

**Mariusz Kistowski**

**WPLYW MODELU ZARZĄDZANIA PARKAMI KRAJOBRAZOWYMI NA SKUTECZNOŚĆ  
OCHRONY PRZYRODY I KRAJOBRAZU**

**Cel badań**

Parki krajobrazowe stanowią istotny element krajowego systemu obszarów chronionych Polski. Do końca 2003 roku utworzono 121 parków, które zajmują ponad 8% powierzchni kraju. Ze względu na zapisy ustawy o ochronie przyrody, zakładające polifunkcyjność parków, na ich obszarze, obok funkcji ochronnej, może być rozwijane rolnictwo, gospodarka leśna, turystyka i inne formy działalności człowieka nie naruszające w sposób trwały struktury i procesów zachodzących w środowisko przyrodniczym. W parkach krajobrazowych szczególną rolę posiada wdrażanie konstytucyjnych zasad rozwoju zrównoważonego.

Zmiany w ustawie o ochronie przyrody, regulującej wraz ze stosownymi rozporządzeniami funkcjonowanie parków i zarządzanie ich ochroną, dokonane na przełomie poprzedniej i obecnej dekady zmniejszyły możliwości wykonywania na ich terenie działań ochronnych. Ponadto, zróżnicowane formy zarządzania parkami, wprowadzone w różnych częściach kraju, wyraźnie wpływają na skuteczność działania służby parków i efektywność realizacji ich zadań statutowych. Ostatnie lata to okres nasilającej się presji na parki krajobrazowe, wyrażającej się w zwiększeniu chęci ich zainwestowania, użytkowania rekreacyjnego, niekiedy także wytyczania przez parki kluczowych tras komunikacyjnych. Na początku 2004 pojawiła się ze strony administracji wojewódzkiej chęć ograniczenia zatrudnienia w parkach, poprzez tworzenie wojewódzkich zarządów parków i likwidację biur zarządzających indywidualnie poszczególnymi parkami. Jak wykazano w dalszej części artykułu, ta forma zarządzania parkami jest najmniej efektywna spośród stosowanych w kraju.

Przedstawiony splot niekorzystnych czynników, skłonił autora do podjęcia w 2001 roku badań nad geograficznymi aspektami zarządzania parkami. Wstępne rezultaty studiów, obejmujących problematykę znacznie wykraczającą poza ramy niniejszego artykułu, zostały wcześniej przedstawione w dwóch artykułach (Kistowski 2002, Kistowski, Majchrowska 2002) oraz w ostatnio opublikowanej książce autora (Kistowski 2004).

**Metody badań**

Podstawowy materiał badawczy zgromadzono przy pomocy ankiet, które rozesłano do wszystkich zarządów parków. Odpowiedzi nie uzyskano tylko z dwóch zarządów. Zakres ankiety obejmował zagadnienia dotyczące: wielkości zatrudnienia i stanowisk pracy,

rodzajów dokumentów opiniowanych w zarządach, wymiany przez te jednostki informacji z instytucjami otoczenia, wyposażenia zarządów w elementy infrastruktury informatycznej (dostępu do sieci, e-mail, stron WWW, posiadania tekstowych i przestrzennych baz danych oraz oprogramowania GIS) oraz wykonania planów ochrony. Dodatkowe informacje uzyskano ze stron internetowych (np. o składzie niektórych rad parków), wybranych publikacji (np. dotyczące finansowania działalności zarządów, Mizgajski 2003) oraz na podstawie osobistych wizyt i rozmów z pracownikami parków, w szczególności zlokalizowanych na terenie województwa pomorskiego. Większość danych pochodzi z 2001 i 2002 roku, jednak część z nich uzupełniono w 2003 roku.

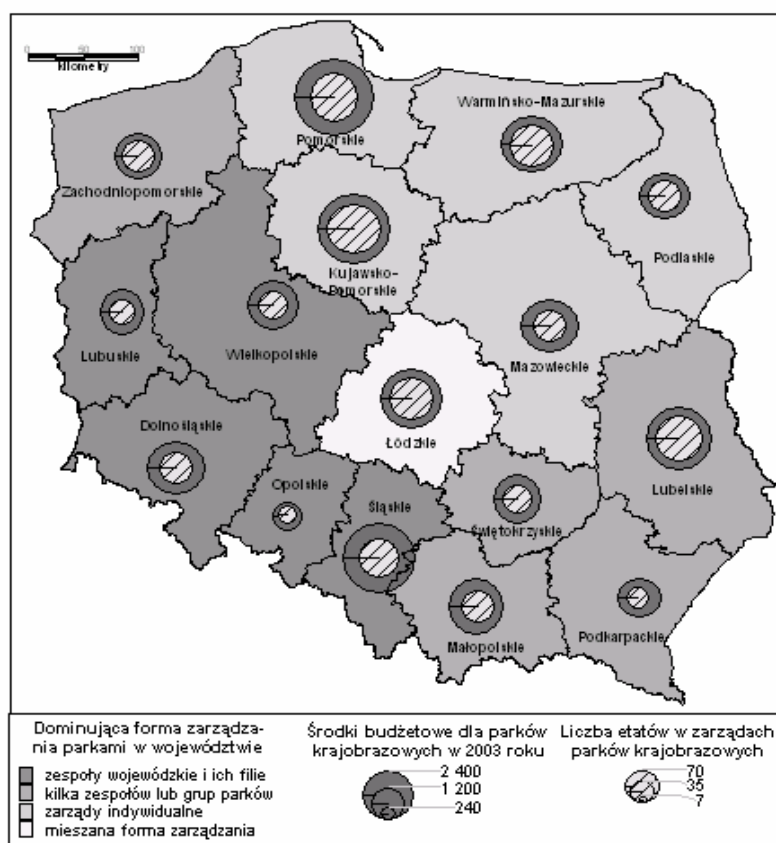
W sytuacji braku możliwości prowadzenia szczegółowych badań terenowych, które ujawniałyby skuteczność działań ochronnych prowadzonych przez zarząd parków przyjęto, że czynnikami weryfikującymi tę skuteczność, a także w znacznym stopniu ją kształtującymi są: wielkość zatrudnienia, wysokość finansowania ze środków budżetowych oraz wyposażenie zarządów w elementy infrastruktury informatycznej, które umożliwiają bieżące funkcjonowanie zarządu oraz promocję parku i informowanie o jego obszarze.

## **Rezultaty**

Przeprowadzone rozpoznanie pozwoliło na zdefiniowanie czterech podstawowych form zarządzania parkami krajobrazowymi w Polsce. Należą do nich:

1. zarządy wojewódzkich zespołów parków, istniejące w pięciu województwach: dolnośląskim, lubuskim, opolskim, śląskim i wielkopolskim, posiadające łącznie 16 filii w poszczególnych parkach lub w ich grupach i zarządzające łącznie 39 parkami.
2. zarządy zespołów parków krajobrazowych (11), zorganizowane w województwach: lubelskim (3 zespoły), małopolskim (2), podkarpackim (2), świętokrzyskim (jeden zespół – dwa „podzespoły”) i łódzkim (1); łącznie zarządzają one 42 parkami; w jednym przypadku zarząd zespołu posiada filię (Kazimierski Park Krajobrazowy w lubelskim);
3. pięć zarządów grup parków, administrujących 11 parkami, z reguły równocześnie dwoma, poza parkami Doliny Dolnej Odry w zachodniopomorskim, gdzie dyrekcja zarządza trzema parkami w całości i jednym w części; pozostałe zarządy grup parków znajdują się w regionach: kujawsko-pomorskim, łódzkim, mazowieckim i zachodniopomorskim
4. indywidualne zarządy parków, administrujące w sumie 28 parkami, położonymi głównie w województwach: kujawsko-pomorskim, mazowieckim, podlaskim, pomorskim i warmińsko-mazurskim. Pomorskie i podlaskie są jedynymi regionami gdzie istnieje tylko ta forma zarządzania parkami.

Wytworzyła się zatem stosunkowo zawiła i zróżnicowana struktura zarządzania parkami krajobrazowymi, w której można się jednak doszukać pewnych regionalnych prawidłowości. W województwach Polski południowo-zachodniej istnieją scentralizowane zarządy wojewódzkie, w południowo-wschodniej części kraju i w zachodniopomorskim – zarządy zespołów i grup parków, a w północno-wschodniej i centralnej Polsce – zarządy indywidualne (ryc.1). Najbardziej mieszaną formę zarządzania posiada województwo łódzkie, gdzie istnieją dwa zarządy indywidualne, zarząd grupowy oraz zarząd zespołu parków. Może to świadczyć zarówno o pozytywnym liberalizmie służb ochrony przyrody w tym regionie, jak i o chaosie wynikającym z braku panowania nad sytuacją. W rzeczywistości stan ten jest następstwem włączenia do regionu łódzkiego parków istniejących w czterech dawnych województwach.



Ryc.1. Formy zarządzania parkami krajobrazowymi a wielkość ich budżetowego finansowania (tys. zł) i liczba etatów w zarządach parków według województw w 2003 roku

Liczba etatów w zarządach parków wynosi od 72,5 w województwie kujawsko-pomorskim do 13 w opolskim. Stosunkowo wysoka jest ona także w pomorskim (62 etaty), lubelskim (52), łódzkim (50) i warmińsko-mazurskim (49). Niska, oprócz opolskiego, jest w podkarpackim (17), wielkopolskim (26), lubuskim (27,5), świętokrzyskim (28) i mazowieckim (29). Bardziej miarodajnym wskaźnikiem jest porównanie liczby pracowników do powierzchni parków. I tak, zdecydowanie najgorsza sytuacja występuje w województwie podkarpackim, gdzie na 1 etat w zarządach parków przypada 161 km<sup>2</sup> powierzchni parków. Jest to wskaźnik blisko 2,5-krotnie gorszy niż w kolejnym słabym kadrowo województwie – wielkopolskim, gdzie wynosi 66,3 km<sup>2</sup>/1 etat. Podobna wartość (62,5) cechuje dolnośląskie. Liczby te wskazują na konieczność uzupełnienia kadr parków krajobrazowych w tych trzech regionach. Nieco lepszy, lecz także niezadowolający stan (50-60 km<sup>2</sup>/1 etat) cechuje regiony śląski, mazowiecki i małopolski. Tu także należy dążyć do wzmocnienia tych kadr. Najlepsza sytuacja (20-30 km<sup>2</sup>/1 etat) występuje w regionach: pomorskim, kujawsko-pomorskim, podlaskim, lubuskim i warmińsko-mazurskim, przy czym w trzech ostatnich województwach jest ona bardziej rezultatem stosunkowo niewielkiej powierzchni parków, niż znacznej liczebności kadr ochrony przyrody. Potwierdza się, że najlepsza sytuacja kadrowa panuje w regionach, gdzie parki administrowane są w przewadze przez zarządy indywidualne.

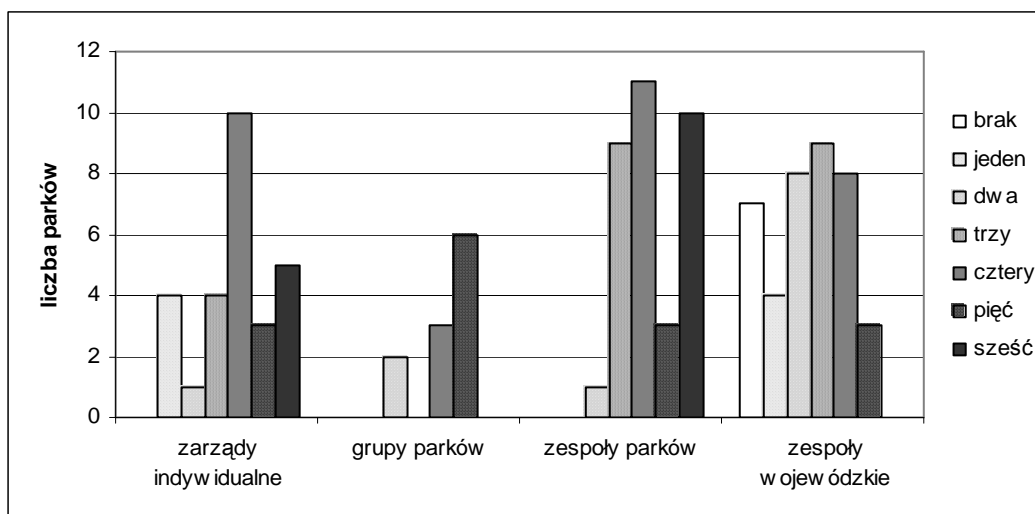
Analizując różnice w budżetowym finansowaniu zarządów parków, zaznacza się dysproporcja między regionem najniżej (opolskie – 411 tys.zł w 2003 roku) i najwyższym (pomorskie – 2303 tys.zł) finansowanym, która wynosi 1:5,5. Aby te różnice zbadać bardziej obiektywnie, należy wziąć pod uwagę liczbę parków i obsługujących je kadr oraz skalę problemów dotyczących parków w różnych częściach Polski. Wydaje się, że w opolskim należą one do najmniejszych, a w pomorskim są znaczne. Ale też skuteczność działania służb parków w pomorskim wydaje się wyższa niż w opolskim, co może wynikać m.in. z wyższego finansowania. Lepszym miernikiem, niż bezwzględna wysokość środków, jest ich kwota w przeliczeniu na jednego pracownika zarządów parków w województwie. W tym zakresie występują także różnice, jednak nie aż tak istotne jak w wypadku kwot bezwzględnych. Najgorzej jest w warmińsko-mazurskim (27,5 tys.zł na 1 pracownika w 2003 roku) i kujawsko-pomorskim (28,2), chociaż w tym drugim regionie bezwzględna kwota należy do najwyższych w kraju. Oznacza to, że w tych województwach zarządy parków muszą wykazywać największą aktywność w poszukiwaniu środków pozabudżetowych na realizację swoich ustawowych zadań. Podobnie jest w województwach: lubelskim, łódzkim, opolskim, podlaskim i zachodniopomorskim. Najlepsza sytuacja występuje w regionie śląskim (45,7 tys.zł na 1 pracownika w 2003 roku) i podkarpackim (45,4). Dość dobra także w małopolskim

i mazowieckim. Tu możliwości finansowe prowadzenia bieżącej działalności parków są nieco większe, co nie oznacza, że w tych regionach nie należy poszukiwać dodatkowych środków. Różnice w finansowaniu są często efektem niedostatków kadrowych (jak np. w podkarpackim) i gdyby kadry te uzupełnić do zadowalającego poziomu, różnice zostałyby zniwelowane.

Na podstawie danych uzyskanych z zarządów parków stwierdzono następujący stan ich wyposażenia w sześć badanych elementów infrastruktury informatyczno-sieciowej:

- zarządy administrujące 75% parków posiadają dostęp do sieci Internet, konto e-mail oraz jakąkolwiek formę informacji o parku w postaci strony internetowej (WWW);
- dla prawie takiej samej liczby parków (74%) opracowano tekstowe bazy danych w postaci elektronicznej (wykonane z reguły w najprostszych typach oprogramowania);
- numeryczne bazy danych przestrzennych oraz oprogramowanie GIS znajdują się w dyspozycji zarządów administrujących niespełna 1/4 liczby parków (23-24%).

Dokonując syntetycznej oceny infrastruktury informatycznej zarządów parków krajobrazowych, należy podkreślić jej nierównomierny rozkład przestrzenny na terenie kraju. Najlepiej prezentują się zarządy parków w Polsce północnej, w łódzkim, małopolskim i mazowieckim (4-6 elementów infrastruktury), a także Zespół Chełmskich Parków Krajobrazowych. Najślabiej sytuacja wygląda w wojewódzkich zespołach parków krajobrazowych (lubuskie, dolnośląskie, śląskie, wielkopolskie). Jeśli przeanalizować to wyposażenie odrębnie dla parków objętych czterema wcześniej zdefiniowanymi typami zarządzania okazuje się, że najlepsza sytuacja panuje w zarządach zespołów i grup parków (ryc.2). Na przykład w zespołach, aż 10 parków ma pełne wyposażenie, a kolejne 14 cztery lub pięć z sześciu analizowanych elementów infrastruktury informatycznej.



Ryc.2. Liczba elementów infrastruktury informatycznej w zarządach parków krajobrazowych w zależności od formy zarządzania parkami.

## **Wnioski**

Zarysowane związki pomiędzy sposobem zarządzania parkami krajobrazowymi a efektywnością realizacji zadań statutowych ich zarządów wskazują, że w tych parkach, które są administrowane indywidualnie lub zespołowo (jednak zespół nie powinien obejmować więcej niż 2-3 parki), szanse na skuteczną ochronę przyrody i krajobrazu są znacznie większe niż w parkach podlegających zarządowi wojewódzkim, obejmującym niekiedy, jak np. w regionie wielkopolskim nawet 12 parków. Oprócz wcześniej wskazanych argumentów, także odległość pomiędzy siedzibą zarządu a administrowanym przez niego obszarem, w skrajnych przypadkach przekraczająca 100 km, stanowi zasadniczą barierę dla efektywnego wykonywania i nadzoru zadań ochronnych. Rezultaty badań sugerują, iż należy odejść od lansowanej ostatnio koncepcji stworzenia zarządów wojewódzkich we wszystkich regionach kraju na rzecz wzmocnienia zarządów indywidualnych lub powoływania małych zespołów parków, lecz tylko dla obiektów chronionych położonych blisko siebie, odległych od siedziby zarządu nie więcej niż 30-40 km.

## **Literatura**

- Kistowski M., 2002: *Znaczenie przepływów informacji i zastosowania technik komputerowych w ochronie i popularyzacji parków krajobrazowych w Polsce* [w:] J.Kurowski, P.Witosławski (red.) *Funkcjonowanie parków krajobrazowych w Polsce*, Wyd. UŁ, Łódź; 38-45.
- Kistowski M., Majchrowska A., 2002: *Optymalizacja obiegu informacji w parkach krajobrazowych* [w:] K.Zimmiewicz (red.) *Zarządzanie parkiem krajobrazowym w warunkach zrównoważonego rozwoju*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań; 149-171.
- Kistowski M., 2004: *Wybrane aspekty zarządzania ochroną przyrody w parkach krajobrazowych*. Uniwersytet Gdański – Bogucki Wyd. Naukowe, Gdańsk – Poznań; 139.
- Mizgajski A., 2003: *Problemy finansowania ochrony przyrody w Polsce* [w:] A.Mizgajski (red.) *Finansowanie ochrony przyrody. Doświadczenia i perspektywy*, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań; 13-22.