

Kazimierz Zimniewicz

WSPÓŁZARZĄDZANIE PARKIEM KRAJOBRAZOWYM

Kazimierz Zimniewicz, prof. dr hab. – Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

adres korespondencyjny:

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
Katedra Systemów i Technik Zarządzania
60-967 Poznań, al. Niepodległości 10
e-mail: ksitz@ae.poznan.pl

CO-MANAGEMENT OF LANDSCAPE PARKS

SUMMARY: The paper presents a number of arguments contesting the idea of landscape parks co-management. Some of them refer to the nature of such parks, others point out to difficulties in systemic arrangements (self-regulation or management, the part and the whole), praxeology (the corporation problem), organization (the suitability principle), legislation (local and central administration) and strategy (growth vs. survival).

In conclusion, the debate suggests that landscape parks should rely on a single decision-making body in the form of a park management board vested with the power to protect natural, landscape and cultural values. There is general consent that such values are national assets. If no single decision-making authority is established, landscape parks may become an endangered form of nature protection.

The arguments should inspire a general debate on the best method of managing landscape parks.

KEYWORDS: co-management, landscape parks

Wstęp

Badania ankietowe dotyczące stosunku władz samorządowych do parków krajobrazowych wykazały, że władze te zarządzają parkiem wspólnie z dyrekcją parku krajobrazowego.¹ Wedle samorządów w praktyce powinien występować model współzarządzania parkiem krajobrazowym – samorząd zarządza parkiem wspólnie z dyrekcją parku (na 190 respondentów na taki model wskazało 171).

Takiego modelu nie da się jednak wprowadzić w życie z wielu powodów. Argumenty przeciwko temu pomysłowi mają różną naturę. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie argumentacji negatywnej i odrzucenie pomysłu na współzarządzanie parkami krajobrazowymi.

1.

Natura parku krajobrazowego

Park krajobrazowy jest systemem złożonym. To równocześnie system naturalny i sztuczny. Park jest systemem naturalnym, ponieważ przyroda i krajobraz powstały bez udziału człowieka. Na tym naturalnym systemie wyznaczono granice administracyjne parku krajobrazowego, granice gmin, granice własności osób. Na obszarze parku prowadzona jest działalność gospodarcza, a funkcje regulacyjne wykonują samorzady i dyrekcje parków. Parki krajobrazowe są wreszcie przedmiotem strategii państwa w zakresie ochrony przyrody.

Park krajobrazowy jest więc systemem sztucznym, ponieważ powstał z woli człowieka dla ochrony cennych, pod względem przyrodniczym, obszarów. Naturalność i sztuczność parku krajobrazowego powoduje, że jest to system szczególnie złożony, który charakteryzuje się znaczną dynamiką i zmiennością, a zarazem różnorodnością elementów składających się na ten system oraz zmiennością relacji zachodzących między tymi elementami. Objaśniając istotę parku krajobrazowego, należy pamiętać o dwoistości jego natury: sztuczności i naturalności.

2.

Samoregulacja czy zarządzanie parkiem krajobrazowym

Z dwoistości natury parku krajobrazowego wynikają duże kłopoty w definiowaniu funkcji regulacyjnych. Jeśli park rozpatrywać jako system naturalny, to należałoby raczej stosować pojęcie regulacji lub samoregulacji systemu. Jeśli natomiast park krajobrazowy jest systemem sztucznym, to właściwszym terminem dla zrozumienia kształtowania jego funkcjonowania byłoby pojęcie zarzą-

¹ Badania przeprowadzono w roku 2006 w Katedrze Systemów i Technik Zarządzania Akademii Ekonomicznej w Poznaniu. Wyniki przedstawiono w opracowaniu *Parki krajobrazowe w ocenie władz samorządowych*, w: *Bariery w zarządzaniu parkami krajobrazowymi w Polsce*, red. K. Zimmiewicz, PWE, Warszawa 2008.

dzania. Zarządzanie można zresztą różnie interpretować. Na przykład, zarządzanie to nieustający proces podejmowania decyzji lub proces oddziaływania członu kierowniczego na pozostałych uczestników znajdujących się (na stałe lub czasowo) na obszarze parku. To oddziaływanie może mieć charakter bezpośredni lub pośredni i może dokonywać się za pomocą rozmaitych instrumentów.

Na temat zarządzania parkiem krajobrazowym toczy się od dłuższego czasu dyskusja, ale dotychczas nie przyniosła ona zadowalających rezultatów.² Powstaje pytanie, czy jest możliwe jednoznaczne zdefiniowanie zarządzania i regulowania w odniesieniu do parku krajobrazowego. Z podanej charakterystyki parku jako systemu naturalnego i sztucznego wynika, że nie da się tych dwóch „natur” parku krajobrazowego ująć w jednym obrazie. Wobec tego wszelkiego rodzaju definicje „zarządzania” parkiem muszą uwzględniać ten fakt, że jest to system naturalny i odwrotnie – mówiąc o regulacji i dążeniu do zachowania homeostazy takiego systemu, jakim jest park krajobrazowy, nie można abstrahować od tego, że na jego obszarze zachodzą procesy gospodarcze, społeczne, kulturowe.

3.

Park krajobrazowy jako mienie ogólnonarodowe

Zdając sobie sprawę z dwoistej natury parku krajobrazowego i trudności w definiowaniu pojęcia zarządzania i regulacji w odniesieniu do parku, należy zastanowić się nad tym, czy możliwy jest w praktyce model współzarządzania parkiem krajobrazowym. Respondenci opowiadali się za wprowadzeniem w życie modelu współzarządzania. Samorządy miałyby, według ich przekonania, robić to wspólnie z dyrekcjami parków. Samorządy i dyrekcje parków miałyby zespołowo chronić mienie ogólnonarodowe, czyli wartości przyrodnicze, krajobrazowe i kulturowe. Pomysł ten nie jest realny już choćby z tego względu, że pomija dwoistą naturę parku. Ale oprócz tego występuje jeszcze kilka innych przeszkód.

4.

Część i całość

Park jest pewną całością, sztucznie wyznaczoną przez człowieka dla ochrony wartości przyrodniczych i krajobrazowych. Park jako całość składa się z części. Częściami tymi są między innymi gminy, które znajdują się na jego obszarze. Z

² Z publikacji na ten temat zob. m.in.: J. Majchrzak, K. Zimmiewicz, *Zarządzanie parkiem krajobrazowym. Problemy do dyskusji i badań naukowych*, „Biuletyn Parków Krajobrazowych Wielkopolski” 2003 z. 9(11), s. 51-65; K. Zimmiewicz, *Przyczynek do dyskusji o zarządzaniu parkiem krajobrazowym*, „Biuletyn Parków Krajobrazowych Wielkopolski” 2001 z. 7(9), s. 31-41; K. Zimmiewicz, *Park krajobrazowy jako system w: Zarządzanie parkiem krajobrazowym w warunkach zrównoważonego rozwoju*, red. K. Zimmiewicz, Wyd. AE, Poznań 2002; K. Zimmiewicz, *Zarządzanie parkami krajobrazowymi. Próba diagnozy*, Wyd. AE, Poznań 2005.

badania wynika, że w Polsce tylko w jednym przypadku obszar parku krajobrazowego pokrywa się z obszarem gminy. W pozostałych przypadkach na obszarze parku znajduje się od kilku do kilkunastu gmin. Występuje więc następująca sytuacja: jedna dyrekcja lub zarząd parku i kilka do kilkunastu samorządów. Na obszarze parku jako całości znajduje się kilka części. I te części wyrażają wolę współzarządzania parkiem krajobrazowym. Nie jest to pomysł racjonalny.

5.

Kooperacja pozytywna i negatywna

Kotarbiński, a za nim inni autorzy wyróżniają kooperację pozytywną i negatywną. Kooperacja pozytywna oznacza współdziałanie na rzecz realizacji danego celu. Kooperacja negatywna oznacza walkę.³ Model współzarządzania parkiem krajobrazowym zakłada współdziałanie między samorządami i dyrekcjami parków. Z badań ankietowych wynika, że samorządy raczej kontaktowały się z dyrekcjami parków, niż współpracowały z nimi na rzecz realizacji celów parków. Posługując się intuicją, można stwierdzić, że kooperacja pozytywna między samorządami i dyrekcjami występowała na niskim poziomie. Część samorządów była wrogo nastawiona do idei parków krajobrazowych. Samorządy te uważały, że parki są zbędną administracją obciążającą budżet państwa i podatników. W tym można widzieć kolejną przeszkodę w realizacji idei współzarządzania parkiem krajobrazowym.

6.

Zasada przystawiania

Zasada ta, zwana również zasadą współodpowiedniości lub kongurencji, mówi o zgodności (przystawianiu do siebie) trzech elementów: zadań, uprawnień i odpowiedzialności. Przyjmując, że należy podjąć współzarządzanie parkiem, rozstrzygnięcia wymaga podział zadań, uprawnień i odpowiedzialności między uczestnikami kooperacji pozytywnej. Jest to zadanie bardzo trudne – praktycznie niewykonalne. Będą występować trudności w podziale zadań w zakresie zarządzania parkami krajobrazowym, ponieważ samorządy znajdują się na części obszaru parku. Podobnie ma się sprawa z uprawnieniami decyzyjnymi, a także z odpowiedzialnością. Można wyobrazić sobie taką sytuację, że na powierzchni jednego parku znajduje się 5 samorządów. Powstaje pytanie, jak rozdzielić zadania wynikające z (współ)zarządzania parkiem między dyrekcje parku i samorządy.

³ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków 1965, s. 18 i 73; Zob. T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s.106.

dy. A przecież może wystąpić również taka sytuacja, że jeden z samorządów jest wrogo lub obojętnie nastawiony do parku. Wariantów może być tutaj kilka.

Ważna zasada współodpowiedniości nie może być zastosowana w warunkach współzarządzania parkiem. Wynika z tego wnioszek następujący. Myśl o współzarządzaniu parkiem należy odrzucić, ponieważ współzarządzanie nie pozwala na precyzyjnie rozdzielenie zadań, uprawnień i odpowiedzialności. Szczególne uprawnienia decyzyjne powinny być skoncentrowane w jednym ręku, a więc w dyrekcji parku i ta dyrekcja jest odpowiedzialna za realizację zadań nałożonych na parki krajobrazowe, a nie samorządy.

7.

Administracja samorządowa i rządowa

Na obszarze parku krajobrazowego występują dwie administracje: samorządowa i rządowa. Pierwsza reprezentuje społeczność lokalną, druga zaś państwo. Państwo jest zobowiązane do realizacji określonej polityki ekologicznej, wynikającej między innymi z Konstytucji i umów międzynarodowych oraz postanowień Unii Europejskiej. Dyrektor parku krajobrazowego jest wobec tego przedstawicielem państwa i realizatorem celów, wytycznych sprecyzowanych w aktach prawnych, umowach. Jeśli przyroda jest kapitałem ogólnonarodowym, to dyrektor parku ma obowiązek chronić ten kapitał. Samorządy lokalne mogą mieć inną optykę na tę sprawę i bardzo często taką optykę reprezentują. Choć z badań ankietowych, o których jest mowa na wstępie, wynika, że samorządy są pozytywni (przyjaźnie) nastawione do parków, to jednak trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że są też z ich strony gesty nieprzyjazne i obojętne.

„Zderzenie” administracji samorządowej i rządowej na obszarze parku krajobrazowego nie sprzyja idei współzarządzania parkiem krajobrazowym, gdyż każdy z partnerów powinien mieć sprecyzowany zakres uprawnień (co jest sprawą kłopotliwą). Oprócz tego potrzebny byłby tu konsensus – zapisany w prawie – nakazujący każdej ze stron rezygnację z części swoich prerogatyw. Takich pomysłów nie ma – nie są nawet dyskutowane. Oznacza to, że występowanie dwóch administracji na obszarze parku krajobrazowego nie sprzyja idei współzarządzania parkiem.

8.

Rozwój a przetrwanie

Z badań wynika, że nieomal każda gmina, miasto, region ma jakąś wizję rozwoju. Właściwie trudno sobie wyobrazić, aby współczesne samorządy mogły funkcjonować bez określenia drogi, po której będą się poruszać, aby w przyszłości zapewnić społecznościom lokalnym optymalną jakość życia. Z drugiej strony, dyrekcje parków krajobrazowych też mają jakąś strategię dla parku, polegającą

przede wszystkim na zapewnianiu zachowania w niezmienionym stanie przyrody i krajobrazu. Na danym obszarze występują dwie strategie, będące wobec siebie w opozycji. Nie ulega chyba wątpliwości, że rozwój będzie zawsze zagrażał przetrwaniu i odwrotnie – przetrwanie będzie zagrażało rozwojowi. Trudno wyobrazić sobie jakiś konsensus w tym zakresie. Konflikt między rozwojem regionu a zachowaniem na jego obszarze przyrody i krajobrazu jest chyba najtrudniejszym wyzwaniem stojącym przed zarządzaniem parkami krajobrazowymi.

Podsumowanie

W niniejszym opracowaniu przedstawiono kilka argumentów, które negują ideę współzarządzania parkiem krajobrazowym. Są to argumenty podnoszące samą naturę parku krajobrazowego, argumenty systemowe (samoregulacja czy zarządzanie, część i całość), argumenty prakseologiczne (problem kooperacji), organizacyjne (zasada przystawania) prawne (administracja samorządowa i rządowa) oraz strategiczne (rozwój a przetrwanie).

Z przeprowadzonej dyskusji wynika, że w parku powinien być ustanowiony jeden ośrodek dyspozycyjny w postaci dyrekcji bądź zarządu parku, który posiadałby odpowiednie uprawnienia decyzyjne po to, aby chronić wartości przyrodnicze, krajobrazowe i kulturowe. Istnieje zgoda co do tego, że wartości te są dobrem ogólnonarodowym. Jeśli nie będzie jednego ośrodka dyspozycyjnego w tym zakresie, to park krajobrazowy można uznać za zagrożoną formę ochrony przyrody.

Wszystko to powinno skłaniać do wszczęcia szerokiej dyskusji na temat zarządzania parkami krajobrazowymi.