


Skuteczność parków narodowych w pozyskiwaniu funduszy europejskich w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (2007-2013) na rzecz budowy i modernizacji infrastruktury turystycznej

Marcin Kozieł

Abstrakt. Magnelem, który przyciąga ogromne rzesze turystów odwiedzających parki narodowe, obok ich nieprzeciętnych walorów przyrodniczych i kulturowych, jest infrastruktura turystyczna. Środki finansowe pochodzące z dotacji budżetowych nie pozwalają na realizowanie nowych inwestycji z zakresu infrastruktury turystycznej, a jedynie na jej doraźne utrzymanie i konserwację. Stąd konieczność poszukiwania innych, pozabudżetowych źródeł finansowania. Jednym z nich jest Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (PO IiŚ 2007-2013). Część funduszy w ramach PO IiŚ przeznaczona jest na budowę lub modernizację małej infrastruktury turystycznej służącej zabezpieczeniu obszarów chronionych przed nadmierną presją turystów. Do końca 2015 roku zostanie zrealizowanych 15 takich projektów w 11 parkach narodowych. Nowoczesna infrastruktura turystyczna, która powstanie na ich terenie, pozwoli zarządzać ruchem turystycznym oraz ograniczać negatywne następstwa turystyki. Najwięcej nowych inwestycji w zakresie infrastruktury turystycznej realizuje Karkonoski Park Narodowy (4 projekty). Ich łączna wartość przekroczy 17 mln zł.

Słowa kluczowe: fundusze europejskie, parki narodowe, infrastruktura turystyczna

Abstract. Effectiveness of national parks in obtaining European funds in the scope of the Operational Programme Infrastructure and Environment (2007-2013) for the construction and modernisation of tourist infrastructure. Apart from the exceptional environmental and cultural values of national parks, their tourist infrastructure is also a magnet attracting vast numbers of visitors. Financial resources from budget subsidies do not permit the implementation of new investments in the scope of tourist infrastructure, but only its temporary improvement. This results in the necessity to search for other, non-budget sources of financing. One of such sources is the Operational Programme Infrastructure and Environment 2007-2013 (OPIE 2007-2013). Part of the funds in the scope of OPIE is allocated for the construction or modernisation of small tourist infrastructure securing the protected areas against excessive tourist pressure. By the end of 2015, 15 such projects will have been implemented in 11 national parks. Modern tourist infrastructure developed in the parks will permit efficient management of tourist traffic and reduction of negative impact of tourism. The highest number of new investments in the scope of tourist infra-



structure is being implemented in the Karkonosze National Park (4 projects). Their total value will exceed PLN 17 million.

Key words: EU funds, national parks, tourism infrastructure

Wstęp

Parki narodowe są najwyższą formą ochrony przyrody w Polsce. W obrębie ich granic ochronie podlega cała przyroda ożywiona i nieożywiona oraz swoiste, charakterystyczne dla każdego regionu walory krajobrazowe i historyczne. Z powodu tych walorów są one licznie odwiedzane przez turystów. W 2011 roku, wg szacunkowych danych GUS, gościły blisko 11 mln osób (Ochrona środowiska 2012).

Turystyka w parkach narodowych jest uznawana za jedną z najbardziej kontrowersyjnych form ingerencji (aktywności) człowieka, niekontrolowana bowiem może prowadzić do nieodwracalnych zmian w środowisku przyrodniczym (Kapuściński 2002, Staniewska-Zątek 2009). Ta forma wykorzystania parków wymusza wprowadzanie nowych – obcych w krajobrazie – urządzeń infrastruktury turystycznej. Urządzenia te dzielą się na trzy grupy związane kolejno z: komunikacją (dotarcie do interesujących obiektów), pobytem (baza noclegowa, gastronomiczna) i zaspokojeniem potrzeb poznawczych (edukacja, muzea, punkty informacyjne i in.). Ich budowa jest konieczna dla zapewnienia bezpieczeństwa zwiedzających oraz dla ochrony miejsc przyrodniczo cennych (Partyka 2010a, b).

Środki finansowe pochodzące z dotacji budżetowych nie pozwalają na realizowanie nowych inwestycji z zakresu infrastruktury turystycznej, a jedynie na jej doraźną naprawę. Materiały, z których budowane są urządzenia infrastruktury turystycznej (drewno, surowce mineralne) są nietrwałe. Choć w ostatnich latach zrealizowano szereg projektów polepszających stan infrastruktury turystycznej, to wciąż zdaniem wielu odwiedzających parki narodowe jej jakość i funkcjonalność pozostawiają wiele do życzenia (Prószyńska-Bordas 2013).

Udostępnianie turystyczne parków narodowych kłóci się często z ochroną walorów przyrodniczych i kulturowych. Pogodzenie dwóch sprzecznych funkcji wymaga podejmowania rozważnych działań ze strony dyrekcji parków narodowych odpowiedzialnych za organizację i zarządzanie turystyką w ich granicach. To one muszą odpowiedzieć na niełatwe pytanie: chronić to co cenne, czy udostępnić to co atrakcyjne? (Rażny 2007, Kiryluk, Borkowska-Niszczota 2009).

Celem pracy jest ocena skuteczności pozyskiwania przez polskie parki narodowe funduszy europejskich (środki uzyskane z PO IiŚ) przeznaczonych na budowę i modernizację małej infrastruktury turystycznej. Wykorzystano dane pochodzące ze stron internetowych Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (CKPŚ) oraz Portalu Funduszy Europejskich – baza danych Krajowego Systemu Informatycznego (KSI SIMIK) (www.ckps.lasy.gov.pl, www.funduszeuropejskie.gov.pl/). Przedstawione w pracy dane dotyczą stanu z dnia 31 lipca 2013. Większość środków dostępnych w ramach PO IiŚ, w tym V osi priorytetowej została już rozdysponowana, można zatem przedstawione wyniki uznać za pełne.

Finansowanie działalności parków narodowych

Skuteczność realizacji zadań, które postawiono przed parkami narodowymi w Polsce zależy w dużej mierze od ilości dostępnych środków i racjonalnego ich wydatkowania. Wielkość dotacji budżetowej przeznaczonej na działalność parków narodowych nie pokrywa nawet połowy potrzeb. Roczny koszt funkcjonowania 23 parków narodowych (wg planów finansowych na 2012 i 2013 rok) to blisko 200 mln zł.

Z dniem 1 stycznia 2012 roku weszła w życie nowelizacja ustawy o ochronie przyrody, która zmieniła formę organizacyjno-prawną parków narodowych, przekształcając je z państwowych jednostek budżetowych w państwowe osoby prawne. Zmiany były wymuszone wejściem w życie nowych przepisów o finansach publicznych (oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych), które spowodowały likwidację gospodarstw pomocniczych funkcjonujących przy parkach narodowych (od stycznia 2011 r.). Gospodarstwa te zgodnie z przepisami połowę zysków z działalności własnej przeznaczały na zadania związane wyłącznie z ochroną przyrody, drugą zaś odprowadzały do budżetu państwa. Rozwiązanie to było powszechnie krytykowane przez dyrektorów parków narodowych oraz związki zawodowe. Nowelizacja ustawy nie objęła zakresu zadań parków narodowych.

Nowe przepisy są korzystne dla parków narodowych, gdyż obecnie wszystkie środki uzyskiwane w wyniku prowadzonej własnej działalności są zatrzymywane i przeznaczane na pokrywanie kosztów związanych z realizacją zadań statutowych oraz mogą być przeznaczane na finansowanie bieżącej działalności. Parki narodowe będą mogły osiągać przychody z różnych źródeł, co przyczyni się do zwiększenia środków finansowych przeznaczanych na ochronę przyrody. Jednocześnie nie oznacza to, że nie będą otrzymywały dotacji z budżetu państwa na realizację podstawowych zadań. Zgodnie z ustawą, państwowa osoba prawna – park narodowy – prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego.

Znowelizowana ustawa określa szczegółowy katalog przychodów parków narodowych, jak również warunki zaciągania przez te jednostki pożyczek i kredytów. Obecnie większość działań z zakresu ochrony przyrody, w tym zadania związane z udostępnianiem turystycznym (np. budowa nowych ścieżek przyrodniczych) jest finansowana z przychodów uzyskanych w wyniku prowadzenia własnej działalności (ze sprzedaży biletów i kart wstępu do parku narodowego i obiektów muzealnych) oraz z innych źródeł, w tym: ze środków NFOŚiGW, wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz dobrowolnych wpłat, zapisów, darowizn i wpływów pochodzących z fundacji. Wymienione środki są niewystarczające, zwłaszcza w przypadku poważnych inwestycji wymagających olbrzymich nakładów finansowych. Większość inwestycji obecnie realizowanych przez parki narodowe nie byłaby możliwa bez wsparcia ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007-2013

PO IiŚ to największy w historii Unii Europejskiej program wsparcia finansowego. W jego realizację zaangażowanych jest ponad 28,3 mld euro, co stanowi 41,9% całości środków polityki spójności (zgodnie z wersją PO IiŚ 3.14 z 17 lipca 2013 roku). Celem programu jest poprawa atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej.

W ramach PO IiŚ realizowanych jest 15 priorytetów, w tym oś priorytetowa V – Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych, na realizację której zaplanowano 105 mln euro, z czego 89 mln euro to środki Unii Europejskiej (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – EFRR). Celem tego priorytetu są działania, których zadaniem jest ograniczenie degradacji środowiska naturalnego oraz strat jego zasobów i zmniejszania różnorodności biologicznej.

Instytucją Zarządzającą PO IiŚ jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, który przekazał realizację części swoich zadań Instytucjom Pośredniczącym, tj. ministrom właściwym. Minister Środowiska ustanowił jako Instytucję Wdrażającą V priorytet – CKPŚ.

W ramach V osi priorytetowej finansowane są przedsięwzięcia ukierunkowane na organizowanie aktywności turystycznej na obszarach chronionych poprzez budowę lub modernizację odpowiedniej infrastruktury, np. wyznaczanie szlaków turystycznych, budowa ścieżek przyrodniczych na obszarach chronionych oraz innych form małej infrastruktury (zadaszenia, punkty widokowe, parkingi, ścieżki rowerowe, itp.). Nadrzędnym celem tego rodzaju przedsięwzięć miało być zabezpieczenie obszarów cennych przyrodniczo przed nadmierną i niekontrolowaną presją turystów.

Wyniki

W latach 2008-2012 CKPŚ ogłosiło 18 konkursów, w których łączna pula dostępnych środków wyniosła ponad 325 mln zł. Pozostałe środki zostały rozdysponowane w ramach projektów indywidualnych. Łączna wartość 165 realizowanych projektów opiewa na kwotę ponad 447 mln zł.

Parki narodowe wzięły udział w 14 konkursach, w których złożyły 74 aplikacje projektowe (ponad 194 mln zł). Do 31 lipca 2013 r. podpisały z CKPŚ 48 umów w ramach 12 konkursów, w których pozyskały niemal $\frac{1}{4}$ wszystkich środków (ponad 110 mln zł).

Parki narodowe realizują projekty w ramach następujących działań (i poddziałań):

5.1. Wspieranie kompleksowych projektów z zakresu ochrony siedlisk przyrodniczych na obszarach chronionych oraz zachowanie różnorodności gatunkowej

5.1.1. Ochrona gatunków i siedlisk in-situ

5.1.2. Ochrona gatunków ex-situ, ochrona zasobów genowych oraz budowa centrum rehabilitacji zwierząt

5.1.3. Budowa lub modernizacja małej infrastruktury turystycznej służącej zabezpieczeniu obszarów chronionych przed nadmierną presją turystów

5.3. Opracowanie planów ochrony obszarów chronionych

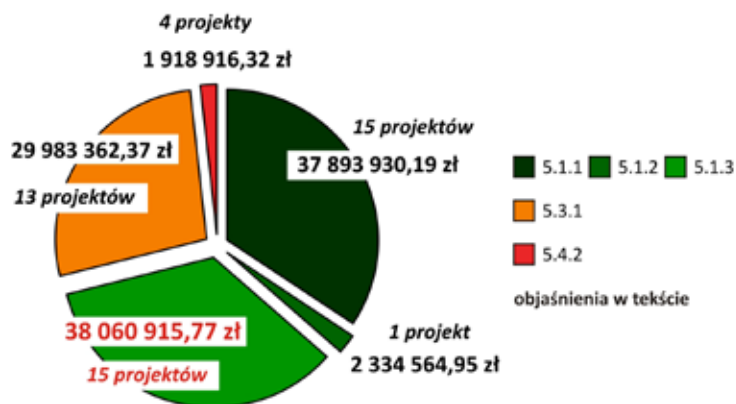
5.3.1. Opracowanie planów ochrony dla obszarów Natura 2000 oraz innych obszarów chronionych

5.4. Kształtowanie postaw społecznych sprzyjających ochronie środowiska, w tym różnorodności biologicznej

5.4.2. Działania edukacyjne skierowane do społeczności lokalnych na obszarach chronionych.

Najwięcej projektów (31) parki narodowe realizują w ramach działania 5.1. Wartość podpisanych umów przekracza 71% łącznej wartości wszystkich projektów. W ramach działania 5.3 parki narodowe pozyskały blisko 30 mln zł na sfinansowanie nowych planów ochrony parków wraz z ostojami Natura 2000 (13 projektów). Parki narodowe pozyskały niewielką część z puli dostępnych środków przeznaczonych na realizację działań dotyczących kształtowania

postaw ekologicznych. Projekty te realizują tylko 4 parki narodowe: Bieszczadzki, Kampinoski, Wigierski i Tatrzański, o łącznej wartości 1,9 mln zł (1,7%) (ryc. 1). Tylko dwa parki narodowe – Pieniński i Ujścia Warty – zgłosiły projekty w ramach **Działania 5.2. Zwiększenie drożności korytarzy ekologicznych**. Ostatecznie żaden z nich nie podpisał umowy.



Ryc. 1. Liczba oraz łączna wartość projektów realizowanych w parkach narodowych w ramach PO IiŚ 2007-2013

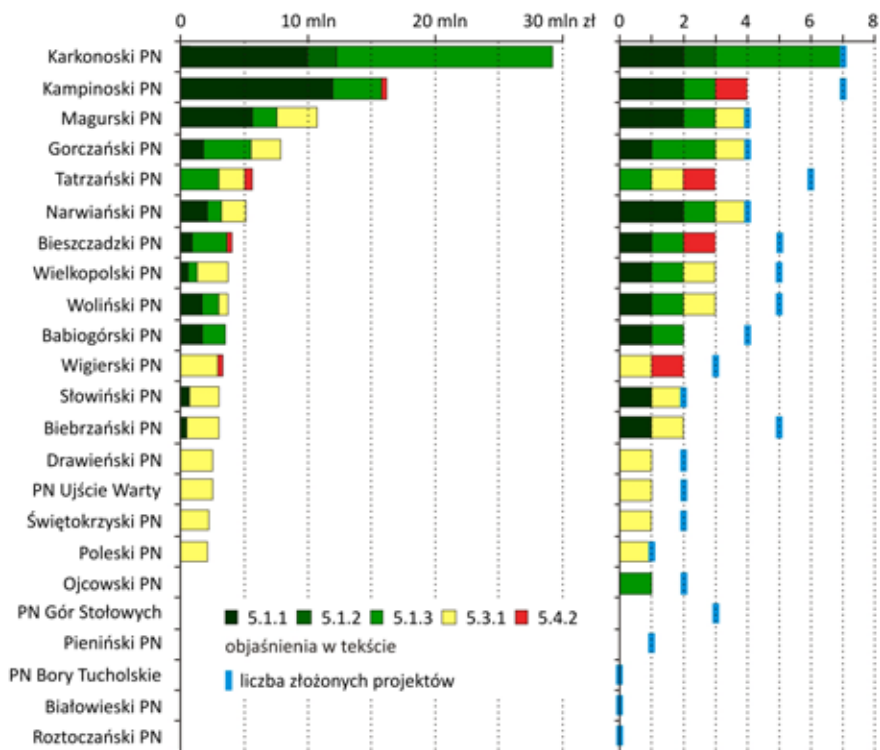
Fig. 1. Number and total value of projects implemented in national parks in the scope of OPIE 2007-2013

CKPŚ ogłosiła 4 konkursy na projekty w ramach Działania 5.1.3.: *Budowa lub modernizacja małej infrastruktury turystycznej...* Przeznaczyła na ten cel blisko 65 mln zł. Parki narodowe aktywnie uczestniczyły we wszystkich konkursach; przygotowały 28 aplikacji projektowych. Ostatecznie skomplikowane procedury pozytywnie przeszło 15 projektów, o łącznej wartości ponad 38 mln zł. Projekty dotyczące infrastruktury turystycznej realizowane są w 11 parkach narodowych (ryc. 1).

Najwięcej umów w ramach PO IiŚ podpisał Karkonoski PN – 7 (uzyskał ponad 29 mln zł), w tym 4 na budowę i modernizację infrastruktury turystycznej (ponad 17 mln zł) (ryc. 2).

Na obszarze KPN realizowany jest kompleksowy, składający się z czterech etapów projekt „Ochrona najcenniejszych ekosystemów Karkonoskiego PN”, którego celem jest zminimalizowanie negatywnego wpływu turystyki pieszej na cenne ekosystemy leśne i nieleśne wzdłuż szlaków turystycznych. W parku wytyczono 117,6 km szlaków turystycznych, co oznacza, że średnia ich gęstość wynosi 2,1 km/km² – jest to najwyższa gęstość szlaków w polskich parkach narodowych.

Analiza operatu ochrony ekosystemów nieleśnych pod kątem udziału zagrożeń i działań ochronnych związanych z turystyką wykazała, że aż 63% źródeł zagrożeń wiąże się z aktywnością turystyczną i funkcjonowaniem związanej z nią infrastruktury, zaś 73% planowanych działań ochronnych ściśle dotyczy ruchu turystycznego. Zagrożenia wynikające z ruchu turystycznego: procesy erozyjne spowodowane ruchem pieszym, wydeptywanie roślinności, zakłócanie naturalnego spływu wód należą aktualnie do głównych zagrożeń mających wpływ na przyrodę parku.



Ryc. 2. Wartość oraz liczba projektów realizowanych przez poszczególne parki narodowe w ramach PO LiŚ 2007-2013

Fig. 2. Value and number of projects implemented by individual national parks in the scope of OPIE 2007-2013

Realizowane w ramach projektu działania obejmują m.in.: remonty infrastruktury turystycznej, zabudowę przeciwoerozyjną szlaków turystycznych i ich bezpośredniego sąsiedztwa, przeciwdziałanie wydeptywaniu cennych zbiorowisk roślinnych, odtworzenie właściwego składu gatunkowego przekształconych zbiorowisk, ograniczenie występowania roślin synantropijnych, zapobieganie nielegalnej penetracji siedlisk przyrodniczych oraz usuwanie zniszczonych elementów infrastruktury turystycznej.

Spodziewane efekty ekologiczne po zakończeniu realizacji projektów to: odtworzenie różnorodności biologicznej oraz złożoności układów ekologicznych w otoczeniu modernizowanych obiektów; zabezpieczenie przed degradacją i zanikaniem gatunków i populacji o charakterze naturalnym, w szczególności o wysokiej randze ekologicznej i prawnej; ograniczenie procesów erozyjnych oraz przywrócenie właściwych stosunków wodnych; podniesienie bezpieczeństwa i kultury zwiedzania, podniesienie świadomości ekologicznej i uwrażliwienie na potrzeby ochrony (www.kpn-pios.pl).

Białowiecki, Roztoczański oraz PN Bory Tucholskie nie wzięły udziału w żadnym konkursie w ramach PO IiŚ. PN Gór Stołowych oraz Pieniński złożyły aplikacje projektowe, ale ostatecznie nie osiągnęły sukcesu (ryc. 2).

Podsumowanie

Zdecydowana większość parków narodowych aktywnie uczestniczyła w konkursach organizowanych przez CKPŚ, mimo że procedura przygotowania aplikacji była skomplikowana i pracochłonna. Prawie 65% złożonych wniosków (48 z 74) zostało pozytywnie zaopiniowanych przez CKPŚ. Ponad połowa (53%) projektów złożonych w ramach Działania 5.1.3. uzyskała akceptację i została wdrożona. Największą aktywnością oraz skutecznością w pozyskiwaniu europejskich funduszy w ramach PO IiŚ wykazał się Karkonoski PN.

Wszystkie projekty realizowane przez parki narodowe w ramach Działania 5.1.3. PO IiŚ powinny zostać ukończone do końca 2014 roku. Jeśli zostaną wykonane zgodnie z założonymi celami z pewnością przyczynią się to do wzrostu dostępności turystycznej parków narodowych. Nowoczesna infrastruktura turystyczna jest „narzędziem”, które pozwala skutecznie zarządzać ruchem turystycznym oraz ograniczać negatywne następstwa turystyki.

Literatura

- Prószyńska-Bordas H. 2013. Organizacja turystyki w parkach narodowych w opinii odwiedzających. Stud. i Mat. CEPL w Rogowie, Rogów 34 (1): 223-322.
- Kapuściński R. 2002. Turystyka w parkach narodowych – możliwości i ograniczenia. W: Partyka J. (red.) Użytkowanie turystyczne parków narodowych. Ruch turystyczny – Zagospodarowanie – Konflikty – Zagrożenia, Instytut Ochrony Przyrody PAN, Ojcowski Park Narodowy, Ojców, 677-683.
- Kiryłuk H., Borkowska-Niszczota M. 2009. Wpływ turystyki na środowisko przyrodnicze w opinii turystów Biebrzańskiego Parku Narodowego. Economy and Management, 1: 88-106.
- Ochrona środowiska 2012. GUS, Warszawa.
- Partyka J. 2010a. Udostępnianie turystyczne parków narodowych w Polsce a krajobraz. Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego, 14: 252-263.
- Partyka J. 2010b. Ruch turystyczny w polskich parkach narodowych. Folia Turistica, 22: 9-23.
- Raźny J. 2007. Źródła finansowania parków narodowych w Polsce. Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 732: 95-108.
- Staniewska-Zątek W. 2009: Turystyka a przyroda Polski i jej ochrona. cz. II. Turystyka na obszarach prawnie chronionych. Studia Periegetica Zeszyty Naukowe Wielkopolskiej Wyższej Szkoły Turystyki i Zarządzania w Poznaniu, 3: 79-91.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz. U. 2004.92.880 (z późn. zm.).
- <http://www.ckps.lasy.gov.pl/> – Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych
- http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/KSI_raporty.aspx
- <http://www.kpn-pios.pl> – strona Karkonoskiego PN – projekty PO IiŚ
- http://www.pois.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/123/SzOP_dokument_glowny_wersja_3_14_czysty_17072013.pdf

Marcin Koziel

Zakład Ochrony Środowiska, Wydział Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej, UMCS
marcin.koziel@poczta.umcs.lublin.pl