

Problemy w realizacji funkcji parków krajobrazo- -wych związane ze zmianami administracyjno- organizacyjnymi w latach 2008-2010



Mariusz Kistowski
Uniwersytet Geografii,
Instytut Geografii
geomk@univ.gda.pl

PLAN PREZENTACJI

- Znaczenie i rozwój sieci parków krajobrazowych
- Przyczyny problemów zarządzania parkami krajobrazowymi
- Zmiany przepisów prawnych w latach 2008-2009 i ich wpływ na parki krajobrazowe
- Zmiany instytucjonalne struktur administracyjnych w parkach krajobrazowych
- Wpływ zmian instytucjonalnych na możliwości realizacji funkcji parków krajobrazowych
- Opinia instytucji włączonych w proces administrowania
- Szanse na poprawę aktualnej sytuacji parków

Mariusz Kistowski

Wybrane aspekty
zarządzania ochroną przyrody
w parkach krajobrazowych



Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, 2011
Gdańsk-Poznań, 2004
Wyniki badań z lat 2002 - 2003 Wyniki badań z lat 2010 - 2011

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

BIULETYN

ZESZYT 247

Mariusz Kistowski
Joanna Kowalczyk

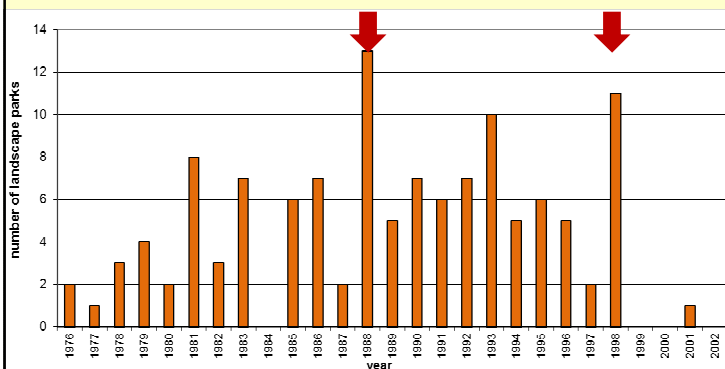
WPLÝW TRANSFORMACJI
MODELU ZARZĄDZANIA
PARKAMI KRAJOBRAZOWYMI
NA SKUTECZNOŚĆ REALIZACJI
ICH FUNKCJI W PRZESTRZENI POLSKI

WARSZAWA 2011

Znaczenie i rozwój sieci parków krajobrazowych

Park krajobrazowy obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju.

Parki krajobrazowe, ze względu na potrzebę harmonizowania celów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz ochrony przyrody i krajobrazu, stanowią najlepsze potencjalne „poligony” zrównoważonego rozwoju.



Dynamika procesu tworzenia parków krajobrazowych

Znaczenie i rozwój sieci parków krajobrazowych



Aktualna liczba parków krajobrazowych - **121**

Powierzchnia parków – **25.290 km kw.**
(8,1% obszaru Polski)

Różnice w areale parków:
najmniejszy – 20 km kw.
największy – 870 km kw.

Położenie parków krajobrazowych na tle głównych typów krajobrazu naturalnego

Przyczyny problemów zarządzania parkami krajobrazowym

Główne przyczyny generowania problemów to:

- **administracyjne** – słabość resortu środowiska, skutkująca brakiem działań w zakresie ochrony krajobrazu, pomimo ratyfikacji przez Polskę Europejskiej Konwencji Krajobrazowej,
- **społeczne** – presja społeczeństwa na nowe i tradycyjne obszary turystyczne (szczególnie nadmorskie i górskie), związana ze zwiększeniem zainwestowania i ruchu turystycznego oraz sieci infrastrukturalnych,
- **formalno-prawne** – implementacja Prawa Wspólnotowego dotyczącego ochrony przyrody (dyrektyw siedliskowej i ptasiej), które koncentruje się na ochronie różnorodności biologicznej, pomijając ochronę krajobrazu, traktowanego w ujęciu estetyczno-fizjonomycznym.

Zmiany przepisów prawnych w latach 2008-2009

Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, przejmująca część przepisów z Ustawy Prawo ochrony środowiska i wprowadzające nowe regulacje, np. utworzenie nowej struktury administracyjnej w formie generalnej (GDOŚ) i regionalnych dyrekcji ochrony środowiska (RDOŚ).



Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie, przesuująca obowiązki dotyczące parków krajobrazowych z wojewódzkiej administracji rządowej (województw) na wojewódzką administrację samorządową (sejmik i zarząd województwa).



Zmiany w Ustawie z 14 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (tekst ujednolicony z dnia 5 lipca 2011 roku - <http://isap.sejm.gov.pl/>)

Zmiany przepisów prawnych w latach 2008-2009

W ustawie z 3.10.2008 nakazano, uzasadniając to potrzebą zapewnienia w RDOŚ kadr zajmujących się ochroną obszarów Natura 2000, aby część pracowników parków, d/s ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu, wartości historyczno-kulturowych i zastępcy dyrektorów oraz – ale po wyrażeniu zgody – dyrektorzy parków, stała się w ciągu kilku tygodni pracownikami RDOŚ. **Przekazanie obejmowało również część majątku.**

Dyrektorzy parków zostali pozbawieni części swoich kompetencji.

W świetle ustawy z dnia 23 stycznia 2009, Sejmiki wojewódzkie stały się odpowiedzialne za:

- tworzenie, zmianę granic lub likwidację parku krajobrazowego,
- ustanawianie planów ochrony parku krajobrazowego,
- nadawanie parkom krajobrazowym lub ich zespołom statutu, określającego ich strukturę organizacyjną,

a zarządy województw uzyskały odpowiedzialność za:

- powołanie dyrektora parku, po zasięgnięciu opinii regionalnej rady ochrony przyrody;
- powołanie rady parku lub zespołu parków na pięcioletnią kadencję.

Zmiany instytucjonalne w parkach krajobrazowych

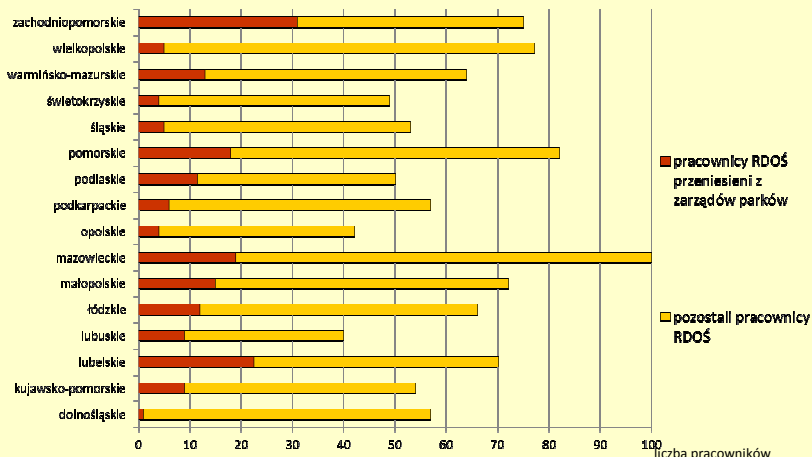


- wzrost liczby zarządów zespołów wojewódzkich z 5 do 10 oraz ich oddziałów z 23 do 41;
- spadek liczby zespołów (11) i grup parków (5) z 16 do 6;
- spadek liczby indywidualnych zarządów parków z 28 do 16.

Z punktu widzenia skuteczności ochrony środowiska i krajobrazu zarządy indywidualne oceniono jako najlepsze (Kistowski, 2004), chociaż z ekonomicznego punktu widzenia może być inaczej

Typy administrowania parkami w 2003 i 2010 roku

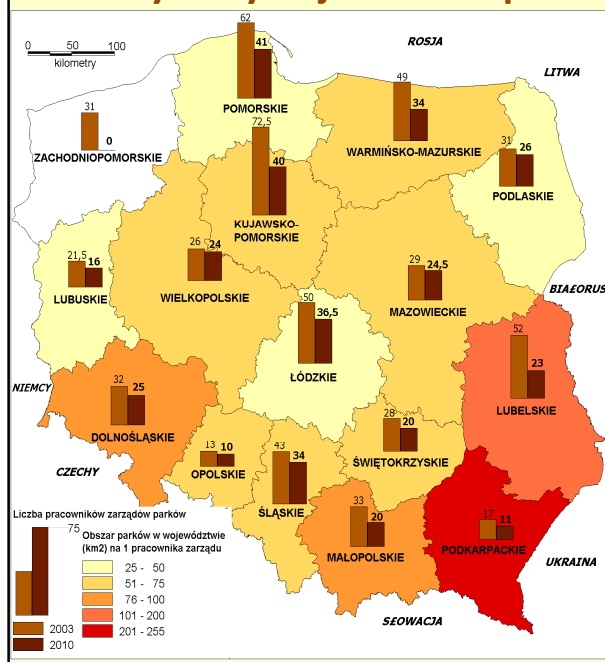
Zmiany instytucjonalne w parkach krajobrazowych



Liczba pracowników RDOŚ w poszczególnych województwach i udział w niej osób lub etatów przeniesionych z zarządów parków krajobrazowych (2010)

Proces ten był **najsilniejszy** w województwie **zachodniopomorskim** (31 etatów przeniesionych do RDOŚ), a także w województwach: **lubelskim, mazowieckim i pomorskim** (po ok. 20 etatów), a **najślaby** w **dolnośląskim** (1) oraz **opolskim, śląskim i świętokrzyskim** (po 4-5 etatów)

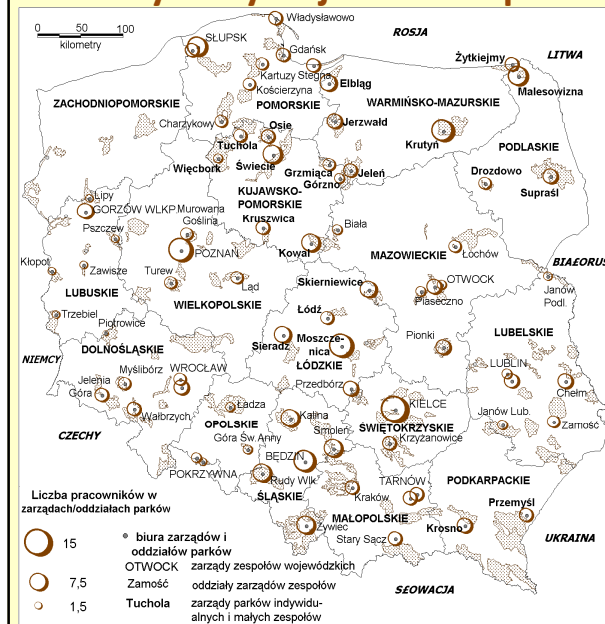
Zmiany instytucjonalne w parkach krajobrazowych



Największa liczba etatów w parkach aktualnie występuje w województwach: **pomorskim (41)** i **kujawsko-pomorskim (40)**, chociaż spadła o 33-45%. Sytuacja jest również zadowalająca w regionach: łódzkim (36,5), śląskim i warmińsko-mazurskim (po 34 etaty). **Najgorsza sytuacja występuje w województwie podkarpackim i opolskim**, gdzie w parkach zatrudnionych jest tylko po 10-11 osób

Liczba pracowników parków krajobrazowych w roku 2003 i 2010 oraz wskaźnik powierzchni parków na 1 etat wg województw (2010)

Zmiany instytucjonalne w parkach krajobrazowych



W zarządach wojewódzkich zespołów parków najwięcej pracowników zatrudniają: **Kielce – 15, Poznań – 12 i Będzin – 10.**

Wśród zespołów parków najwięcej etatów posiadają **Nadpiliczne Parki Krajobrazowe (Sieradz) – 12 oraz Chełmiński i Nadwiślański Parki Krajobrazowe (Świecie) – 8,4.**

Najliczniejsze zarządy indywidualne są w parkach: **Mazurskim (Krutyn) – 11, Suwalskim – 9, Gostynińsko-Włocławskim (Kowal) – 7,7.**

Liczba pracowników zarządów parków i ich oddziałów w 2010 roku

Zmiany instytucjonalne w parkach krajobrazowych

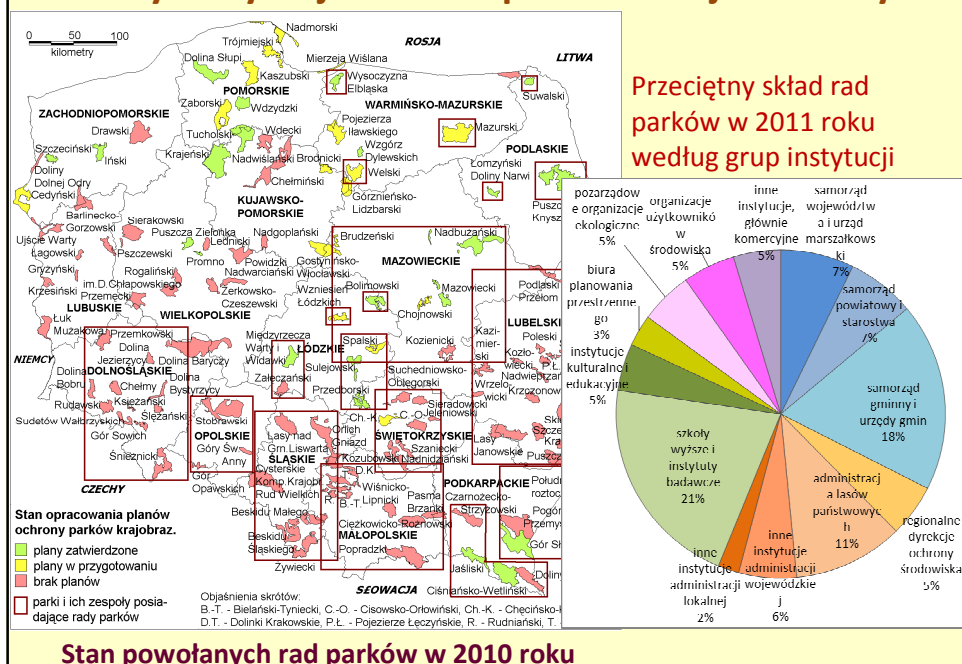
W przypadku parków funkcje partycypacji społecznej spełnia rada parku lub ich zespół – organ opiniotwórczo-doradczy dyrektora, odpowiedzialna za:

- ocenę stanu zasobów, tworów i składników przyrody, wartości kulturowych oraz ustaleń programów ochrony przyrody,
- opiniowanie projektu planu ochrony;
- ocenę realizacji planu ochrony i innych zadań z zakresu ochrony przyrody;
- opiniowanie i ocenę realizacji projektów i programów działalności parku krajobrazowego w zakresie ochrony przyrody, edukacji, turystyki i rekreacji.

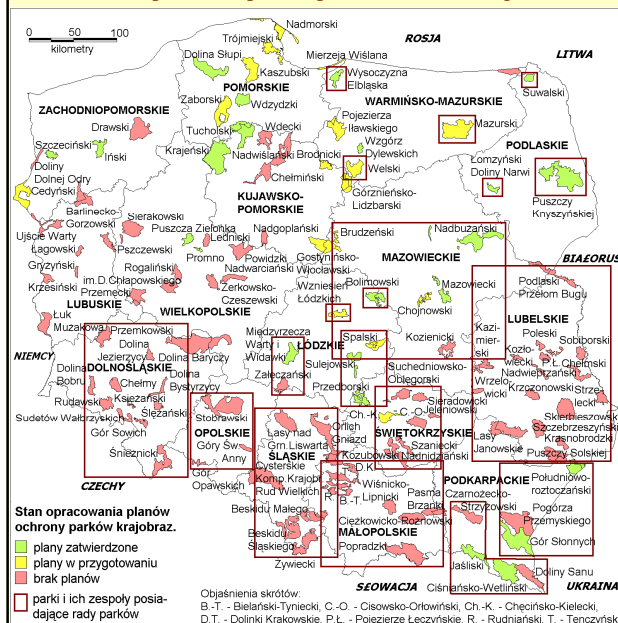
Zmiany instytucjonalne w parkach spowodowały w odniesieniu do rad:

- zmniejszenie łącznej liczebności ich członków, uniemożliwiające włączenie do składu wielu specjalistów od problematyki związanej z zadaniami parku,
- „oddalenie” członków rad od terenu parków, ze względu na organizację posiedzeń głównie w siedzibie wojewódzkiego zarządu, a nie jego oddziałów,
- trudności w znalezieniu osób posiadających wiedzę dotyczącą wszystkich parków w regionie, szczególnie gdy ich liczba jest duża,
- udział w pracach rady przedstawicieli niewielkiej części samorządów, co powoduje zastrzeżenia dotyczące trybu wyłaniania ich reprezentantów, a u nie reprezentowanych samorządów może spowodować negatywne reakcje.

Zmiany instytucjonalne w parkach krajobrazowych



Zmiany instytucjonalne w parkach krajobrazowych



Tylko 23 parki (19% ogółu) posiadało zatwierdzone plany ochrony w 2010 r. Kolejne 17 planów (14%) znajdowało się w różnych fazach opracowania.

Do końca 2012 można się spodziewać, że około 40 parków będzie posiadać zatwierdzone plany ochrony. Nadal będzie to jednak tylko 1/3 parków.

W 2003 roku 40 parków miało ważne plany ochrony, co świadczy o braku postępu w tym zakresie.

Stan ustanawiania planów ochrony parków w 2010

Wpływ zmian na możliwości realizacji funkcji parków

Pozytywne skutki zmian modelu zarządzania parkami obejmują:

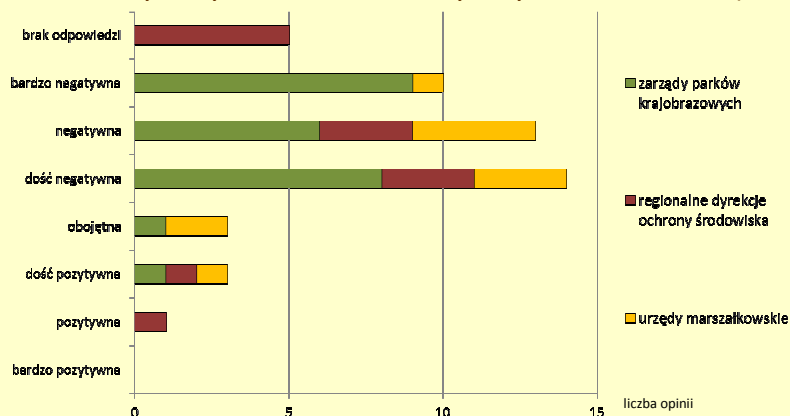
- utworzenie kilku nowych oddziałów terenowych zarządów wojewódzkich (gł. w mazowieckim), zbliżających pracowników do trenu parków
- połączenie niektórych stanowisk w administracji parków, co może wpłynąć na zwiększenie skuteczności prowadzonych działań;
- znaczny wzrost udziału kadry parków zaangażowanej w ochronę krajobrazu oraz walorów historyczno-kulturowych;
- niewielki wzrost liczby etatów terenowych (strażników) w parkach;
- Potencjalny wzrost możliwości finansowania działalności parków z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
- **Zmiany dla których aktualnie trudne jest określenie wektora skutków to:**
 - wzrost liczby zarządów wojewódzkich zespołów parków, przy równoczesnym spadku liczby zarządów indywidualnych oraz małych zespołów;
 - znaczący spadek różnorodności stanowisk w zarządach parków;

Skutki zmian oceniane jako bezwzględnie negatywne obejmują:

- likwidacja kilku oddziałów terenowych parków (np. w Kazimierzu Dln), skutkujące oddaleniem pracowników od terenu parków;
- całkowita likwidacja służby parków krajobrazowych w województwie zachodniopomorskim, skutkujące brakiem ochrony części ich walorów;
- Spadek liczby pracowników zatrudnionych w zarządach parków krajobrazowych z około 620 do 380 osób (39%);
- znaczący spadek liczby pracowników zarządów na stanowiskach obejmujących gospodarkę przestrzenną i ochronę środowiska;
- brak etatów strażników w kilkunastu zarządach parków i ich oddziałach (np. w województwach lubelskim i śląskim oraz Krośnie - podkarpackie);
- znaczący spadek liczby rad parków oraz ich członków;
- kontynuacja tendencji dotyczących niewielkiej liczby reprezentantów pozarządowych organizacji (głównie ekologicznych) w radach parków;
- brak obowiązujących planów ochrony dla większości parków (80%);
- utrata części majątku ruchomego i nieruchomego przez zarządy parków;
- brak wzrostu wielkości finansowania parków z budżetu centralnego;
- ograniczenie kompetencji dyrektorów parków w zakresie opiniowania

Opinia instytucji włączonych w proces administrowania

Spośród 75 wysłanych kwestionariuszy, uzyskano zwrot 49 (65%)



Opinia na temat wpływu zmian na możliwości zarządzania parkami (2010)

Skutki „reform” zostały ocenione negatywnie przez 75%

Tylko 3 respondenci (6%) ocenili skutki jako neutralne (obojętne), a cztery instytucje (8%) uznały te skutki za pozytywne

Szanse na poprawę aktualnej sytuacji parków krajobrazowych

Aby mieć szansę na zahamowanie negatywnych procesów spowodowanych zmianami prawa, niezbędne jest podjęcie przez parlament, administrację rządową i samorządową, działań prowadzących do:

- zapewnienia właściwego poziomu budżetowego finansowania działań statutowych prowadzonych przez administrację parków krajobrazowych
- zmian w przepisach prawnych, dążących przede wszystkim do wprowadzenia obowiązku ochrony wysokich walorów krajobrazowych (nawiązującego do *Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*), precyzyjnego określenia funkcji otulin parków krajobrazowych oraz ograniczenia prawa weta samorządów gminnych wobec tworzenia i powiększania parków
- ujednolicenia organizacyjno-strukturalnego Służby Parków Krajobrazowych w skali kraju, służącego zwiększeniu możliwości kontaktu pracowników z obszarami parków oraz poprawie naruszonej zmianami przepisów stabilności kadrowej i majątkowej parków.

