

AKADEMIA EKONOMICZNA W POZNANIU

**ZARZĄDZANIE
PARKIEM KRAJOBRAZOWYM
W WARUNKACH
ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU**

Redaktor naukowy

Kazimierz Zimniewicz



POZNAŃ 2002

Mariusz Kistowski

Anna Majchrowska

Optymalizacja obiegu informacji w parkach krajobrazowych

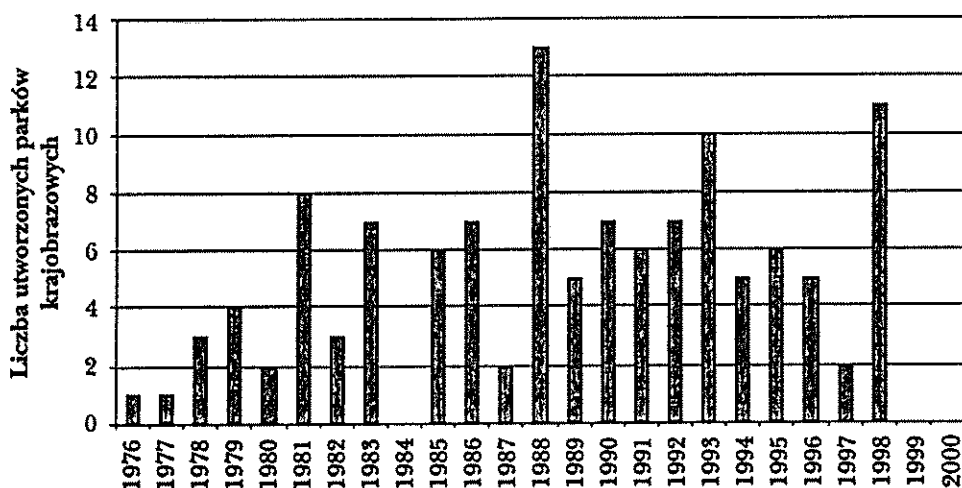
Wstęp

Parki krajobrazowe tworzone są w Polsce od 25 lat. Do końca 2000 r. powołano ponad 120 tych obszarów chronionych¹, a największa dynamika wzrostu ich liczby notowana była w latach 1989-1996, gdy powstała ponad połowa parków (rys.1). W końcu poprzedniego dziesięciolecia tworzenie parków ustalo, co można tłumaczyć zarówno czynnikiem obiektywnym, jakim jest powolne wyczerpywanie się obszarów predestynowanych do objęcia tą formą ochrony przyrody, jak i czynnikami subiektywnymi, np. osłabioną aktywnością na tym polu wojewódzkich służb ochrony przyrody, wynikającą m.in. z reformy administracyjnej kraju, nadmiernie częstych zmian przepisów prawa oraz niedostatku środków finansowych, niezbędnych na każdym etapie tworzenia i funkcjonowania parku krajobrazowego. W świetle obecnie obowiązującej ustawy o ochronie przyrody², wymagającej zgody samorządów lokalnych na powołanie parku (art. 24, pkt 4), w środowisku specjalistów zajmujących się ochroną przyrody powstała uzasadniona obawa, że ta tendencja utrzyma się i nowe parki krajobrazowe nie będą tworzone lub będzie ich powstawać bardzo mało.

Dlatego też aktualnie za jedno z podstawowych wyzwań związanych z funkcjonowaniem parków krajobrazowych uznać należy dążenie do zarządzania ich terenami zgodnego z regułami zrównoważonego rozwoju. Parki krajobrazowe, jako obszary objęte przeciętnym reżimem ochronnym na tle in-

¹ *Obszary chronione w Polsce*, red. J. Radziejowski, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1996; *Ochrona środowiska 2001*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2001.

² Obowiązującej od 1 października 2001 r. na podstawie obwieszczenia Ministra Środowiska w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie przyrody, opublikowanego w Dz.U. 2001 nr 99, poz. 1079.



Rys. 1. Dynamika tworzenia parków krajobrazowych w Polsce w latach 1976 – 2000

nych krajowych form ochrony przyrody³, ze względu na swoją polifunkcyjność są terenami trudnymi do realizacji strategii i działań ochronnych, a jednocześnie mogą stać się najlepszymi poligonami wprowadzania zasad ekorozwoju. Umiejętne harmonizowanie ochrony i kształtowania środowiska z rozwojem gospodarczym, które wspólnie mają wpłynąć na polepszenie jakości życia społeczności zamieszkujących parki krajobrazowe, może potwierdzić zasadność tworzenia parków i wpłynąć na wzrost akceptacji społeczności lokalnych dla powoływania nowych parków. Dotychczas jednak przykłady takiego harmonizowania są bardzo nieliczne i brak chyba parku, w którym istnieje powszechna akceptacja mieszkańców dla działań ochronnych.

Kluczową rolę w procesie dochodzenia do harmonizowania sfery ekologicznej, ekonomicznej i społecznej w parkach krajobrazowych powinna odgrywać główna instytucja zajmująca się w nich ochroną środowiska – zarząd parku. Rzecz jasna, powodzenie procesu możliwe będzie tylko w przypadku uczestnictwa w nim szerokiego zakresu podmiotów gospodarujących w parkach krajobrazowych oraz ich mieszkańców, jednak zarząd parku jest jedyną instytucją powołaną w celu zarządzania środowiskiem przyrodniczym w taki sposób, aby wypełniać główne cele istnienia parku, którymi są zachowanie, popularyzacja i upowszechnianie wartości przyrodniczych, historycznych

³ M. Kistowski, *Indywidualne formy ochrony przyrody w parkach krajobrazowych województwa pomorskiego – „dylemat babuszki”*, w: *Park krajobrazowy – i co dalej?*, red. G. Bezkowska, Uniwersytet Łódzki, Zakład Gleboznawstwa i Geoekologii, PAEK, Łódź 2001, s. 78-88.

i kulturowych parku w warunkach zrównoważonego rozwoju. Dlatego też zarząd powinien szczególnie zabiegać o poszerzenie wiedzy dotyczącej parku, zarówno w odniesieniu do rozległości tej wiedzy, jak i liczby osób, do których ona dociera.

W świetle powyższych uwag wydaje się, że najważniejsze czynniki, gwarantujące przyszłe powodzenie w zakresie promocji parku i zrównoważonego rozwoju jego obszaru, to sprawność przepływów informacji dotyczących wszelkich działań realizowanych w parkach oraz rzetelna informacja o stanie parku w różnych aspektach (np. przyrodniczym, społecznym, gospodarczym). Sprawność działania zarządu parku zależy w znacznym stopniu od sprawności wymiany informacji na dwóch płaszczyznach:

- w obrębie samego zarządu parku – pomiędzy jego pracownikami,
- pomiędzy zarządem parku a podmiotami (głównie instytucjami) zewnętrznymi.

Niniejsze opracowanie dotyczy przede wszystkim drugiej z tych płaszczyzn i podejmuje próbę odpowiedzi na następujące pytania:

- czy struktura kadrowa zarządów parków krajobrazowych stwarza możliwości szerokiej wymiany informacji z podmiotami zewnętrznymi?
- czy istnieją ku temu odpowiednie możliwości techniczne?
- z jakimi podmiotami najczęściej następuje wymiana informacji i jaki jest zakres tej informacji?
- jaka jest opinia pracowników parków na temat wymiany informacji drogą elektroniczną?

Dokonano także rozpoznania zakresu stosowania systemów informacji geograficznej (GIS) w zarządzaniu parkami krajobrazowymi.

Odpowiedzi na postawione pytania stanowiły punkt wyjścia dla propozycji usprawnienia obiegu informacji pomiędzy zarządami parków krajobrazowych a ich otoczeniem instytucjonalnym. Do rozpoznania aktualnego stanu wymiany informacji zastosowano ankiety, których treść scharakteryzowano w kolejnym punkcie.

Metody i zakres badań

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w opracowaniu było ankietowanie, którym objęto 14 parków krajobrazowych, kierowanych przez 13 zarządów⁴. Dobór parków nie był losowy, ale wynikał z możliwości względnie

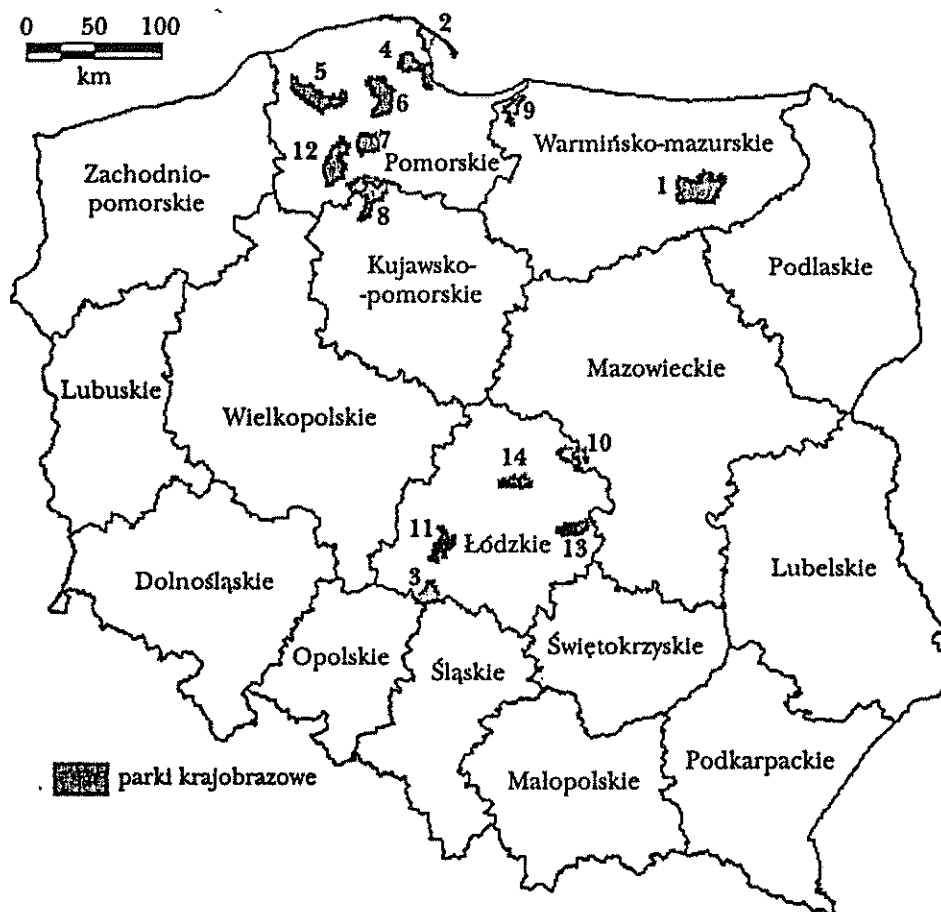
⁴ Parki: Załęczański oraz Międzyrzeczka Warty i Widawki mają wspólny zarząd w Sieradzu.

łatwego dotarcia do nich i osobistych kontaktów prowadzących badania z ich zarządami. Wybrane parki obejmują ponad 10% (pod względem liczby i powierzchni) parków w Polsce (tab. 1), co uznano za próbę wystarczającą dla uzyskania wiarygodnych danych, upoważniających do sformułowania wstępnych wniosków. Badane parki położone są na obszarze pięciu województw: pomorskiego (6 parków), łódzkiego (5), warmińsko-mazurskiego (2), kujawsko-pomorskiego (1) i mazowieckiego (część BPK) (rys. 2).

Tabela 1. Podstawowe dane dotyczące badanych parków krajobrazowych

Lp.	Nazwa parku krajobrazowego	Województwo	Rok utworzenia	Powierzchnia (km ²)	Liczba pracowników
1	Mazurski	warmińsko-mazurskie	1977	537	14
2	Nadmorski	pomorskie	1978	188	8
3	Zalęczański	łódzkie	1978	145	6,5*
4	Trójmiejski	pomorskie	1979	199	8
5	Dolina Słupi	pomorskie	1981	370	13
6	Kaszubski	pomorskie	1983	332	9
7	Wdzydzki	pomorskie	1983	178	8
8	Tucholski	kujawsko-pomorskie/ /pomorskie	1985	370	9
9	Wysoczyzny Elbląskiej	warmińsko-mazurskie	1985	135	12
10	Bolimowski	łódzkie/ /mazowieckie	1986	231	11
11	Międzyrzecza Warty i Widawki	łódzkie	1989	253	6,5*
12	Zaborski	pomorskie	1990	340	8,5
13	Spalski	łódzkie	1995	129	4
14	Wzniesień Łódzkich	łódzkie	1996	107	6

* W Zarządzie Sieradzkich Parków Krajobrazowych, obejmującym dwa parki, pracuje łącznie 13 osób.



Rys. 2. Rozmieszczenie badanych parków krajobrazowych (numeracja według tab. 1)

Ankietowanie prowadzono w listopadzie i grudniu 2001 r. – poprzez komunikację e-mailową, telefaksową, pocztową lub osobiście. Uzyskane wyniki świadczą, że wszystkie pytania były sformułowane jednoznacznie i respondenci nie mieli problemów z odpowiedziami. Ankieta opracowana dla celów niniejszych badań zawierała kilka grup pytań, które dotyczyły:

- pracowników parku (liczba etatów i osób zatrudnionych, nazwy stanowisk pracy),
- obiegu informacji pomiędzy zarządem parku a otoczeniem (typy dokumentów i opracowań opiniowanych w zarządzie parku, wykaz instytucji, z którymi zarząd wymienia informacje – w obu kierunkach oraz określenie częstotliwości tej wymiany),

- istnienia i wykorzystywania technicznej infrastruktury informatycznej w zarządzie parku (własne bazy danych tekstowych i przestrzennych, posiadane programy GIS i ich wykorzystanie przy realizacji planów ochrony, dostęp do Internetu, posiadanie konta poczty elektronicznej i własnej strony www),
- zapotrzebowania parku na wymianę informacji drogą elektroniczną, tworzenia baz danych informacji przestrzennej przy użyciu programów GIS i własnych stron internetowych.

Rozpoznając instytucje otoczenia parku, z którymi wymienia on informacje, w ankiecie zamieszczono tabelę, w której zasugerowano 27 podmiotów, spośród których można było wskazywać te, z którymi zarząd wymienia dane. Lista była otwarta, a więc można było także dopisywać inne instytucje. Możliwość tę wykorzystano jednak zaledwie w jednej spośród 13 wypełnionych ankiet.

Otrzymane wyniki poddano obróbce statystycznej i graficznej, prezentując rezultaty przy wykorzystaniu oprogramowania MS Excel i MapInfo. W szczególności należy zwrócić uwagę na sposób prezentacji przepływów informacji pomiędzy zarządami parków a otoczeniem w postaci schematycznego modelu przepływów danych. Model taki był już wcześniej stosowany przez współautora niniejszego opracowania⁵ do podobnych celów, jednak dopiero aktualnie uzyskane wyniki pozwoliły na określenie kierunku przepływów danych (do lub z zarządu) oraz względnej częstotliwości wymiany informacji. W ostatnim etapie badań dokonano przeglądu zawartości stron internetowych utworzonych w badanych parkach, przeprowadzając krytyczną ocenę ich zawartości i proponując dokonanie w nich zmian.

Stanowiska pracy w służbie parków a możliwości usprawnienia przepływów informacji

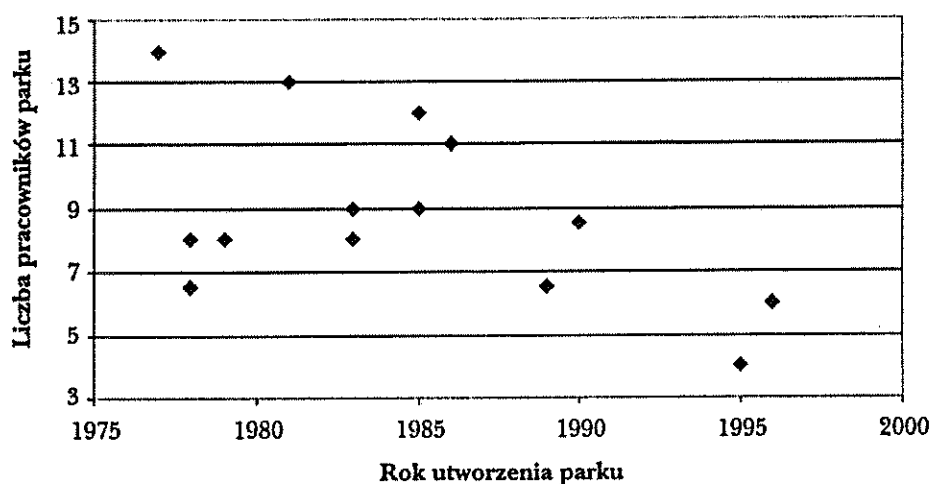
Według danych uzyskanych z zarządów parków liczba etatów przypadających na jeden park waha się od 4 do 14. Przeciętnie na park przypada niespełna 9 etatów. Łączna liczba zatrudnionych w parkach jest o trzy osoby mniejsza niż liczba etatów i wynosi 120, z czego wynika, że w jednym parku przeciętnie pracuje nieco ponad 8,5 osoby. Najmniej liczną kadrę posiada Spalski Park Krajobrazowy (4 osoby). Jego sytuacja jest jednak specyficzna, gdyż wchodzi on w skład Zespołu Nadpilicznych Parków Krajobrazowych,

⁵ J. Czochoński, M. Kistowski, *System informacji o środowisku przyrodniczym jako podstawa realizacji planów ekorozwoju*, w: *Zastosowania ekologii krajobrazu w ekorozwoju*, red. A. Richling, E. Malinowska, J. Lechnio, Uniwersytet Warszawski, PAEK, Warszawa 1997, s. 71-79.

w związku z czym jego kadra stanowi tylko część pracowników całego zespołu parków. Najwięcej zatrudnionych jest w Mazurskim Parku Krajobrazowym (14 osób), największym z analizowanych obszarów chronionych.

Na marginesie głównej problematyki opracowania – dane o liczbie etatów i pracowników parków skłaniają do refleksji nad przyczynami tak dużego zróżnicowania liczby osób w nich zatrudnionych. Wydaje się, że najważniejszymi czynnikami, od których ono zależy, mogą być: poziom aktywności i „siła przebicia” administracji ochrony przyrody i jej możliwości finansowe w danym województwie. Czynniki administracyjny jest jednak trudno mierzalny, a określenie poziomu możliwości finansowania parków wymagałoby odrębnych badań. Wstępne analizy upoważniają jednak do przypuszczenia, że istnieją lepiej mierzalne determinanty wielkości zatrudniania w parkach krajobrazowych. Należą do nich długość istnienia parku i wielkość jego powierzchni. Weryfikacja empiryczna na podstawie dostępnego materiału w znacznym stopniu potwierdziła te przypuszczenia. Okazało się, że z reguły parki dłużej istniejące mają większą liczbę pracowników (rys. 3). Co prawda, współczynnik korelacji liniowej pomiędzy czasem istnienia parku a liczbą pracowników dla wszystkich 14 parków wynosi tylko 0,53, jednak po odrzuceniu parków: Nadmorskiego, Trójmiejskiego i Załęczańskiego, które wyróżniają się z badanej populacji, dla pozostałych 11 parków korelacja ta wynosi aż 0,85, co świadczy o istotnym związku statystycznym.

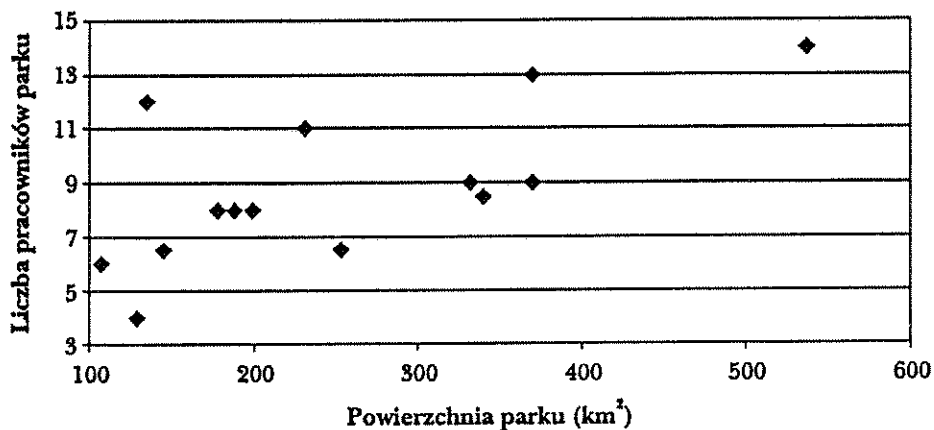
Odrębność trzech wyłączonych z analizy parków wynika z takich jednostkowych uwarunkowań, jak uzyskanie samodzielności przez park posia-



Rys. 3. Związek pomiędzy okresem istnienia parku a liczbą pracowników w badanych parkach krajobrazowych

dający uprzednio jeden wspólny zarząd z dwoma innymi parkami lub też istnienie wspólnego zarządu z innym parkiem. Stwierdzona zależność, o ile zostałaaby potwierdzona w badaniach prowadzonych na liczniejszej próbie parków (np. połowie istniejących w kraju), nie jest korzystna. Świadczyłaby ona o coraz mniejszej „sile przebicia” administracji ochrony przyrody i zmniejszających się możliwościach finansowania działań ochronnych, szczególnie w ostatnich kilkunastu latach.

Podobne zależności stwierdzono między powierzchnią parku a liczbą jego pracowników (rys. 4). Biorąc pod uwagę wszystkie badane parki, współczynnik korelacji między tymi zmiennymi wynosi 0,66, jednak pomijając Park Krajobrazowy Wysoczyzny Elbląskiej (który przy stosunkowo niewielkiej powierzchni zatrudnia 12 osób), współczynnik wzrasta do 0,82 i jest statystycznie istotny. Ta zależność wydaje się znacznie bardziej racjonalna i uzasadniona, niż opisana wcześniej. Parki większe powinny zatrudniać więcej osób, szczególnie pracowników terenowych – strażników. Rzecz jasna, powierzchnia parków nie powinna być główną determinantą liczby ich pracowników, a równie istotną rolę powinny odgrywać: wielofunkcyjność parku (np. parki prawie wyłącznie leśne mogą mieć mniej pracowników, niż parki obejmujące także tereny rolne, zurbanizowane lub wody) oraz złożoność i liczba problemów, koniecznych do rozwiązania w procesie zarządzania parkiem krajobrazowym. Statystyczna istotność obu powyższych współczynników korelacji, została potwierdzona testem istotności, obliczonym według wzoru podanego przez G.B. Norcliffe'a⁶, znajdującym się ogólnie na dość wysokim poziomie, poniżej 0,05 i lepszym.

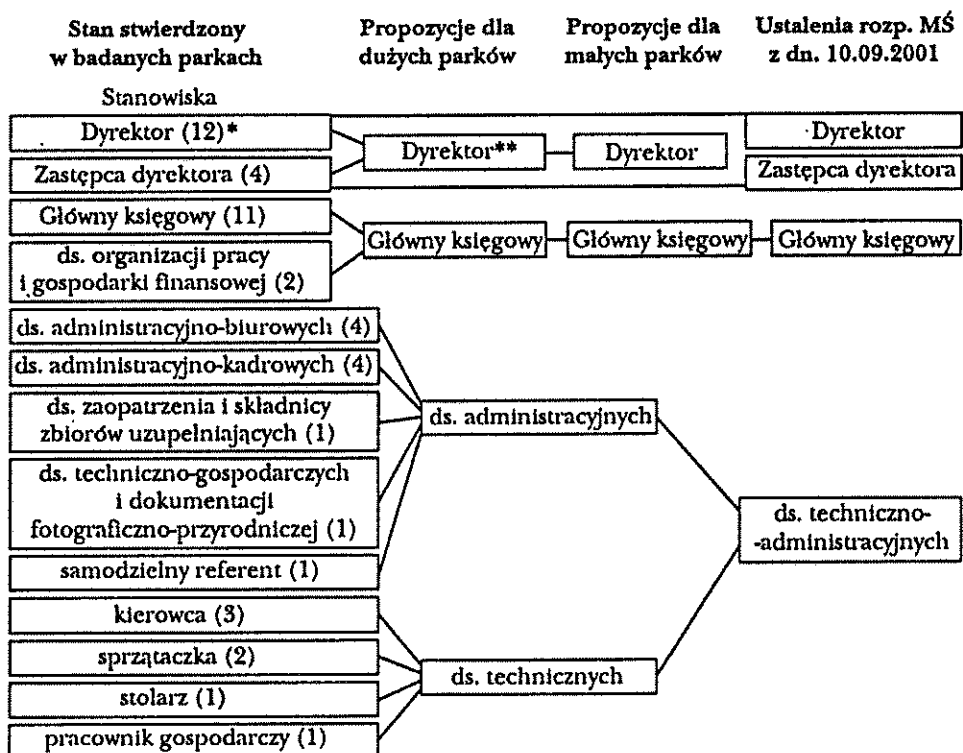


Rys. 4. Związek pomiędzy powierzchnią parku a liczbą pracowników badanych parków krajobrazowych

⁶ G.B. Norcliffe, *Statystyka dla geografów*, PWN, Warszawa 1986, s. 189.

W świetle rozporządzenia Ministra Środowiska z 10 września 2001 r. w sprawie określenia stanowisk i wymagań kwalifikacyjnych dla pracowników Służby Parków Krajobrazowych, które będzie stanowić punkt odniesienia w kilku miejscach niniejszej części opracowania, stwierdzona liczba pracowników parków (przeciętnie 8,6) wydaje się zbyt niska. Aby wypełniać wszystkie ważne funkcje parków optymalna wydaje się liczba oscylująca pomiędzy 10 a 15 pracowników, w zależności od wyżej wymienionych czynników.

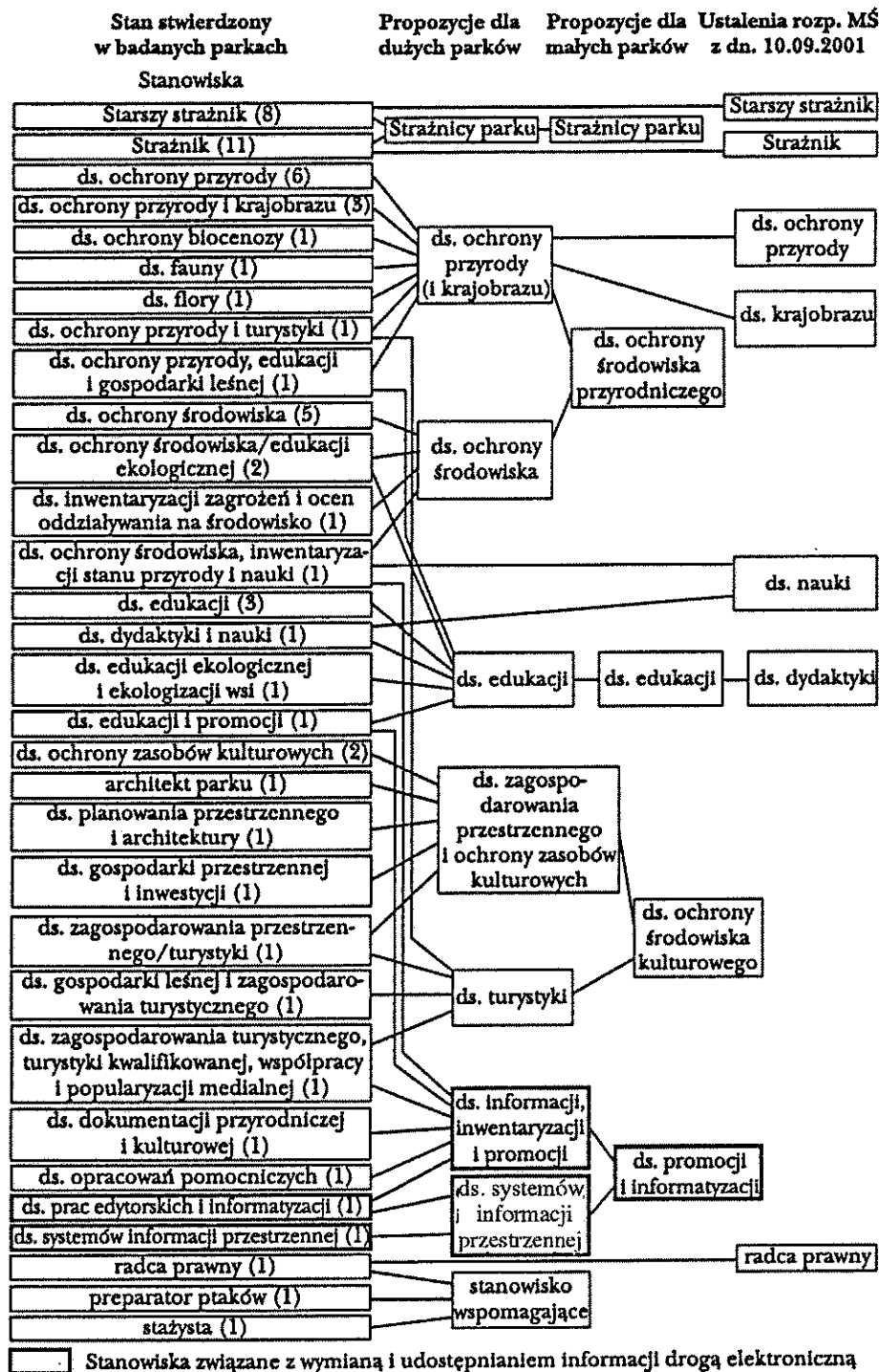
Interesujące może być także porównanie liczby stanowisk administracyjno-technicznych (do których zaliczono także stanowiska dyrektorskie) z liczbą stanowisk merytorycznych, czyli dotyczących bezpośrednio realizacji zadań ochronnych parku. Okazuje się, że aż 48 spośród 120 pracowników parków (40%) piastuje stanowiska administracyjno-techniczne, a tylko 60%



* W nawiasie podano liczbę parków, w których wystąpiło dane stanowisko.

** W zespołach parków krajobrazowych dopuszczalne jest także stanowisko zastępcy dyrektora.

Rys. 5. Aktualny i pożądany zakres stanowisk administracyjno-technicznych w parkach krajobrazowych



Rys. 6. Aktualny i pożądaný zakres stanowisk merytorycznych w parkach krajobrazowych

– merytoryczne. Przy generalnie mało licznej obsadzie kadrowej parków trudno co prawda mówić o „przeroście” administracji, jednak wydaje się, że racjonalność działania zarządów wymaga, by te proporcje były bliższe wartości 30 – 70%. Argumentem za tym jest także fakt, że wspomniane rozporządzenie Ministra Środowiska wśród 25 stanowisk Służby Parków Krajobrazowych wymienia tylko 5 – 6 stanowisk administracyjnych (przy praktycznie całkowitym braku stanowisk o charakterze technicznym).

Szczegółowy przegląd stanowisk pracy istniejących w badanych parkach krajobrazowych, zarówno administracyjno-technicznych (rys. 5), jak i merytorycznych (rys. 6) wykazał, że w tym zakresie panuje stosunkowo duża dowolność, a także niedostosowanie do cytowanego rozporządzenia. Jednocześnie należy uznać, że zarówno sytuacje istniejące w parkach, jak i ustalenia rozporządzenia nie zapewniają takiego ukształtowania stanowisk pracy w zarządach parków, które usprawniłoby wymianę informacji o parku z otoczeniem. Stanowiska odpowiedzialne za to zadanie należy umiejscowić w „pionie” pracowników merytorycznych. Jak widać na rysunku 6, tylko w dwóch badanych parkach utworzono stanowiska, które bezpośrednio odpowiadają za realizację tych zadań: stanowisko ds. edytorskich i informatyzacji w Parku Wysoczyzny Elbląskiej i ds. systemów informacji przestrzennej (SIP) w Parku Bolimowskim. Uznać można, że w każdym parku powinno istnieć stanowisko ds. informacji, inwentaryzacji i promocji, na którym pracownik odpowiadałby za ujednoczone gromadzenie danych o parku oraz ich udostępnianie i kontakty zewnętrzne, oraz stanowisko ds. SIP, związane z przetwarzaniem informacji o parku na postać numeryczną (przede wszystkim przy zastosowaniu programów z grupy systemów informacji geograficznej). W mniejszych parkach mogą one zostać połączone w stanowisko ds. promocji i informatyzacji. Niestety, rozporządzenie Ministra Środowiska, dotyczące stanowisk pracy w parkach, nie przewiduje takich rozwiązań.

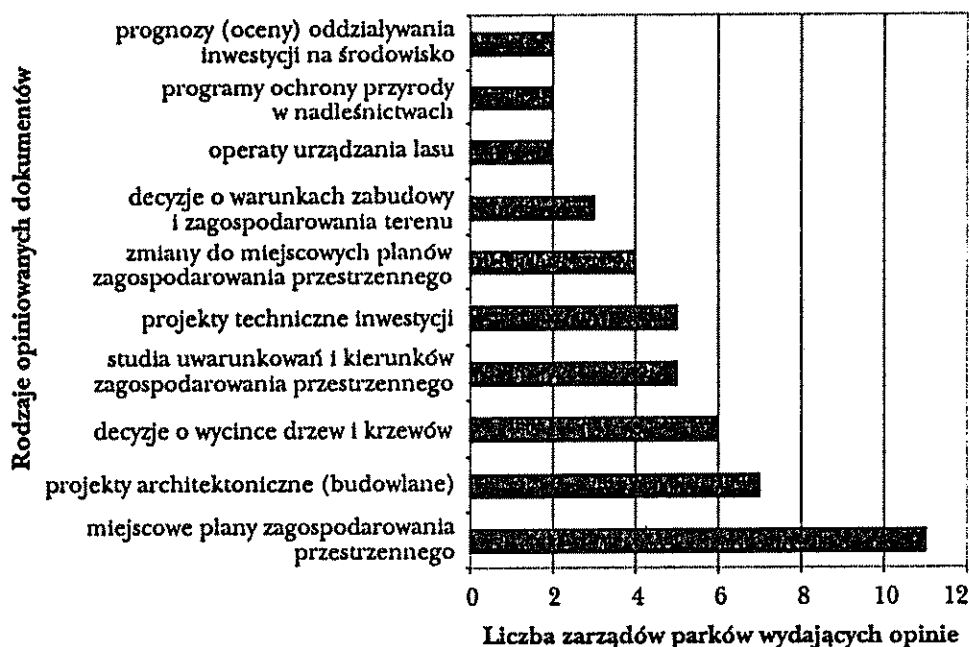
Konkludując, zarówno aktualna sytuacja w zarządach parków, jak i najnowsze uregulowania prawne nie zapewniają odpowiedniego gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji o parkach w postaci elektronicznej oraz pozyskiwania danych od podmiotów zewnętrznych.

Wymiana informacji pomiędzy zarządami parków a ich otoczeniem instytucjonalnym

Zagadnienia dotyczące obiegu i wymiany informacji w parkach analizowano w aspekcie typów dokumentów najczęściej opiniowanych w zarządach parków oraz przepływów informacji między zarządami parków a ich otoczeniem. Rangę tego pierwszego zagadnienia obrazuje przykład Tucholskiego

Parku Krajobrazowego, gdzie w 2001 r. opiniowano lokalizację 168 obiektów, w tym 28 budowlanych, 18 zmian do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, 5 dokumentacji technicznych oraz uczestniczono w 3 rozprawach wodnoprawnych. Dlatego też w ankietach znalazło się pytanie o dokumenty najczęściej opiniowane przez parki. Ponieważ dokumenty te napływają z różnych instytucji, do których trafiają później opinie, rozpoznanie to daje wstępną orientację co do podmiotów w otoczeniu parku, z którymi najczęściej następuje wymiana informacji.

Lista opiniowanych dokumentów (rys.7) wskazuje, że najczęściej kontakty te następują z urzędami gmin, gdyż w gestii tego szczebla administracji samorządowej pozostaje wydawanie większości decyzji dotyczących: zatwierdzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (11) i zmian do nich (4), projektów architektonicznych i budowlanych (7), wycinki drzew i krzewów (6), projektów technicznych inwestycji (5), ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (3)⁷. Część tych decyzji wydają starostwa powiatowe, stąd kontakty parków z nimi są także dość częste, podobnie



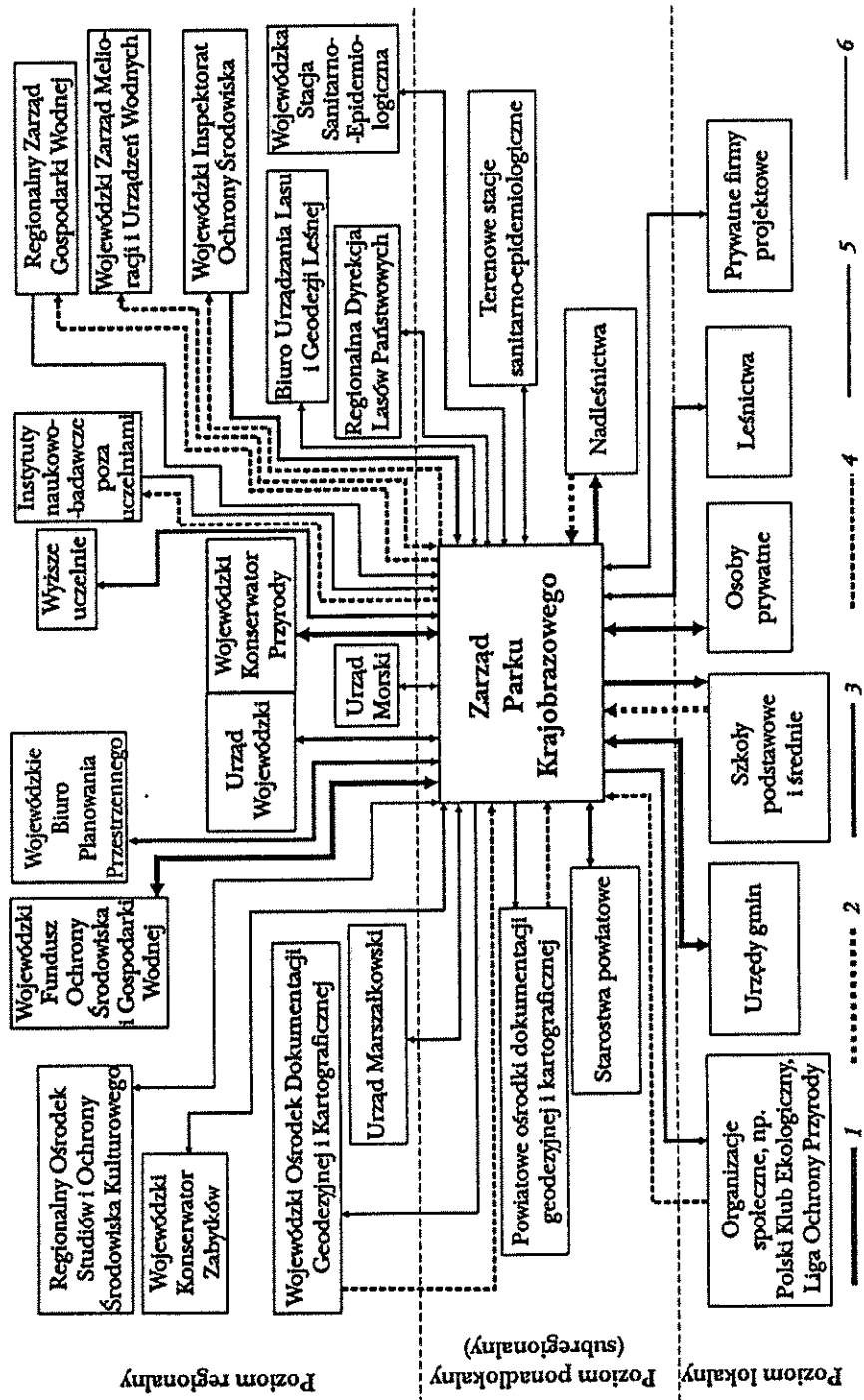
Rys. 7. Typy dokumentów i opracowań najczęściej opiniowane w parkach krajobrazowych

⁷ W nawiasach podano liczbę zarządów parków, które wymieniły dany dokument lub opracowanie jako najczęściej przez nich opiniowane.

jak z nadleśnictwami, dla których zarządy parków opiniują lub konsultują operaty urządzania lasu (2), programy ochrony przyrody (2) lub projekty nowych form ochrony przyrody (1). Dziwić może jednak mała liczba parków, które wymieniły opiniowanie operatów i programów lasów państwowych, gdyż do niedawna obowiązywał przepis (art. 24, pkt 10 ustawy z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody), stwierdzający, że „na terenie lasów państwowych znajdujących się w granicach parku krajobrazowego zadania w zakresie ochrony przyrody wykonuje samodzielnie miejscowy nadleśniczy, zgodnie z planem ochrony parku krajobrazowego uwzględnionym w operacie urządzania lasu”. Według E. Kalety-Jagiello⁸ jednoznaczna jest interpretacja tego przepisu, z której wynika nadrzędność planu ochrony nad planem urządzania na obszarze parków krajobrazowych. Dlaczego zatem tylko niewielka część badanych zarządów opiniowała dokumenty lasów państwowych, gdy wszystkie parki obejmują te lasy swoim zasięgiem? Prawdopodobnie ówczesny przepis ustawy nie był w pełni respektowany. Niestety, stan ten sankcjonuje obecna wersja ustawy o ochronie przyrody, obowiązująca od 1 października 2001 r., w której brak zapisu wiążącego plany ochrony parków z planami urządzania lasu. Zmiana ta zwiększa prawdopodobieństwo ograniczenia skuteczności ochrony przyrody na terenach leśnych parków krajobrazowych, stanowiących często ich większość.

Analizując częstość wymiany informacji między zarządami parków a ich otoczeniem (rys. 8), szczególnie widoczne jest to, że najpowszechniejsze są kontakty z podmiotami lokalnymi. Należą do nich przede wszystkim urzędy gmin, osoby prywatne oraz szkoły (podstawowe i średnie), a w dalszej kolejności leśnictwa, prywatne firmy projektowe i organizacje społeczne, głównie działające na polu ochrony przyrody. Ten stan dowodzi, jak ważne są funkcje zarządów parków: edukacyjna i informacyjna oraz interwencyjna i opiniodawcza. Są one w przewadze realizowane w odniesieniu do podmiotów lokalnych, a w nieco mniejszym stopniu do osób przyjeżdżających na teren parków, głównie w celach turystycznych. Wielu „klientów” zarządów rekrutuje się także wśród szkół spoza parków. Dotyczy to przede wszystkim uczniów korzystających z tzw. zielonych szkół, prowadzonych przez niektóre parki. Na szczeblu ponadlokalnym zarządy parków najczęściej kontaktują się z nadleśnictwami, jednak w świetle wcześniejszych uwag można przypuszczać, że kontakty te mają często nie w pełni formalny charakter, ale służą wymianie doświadczeń i konsultacjom, które można określić jako oscylowanie pomiędzy konfliktem a współpracą. Znaczenie tych kontaktów jest jednak duże, ze względu na dominującą rolę Lasów Państwowych, jako podmiotu zarządza-

⁸ E. Kaleta-Jagiello, *Szczególne formy ochrony przyrody*, w: *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*, red. J. Sommer, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 1997, s. 52-93.



Rys. 8. Model przepływów informacji pomiędzy zarządami parków krajobrazowych a ich otoczeniem instytucjonalnym

Liczba zarządów parków podających przepływy danych z instytucją jako częście: 1 - 11-12 zarządów, 2 - 9-10, 3 - 6-8, 4 - 3-5, 5 - 1-2, 6 - tylko rzadkie przepływy

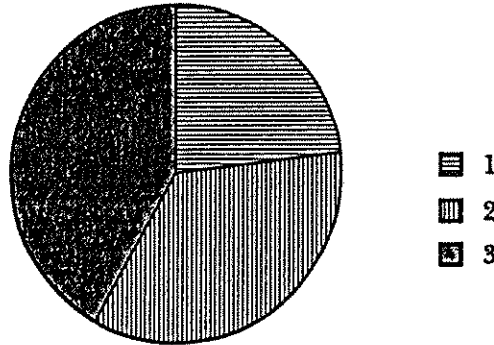
jącego znaczną częścią powierzchni parkowych. Wyraźnie mniejsze znaczenie na tym poziomie ma wymiana informacji ze starostwami powiatowymi, co można wyjaśnić zarówno „młodością” tego szczebla samorządu lub brakiem ugruntowanej tradycji współpracy, jak i panującym do niedawna zagmatwaniem i niestabilnością prawa w zakresie ochrony środowiska i przyrody (nie w pełni jasne kompetencje poszczególnych szczebli samorządowych). Po wejściu w życie ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 nr 62, poz. 627) sytuacja ta może z czasem ulec pewnym zmianom, gdyż wzrosnąć powinna liczba decyzji wydawanych przez starostwa powiatowe, z których część będzie opiniowana przez zarządy parków krajobrazowych⁹.

Na szczeblu wojewódzkim (regionalnym) zaznacza się dominacja kontaktów z dwoma podmiotami: Wojewódzkim Konserwatorem Przyrody (WKP) oraz Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW). Kontakty z WKP wydają się oczywiste, gdyż to najczęściej on, w imieniu wojewody, pełni większość funkcji nadzorczych w stosunku do zarządów parków, organizuje konkursy na dyrektorów parków lub wnioskuje do wojewody o ich odwołanie. Od WKP płynie wiele wytycznych dotyczących ochrony przyrody na terenie parków, w wielu przypadkach jest on także inicjatorem powołania parków krajobrazowych. Często (jak to ma miejsce np. w województwie pomorskim) konserwatorzy są także formalnie zaangażowani w prowadzenie przetargów na wykonywanie planów ochrony parków i nadzór nad ich realizacją. Z budżetu państwa, poprzez WKP, finansowana jest również podstawowa działalność parku. Natomiast ze strony zarządów parków do WKP przekazywane są różnego rodzaju sprawozdania, np. z wydatkowania środków oraz plany działalności.

Jednoznaczny wydaje się charakter kontaktów parków z WFOŚiGW. Jest on podstawową instytucją pozabudżetową, umożliwiającą Służbie Parków Krajobrazowych działalność i wypełnianie podstawowych zadań. Kwoty, jakie otrzymują zarządy parków z budżetu, starczą na niewiele więcej niż wynagrodzenie pracowników i opłacenie technicznych kosztów funkcjonowania zarządu (czynsze, opłaty stałe). Przykładowo, w województwie pomorskim na jednego pracownika parku z budżetu przyznawana jest rocznie kwota 25 000-30 000 zł, co daje 200 000 – 360 000 zł na jeden park. Z tego aż 55-65% pochłaniają płace. Jednocześnie w roku 2001 WFOŚiGW w Gdańsku przeznaczył na działalność prowadzoną przez zarządy parków i związanych z nimi zielonych szkół blisko 1 500 000 zł, przeciętnie około 200 000 zł na jeden

⁹ *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2001.

park¹⁰ (rys. 9). Jak z tego wynika, działalność edukacyjna parków (w tym wydawnicza) jest możliwa prawie wyłącznie dzięki dotacjom WFOŚiGW, a łączny poziom finansowania parków z tego źródła sięga 40-45% całości ich budżetów. Tak więc przepływy informacji pomiędzy parkami a funduszami dotyczą głównie dokumentów związanych z dotowaniem przez fundusze działalności tych pierwszych.



Objaśnienia: 1 – budżet państwa, 2 – w tym środki przeznaczone na płace pracowników, 3 – dotacje z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Rys. 9. Szacunkowa struktura finansowania parków krajobrazowych w województwie pomorskim w roku 2001

Innymi instytucjami na szczeblu regionalnym, z którymi zarządy parków stosunkowo często wymieniają dane, są wyższe uczelnie (przede wszystkim informacja naukowa), wojewódzkie biura planowania przestrzennego (niektóre z nich opracowują plany ochrony parków oraz plany miejscowe na ich terenie), inne niż WKP jednostki Urzędu Wojewódzkiego oraz wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska (głównie pozyskiwanie informacji o jakości środowiska).

Do podstawowych zalet zarysowanego powyżej schematu wymiany informacji należy przewaga kontaktów na szczeblu lokalnym. Wydaje się – m.in. w nawiązaniu do koncepcji zrównoważonego rozwoju i rangi społeczności lokalnych w jej wdrażaniu – że właśnie od udanej współpracy z mieszkańcami parku i podmiotami gospodarującymi na jego terenie zależy sukces zrównoważenia zarządzania i ochrony przyrody na obszarze parku. W tym kontekście niepokojący wydaje się brak kontaktów z lokalnymi przedsiębiorstwami,

¹⁰ Kwoty te nie uwzględniają środków przeznaczonych na realizację planów ochrony parków.

programem było MapInfo (w parkach: Wysoczyzny Elbląskiej, Tucholskim i Kaszubskim). Używano także AutoCad Map 2000 (Bolimowski Park Krajobrazowy), a z programów graficznych – Corel Draw 9 (sieradzkie parki krajobrazowe). Byłoby bardzo pożyteczne, gdyby chociaż część tych baz danych była dostępna na stronach www parków krajobrazowych, tym bardziej że przy opracowaniu aż sześciu spośród dziesięciu dotychczas wykonanych planów ochrony były stosowane programy GIS.

Widać zatem, że od strony technicznej zarządy parków mają znaczne możliwości wymiany i udostępniania danych drogą elektroniczną, jednak nie są one w pełni wykorzystane, szczególnie pod względem tworzenia stron internetowych (www) i wykorzystania narzędzi informatycznych (np. GPS¹¹) w gromadzeniu i stosowaniu danych przestrzennych (mapy cyfrowe). Jednocześnie wszystkie ankietowane zarządy parków widzą potrzebę wymiany informacji o parku drogą elektroniczną, tworzenia baz danych przestrzennych przy użyciu oprogramowania GIS, a jedenaście z trzynastu zarządów za celowe uważa utworzenie strony www dla swojego parku. Istnieje zatem stosunkowo duża dysproporcja między stanem wykorzystania Internetu i infrastruktury informatycznej do pozyskiwania i udostępniania danych a chęciami w tym zakresie. Wynika to częściowo prawdopodobnie z niedoborów finansowych parków, a także ze zbyt małej aktywności i wiedzy pracowników niektórych parków na tym polu. Zdarzają się jednak i sytuacje odwrotne. Niekiedy to zarząd parku nie znajduje w swoim otoczeniu instytucjonalnym partnerów do wymiany informacji drogą elektroniczną, samemu będąc do tego w pełni przygotowanym.

Wydaje się, że znaczenie elektronicznych metod gromadzenia, udostępniania i wymiany danych o parkach krajobrazowych będzie w najbliższym czasie wzrastać. Wynika to m.in. z umożliwienia wojewodom upoważniania dyrektorów parków do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie ochrony przyrody na terenie parków i ich otulin (ustawa o ochronie przyrody, art. 24a, pkt 7, 8). W takiej sytuacji zarządy parków lub ich dyrektorzy będą musieli być traktowani jak inne organy administracji publicznej i zobowiązani do udostępniania informacji o wydanych decyzjach, także za pomocą Internetu, na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska (art.19) oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej, obowiązującej od 1 stycznia 2002 r. Konieczność taka wymusi jednocześnie na zarządach parków posiadanie własnych witryn internetowych. Znaczenie Internetu może także ulec zwiększeniu w odniesieniu do opiniowania dokumentów i opracowań, których zdecydowana większość przygotowywana

¹¹ *Global positioning system* – ogólnoziemski system określania lokalizacji przy wykorzystaniu satelitów.

jest komputerowo. W związku z wprowadzeniem w roku 2001 i wzrastającą w przyszłości rolą podpisu elektronicznego, być może w ciągu kilku lat możliwe będzie otrzymywanie tych dokumentów i przesyłanie opinii o nich drogą internetową. Prawdopodobnie już obecnie, tak ze względu na istniejącą infrastrukturę informatyczną, jak i formę opracowań oraz dokumentów, możliwe byłoby sukcesywne wprowadzanie takiego sposobu obiegu dokumentów. Można przypuszczać, że znacznie by to usprawniło pracę zarządów parków i niektórych podmiotów w ich otoczeniu. Trudno jednak ocenić aktualne proporcje pomiędzy liczbą dokumentów i informacji krążących pomiędzy parkami i otoczeniem w formie konwencjonalnej (tzw. analogowej) a elektronicznej. Wymagałoby to przeprowadzenia dodatkowych badań. Wydają się one niezbędne, aby oszacować dystans do pożądanego stanu i koszty pełnego wdrożenia elektronicznego obiegu informacji w zarządach parków.

Strony internetowe parków krajobrazowych – stan obecny i pożądaný

Aktualnie najbardziej dostępną zewnętrznym podmiotom formą udostępniania informacji elektronicznej o parkach krajobrazowych są ich strony www. Jak podano wcześniej, na przełomie 2001 i 2002 r. tylko trzy wśród czterestu badanych parków posiadały takie strony. Przegląd treści i formy tych stron¹² wykazał, na tle ustaleń poprzedniego punktu, daleko niewystarczający zakres zawartych na nich informacji. Generalnie stwierdzono, że zawartość stron pod względem objętości tekstu mieści się w przedziale kilkunastu – kilkudziesięciu stron standardowego maszynopisu, a więc nie jest zbyt imponująca. Teksty są uzupełnione przez niezbyt liczne fotografie (od kilku do kilkunastu) oraz schematyczne mapki, dające tylko ogólny pogląd na położenie parków, ale nieumożliwiające orientacji przy poruszaniu się po terenie parków. W odniesieniu do treści, analizowane strony internetowe łączy uwzględnienie:

- ogólnych informacji dotyczących parku (rok utworzenia, obszar, położenie, główne walory),

¹² Adresy stron www parków: www.turysta.net.pl/atracje/zmpk – strona internetowa Mazurskiego Parku Krajobrazowego, www.tuchpark.tuchola.pl – strona internetowa Tucholskiego Parku Krajobrazowego, <http://strony.wp.pl/wp/zwpk> – strona internetowa Wdzydzkiego Parku Krajobrazowego.

- szczególnych form ochrony przyrody położonych na terenie parków (głównie rezerwatów przyrody i użytków ekologicznych),
- informacji turystycznych dotyczących parków i ich bliskiego otoczenia (walory turystyczne, obiekty infrastruktury turystycznej – niestety nie zawsze z danymi o adresie i połączeniach).

Na dwóch z trzech analizowanych stron podano adres e-mailowy parku, co umożliwia odbiorcom zewnętrznym bezpośredni kontakt z jego zarządem. Strony te posiadają także swoje indywidualne cechy:

- w Parku Mazurskim obszerniej opisano ścieżki przyrodnicze i trasy rowerowe na jego terenie,
- w Parku Tucholskim uwzględniono nieco szerszy opis walorów przyrodniczych i kulturowych parku oraz ich zagrożeń,
- w Parku Wdzydzkim umieszczono stosunkowo rozbudowaną informację turystyczną wraz z danymi o imprezach sezonowych.

Wydaje się, że opisywane strony mają charakter zbyt ogólny i nie zawierają przede wszystkim:

- żadnych informacji na temat planów ochrony parków krajobrazowych¹³,
- bardziej szczegółowych map parku, umożliwiających poruszanie się przynajmniej po wybranych obszarach parku,
- przepisów dotyczących zasad przebywania i korzystania z walorów parku (skierowanych szczególnie do turystów) – zawiera je tylko strona Wdzydzkiego Parku Krajobrazowego.

Zamieszczone w witrynach informacje o walorach przyrodniczych i kulturowych parków mają przeważnie także charakter zbyt ogólny, aby satysfakcjonowały bardziej dociekliwych użytkowników Internetu. Często brak także odniesienia do źródeł (książek, artykułów, map), z których korzystano przy tworzeniu stron internetowych.

Wydaje się, że aby strony www parków krajobrazowych spełniały lepiej swoje funkcje informacyjne i edukacyjne, niezbędne jest umieszczenie na nich:

- treści rozporządzenia wojewody o powołaniu parku krajobrazowego,
- ustaleń planów ochrony parków – w szczególności treści rozporządzeń wojewodów zatwierdzających plany ochrony oraz treści syntetycznych wskazań planów ochrony, z których jasno wynikają zakazy, nakazy i zalecenia dotyczące gospodarowania w parkach,

¹³ Trzy omawiane parki miały w końcu 2001 r. gotowe plany ochrony, dwa z nich były zatwierdzone.

- syntetycznej mapy, prezentującej ustalenia planu ochrony (można ją umieścić np. w arkuszach w skali 1:10 000 lub 1:25 000), dzięki czemu władze samorządowe wszystkich szczebli będą miały bezpośredni dostęp do ustaleń planu, także w formie kartograficznej, i będą w stanie skuteczniej uwzględniać zapisy planów ochrony, zarówno w procesie tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak i przy opiniowaniu projektów różnych inwestycji (w szczególności na szczeblu wojewódzkim),
- pełniejszej informacji o walorach przyrodniczych i kulturowych parków,
- wykazu wydawanych decyzji administracyjnych (w przyszłości) i opinii do różnego rodzaju dokumentów i opracowań, wydawanych przez park, co pozwoli na szerszy dostęp społeczności lokalnej do wiedzy o tym, co dzieje się w parku i potencjalnie zwiększy jej udział w procesach zarządzania obszarem parku krajobrazowego,
- bardziej rozbudowanych informacji o programach edukacyjnych realizowanych przez zarządy parków i inne podmioty na terenie parków, co może umożliwić włączenie się w te działania większej liczby osób.

Należy podkreślić, że zdecydowana większość podmiotów w otoczeniu instytucjonalnym parków (łącznie ze szkołami, szczególnie średnimi, a z wyjątkiem części osób prywatnych i leśnictw) ma dostęp do Internetu, a więc jest w stanie korzystać zarówno z danych zawartych na stronach www parku, jak i wymieniać z parkiem informacje drogą elektroniczną. Poszerzenie treści stron www parków, zgodnie z powyższymi sugestiami, może znacznie zwiększyć wiedzę o parkach w społeczeństwie, a w szczególności przesunąć punkt ciężkości obiegu informacji między parkiem a otoczeniem z wymiany bezpośredniej, pocztowej lub telefonicznej, na wymianę drogą internetową. Ta forma obiegu informacji może przyczynić się zarówno do oszczędności środków finansowych, jak i czasu pracowników parków, który można przeznaczyć na inne działania, służące ochronie przyrody parków krajobrazowych.

Wnioski

Przeprowadzone badania dostarczyły materiału, umożliwiającego odpowiedź na pytania postawione na wstępie opracowania. Aktualnie istniejąca struktura zatrudnienia Służby Parków Krajobrazowych, a także najnowsze przepisy prawne w tym zakresie nie sprzyjają usprawnieniu obiegu informacji między zarządami parków a instytucjami otoczenia. W związku z tym proponuje się takie działania, jak: zmiana proporcji liczby etatów administracyj-

no-technicznych i merytorycznych na korzyść tych ostatnich, stworzenie etatu odpowiedzialnego za inwentaryzację, informację i promocję parku oraz za realizację systemu informacji przestrzennej, a w miarę możliwości zwiększenie zatrudnienia w parku. Propozycje te wymagają także wprowadzenia zmian do obowiązujących przepisów prawnych.

Dokonane rozpoznanie udokumentowało szeroki zakres typów podmiotów, z którymi zarządy parków wymieniają informacje. Jest ich co najmniej trzydzieści, przy czym najważniejsze z nich to samorządy i urzędy na szczeblu gminnym i powiatowym, Lasy Państwowe (nadleśnictwa i leśnictwa), instytucje edukacyjne (szkoły podstawowe i średnie, wyższe uczelnie), osoby prywatne i organizacje społeczne działające na polu ochrony przyrody, biura projektowe (o różnej formie własności) oraz konserwatorzy przyrody i Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na szczeblu wojewódzkim. Model przepływów informacji wskazuje na dominację instytucji gminnych pod względem częstości wymiany danych, co należy uznać za sytuację korzystną z punktu widzenia możliwości zrównoważonego zarządzania parkami, jednak w związku z nowymi regulacjami prawnymi (Prawo ochrony środowiska) należy się spodziewać wzrostu liczby kontaktów ze starostwami powiatowymi.

Wydaje się, że większość zarządów parków krajobrazowych pod względem technicznym jest przygotowana do zintensyfikowania wymiany informacji z otoczeniem drogą elektroniczną. Prawie wszystkie parki mają dostęp do Internetu oraz konta poczty elektronicznej, a także tworzą własne tekstowe bazy danych, dotyczące obszaru parku. Znaczna część ma także cyfrowe bazy danych przestrzennych (mapy numeryczne) i stosuje programy GIS do ich tworzenia. Oprogramowanie to zostało również wykorzystane w różnym zakresie przy opracowaniu planów ochrony większości badanych parków. Stopień wykorzystania technik informatycznych do wymiany informacji jest jednak zbyt ograniczony w stosunku do możliwości i chęci zarządów. Wynika to zarówno z niedoborów finansowych, jak i niewielkiego doświadczenia pracowników w ich stosowaniu.

Egzemplifikacją tego stanu jest np. słabe zaawansowanie tworzenia stron www, które dotychczas powstały tylko dla trzech z czternastu badanych parków, a w kolejnych dwóch są w fazie realizacji. Także zawartość tych witryn internetowych jest zbyt uboga i nie wykorzystuje możliwości dotarcia przez parki do ogromnej liczby odbiorców poprzez sieci komputerowe. W związku z tym zaproponowano znaczne poszerzenie treści tych stron, w szczególności o ustalenia planów ochrony parków, rozporządzenia wojewodów związane z ich istnieniem, mapy numeryczne, informacje o działalności edukacyjnej parków i wykaz decyzji administracyjnych wydawanych przez dyrektorów parków, do czego zobowiązują odpowiednie przepisy prawne. Bezspornie

strony internetowe mogą stać się jedną z głównych platform informowania społeczeństwa o parkach krajobrazowych i wymiany informacji z otoczeniem instytucjonalnym parków.

Zaprezentowane wyniki badań i wypływające z nich wnioski należy traktować jako wstępne, oparte na rozpoznaniu zaledwie nieco ponad 10% polskich parków krajobrazowych. W przypadku szerszego zainteresowania nurtem badań dotyczących zarządzania parkami krajobrazowymi, zaprezentowanym przez autorów opracowania, możliwe będzie kontynuowanie prac, już przy uwzględnieniu danych pochodzących z większości parków na terenie kraju.