizacyjną ochrony przyrody o mocnych podstawach prawnych i instytucjonalnych.

- Zgromadzony dotychczas dorobek naukowy oraz osiągnięcia w zakresie ochrony zasobów przyrodniczych dają podstawy do stwierdzenia, że parki narodowe skutecznie wypełniają misję o wielorakim

charakterze, w szczególności: ochrony różnorodności biologicznej, naukową, edukacyjną, zdrowotną, kulturową i społeczną.

- Parki narodowe, poprzez prawne podstawy funkcjonowania, edukację i współpracę z lokalnymi społecznościami, dają gwarancję ochrony zasobów i procesów przyrodniczych, będąc tym samym modelowym przykładem kierunków i dynamiki przemian przyrodniczych.
- Obszary parków narodowych stanowią niepowtarzalny przykład adaptacji przyrody do dynamicznie zmieniającego się klimatu. Udokumentowane wyniki tych przemian mogą stanowić podstawę dla wielu decyzji społeczno-gospodarczych, w szczególności w aspektach: ochrony krajobrazu, gospodarki rolnej, leśnej, rybołówstwa i łowiectwa, itd.
- Parki narodowe stanowią naturalne laboratoria dla monitoringu oraz badań naukowych.
- Ochrona przyrody to problem nie tyle naukowy, co społeczny i marketingowy.
- *Zdrowe parki narodowe* – zdrowe społeczeństwo. Dzięki wyjątkowym walorom środowiskowym, klimatycznym i krajobrazowym obszary parków narodowych są niepowtarzalnym czynnikiem kształtującym dobry stan zdrowia i samopoczucia społecznego.
- Obszary parków narodowych umożliwiają lokalnym społecznościom stabilny i zrównoważony rozwój ekonomiczno-gospodarczy poprzez: turystykę i rekreację, ochronę i promocję zasobów kulturowo-przyrodniczych oraz zapewnienie miejsc pracy.

Wyzwania:

- Konieczny jest dalszy rozwój organizacyjny polskich parków narodowych, w szczególności w zakresie hierarchii systemu nadzoru i zarządzania, a także legislacji.
- Konieczny jest rozwój polskich parków narodowych, aby w ich ramach znalazły się wszystkie reprezentatywne, dobrze zachowane ekosystemy przyrodnicze Polski.
- Konieczne jest wypracowanie oraz wdrożenie – adekwatnego do roli, jaką pełnią – bardziej stabilnego systemu finansowania polskich parków narodowych, również w aspekcie wynagradzania ich pracowników.
- Rozwój i funkcjonowanie polskich parków narodowych powinny stanowić przeciwwagę dla powszechnie rozwijającego się

konsumpcjonizmu w zakresie niekontrolowanego zagospodarowania przestrzeni oraz nadmiernej eksploatacji zasobów przyrodniczych.

- Ochrona dziedzictwa przyrodniczego Polski, znajdującego się w granicach parków narodowych, powinna uzyskać realny status i poziom społecznej akceptacji, równorzędny z ochroną dziedzictwa historyczno-kulturowego.
- Konieczne jest wypracowanie tożsamości – a tym samym społecznej rozpoznawalności – Służby Parków Narodowych w społeczeństwie polskim.
- Konieczna jest dalsza praca nad budowaniem pozycji parków narodowych w świadomości polskiego społeczeństwa poprzez odpowiednią edukację, dialog z lokalną społecznością oraz promocję polskich parków narodowych.
- Człowiek uzyskał prawo do korzystania z dóbr przyrody. Niemniej konieczna jest daleko idąca roztropność i odpowiedzialność w stosowaniu owego prawa. Parki narodowe powinny zatem stanowić szczególnie przykład odpowiedzialności i szacunku dla przyrody.

Dylematy:

- Udostępnienie parku dla turystyki i rekreacji – różnorodność poglądów.
- Na ile chronić i jak chronić?
- Na ile i jak udostępniać?
- Brak zrozumienia dla istoty ochrony ścisłej (biernej) oraz ochrony czynnej.
- Ochrona fauny.
- Pojmowanie istoty ochrony czynnej i ścisłej.
- Niewystarczająco głęboka świadomość ekologiczna mieszkańców.
- Względnie dobra świadomość ekologiczna samorządów.
- Lekceważenie zasad ochrony przyrody przez przedsiębiorców związanych z usługami turystycznymi i sportowymi w parku.
- Niedostrzeżenie istoty oddziaływania turystyki na przyrodę parku i krajobraz.
- Upatrywanie w turystyce masowej najistotniejszego źródła dochodów.
- Postrzeganie parków jako miejsc imprez sportowych i rekreacyjnych.
- Brak akceptacji konieczności limitów dla udostępniania turystycznego i sportowego w parku.

Dla takiej prezentacji problematyki parków narodowych wyłącznym punktem widzenia jest wartość ochrony przyrody, co potwierdza zasadność przeprowadzonych badań, dla których postawiono zatem następujące **pytania badawcze**:

1. Czy środowisko OSG prezentuje jednolity punkt widzenia wobec zjawisk rozbieżnych z parkiem?
2. Czy środowisko OSG akceptuje życie i działalność we współpracy z parkiem narodowym?
3. Czy środowisko OSG rozumie misję parku narodowego?
4. Czego oczekują interesariusze OSG?
5. Czy środowisko PN prezentuje jednolity punkt widzenia wobec zjawisk rozbieżnych z OSG?
6. Czy środowisko PN jest w stanie wykonać swoją misję w aktualnych warunkach prawnych i finansowych?
7. Czy środowisko PN rozumie i jest otwarte na oczekiwania OSG?
8. Czy poziom współpracy i wzajemnego zrozumienia jest w stanie ewoluować w kierunku koegzystencji, wzajemnego szacunku i zrównoważonego rozwoju obszaru?

3. PROBLEMATYKA PARKÓW NARODOWYCH W PRACACH BADAWCZYCH

Parki narodowe w Polsce są przedmiotem licznych badań naukowych. Wynika to z faktu, że zazwyczaj są one traktowane jako poligon badawczy dla instytucji zajmujących się naukami o ziemi, naukami biologicznymi, dziedzictwem historycznym oraz relacjami pomiędzy użytkowaniem turystycznym a przyrodą parków narodowych. Dla przykładu liczba tematów badawczych realizowanych w ciągu jednego roku w Tatrzańskim Parku Narodowym wynosi ponad 160, a w mniej „atrakcyjnych” w sensie badawczym parkach narodowych liczba tematów badawczych wynosi co najmniej kilkanaście.

Z punktu widzenia tematyki projektu istotne są coraz liczniejsze **badania dotyczące relacji pomiędzy parkami narodowymi a otoczeniem społecznym**. Jest coraz bardziej oczywiste, że bez choćby częściowej akceptacji społeczności lokalnej nie udaje się skutecznie chronić przyrody w parkach narodowych. Stąd, w trosce o coraz skuteczniejsze zarządzanie ochroną przyrody i w miarę bezkonfliktowe zarządzanie udostępnianiem turystycznym, rekreacyjnym i sportowym, rosną oczekiwania parków w sprawie dostarczania naukowych podstaw dla funkcjonowania parków narodowych w szerszym otoczeniu społeczno-gospodarczym.

Wzrost zainteresowań badawczych problematyką relacji „park – otoczenie społeczne” obserwujemy od początku lat 90. XX wieku. Wynika to z coraz większego poczucia podmiotowości obywateli żyjących wokół parków narodowych oraz dopuszczenia społeczeństwa do udziału w postępowaniach dotyczących przedsięwzięć mogących oddziaływać na przyrodę obszarów chronionych.

Na przestrzeni kilkunastu lat organizowane były konferencje naukowe związane ze społecznym odbiorem ochrony przyrody. Pojawia się coraz większa liczba publikacji dotycząca tej problematyki. Syntetyczna analiza miejsca parków narodowych w świadomości społeczności lokalnych zawarta jest chociażby w obszernej publikacji A. Hibszer: *Parki narodowe w świadomości i działaniach społeczności lokalnych* (Uniwersytet Śląski, Katowice, 2013) czy pracy doktorskiej J. Olko: *Ochrona przyrody w parkach narodowych Małopolski w świadomości wybranych grup społecznych* (Instytut Nauk o Środowisku, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2011). Ogromną zaletą pracy A. Hibszer jest to, że dokonał on dyskusji wyników swoich badań, odnosząc je do wyników dotychczasowych badań zawartych w kilkudziesięciu rozproszonych

publikacjach. Obszernie i kompleksowo ujmując problematykę także praca zespołu Mika M., Pawlusiński R., Zawilińska B., *Park narodowy a gospodarka lokalna – model relacji ekonomicznych na przykładzie Babiogórskiego Parku Narodowego* (Uniwersytet Jagielloński, 2015).

W badaniach relacji pomiędzy parkami narodowymi a otoczeniem społecznym można wyróżnić następujące grupy zagadnień (Hibszler 2013, Olko 2011):

- postrzeganie idei i zasad ochrony przyrody przez społeczności gmin sąsiadujących z parkami narodowymi,
- idea parku narodowego i jego funkcjonowania w postrzeganiu społeczności lokalnej,
- zagrożenia parku narodowego w ocenie mieszkańców gmin bezpośredniego otoczenia,
- korzyści i utrudnienia wynikające z sąsiedztwa parku narodowego i mieszkańców lokalnych gmin,
- konflikty w parkach narodowych,
- wartościowanie relacji park narodowy – władze samorządowe oraz park narodowy – społeczność lokalna.

Poniżej przedstawiono najistotniejsze wnioski z przeglądu wyników badań relacji pomiędzy parkami narodowymi a otoczeniem społecznym.

Postrzeganie idei i zasad ochrony przyrody przez społeczności gmin sąsiadujących z parkami narodowymi:

1. Większość społeczności wysoce pozytywnie ocenia swoje postawy wobec przyrody i jednocześnie bardzo wysoko ocenia swoją wiedzę dotyczącą przyrody (Domański 1991, Hibszler 2013).
2. Mieszkańcy gmin parkowych uznają przyrodę własnej gminy jako wartość narodową i w większości akceptują jej ochronę w postaci parku narodowego. **Świadomość ta jest wyższa wśród członków władz lokalnych niż wśród mieszkańców** (Bożętka 1997, Komorowska 2000, Królikowska 2007, Hibszler 2013).
3. Mieszkańcy gmin wokół parków narodowych rozumieją ekonomiczne znaczenie przyrody parku, a w związku z tym znaczenie dla rozwoju działalności powiązanej z walorami przyrodniczymi. **W różnym stopniu pojmowana jest kwestia zależności pomiędzy intensyfikacją zagospodarowania turystycznego, rekreacyjnego i sportowego a negatywnym wpływem tej działalności na środowisko przyrodnicze** (Bożętka 1997, Skawiński 2007, Królikowska 2007, Bobińska 2013, Hibszler 2013, Skawiński 2013).

4. Lekcje i wycieczki przyrodnicze prowadzone przez park narodowy, z których korzysta młodzież szkolna, mają pozytywny wpływ na postrzeganie parku narodowego (Bobińska 2013).
5. We wszystkich badaniach obserwuje się **brak zgody na ograniczenie własnych praw dla dobra ochrony przyrody** (Królikowska 2007, Komorowska 2000, Hibszer 2013, Mika 2015).
6. W badaniach stwierdzono wysoki poziom akceptacji ochrony przyrody w parku narodowym w otoczeniu własnej gminy. Jednocześnie **istnieje brak akceptacji dla rezygnacji czy też ograniczenia własnych praw na rzecz ochrony przyrody**. Według Hibszer (2013) „stanowi to potwierdzenie dla istnienia zjawiska NIMBY (Not In My Back Yard)”¹¹.

Idea parku narodowego i jego funkcjonowania w postrzeganiu społeczności lokalnej:

1. **Władze samorządowe gmin w bezpośrednim otoczeniu parku narodowego zdecydowanie wyżej oceniają wartość parku narodowego niż mieszkańcy tych gmin** (Domański 1991, Bożętka 1997, Komorowska 2000, Górecki i in. 1998, 2002, 2007, Królikowska 2007, Kozieł E. i Kozieł M. 2008, Hibszer 2013).
2. Wysoka ocena parku narodowego jest skorelowana z wykształceniem – im wyższy poziom wykształcenia, tym wyższa ocena waloru parku narodowego i bardziej przyjazna postawa wobec środowiska przyrodniczego. Podobnie – im lepsza praca zawodowa, tym lepsza ocena parku jako wartości przyrodniczej i społecznej. **Na lepszą ocenę ma też wpływ udział w zajęciach edukacyjnych prowadzonych przez park narodowy** (Domański 1991, Bożętka 1997, Komorowska 2000, Górecki i in. 1998, 2002, 2007, Królikowska 2007, Kozieł E. i Kozieł M. 2008, Olko 2011, Hibszer 2013, Bobińska 2013).
3. Mieszkańcy parku narodowego nie deklarują zamiaru opuszczenia parku, utrudnienia związane z istnieniem parku **nie są przyczyną do podjęcia decyzji o zmianie miejsca zamieszkania** (Hibszer 2013).

Zagrożenia parku narodowego w ocenie mieszkańców gmin bezpośredniego otoczenia:

¹¹ Potoczne określenie postawy osób, które wyrażają swój sprzeciw wobec pewnych inwestycji w swoim najbliższym sąsiedztwie, choć nie zaprzeczają, że są one potrzebne w ogóle. Są więc za ich powstaniem, ale w zupełnie innym miejscu, z dala od ich domostw. Dotyczy to w szczególności takich uciążliwych inwestycji jak budowa autostrad, linii kolejowych, oczyszczalni ścieków czy składowisk odpadów. Sprzeciw wywołują też inwestycje, które, w ich mniemaniu, przyczynić się mogą do spadku poziomu bezpieczeństwa w okolicy

1. W większości przypadków społeczność lokalna uważa, że środowisko przyrodnicze gmin parkowych jest w bardzo dobrym stanie (Hibszler 2013).
2. **Pozytywna ocena dobrej jakości środowiska przyrodniczego gmin parkowych przez jej mieszkańców i taka sama ocena władz samorządowych zdecydowanie różnią się od krytycznej oceny wśród dyrektorów parków narodowych**, wskazujących na liczne, istotne zagrożenia antropogeniczne dla przyrody parków (Bołtrumik i Burger 2008, Ginalski 2008, Olko 2011, Hibszler 2013).
3. Wśród władz samorządowych gmin, podobnie jak u mieszkańców gmin **parkowych, brak akceptacji dla tworzenia parków narodowych obejmujących grunty prywatne** (Hibszler 2013).
4. Lokalna społeczność opowiada się **za tworzeniem ułatwień dostępu do parku narodowego**, co jest potencjalnym polem konfliktu z dyrekcją parku (Skawiński 2007, Hibszler 2013, Skawiński 2013).
5. Władze gmin oraz mieszkańcy są **zdecydowanymi zwolennikami rozbudowy infrastruktury turystycznej w sąsiedztwie parku narodowego**. Również w priorytetach rozwoju gminy znajdują się te same postulaty. W oczekiwaniach tych nie są brane pod uwagę względy ochrony przyrody, co może wywoływać i na ogół wywołuje sytuacje konfliktowe (Olko 2011, Hibszler 2013, Bobińska 2013, Skawiński 2013).
6. **Stali mieszkańcy otuliny nie godzą się na ograniczenia budowlane i komunikacyjne dla siebie, godząc się na ograniczenia dla inwestorów niebędących stałymi mieszkańcami otuliny** (Hibszler 2013).

Korzyści i utrudnienia wynikające z sąsiedztwa parku narodowego i mieszkańców lokalnych gmin:

1. Zasadniczym utrudnieniem związanym z obecnością parku narodowego są problemy mieszkańców gmin parkowych związane z budową bądź **rozbudową infrastruktury mieszkalnej** (Partyka 2000, Komorowska 2000, Górecki 2002, Hibszler 2013).
2. Wiele różnorodnych korzyści z bliskości parku narodowego dostrzega młodzież ucząca się i studiująca, mieszkańcy gmin miejskich, osoby zamożniejsze oraz ci, którzy nie mają gruntów w parku lub jego najbliższym otoczeniu, a także osoby, dla których przyroda jest ważna oraz uczestnicy zajęć edukacyjnych w parku (Olko 2011, Hibszler 2013, Bobińska 2013).
3. Korzyści dla agroturystyki i wynajmu miejsc noclegowych najbardziej dostrzegane są przez osoby lepiej wykształcone, o lepszej pozycji

zawodowej, uczestniczące w zajęciach edukacyjnych prowadzonych przez park narodowy (Olko 2011, Hibszer 2013).

4. Miejsca pracy jako korzyść z obecności parku jest dostrzegana najbardziej przez studentów i osoby z wyższym wykształceniem, przez uczestniczących w zajęciach edukacyjnych parku, przez osoby, dla których przyroda jest bardzo ważna, przez mieszkańców gmin miejskich oraz przez mieszkańców gmin średniozamożnych i zamożnych (Hibszer 2103).
5. Na brak korzyści najbardziej zwracały uwagę osoby słabiej wykształcone, emeryci i osoby niepracujące, mieszkańcy gmin mniej zamożnych, posiadacze gruntów na terenie parku, osoby o obojętnym stosunku do przyrody i nieuczestniczące w zajęciach edukacyjnych prowadzonych przez park (Hibszer 2013).
6. Ograniczenia związane ze swobodnym poruszaniem się po parku najbardziej dostrzegali niepracujący, emeryci oraz osoby słabiej wykształcone, a także mieszkańcy bezpośredniego otoczenia parku, osoby nieuczestniczące w zajęciach edukacyjnych prowadzonych przez park (Olko 2011, Hibszer 2013).
7. Na wiele różnorodnych utrudnień największą uwagę zwracały osoby słabiej wykształcone, niepracujące, mieszkające w gminach uboższych, głównie wiejskich, osoby zamieszkałe w parku, osoby o obojętnym stosunku do przyrody i nieuczestniczące w zajęciach edukacyjnych prowadzonych przez park (Hibszer 2013).

Konflikty w parkach narodowych:

1. Wśród społeczności gmin parkowych istnieje **silne zróżnicowanie odnośnie postrzegania konfliktów zachodzących pomiędzy parkiem a społecznością lokalną**. Świadomość istnienia konfliktów zależy od miejsca zamieszkania oraz posiadania własności na terenie parku, a także udziału w zajęciach edukacyjnych prowadzonych przez park narodowy (Hibszer 2013, Bobińska 2013, Skawiński 2013, Mika 2015).
2. Uczestniczenie w zajęciach edukacyjnych w parku zwiększa wiedzę i zrozumienie celów i zadań parku oraz świadomość istoty pojawiających się konfliktów. Świadomość konfliktów posiadają przede wszystkim mieszkańcy parku narodowego i osoby posiadające grunty w parku lub jego otulinie. Wiąże się to z ograniczeniami, jakie wynikają z zamieszkania bądź posiadania gruntów w parku (Hibszer 2013, Bobińska 2013).
3. **Ocena metod łagodzenia konfliktów w poszczególnych parkach jest mocno zróżnicowana**. Ocena ta zależy od wykształcenia osób,

posiadania gruntów w parku oraz miejsca zamieszkania i – w bardzo dużej mierze – od faktu prowadzenia działalności gospodarczej na terenie parku (Komorowska 2000, Królikowska 2007, Kozieł E. i Kozieł M. 2008, Olko 2011, Hibszer 2013, Bobińska 2013, Skawiński 2013).

Wartościowanie relacji park narodowy – władze samorządowe oraz park narodowy – społeczność lokalna:

1. Opinie respondentów odnośnie do relacji: park narodowy – władze samorządowe oraz park narodowy – społeczność lokalna są w większości parków silnie zróżnicowane. **W nielicznych parkach narodowych zauważa się podobieństwo w opiniach pomiędzy dyrekcjami parków, władzami samorządowymi i mieszkańcami gmin parkowych** (Hibszer 2103).
2. Pośród dyrektorów parków narodowych i władz samorządowych przeważa opinia o istotnie pozytywnych relacjach w odniesieniu do układu park – samorząd. Relacje park – społeczność lokalna w większości przypadków też są oceniane pozytywnie, choć nie tak bardzo jak w przypadku relacji park – samorząd (Hibszer 2013).
3. Na ocenę powyższych relacji ma wpływ wiele czynników społecznych, uwarunkowań przestrzennych i ekonomicznych, pozytywne nastawienie do przyrody oraz udział respondentów w zajęciach edukacyjnych prowadzonych przez park narodowy (Hibszer 2013).
4. Bardziej szczegółowa analiza pozwala zauważyć, że w bogatszych gminach ocena relacji: park narodowy – społeczność lokalna oraz park narodowy – władze samorządowe jest bardziej obojętna. **W gminach uboższych oceny są bardziej wyraziste.** Ponadto wśród właścicieli gruntów na terenie parku mniej jest relacji obojętnych, a więcej dobrych oraz złych (Hibszer 2013).
5. **Postulaty mieszkańców oraz władz samorządowych, dotyczące zmian w funkcjonowaniu parku narodowego, nie uwzględniają wystarczająco głęboko potrzeb ochrony przyrody i krajobrazu, a ich realizacja w większości przypadków szkodziłaby przyrodzie, wywołując nowe i daleko szersze w sensie społecznym konflikty** (Hibszer 2013, Skawiński 2013).
6. Realizacja postulatów mieszkańców, na przykład **intensyfikacji kontaktów i współpracy** z dyrekcją parku narodowego, poprawienia przepływu informacji, **mogłaby zwiększyć akceptację społeczną** wobec działań parku. Z pewnością przyczyniłoby się to do zapobiegania potencjalnym konfliktom i łagodziło istniejące spory pomiędzy parkiem narodowym a społecznością lokalną (Hibszer 2013, Skawiński 2013).

4. PARKI NARODOWE W POLSCE

Park narodowy to najwyższa forma wielkoprzestrzennej (ponad 1 000 ha) ochrony obszaru o bardzo wysokich wartościach przyrodniczych, kulturowych, krajobrazu i innych, obejmuje głównie ekosystemy o charakterze naturalnym lub zbliżone do naturalnych, o wysokich wartościach naukowo-dydaktycznych, społecznych, wychowawczych¹².

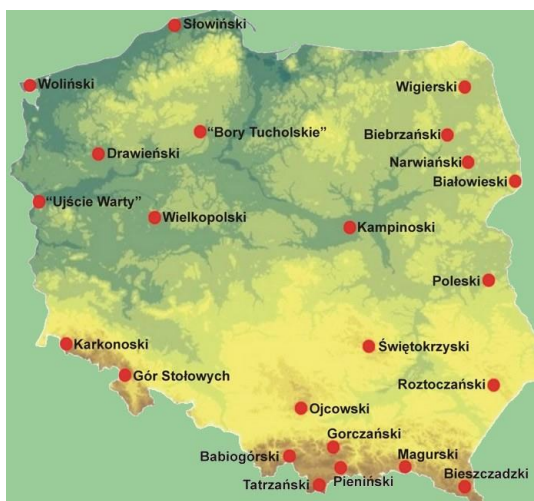
Polskie parki narodowe znalazły uznanie w licznych gremiach europejskich i światowych zajmujących się problematyką ochrony przyrody. Aż dziewięć spośród nich uzyskało status rezerwatów biosfery (Babiogórski Park Narodowy, Białowiecki Park Narodowy, Bieszczadzki Park Narodowy, Słowiński Park Narodowy, Tatrzański Park Narodowy, Karkonoski Park Narodowy, Kampinoski Park Narodowy, Poleski Park Narodowy, Park Narodowy „Bory Tucholskie”). W Europie jedynie dwa umieszczone zostały na liście światowego dziedzictwa UNESCO. Jedynym w tym gronie parkiem narodowym na terenie Unii Europejskiej jest polski Białowiecki Park Narodowy. Drugi z europejskich parków znajdujących się na tej liście to Park Narodowy Durmitor w Czarnogórze. Siedem polskich parków narodowych zostało objętych ochroną w ramach międzynarodowej konwencji RAMSAR¹³, której przedmiotem jest ochrona szczególnie wartościowych obszarów wodno-błotnych o dużym znaczeniu dla ptactwa lęgowego i przelotnego (Słowiński Park Narodowy, Biebrzański Park Narodowy, Park Narodowy „Ujście Warty”, Narwiański Park Narodowy, Poleski Park Narodowy, Wigierski Park Narodowy, część Karkonoskiego Parku Narodowego).

W Polsce funkcjonują 23 parki narodowe obejmujące 1% powierzchni kraju. Największą powierzchnię ma Biebrzański Park Narodowy – 59 223 ha, natomiast 13 parków ma powierzchnię mniejszą niż 10 000 ha. Średnia powierzchnia PN wynosi 13 799 ha.

¹² Ustawa z dnia 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. 2004 nr 92, poz. 880.

¹³ Ramsar Convention on Wetlands – potoczna nazwa układu międzynarodowego dotyczącego ochrony przyrody, który został podpisany 2 lutego 1971 r. podczas konferencji w irańskim kurorcie Ramsar. Konwencja weszła w życie 21 grudnia 1975 r.

Rycina 9. Mapa lokalizacji parków narodowych



Ze względu na odmienną specyfikę poszczególnych parków narodowych w Polsce można je podzielić na kilka grup:

- parki górskie (Karkonoski PN, PN Gór Stołowych, Babiogórski PN, Gorczański PN, Tatrzański PN, Pieniński PN, Magurski PN, Bieszczadzki PN);
- parki wyżynne (Świętokrzyski PN, Ojcowski PN);
- parki leśne (Wielkopolski PN, Kampinoski PN, Białowiecki PN, Roztoczański PN);
- parki leśno-wodne (Wielkopolski PN, Drawieński PN, PN Bory Tucholskie, Wigierski PN, Poleski PN);
- parki bagienne (PN Ujście Warty, Biebrzański PN, Narwiański PN);
- parki nadmorskie (Woliński PN, Słowiński PN).

Tabela 3. Parki narodowe w Polsce

PARKI NARODOWE	Rok utworzenia	Kategoria według IUCN	Powierzchnia w hektarach			
			ogólnie	w tym lasów	z ogółem pod ochroną ścisłą	
					razem	w tym lasów
OGÓŁEM . 2000	X	X	306494.10	190893.40	64321.90	50400.60
2005	X	X	317405.50	193799.00	66532.90	51615.20
2010	X	X	314474.50	194734.60	68001.20	54058.70
2015	X	X	314699.90	195185.89	73351.51	60008.09
2016	X	X	317399.00	194822.47	74696.64	61286.28
Biebrzański	1993	—	59223.00	15730.22	7494.00	6706.68
Kampinoski	1959	II	38544.33	27569.13	4636.00	4130.20
Bieszczadzki	1973	II	29202.16	24433.56	20336.29	18614.19
Słowiński	1967	II	21572.89	6184.30	5391.74	2713.28

Tatrzański	(1947/ 1954)	II	21197.40	16382.00	12609.30	7918.00
Magurski	1995	—	19437.90	18571.70	2407.70	2407.70
Wigierski	1959	V	15089.79	9414.89	708.49	633.05
Drawieński	1990	II	11342.00	9548.00	569.00	443.30
Białowiecki	(1932/ 1947)	II	10517.30	9974.00	6059.30	5819.80
Poleski	1990	II	9759.88	4864,91	116,56	114.03
Roztoczański	1974	II	8482.83	8110.62	1029.22	1029.22
Woliński*	1960	II	8199.41	4647.93	500.19	418.80
„Ujście Warty”	2001	—	8074.00	81.70	681.90	—
Świętokrzyski	1950	II	7626.45	7221.75	2913.09	2894.49
Wielkopolski	1957	II	7597.20	4794.94	258.85	115.03
Narwiański	1996	—	7350.00	93.00	—	—
Gorczański	1981	II	7028,97	6603,60	3610,99	3596,00
Gór Stołowych	1993	—	6348.78	5823.42	771.00	771.00
Karkonoski	1959	II	5951.42	4397.10	2158.09	713.31
„Bory Tucholskie”	1996	—	4613.04	3936.05	324.30	278.40
Babiogórski	1954	II	3398.70	3200.58	1125.82	1025.30
Pieniński	(1932/ 1954)	II	2371.75	1710.32	743.92	693.61
Ojcowski	1956	V	2145.70	1528.75	250.89	250.89

Źródło: Zestawienie własne na podstawie: Ochrona środowiska GUS 2017

4.1. CELE I ZADANIA

Cele i zadania parków narodowych określone są w ustawie o ochronie przyrody. Celem tworzenia parków narodowych jest zachowanie różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenie właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenie zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów.

Oprócz zasadniczej funkcji ochronnej, parki narodowe realizują także funkcje w zakresie edukacji ekologicznej oraz udostępniania turystycznego szerokim rzeszom społeczeństwa unikatowych zasobów przyrodniczych i kulturowych zlokalizowanych na ich terenie. Na ich obszarze (310.981 ha) znajduje się 2791 km szlaków turystycznych, 89 ścieżek dydaktycznych, 130 schronów przeciwdeszczowych, 67 miejsc biwakowych i wiele innej infrastruktury umożliwiającej łatwe i bezpieczne zwiedzanie. Siedemnaście parków narodowych dysponuje muzeami przyrodniczymi, a osiemnaście – ośrodkami edukacji ekologicznej, co ilustruje tabela 4.

Tabela 4. Charakterystyka polskich parków narodowych

PARK NARODOWY	Powierzchnia (w ha)	Szlaki (km)	Muzeum przyrodnicze	Ośrodek edukacyjny
Babiogórski	3 391,55	53,0	+	-
Białowiecki	10 501,95	38,5	+	+
Biebrzański	59 223,00	483,1	+	+
Bieszczadzki	29 200,48	245,0	+	+
„Bory-Tucholskie”	4 798,23	75,0	-	-
Drawieński	11 341,97	101,0	-	-
Gorcezański	7 019,07	105,1	-	-
Gór Stołowych	6 340,37	175,1	-	+
Kampinoski	38 544,33	360,0	+	+
Karkonoski	5 578,56	117,6	+	+
Magurski	19 961,92	85,0	+	+
Narwiański	7 350,00	58,0	-	+
Ojcowski	2 145,62	40,7	+	+
Pieniński	2 346,16	35,2	+	+
Poleski	9 647,73	67,5	+	+
Roztoczański	8 481,76	61,1	+	+
Słowiński	32.744,03 ¹⁴	144,3	+	-
Świętokrzyski	7 626,45	41,0	+	+
Tatrzański	21 164,00	275,0	+	+
„Ujście Warty”	7 955,86	12,6	-	+
Wielkopolski	7 619,82	215,0	+	+
Wigierski	15 085,49	245,4	+	+
Woliński	10 937,40	50,1	+	+

Źródło: zestawienie własne na podstawie: Ochrona środowiska GUS 2017

W nomenklaturze wyróżnia się trzy kategorie ochronności dotyczące zarówno parków narodowych jak i rezerwatów przyrody.

1. *Ochrona czynna* – sposób ochrony przyrody dopuszczający wykonywanie w razie potrzeby zabiegów ochronnych, ingerujących w naturalne procesy. Ochrona czynna zazwyczaj ma na celu utrzymanie stanu środowiska takiego, jaki był w momencie obejmowania terenu ochroną albo uzyskanie określonego przez plan ochrony stanu przyrody.
2. *Ochrona ścisła* – polega na nieingerowaniu w naturalne procesy i zabezpieczeniu przed wpływami zewnętrznymi.
3. *Ochrona krajobrazowa* – polega na zachowaniu cech charakterystycznych danego krajobrazu, dopuszczająca ograniczone użytkowanie gospodarcze terenu poprzez prowadzeniu gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej w sposób uwzględniający potrzeby przedmiotu ochrony i użytkowanie terenów służących obsłudze realizacji celów ochronnych terenu, a także ruch turystyczny.

¹⁴ W tym powierzchnia lądowa 21 572,89

Przy gospodarczym wykorzystaniu takiego terenu nie obowiązują zakazy obowiązujące normalnie w parku lub rezerwacie. Strukturę obszarów ochronnych mierzoną w hektarach ilustruje tabela 5.

Tabela 5. Parki narodowe według kategorii ochronności w 2016

Powierzchnia w hektarach <u>parku narodowego</u>						
PARKI NARODOWE	ogółem <i>grand</i>	w tym pod ochroną				otuliny
		ściśle		Czynną	krajobrazową	
		razem	w tym grunty leśne			
O G Ó Ł E M	317399,00	74696,64	61286,28	185688,84	49347,92	449807,67
Biebrzański	59223,00	7494,00	6706,68	26145,00	25584,00	66824,00
Kampinoski	38544,33	4636,00	4130,20	27711,98	6196,35	37756,49
Bieszczadzki	29202,16	20336,29	18614,19	8784,96	80,91	55783,00
Słowiński	21572,89	5391,74	2713,28	15716,82	464,33	30220,00
Tatrzański	21197,40	12609,30	7918,00	5806,00	2782,10	181,00
Magurski	19437,90	2407,70	2407,70	16929,70	52,00	22969,00
Wigierski	15089,79	708,49	633,05	11585,78	2795,52	11283,80
Drawieński	11342,00	569,00	443,30	10269,00	504,00	40890,00
Białowiecki	10517,30	6059,30	5819,80	4104,60	353,40	3224,30
Poleski	9759,88	116,56	114,03	8313,76	1329,56	14041,90
Roztoczański	8482,83	1029,22	1029,22	7243,37	210,24	38095,87
Woliński	8199,41	500,19	418,80	7631,91	67,31	3368,60
„Ujście Wartv”	8074,00	681,90	—	4015,40	3376,70	10453,90
Świętokrzyski	7626,45	2913,09	2894,49	4390,52	322,84	20780,40
Wielkopolski	7597,20	258,85	115,03	5151,78	2186,57	7405,80
Narwiański	7350,00	—	—	2057,00	—	15408,00
Gorczański	7028,97	361099	3596,00	2881,77	536,21	166-1661
Gór Stołowych	6348,78	771,00	771,00	4944,77	633,01	10505,48
Karkonoski	5951,42	2158,09	713,31	3773,74	19,59	13093,00
„Bory Tucholskie”	4613,04	324,30	278,40	4209,78	78,96	12980,52
Babiogórski	3398,70	1125,82	1025,30	2088,18	184,70	8437,00
Pieniński	2371,75	743,92	693,61	532,94	1094,89	2682,00
Ojcowski	2145,70	250,89	250,89	1400,08	494,73	6777,00

Źródło: Ochrona środowiska GUS 2017, s.268

Istotne znaczenie zarówno w zarządzaniu parkami, jak i relacjami z otoczeniem mają formy własności gruntów, szczególnie Skarbu Państwa oraz prywatna. To między innymi na tym tle rodzą się rozbieżności opinii, przy czym – jak wynika z zestawienia – nie dotyczy to wszystkich parków. Niemniej od wartości globalnej udziału gruntów innych niż SP z punktu widzenia właściciela (prywatnego) nie ma prawdopodobnie znaczenia psychologicznego i ekonomicznego czy dotyczy to 1 hektara, czy 50 hektarów.

Tabela 6. Parki narodowe według form własności w 2016 roku

PARK NARODOWY	Ogółem	Własność			Tereny pozostałe
		Skarbu Państwa		prywatna	
		w zarządzie parku	w innym zarządzie		
w hektarach					
OGÓŁEM	317399	264930	2512	43243	6714
Babiogórski	3393	3253	17	123	—
Białowiecki	10517	10517	—	—	—
Biebrzański	59223	33217	233	25773	—
Bieszczadzki	29202	29052	65	2	83
„Bory Tucholskie”	4613	4599	11	2	1
Drawieński	11342	11133	179	29	1
Gorczański	7029	6560	5	383	81
Gór Stołowych	6340	6189	58	71	22
Kampinoski	38544	32944	432	5168	—
Karkonoski	5580	5565	1	2	12
Magurski	19437	19342	76	19	—
Narwiański	7350	1706	415	5112	117
Ojcowski	2146	1412	19	632	83
Pieniński	2372	1361	42	725	244
Poleski	9764	8453	14	1211	86
Roztoczański	8483	8338	54	91	—
Słowiński	21573	21275	61	105	132
Świętokrzyski	7626	7462	33	121	10
Tatrzański	21197	17865	106	361	2865
„Ujście Warty”	8075	7492	514	69	—
Wielkopolski	7597	6596	118	638	245
Wigierski	15080	12465	6	2605	4
Woliński	10916	8134	53	1	2728

Źródło: Ochrona środowiska GUS 2017, s. 269.

Parki funkcjonują w otoczeniu gmin, których zestawienie prezentuje poniższa tabela. Fragmenty wielu gmin stanowią prawną otulinę parku.

Tabela 7. Gminy przyległe i w obrębie parków narodowych

PN	Liczba gmin	Gminy
Babiogórski	3	Jabłonka, Lipnica Wielka, Zawoja
Białowiecki	2	Białowieża, Narewka
Biebrzański	18	Bargłów Kościelny, Dąbrowa Białostocka, Goniądz, Grajewo, Jaświły, Jedwabne, Lipsk, Mońki, Nowy Dwór, Radziłów, Rajgród, Rutki, Suchowola, Sztabin, Trzcianne, Tykocin, Wizna, Zawady
Bieszczadzki	4	Cisna, Czarna, Lutowska, Solina
„Bory Tucholskie”	2	Brusy, Chojnice
Drawieński	6	Bierzwnik, Człopa, Dobiegniew, Drawno, Krzyż Wielkopolski, Tuczno
Gorczański	7	Kamienica, Mszana Dolna, Niedźwiedź, Nowy Targ, Nowy Targ (miasto), Ochotnica Dolna, Rabka Zdrój
Gór stołowych	6	Duszniaki Zdrój, Kudowa Zdrój, Lewin Kłodzki, Polanica Zdrój, Radków, Szczytna
Kampinoski	8	Brochów, Czosnów, Izabelin, Kampinos, Leoncin, Leszno, Łomianki, Stare Babice
Karkonoski	7	Jeleni Góra, Karpacz, Kowary, Lubawka, Piechowice, Podgórzyn, Szklarska Poręba
Magurski	7	Dębowiec, Dukla, Krempana, Lipinki, Nowy Żmigród, Osiek Jasielski, Sękowa
Narwiański	7	Choroszcz, Kobylin Borzymy, Łapy, Sokoły, Suraż, Turośń Kościelna, Tykocin
Ojcowski	5	Jerzmanowice-Przegonia, Skała, Sułoszowa, Wielka Wieś, Zielonki
Pieniński	4	Czorsztyn, Krościenko, Szczawnica, Łapsze Niżne
Poleski	7	Hańsk, Ludwin, Sawin, Sosnowica, Stary Brus, Urszulin, Wierzbica
Roztoczański	7	Adamów, Józefów, Krasnobród, Szczebrzeszyn, Teresopol, Zamość, Zwierzyniec
Słowiński	5	Główeczyce, Łeba, Smołdzino, Ustka, Wicko
Świętokrzyski	8	Bieliny, Bodzentyn, Górnio, Łagów, Łączna, Masłów, Nowa Słupia, Pawłów
Tatrański	4	Bukowina tatrańska, Kościelisko, Poronin, Zakopane
„Ujście Warty”	4	Górzycza, Kostrzyn nad Odrą, Słońsk, Witnica
Wielkopolski	6	Dopiewo, Komorniki, Luboń, Mosina, Puszczykowo, Stęszew
Wigierski	5	Giby, Krasnopol, Nowinka, Suwałki, Szypliszki
Woliński	3	Międzyzdroje, Świnoujście, Wolin
RAZEM GMIN	134	

Źródło: opracowanie własne

Do zadań parków narodowych należy w szczególności:

- 1) prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach parku narodowego, zmierzających do realizacji celów, o których mowa w ustawie;

- 2) udostępnianie obszaru parku narodowego na zasadach określonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych oraz w zarządzeniach dyrektora parku narodowego;
- 3) prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą;
- 4) parki narodowe mogą wykonywać działalność gospodarczą na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646), z ograniczeniami wynikającymi z ustawy.

Zadania dyrektora parku narodowego:

- 1) Realizacja ustaleń planu ochrony lub zadań ochronnych oraz wydawanie zarządzeń dotyczących funkcjonowania parku narodowego, w tym określających sposoby udostępniania obszarów parku narodowego.
- 2) Dyrektor parku narodowego ma prawo prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia z zakresu ochrony przyrody oraz udziału w postępowaniach przed sądami powszechnymi w charakterze oskarżyciela publicznego i wnoszenia odwołań od postanowień i orzeczeń tych sądów w sprawach o wykroczenia z zakresu ochrony przyrody.
- 3) Do wykonywania czynności, o których mowa w ust. 2, dyrektor parku narodowego może upoważnić funkcjonariusza Straży Parku.
- 4) Do dyrektora parku narodowego należą odpowiednio zadania i kompetencje określone w art. 5 *podmioty sprawujące nadzór nad gospodarką leśną* ust. 2–4, art. 9 *kara przy zbiegu przepisów ustawy* ust. 1 pkt 1 i 3 i ust. 2, art. 14 *a cechowanie pozyskanego w lasach drewna* ust. 1 i 2, art. 26 *zakazy wstępu do lasu* ust. 3 i 4 oraz art. 35 *zadania nadleśniczego* ust. 2 i 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach.

Obok ochrony przyrody niezmiernie ważną funkcją parków jest także **udostępnianie ich obszarów dla realizacji badań naukowych i monitoringu procesów przyrodniczych i innych, udostępnianie w celach edukacyjnych, kulturowych, turystycznych i rekreacyjnych.** Udostępnianie to musi odbywać się tak, aby nie zagrażało walorom przyrodniczym i dziedzictwu kulturowemu parku. Zasady udostępniania określa się w planach ochrony, a do czasu ich ustanowienia w rocznych (lub dłuższych) zadaniach ochronnych oraz w zarządzeniach dyrektora każdego z parków.

Działalność edukacyjną parków ilustrują dane GUS przedstawione w poniższej tabeli. Rzuca się w oczy relatywnie duża liczba wydarzeń

edukacyjnych (6745), chociaż zróżnicowana ilościowo w rozbiciu na poszczególne parki. W każdym parku istnieją jednostki organizacyjne zajmujące się edukacją, ekspozycje przyrodnicze oraz ścieżki dydaktyczne. System edukacji przyrodniczej adresowany jest głównie do młodzieży szkolnej oraz do przewodników. Dlatego też parki narodowe są odwiedzane bardzo licznie przez wycieczki szkolne.

Tabela 8. Działalność edukacyjna parków w 2016 roku

PARKI NARODOWE	Liczba	
	osób zwiedzających muzea/ ośrodki edukacyjne	impresz dydaktycznych
OGÓLNE	1014426	6745
Babiogórski	11639	283
Białowiecki	81362	8
Biebrzański	3139	118
Bieszczadzki	23234	86
„Bory Tucholskie”	—	155
Drawieński	—	67 ^b
Gorczański	4608	125
Gór Stołowych	17353	85 ^b
Kampinoski	23086	520
Karkonoski	67752	1544
Magurski	14413	1115 ^b
Narwiański	10000 ^a	15
Ojcowski	27275	201 ^b
Pieniński	411300	169
Poleski	19305	141
Roztoczański	38478	445 ^b
Słowiński	16132	581
Świętokrzyski	33432	71
Tatrzański	133393	360 ^b
„Ujście Warty”	5000	157 ^b
Wielkopolski	9136	191
Wigierski	36465	192
Woliński	28134	110

a Liczba osób odwiedzających wystawy (park nie posiada muzeum/ ośrodka edukacyjnego)

b Liczba wszystkich tzw. wydarzeń edukacyjnych (w tym zajęcia, imprezy otwarte, konkursy).

Źródło: Ochrona środowiska GUS 2017, s. 273

Parki mają obowiązek sporządzenia **planu ochrony, który ma obowiązywać na 20 lat**. Plany ustanawia się w trybie rozporządzenia **Ministra Środowiska**. Zasady sporządzenia projektu planu parku narodowego określa się w rozporządzeniu Ministra Środowiska. Projekt planu, przed zatwierdzeniem

przez ministra, wymaga zaopiniowania przez właściwe terytorialnie samorządy lokalne.

Plan ochrony parku reguluje sprawy wynikające z potrzeb ochrony przyrody oraz kwestii użytkowania obszaru parku narodowego. Zawiera także ustalenia do lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego oraz do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego sąsiadujących gmin.

Plan ochrony określa reżim ochronny parku poprzez wyznaczenie obszaru ochrony ścisłej, ochrony czynnej i ochrony krajobrazowej. W strefie ochrony ścisłej nie jest dozwolona ingerencja w środowisko i procesy przyrodnicze. Na obszarach ochrony czynnej i krajobrazowej dozwolone jest prowadzenie działań, które mają na celu renaturalizację ekosystemów, dążenie do przywrócenia ich naturalnego składu gatunkowego, stosowanie zabiegów w celu zachowania cennych siedlisk i ekosystemów oraz ochronę rzadkich i zagrożonych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, a także ochronę i renaturalizację krajobrazów. W związku z tym, że wszystkie istniejące plany ochrony parków narodowych straciły ważność po wejściu w życie ustawy o ochronie przyrody z 2004 r., do czasu sporządzenia nowych planów ochrony ustala się w drodze zarządzenia Ministra Środowiska zadania ochronne obowiązujące na okres roku lub kilku lat.

Parki narodowe pełnią niezwykle ważną rolę jako naturalne laboratoria i stanowią doskonały podmiot dla badań naukowych i monitoringu przyrodniczego. W wielu parkach istnieją placówki koordynujące program badań naukowych i monitoringu, realizowany przez ośrodki naukowe, a także często prowadzące swój własny program badawczy.

Znakomicie nadają się dla prowadzenia różnorodnych form edukacji ekologicznej. W każdym parku istnieją jednostki organizacyjne zajmujące się edukacją, ekspozycje przyrodnicze oraz ścieżki dydaktyczne. System edukacji przyrodniczej adresowany jest głównie do młodzieży szkolnej oraz do przewodników. Dlatego też parki narodowe są odwiedzane bardzo licznie przez wycieczki szkolne.

Parki, jako obszary o nadzwyczajnych walorach przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych, są niezwykle atrakcyjnymi terenami dla uprawiania turystyki. Frekwencja w wielu parkach narodowych, zwłaszcza górskich, nadmorskich i położonych w pobliżu dużych aglomeracji miejskich, osiąga wielkość, która może zagrażać przyrodzie parku. Stąd niezwykle ważna i trudna jest rola parków narodowych we właściwym zarządzaniu ruchem turystycznym, rekreacyjnym i sportowym.

Polskie parki zostały włączone do kilku międzynarodowych systemów ochrony przyrody i sieci obszarów chronionych. **Wszystkie parki narodowe w Polsce zostały objęte systemem Natura 2000**, wyznaczonym na podstawie dyrektyw Unii Europejskiej. Obszary specjalnej ochrony ptaków (OSO) oraz specjalne obszary ochrony siedlisk (SOO) wyznaczone zgodnie z „Dyrektywą ptasią” lub „Dyrektywą Siedliskową” obejmują, w większości parków, tereny leżące poza granicami danego parku. Wymaga to od dyrektorów parków narodowych szczególnych zadań dotyczących współpracy z regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska oraz z otoczeniem zewnętrznym – społecznym, gospodarczym oraz samorządowym.

4.2. PODSTAWA PRAWNA

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2004 nr 92 poz. 880 z późn. zm.) w artykule 6 wprowadza katalog form ochrony przyrody. Jako pierwsza, a co za tym idzie najwyższa forma ochrony, wymieniony jest park narodowy.

Zgodnie z definicją ustawodawcy park narodowy obejmuje 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 (art. 8.1 ustawy o ochronie przyrody).

Cytowana wyżej ustawa określa również **cel istnienia parku narodowego**, jakim jest 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 (art. 8.2). Ustawa o ochronie przyrody precyzuje również zadania, jakie stoją przed parkami narodowymi:

- prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach parku narodowego, zmierzających do realizacji celów ustawowych;
- udostępnianie obszaru parku narodowego na zasadach określonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych i w zarządzeniach dyrektora parku narodowego;
- prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą (art. 8 b.1).

Przywołane wyżej zadania ustawowe parku narodowego wskazują jednocześnie na podstawowe dokumenty strategiczne określające zasady obowiązujące w parku narodowym, zarówno w ujęciu ochrony przyrody,

udostępniania zasobów przyrodniczych, jak i wewnętrznym funkcjonowaniu parku jako instytucji. Są one zresztą wymienione również w artykule 8 e ustawy o ochronie przyrody, który stwierdza, iż dyrektor parku narodowego realizuje ustalenia planu ochrony lub zadań ochronnych oraz wydaje zarządzenia dotyczące funkcjonowania parku narodowego, w tym określające sposoby udostępniania obszarów parku narodowego.

Artykuł 20 przywołanej ustawy określa wymagania szczegółowe odnośnie treści planu ochrony:

„Art. 20. 1. Plan ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody oraz parku krajobrazowego sporządza się na okres 20 lat, z uwzględnieniem:

- 1) charakterystyki i oceny stanu przyrody;
- 2) identyfikacji i oceny istniejących oraz potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych;
- 3) charakterystyki i oceny uwarunkowań społecznych i gospodarczych;
- 4) analizy skuteczności dotychczasowych sposobów ochrony;
- 5) charakterystyki i oceny stanu zagospodarowania przestrzennego;
- 6) wyników audytu krajobrazowego, o którym mowa w art. 38 a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

2. Prace przy sporządzaniu planów ochrony, o których mowa w ust. 1, polegają na:

- 1) ocenie stanu zasobów, tworów i składników przyrody, walorów krajobrazowych, wartości kulturowych oraz istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych, która może być wykonana w formie szczegółowych opisów;
- 2) opracowaniu koncepcji ochrony zasobów, tworów i składników przyrody oraz wartości kulturowych, a także eliminacji lub ograniczania istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych;
- 3) wskazaniu zadań ochronnych, z podaniem rodzaju, zakresu i lokalizacji.

3. Plan ochrony dla parku narodowego oraz rezerwatu przyrody zawiera:

- 1) cele ochrony przyrody oraz wskazanie przyrodniczych i społecznych uwarunkowań ich realizacji;
- 2) identyfikację oraz określenie sposobów eliminacji lub ograniczania istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz ich skutków;
- 3) wskazanie obszarów ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej;

- 4) określenie działań ochronnych na obszarach ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej, z podaniem rodzaju, zakresu i lokalizacji tych działań;
- 5) wskazanie obszarów i miejsc udostępnianych dla celów naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych, amatorskiego połowu ryb i rybactwa oraz określenie sposobów ich udostępniania;
- 6) wskazanie miejsc, w których może być prowadzona działalność wytwórcza, handlowa i rolnicza;
- 7) ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych.”

Artykuł 22 stwierdza natomiast, co następuje:

1. Dla parku narodowego [...] do czasu ustanowienia planu ochrony, sprawujący nadzór sporządza projekt zadań ochronnych.
2. Zadania ochronne, o których mowa w ust. 1, ustanawia, w drodze zarządzenia:
 - 1) minister właściwy do spraw środowiska – dla parku narodowego.
3. Zadania ochronne, o których mowa w ust. 1, uwzględniają:
 - 1) identyfikację i ocenę istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz sposoby eliminacji lub ograniczania tych zagrożeń i ich skutków;
 - 2) opis sposobów ochrony czynnej ekosystemów, z podaniem rodzaju, rozmiaru i lokalizacji poszczególnych zadań;
 - 3) opis sposobów czynnej ochrony gatunków roślin, zwierząt lub grzybów;
 - 4) wskazanie obszarów objętych ochroną ścisłą, czynną oraz krajobrazową.
4. Zadania ochronne, o których mowa w ust. 1, mogą być ustanawiane na rok lub równocześnie na kolejne lata, nie dłużej jednak niż na 5 lat.

Poza wymienionymi wyżej aspektami **ustawa o ochronie przyrody określa także m. in. zakazy obowiązujące w parkach, odstępowania od nich, zadania Służby Parków Narodowych, Straży Parku oraz ramy prowadzenia przez park gospodarki finansowej.**

Formę prawną parku narodowego określa ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. 2016.0.2259). W artykule 3 wymienia ona parki narodowe pośród innych jednostek będących **państwowymi osobami prawnymi**. Oznacza to, że posiadają one osobowość prawną, a jednocześnie w całości są własnością państwową.

Park narodowy **jest państwową osobą prawną** w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o **finansach publicznych** (Dz. U. z 2017 r.). Zgodnie z ustawą o ochronie przyrody dyrektor parku narodowego kieruje działalnością parku narodowego i reprezentuje park narodowy na zewnątrz. Realizuje on zadania wyszczególnione już w rozdziale 5.1. **Minister Środowiska w drodze rozporządzenia nadaje parkowi narodowemu statut** określający organizację wewnętrzną parku, tryb działania oraz sposób udzielania pełnomocnictw, kierując się potrzebą zapewnienia sprawnego działania parku oraz właściwej realizacji jego zadań. Wszystkie 23 parki narodowe w Polsce były utworzone w trybie rozporządzenia Rady Ministrów. Wykaz istniejących parków narodowych stanowi załącznik do znowelizowanej ustawy o ochronie przyrody¹⁵.

Utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego jest celem publicznym w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Utworzenie lub powiększenie obszaru parku obejmującego obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody – w trybie wyłączenia określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2016 r. poz. 2147, z późn. zm.).

Określenie i zmiana granic parku narodowego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które określa jego obszar, przebieg granicy, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa, nieoddawane w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu. Rada Ministrów, wydając rozporządzenie, kieruje się rzeczywistym stanem wartości przyrodniczych obszaru. Prawo wieczystego użytkowania w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa, które zostały wyłączone z granic parku narodowego w wyniku jego likwidacji lub zmiany jego granic, wygasa z dniem wejścia w życie ustawy o likwidacji parku narodowego albo rozporządzenia w sprawie zmiany jego granic.

Likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku następuje wyłącznie w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych jego obszaru. Określenie i zmian granic parku narodowego może nastąpić po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami jednostek samorządu terytorialnego,

¹⁵ Tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 142, 10, 650

na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany oraz po zaopiniowaniu tych zmian przez zainteresowane organizacje pozarządowe.

Z dniem wejścia w życie ustawy o utworzeniu parku narodowego albo rozporządzenia w sprawie zmiany jego granic park narodowy nabywa z mocy prawa prawo użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa położonych w jego granicach i służących realizacji jego celów oraz własność położonych na tych nieruchomościach budynków, innych urządzeń i lokali.

Na obszarach graniczących z parkiem narodowym wyznacza się otulinę parku narodowego. W otulinie może być utworzona strefa ochronna zwierząt łownych ze względu na potrzebę ochrony zwierząt w parku narodowym. Strefa ochronna zwierząt łownych nie podlega włączeniu w granice obwodów łowieckich. Ochrona zwierząt łownych w strefie ochronnej zwierząt łownych należy do zadań dyrektora parku narodowego.

Obszar parku narodowego może być udostępniony w sposób, który nie wpłynie negatywnie na przyrodę parku. W planie ochrony, a do czasu jego sporządzenia w zadaniach ochronnych, ustala się miejsca, które mogą być udostępnione oraz maksymalną liczbę osób mogących jednocześnie przebywać w tych miejscach. Za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary oraz za udostępnienie parku narodowego lub niektórych jego obiektów mogą być pobierane opłaty.

Istotnym, konfliktogennym i sygnalizowanym wielokrotnie jest problem **ograniczenia prawa własności na terenach parków narodowych**, lecz opinie prawne, dostrzegając kolizję uprawnień, wskazują na brak zasadności wielu roszczeń. Przepisów ograniczających prawo własności można poszukiwać w różnych działach prawa, w szczególności w prawie z zakresu szeroko pojętej ekologii np. ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.); ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 145); ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.). **Istnieją kolizje uprawnień objętych pojęciem prawa własności i uregulowań zawartych w ustawie o ochronie przyrody.** Zgodnie z art. 140 k. c. właściciel może korzystać z rzeczy, w szczególności może pobierać korzyści oraz inne dochody z rzeczy. W przypadku gdy właściciel posiada nieruchomość w granicach parku narodowego, kolizja uprawnień właścicielskich z zakazami określonymi w art.15.1. ustawy o ochronie przyrody jest jaskrawo widoczna. Kolejnym istotnym ograniczeniem jest pozbawienie właściciela nieruchomości położonej na terenie parków narodowych prawa do czynności zachowawczych w stosunku do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Artykuł 8 ust.1. Ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie

ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw w swej istocie dotyczy wywłaszczenia. Z ograniczeniami prawa własności wiąże się problem wypłaty odszkodowań na rzecz właścicieli. Najbardziej kompleksową wydaje się regulacja zawarta w treści art. 8. Brak regulacji co do wypłaty odszkodowania w innych przypadkach nie może być utożsamiany z przyjęciem, że w związku z innymi ograniczeniami odszkodowanie jest należne. Uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2012 r. sygn. akt IV CSK 28/12 wskazuje: „zgodnie z poglądem, jaki w skardze kasacyjnej przedstawili powodowie, odszkodowanie miałyby służyć w każdym przypadku ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości (niezależnie od ograniczeń istniejących wcześniej). Stanowisko takie jest nietrafne. W takim bowiem przypadku roszczenia z art. 129 ust. 1 i 2 ustawy odżywałyby w związku z każdą zmianą aktu prawnego utrzymującego istniejące już ograniczenia, także w sytuacji, gdy w drodze nowelizacji przepisów lub wprowadzania nowych regulacji w miejsce dotychczasowych prawodawca decydowałby się na utrzymanie ograniczeń istniejących wcześniej. W takim wypadku odpowiedzialność odszkodowawcza oderwana byłaby od samych ograniczeń (zwiększenia, zmiany tych ograniczeń). Odpowiedzialność odszkodowawczą przewidziano nie za samo ograniczenie i nie za każde ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Odszkodowanie nie rekompensuje zmiany dotychczasowej sytuacji właściciela nieruchomości, a tym bardziej utrzymywania już istniejących ograniczeń w przypadku zmiany aktu prawnego. Odszkodowanie służy bowiem za konkretną szkodę, która powstała w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, a nie za samo ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Konieczną przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej jest więc szkoda (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 r., III CZP 128/09 - niepubl.), której źródłem jest rozporządzenie lub akt prawa miejscowego powodujący ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Szkoda ma być normalnym następstwem wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego wprowadzającego ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości. Szkoda taka może powstać, gdy akt prawa miejscowego wprowadza nowe lub zwiększa dotychczasowe ograniczenia co do sposobu korzystania z nieruchomości lub też przedłuża na kolejny okres ograniczenia, które zostały wprowadzone na określony czas. Szkoda nie powstaje, gdy kolejny akt prawny utrzymuje zakres ograniczeń na dotychczasowym poziomie (jak poprzednio obowiązujący)”. Konkludując, należy przyjąć, że **żądanie odszkodowania za ograniczenia prawa własności w przypadku parków narodowych utworzonych w okresie dawniejszym niż 2 lata wstecz nie jest zasadne wobec prekluzji roszczeń**. Może jednak roszczenie się zaktualizować

w przypadku, gdy w utworzonych już parkach zostaną wprowadzone nowe lub rozszerzone istniejące ograniczenia¹⁶. Poszukiwać zatem należy innych form prawnych. Równocześnie w 2016 roku rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów¹⁷ przyznano gminom zwrot z budżetu państwa utraconych dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości znajdujących się w parkach narodowych lub rezerwatach przyrody i służących bezpośrednio i wyłącznie osiągnięciu celów z zakresu ochrony przyrody, gruntów położonych na obszarach objętych ochroną ścisłą, czynną lub krajobrazową oraz budynków i budowli trwale związanych z gruntem.

4.3. FINANSOWANIE

Zmiany w statusie prawnym parków w latach 2010-2012 spowodowały, że zmianie uległy zasady finansowania, umożliwiające parkom samodzielną gospodarkę, chociaż przedstawiciele parków nie są zgodni wobec nowej regulacji prawnej.

System finansowania parków narodowych w Polsce wynika przede wszystkim z uwarunkowań prawnych określonych w ustawie o ochronie przyrody oraz ustawie o finansach publicznych. Jako państwowa osoba prawna, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, PN podlegają wszystkim regulacjom prawnym określonym w ww. ustawach oraz innych aktach wykonawczych ustanowionych dla jednostek sektora finansów publicznych. Ten stan prawny pozwala PN gromadzić środki finansowe z wielu źródeł, np. z dotacji z budżetu państwa, dotacji i pożyczek z NFOŚiGW¹⁸ oraz WFOŚiGW, wpływy z prowadzonej działalności gospodarczej, wpływy z gospodarowania majątkiem skarbu państwa, a także z dotacji ze środków UE, darowizn, dotacji z JST, środków z Funduszu Leśnego i innych.

Park narodowy **prowadzi samodzielną gospodarkę finansową**, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie o ochronie przyrody, w tym zadań Służby Parku Narodowego, oraz kosztów działalności.

¹⁶ Za Różowicz K., opinia prawna, Związek Leśników Polskich Parków Narodowych <http://zlppn.pl/dok/oraniczenie%20.pdf> Związek Leśników Polskich Parków Narodowych, (dostęp 03.08.2018).

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie zwrotu utraconych przez gminy dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości w parkach narodowych, rezerwatach przyrody oraz przedsiębiorców o statusie centrum badawczo-rozwojowego, Dziennik Ustaw, Warszawa, 20.12.2016 r., poz. 2083.

¹⁸ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Zgodnie z zapisami ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o finansach publicznych podstawą gospodarki finansowej parku narodowego jest **roczny plan finansowy**, stanowiący załącznik do ustawy budżetowej.

Dyrektor parku sporządza plan finansowy w układzie zadaniowym na rok budżetowy i dwa kolejne lata, w układzie funkcji państwa, zadań budżetowych i podzadań. W rocznym planie finansowym parku narodowego mogą być dokonywane zmiany przychodów i kosztów po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw środowiska. O dokonanych zmianach należy niezwłocznie powiadomić ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Ustawa o finansach publicznych określa jednak, że ujęte w rocznych planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych przychody stanowią prognozy ich wielkości, natomiast koszty mogą ulec zwiększeniu, jeżeli:

- a) zrealizowano przychody wyższe od prognozowanych;
- b) zwiększenie kosztów nie spowoduje zwiększenia dotacji z budżetu lub zwiększenia planowanego stanu zobowiązań.

W planach finansowych parki narodowe mają obowiązek wyodrębnić:

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

Dyrektor parku narodowego 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 parku narodowego mogą być dokonywane zmiany przychodów i kosztów po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw środowiska. O dokonanych zmianach należy niezwłocznie powiadomić ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Zgodnie z zapisami ustawy o ochronie przyrody, Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób prowadzenia gospodarki finansowej parku narodowego, kierując się potrzebą zapewnienia jednolitego sposobu przeznaczania środków publicznych na realizację zadań parku

narodowych określonych w ustawie oraz przestrzegania ładu finansów publicznych.

Ustawa o ochronie przyrody definiuje również, co może być przychodem parku narodowego. Przychodami parku narodowego są:

- 1) dotacje z budżetu państwa;
- 2) dotacje oraz pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- 3) dotacje oraz pożyczki z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
- 4) wpływy z opłat za wstęp i udostępnianie parku narodowego;
- 5) wpływy z opłat pobieranych w związku z działalnością edukacyjną parku narodowego oraz za wstęp do obiektów związanych z tą działalnością;
- 6) wpływy z tytułu wynajmu pomieszczeń;
- 7) wpływy z tytułu dzierżawy, najmu lub użytkowania nieruchomości;
- 8) wpływy ze sprzedaży produktów uzyskiwane w ramach realizacji zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych,
- 9) wpływy ze sprzedaży materiałów edukacyjnych, informacyjnych i naukowych;
- 10) wpływy ze sprzedaży składników rzeczowych majątku ruchomego;
- 11) wpływy wynikające z prowadzenia działalności rolniczej;
- 12) wpływy z tytułu udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie;
- 13) wpływy z opłat za udostępnienie informacji o zasobach przyrodniczych, kulturowych i kartograficznych;
- 14) wpływy z tytułu nawiązek orzeczonych wobec sprawców skazanych za wykroczenia przeciwko środowisku;
- 15) inne niewymienione przychody wynikające z działalności parku narodowego.

Przychodami parku narodowego mogą być także:

- 1) dobrowolne wpłaty;
- 2) spadki, zapisy i darowizny;
- 3) świadczenia rzeczowe;
- 4) wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony przyrody;
- 5) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej;
- 6) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, inne niż środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej;
- 7) dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na realizację zadań związanych z ochroną wartości przyrodniczych lub kulturowych regionu;

- 8) środki funduszu leśnego, o których mowa w art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, przeznaczone na cele, o których mowa w art. 58 ust. 3 i 3 a tej ustawy.

Park narodowy, za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska, wydawaną w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej, może zaciągać kredyty i pożyczki do wysokości 60% kwot ujętych w planie finansowym przychodów lub 60% kosztów, na realizację zadań parku narodowego.

Finansowe uwarunkowania funkcjonowania PN

Przychody parków narodowych opierają się na dotacjach z budżetu państwa (w ponad 94,7% przeznaczonych na działalność bieżącą), dotacjach i pożyczkach z funduszy zewnętrznych (europejskich i krajowych) oraz przychodach z własnej działalności. Dotacje z budżetu państwa są najbardziej stałym źródłem finansowania (choć również zmieniającym się w czasie). Pozostałe przychody mają charakter doraźny i okresowy (fundusze UE, dotacje z NFOŚiGW, WFOŚiGW, dotacje z Funduszu Leśnego, dopłaty rolno-środowiskowe). Z reguły także dotyczą jasno skonkretyzowanych projektów, a nie działalności bieżącej parku. W chwili obecnej średnio 36% przychodów stanowią przychody własne parków. Dotacja z budżetu państwa na działalność bieżącą wynosi obecnie około 85 mln zł i stanowi około 33% przychodów parków narodowych. Pozostałe przychody pochodzą z pożyczek i dotacji pochodzących z funduszy zewnętrznych.

Związek Pracodawców Polskich Parków Narodowych zlecił pracownikom naukowym z Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu sporządzenie ekspertyzy pt. „System finansowania parków narodowych w Polsce – stan obecny i kierunki pożądanych zmian”¹⁹. Opracowanie nie obejmuje wszystkich aspektów funkcjonowania i finansowania polskich PN, wskazuje ono jednak wyraźnie na ich dramatyczne niedofinansowanie z budżetu państwa przy jednoczesnym podkreśleniu wielkiej roli przyrodniczej i społecznej, jaką parki narodowe pełnią w naszym kraju. Autorzy zwracają uwagę na fakt, że jeśli ta sytuacja nie zmieni się w najbliższym czasie, to w perspektywie najbliższych pięciu lat może nastąpić paraliż funkcjonowania naszych jednostek. Zagrożenie jest tym większe, iż w związku z faktem realizacji wielu projektów finansowanych ze środków UE w minionej perspektywie finansowania (2007-2013), istnieje konieczność utrzymania efektów rzeczowych i ekologicznych

¹⁹ Babczuk A., Kachniarz M., System finansowania parków narodowych w Polsce – stan obecny i kierunki pożądanych zmian, Związek Pracodawców Polskich Parków Narodowych, Jelenia Góra 2015.

tych projektów przez następne lata. Na parki narodowe zostały nałożone dodatkowe zadania, związane chociażby z wdrażaniem programu Natura 2000 oraz z zapewnieniem bezpieczeństwa turystom, co również podnosi koszty funkcjonowania. Z ekspertyzy, która otrzymała pozytywne recenzje, wynika, że minimalne dofinansowanie dla Polskich Parków Narodowych w najbliższych latach powinno osiągnąć minimum 180 mln zł, przy założeniu, że roczne potrzeby PN na realizację ustawowych zadań PN wynoszą około 300 mln zł. Wskazany poziom dofinansowania zakłada, że płace pracowników parków narodowych powinny wzrosnąć minimum o 36% (o taki wskaźnik wzrosło wynagrodzenie minimalne w latach 2008-2015, w którym to okresie płace pracowników parków narodowych zostały zamrożone). Obecna dotacja w kwocie 85 mln zł rocznie jest wysoce niewystarczająca.

Dotacje z budżetu państwa na działalność bieżącą

Do najważniejszych i najbardziej stabilnych źródeł przychodów parków narodowych należą dotacje z budżetu państwa. Powinny one stanowić podstawę finansowania działalności parków narodowych, zapewniając stabilizację gospodarki finansowej, niezależnie od pozytywnego lub negatywnego wpływu epizodycznych źródeł finansowania. Choć średni udział dotacji w przychodach ogółem wynosi 33%, to jednak jest on w poszczególnych parkach bardzo zróżnicowany. W ostatnich latach największą dotację z budżetu państwa w przychodach ogółem otrzymywały parki: Świętokrzyski Park Narodowy (56,2%), Białowieski Park Narodowy (55,2%), Park Narodowy Borów Tucholskich (52,9%), Kampinoski Park Narodowy (51,9%), Ojcowski Park Narodowy (51,1%) oraz Drawieński Park Narodowy (50,7%). Najniższe relatywnie wsparcie z budżetu państwa otrzymały zaś: Park Narodowy „Ujście Warty” (20,3%), Karkonoski Park Narodowy (21,8%), Wigierski Park Narodowy (22,3%) oraz Tatrzański Park Narodowy (23,9%).

Łączne przychody poszczególnych parków narodowych z tytułu dotacji z budżetu państwa wahały się w ostatnich latach od około 1 500 tys. zł. (Ojcowski Park Narodowy) do 8 300 tys. zł. (Kampinoski Park Narodowy). Trudno doszukiwać się korelacji między wielkością dotacji a charakterem parku (górski, leśny, bagieny itp.). W najkorzystniejszej relatywnie sytuacji są: Białowieski Park Narodowy, Tatrzański Park Narodowy i zwłaszcza Kampinoski Park Narodowy. Ich pozycja wyróżnia się in plus w stosunku do trendu. Z kolei najmniej uprzywilejowanymi pod tym względem parkami są: Narwiański Park Narodowy, Park Narodowy „Ujście Warty”, Słowiński Park Narodowy i Biebrzański Park Narodowy. Można zauważyć prawidłowość, że parki najmłodsze należą do najniżej dotowanych w stosunku do swoich powierzchni.

Zróznicowana jest relacja wielkości dotacji z budżetu państwa do funduszu płac. W większości parków narodowych dotacja z budżetu państwa pokrywa koszty wynagrodzeń. W znaczącej grupie parków dotacja ta nie pokrywa jednak nawet potrzeb w zakresie finansowania wynagrodzeń pracowniczych. Najkorzystniejsza sytuacja występuje w parku Narwiańskim Parku Narodowym, Gorczańskim Parku Narodowym, Kampinoskim Parku Narodowym, Parku Narodowym Borów Tucholskich i Poleskim Parku Narodowym, w których wydatki płacowe mieszczą się poniżej 80% wartości dotacji. Z kolei w parkach: Słowińskim, Tatrzańskim, Babiogórskim i Karkonoskim wielkość funduszu wynagrodzeń jest wyższa niż dotacja.

Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której dotacja z budżetu państwa na działania bieżące nie tylko nie pokrywa kosztów bieżących funkcjonowania tych jednostek, ale nawet nie wystarcza na wynagrodzenia. By zbilansować swoją działalność bieżącą, parki muszą pokrywać koszty bieżące przychodami własnymi lub pozyskiwać środki z funduszy zewnętrznych. Uwagę zwraca fakt niskich dotacji z budżetu państwa na cele inwestycyjne dla parków narodowych. Sytuację trochę polepsza fakt zabezpieczenia przez budżet państwa środków inwestycyjnych na tzw. wkład własny dla projektów realizowanych ze środków UE, jednak nie rozwiązuje to problemu ciągłego niedofinansowania parków narodowych w tym zakresie. Należy również podkreślić, że podział dotacji celowej na działalność bieżącą nie jest procesem zobiektywizowanym i skorelowanym systemowo z potencjałem pozyskiwania przychodów własnych. W większości przypadków opiera się on na historycznych i uznaniowych zasadach podziału tych kwot.

Przychody własne

Jako państwowa osoba prawna parki narodowe są podmiotami mogącymi osiągać przychody własne z prowadzonej działalności określonej w ustawie o ochronie przyrody. W praktyce – najistotniejsze kwoty pochodzą z pobieranych opłat za wstęp do parku narodowego oraz jego udostępnianie, ze sprzedaży drewna pozyskiwanego w ramach działalności ochronnej oraz z dopłat rolno-środowiskowych i dzierżaw terenów nimi objętych. Mniejsze znaczenie mają tu wpływy z działalności edukacyjnej, ze sprzedaży innych produktów związanych z działalnością parku (np. z działalności rybackiej) oraz wpływy z gospodarowania zasobem mieszkaniowym. Struktura tych dochodów jest mocno uzależniona od charakteru parku. Biorąc pod uwagę wymienione wyżej trzy główne grupy przychodów własnych, największe znaczenie mają one w: Roztoczańskim Parku Narodowym, Babiogórskim Parku Narodowym, Parku Narodowym Gór Stołowych i Tatrzańskim Parku Narodowym. Stanowią one

około połowę przychodów tych parków (w Tatrzańskim Parku Narodowym nawet 65%). Na przeciwległym biegunie znajdują się: Narwiański Park Narodowy, Park Narodowy Borów Tucholskich, Wigierski Park Narodowy i Gorczański Park Narodowy – w tych parkach nie stanowią one nawet 15% przychodów ogółem (w Narwiańskim Parku Narodowym – tylko 7%).

Widoczna jest ogromna skala zróżnicowania zdolności pozyskiwania przychodów własnych przez poszczególne parki narodowe. Absolutnym liderem w tym zakresie jest Tatrzański Park Narodowy, którego roczne przychody własne przekraczają 18 mln zł. Wyróżnić można oprócz tego trzy grupy parków narodowych, z punktu widzenia aktualnego potencjału uzyskiwania przychodów własnych:

- a) parki o wysokim poziomie pozyskiwanych przychodów własnych (powyżej 4 mln zł rocznie – Tatrzański Park Narodowy, Kampinoski Park Narodowy, Słowiński Park Narodowy, Karkonoski Park Narodowy, Park Narodowy Gór Stołowych, Park Narodowy „Ujście Warty”, Roztoczański Park Narodowy, Bieszczadzki Park Narodowy i Biebrzański Park Narodowy;
- b) parki o średnim poziomie pozyskiwanych przychodów własnych (od 1,5 do 4 mln zł – Wielkopolski Park Narodowy, Magurski Park Narodowy, Babiogórski Park Narodowy, Wigierski Park Narodowy, Woliński Park Narodowy, Drawieński Park Narodowy, Pieniński Park Narodowy, Białowieski Park Narodowy;
- c) parki o znikomym poziomie pozyskiwanych przychodów własnych (do 1,5 mln zł rocznie – Poleski Park Narodowy, Świętokrzyski Park Narodowy, Gorczański Park Narodowy, Narwiański Park Narodowy, Ojcowski Park Narodowy i Park Narodowy „Bory Tucholskie”.

Podobnie jak w przypadku dotacji celowej, nie można znaleźć tu zależności pomiędzy wielkością przychodów własnych a przynależnością parków do określonej grupy (górskich, bagiennych, leśnych itp.).

Niezależnie od ogólnych kwot przychodów własnych, warto przyjrzeć się poszczególnym ich kategoriom. Pozwoli to na dokładniejszą charakterystykę źródeł przychodów poszczególnych parków. Największy udział przychodów własnych ze sprzedaży drewna (pochodzącego z prac pielęgnacyjnych i przebudowy drzewostanów) osiągają parki: Babiogórski Park Narodowy oraz Roztoczański Park Narodowy. W obu przypadkach jest to blisko 40% ich przychodów ogółem. W kilku parkach, a mianowicie: Parku Narodowym Gór Stołowych, Drawieńskim Parku Narodowym, Tatrzańskim Parku Narodowym, Magurskim Parku Narodowym i Kampinoskim Parku Narodowym przychody te stanowiły 20-30% przychodów ogółem. Z kolei w takich parkach jak Park

Narodowy „Ujście Warty”, Narwiański Park Narodowy, Słowiński Park Narodowy, Biebrzański Park Narodowy, Bieszczadzki Park Narodowy i Białowieski Park Narodowy przychody ze sprzedaży drewna stanowią mniej niż 5% przychodów ogółem.

Niektóre parki narodowe cieszą się sporym zainteresowaniem turystów. W takich parkach istnieją możliwości pozyskania przychodów z tytułu wstępu do parku oraz jego udostępniania. Największe przychody z tej działalności uzyskuje Tatrzański Park Narodowy – aż 43% przychodów ogółem. Kolejne parki narodowe uzyskują przychody z tego zakresu już znacznie niższe: Ojcowski Park Narodowy (25,8%), Pieniński Park Narodowy (25,2%), Park Narodowy Gór Stołowych (21,4%), Karkonoski Park Narodowy (20,9%), Słowiński Park Narodowy (16,6%), Białowieski Park Narodowy (15,8%) i Bieszczadzki Park Narodowy (12,6%). Śladowe przychody z tytułu wstępu do parku i udostępnienia uzyskują natomiast Park Narodowy „Ujście Warty”, Wielkopolski Park Narodowy, Magurski Park Narodowy, Kampinoski Park Narodowy, Gorczański Park Narodowy i Park Narodowy „Bory Tucholskie”. We wszystkich tych parkach jest to mniej niż 1%.

W końcu ostatnim poważnym źródłem przychodów własnych, które pojawiło się wraz z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej, są dopłaty do gruntów objętych programami rolno-środowiskowymi. W niektórych parkach pozwalają one na uzyskiwanie podobnych przychodów jak ze sprzedaży drewna czy też z tytułu wstępów. Największą aktywność w pozyskiwaniu środków finansowych z tego typu działalności wykazują następujące parki narodowe: Park Narodowy „Ujście Warty”, osiągając 24% przychodów, Biebrzański Park Narodowy (15%), Słowiński Park Narodowy i Wielkopolski Park Narodowy (po 13%) oraz Poleski Park Narodowy (11%)²⁰.

Dochody zewnętrzne (środki europejskie i dotacje)

Zauważyć należy istotne uzależnienie finansowania parków narodowych od środków zewnętrznych. W szczególności dotyczy to środków europejskich, w ramach których realizowana jest większość projektów inwestycyjnych. Tłumaczy to stosunkowo dobrą sytuację finansową parków, których profil ochrony ekosystemów jest chwilowo zgodny z polityką Unii Europejskiej. Zdecydowanymi liderami w tym względzie są: Karkonoski Park Narodowy, Biebrzański Park Narodowy, Kampinoski Park Narodowy, Gorczański Park Narodowy.

²⁰ Raj A., obliczenia własne.

Zaobserwować można wyraźny wzrost finansowania parków narodowych z Funduszu Leśnego. W ostatnich latach najczęściej przychodów z tego zakresu uzyskały: Kampinoski Park Narodowy oraz Karkonoski Park Narodowy.

Wydaje się, iż wraz ze spodziewanym zmniejszeniem obciążenia podatkowego Lasów Państwowych można rozważyć:

- objęcie parków narodowych stałym finansowaniem w znacząco większej skali ze środków Funduszu Leśnego;
- określenie nowych, specjalnych zasad finansowania parków narodowych ze środków Funduszu Leśnego, w tym umożliwienie częściowego przejścia finansowania wynagrodzeń z tegoż źródła.

Bardzo poważnym źródłem dotacji zewnętrznych jest NFOŚiGW. Zróżnicowanie wykorzystania środków jest tu jednak bardzo duże. Od parków, dla których było to główne źródło środków zewnętrznych: Biebrzański Park Narodowy, Bieszczadzki Park Narodowy, Pieniński Park Narodowy, Wielkopolski Park Narodowy i Roztoczański Park Narodowy, po takie, które uzyskały niewielkie kwoty: Tatrzański Park Narodowy, Słowiński Park Narodowy i Narwiański Park Narodowy.

Dużo mniejsze kwoty parki pozyskują z WFOŚiGW. Generalnie stosowana jest zasada, że jako instytucje centralne powinny być finansowane z narodowej części systemu funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Najwyższe kwoty z WFOŚiGW pozyskał Karkonoski Park Narodowy, dalej były to: Park Narodowy Gór Stołowych, Słowiński Park Narodowy i Wielkopolski Park Narodowy. Nie uzyskały zaś żadnych dotacji: Park Narodowy „Ujście Warty”, Tatrzański Park Narodowy, Ojcowski Park Narodowy, Gorczański Park Narodowy i Babiogórski Park Narodowy.

Aktywność w zdobywaniu środków zewnętrznych jest bardzo zróżnicowana. Na szczególną uwagę zasługują parki wykorzystujące szansę sięgania po środki europejskie. Wymagają one szczególnego wysiłku zarówno na etapie przygotowywania projektów, jak i później – w trakcie ich realizacji i rozliczania. Relacja dochodów zewnętrznych do dotacji budżetowych może jednak budzić pewne refleksje. **W obecnym kształcie bowiem finansowanie parków narodowych oparte jest w mniejszej części na stabilnych i trwałych źródłach dochodu (dotacja budżetowa), przechylając się w sposób znaczący w kierunku źródeł epizodycznych.**

Koszty

W strukturze kosztów funkcjonowania parków narodowych dominują koszty wynagrodzeń osobowych oraz wydatki związane z administracją parku. W sumie stanowią one 51% kosztów ogółem, przy czym na koszty wynagrodzeń

przypada 29%, a na koszty związane z administracją parku – 22%. Kolejną grupą kosztów jest amortyzacja, na którą przypada 20%. Niewiele mniejszą grupę kosztów (19%) stanowią wydatki związane z zasadniczym celem funkcjonowania parków (bez kosztów wynagrodzeń) – z ochroną przyrody. Ostatnią grupę (bez wydatków osobowych) zajmują kolejne zadania parków – udostępnienie parku narodowego (5%), działalność edukacyjna (3%) oraz koszty badań naukowych i monitoringu przyrodniczego (2%).

Koszty wynagrodzeń

Należy zauważyć, że udział wynagrodzeń w strukturze kosztów funkcjonowania parków narodowych jest – w porównaniu do innych jednostek finansów publicznych – niewielki. Na koszty wynagrodzeń ogółem składają się wynagrodzenia osobowe i bezosobowe. Warto podkreślić, że pomimo wypełniania przez pracowników dodatkowych czynności związanych z obsługą projektów unijnych, wynagrodzenia bezosobowe stanowią jedynie około 1% kosztów wynagrodzeń.

Wielkość kosztów wynagrodzeń osobowych zależy oczywiście od wielkości zatrudnienia, która jest bardzo zróżnicowana. Najwięcej zatrudnia Kampinoski Park Narodowy (155 etatów), po nim Tatrzański Park Narodowy (135). Dalej jest wyrównana grupa, w której kolejno są: Białowiecki Park Narodowy (103), Biebrzański Park Narodowy (99), Bieszczadzki Park Narodowy (88), Magurski Park Narodowy (87), Wigierski Park Narodowy (85), Roztoczański Park Narodowy (80) i Słowiński Park Narodowy (76). Stawkę zamykają najmniejsze pod względem zatrudnienia: Poleski Park Narodowy (38), Park Narodowy „Bory Tucholskie” (31), Park Narodowy „Ujście Warty” (25) i Narwiański Park Narodowy (22).

Wysokość średnich miesięcznych wynagrodzeń w poszczególnych kategoriach pracowniczych kształtuje się następująco (brutto): w grupie kierownictwa – 8,2 tys. zł, na stanowiskach ds. ochrony przyrody – 4 tys. zł, na stanowiskach ds. udostępniania – 3,6 tys. zł, na stanowiskach ds. edukacji – 3,5 tys. zł, służby terenowe obwodów ochronnych – 4 tys. zł, pracownicy straży parku – 4 tys. zł, pracownicy administracyjni – 4 tys. zł, pracownicy fizyczni – ok. 3 tys. zł. Na uwagę zasługuje relatywnie niewielkie zróżnicowanie wynagrodzeń wewnątrz poszczególnych grup pracowniczych pomiędzy parkami. Poza wyjątkowymi przypadkami nie przekracza ono 30%, przy czym żaden z parków nie wyróżnia się szczególnie wysokimi, bądź niskimi stawkami wynagrodzeń we wszystkich grupach pracowniczych²¹.

²¹ Raj A., obliczenia własne

Kolejną grupą kosztów, oprócz wynagrodzeń, są koszty związane z administracją. Najwyższe koszty związane z administracją posiadają parki: Kampinoski Park Narodowy, Bieszczadzki Park Narodowy i Białowiecki Park Narodowy. Najniższymi zaś kosztami charakteryzują się: Park Narodowy „Ujście Warty”, Ojcowski Park Narodowy, Gorczański Park Narodowy i Babiogórski Park Narodowy. Rozbieżności pomiędzy poszczególnymi parkami narodowymi, dotyczące wielkości kosztów administracyjnych, wynikają głównie ze zróżnicowanej polityki rachunkowej w parkach narodowych oraz różnych kont analitycznych stosowanych w parkach narodowych. Bardzo często, koszty księgowane w jednym PN do kosztów edukacji w innym księgowane są po stronie udostępniania. Duża część kosztów nie jest rozdzielana na poszczególne rodzaje działalności, zwłaszcza te podstawowe, tj. ochrona przyrody, edukacja ekologiczna i udostępnianie parku, a księgowana jest w koszty administracji. Tak często dzieje się z kosztami zakupu paliwa, utrzymania środków transportowych, zakupu materiałów biurowych, utrzymania łączności itp. Sytuacja ta potwierdza **konieczność ujednoczenia polityki rachunkowości we wszystkich parkach**, w przeciwnym przypadku coraz trudniej będzie zebrać wiarygodne i porównywalne dane. Tym samym utrudnione będzie prowadzenie spójnej polityki w zakresie zarządzania parkami narodowymi.

Koszty związane z ochroną przyrody w parkach narodowych zmieniają się w poszczególnych latach i w dużej mierze związane są z realizacją projektów. Jeśli w danym roku prowadzone były działania finansowane w ramach programów zewnętrznych, to w naturalny sposób podwyższa to koszty ochrony przyrody. Średnio rocznie koszty ochrony przyrody wynoszą około 20%, nie wliczając kosztów wynagrodzeń, które w tym przypadku z pewnością bardzo mocno podwyższyłyby ten wskaźnik.

Koszty związane z udostępnieniem parków narodowych również podlegają wpływom czynników o charakterze okazjonalnym. Na wysokość kosztów w tej grupie działalności ma również różna polityka rachunkowości. Wystarczy, by w jednym parku podobne działania zostały zakwalifikowane do inwestycji (np. budowa szlaku), a w drugim do wydatków bieżących (remont szlaku) i koszty były znacznie różne.

Ewidencja kosztów związanych z działalnością edukacyjną jest już bardziej wyrównana. W tej grupie uwzględnione są koszty zarówno działań edukacyjnych bezpośrednich, jak i związanych np. z wydawnictwami oraz prowadzeniem ośrodków edukacyjnych (bez wynagrodzeń).

Ostatnią, rozpatrywaną tu grupą kosztową jest ta związana z badaniami naukowymi i monitoringiem. Zadania te parki realizują dwójako – przeznaczając środki na badania zlecone podmiotom zewnętrznym bądź też finansując koszty

badania własnych (bez wynagrodzeń). W tym względzie parki prowadzą różną politykę. Część skłania się ku tworzeniu własnych pracowni monitoringowo-badawczych, większość jednak uważa, że niezbędne dla parku badania korzystniej jest zlecać na zewnątrz. Nie mniej bez względu na wybrany model konieczne są osoby w parku narodowym, które będą koordynowały badania naukowe i monitoring przyrodniczy na terenie parku oraz określały priorytety w badaniach i monitoringu przyrodniczym.

Wynik finansowy

Jednym z symptomów niedostatecznego poziomu finansowania parków narodowych jest wynik finansowy netto parków narodowych. W zdecydowanej większości PN jest on wyraźnie ujemny. Oznacza to, iż przychody nie pokrywają kosztów działalności. Nie wszystkie koszty w ujęciu księgowym wiążą się jednak z wpływem środków finansowych. Dotyczy to zwłaszcza amortyzacji. Stąd pokusa ustalania dotacji na poziomie niegwarantującym pełnego pokrycia kosztów amortyzacji. Polityka taka prowadzi jednak do dekapitalizacji majątku publicznego znajdującego się w gestii parków narodowych.

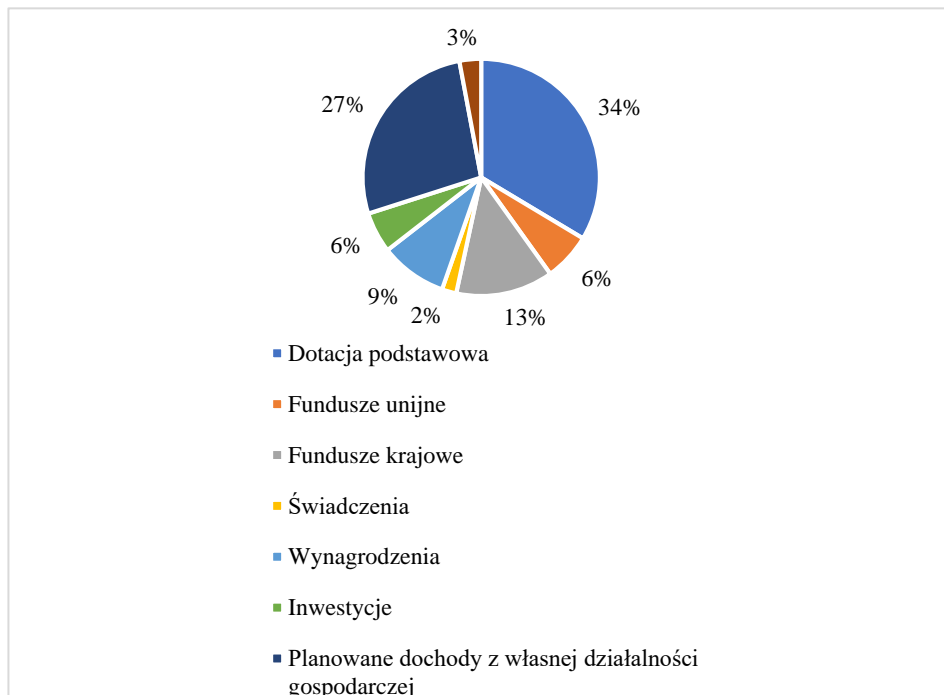
Ustawa o ochronie przyrody przyznaje parkom narodowym prawo wykonywania działalności gospodarczej na zasadach określonych w Ustawie o swobodzie działalności gospodarczej²². Jak słusznie zauważają Babczuk i Kachniarz: „z jednej strony parki narodowe ukonstytuowane zostały jako podmioty gospodarujące, ze swobodą prowadzenia działalności gospodarczej i samodzielnością finansową, z drugiej jednak strony ich samodzielność została ograniczona jak w typowych jednostkach budżetowych. Typowa państwowa osoba prawna, jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą, nie jest obciążona koniecznością uzyskiwania zgody na bieżące zmiany w planie finansowym. Takie ograniczenie jest właściwe dla jednostek budżetowych, które w zasadzie nie prowadzą gospodarki finansowej we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Można tu zatem dostrzec **swoisty dualizm gospodarki finansowej**. Jest ona oparta na swobodzie i odpowiedzialności kierowników typowej dla państwowych osób prawnych, jednak z zachowaniem rygorów bieżącego nadzoru finansowo-rzeczowego, właściwych dla jednostek budżetowych (konieczność uzgadniania zmian w planie finansowym)”²³.

²² Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r., nr 220, poz. 1447 z późn. zm.).

²³ Babczuk A., Kachniarz M., (2015), Polskie parki narodowe – ujęcie instytucjonalne, „Studia i Prace” Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, nr 40, Wrocław, s. 207.

Badania empiryczne niniejszego raportu wskazały szacunkową strukturę budżetu parków narodowych (średnią dla wszystkich parków) w roku 2016 w opinii ich dyrektorów.

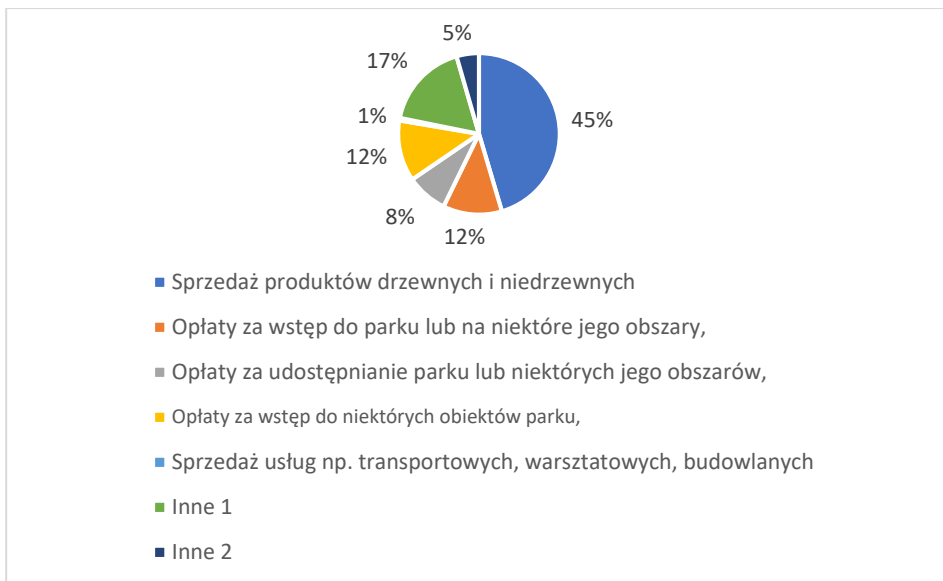
Rycina 10. Szacunkowa struktura dochodów własnych parku w 2016 r.



Źródło: badania empiryczne

Natomiast średnie dochody wszystkich parków prezentują się jak na rysunku 11.

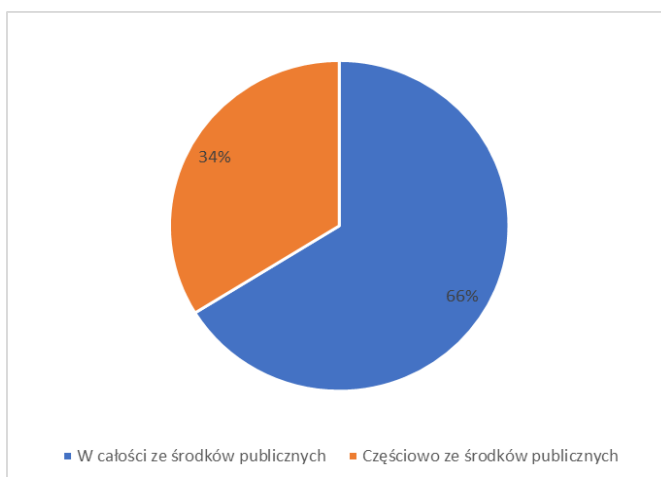
Rycina 11. Struktura dochodów parków narodowych w 2016 r. w świetle badań



Źródło: badania empiryczne

Oczekiwany przez dyrektorów wskaźnik udziału środków publicznych w budżecie parków, w stosunku do tych uzyskiwanych z własnej działalności gospodarczej, wskazuje na rozsądną strukturę 66% do 34%.

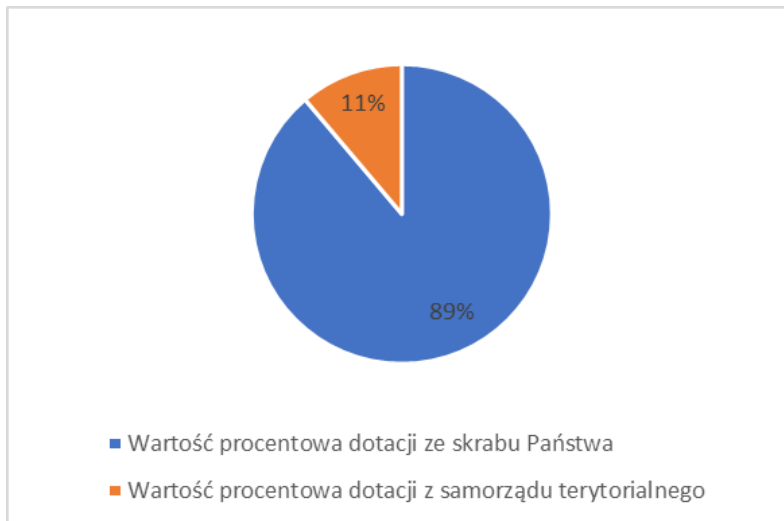
Rycina 12. Struktura udziału środków publicznych w budżecie parków



Źródło: badania empiryczne

W oczekiwanej strukturze środków publicznych dominują środki Skarbu Państwa (89%) wobec 11% środków samorządu terytorialnego, co stoi w sprzeczności ze stanowiskiem JST, który oczekuje tego samego od parku.

Rycina 13. Struktura środków publicznych w uzależnieniu od ich źródeł



Źródło: badania empiryczne

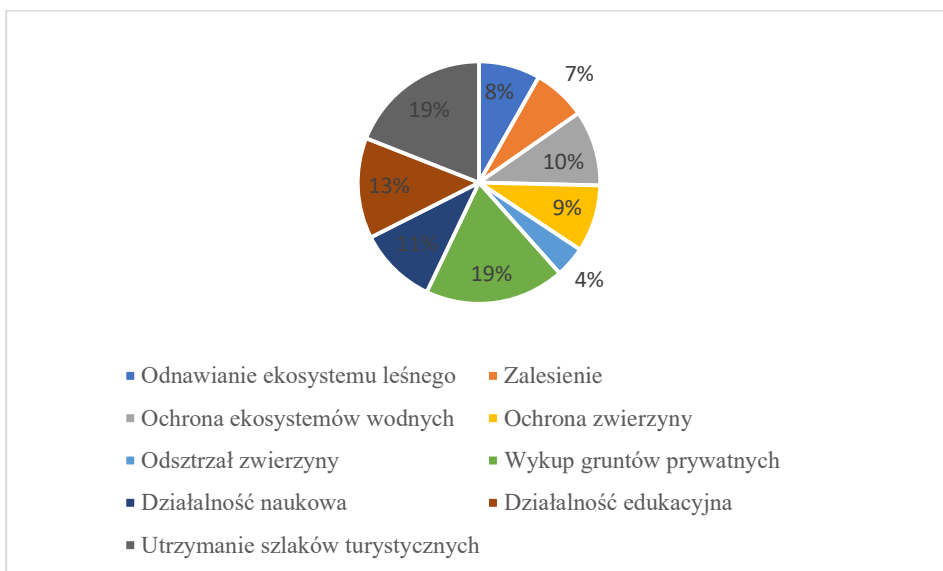
W badaniach ustalono obszary działalności PN, które nastęrczają najwięcej problemów finansowych, a wiążą się głównie z utrzymaniem szlaków, wykupem gruntów czy edukacją.

Tabela 9. Zjawiska wywołujące problemy finansowe w PN

	Odnawianie ekosystemu leśnego	Zalesienie	Ochrona ekosystemów wodnych	Ochrona zwierzyny	Odstrzał zwierzyny
Problemy finansowania	22	19	27	24	11
	Wykup gruntów prywatnych	Działalność naukowa	Działalność edukacyjna	Utrzymanie szlaków turystycznych	
Problemy finansowania	50	28	36	51	

Źródło: badania empiryczne

Rycina 14. Obszary zadań z trudnościami finansowymi ich realizacji



Źródło: badania empiryczne

4.4. FUNKCJONOWANIE PARKÓW W OCENIE NIK

Poniżej przedstawiono wyniki trzech kontroli Najwyższej Izby Kontroli w zakresie zachowania, zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów przyrody, gospodarowania nieruchomościami oraz w szerokim ujęciu funkcjonowania parków narodowych.

„Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania parków narodowych w zakresie zachowania, zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów przyrody” – rok 2006²⁴

- Plany ochrony – zarówno te istniejące, jak i te będące w fazie planowania – zostały anulowane w wyniku nowelizacji ustawy o ochronie przyrody. **Brak obowiązujących dokumentów strategicznych zdecydowanie osłabił skuteczność prowadzenia ochrony przyrody. Zabrakło instrumentów prawnych umożliwiających hamowanie wzrastającej presji na zabudowę atrakcyjnych krajobrazowo obszarów na terenie parków bądź w ich bezpośrednim sąsiedztwie. Problemem była także niejasna i zmienna sytuacja prawna, która nakładała na dyrektorów parków konieczność**

²⁴ Informacja o wynikach kontroli Funkcjonowanie parków narodowych w zakresie zachowania, zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów przyrody, nr ewid. 94/2006/P05134/LKR, delegatura w Krakowie, 2006.

opracowywania coraz nowszych propozycji planów ochrony tak naprawę bez większych szans na ich uchwalenie. Nie bez znaczenia pozostawał także *fakt likwidacji Krajowego Zarządu Parków Narodowych* (z wejściem w życie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody), *w którego miejsce nie pojawił się żadne organ realnie zapewniający koordynację działań parków narodowych.*

- *Brak jest solidnych, merytorycznych podstaw skutecznej ochrony przyrody,* którymi winny być wyniki inwentaryzacji zasobów naturalnych. *Brak jest również jednolitego i usystematyzowanego monitoringu stanu i zmian zachodzących w ekosystemach.* Obszar ten został zdiagnozowany jako wymagający prac koncepcyjnych i wdrożeniowych, a także zapewnienia odpowiednich środków finansowych. Brak spójnego, cyklicznego i usystematyzowanego systemu monitorowania i inwentaryzacji składników przyrody nie może zostać zastąpiony przez oddolne inicjatywy poszczególnych parków narodowych.
- *Pozytywnie została oceniona działalność edukacyjna parków narodowych.* Każdy z parków posiada ofertę edukacyjną skierowaną do różnorodnych grup zainteresowanych poznawaniem przyrody, każdy posiada też ośrodek dedykowany tego typu działalności lub przynajmniej wydzieloną salę edukacyjną. Parki mają także opracowane oferty edukacyjne, nierzadko jednak brak jest im charakteru formalnego i kompleksowego.
- Kontrola wykazała, że istnieją obszary wymagające usprawnień w zakresie zrównoważonego wykorzystania zasobów przyrody oraz eksperckiego podejścia przy kontrolach działań ochronnych. Zwrócono uwagę na te aspekty przy takich działaniach, jak przebudowa drzewostanów, utrzymanie tras narciarskich, rybołówstwo na akwenach włączonych do nadmorskich parków narodowych czy nadmierne wydeptywanie atrakcyjnych turystycznie tras przez masy odwiedzających.
- Problematyczna okazała się sama organizacja ochrony przyrody w parkach narodowych. W czasie prowadzenia kontroli w parkach narodowych funkcjonowały gospodarstwa pomocnicze (zlikwidowane poprzez wejście w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych), które – zdaniem NIK – stanowiły wraz z jednostką macierzystą, czyli parkiem narodowym, organizm, w którym brak było pełnej rozdzielności organizacyjnej i finansowej. NIK wskazał też na *brak spójnych i jednoznacznych przepisów zapewniających funkcjonowanie administracji parków narodowych.* Problemem była również *niejednoznaczność przepisów ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. w zakresie zarządzania siecią Natura*

2000 na terenach parków narodowych, a zwłaszcza problem administrowania tymi fragmentami obszaru Natura 2000, które wykraczają poza obręb parków narodowych. Wykazano także brak aktualnego rozpoznania elementów chronionych na obszarach Natura 2000.

- Kontrola NIK wskazała **na niemożliwość skutecznego zarządzania ochroną przyrody w nadmorskich parkach narodowych. Było to spowodowane nakładaniem się kompetencji administracyjnych kilku podmiotów w pasie technicznym i w pasie ochronnym oraz na wodach morskich włączonych do obszaru parku**. Problem dotyczył zwłaszcza **rozbieżności w zakresach działania parku narodowego i urzędu morskigo** – pierwsza z wymienionych instytucji jest zobowiązana do ochrony przyrody (jednak bez precyzyjnego określenia kompetencji w tym zakresie), druga zaś z ochroną przyrody nie ma nic wspólnego, a jednak zarządza obszarem wchodzącym w skład parku narodowego.
- Informacja pokontrolna z roku 2006 dotknęła również zagadnienia **wykupu gruntów** (choć gospodarka nieruchomościami w parkach narodowych była przedmiotem odrębnej kontroli NIK w latach 2009-2010). Stwierdzono, że w latach 2002-2005 wykupy gruntów w parkach narodowych realizowano głównie ze środków budżetowych, czasami przy wsparciu finansowym ze strony Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wskazano jednocześnie na **brak strategii wykupu gruntów w parkach**, za co – zdaniem NIK – odpowiedzialne było Ministerstwo Środowiska. Nie sposób było jednak ocenić celowości wykupów gruntów prywatnych, czego przyczyną był brak zatwierdzonych planów ochrony dla parków narodowych. Dodatkowym aspektem wpływającym na stan nieruchomości gruntowych był także brak jakichkolwiek instrumentów prawno-ekonomicznych, które by motywowały właścicieli gruntów prywatnych do utrzymania należących do nich ekosystemów nieleśnych w stanie zapewniającym zachowanie cennych zbiorowisk przyrodniczych.
- Kontrola zwróciła uwagę na strukturę budżetu parków narodowych. Wykazano, że **środki z dotacji budżetowej wystarczają jedynie na bieżące utrzymanie administracji**, w tym płace pracowników (z zastrzeżeniem, że płace pracowników zatrudnionych w gospodarstwie pomocniczym w znacznej mierze pokrywane są z dochodów gospodarstwa). Działania ochronne finansowane były głównie z wpływów uzyskiwanych przez gospodarstwa pomocnicze, jak również z zewnętrznych źródeł pozabudżetowych (głównie krajowe fundusze celowe).

- Po zmianie ustawy o ochronie przyrody, jaka nastąpiła w 2004 r., parki narodowe napotkały na szereg problemów. Znaczna ich część dotyczyła prób wykorzystywania atrakcyjnego turystycznie i rekreacyjnie otoczenia parków narodowych do celów budowlanych i rekreacyjnych. Problematyczne stało się zwłaszcza uzgadnianie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza w przypadku braku zatwierdzonych planów ochrony dla parków narodowych. Parki szukały często wsparcia merytorycznego, a także pomocy prawnej i ekonomicznej w Ministerstwie Środowiska, nie zawsze jednak pomoc taką mogły tam uzyskać.

„Informacja o wynikach kontroli gospodarowania nieruchomościami w parkach narodowych” – rok 2010²⁵

- Istnieją rozbieżności w danych o powierzchni pomiędzy tymi, które są wskazane w wewnętrznych rejestrach parków, a powierzchnią określoną w stosownych rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie poszczególnych parków.
- Rozbieżności znajdują się także pomiędzy danymi dotyczącymi nieruchomości Skarbu Państwa, w rejestrach prowadzonych przez parki, a zgromadzonymi w ewidencji gruntów budynków prowadzonej przez właściwych starostów.
- Parki nie prowadzą inwentaryzacji gruntów zgodnie z wymogami zapisów ustawy o rachunkowości.
- Wbrew przepisom ustawy o rachunkowości w księgach rachunkowych często nie są wykazywane wartości gruntów pozostających w trwałym zarządzie parków oraz w ich bilansach (zaznaczyć należy, że podczas prowadzenia tej kontroli parki narodowe były jednostkami budżetowymi bez osobowości prawnej, stąd też formą władania gruntami Skarbu Państwa był wówczas trwały zarząd – obecnie parki narodowe, jako państwowe osoby prawne, mają już większość gruntów w użytkowaniu wieczystym).
- Podczas przeprowadzania kontroli wykazano, że wiele parków nie występowało do właściwych z wnioskami o wydanie decyzji o ustanowieniu na rzecz parków trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa (zgodnie z obowiązującymi wówczas zapisami ustawy o gospodarce nieruchomościami).

²⁵ Informacja o wynikach kontroli gospodarowania nieruchomościami w parkach narodowych, LKI-410-23-00/2009, nr ewid. 139/2010/P/09/140/LKI, Najwyższa Izba Kontroli, delegatura w Kielcach, 2010.

- W parkach narodowych nie przeprowadza się kontroli wewnętrznej w zakresie prawidłowości gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.
- W parkach narodowych nie stosowano zasad jawności i konkurencyjności w postępowaniach przy udostępnianiu nieruchomości Skarbu Państwa, co było sprzeczne z zasadą gospodarnego działania.
- Pozytywnie oceniono realizację dochodów z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa.
- Pomimo prawidłowo prowadzonych kontroli w zakresie gospodarowania nieruchomościami w parkach narodowych, Ministerstwo Środowiska nie podejmowało działań mających na celu zapewnienie przestrzegania przepisów dotyczących ustalania wartości gruntów pozostających w trwałym zarządzie parków narodowych, ujęcia ich w ewidencji księgowej i w bilansach parków narodowych oraz w bilansach łącznych sporządzanych przez Ministerstwo Środowiska.
- Kontrola wskazała, że ***problemem jest także brak zatwierdzonych planów ochrony***. Stwierdzono również, że w przypadku większości parków narodowych w zadaniach ochronnych (stanowiących – przy braku planu ochrony – podstawowy dokument planistyczny) ***nie wprowadzano zapisów o planowanych wykupach gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa w związku z potrzebami ochrony przyrody***. Stwierdzono jednocześnie, że jeżeli tego typu zapisy istniały, to w wielu przypadkach nie były realizowane z powodu braku wystarczających środków finansowych.

**„Informacja o wynikach kontroli – funkcjonowanie parków narodowych”
– rok 2013²⁶**

- Wprowadzona w 2011 roku ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw spowodowała, że z dniem 1 stycznia 2013 r. statuty parków narodowych utraciły moc. Pomimo tego że projekty statutów zostały przygotowane już w marcu 2011 r., ***nie zostały wprowadzone rozporządzeniem Ministra Środowiska***, co skutkowało czasowym funkcjonowaniem wszystkich parków narodowych w Polsce bez obowiązujących statutów. ***Statuty poszczególnych parków narodowych różnią się znacznie między sobą, czego efektem są bardzo wyraźne różnice w strukturze organizacyjnej opisywanych jednostek***. Ponadto struktura organizacyjna parków, określona w ich statutach, nie zawsze uwzględnia

²⁶ Informacja o wynikach kontroli – funkcjonowanie parków narodowych, KSI-4101-01-00/2013 Nr ewid. 196/2013/P/13/123/KSI, Najwyższa Izba Kontroli, 2014.

wszystkie zadania, jakie na parki narodowe nakłada ustawa o ochronie przyrody (dotyczy to zwłaszcza działalności naukowej i dydaktyczno-muzealnej).

- Kontrola wykazała, że nieco ponad 50% pracowników w parkach narodowych było zatrudnionych na stanowiskach w Służbie Parku. Wykazano, że brak jest korelacji pomiędzy obsadą kadrową, a takimi czynnikami, jak powierzchnia parku, długość szlaków turystycznych czy liczba odwiedzających par turystów. Zaznaczono jednocześnie, że część parków narodowych wskazuje na **niedostateczną liczbę pracowników w stosunku do istniejących potrzeb**. Odnosząc się do Służby Parku, kontrola wskazała, że choć we wszystkich kontrolowanych parkach pracownicy zatrudnieni w Służbie Parku otrzymywali należne im na mocy ustawy o ochronie przyrody bezpłatne umundurowanie, to jednak w części analizowanych instytucji występowały przypadki niezachowania terminu przekazania uprawnionym pracownikom umundurowania lub jego części. Stwierdzono również, że konieczna byłaby zmiana przepisów pozwalająca na bieżącą analizę potrzeby wymiany elementów umundurowania i dokonywanie jej w uzasadnionych przypadkach z częstotliwością uzależnioną od specyfiki zajmowanego stanowiska i wykonywanej pracy. Zasadne byłoby także wprowadzenie możliwości stosowania, w miarę potrzeb, ekwiwalentnych zamienników umundurowania.
- Istnieją rozbieżności pomiędzy faktyczną powierzchnią parków narodowych, a powierzchnią podaną w rozporządzeniach Rady Ministrów o utworzeniu lub w sprawie tych parków.
- Podczas prowadzonej kontroli **żaden z parków narodowych nie miał zatwierzonego planu ochrony**. Oznaczało to, że żaden z nich nie dysponował dokumentem strategicznym definiującym szczegółowe cele ochrony przyrody wynikające wprost ze specyfiki danego parku. Skutkiem takiego stanu rzeczy **było osłabienie pozycji dyrektorów parków w zakresie działań dotyczących uzgadniania lokalizacji inwestycji celu publicznego i warunków zabudowy, a także projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego** – brak podstawowego dokumentu planistycznego utrudnia właściwe uzasadnienie stanowiska dyrektora parku przy uzgadnianiu planów i decyzji dotyczących zagospodarowania otuliny i terenów parku, będących we władaniu innych podmiotów czy też osób prywatnych.

- Z powodu braku planów ochrony parki narodowe funkcjonowały w oparciu o ustanowione przez Ministra Środowiska zadania ochronne. Stopień ich realizacji był różny w poszczególnych parkach, na co wpływ miały między innymi kwestie ekonomiczne oraz warunki atmosferyczne. Wskazano również różnice w podejściu do oceny efektów prowadzonych działań – w niektórych parkach wyniki monitoringu poddawane były analizie w celu oceny skuteczności prowadzonych zabiegów ochronnych, podczas gdy w innych służyły one jedynie opisaniu aktualnego stanu przyrody.
- **Wszystkie parki narodowe realizowały ustawowe cele istnienia tej formy ochrony przyrody**, w tym zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody, przywrócenia im właściwego stanu oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk, eliminacji istniejących i potencjalnych zagrożeń. Kontrola wykazała, że brak jest przy tym spójnego podejścia do określania różnorodności biologicznej, a zwłaszcza brak jest ujednoczonego zestawu wskaźników różnorodności biologicznej. Wskazano, że sytuacja taka jest wynikiem braku sformułowania przez Ministra Środowiska zaleceń i wytycznych dla parków narodowych w zakresie stosowania wskaźników różnorodności biologicznej;
- Liczba turystów odwiedzających parki narodowe waha się znacznie w zależności od parku. W każdym z parków narodowych zasady i miejsca udostępniane w celach naukowych, edukacyjnych i turystycznych określone są w zadaniach ochronnych, a uszczegółowione w zarządzeniach dyrektora parku. **W większości parków ustalone są też limity osób odwiedzających parki i poruszających się po szlakach.** W trakcie kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie utrzymania i oznakowania szlaków turystycznych. W niektórych przypadkach stwierdzono brak wystarczającego zaplecza sanitarnego bądź też niezgodność pomiędzy parametrami miejsc, gdzie dopuszczalne było rozbicie namiotu, a minimalnymi wymaganiami określonymi w stosownym rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy. We wszystkich parkach narodowych **turystyka uznana jest za istniejące lub potencjalne zagrożenie dla przyrody**, jednak nie wszędzie dokonywano analizy i oceny prawdopodobnego jej wpływu na stan zasobów przyrodniczych parku, nie wszędzie też podejmowano działania zmierzające do jego zminimalizowania.
- Wszystkie parki narodowe prowadzą działalność edukacyjną, jednak istnieje silne zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi jednostkami w zakresie zasobności i wyposażenia bazy edukacyjnej, a także w odniesieniu do oferty edukacyjnej.

- Granice wszystkich parków narodowych są oznakowane, w niektórych jednak przypadkach oznakowanie to jest niewystarczające bądź też nie spełnia wymogów formalnych określonych rozporządzeniem Ministra Środowiska.
- Istnieją bardzo wyraźne dysproporcje pomiędzy wysokością wydatków poszczególnych parków narodowych. **Brak jednocześnie korelacji pomiędzy poziomem wydatków a powierzchnią parku, liczbą odwiedzających go turystów czy też ofertą edukacyjną. W części parków dotacja budżetowa nie wystarcza nawet na pokrycie wynagrodzeń, a w pozostałych – w większości jest na ten cel przeznaczana.** Oznacza to, że ustawowe działania parków finansowane są głównie ze środków wypracowywanych przez parki narodowe bądź z funduszy zewnętrznych. **Taka struktura wydatków stwarza wyraźne ryzyko nadmiernego skomercjalizowania parków narodowych w celu pozyskania wyższych przychodów niezbędnych do funkcjonowania.**
- Większość skontrolowanych parków narodowych pobierała opłaty za wstęp na teren parku, zgodnie obowiązującym wówczas rozporządzeniem. Jedynie dwa z nich pobierały opłaty pomimo nieujęcia ich w stosownym rozporządzeniu Ministra Środowiska, dwa zaś tego nie czyniły, pomimo że widniały na liście ministerialnej.
- W większości kontrolowanych parków narodowych **nie funkcjonowała kontrola zarządcza** w zakresie i według standardów określonych w obowiązującym wówczas Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.
- Podczas kontroli stwierdzono **problemy w sprawozdawczości dotyczącej parków narodowych prowadzonej przez Ministerstwo Środowiska** zarówno w zakresie terminowości, jak i merytorycznej poprawności. Jednocześnie wykazano, że zestawienia tabelaryczne składane przez parki narodowe na polecenie Ministerstwa Środowiska zawierały jedynie wybrane dane statystyczne oraz informacje wynikające z aktów prawnych dotyczących parków narodowych. Nie ujmowały one jednak informacji o aktualnym stanie zasobów przyrodniczych parków, różnorodności biologicznej, zagrożeniach, wykonaniu zaplanowanych zabiegów ochronnych, przyczynach ewentualnych rozbieżności między wielkościami planowanymi a wykonanymi oraz o efektach prowadzonych działań. Oceniono, że sprawozdawczość nie stanowiła skutecznego nadzoru Ministerstwa nad parkami narodowymi.

- Ministerstwo Środowiska regularnie kontrolowało funkcjonowanie parków narodowych w zakresie m.in. gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, realizacji zadań ochronnych, stanu prac nad planem ochrony, gospodarki finansowej, polityki mieszkaniowej, terminowości wydawania postanowień dyrektora parku.
- W kontrolowanym okresie obowiązywały krajowe dokumenty strategiczne, które – w odniesieniu do parków narodowych – zawierały cele dotyczące utworzenia nowych bądź powiększenia istniejących parków narodowych. Działania w tym zakresie były niemożliwe do realizacji z przyczyn społecznych i ekonomicznych.
- Kontrola przeprowadzona w wybranych parkach narodowych została podsumowana poprzez ocenę podejmowanych działań w skali punktowej. Ogółem parki narodowe uzyskały 82% maksymalnej liczby punktów.

5. PARKI NARODOWE JAKO CEL RUCHU TURYSTYCZNEGO

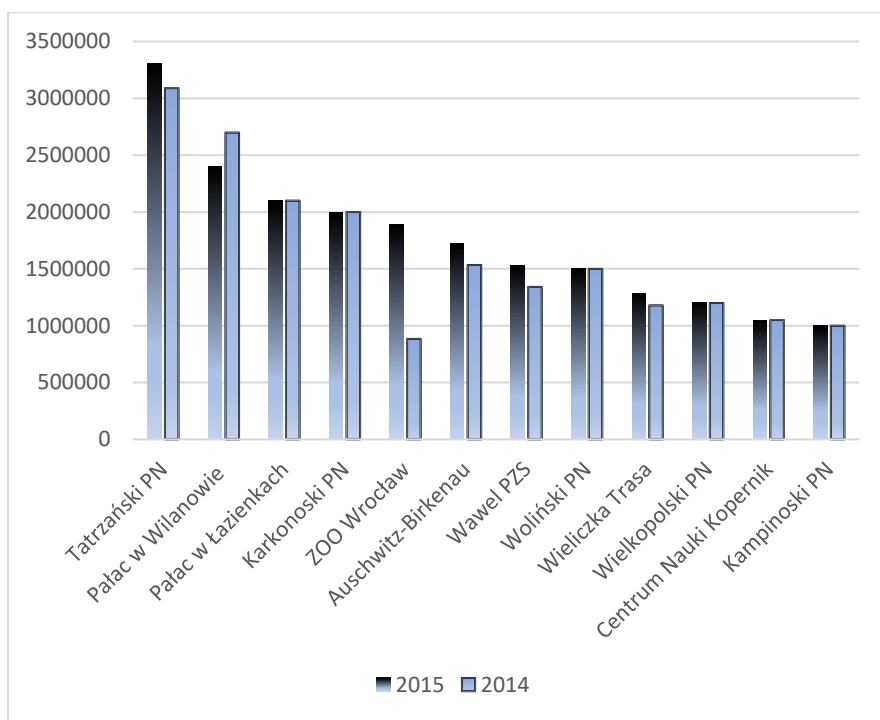
Analiza frekwencji w atrakcjach turystycznych nie jest łatwa. Tylko część z nich udostępnianych jest odpłatnie, co pociąga za sobą biletowanie odwiedzających i tym samym możliwość tworzenia baz statystycznych. Dotyczy to części parków narodowych. GUS publikuje syntetyczne, często szacunkowe dane o poszczególnych parkach w swoich rocznikach statystycznych. W parkach narodowych oraz podległych im rezerwach w ostatnich latach montowane są czujniki ruchu firmy EkoCounter pozwalające na rejestrację odwiedzających, ale jak na razie są to nieliczne przypadki, a w dodatku tak uzyskane wyniki też nie są precyzyjne ze względów technicznych.

Monitoring ruchu turystycznego przy wykorzystaniu czujników ruchu jest prowadzony w Polsce na obszarach cennych przyrodniczo, w tym na terenie 14 parków narodowych (Spychała, Graja-Zwolińska 2014). Tego rodzaju sprzęt elektroniczny został zaliczony do najskuteczniejszych i najbardziej przydatnych urządzeń w codziennym funkcjonowaniu parku. Pierwsze tego typu obserwacje w Polsce przeprowadzono już w 2009 r. na terenie Tatr, w Babogórskim Parku Narodowym i Bieszczadzkim Parku Narodowym. Badania takie odbywały się m.in. na terenie Świętokrzyskiego Parku Narodowego i Popradzkiego Parku Krajobrazowego. W wyniku tych obserwacji uzyskano szereg danych w ujęciu godzinowym, dziennym, tygodniowym, miesięcznym i rocznym, niezwykle pomocnych w bieżącym funkcjonowaniu parku oraz planowaniu zadań w zakresie zarządzania ruchem turystycznym analizowanych obszarów²⁷.

Rycina 15 przedstawia dwanaście najczęściej odwiedzanych atrakcji turystycznych w Polsce. Znalazły się wśród **nich parki narodowe (Tatrzański, jako pierwszy na liście, Karkonoski, Woliński, Wielkopolski i Kampinoski).**

²⁷ Za: Kruczek Z., (2017), Frekwencja w polskich atrakcjach turystycznych 2011-2015, Proksenia, Kraków

Rycina 15. Najczęściej odwiedzane atrakcje w Polsce w 2015 i 2014 r.



Źródło: za: Kruczek Z., (2017), *Frekwencja w polskich atrakcjach turystycznych 2011-2015*, Proksenia, Kraków

Wśród atrakcji przyrodniczych - tak w Polsce, jak na świecie - **największą frekwencję mają parki narodowe**. Według raportu dotyczącego wpływu ruchu turystycznego na obszary chronione, opublikowanego przez serwis Public Library of Science (PLOS)²⁸, każdego roku parki narodowe i rezerваты świata odwiedza ponad 8 mld ludzi, generując przy tym ok. 600 mld USD dla branży turystycznej. Jednocześnie na ochronę i zachowanie tych terenów przeznaczają się ok. 10 mld USD rocznie. Te szacunkowe przychody generowane przez obszary chronione stanowią bardzo niepełny obraz prawdziwej wartości ekonomicznej parków, ponieważ nie uwzględniają różnorodnych funkcji, jakie spełniają one dla globalnego ekosystemu. W Afryce najczęściej odwiedzanym parkiem jest Table Mountain National Park w RPA (1,4 mln odwiedzających) oraz położony w tym samym kraju Park Narodowy im. Krugera (1 mln odwiedzających). W Azji największą frekwencję wykazuje Seoraksan National Park w Korei Pd. (3,1 mln odwiedzających) oraz Mount Huangshan

²⁸ Raport powstał na podstawie analizy danych z 556 parków na całym świecie (bez Antarktydy). Za Kruczek Z., (2017), *Frekwencja w polskich atrakcjach turystycznych 2011-2015*, Proksenia, Kraków.

w Chinach (1,3 mln gości). W Australii największą frekwencję ma Gondwana Rainforests (510 000 odwiedzających) oraz Uluru-Kata Tjuta National Park (380 000 odwiedzających)²⁹.

Zdecydowanie większą frekwencję wykazują parki narodowe w Europie i w Stanach Zjednoczonych. Wśród europejskich parków prym wiodą parki brytyjskie, położone w pobliżu wielkich aglomeracji, nastawione przede wszystkim na aktywności rekreacyjne mieszkańców. Są to PN Lake District (10,5 mln odwiedzających) oraz PN Peak District (10,1 mln). W USA w 2015 r. odnotowano 307 mln odwiedzających wszystkie parki narodowe będące w systemie National Park Service (liczy on 405 obiektów, w tym 59 parków narodowych o statusie podobnym do polskich parków). Najbardziej popularnym parkiem jest Great Smoky Mountain National Park, który co roku odwiedza ponad 10 mln osób; wyprzedza on znacznie Grand Canyon National Park (4,8 mln), Yosemite NP (3,9 mln) oraz Yellowstone National Park (3,4 mln)³⁰. Polskie parki narodowe rocznie odwiedza kilkanaście milionów turystów. Wielkość ruchu turystycznego w 2016 roku wyniosła ponad 12,9 mln odwiedzających.

Tabela 10. Turystyka w parkach narodowych w 2016 r.

PARKI NARODOWE	Liczba turystów	
	w tysiącach	na 1 ha
Ogólnie	12900,2	1636,7
Babiogórski	114,0	34,0
Białowiecki	163,4	15,6
Biebrzański	41,0	0,7
Bieszczadzki	487,0	16,7
„Bory Tucholskie”	34,5	7,5
Drawieński	16,0	1,4
Gorczański	80,0	11,0
Gór Stołowych	286,0	46,0
Kampinoski	1000,0	29,5
Karkonoski	2000,0	336,0
Magurski	50,0	2,6
Narwiański	20,0	0,3
Ojcowski	428,0	199,5
Pieniński	931,0	393,0
Poleski	44,0	4,5
Roztoczański	186,7	22,0
Słowiński	323,4	15,0 ^a
Świętokrzyski	144,0	18,9
Tatrański	3683,1	174,0
„Ujście Warty”	43,2	5,3
Wielkopolski	1200,0	158,0
Wigierski	125,0	8,3
Woliński	1500,0	137,0

^a Bez wód Morza Bałtyckiego wchodzących w skład Słowińskiego Parku Narodowego. ^b Z uwzględnieniem szlaków narciarskich (21,9 km). ^c Z uwzględnieniem kolejowego transportu towarowego.

Źródło: Ochrona środowiska GUS 2017

²⁹ Kruczek Z., (2017), Frekwencja w polskich atrakcjach turystycznych 2011-2015, Proksenia, Kraków.

³⁰ Absolutne rekordy frekwencji notują narodowe systemy rekreacyjne i szlaki; rekordzistami są Golden Gate National Recreation Area (15 mln odwiedzających) oraz Blue Ridge Parkway (13,9 mln odwiedzających).

W większości parków narodowych ruch turystyczny ma charakter sezonowy. Wyjątkiem są parki górskie – Karkonoski i Tatrzański, w których uprawiana jest ponadto turystyka zimowa. Największą frekwencję w 2016 r. zanotowano w Tatrzańskim PN, który odwiedziło ponad 3,6 mln turystów, następnie w Karkonoskim – 2 mln turystów, a 1,5 mln zwiedziło Woliński PN (Tab. 9). Na te trzy parki przypada 60% wszystkich zwiedzających. Najmniejszą frekwencję notuje się natomiast w parkach: Poleskim (44 tys.), Narwiańskim (20 tys.) i Drawieńskim (16 tys.). **Zasadniczym problemem turystycznego wielu parków jest nadmierna frekwencja zwiedzających.**

W celu niwelowania niekorzystnych skutków ingerencji człowieka w środowisko w parkach narodowych praktykuje się zasady kanalizowania oraz strefowania. Pierwsza zasada oznacza możliwość poruszania się turystów jedynie po wyznaczonych szlakach oraz przebywania jedynie w wyznaczonych miejscach. Zasada strefowania zaś sprowadza się do dostosowania intensywności ruchu turystycznego do wartości przyrodniczej obszaru. Ponieważ turyści w parkach narodowych mogą poruszać się w zasadzie tylko po znakowanych szlakach, rysuje się zależność wielkości ruchu turystycznego od gęstości jako ilorazu długości szlaków turystycznych i całkowitej powierzchni parku narodowego. Największą gęstością szlaków turystycznych cechuje się park Wielkopolski (2,830 km²), a najmniejszą park „Ujścia Warty” (0,207 km²). Mający największą bezwzględną frekwencję turystów Tatrzański Park Narodowy ma stosunkowo mniejszy współczynnik gęstości szlaków: 1.297³¹. Innym wskaźnikiem gęstości ruchu turystycznego jest liczba turystów przypadająca na 1 ha powierzchni. Pod tym względem dominuje Karkonoski Park Narodowy (358 osób/ ha) oraz Pieniński (344 osób/ ha), Ojcowski (186 osób/ ha) i Tatrzański Park Narodowy (166 osób/ ha).

Zbyt duża liczba turystów skoncentrowana na wytyczonych ciągach zwiedzania niesie zagrożenia dla środowiska naturalnego. W najgorszej sytuacji są niewielkie parki narodowe o ustalonej wysokiej renomie jako miejsca atrakcyjne, położone w pobliżu wielkich miejskich aglomeracji. Ilustruje to wskaźnik natężenia ruchu turystycznego, który jest iloczynem liczby turystów (tys.) i długości szlaków turystycznych (km). Największe natężenie ruchu turystycznego w 2015 roku występowało w Wolińskim (29,940 tys. os./ km) oraz Pienińskim (23,286 tys. os./ km) Parku Narodowym, natomiast najniższe w Biebrzańskim (0,073 tys. os./ km) i Drawieńskim (0,091 tys. os./ km). Największy wzrost natężenia ruchu turystycznego zaobserwowano w 2015 roku

³¹ Kruczek Z., (2017), Frekwencja w polskich atrakcjach turystycznych 2011-2015, Proksenia, Kraków.

względem roku 2006 w parkach narodowych: Roztoczańskim (175,77%), Narwiańskim (145,45%) oraz Gór Stołowych (144,97%). Zaobserwowano również, że w 15 parkach narodowych odnotowano spadek natężenia ruchu turystycznego. Największy, bo aż o 51,88% wystąpił w Białowieskim Parku Narodowym³². Wielkości dopuszczalnego ruchu turystycznego mierzy się takimi wskaźnikami, jak: chłonność turystyczna terenu³³, pojemność³⁴ oraz przepustowość³⁵.

Tatrzański Park Narodowy – w skali Europy – należy do parków o niewielkiej powierzchni (211,64 km²), a jednocześnie do najbardziej obciążonych ruchem turystycznym. Wskaźnik obciążenia szlaków turystycznych na terenie parku przewyższa wielokrotnie wskaźniki obciążenia ruchem obszarów górskich w innych krajach Europy. Gęstość szlaków wynosi tu 1,16 km/ km² i jest znacznie większa od gęstości szlaków w parkach alpejskich i pirenejskich. Na przykład w Ecrins wynosi ona 0,78 km/ km², w Mercantour – 0,88 km/ km², zaś w parku Pyrenees – 0,77 km/ km². Ruch turystyczny w parkach alpejskich wynosi średnio ok. 700 tys./ rok, w Cevennes w Masywie Centralnym – 1000 tys./ rok. Zbliżoną wielkością ruchu turystycznego odznacza się park Pyrenees w Pirenejach (ok. 2 mln/ rok). Pogodzenie funkcji turystycznych z ochroną przyrody jest trudne, gdyż nadmierna liczba turystów stanowi ogromne zagrożenie dla środowiska geograficznego, które w partiach wysokogórskich jest szczególnie wrażliwe i podatne na zmiany, często nieodwracalne.

Jedną z prób ograniczania ruchu turystycznego jest **podwyższanie opłaty za wstęp**, chociaż nie ma nigdzie analiz wskazujących na skuteczność takiego narzędzia. W momencie sporządzania raportu parki amerykańskie ogłosiły drastyczne podwyżki³⁶. Fakt pobierania opłat został poddany ocenie w badaniach

³² Tamże.

³³ Maksymalna liczba osób, które mogą jednocześnie przebywać na danym obszarze w określonym czasie, nie powodując wszczęcia procesów degradacyjnych środowiska naturalnego. Chłonność wyraża się relacją liczby osób na jednostkę powierzchni w określonym czasie (roku, miesiącu, dniu, sezonie).

³⁴ Optymalna liczba osób, które mogą równocześnie przebywać na danym obszarze, po jego przystosowaniu do tego celu, w warunkach prawidłowego zaspokojenia ich potrzeb, nie wywołując negatywnych konsekwencji w walorach środowiska przyrodniczego.

³⁵ Mierzona jest liczbą turystów pokonujących daną trasę w jednostkach czasu.

³⁶ National Park Service, czyli służba odpowiedzialna za utrzymanie i konserwację parków narodowych w USA, zaproponowała, by podnieść opłaty wstępu dla turystów. Dodatkowe pieniądze mają pomóc udoskonalić infrastrukturę i sfinansować bieżące potrzeby. Zgodnie z propozycją agencji, cena za wjazd samochodu na teren każdego z parków podskoczy z 25 do 70 USD, motocykle zamiast 15 zapłacą 50 USD, a piesi i rowerzyści w miejsce 10 muszą przygotować aż 30 USD; za: <https://www.fly4free.pl/podwyzki-w-parkach-narodowych-usa/>

empirycznych³⁷. Pobieranie opłat jest akceptowane zarówno przez pracowników parków, jak i przedstawicieli jego otoczenia, lecz optyka jest zupełnie inna. O ile pracownicy parków widzą opłatę między innymi jako instrument ograniczania ruchu turystycznego, o tyle przedstawiciele otoczenia dostrzegają w niej źródło dochodów dla całej społeczności.

„Zgodnie z ustawą PN muszą ograniczać turystów i biletowanie się do tego przyczynia. Po ograniczeniu pewnych terenów zauważyliśmy regenerację środowiska”.

„Kwestia samego pobierania opłat lub też nie może być oceniana pozytywnie lub negatywnie. Sedno problemu tkwi w tym, czy park przyczynia się do rozwoju społeczności lokalnej, czy też nie. Wejście na teren parku powinno być odpłatne, ale PN tymi dochodami powinien dzielić się ze społecznością lokalną z uwagi na ograniczenia, jakie ta społeczność ponosi w związku z istnieniem PN. W odmiennym przypadku można przyjąć brak opłat za wejście do PN, ale wtedy powinny być zniesione ograniczenia dla społeczności lokalnej lub też wypłacana adekwatna rekompensata ze strony Skarbu Państwa”.

„Opłaty za wstęp do PN służą zachowaniu i budowie infrastruktury turystycznej czy innym zadaniom PN. Problemem nie jest sam fakt istnienia opłat, lecz sposób dystrybucji biletów wstępu i limitowanie liczby turystów”.

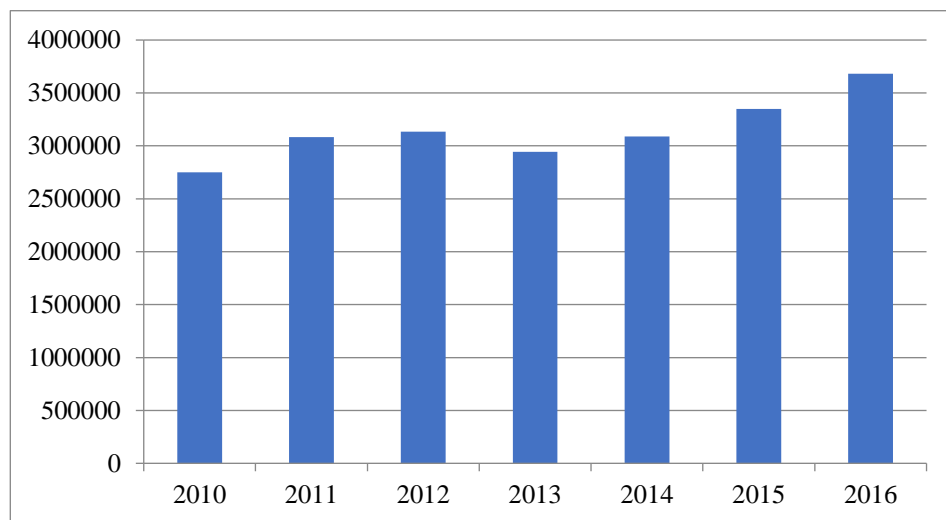
„Umiarkowane i zdroworozsądkowe opłaty tak”.

Przykładowo od 1993 r. **Tatrzański Park Narodowy** wprowadził sprzedaż biletów, co umożliwiło pomiar wielkości ruchu turystycznego, a od 2010 r. TPN prowadzi także monitoring ruchu turystycznego. W 2016 roku liczba „osobowejść” na teren TPN, wyrażana w liczbie sprzedanych biletów, wyniosła ponad 3,5 mln i nie obejmuje ona turystów, którzy wjechali kolejką na Kasprowy Wierch oraz tych, którzy przekroczyli wejście do Doliny Chochołowskiej i Lejowej (tutaj dane pochodzą ze Wspólnoty Leśnej w Witowie). Jednakże zsumowanie tych wartości nie pozwala określić, ile osób faktycznie przebywało w polskich Tatrach. Konieczne jest dokonanie tzw. doszacowań, dotyczących wejść na teren parku poza okresami funkcjonowania punktów sprzedaży biletów,

³⁷ Treść pytania: Czy wprowadzenie opłaty za wejście na teren parku (niektóre to robią) to dobrze czy źle?

wejść mieszkańców i innych osób zwolnionych z opłat, wejść bez biletów (celowe omijanie punktów sprzedaży) oraz osób, które przebywają w schroniskach więcej niż 1 dobę. Dopiero dodanie do siebie wszystkich wymienionych składowych pozwala określić liczbę turystów, którzy odwiedzili Tatrzański Park Narodowy w danym roku. Uwzględniając te doszacowania za 2016 rok, podaje się liczbę wejść do TPN na 3 683 063 osób.

Rycina 16. Ruch turystyczny w TPN w latach 2011-2016



Źródło: za: Kruczek Z., (2017), *Frekwencja w polskich atrakcjach turystycznych 2011-2015*, Proksenia, Kraków.

Innowacyjne rozwiązania w zakresie pomiaru frekwencji prowadzi Park Gór Stołowych. Dane o wielkości i strukturze ruchu pochodzą z trzech źródeł: sprzedaży biletów, odczytów z czujników ruchu oraz z badań jakościowych prowadzonych w formie ankiety wśród odwiedzających park. Dane z czujników pozwalają na pomiar intensywności ruchu turystycznego w dowolnym rozkładzie czasowym. W oparciu o tak zebrane dane można wskazać właściwy sezon turystyczny, który pokrywa się z okresem udostępniania obiektów turystycznych przez park.

6. PARKI NARODOWE ZA GRANICĄ – STUDIA PRZYPADKÓW

Dla celu porównawczego przedstawiono poniżej dwa studia przypadków zagranicznych parków narodowych, jak się wydaje, prezentujących odmienne koncepcje zarządzania.

6.1. TATRZAŃSKI PARK NARODOWY NA SŁOWACJI

Na Słowacji istnieje dziewięć parków narodowych. Pięć z nich powstało w okresie istnienia Czechosłowacji, pozostałe cztery – od momentu powstania niepodległej Republiki Słowacji.

Tabela 11. Parki narodowe na Słowacji

Nazwa polska	Nazwa słowacka	Data utworzenia	Powierzchnia [ha]
Tatrzański Park Narodowy	Tatranský národný park	1949	73 800
Pieniński Park Narodowy	Pieninský národný park	1967	3 750
Park Narodowy Niżne Tatry	Národný park Nízke Tatry	1978	72 800
Park Narodowy Słowacki Raj	Národný park Slovenský raj	1988	19 763
Park Narodowy Mała Fatra	Národný park Malá Fatra	1988	2 263
Park Narodowy Płaskowyż Murański	Národný park Muránska planina	1997	20 318
Park Narodowy Połoniny	Národný park Poloniny	1997	29 805
Park Narodowy Kras Słowacki	Národný park Slovenský kras	2002	34 611
Park Narodowy Wielka Fatra	Národný park Veľká Fatra	2002	40 371

Źródło: https://pl.wikipedia.org/wiki/Parki_narodowe_na_Słowacji (dostęp: 23.05.2018)

Wszystkie parki narodowe podlegają organizacji o nazwie: Państwowa Ochrona Przyrody Republiki Słowackiej (*Štátna ochrana prírody Slovenskej republiky*) w ramach resortu – Ministerstwo Środowiska (*Ministerstvo životného prostredia*).

Wyjątkowa sytuacja dotyczy *Tatranského národného parku* (TANAP), w którym istnieją dwa różne zarządy i inne podległości resortowe:

1. *Sprava Tatranského národného parku* – zarząd parku podległy *Štátnej ochrany prírody* w Ministerstwie Ochrony Środowiska (*Ministerstvo životného prostredia*),
2. *Štátne lesy TANAP* – zarząd lasów na terenie TANAP – podległy Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi (*Ministerstvo pôdohospodárstva*).

Tatraský národný park, (TANAP) – to bilateralny park w relacji z polskim Tatrzańskim Parkiem Narodowym. TANAP jest najstarszym parkiem narodowym na Słowacji. Powstał 1 stycznia 1949 r., powołany na mocy ustawy Słowackiej Rady Narodowej.

TANAP obejmuje słowacką część Tatr Wysokich (Vysoké Tatry) z najwyższym szczytem Tatr, Gerlachem (2655 m. n.p.m.), Tatr Zachodnich (Západné Tatry) i całość Tatr Bielskich (Belianske Tatry). Od chwili powstania w 1949 r. powierzchnia parku wynosiła 50 965 ha i obejmowała jedynie Tatry Bielskie i Wysokie oraz otoczenie Doliny Cichej. 1 kwietnia 1987 r. park powiększono, włączając słowackie Tatry Zachodnie, a powierzchnia wzrosła do 76 883 ha. Obecnie park obejmuje 73 800 ha, a powierzchnia jego pasma ochronnego (otuliny) wynosi 30 700 ha.

W 1993 r. TANAP wspólnie z polskim Tatrzańskim Parkiem Narodowym (TPN) został uznany na międzynarodowy Rezerwat Biosfery (MaB) UNESCO. Wzmocniło to rangę ochrony Tatr, poprzez wspólne zdefiniowanie celów ochrony i wspólne strefowanie ochronne niezależnie od granicy między państwami. Transgraniczny aspekt ochrony przyrody pojawił się w Tatrach w 1955 r., kiedy powołany został polski TPN, a od czterech lat istniał już TANAP. Niemniej jednak utworzenie rezerwatu biosfery uściśliło współpracę transgraniczną i dodało jej szerszy, międzynarodowy wymiar.

Mimo bardzo dobrej współpracy pomiędzy polskim TPN i słowackim TANAP istnieją bardzo istotne różnice w strukturze obu parków oraz w osadzeniu obu parków w różnych ministerialnych resortach.

TPN, tak jak i wszystkie inne parki narodowe w Polsce, podlega Ministrowi Środowiska. Jak wspomniano powyżej, **przypadek podległości TANAP na Słowacji jest zdecydowanie odmienny. Kompetencje w sprawach ochrony przyrody mają na terenie parku dwie jednostki organizacyjne:** jedna to – Lasy Państwowe TANAP (Štatne Lesy TANAP) podległe Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi, druga to – Zarząd TANAP (Sprava TANAP) – podległy Ministerstwu Środowiska. W rezultacie takiej „podwójnej” struktury zdarzają się spory kompetencyjne, a w przeszłości dochodziło do ostrych konfliktów, skutkującym nawet odwołaniem dyrektora Zarządu TANAP.

Główną płaszczyzną konfliktu było, i jest nadal, różne podejście do gospodarki leśnej na terenie parku. Poza najwyższym stopniem ochrony (na Słowacji stopień V), gdzie wykluczona jest ingerencja człowieka w procesy przyrodnicze (w Polsce to strefa ochrony ścisłej), w pozostałych strefach – o mniejszym reżimie ochronnym – stanowisko Lasów Państwowych TANAP cechuje interwencyjne podejście do gospodarowania w drzewostanach.

Natomiast stanowisko Zarządu TANAP domaga się działań zachowawczych z uwzględnieniem naturalnych przemian i procesów przyrodniczych.

Różnica ta najbardziej widoczna jest w kwestii postępowania z drzewostanami świerkowymi ogarniętymi gradacją kornika drukarza. Lasy Państwowe prowadzą intensywne cięcia sanitarne i wywóz drewna. Priorytetem jest usuwanie drzew zaatakowanych przez kornika, ale także usuwanie drzew opuszczonych przez kornika, w tym także drzew leżących, co nie powstrzymuje wzrostu liczebności kornika, a ma jedynie na celu pozyskanie surowca drzewnego. W tym względzie działalność Lasów Państwowych TANAP nie różni się od działalności w lasach gospodarczych.

W TANAP, podobnie jak w polskim TPN, około 13% powierzchni leśnej w granicach parku narodowego stanowi własność prywatna w formie wspólnot gruntowych (urbari) lub własność komunalna.

Dla przykładu – Kieźmark posiada w TANAP 1 117 ha lasów przekazanych miastu już w 1417 roku. Obecnie w granicach parku 2/3 tego obszaru objęte jest dyrektywą siedliskową, a 1/3 – dyrektywą ptasią. Lasy te są użytkowane na zasadach takich jak komunalne (prywatne) lasy na terenach poza parkiem narodowym, zatem pełna realizacja ochrony przyrody jest tutaj utrudniona. Urbar Przybylina (Wspólnota gruntowa wsi Przybylina) posiada w TANAP 1 993 ha lasów i użytkuje je jak drzewostany gospodarcze nieobjęte faktycznym reżimem ochronnym. Wyłączenie z użytkowania drzewostanów i objęcie ich ochroną byłoby możliwe dzięki zasadzie rekompensat wypłacanych przez Skarb Państwa. Istnieje projekt przewidujący wypłatę rekompensat, która na przykład dla Urbaru Przybylina wynosiłaby rocznie 69 tysięcy euro. Rekompensaty pozostają jednak jedynie w sferze projektu.

Stanowisko Zarządu TANAP w kwestii postępowania w drzewostanach objętych klęską kornika jest całkowicie odmienne. Podkreślane jest tutaj poszanowanie procesów przyrodniczych i to, że ingerencja Lasów Państwowych i tak nie powstrzyma rozpadu drzewostanów świerkowych, których los determinowany jest przede wszystkim ociepleniem klimatu i niedoborami opadów atmosferycznych. Stanowisko to jest całkowicie zbieżne z poglądami i zasadami postępowania w lasach polskiego TPN.

Pomimo diametralnych różnic w poglądach na realizację ochrony przyrody, praktyczny model postępowania w drzewostanach zależy od zarządcy gruntów, a zatem od Lasów Państwowych TANAP oraz właścicieli wspólnot gruntowych. W rezultacie działania te mają charakter bardzo intensywnych cięć, które na terenie parku narodowego budzi wiele kontrowersji. Działania te nie różnią się niczym od postępowania w lasach gospodarczych. Ma to swoje negatywne

reperkusje odnośnie ochrony całości biocenoz, choćby w kwestii ochrony fauny leśnej.

Ostry konflikt zaistniał po wystąpieniu na rozległym obszarze TANAP bardzo dużych wiatrołomów spowodowanych wiatrem w 2004 r. Wówczas to na powierzchni około 12 tysięcy hektarów w ciągu kilku godzin powalone zostało dolne piętro drzewostanów parku o przybliżonej masie trzech milionów metrów sześciennych. Stanowisko Lasów Państwowych TANAP było oczywiste. Podjęto działania polegające na pozyskaniu całości powalonego drewna i sztuczne – poprzez sadzenie – odnowienie powalonych powierzchni. Zarząd TANAP prezentował zdanie odmienne – postulowano pozostawienie dużej ilości drewna i pozostawienie powierzchni do naturalnego samosiewu. Stanowisko Zarządu TANAP poparła organizacja proekologiczna VLK. Było to jedyne zauważalne w słowackich mediach i w opinii publicznej zdecydowane stanowisko w sprawie ochrony przyrody w Tatrach.

Przedstawiony powyżej **problem pokazuje, że rozstrzygający wpływ na stan ochrony przyrody w słowackim TANAP mają względy gospodarcze, a nie ekosystemowe. „Podwójny” zarząd nad zasobami przyrodniczymi TANAP jest jaskrawym przykładem negatywnej organizacji struktury parków narodowych.** Dwoistość w podejściu do działań ochronnych w lasach utrudnia też realizację współpracy pomiędzy polskim a słowackim parkiem narodowym oraz budzi zastrzeżenia ze strony Komisji Europejskiej w kontekście faktu, że obszar TANAP objęty jest jurysdykcją dyrektywy siedliskowej i ptasiej w ramach obszaru Natura 2000. Wśród ekologów słowackich pogląd na negatywną ocenę realizacji ochrony przyrody w parkach narodowych jest powszechny u osób, które nie są związane z formalnymi strukturami zarządzającymi parkami narodowymi. Dla przykładu warto przedstawić stanowisko byłego dyrektora Parku Narodowego:

„Ciężko się mi – i moim kolegom, którzy uznają podobne wartości ochroniarskie – żyję w czasach i pracuję w państwowej instytucji, która ma chronić przyrodę, gdy państwo tego właściwie nie chce. Widać to na każdym kroku. Mniej ochrony przyrody oznacza więcej narciarskich tras zjazdowych, wyrębów, leśnych dróg, chemii, szybsze stawianie autostrad przez obszary, które z powodzeniem można by ominąć. Aby ochrony przyrody było mniej – to polityczno-społeczne zamówienie. Nie chcę twierdzić, że to, co było wcześniej, było dobre. Ale po roku 1989 ochrona przyrody jest w odwrocie.

Jestem przekonany, że obecnie ochrona przyrody znajduje się w ślepej uliczce i będzie tam tkwiła niezależnie, czy będzie ten, czy inny rząd. Każda władza

i każde pokolenie „ochroniarzy“, które była po 1989 roku, ma swój udział w odpowiedzialności za ten stan.“

„Z tym problem ochrona przyrody boryka się od 1989 roku, ponieważ nie dokonano zmian systemowych, które powinno było się wprowadzić, które by postawiły ją na nogi tak, aby nie była cierniem w oku opinii publicznej, która dostrzegana by była wręcz przeciwnie – że ona jest właśnie dla społeczeństwa, że z niej wypływają określone korzyści.“

Ocena społeczności lokalnej, dotycząca sposobu realizacji ochrony przyrody w parkach narodowych na Słowacji, trudna jest do określenia. Brak publikacji na ten temat. Wyłącznie w przypadku TANAP ujawniane są w lokalnej prasie poglądy na temat gospodarki leśnej oraz w kwestii zagospodarowania turystyczno-sportowego Tatr. Jedyne protest społeczny z blokadą prac usuwania wiatrołomów w TANAP miał miejsce w 2005 r., głównie z inicjatywy organizacji VLK.

Bardzo istotną różnicą pomiędzy TANAP a TPN są kompetencje dyrektora parku narodowego w zakresie kształtowania zasad udostępnienia turystycznego, rekreacyjnego i sportowego obszaru parku. W polskim TPN szczegółowe zasady ustala dyrektor parku, wydając zarządzenia, które stanowią akt prawa miejscowego. Oczywiście muszą one być zgodne z ogólnymi regulacjami zawartymi w ustawie o ochronie przyrody, ustawie o ratownictwie i bezpieczeństwie w górach i innych ustawowych regulacjach prawnych. W kwestii uregulowań szczegółowych ma jednak dyrektor parku prawo do regulowania zagadnień szczegółowych. Przykładem jednym z najistotniejszych jest zarządzenie dyrektora TPN w sprawie uprawiania turystyki letniej i zimowej na obszarze parku czy też zarządzenie w sprawie uprawiania taternictwa.

W przypadku TANAP dyrektor parku nie posiada kompetencji do wydawania regulaminu udostępniania parku. Regulacje takie określa urząd wojewody – w przypadku TANAP – organ województwa żylińskiego oraz województwa preszowskiego, bowiem teren parku częściowo leży w jednym a częściowo w drugim województwie. Sytuacja ta powoduje brak możliwości dynamicznego zarządzania ruchem turystycznym przez dyrektora na terenie parku i szybkiego reagowania na zmieniające się formy użytkowania rekreacyjnego i sportowego. Nadto dyrektor boryka się z problemem ujednolicania zasad użytkowania turystycznego przez dwa odległe i niezależne od siebie organy. Efekt jest taki, że od 1999 roku regulamin zwiedzania nie został uaktualniony i w istocie wyekspirował. Obecnie brak więc regulacji prawnych dotyczących turystyki pieszej, narciarskiej i uprawiania taternictwa w sytuacji,

gdy użytkowanie to w sposób istotny wpływa na przyrodę i wiąże się z bezpieczeństwem osób przebywających w górach.

Kwestie bardzo intensywnego zagospodarowania narciarskiego dwóch rejonów TANAP – Doliny Łomnickiej oraz Soliska – dotychczas nie wywołały w otoczeniu społecznym parku narodowego zauważalnych protestów. Co więcej, Lasy Państwowe TANAP, a także, co jeszcze bardziej zadziwiające, Zarząd TANAP, nie wystąpiły dotychczas ze sprzeciwem wobec bardzo istotnie negatywnie oddziaływujących inwestycji polegających na wylesieniu terenu, zmianie rzeźby zbroczy, nawiezieniu obcego geologicznie materiału, zmianie stosunków wodnych w obrębie tras narciarskich oraz budowie licznych kolei i wyciągów narciarskich wraz z systemem naśnieżania tras zjazdowych.

Zaangażowanie społeczne w funkcjonowanie parku narodowego w słowackim TANAP jest bardzo słabe w porównaniu z otoczeniem społecznym wokół TPN czy też innych polskich parków narodowych. Również struktury zarządzające parkami narodowymi na Słowacji, sądząc zwłaszcza na przykładzie TANAP, są pozbawione siły swobodnej wypowiedzi w kwestii ochrony przyrody i zagospodarowania rekreacyjnego.

6.2. PARKI STANÓW ZJEDNOCZONYCH AMERYKI PÓŁNOCNEJ

Studium przypadku parków w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej ograniczono do kilka zagadnień z zakresu zarządzania. Pobieżne spojrzenie na strukturę ochrony przyrody w USA sprawia, że tamtejszy system ochrony przyrody zdaje się niewiele różnić od obowiązującego w Polsce, jednak nieco głębsza analiza pozwala wychwycić wiele esencjonalnych różnic, które świadczą na korzyść systemu amerykańskiego.

Podstawowa, a zarazem najistotniejsza różnica pomiędzy amerykańskim a polskim systemem obszarów chronionych to połączenie administracji wszystkich obszarów chronionych w jedną instytucję, jaką jest National Park Service (NPS). Jest to agenda rządowa Stanów Zjednoczonych utworzona na mocy aktu prawnego Kongresu Stanów Zjednoczonych podpisanego przez prezydenta Woodrowa Wilsona w 1916 r. National Park Service zarządza 417 jednostkami na terytorium całego kraju. Poza 59 parkami narodowymi w jurysdykcji NPS znajdują się także m.in. pomniki narodowe, rezerwaty narodowe, narodowe parki historyczne, narodowe miejsca historyczne, międzynarodowe miejsca historyczne, narodowe pola bitew, miejsca pamięci narodowej, narodowe brzegi morskie, narodowe brzegi jezior, narodowe obszary rekreacyjne, cmentarze narodowe, narodowe obszary rekreacyjne, rzeki

narodowe, drogi narodowe, szlaki narodowe – słowem najważniejsze lokalizacje istotne z punktu widzenia narodu amerykańskiego. Zadaniem tej agendy jest – jak wskazuje już sama jej nazwa – służba na rzecz parków narodowych i innych obszarów chronionych w celu zachowania zasobów naturalnych i historycznych w stanie nienaruszonym, by mogły służyć przyszłemu pokoleniom. Łączna powierzchnia obszarów zarządzanych przez NPS wynosi około 338 000 km², z czego 17 000 km² znajduje się w rękach prywatnych. National Park Service zatrudnia około 27 000 pracowników, zaś roczny budżet służby oscyluje wokół kwoty trzech miliardów dolarów. W 2014 r. wydatki turystów przyjeżdżających do wszystkich parków narodowych Stanów Zjednoczonych szacowano na 15,7 mld USD. Zapewniły 277 tys. miejsc pracy, 10,3 mld USD dochodów z pracy, a ich wkład w PKB wyniósł 17,1 mld USD³⁸.

Istnieje dość powierzchowne (można by rzec nawet semantyczne) podobieństwo pomiędzy systemem amerykańskim a polskim. Zgodnie z ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych, jakie powinni spełniać pracownicy zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach w Służbach Parków Narodowych, część administracji parku narodowego również tworzy strukturę określaną Służbą Parku Narodowego (czyli – w tłumaczeniu na język angielski – właśnie National Park Service), której przysługuje m.in. prawo do noszenia odpowiedniego umundurowania. Na tym jednak podobieństwa pomiędzy obiema strukturami się kończą. Administracyjnie National Park Service należy do Departamentu Zasobów Wewnętrznych Stanów Zjednoczonych (U.S. Department of Interior). Kierującym NPS jest dyrektor nominowany przez prezydenta USA, a zatwierdzony przez Senat. Takie usytuowanie wskazuje jednoznacznie na wysoką pozycję ochrony przyrody w systemie administracji amerykańskiej, co – jak nietrudno jest się domyślić – przekłada się na szacunek w społeczeństwie, o jakim polskie parki narodowe mogą jedynie marzyć.

Zasadniczą kwestią, jaka odróżnia system amerykański od systemu polskiego, jest zatrudnienie pracowników parku narodowego. W Polsce każdy z pracowników parku jest zatrudniony w danym parku i z pozostałymi parkami niewiele ma wspólnego (poza nazwą). W Stanach Zjednoczonych pracownicy zatrudnieni są przez National Park Service, co oznacza, że bez względu na to, czy pracują w Denali National Park na Alasce, czy też w Everglades NP na Florydzie,

³⁸ Za Mika M., Pawlusiński R., Zawilińska B., (2015), *Park narodowy a gospodarka lokalna – model relacji ekonomicznych na przykładzie Babiogórskiego Parku Narodowego*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków, s. 23

są tak naprawdę zatrudnieni w tej samej instytucji. Wydaje się być to niewiele znaczącym szczegółem, jednak ma kolosalne znaczenie i to w kilku aspektach. Po pierwsze funkcjonując w ramach jednej formacji, wszystkie parki narodowe mają podobną strukturę wewnętrzną, narzuconą niejako odgórnie przez NPS. Zdecydowanie ułatwia to prowadzenie sprawozdawczości i analityki na poziomie ogólnokrajowym, pozwala jednocześnie na uzyskanie danych, które łatwo jest porównać bez konieczności odnoszenia się do zawiłości schematów organizacyjnych poszczególnych jednostek.

Po drugie wszyscy pracownicy National Park Service mają uprawnienia do munduru o wspólnym kroju określonym przed wielu laty. Jego istotnym elementem jest charakterystyczny kapelusz, którego historia sięga początków ochrony przyrody w Stanach Zjednoczonych, kiedy to do ochrony Parku Narodowego Yellowstone wykorzystywano regularne oddziały armii amerykańskiej. Choć wydaje się być to nieistotnym faktem, tak naprawdę przyczynia się do jednoznacznej identyfikacji w terenie strażnika parku narodowego, ułatwiając tym samym prowadzenie działań NPS, w tym podejmowanie interwencji. Dodatkowo z tak długą historią funkcjonowania National Park Service w Stanach Zjednoczonych wiąże się poczucie szacunku dla instytucji, łatwo zauważalne w amerykańskim społeczeństwie. Parki narodowe są tam traktowane jako dobro wspólne, zaś pracownicy opiekującej się nimi formacji cieszą się uzasadnioną estymą. Charakterystyczne mundury pracowników NPS pojawiają się często w filmach fabularnych czy też kreskówkach dla dzieci, budząc sympatię i zrozumienie dla specyfiki pracy National Park Service.

Przynależność do jednej organizacji kreuje także wśród pracowników poczucie wspólnoty i dumy z noszonego munduru. Stanowi to wartość dodaną zwiększającą atrakcyjność pracy w NPS. Jest to związane także z faktem używania jednego wspólnego logotypu przez wszystkich pracowników National Park Service. Bez względu na to, w jakim parku pracują, na rękawie munduru każdego z nich widnieje charakterystyczny logotyp, tzw. Arrowhead. Logotyp ten zawiera w sobie symbole związane z całym spektrum działalności NPS: sekwoja symbolizuje roślinność, bizon – zwierzęta (jest on zresztą również symbolem U.S. Departament of Interior), ośnieżona góra i tafla wody reprezentują walory krajobrazowe i elementy rekreacyjne, zaś sam kształt tarczy logotypu, czyli krzemienny grot strzały odnosi się do zasobów kulturowych, historycznych i archeologicznych, także będących przedmiotami ochrony w ramach National Park Service. Logotyp NPS widnieje nie tylko na mundurach, ale także na samochodach, elementach infrastruktury turystycznej, tablicach informacyjnych, wydawnictwach, stronach internetowych itp. Jego

powszechność utrwała w społeczeństwie świadomość, że parki narodowe (oraz inne obszary chronione) tworzą tak naprawdę jedną całość, nie są niezależnymi od siebie wyspami naturalnego krajobrazu.

Omawiając identyfikację wizualną w ramach National Park Service warto zwrócić uwagę na kilka detali. Wszystkie strony internetowe parków narodowych są tak naprawdę elementami jednego portalu www.nps.gov i jako takie mają identyczną strukturę i layout. Ułatwia to poszukiwanie właściwych informacji na stronie, a zarazem podkreśla, że wszystkie parki narodowe tworzą jedną organizację. Ważne jest także to, że zarówno w swoich adresach internetowych, jak i w adresach mailowych jednostki NPS wykorzystują rządową domenę „.gov”. Podkreśla to wysokie administracyjne umocowanie parków narodowych, zwiększając tym samym rangę każdej z tych instytucji w społeczeństwie. Przynależność do agendy rządowej jest także podkreślana przez zastosowanie rządowych tablic rejestracyjnych na wszystkich samochodach służbowych należących do poszczególnych jednostek National Park Service.

Funkcjonując w ramach jednej organizacji, administracje poszczególnych parków narodowych otrzymują wytyczne w zakresie swojej działalności. Mają one charakter wskazówek bądź gotowych procedur, jakie należy wprowadzić w określonych sytuacjach. Pozornie osłabia to samodzielność poszczególnych jednostek, ale tak naprawdę zmierza do prowadzenia spójnej polityki ochrony przyrody w skali całego kraju. Oczywiście istnieją regulacje wewnętrzne wynikające ze specyfiki danego parku, ale patrząc ogólnie, każdy odwiedzający amerykański park narodowy – bez względu na to czy znajduje się on w Górach Skalistych, Appalachach, na Hawajach, Alasce czy pustyniach Arizony – spodziewać się może podobnych norm i zasad postępowania, obowiązujących w każdej z jednostek. Takie podejście czyni system stabilnym i przejrzystym, ułatwia też zdecydowanie zarządzanie obszarem, zdejmując z dyrektora parku konieczność wypracowania własnych podstaw działalności.

Interesujące jest zresztą funkcjonowanie stanowiska dyrektora parku narodowego, określanego w National Park Service mianem superintendenta. Każdy z superintendentów jest powoływany na okres pięciu lat, a po zakończeniu swojej kadencji może zostać przeniesiony na podobne stanowisko w parku na drugim końcu Stanów Zjednoczonych. Czyni to z wysokich rangą pracowników Służby Parków Narodowych funkcjonariuszy publicznych trochę na podobieństwo zawodowych żołnierzy, którzy swoje czasowe kontrakty realizują w różnych bazach armii amerykańskiej. Taki system zatrudnienia dyrektorów sprawia, że co pięć lat dochodzi do ewaluacji działań podejmowanych przez park narodowy, pozwalając na dokonanie ewentualnej korekty. Co więcej, zmiana na stanowisku superintendenta wnosi nowe spojrzenie na kwestię zarządzania

danym parkiem, zwiększając tym samym dynamikę i efektywność realizowanych zadań. Jest to jednocześnie asumpt do przenoszenia kompetencji w dół, na kadre zarządzającą średniego szczebla (czyli kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych), tworzących wraz z superintendentem zarząd parku. Ponieważ w wielu przypadkach pracują oni w danym parku zdecydowanie dłużej niż jego dyrektor, stanowią swoistą pamięć instytucji gwarantującą konsekwentne wdrażanie przekazanych przez NPS wytycznych. Przenoszenie dyrektorów jest jednocześnie świadectwem efektywności działania systemu National Park Service, który funkcjonuje poprawnie nawet wówczas, kiedy osoba zarządzająca obszarem zmienia się co pięć lat i – obejmując stanowisko superintendenta – może często nie mieć perfekcyjnego rozeznania w specyfice zarządzanego przez siebie obszaru. Nie jest jednak tak, że dyrektor pozostawiony jest sam sobie, bez żadnej pomocy z zewnątrz. National Park Service podzielona jest na regiony, co zdecydowanie ułatwia zarządzanie obszarami chronionymi. Superintendenti regularnie spotykają się ze swoimi koordynatorami regionalnymi, uzyskując od nich wszelkie niezbędne informacje, wytyczne i wsparcie w swojej działalności. Pozwala to uniknąć konieczności kontaktowania się bezpośrednio z centralą NPS, zarządzającą chronionymi zasobami przyrodniczymi w skali całego kraju, ułatwiając tym samym wymianę informacji pomiędzy poszczególnymi jednostkami National Park Service.

Niezwykłą i niespotykaną w warunkach polskich cechą systemu amerykańskiego jest możliwość korzystania przez parki narodowe z finansowego, rzeczowego i osobowego wsparcia ze strony organizacji pozarządowych i osób prywatnych. Przy parkach narodowych funkcjonują organizacje typu „*Friends of ...* (nazwa danego parku)”, których zadaniem jest udzielanie pomocy administracji parku narodowego. Organizacje te pozyskują środki finansowe, które są następnie wykorzystywane przez parki na zadania realizowane na ich terenie (w formie zatwierdzonych przez daną organizację grantów celowych), prowadzą sklepiki z pamiątkami, a których cały dochód (plus częste niezależne datki odwiedzających) trafia do parku, dobrowolnie pracują w centrach informacyjnych, prowadzą badania naukowe, wykonują nieodpłatnie remonty infrastruktury turystycznej (w tym szlaków turystycznych) itp. Wkład tego typu organizacji stanowi znaczący udział w budżecie każdego z parków, przyczynia się również do budowania odpowiedniego wizerunku parku wśród społeczeństwa, zwłaszcza na poziomie lokalnych społeczności sąsiadujących z parkiem.

Wsparcie społeczne dla funkcjonowania National Park Service bazuje na wolontariacie. Każdego roku w parkach amerykańskich pracuje ponad 220 000

wolontariuszy, a ich wkład szacowany jest na około 6 400 000 godzin pracy rocznie. Nietrudno jest przeliczyć, jak wielkie oszczędności dla każdego z parków płyną z zaangażowania wolontariuszy. Słyszac słowo „wolontariusz” w Polsce, myśli się przede wszystkim o uczniach bądź studentach. W Stanach Zjednoczonych wygląda to inaczej – oczywiście wśród wolontariuszy w parkach jest wielu młodych ludzi, ale licznie reprezentowane są tam również osoby dorosłe, zaangażowane zawodowo, jak również seniorzy – emeryci, działający w parkach w miarę swoich możliwości. Do zadań wolontariuszy należy m.in. utrzymanie szlaków turystycznych, monitoring i badania naukowe (często w ramach idei Citizen Scientist), ratownictwo górskie, dokumentowanie stanu przyrody (m.in. fotograficzne) czy też udzielanie informacji w centrach dla odwiedzających.

Zarówno wolontariat, jak i pomoc ze strony organizacji pozarządowych działających na rzecz parków narodowych są tak naprawdę jednocześnie narzędziem i rezultatem wysokiej pozycji w świadomości społecznej, jaką zajmuje National Park Service. Parki narodowe traktowane są jako dobro wspólne, za przetrwanie którego równie mocno odpowiedzialna jest administracja federalna, jak i mieszkańcy sąsiedztwa parku. Wszelkie inwestycje są lokalizowane poza parkiem, pomimo że społeczność lokalna często ma wpływ na podejmowanie decyzji o ich lokalizacji. Obowiązuje tutaj jednak zasada, że w parku może być budowane wyłącznie to, co jest *appropriate and necessary*, czyli właściwe i konieczne. Co ciekawe – a w wielu przypadkach w Polsce wręcz trudne do uwierzenia – społeczność lokalna stoi na straży zachowania parków przed wpływem wielkich inwestycji turystycznych ze świadomością, że stanowią one same w sobie dobro i przedmiot dumy całego narodu.

7. PRZEBIEG BADAŃ EMPIRYCZNYCH

Badania empiryczne oparto o dwie techniki a mianowicie grupowe wywiady zogniskowane (FGI – grupy fokusowe) oraz pogłębione wywiady indywidualne (IDI).

Technika badań	Dobór próby
<p>Indywidualne wywiady pogłębione w 23 parkach narodowych (rozmowy z dyrektorami parków, kadrą zarządzającą w parkach, pracownikami parków narodowych, władzami lokalnymi, mieszkańcami – 23 parki, min. 10 osób z każdego obszaru, tj. 230 wywiadów pogłębionych)</p>	<p>Osoby dotyczące obszaru każdego z parków: łącznie 10 osób (przy założeniu 2 gmin o największym „udziale” w obszarze parku:</p> <ul style="list-style-type: none"> – dyrektor lub zastępca PN – główny księgowy PN – specjalista ds. ochrony przyrody PN – urzędnicy gmin; wójt lub zastępca (z dwóch gmin po 1 osobie) – urzędnicy gmin: pracownik ds. ochrony środowiska (z dwóch gmin po 1 osobie) – zwykli mieszkańców (po 2 osoby z gminy)
<p>Zogniskowane wywiady grupowe (FGI-badania fokusowe: stan i potrzeby parków narodowych w Polsce (4 fokusy, każdy po min 5 osób)</p>	<p>Cztery fokusy w parkach: drawieński, słowiński, tatrzański, kampinoski; ilość uczestników - 5 osób:</p> <ul style="list-style-type: none"> – dyrektor lub zastępca – gł. księgowy lub księgowy – specjalista ds. ochrony przyrody – specjalista ds. udostępniania – specjalista ds. edukacji ekologicznej
<p>FGI stan i potrzeby otoczenia parków narodowych w Polsce, w tym mieszkańcy okolic, władze lokalne, biznes lokalny (4 fokusy, każdy po min 5 osób)</p>	<p>Cztery fokusy tylko z przedstawicielami „otoczenia” PN (drawieński, tatrzański, kampinoski, słowiński). Fokus odbywa się w tym samym dniu co fokus z dyrekcją parku lub w dniu następnym; uczestnicy:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 2 przedstawiciele władz samorządu terytorialnego – 2 przedstawiciele mieszkańców – 2 przedstawiciele biznesu turystycznego
<p>Seminaria konsultacyjne (4)</p>	<p>Cztery seminaria grupy łączonej przedstawiciele PN i OSG</p>

Badania ankietowe IDI, przeprowadzone w otoczeniu 23 parków narodowych, składały się z 13 pytań, zarówno otwartych, jak i zamkniętych, podzielonych na 3 główne grupy:

- dotyczące stanu społeczno-gospodarczego gmin z otoczenia parków narodowych,
- dotyczące wizerunku parków i ich roli w lokalnej gospodarce,
- dotyczące poziomu akceptacji dla działań i postaw parków.

Wywiady zostały przeprowadzone przez przeszkolonych ankieterów z wyselekcjonowanymi respondentami. Wyniki kwestionariuszy wywiadów zostały umieszczone w zbiorczym zestawieniu programu Microsoft Excel. Każde z pytań zostało następnie przeanalizowane pod kątem zgrupowania odpowiedzi w większe grupy referencyjne.

BADANIA FGI Z PRACOWNIKAMI PARKÓW NARODOWYCH

Badania grup fokusowych przeprowadzono odrębnie w dwóch grupach (pracownicy parków oraz przedstawiciele otoczenia) na terenie czterech parków narodowych: Tatrzańskiego Parku Narodowego, Kampinoskiego Parku Narodowego, Drawieńskiego Parku Narodowego, Słowińskiego Parku Narodowego. Wybór parków miał charakter celowy, przy założeniu, że parki te reprezentują specyfikę funkcjonowania na terenach górskich, nizinnych oraz w otoczeniu wodnym (nadmorski i przyjeziorny).

Badania przeprowadzono w następujących terminach:

- Fokus 1: Tatrzański Park Narodowy, 21.11.2017
- Fokus 2: Kampinoski Park Narodowy, 22.11.2017
- Fokus 3: Drawieński Park Narodowy, 05.12.2017
- Fokus 4: Słowiński Park Narodowy, 07.12.2017

a ilość uczestników wynosiła:

- Fokus 1: Tatrzański Park Narodowy – 5 os.
- Fokus 2: Kampinoski Park Narodowy – 6 os.
- Fokus 3: Drawieński Park Narodowy – 5 os.
- Fokus 4: Słowiński Park Narodowy – 6 os.

Stosunek uczestników do badań

Cele badania spotkały się ze zrozumieniem ze strony pracowników parków narodowych. Zrozumiana została istota pytań i diagnoza problemów, które okazały się w parkach bardzo podobne. W każdym z parków w badaniu brali

udział przedstawiciele dyrekcji, specjaliści ds. edukacji, udostępniania, księgowość, specjaliści ds. ochrony przyrody – pozwalało to na szerszą perspektywę odpowiedzi, problemów i zrozumienia przez uczestników swoich potrzeb oraz odpowiedniego zróżnicowania odpowiedzi na omawiane zagadnienia. Dyrekcja oraz pracownicy parków narodowych byli przychylnie nastawieni do badania; zaobserwowano mocne zaangażowanie w prowadzone działania, wykazywano zrozumienie potrzeby badania oraz udziału samych pracowników w procesie badawczym. Wszyscy chętnie odpowiadali na zadawane pytania oraz przedstawiali i prezentowali swoje parki, ich poszczególną specyfikę, poświęcali swój czas na obecność w badaniu fokusowym. Prowadzili ze sobą dyskusje; grupy były otwarte, zaangażowane i chętne do współpracy. Wszyscy cechowali się wysoką kulturą osobistą oraz poszanowaniem wypowiedzi innych uczestników.

W każdym badanym parku narodowym zdiagnozowano potrzebę spotkań pracowników różnych działów ze wszystkich PN. Uczestnicy zgodnie stwierdzili, że taka sformalizowana współpraca znacznie ułatwiłaby wykonywanie obowiązków, zdobywanie specjalistycznej wiedzy, dzielenie się doświadczeniem z innymi parkami, ale również umożliwiła czerpanie z rozwiązań stosowanych w innych parkach. Parki narodowe – bez względu na swoją specyfikę, położenie, wielkość – borykają się z podobnymi problemami, a platforma i możliwość formalnej wymiany informacji usprawniłaby ich funkcjonowanie już na poziomie operacyjnym. Uczestnicy – oprócz platformy jako narzędzia wymiany informacji – podkreślali konieczność i wielką potrzebę spotkań organizowanych dla pracowników danych obszarów, np. dla pracowników edukacji, pracowników udostępniania i innych.

BADANIA FGI Z PRZEDSTAWICIELAMI OTOCZENIA

Badania przeprowadzono w następujących terminach:

- Fokus 1: 10.01.2018 w Starych Babicach (Kampinoski PN)
- Fokus 2: 29.01.2018. w Zakopanem (Tatrzański PN)
- Fokus 3: 06.12.2017 w Smołdzinie (Słowiński PN)
- Fokus 4: 14.12.2017 w Dobiegniewie (Drawieński PN)

Ilość uczestników wynosiła:

- Fokus 1: Tatrzański Park Narodowy – 5 os.
- Fokus 2. Kampinoski Park Narodowy – 5 os.
- Focus 3. Drawieński Park Narodowy – 6 os.
- Focus 4. Słowiński Park Narodowy – 6 os.

Stosunek uczestników do badań

Uczestnicy byli życzliwi, zainteresowani, aktywni. Wykazali wrażliwość na tematy objęte badaniem oraz zainteresowanie przyrodą i ochroną środowiska. Posiadali znajomość problematyki w zakresie zarówno lokalnego parku narodowego, jak i pozostałych, w zakresie problematyki ochrony przyrody, rozwiązań prawnych oraz gospodarczych. Świetnie uzupełniali postawione do dyskusji problemy, rozszerzając je o wiele nowych, widzianych ze swojej perspektywy. Badani wskazywali wiele rozwiązań i propozycji udoskonaleń zarówno lokalnych, jak i krajowych. Postrzegali cel badań przede wszystkim przez pryzmat swojej sytuacji lub z punktu widzenia np. dochodów i rozwoju gminy. Niektórzy lokalni przedsiębiorcy brali udział w dyskusji, nawet jeżeli temat był poza obszarem ich bezpośrednich zainteresowań. Uczestnicy nie ograniczali się wyłącznie do kwestii ujętych w programie, lecz również poruszali zagadnienia wynikające z własnych doświadczeń i poglądów.

SEMINARIA KONSULTACYJNE

Po diagnozie zespołu badawczego wstępne wyniki poddano konsultacji czterem zespołom interesariuszy, łącząc w każdej z grup, w odróżnieniu do badań fokusowych, przedstawicieli parków i otoczenia społeczno-gospodarczego. Uczestnikom przedstawiono dla celów poglądowych wyniki badań empirycznych, analizy PESTEL i SWOT z zadaniem opracowania własnych obu technik. Zadaniem grup było także opracowanie założeń do technik diagramu Ishikawy i drzewa celów.

Seminaria przeprowadzono w następujących lokalizacjach:

Lokalizacja seminarium	Park narodowy	Data	Liczba uczestników
„Willa Stanisław” Chrapów 36 66-520 Dobiegniew	Drawieński PN	21.06.2016	20
„Gościniec u Bernadzkich” ul. Bohaterów Warszawy 26 76-214 Smołdzino	Słowiński PN	25.06.2016	30
„Dwór Dobarz” Dobarz 8/9 19-104 Dobarz	Biebrzański PN	26.06.2018	30
Ośrodek Informacji i Edukacji Turystycznej BdPN w Lutowiskach 38-713 Lutowska 2	Bieszczadzki PN	28.06.2018	30

W trakcie dyskusji można było zauważyć trzy odrębne grupy interesariuszy, wyrażające odmienne postawy i poglądy: przedstawiciele PN, przedstawiciele samorządów oraz mieszkańcy. Przedstawiciele samorządu terytorialnego koncentrowali się na zagadnieniach relacji prawnych, mieszkańcy – na problematyce ograniczania dostępu do zasobów przyrodniczych parków, informacji, edukacji i infrastrukturze, natomiast pracownicy parków koncentrowali się na ułomności planów zagospodarowania przestrzennego oraz możliwościami finansowymi parków.

8. ATRAKCYJNOŚĆ TURYSTYCZNA PARKU NARODOWEGO

Atrakcyjność turystyczna parku narodowego oceniana jest wysoko, zarówno w opinii pracowników PN, jak i otoczenia, przy czym wyraźnie widać różnicę w kategorii „bardzo atrakcyjna”. Pracownicy parku wskazali w 51% na taką kategorię wobec 33% wśród przedstawicieli otoczenia. Ponieważ w pytaniu nie definiowano atrakcyjności, jej interpretacja ma charakter subiektywny, według indywidualnego kryterium.

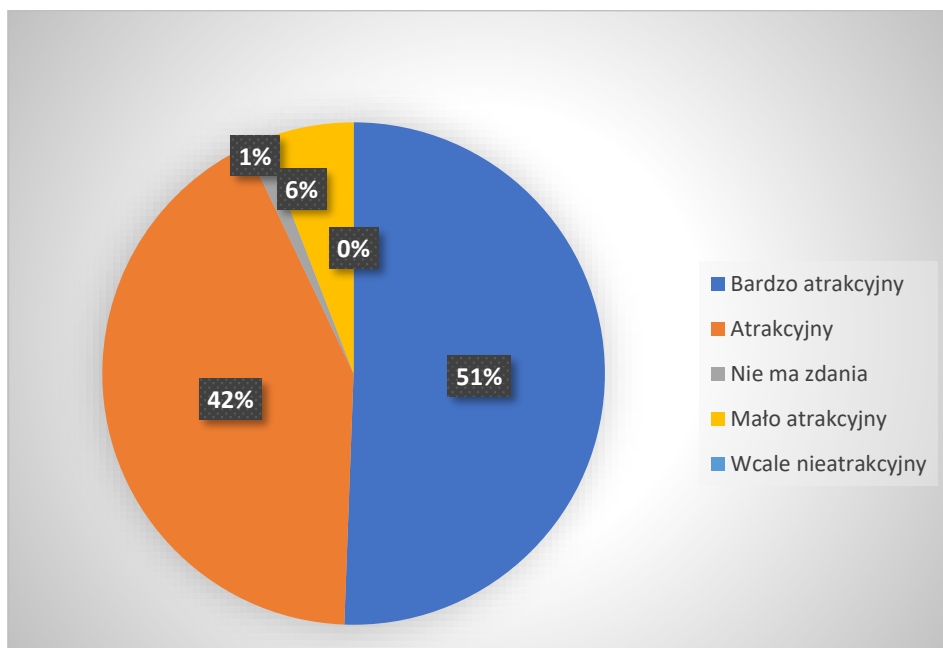
W bezwzględnych liczbach poszczególne kategorie skali uzyskały ilość wskazań jak w tabeli 12, natomiast rozkład procentowy (za 100% przyjęto ilość odpowiedzi w każdej z dwóch grup respondentów) ilustrują ryciny 17 i 18.

Tabela 12. Ocena atrakcyjności parku narodowego

	Bardzo atrakcyjna	Atrakcyjna	Nie ma zdania	Mało atrakcyjny	Wcale nieatrakcyjny
Pracownicy parku	51	42	1	6	0
Otoczenie	33	53	1	6	0

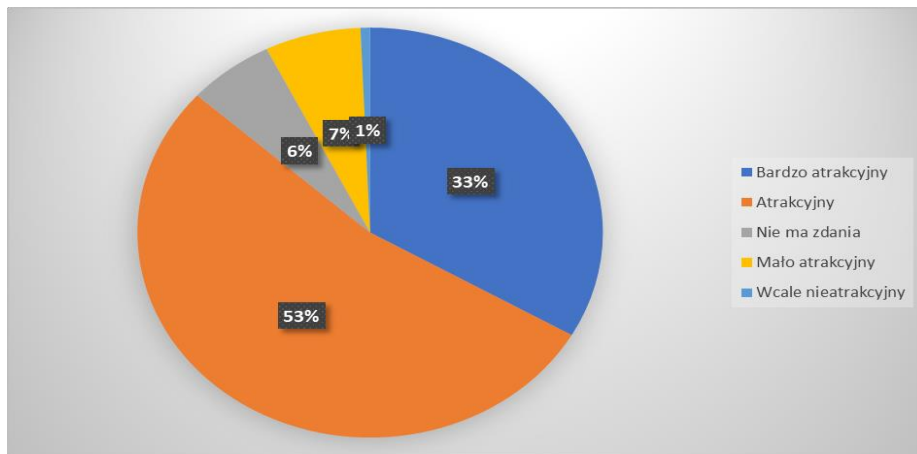
Źródło: badania empiryczne

Rycina 17. Stopień atrakcyjności turystycznej parku z perspektywy pracowników parków



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

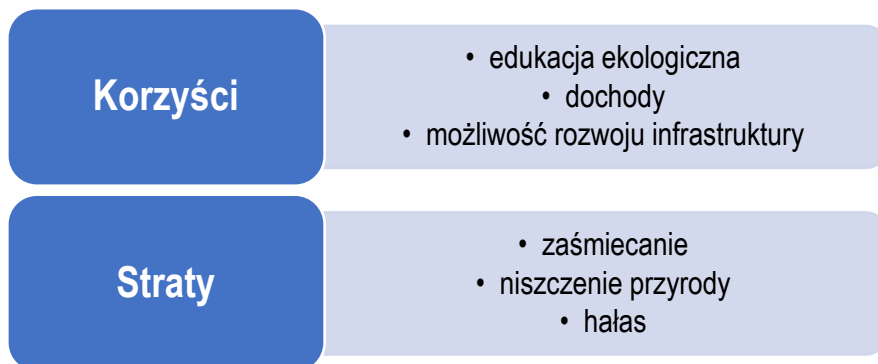
Rycina 18. Stopień atrakcyjności turystycznej parku z perspektywy otoczenia



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Zdaniem pracowników parków, wyrażonym w wywiadach zogniskowanych, turystyka przynosi naturalne korzyści, ale niesie za sobą także straty dla ochrony przyrody.

Rycina 19. Korzyści i straty PN w wyniku ruchu turystycznego



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Poziom negatywnego wpływu turystyki w parkach narodowych na stan zachowania siedlisk i gatunków ustalono w poniższym zestawieniu. Zaznaczone na szarym tle wartości wskazują na istotne znaczenie wpływu formy turystyki na siedliska i gatunki. Najwyższy odsetek wskazań dużego, negatywnego wpływu na ekosystem uzyskała turystyka motorowa (20,78%), myślistwo (14,86%) oraz turystyka piesza (11,39%). Każda z nich, jak się wydaje, z innego powodu i w odmiennych warunkach specyfiki parku, skoro w ocenie 20,25% pracowników parków turystyka piesza nie ma wpływu negatywnego.

Tabela 13. Ocena wpływu form turystyki na stan zachowania siedlisk i gatunków w opinii pracowników parków

	Piesza	Biegi górskie	Wspinaczka	Speleologia	Rowerowa	Wędkarstwo	Kajakarstwo	Narciarstwo	Żeglarstwo	Religijna	Złoty, złazy	Konna	Motorowa	Agro turystyka	Myslistwo	Inna
Nie występuje na terenie parku	0,00	62,8	62,82	84,81	6,17	43,04	62,50%	46,75	76,92	41,3	42,31	37,6	63,64	31,17	62,16	0,0
Bez negatywnego wpływu	20,25	10,2	10,26	1,27%	40,74	16,46	12,5	25,97	7,69	34,6	17,95	24,6	1,30	42,86	9,46	40,0
Umiarkowany wpływ negatywny	68,35	25,6	25,6	7,59%	48,15	35,44	16,25	18,18	14,10	20,0	33,33	29,8	14,29	25,97	13,51	20,0
Duży wpływ negatywny	11,39	1,28	1,28%	6,33%	4,94	5,06	8,75	9,09	1,28	4,00	6,41	7,7	20,78	0,00	14,86	40,0

Za 100% przyjęto ilość odpowiedzi w odniesieniu do danej formy turystyki.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

O ile atrakcyjność samych parków narodowych jest z natury rzeczy bezdyskusyjna, to powstaje pytanie, czy jest ona głównym/ wyłącznym **motywem przyjazdu odwiedzających** i turystów do gmin położonych w ich otulinie. W tym celu przedstawiciele OSG wskazywali 3 główne powody (spośród 10 zaproponowanych motywów przyjazdów), dlaczego odwiedzający i turyści decydują się na przyjazd na teren gminy. Wiele różnorodnych badań motywacji przyjazdu do miejsca docelowego wskazuje, że zazwyczaj jest to kombinacja kilku motywów. Stąd też ankietowanych poproszono o wyróżnieniu tych, które decydowały o tym w największym stopniu, mniej ważnym i najmniej ważnym. Ocenie zostały poddane następujące motywy:

- park narodowy,
- atrakcyjność miejscowości,
- możliwość uprawiania sportu lub turystyki aktywnej,
- natura, krajobraz,
- infrastruktura noclegowa,
- cisza, spokój,
- walory lecznicze,
- moda,
- zabytki.

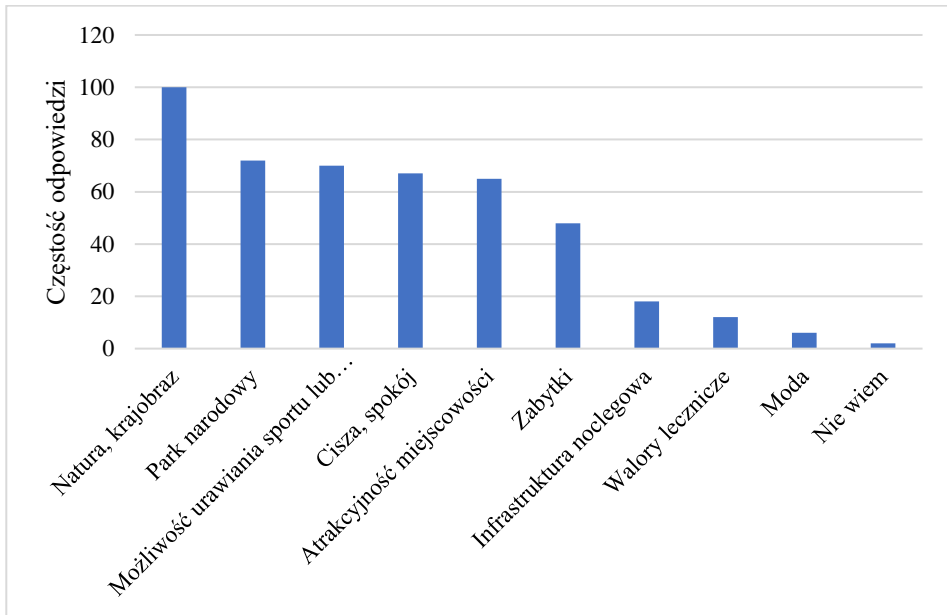
Analiza odpowiedzi polegała na zsumowaniu, w obrębie każdego z powyższych motywów, ilości wystąpienia poszczególnych kategorii od 1 do 3. Następnie wszystkie oceny, dla każdej z przyczyn, zostały zsumowane. Wyniki tych analiz przedstawiono na rycinach 19 i 20. Najczęściej wymienianym motywem, nie uwzględniając skali ocen, była natura i krajobraz występujący w gminie (100 odpowiedzi), następnie obecność parku (72 odpowiedzi), a także możliwość uprawiania sportu lub turystyki aktywnej (70 odpowiedzi). Najrzadziej natomiast wymieniano walory lecznicze (12 odpowiedzi), modę na gminę (6 odpowiedzi), (rycina 19).

Motyw przyjazdu, który najczęściej był oceniany jako najistotniejszy, dotyczył atrakcyjności miejscowości znajdującej się w gminie (36 ankietowanych stwierdziło, że jest on najistotniejszy), natura i krajobraz były 27 razy wymieniane wśród najistotniejszych powodów, obecność parku narodowego 26 razy oceniono jako najistotniejszą. Najrzadziej wskazywano, w tej kategorii, walory lecznicze (2 razy), infrastrukturę noclegową i modę (po 1 odpowiedzi).

Powodami, które były wskazywane jako te mniej ważne, były najczęściej: natura i krajobraz (48 razy), możliwość uprawiania sportu lub turystyki aktywnej (25 razy), obecność parku narodowego i atrakcyjność miejscowości (po 19 razy).

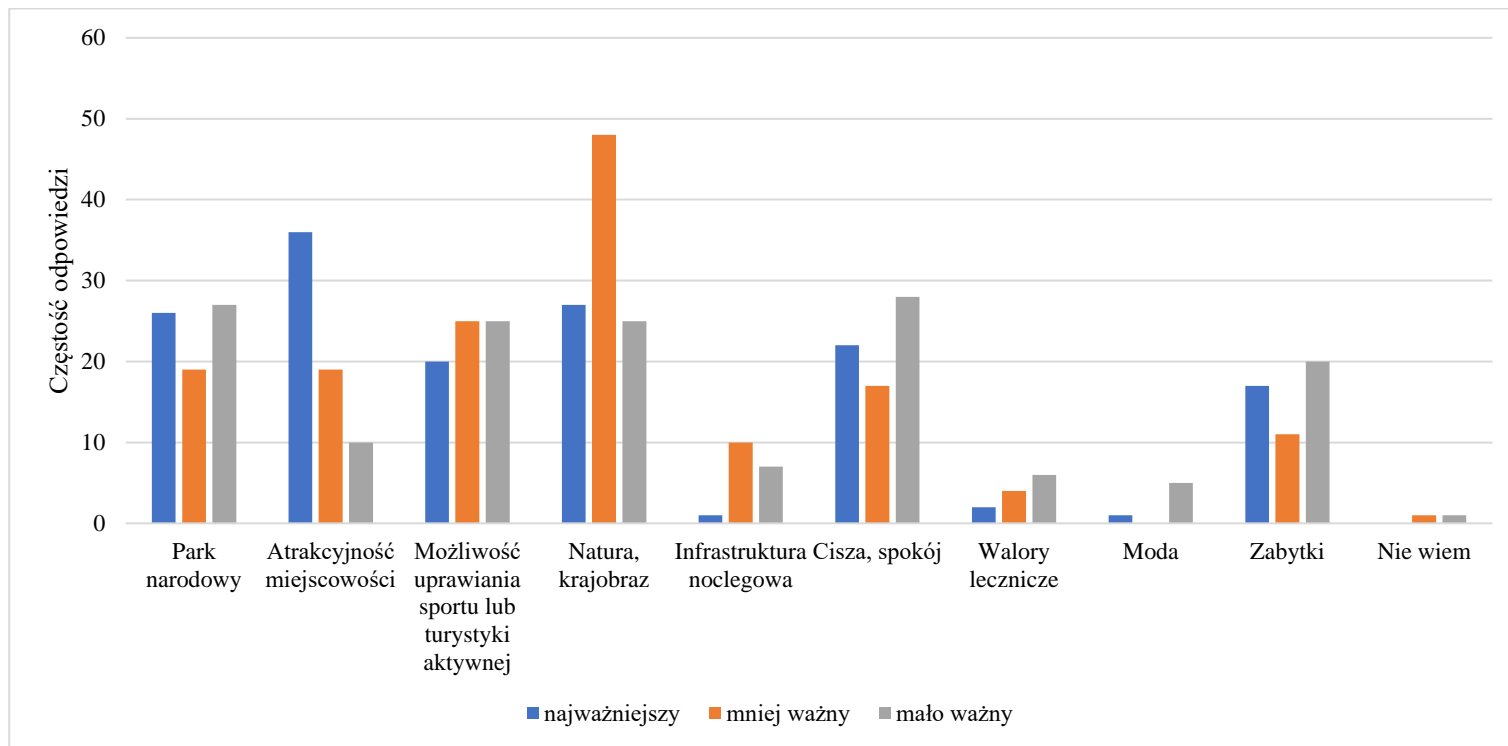
Powody, które uważano za te najmniej istotne (ocena 3) były najczęściej: cisza i spokój (28 razy), obecność parku narodowego (27 razy), możliwość uprawiania sportu lub turystyki aktywnej oraz natura i krajobraz (po 25 razy).

Rycina 20. Częstość występowania motywów przyjazdów odwiedzających w liczbach bezwzględnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Rycina 21. Częstość występowania motywów przyjazdów w rozbiciu na skalę ocen



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Gdy porównać uzyskane wyniki z opiniami pracowników parków, rzuca się w oczy różnica w pozycji motywu „atrakcyjność miejscowości”³⁹, wyraźnie znacznie częściej artykułowanej przez przedstawicieli otoczenia, czego powodem może być różne rozumienie kategorii przez respondentów. Pracownicy parków wyraźnie dostrzegają w motywach przyjazdów odwiedzających sam park narodowy i związaną z nim naturę/ krajobraz.

Tabela 14. Częstotliwość wskazań motywów przyjazdu do gminy w opinii pracowników parków

	Najważniejszy motyw przyjazdu	Ważny motyw przyjazdu	Mniej ważny motyw przyjazdu	Suma wskazań
Park narodowy	29	18	10	57
Atrakcyjność miejscowości	7	5	5	17
Możliwość uprawiania sportu lub turystyki aktywnej	6	12	12	30
Natura, krajobraz	24	18	17	59
Infrastruktura noclegowa	1	3	5	9
Cisza, spokój	15	13	11	39
Walory lecznicze	0	1	4	5
Moda	0	3	3	6
Zabytki	2	4	7	13
Nie wiem	1	1	0	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Można więc z całą pewnością potwierdzić, że istnienie parku jest nieodłączną cechą gminy w kombinacji motywów przyjazdu turystycznego.

³⁹ W ankiecie kategoria ta nie była zdefiniowana.

9. MIEJSCE PARKU NARODOWEGO I GMINY W ŻYCIU MIESZKAŃCÓW

Poszukiwanie odpowiedzi na ocenę roli i miejsca zamieszkania oraz parku w życiu społeczno-zawodowym dotyczy oceny wizerunku, którym jest całokształt subiektywnych wyobrażeń rzeczywistości, powstałych w ludzkich umysłach jako efekt percepcji, oddziaływania formalnych i nieformalnych przekazów informacyjnych. Wizerunek ma zindywidualizowany charakter, nie jest stały, jest kształtowany w długim horyzoncie czasowym. Bywa również utożsamiany z samym wyobrażeniem ukształtowanym w ludzkich umysłach, swoistym obrazem pojęciowym realnego zjawiska, osoby, przedmiotu, procesu, miejsca. Wizerunek traktowany jest jako mentalne odzwierciedlenie rzeczywistości w świadomości otoczenia, jako zestaw skojarzeń nasuwający się na myśl o danym obiekcie, jako emocjonalny odbiór bodźców docierających z otoczenia⁴⁰. Wydaje się, że parki narodowe, którym udaje się stworzyć korzystny obraz w umysłach społeczności i których nazwa wywołuje w szerokiej opinii publicznej pozytywne skojarzenia, mają znacznie większe szanse na pozyskanie wartościowych partnerów, inwestorów i na ułożenie sobie z nimi harmonijnej współpracy. Park nie funkcjonuje w próżni społeczno-gospodarczej, ale jest otoczony mieszkańcami, samorządem, przedsiębiorcami. Stąd też nie można dokonywać oceny wyłącznie stanu wizerunku parku, ale całej „lokalności” – obszaru/ gminy jako zbioru doświadczeń, informacji, opinii, oczekiwań, wyobrażeń, emocji, skojarzeń dotyczących danego produktu, gminy, regionu, zakorzenionej w świadomości lub podświadomości znaczącej liczby odbiorców.

Stąd też w oparciu o wywiady pogłębione oraz badania fokusowe zebrano skojarzenia spontaniczne i wspomagane w poszukiwaniu stosunku interesariuszy do parku i gminy jako wyznaczniki oceny subiektywnej jakości życia.

Postrzeganie parku

Poprzez otwarte pytanie („park narodowy, w okolicy którego mieszkam, jest dla mnie i mojej rodziny...”) chciano uchwycić znaczenie parku dla mieszkańców i pracowników w ich życiu codziennymi a pośrednio – systemie wartości. Zebrane odpowiedzi w wyniku badania IDI w obu grupach badawczych wskazują na pewne istotne różnice punktu widzenia. Nie ulega wątpliwości, że **park nie jest przez pracowników postrzegany wyłącznie jako miejsce**

⁴⁰ Szromnik A., (2010), Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa, s.134-135.

pracy (choć dominuje w wypowiedziach). Stanowi także nadrzędną wartość związaną z pasją, dumą, ochroną przyrody. Takie kategorie, zilustrowane w poniższej chmurze tagów⁴¹, wskazują na bardzo pozytywne motywacje pracy zawodowej.

Rycina 22. Miejsce parku w życiu jego pracownika



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Wśród **osób reprezentujących OSG** paleta oceny była znacznie szersza i dlatego wyszczególniono odpowiedzi pozytywne (utożsamiania się z PN, opisującymi ich zalety) i odpowiedzi negatywne (stanowiący problemy pomiędzy PN a mieszkańcami). **Wśród odpowiedzi pozytywnych** odnotowano, że park narodowy, w okolicy którego mieszka ankietowany, jest dla mieszkańca i jego rodziny:

- miejscem atrakcyjnym, zarówno dla najbliższego otoczenia, jak i dla turystów;
- wspaniałym miejscem do mieszkania i życia;
- ważnym, wyjątkowym miejscem;
- obojętny;
- mało ważnym miejscem;
- miejscem pracy, życia, spędzania wolnego czasu/ wypoczynku/ rekreacji/ spacerów;
- ogromną wartością przyrodniczą, miejscem ochrony i obserwacji przyrody, w którym można odpocząć, wyciszyć się;

⁴¹ Częstość pojawiania się danego sformułowania zaważyła na wielkości i pozycji słowa/ zwrotu – im częściej się pojawiał, tym większy rozmiar uzyskał.

- wizytówką gminy;
- atrakcją turystyczną/ miejscem uprawiania turystyki;
- atrakcją turystyczną w gminie, ale wiąże się z ograniczeniami pod kątem planowania przestrzennego, z ograniczeniami budowlanymi;
- źródłem dochodów, miejscem prowadzenia działalności związanej z obsługą ruchu turystycznego i pozyskiwania klientów, nakręca rozwój gminy i okolic;
- PN daje więcej możliwości ubiegania się o fundusze;
- ograniczenia w dostępności – duża rola dyrektora w zarządzaniu otoczeniem;
- to miejsce, z którego można „czerpać pełnymi garściami”, dużo korzyści dla gminy, zróżnicowana fauna, flora parku, dobro narodowe, o które wszyscy musimy dbać, razem z parkiem i innymi gminami złożyliśmy wniosek o utworzenie rezerwatu biosfery.

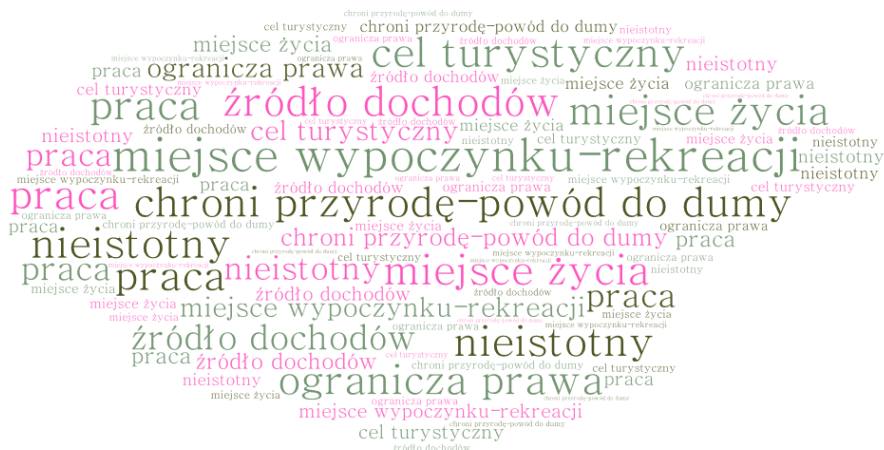
Wśród odpowiedzi negatywnych odnotowano, że park stanowi źródło konfliktów:

- otoczenie może korzystać z PN w celach rekreacyjnych, ale w zbyt wąskim zakresie;
- utrapienie, źródło mało zdroworozsądkowych zakazów i nakazów;
- nieprzyjazny dla rodziny i życia;
- z jednej strony jest strażnikiem natury, udostępnia swój obszar dla turystów i mieszkańców, ale wprowadza zbyt duże ograniczenia, nie jest dostępny do współpracy;
- ważny z przyrodniczego punktu widzenia, ale nie przynosi aż takich korzyści, jak się wydaje osobom z zewnątrz;
- źródło dochodu, ale też zagrożeń spowodowanych możliwością powiększenia obszaru PN;
- niewykorzystany potencjał PN, zarówno pod kątem edukacyjnym, jak i turystycznym;
- ważny, ale ogranicza prawa mieszkańców w wielu ważnych aspektach;
- ograniczenia pod kątem planowania przestrzennego, ograniczenia budowlane;
- turystycznie pozytywny, ale ogranicza rozwój gminy, przyczynia się do zacofania gminy, można by na inne cele przeznaczyć budżet;
- utrudnienie w funkcjonowaniu gospodarstwa/ prowadzeniu działalności rolniczej, źródło konfliktów na linii rolnicy – park i jego pracownicy;
- silna penetracja zwierzyny leśnej na polach gospodarstw rolnych.

Połączenie zbieżnych kategorii odpowiedzi pozwoliło na ich ilustrację w postaci poniższej chmury tagów. W opinii przedstawicieli OSG

w przeważającej liczbie przypadków park jest miejscem do wypoczynku, życia, celem turystycznym, instytucją ochrony przyrody, ale i ograniczającą prawa.

Rycina 23 Miejsce parku w życiu mieszkańca



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

W otwartych wypowiedziach padały między innymi następujące stwierdzenia:

- „jest przestrzenią publiczną, z której jestem dumny, jest ambasadorem promocją dla turystów, którzy kochają przyrodę”;
- „jest instytucją, która chroni przyrodę dla przyszłych pokoleń, przynosi chlubę, promuje gminę, ma siedzibę w gminie, daje więcej możliwości w ubieganiu się o fundusze, ograniczenia w dostępności, duża rola dyrektora w zarządzaniu otoczeniem”;
- „dobrem narodowym dobrze zarządzanym”;
- „wspaniałym miejscem dla mojej rodziny, mieszkańców, pod życie, rozwój. Miejscem gdzie wielu chciałoby mieszkać”;
- „cieszę się, że jest, ponieważ jest wyróżnikiem miejsca, w którym mieszkam”;
- „z jednej strony jest strażnikiem natury, dba o ekosystem, chroni gatunki roślin i zwierząt, normalnie ulepsza, udostępnia swój obszar dla turystów i mieszkańców. Z drugiej strony park wprowadza zbyt duże ograniczenia. Park jest mało dostępny we współpracy”;
- „okazją do pozyskania nowych klientów, którzy przyjeżdżają zwiedzić park narodowy i okolice”;
- „to miejsce, z którego można czerpać pełnymi garściami, dużo korzyści dla gminy, zróżnicowana fauna, flora parku, dobro narodowe, o które wszyscy musimy dbać. Razem z PN i innymi gminami złożyliśmy wniosek o utworzenie Rezerwatu Biosfery”;
- „możliwością zarobkowania (przyciąga turystów), nakręca rozwój okolic, oraz wszelkich biznesów związanych z obsługą ruchu turystycznego, jest miejscem wypoczynku i rekreacji, obcowania z przyrodą”;
- „park jest utrapieniem, źródłem nakazów i zakazów”.

- edukacja ekologiczna,
- krajobraz,
- zysk,
- rozwój.

Rycina 25. Korzyści z funkcjonowania parków narodowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań focusowych

Zarządzanie wizerunkiem parku – w ocenie OSG – podzielić można w świetle wypowiedzi respondentów na trzy kategorie. Tylko jedna z nich ma konotację wyraźnie pozytywną.

Rycina 26. Struktura oceny zarządzania wizerunkiem PN



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Skojarzenia **pracowników parków** koncentrują się wyłącznie wokół wartości środowiskowych.

Rycina 27. Skojarzenia pracowników z parkiem narodowym



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań fokusowych

Zalety i wady parku

O ile skojarzenia i miejsce parku w życiu respondentów pozwalały na ocenę spontaniczną, wyróżniającą w zależności od percepcji respondentów cechy pozytywne lub negatywne, o tyle identyfikacja zalet i wad parku narodowego, dokonana na podstawie pytania otwartego w IDI, pozwoliła na precyzyjniejsze zinventaryzowanie cech pozytywnych i negatywnych parku.

Zalety

W opinii pracowników parków zalety parku (ale widziane z perspektywy mieszkańca) wiążą się głównie z wartościami środowiskowymi, edukacyjnymi oraz funkcją generatora ruchu turystycznego.

Rycina 28. Zalety parku narodowego z perspektywy ich pracowników



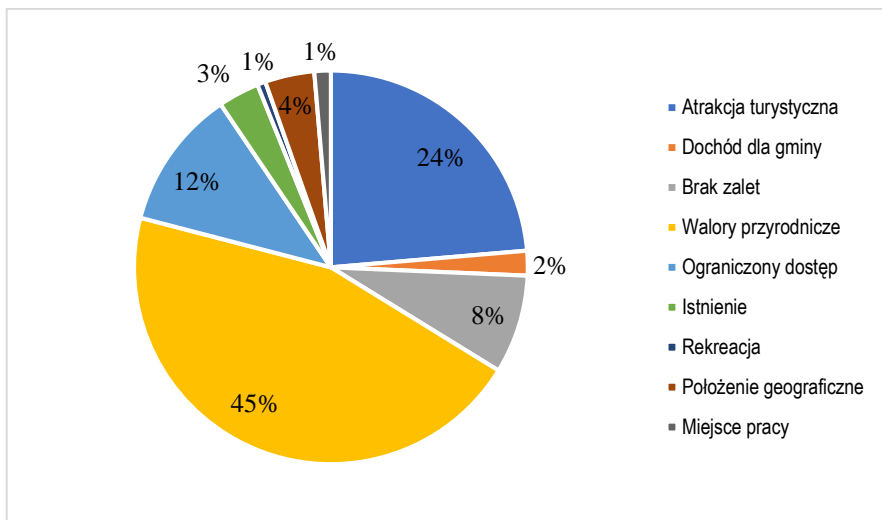
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Zalety parku artykułowane przez przedstawicieli OSG zostały zestawione w jedną z 9 grup zalet:

- atrakcyjność turystyczna,
- źródło dochodu dla gminy,
- walory przyrodnicze,
- ograniczony dostęp na terenie PN,
- istnienie PN,
- możliwości rekreacji,
- położenie geograficznego parku,
- miejsca pracy,
- brak zalet.

Wyniki analiz zostały przedstawione na rycinie 29. Jak można zauważyć, 45% wszystkich odpowiedzi dotyczyło walorów przyrodniczych parków narodowych, 24% dotyczyło ich atrakcyjności turystycznej, 12% ograniczonego dostępu do PN. Najczęściej wskazywano źródło dochodu dla gmin (2% wszystkich odpowiedzi), a także możliwość rekreacji oraz ich położenie geograficzne (po 1%).

Rycina 29. Zalety PN z perspektywy OSG



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Wady

Pracownicy parku mają świadomość jego wad takich jak ograniczanie zabudowy, swobodnej działalności gospodarczej i innych ograniczeń wynikających naturalnie z prawa ochrony przyrody. Niemniej wielu respondentów wskazywało na brak wad.

Rycina 30. Wady PN z perspektywy pracowników



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

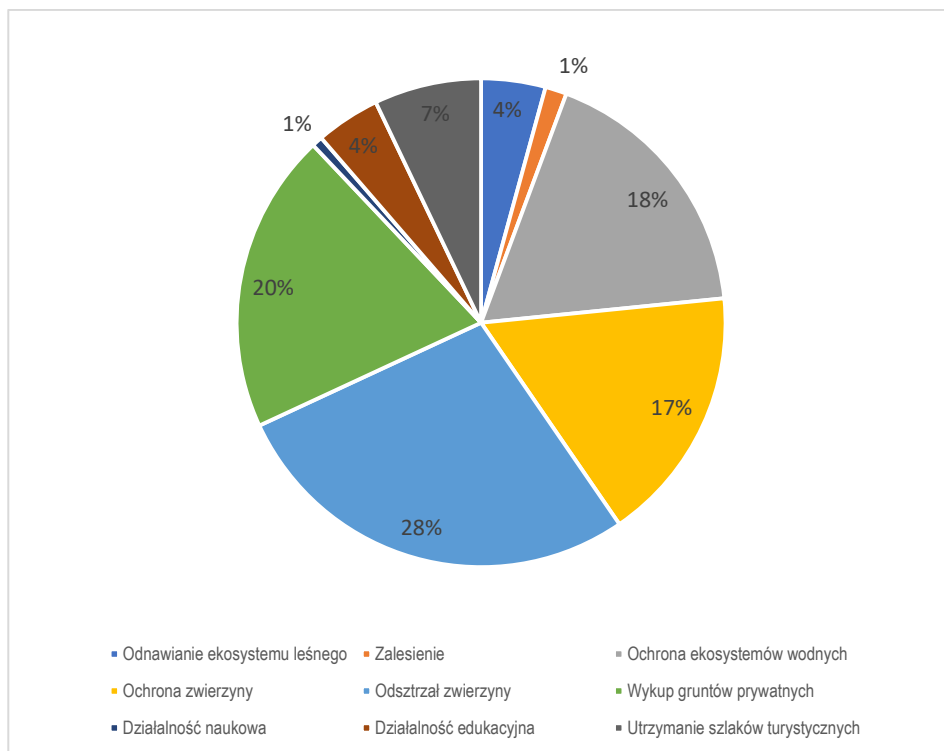
Z punktu widzenia pracowników parków problemy mające konotacje społeczne wiążą się z następującymi zadaniami PN.

Tabela 15. Zjawiska wywołujące problemy społeczne w parkach

	Odnawianie ekosystemu leśnego	Zalesienie	Ochrona ekosystemów wodnych	Ochrona zwierzyny	Odształ zwierzyny	Wykup gruntów prywatnych	Działalność naukowa	Działalność edukacyjna	Utrzymanie szlaków turystycznych
Problemy społeczne	6	2	25	24	39	28	1	6	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Rycina 31. Zjawiska wywołujące problemy społeczne w parkach narodowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Wady wskazywane przez OSG

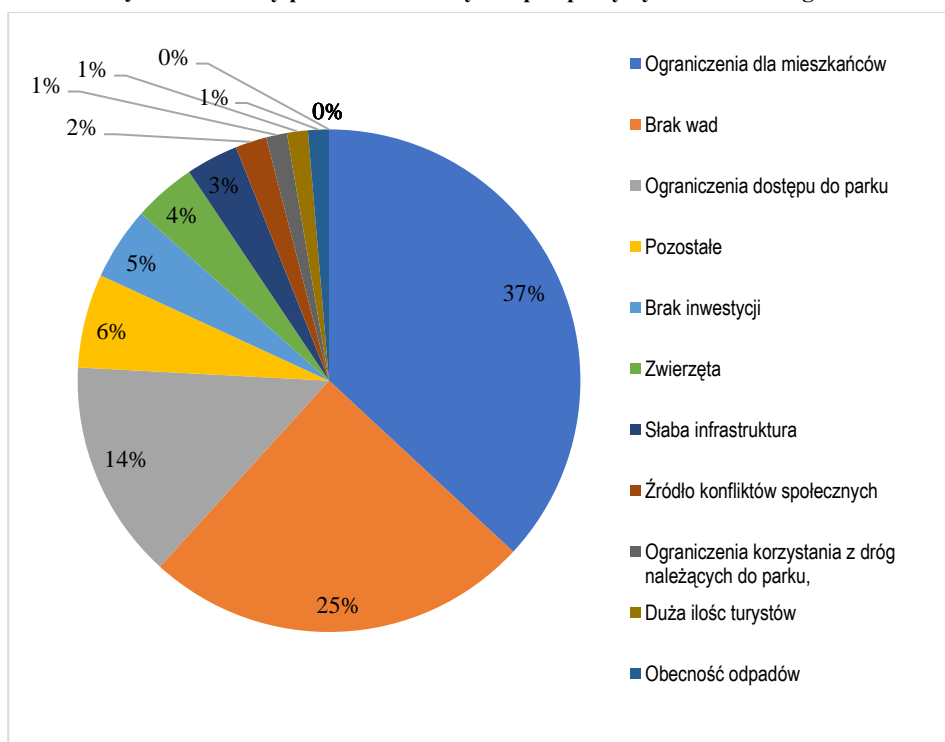
Analiza wszystkich udzielonych odpowiedzi polegała na przedstawieniu ich w jednym arkuszu. Następnie wszystkie odpowiedzi zostały sklasyfikowane w jedną z 11 grup wad:

- ograniczenia dla mieszkańców,
- ograniczenia dostępu do parku narodowego,

- brak inwestycji,
- zwierzęta,
- słaba infrastruktura,
- źródło konfliktów społecznych,
- ograniczenia korzystania z dróg należących do parków,
- duża ilość turystów,
- obecność odpadów,
- brak wad,
- pozostałe.

Wyniki analiz zostały przedstawione na rycinie 32. Jak można zauważyć, 37% wszystkich odpowiedzi dotyczyło ograniczeń dla mieszkańców, 25% dotyczyło braku wad, 14% ograniczeń dostępu do PN. Najrzadziej wskazywano źródło ograniczenia korzystania z dróg należących do parku, dużą ilość turystów i obecność odpadów (po 1%).

Rycina 32. Wady parków narodowych z perspektywy mieszkańców gmin



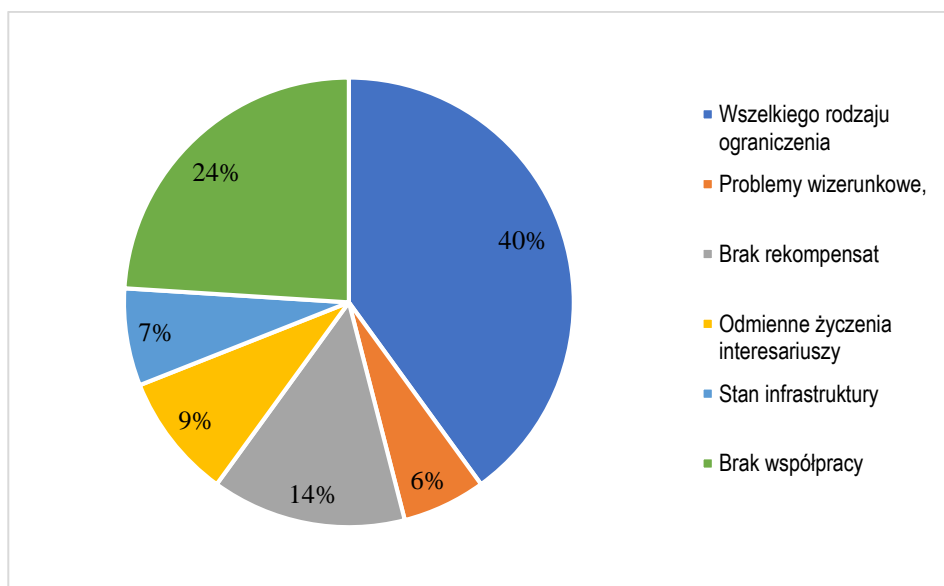
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Chcąc uchwycić najbardziej palące, wymagające rozwiązania problemy na linii GMINA-PARK, przedstawiciele OSG wskazywali na zjawiska, które zostały podzielone na 6 podstawowych grup:

- wszelkiego rodzaju ograniczenia,
- problemy wizerunkowe,
- brak rekompensat,
- odmienne życzenia interesariuszy,
- stan infrastruktury,
- brak współpracy.

Wyniki analiz przedstawiono na ryc. 33. Najczęściej wymienianym problemem, były ograniczenia narzucane przez parki (40% wszystkich odpowiedzi), brak współpracy na linii gminy – parki narodowe (24% odpowiedzi), a także brak rekompensat ze strony PN (14% wszystkich odpowiedzi).

Rycina 33. Najbardziej palące problemy na linii gminy – parki narodowe



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

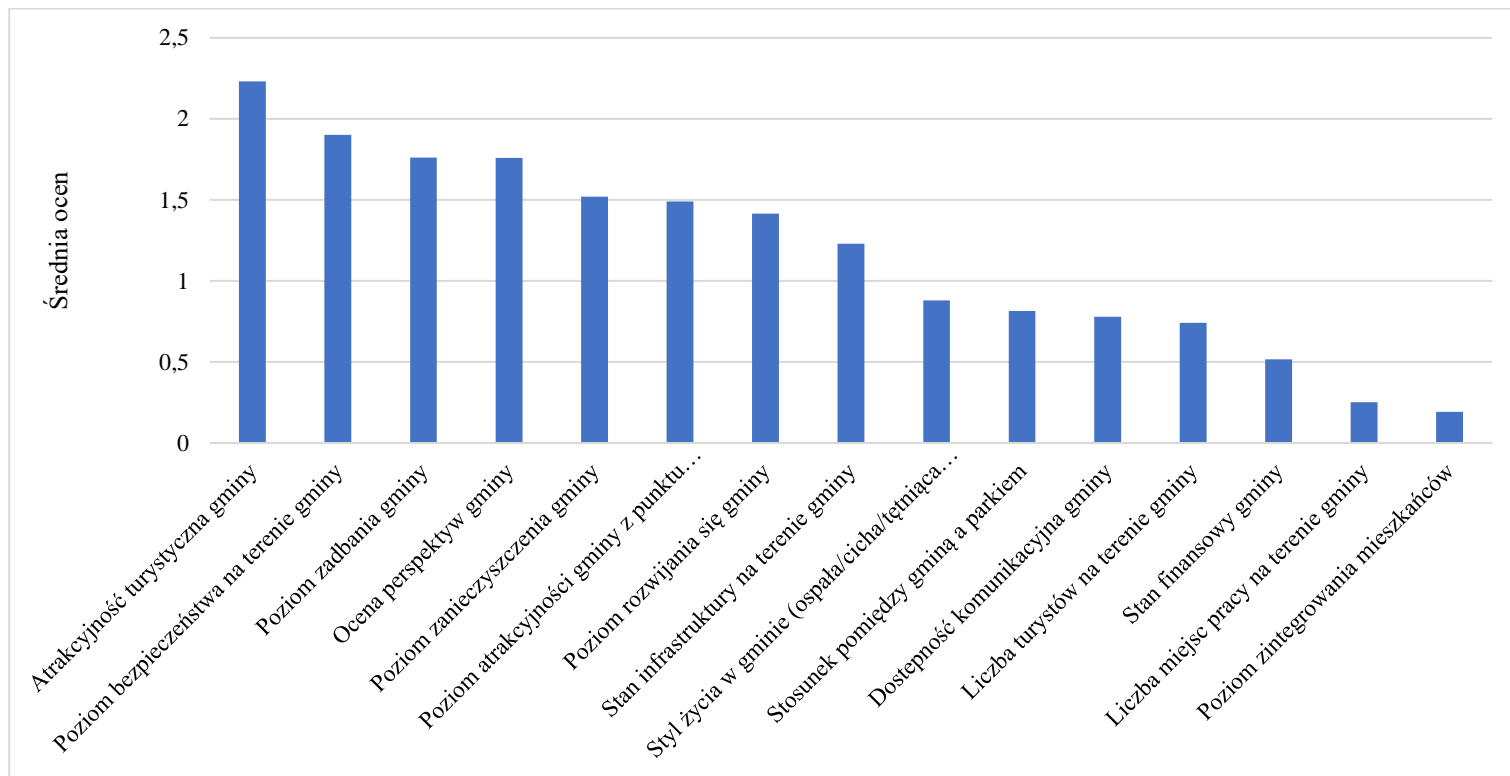
Cechy gminy oczami OSG

W analizie gminy wzięto pod uwagę 15 elementów ocenianych w skali od -3 do +3, gdzie -3 oznaczało, że interesariusz całkowicie nie zgadzał się z podaną cechą, natomiast +3 oznaczało, że ankietowany zdecydowanie się z nią zgadzał. Analiza wyników polegała na zsumowaniu wszystkich odpowiedzi dotyczących danej cechy, dla każdej z ocen, a następnie policzeniu średniej ważonej. Rozkład

średnich ważonych dla każdej z cech został przedstawiony na rycinie 34 i każda z cech uzyskała średnią ważoną powyżej 0. Respondenci **najmocniej zgadzali się z cechą dotyczącą atrakcyjności turystycznej gminy, najmniej natomiast z poziomem zintegrowania mieszkańców**. Na podstawie średnich stwierdzono, w jakim stopniu dana cecha trafnie opisuje gminę:

1. gmina jest silnie atrakcyjna turystycznie,
2. gmina jest silnie zadbane,
3. infrastruktura na terenie gminy jest na wysokim poziomie,
4. gmina jest atrakcyjna,
5. gmina jest w miarę tętniąca życiem,
6. liczba turystów na terenie gminy jest wysoka,
7. gmina dobrze się rozwija,
8. gmina jest dobrze skomunikowana,
9. liczba miejsc pracy w gminie jest niezadowolająca,
10. mieszkańcy nie są wystarczająco zintegrowani,
11. stosunek pomiędzy gminą a parkiem jest dobry,
12. czuję się w gminie bezpiecznie,
13. gmina posiada stabilną sytuację finansową,
14. poziom czystości w gminie jest zadowolający,
15. gmina ma przed sobą dobre perspektywy rozwoju.

Rycina 34. Ocena zgodności OSG z cechami gminy

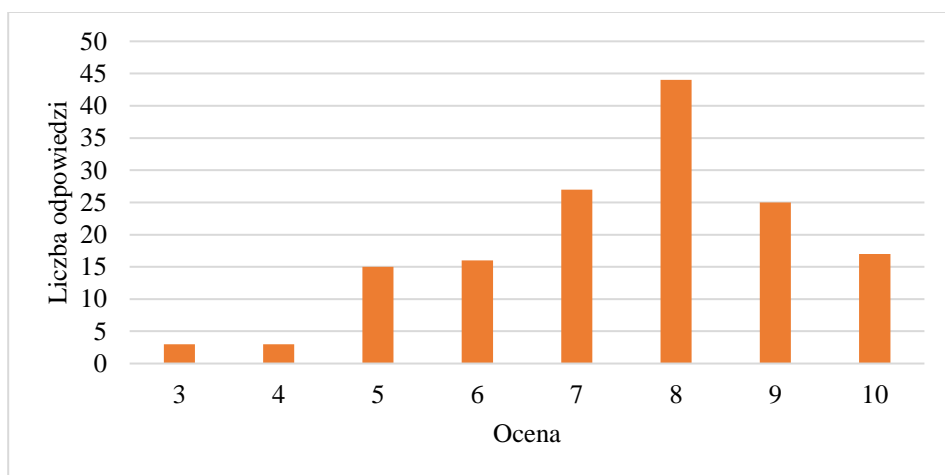


Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Satysfakcja z życia w gminie otuliny parku

Satysfakcja **interesariuszy zewnętrznych z jakości życia** w gminach, na terenie których znajdują się największe powierzchniowo obszary poszczególnych parków Narodowych, może pośrednio wskazywać na stosunek do parku, atmosferę życia. Dla jej oceny posłużono się skalą w przedziale 0-10. Rozkład satysfakcji przedstawiono na rysunku A. Oceną, która pojawiała się najczęściej, była 8 – przy 150 odpowiadających. Nie odnotowano odpowiedzi w przedziale 0-2. Analiza odpowiedzi opierała się na podaniu średniej ważonej (ilość odpowiedzi na każde pytanie pomnożono przez wartość od 0 do 10, następnie wartości te zsumowano i podzielono przez liczbę odpowiedzi), która wyniosła 7,52. Można zatem stwierdzić, że **interesariusze zewnętrzni są silnie usatysfakcjonowani z jakości życia w gminach** znajdujących się w najbliższym otoczeniu parków narodowych.

Rycina 35. Ocena satysfakcji interesariuszy zewnętrznych z jakości życia



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Ten sam wskaźnik **wśród pracowników parków** jest nawet nieco wyższy, osiągając średnią wartość **7,59** pkt.

10. WIZJA PARKU NARODOWEGO I GMINY

Wizja rozwoju gminy

Rozwój jednostek samorządu terytorialnego to długookresowy proces zmian mających charakter celowy i prowadzący do poprawy stanu istniejącego. Pojęcie rozwoju powinno być jednak kojarzone z oczekiwanymi, pozytywnymi przeobrażeniami ilościowymi, jakościowymi i strukturalnymi, uwypuklającymi potrzeby, preferencje oraz hierarchię wartości mieszkańców. Powstają wtedy więzi ekonomiczne i społeczne. Często używa się w takiej sytuacji sformułowania „lokalność”.

Rozwój lokalny to zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności, władzy publicznej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w danej jednostce terytorialnej, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych w danej jednostce samorządu terytorialnego, tworzenia korzystnych warunków dla gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego⁴². Rozwój jest również wykładnią postrzegania przez społeczność lokalną oczekiwanego poziomu życia i jakości otoczenia w perspektywie czasowej. Można wtedy użyć sformułowania „wizja” stosowanego w strategiach rozwoju.

Stąd też w badaniach zapytano zarówno przedstawicieli OSG, jak i PN o oczekiwane elementy wizji gminy oraz parku narodowego. Ankietowani **z otoczenia** w pytaniu otwartym mieli wskazać, w jakim kierunku powinna się w przyszłości rozwijać gmina. Analiza polegała na zestawieniu wszystkich odpowiedzi w jednym arkuszu, a następnie połączeniu je w większe grupy. Ankietowani stwierdzili, że chcieliby, aby gmina była bardziej atrakcyjna, zarówno dla turystów, jak i dla mieszkańców (30% odpowiedzi), bardzo dobrze rozwinięta, m.in. posiadała bogatą infrastrukturę drogową, turystyczną (11% odpowiedzi), była bardziej zamożna, zarówno sama gmina, jak i jej mieszkańcy (10% odpowiedzi), dostępna dla wszystkich mieszkańców, turystów, przedsiębiorców, ludzi młodych, PN (9% odpowiedzi). Poza tymi, najczęściej pojawiającymi się odpowiedziami, ankieterzy wskazywali, że chcieliby, aby gmina była:

1. przyjazna dla środowiska (posiadała sieć wodociągową, kanalizacyjną, dobrze rozwinięty system gospodarki odpadami);

⁴² Wołowicz T, Reško D., (2012), Strategia rozwoju gminy jako narzędzie zarządzania zmianą gospodarczą, Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 5(2/2012), s.63

2. lepiej zarządzana (władze gminy powinny starać się znaleźć rozwiązanie wszystkich sporów);
3. bardziej atrakcyjna dla ludzi młodych;
4. wolna od parku narodowego (niezależna od wszystkich, związanych z tym, ograniczeń);
5. taka jaka jest w danym, badanym, momencie;
6. bardziej nowoczesna, rozpoznawalna, wyjątkowa;
7. bardziej zaangażowana (zintegrowana) w działania podejmowane przez park narodowy;
8. finansowana, po części, przez parki narodowe, w ramach rekompensaty;
9. mniej zatłoczona, niż obecnie.

Wizja samego parku oczami ich pracowników koncentruje się na aspektach środowiskowych (w tym powiększenia), ale również współpracy lokalnej, akceptacji społecznej i zarządzaniu. Najczęstsze sformułowania prezentuje poniższe zestawienie.

Tabela 16. Wskazania wizji parku narodowego przez pracowników

„po prostu by był i chronił nadal przyrodę”
„bardziej otwarty dla zwiedzających, ale równocześnie w wystarczającym stopniu finansowany z budżetu państwa”
„obszarowo większy i z większym znaczeniem dla społeczności lokalnej i całego kraju”
„ostoją ciszy i spokoju”
„lepiej finansowany ze stałych źródeł”
„szanowanym dobrem, mającym realny wpływ na wzrost gospodarki lokalnej, wspomagający ją rzeczywistymi instrumentami wpływu”
„akceptowany społecznie, szanowany jako instytucja, wspomagający lokalną społeczność”
„wzorem do naśladowania w zakresie organizacji pracy, ochrony przyrody i rozwoju regionalnego”
„miejscem, gdzie każdy odwiedzający będzie chętnie wracał i skąd będzie wynosił jak najlepsze wrażenia”
„dobrze postrzegany przez mieszkańców i turystów”
„dobrze zarządzanym, chroniącym zasoby przyrodnicze i udostępnionym w ograniczonym zakresie”
„żywym muzeum przyrodniczym”
„taki jaki jest, rozwijający się i powiększany”
„miejscem wyciszenia się, miejscem, gdzie ingerencja człowieka jest minimalna, gdzie przyroda rządzi się swoim prawem”
„dziki i naturalny (taki jak teraz), ale wyposażony w obiekty dla prowadzenia edukacji ekologicznej”
„ostoją natury, umiejętnie udostępniany człowiekowi”
„utrzymał status mało odwiedzanego parku, dla dobra przyrody i odwiedzających”
„w pełni uznawany przez wszystkich za wielkie dobro”
„dobrze finansowana z budżetu państwa jednostka, zachowująca wysoki stopień bioróżnorodności przyrodniczej”
„powszechnie postrzegany jako dziedzictwo narodowe i lokalne, aby był przedmiotem dumy jego przeciwników i osób mieszkających w jego sąsiedztwie, aby był oazą "dzikości" w sąsiedztwie wielkiego miasta”
„mniej atakowany przez lokalne samorządy i miejscową ludność”
„odwiedzany przez świadomych turystów, traktujących PN jako wyjątkowy, unikatowy obszar chroniony dla przyszłych pokoleń”
„wizytówką kraju, o którą wszyscy dbają”
„dumą mieszkańców regionu”
„dobrze postrzegany przez społeczeństwo lokalne, aby mieszkańcy dostrzegli pozytywne skutki z obecności parku narodowego”

„ostoją dzięki przyrodzie, chronionej w sposób bierny, z poszanowaniem spontanicznych procesów naturalnych”
„nie był utożsamiany z Lasami Państwowymi”
„poszerzony”
„ośrodkiem pozytywnego wpływu na właściwą postawę okolicznych gmin wobec walorów przyrodniczych”
„w dalszym ciągu państwową osobą prawną, miał możliwość zatrudnienia większej ilości pracowników na lepszych warunkach płacowych, przyciągał duże rzesze turystów, był pozytywnie postrzegany przez wszystkie grupy interesariuszy”
„odwiedzany przez turystów wyspecjalizowanych, turystyka aktywna po sezonie turystycznym”
„akceptowaną społecznie, rozumianą formą ochrony przyrody, posiadającą stabilne prawne i finansowe podstawy funkcjonowania”
„nadal miejscem pracy, wypoczynku, relaksu, miejscem ciekawych obserwacji, fragmentem dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego”
„bardziej dofinansowany, rozumiany i popularyzowany”
„zachowany dla przyszłych pokoleń”
„przyjazny turystom i otwarty na dyskusje z różnymi środowiskami zgłaszającymi różne problemy”
„narodowy a nie samorządowy”
„enklawa spokoju i nienaruszonego środowiska bez polowań”
„lepiej wyposażony w infrastrukturę turystyczną, skupiającą turystów w wyznaczonych miejscach, aby posiadał rangę, markę miejsc cennych, o które należy dbać”
„pozytywnie postrzegany, chętnie odwiedzany i dobrze zarządzany”
„apolitycznym miejscem ochrony przyrody i dziedzictwa kulturowego, będącym wzorem do naśladowania dla otoczenia”

Źródło: badania empiryczne

Badania w dwóch grupach fokusowych (przedstawiciele parków oraz przedstawiciele „otoczenia”) wskazały na ocenę stanu funkcjonowania parków w kontekście otoczenia społeczno-gospodarczego, co zestawiono w tabelach 17 i 18 jako bezpośrednie wypowiedzi uczestników.

Rzucają się w oczy przyczyny fundamentalnych różnic zdań, zależne głównie od lokalizacji parku oraz oceny konsekwencji regulacji prawnej ich statusu, ale być może od osobowości zarządzających parkami, jak i gminami, co zostanie sprawdzone na dalszym etapie prac.

Tabela 17. Oczekiwania i wizja rozwoju parku narodowego z perspektywy OSG

Park jest / powoduje / ogranicza ...	Park powinien....
PN powoduje ograniczenia w rozwoju gminy, wyludnienie.	PN powinien prowadzić działalność, uwzględniając walory, zasoby i rozwój kulturowy społeczności lokalnej.
Widoczna jest fachowość, wiedza i zaangażowanie pracowników PN.	PN powinien uzgadniać swoje decyzji ze społeczeństwem.
W PN dostrzega się prymat ochrony przyrody nad ochroną człowieka.	PN prowadzi działalność gospodarczą, jednakże przychody parku wynikają również z faktu korzystania z infrastruktury gmin. Wobec powyższego PN powinien dzielić się swoimi dochodami z gminą.
PN działa jak przedsiębiorstwo turystyczne, czerpiąc z tego tytułu znaczące dochody. Tymczasem tych dochodów pozbawiony jest lokalny samorząd.	PN powinien pozwalać na zbiór grzybów lokalnym mieszkańcom.
PN ma zbyt daleko idące uprawnienia skutkujące ograniczaniem inwestycji, zwłaszcza w otulinie; wobec powyższego PN powinien partycypować w wyrównywaniu rozwoju gmin lub ograniczenia dotyczące inwestycji powinny być znacząco zmniejszone.	Działania PN są zrozumiałe z punktu widzenia logiki PN, ale nie z punktu widzenia odbiorców.
Widoczne jest blokowanie przez PN rozbudowy obiektów będących własnością mieszkańców.	PN powinien być włączony w struktury samorządu. W konsekwencji dochody PN mogą być powiązane z dochodami samorządu.
Widoczny jest brak możliwości korzystania z zasobów przyrodniczych PN w sposób zadowalający (np. brak dopuszczenia mieszkańców do pozyskania drewna, runa leśnego).	Fakt istnienia PN jest czymś pozytywnym w tym sensie, że istnieje jakiś podmiot organizujący ochronę przyrody i korzystanie z niej. Jednakże sama konstrukcja funkcjonowania PN jest wadliwa.
Prowadzenie działalności ekologicznej to ze wszech miar pozytywna aktywność PN.	Dyrekcja PN powinna być wprzęgnięta w życie społeczności lokalnej i być z rozwojem tej społeczności związana.
PN w stosunku do otuliny stosuje te same rygory co do obszaru PN.	Badania naukowe w PN są niewątpliwie potrzebne. Fakt finansowania ich z budżetu PN jest kwestią do dyskusji.
Podstawowym problemem jest to, że samorząd otrzymuje zbyt małą rekompensatę z tytułu „posiadania” PN na terenie gminy.	Wejście na teren PN powinno być odpłatne, ale PN tymi dochodami powinien dzielić się ze społecznością lokalną.
PN jest zainteresowany jak najmniejszym ruchem turystycznym, co jest sprzeczne z interesami mieszkańców.	PN może być motorem rozwoju turystyki w sytuacji, gdyby był wprzęgnięty w gospodarkę lokalną oraz interesy mieszkańców.
Parki narodowe w większości borykają się z brakiem środków.	PN powinien bardziej uwzględniać interesy społeczności lokalnej a zwłaszcza interesy przedsiębiorców prowadzących działalność turystyczną z wykorzystaniem zasobów przyrodniczych parku.
	Nie ma kolizji pomiędzy prowadzeniem działalności gospodarczej a finansowaniem zadań PN ze środków publicznych. PN powinien mieć stabilne źródło finansowania, a to może pochodzić jedynie ze środków publicznych. Natomiast prowadzenie działalności gospodarczej przez PN powinno finansować rozwój lokalny oraz wspierać, np. dobra kultury, „przemysł” turystyczny, itd.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Tabela 18. Oczekiwania i wizja rozwoju parku narodowego z perspektywy PN

Park jest / powoduje / ogranicza ...	Park powinien
Plan ochrony PN, jaki narzuca ustawa, jest nieadekwatny do rzeczywistości; jest przygotowywany na 20 lat i nie pozwala reagować na zmieniającą się przyrodę, prawo oraz okoliczności związane z działalnością PN.	Jest potrzeba stworzenia ustawy o PN.
PN nie prowadzi żadnej działalności gospodarczej – jedyna działalność to ochrona przyrody. Nie prowadzi się działalności ani leśnej – nie sadi się drzew, aby je ścinać, ale żeby rosły (to samo dotyczy ryb, zwierząt).	Powinien być plan ochrony dla każdego PN odrębny – oparty na właściwym wzorze, biorący pod uwagę specyfikę danego parku.
PN zostaje sam ze sobą w kwestiach finansowych.	Może gminy powinny wyłożyć środki na PN, a nie otrzymywać subwencję za to, że gmina leży na terenie parku.
Służba leśna ma zwolnienie od ryczałtu podatkowego, a służba parku nie ma – to nie do końca dobre rozróżnienie, a zadania są podobne.	Park powinien mieć możliwość większego wpływu na kształt planu ochrony przyrody i zadań ochronnych.
Służby leśne mają procedury opracowane od lat – łatwiej jest zarządzać. W PN każdy ma swoje i każdy park oddzielne. Nie ma formalizacji na poziomie centralnej.	PN powinny mieć wpływ na zagospodarowanie – zdecydowanie większy na terenie parku oraz w otulinie.
Państwowa osoba prawna to złe rozwiązanie; gdybyśmy byli jednostką budżetową i nie mieli problemów z VAT – wtedy można funkcjonować (głównie chodzi o „biedne” parki – pozbawione turystów).	Są takie modele zarządzania parkami w świecie, które uwzględniają większą partycypację społeczną w zarządzaniu. Nie mamy takiego obowiązku, ale ponieważ działamy w specyficznym otoczeniu społecznym, więc staramy się, aby ta partycypacja i akceptacja była duża.
Zdecydowanie brakuje różnych narzędzi do zarządzania, które byłyby sformalizowane na poziomie centralnym.	Delegowanie i decentralizacja zadań.
Brak możliwości wpływu na strukturę organizacyjną parku.	Wsparcie i zrozumienie społeczności lokalnej.
Możemy pozyskiwać więcej środków zewnętrznych, jako państwowa osoba prawna.	Zrozumienie przez partnerów istoty ochrony ścisłej (biernej) oraz ochrony czynnej.
Wszystkie podatkowe podstawy prawne (w tym VAT i dochodowy) niesłusznie stawiają park, jako formę przedsiębiorstwa, co zaciemnia obraz parku.	
Niewystarczająco głęboka świadomość ekologiczna mieszkańców, ale względnie dobra świadomość ekologiczna samorządów.	
Ustawa o ochronie przyrody pozostawia duże pole do nadinterpretacji w zakresie planowania i zarządzania gruntami, co prowadzi do wielu niejasności i konfliktów.	
Z jednej strony konstytucja daje prawo każdemu obywatelowi do korzystania z jego własności, a z drugiej strony mamy ustawę o ochronie przyrody, która ogranicza rozporządzanie swoją własnością.	
Fundusz leśny wspomaga PN w realizacji zadań ochronnych (pod względem finansowym) – bez tego nie byłibyśmy w stanie realizować podstawowych zadań parku.	
Istniejąca konstrukcja finansowania badań nie jest korzystna dla parku i środowiska naukowego.	

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

11. RELACJE PARKU NARODOWEGO Z GMINĄ W OTULINIE – OCZEKIWANIA I POSTAWY

Identyfikacja problemów w relacjach pomiędzy różnymi interesariuszami ma istotne znaczenie w procesie ich rozwiązywania oraz jest zadaniem o wiele trudniejszym niż samo rozwiązanie⁴³. Pojęcie identyfikacji, powszechnie określanej rozpoznaniem, dotyczy procesu informacyjnego. Termin ten jest różnie rozumiany w zależności od dyscypliny naukowej⁴⁴. A. Stabryła definiuje identyfikację jako „opis danego obiektu, przedstawiający jego zachowanie się w przeszłości, teraźniejszości lub opis stanowiący ekstrapolację przyszłego zachowania się obiektu”⁴⁵. Ponadto identyfikację można rozpatrywać w szerokim lub wąskim zakresie. Zatem termin ten może być traktowany jako środek, który ma powodować określony skutek poznawczy osiągany poprzez nadawanie informacji „właściwej treści (znaczenia), ze względu na założony cel działania”⁴⁶. Zatem identyfikację problemu określić można jako:

- wyszukiwanie problemów najbardziej istotnych,
- formułowanie problemów,
- zbieranie informacji o problemie,
- badanie przyczyn wystąpienia problemu.

Odpowiednia identyfikacja problemu w dużym stopniu wpływa na proces jego rozwiązania, stąd można spotkać opinię, iż dobrze zidentyfikowany problem to połowa jego rozwiązania. Jeżeli problem zostanie błędnie zidentyfikowany, jego rozwiązywanie może być utrudnione lub niemożliwe, nie zlikwiduje trudności lub nie zapobiegnie pojawianiu się podobnych problemów w przyszłości. Istnieje oczywiście szereg powodów występowania nieprawidłowości na etapie szukania i definiowania problemów⁴⁷, niemniej najistotniejsze są sposoby oraz kryteria pozwalające ocenić stopień identyfikacji problemu.

⁴³ Koziński J., (1969), *Rozwiązywanie problemów*, Państwowe Zakłady Wydawnictw Szkolnych, Warszawa, s.28.

⁴⁴ Mieszalski W., Witkowski G., (1984), *O metodologii identyfikacji systemów jako obiektów aktywnych*, „Prakseologia”, nr 1 (89), s. 23-28.

⁴⁵ Stabryła A., (1984), *Analiza systemowa procesu zarządzania*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk, s. 94.

⁴⁶ Stabryła A., (1984), *Analiza systemowa procesu zarządzania*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk, s. 94.

⁴⁷ Pilcer H., (1997), *Identyfikacja problemów w organizacji*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, „Zarządzanie i Marketing”, nr 754, t. 6., s. 60.

Dobrze sformułowany problem decyzyjny powinien zawierać pięć składników⁴⁸:

- określenie decydenta,
- ważne dla niego cele (wyniki, jakie chce osiągnąć),
- co najmniej dwa możliwe warianty działania,
- kryteria wyboru,
- kontekst (otoczenie problemu).

Zazwyczaj rozwiązywanie problemu nie kończy się w momencie ujawnienia bezpośredniej przyczyny, gdyż staje się ona przedmiotem analizy w celu ustalenia „przyczyny tej przyczyny”. Jest to określane mianem łańcucha przyczynowo-skutkowego. W tym przypadku celem jest przerwanie tego łańcucha. Jedynie likwidacja lub ograniczenie przyczyn wystąpienia problemu stanowić może podstawę jego pełnego rozwiązania.

Stąd też w całym procesie badawczym obu grupom interesariuszy przedstawiono do oceny szereg tez i zjawisk dotyczących samego PN lub też otoczenia oraz gminy (tabela poniżej). Uzyskane wyniki wskazują na te zagadnienia i sfery, które wyraźnie różnią strony, jak funkcja ekonomiczna PN czy ograniczenie dostępności działalności gospodarczej, przy czym zestaw precyzyjnych spornych działań został zidentyfikowany. Specjaliści ochrony przyrody przyczyny prezentowanych kontrowersji upatrują we wzrastającej presji na wykorzystywanie zasobów przyrodniczych PN dla celów gospodarczych, braku skutecznych zasad ochrony krajobrazu, w szczególności w bezpośrednim otoczeniu, postępującej izolacji przestrzennej PN w wyniku niekontrolowanego rozwoju urbanistycznego w otoczeniu i związanej z tym likwidacji naturalnych korytarzy ekologicznych. Nie ma także klimatu społecznego dla tworzenia nowych parków narodowych czy regulacji granic już istniejących jednostek (Raj, 2018).

Interesariusze otoczenia oczekują natomiast bezwarunkowych możliwości prowadzenia własnej działalności gospodarczej i inwestycji infrastrukturalnych, ograniczenia prowadzonej (ich zdaniem) działalności komercyjnej przez PN ograniczającej konkurencyjność i udziału finansowego parku w rozwoju gminy. Pozornie wykluczające się pozycje wskazują, że celem wszystkich interesariuszy powinno być dążenie do kompromisowych rozwiązań, współpracy, respektującej ochronę przyrody i rozwój gospodarczy.

⁴⁸ Obłój K., (1994), *Mikroszkółka zarządzania*, PWE, Warszawa, s.180-186.

Zwraca uwagę fakt, że stanowiska nie są jednolite, bowiem nawet w grupie zarządzających PN odnotowuje się odmienne oceny aktualnego statusu prawnego (państwowa osoba prawna). Z kolei przedstawiciele otoczenia także nie są zgodni, lub sami sobie zaprzeczają, w ocenie roli PN w rozwoju gminy. Przyczyn rozbieżności należy doszukiwać się w specyfice i uwarunkowaniach lokalnych funkcjonowania każdego z parków, w systemie finansowania edukacji.

Lokalizacja parków, zdolność recepcji ruchu turystycznego, historycznie ukształtowane warunki własności gruntów, konieczność pozyskiwania środków finansowych⁴⁹ na realizację zadań ochronnych i edukacyjnych niejako wymusza na zarządzających parkami podejmowanie zadań, które nie zawsze są zgodne z oczekiwaniami otoczenia. Nie są one jednak powszechne, bowiem przykładowo zebrane opinie podczas badań fokusowych wyraźnie wykazały pozytywne postrzeganie parku (Kampinoski PN) lub skrajnie negatywne (Słowiński PN).

⁴⁹ Dotacja Ministerstwa Środowiska wynosi średnio 30% budżetu.

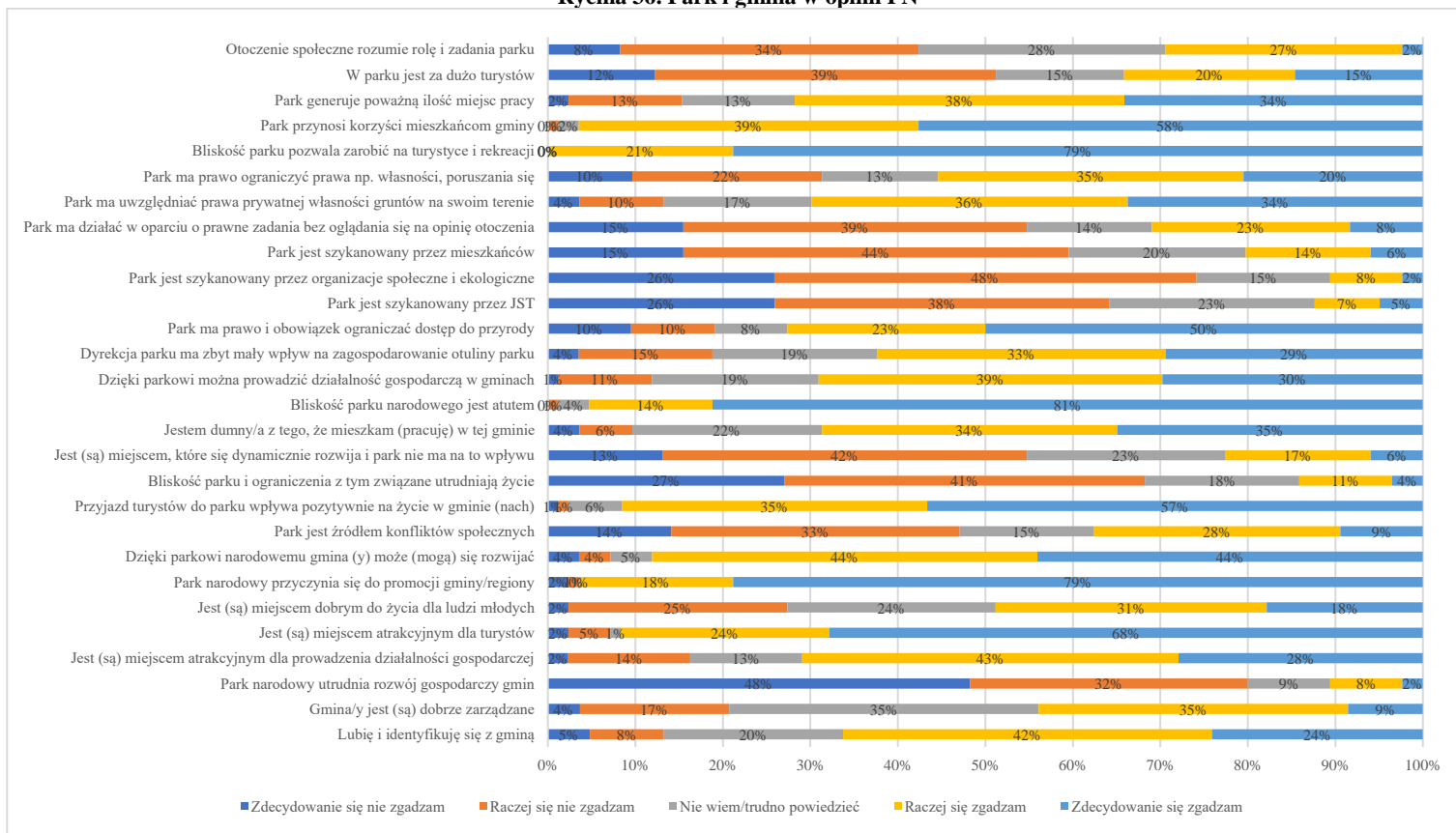
Tabela 19. Park i gmina w opinii PN

	Lubię i identyfikuję się z gminą	Gmina/y jest (są) dobrze zarządzane	Park narodowy utrudnia rozwój gospodarczy gmin	Jest (są) miejscem atrakcyjnym dla prowadzenia działalności gospodarczej	Jest (są) miejscem atrakcyjnym dla turystów	Jest (są) miejscem dobrym do życia dla ludzi młodych	Park narodowy przyczynia się do promocji gminy/regionu
Zdecydowanie się nie zgadzam	5%	4%	48%	2%	2%	2%	2%
Raczej się nie zgadzam	8%	17%	32%	14%	5%	25%	1%
Nie wiem/trudno powiedzieć	20%	35%	9%	13%	1%	24%	0%
Raczej się zgadzam	42%	35%	8%	43%	24%	31%	18%
Zdecydowanie się zgadzam	24%	9%	2%	28%	68%	18%	79%
	Dzięki parkowi narodowemu gmina (y) może (mogą) się rozwijać	Park jest źródłem konfliktów społecznych	Przyjazd turystów do parku wpływa pozytywnie na życie w gminie	Bliskość parku i ograniczenia z tym związane utrudniają życie	Jest (są) miejscem, które się dynamicznie rozwija i park nie ma na to wpływu	Jestem dumny/a z tego, że mieszkam (pracuję) w tej gminie	Bliskość parku narodowego jest atutem
Zdecydowanie się nie zgadzam	4%	14%	1%	27%	13%	4%	0%
Raczej się nie zgadzam	4%	33%	1%	41%	42%	6%	1%
Nie wiem/trudno powiedzieć	5%	15%	6%	18%	23%	22%	4%
Raczej się zgadzam	44%	28%	35%	11%	17%	34%	14%
Zdecydowanie się zgadzam	44%	9%	57%	4%	6%	35%	81%

	Dzięki parkowi można prowadzić działalność gospodarczą w gminach	Dyrekcja parku ma zbyt mały wpływ na zagospodarowanie otuliny parku	Park ma prawo i obowiązek ograniczać dostęp do przyrody	Park jest szykanowany przez JST	Park jest szykanowany przez organizacje społeczne i ekologiczne	Park jest szykanowany przez mieszkańców	Park ma działać w oparciu o prawne zadania bez oglądania się na opinię otoczenia
Zdecydowanie się nie zgadzam	1%	4%	10%	26%	26%	15%	15%
Raczej się nie zgadzam	11%	15%	10%	38%	48%	44%	39%
Nie wiem/trudno powiedzieć	19%	19%	8%	23%	15%	20%	14%
Raczej się zgadzam	39%	33%	23%	7%	8%	14%	23%
Zdecydowanie się zgadzam	30%	29%	50%	5%	2%	6%	8%
	Park ma uwzględnić prawa prywatnej własności gruntów na swoim terenie	Park ma prawo ograniczyć prawa np. własności, poruszania się	Bliskość parku pozwala zarobić na turystyce i rekreacji	Park przynosi korzyści mieszkańcom gminy	Park generuje poważną ilość miejsc pracy	W parku jest za dużo turystów	Otoczenie społeczne rozumie rolę i zadania parku
Zdecydowanie się nie zgadzam	4%	10%	0%	0%	2%	12%	8%
Raczej się nie zgadzam	10%	22%	0%	1%	13%	39%	34%
Nie wiem/trudno powiedzieć	17%	13%	0%	2%	13%	15%	28%
Raczej się zgadzam	36%	35%	21%	39%	38%	20%	27%
Zdecydowanie się zgadzam	34%	20%	79%	58%	34%	15%	2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Rycina 36. Park i gmina w opinii PN



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Otoczenie

W opisywanym pytaniu rozpatrywano stopień zgodności mieszkańców ze stwierdzeniami w nim zawartymi. Następnie udzielone odpowiedzi zostały posumowane i połączone w trzy główne grupy:

- Tak, zgadzam się.
- Nie wiem.
- Nie, nie zgadzam się.

Wyniki analiz zostały przedstawione w tabeli 19 i na rysunku 37. Ankietowani praktycznie zawsze (20 razy) w większości zgadzali się ze stwierdzeniami przedstawionymi w pytaniu.

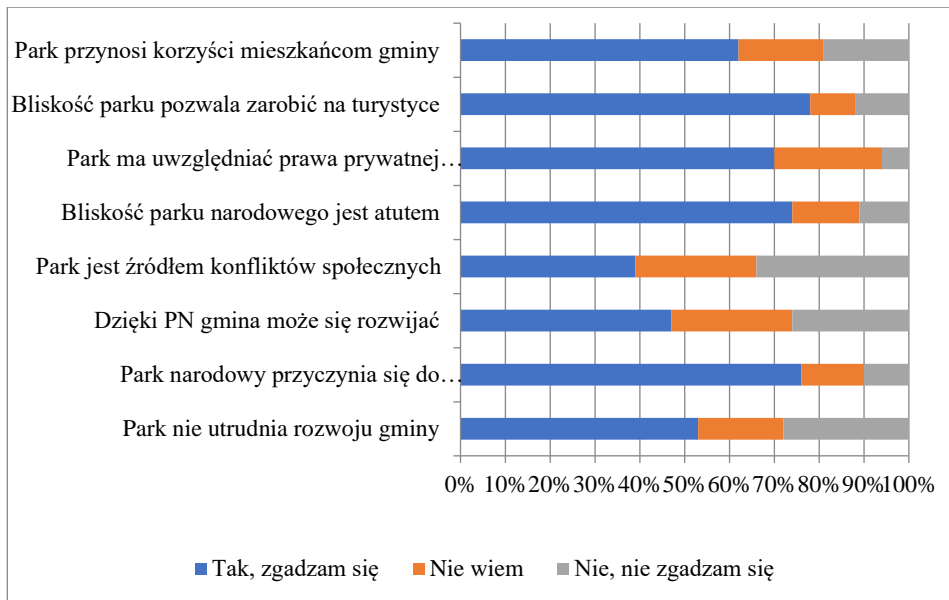
Tabela 20. Zgodność interesariuszy ze stwierdzeniami dotyczącymi gminy i parku narodowego

Lp.	Opinie interesariuszy – mieszkańców	Ocena [%]		
		Tak, zgadzam się	Nie wiem	Nie, nie zgadzam się
1	Lubi i identyfikuje się z gminą.	91	5	4
2	Gmina jest dobrze zarządzana.	78	13	9
3	Park nie utrudnia rozwoju gminy.	53	19	28
4	Gmina jest atrakcyjnym miejscem do prowadzenia działalności gospodarczej.	65	22	13
5	Gmina jest atrakcyjnym miejscem dla turystów.	88	6	6
6	Gmina jest umiarkowanie atrakcyjna do życia dla młodych ludzi.	43	29	28
7	Park narodowy przyczynia się do promocji gminy/ regionu.	76	14	10
8	Dzięki PN gmina może się rozwijać.	47	27	26
9	Park jest umiarkowanych źródłem konfliktów społecznych.	39	27	34
10	Przyjazd turystów do parku pozytywnie wpływa na życie w gminie.	77	13	10
11	Nie da się stwierdzić , czy bliskość parku i ograniczenia z tym związane utrudniają życie.	39	19	42
12	Gmina jest miejscem, które się dynamicznie rozwija.	61	27	12
13	Jest dumny z tego, że mieszka w tej gminie.	89	9	2
14	Bliskość parku narodowego jest atutem.	74	15	11
15	Z niewielką przewagą , że dzięki parkowi można prowadzić działalność gospodarczą.	36	35	29
16	Dyrekcja parku ma wpływ na zagospodarowanie otuliny parku.	49	38	13
17	Nie potrafi stwierdzić , czy park ma prawo i obowiązek ograniczać dostęp do przyrody.	45	12	43
18	Park ma uwzględniać prawa prywatnej własności gruntów na swoim terenie.	70	24	6
19	Z niewielką przewagą , że dla ochrony przyrody jest w stanie ograniczyć swoje prawa (własności, poruszania się).	43	21	36
20	Bliskość parku pozwala zarobić na turystyce.	78	10	12
21	Park przynosi korzyści mieszkańcom gminy.	62	19	19

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Z badań wyłania się zdecydowanie pozytywny wizerunek parków; ponad 60% respondentów uważa, że park przynosi korzyści gminie, a blisko 80% jest zdania, że bliskość parku pozwala zarobić na turystyce. Warto przy tym zwrócić uwagę, że ok. 40% respondentów sądzi, że park jest źródłem konfliktów społecznych, ale jednocześnie 34% nie zgadza się z tym stwierdzeniem.

Rycina 37. Zgodność z opiniami na temat parku i wizerunek parku z perspektywy interesariuszy zewnętrznych



Źródło: badania empiryczne

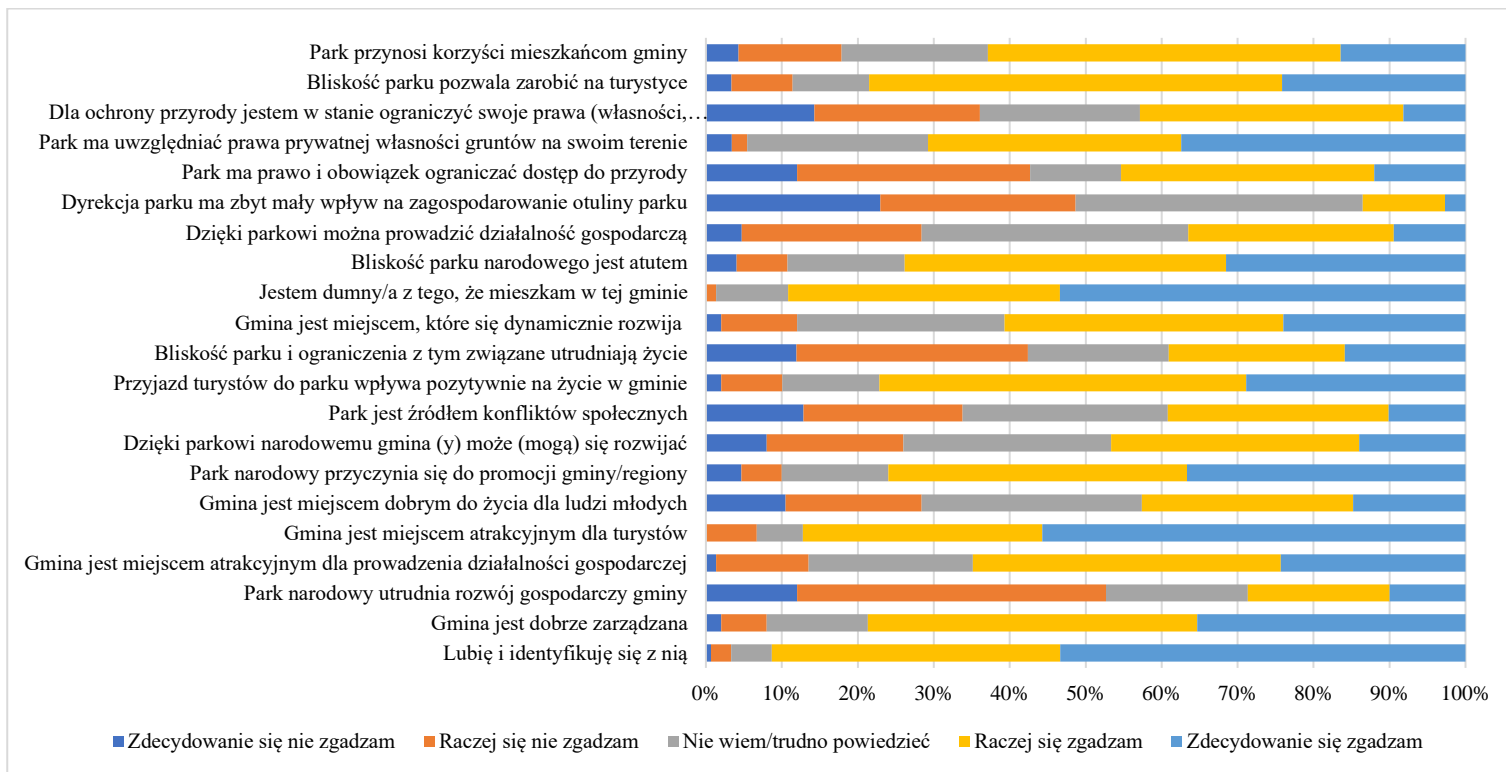
Pełny, szczegółowy wachlarz poglądów zawiera tabela 21 i rycina 38.

Tabela 21. Park i gmina w opinii OSG

	Lubię i identyfikuję się z nią	Gmina jest dobrze zarządzana	Park narodowy utrudnia rozwój gospodarczy gminy	Gmina jest miejscem atrakcyjnym dla prowadzenia działalności gospodarczej	Gmina jest miejscem atrakcyjnym dla turystów	Gmina jest miejscem dobrym do życia dla ludzi młodych	Park narodowy przyczynia się do promocji gminy/regionu
Zdecydowanie się nie zgadzam	1%	2%	12%	1%	0%	10%	5%
Raczej się nie zgadzam	3%	6%	41%	12%	7%	18%	5%
Nie wiem/trudno powiedzieć	5%	13%	19%	22%	6%	29%	14%
Raczej się zgadzam	38%	43%	19%	41%	32%	28%	39%
Zdecydowanie się zgadzam	53%	35%	10%	24%	56%	15%	37%
	Dzięki parkowi narodowemu gmina (y) może (mogą) się rozwijać	Park jest źródłem konfliktów społecznych	Przyjazd turystów do parku wpływa pozytywnie na życie w gminie	Bliskość parku i ograniczenia z tym związane utrudniają życie	Gmina jest miejscem, które się dynamicznie rozwija	Jestem dumny/a z tego, że mieszkam w tej gminie	Bliskość parku narodowego jest atutem
Zdecydowanie się nie zgadzam	8%	13%	2%	12%	2%	0%	4%
Raczej się nie zgadzam	18%	21%	8%	30%	10%	1%	7%
Nie wiem/trudno powiedzieć	27%	27%	13%	19%	27%	9%	15%
Raczej się zgadzam	33%	29%	48%	23%	37%	36%	42%
Zdecydowanie się zgadzam	14%	10%	29%	16%	24%	53%	32%
	Dzięki parkowi można prowadzić działalność gospodarczą	Dyrekcja parku ma zbyt mały wpływ na zagospodarowanie otuliny parku	Park ma prawo i obowiązek ograniczać dostęp do przyrody	Park ma uwzględnić prawa prywatnej własności gruntów na swoim terenie	Dla ochrony przyrody jestem w stanie ograniczyć swoje prawa (własności, poruszania się)	Bliskość parku pozwala zarobić na turystyce	Park przynosi korzyści mieszkańcom gminy
Zdecydowanie się nie zgadzam	5%	23%	12%	3%	14%	3%	4%
Raczej się nie zgadzam	24%	26%	31%	2%	22%	8%	14%
Nie wiem/trudno powiedzieć	35%	38%	12%	24%	21%	10%	19%
Raczej się zgadzam	27%	11%	33%	33%	35%	54%	46%
Zdecydowanie się zgadzam	9%	3%	12%	37%	8%	24%	16%

Źródło: badania empiryczne

Rycina 38. Park i gmina w opinii OSG



Źródło: badania empiryczne

Uzyskane wyniki wskazują na spore różnice w ocenie przez przedstawicieli OSG, bowiem przykładowo 53% z nich nie uważa, że park nie utrudnia rozwoju gospodarczego gminy czy też przynosi korzyści mieszkańcom gminy (62% odpowiedzi). Jednakże jak się wydaje, przedstawiciele otoczenia nie są konsekwentni w swoich ocenach, gdyż równocześnie tylko dla 11% bliskość parku jest atutem, a dla 10% respondentów park przyczynia się do promocji gminy. Tymczasem z badań ruchu turystycznego wynika jednoznacznie, że to park jest głównym magnesem przyjazdów. Podobnie w przypadku oceny możliwości prowadzenia działalności gospodarczej dzięki istnieniu parku; dla 29% badanych park nie ma wpływu na taką działalność, a 36% jest zdania przeciwnego. Co prawda dane są agregowane z badań we wszystkich parkach, co może być powodem rozrzutu wyników, niemniej oznacza, że oceny nie są jednoznaczne.

Stanowiska wyraźne, chociaż ciągle niejednoznaczne, dotyczą zjawisk roli parku w zarządzaniu gminą, gdyż 49% respondentów uważa, że park ma zbyt duży wpływ na zagospodarowanie otuliny, nie ma prawa do ograniczania dostępu do przyrody (43%) czy braku poszanowania prywatnej własności gruntów na swoim terenie (70%). Co ciekawe, 43% respondentów byłoby skłonnych ograniczyć swoje prawa (własności gruntów, poruszania się) celem ochrony przyrody.

W tabeli 22 zestawiono łącznie stanowiska obu badanych grup, co w łatwy sposób ilustruje różnice stanowisk, szczególnie w ocenie roli ekonomicznej parku dla rozwoju gminy, mimo że w obu grupach dominująca liczba respondentów uważa, iż park przynosi mieszkańcom korzyści. Z takim stanowiskiem zgadzało się odpowiednio 97% przedstawicieli parków i 62% przedstawicieli OSG (oraz 19% mieszkańców niemających zdania).

Można uznać za zgodne stanowisko obu stron dotyczące respektowania prawa własności gruntów, bowiem zgadza się z nim po 70% przedstawicieli parków, jak i OSG.

Tabela 22. Poziom zgodności z tezami z perspektywy PN i OSG łącznie

Typ respondenta	P	O	P	O	P	O	P	O	P	O	P	O	P	O	P	O
Opinie respondentów	PN utrudnia rozwój gospodarczy gminy		Gmina jest miejscem atrakcyjnym dla prowadzenia działalności gospodarczej		PN przyczynia się do promocji gminy/regiony		Dzięki PN gmina może się rozwijać		PN jest źródłem konfliktów społecznych		Przyjazd turystów do PN wpływa pozytywnie na życie w gminie		Bliskość PN i ograniczenia z tym związane utrudniają życie		PN przynosi korzyści mieszkańcom gminy	
Zdecydowanie się nie zgadzam	48%	12%	2%	1%	2%	5%	4%	8%	14%	13%	1%	2%	27%	12%	0%	5%
Raczej się nie zgadzam	32%	41%	14%	12%	1%	5%	3%	18%	33%	21%	1%	8%	41%	30%	1%	14%
Nie wiem/trudno powiedzieć	9%	19%	13%	22%	0%	14%	5%	27%	15%	27%	6%	13%	18%	19%	2%	19%
Raczej się zgadzam	8%	18%	43%	41%	18%	39%	44%	33%	28%	29%	35%	48%	11%	23%	39%	46%
Zdecydowanie się zgadzam	3%	10%	28%	24%	79%	37%	44%	14%	9%	10%	57%	29%	4%	16%	58%	16%
Opinie respondentów	Dyrekcja PN ma zbyt mały wpływ na zagospodarowanie otuliny parku		PN ma prawo i obowiązek ograniczać dostęp do przyrody		PN ma uwzględniać prawa prywatnej własności gruntów na swoim terenie		Gmina jest miejscem, które się dynamicznie się rozwija i PN nie ma na to wpływu		Gmina jest miejscem, które się dynamicznie rozwija		Dzięki PN można prowadzić działalność gospodarczą w gminach		Dzięki PN można prowadzić działalność gospodarczą		Bliskość PN pozwala zarobić na turystyce	
Zdecydowanie się nie zgadzam	4%	23%	10%	12%	4%	3%	13%	- *	-	2%	1%	-	-	5%	-	3%
Raczej się nie zgadzam	15%	26%	10%	31%	10%	2%	42%	-	-	10%	11%	-	-	24%	-	8%
Nie wiem/trudno powiedzieć	19%	38%	8%	12%	17%	24%	23%	-	-	27%	19%	-	-	35%	-	10%
Raczej się zgadzam	33%	11%	23%	33%	36%	33%	17%	-	-	37%	39%	-	-	27%	-	54%
Zdecydowanie się zgadzam	29%	2%	50%	12%	34%	37%	6%	-	-	24%	30%	-	-	9%	-	24%

Typ respondenta	P	O	P	O	P	O	P	O	P	O	P	O	P	O	P	O
Opinie respondentów	PN jest szykanowany przez jednostki samorządu terytorialnego		PN jest szykanowany przez mieszkańców		PN ma działać w oparciu o prawne zadania bez oglądania się na opinię otoczenia		PN ma prawo ograniczyć prawa, np. własności, poruszania się		Otoczenie społeczne rozumie rolę i zadania PN		W PN jest za dużo turystów		Dla ochrony przyrody jestem w stanie ograniczyć swoje prawa (własności, poruszania się)		Gmina jest miejscem dobrym do życia dla ludzi młodych	
Zdecydowanie się nie zgadzam	26%	-	15%	-	15%	-	10%	-	8%	-	12%	-	-	14%	-	10%
Raczej się nie zgadzam	38%	-	44%	-	39%	-	22%	-	34%	-	39%	-	-	22%	-	18%
Nie wiem / trudno powiedzieć	23%	-	20%	-	14%	-	13%	-	28%	-	15%	-	-	21%	-	29%
Raczej się zgadzam	7%	-	14%	-	23%	-	35%	-	27%	-	20%	-	-	35%	-	28%
Zdecydowanie się zgadzam	5%	-	6%	-	8%	-	20%	-	2%	-	15%	-	-	8%	-	15%

* - Brak danych wynika z pominięcia grupy respondentów w danym pytaniu.

Źródło: badania empiryczne

12. MATRYCE ROZBIEŻNOŚCI

Identyfikacja postaw i oczekiwań interesariuszy wobec obszarów działalności parków miała kilka faz. W pierwszej z nich, w oparciu o wiedzę ekspercką, skatalogowano obszary działań i przypisano każdemu z nich najczęstsze oczekiwanie interesariuszy. Następnie sformułowano stanowisko parku wobec oczekiwania otoczenia. Ostatnią fazą budowy matrycy było przypisanie skali rozbieżności pomiędzy oczekiwaniem interesariuszy a stanowiskiem parku. W użytej skali zastosowano trzy poziomy: x – rozbieżność słaba, xx – rozbieżność średnia, xxx – rozbieżność duża. W kolumnie poniższej matrycy zaznaczono szarym tłem poziom najsilniejszej rozbieżności stanowisk.

Tabela 23. Matryca rozbieżności

INTERESARIUSZE 1: MIESZKAŃCY SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ			
Obszar działalności	Oczekiwania interesariuszy	Stanowisko parku narodowego	Skala oceny rozbieżności stanowisk
zagospodarowanie turystyczne (narciarskie) parku	rozbudowa infrastruktury narciarskiej	zgoda na modernizację istniejących obiektów, brak zgody na budowę nowych obiektów (kolei, wyciągów tras), brak zgody na naśnieżanie tras narciarskich	Xxx
poszerzenie rejonów dla uprawiania wspinaczki skalnej i taternictwa zimowego	wyznaczenie nowych terenów dla taternictwa	brak zgody ze względu na przesłanki przyrodnicze (ochrona fauny naskalnej i awifauną)	Xxx
nowe formy użytkowania obszaru parku	paralotniarstwo: dopuszczenie do lotów ze szczytów na terenie parku	brak zgody, lub dopuszczalność ścisłego limitowania miejsc, ilości lotów i terminów lotów	Xx
nowe formy użytkowania obszaru parku	Kanoning	brak zgody	X
nowe formy użytkowania obszaru parku	nurkowanie w jeziorach, loty dronów, biegi przelajowe i na orientację, biegi nocne	brak zgody	Xx
nowe formy użytkowania obszaru parku	biegi górskie	limitowanie imprez, liczby użytkowników i terminów	Xxx
Intensyfikacja użytkowania turystycznego i sportowego obszaru PN	skitouring, skialpinizm, freeride	limitowanie użytkowania w skali przestrzennej, ilościowej i czasowej. brak zgody na freeride	Xx
intensyfikacja użytkowania turystycznego i sportowego obszaru PN	imprezy integracyjne	brak zgody	X

intensyfikacja użytkowania turystycznego i sportowego obszaru PN	poszerzenie rejonów dla kajakarstwa	brak zgody	X
intensyfikacja użytkowania turystycznego i sportowego obszaru PN	wydłużenie okresu dostępności rzek dla spływów kajakowych	zgoda uzależniona od raportu oddziaływania na przyrodę	Xxx
własność - zaszczości historyczne	interesariusze wciąż pamiętają, że fragment parku był niegdyś ich własnością – oczekują rekompensaty bądź wpływu na gospodarowanie w parku (w najgorszym razie po prostu jego likwidacji)	administracja parku nie dokonywała wywłaszczeń – obecnie wszelkie działania związane z ewentualnym powiększeniem parku o obszary prywatne odbywają się w drodze wykupu	X
własność gruntów	właściciele gruntów prywatnych w granicach parku chcą mieć swój udział w ewentualnych zyskach parku bądź na własnych gruntach prowadzić działalność gospodarczą	działania na obszarze parku wynikają z zapisów ustawowych, czyli nie można tam robić niczego, co jest sprzeczne z interesem ochrony przyrody	Xx
nowe formy turystyki i rekreacji	oczekiwanie utworzenia nowych szlaków oraz udostępnienia parku dla nowych form rekreacji (np. rowery, konie, biegi górskie, narciarstwo skitourowe, narciarstwo biegowe)	brak zgody, ściśle limitowanie miejsc i ilości osób mogących uprawiać na terenie parku daną formę rekreacji, świadomy wybór jednej z form rekreacji, „specjalizacja” parku	Xxx
sposób realizacji ochrony przyrody na obszarze parku	działania ochronne uznawane za niewystarczające (zwłaszcza w kontekście gradacji kornika drukarza) – park postrzegany jako „wylęgarnia kornika”	działania ochronne parku oparte o plan ochrony bądź też roczne/trzyletnie zadania ochronne	Xxx
sposób realizacji ochrony przyrody na obszarze parku	ograniczenie presji jeleniowatych na odnowienie drzew w parku poprzez odstrzały redukcyjne uznawane za niewystarczające (przez bezpośrednich sąsiadów parku) bądź nadmierne (przez koła łowieckie)	działania ochronne parku oparte o plan ochrony bądź też roczne/trzyletnie zadania ochronne	Xxx
zrozumienie sensu ochrony przyrody w parku narodowym	przyroda nie potrzebuje ochrony (a w najgorszym razie sama się ochroni)	działania edukacyjne skierowane do odbiorców w różnych grupach wiekowych, promocja w mediach (w tym elektronicznych), aktywność społeczna parku, wydawnictwa	Xx
KONFLIKTY ENDEMICZNE			

własność i ograniczenia w działalności pasterskiej, leśnej oraz zbieractwa na terenie parku	zwrot wywłaszczonych dóbr lub jakaś rekompensata	brak możliwości odwrócenia procesu wykupów (choć były one za krzywdząco niską cenę) oraz procesu wywłaszczeń; rekompensatą dla byłych właścicieli jest – w przypadku tatrzańskiego PN – dopuszczenie górali do prowadzenia usług fiakerskich (dorożkarskich), do zarobkowania przy pracach leśnych, remontu szlaków, choć istnieją tu trudne kwestie związane z ustawą o zamówieniach publicznych; wypas kulturowy owiec i krów jest przykładem rekompensaty za wywłaszczenia, choć ograniczony do niewielkiej grupy osób; tolerancja zbieractwa owoców runa leśnego dla miejscowej ludności	Xx
metody ochrony przyrody na obszarze parku	dopuszczenie do pozyskiwania drewna w ramach cięć sanitarnych w strefie ochrony ścisłej i czynnej; prowadzenie „walki z kornikiem” w drzewostanach świerkowych; dokarmianie zwierzyny w okresie zimowym; dopuszczenie do szerszego wypasu owiec	brak zgody na ingerencji w strefie ochrony ścisłej; „miękkie” działania w strefie ochrony czynnej; dopuszczenie do samowyrobu drewna z wiatrołomów i posuzu kornikowego; wypas kulturowy i wykaszanie niektórych polan	Xxx
INTERESARIUSZE 2: PRZEDSIĘBIORCY ZE SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ			
Obszar działalności	Oczekiwania interesariuszy	Stanowisko parku narodowego	Skala oceny rozbieżności stanowisk
kwaterodawcy, hotelarze, usługodawcy związani z transportem osobowym, inni usługodawcy związani z obsługą ruchu turystycznego – brak zrozumienia istoty funkcjonowania parku narodowego	intensyfikacja zagospodarowania turystycznego,	brak zgody	Xx
INTERESARIUSZE 4: JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO			
Obszar działalności	Oczekiwania interesariuszy	Stanowisko parku narodowego	Skala oceny rozbieżności stanowisk
poszerzenie obszaru parku narodowego	ograniczenie obszaru parku do istniejącej wielkości; brak akceptacji	potrzeba poszerzenia obszaru parku ze względów przyrodniczych	Xxx

ustanowienie lub poszerzenie otuliny parku narodowego	ograniczenie obszaru otuliny do istniejącej wielkości	potrzeba poszerzenia otuliny parku ze względów przyrodniczych	Xxx
zagospodarowanie narciarskie	budowa wyciągów i wyznaczenie nowych tras narciarskich	brak zgody – planowane inwestycje szkodliwe dla przyrody i bez uzasadnienia ekonomicznego	Xxx
nowe formy turystyki i rekreacji	oczekiwanie utworzenia nowych szlaków oraz udostępnienia parku dla nowych form rekreacji (np. rowery, konie, biegi górskie, narciarstwo skitourowe, narciarstwo biegowe)	brak zgody; ściśle limitowanie miejsc i ilości osób mogących uprawiać na terenie parku daną formę rekreacji; świadomy wybór jednej z form rekreacji, „specjalizacja” parku	Xxx
ograniczenia inwestycyjne wynikające z sąsiedztwa parku (zwłaszcza na obszarze otuliny)	oczekiwanie zniesienia ograniczeń bądź usunięcia zaleceń do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego	określanie zasad obowiązujących w sąsiedztwie parku (w tym ujętych w planie ochrony parku)	Xx
wpływ parku narodowego na gospodarkę lokalną	park postrzegany jako „hamulcowy” dla rozwoju gminy; brak świadomości dochodów gminy generowanych przez park narodowy (a nawet samą jego obecność); oczekiwanie finansowej „kontrybucji” ze strony parku na rzecz gminy	działania edukacyjne i promocyjne; zaangażowanie społeczne parku; sporadyczne udzielanie wsparcia finansowego dla inwestycji gminnych na zasadach dopuszczonych ustawowo; badania naukowe nad wpływem parku na gospodarkę lokalną	Xxx
INTERESARIUSZE 5: PRZEDSIĘBIORCY TURYSTYCZNI SPOZA SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ			
Obszar działalności	Oczekiwania interesariuszy	Stanowisko parku narodowego	Skala oceny rozbieżności stanowisk
nowe formy turystyki i rekreacji	oczekiwanie utworzenia nowych szlaków oraz udostępnienia parku dla nowych form rekreacji (np. rowery, konie, biegi górskie, narciarstwo skitourowe, narciarstwo biegowe)	brak zgody; ściśle limitowanie miejsc i ilości osób mogących uprawiać na terenie parku daną formę rekreacji; świadomy wybór jednej z form rekreacji „specjalizacja” parku	Xxx
inwestycyjne wynikające z sąsiedztwa parku (zwłaszcza na obszarze otuliny)	oczekiwanie zniesienia ograniczeń bądź usunięcia zaleceń do Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego	określanie zasad obowiązujących w sąsiedztwie parku (w tym ujętych w planie ochrony parku)	Xx
INTERESARIUSZE 6: NATURA 2000			
Obszar działalności	Oczekiwania interesariuszy	Stanowisko parku narodowego	Skala oceny rozbieżności stanowisk
nakładanie się kompetencji regionalnej dyrekcji ochrony środowiska (RDOŚ)	podporządkowanie się parku decyzjom RDOŚ	wobec częstych rozbieżności celów ochrony w parku narodowym i systemu NATURA 2000 przyjmowanie, jako priorytetowe, celów parku narodowego	Xx

i dyrekcji parku narodowego			
konflikt pomiędzy przedmiotami ochrony parku narodowego i obszaru NATURA 2000 na tym samym obszarze	nierzadko przedmioty ochrony wzajemnie się wykluczają	ekspertyzy naukowe, wyjaśnienia do instytucji zarządzających siecią NATURA 2000	Xx
Identyfikacja PN z obszarem NATURY 2000	park narodowy utożsamiany z NATURĄ 2000 – obawa przed wprowadzeniem tych samych zakazów bądź utrudnień inwestycyjnych, jak również lęk przed powiększeniem parku	działania edukacyjne i promocyjne	Xx
INTERESARIUSZE 7: LASY PAŃSTWOWE			
Obszar działalności	Oczekiwania interesariuszy	Stanowisko parku narodowego	Skala oceny rozbieżności stanowisk
slaba akceptacja dla metod prowadzenia ochrony przyrody w parku	działania zmierzające do ograniczenia masowego pojawu kornika drukarza uznawane za niewystarczające, park postrzegany jako „wylęgarnia szkodników”	działania ochronne w parku oparte na zadaniach ochronnych i planie ochrony; współpraca pomiędzy instytucjami, wspólne szkolenia, wymiana poglądów	Xx
utożsamianie administracji parku narodowego z Lasami Państwowymi	negatywny odbiór parku postrzeganego jako element Lasów Państwowych	działania edukacyjne wskazujące na odrębność obu instytucji	Xxx
INTERESARIUSZE 8: NAUKA – UCZELNIE			
Obszar działalności	Oczekiwania interesariuszy	Stanowisko parku narodowego	Skala oceny rozbieżności stanowisk
zgoda formalna na badania o charakterze inwazyjnym w stosunku do przyrody parku	większa tolerancja dla kwestii inwazyjności; kwestionowanie roli parku w ocenie przydatności badań dla potrzeb parku	zmiana metodyki badań, lokalizacja badań poza obszarem parku, w niektórych przypadkach brak przydatności badań dla realizacji celów parku; potrzeba współpracy jednostka badawcza – park w kreowaniu tematów o wartościach aplikacyjnych	X
zasadność podejmowania badań na obszarze parku narodowego	park narodowy powinien być otwarty dla wszelkiej działalności naukowej	limitowanie działalności naukowej poprzez wydawanie stosownych zezwoleń i konsultacje z radą naukową parku; badania zamawiane przez park, wynikające z rzeczywistych potrzeb obszaru chronionego, często o charakterze aplikacyjnym; współpraca z wyższymi uczelniami	X
INTERESARIUSZE 9: ORGANIZACJE EKOLOGICZNE			

Obszar działalności	Oczekiwania interesariuszy	Stanowisko parku narodowego	Skala oceny rozbieżności stanowisk
metody, zakres i skala ochrony zasobów przyrodniczych	przyjmowanie przez park narodowy stanowiska organizacji ekologicznej; zbyt ortodoksyjne podejście PN	szukać kompromisu, zwłaszcza pomiędzy ochroną przyrody a udostępnianiem obszaru parku dla turystyki, rekreacji i sportu	Xx
ochrona zwierząt	dokarmianie zwierząt, leczenie, niedopuszczalność odstrzałów redukcyjnych mimo braku drapieżników regulujących liczebność populacji; wycofanie koni pracujących na terenie parku	maksymalne ograniczenie ingerencji wobec fauny z dopuszczeniem dobrze uzasadnionych, potwierdzonych naukowo działań regulujących stan zwierzyny płowej; dopuszczalność pracy koni z pełną kontrolą warunków ich pracy	Xxx
utożsamianie administracji parku narodowego z LP	negatywny odbiór parku postrzeganego jako element LP	działania edukacyjne wskazujące na odrębność obu instytucji	Xxx
sposoby realizacji ochrony przyrody na obszarze parku	działania ochronne w parku uznawane za niedopuszczalne, niewystarczające (zwłaszcza cięcia sanitarne wynikające z gradacji kornika drukarza oraz odstrzały redukcyjne jeleniowatych będące rezultatem nadmiernej liczebności i presji jeleniowatych na ekosystem leśny)	działania ochronne parku oparte o plan ochrony bądź też roczne/trzyletnie zadania ochronne podejmowane tylko w razie absolutnej konieczności za aprobatą rady naukowej parku	Xxx
INTERESARIUSZE 3: ORGANIZACJE I INSTYTUCJE			
Obszar działalności	Oczekiwania interesariuszy	Stanowisko parku narodowego	Skala oceny rozbieżności stanowisk
PTTK: sprawy własności i ograniczenia dla funkcjonowania schronisk górskich	chcą mieć swój udział w ewentualnych zyskach park	częściowe uwzględnienie oczekiwań związanych z regulacją stanu posiadania w bezpośrednim otoczeniu obiektów	X
Polski Związek Alpinizmu i inne organizacje skupiające alpinistów – dopuszczenie nowych terenów dla alpinizmu, rozbudowa bazy noclegowej dla alpinistów	chcą mieć swój udział w ewentualnych zyskach parku bądź na własnych gruntach prowadzić działalność gospodarczą	nie ma możliwości	X
Polski Związek Narciarski – rozwój infrastruktury narciarskiej	rozbudowa infrastruktury narciarskiej	nie ma zgody	Xxx

Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe	przekazywanie 15% wpływów z turystycznego udostępniania obszaru parku; szkolenia i ćwiczenia ratowników w terenie (w tym z użyciem pojazdów i śmigłowca)	realizacja obowiązku ustawowego; współpraca w celu ustalenia terminu i formy szkolenia	X
Polskie Koleje Linowe – rozwój infrastruktury kolei linowych i letniego wykorzystania kolei krzesełkowych	rozbudowa infrastruktury narciarskiej		
Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe – ćwiczenia ratownicze i szkolenia	mniejsze ograniczenia czasowo-przestrzenne dla ćwiczeń ratowniczych	współpraca w ustalaniu kalendarza ćwiczeń i szkoleń	X
GOPR: ćwiczenia ratownicze i szkolenia, Finansowanie działalności GOPR przez Park Narodowy	mniejsze ograniczenia czasowo-przestrzenne dla ćwiczeń ratowniczych; odprowadzanie 15% wpływów z biletów wstępu na rzecz działalności ratowniczej	parków narodowych nie stać na finansowanie organizacji ratowniczych, zwłaszcza wykraczających poza terytorium parku narodowego	Xxx
Ministerstwo Obrony Narodowej – ćwiczenia obronne na terenie parków narodowych	dopuszczenie do ćwiczeń śmigłowców bojowych w Tatrach i Karkonoszach	brak zgody ze względu na bardzo negatywne oddziaływania na przyrodę	Xxx
Państwowa Straż Pożarna – ćwiczenia ratownicze i szkolenia	mniejsze ograniczenia czasowo-przestrzenne dla ćwiczeń ratowniczych	współpraca w ustalaniu kalendarza ćwiczeń i szkoleń	X

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Ustalony poziom rozbieżności wobec zadań parków poddano w dalszej kolejności ocenie obu grup interesariuszy (pracowników parków oraz przedstawicieli otoczenia). W wierszu drugim sformułowano ekspercie stanowisko parku(ó)w, a respondenci wskazywali swój punkt widzenia w skali Likerta. Procedura zestawiona w tabeli 23 ukazuje opinię pracowników parków, nawet jeżeli dane zjawisko nie dotyczy parku, w którym respondent nie jest zatrudniony. Kolorem szarym zaznaczono wartości skali, które uzyskały największą liczbę bezwzględnych wskazań lub też rozkład był równomierny albo przeciwny.

Tabela 24. Stopień zgodności pracowników PN z oceną zjawisk i zadań (w ilości wskazań)

	Rozbudowa infrastruktury narciarskiej			Wyznaczanie nowych terenów dla taternictwa	Paralotniarstwo		Kanoning	Nurkowanie
	zgoda na modernizację istniejących obiektów	brak zgody na budowę nowych obiektów (kolei, wyciągów, tras)	brak zgody na naśnieżanie tras narciarskich	brak zgody ze względu na przesłanki przyrodnicze (ochrona fauny naskalnej i awifauną)	brak zgody	dopuszczalność ścisłego limitowania miejsc, ilości lotów i terminów lotów	brak zgody	brak zgody
Zdecydowanie się nie zgadzam	2	4	5	1	2	3	1	2
Raczej się nie zgadzam	3	5	3	0	7	3	0	21
Nie wiem/trudno powiedzieć	6	6	8	4	4	7	7	5
Raczej się zgadzam	10	5	7	5	4	8	5	9
Zdecydowanie się zgadzam	8	12	5	10	18	9	8	14

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

	Skitouring, skialpinizm, freeride		Imprezy integracyjne	Poszerzenie rejonów dla kajakarstwa	Wydłużenie okresu dostępności rzek dla spływów kajakowych	Fragment parku był niegdyś własnością prywatną – oczekują rekompensaty bądź wpływu na gospodarowanie w PN (w najgorszym razie po prostu jego likwidacji)
	limitowanie użytkowania w skali przestrzennej, ilościowej i czasowej	brak zgody na freeride	brak zgody	brak zgody	zgoda uzależniona od raportu oddziaływania na przyrodę	park nie dokonywał wyłączeń – obecnie wszelkie działania związane z ewentualnym powiększeniem parku o obszary prywatne odbywają się w drodze wykupu
Zdecydowanie się nie zgadzam	1	1	7	2	2	2
Raczej się nie zgadzam	3	2	16	5	5	9
Nie wiem/ trudno powiedzieć	11	7	5	11	11	11
Raczej się zgadzam	7	1	16	12	10	24
Zdecydowanie się zgadzam	14	18	24	13	10	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

	Właściciele gruntów prywatnych w granicach PN chcą mieć udział w ewentualnych zyskach parku bądź na własnych gruntach prowadzić działalność gospodarczą	Oczekiwanie utworzenia nowych szlaków oraz udostępnienia PN dla nowych form rekreacji (rowery, konie, biegi górskie, narciarstwo skitourowe, narciarstwo biegowe)			Działania ochronne uznawane za niewystarczające (zwłaszcza w kontekście gradacji kornika drukarza)	Organizacja presji jeleniowatych na odnowienie drzew poprzez odstrzały redukcyjne uznawane za niewystarczające (przez bezpośrednich sąsiadów PN) bądź nadmierne (przez koła łowieckie)	Opinia, że przyroda nie potrzebuje ochrony (a w najgorszym razie sama się obroni)
	działania na obszarze parku wynikają z zapisów ustawowych	brak zgody	ściśle limitowanie miejsc i ilości osób mogących uprawiać na terenie parku daną formę rekreacji	świadomy wybór jednej z form rekreacji, "specjalizacja" parku	działania ochronne parku oparte o plan ochrony bądź też roczne/ trzyletnie zadania ochronne	działania ochronne parku oparte o plan ochrony bądź też roczne/ trzyletnie zadania ochronne	działania edukacyjne skierowane do odbiorców w różnych grupach wiekowych, promocja w mediach
Zdecydowanie się nie zgadzam	4	11	2	4	0	2	1
Raczej się nie zgadzam	8	13	5	7	6	7	5
Nie wiem/trudno powiedzieć	6	4	9	13	8	5	5
Raczej się zgadzam	11	11	18	13	9	17	21
Zdecydowanie się zgadzam	31	16	25	13	33	38	46

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

	Ograniczenie obszaru otuliny do istniejącej wielkości	Oczekiwanie zniesienia ograniczeń bądź usunięcia zaleceń do MPZP	Brak świadomości dochodów gminy generowanych przez park	Na terenach Natura 2000 nakładają się kompetencje Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (RDOŚ) i dyrekcji PN. Oczekuje się od parku podporządkowania decyzjom RDOŚ	Park narodowy utożsamiany jest z Naturą 2000 – obawa przed wprowadzeniem tych samych zakazów bądź utrudnień inwestycyjnych, jak również lęk przed powiększeniem parku	Negatywny odbiór PN postrzeganego jako elementu Lasów Państwowych
	potrzeba poszerzenia otuliny parku ze względów przyrodniczych	określanie zasad obowiązujących w sąsiedztwie parku (w tym ujętych w planie ochrony parku)	park generuje miejsca pracy, dochód	wobec częstych rozbieżności celów ochrony w PN i systemu Natura 2000 przyjmowanie, jako priorytetowe, celów parku Narodowego	działania promocyjne parku wskazujące na odrębność obu instytucji	działania edukacyjne parku wskazujące na odrębność obu instytucji
Zdecydowanie się <u>nie</u> zgadzam	13	5	5	6	5	3
Raczej się <u>nie</u> zgadzam	15	9	7	6	7	1
Nie wiem/ trudno powiedzieć	12	13	4	8	8	4
Raczej się zgadzam	8	10	21	19	22	22
Zdecydowanie się <u>zgadzam</u>	26	39	38	37	37	41

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

	Zwrot wywłaszczonych dóbr lub jakaś rekompensata			Dopuszczenie do pozyskiwania drewna w ramach cięć sanitarnych w strefie ochrony ścisłej i czynnej		Prowadzenie „walki z kornikiem” w drzewostanach świerkowych	Intensyfikacja zagospodarowania turystycznego	Znoszenie ograniczeń dla ruchu turystycznego i sportowego	Ograniczenie obszaru parku do istniejącej wielkości
	brak możliwości odwrócenia procesu wykupów	rekompensatą dla byłych właścicieli jest dopuszczenie górali do prowadzenia usług, do zarobkowania przy pracach leśnych, remontu szlaków, np. w Tatrach wypas kulturowy owiec i krów jest przykładem rekompensaty	tolerancja dla zbieractwa owoców runa leśnego dla miejscowej ludności	brak zgody na ingerencję w strefie ochrony ścisłej	„miękkie” działania w strefie ochrony czynnej	dopuszczenie do samo wyrobu drewna z wiatrołomów i posuszu kornikowego	brak zgody	kontrola ruchu turystycznego	potrzeba poszerzenia obszaru parku ze względów przyrodniczych w niektórych parkach
Zdecydowanie się nie zgadzam	2	1	3	1	2	8	4	4	9
Raczej się nie zgadzam	2	3	7	7	5	4	16	6	11
Nie wiem/trudno powiedzieć	11	9	7	5	4	8	9	5	9
Raczej się zgadzam	14	9	13	12	19	13	13	20	8
Zdecydowanie się zgadzam	22	7	17	45	39	19	31	42	38

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

	GOPR oczekuje mniejszych ograniczeń czasowo-przestrzennych dla ćwiczeń ratowniczych	Odprowadzanie 15% wpływów z biletów wstępu na rzecz działalności ratowniczej	MON oczekuje dopuszczenia do ćwiczeń śmigłowców bojowych w Tatrach i Karkonoszach	Państwowa Straż Pożarna oczekuje mniejszych ograniczeń czasowo-przestrzennych dla ćwiczeń ratowniczych
	w uzgodnieniu z parkiem i z ograniczeniami	PN nie stać na finansowanie organizacji ratowniczych, zwłaszcza wykraczających poza terytorium parku	brak zgody ze względu na bardzo negatywne oddziaływania na przyrodę	współpraca w ustalaniu kalendarza ćwiczeń i szkoleń
Zdecydowanie się nie zgadzam	2	3	0	2
Raczej się nie zgadzam	0	3	1	2
Nie wiem/ trudno powiedzieć	6	9	7	10
Raczej się zgadzam	11	6	5	10
Zdecydowanie się zgadzam	21	19	16	44

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

	Park narodowy otwarty dla wszelkiej działalności naukowej		Przyjmowanie przez park narodowy stanowiska organizacji ekologicznej	Dokarmianie zwierząt, leczenie, niedopuszczalność odstrzałów redukcyjnych mimo braku drapieżników regulujących liczebność populacji	Wycofanie koni pracujących na terenie parku	Działania ochronne w parku uznawane za niedopuszczalne, niewystarczające (zwłaszcza cięcia sanitarne wynikające z gradacji kornika drukarza oraz odstrzały redukcyjne jeleniowatych)	PTTK: uregulowanie spraw własnościowych i zmniejszenie ograniczeń dla funkcjonowania schronisk górskich
	limitowanie działalności naukowej poprzez wydawanie stosownych zezwoleń i konsultacje z radą naukową parku	badania zamawiane przez park, wynikające z rzeczywistych potrzeb obszaru chronionego, często o charakterze aplikacyjnym.	w działalności parku narodowego należy szukać kompromisu, zwłaszcza pomiędzy ochroną przyrody a udostępnianiem obszaru parku dla turystyki, rekreacji i sportu.	maksymalne ograniczenie ingerencji wobec fauny z dopuszczeniem dobrze uzasadnionych, potwierdzonych naukowo działań regulujących stan zwierzyny płowej	dopuszczalność pracy koni z pełną kontrolą warunków ich pracy	działania ochronne parku oparte o plan ochrony podejmowane tylko w razie absolutnej konieczności za aprobatą rady naukowej parku	częściowe uwzględnienie oczekiwań związanych z regulacją stanu posiadania w bezpośrednim otoczeniu obiektów
Zdecydowanie się nie zgadzam	4	3	2	3	1	3	0
Raczej się nie zgadzam	2	3	5	2	4	2	0
Nie wiem/ trudno powiedzieć	2	8	4	5	3	4	10
Raczej się zgadzam	20	14	26	21	11	21	10
Zdecydowanie się zgadzam	50	46	40	38	27	33	11

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Może zaskakiwać fakt, iż brak jest w wielu przypadkach jednomyślności przedstawicieli parków narodowych. Rozbieżności stanowisk pracowników parków dotyczą w szczególności:

- braku zgody na naśnieżanie tras narciarskich,
- nurkowanie,
- braku zgody na oczekiwanie utworzenia nowych szlaków oraz udostępnienia PN dla nowych form rekreacji (rowery, konie, biegi górskie, narciarstwo skiturowe, narciarstwo biegowe),
- potrzeba poszerzenia otuliny parku ze względów przyrodniczych,
- brak zgody na Intensyfikacja zagospodarowania turystycznego.

OTOCZENIE

Do analizy poziomu akceptacji dla działań i postaw parków narodowych przez przedstawicieli otoczenie społeczno-gospodarczego dokonano (oprócz pełnej analizy) zagregowania uzyskanych wyników do tylko trzystopniowej skali ocen:

- zgadzam się (ze stanowiskiem parku),
- nie wiem,
- nie zgadzam się (ze stanowiskiem parku).

Znakiem „+” zostały oznaczone stanowiska PN, z którymi zgadzają się przedstawiciele OSG, znakiem „0” stanowiska PN – nie wiedzą, jaką decyzję podjąć, natomiast znakiem „-” stanowiska PN, z którymi nie zgadzają się przedstawiciele OSG. W tabeli szarym tłem zaznaczono stanowiska, co do których OSG jest przeciwnego zdania.

Tabela 25. Stopień zgodności OSG ze stanowiskami PN

Lp.	Stanowiska parków narodowych	Stanowiska OSG
1.	zgoda na modernizację istniejącej infrastruktury narciarskiej	+
2.	brak zgody na budowę nowych obiektów infrastruktury narciarskiej (kolei, wyciągów, tras)	-
3.	brak zgody na naśnieżanie tras narciarskich	-
4.	brak zgody na wyznaczenie nowych terenów dla taternictwa ze względu na przesłanki przyrodnicze	0
5.	brak zgody na paralotniarstwo	-
6.	dopuszczalność ścisłego limitowania miejsc, ilości lotów i terminów lotów na paralotni	+
7.	brak zgody na kanoning	0
8.	brak zgody na nurkowanie w jeziorach, loty dronów, biegi przelajowe i na orientację, biegi nocne	-
9.	limitowanie skitouringu i skialpinizmu w skali przestrzennej, ilościowej i czasowej	+

10.	brak zgody na freeride	0
11.	brak zgody na imprezy integracyjne	+
12.	brak zgody na poszerzenie rejonów dla kajakarstwa	0
13.	zgoda na wydłużenie okresu dostępności rzek dla spływów kajakowych uzależniona od raportu oddziaływania na przyrodę	+
14.	brak zgody na rekompensaty	-
15.	brak zgody na czerpanie zysków przez właścicieli prywatnych gruntów zlokalizowanych w granicach parków	-
16.	brak zgody na utworzenie nowych szlaków oraz udostępnienia PN dla nowych form rekreacji	-
17.	ściśle limitowanie miejsc i ilości osób mogących uprawiać na terenie PN daną formę rekreacji	+
18.	wybór jednej z form rekreacji jako specjalizacji PN	+
19.	wykonywanie działań opartych o roczny plan ochrony lub trzyletnie zadania ochronne w odniesieniu do usuwania kornika drukarza	+
20.	wykonywanie działań opartych o roczny plan ochrony lub trzyletnie zadania ochronne w odniesieniu do odstrzałów jeleniowatych	+
21.	działania edukacyjne mające na celu przekonanie, że przyroda jest w stanie sama się obronić	+
22.	brak możliwości odwrócenia procesów wykupu ziem	0
23.	rekompensata dla byłych właścicieli w postaci dopuszczenia ich do prowadzenia usług na terenie PN czy zarobkowania przy pracach leśnych	+
24.	umożliwienie zbierania owoców i runa leśnego dla lokalnej ludności	+
25.	brak zgody na pozyskiwanie drewna w ramach cięć sanitarnych w strefie ochrony ścisłej	+
26.	częściowa zgoda na pozyskiwanie drewna w ramach cięć sanitarnych w strefie ochrony czynnej	+
27.	dopuszczenie do samowyrębu drewna z wiatrołomów i posuszu kornikowego	+
28.	brak zgody na intensyfikację zagospodarowania turystycznego	+
29.	kontrola ruchu turystycznego na terenie PN	+
30.	potrzeba poszerzenia obszaru parku ze względów przyrodniczych w niektórych parkach	-
31.	potrzeba poszerzenia otuliny parku ze względów przyrodniczych	-
32.	brak zniesienia ograniczeń bądź zaleceń do MPZP	+
33.	park narodowy generuje miejsca pracy i dochód dla gminy	+
34.	przyjmowanie, jako priorytetu, celów PN	+
35.	działania edukacyjne i promocyjne parku, że Natura 2000 a PN to nie to samo	+
36.	działania edukacyjne wskazujące na odrębność PN od lasów państwowych	+
37.	limitowanie działalności naukowej poprzez wydawanie stosownych zezwoleń i konsultacje z radą naukową parku, kontrola ruchu turystycznego	+
38.	badania zamawiane przez park, wynikające z rzeczywistych potrzeb obszaru chronionego, często o charakterze aplikacyjnym	+
39.	w działalności parku narodowego należy szukać kompromisu, zwłaszcza pomiędzy ochroną przyrody a udostępnianiem obszaru parku dla turystyki, rekreacji i sportu	+
40.	maksymalne ograniczenie ingerencji wobec fauny z dopuszczeniem dobrze uzasadnionych, potwierdzonych naukowo działań regulujących stan zwierzyny płowej	+

41.	dopuszczalność pracy koni z pełną kontrolą warunków ich pracy	+
42.	działania ochronne parku oparte o plan ochrony bądź też roczne/trzyletnie zadania ochronne podejmowane tylko w razie absolutnej konieczności za aprobatą rady naukowej parku	+
43.	częściowe uwzględnienie oczekiwań PTTK związanych z regulacją stanu posiadania w bezpośrednim otoczeniu obiektów	0
44.	uzgodnienie z parkiem ograniczeń czasowo-przestrzennych dotyczących GOPR	0
45.	parków narodowych nie stać na finansowanie organizacji ratowniczych, zwłaszcza wykraczających poza terytorium parku narodowego	+
46.	brak zgody na dopuszczenie do ćwiczeń śmigłowców bojowych w Tatrach i Karkonoszach	0
47.	ustalanie ograniczeń czasowo-przestrzennych dotyczących ćwiczeń PSP	+
48.	wypas kulturowy i wykaszanie niektórych polan	+

Źródło: badania empiryczne

Z przeprowadzonej analizy wynika, że w większości (66%) przypadków ankietowani zgadzają się ze stanowiskiem reprezentowanym przez parki narodowe. Kwestie, w których mają odmienne zdanie, to 17% wszystkich zaprezentowanych oczekiwań. Otoczenie przede wszystkim nie zgadza się z ograniczeniami dotyczącymi braku zgody na rozbudowę infrastruktury rekreacyjnej. Wobec tego oczekuje wyrażenia zgody na:

- budowę nowych obiektów infrastruktury narciarskiej,
- naśnieżanie tras narciarskich,
- możliwość uprawiania na terenie PN paralotniarstwa,
- nurkowanie w jeziorach, loty dronów, biegi przełajowe i na orientację, biegi nocne,
- utworzenie nowych szlaków i udostępnienie PN dla nowych form rekreacji.

Rycina 39. Stopień zgodności respondentów OSG ze stanowiskami przedstawianymi przez PN



Źródło: badania empiryczne

Dodatkowo interesariusze otoczenia, którzy są właścicielami prywatnych gruntów zlokalizowanych w granicach PN, uważają, że powinni mieć możliwość czerpania zysków z tego tytułu, czy to poprzez partycypację w zyskach PN, czy poprzez umożliwienie prowadzenia na tych terenach działalności gospodarczej. Społeczność lokalna, pomimo iż parki twierdzą, że to nie oni dokonywali wywłaszczeń, domaga się od nich rekompensat za utracenie prywatnej własności, która obecnie jest częścią parku. Ewentualnie zamiast rekompensat oczekują wpływu na gospodarowanie PN lub w najgorszym wypadku – jego likwidacji. Ostatnią koncepcją, z którą otoczenie kategorycznie się nie zgadza, jest perspektywa poszerzenia ze względów przyrodniczych obszaru niektórych parków narodowych i/ lub ich otulin.

Szczegółowy rozkład odpowiedzi przedstawia tabela 25.

Tabela 26. Stopień zgodności przedstawicieli otoczenia społeczno-gospodarczego z oceną zjawisk i zadań (w ilości wskazań)

	Rozbudowa infrastruktury narciarskiej			Wyznaczenie nowych terenów dla taternictwa	Paralotniarstwo: dopuszczenie do lotów ze szczytów na terenie parków		Kanoning	Nurkowanie w jeziorach, loty dronów, biegi przelajowe i na orientację, biegi nocne
	zgoda na modernizację istniejących obiektów	brak zgody na budowę nowych obiektów (kolei, wyciągów, tras)	brak zgody na naśnieżanie tras narciarskich	brak zgody ze względu na przesłanki przyrodnicze (ochrona fauny naskalnej i awifauną)	brak zgody	dopuszczalność ścisłego limitowania miejsc, ilości lotów i terminów lotów	brak zgody	brak zgody
Zdecydowanie się nie zgadzam	7	26	25	7	21	3	7	24
Raczej się nie zgadzam	5	25	18	14	24	17	9	30
Nie wiem/trudno powiedzieć	19	24	28	36	28	32	41	32
Raczej się zgadzam	25	15	13	11	17	29	11	28
Zdecydowanie się zgadzam	30	5	2	7	10	17	7	15

Źródło: badania empiryczne

	Skitouring, skialpinizm, freeride		Imprezy integracyjne	Poszerzenie rejonów dla kajakarstwa	Wydłużenie okresu dostępności rzek dla spływów kajakowych	Fragment parku był niegdyś własnością prywatną – oczekują rekompensaty bądź wpływu na gospodarowanie w parku (w najgorszym razie po prostu jego likwidacji)
	limitowanie użytkowania w skali przestrzennej, ilościowej i czasowej	brak zgody na freeride	brak zgody	brak zgody	zgoda uzależniona od raportu oddziaływania na przyrodę	park nie dokonywał wywłaszczeń – obecnie wszelkie działania związane z ewentualnym powiększeniu parku o obszary prywatne odbywają się w drodze wykupu
Zdecydowanie się nie zgadzam	5	10	27	15	14	9
Raczej się nie zgadzam	12	9	33	19	13	54
Nie wiem/ trudno powiedzieć	32	34	22	42	38	33
Raczej się zgadzam	25	18	32	23	31	18
Zdecydowanie się zgadzam	15	12	32	11	19	11

Źródło: badania empiryczne

	Właściciele gruntów prywatnych w granicach PN chcą mieć udział w ewentualnych zyskach parku bądź na własnych gruntach prowadzić działalność gospodarczą	Oczekiwanie utworzenia nowych szlaków oraz udostępnienia PN dla nowych form rekreacji (np. rowery, konie, biegi górskie, narciarstwo skitourowe, narciarstwo biegowe)			Działania ochronne uznawane za niewystarczające (zwłaszcza w kontekście gradacji kornika drukarza)	Organizacja presji jeleniowatych na odnowienie drzew poprzez odstrzały redukcyjne uznawane za niewystarczające (przez bezpośrednich sąsiadów PN) bądź nadmierne (przez koła łowieckie)	Opinia, że przyroda nie potrzebuje ochrony (a w najgorszym razie sama się obroni)
	działania na obszarze parku wynikają z zapisów ustawowych	brak zgody	ściśle limitowanie miejsc i ilości osób mogących uprawiać na terenie parku daną formę rekreacji	świadomy wybór jednej z form rekreacji, „specjalizacja” parku	działania ochronne parku oparte o plan ochrony bądź też roczne/ trzyletnie zadania ochronne	działania ochronne parku oparte o plan ochrony bądź też roczne/ trzyletnie zadania ochronne	działania edukacyjne skierowane do odbiorców w różnych grupach wiekowych, promocja w mediach
Zdecydowanie się nie zgadzam	11	27	19	18	7	10	11
Raczej się nie zgadzam	19	30	25	24	10	16	15
Nie wiem/ trudno powiedzieć	44	34	23	25	43	41	21
Raczej się zgadzam	42	19	39	38	33	39	52
Zdecydowanie się zgadzam	24	15	26	22	23	27	41

Źródło: badania empiryczne

	Ograniczenie obszaru otuliny do istniejącej wielkości	Oczekiwanie zniesienia ograniczeń bądź usunięcia zaleceń do MPZP	Brak świadomości dochodów gminy generowanych przez park	Na terenach Natura 2000 nakładają się kompetencje RDOŚ i dyrekcji PN; oczekuje się od parku podporządkowania decyzjom RDOŚ	Park utożsamiany jest z Naturą 2000 – obawa przed wprowadzeniem tych samych zakazów bądź utrudnień inwestycyjnych, jak również lęk przed powiększeniem parku	Negatywny odbiór PN postrzeganego jako elementu Lasów Państwowych
	Potrzeba poszerzenia otuliny parku ze względów przyrodniczych	Określanie zasad obowiązujących w sąsiedztwie PN (w tym ujętych w planie ochrony parku)	Park generuje miejsca pracy, dochód	Wobec częstych rozbieżności celów ochrony w Parku i systemu Natura 2000 przyjmowanie, jako priorytetowe celów PN	Działania edukacyjne parku wskazujące na odrębność obu instytucji	Działania edukacyjne parku wskazujące na odrębność obu instytucji
Zdecydowanie się nie zgadzam	45	22	23	9	4	2
Raczej się nie zgadzam	34	23	24	16	11	12
Nie wiem/trudno powiedzieć	28	27	37	45	46	38
Raczej się zgadzam	30	55	47	55	57	64
Zdecydowanie się zgadzam	12	18	17	22	29	29

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

	Zwrot wywłaszczonych dóbr lub jakaś rekompensata			Dopuszczenie do pozyskiwania drewna w ramach cięć sanitarnych w strefie ochrony ścisłej i czynnej		Prowadzenie „walki z kornikiem” w drzewostanach świerkowych	Intensyfikacja zagospodarowania turystycznego	Znoszenie ograniczeń dla ruchu turystycznego i sportowego	Ograniczenie obszaru parku do istniejącej wielkości
	brak możliwości odwrócenia procesu wykupów	rekompensatą dla byłych właścicieli jest dopuszczenie górali do prowadzenia usług, do zarobkowania przy pracach leśnych, remontu szlaków, np. w Tatrach wypas kulturowy owiec i krów jest przykładem rekompensaty	tolerancja dla zbieractwa owoców runa leśnego dla miejscowej ludności	brak zgody na ingerencji w strefie ochrony ścisłej	„miękkie” działania w strefie ochrony czynnej	dopuszczenie do samowyrębu drewna z wiatrołomów i posuszu kornikowego	brak zgody	kontrola ruchu turystycznego	potrzeba poszerzenia obszaru parku ze względów przyrodniczych w niektórych parkach
Zdecydowanie się nie zgadzam	11	9	9	8	7	7	19	2	38
Raczej się nie zgadzam	11	10	9	19	12	8	34	9	34
Nie wiem/ trudno powiedzieć	52	42	14	26	34	35	35	8	30
Raczej się zgadzam	32	36	55	44	48	37	36	11	36
Zdecydowanie się zgadzam	15	15	50	37	24	25	19	7	10

Źródło: badania empiryczne

	Park narodowy otwarty dla wszelkiej działalności naukowej		Przyjmowanie przez PN stanowiska organizacji ekologicznej	Dokarmianie zwierząt, leczenie, niedopuszczalność odstrzałów redukcyjnych mimo braku drapieżników regulujących liczebność populacji	Wycofanie koni pracujących na terenie parku	Działania ochronne uznawane za niedopuszczalne, niewystarczające (zwłaszcza cięcia sanitarne wynikające z gradacji kornika oraz odstrzały redukcyjne jeleniowatych)	PTTK: uregulowanie spraw własnościowych i zmniejszenie ograniczeń dla funkcjonowania schronisk górskich
	limitowanie działalności naukowej poprzez wydawanie stosownych zezwoleń i konsultacje z Radą Naukową parku	badania zamawiane przez park, wynikające z rzeczywistych potrzeb obszaru chronionego, często o charakterze aplikacyjnym	w działalności parku należy szukać kompromisu, zwłaszcza pomiędzy ochroną przyrody a udostępnianiem obszaru parku dla turystyki, rekreacji i sportu	maksymalne ograniczenie ingerencji wobec fauny z dopuszczeniem dobrze uzasadnionych, potwierdzonych naukowo działań regulujących stan zwierzyny płowej	dopuszczalność pracy koni z pełną kontrolą warunków ich pracy	działania ochronne parku oparte o plan ochrony, podejmowane tylko w razie absolutnej konieczności za aprobatą Rady Naukowej parku	Częściowe uwzględnienie oczekiwań związanych z regulacją stanu posiadania w bezpośrednim otoczeniu obiektów
Zdecydowanie się nie zgadzam	13	15	7	4	6	8	7
Raczej się nie zgadzam	13	14	5	19	7	11	13
Nie wiem/ trudno powiedzieć	38	38	21	25	21	37	41
Raczej się zgadzam	61	57	71	59	50	47	27
Zdecydowanie się zgadzam	20	20	44	38	33	24	11

Źródło: badania empiryczne

	GOPR oczekuje mniejszych ograniczeń czasowo-przestrzennych dla ćwiczeń ratowniczych	Odprowadzanie 15% wpływów z biletów wstępu na rzecz działalności ratowniczej	MON oczekuje dopuszczenia do ćwiczeń śmigłowców bojowych w Tatrach i Karkonoszach	Państwowa Straż Pożarna oczekuje mniejszych ograniczeń czasowo-przestrzennych dla ćwiczeń ratowniczych
	W uzgodnieniu z parkiem i z ograniczeniami	PN nie stać na finansowanie organizacji ratowniczych, zwłaszcza wykraczających poza terytorium parku	Brak zgody ze względu na bardzo negatywne oddziaływanie na przyrodę	Współpraca w ustalaniu kalendarza ćwiczeń i szkoleń
Zdecydowanie się nie zgadzam	0	13	8	1
Raczej się nie zgadzam	1	20	12	9
Nie wiem/ trudno powiedzieć	3	30	37	27
Raczej się zgadzam	2	30	17	57
Zdecydowanie się zgadzam	0	11	16	38

Źródło: badania empiryczne

Uzyskane powyżej wyniki badania obu grup respondentów wskazują na prawidłowe zidentyfikowanie techniką ekspercką rozbieżności, a co za tym idzie konieczności likwidacji lub wyraźnego ograniczenia źródeł konfliktu, chociaż jest ich niewiele. Podstawowe obszary „pilnej” poprawy relacji pomiędzy parkiem a gminą, zdaniem przedstawicieli OSG koncentrować się powinny wokół zagadnień przedstawionych na poniższym rysunku.

Rycina 40. Obszary poprawy relacji parków z gminami



Źródło: badania empiryczne

Wskaźnik współpracy samorządu terytorialnego gmin przylegających do parku narodowego z dyrekcją parku narodowego nie uzyskał wysokiej oceny także w ocenie pracowników parków (6,83 pkt.) w skali od 1 do 10 punktów.

Tabela 27. Ocena stopnia współpracy OSG z zarządami PN (w bezwzględnej ilości wskazań)

Suma odpowiedzi	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
106	1	2	4	3	13	16	24	27	9	7

Źródło: badania empiryczne

Po uważnej analizie wyników badań nasuwa się pytanie o możliwe formy i narzędzia budowy relacji z interesariuszami zewnętrznymi parków narodowych. Zarządzanie współpracą, obok bieżących zadań operacyjnych oraz zarządzania strategicznego, wydaje się koniecznością.

13. OCZEKIWANIA PARKÓW NARODOWYCH WOBEC INTERESARIUSZY ZEWNĘTRZNYCH

Na podstawie analiz dotychczasowej literatury oraz raportów w badaniach empirycznych dokonano analizy stanu relacji pomiędzy parkami narodowymi a otoczeniem społeczno-gospodarczym w skali szerszej niż lokalna, a mianowicie ujmującej poza samorządem terytorialnym również ustawodawcę i administrację rządową, Lasy Państwowe i Naturę 2000, organizacje ekologiczne, ale również Rady Naukowe parków i dyrekcje.

Zidentyfikowany podczas warsztatów w trakcie konferencji **wachlarz oczekiwań parków narodowych wobec partnerów** objął różnorodne aspekty, nawet nakładające się i wykluczające. Niemniej ilustrują one odbiór zawodowy funkcjonowania parków i relacje z partnerami. Pełne zestawienie oczekiwań prezentują poniższe tabele, przy czym podczas warsztatów diagnostycznych poddano je weryfikacji mającej na celu wskazanie gradacji ważności. Poza oceną pracowników parków (głównie dyrektorów PN) dla celów porównawczych, wręcz eksperymentalnie, poddano oczekiwania ocenie przez dwie inne grupy a mianowicie młodzież studencką (M) oraz ekspertów zagranicznych (E). Technika ta miała za zadania uzyskanie poglądu na temat oczekiwań przez dwie grupy o zakładanym niższym poziomie wiedzy (układzie odniesienia) o zarządzaniu parkiem i relacjami z otoczeniem. Niemniej mogła wskazywać na neutralny odbiór społeczny i wizerunek relacji. Wytuszczone i zaznaczone **oczekiwania priorytetowe** wskazywane były tylko przez pracowników parków lub przez pracowników parków, a także pozostałe grupy. Natomiast wskazania jedynie pracowników parków, studentów lub ekspertów zaznaczone zostały krzyżykiem.

Tabela 28. Oczekiwania PN wobec partnerów

Oczekiwania wobec ustawodawcy i administracji rządowej	PN	M	E
wsparcie finansowe na zadania parku			
zwiększenie etatów			
szkolenie dla różnych działań, spotkanie pracowników innego parku			
zmiana rozporządzeń w sprawie gospodarki finansowej			
zapewnienie stabilnego systemu finansowania			
rozszerzenie zakresu działań finansowanych ze środków funduszu leśnego		X	X
ustalenie tzw. Funduszu Parków Narodowych (złagodzenie dysproporcji finansowych w parkach)		X	
uproszczenie przepisów prawa		X	
umundurowanie dla wszystkich pracowników PN		X	X
dostęp do broni palnej dla pracowników terenowych			
wzrost wynagrodzeń			
zwiększenie dotacji na zadania PN			
większa swoboda w działaniach dotyczących zarządzania parkiem			X
uporządkowanie kwestii zarządu nad gruntami Skarbu Państwa			

zlikwidowanie limitów przy wynagrodzeniu			
ograniczenie zadań i biurokracji			
zmniejszenie czasu i zbyt wnikliwej oceny			
zniesienie obowiązków dotyczących CIT i VAT			
wprowadzenie procedur zamówień publicznych		X	
brak jednej jednostki nadrzędnej, koordynującej pracę PN w imieniu MŚ			

Źródło: badania empiryczne

Oczekiwania wobec samorządu terytorialnego	PN	M	E
rozumienie wartości PN i jego wpływ na rozwój lokalny			
poszukiwanie możliwości rozwoju poza obszarem parku			
możliwość dotowania PN przez JST		X	
poprawienie współpracy w zakresie kreowania usług turystycznych i innych na terenie parku i gminy			
uwzględnienie zapisu planu ochrony			
gospodarka wodnościekowa w PN i otulinie		X	
jedność, koncepcja, współpraca, partnerstwo, kompromis		X	X
lepsze wykorzystanie możliwości, jakie daje park		X	
wsparcie parku w dotarciu do społeczności lokalnych w rozumieniu idei ochrony przyrody			
głębsze zrozumienie funkcjonowania i finansów parku			
wspólne projekty dotyczące ochrony przyrody			
współpraca w ramach uzgodnienia wspólnych stanowisk			
większe możliwości współpracy z PN na rzecz lokalnej społeczności			X
integracja i utożsamianie się z działaniami parku			
wspieranie parku w zakresie udostępnienia i edukacji		X	X
większa współpraca z parkiem w zakresie różnych inwestycji dla miejscowej ludności na etapie projektowania a nie już gotowych projektów, które są błędne lub szkodliwe dla natury			
uczciwość w przedstawianiu rzeczywistych wartości wynikających z PN			
dofinansowanie organizacji wypoczynku na terenie parku		X	
zapewnienie dojazdu do obszaru parku siecią dróg bez ograniczeń tranzytu		X	
odbiór ścieków i dostarczanie wody do obiektów hotelowych, gastronomicznych w parku			
promowanie infrastruktury lokalnej, drogi, ścieżki rowerowe		X	X
współpraca przy zadaniach edukacyjnych parku		X	
większe zrozumienie dla przyrody obszaru (powstrzymanie przed zakusami budowli niedozwolonych w parku)			
pomoc w budowaniu wizerunku parku			
współdziałanie na rzecz ochrony przyrody			
korzystanie z walorów PN za wiedzą i przyzwoleniem władz PN			
uznanie ponadregionalnej roli parku			
uchwalenie miejskich planów zagospodarowania przestrzennego			

Źródło: badania empiryczne

Oczekiwania wobec organizacji ekologicznych	PN	M	E
wsparcie w rozwiązywaniu konfliktów społecznych			
dyskutowanie na poziomie merytorycznym a nie ideologicznym		X	
doprecyzowanie przepisów związanych z ich opiniami dotyczącymi PN			
poprawienie współpracy merytorycznej			
wsparcie w działaniach edukacyjnych		X	X
wsparcie w staraniach o środki finansowe			
wpracowanie wspólnych metod ochrony			X
ujednoczenie stanowiska w temacie ochrony przyrody	X		
włączenie się w działania parku – pełnienie roli ambasadorów parku			
wspieranie działań ochronnych		X	
zmiana sposobu rozliczania uzyskanych dofinansowań			
większa współpraca		X	
współuczestniczenie w społecznym nadzorze nad działaniami parku			X
prowadzenie badań naukowych na obszarze parku			
wsparcie działań administracji parku wolontariatem			X
wspólne realizowanie projektów z udziałem środków zewnętrznych (unijnych)		X	
działalność w obszarach, w których park nie posiada swoich kompetencji (lub gdzie nie pozwalają działać kwestie formalno-prawne)		X	
wolontariat na rzecz ochrony przyrody			
dokładne poznanie celów i zadań PN oraz możliwości współdziałania w aspektach finansowych			
dialog i kompromis w sprawach ważnych dla środowiska		X	
nie przeszkadzanie		X	
spojrzenie z drugiej strony, branie pod uwagę celu prowadzenia PN			
wsparcie i kontrola			
otwartość współpracy, dialog, edukacja		X	X
doradzanie w sprawach funkcjonowania parku			

Zródło: badania empiryczne

Oczekiwania wobec Lasów Państwowych	PN	M	E
dyskusja merytoryczna o podstawach ochrony przyrody		X	
możliwość dotowania działań długoletnich			
wcześniejsze terminy podpisania umów			
zrozumienie dla ewentualnego powiększenia parku kosztem obszaru sąsiadujących nadleśnictw			
dalsze finansowanie parku z Funduszu Leśnego, elastyczność finansowania			
zacieśnienie współpracy z otaczającymi nadleśnictwami		X	
uzgadnianie planów gospodarczych w sąsiedztwie parku		X	
dalsze finansowanie zadań parku przez Fundusz Leśny		X	
dalsza współpraca w zakresie edukacji z sąsiadującymi nadleśnictwami		X	
udział w finansowaniu ochrony przyrody, edukacji i udostępnienia		X	
przystosowanie funduszu leśnego do realnych potrzeb produktu			X
dobra współpraca, dalsza możliwość korzystania ze środków Funduszu Leśnego		X	
zrównoważone gospodarowanie w otulinie parku			
utrzymanie infrastruktury turystycznej na obszarze Lasów Państwowych			
kontynuacja funkcjonowania Funduszu Leśnego		X	
spojrzenie na parki, przyrodę pod kątem ekosystemowym a nie jako sadzenie i hodowla lasu			X
próba wypracowania wspólnych z PN rozwiązań prawnych dotyczących np. pracowników obydwu jednostek i zasad ich wynagrodzenia		X	
współpraca i zwiększenie nakładów finansowanych na realizację zadań		X	
uznanie odmienności			X
współpraca w zakresie inf. migracyjnych zwierząt			X
umożliwienie realizacji projektów z Funduszu Leśnego dla parków, które nie mają lasów			X

Zródło: badania empiryczne

Oczekiwania wobec Natura 2000	PN	M	E
uwzględnienie zasad obowiązujących w parku (ochrona ścisła)			
jeden zarządzający dla całego obszaru			
większa elastyczność i modyfikacja w podejściu do ochrony gatunków i siedlisk			
lepsze współdziałanie z RDOŚ w zakresie ochrony obszarów Natura 2000 poza parkiem			
więcej edukacji dla społeczeństwa		X	X
w PN Natura 2000 przeszkoda w ochronie procesów naturalnych – należy wprowadzić inne niż dotychczas zasady		X	
dyrektor PN powinien posiadać wszystkie kompetencje i uprawnienia RDOŚ w promieniach PN			
zapewnienie finansowania działań, zabiegów			
utrzymanie monitorowania zasobów		X	X
Natura 2000 to nie instytucja, niemniej jednak KE powinna jednoznacznie uznać wyższość PN jako formy ochrony przyrody w sytuacjach konfliktu różnych celów ochrony			
wsparcie finansowe za działania dotyczące siedlisk i gatunków będących przedmiotem ochrony N2000		X	
pomoc w ochronie zagrożonych gatunków		X	X
zbieżność planu działań			
określenie jasnych zadań PN względem Natury 2000		X	
lepsza współpraca z RDOŚ w sprawie zarządzania N2000			
więcej środków finansowych na zarządzanie obszarami Natura 2000		X	

Źródło: badania empiryczne

Oczekiwania wewnętrznej poprawy zarządzania parkiem	PN	M	E
sprawność zarządcza kadry kierowniczej			
budowanie odpowiednich relacji pomiędzy pracownikami			
podnoszenie kwalifikacji pracowników			
ujednoczenie struktur wewnętrznych parku			
jednolite programy finansowe i rzeczowe			
poprawa elementu organizacyjnego		X	
zdefiniowanie i uszczegółowienie zadań dla poszczególnych pracowników		X	
integracja pracowników parku i komunikacja wewnętrzna		X	
zwiększenie liczby etatów			
usprawnienie przekazywania informacji		X	
większy nadzór i kontrola nad obszarami objętymi Natura 2000			
zmiany organizacyjne sprzyjające usprawnieniu realizacji projektów			
wzrost wynagrodzeń i system motywacyjny			
stworzenie komórek obsługujących zamówienia publiczne i rozliczanie projektów			
brak jednej jednostki nadrzędnej, koordynującej pracę PN w imieniu MŚ			
zwiększenie środków na szkolenie pracowników		X	X
umożliwienie wykupu mieszkań przez pracowników			
zmiana struktury organizacyjnej parku dostosowana do nowych realiów, do nowej formy prawnej, zwiększającej się biurokracji		X	
współpraca między działami			
ograniczenie wieloletowości (pełnienie kilku funkcji na raz)			X
uelastycznienie czasu pracy			X
szersza możliwość prowadzenia działalności gospodarczej			

Źródło: badania empiryczne

Oczekiwania wobec Rady Naukowej PN	PN	M	E
wsparcie merytoryczne			
większe zaangażowanie w życie parku, dyspozycyjność			
odpowiedzialność za podejmowane uchwały			
większa konkretyzacja w ustalaniu (opiniowaniu) działań parku			

uzupełnienie składu o członków JST		X	
inspirowanie załogi parku – transfer wiedzy			
bardziej wnikliwa analiza poszczególnych problemów		X	X
samorząd terytorialny nie może mieć decydującego wpływu na to, co dzieje się w parku		X	X
argumenty przyrodnicze przy wprowadzeniu ograniczeń oparte na konkretnych badaniach		X	
działania i decyzje podejmowane świadomie w oparciu o kryteria merytoryczne dotyczące ochrony przyrody, ale również innych działań statutowych, w tym udostępniania parku i edukacji		X	
opiniowanie inicjatyw pracowników parku		X	X

Źródło: badania empiryczne

Dokonanie oceny przez trzy grupy przyniosło ciekawe spostrzeżenia – pracownicy parków nie zwrócili uwagi (lub nie przyznali priorytetowej wartości) oczekiwaniom (niezależnie od ich zasadności) takim jak:

- rozszerzenie zakresu działań finansowanych ze środków Funduszu Leśnego;
- możliwość dotowania PN przez JST;
- umundurowanie dla wszystkich pracowników PN;
- dofinansowanie organizacji wypoczynku na terenie parku.

Zestawienie uznanych za **priorytetowe** zadań i oczekiwań można zatem ograniczyć do następujących zagadnień, wskazanych przez wszystkie trzy grupy uczestników warsztatu:

Tabela 29. Priorytetowe zadania oczekiwane przez PN

Zadania oczekiwane wobec ustawodawcy i administracji rządowej
szkolenie dla różnych działań, spotkanie pracowników innego parku
zmiana rozporządzeń w sprawie gospodarki finansowej
zapewnienie stabilnego systemu finansowania
wzrost wynagrodzeń
zwiększenie dotacji na zadania PN
uporządkowanie zarządu nad gruntami Skarbu Państwa
zlikwidowanie limitów wynagrodzenia
ograniczenie zadań i biurokracji
zniesienie obowiązków podatkowych dotyczących CIT i VAT
potrzeba jednej jednostki nadrzędnej, koordynującej pracę PN w imieniu MŚ

Źródło: badania empiryczne

Zadania oczekiwane wobec samorządu terytorialnego
zrozumienie wartości parku i jego wpływu na rozwój lokalny
poszukiwanie możliwości rozwoju poza obszarem parku
uwzględnienie zapisu planu ochrony
wsparcie parku w dotarciu do społeczności lokalnych w rozumieniu idei ochrony przyrody
integracja i utożsamianie się z działaniami parku
większa współpraca z parkiem w zakresie różnych inwestycji dla miejscowej ludności na etapie projektowania a nie już gotowych projektów, które są błędne lub szkodliwe dla natury
uczciwość w przedstawianiu rzeczywistych wartości wynikających z PN
większe zrozumienie dla przyrody obszaru (powstrzymanie przed zakusami budowy niedozwolonych w parku)
uznanie ponadregionalnej roli parku
uchwalenie miejskich planów zagospodarowania przestrzennego

Źródło: badania empiryczne

Zadania oczekiwane wobec organizacji ekologicznych
wsparcie w rozwiązywaniu konfliktów społecznych
wsparcie w staraniach o środki finansowe
ujednoczenie stanowiska w temacie ochrony przyrody
włączenie się w działania parku – pełnienie roli ambasadorów parku
przewodzenie badań naukowych na obszarze parku
wolontariat na rzecz ochrony przyrody

Źródło: badania empiryczne

Zadania oczekiwane wobec Lasów Państwowych
możliwość dotowania działań długoletnich
wcześniejsze terminy podpisania umów
zrozumienie dla ewentualnego powiększenia parku kosztem obszaru sąsiadujących nadleśnictw
dalsze finansowanie parku z Funduszu Leśnego, elastyczność finansowania
zrównoważone gospodarowanie w otulinie parku
utrzymanie infrastruktury turystycznej na obszarze LP

Źródło: badania empiryczne

Zadania oczekiwane wobec Natura 2000
uwzględnienie zasad obowiązujących w parku (ochrona ścisła)
jeden zarządzający dla całego obszaru
większa elastyczność i modyfikacja w podejściu do ochrony gatunków i siedlisk
dyrektor PN powinien posiadać wszystkie kompetencje i uprawnienia RDOŚ w promieniach PN
Natura 2000 to nie instytucja, niemniej jednak KE powinna jednoznacznie uznać wyższość parku narodowego jako formy ochrony przyrody w sytuacjach konfliktu różnych celów ochrony

Źródło: badania empiryczne

Oczekiwania wewnętrznej poprawy zarządzania parkiem
sprawność zarządcza kadry kierowniczej
podnoszenie kwalifikacji pracowników
ujednoczenie struktur wewnętrznych parku
jednolite programy finansowe i rzeczowe
wzrost wynagrodzeń i system motywacyjny
stworzenie komórek obsługujących zamówienia publiczne i rozliczanie projektów
współpraca między działami

Źródło: badania empiryczne

Oczekiwania w odniesieniu do Rady Naukowej PN
wsparcie merytoryczne
większe zaangażowanie w życie parku, dyspozycyjność
odpowiedzialność za podejmowane uchwały
większa konkretyzacja w ustalaniu (opiniowaniu) działań parku
inspirowanie załogi parku – transfer wiedzy

Źródło: badania empiryczne

Te same lub bardzo podobne zestawienia oczekiwań PN pojawiły się w wyniku badań empirycznych. Głównymi ich adresatami są: ustawodawca, samorząd terytorialny, Natura 2000, ale również dyrekcja PN i Rada Naukowa, przy czym w dwóch ostatnich przypadkach są to raczej oczekiwania „miękkie”.

Tabela 30. Oczekiwania pracowników parków wobec instytucji usprawniające działalność PN

Oczekiwania wobec ustawodawcy w obszarze zadań, zarządzania wewnętrznego parku, finansowania	Oczekiwania wobec samorządu terytorialnego	Oczekiwania wobec organizacji ekologicznych	Oczekiwania wobec dyrekcji Lasów Państwowych	Oczekiwania wobec Natura 2000	Oczekiwania wewnętrzne poprawy zarządzania parkiem	Oczekiwania w odniesieniu do Rady Naukowej parku
finansowanie podstawowych działań z dotacji budżetu państwa	zrozumienie wartości parku i jego wpływu na rozwój lokalny	wsparcie w rozwiązywaniu konfliktów społecznych	wsparcie finansowe	uwzględnienie zasad obowiązujących w parku (ochrona ścisła)	sprawność zarządcza kadry kierowniczej	wsparcie merytoryczne
koordynacja działań prowadzonych przez parki	poszukiwanie możliwości rozwoju poza obszarem parku	konsultacje merytoryczne a nie ideologiczne	dyskusja merytoryczna o podstawach ochrony przyrody	jeden zarządzający dla całego obszaru	budowanie odpowiednich relacji pomiędzy pracownikami	większe zaangażowanie w życie parku
jednolite zasady wynagradzania bez podziału na Służbę Parku i stanowiska pozostałe	gospodarka odpadami respektująca wymagania parku	zaangażowanie w ochronę obszarów poza chronionymi	uzgadnianie planów gospodarczych w sąsiedztwie parku	większa elastyczność i modyfikacja w podejściu do ochrony gatunków i siedlisk	podnoszenie kwalifikacji pracowników	rozszerzenie działalności RN ponad funkcję opiniodawczą
poprawa zapisów w ustawie o ochronie przyrody	możliwość dotowania PN przez JST	doprecyzowanie przepisów związanych z opiniami dot. PN	możliwość datowania działań długoletnich	zwiększenie dopłat z tytułu działalności związanej z ochroną Natura 2000	ujednoczenie struktur wewnętrznych	odpowiedzialność za podejmowane uchwały

zwiększenie uprawnień dyrektora parku oraz Rady Naukowej	zwiększenie współpracy na płaszczyźnie merytorycznej	nie ingerowanie w zarządzanie parkiem	zrozumienie dla ewentualnego powiększenia parku kosztem obszaru sąsiadujących nadleśnictw	oddzielenie Natury 2000 od parku	zmiana struktury organizacyjnej	większa konkretyzacja w opiniowaniu działań parku
dotacja budżetowa co najmniej w stopniu pokrywającym wynagrodzenia pracowników	polepszenie współpracy w zakresie kreowania usług turystycznych i innych, na terenie parku i gminy	wsparcie w działaniach edukacyjnych	utrzymanie dotychczas. finansów z Funduszu Leśnego	lepsze współdziałanie z RDOŚ w zakresie ochrony obszarów Natura 2000 poza parkiem	zwiększenie zakresu kompetencji i odpowiedzialności komórek organizacyjnych	ustalenie priorytetów badań naukowych
zapewnione środki finansowe na regulację własności gruntów	opracowane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego		elastyczne podejście do gospodarki na terenach przylegających do obszarów chronionych	dyrektor PN powinien posiadać wszystkie kompetencje i uprawnienia RDOŚ w promieniach PN	wprowadzenie GIS jako podstawowego narzędzia zarządzania parkiem, wspólnego dla wszystkich parków ⁵⁰	uzupełnienie składu o członków JST
strategia funkcjonowania parków narodowych	sektorowe lokalne strategie rozwoju			park narodowy powinien mieć priorytet nad Natura 2000	komunikacja wewnętrzna	inspirowanie załogi parku – transfer wiedzy
utworzenie Krajowego Zarządu PN	wsparcie parku w dotarciu do społeczności lokalnych w zrozumieniu idei ochrony przyrody				możliwość podniesienia płac	większe zrozumienie ochrony przyrody w kontekście lokalnej społeczności
zmiana i nowelizacja rozporządzeń w sprawie PN o gospodarce finansowej i o podatku dochodowym od osób prawnych						lepsze dobieżanie członków tak, aby rzeczywiście to byli przedstawiciele działający na rzecz ochrony przyrody
wprowadzenie do ustawy zapisu, że wszelkie działania na terenie parku narodowego są podporządkowane ochronie przyrody i mają pierwszeństwo przed wszystkimi innymi działaniami.						silne wsparcie w obronie przyrody parku
wypracowanie jednolitego sposobu zarządzania						

⁵⁰ GIS – system informacji geograficznej (ang. *geographic information system, GIS*) – system informacyjny służący do wprowadzania, gromadzenia, przetwarzania oraz wizualizacji danych geograficznych, którego jedną z funkcji jest wspomaganie procesu decyzyjnego.

tworzenie priorytetów inwestycyjnych w parku narodowym						
wspólna polityka udostępniania parków dla turystów (np. zakup biletów)						
jednolite zasady prowadzenia rachunkowości parku (polityka rachunkowości)						
ustawa o parkach – konieczna, obecna nie jest wystarczająca						
nowelizacja ustawy o ochronie przyrody, w szczeg. w sprawie uwolnienia limitu wynagrodzeń oraz większej swobody dysponowania przychodami własnymi						
większa samodzielność dyrektora w sprawie zmian i planów finansowych parku						
opracowanie i wdrożenie modelowej polityki naukowej dla wszystkich PN						
możliwość oddziaływania dyrektora PN na zagrożenia przyrody parku leżące poza jego granicami						
większe kompetencje dyrektora parku w jego otulinie						

Źródło: badania empiryczne

Pracownicy parków, wskazując ustawodawcę jako adresata zmian prawnych w funkcjonowaniu parków, dostali wolną rękę w formułowaniu oczekiwań zmian wprowadzanych lub eliminowanych. Wśród postulatów dotyczących funkcjonowania samego parku pojawiły się także takie, które świadczą o szerszym spojrzeniu pracowników. Wśród nich wyróżnić należy oczekiwania wprowadzenia do regulacji prawnych: gwarantowanej przez państwo

kompensacji ograniczeń korzystania z prywatnej własności, możliwość fotografowania zwierzyny, rekompensata finansowa dla gmin, dofinansowanie działalności ratowniczej GOPR, subwencje dla gmin objętych obszarem PN, możliwość pozyskania drewna opałowego na potrzeby okolicznych mieszkańców, prawna ochrona przyrody jako element dziedzictwa narodowego, system motywacji dla właścicieli gruntów prywatnych w PN. Oczekują jednocześnie eliminacji prawnych uprawnień gmin dotyczących uzgodnień inwestycyjnych, opiniowania planów ochronnych czy nawet wykluczenia przedstawicieli JST z Rady Naukowej. Pojawiły się również oczekiwania wyraźnego podziału kompetencji na korzyść PN. Pełne zestawienie prezentuje poniższa tabela. Zespół badawczy zinventaryzował w ten sposób oczekiwania zmian prawnych, ale w wielu przypadkach nie podziela zdania respondentów, czemu daje wyraz w rekomendacjach, proponowanym modelu i analizie zarządzania zasobami.

Tabela 31. Oczekiwania wobec podstaw prawnych funkcjonowania parków

Do wprowadzenia	Do eliminacji
Tworzenie parków narodowych powinno się wpisywać w historyczną koncepcję ochrony zasobów przyrody Polski, obszary cenne przyrodniczo powinny być połączone w sieć poprzez korytarze ekologiczne umożliwiające migracje zwierząt między obszarami leśnymi. Niwelowałoby to częściowo koncentrację i zagęszczenie zwierząt na małych, często izolowanych obszarach parków narodowych.	Nakładanie się kompetencji różnych organów na obszarze PN.
Prymat ochrony przyrody nad innymi działaniami w PN.	Konieczność zgody gmin na poszerzenie PN.
Finansowanie podstawowych działań parku z dotacji budżetowej.	Uzgodnianie powstania parku przez samorządy.
Uregulowanie własności – usprawnienie finansowe i prawne dla wykupu prywatnej własności na rzecz skarbu państwa (parku narodowego).	Sprzeczność zapisów np. ustawa o ochronie przyrody zakazuje czyszczenia rowów melioracyjnych – prawo wodne nakazuje.
Wprowadzenie pełnej decyzyjności dyrektora parku w obszarze ochrony krajobrazowej, bez konieczności uzgadniania z JST.	Zakazy z par.15 ustawy o ochronie przyrody – większa rola dyrektora (nie minister a dyrektor).
Większe kompetencje dyrektora parku narodowego.	Rozdzielenie parków od Natury 2000.
Gwarantowana przez państwo kompensacja ograniczeń korzystania z prywatnej własności.	Eliminację procedury wydłużającej ubieganie się o zezwolenia na badania naukowe.
Nowy układ zbiorowy.	Konieczność płacenia podatków (nie prowadzimy działalności gospodarczej).
Uzgodnianie miejscowych planów zagospodarowania.	Nakładanie się form ochrony przyrody.
Nowelizacja i uszczegółowienie rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej PN.	Finansowanie obcych jednostek ze środków PN.
Zwolnienie parku z podatku dochodowego od osób prawnych.	Możliwość zakazywania inwestycji.
Krajowy zarząd PN (wspólna polityka promocji).	Zarządzanie wodami przez inny podmiot.
Ustawa o ochronie przyrody, limitowanie – należy doprecyzować, opłaty, straż parku (kompetencje a raczej ich brak).	Odstrzały zwierząt.
Sprzedaż mieszkań dla pracowników.	Opiniowanie przez Rady Gmin projektu planu ochrony.

Wprowadzenie pełnej możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez PN.	Nadmierne kompetencje gmin w opiniowaniu planów ochrony parku.
Konieczna jest ustawa w sprawie parków narodowych.	Ograniczenie związane z zagospodarowaniem przestrzennym.
Uzgadnianie projektów planów ochrony przez gminy.	Zmiana zapisu ustawy o bezpieczeństwie w górach.
Możliwość karania za brak biletu wstępu.	Ustawa o bezpieczeństwie służb i ratowników w górach.
Możliwość fotografowania zwierzyny w PN.	Prawo pierwokupu dla Lasów Państwowych gruntów leśnych na terenach PN.
Uściślenie (zdefiniowanie) pojęcia otuliny parku i umocowanie prawne.	Odstąpienie od płatności za wstęp do parku narodowego.
Zwiększenie samodzielności dyrektora w zakresie decyzji finansowych oraz w zakresie udostępniania zasobów parku.	Podział pracowników PN na służbę i pozostałych.
System motywacji dla właścicieli gruntów prywatnych w PN.	Zlikwidować ekwiwalent czynszu za użytkowanie prywatnego mieszkania.
Wprowadzenie mechanizmu umożliwiającego uwolnienie limitu wynagrodzeń pracowników parku.	Wyeliminować zatwierdzenie planów ochrony parków narodowych rozporządzeniami Ministra Środowiska.
Możliwość swobodnego rozporządzania przychodami własnymi wypracowanymi przez park.	Usunięcie ze składu Rad Naukowych samorządów lokalnych.
Uproszczenie procedury ustawiania planów ochronnych.	Z ustawy o ochronie przyrody usunąć zapis mówiący o możliwości likwidacji parku narodowego w przypadku bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych.
Nowelizacja prawa w sprawie prowadzenia gospodarki.	Ograniczenia wpływu gmin w to, co się dzieje w PN (brak możliwości negocjowania inwestycji uciążliwych dla środowiska).
Zwolnienie PN z płacenia podatku dochodowego od osób prawnych.	Wyeliminowanie konieczności uzgadniania zmiany granic parku przez JST.
Większa swoboda gospodarowania środkami finansowymi w ramach budżetu.	
Ustanowienie centralnej jednostki koordynującej pracę PN.	
Przekazanie dyrektorom PN kompetencji RDOŚ.	
Sankcje karne za zniszczenie zasobów przyrodniczych.	
Zakaz sprzedaży drewna z parku.	
Obowiązek ubezpieczenia od kosztów akcji ratowniczych.	
Jasna identyfikacja pracowników parku jako osobnej służby, na wzór amerykańskiego „PARK SERVICE”.	
Wody płynące przez park powinny być w zakresie parku.	
Większa elastyczność gospodarowania nieruchomościami.	
Wyższe kwalifikacje – wykształcenie dla pracowników terenowych (dla służby parku).	
Zakaz pełnienia funkcji kierowniczych przez członków PZŁ.	
Rekompensata finansowa dla gmin, na których położony jest park narodowy.	
Dofinansowanie działalności ratowniczej GOPR.	
Obowiązkowe ubezpieczenie turystów wychodzących w góry.	
Uzasadnienie odwołania dyrektora.	
Zagwarantować parkom 100% zarządu gruntów.	
Zarządzenia Ministra Środowiska w sprawach ochrony.	
Likwidacja limitu wynagrodzeń.	
Ustalenie wskaźników rozdziału dotacji budżetowej dla poszczególnych parków.	

Uregulowanie przepisów ustawy o ochronie przyrody i Natura 2000, tak by parki mogły powoływać się przepisy obowiązujące na obszarach Natura 2000 w celu skutecznej ochrony siedlisk.	
Obowiązek ubezpieczania upraw na terenie PN i otuliny na wypadek strat związanych ze szkodami wywołanymi przez zwierzyńę.	
Otulina powinna być objęta jakąś „miękką” formą ochrony umożliwiającą egzekwowanie zakazu zabudowy korytarzy ekologicznych i budowy hoteli i osiedli na lub przy granicy PN. W obecnej postaci przepis dotyczący ochrony parku poprzez otulinę jest prawie martwy.	
Usprawnienie procesu wykupu gruntów.	
Prawo pierwokupu dla dyrektora parku przy zakupie gruntów rolnych i leśnych na własność parku.	
Zwolnienie z opodatkowania PIT wpłacanych ryczałtów za utrzymywanie samochodów prywatnych do celów służbowych.	
Zwolnienie za wstęp do parku pracowników wszystkich parków.	
Subwencje dla gmin objętych obszarem PN.	
Ustalenia tzw. Funduszu Parków Narodowych.	
Rozszerzenie zakresu działań finansowych ze środków Funduszu Leśnego.	
W rozwoju parku uwzględnić potrzeby rekreacyjno-rozrywkowe mieszkańców.	
Możliwość pozyskania drewna opałowego na potrzeby okolicznych mieszkańców	
Dostęp do broni palnej dla pracowników terenowych.	
Ochrona przyrody jako element dziedzictwa narodowego.	
Zwolnienie z VAT i CIT.	
Ujednoczenie własności (zarządu) brak możliwości remontu dróg W obecnym zarządzie.	
Kompetencje w sprawie Natura 2000.	
Likwidacja drogi publicznej przebiegającej przez park.	
Ograniczenie używania quadów i motorów krosowych.	
Większy wpływ na blokowanie inwestycji w otulinie.	
Obowiązek opracowywania MZPN na obszarach PN.	
System motywacji dla właścicieli gruntów prywatnych w PN.	
Kompetencje w sprawie Natura 2000.	
Likwidacja drogi publicznej przebiegającej przez park.	
Kadencyjność na stanowisku dyrektora.	

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Czy zatem brak jest możliwości stworzenia warunków prawnych eliminujących rozbieżności oczekiwań? Uzyskany w badaniach w skali od 1 do 10 od (1 - brak współpracy do 10 - bardzo dobra współpraca) poziom współpracy samorządu terytorialnego gmin przylegających do parku narodowego z dyrekcją parku narodowego **uzyskał wartość 6,06** w opinii pracowników parków i dominująca jest jednak opinia o braku rozbieżności. Ilustrują to poniższe rysunki wskazujące na cechy rozbieżności kompetencji prawnych przykładowo pomiędzy parkami a samorządem terytorialnym i Lasami Państwowymi.

Rycina 41. Cechy rozbieżności prawnych pomiędzy PN a JST



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Rycina 42. Cechy rozbieżności prawnych pomiędzy PN a Lasami Państwowymi



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

W trakcie wywiadów pogłębionych przedstawiciele PN wskazywali niejednokrotnie na potrzebę wprowadzenia wskaźników o charakterze ilościowym, mogących oceniać zarówno efektywność oddziaływania parków na gospodarkę lokalną, jak i dla potrzeb zarządczych. Zestawienie postulowanych wskaźników ilustruje poniższa tabela, przy czym reprezentuje ona oczekiwania respondentów a nie stanowisko zespołu badawczego. Wskaźnikom nadano jedynie realność pomiaru oraz siłę bezpośredniego oddziaływania wskaźnika w wyniku działalności parku narodowego.

Tabela 32. Proponowane mierniki wpływu PN na lokalną gospodarkę

Proponowane mierniki wpływu PN na lokalną gospodarkę	Realność pomiaru wskaźnika	Wpływ bezpośredni PN na wskaźnik
ilość turystów	wysoka	średni
ilość miejsc pracy	wysoka	średni
firmy w obrębie PN – udziały w inwestycjach	wysoka	wysoki
wskaźnik migracji zewnętrznych	średnia	niski
liczba miejsc noclegowych w parku i otoczeniu	wysoka	niski
zatrudnienie w PN osób (firm)	wysoka	wysoki
wskaźnik finansowy dochodu gminy	wysoka	średni
korzystanie z programów rolno-środowiskowych przez gminę	wysoka	niski
możliwość rozwoju agroturystyki	wysoka	niski
możliwość pozyskiwania środków przez gminę	wysoka	średni
liczba wydarzeń turystycznych i edukacyjnych	wysoka	średni
ilość miejsc pracy generowanych bezpośrednio przez park	średnia	wysoki
ilość wypożyczalni sprzętu turystycznego	wysoka	niski
wartość inwestycji w rozwój infrastruktury turystycznej	wysoka	niski
wartość przychodów z turystyki na terenie PN	wysoka	wysoki
wartość gruntów	wysoka	niski
wartość inwestycji na rozwój infrastruktury turystycznej	wysoka	niski
wzrost jakości życia	średnia	niski
uzyskanie dopłat bezpośrednich oraz z tytułu rewitalizacji	wysoka	średni
odsetek osób zatrudnionych w usługach turystycznych	wysoka	średni
użytkowanie łąk i pastwisk w ha	wysoka	średni
dopłaty rolnośrodowiskowe w ramach unijnych	wysoka	niski

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Szereg wymienianych mierników jest mocno dyskusyjnych, gdyż albo PN ma na nie niewielki lub nawet żaden wpływ, albo są trudno mierzalne. Są też takie jak przykładowo „wzrost jakości życia”, którego pomiar jest dokonywany w wielu badaniach, ale uwzględnia bardzo dużą liczbę czynników cząstkowych, spoza wpływu PN.

14. ZARZĄDZANIE I STOSUNKI SPOŁECZNO-ZAWODOWE W PARKU

Analizę zarządzania wewnętrznego parkami i relacjami społeczno-zawodowymi przeprowadzano w oparciu o indywidualne wywiady, w których to pracownicy parków oceniali 15 cech zarządzania w skali od „bardzo dobra” do „niedostateczna” oraz kategorię „nie mam zdania”. Dodatkowo podczas FGI uzyskano uzupełnienia informacji o potrzebach edukacyjnych oraz szersze opisy zarządzania, które w następujący sposób opisują potrzeby i zarządzanie:

„Mamy mały zespół, więc integracja jest prostsza. Zdecydowanie brakuje różnych narzędzi do zarządzania, które byłyby sformalizowane na poziomie centralnym [...] . Większe umiejętności językowe. Przydałyby się spotkania wszystkich PN w celu wymiany doświadczeń [...]. Potrzebujemy sprawdzonych rozwiązań, ponieważ jesteśmy małym parkiem [...]. Studia podyplomowe Ochrona Parków Narodowych – kiedyś to było – jeszcze jak była Rada Parków – było to dobre i potrzebne doświadczenie”.

[...] „istnieją podziały związane z administracją i pracownikami stacjonującymi w terenie (nieznajomość swoich obowiązków i zakresu działań) [...]. Istnieją różne poziomy integracji – przy wielu pracownikach pełna integracja jest niemożliwa. Przy pracy w różnych zespołach/ działach – zdarza się, że postrzegamy je jak inne osobne jednostki [...]. Nie ma systemowego rozwiązania dotyczącego współpracy pomiędzy pionami (zdywersyfikowany zespół) [...]. Do zarządzania parkiem potrzebne są odpowiednie narzędzia – narzędzia prawne w Polsce nie są doskonałe. W wielu krajach istnieje plan zarządzania, który określa procedury, ale nie na konkretnym terenie [...]. Organizacja – schemat organizacyjny zbyt ścisły – dyrektor parku nie ma możliwości zmiany struktury do potrzeb. Często wystarczyłoby dokonać małej zmiany organizacyjnej, czy powołać jakiś zespół, który ułatwiłby prace parku (dyrektor nie może tego samodzielnie zrobić, na wszystko zgoda Ministra Środowiska) [...]. Sztywność stanowisk i wynagrodzeń działa demotywująco na pracowników i nie niesie za sobą dużych możliwości awansu. Nie ma możliwości zróżnicowania wynagrodzeń (limity wynagrodzeń) [...]. PN oceniają swoje umiejętności na wystarczające, brak możliwości elastycznego zarządzania zarówno personelem, strukturą oraz finansami. Są również takie modele zarządzania, które uwzględniają większą partycypację społeczną w zarządzaniu, co próbujemy robić. Nie mamy takiego obowiązku, ale ponieważ działamy w specyficznym otoczeniu społecznym, więc staramy się, aby ta partycypacja i akceptacja była duża (np. powołujemy komitety, prowadzimy konsultacje) [...]. Szkolenia z przygotowywania wniosków o dofinansowanie i rozliczaniem projektów są potrzebne, coaching dla pracowników parku (np. motywacyjny, interpersonalny, komunikacja wewnętrzna, radzenie sobie ze stresem, z konfliktami), podnoszenie kompetencji zawodowych związanych z danym stanowiskiem, system szkoleń wewnętrznych – przekazywanie wiedzy na temat pracy innych działów – jednak nie ma na to czasu, brak inicjatyw ogólnych dotyczących doszkalania pracowników – oprócz pracowników terenowych – leśników”.

[...] „brakuje umiejętności przekazywania informacji (komunikacja wewnętrzna), zarządzania czasem, delegowania zadań. Potrzebne szkolenie dla pracowników albo nowe stanowisko – rzecznik prasowy, który byłby potrzebnym stanowiskiem w parku – reprezentacja na zewnątrz, kontakt i komunikacja w imieniu parku”.

[...] „brakuje cyklicznych studiów na temat ochrony przyrody (jest to na rynku, ale nie ma cykliczności), ochrona się zmienia wymaga doksztalcenia (np. raz na dwa lata i wiadomo, że będzie możliwość kształcenia), szkolenia finansowe (księgowi), zajęcia na temat ochrony przyrody dla pracowników administracji (dla laików), którzy pracują w tym parkowym, specyficznym środowisku, a nie zawsze posiadają wiedzę na ten temat.”

Analiza zarządzania parkiem ujęta w tabeli 33 Wykazuje, że tylko trzy elementy uzyskały łącznie co najmniej 70% ocen bardzo dobrych i dobrych i są nimi:

- kompetencje zawodowe – 83%,
- zdolność organizacyjna pozyskiwania dochodów własnych – 81%.

W przedziale pomiędzy 60-69 procent akceptacji znalazły się:

- kompetencje przywódcze i styl kierowania – 69%,
- umiejętność współpracy z otoczeniem – 68%,
- podnoszenia kwalifikacji – 68%,
- zdolność do uczenia się, czyli adaptacji do zmiennych warunków.

Wśród elementów w największym stopniu ocenianych jako niedostateczne znalazły się:

- poziom zarobków – 55%,
- niewystarczające zasoby ludzkie – 40%,
- komunikacja wewnętrzna – 23%,
- wskaźniki oceny pracownika – 23%,
- integracja zawodowa pracowników – 17%,
- wskaźnik oceny zarządu – 12%.

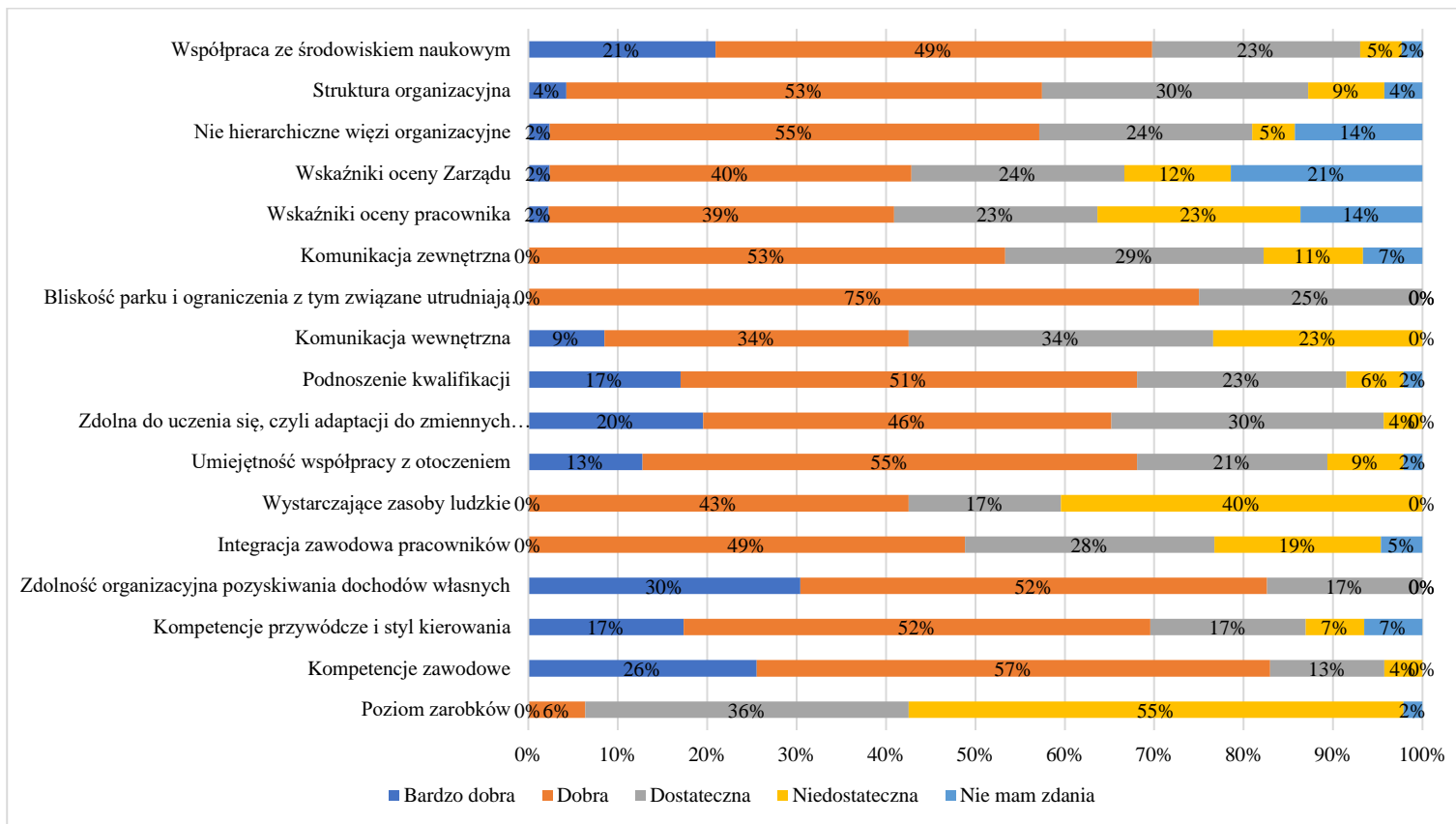
Na podstawie uzyskanych danych rekomendować należy, oprócz wyraźne wskazanego zbyt niskiego poziomu płac i braków kadrowych, potrzebę budowy relacji wewnętrznych opartych o komunikację, integrację czy czytelne mierniki oceny stanowisk pracy.

Tabela 33 Ocena zarządzania i stosunków społeczno-zawodowych w PN

	Poziom zarobków	Kompetencje zawodowe	Kompetencje przywódcze i styl kierowania	Zdolność organizacyjna pozyskiwania dochodów własnych	Integracja zawodowa pracowników	Wystarczające zasoby ludzkie	Umiejętność współpracy z otoczeniem	Zdolność do uczenia się, czyli adaptacji do zmiennych warunków
bardzo dobra	0%	26%	17%	30%	9%	0%	13%	20%
dobra	6%	57%	52%	51%	45%	43%	55%	46%
dostateczna	36%	13%	17%	17%	26%	17%	21%	30%
niedostateczna	55%	4%	7%	2%	17%	40%	9%	4%
nie mam zdania	2%	0%	7%	0%	4%	0%	2%	0%
	Podnoszenie kwalifikacji	Komunikacja wewnętrzna	Komunikacja zewnętrzna	Wskaźniki oceny pracownika	Wskaźniki oceny zarządu	Niehierarchiczne więzi organizacyjne	Struktura organizacyjna	
bardzo dobra	17%	9%	0%	2%	2%	2%	4%	
dobra	51%	34%	53%	39%	40%	55%	53%	
dostateczna	23%	34%	29%	23%	24%	24%	30%	
niedostateczna	6%	23%	11%	23%	12%	5%	9%	
nie mam zdania	2%	0%	7%	14%	21%	14%	4%	

Źródło: badania empiryczne

Rycina 43. Ocena zarządzania i stosunków społeczno-zawodowych w PN



Źródło: badania empiryczne

15. DIAGNOZA STRATEGICZNA W TECHNIKACH BADAWCZYCH

Przeprowadzone badania empiryczne doprowadziły do postawienia diagnozy strategicznej, do której wykorzystano kilka wskazanych w założeniach metodologicznych technik.

Analiza PESTEL

Analiza PESTEL jest klasyczną techniką oceny otoczenia badanego podmiotu⁵¹. Pozwoliła na określenie wpływu środowiska makroekonomicznego na funkcjonowanie parków i otoczenia. Pierwszym etapem było wybranie istotnych – z punktu widzenia ekspertów – zagadnień, a następnie zakwalifikowanie ich do jednego z sześciu obszarów: otoczenia politycznego, ekonomicznego, społeczno-kulturowego, technologicznego, środowiskowego lub prawnego. Każdemu ze zidentyfikowanych uwarunkowań przyporządkowano wskaźnik wpływu: *rozstrzygający, znaczący lub niewielki*. Ilość czynników w obszarze nie była ograniczana. Następnie wyselekcjonowane czynniki poddano analizie uwzględniającej ocenę poziomu ich znaczenia (od 0 do 10), prawdopodobieństwa występowania (od 0 do 1) oraz obliczonej wartości oczekiwanej⁵² (maksymalnie 10 jako iloczyn dwóch poprzednich wskaźników). Im wyższa wartość oczekiwana, tym prawdopodobieństwo silnego wpływu czynnika. W związku z tym wartość oczekiwana mówi o tym, czy w wytypowanym czynniku należy upatrywać zmian docelowych, czy też będzie to mało prawdopodobne.

⁵¹ Technika rzadko stosowana w odniesieniu do rozwoju turystyki. Patrz: W. Fedyk, M. Sołtysik, B. Walas, (2014), *Metody i narzędzia oceny skuteczności wdrażania strategii rozwoju turystyki oraz produktów turystycznych. Zróżnicowania regionalne i lokalne*, „Zeszyty Naukowe”, nr 807, „Ekonomiczne Problemy Turystyki” 3 (27), Uniwersytet Szczeciński, s. 126-146.

⁵² Wartość oczekiwana (wartość średnia, przeciętna) określa spodziewany wynik po uwzględnieniu prawdopodobieństwa występowania czynnika.

Tabela 34. Analiza PESTEL otoczenia parków narodowych

Otoczenie	Czynnik	Charakterystyka	Wpływ
POLITYCZNE	Formalne znaczenie jednostki nadrzędnej, koordynującej pracę PN	Silna jednostka w administracji państwowej z adekwatnymi do potrzebami zasobami ludzkimi koordynująca zadania i potrzeby PN	znaczny
	Kompetencje zarządzających obszarem chronionym (PN, LP, Natura 2000, RDOŚ, Wody Polskie)	Czytelny i nienakładający się podział kompetencji	znaczny
	Decentralizacja kompetencji zarządczych	Powierzenie zarządzającym parkami decyzji	znaczny
EKONOMICZNE	Finansowanie PN	Dotychczasowa dotacja budżetowa stanowi średnio 30% budżetu, zmuszając do poszukiwania innych źródeł dochodów	rozstrzygający
	Obciążenie podatkami CIT i VAT oraz podatki lokalne	Konstrukcja prawna PN nie pozwala na odzyskanie podatku VAT oraz obciąża podatkiem CIT. Konflikt na tle podatku gruntowego	znaczny
	Finansowanie zadań parku z Funduszu Leśnego	Rozwiązanie niezbędne i wspierające finansowania zadań PN	znaczny
	Presja działalności gospodarczej dla finansowania zadań PN	PN muszą podejmować działania komercyjne, z których dochody pokrywają koszty zadań, ale odbiór lokalny jest odmienny. Czynnik ten przekierowuje działania z zadań podstawowych na komercyjne	rozstrzygający
SPOLECZNE	Status zawodowy i społeczny pracownika PN	Niski status społeczny, brak prestiżu zawodu	niewielki
	Integracja lokalna i utożsamianie się z działaniami PN i zrównoważonym rozwojem	Znaczne zróżnicowanie wielu postaw w zależności od lokalizacji PN	rozstrzygający
	Wizerunek PN	Zróżnicowany w zależności od grupy interesariuszy (mieszkańcy, przedsiębiorcy, turyści...)	znaczny
	Historycznie ukształtowane prawa własności gruntów	Spuścizna decyzji nacjonalizacyjnych do dzisiaj powodem rozszczeń i konfliktów	rozstrzygający
	Presja wzrastającego ruchu turystycznego	Ruch turystyczny będzie rósł i PN staną przed coraz	rozstrzygający

Otoczenie	Czynnik	Charakterystyka	Wpływ
		większym problemem akceptowalnego społecznie jego limitowania z prawdopodobnym zjawiskiem overtourism'u ⁵³	
	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
	Ograniczenia w rozwoju gospodarczym gminy	Ograniczenia dla inwestorów w zakresie budowy nowych obiektów w celu prowadzenia działalności przemysłowej. Długotrwałe procedury administracyjne	rozstrzygający
	Zatrudnienie	Miejsca pracy związane z obsługą PN, ograniczające bezrobocie	niewielki
	Dochody gospodarstw domowych z turystyki	Walory PN stanowiące główny motyw przyjazdu turystów stwarzają możliwość dywersyfikacji źródeł dochodów w gospodarstwie domowym	znaczny
	Świadomość ekologiczna mieszkańców	Poziom świadomości powoduje brak akceptacji działań PN	niewielki
	Uwarunkowania lokalne funkcjonowania parku	Zróżnicowania uwarunkowań lokalnych funkcjonowania PN powoduje różne postawy i poziom akceptacji	rozstrzygający
	Styl i jakość życia mieszkańców – zadowolenie z zamieszkiwania w pobliżu PN	Poprawa stanu zdrowia (czyste powietrze, tereny zielone, niskie zapylenie powietrza), atrakcyjność parku dla dzieci i młodzieży	niewielki
TECHNOLOGICZNE	Monitoring	Niezbędny monitoring oparty o nowe technologie monitoringu zjawisk ekologicznych i społecznych (ruch turystyczny)	znaczny
	Zintegrowane dla wszystkich PN narzędzia analityczne	Ujednolicenie narzędzi informatycznych i formalnych zarządzania i gospodarką finansową	niewielki
ŚROD	Wolontariat na rzecz ochrony przyrody	Stworzenie ruchu społecznego – wolontariatu	

⁵³ Overtourism- potoczny termin powszechnie używany w literaturze anglojęzycznej oznaczający nadmiar turystów ale bez dowodów naukowych w postaci obliczanych wskaźników pojemności czy chłonności.

Otoczenie	Czynnik	Charakterystyka	Wpływ
		na rzecz wsparcia działań ekologicznych PN, szczególnie wśród młodzieży, co nosi walor edukacyjny	znaczny
	Ochrona zagrożonych i prawnie chronionych gatunków	Zdecentralizowanie decyzji	znaczny
	Brak zrozumienia dla istoty ochrony ścisłej (biernej) oraz ochrony czynnej	Poziom postaw społecznych i zrozumienia	znaczny
	Poszerzenie parku i otuliny/ nowe parki	Z powodów ochronnych konieczność powiększenia powierzchni parku lub otuliny; projekty nowych parków	znaczny
PRAWNE	Zarząd nad gruntami Skarbu Państwa	Definitywne rozstrzygnięcie zarządu gruntami z systemem rekompensat	rozstrzygający
	Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego	Wpłecenie stanowiące PN w decyzje planowania przestrzennego	rozstrzygający
	Status prawny parków i ochrony przyrody	Audyt rozwiązań statusu prawnego parków i ochrony przyrody z punktu widzenia zjawisk współczesnych	rozstrzygający

Z przeprowadzonej analizy wynika, że **największe znaczenie ma otoczenie ekonomiczne, prawne i społeczne.**

Analiza wyszczególnionych czynników uwzględnia ocenę poziomu ich znaczenia (od 0 do 10), prawdopodobieństwa (wagi) wystąpienia (od 0 do 1) oraz obliczonej wartości oczekiwanej⁵⁴. Im wyższa wartość oczekiwana tym silniejszy wpływ czynnika otoczenia.

⁵⁴ Wartość oczekiwana (wartość średnia, przeciętna) określająca spodziewany wynik po uwzględnieniu prawdopodobieństwa występowania czynnika.

Tabela 35. Analiza punktowa czynników PESTEL

Otoczenie	Czynnik	Znaczenie (od 0 do 10)	Prawdopodobieństwo (od 0 do 1)	Wartość oczekiwana (od 0 do 10)
POLITYCZNE	formalne znaczenie jednostki nadrzędnej, koordynującej pracę PN w imieniu MŚ	7	0,7	4,9
	kompetencje zarządzających obszarem chronionym (PN, LP, Natura 2000, RDOŚ, Wody Polskie)	7	0,8	5,6
	decentralizacja kompetencji zarządczych	6	0,6	3,6
EKONOMICZNE	finansowanie PN	10	0,9	9,9
	obciążenie podatkami CIT i VAT oraz podatki lokalne	8	0,8	6,4
	finansowanie zadań parku z funduszu leśnego	5	0,5	2,5
	presja działalności gospodarczej dla finansowania zadań PN	9	0,9	8,1
SPOŁECZNE	status zawodowy i społeczny pracownika PN	4	0,4	1,6
	integracja lokalna i utożsamianie się z działaniami PN	7	0,6	4,2
	wizerunek PN	7	0,8	5,6
	historycznie ukształtowane prawa własności gruntów	9	0,7	6,3
	presja wzrastającego ruchu turystycznego	8	0,8	6,4
	presja na wykorzystywanie zasobów przyrodniczych PN dla celów gospodarczych	9	1,0	9,0
	ograniczenia w rozwoju gospodarczym gminy	8	0,6	4,8
	zatrudnienie	7	0,3	2,1

Otoczenie	Czynnik	Znaczenie (od 0 do 10)	Prawdopodobieństwo (od 0 do 1)	Wartość oczekiwana (od 0 do 10)
	dochody gospodarstw domowych z turystyki	8	0,9	7,2
	świadomość ekologiczna mieszkańców	4	0,4	1,6
	uwarunkowania lokalne funkcjonowania parku	10	0,9	9,0
	styl i jakość życia mieszkańców – zadowolenie z zamieszkiwania w pobliżu PN	4	0,4	1,6
TECHNOLOGICZNE	monitoring	6	0,5	3,0
	zintegrowane dla wszystkich PN narzędzia analityczne	4	0,4	1,6
ŚRODOWISKOWE	wolontariat na rzecz ochrony przyrody	6	0,7	4,2
	ochrona zagrożonych i prawnie chronionych gatunków	6	0,6	3,6
	poszerzenie parku i otuliny	6	0,3	1,8
	brak zrozumienia dla istoty ochrony ścisłej (biernej) oraz ochrony czynnej	6	0,7	4,2
PRAWNE	zarząd nad gruntami Skarbu Państwa	9	0,7	6,3
	Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego	9	0,8	7,2
	status prawny parków i ochrony przyrody	9	0,9	8,1

Wykazane wartości oczekiwane diagnozują parki narodowe wokół pięciu osi:

1. Aktywizacja ochrony przyrody w parku i otulinie, wypełniająca powierzona misję w imieniu i na rzecz społeczeństwa i pokoleń.
2. Zrównoważenie gospodarcze najbliższego otoczenia uwzględniające symbiozę z parkiem narodowym poprzez uprzywilejowanie z powodu istniejących ograniczeń celem podnoszenia jakości życia mieszkańców i konkurencyjności ekonomicznej.
3. Budowanie lokalnego systemu społeczno-gospodarczego opartego o nowoczesne koncepcje zarządcze, partnerstwa, kooperacji i good governance.
4. Wsparcie narzędzi finansowania zadań parków.
5. Promocja i edukacja w całym społeczeństwie zasobów przyrodniczych.

Diagram Ishikawy

Diagram Ishikawy został sporządzony na podstawie wyników badań fokusowych przeprowadzonych w parkach narodowych. Na podstawie wykonanych analiz wskazano wszystkie najważniejsze przyczyny (znajdujące się na głównych „ościach”) rozbieżności na linii park – otoczenie. Problemy i ich przyczyny źródłowe (tzw. „podprzyczyny”) zostały umieszczone na diagramie. Dodatkowo do każdej z podprzyczyn, w oparciu o analizę udzielanych odpowiedzi, przypisano wartość z przedziału od 1 do 10, która jest wyrazem wagi poszczególnej przyczyny. Po zsumowaniu wartości wszystkich podprzyczyn w obrębie jednej, głównej „ości”, otrzymano procentowy udział poszczególnych przyczyn w ogólnym problemie, jakim jest konflikt pomiędzy PN a otoczeniem.

Analizując wyniki analiz przedstawione na Diagramie, można stwierdzić, że na sytuację społeczno-gospodarczą pomiędzy parkami narodowymi a ich otoczeniem wpływają przede wszystkim:

- **Ograniczenia narzucane przez PN** (przyczyna I-rzędu), a najbardziej dotkliwe z nich dotyczą ograniczenia korzystania z zasobów PN dla lokalnych mieszkańców (brak możliwości pozyskiwania drewna, zbierania grzybów czy owoców leśnych) oraz blokada inwestycji w PN i jego otulinie (przyczyny II-rzędu). Poprzez blokadę inwestycji rozumie się ingerencję w miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, ograniczenia związane z korzystaniem z gruntów na terenach przyległych do PN, wydłużające się procedury administracyjne czy problem z uzyskiwaniem pozwoleń budowlanych. Otoczenie wskazywało również na utrudnianie przez PN funkcjonowania gospodarstw czy prowadzenia działalności rolniczej. Z odpowiedzi ankietowanych wynika również, że duże znaczenie

w kwestii stawianych ograniczeń ma osoba będąca na stanowisku kierowniczym i jej interpretacja obowiązujących przepisów, co w niektórych przypadkach skutkuje zbyt daleko idącymi zakazami.

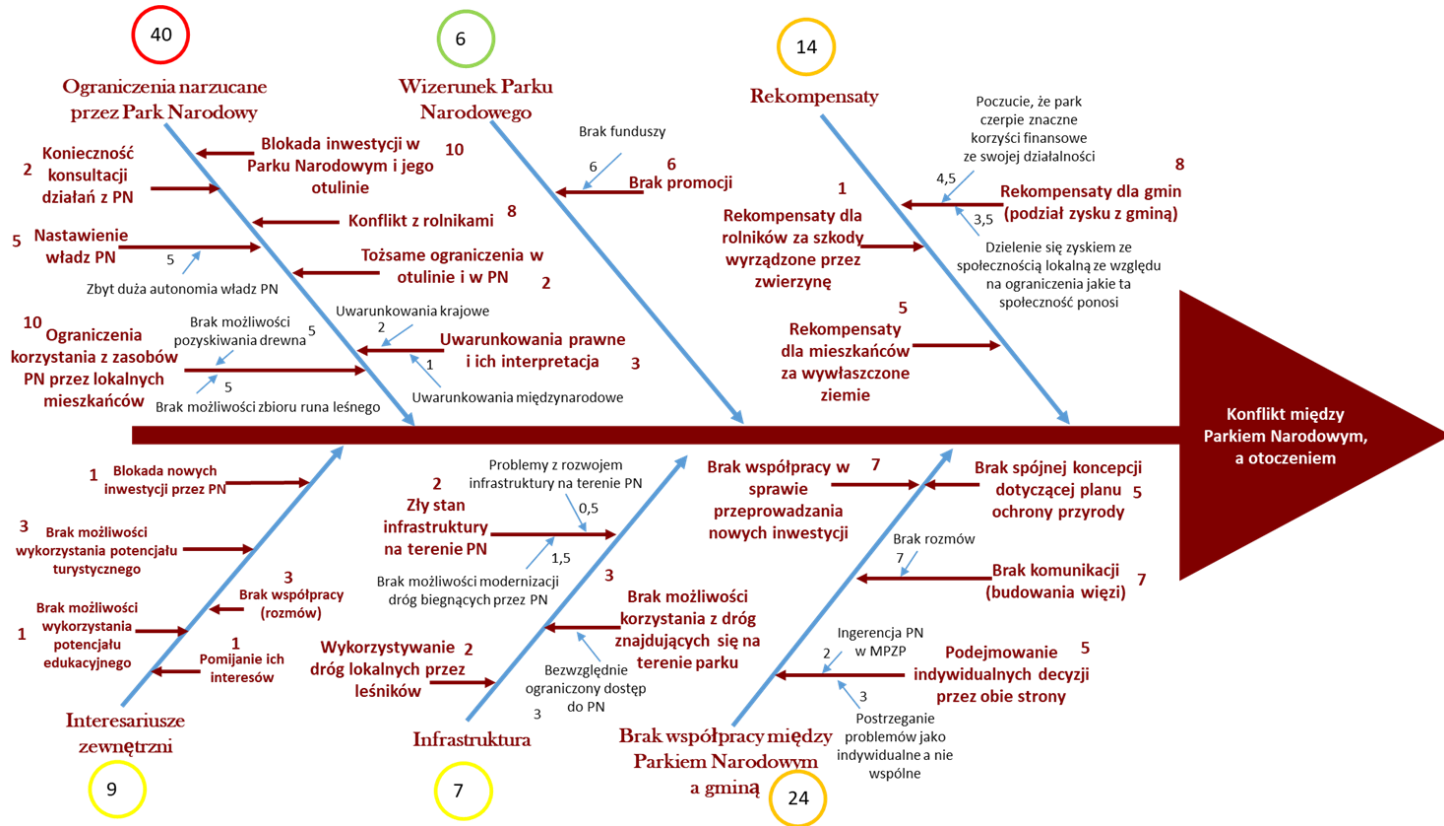
– **Brak współpracy między parkiem narodowym a gminą** – zdaniem respondentów władze PN nie współpracują z lokalnymi władzami. Ankietowani twierdzą, że obie strony powinny kooperować w sprawie przeprowadzania nowych inwestycji, tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego, w tym planów ochrony przyrody, reklamy i promocji tak, aby te plany były spójne i tożsame. Ich zdaniem pozwoliłoby to na uniknięcie nieporozumień, a przede wszystkim wpłynęłoby zarówno na rozwój gminy (regionu), jak i PN.

– **Rekompensaty** – przede wszystkim społeczeństwo postrzega parki narodowe jako przedsięwzięcia, które czerpią znaczne korzyści finansowe ze swojej działalności. W związku z tym, uważają, że powinny one dzielić się tym zyskiem ze społecznością lokalną (gminą), która ich zdaniem traci na tym, że na ich terenie znajduje się PN (chodzi tu głównie o ograniczenia, jakie ponoszą w związku z obecnością PN na ich terenie). Oprócz tego pojawia się tu również problem – już opisywany wcześniej – rekompensat finansowych za ziemie wyłączone w trakcie tworzenia parku. Również rolnicy uważają, że szkody wyrządzane w gospodarstwach przez zwierzyne leśną powinny być rekompensowane przez park.

– **Brak uwzględniania potrzeb interesariuszy zewnętrznych** – otoczenie zarzuca PN głównie ogółem brak współpracy i rozmów, całkowite pomijanie jego interesów, brak możliwości wykorzystania potencjału turystycznego i edukacyjnego, jaki stanowi PN, m. in. poprzez blokowanie nowych inwestycji.

– **Kwestie związane z infrastrukturą** – pojawiają się tu dwa główne problemy: zły stan infrastruktury na terenie PN spowodowany brakiem możliwości modernizacji dróg biegnących przez PN czy rozwoju nowych oraz ograniczenia (brak możliwości) korzystania przez lokalnych mieszkańców z dróg znajdujących się na terenie parku, podczas gdy leśnicy korzystają z lokalnych dróg (korzystają, a nie dokładają się do ich utrzymania).

Rycina 44. Diagram Ishikawy konfliktu parku z otoczeniem



Źródło: opracowanie własne na podstawie warsztatu z interesariuszami

Drzewo problemów

Poniższe drzewo problemów posłużyło do zilustrowania wszystkich problemów źródłowych, których pokłosiem jest obecny konflikt interesów pomiędzy parkami narodowymi a gminami, które je otaczają. Jak można zauważyć, sieć przyczyn źródłowych (umieszczonych w dolnej części drzewa) jest bardzo mocno rozbudowana, co świadczy o skali tego problemu. Wiele problemów jest ściśle ze sobą powiązanych, jeden problem wynika z drugiego, a także wpływa na pogłębienie innego. W górnej części diagramu znajdują się spodziewane następstwa nierozwiązanego konfliktu pomiędzy PN a najbliższym otoczeniem.

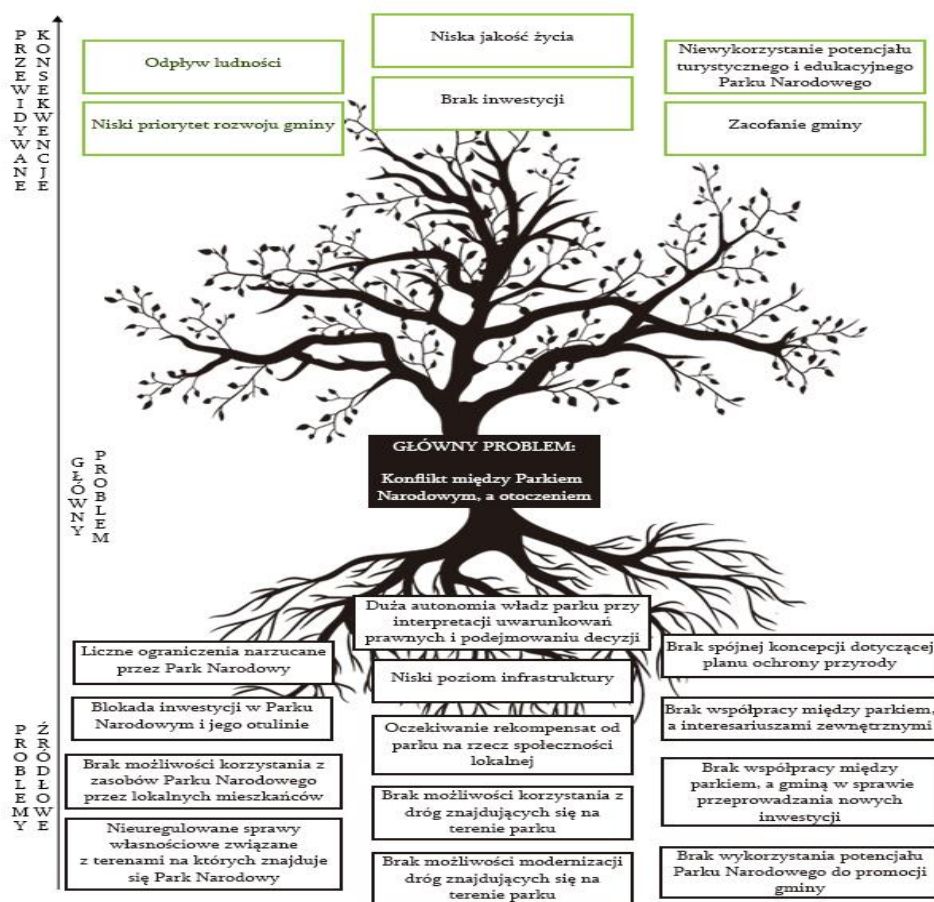
Przyczynami konfliktu i niezadowolenia mieszkańców są przede wszystkim:

- Liczne ograniczenia narzucane przez park takie jak: blokada inwestycji w PN i jego otulinie, brak możliwości korzystania z zasobów i dróg przez lokalnych mieszkańców, a wynikające bezpośrednio z dużej autonomii władz parków przy podejmowaniu decyzji i interpretacji uwarunkowań prawnych oraz braku chęci podjęcia współpracy z interesariuszami zewnętrznymi (samorządem, społeczeństwem, inwestorami).
- Słaby poziom infrastruktury, wynikający z blokady sposobności modernizacji dróg znajdujących się na terenie PN.
- Nieuregulowane sprawy własnościowe związane z terenami, na których znajdują się parki narodowe. Mieszkańcy oczekują rekompensat nie tylko za utracone tereny, ale również dzielenia się zyskiem z tytułu działalności PN z lokalnym samorządem.
- Brak wykorzystania potencjału parków narodowych (edukacyjnego i turystycznego) do promocji gminy. Mieszkańcy uważają, że PN zbyt mało uwagi poświęcają promocji, która byłaby jednocześnie szansą na rozreklamowanie i podniesienie rozpoznawalności przyległych gmin, a co za tym idzie szansą zarobku na obsłudze ruchu turystycznego dla lokalnej społeczności.
- Brak współpracy i spójnej koncepcji rozwoju między parkami narodowymi a władzami gmin. Otoczenie oczekiwałoby od obu stron wspólnego zaangażowania w kierunku zrównoważonego wzrostu atrakcyjności gminy poprzez tworzenie warunków do przeprowadzania nowych inwestycji, nie pomijając, a wręcz wzmacniając jednocześnie ochronę przyrody jako istotnego waloru gminy.

Tak rozbudowana sieć przyczyn źródłowych powoduje konieczność znalezienia kompromisu na wielu płaszczyznach, zarówno dotyczących spłaty

przez PN rekompensat dla mieszkańców, poszerzeniu współpracy pomiędzy PN a gminami, a także na zmianie prawa dotyczącego funkcjonowania PN. Nierozwiązanie powyższych problemów może w niedalekiej przyszłości przełożyć się głównie na zahamowanie przeprowadzania nowych inwestycji, a co za tym idzie, zacofania gmin przyległych do parków narodowych. To z kolei wpłynie na stopniowe obniżanie jakości życia i zmiany demograficzne w gminie – odpływ ludności do miejsc bardziej atrakcyjnych do osiedlania się i życia.

Rycina 45. Drzewo problemów relacji park-otoczenia oczami interesariuszy zewnętrznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie warsztatów

Analiza SWOT

Uwzględniając wyniki badań i analizy otoczenia społeczno-ekonomicznego, dokonane powyżej techniką PESTEL, przeprowadzono diagnostyczną analizę SWOT. **Przedmiotem analizy SWOT jest sam park.**

Tabela 36. Analiza SWOT parku narodowego

MOCNE STRONY				SŁABE STRONY			
Czynnik	waga	ocena (1-5)	ocena ważona	Czynnik	Waga	ocena (1-5)	ocena ważona
atrakcyjność turystyczna PN	0,3	5	1,5	konfliktogenność z interesami ekonomicznymi lokalnych interesariuszy	0,5	5	2,5
otwartość na lokalną współpracę	0,3	4	0,4	luki kompetencyjne	0,1	2	0,2
zachowanie zrównoważonego środowiska, ochrona gatunkowa	0,2	5	1,5	braki w infrastrukturze	0,2	2	0,4
wysokie kompetencje zarządcze kadry PN	0,2	4	0,4	niedostateczne zarządzanie ruchem turystycznym	0,2	2	0,4
SZANSE				ZAGROŻENIA			
czynnik	waga	czynnik	waga	Czynnik	waga	czynnik	waga
wzrost świadomości społecznej i zachowań w zakresie zrównoważonego rozwoju	0,2	3	0,6	presja społeczna na gospodarce wykorzystywanie zasobów przyrodniczych PN	0,3	0,5	1,5
koordynacja zarządzania PN na szczeblu centralnym	0,2	3	0,6	postawy społeczności lokalnych wobec biernej i czynnej ochrony przyrody	0,1	0,2	0,2
integracyjne rozwiązania instytucji obszaru (współdecydowania i współodpowiedzialności) w oparciu o zmiany regulacji prawnych i ekonomicznych nadających obszarowi z PN uprzywilejowany status	0,4	5	2,0	dalsze nieuregulowanie statusu własności gruntów	0,2	0,4	0,8
zadania wynikające z istniejących strategicznych dokumentów państwa	0,2	5	1,0	presja ruchu turystycznego- przekroczenie wskaźnika chłonności i pojemności turystycznej ⁵⁵	0,1	0,4	0,4
				niezmienny status prawny ochrony przyrody i parku narodowego w aktualnym modelu	0,1	0,5	0,5

⁵⁵ **Chłonność turystyczna** – oznacza zdolność środowiska przyrodniczego do przyjęcia takiego obciążenia przez turystów, które zapewni optymalne warunki wypoczynku i nie spowoduje zachwiania równowagi biocenotycznej w środowisku. Chłonność świadczy więc o możliwości użytkowania turystycznego obszarów bez określenia ich funkcji i sposobu zagospodarowania. Chłonność turystyczna obszarów jest uzależniona od odporności poszczególnych ekosystemów na użytkowanie turystyczne. Zależność ta jest wprost proporcjonalna – im wyższa odporność, tym wyższa chłonność. Przez **pojemność turystyczną** rozumie się maksymalną liczbę turystów, którzy mogą jednocześnie przebywać na danym obszarze, po jego przystosowaniu do tego celu, w warunkach prawidłowego zaspokajania ich potrzeb, nie powodując negatywnych konsekwencji w walorach turystycznych środowiska przyrodniczego.

	WYNIK
silne strony	3,8
słabe strony	3,5
Szanse	4,2
Zagrożenia	4,1
silne i słabe strony	+0,3
szanse i zagrożenia	+ 0,1

Usytuowanie wyniku wskazuje na korzystną pozycję strategiczną:

	Mocne strony	Słabe strony
Szanse	maxi-maxi wykorzystanie mocnych stron (atutów) dla osiągnięcia korzyści z szans pojawiających się w otoczeniu	mini-maxi przewycięzenie słabości przez wykorzystanie szans
Zagrożenia	maxi-mini wykorzystania mocnych stron w celu unikania zagrożeń	mini-mini minimalizacja skutków wynikających ze słabej pozycji i unikanie zagrożeń

Wyniki badań empirycznych i zastosowane techniki diagnostyczne wskazują na pozytywną weryfikację hipotezy 1 – konieczność wprowadzenia instrumentów wsparcia o charakterze prawnym i finansowym, wzmacniających możliwości realizacji celów ustawowych parków oraz stwarzających korzystne obopólnie warunki instytucjonalnej i zdecentralizowanej współpracy.

W przeciwnym wypadku:

- nie zostaną usunięte podstawowe bariery wzajemnych relacji oraz stworzone warunki zrównoważonego rozwoju gmin w otulinie parków narodowych,
- celem realizacji misji PN prowadzić 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.

16. OPTIMALIZACJA FUNKCJONOWANIA PARKÓW NARODOWYCH W RELACJACH DO OTOCZENIA

16.1. KONTEKST TEORETYCZNY

Analizując uwarunkowania sytuacji parków narodowych w otoczeniu jednostki samorządu terytorialnego, mamy do czynienia z **zarządzaniem publicznym**, które we współczesnych koncepcjach **polega głównie na tworzeniu koalicji publicznych, prywatnych i społecznych organizacji w celu zaspokojenia uzgodnionych potrzeb**, na podstawie wartości publicznych **podzielanych przez członków społeczeństwa** na drodze negocjacji z interesariuszami.

Koncepcja nowego zarządzania publicznego zwana jest **New Public Management – NPM (Nowe Zarządzanie Publiczne)**, a dotyczy wprowadzania nowych rozwiązań zarządczych w jednostkach administracji publicznej, które często są sprawdzone w sektorze prywatnym i dotyczyć mogą zasad: zarządzania strategicznego i marketingowego, mierzenia efektów działalności prowadzonej przez lokalną administrację publiczną w krótkim i długim okresie czasu, wdrażania systemu zapewnienia jakości, mierzenia satysfakcji klientów usług publicznych, wprowadzenia systemów gwarantujących standardy w usługach publicznych oraz wprowadzenia nowoczesnych metod i technik zarządzania⁵⁶. Dla NPM charakterystyczne jest promowanie mechanizmów rynkowych takich jak: styl zarządzania właściwy dla przedsiębiorstw prywatnych, decentralizacja w strukturach administracyjnych, konkurencja w sektorze publicznym, kontraktowanie usług publicznych na zewnątrz, kształtowanie oferty publicznej jako produktu, wprowadzenie mierzalnych standardów działalności. Obecnie mamy do czynienia z kształtującą się dopiero koncepcją współzrządzenia, która jest niejako kolejnym etapem ewolucji w postrzeganiu kształtu i roli administracji państwowej⁵⁷.

Literatura wyróżnia cztery typy modeli Nowego Zarządzania Publicznego:

- 1/ model zwiększania efektywności,
- 2/ model ograniczenia rozmiarów organizacji i decentralizacji zarządzania,

⁵⁶ Kudłacz M., Mazur-Kurach P., (2015), *Formy zarządzania publicznego w kontekście rozwoju miast w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 4 (34), Warszawa.

⁵⁷ Flieger M., *Dojrzałość procesowa gmin w świetle współczesnych paradygmatów zarządzania publicznego. Zastosowanie zarządzania procesowego w urzędach gmin – wyniki badań*, w; Noworól A. (red.), *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, Wydawnictwo SAN, t. XIV, 2013, z. 13, cz. III, s. 67-78.

- 3/ model poszukiwania doskonałości,
 4/ model orientacji na usługi publiczne.

Tabela 37. Modele Nowego Zarządzania Publicznego

Model	Podstawowe cechy
zwiększanie efektywności ⁵⁸	<ul style="list-style-type: none"> – wzrost znaczenia kontroli finansowej – maksymalizacja efektów przy minimalizacji kosztów – ustalanie celów i monitorowanie wyników – audyt finansowy i merytoryczny – zwiększenie orientacji na rynek i klienta – ograniczenie roli organów przedstawicielskich, zwiększenie roli kadry kierowniczej – rozliczanie kadry z wyników – przesuwanie decyzji do jednostek organizacyjnych strategicznych
ograniczanie rozmiarów organizacji i decentralizacja zarządzania	<ul style="list-style-type: none"> – zwiększanie roli kontraktowania – ograniczenie zarządzania hierarchicznego na korzyść kontraktowego – prace projektowe – zarządzanie „poprzez wpływ” – spłaszczanie struktur organizacyjnych
w poszukiwaniu doskonałości	<ul style="list-style-type: none"> – radykalna decentralizacja – szkolenia menadżerskie – misja organizacji, wizerunek pracownika – strategia komunikacji społecznej – kultura organizacyjna w procesie zmian – umiejętność zarządzania zmianą
orientacja na usługi publiczne	<ul style="list-style-type: none"> – zarządzanie przez jakość w usługach publicznych – umiejętność analizy i wykorzystania opinii usługobiorców – przesunięcie władzy z organów mianowanych na wybieralne – analiza potrzeb społecznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Młodzik E., Założenia koncepcji New Public Management, (2015), „Zeszyty Naukowe”, nr 858, „Współczesne Problemy Ekonomiczne”, nr 11, Uniwersytet Szczeciński, s. 190

⁵⁸ Efektywność w Nowym Zarządzaniu Publicznym rozumiana jest przede wszystkim jako zapewnienie obywatelom dostępu do usług możliwie najwyższej jakości przy jednoczesnym relatywnie niskim obciążeniu budżetu państwa kosztem ich świadczenia.

Jednostki administracji terytorialnej charakteryzuje misja, zgodnie z którą zaspokajają one zbiorowe potrzeby publiczne za pomocą dóbr i usług publicznych w szerokim znaczeniu. Najistotniejsze jest przy tym, na ile organizacja publiczna zachowuje **zdolność satysfakcjonowania odbiorców dóbr i usług publicznych**. Z czasem jednak dostrzeżono, że instytucje publiczne także powinny być zarządzane, a nie tylko administrowane stosownie do przepisów prawnych⁵⁹. Analizując istotę zarządzania publicznego, trafnie podkreśla się, że jest ono ściśle i nierozzerwalnie powiązane z polityką, prawem i szerzej – ze społeczeństwem obywatelskim oraz że dominuje w nim logika wyboru publicznego. Innymi słowy, zarządzanie to charakteryzuje uwzględnianie efektywności społecznej i politycznej oraz efektywności ekonomicznej wyborów dokonywanych w sektorze publicznym. W takim rozumieniu gmina stanowi organizację publiczną. Ma ona własne cele organizacyjne, które prowadzą do urzeczywistniania wartości publicznych i służą społeczeństwu. **Cele te są osiągane przede wszystkim dzięki specyficznym bezpośrednim bądź pośrednim związkom tych organizacji z otoczeniem**, w którym to głównie powstaje zapotrzebowanie na usługi publiczne.

Na określenie celów organizacji publicznych wpływa przede wszystkim to, że **organizacje te charakteryzują się zestawem określonych cech, nazwanych publicznością organizacyjną**. Na publiczność składają się atrybuty organizacji, do których zalicza się:

- **Działania na rzecz interesu publicznego**, który zawsze odnosi się do wartości wspólnych właściwych dla danego społeczeństwa, a w praktyce jest to interes wspólny dla większości obywateli i organizacji działających w państwie/ regionie/ gminie lub na jego rzecz. Z tego właśnie względu interes publiczny jest nadrzędny nad interesem indywidualnym oraz grup społecznymi.
- **Aktywność** w warunkach większej złożoności oraz politycznie i społecznie niestabilnych wpływów otoczenia. Odbiorcami dóbr i usług publicznych są różnorodne grupy społeczne. Rezultatami działań tych organizacji zainteresowane są inne organizacje oraz poszczególne grupy i osoby, czyli interesariusze tych organizacji. Ich duża liczebność i różnorodność powoduje, iż pod adresem organizacji publicznych **zgłaszane są oczekiwania, które nierzadko pozostają ze sobą w sprzeczności**. Działające tradycyjnie organizacje publiczne

⁵⁹ Bogacz-Wojtanowska E. i in., (2016), *Obszary zarządzania publicznego*, „Monografie i Studia” Instytutu Spraw Publicznych UJ, Kraków, 2016, s. 8.

- skupiają się jedynie na własnych celach organizacyjnych. Obecna praktyka pokazuje, że coraz częściej organizacje publiczne działają poprzez sieci organizacyjne.
- **Wyróżniający się charakter celów** organizacji publicznych. Takie cele jak sprawiedliwość i rozliczalność przed społecznością mają swoje źródło we wspólnej własności tych organizacji i wynikającym stąd dążeniu do kontrolowania zachowań organizacji, co zapewnić ma realizację zbiorowych celów. W związku z tym **menedżerowie organizacji publicznych muszą podolać realizacji wielorakich celów formułowanych w odpowiedzi na wyzwania artykułowane przez licznych interesariuszy**. Wywołuje to zorientowanie na większą liczbę celów, co w naturalny sposób **prowadzi to do konfliktów**. Dlatego głównym zadaniem menedżerów organizacji publicznych jest **równoważenie wpływów różnych grup interesariuszy i rozwiązywanie powstałych konfliktów związanych bezpośrednio lub pośrednio z funkcjonowaniem organizacji publicznych**. Inną wyróżniającą cechą celów organizacji publicznych jest ich **mniejsza precyzyjność i niejednoznaczność**. Źródłem wskazywanej niejednoznaczności jest dążenie do jednoczesnego usatysfakcjonowania różnorodnych grup interesariuszy, bez poparcia których organizacje publiczne w ogóle nie mogą egzystować. Doprecyzowanie celów mogłoby być przeszkodą w zawiązywaniu szerokich koalicji, co w praktyce ma miejsce bardzo często. Przyczyną tego stanu rzeczy jest również mniejsza rola menedżerów organizacji publicznych w procesie formułowania większości celów strategicznych, gdyż faktycznie cele te wskazywane są przez polityków.
 - **Sformalizowany charakter procesów** podejmowania decyzji zapewniający ich prawomocność oraz przejrzystość funkcjonowania organizacji i jej rozliczalność. Wpływa on na strukturę organizacyjną. Charakteryzują ją: bardziej sformalizowany charakter, rozwiązywanie problemów zarządzania w sposób charakterystyczny dla modelu biurokratycznego, mniejsza autonomia menedżerów. Z jednej strony proces podejmowania decyzji w organizacjach publicznych obejmuje bardziej niż w biznesie sformalizowane procedury, a z drugiej charakteryzuje się **mniejszą elastycznością oraz niewielką skłonnością do podejmowania ryzyka**. Formalizacja procedur ma też znaczenie w kontekście mechanizmów kontroli.

- **Służebna rola menedżerów publicznych.** Zarządzanie organizacjami publicznymi charakteryzuje mniejsza autonomia menedżerów. Preferowane relacje pomiędzy menedżerami różnych szczebli oraz podległymi im pracownikami mają charakter subordynacji. Obowiązujące procedury egzekwowania pracy wysokiej jakości oraz karania za nieodpowiednie wykonywanie obowiązków w praktyce niemalże całkowicie ograniczają pełnienie funkcji przywódczych. Cele organizacji publicznych i możliwości ich realizacji są często przedmiotem krytyki, ponieważ za punkt odniesienia bierze się cele organizacji biznesowych. Jednakże takie proste porównania nie znajdują uzasadnienia z uwagi na różne kryteria efektywności w sektorze publicznym i innych sektorach⁶⁰.

Ocena formułowania celów organizacji publicznych i ich realizacji wymaga uwzględnienia atrybutów tych organizacji, składających się na publiczność organizacyjną. Oznacza to uwzględnianie w analizowaniu sprawności organizacji publicznych obowiązku podejmowania działań na rzecz interesu publicznego, a nie z uwagi na interes ekonomiczny. Ponadto istnieje konieczność brania pod uwagę ogromnej złożoności oraz politycznie i społecznie **niestabilnych wpływów otoczenia**, wyróżniającego charakteru celów organizacji publicznych, sformalizowanego typu procesów podejmowania decyzji i służebnej roli menedżerów publicznych.

Jednostki terytorialne traktować można jako organizacje. Zdefiniowanie organizacji terytorialnej wymaga określenia **pojęcia terytorium jako układu elementów o określonej strukturze, będącego uporządkowaną logicznie całością**. Terytoria mogą przy tym być traktowane jako tzw. systemy otwarte; muszą znajdować się w odpowiedniej relacji z otoczeniem. Uwzględniając powyższe, A. Noworól zaproponował, aby terytorium – jako środowisko życia człowieka – pojmować jako **system zależności obejmujący następujące cztery elementy składowe**: środowisko przestrzenne (materie nieożywioną i ożywioną), kapitał ludzki – „człowieka”, kapitał organizacyjny (związki pomiędzy ludźmi oraz między ludźmi i środowiskiem przestrzennym) oraz zarządzanie systemem terytorialnym jako szczególny element składowy podsystemu „kapitał organizacyjny”⁶¹.

Wszystkie elementy terytorium pozostają w stałej współzależności. A. Noworól uważa, że podejście terytorialne do polityki regionalnej,

⁶⁰ Op. cit., s. 10-12.

⁶¹ Noworól A., *Organizacja terytorialna – ewolucja pojęcia*, w: „Zarządzanie organizacjami publicznymi, Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, Wydawnictwo SAN, t. XIV, z. 13, cz. III, 2013, s. 53-65.

a szczególnie jej zakorzenienie w endogenicznych potencjałach miejsc, wymaga nowych sposobów organizowania funkcjonowania i rozwoju terytorialnego. W tym nowym ujęciu przez „nową organizację terytorialną” (NOT) rozumieć należy organizację, dla której prawdziwe są trzy następujące warunki:

- **obszar działania NOT** to obszar funkcjonalno-przestrzenny, który może być jednostką administracyjną, ale też może nie pokrywać się z granicami administracyjnymi jednostki terytorialnej;
- **zespół osób** tworzących nową organizację terytorialną stanowi **wspólnota obywateli** zamieszkujących obszar funkcjonalno-przestrzenny, czyli grupa ludzi połączonych wspólnym, uwarunkowanym terytorialnie interesem społeczno-gospodarczym, a nie tylko zbiorowość, której – z racji miejsca zamieszkania – przyznano określone prawa i obowiązki;
- **struktura stosunków** wiąże mieszkańców obszaru funkcjonalnego pewnym uzgodnionym zamiarem osiągnięcia celów, wynikających nie tylko z obowiązujących aktów prawnych, ale przede wszystkich z reguł cechujących instytucje, w których ramach funkcjonuje jednostka terytorialna. **Kluczowym mechanizmem sprawczym jest tutaj partnerska, dobrowolna współpraca.**

Trzeci warunek NOT jest słabszy i to nie akt prawny, ale funkcjonowanie w ramach regionalnych czy lokalnych instytucji przesądza o charakterze struktury stosunków wewnątrz wspólnoty. W opinii A. Noworóla dla przybliżenia charakteru relacji wewnątrz wspólnoty potrzebna jest koncepcja porządkująca, funkcjonujące terytorialnie jednostki.

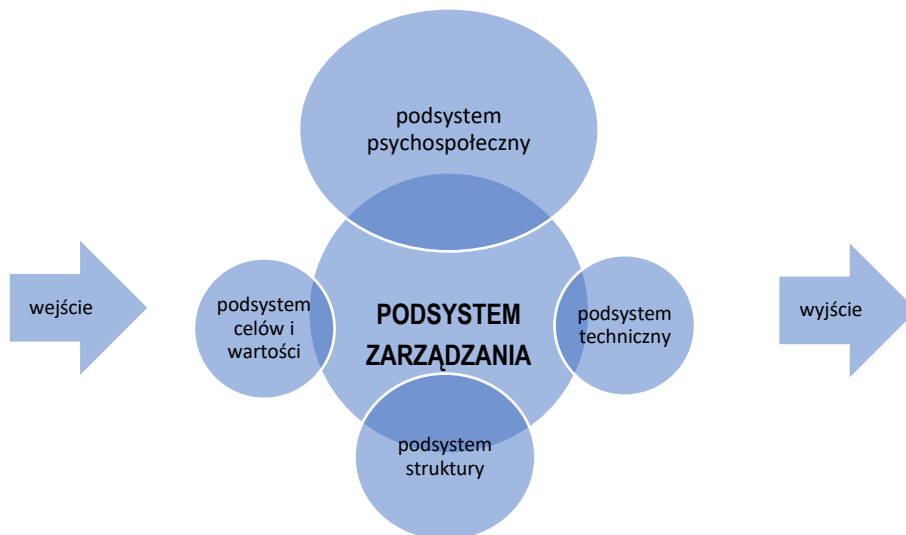
Tabela 38. Porównanie wstępnego i nowego ujęcia organizacji terytorialnej

Wstępne ujęcie	Nowe ujęcie
jednostka terytorialna, powołana do wykonywania administracji publicznej, stanowi zasób: przestrzenny, demograficzny i organizacyjny, który dzięki temu, że jednostka ta jest zarazem organizacją uzyskuje wewnętrzną strukturę stosunków i zależności, a w konsekwencji tożsamość	obszar funkcjonalno-przestrzenny, utworzony w celu zwiększenia konkurencyjności terytorialnej, stanowi niezwiązany granicami administracyjnymi zasób: przestrzenny, demograficzny i organizacyjny, w którym konstytuują się uwarunkowane regułami instytucjonalnymi międzyorganizacyjne i wewnątrzorganizacyjne relacje oparte na partnerstwie i współdziałaniu
główny mechanizm sprawczy: przymus/ prawo	główny mechanizm sprawczy: dobrowolna współpraca
podmiot zarządzający: organ administracji publicznej	podmiot zarządzający: partnerstwo hybrydowe

Zródło: Noworól A., Organizacja terytorialna – ewolucja pojęcia, w: „Zarządzanie organizacjami publicznymi, Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, Wydawnictwo SAN, t. XIV, z. 13, 2013, cz. III, s. 63.

Do najpopularniejszych modeli organizacji należy pięcioczłonowy model F. Kasta i J. E. Rosenzweiga przedstawiający organizację jako całość składającą się z pięciu podsystemów. W ten sposób powinien być analizowany w dalszych pracach studialnych (poza niniejszym raportem) model zarządzania organizacją terytorialną z parkiem narodowym.

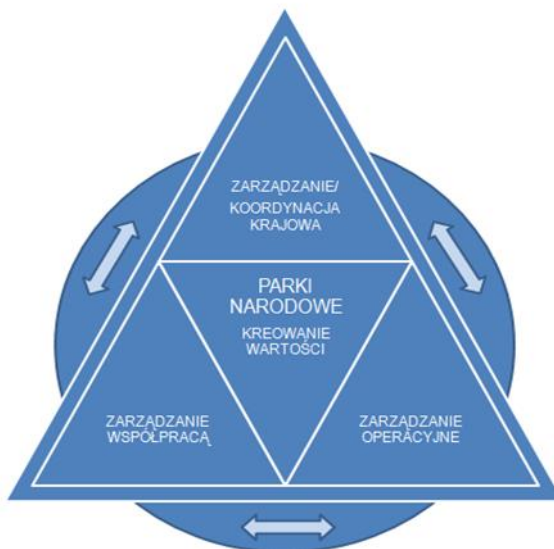
Rycina 46. Model F. Kasta i J.E. Rosenzweiga



Źródło: opracowanie własne

Łącząc cele i zadania, jakie ma do wykonania park narodowy (**zarządzanie operacyjne**), z potrzebą realizacji polityki krajowej a nawet międzynarodowej oraz współpracy z innymi parkami w kraju (**zarządzanie strategiczne**), jak też coraz bardziej „widzialną i słyszalną” potrzebą współpracy na poziomie lokalnym (**zarządzanie współpracą**), model musi uwzględniać wszystkie te obszary (ryc. 46). Każdy z nich powinien być przedmiotem osobnej, wspólnej analizy i kompromisu, uwzględniać zadania, które są istotne zarówno dla parku narodowego, ministerstwa jako jednostki koordynującej, jak też interesariuszy zewnętrznych, w tym lokalnych. **Zarządzanie relacjami z interesariuszami zewnętrznymi powinno być integralnym elementem pracy parków narodowych.**

Rycina 47. Model strategicznego funkcjonowania PN w relacji do otoczenia zewnętrznego



Źródło: opracowanie własne

Model koopetycji

Dostosowanie współczesnych organizacji do niespotykanej wcześniej złożoności i dynamiki otoczenia, a co za tym idzie – do nieprzewidywalności zachodzących w nim zjawisk, wymaga ciągłej i szybkiej adaptacji stosowanych systemów zarządzania i modeli biznesowych. Jest to warunkiem koniecznym realizacji zamierzeń strategicznych i uzyskania przewagi konkurencyjnej. Rekomendowanym modelem jest tworzenie przez organizację układów współpracy-koopetycji.

Koopetycja w polskiej literaturze została zdefiniowana przez J. Cygler jako: „układ strumieni jednoczesnych i współzależnych relacji konkurencji i kooperacji między konkurentami, zachowującymi swoją odrębność organizacyjną. Relacje tworzone są do realizacji konkretnych celów strategicznych w określonym horyzoncie czasowym, a ich konsekwencje mają istotny wpływ na strategię zaangażowanych stron”⁶². Koopetycja pozwala skutecznie kreować przewagę konkurencyjną, w wyniku podnoszenia innowacyjności, nabywania i rozwijania kluczowych kompetencji i umiejętności oraz pozyskiwania aktywów zewnętrznych, niezbędnych do osiągnięcia tejże

⁶² Cygler J., (2007), *Kooperencja – nowy typ relacji między konkurentami*, Organizacja i Kierowanie, nr 2 (128), s. 64.

przewagi⁶³. Realizacja tego zadania oznacza odchodzenie od samodzielnego rozwoju na rzecz nawiązywania mniej lub bardziej trwałych form współpracy, w tym z konkurentami, celem uzyskania obopólnych korzyści według zasady „win-win”. Osiągnięcie celów jednego z partnerów nie byłoby możliwe bez długoterminowego partnerstwa. Ta koncepcja zarządzania strategicznego, wyjaśniająca kształtowanie się relacji międzyorganizacyjnych na gruncie teorii podejścia zasobowego, może dotyczyć zarówno przedsiębiorstwa, instytucji publicznych, jak i jednostki samorządu terytorialnego⁶⁴. Tak więc możliwa jest kooperacja międzygminna, która koncentruje się na identyfikacji i analizie znaczenia kluczowych zasobów występujących w gminach i o które te gminy rywalizują, jednocześnie utrzymując relacje o charakterze współpracy. Współpraca taka może również nosić znamiona kooperacji wewnątrz gminy jako organizacji samorządu terytorialnego z wszystkimi interesariuszami. Wiąże się to zjawisko ze strategiami relacyjnymi tworzących sieci wzajemnych zależności, opartych o liczne formalne porozumienia.

Tabela 39. Model kooperacji

Wpływ	Elementy modelu kooperacji		
	Zasoby i kompetencje	Struktura organizacyjna	Potencjalne wartości
wybory zasobów i kompetencji	pozyskanie zasobów o charakterze komplementarnym oraz rozwój wiedzy i umiejętności	budowa relacji z konkurentami opartych na zaufaniu	współtworzenie infrastruktury i produktów
wybory organizacyjne	współużytkowanie zasobów	redukcja kosztów	łączenie zasobów celem podnoszenia efektywności działań
wybory wartości	podnoszenie wartości własnych zasobów przez wyłączenie ich użytkowanie przez organizację	osiągnięcie przewagi konkurencyjnej	kreowanie wartości w wyniku różnicowania oferty

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem modelu opublikowanego przez K. Romaniuk, (2016), Kooperacja jako model biznesu, w: Sieci międzyorganizacyjne, procesy i projekty w erze paradoksów, „Prace Naukowe”, Uniwersytet Ekonomiczny, nr 421, Wrocław, s. 515.

⁶³ Romaniuk K., (2016), *Kooperacja jako model biznesu*, w: *Sieci międzyorganizacyjne, procesy i projekty w erze paradoksów*, „Prace Naukowe”, Uniwersytet Ekonomiczny, nr 421, Wrocław.

⁶⁴ Bartkowiak P., Koszel M., (2016), *Zasobowe uwarunkowania kooperacji jednostek samorządu terytorialnego – aspekt konkurencyjny (Resource-based view of cooperation in local government units – competitive aspect)*, w: *Sieci międzyorganizacyjne, procesy i projekty w erze paradoksów*, „Prace Naukowe”, Uniwersytet Ekonomiczny, nr 421, Wrocław.

Opisane podejście zasobowe ma istotny wpływ na proces konkurencyjności jako zdolności do uczestnictwa w rywalizacji w przyszłości⁶⁵. Góralski i Lazarek wskazują cztery zmienne konkurencyjności obszarów odnoszące się do głównych grup interesariuszy, którymi są mieszkańcy przedsiębiorcy i turyści:

- poziom życia mieszkańców,
- warunki prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorstw,
- możliwość przyciągania inwestorów,
- lokalizacja instytucji i imprez o zasięgu krajowym lub międzynarodowym⁶⁶.

Powszechnie uważa się, że na konkurencyjność regionów oraz jednostek samorządu terytorialnego wpływa zróżnicowanie struktur ekonomicznych, dostępność komunikacyjna, istnienie zaplecza naukowo-badawczego oraz otoczenia okołobiznesowego. Przykładami poszukiwania takiej przewagi konkurencyjnej, specjalizacji, są obszary metropolitarne.

Kooperacja jest rekomendowana do poprawy zarządzania samym parkiem, ale również w otoczeniu, poszukując synergii i narzędzi, w tym prawnych i finansowych, stymulujących integrujący charakter obszaru. Wymiar nowoczesnego parku narodowego opisuje Mika i inni, zwracając uwagę na uwzględnianie potrzeb społeczności lokalnej, partycypacji licznych partnerów i interesariuszy. Pozostaje pytanie, czy taka koncepcja zarządzania już funkcjonuje poprzez istniejącą dotychczasową współpracę, czy też jest rozwiązaniem docelowym o sformalizowanym charakterze.

Tabela 40. Wymiar nowoczesnego parku

Wymiar	Rekomendacje modelu
cele tworzenia	dla zachowania ekosystemu z uwzględnieniem celów społeczno-ekonomicznych
sposób tworzenia i zarządzanie	przy aprobachie społeczności lokalnej, zarządzane przez różnych interesariuszy i partnerów
Mieszkańcy	gospodarowanie z uwzględnieniem potrzeb społeczności lokalnej
kontekst funkcjonowania	obszary chronione postrzegane jako sieć ekologiczna, zarządzana w wymiarze regionalnym, krajowym i międzynarodowym
postrzeganie wartości	postrzeganie wspólnego dobra przyrodniczego
Finansowanie	liczni partnerzy, w tym NGO
Planowanie	w perspektywie średnio i długoterminowej przez ekspertów z wielu dziedzin oraz z udziałem interesariuszy lokalnych

Źródło: opracowanie na podstawie Mika M., Pawłusiński R., Zawilińska B., (2015), Park narodowy a gospodarka lokalna – model relacji ekonomicznych na przykładzie Babiogórskiego Parku Narodowego, Instytut Geografii I Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków, s. 22.

⁶⁵ Góralski P., Lazarek M., (2009), *Czynniki kształtujące konkurencyjność regionów*, „Zeszyty Naukowe Polityki Europejskie Finanse i Marketing”, SGGW, nr 1 (50), s. 307-315.

⁶⁶ Op. cit. s. 309.

Model zarządzania parkami narodowymi, mieszczący się w koncepcji kompetycji, znajduje poparcie wśród społeczności lokalnych⁶⁷, zwraca się jednak uwagę na występujące w kraju trudności oraz ograniczenia wynikające z uwarunkowań lokalnych oraz słabości i braków odpowiednich regulacji prawnych⁶⁸. Konflikty wynikające z optyki, korzyści, konieczności, zadań wszystkich interesariuszy wskazują, że dążyć należy do rozwiązania kompromisowego, w którym obszar terytorialny będzie w punkcie centralnym wszystkich interesariuszy. Konflikty te ukazały również niniejsze badania empiryczne.

16.2. MODEL OBSZARU ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Rozwój zrównoważony wiąże się z kształtowaniem właściwych proporcji między rozwojem społecznym i gospodarczym oraz warunkami przyrodniczymi. Stan równoważenia i przemian strukturalnych, w efekcie którego może następować zmniejszanie ewentualnych rodzaju konfliktów, nazywany jest **ładem zintegrowanym**⁶⁹.

Kształtowanie ładu zintegrowanego powinno w efekcie sprzyjać:

- dostosowaniu poziomu i intensywności rozwoju oraz zagospodarowania do naturalnej pojemności środowiska, jak również do jego odporności na degradację;
- zapewnieniu zgodności zarówno charakteru, jak i struktury rozwoju i zagospodarowania zgodnego z cechami oraz walorami środowiska przyrodniczego;
- harmonizowaniu wartości krajobrazowych – zarówno przyrodniczych, jak i kulturowych – z zagospodarowaniem;
- eksponowaniu przyrodniczych i kulturowych wartości krajobrazowych;
- tworzeniu warunków zapewniających ochronę cennych walorów środowiska oraz umożliwiających ewentualne przywracanie utraconej równowagi ekologicznej;
- respektowaniu w procesie rozwoju naturalnego funkcjonowania przyrody.

⁶⁷ Królikowska K., (2007), *Konflikty społeczne w polskich parkach narodowych*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków.

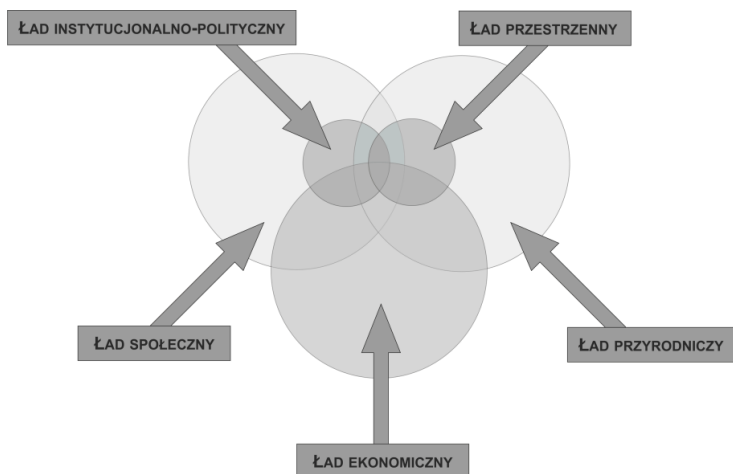
⁶⁸ Mika M., Pawlusiński R., Zawilińska B., (2015), *Park narodowy a gospodarka lokalna – model relacji ekonomicznych na przykładzie Babogórskiego Parku Narodowego*, Instytut Geografii I Gospodarki Przestrzennej, UJ, Kraków, s. 22.

⁶⁹ Mierzejewska L., (2004), *Przyrodnicze aspekty rozwoju zrównoważonego miast*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 207.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju opiera się na trwałej poprawie jakości życia poprzez integrację oraz kształtowanie właściwych proporcji pomiędzy pięcioma podstawowymi wymiarami ładu:

- ekonomicznym, rozumianym jako zdolność do rozwoju ekonomicznego, generowania coraz wyższego dochodu przy wykorzystaniu kapitału ekonomicznego;
- ekologicznym, rozumianym jako zdolność ekosystemów do samoodnowy, o czym decyduje kapitał przyrodniczy;
- społecznym, pojmowanym jako zdolność społeczeństw do podnoszenia poziomu życia, rozwoju oraz samorealizacji, a także jako rozwój samoświadomości oraz zachowywanie wartości moralnych; ład ten tworzony jest przy użyciu kapitału ludzkiego;
- instytucjonalnym, tworzonym za pomocą kapitału społecznego kształtującego społeczne sposoby postępowania oraz system instytucji społecznych, ekonomicznych oraz politycznych;
- przestrzennym, niezwiązanym z żadnym konkretnym rodzajem kapitału, ale integrującym i porządkującym w przestrzeni pozostałe. Do tworzenia każdego z tych ładów wykorzystywany jest specyficzny rodzaj kapitału, rozumiany jako czynnik posiadający zdolność do wytwarzania określonej wartości.

Rycina 48. Konstrukcja ładu zintegrowanego



Źródło: opracowanie własne

Wyciągając wnioski z koncepcji NOT, współczesnych koncepcji zarządzania oraz uwzględniając wyniki badań empirycznych oraz diagnozy oparte o techniki PESTEL i SWOT, należy dojść do wniosku, że relacje parków narodowych z przyległymi gminami powinny być traktowane łącznie jako lokalny system społeczno-gospodarczy, którego motorem jest (powinien być) park narodowy, **stanowiący wyróżnik przewagi konkurencyjnej**. System ten został już opisany jako relacje między elementami składowymi systemu z treściami, które wyrażają się w wartościach ekonomicznych⁷⁰ (rycina 49).

Autorzy opisują wartości ekonomiczne w sposób następujący⁷¹:

- w przypadku relacji (R1): zasoby przyrodnicze parku – podmiot zarządzający parkiem, ich treścią jest przepływ środków finansowych z budżetu państwa oraz funduszy celowych na realizację szeroko rozumianej funkcji ochrony przyrody, w postaci dotacji, subwencji oraz środków grantowych (np. Unii Europejskiej), a także przepływ środków finansowych z budżetu państwa na pokrycie kosztów działalności organizacyjnej podmiotu zarządzającego parkiem;
- w relacji (R2): podmiot zarządzający parkiem – społeczność lokalna oraz w relacji (R4): lokalne podmioty gospodarcze – społeczność lokalna, wartość ekonomiczną tworzą miejsca pracy oraz związane z tym przepływy środków finansowych, a także środki finansowe wydatkowane przez społeczność lokalną na zakup towarów i usług od parku (np. drewna) i przedsiębiorstw;
- w relacji (R3): podmiot zarządzający parkiem – lokalne podmioty gospodarcze, chodzi o wszelkie operacje handlowe zawierane między nimi, dotyczące kupna lub sprzedaży towarów bądź usług;
- w relacji (R5): podmiot zarządzający parkiem – władza lokalna, chodzi o przepływ środków finansowych związanych z wnoszonymi przez park narodowy do budżetu gminnego podatkami (np. podatek leśny) i innymi opłatami; istnieje także określona w prawie możliwość dofinansowywania działalności parku narodowego z budżetu samorządów lokalnych;
- w relacji (R6): turyści – podmiot zarządzający parkiem oraz w relacji (R7): turyści – lokalne podmioty gospodarcze, wartość ekonomiczną stanowią szeroko rozumiane wydatki turystyczne związane z zakupem biletów wstępu na teren parku oraz zakupu przez przyjezdnych usług i towarów na miejscu;

⁷⁰ Mika M. i inni... op. cit. s. 54-55.

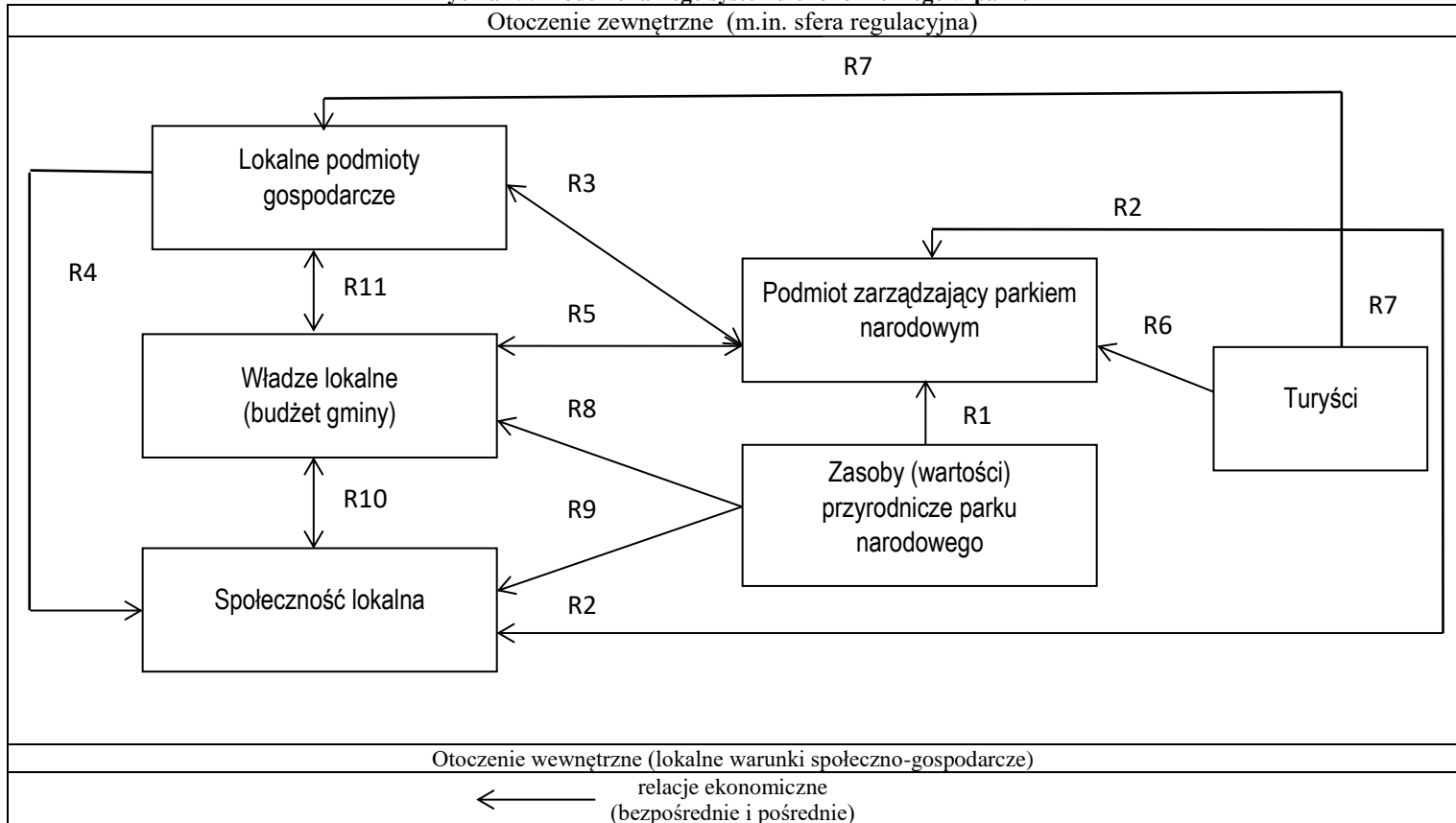
⁷¹ Mika M. i inni... op. cit. s. 54-55.

- w relacji (R8): zasoby przyrodnicze parku – władza lokalna, chodzi o wpływ środków finansowych do budżetu gmin ze źródeł zewnętrznych, ze względu na istnienie w ich granicach parku narodowego (rekompensaty, środki grantowe);
- w relacji (R9): pomiędzy zasobami przyrodniczymi parku a społecznością lokalną, bierze się pod uwagę przychody mieszkańców wykorzystujących bezpośrednio lub pośrednio zasoby przestrzeni parku do celów gospodarczych, np. hodowla owiec, koni, sprzedaż drewna.

Uzupełnienie przedstawionego modelu stanowią związki o charakterze ekonomicznym pomiędzy społecznością lokalną i lokalnymi podmiotami gospodarczymi a władzą lokalną (R10, R11). Obejmują one m.in. takie kwestie jak: podatki lokalne do budżetu gminnego, wnoszone przez te osoby lub podmioty, które prowadzą działalność gospodarczą w związku z funkcjonowaniem parku narodowego, czy też korzystanie z pomocy finansowej przez gminy ze środków preferencyjnych na tzw. inwestycje ekologiczne (dotacje, pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej), których beneficjentem są społeczności lokalne i podmioty biznesu.

Rycina 49. Model lokalnego systemu ekonomicznego w parku

Otoczenie zewnętrzne (m.in. sfera regulacyjna)



Źródło: Mika M...op. cit. s. 54.

Tak opisany system ma miejsce, a mimo to rodzi rozbieżne punkty widzenia, wręcz konflikty, wzajemne oczekiwania i wymagania. Stąd też Autorzy niniejszego raportu proponują, aby pójść krok dalej, **tworząc model z obszarem jako sformalizowanym rdzeniem, w obrębie którego funkcjonuje park narodowy**. Proponuje się nazwę **Obszar Zrównoważonego Rozwoju (OZR)**⁷². Poszukiwanie narzędzi partycypacji, partnerstwa i 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 przyspieszenia procesu pod warunkiem znalezienia narzędzi budujących formalne i poza formalne relacje pomiędzy lokalnymi partnerami, instrumenty prawne i finansowe niejako spinające interesariuszy. Proponowany model jest koncepcją gospodarczą, której zrębów można się doszukiwać np. w funkcjonowaniu uzdrowisk⁷³.

Rycina 50. Model obszaru zrównoważonego rozwoju z parkiem narodowym



Źródło: B. Walas, opracowanie własne

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

⁷² Możliwa nazwa akcentująca pozycję parku narodowego: Obszar Zrównoważonego Rozwoju Parku Narodowego.

⁷³ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych, Dz. U. 2005 nr 167 poz. 1399.

1. Istnienie naturalnych obszarów spornych pomiędzy parkiem narodowym a interesariuszami otoczenia społeczno-gospodarczego.
2. Niezadowalający poziom akceptacji ochrony przyrody.
3. Nierozstrzygniętą przez lata kwestię 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.

Taka propozycja wynika także z **nowoczesnej koncepcji zarządzania**, w tym w sferze publicznej, a parki narodowe stanowią instytucje publiczne, budując przewagę konkurencyjną obszaru z parkiem, stwarzając warunki do wdrożenia zasad zrównoważonego rozwoju, koncepcji zarządzania opartych o good governance i kooperację. Zrównoważony rozwój regionalny stał się kluczowym narzędziem i celem we współczesnym rozwoju ekonomicznym i gospodarce przestrzennej, dysponując jedynie pojedynczymi narzędziami wsparcia. Natomiast trwałe, zrównoważony rozwój musi być procesem społecznej integracji potrójnego typu („Triple-T-Social Integration”) w wymiarze:

- celowym (target-dimension), określającym horyzontalną integrację społeczną w zakresie kapitału społecznego, gospodarczego i przyrodniczego;
- terytorialnym (territorial-dimension), zawierającym pionową integrację społeczną;
- wymiar czasowy (time-dimension), oparty na społecznej integracji międzypokoleniowej⁷⁴.

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.

Dla każdego z interesariuszy można nawet pokusić się o ogólne zestawienie przywilejów i obciążeń przynależności do tak funkcjonującego obszaru (tabela 41).

⁷⁴ Za: Adamowicz M., Smarżewska A., (2009), *Model oraz mierniki trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w ujęciu lokalnym*, w: „Zeszyty Naukowe Polityki Europejskie Finanse i Marketing”, nr 1 (50), SGGW, Warszawa, s. 251.

Tabela 41. Przykładowe przywileje i obciążenia interesariuszy OZR

Interesariusze	Przywileje	Obciążenia
JST	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 nieinwazyjnych w ochronę środowiska, konieczność wypracowywania stanowiska z szerokim wachlarzem podmiotów)
Park Narodowy	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 zarządzeniach dotyczących kwestii ograniczających rozwój innych podmiotów (np. JST)
Mieszkańcy	wstęp wolny na teren parku, zbiórka runa, pozyskanie rekompensat gruntowych	ograniczenia rozszerzone poza teren PN
Inwestorzy	operowanie marką OZR	ograniczenia inwestycyjne na terenie całego OZR
Organizacje społeczne, ekologiczne i turystyczne	włączenie w proces decyzyjny/ tworzenia konsensusu w określonych kwestiach dotyczących OZR ⁷⁵	ograniczenie liczby organizacji do organizacji afiliowanych przy OZR
Właściciele obiektów na terenie parku (np. schroniska)	korzyści ekonomiczne	ograniczenia rozbudowy rozszerzone poza obszar PN i otuliny
Odwiedzający	jakość wypoczynku w środowisku przyrodniczym	opłata za wstęp opłata turystyczna za noclegi

Źródło: opracowanie własne

Dla takiej koncepcji **organizacji obszaru zrównoważonego rozwoju (OZR)** można przeprowadzić **analizę SWOT ex-ante**, wyróżniającą się od analizy samego parku opisanej w poprzednim rozdziale.

⁷⁵ Sformułować taką konstrukcję, aby współtworzyły OZR organizacje związane terytorialnie lub merytorycznie z OZR o charakterze wspólnotowym.

Tabela 42. Analiza SWOT 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

Źródło: opracowanie własne

Uzyskana analiza, wskazując na przewagę mocnych stron modelu oraz szans w otoczeniu, stwarza realne warunki jego wdrożenia.

Formalnych argumentów wsparcia takiej koncepcji należy się doszukać w dwóch aktualnych dokumentach rządowych a mianowicie: **Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju** oraz **Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030**.

W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, w celu szczegółowym II – „Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony”, napisano⁷⁶:

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.

⁷⁶ 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.

Na stronie 174 strategii czytamy: „Istotnym problemem, negatywnie wpływającym na możliwości wyrównywania szans rozwojowych i poziomu rozwoju, jest niewystarczająca jakość działań podejmowanych przez instytucje publiczne. **Deficyty w zakresie efektywnego zarządzania rozwojem angażującym różne podmioty publiczne, społeczne i prywatne**, ujawniają się zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. W największym zakresie kumulują się one na obszarach wiejskich i w małych miastach. Na poziomie lokalnym związane są z ograniczonym budżetem (dodatkowo w znacznej mierze uzależnionym od środków UE), **niewystarczającą komplementarnością działań, niedostatecznym poziomem partnerskiej współpracy jednostek samorządu terytorialnego**⁷⁷, **niewielką partycypacją społeczną w tworzeniu wizji strategicznej**, a także niedoborami wyspecjalizowanych kadr. Z kolei do zjawisk obniżających skuteczność i jakość wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie, obserwowanych na poziomie krajowym, zalicza się głównie **ograniczoną efektywność niektórych narzędzi polityki rozwoju, charakteryzujących się sektorowością** oraz często skomplikowanymi mechanizmami wdrożeniowymi.

Dalej czytamy (str. 180): „Spodziewane kierunki zmian w polityce regionalnej UE po roku 2020 oraz zmieniające się wyzwania rozwojowe, przed którymi stoi Polska, wymagają bardziej trafnego dopasowania zakresu interwencji polityki regionalnej do potencjałów i **wyzwań rozwojowych różnych typów obszarów funkcjonalnych**, w tym wiejskich i miejskich, **oraz udoskonalenia i poprawy skuteczności mechanizmów i instrumentów wykorzystywanych w tej polityce (organizacyjnych, prawnych i finansowych)**”.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030 (KPZK)⁷⁸ z natury rzeczy diagnozuje i zwraca uwagę na procesy przestrzenne, które także wskazują na wiarygodne podwaliny proponowanego modelu. **Zakłada rozwój społeczno-gospodarczy i przestrzenny w zgodzie z ochroną środowiska przyrodniczego. W części diagnostycznej napisano: „źródła i skutki nieuporządkowanej gospodarki przestrzennej w Polsce, nieuporządkowany system gospodarki przestrzennej wywołuje konkretne skutki w sferze społecznej i gospodarczej.... W długim okresie takie kształtowanie przestrzeni niesie za sobą konsekwencje ekonomiczne w postaci kosztów likwidowania skutków społecznych”**⁷⁹.

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 specyficznym pojmowane interesy lokalne i interesy grupowe niezgodne z interesem publicznym**. Dodatkowo gminy nie zostały wyposażone w instrumenty realizacyjne, co powoduje, że zadania przekazane w oparciu o zasadę subsydiarności nie są przez wiele gmin w pełni realizowane”⁸⁰.

Analizując zmiany procesów klimatycznych, trendów demograficznych i innych, czytamy: „Procesy te, oprócz zagrożeń o charakterze społeczno-gospodarczym, niosą ze sobą także korzyści, do których można zaliczyć m.in. **poszukiwanie na poziomie regionalnym i lokalnym możliwości nowego, odmiennego niż dotychczas wykorzystania potencjałów rozwojowych** i w konsekwencji zmianę dotychczasowej trajektorii rozwoju oraz **zmniejszenie antropopresji na znacznych obszarach Polski, co z kolei powinno pozytywnie wpłynąć na środowisko przyrodnicze i jakość życia**”⁸¹.

Wizja efektów planowania przestrzennego w perspektywie 2030 r. dotyka także parków narodowych, wskazując utworzenie trzech nowych: Mazurskiego, Turnickiego, Jurajskiego, powiększenie kilku istniejących parków oraz powiększenie powierzchni ochrony Puszczy Białowieskiej i Kampinoskiej⁸².

Koncepcja dotyka także wizji zarządzania: „w Polsce w 2030 r. polityka przestrzenna jest programowana zasadniczo na czterech różnych poziomach zarządzania: krajowym, regionalnym, lokalnym oraz (co istotne dla proponowanego modelu – przyp. Autorów) w **obszarach funkcjonalnych wyróżnionych na podstawie specyficznych cech fizyczno-geograficznych lub przebiegu zjawisk rozwoju społeczno-gospodarczego**”⁸³. Obszary funkcjonalne⁸⁴, które będą delimitowane na różnych poziomach zarządzania podzielonych na cztery podstawowe typy:

⁸⁰ Tamże, s. 162.

⁸¹ Tamże, s. 8.

⁸² Tamże, s. 56.

⁸³ Tamże, s. 62.

⁸⁴ Definicja obszaru funkcjonalnego obejmuje tereny, których wyznaczenie wynika m.in. z obowiązujących ustaw: *obszar metropolitalny, tereny zamknięte* (ustalane na zasadach określonych ustawą Prawo geodezyjne i kartograficzne), *tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, strefa ochronna terenu zamkniętego, obszar*

- określone w odniesieniu do całego systemu osadniczego, wyznaczone na podstawie stopnia urbanizacji, obejmujące obszary miejskie – rdzenie i ich strefy funkcjonalne – i obszary funkcjonalne wiejskie;
- wyznaczone na podstawie typu potencjału rozwojowego **ze względu na występowanie szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej i warunków dla polityki rozwoju** w skali makroregionalnej;
- wyznaczone ze względu na **możliwość wystąpienia konfliktów przestrzennych związanych ze sposobem wykorzystania ich potencjału przyrodniczego i kulturowego**;
- wymagające restrukturyzacji i **rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej**⁸⁵.

Taka wizja wynika z faktu, że współczesne polityki publiczne odchodzą od koncepcji sektorowych do zintegrowanego podejścia terytorialnego (*integrated territorial approach*). Charakteryzuje się ono ukierunkowaniem na wykorzystanie endogenicznych potencjałów terytoriów określonych funkcjonalnie, integracją działań publicznych w wymiarze przestrzennym oraz wielopoziomowym systemem zarządzania.

W sferze wdrożeniowej KPZK 2030 proponuje: sukcesywne dokonanie w ciągu kilku najbliższych lat zasadniczego przeorganizowania systemu i wprowadzenie szeregu nowych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, pozwalających na budowę spójnego, hierarchicznego układu planowania i zarządzania przestrzennego, ukierunkowanego na realizację celów społeczno-gospodarczych, wyznaczanych w odniesieniu do przestrzeni.

Wszystkie, cytowane zapisy wskazują, że model OZR wpisuje się w koncepcje polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej państwa.

przestrzeni chronionej jako „obszar planowany do ochrony przed zabudową niezwiązaną z celami ochrony i udostępnianiem terenów chronionych wraz z otulinami i korytarzami ekologicznymi, strefy ochronne ujęć wody i zbiorników wód śródlądowych, obszary objęte ochroną zabytków i opieką nad zabytkami oraz tereny zieleni, zadrzewień, lasów i upraw polowych”. Tamże, s.179.

⁸⁵ Wspomaganie rozwoju specjalizacji terytorialnej dzięki wykorzystaniu ich dziedzictwa kulturowego, zasobów przyrodniczych i krajobrazowych.

17. MODEL KOMPETENCJI KADRY ZARZĄDZAJĄCEJ PARKAMI NARODOWYMI

17.1. KONTEKST TEORETYCZNY

Tradycyjne zarządzanie skupia się na osiągnięciu przewagi konkurencyjnej rozumianej jako kombinacja potencjału produkcji i dystrybucji przedsiębiorstwa/organizacji, a w wewnętrznych procesach, poprzez efektywność uzyskiwaną dzięki podziałowi pracy i kontroli realizacji zadań, dającą w rezultacie jasność ról i specjalizacje. W warunkach konkurencji otwartej przez globalizację te czynniki przestały być wystarczające dla rozwoju. Współczesne, sprawne zarządzanie zmierza do wytworzenia przewagi konkurencyjnej poprzez **szybkość** reakcji na nowe możliwości oraz zaistniałe problemy, **elastyczność** zarówno zasobów pracy, jak i struktury organizacyjnej, a następnie **integrację** wszelkich zasobów oraz generowanie i wprowadzanie **innowacji**.

W rezultacie tych nowych potrzeb diametralnie zmieniają się zarówno struktura, jak i codzienna praktyka zarządzania. Nowe czynniki sukcesu wymagają bowiem pracowników zdolnych do podejmowania inicjatyw, struktury zarządzania pozwalającej na elastyczność oraz zaufania zarówno w stosunkach poziomych, jak i hierarchicznych. **Organizacja przestaje dzielić się na poziomy władzy, a przekształca w środowisko współpracy.** Właśnie za tworzenie tego środowiska oraz wykorzystywanie możliwości wewnętrznych oraz tych wynikających z doświadczenia odpowiada cała kadra kierownicza⁸⁶. **Procesy takie zachodzą również w instytucjach publicznych, chociaż uwarunkowane bywają otoczeniem politycznym oraz podległością służbową.** Mowa więc o kompetencjach, które dotychczas były na końcu łańcucha wartości. Dziś, traktowane przede wszystkim jak zasoby wiedzy, są przenoszone na początek. Coraz lepiej rozumiemy, że zarówno strategia, jak i struktura są w ogromnym stopniu produktem kompetencji i kultury organizacyjnej. Hierarchiczny system jest coraz mniej efektywnym mechanizmem utrzymywania spójności firmy i powoli zaczyna przekonywać zarządzających do **redefinicji pracy kierowniczej na poszczególnych poziomach struktury zarządzania.** Osiągnięcie sukcesu w zarządzaniu wymaga ciągłej interpretacji, objaśniania pracownikom procesów, którym podlegają. Ponieważ procedury kładą ogromny nacisk na standaryzację, potrzebna jest równowaga wnoszona przez kadry

⁸⁶ Sterniczuk H., Nowe trendy w zarządzaniu a kierunki doskonalenia kadr, IBD Business School, Warszawa, <https://ibd.pl/wiedza-dla-biznesu/nowe-trendy-w-zarzadzaniu-a-kierunki-doskonalenia-kadr/>

kierownicze, kładąca nacisk na orientację na przyszłość, rozwój ludzi, koordynację jednostek obdarzonych innowacyjnością.

Znaczącym wyzwaniem jest **modernizacja struktur organizacyjnych instytucji publicznych, ich uproszczenie** i skoncentrowanie uwagi nie tylko na hierarchii (która powinna być prosta i czytelna), ale przede wszystkim na **upraszczaniu procesów pracy, likwidowaniu zbędnych czynności i dokumentów**, co nie zawsze jest proste w instytucjach publicznych.

Analizując trendy można zestawzić jak przekładają się one na profil kompetencji kadry kierowniczej.

Tabela 43. Profile kompetencji

Rola/ zadania	Postawy/ cechy	Wiedza, doświadczenie	Umiejętności, możliwości
Liderzy	instytucjonalnie zorientowani liderzy	rozumienie firmy w jej otoczeniu	równoważenie dostosowań oraz wyzwań
podważanie przyjętych założeń, tworzenie dalekosiężnych celów i ambicji	podejmujący wyzwania	szeroka wiedza zarządcza	zdolność do tworzenia wymagającego środowiska pracy, zdolność do inspirowania

Źródło: Sterniczuk H., *Nowe trendy w zarządzaniu a kierunki doskonalenia kadr*, IBD Business School, Warszawa, <https://ibd.pl/wiedza-dla-biznesu/nowe-trendy-w-zarzadzaniu-a-kierunki-doskonalenia-kadr/>

Wewnętrzne zjawiska i problemy zarządcze artykułowane przez pracowników parków narodowych zestawiono poniżej.

Tabela 44. Problemy zarządcze w opinii pracowników PN

relacje interpersonalne	brak ciągłości zarządzania (zmiany dyrektorów)
struktura organizacyjna	utożsamianie się z parkiem i poczucie misji
doskonalenie kadr	brak mieszkań służbowych
brak pracowników – fachowców na rynku	brak wzajemnego zrozumienia przyrodników i leśników pracujących w PN
niskie płace; szczególnie w porównaniu z Lasami Państwowymi	niski udział pracowników merytorycznych, odpowiadających za ochronę przyrody w stosunku do pozostałych
komunikacja wewnętrzna	współpraca między działami

Źródło: badania empiryczne

17.2. KOMPETENCJA ZARZĄDCZE

Ocena kompetencji i umiejętności kadry zarządczej PN w dalszej analizie pozwala na rekomendacje dla procesów, zasobów oraz procedur zilustrowanych poniżej.

Rycina 51. Struktura zarządzania w PN



Źródło: opracowanie własne

W kontekście funkcjonowania parku narodowego jako instytucji publicznej analizie należy poddać następujące obszary zarządzania wewnętrznego poprzez analizę kompetencji⁸⁷.

Tabela 45. Obszary zarządzania kompetencjami

zarządzanie własnym rozwojem zawodowym
zarządzanie ludźmi
zarządzanie strategiczne w kontekście społecznym, prawnym i ekonomicznym
przywództwo
zarządzanie i podnoszenie kwalifikacji
lider w środowisku

Źródło: opracowanie własne

Dla każdego z sześciu obszarów zestawiono kompetencje w ujęciu teoretycznym a następnie ustalono ich istotność w zarządzaniu parkiem narodowym. W każdym z obszarów ocenie poddano niezbędne kompetencje, nadając im rangę w skali od 1 do 10. Z zestawienia optymalnego metodą ekspercką uznano tylko niektóre za najistotniejsze dla zarządzania parkami.

⁸⁷ Obszary i kompetencje zestawione na podstawie Dorczak R., Kołodziejczyk J., (red.), (2014), *Kompetencje przywódcze kadry kierowniczej szkół i placówek oświatowych w Polsce*, raport z badań, UJ, Kraków.

Zarządzanie własnym rozwojem:

- rozpoznawanie własnego potencjału, możliwości i ograniczeń oraz budowanie wiedzy na temat własnych przekonań, postaw, wartości i sposobu działania;
- budowanie świadomości na własny temat w kontekście przyjętej roli zawodowej;
- ciągłe aktualizowanie wiedzy i umiejętności profesjonalnych;
- prowadzenie systematycznej refleksji nad podejmowanymi działaniami;
- doskonalenie funkcjonowania w grupie, komunikacji i zdolności przyjmowania informacji zwrotnej, udziału w procesie podejmowania decyzji (inteligencja emocjonalna);
- budowanie sieci wsparcia dla własnego rozwoju przez współpracę z innymi przywódcami;
- świadomość własnych predyspozycji i dokonywanych wyborów dotyczących współpracy.

Z powyższego zestawienia metodą ekspercką za istotne w zarządzaniu PN uznano tylko trzy kompetencje, przy czym tylko w przypadku trzeciej z nich poziom istotności uznano za najwyższy.

Tabela 46. Istotność kompetencji zarządzania własnym rozwojem w PN

Kompetencja	Poziom istotności kompetencji (od 0 do 10)
ciągłe aktualizowanie wiedzy i umiejętności profesjonalnych	8
prowadzenie systematycznej refleksji nad podejmowanymi działaniami	7
doskonalenie funkcjonowania w grupie, komunikacji i zdolności przyjmowania informacji zwrotnej, udziału w procesie podejmowania decyzji (inteligencja emocjonalna)	10

Źródło: opracowanie własne

Zarządzanie ludźmi:

- tworzenie adekwatnego do potrzeb i spójnego z koncepcją roli parku procesu rekrutacji;
- diagnozowanie i tworzenie warunków do rozwoju osobistego i profesjonalnego potencjału;
- dostarczanie pracownikom przydatnych informacji zwrotnych (dzięki ewaluacji pracy);
- wykorzystanie indywidualnego rozwoju pracowników dla doskonalenia pracy zespołu we wszystkich obszarach działalności (ze szczególnym uwzględnieniem spójności i uwspólniania);
- budowanie partycypacyjnego modelu podejmowania decyzji w różnych obszarach zarządzania parkiem;
- wzmacnianie zdolności do etycznego i odpowiedzialnego działania;
- zdolność do korzystania ze wszystkich zasobów (materialnych i niematerialnych) dla zapewnienia warunków do realizacji celów parku;
- umiejętność doboru metod i form współpracy w zależności od zmieniającej się sytuacji);
- umiejętność kierowania procesem doboru pracowników do zespołu;
- identyfikacja potencjału pracowników odpowiadającego zadaniom i formom ich realizacji;
- stosowanie metod motywujących ludzi do pracy;
- umiejętność kierowania procesami grupowymi.

Tabela 47. Istotność kompetencji zarządzania ludźmi w PN

Kompetencja	Poziom istotności kompetencji (od 0 do 10)
dostarczanie pracownikom przydatnych informacji zwrotnych (dzięki ewaluacji pracy)	7
wykorzystanie indywidualnego rozwoju pracowników dla doskonalenia pracy zespołu we wszystkich obszarach działalności	7
wzmacnianie zdolności do etycznego i odpowiedzialnego działania	8
umiejętność doboru metod i form współpracy w zależności od zmieniającej się sytuacji	6
stosowanie metod motywujących ludzi do pracy	8

Źródło: opracowanie własne

Przywództwo:

- tworzenie wizji i koncepcji pracy parku wspólnie ze wszystkimi zainteresowanymi interesariuszami;
- efektywne komunikowanie wizji i koncepcji pracy parku;
- umiejętność definiowania celów wspólnie z innymi pracownikami;
- ustalanie priorytetów uwzględniających kontekst społeczno-kulturowy, w którym działa park;
- ustalanie priorytetów w zadaniach parku;
- ustalanie priorytetów uwzględniających potrzeby pracowników;
- rozumienie znaczenia współpracy dla efektywnego działania organizacji;
- umiejętność tworzenia warunków zapewniających każdemu możliwość włączenia się do współpracy;
- świadomość różnych stylów przywództwa przydatnych w różnych kontekstach/ sytuacjach;
- zapobieganie wykluczeniu i dbanie o sprawiedliwość;
- wzmacnianie i ujawnianie potencjału pracowników w celu odpowiedzialnego i skutecznego realizowania zadań w poczuciu zgody z własnym sumieniem i szacunkiem dla innych;
- rozumienie odmienności, wrażliwość na różne potrzeby, indywidualne sytuacje i możliwości rozwojowe;
- umiejętność budowania klimatu organizacyjnego;
- umiejętność komunikowania się w różnych sytuacjach;
- umiejętność rozpoznawania obszarów niezbędnych zmian w parku;
- umiejętność tworzenia warunków umożliwiających angażowanie ludzi w zmianę i redukcji oporu wobec zmian.

Tabela 48. Istotność kompetencji przywódczych w PN

Kompetencja	Poziom istotności kompetencji (od 0 do 10)
tworzenie wizji i koncepcji pracy parku wspólnie ze wszystkimi zainteresowanymi interesariuszami	7
efektywne komunikowanie wizji i koncepcji pracy parku	7
ustalanie priorytetów w zadaniach parku	9
wzmacnianie i ujawnianie potencjału pracowników w celu odpowiedzialnego i skutecznego realizowania zadań w poczuciu zgody z własnym sumieniem i szacunkiem dla innych	6
umiejętność komunikowania się w różnych sytuacjach	9

Źródło: opracowanie własne

Zarządzanie i podnoszenie kwalifikacji kadr:

- budowanie kultury organizacyjnej;
- wspieranie rozwoju kompetencji;
- znajomość programów, metod i organizacji pracy;
- budowanie pracy zespołowej i upowszechnianie sukcesów;
- zapewnianie profesjonalnego podejścia do poprawy jakości pracy dzięki sprawnej komunikacji, refleksji i wykorzystaniu danych na temat własnej pracy.

Tabela 49. Istotność kompetencji zarządzania i podnoszenia kwalifikacji kadr w PN

Kompetencja	Poziom istotności kompetencji (od 0 do 10)
budowanie kultury organizacyjnej	10
budowanie pracy zespołowej i upowszechnianie sukcesów	8
zapewnianie profesjonalnego podejścia do poprawy jakości pracy dzięki sprawnej komunikacji, refleksji i wykorzystaniu danych na temat własnej pracy	9

Źródło: opracowanie własne

Lider w środowisku:

- umiejętność zarządzania procesem zmian (planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrola w obszarze koniecznych zmian);
- identyfikacja znaczących dla parku sił indywidualnych i społecznych;
- współpraca z różnymi instytucjami otoczenia i hierarchii służbowej;
- umiejętność kształtowania opinii publicznej, w tym w szczególności na temat priorytetów parku;
- umiejętność inspirowania i organizowania współpracy z otoczeniem (współpraca międzyinstytucjonalna);
- wiedza na temat źródeł konfliktów;
- umiejętność zarządzania konfliktem;
- umiejętność rozwiązywania konfliktów wartości;
- wiedza na temat postaw ludzi wobec zmian.

Tabela 50. Istotność kompetencji lidera w środowisku

Kompetencja	Poziom istotności kompetencji (od 0 do 10)
umiejętność zarządzania procesem zmian	10
dentyfikacja znaczących dla parku sił indywidualnych i społecznych	10
umiejętność kształtowania opinii publicznej, w tym w szczególności na temat priorytetów parku	9
umiejętność zarządzania konfliktem	10

Źródło: opracowanie własne

Zarządzanie strategiczne w kontekście społecznym, prawnym i ekonomicznym:

- pozyskiwanie i analiza danych niezbędnych dla planowania, organizowania, motywowania i kontroli pracy;
- świadomość celów
- formułowanie celów parku;
- operacjonalizacja celów (umiejętność wykorzystania abstrakcyjnych celów do projektowania zadań);
- nastawienie na osiągnięcie wymiernych efektów;
- nadzorowanie realizacji celów;
- formułowanie dokumentów strategicznych;
- rozumienie miejsca parku w kontekście innych podmiotów funkcjonujących w otoczeniu;
- precyzowanie i zapewnianie spójności celów strategicznych i operacyjnych;
- umiejętność przekonywania do swojej wizji i celów współpracowników (i innych osób);
- precyzowanie i zapewnianie spójności celów strategicznych i operacyjnych;
- tworzenie oferty pracy adekwatnej do potrzeb i spójnej z koncepcją;
- rozumienie prawa powszechnie obowiązującego (zewnętrznego, w szczególności prawa administracyjnego, pracy) oraz prawa wewnętrznego;
- tworzenie aktów prawa wewnętrznego;
- stosowanie prawa w praktyce zarządzania;
- znajomość zobowiązań cywilnoprawnych;
- rozumienie konstrukcji finansów publicznych;
- tworzenie planu finansowego i arkusza organizacyjnego;

- rozumienie skutków finansowych decyzji organizacyjnych;
- analiza danych finansowych;
- rozeznanie w pozabudżetowych źródłach finansowania;
- zarządzanie ryzykiem;
- ocena efektywności dysponowania środkami publicznymi;
- zarządzanie majątkiem;
- organizowanie realizacji zadań zewnętrznej administracji;
- tworzenie ram organizacyjnych pracy;
- delegowanie uprawnień;
- organizowanie pracy organów parku do realizacji ich zadań statutowych;
- organizowanie współpracy z podmiotami zewnętrznymi;
- ocenianie pracy pracowników;
- sprawowanie nadzoru;
- organizacja pracy rady parku;
- organizowanie systemu doskonalenia zawodowego;
- organizowanie rekrutacji.

Tabela 51. Istotność kompetencji zarządzania strategicznego w kontekście społecznym, prawnym i ekonomicznym

Kompetencja	Poziom istotności kompetencji (od 0 do 10)
pozyskiwanie i analiza danych niezbędnych dla planowania, organizowania, motywowania i kontroli pracy	9
formułowanie celów parku	10
delegowanie uprawnień	8
sprawowanie nadzoru	9
zarządzanie ryzykiem	8

Źródło: opracowanie własne

W powyższej analizie eksperckiej może zaskakiwać głęboka selekcja kompetencji w poszczególnych obszarach być może dlatego, że każdej z wybranych kompetencji przyznano co najmniej 8 poziom istotności. Nie wyklucza to oczywiście potrzeby szerszego wachlarza kompetencji.

17.3. OBSZARY POTRZEB ZARZĄDCZYCH W PARKACH NARODOWYCH

Park narodowy wymyka się precyzyjnym opisom mechanizmów, form i strategii zarządzania. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać przede wszystkim w specyfice formy prawnej i szerokich zadaniach. Niemniej według powszechnego przekonania w społeczeństwie działalność parków narodowych ogranicza się jedynie do monitorowania stanu zasobów przyrodniczych oraz do czuwania, by jakość owych zasobów nie uległa pogorszeniu. Gdyby tak było, poza znajomością ustawy o ochronie przyrody do kompetencji pracowników parku narodowego (zwłaszcza na poziomie kadry zarządzającej średniego i niższego szczebla) należałoby wyłącznie umiejętność oceny stanu dziedzictwa przyrodniczego chronionego na terenie parku. Nic bardziej mylnego – już pobieżna analiza ustawowych celów PN jasno wskazuje, że poza wszechstronnymi wiadomościami z zakresu nauk przyrodniczych do kompetencji kadry administracyjnej parku powinny należeć między innymi: umiejętność właściwego planowania, określania celów, zadań i strategii ich realizacji, znajomość prawa ochrony przyrody, ochrony środowiska, Kodeksu Postępowania Administracyjnego, ustawy o systemie oświaty i uwarunkowań prawnych z niej wynikających, szeroka wiedza z zakresu udostępniania i organizacji turystyki, bezpieczeństwa osób przebywających w lesie, rejonach górskich bądź na wodzie, kompetencje z zakresu finansów – zarówno w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej, jak i finansów publicznych (w tym planowanie budżetu na poziomie jednostki oraz w skali ogólnej), prowadzenie kontroli zarządczej, zarządzanie zasobami ludzkimi itp. To szerokie spektrum zagadnień nie wyczerpuje bynajmniej całej specyfiki działalności parków narodowych. Chcąc usystematyzować zagadnienia związane z potrzebami w zakresie kompetencji zarządczych w parkach narodowych, opisano je w podziale uwzględniającym zarówno ustawowe zadania, jak i te, wynikające ze specyfiki pracy takiej instytucji.

Obszary potrzeb zarządczych obejmują:

- zarządzanie zasobami przyrodniczymi,
- zarządzanie zasobami ludzkimi,
- rozwiązania organizacyjno-prawne,
- zarządzanie finansami,
- zarządzanie projektami.

Zarządzanie zasobami przyrodniczymi

Pod pojęciem „zarządzanie zasobami przyrodniczymi” rozumieć tutaj należy opisywanie zasobów przyrodniczych parku, planowanie działań ochronnych (jak również określanie, kiedy działań tych zaniechać bądź nie podejmować w ogóle), monitorowanie skuteczności podejmowanych działań, monitorowanie zmian naturalnych lub antropogenicznych zachodzących w przyrodzie parku oraz określanie strategicznych, długofalowych planów funkcjonowania parku narodowego. Choć wartościowanie zadań określonych w ustawie o ochronie przyrody może nie być uprawnione, to jednak – pamiętając o określonym w niej celu istnienia parku – należy zdecydowanie na pierwszym miejscu zagadnień zarządczych umieścić zarządzanie zasobami przyrodniczymi. Zagadnienie to jest niezwykle szerokie i trudno jest opisać je syntetycznie, w sposób odnoszący się do wszystkich polskich parków narodowych jednocześnie. Wynika to z prostego faktu, iż parki narodowe obejmują ochroną niezwykle zróżnicowane ekosystemy. Wysoka różnorodność ekosystemów przekłada się na zróżnicowanie siedlisk, a to z kolei prowadzi do wytworzenia się ogromnej liczby nisz ekologicznych, zajmowanych przez zaskakująco dużą liczbę gatunków roślin, zwierząt i grzybów. Wśród nich znaczny udział stanowią przedstawiciele gatunków rzadkich, objętych ochroną, widniejących w czerwonych księgach bądź na czerwonych listach, istotnych nie tylko z krajowego, ale także europejskiego czy wręcz światowego punktu widzenia⁸⁸. Tak duże zróżnicowanie przyrodnicze wymaga **indywidualizowanego podejścia do każdego z parków**, choć można pokusić się o pewne uogólnienia w zakresie kompetencji kadry, a zwłaszcza w kontekście rozwiązań organizacyjnych pozwalających na realizację przywołanego wyżej celu ustawowego. W schemacie organizacyjnym określającym strukturę wewnętrzną parku narodowego jedną z najważniejszych komórek organizacyjnych jest zwykle ta, która zajmuje się ochroną przyrody. W zależności od możliwości kadrowych komórka ta może funkcjonować samodzielnie bądź też w powiązaniu z innymi zespołami i instytucjami zewnętrznymi, wykonując wszelkie działania związane z zarządzaniem zasobami przyrodniczymi parku. **Tworzenie strategicznych planów** uznać należy za jeden z najistotniejszych elementów funkcjonowania komórki organizacyjnej zajmującej się ochroną przyrody w parku narodowym. Podejście planistyczne ujęte w ustawie może zaskakiwać, zwłaszcza w kontekście długości okresu obowiązywania planu ochrony. Większość planistów zajmujących się m.in. tworzeniem miejscowych planów

⁸⁸ Czerwona księga gatunków zagrożonych to publikowana przez Międzynarodową Unię Ochrony Przyrody (IUCN) lista zagrożonych wyginięciem gatunków organizmów.

zagospodarowania przestrzennego jest zdania, że **tworzenie strategicznego planu działań na okres 20 lat jest pozbawione racjonalnych podstaw**, uznając ten okres za stanowczo zbyt długi. Pamiętać jednak należy, że planowanie dotyczy działań związanych z ochroną przyrody, która funkcjonuje w skali czasowej zdecydowanie odbiegającej od tej, do której przyzwyczajony jest człowiek. O ile w przypadku zalewów rzecznych można mówić o cyklach rocznych, o tyle w przypadku lasów jedno pokolenie drzew obejmuje lat 200 bądź 300. W praktyce oznacza to, że działania (albo zaniechania) w bieżącym roku skutkować mogą zmianami obserwowanymi dopiero przez następne pokolenie pracowników parku. Stawia to przed kadrą zarządzającą zasobami przyrodniczymi ogromne – niespotykane w biznesie, organizacjach społecznych czy samorządzie terytorialnym – wyzwania. Konieczne jest niezwykle precyzyjne zdiagnozowanie stanu aktualnego przyrody parku, które winno stanowić solidną podstawę do określania długofalowych kierunków działań. Opierając się na dostępnej wiedzy naukowej, posiłkując się również coraz częściej modelowaniem matematycznym i statystyką, twórcy strategicznych dokumentów planistycznych powinni bardzo ostrożnie określić kierunki funkcjonowania parku, definiując niezbędne działania i określając obszary, które jakiegokolwiek ingerencji człowieka powinny być pozbawione. Tworząc taki dokument należy jednocześnie zdefiniować, jakie elementy przyrody należy monitorować. Ciągły monitoring ma na celu weryfikację skuteczności prowadzonych zabiegów ochronnych (oczywiście w skali czasowej dostępnej dla badającego), a także ocenę zmian, które zachodzą w najcenniejszych zasobach przyrodniczych, a które mogą być wywołane prowadzonymi działaniami, ale również czynnikami naturalnymi lub też globalnymi zmianami o charakterze antropogenicznym.

Tworzenie planu ochrony – a w razie jego braku planowanie zadań ochronnych – wymaga od kadry zarządzającej kompetencji przyrodniczych, pozwalających na prawidłowe opisanie stanu przyrody w chwili obecnej, jak również określenie kierunków zmian i przewidywanie ich skutków. We wszystkich parkach narodowych stanowiska związane bezpośrednio z ochroną zasobów przyrodniczych zajmują – w zależności od specyfiki i podejmowanych przez nie działań – absolwenci kierunków przyrodniczych: biologii, leśnictwa, geografii, geologii, hydrologii itp. Konieczne jest jednak, by pracownicy uzupełniali swoją wiedzę o nowe doniesienia z zakresu nauk biologicznych, nie zatrzymując się na wiedzy uzyskanej podczas studiów. Nie powinni również bazować wyłącznie na własnym doświadczeniu zdobytym podczas praktyki zawodowej. Należy wypracować mechanizm, w którym pracownicy odpowiedzialni za zarządzanie zasobami przyrodniczymi będą brać

udział w branżowych konferencjach i szkoleniach, podczas których będą mogli uzyskać informacje o nowych wynikach badań czy też o nowych sposobach prowadzenia działań ochronnych w ekosystemach parku. Warto także doprowadzić do regularnych spotkań pracowników zajmujących się w parkach tego typu zagadnieniami, jako że ciągła wymiana poglądów i informacji oraz analiza dobrych praktyk w parkach przyczynić się może do bardziej efektywnego planowania i prowadzenia zabiegów ochronnych. Należy przy tym zauważyć, że konieczna byłaby **jednorodność struktur i schematów organizacyjnych w parkach narodowych** – obecnie podobnymi działaniami w różnych parkach mogą zajmować się zupełnie inne działy (ochrony przyrody, monitoringu, dokumentacyjno-badawczy itp.). Utrudnia to kontakty pomiędzy pracownikami parków, uniemożliwiając tym samym wypracowanie wspólnego podejścia do podobnych zagadnień.

W praktycznym zarządzaniu zasobami przyrodniczymi warto jest jeszcze zwrócić uwagę na dwa procesy. Po pierwsze kontakty pomiędzy pracownikami różnych parków oraz ich udział w branżowych konferencjach i szkoleniach nie powinien ograniczać się jedynie do kadry zarządzającej średniego i wyższego szczebla. Istotne jest, by pracownicy zajmujący się ochroną przyrody „na gruncie” również mieli potencjalną możliwość doskonalenia się – przyczyni się to nie tylko do podniesienia jakości ich pracy, ale także pozwoli im wnieść swój wkład w proces planowania działań parku, a przede wszystkim zrozumieć cel i misję parku narodowego i zinternalizować je.

Drugą istotnym procesem jest także umożliwienie rozwijania kontaktów pomiędzy parkami narodowymi nie tylko w Polsce, co pozwala na śledzenie i analizowanie dobrych praktyk wypracowanych w innych krajach. Odmienne systemy ochrony przyrody występujące na całym świecie są doskonałym źródłem poszukiwania inspiracji czy też gotowych rozwiązań. Co więcej, wiele obszarów pod kątem przyrodniczym jest podobnych do ekosystemów chronionych w polskich parkach narodowych, ale mogą być one np. mniej wykorzystywane turystycznie bądź o zdecydowanie większym stopniu naturalności. Czyni to z nich znakomity benchmark dla oceny skuteczności podejmowanych w polskich parkach narodowych zabiegów ochronnych.

Analizując kompetencje kadry zarządzającej na poziomie działów zajmujących się ochroną przyrody, zdecydowanie trzeba podkreślić, że najistotniejsze są niewątpliwie omówione wcześniej kompetencje z zakresu nauk przyrodniczych. Na etapie rekrutacji na tego typu stanowiska nie prowadzi się naboru osób nieposiadających stosownego kierunkowego wykształcenia i odpowiedniego doświadczenia. Co więcej, Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2005 roku w sprawie stanowisk oraz wymagań

kwalifikacyjnych, jakie powinni spełniać pracownicy zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach w Służbach Parków Narodowych, jasno określa, że na stanowiskach specjalisty, starszego specjalisty lub kierownika zatrudnione mogą być osoby legitymujące się wykształceniem wyższym na kierunku biologia, geografia, geologia, leśnictwo, ochrona środowiska, rolnictwo lub architektura krajobrazu. Nie oznacza to jednak, że nie są im potrzebne dodatkowe kompetencje, które trudno jest uzyskać na studiach przyrodniczych. Dotyczy to w szczególności umiejętności długofalowego planowania oraz dostosowania dokumentu strategicznego z dwudziestoletnią perspektywą czasową na roczny bądź kilkuletni plan zadań. Niezbędne są również umiejętności z zakresu monitorowania efektywności podejmowanych działań.

System planowania ochrony przyrody w parkach narodowych nie odpowiada rzeczywistym potrzebom w tym zakresie oraz nie uwzględnia specyfiki parków narodowych. Ta specyfika wynika przede wszystkim z charakteru środowiska przyrodniczego, jakie znalazło się w granicach parków narodowych oraz, a może przede wszystkim od faktu, iż przyroda rządzi się własnymi prawami funkcjonowania, niezależnymi od uwarunkowań administracyjnych oraz od podejmowanych decyzji człowieka. Położenie geograficzne, rodzaje ekosystemów, klimat i jego zmienność, rzeźba terenu oraz dynamika przemian w świecie przyrody – to tylko niektóre wybrane uwarunkowania, na które człowiek nie ma zbyt dużego wpływu, a powinno się je uwzględnić w procesie planowania ochrony przyrody. Powyższe uwarunkowania skłaniają do postawienia tezy, że **planowanie zarządzania przyrodą w parku narodowym powinno mieć charakter trójstopniowy** – od ogółu do szczegółu. Zatem pierwszym etapem planowania powinno być opracowanie długoterminowej **strategii ochrony przyrody dla parku narodowego**.

Rycina 52. Planowanie zarządzania przyrodą w PN



Źródło: opracowanie własne

W dokumencie tym powinny się znaleźć następujące zagadnienia:

- Charakterystyka przedmiotów ochrony w PN.
- Ocena stanu przedmiotów ochrony.
- Waloryzacja przedmiotów ochrony.
- Identyfikacja i ocena zagrożeń występujących w PN dla poszczególnych przedmiotów ochrony, wraz z opisem granic i niezbędnej powierzchni PN dla realizacji skutecznej ochrony przyrody.
- Strategiczne i operacyjne cele ochrony dla PN oraz poszczególnych przedmiotów ochrony.
- Zasady ochrony przyrody w odniesieniu do poszczególnych przedmiotów ochrony.
- Podział parku (w wyniku przeprowadzonej wcześniej waloryzacji) na poszczególne strefy (obszary) różniące się celami ochrony.

Tworzenie strategii powinno uwzględniać holistyczne i ekosystemowe podejście do ochrony przyrody. Powinna ona mieć charakter dokumentu generalnego, długoterminowego i nadrzędnego nad innymi dokumentami planistycznymi dla obszaru PN. Powinna posiadać wysoki status legislacyjny i niezależny od wpływów administracyjnych, politycznych czy też społecznych, ale uzyskać wysoką akceptację społeczną. Nie należy określać ram czasowych obowiązywania strategii; ważna będzie tak długo, jak długo będą aktualne jej zapisy, chociaż powinna podlegać okresowej ocenie, a także systematycznej ewaluacji i niezbędnym korektom.

Drugim etapem planowania powinno być **planowanie szczegółowe**, dotyczące rozwiązywania konkretnych problemów z zakresu ochrony, pod czym należy rozumieć poszczególne ekosystemy, zbiorowiska roślinne lub ich fragmenty, zgrupowania zwierząt (populacje) lub poszczególne gatunki roślin, zwierząt lub grzybów. Dokument tego typu powinien zawierać już szczegółowe propozycje rozwiązań wcześniej zidentyfikowanych problemów, określone ramy obowiązywania (np. 3 – 5 lat), określać konkretne zabiegi ochronne wraz z intensywnością i częstotliwością ich wykonywania, a także ustalenia w zakresie monitorowania efektów wykonywanych zabiegów ochronnych oraz stanu przedmiotu ochrony. Ważnym elementem planu szczegółowego powinien być harmonogram rzeczowo - finansowy zadań i kosztów. Poszczególne parki narodowe opracowywałyby różną ilość szczegółowych planów ochrony, zależną od zapisów Strategii.

Trzecim etapem planowania powinien być **plan roczny**, który zawierałby sumę zadań oraz kosztów z poszczególnych planów szczegółowych (wieloletnich), przewidzianych do realizacji w danym roku kalendarzowym.

Przedstawiona wyżej propozycja planowania ochrony przyrody w parkach narodowych jest bardzo spójna z generalnymi zasadami planowania budżetu zadaniowego dla jednostek sektora finansów publicznych, wynikającymi z ustawy o finansach publicznych, obligatoryjnymi do stosowania w parkach narodowych. Proponowany system planowania, w odróżnieniu do obecnie obowiązującego, zapewnia wiele zalet, jak trwałość poszczególnych planów, a tym samym stabilność w polityce ochrony przyrody w parkach narodowych, większe efekty podejmowanych działań, transparentność w podejmowaniu decyzji odnośnie priorytetów w działalności parku narodowego, możliwość szczegółowego oszacowania kosztów działalności PN, nie tylko na najbliższy rok kalendarzowy, lecz na kilka lat, obiektywną ocenę skutków wdrażania zapisów poszczególnych planów, a także większą akceptację społeczną podejmowanych działań.

Przedstawiony wyżej system planowania różni się od typowych systemów planowania w przedsiębiorstwach czy też innych jednostkach sektora finansów publicznych, które nie muszą uwzględniać w swoim systemie planowania tak odległego horyzontu czasowego, jak to ma miejsce w przypadku parków narodowych. W większości przypadków ten horyzont czasowy nie dotyczy najbliższych kilku czy nawet kilkunastu lat, lecz kilkudziesięciu, a nawet kilkuset lat, jak np. w przypadku restytucji lub reintrodukcji gatunków czy też renaturyzacji ekosystemów. Obecny system planowania ochrony przyrody niestety nie odpowiada wymogom i uwarunkowaniom opisanym wyżej. 20-letni plan ochrony przyrody zawiera tylko niektóre elementy strategii ochrony przyrody, jednak jeśli chodzi o część planistyczną wymusza zapisy bardzo szczegółowe, które w perspektywie 20 lat mogą bardzo szybko się dezaktualizować. Takie plany szybko stają się nieaktualne, nieefektywne i nieskuteczne, co pokazała dotychczasowa praktyka i opinie specjalistów. Tworzenie planów rocznych, bezpośrednio z planów 20-letnich również jest utrudnione, szczególnie w przypadkach utraty częściowej lub całkowitej aktualności poszczególnych zapisów planu 20-letniego. Natomiast trójstopniowy system planowania ochrony przyrody bardzo dobrze sprawdził się np. w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, gdzie wdrażany i realizowany jest już od dziesięcioleci.

Pozostaje jeszcze do rozwiązania zagadnienie upoważnienia do **przygotowywania poszczególnych planów** dla parku narodowego. W obecnym systemie planowania przyjęto, że projekt planu 20-letniego, za którego opracowanie odpowiedzialny jest dyrektor PN, w praktyce opracowuje firma zewnętrzna wyłoniona przez dyrektora w drodze zamówienia publicznego. Ten system powoduje, że dyrektor parku nie do końca ma wpływ na wybór

zespołu przygotowującego projekt planu, a co najgorsze nie zawsze zapisy autorów planu odzwierciedlają wiedzę i oczekiwania pracowników parku narodowego w zakresie strategicznych celów i zasad ochrony. Subiektywne opinie i stanowiska poszczególnych członków zespołu przygotowującego projekt planu, chronione prawami autorskimi, często stoją w sprzeczności z oczekiwaniami PN, popartymi konkretną wiedzą i doświadczeniem pracowników. Problem staje się głębszy, gdy w trakcie oceny efektów realizowanych zabiegów ochronnych należy jednoznacznie zaniechać ich wykonywania lub wprowadzić wyraźne korekty. W odróżnieniu od Lasów Państwowych, gdzie Plany Urządzania Lasu – mające charakter bardzo techniczny – sporządzają wyspecjalizowane niemal wyłącznie w tym zakresie Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej, w przypadku planów ochrony brak jest w kraju instytucji specjalizujących się wyłącznie w tym zakresie. W praktyce częstymi wykonawcami projektów planu ochrony zostają organizacje pozarządowe, firmy rejestrowane ad hoc dla realizacji konkretnego zamówienia, Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej lub firmy o podobnym charakterze, które realizację tego typu zamówienia traktują jako działalność uboczną lub dodatkową.

W proponowanym wyżej trójstopniowym systemie planowania zakłada się znacznie **większy udział i kompetencje pracowników parków narodowych przy sporządzaniu planów ochrony**. Ich wiedza, doświadczenie oraz znajomość przedmiotu zamówienia pozwala na znacznie lepsze opracowanie dokumentu, niż to ma miejsce w przypadku firm zewnętrznych. Ważne jest również oddzielenie procesu rozpoznawania stanu zasobów przyrodniczych od procesu planistycznego. Dotychczas parki narodowe w przeważającej ilości przypadków łączą te dwa procesy przy sporządzaniu projektu planu. Wynika to z faktu, że ze względu na brak środków finansowych lub też niewłaściwą organizację pracy PN czeka na przeprowadzenie gruntownej inwentaryzacji przyrodniczej i następnie jej waloryzację na etap sporządzania projektu planu ochrony przyrody. Tak sporządzona inwentaryzacja nie zawsze jest dostateczna, ze względu na ograniczone ramy czasowe lub finansowe. Może być zatem błędna i prowadzić do niewłaściwych wniosków na etapie planowania. Zatem proponuje się, tak jak wspomniano wyżej, oddzielić te dwa etapy. Etap inwentaryzacji i oceny stanu zasobów przyrodniczych w parku narodowym powinien być prowadzony systematycznie zarówno przez pracowników parku narodowego, jak i w przypadku braku określonych specjalistów poprzez **outsourcing**. W wyniku szerokiej współpracy parków narodowych z instytucjami naukowymi parki narodowe mogą i powinny pozyskiwać partnerów do realizacji systemowych, długofalowych prac inwentaryzacyjnych i monitoringowych, aby w systemie

ciągłym aktualizować wiedzę o zasobach przyrodniczych parku zarówno pod kątem ilościowym, jak i jakościowym. Posiadanie dobrej i aktualnej wiedzy o zasobach przyrodniczych parku, a także o tendencjach i kierunkach występujących zmian, gwarantuje, iż pracownicy parku narodowego wraz z niezbędnymi ekspertami zewnętrznym są w stanie sformułować niezbędne tezy do strategii ochrony przyrody w parku narodowym. To specjaliści, zarówno lokalni z PN, jak współpracujący na co dzień naukowcy, mogą obiektywnie i wiarygodnie sformułować najważniejsze zapisy przyszłej strategii. Dużą rolę w tym procesie powinna odgrywać Rada Naukowa, gdzie poszczególni specjaliści mogą obiektywnie ocenić projektowane zapisy. Ostatecznym etapem tworzenia strategii powinny być **szerokie konsultacje społeczne** zarówno z lokalną społecznością, organizacjami pozarządowymi, jak i środowiskami naukowymi. Aby ranga tego dokumentu była wysoka, **strategię powinien zatwierdzać Minister Środowiska** w drodze rozporządzenia. Podobny tryb sporządzania powinny mieć plany szczegółowe (kilkuletnie), o których mowa wyżej, z tą tylko różnicą, że zatwierdzane byłyby przez Ministra Środowiska w drodze zarządzenia. Procedura sporządzania i zatwierdzania planów rocznych mogłaby się odbywać jak dotychczas.

Zarządzanie zasobami ludzkimi

Stopień skomplikowania zadań, jakie stawiane są przed parkami, jest zaskakujący. Funkcjonowanie nie ułatwia im również specyficzna forma organizacyjna, jaką jest państwowa osoba prawna. Z jednej strony narzuca ona planowanie i sprawozdawczość charakterystyczne dla sektora finansów publicznych, z drugiej jednak nakazuje prowadzić gospodarkę finansową na poziomie normalnych firm znajdujących się w rejestrze VAT. Tak silne zróżnicowanie przekłada się oczywiście na strukturę i schemat organizacyjny parku narodowego.

W schemacie organizacyjnym każdego z parków odnaleźć można podobne komórki organizacyjne, których struktura, umiejscowienie oraz zakres kompetencji są jednak odmienne w poszczególnych jednostkach. Gdyby pokusić się o pewne uogólnienie, w każdym z parków narodowych są między innymi komórki zajmujące się ochroną przyrody, monitoringiem zasobów przyrodniczych, badaniami naukowymi i udostępnianiem obszaru parku dla nauki, administracją (rozumianą także jako dbałość o mienie Skarbu Państwa, obejmujące również tabor transportowy oraz zarządzanie budynkami), finansami, kadrami, prowadzeniem działań z zakresu edukacji ekologicznej (w tym prowadzenie wystawy bądź muzeum przyrodniczego, o ile takowe dany park posiada), udostępnianiem obszaru parku dla celów turystycznych (w tym dbałość

o infrastrukturę turystyczną na danym terenie oraz o bezpieczeństwo odwiedzających park turystów), prowadzeniem biblioteki i zbiornicy (obejmującej – w zależności od specyfiki parku – obiekty przyrodnicze i etnograficzne), a także funkcjonowaniem Straży Parku. Dodatkowe zadania nakładają na parki również inne akty prawne; w parkach muszą funkcjonować też pracownicy odpowiedzialni za zamówienia publiczne, bezpieczeństwo danych osobowych, informacje niejawne, sprawy obronne, zarządzanie kryzysowe i wiele innych.

Tak rozbudowana struktura oznacza, że jedną z istotnych kwestii wpływających na właściwe funkcjonowanie parku jest zarządzanie zasobami ludzkimi. Pojawia się zasadniczy problem rynku pracy, a mianowicie z rozmaitych względów do pracy w parku nie aspirują osoby kompetentne w tym zakresie. Jest to w dużej mierze rezultat stereotypu, według którego park zajmuje się wyłącznie zagadnieniami szeroko rozumianej ochrony przyrody, a co za tym idzie pracować w nim mogą wyłącznie osoby z wykształceniem w zakresie nauk przyrodniczych. Jak już stwierdzono wcześniej, w ujęciu takim jest bardzo wiele prawdy, jednak odnosi się to wyłącznie do pracowników zatrudnionych w komórkach organizacyjnych odpowiedzialnych za zarządzanie zasobami przyrodniczymi. Drugi powód, który stoi za problemami kadrowymi w tym zakresie, to poziom wynagrodzenia, na co zwracali uwagę respondenci. Zdecydowanie zbyt niskie zarobki pracowników parku sprawiają, że na karierę w tych instytucjach nie zdecyduje się żaden wykwalifikowany specjalista w dziedzinie HR.

Podstawowe braki w kompetencjach HR-owskich kadry zarządzającej mogą zaznaczać się zarówno w odniesieniu do samego zarządu (rozumianego jako dyrektor, zastępca dyrektora i główny księgowy), jak i kadry zarządzającej średniego szczebla (czyli kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych: działów, zespołów i sekcji). Wynikają one już z samego procesu rekrutacji, a mianowicie podczas poszukiwania pracowników główny nacisk kładzie się na ich kompetencje merytoryczne, nie zaś na zdolności interpersonalne i kompetencje zarządcze. Jedynym wyjątkiem jest tutaj konkurs na dyrektora, gdzie taki zakres kompetencji również podlega ocenie. Należy jednak wziąć pod uwagę, że o ile w zakresie kompetencji merytorycznych oczekuje się ciągłego rozwoju i doskonalenia się tak kadry zarządzającej, jak i poszczególnych pracowników, o tyle w zakresie umiejętności zarządczych traktuje się je po macoszemu, uznając je niemalże za wrodzone talenty. Brak tego typu umiejętności, idący często parze ze słabymi kompetencjami społecznymi, zwykle nie dyskwalifikuje z pełnienia funkcji kierowniczych.

Podstawowym problemem, jaki rysuje się w przypadku kompetencji zarządczych w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, może być **nieumiejętność delegowania zadań**. Odpowiedni do zakresów czynności i umiejętności dobór zadań dla członków zespołu jest kluczową umiejętnością, która warunkować może nie tylko efektywną ich realizację, ale także decyduje o funkcjonowaniu zespołu jako całości. Sam dobór zadań jednak nie wystarczy – potrzebne jest umiejętne formułowanie komunikatów skierowanych do podległych pracowników tak, by zostały właściwie zrozumiane i zinterpretowane. Należy jednocześnie oczekiwać przy tym informacji zwrotnej, stanowiącej podstawę do dalszych działań.

Kolejnym elementem procesu delegowania zadań, który powinien zostać wzmocniony wśród kadry zarządzającej wszystkich szczebli w parkach narodowych, jest **mechanizm kontroli**. Odpowiednio przeprowadzona kontrola, dokonana we właściwym momencie realizacji zadania, pozwala na uzyskanie informacji co do konieczności ewentualnej korekty. Problemem jest tutaj nie tylko brak mechanizmów kontrolnych, ale także – a może nawet zdecydowanie częściej – nieumiejętne jej przeprowadzanie. Kontrola w czasie realizacji zadania nie jest skierowana przeciwko pracownikowi, który zadanie to realizuje, ale ma ewentualnie wyłapać moment, kiedy niezbędna stanie się pomoc przełożonego. Niestety braki w umiejętnościach zarządczych i kompetencjach społecznych sprawiają, że kontrola często interpretowana może być jako atak, co uniemożliwia realizację zadania i utrudnia utrzymanie właściwej relacji na linii kierownik komórki organizacyjnej – pracownik realizujący powierzone mu zadanie.

Wykazana w procesie kontrolnym konieczność korekty (a przeprowadzona jest we właściwym momencie) wciąż stanowi szansę na prawidłowe zrealizowanie zadania. W takiej sytuacji kierownik może osobiście zaangażować się w działanie bądź też oddelegować innego pracownika do pomocy. Nie oznacza to jednak zwalniania od odpowiedzialności. Wprost przeciwnie, prawidłowe **przenoszenie odpowiedzialności na niższe szczeble** jest jednym z koniecznych procesów we właściwym zarządzaniu zespołem, czego często brakuje w parkach narodowych, bowiem ustawowa konstrukcja wskazująca jednoznacznie na jednoosobową odpowiedzialność dyrektora parku za realizowane działania niezwykle utrudnia powierzenie odpowiedzialności nawet przedstawicielom kadry zarządzającej średniego szczebla.

Ostatnim elementem cyklu realizacji zadania jest odpowiednie **wzmocnienie osiągniętego efektu**. Jeżeli pracownik zrealizował zadanie poprawnie, osiągając przy tym wyznaczone mu cele, konieczne jest zastosowanie wzmocnienia motywacji. Jednakże niskie uposażenie pracowników sprawia, że

w wielu przypadkach jedynym oczekiwanym (i dostrzeganym) przez nich sposobem docenienia pracownika jest przyznanie mu finansowej premii lub nagrody. Nie jest to jednak proste w instytucji o ograniczonym budżecie i ze ściśle limitowanymi wynagrodzeniami. Idealnym rozwiązaniem byłoby wypracowanie sytuacji, gdzie motywacja o niefinansowym charakterze działać będzie równie mocno jak motywacja ekonomiczna.

W celu poprawy zarządzania zasobami ludzkimi niezbędne są rozwiązania systemowe, polegające między innymi na wprowadzeniu opisanych procesów do rekrutacji, podnoszeniu kwalifikacji poprzez system szkoleń dla kadry zarządzającej najwyższego i średniego szczebla oraz uwzględnianie kompetencji społecznych przy określaniu ścieżki awansu każdego z pracowników.

Rozwiązania organizacyjno-prawne

Na sposób zarządzania instytucją niezmiernie duży wpływ posiada jej forma organizacyjno-prawna. W przeszłości parki narodowe, w rozumieniu przepisów wynikających z ustawy o finansach publicznych, były państwowymi jednostkami budżetowymi, ze wszystkimi konsekwencjami wynikającymi z tej formy prawnej, tzn. koszty działalności pokrywały z dotacji budżetowej, a przychody odprowadzały bezpośrednio do budżetu państwa. Przy parkach narodowych, do roku 2010, istniały także gospodarstwa pomocnicze, dzięki którym przychody z niektórych rodzajów działalności parku narodowego, jak np. sprzedaż produktów drzewnych i nie drzewnych oraz opłaty za wstęp i udostępnianie parku narodowego stanowiły przychody gospodarstwa pomocniczego i mogły być przeznaczane na realizację ustawowych zadań parku narodowego. Wraz ze zmianą ustawy o finansach publicznych i związaną z tym procesem koniecznością likwidacji gospodarstw pomocniczych w 2010 r., parki narodowe pozostały jedynie państwowymi jednostkami budżetowymi, bez możliwości zatrzymywania jakichkolwiek przychodów własnych. Dotacja budżetowa pozostała na niezmiennym poziomie, a jej zwiększenie o wielkość odprowadzanych przychodów do budżetu państwa okazała się procesem długotrwałym i w konsekwencji nieskutecznym. W tej sytuacji zaistniała pilna konieczność przekształcenia parków narodowych w taką formę prawną (oczywiście w sektorze finansów publicznych), która z jednej strony pozwoliłaby zatrzymać środki finansowe pochodzące z prowadzonej działalności, a z drugiej strony pozwoliłaby na utrzymanie dotacji celowej z budżetu państwa, co najmniej w takiej wysokości, jak to miało miejsce w przypadku państwowych jednostek budżetowych. Po szczegółowych analizach prawno-legislacyjnych okazało się, że najlepszą formułą prawną, odpowiadającą na ww. warunki, jest państwowa osoba prawna, określona w art. 9 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych,

który mówi o innych państwowych lub samorządowych osobach prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, w tym konkretnym przypadku na podstawie ustawy o ochronie przyrody. W trakcie prac legislacyjnych zastanawiano się, czy utworzyć jedną państwową osobę prawną pod nazwą Polskie Parki Narodowe z 23 oddziałami w postaci poszczególnych parków narodowych, zachowujących swoją autonomię prawno-organizacyjną, czy też każdy park narodowy będzie stanowił oddzielną państwową osobę prawną. Ostatecznie wybrano ten drugi wariant, który z pewnością zachowuje prawno-organizacyjną odrębność poszczególnych parków narodowych, jednakże w praktyce okazuje się, że ta odrębność – szczególnie dotycząca planów finansowych – jest tak daleka, iż w praktyce Minister Środowiska, nadzorujący działalność parków narodowych, ma niewielkie możliwości przenoszenia środków finansowych pomiędzy parkami, jak również limitów na wynagrodzenia, nawet w przypadku, kiedy w poszczególnych parkach narodowych nie będą lub nie są wykorzystywane. Z tego punktu widzenia, a także z powodu zapewnienia lepszej koordynacji działalności parków narodowych w skali kraju, wydaje się, że wariant pierwszy, czyli utworzenie jednej państwowej osoby prawnej Polskie Parki Narodowe z 23 oddziałami w postaci poszczególnych parków narodowych, byłby bardziej zasadny i sensowny. W ocenie autorów zmiana taka jest ciągle możliwa, przy niewielkich zmianach legislacyjnych i przyniosłaby z pewnością efekty w postaci lepszego i bardziej skoordynowanego zarządzania parkami narodowymi w Polsce. Była ona również artykułowana w procesie badań empirycznych. Wprowadzenie jednolitej organizacji zarządzającej parkami narodowymi przyniosłaby następujące korzyści:

- podniesienie marki PN w kraju, a tym samym wzrost społecznej akceptacji dla tej formy ochrony;
- lepsze i skoordynowane działania PN oraz możliwość większego porównywania pracy pomiędzy poszczególnymi parkami;
- większa transparentność podejmowanych działań w PN;
- lepsze i oszczędniejsze wykorzystanie środków finansowych poprzez skoncentrowanie pewnych działań na poziomie centralnym, jak obsługa księgową (przynajmniej część), obsługa prawna, doradztwo i szkolenia, centralnie realizowane zamówienia na niektóre zakupy i usługi, a także możliwość szybkiego przesuwania środków i limitów z parków posiadających nadwyżki w tym zakresie do tych, które cierpią na ich brak;

- lepsze i wydajniejsze wykorzystanie wysoko wykwalifikowanej kadry PN poprzez tworzenie interdyscyplinarnych zespołów rozwiązujących trudne zagadnienia w skali kilku lub wszystkich parków, a nie indywidualnie (dotychczasowa praktyka pokazuje, że wiele parków posiada takie same lub podobne problemy i rozwiązuje je indywidualnie, uzyskując czasami sprzeczne wyniki);
- większa możliwość organizowania wspólnych przedsięwzięć edukacyjnych, informacyjnych, promocyjnych wpływających na większą akceptację społeczeństwa dla działań PN, czasami pozornie niekorzystnych dla społeczeństwa lub trudnych do akceptacji;
- wdrożenie jednolitego modelu organizacyjnego dla wszystkich PN, co wpłynie na zastosowanie podobnych lub jednolitych standardów zatrudniania pracowników oraz wykonywania pracy;
- wdrożenie modelowej polityki rachunkowej dla PN, co wpłynie na większą transparentność oraz przejrzystość przeznaczania i wydatkowania środków publicznych.

System ochrony przyrody w Polsce zakłada znaczną **niezależność poszczególnych obszarów chronionych**. Każdy z parków narodowych ma własną dyrekcję i aparat administracyjny, podległe wprawdzie decyzjom Ministra Środowiska, ale – na gruncie ustawy o ochronie przyrody – uprawniony do podejmowania decyzji. Taki system usprawnia funkcjonowanie parku poprzez znaczną decentralizację w obszarze ochrony przyrody – w wielu kwestiach dyrektor nie musząc czekać na decyzje Ministra, może samodzielnie podjąć szybką decyzję. W praktyce jednak czyni to z parków narodowych **dwadzieścia trzy niezależnie od siebie funkcjonujące wyspy**, z których każda jest zarządzana oddzielnie, ma własny system księgowy (zwykle zupełnie niekompatybilny z pozostałymi parkami), a także odmienne zasady udostępniania, często nieporównywalne z innymi parkami o podobnej charakterystyce. Co więcej, taki sposób organizacji i funkcjonowania parków narodowych sprawia, że dyrektor parku jest często pozbawiony wytycznych postępowania. Uzyskanie wsparcia merytorycznego związane jest nierzadko z wewnętrznymi kontaktami pomiędzy dyrektorami o charakterze nieformalnym. Próbą sformalizowania tego stanu rzeczy było powstanie Związku Pracodawców Polskich Parków Narodowych – organizacji zrzeszającej dyrektorów wszystkich PN, jednak na podstawie statutu działania związku sprowadzać się mogą do przedyskutowania nurtujących poszczególnych dyrektorów zagadnień na wspólnych spotkaniach (co już samo w sobie jest cenne) oraz zlecenia wykonania analiz prawnych w najważniejszych kwestiach dotyczących funkcjonowania

wszystkich PN. Związek Pracodawców nie stanowi struktury łączącej parki na poziomie pracowniczym, jest natomiast stroną w negocjacjach z zakładowymi i ponadzakładowymi organizacjami związków zawodowych funkcjonujących w parkach. Brak wspólnego zarządzania wszystkimi parkami wyraża się także między innymi poprzez słabe kontakty pracowników zajmujących podobne stanowiska w różnych parkach.

Regulamin – schemat organizacyjny PN

Regulamin organizacyjny parku narodowego, którego graficzny element stanowi schemat organizacyjny, jest kluczowym dokumentem określającym system zarządzania parkiem narodowym, w tym podział ról i zadań dla poszczególnych komórek organizacyjnych oraz indywidualnych stanowisk pracy. Dobry regulamin organizacyjny dla parku narodowego powinien:

- definiować stanowiska i komórki organizacyjne PN, odpowiednio do zadań parku określonych w ustawie o ochronie przyrody, zadań wynikających z innych aktów prawnych, a także do zadań określonych w planie ochrony lub w przypadku jego braku w zadaniach ochronnych; dobór ilości, rodzaju i nazwy poszczególnych komórek organizacyjnych i stanowisk pracy powinien korespondować z głównymi zadaniami PN, odpowiadać ich hierarchii i zapewniać najlepszy przepływ informacji pomiędzy zespołami, jak i poszczególnymi pracownikami; rodzaj komórek organizacyjnych powinien wynikać z ogólnie stosowanych zasad w administracji państwowej, a ich nazwy powinny być krótkie, czytelne i odpowiadać głównym zadaniom, przypisanym im do realizacji;
- określać zadania i kompetencje dla kadry kierowniczej oraz liderów poszczególnych komórek organizacyjnych, a także wytyczać kierunkowe zadania i kompetencje dla poszczególnych stanowisk pracy;
- określać szczegółowe kompetencje i pełnomocnictwa dla członków kadry kierowniczej PN oraz liderów poszczególnych komórek organizacyjnych;
- określać szczegółowo uprawnienia poszczególnych stanowisk pracy oraz ich odpowiedzialność: organizacyjną, służbową i karną;
- określać ramowe zasady współdziałania poszczególnych komórek organizacyjnych oraz pracowników przy realizacji zadań ogólnych oraz interdyscyplinarnych w PN.

Najlepsze regulaminy organizacyjne – to regulaminy proste, niezbyt rozbudowane, w których stosuje się zasadę zarządzania piramidalnego; przełożony zarządza maksymalnie 6 - 8 osobami, gdzie preferuje się pracę

zespołową, w miejsce indywidualnych (pojedynczych) stanowisk pracy. Niestety z powodów opisanych wyżej, poszczególne parki narodowe mają bardzo różnorodne regulaminy organizacyjne, nieporównywalne zarówno co do struktury, jak i nazw poszczególnych komórek wewnętrznych, a nawet stanowisk pracy.

Dobór właściwej kadry – praca zespołowa

Na dobór właściwej kadry w parku narodowym wpływ mają następujące czynniki:

- wymagania kwalifikacyjne oraz zasady zatrudniania pracowników określone w dokumentach prawnych, jak: kodeks pracy, rozporządzenia, zakładowe lub ponadzakładowe układy zbiorowe pracy i inne;
- regulamin i schemat organizacyjny;
- wewnętrzne regulacje dyrektora.

Obecnie zasady zatrudniania i wynagradzania pracowników regulują dwa najważniejsze dokumenty:

1. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie stanowiska i wymagań kwalifikacyjnych, jakie powinni spełniać pracownicy zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach w Służbach Parków Narodowych.
2. Ponadzakładowy Układ Zbiorowy Pracy dla pracowników Parków Narodowych zawarty w dniu 13 lutego 2013 r., zarejestrowany przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w dniu 2 kwietnia 2013 r.

Niestety oba dokumenty są bardzo przestarzałe, nieodpowiadające aktualnym potrzebom zatrudniania pracowników, zawierające z jednej strony uregulowania zbyt sztywne, nieadekwatne do obecnej rzeczywistości, z drugiej zaś strony stanowiska zbędne, których w parkach narodowych już od wielu lat się nie wykorzystuje. Oba dokumenty nie zawierają żadnych elementów motywacyjnych dla pracowników parku oraz nie rozstrzygają zasad awansu. Wymagają pilnej zmiany, aby system zatrudniania i wynagradzania pracowników w parkach narodowych był bardziej transparentny, obiektywny, a przede wszystkim zawierał motywacyjny system wynagradzania. Warunkiem koniecznym w tym procesie jest powiązanie motywacyjnego systemu wynagradzania z zasadami ustalania limitu wynagrodzeń w planie finansowym parku narodowego. Obecnie takiego powiązania nie ma. Stąd samo posiadanie środków finansowych na koncie parku narodowego, często „zdobytych” w wyniku aktywności poszczególnych pracowników, nie daje dyrektorowi żadnych możliwości podniesienia im wynagrodzeń czy przyznania premii motywacyjnej w wyższej wysokości. Motywacyjny system zatrudniania oraz

wynagradzania pracowników powinien również, oprócz podnoszenia wynagrodzeń, zapewniać inne elementy motywacyjne, jak dofinansowanie szkoleń czy podnoszenia kwalifikacji zawodowych, a także zapewniać pracownikom klarowną ścieżkę awansu zawodowego i społecznego.

Istotnym procesem są także transparentne zasady zatrudniania pracowników. Oprócz szczegółowych zasad wyboru i zatrudniania na stanowisko dyrektora, brak jest takowych regulacji dla pozostałych pracowników. Regulacje takie pozostawiono w całości w gestii dyrektorów parków narodowych. W związku z powyższym w każdym parku stosowane są różne zasady i kryteria zatrudniania. Jedyne obligatoryjne wymogi w tym zakresie określone zostały w wyżej wymienionych dokumentach wyłącznie co do wymaganego wykształcenia oraz minimalnego stażu pracy.

Zarządzanie finansami w PN

Opisany w rozdziale 4.3. model finansowania parków opiera się w dużej mierze na przychodach własnych i czasami dotacjach zewnętrznych. Z drugiej strony dotacja z budżetu państwa na działalność bieżącą nie pokrywa w wielu parkach nawet kosztów wynagrodzeń. Nie sposób się także doszukać metody rozdziału kwot dotacji na poszczególne parki. Wszystko to sprawia, że sposób finansowania działalności parków narodowych ma charakter doraźny i nieprzejrzysty, a w procesie badań empirycznych był krytykowany zarówno przez przedstawicieli PN, jak i OSG.

Nowy model finansowania parków powinien zmierzać w kierunku oparcia na stabilnej wielkości przychodów oraz adekwatnej do potrzeb dotacji z budżetu państwa, przy czym oczekiwania, jak wykazały badania, wcale nie odnoszą się do dotacji w pełni pokrywającej koszty.

Charakterystyka przychodów i kosztów parków narodowych wskazuje, że:

- przychody w znacznej mierze pochodzą z pozabudżetowych źródeł finansowania i posiadają charakter epizodyczny,
- koszty natomiast wynikają z konieczności realizacji najbardziej pilnych i koniecznych zadań ustawowych parku narodowego.

Z tego względu, uprawnione jest wnioskowanie, że dotacja budżetowa dla parku narodowego, jako najbardziej stabilne źródło przychodów, powinna ulec znacznemu zwiększeniu, aby udział jej nie stanowił w przychodach ogółem zaledwie 33%, a co najmniej 50%. Jest to niezbędne dla stabilnej i długotrwałej polityki finansowej parków narodowych. Można także przeprowadzić symulację w kierunku dotacji zadaniowej, a więc np. pokrywającej zadania ochronne a niekoniecznie edukację.

Rozważania dotyczące minimalnego oraz optymalnego poziomu finansowania, a także odpowiednich poziomów dotacji z budżetu państwa zostały przeprowadzone przez zespół ekspertów z Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, który sporządził opracowanie na zlecenie Związku Pracodawców Polskich Parków Narodowych⁸⁹.

System finansowania PN wynika przede wszystkim z uwarunkowań prawnych określonych w ustawie o ochronie przyrody oraz ustawie o finansach publicznych. Jako państwowa osoba prawna, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, PN podlegają wszystkim regulacjom prawnym określonym w ww. ustawach oraz innych aktach wykonawczych ustanowionych dla jednostek sektora finansów publicznych. Ten stan prawny pozwala PN gromadzić środki finansowe z wielu źródeł, np. z dotacji z budżetu państwa, dotacji i pożyczek z NFOŚiGW oraz WFOŚiGW, wpływów z prowadzonej działalności gospodarczej, wpływów z gospodarowania majątkiem skarbu państwa, a także z dotacji ze środków UE, darowizn, dotacji z JST, środków z Funduszu Leśnego i innych. Ustawa o finansach publicznych określa jednak, że ujęte w rocznych planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych przychody stanowią prognozy ich wielkości, natomiast koszty mogą ulec zwiększeniu, jeżeli:

- a) zrealizowano przychody wyższe od prognozowanych,
- b) zwiększenie kosztów nie spowoduje zwiększenia dotacji z budżetu lub zwiększenia planowanego stanu zobowiązań.

Uwarunkowania prawne powodują, że pomimo generalnego zapisu w ustawie o ochronie przyrody, że „park narodowy prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie, w tym zadań Służby Parku Narodowego oraz kosztów działalności”, parki narodowe mają bardzo złożony oraz trudny system finansowania, który wbrew wyżej cytowanemu zapisowi **nie pozwala dyrektorom PN na swobodne zarządzanie finansami**. System ten z jednej strony wymaga od dyrekcji dużej kreatywności i zaangażowania w gromadzenie środków finansowych niezbędnych do realizacji ustawowych zadań, z drugiej zaś strony bardzo sztywno i restrykcyjnie reguluje zasady dystrybucji tych środków, szczególnie w zakresie dzielenia ich na poszczególne grupy wydatków. Najbardziej obostrzone są w tym zakresie środki na wynagrodzenia, gdzie dyrektor PN nie ma żadnych możliwości swobodnego

⁸⁹ Babczuk A., Kachniarz M., (2015), *System finansowania parków narodowych w Polsce – stan obecny i kierunki pożądanych zmian*, Związek Pracodawców Polskich Parków Narodowych, Jelenia Góra.

kreowania poziomu wynagrodzeń, zarówno osobowych, jak i bezosobowych. Brak też jest transparentnych możliwości kształtowania poziomu wynagrodzeń poprzez zmianę planu finansowego. Poza środkami pochodzącymi z UE, w ostatnich latach było to niemal niemożliwe w wyniku systemowego mrożenia wynagrodzeń w tzw. ustawach okołobudżetowych. Stoi to w jawnej sprzeczności z nałożonym na dyrektora obowiązkiem zgromadzenia niezbędnych środków finansowych na realizację wszystkich zatwierdzonych przez MŚ zadań rzeczowych PN. Skoro przeciętna dotacja z budżetu państwa na realizację zadań kształtuje się zaledwie na poziomie 33% potrzeb, to pozostałe 67% budżetu muszą parki pozyskać we własnym zakresie. Możliwe i praktykowane formy uzupełnienia budżetu, szczególnie w formach komercyjnych, są właśnie źródłem poważnego konfliktu z otoczeniem, co stwierdzone zostało podczas badań empirycznych. Także brak jakiegokolwiek mechanizmu motywacyjnego systemu wynagrodzeń powoduje zniechęcenie pracowników do podejmowania nowych wyzwań oraz odchodzenie specjalistów.

Kolejnym problemem z zakresu gospodarki finansowej PN jest **brak jednolitego wzorca polityki rachunkowej**. Każdy PN, jako odrębna państwowa osoba prawna, tworzy własną, niezależną politykę rachunkową, która często nie koresponduje w pozostałymi parkami. Taki system powoduje, że trudno jest porównywać wydatki w poszczególnych grupach pomiędzy PN. System ten również uniemożliwia szybkie przesuwanie limitów lub środków finansowych pomiędzy parkami narodowymi, szczególnie w przypadkach zróżnicowanych możliwości ich konsumpcji w roku finansowym.

Ostatnim zagadnieniem w kontekście zarządzania finansami w parkach narodowych jest kadra zajmująca się finansami. Do momentu, kiedy parki narodowe były państwowymi jednostkami budżetowymi, pracownicy zatrudnieni w zespole finansowym zajmowali się niemal wyłącznie prawidłowym księgowaniem przychodów i kosztów, dbając jednocześnie o wydatkowanie posiadanych środków finansowych, zgodnie z planem finansowym. Obecnie, kiedy PN korzysta z bardzo zróżnicowanych źródeł finansowania oraz zobowiązany jest do szerszego zarządzania finansami w kontekście przepisów finansowych, przepisów o rachunkowości, a także przepisów podatkowych, PN potrzebuje nie tylko klasycznych księgowych, ale specjalistów i menedżerów finansowych, którzy będą uczestniczyć na wszystkich poziomach zarządzania parkiem narodowym. Szczegółowa analityka przychodów i kosztów, analiza możliwości pozyskiwania pożyczek i dotacji, analiza efektywności wykorzystania środków finansowych przy wykonywaniu zadań, poszukiwanie oszczędności w zarządzaniu parkiem narodowym – to jedne z najważniejszych cech i umiejętności, jakimi powinni się charakteryzować pracownicy zespołów

finansowo – księgowych. Do tego dochodzi systematyczny proces podnoszenia kwalifikacji tej grupy zawodowej oraz bieżące śledzenie i analiza niezbędnych przepisów prawa w zakresie finansowości, rachunkowości oraz dotyczących podatków.

Dla poprawy sytuacji opisanej wyżej należy:

- 1) dostosować system gospodarki finansowej w PN do realnych potrzeb i obowiązków nałożonych na PN, w tym zwiększyć poziom dotacji z budżetu państwa do około 50% niezbędnych wydatków;
- 2) uelastyczyć system kreowania wynagrodzeń w PN, aby stał się bardziej atrakcyjny i motywacyjny dla pracowników PN;
- 3) ujednoczyć politykę rachunkową w PN, aby realnie można było porównywać wydatki w poszczególnych grupach, a tym samym zapewnić przejrzystość i celowość gospodarowania środkami finansowymi w PN;
- 4) Należy opracować i wdrożyć nowe Rozporządzenia MS w sprawie zasad gospodarki finansowej w PN wraz z modelową (jednolitą) polityką rachunkową dla wszystkich PN.

Zarządzanie projektami w PN

System finansowania wyraźnie wskazuje na potrzebę pozyskiwania znacznych środków finansowych z funduszy pomocowych, zarówno krajowych jak i zagranicznych, w szczególności pochodzących z UE. Szczęśliwie się składa, że możliwości w tym zakresie są znaczne i stanowią wielką szansę dla zgromadzenia środków finansowych na realizację konkretnych działań z zakresu ochrony przyrody, edukacji ekologicznej oraz właściwego zarządzania ruchem turystycznym w PN celem niwelowania negatywnych jego skutków dla przyrody. Znaczne środki finansowe przeznaczane są na wydatki inwestycyjne, co powoduje, że krajowe fundusze pomocowe (NFOŚiGW, WFOŚiGW, Fundusz Leśny) oraz fundusze zagraniczne (Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Life+, Programy Europejskiej Współpracy Transgranicznej, Regionalne Programy Operacyjne, Fundusz Norweski oraz wiele innych) dają duże możliwości pozyskiwania środków finansowych na realizację ustawowych zadań, wypełniając lukę finansową. Większość środków dystrybuowana jest w trybie konkursowym, co wymaga dużego zaangażowania pracowników PN w przygotowanie i realizację projektów uzyskujących dofinansowanie. Dobry system pozyskiwania środków na projekty oraz prawidłowa ich realizacja wymaga pracy zespołowej, w których to zespołach

powinni uczestniczyć specjaliści z różnych dziedzin. Wynika to z faktu, że większość projektów powinna mieć charakter interdyscyplinarny, a problemy, które te projekty rozwiązują, powinny mieć podejście ekosystemowe i holistyczne. Specyfika projektów realizowanych w parkach narodowych jest wyraźna i bardzo odmienna od projektów realizowanych w innych jednostkach sektora finansów publicznych. Charakter ich jest bardzo różnorodny i wymaga zaangażowania pracowników parku reprezentujących różne dyscypliny – od samego początku tworzenia projektu, poprzez wybór potencjalnych wykonawców, koordynację realizacji projektu, jego nadzór, do rozliczenia projektu; zarówno pod kątem efektów rzeczowych, ekologicznych, jak i pod kątem finansowym. Dobrym rozwiązaniem jest opracowanie i wdrożenie już na samym początku odrębnego schematu organizacyjnego projektu, w którym zostaną zdefiniowane i wskazane określone osoby oraz zespoły odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań. W schemacie organizacyjnym należy wyraźnie wskazać koordynatora projektu, zespoły odpowiedzialne za realizację określonych w projekcie zadań rzeczowych, osobę/y odpowiedzialne za obsługę finansową, osobę/y odpowiedzialne za zamówienia publiczne, a także osobę/y odpowiedzialne za promocję projektu. Należy również wskazać, jaką część swojego czasu pracy poszczególni pracownicy przeznaczą na realizację swoich zadań w projekcie, i – jeśli to konieczne – zawrzeć stosowne porozumienia do umowy o pracę, a także przygotować stosowne aneksy do zakresu czynności.

Planowanie projektów (temat, zagadnienia, zakres, priorytety) powinno wyraźnie korespondować z celami parku, wynikającymi z długofalowej strategii oraz planów szczegółowych. Częstym błędem popełnianym przy wyborze tematów projektowych przez beneficjentów jest analizowanie w pierwszej kolejności dostępności środków finansowych w poszczególnych programach i do tych kryteriów dopasowywanie tematu oraz zakresu projektu. Działania powinny być jednak odwrotne. W pierwszej kolejności powinno się definiować potrzeby wynikające z celów i zadań określonych w strategii oraz planach szczegółowych, a następnie poszukiwać możliwych do sfinansowania programów finansowych. Praktyka wskazuje, że ze względu na wybitną specyfikę projektów realizowanych w parkach, w większości przypadków nie da się zlecić ich przygotowania firmom zewnętrznym. Specjalistyczna wiedza i specyfika zagadnień, jakie mają być realizowane w poszczególnych projektach, wymagają dużego i ciągłego zaangażowania pracowników parku od samego początku ich tworzenia do zakończenia procesu rozliczenia projektu. Zatrudnienie firmy zewnętrznej do przygotowania i aplikacji projektu, która i tak zmuszona będzie korzystać z wiedzy specjalistycznej i doświadczenia pracowników, w tym przypadku nie ma sensu i jest bezcelowe. Korzystniejsze jest zatem znalezienie

właściwego systemu gratyfikacji finansowej dla pracowników własnych, którzy są w stanie dobrze i sprawnie przygotować projekt, jego właściwą aplikację oraz zagwarantują prawidłową koordynację w trakcie realizacji, a na końcu – skuteczne rozliczenie projektu. Konieczne jest także, szczególnie w przypadku dużych projektów, zaplanowanie niezbędnych środków finansowych na zatrudnienie osoby/osób dodatkowych, koniecznych do prawidłowej realizacji zadań w projekcie. Większość programów pomocowych, szczególnie finansowanych ze środków UE, umożliwia zagwarantowanie środków finansowych na ten cel. Nie wszystkie zadania z projektu będzie można zrealizować własnymi zasobami. Zatrudnienie dodatkowych pracowników na czas realizacji projektu pozwala na lepszą kontrolę realizowanych zadań i odciążenie pracowników własnych. Sama realizacja zadań, szczególnie inwestycyjnych, oczywiście musi być realizowana przez firmy zewnętrzne; wybrane w drodze zamówień publicznych. Natomiast niezbędny jest właściwy skład zespołu koordynacyjno-kontrolnego, który powinny tworzyć osoby zatrudnione w parku na umowę o pracę.

Po zakończeniu realizacji projektu niezmiernie ważne jest utrzymanie trwałości jego efektów rzeczowych, ekologicznych i finansowych, bowiem skutki nieutrzymania efektów projektu w okresie ustalonym w umowie dotacyjnej mogą być bardzo dotkliwe, włącznie z koniecznością zwrotu otrzymanej dotacji wraz z odsetkami. Stąd też ocena zdolności utrzymania projektu musi być podejmowana na początku procesu aplikacyjnego.

Powyższe uwarunkowania upoważniają do sformułowania następujących wniosków w zakresie realizacji projektów dofinansowanych ze źródeł pomocowych:

- 1) Projekty powinny wykazywać się holistycznym podejściem do ochrony przyrody i dotyczyć zagadnień zdefiniowanych w długoletniej strategii. Celowe jest formułowanie w projektach zadań kompleksowych.
- 2) Zespoły przygotowujące i koordynujące projekty powinny składać się przede wszystkim z pracowników PN i reprezentować niezbędne do rozwiązania określonych problemów dyscypliny wiedzy przyrodniczej, edukacyjnej, administracyjnej i finansowej.
- 3) Koszty projektu powinny uwzględniać potrzebę włączania do realizacji zadań specjalistów i instytucji zewnętrznych, zapewniając niezbędne środki na ten cel.
- 4) Ważne jest wdrożenie stałego monitoringu postępu realizowanych prac, jak i oceny efektów wykonywanych zadań, tak aby można było szybko wprowadzać ewentualne korekty.

- 5) Należy wdrożyć bardzo dobry system motywacyjnego wynagradzania pracowników zaangażowanych w tworzenie, realizację i rozliczanie projektów, proporcjonalnie do nakładów pracy ponoszonych przez poszczególnych członków zespołów realizujących projekty.
- 6) Aktywność poszczególnych PN w pozyskiwaniu środków finansowych z funduszy pomocowych powinna uzyskiwać odpowiednie wsparcie Ministra Środowiska, jako organu nadzorującego, zarówno poprzez właściwą pomoc prawną, merytoryczną, jak i finansową.

Przedstawione powyżej problemy kompetencji kadry zarządzającej w PN nie były nigdy przedmiotem kompleksowego opracowania. Niniejszy raport jest jedynie próbą usystematyzowania zagadnienia, mogącą stanowić punkt wyjścia dla szczegółowych rozważań opisywanych problemów. Każdy z elementów zarządzania: zarządzanie zasobami przyrodniczymi, rozwiązaniami organizacyjno-prawnymi, zasobami ludzkimi, finansami czy projektami z racji swojej obszerności, skomplikowania i wagi zagadnienia powinien stać się tematem odrębnych specjalistycznych analiz.

Tym niemniej Autorzy wskazują kilka rekomendacji do wykorzystania w praktyce zarządczej w parkach narodowych:

1. Kadra średniego szczebla jako pamięć instytucji – z racji specyfiki formy zatrudnienia dyrektora parku (w drodze powołania przez Ministra) rotacja na tym stanowisku może być większa niż na stanowiskach kierowniczych średniego szczebla. Chcąc zachować ciągłość zarządzania, należy inwestować przede wszystkim w rozwój kompetencji zarządczych kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych parku.
2. Narzędzia kontroli zarządczej i samooceny pracowników stanowić powinny m.in. podstawę do określenia potrzeb szkoleniowych na poszczególnych szczeblach zarządzania, oceny efektywności stanowisk pracy, podstawy do wprowadzania systemu motywacyjnego.
3. Niektóre parki opracowały i wdrożyły kodeksy etyki obowiązujące w organizacji. Konieczna jest jednorodność zapisów poszczególnych kodeksów i doprowadzenie do sporządzenia stosownych dokumentów przez te parki, które do tej pory tego nie zrobiły. W oparciu o obowiązujące kodeksy należy rozważyć wprowadzenie mechanizmów zarządzania w oparciu o wartości – parki narodowe, jak niewiele innych instytucji, w swoim funkcjonowaniu winny odwoływać się nieustannie do idei (ochrony przyrody), na niej budować swoje misje i wartości organizacyjne.

4. Wzmacnianie kompetencji społecznych pracowników parku, zwłaszcza w odniesieniu do kadry zarządzającej. Pozwoli to na stworzenie właściwej atmosfery w pracy, opartej na zrozumieniu, zaufaniu i wzajemnej akceptacji. W ramach rozwijania kompetencji społecznych niezbędne jest również wypracowanie poczucia przynależności do organizacji elitarnej (23 parki narodowe w Polsce, około 1500 pracowników) i szacunku do munduru (dla Służby Parku).
5. Opracowanie ścieżki awansu zawodowego, określającej wymagania i możliwości rozwoju w parku. Ścieżka ta powinna uwzględniać możliwości finansowe i organizacyjne poszczególnych parków.
6. Przeprowadzanie regularnych szkoleń, których celem będzie podnoszenie kwalifikacji pracowników parku, ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji zarządczych. Szkolenia te mogą obejmować następujące zagadnienia:
 - Planowanie i organizacja pracy
 - Zarządzanie czasem
 - Delegowanie zadań, kontrola i wzmocnienie
 - Ewaluacja pracy i podejmowanych działań (z uzyskaniem informacji zwrotnej)
 - Tworzenie komunikatów
 - Dostosowanie narzędzi do potrzeb
 - Myślenie projektowe
 - Krytyka i kontrola – umiejętności formułowania i przyjmowania konstruktywnej krytyki
 - Budżet zadaniowy
 - Zarządzanie zmianą
 - Zarządzanie kryzysem
 - Misja i wizja parku
 - Tworzenie dokumentów strategicznych i ich przekładanie na plan działań
 - Definiowanie mierzalnych celów
 - Zarządzanie konfliktem
 - Partycypacyjny model podejmowania decyzji
 - Budowanie kultury organizacyjnej
 - Podstawowe zagadnienia związane z prawem i finansami
 - Zarządzanie ryzykiem.

18. REKOMENDACJE – KIERUNKI DALSZYCH PRAC

Rekomendacje dalszych analiz i rozwiązań postawionych w problemie badawczych można podzielić na dwie, niewykluczające się, fazy:

- rekomendacje dotyczące funkcjonującego modelu,
- rekomendacje dotyczące proponowanego modelu Obszaru Zrównoważonego Rozwoju.

Rekomendacje i wnioski w odniesieniu do **aktualnego stanu** podzielono na kilka grup:

Rekomendacje zmian prawno-finansowych uwarunkowań funkcjonowania PN

1. Forma i poziom finansowania powinny być dostosowane do strategicznego charakteru najcenniejszych przyrodniczo obszarów, jakie są w nich chronione. Powinny być adekwatne do charakteru zadań, jakie przed parkami stawiają przepisy ustawy o ochronie przyrody. Tymczasem zauważalny jest **brak systemowego sposobu finansowania parków adekwatnego do ich potencjału pozyskiwania przychodów własnych**. Jest to jedna z nielicznych już sfer sektora finansów publicznych, w których nie zastosowano dotychczas zobiektywizowanych mechanizmów finansowania. Trudno dopatrzeć się zasad, które przyświecałyby alokacjom dotacji (poza budżetowaniem historycznym). Fundusze dysponowane są w oparciu o arbitralnie podejmowane decyzje, a nie o zobiektywizowane mechanizmy algorytmowe.
2. Istnieje obawa, że oparty na zasadach arbitralnych system może bazować na obiegowych, niezwyfikowanych stereotypach, dotyczących tzw. „bogactwa” poszczególnych parków. Nie ma to nic wspólnego z racjonalną działalnością nowoczesnej administracji publicznej.
3. Uznaniowe decyzje w warunkach ograniczoności środków budżetowych mogą prowadzić do sytuacji, w których większa aktywność dyrektorów w zdobywaniu środków zewnętrznych oraz przychodów własnych może skutkować zmniejszeniem dotacji z budżetu państwa na działalność bieżącą. W ten sposób wzmacnia się demotywuujący system zarządzania zwiększający skalę trudności tym, którzy wykazują aktywność w zdobywaniu funduszy.

4. Parki narodowe jako państwowe osoby prawne zyskały większą samodzielność organizacyjną (względem jednostek budżetowych). Z jednej strony zwiększa to motywację i odpowiedzialność dyrektorów, z drugiej – **grozi dryfowaniem z pozycji podmiotów chroniących przyrodę w kierunku podmiotów gospodarujących jej zasobami**. Pokusa taka rodzi się zwłaszcza w warunkach braku jasno określonych reguł oraz ograniczonego finansowania budżetowego. Pojawia się w tym miejscu **bardzo poważna groźba zmiany faktycznych priorytetów funkcjonowania parków – z funkcji ochronnych do funkcji pozyskiwania przychodów**.
5. Podstawowym warunkiem zapewnienia przejrzystości gospodarki finansowej parków narodowych jest wydanie nowego rozporządzenia regulującego zasady gospodarki finansowej na minimalnym poziomie.
6. Jednym z niezbędnych kroków zmierzających do zapewnienia przejrzystości gospodarki finansowej parków narodowych jest **przygotowanie i upublicznienie wzorcowej polityki rachunkowości oraz planu kont parku narodowego**; winny to być dokumenty wzorcowe i zalecane, lecz możliwe do modyfikacji i dostosowania do warunków poszczególnych parków narodowych – w formie implementacji bardziej szczegółowych przekrojów podziału kosztów oraz przychodów, z zachowaniem unifikacji na zalecanym, minimalnym poziomie.
7. Nieodzowne jest systematyczne wspólne szkolenie służb finansowo-księgowych wszystkich parków narodowych oraz stworzenie instytucjonalnego forum współdziałania i wymiany doświadczeń tych służb.
8. Docelowo należy **podjąć debatę o organizacyjnej unifikacji polskich parków narodowych – bądź w postaci wykreowania jednolitej organizacji obejmującej wszystkie polskie parki narodowe**, bądź w postaci przyjęcia jednolitej wzorcowej struktury organizacyjnej parku narodowego, gdyż dotychczasowe zróżnicowania w tym zakresie utrudniają dokonywanie porównań PN, a przez to czynią ich działalność i gospodarkę finansową mało przejrzystą. **Debacie i analizie należy poddać także proponowany w niemiejszym raporcie obszar funkcjonalny pod roboczą nazwą Obszar Zrównoważonego Rozwoju (OZR), który nie wyklucza wdrożenia niektórych rekomendacji dla modelu aktualnego**.
9. **System finansowania parków narodowych powinien łączyć ogólnonarodową odpowiedzialność za zachowanie najcenniejszych**

przyrodniczo obszarów naszego kraju z partycypowaniem korzystających z zasobów przyrodniczych w finansowaniu nakładów niezbędnych do ich udostępniania w sposób minimalizujący ryzyko ich degradacji.

10. W związku z wysokim ryzykiem niemożliwości skutecznego wykonywania zadań ustawowych parków w perspektywie średnioterminowej (5-8 lat) przy zachowaniu obecnych zasad finansowania ich działalności, należy **zwiększyć nakłady budżetowe na funkcjonowanie PN**.
11. Rekomendowane jest zwiększenie poziomu rocznej dotacji z budżetu państwa od 180 mln zł do 227 mln zł w zależności od przyjętego algorytmu obliczenia wzrostu nakładów na wynagrodzenia.
12. Istotnym czynnikiem warunkującym zdolność realizacji zadań parków narodowych jest wyeliminowanie rażących dysproporcji przeciętnego poziomu wynagrodzeń pomiędzy parkami narodowymi a Lasami Państwowym, GDOŚ i RDOŚ oraz jednostkami samorządu terytorialnego.
13. Wzrost nakładów powinien być skorelowany z opracowaniem i wdrożeniem zobiektywizowanej metody dystrybucji środków budżetowych dla wszystkich parków⁹⁰.
14. W obszarze zadań PN powinny zostać ujęte zagadnienia dotyczące ochrony dziedzictwa kulturalnego obszaru. W chwili obecnej zadania te realizowane są w sposób bardzo zróżnicowany, co jest uzależnione od osobowości pracowników danego PN. Należy wzmocnić pozycję tego zadania w zadaniach PN, jak również zwrócić uwagę na aspekt rozwoju dziedzictwa kulturowego obszaru, na którym zarządza PN.

Rekomendacje w zakresie zarządzania finansami

1. **Dostosować system gospodarki finansowej w PN do realnych potrzeb i obowiązków nałożonych na PN**, w tym zwiększyć poziom dotacji z budżetu państwa do około 50% niezbędnych wydatków.
2. Uelastyczyć system kreowania wynagrodzeń w PN, aby stał się bardziej atrakcyjny i motywacyjny dla pracowników PN.
3. Ujednoczyć politykę rachunkową w PN, aby realnie można było porównywać wydatki w poszczególnych grupach, a tym samym

⁹⁰ Z wykorzystaniem Ekspertyzy dla ZP PPN, *System finansowania parków narodowych w Polsce – stan obecny i kierunki pożądanych zmian*.

zapewnić przejrzystość i celowość gospodarowania środkami finansowymi w PN.

4. Należy opracować i wdrożyć nowe Rozporządzenia MS w sprawie zasad gospodarki finansowej w PN wraz z modelową (jednolitą) polityką rachunkową dla wszystkich PN.

Rekomendacje w zakresie realizacji projektów w PN dofinansowanych ze źródeł pomocowych

1. Projekty w PN powinny wykazywać się holistycznym podejściem do ochrony przyrody i dotyczyć zagadnień zdefiniowanych w długoletniej strategii PN. Bardziej celowe jest formułowanie w projektach zadań kompleksowych, niż pisanie projektów rozwiązujących pojedyncze, małe zagadnienia.
2. **Zespoły przygotowujące i koordynujące projekty w PN powinny składać się przede wszystkim z pracowników PN** i reprezentować niezbędne do rozwiązania określonych problemów dyscypliny wiedzy przyrodniczej, edukacyjnej, administracyjnej i finansowej.
3. Koszty projektu powinny uwzględniać potrzebę włączenia do realizacji zadań specjalistów i instytucji zewnętrznych, zapewniając niezbędne środki na ten cel.
4. Należy wdrożyć stały monitoring postępu realizowanych prac, jak i oceny efektów wykonywanych zadań, tak aby można było szybko wprowadzać ewentualne korekty.
5. Należy wdrożyć bardzo dobry system motywacyjnego wynagradzania pracowników zaangażowanych w tworzenie, realizację i rozliczanie projektów, proporcjonalnie do nakładów pracy ponoszonych przez poszczególnych członków zespołów realizujących projekty.
6. Aktywność poszczególnych PN w pozyskiwaniu środków finansowych z funduszy pomocowych powinna uzyskiwać odpowiednie wsparcie Ministra Środowiska – jako organu nadzorującego – zarówno poprzez właściwą pomoc prawną, merytoryczną, jak i finansową, a w miarę możliwości obejmować budowę projektów wspólnie z lokalnymi interesariuszami.

Rekomendacje zarządzania zasobami kadrowymi

1. Wprowadzenie narzędzi kontroli zarządczej.
2. Wprowadzenie narzędzi motywacyjnych.
3. Wzmacnianie kompetencji społecznych.
4. Ujednolicenie Kodeksu Etycznego.

5. Zarządzanie wiedzą.

Rekomendacje relacji z otoczeniem społeczno-gospodarczym⁹¹

1. Intensyfikacja promocji misji i celów działalności PN (kreowanie wartości).
2. **Działania zmierzające do budowania rozwiązań typu „win-win”**, gdzie strony wspólnie wypracowują rozwiązania, z których korzystają wszyscy interesariusze.
3. Stworzenie narzędzi dialogu i transferu wiedzy pomiędzy PN a otoczeniem np. w formie cyklicznego Kongresu PN i gmin przyległych.
4. Opracowanie strategii marketingowej wewnętrznej, adresowanej do lokalnych interesariuszy.
5. Narzędzia umożliwiające wspólne **opracowanie Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego**.
6. Pobudzenie wolontariatu.
7. Budowa partnerskich narzędzi finansowych.

Rekomendacje dalszych prac nad modelem OZR

Wskazane powyżej wnioski i rekomendacje nie są rozłączne wobec modelu Obszary Zrównoważonego Rozwoju, jako nowoczesnego rozwiązania zarządzania publicznego, opartego o kooperację, opisanego w stosownym rozdziale. Model ten, jak wykazano, jest zgodny ze strategicznymi dokumentami Państwa oraz teoretycznymi koncepcjami warunków rozwoju społeczno-ekonomicznego JST, w których to odczuwalna jakość życia i poziom zadowolenia mieszkańców staje się celem nadrzędnym.

Zaproponowany model wymaga dalszych prac analitycznych i studialnych, w tym studium wykonalności zawierającego:

- a. analizę kompetencji JST i innych instytucji związanych z rozwojem lokalnym, ochroną przyrody i dziedzictwa kulturowego,
- b. analizę prawną możliwości decentralizacji i powierzenia zadań w ramach OZR,
- c. badania opinii społeczności lokalnej akceptacji modelu,
- d. skatalogowanie narzędzi finansowych i prawnych uprzywilejowań OZR,
- e. analizę przepływów finansowych,

⁹¹ Ten typ relacji wymaga także zaangażowania wszystkich interesariuszy.

- f. dobór wskaźników zrównoważonego rozwoju w ładzie przyrodniczym, instytucjonalno-politycznym, ekonomicznym, społecznym,
- g. konsultacje polityczne możliwości wdrożenia OZR.

Kluczowym zadaniem będzie opracowanie dwóch modeli: przepływów finansowych oraz podziału kompetencji.

Model przepływów finansowych powinien wyróżniać trzy typy:

Tabela 52. Typy przepływów finansowych

Typ przepływów finansowych	Charakterystyka
obowiązkowe	wynikające z mocy prawa świadczenia na rzecz partnerów OZR
partnerskie	oparte o umowy projektowe interesariuszy
dobrowolne	finansowane przez członka OZR na rzecz wspólnoty

Źródło: opracowanie własne

Autorzy uważają, że tylko odważne wzmocnienie prawne i finansowe obszaru z parkiem narodowym jest w stanie wyeliminować rozbieżności pomiędzy interesariuszami, zbudować przewagę konkurencyjną obszaru, urealnić zrównoważony rozwój i budować markę ochrony przyrody. Wbrew pozorom istotną przeszkodą mogą być same postawy interesariuszy, gdyż różnorodne przykłady gospodarczych klastrów, konsorcjów wskazują głównie na barierę psychologiczną sukcesu.

19. BIBLIOGRAFIA

1. Adach O., Adach J., (2010), *Atrakcyjność polskich parków narodowych w oczach mieszkańców Poznania*, [w:] *Krajobrazy rekreacyjne – kształtowanie, wykorzystanie, transformacja*, „Problemy Ekologii Krajobrazu”, t. XXVII, s.15-21.
2. Adamiak J., Kosiedowski W., Potoczek A., Słowińska B., (2001), *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym, problemy teorii i praktyki*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń.
3. Adamik, A., & Matejun, M., (2012), *Organizacja i jej miejsce w otoczeniu. Podstawy zarządzania*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.
4. Adamowicz M., Smarzewska A., (2009), *Model oraz mierniki trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w ujęciu lokalnym*, [w:] „ZN Polityki Europejskie Finanse i Marketing”, nr 1 (50), SGGW, Warszawa.
5. Adamski P., (2007), *Postrzeganie przyrody a problem jej ochrony*, [w:] M. Grzegorzczak (red.), *Integralna ochrona przyrody*, Instytut Ochrony Przyrody PAN, Kraków, s. 27-28.
6. Anasiewicz A., (2000), *Rola parków narodowych w edukacji społeczeństwa dla przyrody i kultury na przykładzie Roztoczańskiego Parku Narodowego*, „Krajobrazy Dziedzictwa Narodowego”, 3, s. 79-86.
7. Andrzejewski R., (2002), *Park narodowy a ekorozwój gminy*, [w:] Prałat H. (oprac.), *Samorządy i ich stowarzyszenia w ochronie parków narodowych*, Stowarzyszenie Samorządów Polskich Współdziałających z Parkami Narodowymi, Mosina, s. 6-18.
8. Apanowicz J., (2000), *Metodologiczne elementy procesu poznania naukowego w teorii organizacji i zarządzania*, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu, Gdynia.
9. Babczuk A., Kachniarz M., (2015), *Polskie parki narodowe – ujęcie instytucjonalne*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, nr 40, Wrocław.
10. Babczuk A., Kachniarz M., (2015), *System finansowania parków narodowych w Polsce – stan obecny i kierunki pożądanych zmian*, Związek Pracodawców Polskich Parków Narodowych, Jelenia Góra.
11. Balon J., (2002), *Regionalne zróżnicowanie konfliktów człowiek-środowisko na obszarze Tatrzańskiego Parku Narodowego*, [w:] *Użytkowanie turystyczne parków narodowych. Ruch turystyczny –*

- zagospodarowanie – konflikty – zagrożenia*, Partyka J. (red.). Instytut Ochrony Przyrody PAN, OPN. Ojców, s. 715-722.
12. Banaszyk P., (2002), *Podstawy organizacji i zarządzania*, Wyższa Szkoła Handlu i Rachunkowości.
 13. Baranowska-Janota M., Ptaszycka-Jackowska D., (1993), *Instrumenty polityki eliminacji szkodliwych oddziaływań na parki narodowe i rozwiązania konfliktów na ich obszarach*, „Parki Narodowe i Rezerwy Przyrody”, 12, 2: s. 81-93.
 14. Bartkowiak P., Koszel M., (2016), *Zasobowe uwarunkowania kooperacji jednostek samorządu terytorialnego – aspekt konkurencyjny (Resource-based view of coopetition in local government units – competitive aspect)*, [w:] *Sieci międzyorganizacyjne, procesy i projekty w erze paradoksów*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego”, nr 421, Wrocław.
 15. Białyszewski, H., (1983), *Teoretyczne problemy sprzeczności i konfliktów społecznych*, Warszawa.
 16. Biniecki J., Szczupak B., (2001), *Strategia rozwoju lokalnego*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, pr. zbior., (red.) Klasik A. i Kuźnik F., Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
 17. „Biuletyn Komitetu Ochrony Przyrody Polskiej Akademii Nauk”, t. 3-4 /2012-2013, Kraków.
 18. Bogacz-Wojtanowska E. i in., (2016), *Obszary zarządzania publicznego*, „Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych”, UJ, Kraków.
 19. Bołtromiuk, A., (2003), *Ekonomiczne aspekty funkcjonowania obszarów chronionych*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
 20. Bożętka B., (1995), *Antropopresja na obszarze Wolińskiego Parku Narodowego na tle konfliktowości i problemu sąsiedztwa*, [w:] Kostrzewski A. (red.), *Funkcjonowanie geoekosystemu Solińskiego Parku Narodowego w warunkach zmiany granic parku i narastającej antropopresji*, „Klify”, t. 2, Międzyzdroje.
 21. Bożętka B., (1997), *Drawieński Park Narodowy w oczach sąsiadów*, „Aura”, 7, s. 16-17.
 22. Bożętka B., (1997), *Postrzeganie Drawieńskiego Parku Narodowego przez turystów i społeczność lokalną*, „Przegląd Przyrodniczy”, VIII, 4: s. 37-46.

23. Buchwał A., Fidelus J., (2010), *Monitoring ruchu turystycznego przy użyciu czujników ruchu*, [w:] *Nauka a zarządzanie obszarem Tatr i ich otoczeniem*, t. III.
24. Burger T., (1992), *Świadomość ekologiczna: Między lękiem a działaniem*, Raport, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa.
25. Burger T., (1999), *Konflikt i współdziałanie. Świadomość ekologiczna i postawy społeczeństwa*, [w:] Mirowski W. (red.), *Świadomość ekologiczna i społeczne ruchy „zielonych” w Polsce*, IFiS PAN, Warszawa, s. 35-55.
26. Burger T., (2002), *Wirtualna i prawdziwa wojna o Tatry i Zakopane*, Zakopane – Kraków.
27. Cygler J., (2007), *Kooperencja – nowy typ relacji między konkurentami*, „Organizacja i Kierowanie”, nr 2 (128).
28. Czakon W., (2013), *Kierunki badań nad strategią kooperacji*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XIV, część I, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź.
29. Dąbrowski M., (2001), *Konflikty społeczne wokół ochrony przyrody*, „Parki Narodowe i Rezerwaty Przyrody”, 4: s. 13-15.
30. Deptuła B., (2002), *Narwiański Park Narodowy a społeczności lokalne*, „Parki Narodowe i Rezerwaty Przyrody”, 3: s.10-11.
31. Domański B., (1991), *Obraz Ojcowskiego Parku Narodowego w wyobrażeniach społecznych*, „Zeszyty Naukowe”, UJ, „Prace Geograficzne”, 84 (106), Kraków.
32. Domański B., (1991), Park Narodowy w świadomości społecznej. Studia z geografii społecznej, „Dokumentacja Geograficzna IGiPZ PAN”, 3-4: s. 93-105.
33. Domański B., Partyka J., (1992), *Ojcowski Park Narodowy w świadomości mieszkańców. Analiza konfliktu*, [w:] *Percepcja i waloryzacja środowiska naturalnego i antropogenicznego*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 79-99.
34. Dorczak R., Kołodziejczyk J.,(red.), (2014), *Kompetencje przywódcze kadry kierowniczej szkół i placówek oświatowych w Polsce*, raport z badań, UJ, Kraków.
35. Dudek Mańkowska S., Lackowska-Madurowicz M., (2012), *Konflikty społeczne na Mazowszu – identyfikacja oraz próba oceny ich wpływu na rozwój lokalny*, „Mazowsze – Studia Regionalne”, nr 10.
36. Dziemianowicz W., (2008), *Konkurencyjność gmin w świetle relacji władze lokalne – inwestorzy zagraniczni*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

37. Eagles P., Haynes C., McCool S., (2002), *Sustainable tourism in protected areas: Guidelines for planning and management*. WTO, IUCN, Gland, Switzerland.
38. Fedyk W., Sołtysik M., Walas B., (2014), *Metody i narzędzia oceny skuteczności wdrażania strategii rozwoju turystyki oraz produktów turystycznych. Zróżnicowania regionalne i lokalne*, „Zeszyty Naukowe”, 807, „Ekonomiczne Problemy Turystyki”, 3 (27), Uniwersytet Szczeciński.
39. Firlej K., (2007), *Modele systemów zarządzania – model Levitt’a i Wattermana w ujęciu holistycznym*, Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków.
40. *Funkcjonowanie parków narodowych, Informacja o wynikach kontroli*, KSI-4101-01-00/2013, nr 196/2013/P/13/123/KSI, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
41. Gałązka M., (2009), *Turystyka zrównoważona w parkach narodowych w opinii turystów*, „Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej”, r. 11, z. 4 (23).
42. Gawroński H., (2010), *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
43. Ginalski A., (2008), *Aktualne problemy zarządzania polskim parkami narodowymi*, „Dokumentacja Geograficzna”, 37, Wyd. IGiPZ PAN, PTG, Warszawa, s. 172-178.
44. Ginalski A., (2009), *Wybrane problemy zarządzania parkami narodowymi*, „Dzikie Życie”, 2-1/174-175 2008/2009, grudzień 2008.
45. Ginalski A., (2009), *Czeskie parki narodowe – ich funkcjonowanie a ochrona przyrody*, „Prace Geograficzne”, z. 121, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków.
46. Głąbiński Z. (red.), (2014), *Jak organizować turystykę na nadmorskich obszarach Natura 2000 – wykorzystanie potencjału turystycznego regionu w edukacji środowiskowej*, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk o Ziemi, Szczecin.
47. Górecki A., Drózdź M., Najder R., (1998), *Gorczański Park Narodowy a mieszkańcy jego otuliny*, „Parki Narodowe i Rezerваты Przyrody”, 17, 1, s. 73-92.
48. Górecki A., Drózdź M., Najder R., Szczęsna A., (1995), *Bieszczadzki Park Narodowy a kształtowanie się postaw i świadomości ekologicznej jego mieszkańców*, „Roczniki Bieszczadzkie”, 4: s.185-206.
49. Górecki A., Drózdź M., Najder R., Szczęsna A., (1998), *Magurski Park Narodowy a mieszkańcy jego otuliny*, „Roczniki Bieszczadzkie”, 6: s.

- 233-252.
50. Górecki A., Nieszporek K., Ostruszka A., Skiolarczyk L., Wójcik M., (2007), *Świadomość ekologiczna młodzieży zamieszkującej okolice wybranych parków narodowych*, „Roczniki Bieszczadzkie”, 15: s. 283-302.
 51. Górecki A., Popiela R., Drożdż-Korbyla M., (2002), *Pieniński Park Narodowy a mieszkańcy jego otuliny*, „Pieniny – Przyroda i Człowiek”, 7: s. 109-124.
 52. Górecki A., Przywara D., (1997), *Świadomość ekologiczna młodzieży w Polsce południowo-wschodniej*, „Roczniki Bieszczadzkie”, 5: s. 195-209.
 53. Graja – Zwolińska S., (2009), *Rola wskaźnika chłonności turystycznej w kształtowaniu przestrzeni turystycznej parków narodowych*, „Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej”, r. 2009, t. 11, nr 23.
 54. Graja S., (2007), *Przestrzeń turystyczna parków narodowych. Przykład Parku Narodowego „Ujście Warty”*, maszynopis pracy doktorskiej wykonanej w Katedrze Geografii Miast i Turyzmu Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
 55. Griffin R. W., (1997), *Podstawy zarządzania organizacjami. Otoczenie organizacji i menedżerów*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
 56. Gruszczyk A., (2000), *Udostępnianie parku jako element współpracy z lokalnymi społecznościami*, [w:] *Turystyka w parkach narodowych. Materiały IV Krajowej Konferencji „Ochrona przyrody a turystyka”*, Wnuk Z. (red.), WSP, Atrium, Rzeszów, s. 89-92.
 57. Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J., (1998), *Identyfikacja nowych problemów rozwoju regionalnego Polski*, *Biuletyn KPZK PAN*, z. 185, Warszawa.
 58. Hibner J., (2013), *Struktura ruchu turystycznego w polskich górskich parkach narodowych należących do sieci „Człowiek i Biosfera”*, „Współczesne Problemy i Kierunki Badawcze w Geografii”, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków, s. 73-88.
 59. Hibner J., (2014), *Monitoring ruchu turystycznego w rejonie Kasprowego Wierchu – metody i problemy badawcze*, „Współczesne Problemy i Kierunki Badawcze w Geografii”, 2, Uniwersytet Jagielloński, Kraków.
 60. Hibszer A., (2008), *Komunikacja społeczna jako sposób przezwyciężania konfliktów społecznych w parkach narodowych (wybrane przykłady)*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego”, 10,

- Komisja Krajobrazu Kulturowego PTG, Sosnowiec, s. 579-591.
61. Hibszer A., (2004), *Aktualne konflikty człowiek – przyroda w karpackich parkach narodowych*, [w:] U. Myga-Piątek (red.), *Przemiany krajobrazu kulturowego Karpat – wybrane aspekty*, „Prace KKK PTG”, nr 3, Komisja Krajobrazu Kulturowego PTG, Oddział Katowicki PTG, Sosnowiec, s. 193-209.
 62. Hibszer A., (2005), *Edukacyjna funkcja parków narodowych oraz jej rola w zapobieganiu konfliktom – zarys problemu*, [w:] Hibszer A., Partyka J. (red.), *Między ochroną przyrody a gospodarką, bliżej ochrony. Konflikty człowiek – przyroda w obszarach prawnie chronionych w Polsce*, Oddział Katowicki PTG, Ojcowski Park Narodowy, s. 214-224.
 63. Hibszer A., (2008), *Konflikty „człowiek – przyroda” w polskich parkach narodowych (zarys problemu)*, „Geografia, Studia et dissertationes”, Uniwersytet Śląski, Katowice, 30: s. 29-46.
 64. Hibszer A., (2008), *Od konfliktów do współpracy – wybrane aspekty przewycięzania konfliktów społecznych w polskich parkach narodowych*, „Dokumentacja Geograficzna IGiPZ PAN”, PTG. Warszawa, 37: s. 179-186.
 65. Hibszer A., (2013), *Parki narodowe w świadomości i działaniach społeczności lokalnych*, Uniwersytet Śląski, Katowice.
 66. Hibszer A., Markowski M., (2010), *Czy możliwe jest ograniczenie presji urbanizacyjnej – głównego zagrożenia antropogenicznego Kampinoskiego Parku Narodowego?* „Prace i Materiały Muzeum im. W. Szafera”, *Granice ingerencji człowieka na obszarach chronionych. Zasady i modele gospodarowania*, Ojcowski Park Narodowy, 20: s. 211-224.
 67. Hibszer A., Partyka J. (red.), (2005), *Między ochroną przyrody a gospodarką, bliżej ochrony. Konflikty człowiek – przyroda w obszarach prawnie chronionych w Polsce*, Polskie Towarzystwo Geograficzne Oddział Katowicki, Ojcowski Park Narodowy, Sosnowiec – Ojców.
 68. Hibszer A., Partyka J., (2009), *Otulina parku narodowego – strefa ochronna czy strefa (potencjalnych) zagrożeń? Przykład Ojcowskiego Parku Narodowego*, [w:] Andrzejewska A., Lubański A. (red.), *Trwałość i efektywność ochrony przyrody w polskich parkach narodowych, Kampinoski Park Narodowy*, Izabelin, s. 55-65.
 69. Góralski P., Lazarek M., (2009), *Czynniki kształtujące konkurencyjność regionów*, „Zeszyty Naukowe Polityki Europejskiej, Finanse

- i Marketing”, nr 1 (50), SGGW.
70. Informacja o wynikach kontroli *Funkcjonowanie parków narodowych w zakresie zachowania, zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów przyrody*, (2006), nr ewid. 94/2006/P05134/LKR, delegatura w Krakowie.
 71. Informacja o wynikach kontroli gospodarowania nieruchomościami w parkach narodowych, (2010), LKI-410-23-00/2009, nr ewid. 139/2010/P/09/140/LKI, Najwyższa Izba Kontroli, delegatura w Kielcach.
 72. Informacja o wynikach kontroli *Funkcjonowanie parków narodowych*, (2014), KSI-4101-01-00/2013, nr ewid. 196/2013/P/13/123/KSI, Najwyższa Izba Kontroli.
 73. Jeszka A. M., (2013), *Problemy badawcze i hipotezy w naukach o zarządzaniu*, [w:] *Organizacja i Kierowanie*, r. 5, Uniwersytet Ekonomiczny, Poznań, s. 32-39.
 74. Kalinowska A., (1999), *Edukacja w parkach i wokół parków*, [w:] Wołoszyn B. W., Postawa T. (red.), Forum dyskusyjne *Parki narodowe – ich funkcja w czasie i przestrzeni*, Trzebinia – 24.11.1999, Komitet Ochrony Przyrody PAN, Kraków, s. 46-49.
 75. Kapuściński R., (2002), *Turystyka w parkach narodowych – możliwości ograniczenia*, [w:] Partyka J (red.), *Użytkowanie turystyczne parków narodowych. Ruch turystyczny – zagospodarowanie – konflikty – zagrożenia*, Instytut Ochrony Przyrody PAN, Ojcowski Park Narodowy, Ojców, s. 677-684.
 76. Kasprzak K., Raszka B., (1994), *Problemy lokalne gmin w parkach narodowych (głos w dyskusji)*, „Chrońmy Przyrodę Ojczystą”, 6, 5: s. 5-15.
 77. Kawecka I., (2007), *Turystyka w parkach narodowych USA (Park Narodowy Yosemite) i Polski (Tatrzański Park Narodowy)*, [w:] Ptaszycka-Jackowska D. (red.), *Polska przestrzeń turystyczna*, Instytut Geografii i Gospodarki.
 78. Kiełczewski D., (2003), *Parki narodowe a społeczności lokalne*, [w:] *Walory przyrodnicze jako czynnik rozwoju regionów wschodniej Polski*, Horodeński R., Sadowska-Snarska C. (red.), WSE, Białystok, s. 223-230.
 79. Kistowski M., (2008), *Spoleczne konflikty ekologiczne jako sposób łagodzenia wpływu działalności człowieka na środowisko przyrodnicze*, [w:] *Świadomość ekologiczna a rozwój regionalny w Europie Środkowo-Wschodniej*, Rydz E., Kowalak A. (red.), Wydawnictwo

- Naukowe Akademii Pomorskiej, Słupsk, s. 170-180.
80. Komorowska K. A., (2000), *Świadomość ekologiczna górali podhalańskich a ich postawy wobec Tatrzańskiego Parku Narodowego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4, s. 133-151.
 81. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 239 z dnia 13 grudnia 2011 r.
 82. Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r.
 83. Kostrzewski A. (red.), (1994), *Samorządy lokalne a Wielkopolski Park Narodowy – wybrane problemy*, Morena, 2.
 84. Koziarek M., Kaczyńska M., Sienkiewicz J., (2000), *Komunikacja społeczna w ochronie przyrody. Materiały z warsztatów w parkach narodowych*, Polskie Biuro REC, Warszawa.
 85. Koziół E., Koziół M., (2008), *Relacje człowiek – środowisko w opiniach mieszkańców okolic Poleskiego Parku Narodowego*, „Dokumentacja Geograficzna”, Wyd. IGiPZ PAN, PTG, Warszawa, nr 37, s. 187-193.
 86. Kożuch B., (2004), *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa, PLACET.
 87. Koźmiński A. K., Piotrowski W., (2002), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
 88. Królikowska K., (2002), *Między ochroną przyrody a rozwojem na obszarach górskich – konflikty i rozwiązania*, „Czasopismo Geograficzne”, t. 73, 3: s. 187-214.
 89. Królikowska K., (2004), *Konflikty między Karkonoskim Parkiem Narodowym a samorządami lokalnymi w opiniach mieszkańców gmin karkonoskich*, [w:] *Problemy ochrony przyrody w zagospodarowaniu przestrzennym Sudetów*, Muzeum Przyrodnicze, Jelenia Góra.
 90. Królikowska K., (2007), *Konflikty społeczne w polskich parkach narodowych*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków.
 91. Kruczek Z., (2017), *Frekwencja w polskich atrakcjach turystycznych 2011-2015*, Proksenia, Kraków.
 92. Kucina W., (2007), *Konflikt społeczny na tle własności gruntów w Tatrzańskim Parku Narodowym*, „Acta Universitatis Lodziensis”, „Folia Geographica Socio-Oeconomica”, 8.
 93. Kuciński K., (2010), *Metodologia nauk ekonomicznych: dylematy i wyzwania*, Difin, Warszawa.
 94. Kudłacz M., Mazur-Kurach P., (2015), *Formy zarządzania publicznego w kontekście rozwoju miast w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 4 (34), Warszawa.

95. Kusterka-Jefmańska M., (2012), *Pomiar jakości życia na poziomie lokalnym – wybrane doświadczenia europejskie i doświadczenia polskich samorządów*, „Prace Naukowe” Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 264.
96. Lamorski T., (2005), *Rola rady parku narodowego w rozwiązywaniu konfliktów społecznych na przykładzie Babiogórskiego Parku Narodowego*, [w:] Hibszer A., Partyka J. (red.), *Między ochroną przyrody a gospodarką – bliżej ochrony. Konflikty człowiek – przyroda w obszarach prawnie chronionych w Polsce*, Wyd. PTG Oddział Katowicki, Ojcowski Park Narodowy, Sosnowiec – Ojców, s. 108-125.
97. Lenartowicz W., Markowski M., (2004), *Wykupy gruntów w Kampinoskim Parku Narodowym*, [w:] Andrzejewski R. (red.), „Kampinoski Park Narodowy”, t. 2, *Spoleczeństwo, przestrzeń, ekonomia*, Wyd. Kampinoski Park Narodowy, Izabelin, s. 77-86.
98. Liszewski S., *Przestrzeń turystyczna parków narodowych w Polsce*, Uniwersytet Łódzki,
99. Lubczyński L., (1989), *Czynniki zagrażające przyrodzie parków narodowych w Polsce i ich ocena (1986-1988)*, „Parki Narodowe i Rezerwy Przyrody”, 9, 1: s. 65-77.
100. Lubczyński L., (1988), *Zewnętrzne zagrożenia przyrody w parkach narodowych w Polsce*, „Sylwan”, t. XXXII, 9: s. 37-44.
101. Lubińska T., Strąg T., Lozano-Platonoff A., Będzieszak M., Godek M., (2007), *Budżet zadaniowy w Polsce – istota, struktura, metodyka*, [w:] *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznym*, Lubińska T. (red.), Difin, Warszawa.
102. *Ludzie i Park. Współpraca i Rozwój. Budowanie partnerstwa i poparcia społecznego dla parków narodowych*, „Zeszyty Problemowe Sekcji Parków Narodowych PKE”, nr 8, Kraków – Zawoja, 2002.
103. Macek I., (2002), *Konflikt wokół Tatrzańskiego Parku Narodowego*, „Ochrona Środowiska”, „Prawo i Polityka”, 2.
104. Markowski M., (2009), *Wykupy gruntów i ich znaczenie dla ochrony przyrody*, [w:] Michalska-Hejduk D., Bomanowska A. (red.), *Rola Kampinoskiego Parku Narodowego w zachowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej dawnych obszarów wiejskich*, Wyd. Kampinoski Park Narodowy, Łódź – Izabelin, s. 30-45.
105. Matejun M., Nowicki M., (2013), *Organizacja w otoczeniu – od analizy otoczenia do dynamicznej lokalizacji*, [w:] Adamik A. (red.), *Nauka*

- o organizacji. Ujęcie dynamiczne*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
106. Matuszewicz J., (2001), *Rachunkowość od podstaw. Ewidencja środków pieniężnych, kredytów i pożyczek oraz rozrachunków*, GRUPA FINANS – SERVIS, Warszawa.
 107. Matuszewska D., (2003), *Funkcje turystyczne i konflikty w wybranych parkach narodowych Polski północno-zachodniej*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
 108. Mazur R., (2010), *Analiza otoczenia przedsiębiorstwa jako element zarządzania strategicznego*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis”, „Oeconomica”, 282 (60), s. 77-84.
 109. Miazga M. (red.), (2002), *Przy wspólnym stole. czyli praktyczna komunikacja społeczna w ochronie przyrody. Polskie doświadczenia*, Regionalne Centrum Ekologiczne na Europę Środkową i Wschodnią, Warszawa.
 110. Mickiewicz M., *Park narodowy u wrót miasta – wyzwania rekreacyjne i edukacyjne*, <http://ucbs.uw.edu.pl>
 111. Mika M., (2003), *Environmental impact of tourism development reception areas in Poland and methods of controlling them*, „Prace Geograficzne”, z. 111, Uniwersytet Jagielloński, s.130-142.
 112. Mika M., Pawlusiński R., Zawilińska B., (2015), *Park narodowy a gospodarka lokalna – model relacji ekonomicznych na przykładzie Babiogórskiego Parku Narodowego*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków.
 113. Młodzik E., *Założenia koncepcji New Public Management*, (2015), „Zeszyty Naukowe”, nr 858, „Współczesne Problemy Ekonomiczne”, nr 11, Uniwersytet Szczeciński.
 114. Mochola R. B., (2003), *Konflikt z parkiem drogą społeczno-gospodarczego rozwoju Szklarskiej Poręby*, „Parki Narodowe”, 1: s. 5-7.
 115. Noworól A., (red.), (2014), *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, Wydawnictwo SAN, t. XIV, z. 13, Łódź.
 116. Nowak S., (2011), *Metodologia badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
 117. Obłój K., (2001), *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa.
 118. Ochnio M., (2012), *Nowe Zarządzanie Publiczne (New Public Management) – podstawowe cechy modelu. Jego zastosowanie w Polsce*, Stowarzyszenie Instytut Zmian, Warszawa

- http://iz.org.pl/wpcontent/uploads/2012/09/New_Public_Management_Michal_Ochnio_Institut_Zmian.pdf, s. 7 [dostęp: 30.06.2018].
119. Odrowąż-Pieniążek I., Woźniak J., (1997), *Negocjacje jako strategia rozwiązywania konfliktów w sporach pomiędzy parkami narodowymi a samorządami*, „Człowiek i Środowisko”, 21, 1: s. 87-95.
 120. Olaczek R., (2008), *Między swobodą a zakazem – o turystycznym korzystaniu z obszarów chronionych*, [w:] *Turystyka zrównoważona i ekoturystyka*, Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, Warszawa, 15–23.
 121. Olko J., (2011), *Ochrona przyrody w parkach narodowych Małopolski w świadomości wybranych grup społecznych*, praca doktorska, [w:] Instytut Nauk o Środowisku, Uniwersytet Jagielloński, Kraków.
 122. Olko J., Hędrzak M., (2010), *Komunikacja nieformalna jako element procesu zaangażowania społeczności lokalnej w działania na rzecz ochrony przyrody*, „Studia i Materiały” Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej, nr 12/ 1 (24): s. 80-92.
 123. Osiniak T., Poskrobko B., Sadowisk A., (1993), *Wigierski Park Narodowy a jego mieszkańcy*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok – Kraków.
 124. *Parki narodowe w Polsce*, (2010), *Działalność organizacyjna i finansowanie w 2009 r.*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
 125. Partyka J., (2000), *Ojców jako przykład wsi funkcjonującej w parku narodowym – konflikt czy współdziałanie?*, [w:] Radwan S., Lorkiewicz Z. (red.), *Problemy ochrony i użytkowania obszarów wiejskich o dużych walorach przyrodniczych*, Wyd. UMCS, Lublin, s. 201-206.
 126. Partyka J., (2010), *Turystyka w parkach narodowych – charakterystyka ogólna*, [w:] *Użytkowanie turystyczne parków narodowych: ruch turystyczny, zagospodarowanie, konflikty, zagrożenia*, Partyka J (red.), Instytut Ochrony Przyrody PAN – Ojcowski PN, Ojców.
 127. Partyka J., (2010), *Udostępnianie turystyczne parków narodowych w Polsce a krajobraz*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego”, nr 14, Komisja Krajobrazu Kulturowego PTG, Sosnowiec.
 128. Pociask-Karteczka J., Baścik M., Czubernat S., (2007), *Ruch turystyczny w Tatrzańskim Parku Narodowym w latach 1993-2005*, [w:] *Studia nad turystyką. Tradycje, stan obecny i perspektywy badawcze*, t. 1, IGiGP UJ, Kraków.
 129. Poskrobko B., (2008), *Zarys charakterystyki systemu zarządzania ochroną przyrody w Polsce*, [w:] Zimniewicz K. (red.), *Bariery*

- w zarządzaniu parkami krajobrazowymi w Polsce, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
130. Potocki A., (2005), *Metody zarządzania konfliktem w organizacjach*, „Zeszyty Naukowe”, nr 672, Akademia Ekonomiczna, Kraków.
 131. Prałat H. (oprac.), (2002), *Samorządy i ich stowarzyszenia w ochronie parków narodowych*, Stowarzyszenie Samorządów Polskich Współdziałających z Parkami Narodowymi, Mosina.
 132. Prędko R., (2012), *Ruch turystyczny w Bieszczadzkim Parku Narodowym w latach 2009-2011*, „Roczniki Bieszczadzkie”, 20: s. 358-377.
 133. Prószyńska-Bordas H., Markiewicz J., *Struktura ruchu turystycznego w Gorczańskim Parku Narodowym oraz ocena przygotowania obszaru do turystyki*, <http://agro.icm.edu.pl> [dostęp: 14.09.2017].
 134. Przewoźniak M., (2008), *Konflikty w zagospodarowaniu przestrzennym bałtyckiego obszaru przybrzeżnego w Polsce*, [w:] Furmańczyk K. (red.), *Zintegrowane zarządzanie obszarami przybrzeżnymi w Polsce – stan obecny i perspektywy*, cz. 3, *Morze – ląd. Wzajemne relacje*, Szczecin, s. 29-43.
 135. Radecki W., (2000), *Status prawny dyrektora parku narodowego*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka”, 3.
 136. Radecki W., (2002), *Zależności formalno-prawne na styku gmina – park narodowy*, [w:] Prałat H. (oprac.), *Samorządy i ich stowarzyszenia w ochronie parków narodowych*, Stowarzyszenie Samorządów Polskich Współdziałających z Parkami Narodowymi, Mosina, s. 19-25.
 137. Radziejowski J., (2002), *Turystyka i rekreacja w parkach narodowych jako obszar współpracy pomiędzy parkami narodowymi a samorządami*, [w:] Prałat H. (oprac.), *Samorządy i ich stowarzyszenia w ochronie parków narodowych*, Stowarzyszenie Samorządów Polskich Współdziałających z Parkami Narodowymi, Mosina, s. 64-67.
 138. Radziejowski J., (2006), *Jak tworzenie terenów chronionych sprzyja lokalnemu rozwojowi?*, Centrum Badań nad Środowiskiem Przyrodniczym UW.
 139. Rechciński M., (2012), *Diagnoza historycznych sytuacji konfliktotwórczych w parkach narodowych na przykładzie Gorczańskiego Parku Narodowego*, „Problemy Ekologii Krajobrazu”, t. XXXIII.
 140. Rogowski M., Małek B., (2016), *Monitoring ruchu turystycznego w Parku Narodowym Gór Stołowych – założenia projektu i wstępne wyniki badań*, [w:] *Uwarunkowania i plany rozwoju turystyki*.

- Turystyka przyrodnicza i uwarunkowania jej rozwoju*, (red.) Młynarczyk Z., Zajadacz A., „Turystyka i Rekreacja – Studia i Prace”, 18, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 79-97.
141. Romaniuk K., (2016), *Koopetycja jako model biznesu*, [w:] *Sieci międzyorganizacyjne, procesy i projekty w erze paradoksów*, „Prace Naukowe”, Uniwersytet Ekonomiczny, nr 421, Wrocław.
142. Sawicki J., Zaręba D. (red.), (1998), *Spoleczności lokalne a tereny prawnie chronione. Materiały z Warsztatów Terenowych*, PKE ZG SPN, Kraków – Zawoja.
143. Skawiński P., (2006), *Relacje pomiędzy Tatrzańskim Parkiem Narodowym a gminą Zakopane*, [w:] Kasprzak K., Ornoch-Tabędzka M. (red.), *Współpraca popłaca. Wspólne przedsięwzięcia gmin i parków narodowych dla rekreacyjnego wykorzystania walorów przyrodniczych i krajobrazowych gmin oraz leśnych kompleksów chronionych*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 115-119.
144. Skawiński P., (2013), *Percepcja społeczna ochrony przyrody w Tatrzańskim Parku Narodowym: wsparcie czy przeszkoda?*, Biuletyn Komitetu Ochrony Przyrody PAN, s. 61-69, Kraków.
145. Solon J., (2005), *Czy obecna ustawa o ochronie przyrody jest dobrym narzędziem do rozwiązywania konfliktów „człowiek – przyroda” w polskich parkach narodowych?*, [w:] Hibszer A., Partyka J. (red.), *Między ochroną przyrody a gospodarką – bliżej ochrony. Konflikty człowiek – przyroda w obszarach prawnie chronionych w Polsce*, Wyd. PTG Oddział Katowicki, Ojcowski Park Narodowy, Sosnowiec – Ojców, s. 9-17.
146. Spychała A., Graja-Zwolińska S., (2011), *Monitoring ruchu turystycznego w parkach narodowych*, „Barometr Regionalny”, t. 12, nr 1, Uniwersytet Przyrodniczy, Poznań.
147. Spychała A., Graja-Zwolińska S., (2014), *Monitoring ruchu turystycznego w parkach narodowych*, „Barometr Regionalny”, t. 12, nr 4.
148. Stasiak A., (1997), *Turystyka w parkach narodowych a obszary konfliktów*, „Turyzm”, 7, 2: s. 5-24.
149. Sterniczuk H., *Nowe trendy w zarządzaniu a kierunki doskonalenia kadr*, IBD Business School, Warszawa, <https://ibd.pl/wiedza-dla-biznesu/nowe-trendy-w-zarzadzaniu-a-kierunki-doskonalenia-kadr/>
150. Sześciło D., (2011), *Regulacja tworzenia i poszerzania parków narodowych w Polsce. Propozycja Client Earth Poland na rzecz modelu partycypacyjnego*, www.clientearth.org/pl/publikacje.

151. Szkiruć Z., (2005), *Społeczne aspekty funkcjonowania Węgierskiego Parku Narodowego*, [w:] Hibszer A., Partyka J. (red.), *Między ochroną przyrody a gospodarką – bliżej ochrony. Konflikty człowiek – przyroda w obszarach prawnie chronionych w Polsce*, Wyd. PTG Oddział Katowicki, Ojcowski Park Narodowy, Sosnowiec – Ojców, s. 62-73.
152. Szromnik A., (2010), *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
153. Terlecka K., Górecki A., (1998), *Ojcowski Park Narodowy a kształtowanie się postaw i świadomości ekologicznej jego mieszkańców*, Prądnik, „Prace i Materiały” Muzeum im. W. Szafera, 11/12: s. 369-396.
154. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. 2004 nr 92 poz. 880.
155. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.
156. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.
157. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.
158. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.
159. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.
160. Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. nr 224, poz.1337.
161. Warcholik W., Semczuk M., (2011), *Natężenie ruchu turystycznego w Pienińskim Parku Narodowym*, Prace Komisji Geografii Przemysłu, 18, Warszawa – Kraków.
162. Wasilewski M., (1998), *Dzielenie skóry na (żywym) tatrzańskim niedźwiedziu*, „Parki Narodowe”, 3: s. 27-28.
163. Wasiuk A., (2016), *Rachunkowość w zarządzaniu parkiem narodowym*, [w:] „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 2/2016 (80), cz. 2.
164. Wasiuk, A., (2014), *Podjęcie do zarządzania kosztami w parkach narodowych*, Wałbrzych, Prace Naukowe, WWSZiP, 30 (5).
165. Wasiuk, A., (2015), *Charakterystyka działalności parków narodowych w Polsce*, [w:] Dyrda D., Ptak M. (red.), *Zarządzanie środowiskiem*

- i zrównoważona energetyka*, Jelenia Góra, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.
166. Wąsik Ż., (2017), *Rozwój turystyki w parkach narodowych w latach 2006-2015*, „Turystyka i Rekreacja”, nr 19/ 2017.
 167. Witkowski Z., Mroczka A., Adamski P., Bielański M., Kolasińska A., (2010), *Nielegalna dyspersja turystów – problem parków narodowych i rezerwatów przyrody w Polsce*, [w:] „Folia Turistica”, nr 22, s. 35-65.
 168. Wodzikowski Cz., (2005), *Konflikt społeczny na tle tworzenia Parku Narodowego „Bory Tucholskie”*, [w:] Hibszer A., Partyka J. (red.), *Między ochroną przyrody a gospodarką – bliżej ochrony. Konflikty człowiek – przyroda w obszarach prawnie chronionych w Polsce*, Wyd. PTG Oddział Katowicki, Ojcowski Park Narodowy, Sosnowiec – Ojców, s. 74-91.
 169. Wołowicz T, Reško D., (2012), *Strategia rozwoju gminy jako narzędzie zarządzania zmianą gospodarczą*, „Zeszyty Naukowe” WSEI, seria „EKONOMIA”, 5, 2/2012.
 170. Zakrzewska-Bielawska A., (2012), *Podstawy zarządzania. Teoria i ćwiczenia*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.
 171. Zbarszewski W., (2016), *Finansowanie polskich parków narodowych*, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 125, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, s. 359-368.
 172. Zielińska A., (2013), *Gospodarowanie na obszarach przyrodniczo cennych w Polsce w kontekście rozwoju zrównoważonego*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.