



Valstybinio audito ataskaita

NACIONALINIŲ PARKŲ VEIKLA

2014 m. liepos 4 d. Nr. VA-P-20-7-8



Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje
adresu www.vkontrole.lt

TURINYS

| | |
|---|-----------|
| <u>SAVOKOS</u> | <u>3</u> |
| <u>SANTRAUKA</u> | <u>4</u> |
| IŠVADOS | 4 |
| REKOMENDACIJOS | 5 |
| <u>IŽANGA</u> | <u>7</u> |
| <u>AUDITO REZULTATAI</u> | <u>9</u> |
| <u>1. Ar nacionalinių parkų valdyme dalyvaujančios institucijos bendradarbiauja ir padeda pasiekti nacionalinių parkų tikslus?</u> | <u>9</u> |
| 1.1. Jungtinės tarybos įsteigtos tik dviejuose parkuose, o ir įsteigtosios veikia tik epizodiškai | 10 |
| 1.2. Nacionalinių parkų direktijų prižiūrimas plotas didėja, todėl didėja ir vienam darbuotojui tenkantis prižiūrėti plotas | 11 |
| 1.3. Naujų nacionalinių parkų kūrimo ir veikiančių parkų veiklos išplėtimo ar sumažinimo procedūros nustatytos, bet naujų parkų neįsteigta | 13 |
| <u>2. Ar nacionaliniuose parkuose užtikrinamas biologinės įvairovės išsaugojimas?</u> | <u>14</u> |
| 2.1. Neatnaujinus biologinės įvairovės strategijos, kai kurios šalies pagrindinės biologinės įvairovės išsaugojimo kryptys ir dalis priemonių tapo neaktualios | 15 |
| 2.2. 4 nacionaliniams parkams iš 5 nepatvirtinus atnaujintų planavimo schemų ir 127 skirtingus apsaugos reikalavimus turinčioms teritorijoms iš 149 nepatvirtinus gamtotvarkos planų, gali būti neužtikrinamas tų teritorijų biologinės įvairovės išsaugojimas | 16 |
| 2.3. Nacionaliniuose parkuose veikia gyvosios gamtos monitoringo ir apskaitos sistema, tačiau pasigendama išsamių monitoringo ir apskaitos duomenų, apibendrintų išvadų ir rekomendacijų, kaip nacionaliniuose parkuose vykdyti biologinės įvairovės išsaugojimą ateityje | 18 |
| 2.4. Nacionalinių parkų direktijos siekia reguliuoti lankytojų srautus ir valdyti turizmo poveikį biologinei įvairovei, tačiau neturi svertų jį reguliuoti | 22 |
| <u>3. Ar nacionalinių parkų finansavimas užtikrina nacionalinių parkų tikslų įgyvendinimą?</u> | <u>24</u> |
| 3.1. Biudžeto lėšos nacionaliniams parkams planuojamos ne pagal prižiūrimą teritoriją, o pagal Aplinkos ir Kultūros ministerijų skiriamus asignavimus | 26 |
| 3.2. Direktijos ieško kitų finansavimo šaltinių, tačiau kol kas iš papildomų šaltinių (savivaldybių, direktijų teikiamų paslaugų, paramos ir labdaros) gaunamos lėšos sudaro nedidelę dalį visų gaunamų lėšų | 28 |
| <u>PRIEDAI</u> | <u>30</u> |

SAVOKOS

Aplinkos stebėseną (monitoringą) – sistemingas aplinkos ir jos elementų būklės ir kitimo stebėjimas, antropogeninio poveikio įvertinimas ir prognozė.

Biologinė įvairovė – visų gyvų organizmų rūšių, gyvenančių sausumos, paviršinių vandenų ir kitose ekosistemose visuma, jų buveinės ir genetinė įvairovė.

Draustiniai – saugomos teritorijos, įsteigtos išsaugoti moksliniu ir pažintiniu požiūriu vertingas gamtos ir (ar) kultūros vietoves, jose esančius gamtos ir kultūros paveldo teritorinius kompleksus ir objektus (vertybes), kraštovaizdžio ir biologinę įvairovę bei genetinį fondą.

Ekologinės apsaugos zonos – teritorijos, kuriose nustatomi veiklos apribojimai, norint apsaugoti gretimas teritorijas ar objektus ir aplinką nuo galimo neigiamo veiklos poveikio.

Invazinė rūšis – faunos ar floros rūšis, sparčiai plintanti už savo natūralaus arealo ribų ir daranti žalą vietinėms ekosistemoms, žemės ūkiui, kraštovaizdžiui ir t. t.

„Natura 2000“ – Europos ekologinis tinklas, vientisas buveinių apsaugai svarbių teritorijų tinklas, sudarytas iš teritorijų, kuriose yra tam tikro tipo Europos Bendrijos svarbos natūralių buveinių ir Europos Bendrijos svarbos rūšių buveinių.

Prevencinė veikla (reindžerystė) – saugomos teritorijos direkcijos veikla, kuria siekiama šviesti vietos gyventojus, saugomų teritorijų lankytojus ir kitus suinteresuotus asmenis, ugdyti jų ekologinį sąmoningumą, mažinti biurokratizmą, didinti informacijos apie veiklos galimybes ir veiklos apribojimus prieinamumą.

Rekreacija – žmogaus fizinių ir dvasinių jėgų atgavimo procesas, žmogaus laisvalaikio veikla, kurios tikslas – poilsiauti, keliauti ir gydytis sanatorijose, kurortuose.

Rezervatai – saugomos teritorijos, įsteigtos išsaugoti ir tirti moksliniu požiūriu ypač vertingus gamtinius ar kultūrinius teritorinius kompleksus, užtikrinti natūralią gamtinių procesų eigą arba kultūros vertybių autentiškumo palaikymą, propaguoti gamtos ir kultūros paveldo teritorinių kompleksų apsaugą.

Saugomų teritorijų gamtotvarkos ir (ar) paveldotvarkos projektai – rengiami konkrečių tvarkymo priemonių sistemai saugomose teritorijose arba jų dalyse nustatyti.

Saugomos teritorijos – sausumos ir (ar) vandens plotai nustatytais aiškiais ribomis, turintys pripažintą mokslinę, ekologinę kultūrinę ir kitokią vertę, kuriems teisės aktais nustatytas specialus apsaugos ir naudojimo režimas (tvarka).

Saugomų teritorijų planavimo schemas – teritorijų planavimo dokumentai, rengiami saugomų teritorijų sistemos arba jos dalių plėtros bendrajai strategijai nustatyti.

Valstybiniai (nacionaliniai ir regioniniai) parkai – didelio ploto saugomos teritorijos, įsteigtos gamtiniu, kultūriniu ir rekreaciniu požiūriais sudėtingose, ypač vertingose teritorijose, kurių apsauga ir tvarkymas siejamas su teritorijos funkcinių ir kraštovaizdžio tvarkymo zonų nustatymu.

SANTRAUKA

Nacionaliniai parkai – saugomos teritorijos, kuriose saugomas nacionalinės svarbos skirtingų etnokultūros regionų gamtinis ir kultūrinis kraštovaizdis. Jų paskirtis – išsaugoti gamtiniu ir kultūriniu požiūriais vertingus kraštovaizdžio kompleksus ir objektus, išlaikyti ekosistemų stabilumą, atkurti sunaikintus ir pažeistus gamtinius, kultūrinius kompleksus ir objektus, plėtoti mokslinius tyrimus, propaguoti ir remti Lietuvos regionų tradicinę gyvenseną.

Lietuvoje yra penki nacionaliniai parkai, kurie iš viso apima 144,4 tūkst. ha (be 12,7 tūkst. ha Baltijos jūroje esančios Kuršių nerijos nacionalinio parko dalies), t. y. 2,2 proc. šalies teritorijos ir sudaro 12,6 proc. visų saugomų teritorijų Lietuvoje. Aukštaitijos, Dzūkijos, Kuršių nerijos ir Žemaitijos nacionalinių parkų direkcijų steigėja yra Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos, o Trakų istorinio nacionalinio parko direkcijos – Kultūros ministerija.

Siekiant neprarasti gamtos ir kultūros paveldo vertybių, jų savitumo ir patrauklumo, nacionaliniuose parkuose kaip ir kitose saugomose teritorijose svarbu suderinti kraštovaizdžio ir biologinės įvairovės išsaugojimą su sąlygomis gyventi ir vykdyti ūkinę veiklą tose teritorijose bei tuo pat metu skatinti visuomenės švietimą.

Nacionalinių parkų veiklos auditas – tarptautinio audito dalis, kuriame dalyvauja Bulgarijos, Danijos, Kroatijos, Lenkijos, Lietuvos, Norvegijos, Švedijos, ir Ukrainos aukščiausiosios audito institucijos. Estijos aukščiausioji audito institucija audite dalyvauja stebėtojo teisėmis. Tarptautinio audito tikslas – analizuoti biologinės įvairovės išsaugojimo ir nacionalinių parkų veiklos panašumus ir skirtumus, dalytis audito patirtimi ir ją taikyti.

Lietuvoje atlikto audito, suderinto su tarptautinio audito planu, tikslas – įvertinti, ar nacionalinių parkų veikla užtikrinant biologinės įvairovės išsaugojimą yra efektyvi, taigi:

- ar nacionalinių parkų valdyme dalyvaujančios institucijos bendradarbiauja ir padeda pasiekti nacionalinių parkų tikslus;
- ar nacionaliniuose parkuose užtikrinamas biologinės įvairovės išsaugojimas;
- ar nacionalinių parkų finansavimas užtikrina nacionalinių parkų tikslų įgyvendinimą.

Audito subjektu pasirinkta Aplinkos ministerija, kuri formuoja valstybės politiką aplinkos apsaugos, aplinkos monitoringo, kraštovaizdžio ir biologinės įvairovės apsaugos, teritorijų planavimo srityse, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą. Audituojamas laikotarpis – 2010–2012 m. Informaciją surinkome iš Kultūros ministerijos, Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos ir penkių nacionalinių parkų direkcijų.

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus, pateikiame valstybinio audito išvadas ir rekomendacijas.

IŠVADOS

1. Lietuva iki šiol neatnaujino 1998 m. priimtos Biologinės įvairovės strategijos, dalis nustatytų biologinės įvairovės grėsmių tapo neaktualios, o dalis naujų – neįvertintos. Už nacionalinių parkų tvarkymą atsakingos institucijos žino, kurios išsaugojimo priemonės yra svarbios ir aktualios nacionaliniuose parkuose, tačiau saugomų teritorijų valdymui būtini sprendimai gali būti priimami

- tik turint informaciją, kurios priemonės yra svarbiausios ir aktualiausios šalies mastu (2.1 poskyris, 15 psl.).
2. Nacionalinių parkų direkcijose mažėja darbuotojų skaičius, didėja vieno darbuotojo prižiūrimas plotas, darbuotojams priskiriamos papildomos funkcijos ir teritorijos, tačiau tam neskiriama papildomų išteklių. Todėl nacionalinių parkų direkcijų prižiūrimose teritorijose gali kilti grėsmė kai kurių teritorijų priežiūrai, rūšių ar buveinių apsaugai (1.2 ir 3.1 poskyriai, 11 ir 26 psl.).
 3. Parengti ne visi skirtingus apsaugos reikalavimus turinčių nacionaliniuose parkuose esančių teritorijų dalių gamtotvarkos planai. Darbai, kuriais siekiama gerinti biologinės įvairovės būklę nacionaliniuose parkuose, gali būti atliekami ne tik pagal gamtotvarkos planus, tačiau, neparengus jų, neįvertinama teritorijų būklė, nenumatomos konkrečios jų tvarkymo ir biologinės įvairovės išsaugojimo priemonės (2.2 poskyris, 16 psl.).
 4. Nacionalinių parkų direkcijos neturi galimybių reguliuoti lankytojų srautų, joms sudėtinga įvertinti, kokį poveikį lankytojai daro kraštovaizdžiui ir biologinei įvairovei:
 - 4.1. tiksliausiai lankytojus suskaičiuoja Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcija, tačiau ji negali reguliuoti viso lankytojų srauto, o ji apriboja tik tam tikrose parko dalyse, nes įvažiavimo į parką rinkliavą nustato, surenka ir gautas lėšas naudoja Neringos savivaldybė;
 - 4.2. kitų keturių nacionalinių parkų teritorijos nėra uždaros, jose yra daug gyvenviečių, todėl direkcijos, negalėdamos suskaičiuoti tikslaus lankytojų skaičiaus, ne visada gali įvertinti, ar reikia riboti lankytojų skaičių ir turizmo poveikį biologinei įvairovei (2.4 poskyris, 22 psl.).
 5. Nacionalinių parkų direkcijos atlieka gyvosios gamtos monitoringą ir apskaitą, parengtas rengia monitoringo ataskaitas teikia Valstybinei saugomų teritorijų tarnybai. Aplinkos apsaugos agentūra apibendrina monitoringo duomenis ir rengia visas šalies būklę apibendrinančias ataskaitas, kuriose pateikiama informacija apie kiekvieną stebėtą rūšį, tačiau nacionalinių parkų direkcijos pasigenda apibendrintų išvadų ir rekomendacijų, kaip vykdyti biologinės įvairovės išsaugojimą nacionaliniuose parkuose (2.3 poskyris, 18 psl.).
 6. Valstybės biudžeto lėšos nacionalinių parkų direkcijoms planuojamos pagal Aplinkos ir Kultūros ministerijų biudžeto skiriamus asignavimus, kurių užtenka tik pagrindinėms direkcijų funkcijoms vykdyti. Direkcijos dalyvauja vykdant ES ir tarptautinių organizacijų finansuojamus projektus, ieško kitų papildomų finansavimo šaltinių, tačiau kol kas iš papildomos lėšos sudaro 6,3 proc. visų nacionalinių parkų direkcijų veiklai gaunamų lėšų (3.1 poskyris, 26 psl.).
 7. Nacionalinių parkų direkcijos bendradarbiauja su kitomis institucijomis siekdamos įgyvendinti nacionalinių parkų tikslus, tačiau ne visi nacionalinių parkų gyventojai, parkuose veikiančios įmonės ar verslininkai ne visada gauna aktualią informaciją apie parkų teikiamą naudą ar juose taikomus apribojimus, neįtraukiami į parkų valdymą ir sprendimų priėmimą, o savivaldybės ne visuomet prisideda prie parkų apsaugos ir infrastruktūros kūrimo (1.1, 1.2 ir 3.2 poskyriai, 10, 11 ir 28 psl.).

REKOMENDACIJOS

Aplinkos ministerijai

1. Atnaujinti biologinės įvairovės strategiją, kurioje būtų nurodytos svarbiausios ES ir šalies biologinės įvairovės išsaugojimo kryptys, priemonės ir būdai joms įgyvendinti (1 išvada).
2. Siekiant skatinti ir užtikrinti visuomenės ir savivaldybių atstovų dalyvavimą nacionalinių parkų valdyme ir jungtinių tarybų veikloje, parengti būtinus teisės aktus ar jų pakeitimus (7 išvada).

Aplinkos ir Kultūros ministerijoms

3. Siekiant skatinti nacionalinių parkų direkcijas teikti naujas paslaugas ir gauti papildomas pajamas parkų priežiūrai, peržiūrėti galiojančius teisės aktus ir prireikus priimti atitinkamus sprendimus (6 išvada).
4. Siekiant išvengti grėsmių kai kurių teritorijų priežiūrai, rūšių ar buveinių apsaugai, prieš pavedant nacionalinių parkų direkcijoms papildomas funkcijas ir skiriant prižiūrėti papildomas teritorijas, išanalizuoti direkcijų pajėgumus ir priimti sprendimus atsižvelgus į direkcijų turimus žmogiškuosius ir finansinius išteklius (2 išvada).

Valstybinei saugomų teritorijų tarnybai

5. Siekiant nustatyti rūšių ir buveinių ar gamtinio kraštovaizdžio kompleksų būklę ir priemones jai gerinti, išanalizuoti ir įvertinti gamtotvarkos planų poreikį ir juos parengti nacionaliniams parkams ar jų dalims (3 išvada).

Valstybinei saugomų teritorijų tarnybai kartu su nacionalinių parkų direkcijomis

6. Siekiant efektyviau valdyti lankytojų srautus ir mažinti neigiamą poveikį biologinei įvairovei ir kraštovaizdžiui, plėtoti visuomenės švietimą ir taikyti prevencines priemones (4 išvada).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti 5 priede „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“.

IŽANGA

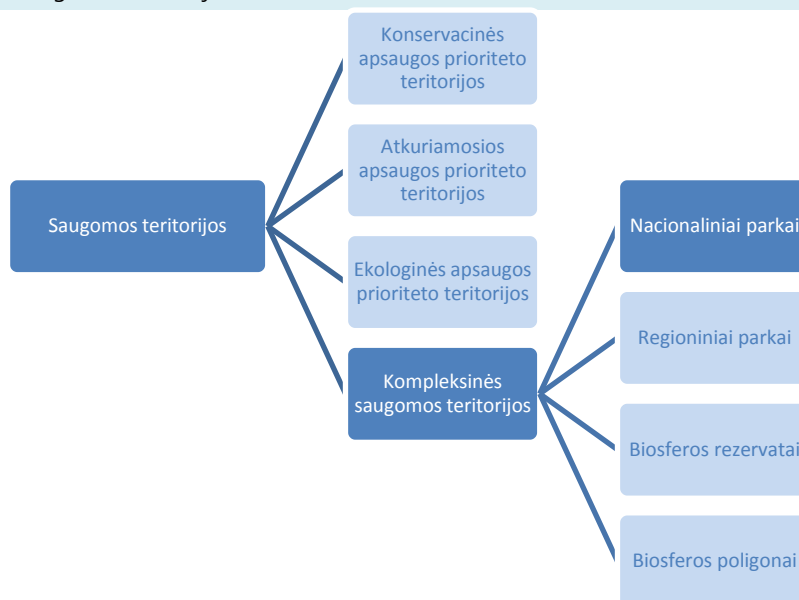
Saugomos teritorijos steigiamos siekiant išsaugoti ir gamtos, ir kultūros paveldo teritorinius kompleksus ir objektus (vertybes), kraštovaizdžio ir biologinę įvairovę, genetinį fondą, užtikrinti kraštovaizdžio ekologinę pusiausvyrą, gamtos išteklių darnų naudojimą ir atkūrimą, sudaryti sąlygas pažintiniam turizmui, moksliniams tyrimams ir aplinkos būklės stebėjimams.

Biologinės įvairovės konvencijoje numatyta, kad kiekviena šalis turėtų sukurti saugomų teritorijų arba teritorijų, kuriose būtina taikyti specialias priemones biologinei įvairovei išsaugoti, sistemą¹.

Vadovaujantis Saugomų teritorijų įstatymu², Lietuvoje šių teritorijų sistemą sudaro:

- konservacinės apsaugos prioriteto teritorijos: rezervatai, draustiniai ir paveldo objektai;
- atkuriamosios apsaugos prioriteto teritorijos: atkuriamieji ir genetiniai sklypai;
- ekologinės apsaugos prioriteto teritorijos: ekologinės apsaugos zonos;
- kompleksinės saugomos teritorijos: valstybiniai parkai (nacionaliniai ir regioniniai) ir biosferos stebėsenos (monitoringo) teritorijos – biosferos rezervatai ir biosferos poligonai.

1 pav. Lietuvos saugomos teritorijos



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymą

Šiuo metu saugomos teritorijos apima 1 144 908 ha, arba 17,5 proc. Lietuvos teritorijos (be 12,7 tūkst. ha Baltijos jūroje esančios Kuršių nerijos nacionalinio parko dalies) (2 priedas).

Lietuvoje yra penki nacionaliniai parkai, kurie apima 144,4 tūkst. ha (be 12,7 tūkst. ha Baltijos jūroje esančios Kuršių nerijos nacionalinio parko dalies) arba 2,2 proc. šalies teritorijos, ir sudaro 12,6 proc. visų saugomų teritorijų Lietuvoje:

- Aukštaitijos nacionalinis parkas (41,1 tūkst. ha) įsteigtas Lietuvos Ministrų Tarybos 1974 m.;

¹ Biologinės įvairovės konvencija, 1992-06-11, 8 str. a dalis.

² Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas, 1993-11-09 Nr. I-301, 4 str. 1 d. (2010-06-22 redakcija Nr. XI-935 nuo 2010-12-01).

- Dzūkijos (58,5 tūkst. ha), Kuršių nerijos (27,4 tūkst. ha) ir Žemaitijos (21,9 tūkst. ha) nacionalinius parkus ir Trakų istorinį nacionalinį parką (8,1 tūkst. ha) įsteigė Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba 1991 m.

Nacionaliniai parkai – tai Lietuvos valstybės saugomos teritorijos su konkrečiam kraštui būdingu kraštovaizdžiu, savitomis gyvenvietėmis, gamtos ir kultūros vertybėmis. Jų paskirtis – išsaugoti gamtiniu ir kultūriniu požiūriais vertingus kraštovaizdžio kompleksus ir objektus, išlaikyti ekosistemų stabilumą, atkurti sunaikintus ir pažeistus gamtinius, kultūrinius kompleksus ir objektus, plėtoti mokslinius tyrimus, propaguoti ir remti Lietuvos regionų tradicinę gyvenseną.

Nacionalinius parkus prižiūri biudžetinės įstaigos – nacionalinių parkų direkcijos. Jos įgyvendina pavestus uždavinius, atsako už parkų būklę, kontroliuoja fizinių ir juridinių asmenų ūkinę veiklą parkuose, vykdo gyvosios gamtos valstybinį monitoringą ir tarptautinius projektus, dalyvauja rengiant parkų planavimo schemas, rengia veiklos planus ir ataskaitas ir t. t.

Aukštaitijos, Dzūkijos, Kuršių nerijos ir Žemaitijos nacionalinių parkų direkcijų steigėja yra Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos, o Trakų istorinio nacionalinio parko direkcijos – Kultūros ministerija.

Siekiant išsaugoti gamtos ir kultūros paveldo vertybes, jų savitumą ir patrauklumą, nacionaliniuose parkuose kaip ir kitose saugomose teritorijose svarbu suderinti kraštovaizdžio ir biologinės įvairovės išsaugojimą su sąlygomis gyventi ir vykdyti ūkinę veiklą toje teritorijoje bei tuo pat metu plėtoti visuomenės švietimą.

Nacionalinių parkų veiklos auditas – tarptautinio audito dalis, kurį 2011 m. organizuoti susitarė Baltijos ir Šiaurės šalių, Ukrainos bei Lenkijos aukščiausiosios audito institucijos. 2012 m. prie audito prisijungus Bulgarijai ir Kroatijai, aukščiausiosios audito institucijos pasirašė bendradarbiavimo sutartį. 2013 m. prie grupės prisijungė Estijos aukščiausioji audito institucija, audite dalyvaujanti stebėtojo teisėmis. Tarptautinio audito tikslas – analizuoti biologinės įvairovės išsaugojimo ir nacionalinių parkų veiklos panašumus ir skirtumus, dalytis audito patirtimi ir ją taikyti.

Lietuva kaip viena tarptautinio audito dalyvių atliko šalies nacionalinių parkų veiklos auditą. Šio audito klausimai buvo suderinti su tarptautinio audito planu.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus³ ir Tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus⁴.

Atlikdami auditą darėme prielaidą, kad visi auditoriams pateikti dokumentai yra teisingi, išsamūs ir galutiniai, o jų kopijos atitinka originalus. Audito procesas ir metodai aprašyti 1 priede.

³ Patvirtinta Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymu Nr. V-26 (2012-06-28 Nr. V-171 redakcija).

⁴ 3000-asis TAAIS „Veiklos audito įgyvendinimo gairės“ ir 3100-asis TAAIS „Veiklos audito gairės: pagrindiniai principai“ (<http://www.vkontrolė.lt/page.aspx?id=350>).

AUDITO REZULTATAI

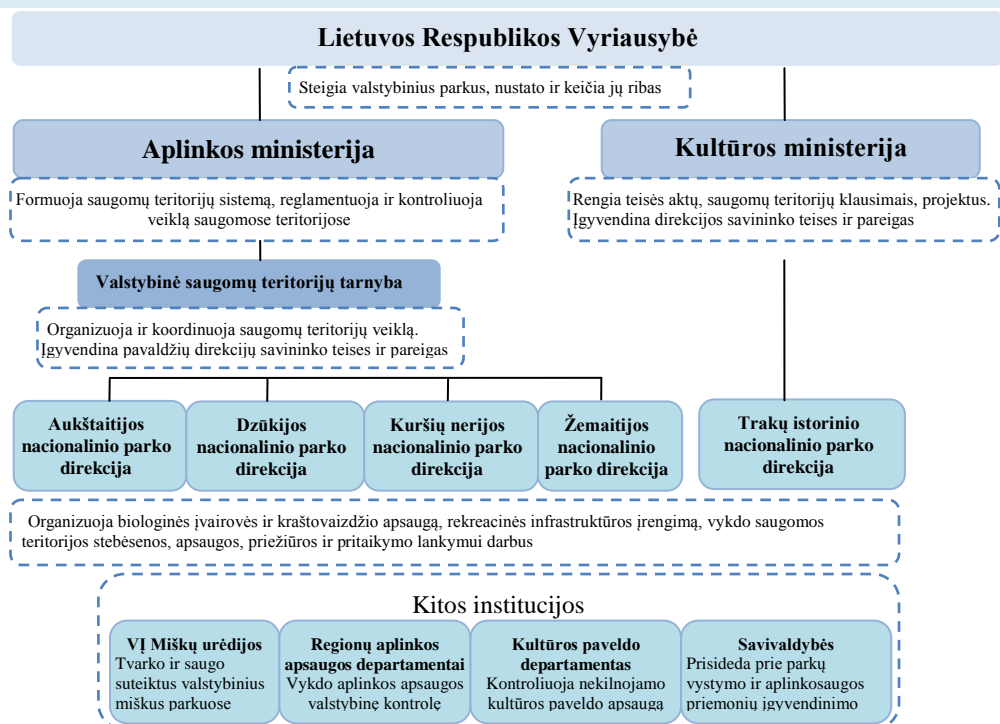
1. AR NACIONALINIŲ PARKŲ VALDYME DALYVAUJANČIOS INSTITUCIJOS BENDRADARBUJA IR PADEDA PASIEKTI NACIONALINIŲ PARKŲ TIKSLUS?

Aukštaitijos, Dzūkijos, Kuršių nerijos ir Žemaitijos nacionaliniai parkai bei Trakų istorinis nacionalinis parkas įsteigti, siekiant išsaugoti gamtiniu ir kultūriniu požiūriais vertingą kraštovaizdį, tipiškas arba unikalias ekosistemas, atkurti sunaikintus ir pažeistus gamtinius bei kultūrinius kompleksus ir objektus (vertybes), sudaryti sąlygas gamtos ir kultūros paveldo apsaugos moksliniams tyrimams, propaguoti ir remti Lietuvos regionų etnokultūros tradicijas, sudaryti sąlygas rekreacijai, pažintiniam turizmui, plėtoti gamtosauuginį švietimą, propaguoti ekologinę žemdirbystę ir t. t.

Nacionalinių parkų direkcijos organizuoja veiklą nacionaliniuose parkuose, siekdamos įgyvendinti nacionalinių parkų tikslus, nustatytus Saugomų teritorijų įstatyme ir nacionalinių parkų nuostatuose, užtikrindamos parkų tvarkymą, apsaugą ir naudojimą pagal paskirtį.

Nacionalinių parkų direkcijos, vykdydamos joms pavestas funkcijas, bendradarbiauja su savivaldybėmis, kurių teritorijose išsidėstę nacionaliniai parkai, miškų urėdijomis, regionų aplinkos apsaugos departamentais, Kultūros paveldo departamento teritoriniais padaliniais ir kitomis institucijomis (2 pav.).

2 pav. Nacionalinių parkų veikloje dalyvaujančios institucijos



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal nacionalinių parkų veiklą reglamentuojančius teisės aktus ir institucijų nuostatus

Vertindami, ar nacionalinių parkų valdyme dalyvaujančios institucijos bendradarbiauja ir padeda pasiekti nacionalinių parkų tikslus, vadovavomės nuostata, kad parkų tikslai pasiekiami, kai:

- suinteresuoti asmenys reguliariai dalyvauja ir bendradarbiauja valdant šiuos parkus;
- nacionalinių parkų darbuotojų skaičius nustatomas atsižvelgiant į prižiūrimą plotą;
- aiškiai nustatytos naujų nacionalinių parkų steigimo ir jų ribų nustatymo ir keitimo procedūros.

1.1. Jungtinės tarybos įsteigtos tik dviejuose parkuose, o ir įsteigtosios veikia tik epizodiškai

Siekiant įgyvendinti nacionalinių parkų tikslus, jų direktijoms ypač svarbu suderinti parkų tikslus ir teritorijoje veikiančių institucijų, įmonių ir gyventojų interesus. Tiek nacionalinių parkų gyventojai, tiek parkuose veikiančios įmonės ar verslininkai turėtų būti įtraukiami į parkų valdymą ir sprendimų priėmimą, kad žinotų parkų teikiamą naudą ir apribojimus.

Nacionalinių parkų direktijų ir kitų institucijų (savivaldybių, nevyriausybinių organizacijų, bendruomenių, seniūnijų ir miškų urėdijų) veiklos koordinavimas ir organizavimas, dalyvaujant nacionalinių parkų valdyme, priežiūroje ir kontroliuojant juos, turėtų vykti per jungtines tarybas. Direktijų nuostatuose numatyta, kad jos organizuoja jungtinių tarybų veiklą, bet audito metu nustatėme, kad jungtinės tarybos nesudarytos Aukštaitijos ir Kuršių nerijos⁵ nacionaliniuose parkuose, o Dzūkijos ir Žemaitijos nacionaliniuose parkuose per 2010–2012 m. įvyko tik 4 posėdžiai (po du kiekviename parke).

Aplinkos ministerijos vidaus audito tarnyba 2011 m. atlikusi vidaus auditą⁶ konstatavo, kad „Jungtinių tarybų veikla saugomų teritorijų direktijose dažniausiai yra formali ir realiai nevykdoma, veikla neefektyvi – einamieji klausimai susiję su saugomomis teritorijomis, sprendžiami tiesiogiai kreipiantis į savivaldybes ir (ar) kitas institucijas“. Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba atsižvelgė į Aplinkos ministerijos rekomendacijas ir parengė rekomendacijas, kaip direktijoms glaudžiau bendradarbiauti ir įtraukti vietos bendruomenes ir kitas institucijas į nacionalinių parkų valdymą ir veiklą. Nepaisant to, 2013 m. jungtinės tarybos posėdis neįvyko nė viename parke.

Jungtinių tarybų darbo reglamentuose numatyta, kad jos teikia pasiūlymus parkų apsaugos, naudojimo ir tvarkymo klausimais, Valstybinei saugomų teritorijų tarnybai ir kitoms valstybės ir savivaldybių institucijoms. Išanalizavę tarybų posėdžių protokolus nustatėme, kad juose buvo pristatyti su parkų ir jų direktijų veikla susiję klausimai, bet tarybos nepateikė pasiūlymų dėl parkų apsaugos ir veiklos gerinimo.

Pavyzdys

2010 m. Žemaitijos nacionalinio parko jungtinė taryba svarstė parko ir jo zonų ribų bei tvarkymo specialiųjų planų rengimą ir Alsėdžių įjungimą į nacionalinio parko teritoriją, bet jokių sprendimų nebuvo priimta ir pasiūlymų nepateikta.

2012 m. Dzūkijos nacionalinio parko jungtinė taryba svarstė klausimus dėl: 2011 m. direktijos veiklos ataskaitos ir 2012 m. planuojamų darbų pristatymo; Čepkelių–Dzūkijos PAN parko darnaus turizmo plėtros strategijos pristatymo; naujų planavimo dokumentų rengimo ir kt. Jungtinė taryba pritarė visiems nagrinėtiems klausimams, bet pasiūlymų nepateikė.

⁵ Kuršių nerijos nacionalinio parko direktijoje nuo 2013 m. pradėjo veikti Kuršių nerijos nacionalinio parko direktijos mokslinė konsultavimo taryba.

⁶ Aplinkos ministerijos vidaus audito skyriaus 2011-03-30 ataskaita Nr. 4-4-(1)-11-03 „Saugomų teritorijų direktijų veiklos ir valdymo vidaus auditas“.

Nacionalinių parkų direktoriai informavo, kad einamieji klausimai su suinteresuotomis institucijomis lig šiol sprendžiami ne jungtinėse tarybose, o tiesiogiai susitinkant su institucijų vadovais, nerengiant formalių susitikimų.

Vyriausybė numatė⁷, kad į jungtines tarybas gali būti įtraukti ir į jų posėdžius kviečiami ir kiti suinteresuoti asmenys. Saugomų teritorijų įstatyme ir aplinkos ministro patvirtintame⁸ apraše nenumatyta, kad į jungtines tarybas būtų įtraukiami visuomenės, bendruomenių ir nevyriausybinių organizacijų atstovai. Šios tarybos sudarytos tik Dzūkijos ir Žemaitijos nacionaliniuose parkuose, bet į jas neįtraukiami visuomenės, bendruomenių ir nevyriausybinių organizacijų atstovai, todėl jiems ribojama galimybė gauti informaciją ir dalyvauti svarstant svarbius klausimus. Gyventojai ir visuomenė įtraukiami tik į organizuojamus renginius ir šventes parko teritorijoje, vykdo teritorijos tvarkymą, prižiūri ir tvarko poilsiavietes ir stovyklavietes, pažintinius takus ir t. t.

Pavyzdys

2012 m. vyko tradicinė Labanoro kaimo bendruomenės šventė „Labanorinė“, kuria rengė Aukštaitijos nacionalinio parko direkcija su Labanoro kaimo bendruomene.

2010 m. Žemaitijos nacionalinio parko direkcija, Platelių seniūnija ir bendruomenė organizavo Joninių šventę.

Nacionalinių parkų direkcijos su savivaldybėmis, miškų urėdijomis ir kitomis institucijomis bendradarbiauja vystant rekreacinę infrastruktūrą parkuose, įrengiant pėsčiųjų takus, poilsio vietas ir poilsiavietes, pritaikant parkus pažintiniam ir aktyviam laisvalaikiui, rengiant ir organizuojant seminarus, susitikimus, atkuriant pažeistas teritorijas ir t. t. Su regionų aplinkos apsaugos departamentų darbuotojais dalyvauja bendruose aplinkosauginiuose reiduose parkuose.

Direkcijos bendradarbiauja su kitomis institucijomis kurdamos ir vystydamos parkų infrastruktūrą, tačiau nacionalinių parkų gyventojai, parkuose veikiančios įmonės ar verslininkai neįtraukiami į parkų valdymą ir sprendimų priėmimą, o savivaldybės ne visada prisideda prie parkų apsaugos ir infrastruktūros kūrimo. 2010–2013 m. nacionalinių parkų direkcijoms savivaldybės skyrė 153,4 tūkst. Lt, arba 0,3 proc. joms skirtų lėšų.

Lietuvoje bendruomenės, nevyriausybines organizacijos ir įmonės arba verslininkai šiuo metu neįtraukiami į parkų valdymą (jungtines tarybas). Tuo tarpu Danijoje ir Norvegijoje veikia tarybos, per kurias organizuojamas parkų valdymas, įtraukiant savivaldybes, vietos verslo atstovus, nevyriausybines organizacijas.

1.2. Nacionalinių parkų direkcijų prižiūrimas plotas didėja, todėl didėja ir vienam darbuotojui tenkantis prižiūrėti plotas

Nacionalinio parko direktorius, gavęs Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos suderinimą, tvirtina direkcijos administracijos struktūrą, valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių sąrašą, neviršydamas darbo užmokesčiui skirtų biudžeto asignavimų.

⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-11-24 nutarimas Nr. 1273 „Dėl Aukštaitijos, Dzūkijos ir Žemaitijos nacionalinių parkų nuostatų patvirtinimo“, (aktuali redakcija 2010-01-20 Nr. 172).

⁸ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2008-07-04 įsakymas Nr. D1-379 „Dėl valstybinių parkų direktorių ir jų pavduotojų skyrimo jungtinių tarybų nariais tvarkos aprašo patvirtinimo“.

1 lentelė. Patvirtintas ir faktinis darbuotojų skaičius nacionaliniuose parkuose

| Nacionalinis parkas | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | |
|---------------------|------------------------|------------------------------------|------------------------|------------------------------------|------------------------|------------------------------------|------------------------|------------------------------------|
| | Patvirtintas etatų sk. | Darbuotojų skaičius metų pabaigoje | Patvirtintas etatų sk. | Darbuotojų skaičius metų pabaigoje | Patvirtintas etatų sk. | Darbuotojų skaičius metų pabaigoje | Patvirtintas etatų sk. | Darbuotojų skaičius metų pabaigoje |
| Aukštaitijos | 46 | 36 | 46 | 38 | 46 | 37 | 46 | 43 |
| Dzūkijos | 44 | 43 | 44 | 44 | 44 | 41 | 44 | 43 |
| Kuršių nerijos | 108,5 | 67 | 98 | 52 | 98 | 46 | 94 | 46 |
| Žemaitijos | 31 | 32 | 34 | 30 | 34 | 31 | 34 | 32 |
| Trakų istorinis | 18 | 18 | 18 | 18 | 18 | 18 | 18 | 18 |
| Iš viso | 247,5 | 191 | 240 | 179 | 240 | 173 | 236 | 172 |

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Nacionalinių parkų direktijų duomenis

Kaip matyti iš 1 lentelės, 2010–2013 m. vidutinis patvirtintas etatų skaičius buvo 240,9, o faktinis darbuotojų skaičius sumažėjo nuo 191 iki 172. Direktijų darbuotojai nurodė, kad dalis etatų neužimti, nes tvirtinant išlaidų sąmatas nėra skiriama pakankamai darbo užmokesčio lėšų. Tai rodo Kuršių nerijos nacionalinio parko direktijos pavyzdys, kai patvirtintas etatų skaičius yra du kartus didesnis, nei skiriama asignavimų darbo užmokesčiui.

Nacionalinių parkų teritorija su Kuršių nerijos nacionaliniam parkui priklausančia 12,7 tūkst. ha ploto Baltijos jūros dalimi sudaro apie 157 tūkst. ha, tačiau:

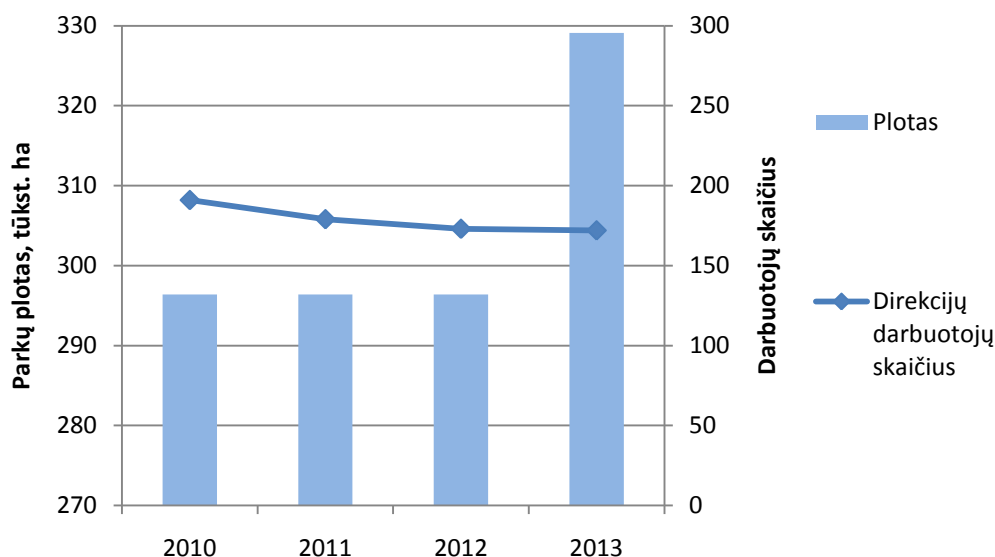
- 2009 m. direktijos prižiūrėjo teritorijas, kurios sudarė apie 223,5 tūkst. ha, nes buvo priskirtos papildomai prižiūrėti teritorijos⁹;
- 2010–2012 m. prižiūrimas plotas išaugo iki 296,4 tūkst. ha, nes 2010 m. Aukštaitijos nacionalinio parko direktija buvo sujungta su Labanoro regioninio parko direktija, o Dzūkijos nacionalinio parko direktija – su Čepkelių valstybinio rezervato direktija;
- 2013 m. prižiūrimas plotas sudarė 329,1 tūkst. ha, nes nacionalinių parkų direktijoms papildomai buvo priskirtos prižiūrėti saugomos teritorijos, neturinčios direktijų¹⁰.

Palyginę, kaip 2010–2013 m. kito nacionalinių parkų direktijų faktinis darbuotojų skaičius ir direktijai skirtas prižiūrėti plotas (3 priedas), nustatėme, kad bendras prižiūrimas plotas padidėjo 47,1 proc., o faktinis darbuotojų skaičius direktijose sumažėjo 11 proc. Taigi nacionalinio parko direktijos darbuotojui tenkantis plotas 2010–2013 m. išaugo nuo 1551,8 ha iki 1913,4 ha, t.y. 23,3 proc.

Vienam darbuotojui tenka prižiūrėti apie 2000 ha plotą, bet ne visų jų funkcijos tiesiogiai siejasi su gamtos apsauga ir priežiūra, todėl prižiūrimas plotas iš tiesų yra didesnis.

⁹ Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos prie Aplinkos ministerijos direktoriaus 2006-06-16 įsakymas Nr. 103V „Dėl nacionalinių saugomų teritorijų ir „Natura 2000“ tinklo teritorijų paskirstymo saugomų teritorijų direktijoms“.

¹⁰ Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos prie Aplinkos ministerijos direktoriaus 2011-11-07 įsakymas Nr. V-284 „Dėl Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos prie Aplinkos ministerijos 2006 m. birželio 16 d. įsakymo Nr. 103V „Dėl nacionalinių saugomų teritorijų ir „Natura 2000“ tinklo teritorijų paskirstymo saugomų teritorijų direktijoms“ pakeitimo“.

3 pav. Nacionalinių parkų direktijų prižiūrimas plotas ir darbuotojų skaičius 2010–2013 m.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal nacionalinių parkų direktijų duomenis

Norime pažymėti, kad 2013 m. Kuršių nerijos nacionalinio parko direktija, pavedus jai prižiūrėti apie 32 tūkst. ha Baltijos jūros poligono teritoriją, negavo išteklių šios teritorijos priežiūrai. Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba, skirdama nacionalinių parkų direktijoms prižiūrėti papildomas teritorijas, atsižvelgia į priskiriamos teritorijos geografinę padėtį. Pakeitus Teritorijų planavimo įstatymą¹¹, nacionalinių parkų direktijoms pavesta nagrinėti ir derinti žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo, žemės reformų žemėtvarkos ir miškotvarkos projektus papildomai priskirtose teritorijose. Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba kreipėsi į Aplinkos ministeriją dėl išteklių papildomų teritorijų priežiūrai skyrimo, tačiau lėšų nebuvo skirta.

1.3. Naujų nacionalinių parkų kūrimo ir veikiančių parkų veiklos išplėtimo ar sumažinimo procedūros nustatytos, bet naujų parkų neįsteigta

Saugomų teritorijų įstatyme ir kituose teisės aktuose numatyta, kad nacionalinius parkus steigia, jų ribas nustato ir keičia Vyriausybė, tvirtindama jų planavimo schemas (ribų ir tvarkymo planus), Vyriausybės įgaliotos institucijos teikimu. Inicijuoti naujų nacionalinių parkų steigimą gali savivaldybės, nevyriausybines organizacijos, fiziniai ar juridiniai asmenys. Pasiūlymai turi būti pagrįsti moksliniais tyrimais, o jų pagrindu turi būti parengta teritorijos planavimo schema.

Nacionalinių parkų steigimo dokumentų rengimą organizuoja Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba: atlieka ekonominį vertinimą, numato reikalingos nutraukti veiklos kompensavimo, žemės išpirkimo, pažeistų teritorijų atkūrimo išlaidas bei lėšų, reikalingų parkams steigti ir išlaikyti, finansavimo šaltinius. Vadovaujantis Visuomenės informavimo nuostatais¹², steigiant nacionalinius parkus turi būti informuojama visuomenė. Asmenys, kurių interesus gali paveikti nustatomi žemės ir kito nekilnojamojo turto naudojimo ar ūkinės veiklos apribojimai, informuojami papildomai.

¹¹ Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas, 1995-12-12 Nr. I-1120 (aktuali redakcija 2013 06 27 Nr. XII-407).

¹² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996-09-18 nutarimas Nr. 1079 „Dėl Teritorijų planavimo dokumentų projektų svarstymo su visuomene nuostatų patvirtinimo (Dėl Visuomenės informavimo, konsultavimo ir dalyvavimo priimančias sprendimus dėl teritorijų planavimo nuostatų patvirtinimo)“ (aktuali redakcija 2014-01-01).

Naujų nacionalinių parkų steigimo procedūros nustatytos, bet Lietuvoje nebuvo įsteigtas Suvalkijos nacionalinis ir Daugų regioninis parkai, o juos įsteigti numatyta Lietuvos Respublikos teritorijos bendrajame plane. Rengiant Suvalkijos nacionalinio parko steigimo dokumentus buvo vertinama sprendinių poveikis teritorijos vystymo darnai ir planuojamai veiklos sričiai, ekonominei ir socialinei aplinkai, gamtinei aplinkai ir kraštovaizdžiui. Nacionalinis parkas buvo planuojamas Vištyčio regioninio parko pagrindu, todėl ekonominis vertinimas nebuvo atliktas.

Pavyzdys

2002 m. patvirtintame Lietuvos Respublikos teritorijos bendrajame plane numatyta įsteigti Suvalkijos nacionalinį ir Daugų regioninį parkus. Vyriausybė 2003 m. pavedė Aplinkos ministerijai ir Valstybinei saugomų teritorijų tarnybai organizuoti Daugų regioninio parko įsteigimą. Tarnyba pradėjo rengti parko ir jo zonų bei buferinės apsaugos zonos ribų planą. 2008 m. įvyko Daugų regioninio parko projekto plano viešas aptarimas su visuomene. Tarnyba, siekdama išsiaiškinti visuomenės nuomonę, kreipėsi į planuojamos teritorijos žemės savininkus ir paprašė pateikti argumentus. Didžioji dalis atsakiusių prieštaravo parko įsteigimui, todėl tarnyba kreipėsi į ministeriją su paklausimu, ar tikslinga tęsti parko steigimą. Nepavykus įsteigti minėto parko, 2008 m. pasitarime Aplinkos ministerijoje buvo nuspręsta stabdyti Suvalkijos nacionalinio ir Daugų regioninio parkų steigimą.

Norime pažymėti, kad Danijoje, norint įsteigti nacionalinių parką, visuomenės pritarimas yra svarbesnis negu gamtos vertybių išsaugojimas. Danijoje buvo parengta 10 projektų steigti nacionalinius parkus, tačiau 2008–2010 m. įsteigti tik trys nacionaliniai parkai, kurių steigimui pritarė visuomenė¹³.

Lenkijoje buvo numatyta įsteigti 3 naujus nacionalinius parkus ir išplėsti 2 parkų teritorijas, bet, nepritarus vietos bendruomenei, to nebuvo padaryta.

2. AR NACIONALINIUOSE PARKUOSE UŽTIKRINAMAS BIOLOGINĖS ĮVAIROVĖS IŠSAUGOJIMAS?

Lietuvos Respublika 1995 m. liepos 3 d. ratifikavo Biologinės įvairovės konvenciją, kurioje numatyta, kad kiekviena susitariančioji šalis parengtų biologinės įvairovės išsaugojimo strategiją, sukurtų saugomų teritorijų sistemą, imtųsi priemonių, kurios leistų išsaugoti biologinę įvairovę. Įgyvendindama konvenciją, Lietuva jos nuostatas įtraukė į nacionalinius teisės aktus: Laukinės augalijos¹⁴, Augalų nacionalinių genetiųjų išteklių¹⁵, Laukinės gyvūnijos¹⁶ ir Saugomų gyvūnų, augalų, grybų rūšių ir bendrijų¹⁷ įstatymus ir kitus teisės aktus.

Biologinės įvairovės išsaugojimo veiksmus koordinuoja Aplinkos ministerija, saugomose teritorijose juos organizuoja Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba, o įgyvendina saugomų teritorijų direkcijos.

¹³ Report to the Public Accounts Committee on the establishment of NATIONAL parks in Denmark, December 2013. Prieiga per internetą: <http://uk.rigsrevisionen.dk/media/1984500/6-2013.pdf>.

¹⁴ 1999-06-15 Nr. VIII-1226.

¹⁵ 2001-10-09 Nr. IX-533.

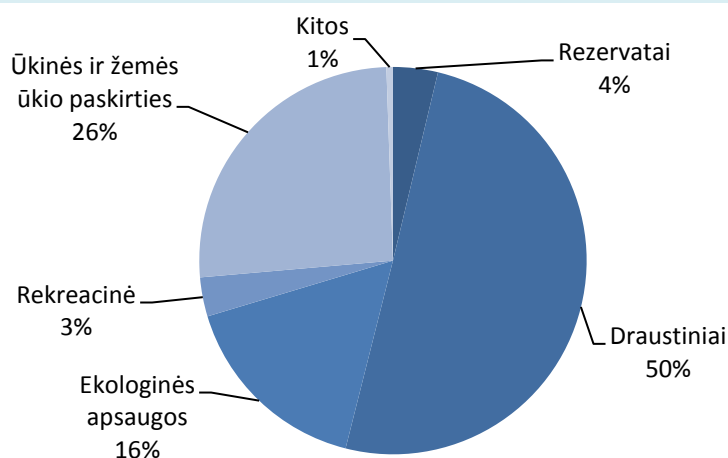
¹⁶ 1997-11-06 Nr. VIII-498.

¹⁷ 1997-11-06 Nr. VIII-499.

Nacionaliniuose parkuose kaip vienoje iš saugomų teritorijų sistemos dalių, užimančių 15,3 proc. saugomų teritorijų ploto, siekiama išsaugoti vertingiausius kraštovaizdžio kompleksus ir etnokultūrinį paveldą, išsaugoti ir atkurti biologinę įvairovę, suderinti išsaugojimo ir naudojimo interesus. Nacionaliniuose parkuose pagal skirtingus funkcinius prioritetus (4 pav.), atsižvelgiant į gamtos ir kultūros vertybes, jų apsaugos formas ir panaudojimo galimybes, išskiriamos šios zonos, kuriose taikomi skirtingi veiklos apribojimai:

- rezervatai – konservacinė žemės naudojimo paskirtis nutraukiant jose ūkinę veiklą;
- draustiniai – esančių vertybių išsaugojimas užtikrinamas nenutraukiant juose ūkinės veiklos;
- ekologinės apsaugos zonos – teritorijos, kuriose nustatomi veiklos apribojimai norint apsaugoti gretimas teritorijas ar objektus, taip pat aplinką nuo galimo neigiamo veiklos poveikio;
- rekreacinės zonos;
- ūkinės ir žemės ūkio paskirties zonos;
- gyvenamosios ir kitos zonos.

4 pav. Nacionalinių parkų funkcinio prioriteto zonos*, proc.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos duomenis

*Teritorijų plotai be Baltijos jūros

Atlikdami auditą vadovavomės nuostata, kad nacionaliniuose parkuose biologinės įvairovės išsaugojimas užtikrinamas, kai:

- nacionalinių parkų direktijų veikla atitinka biologinės įvairovės išsaugojimo strategijoje numatytas politikos kryptis ir veiksmų planą;
- nacionalinių parkų direktijos turi visų parkų dalių, kurioms jie reikalingi, gamtotvarkos planus;
- sukurta veiksminga monitoringo ir apskaitos sistema;
- valdomas rekreacinės veiklos poveikis biologinei įvairovei.

2.1. Neatnaujinus biologinės įvairovės strategijos, kai kurios šalies pagrindinės biologinės įvairovės išsaugojimo kryptys ir dalis priemonių tapo neaktualios

Biologinės įvairovės konvencijoje numatyta, kad kiekviena šalis turi parengti biologinės įvairovės išsaugojimo ir stabilaus naudojimo nacionalinę strategiją, planus ar programas.

Lietuvos Respublikos biologinės įvairovės išsaugojimo strategija ir veiksmų planas patvirtinti bendru Aplinkos apsaugos ir Žemės ir miškų ūkio ministerijų 1998 m. sausio 21 d. įsakymu Nr. 9/27.

Biologinės įvairovės strategija parengta ir iki šiol galioja, tačiau audito metu nustatėme, kad:

- Dalis strategijoje nurodytų už biologinės įvairovės išsaugojimą atsakingų institucijų - Aplinkos apsaugos, Žemės ir miškų ūkio, Statybos ir urbanistikos ministerijos ir Apskričių viršininkų administracijos yra panaikintos, o funkcijos perduotos Aplinkos ir Žemės ūkio ministerijoms ir kitoms institucijoms, be to, strategija nebuvo patikslinta. Strategijos veiksmų plane nenustatytos priemonės Kultūros ministerijai, kuriai pavaldi Trakų istorinio nacionalinio parko direkcija.
- Sumažėjus ūkinei veiklai nacionaliniuose parkuose kai kurios strategijoje numatytos grėsmės tapo neaktualios: rūšių ir bendrijų įvairovės mažėjimas dėl intensyvaus ūkininkavimo, pievų bendrijų ir rūšių įvairovės mažėjimas, transformuojant jas į žemės ūkio naudmenas ir t. t.
- Nenurodytos naujos grėsmės: nešienaujamos pievos, invazinių rūšių populiacijų didėjimas ir didelis lankytojų skaičius, transporto priemonių skaičius kai kuriose teritorijose.
- Biologinės įvairovės išsaugojimo strategija neatitinka šių dienų poreikio, nes veiksmų priemonės plane buvo numatytos 1997–2007 metams, o lėšų poreikis šioms priemonėms įgyvendinti nustatytas 1996 metais.

Geresnė biologinės įvairovės apsauga ir Biologinės įvairovės strategijos ir veiksmų plano parengimas buvo įvardytas 2008 m. Vyriausybės programoje¹⁸.

Aplinkos ministro įsakymu¹⁹ buvo sudaryta darbo grupė dėl naujos biologinės įvairovės išsaugojimo strategijos parengimo, kuri iki 2010-06-30 turėjo parengti naują strategiją. Be to, Europos Komisija 2011 m. įpareigojo²⁰ šalis nares parengti strateginę struktūrą, kurią įdiegus būtų galima nustatyti nacionalinio ir ES lygmens ekosistemų atkūrimo prioritetus. Nepaisant to, nauja strategija iki šiol neparengta.

Žinoma, strategijos atnaujinimas neišspręstų visų biologinės įvairovės išsaugojimo problemų, tačiau nustatytų pagrindines grėsmes ir išsaugojimo kryptis.

2.2. 4 nacionaliniams parkams iš 5 nepatvirtinus atnaujintų planavimo schemų ir 127 skirtingus apsaugos reikalavimus turinčioms teritorijoms iš 149 nepatvirtinus gamtotvarkos planų, gali būti neužtikrinamas tų teritorijų biologinės įvairovės išsaugojimas

Vadovaujantis Saugomų teritorijų įstatymu, turi būti parengtos nacionalinių parkų planavimo schemas ir pagal poreikį rengiami gamtotvarkos planai.

Planavimo schemas (ribų ir tvarkymo planai) rengiamos nacionaliniams parkams steigti ir arba veiklai juose vykdyti. Schemose turi būti nustatomos atitinkamos teritorijos ribos, funkcinio prioriteto zonų ribos, kraštovaizdžio apsaugai ir naudojimui reguliuoti skirtos kraštovaizdžio tvarkymo zonos ir jų reglamentai, gamtos ir kultūros teritorinių kompleksų ir objektų (vertybių) apsaugos ir tvarkymo kryptys bei priemonės, taip pat kraštovaizdžio formavimo, rekreacinės infrastruktūros kūrimo ir kitos tvarkymo priemonės²¹.

¹⁸ Lietuvos Respublikos Seimo 2008-12-09 nutarimas Nr. XI-52.

¹⁹ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2009-12-02 įsakymas Nr. D1-730 „Dėl biologinės įvairovės išsaugojimo strategijos parengimo darbo grupės sudarymo“.

²⁰ 2011–2020 m. biologinės įvairovės strategijos 6-asis veiksmas „Nustatyti biologinės įvairovės atkūrimo prioritetus ir skatinti naudoti žaliąją infrastruktūrą“.

²¹ Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas, 28 str. 2 d. 4 p. (aktuali redakcija, 2013-06-27 Nr. XII-413).

Tvarkymo planų sprendinius įgyvendina ne tik atitinkamų nacionalinių parkų direkcijos ar Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba, bet ir kitos, pirmiausia savivaldos, institucijos, taip pat žemės savininkai ar naudotojai. Tai priklauso nuo numatytų priemonių pobūdžio, apimčių ir lokalizacijos.

Visi nacionaliniai parkai turi 1993–1998 m. laikotarpiu parengtas ir patvirtintas planavimo schemas. Šiuo metu visi nacionaliniai parkai, išskyrus Trakų istorinį, turi parengtas atnaujintas planavimo schemas, tačiau iki šiol patvirtinta tik Kuršių nerijos nacionalinio parko planavimo schema (2 lentelė).

2 lentelė. Nacionalinių parkų parengtos ir patvirtintos planavimo schemas

| Parko pavadinimas | Pirminės schemas | Atnaujintos schemas būklė | Patvirtinimo data |
|-------------------------------------|------------------|---------------------------|-------------------|
| Aukštaitijos nacionalinis parkas | 1996 m. | Parengta | - |
| Dzūkijos nacionalinis parkas | 1998 m. | Parengta | - |
| Kuršių nerijos nacionalinis parkas | 1994 m. | Patvirtinta | 2010-12-22 |
| Trakų istorinis nacionalinis parkas | 1993 m. | Rengiama | - |
| Žemaitijos nacionalinis parkas | 1996 m. | Parengta | - |

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos, Nacionalinių parkų direkcijų ir VšĮ Gamtos paveldo fondo duomenis

Situacija nacionaliniuose parkuose nuolat kinta: buvo tikslinamos ribos, funkcinio prioriteto zonų ribos, Lietuva ratifikavo Biologinės įvairovės konvenciją, keitėsi saugomų teritorijų veiklą reglamentuojantys teisės aktai ir kt., todėl būtina patvirtinti parengtas naujas planavimo schemas. To neatlikus gali nukentėti biologinė įvairovė ir kraštovaizdis, atsirasti problemų vystant rekreacinę infrastruktūrą.

Pavyzdys

Viename Ukrainos nacionaliniame parke, neturinčiame patvirtintos planavimo schemas, per kelerius metus saugomose teritorijose buvo pradėtos statybos remiantis tuo, jog niekur nebuvo įvardyta ir nurodyta, jog atitinkamoje teritorijoje, kurioje vyko statybos, galioja tam tikri ribojimai ir draudimai.

Biologinės įvairovės išsaugojimo priemonės numato nacionalinių parkų gamtotvarkos planai²², kuriuose įvertinta ir apibūdinta saugomos teritorijos ekologinė būklė, kraštovaizdžio apsaugos ir tvarkymo problemos, nustatyti teritorijos tvarkymo tikslai ir t. t. Planų objektai yra: saugomos teritorijos ar jų dalys, kuriose randamos saugomos gyvūnų, augalų ir grybų rūšys ir buveinės, gamtinio kraštovaizdžio kompleksai ir gamtos paveldo objektai ar jų grupės; vietovės, atitinkančios buveinių ar paukščių apsaugai svarbių teritorijų atrankos kriterijus. Biologinės įvairovės išsaugojimą nustato ne tik gamtotvarkos, bet ir tvarkymo planai, tvarkymo programos, veiksmų planai, miškotvarkos projektai, įvairūs gamtosauginiai projektai, suderinti su ar vykdomi saugomų teritorijų direkcijų, kt.

Audito metu nustatėme, kad penkiuose nacionaliniuose parkuose yra 149 skirtingus apsaugos reikalavimus turinčios teritorijos, parengti 22 gamtotvarkos planai, kurie daugeliu atvejų apima po kelias skirtingus apsaugos reikalavimus turinčias teritorijas ar jų dalis (3 lentelė).

3 lentelė. Patvirtinti saugomų teritorijų gamtotvarkos planai

| Be papildomai priskirtų: | Skirtingus apsaugos reikalavimus turinčių teritorijų skaičius | Parengtų planų skaičius | Patvirtinti planai |
|----------------------------------|---|-------------------------|--------------------|
| Aukštaitijos nacionalinis parkas | 35 | 3 | 2 |
| Dzūkijos nacionalinis parkas | 31 | 6 | 3 |

²² Ten pat, 28 str. 10 d. (aktuali redakcija, 2013-06-27 Nr. XII-413).

| | | | |
|-------------------------------------|----|----|---|
| Kuršių nerijos nacionalinis parkas* | 16 | 1 | 1 |
| Trakų istorinis nacionalinis parkas | 16 | 0 | 0 |
| Žemaitijos nacionalinis parkas | 51 | 12 | 2 |

*Kuršių nerijos nacionaliniam parkui parengtas bendras gamtotvarkos planas

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal nacionalinių parkų pateiktus duomenis

Audito metu nacionalinių parkų direktijų specialistai išsakė nuomonę, jog turėtų būti parengti visų nacionalinių parkų dalių, turinčių „Natura 2000“ teritorijų statusą teritorijų gamtotvarkos planai, nes juos ruošiant išanalizuojama buveinių ar rūšių būklė ir aplinkos sąlygos, nustatoma, kokios gamtotvarkos priemonės (pvz.: šienavimas, ganymas, krūmų kirtimas, vandens lygio atstatymas ir t. t.) turi būti taikomos konkrečioje teritorijoje.

Pavyzdys

Dzūkijos nacionaliniame parke įgyvendintas gamtotvarkos projektas „Skroblaus aukštupio Dzūkijos nacionaliniame parke sutvarkymas“, skirtas atvirų buveinių išsaugojimui žemapelkėse ir sausuose kalvų šlaituose, kurie pradėjo degraduoti, nes buvo nešienaujami ar neganomi. Atlikus tvarkomuosius darbus išsaugota buveinių, kuriose auga prioritėtinės Buveinių direktyvos rūšys (pelkinė uolaskėlė, dvilapis purvuolis, žvilgančioji riestūnė (pelkės), plikalapis linlapis (sausieji šlaitai)) palanki būklė, skaitlingos septynios Lietuvos Raudonosios knygos augalų populiacijos, tarp jų ir gausiausia Lietuvoje ypač saugomos rūšies – smulkiažiedžių uolaskėlių populiacija.

Kaip matyti iš pavyzdžio, pagal gamtotvarkos planus sutvarkytose teritorijose sąlygos biologinei įvairovei išsaugoti gerėja. Todėl reikėtų parengti atrinktų saugomų teritorijų gamtotvarkos planus, jeigu neparengti kiti gamtotvarką ar gamtosaugą numatantys planavimo dokumentai (tvarkymo planai ar programos, veiksmų planai, pan.).

2014–2020 m. ES struktūrinės paramos laikotarpį Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba planuoja parengti saugomų teritorijų, esančių už nacionalinių parkų ribų, t. y. nacionalinių parkų direktijoms priskirtų saugomų teritorijų, 4–8 naujus gamtotvarkos planus.

2.3. Nacionaliniuose parkuose veikia gyvosios gamtos monitoringo ir apskaitos sistema, tačiau pasigendama išsamių monitoringo ir apskaitos duomenų, apibendrintų išvadų ir rekomendacijų, kaip nacionaliniuose parkuose vykdyti biologinės įvairovės išsaugojimą ateityje

Siekiant išsaugoti biologinę įvairovę, t. y. išsaugoti rūšis ir jų buveines, visose saugomose teritorijose, įskaitant nacionalinius parkus, turi būti vykdomas gyvosios gamtos monitoringas ir atsižvelgiama į jo rezultatus. Siekiama surinkti tikslūs duomenis ir kitą informaciją, kuri padėtų tinkamai vertinti gamtinės aplinkos būklę Lietuvoje, valdyti ir prognozuoti ją tiek nacionaliniu, tiek tarptautiniu mastu.

Audituojamu laikotarpiu monitoringas vykdytas pagal Vyriausybės patvirtintas 2005–2010 m.²³ ir 2011–2017m.²⁴ valstybines aplinkos monitoringo programas, kuriose numatyta kaupti informaciją, sudaryti sąlygas nustatyti jautriausias Europos biologinės įvairovės sritis ir užkirsti kelią jos mažėjimui. Viena programos priemonių – Gyvosios gamtos monitoringas, apimantis

²³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005-02-07 nutarimas Nr. 130 „Dėl Valstybinės aplinkos monitoringo 2005–2010 metų programos patvirtinimo“.

²⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-03-02 nutarimas Nr. 315.

Europos Bendrijai svarbių rūšių, buveinių ir paukščių migracijos susitelkimo vietų (Natura 2000) būklės vertinimą. Audito metu analizavome, kaip jis vykdomas nacionaliniuose parkuose, užimančiuose apie 12,6 proc. visų saugomų teritorijų.

Kiekvienais metais aplinkos ministras patvirtina Valstybinės aplinkos monitoringo programos uždavinių einamųjų metų įgyvendinimo planus, kuriuose nurodoma kokiais terminais ir kokius uždavinius turi vykdyti Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba, Aplinkos apsaugos agentūra ir regionų aplinkos apsaugos departamentai.

Aukštaitijos, Dzūkijos, Kuršių nerijos ir Žemaitijos nacionalinių parkų direktijoms kasmetines monitoringo užduotis nustato Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba vadovaudamasi aplinkos ministro įsakymu. Trakų istorinio nacionalinio parko direktijai, pavaldžiai Kultūros ministerijai, taip pat buvo nustatytos monitoringo užduotys 2011–2013 m.

2005 m. visose saugomose teritorijose buvo stebėti 22 rūšių paukščiai, kitų gyvūnų ir augalų stebėjimas nevykdytas. 2010–2013 m. stebėtų paukščių rūšių skaičius kito nedaug (stebėtos 28 rūšys), į stebėjimą buvo įtrauktos ir 5 kitų gyvūnų rūšys.

4 lentelė. Kasmet numatytų stebėti rūšių skaičius, vykdant 2005–2010 ir 2011–2017 m. monitoringo programų planus

| Metai | Šalyje stebėtų paukščių rūšių skaičius | Iš jų stebėta nacionaliniuose parkuose | Stebėtų kitų gyvūnų rūšių skaičius |
|-------|--|--|------------------------------------|
| 2005 | 22 | 10 | Nėra duomenų |
| 2010 | 22 | 14 | 5 |
| 2011 | 23 | 16 | 5 |
| 2012 | 25 | 21 | 5 |
| 2013 | 28 | 15 | 4 |

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos duomenis

2010 m. patvirtintas²⁵ griežtai saugomų augalų, gyvūnų ir grybų sąrašas (39 rūšys), bet 2011–2013 m. stebėta 15 rūšių: gyvūnų 12 (iš 17), augalų – 3 (iš 15), grybai (7) nestebimi.

Nacionalinių parkų direktijų darbuotojai papildomai (tai neprivaloma) vykdo monitoringo programoje nenumatytų rūšių stebėjimą ir kaupia duomenis.

Pavyzdys

Aukštaitijos nacionalinio parko direktijos darbuotojai be privalomai stebėti priskirtų rūšių 2010–2013 m. vykdė retųjų, nykstančių ir invazinių augalų rūšių monitoringą, Minčiagirės botaninio–zoologinio draustinio biologinės įvairovės tyrimus: buvo stebimi ir apskaitomi vabalai, varliagyviai, ropliai ir kt.

Kuršių nerijos nacionalinio parko direktijos darbuotoja, vertindama atliktų gamtotvarkos darbų rezultatus, vykdė sutvarkytų teritorijų augalų monitoringą: stebėtos ir apskaitytos mažosios gegužraibės, baltjainės gegūnės, pajūrinės širdažolės.

Nacionalinių parkų direktijos taip pat stebi invazines rūšis ir taip nustato galimas grėsmes biologinei įvairovei, surinktą informaciją teikia Valstybinei saugomų teritorijų tarnybai. Vėliau pagal surinktus duomenis priimami sprendimai dėl invazinių rūšių naikinimo.

Lietuvoje parengti kai kurių invazinių rūšių apskaitos ir jų naikinimo tyrimai²⁶:

²⁵ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2010-04-01 įsakymas Nr. D1-263 „Dėl Lietuvos Respublikos griežtai saugomų gyvūnų, augalų ir grybų rūšių sąrašo patvirtinimo“.

²⁶ <http://www.gamta.lt>

- Europos Bendrijos svarbos gyvūnų rūšių (balinių vežlių ir ūdrų), kurių apsaugai būtina steigti saugomas teritorijas, ir probleminės invazinės rūšies – kanadinių audinių – būklės įvertinimas (2008 m.);
- Invazinių augalų rūšių monitoringas (2007 m.);
- Lietuvos vidaus vandenų invazinių bestuburių monitoringas (2007 m.);
- Invazinių kraujasiurblių mašalų populiacijos būklės monitoringas (kasmet).

Dažniausiai pasitaikančios invazinės rūšys: gausialapiai lubinai, Sosnovskio barščiai ir rainuotieji vežiai. Šiuo metu dviejų nacionalinių parkų direkcijos dalyvauja mėlynųjų lubinų ir Sosnovskio barščių naikinimo projektuose.

Pavyzdys

Žemaitijos nacionaliniame parke 2010 m. Aplinkos ministerijos užsakymu botanikai parengė gausialapių lubinų naikinimo veiksmų planą, pagal kurį 2013–2014 m. buvo iškasami ir išgabenami gausialapiai lubinai iš 55 ha pievų ir ganyklų.

Dzūkijos nacionalinio parko direkcija savo jėgomis invazinių rūšių nenaikino, bet teikė siūlymus ir pastabas, kaip reguliuoti gausialapių lubinų, Sosnovskio barščių, kanadinių audinių ir usūrinių šunų gausą. Šiuo metu Lietuvos gamtos paveldo fondas įgyvendina gausialapių lubinų reguliavimo veiksmų planą Margionių k. apylinkėse (21,49 ha), o Lietuvos medžiotojų ir žvejų draugija – usūrinių šunų populiacijos reguliavimo veiksmų planą 5 teritorijose.

2013 m. Gamtos paveldo fondas Aplinkos ministerijos užsakymu pradėjo vykdyti projektą, kurio tikslas – atlikti invazinių rūšių gausos reguliavimo darbus saugomose teritorijose. Projektą planuojama baigti 2015 m.

Nacionalinių parkų direkcijos rengia monitoringo ataskaitas, teikia jas Valstybinei saugomų teritorijų tarnybai, kuri persiunčia jas Aplinkos apsaugos agentūrai. Bendradarbiaujant su valstybiniu moksliniu tyrimų institutu Gamtos tyrimų centru rengiamos apibendrintos išvados apie rūšių būklę. Aplinkos apsaugos agentūra skelbia apibendrintus monitoringo duomenis ir rengia visos šalies būklę apibendrinančias ataskaitas, kuriose pateikiama informacija apie kiekvieną stebėtą rūšį. Direkcijos tiesiogiai negauna išvadų apie monitoringo rezultatus ir pasigenda apibendrintų rekomendacijų, kaip ateityje vykdyti biologinės įvairovės išsaugojimą parkuose.

Nacionalinių parkų ir jų direkcijų nuostatuose nurodyta, kad direkcijos turi rinkti ir kaupti informaciją gamtos apsaugos, kultūros vertybių apsaugos, gamtos išteklių ir kitose srityse. Vykdydamos nurodytas funkcijas, direkcijos apskaito parkuose esančias rūšis.

Direkcijų darbuotojai pažymėjo, jog negali pateikti tikslų ir baigtinių duomenų apie augalų ir gyvūnų (įskaitant saugomas) rūšių skaičių ir jų populiacijų dydį, nes tai neįmanoma dėl objektyvių priežasčių: gamta – nuolat besikeičiantis organizmas, parkai yra atviros teritorijos, todėl migracija gali daryti didelę įtaką populiacijoms. Todėl 5 ir 6 lentelėse pateikiami orientaciniai duomenys apie rūšis nacionaliniuose parkuose.

5 lentelė. Augalų rūšių ir saugomų augalų rūšių skaičius nacionaliniuose parkuose

| Nacionalinis parkas | Metai | | | | | | | |
|---------------------|----------------|------------------------|----------------|------------------------|----------------|------------------------|----------------|------------------------|
| | 2000 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | |
| | Rūšių skaičius | Saugomų rūšių skaičius | Rūšių skaičius | Saugomų rūšių skaičius | Rūšių skaičius | Saugomų rūšių skaičius | Rūšių skaičius | Saugomų rūšių skaičius |
| Žemaitijos | 1002 | 58 | 1253 | 70 | 1253 | 70 | 1253 | 70 |
| Aukštaitijos | 924 | 48 | 938 | 72 | 941 | 72 | 964 | 73 |
| Kuršių nerijos | 632 + (be | 30 | 632 + (be | 32 | 632 + (be | 29 | 632 + (be | 29 |

| | dumblių, samanų) | | dumblių, samanų) | | dumblių, samanų) | | dumblių, samanų) | |
|--------------------|---------------------|-----|---------------------|-----|---------------------|-----|---------------------|-----|
| Dzūkijos | n/a | n/a | 1194 | 101 | 1194 | 101 | 1196 | 103 |
| Trakų istorinis | 1319 | 38 | 1326 | 44 | 1326 | 44 | 1326 | 44 |

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal nacionalinių parkų direktijų pateiktus duomenis

6 lentelė. Gyvūnų rūšių ir saugomų gyvūnų rūšių skaičius nacionaliniuose parkuose

| Nacionalinis parkas | Metai | | | | | | | |
|------------------------|------------------------|------------------------------|------------------------|------------------------------|-------------------------|------------------------------|-------------------------|------------------------------|
| | 2000 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | |
| | Rūšių skaičius | Saugomų rūšių skaičius | Rūšių skaičius | Saugomų rūšių skaičius | Rūšių skaičius | Saugomų rūšių skaičius | Rūšių skaičius | Saugomų rūšių skaičius |
| Žemaitijos | 1581 | 62 | 2407 | 119 | 2407 | 119 | 2417 | 120 |
| Aukštaitijos | 1778 | 63 | 2936 | 142 | 2945 | 141 | 2948 | 139 |
| Kuršių nerijos | 344+(be bestuburių) | 81 | 398+(be bestuburių) | 106 | 1281+(be bestuburių) | 108 | 1350+(be bestuburių) | 124 |
| Dzūkijos | n/a | n/a | 1656 | 130 | 2107 | 133 | 2107 | 133 |
| Trakų istorinis | 790 | 57 | 805 | 69 | 805 | 69 | 805 | 69 |

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal nacionalinių parkų direktijų pateiktus duomenis

Stebimas tam tikrų rūšių pagausėjimas ar sumažėjimas nacionaliniame parke nebūtinai susijęs su parkų direktijų gamtosaugine veikla. Tai gali būti susiję su populiacijų kitimo tendencijomis, skaitlingumo dėl natūralių gamtinių veiksnių poveikio svyravimais ir populiacijų dydžio už nacionalinių parkų kitimu.

Nacionaliniuose parkuose veikia gyvosios gamtos monitoringo ir apskaitos sistema, tačiau nacionaliniai parkai yra viena saugomų teritorijų sistemos dalių, todėl pagal gaunamus monitoringo rezultatus negalime įvertinti visos biologinės įvairovės būklės šalyje.

Aplinkos ministerija, siekdama apie biologinę įvairovę turėti tikslesnę informaciją ir efektyviau ją valdyti:

- 2008 m. sukūrė Saugomų buveinių, gyvūnų, ir augalų rūšių registravimo informacinę sistemą, kurioje registruojamos gyvenančių, augančių ar aptinkamų saugomų, laukinių gyvūnų, augalų ar grybų rūšys.

Ministerijos specialistai tikisi, kad ši sistema bus naudinga sukaupus duomenis. Norime pastebėti, kad duomenis į ją gali teikti ne tik Aplinkos ministerijos padalinių ir jai pavaldžių institucijų, mokslo įstaigų specialistai, bet ir visi gamtosauga suinteresuoti asmenys. Jų pateikta informacija į duomenų bazę įtraukiama tik patikrinta.

Ūkinės veiklos planus derinančios aplinkosaugos institucijos, siekdamos užtikrinti saugomų rūšių ir bendrųjų radaviečių išsaugojimą, naudojami šios informacinės sistemos duomenimis.

- Siekdama inventorizuoti Europos Bendrijos svarbos natūralias buveines, įvertinti jų būklę ir parengti EB svarbos natūralių buveinių palankios apsaugos būklės kriterijus, monitoringo metodikas, 2011 m. pradėjo vykdyti projektą „EB svarbos natūralių buveinių inventorizavimas, palankios apsaugos būklės kriterijų nustatymas ir monitoringo sistemos sukūrimas“.

Šalyje vykdomus natūralių buveinių inventorizavimo darbus numatoma baigti 2015 m. Darbus vykdo Gamtos tyrimų centras kartu su UAB „Estonian, Latvian & Lithuanian Environment“.

2.4. Nacionalinių parkų direkcijos siekia reguliuoti lankytojų srautus ir valdyti turizmo poveikį biologinei įvairovei, tačiau neturi svertų jį reguliuoti

Saugomų teritorijų įstatyme ir nacionalinių parkų direkcijų nuostatuose nurodyta, kad parkuose skatinamas pažintinis turizmas, teritorijų pritaikymas lankymui atsižvelgiant į saugomų kompleksų ir objektų (vertybių) išsaugojimo reikalavimus. Direkcijų nuostatuose taip pat nurodyta organizuoti informacinių stendų, gamtos ir kultūros vertybių ekspozicijų, pažintinių takų, poilsiaviečių ir kitos rekreacinės infrastruktūros įrengimą, o už kai kurių paslaugų teikimą gauti pajamų.

Nacionalinio parko rekreacinio funkcinio prioriteto zonoje viešąją infrastruktūrą (poilsiavietes, stovyklavietes, pažintinius takus) gali įrengti parkų direkcijos, miškų urėdijos, savivaldybės ir fiziniai asmenys.

Visos nacionalinių parkų direkcijos yra įrengusios lankytojų aptarnavimo centrus, kuriuose lankytojai gauna informaciją apie nacionalinius parkus, supažindina lankytojus su parko ypatumais, jų lankymo taisyklėmis, lankytiniais objektais, direkcijų ir kitų subjektų teikiamomis paslaugomis. Kiekvienos savivaldybės turizmo informacijos centrai taip pat teikia informaciją apie nacionalinius parkus.

Dažniausiai direkcijų teikiamos paslaugos²⁷: bendra informacija lankytojams, ekskursijos ar žygio vadovo (gido) paslaugos, edukacinių ir amatų mokymo paslaugų organizavimas, paslaugos, susijusios su etnokultūros papročiu, apeigų organizavimu ir kulinarinio paveldo degustavimu, ekspozicijų lankymas, laikinas apgyvendinimas, informacinių leidinių platinimas ir kt.

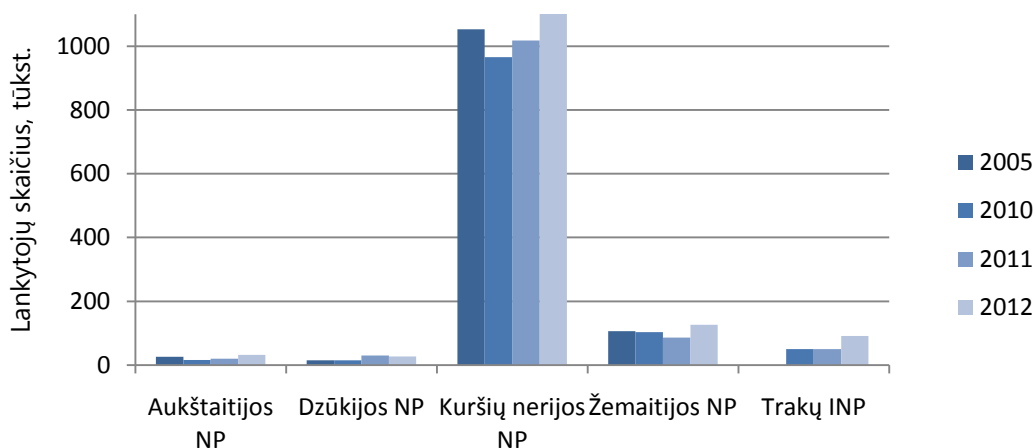
Audito metu vertinome, ar nacionalinių parkų direkcijos analizuoja lankytojų srautus ir vertina jų poveikį biologinei įvairovei.

Nacionalinių parkų direkcijos pagal aplinkos ministro patvirtintus Valstybinių parkų kraštovaizdžio monitoringo planus lankytojus pradėjo skaičiuoti 2005 m. Iki 2012 m. buvo numatyta skaičiuoti lankytojų apkrovas pagal Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos parengtas rekomendacijas, o nuo 2013 m. – pagal tarnybos patvirtintą detalesnę monitoringo programą²⁸.

Nagrinėjamu laikotarpiu bendras lankytojų skaičius parkuose didėjo, bet, palyginę nacionalinių parkų direkcijų duomenis, matome, kad lankytojų srautai svyruoja nuo 15 tūkst. iki 1 mln. per metus. Tai priklauso nuo oro sąlygų, kada ir kokiose vietose buvo atlikta lankytojų apskaita, kokie renginiai vyko parke ir ar buvo atnaujinami lankytini objektai (5 pav.).

²⁷ Lankytojas – asmuo, kurio svarbiausias apsilankymo tikslas yra pažintinis turizmas ar rekreacija, pvz.: gamtos, kultūros paveldo ir kitų objektų lankymas, ekskursijos, žygiai, poilsis prie vandens telkinių.

²⁸ Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos prie Aplinkos ministerijos 2012-05-08 įsakymas Nr. V-114 „Dėl Lietuvos saugomų teritorijų lankytojų monitoringo programos“.

5 pav. Lankytojų skaičius nacionaliniuose parkuose

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal nacionalinių parkų direktijų duomenis

Tiksliausias duomenis gali pateikti Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcija, lankytojus galinti skaičiuoti pagal AB „Smiltynės perkėla“ ir Nidos pasienio kontrolės posto duomenis. Aukštaitijos, Dzūkijos, Trakų istorinio ir Žemaitijos nacionalinių parkų teritorijos nėra uždaros, jose yra daug gyvenviečių, išvystyta viešoji infrastruktūra, todėl direkcijos negali pateikti tikslaus lankytojų skaičiaus. Šios direkcijos lankytojus skaičiuoja pagal apsilankymus lankytojų centruose, poilsiavimo vietose, taip pat naudodamos specialias lankytojų apskaitos priemones (automobilių, pėsčiųjų ir dviratininkų skaičiuotuvus, kurie įrengiami prie lankytinų objektų).

Direkcijos neturi realių svertų reguliuoti visų nacionalinių parkų lankytojų skaičių. Jos siekia jį riboti tik tam tikrose nacionalinių parkų dalyse (pvz.: rezervatuose), todėl įrengia takus ir atitvarus, stato draudžiamuosius-įspėjamuosius ženklus ir pan. Nacionalinių parkų lankymo taisyklėse yra numatytos teritorijos, kurių negalima lankyti be gido ar direkcijos darbuotojo, turinčio teisę vesti ekskursijas.

Lankytojų daromą įtaką biologinei įvairovei siekiama mažinti ir taikant prevencines priemones arba skiriant administracines nuobaudas. 2010–2012 m. nacionalinių parkų direktijų pareigūnai pažeidėjams skyrė 48,3 tūkst. Lt baudų (7 lentelė).

7 lentelė. Pažeidimų skaičius (vnt.) ir direktijų pareigūnų skirtos administracinės baudos pažeidėjams (Lt)

| Nacionalinis parkas | 2010 m. | | 2011 m. | | 2012 m. | |
|---------------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|
| | Pažeidimų skaičius | Skirta baudų | Pažeidimų skaičius | Skirta baudų | Pažeidimų skaičius | Skirta baudų |
| Aukštaitijos | 48 | 2575 | 24 | 1360 | 36 | 2510 |
| Dzūkijos | 175 | 6890 | 45 | 10290 | 93 | 13638 |
| Kuršių nerijos | 51 | 785 | 7 | 350 | 11 | 1300 |
| Žemaitijos | 68 | 2315 | 22 | 4880 | 6 | 1390 |
| Iš viso: | 342 | 12565 | 98 | 16880 | 146 | 18838 |

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal direktijų duomenis

Pagal Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos patvirtintą kraštovaizdžio monitoringo programos metodiką, nacionaliniuose parkuose nuo 2005 m. vykdomi tyrimai, kurių metu vertinamas lankytojų poveikis nacionaliniams parkams. Per sezoną 2 kartus vizualiai stebimas lankytojų skaičius ir jų poveikis biologinei įvairovei pasirinktose vietose. Jas pagal didžiausią lankytojų srautą pasirenka direkcijos darbuotojai. Pastebėjus didesnę poveikį kraštovaizdžiui, direkcija riboja lankytojų skaičių teritorijoje, taiko kraštovaizdžio atkūrimo priemones.

Pavyzdys

2010 metų vasara – baidarininkų nutrypta išlipimo vieta prie „Ūlos akies“



2010-2011 metų žiemą vykdyti kranto ir pėsčiųjų tako atstatymo darbai

Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba šviesdama visuomenę ir įgyvendindama 2011 m. Aplinkos ministerijos Vidaus audito tarnybos rekomendaciją, kad saugomų teritorijų direktorių pareigūnų ir regionų aplinkos apsaugos departamentų funkcijos dubliuojasi (kontrolės srityje), nusprendė šias funkcijas perduoti regionų aplinkos apsaugos departamentams, o direktorijoms pavedė vykdyti prevencinę veiklą. 2012 m. pabaigoje tarnyba įsakymu²⁹ Dzūkijos ir Žemaitijos nacionalinių parkų direktorijoms pavedė organizuoti savo veiklą, pagrįstą prevencija (reindžerstyste), t. y. veikla, kuria siekiama šviesti vietos gyventojus, saugomos teritorijos lankytojus ir kitus suinteresuotus asmenis, ugdyti jų ekologinį sąmoningumą ir t. t. 2013 m., nepraėjus nė metams nuo prevencinių priemonių taikymo pradžios, ministerija raštu³⁰ informavo tarnybą, kad sustiprintų aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę, t. y. grįžtų prie kontrolės funkcijų ir taikytų administracines baudas.

3. AR NACIONALINIŲ PARKŲ FINANSAVIMAS UŽTIKRINA NACIONALINIŲ PARKŲ TIKSLŲ ĮGYVENDINIMĄ?

Biologinės įvairovės konvencijoje³¹ numatyta, kad kiekviena šalis pagal galimybes privalo užtikrinti finansinę paramą ir išteklius konvencijos tikslams įgyvendinti skirtiems veiksams.

Saugomų teritorijų įstatyme³² nustatyta, kad nacionalinių parkų direktorių veikla finansuojama iš valstybės biudžeto, o jų vykdomos programos finansuojamos iš valstybės arba savivaldybių biudžetų lėšų, kitų finansavimo šaltinių ir tarptautinių programų.

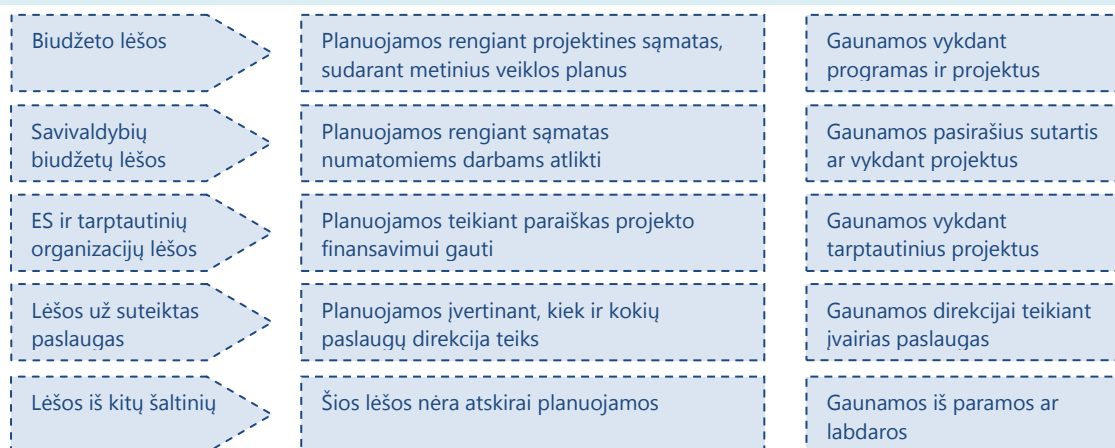
2010–2013 m. Aukštaitijos, Dzūkijos, Kuršių nerijos ir Žemaitijos nacionalinių parkų direktorių veikla buvo finansuojama iš Aplinkos ministerijos, o Trakų istorinio nacionalinio parko direktorijos – iš Kultūros ministerijos vykdytų programų (2 priedas). Direktorijos reikalingų lėšų gauna ir iš tarptautinių organizacijų, savivaldybių, kitų šaltinių (6 pav.).

²⁹ Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos prie Aplinkos ministerijos 2012-10-11 įsakymas Nr. V-227 „Dėl Saugomų teritorijų direktorių vykdomos priežiūros, pagrįstos prevencija, (Reindžerstės) gairių, reindžerių veiklos rekomendacijų patvirtinimo“.

³⁰ Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos 2013-08-28 raštas Nr. (42-1)-D8-7146 „Dėl aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės sustiprinimo“.

³¹ Biologinės įvairovės konvencija, 1992-06-11, 20 str.

³² Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas, 1993-11-09 Nr. I-301, 29 str. 1 d. (nauja 2010-06-22 redakcija Nr. XI-935 nuo 2010-12-01).

6 pav. Nacionalinių parkų direkcijų veiklos finansavimo šaltiniai

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Nacionalinių parkų direkcijų duomenis

Nacionalinių parkų tikslų įgyvendinimas tiesiogiai priklauso nuo jiems skiriamo finansavimo iš biudžeto, galimybių dalyvauti tarptautiniuose projektuose ir teikti papildomas paslaugas.

Per 2010–2013 m. nacionalinių parkų direkcijos iš viso gavo 56,9 mln. Lt lėšų (8 lentelė).

8 lentelė. Nacionalinių parkų direkcijų gautos lėšos, tūkst. Lt

| Lėšų šaltiniai | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | IŠ VISO |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Valstybės biudžeto lėšos | 7291,0 | 6753,9 | 7115,3 | 7817,0 | 28977,2 |
| Europos Sąjungos ir tarptautinių organizacijų lėšos | 8582,3 | 9766,1 | 4728,7 | 1267,9 | 24345,0 |
| Savivaldybių biudžetų lėšos | 59,3 | 45,9 | 33,3 | 14,9 | 153,4 |
| Lėšos iš kitų šaltinių | 84,7 | 28,7 | 75,7 | 128,9 | 318,0 |
| Direkcijų papildomai uždirbtos lėšos | 797,0 | 609,2 | 681,7 | 840,2 | 2928,1 |
| Gauta lėšų iš viso | 16814,3 | 17203,8 | 12634,7 | 10068,9 | 56721,7 |
| Valstybės biudžeto lėšos nuo visų gautų lėšų, proc. | 43,4 | 38,9 | 56,3 | 77,7 | 50,9 |
| Europos Sąjungos ir tarptautinių organizacijų lėšos nuo visų gautų lėšų, proc. | 51,1 | 56,2 | 37,4 | 12,6 | 42,8 |

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal nacionalinių parkų direkcijų duomenis

Kaip matyti lentelėje, 2010–2013 m. valstybės biudžeto lėšomis buvo finansuojama 50,9 proc. nacionalinių parkų direkcijų veiklos išlaidų, o 42,8 proc. visų lėšų direkcijos gavo įgyvendindamos ES ir tarptautinių organizacijų lėšomis finansuojamus projektus. 2010–2013 m. keitėsi direkcijų veiklos finansavimo santykis: didėjo valstybės biudžeto lėšų dalis, o finansavimas iš ES ir tarptautinių organizacijų mažėjo. Norime pažymėti, kad biudžeto lėšos naudojamos pagrindinėms parkų direkcijų išlaidoms, o didesni projektai, skirti nacionalinių parkų plėtrai, biologinės įvairovės išsaugojimui, turizmo ir kitai infrastruktūrai vystyti, finansuojami ES ir tarptautinių organizacijų lėšomis. Mažėjant ES ir tarptautinių organizacijų finansavimui nacionalinių parkų direkcijos ateityje gali turėti mažiau galimybių saugoti biologinę įvairovę ir vystyti parkų infrastruktūrą.

Audito metu vadovavomės nuostata, kad prielaidos nacionalinių parkų tikslų įgyvendinimui sudarytos tada, kai:

- biudžeto lėšos nacionaliniams parkams planuojamos pagal realius direkcijų poreikius;
- gauti biudžeto asignavimai atitinka suplanuotą lėšų poreikį arba jų trūkstant gaunamas atitinkamas finansavimas iš kitų šaltinių;

3.1. Biudžeto lėšos nacionaliniams parkams planuojamos ne pagal prižiūrimą teritoriją, o pagal Aplinkos ir Kultūros ministerijų skiriamus asignavimus

Nacionalinių parkų direktijų funkcijos – formuoti tokias veikas kryptis, kurios leistų vykdyti tikslines programas, užtikrinančias kraštovaizdžio, biologinės įvairovės, kultūros paveldo objektų apsaugą, rekreacinį naudojimą ir tvarkymą, o lėšų poreikis turi būti nustatomas ir planuojamas taip, kad užtikrintų programų priemonių įgyvendinimą.

Pagrindinių funkcijų įgyvendinimui naudojami biudžeto asignavimai (9 lentelė).

9 lentelė. Nacionalinių parkų direktijų gauti biudžeto asignavimai 2010–2013 m. tūkst. Lt

| Lėšų šaltinis | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Iš viso |
|---|--------|--------|--------|--------|---------|
| Visų direktijų gautos lėšos iš biudžeto: | 7291,0 | 6753,9 | 7115,3 | 7817,0 | 28977,2 |
| Visų direktijų gautos lėšos iš biudžeto institucijų išlaikymo išlaidoms (įskaitant specialiąsias programas) | 7160,0 | 6634,2 | 7034,2 | 7238,7 | 28067,1 |
| Visų direktijų kitos iš biudžeto gautos lėšos | 126,0 | 119,8 | 81,2 | 578,3 | 905,3 |
| Visų direktijų gautų biudžeto lėšų institucijų išlaikymui santykis su visomis iš biudžeto gautomis lėšomis, proc. | 98,2 | 98,2 | 98,9 | 92,6 | 96,9 |

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal nacionalinių parkų direktijų pateiktus duomenis

2010–2013 m. nacionalinių parkų direktijos daugiau nei 96 proc. biudžeto asignavimų gavo institucijų išlaikymo išlaidoms, o 4 proc. sudarė kitos iš biudžeto gautos lėšos.

Valstybės biudžeto lėšos planuojamos vadovaujantis Strateginio planavimo metodika³³. Numatomų valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo projektai rengiami, kai³⁴:

- Aplinkos ministerija praneša Valstybinei saugomų teritorijų tarnybai maksimalių valstybės biudžeto asignavimų apimtį;
- planuojama skirti papildomų asignavimų (teisės aktų įgyvendinimui, tikslinėms lėšoms, naujų pareigybių įsteigimui, finansinės padėties pagerinimui ir pan.) arba juos sumažinti.

Trakų istorinio nacionalinio parko direktijai maksimalias valstybės biudžeto asignavimų apimtį nustato Kultūros ministerija³⁵.

Keturių nacionalinių parkų direktijos biudžeto lėšų asignavimų poreikį apskaičiuoja atsižvelgdamos į Aplinkos ministerijos nurodytą planuojamą skirti asignavimų sumą ir ankstesnių metų sąnaudas. Jei apskaičiuotas lėšų poreikis didesnis, tarnyba gali kreiptis į ministeriją dėl papildomų asignavimų. Trakų istorinio nacionalinio parko direktija lėšų poreikį apskaičiuoja atsižvelgdama į Kultūros ministerijos numatomą skirti sumą ir ankstesnių metų sąnaudas.

Audito metu nustatėme, kad 2010–2013 m. direktijoms numatomos skirti lėšos buvo planuojamos atsižvelgiant į Aplinkos ir Kultūros ministerijoms Vyriausybės patvirtintus maksimalius asignavimus, pagal kuriuos Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba paskirsto pavaldžioms institucijoms, atsižvelgdama į lėšų skyrimo kriterijus³⁶.

Nagrinėdami nacionalinių parkų direktijų projektines sąmatas nustatėme, kad jas rengdamos 2010–2012 m. direktijos turėjo galimybę nurodyti, kiek lėšų joms reikia įvertinus direktijos poreikius ir kiek lėšų galėtų gauti atsižvelgus į maksimalius asignavimus. Nuo 2013 m. biudžeto asignavimai planuojami tik atsižvelgiant į praėjusiais metais gautas biudžeto lėšas. Tai patvirtina nacionalinių parkų direktijų darbuotojai ir jų pateiktos 2010–2012 m. projektinės sąmatos.

³³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-06-06 nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“.

³⁴ Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos prie aplinkos ministerijos direktoriaus 2013-12-31 įsakymas Nr. V-340, I d. 3 p.

³⁵ Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos 2013-07-26 raštas Nr. S2-1948.

³⁶ Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos 2013-12-31 įsakymas Nr. V-340.

Pavyzdys

Aukštaitijos nacionalinio parko direkcija 2012 m. pildydama projektines sąmatas nurodė, kad vykdant Biologinės įvairovės apsaugos, kraštovaizdžio tvarkymo ir biologinės įvairovės išsaugojimo programą pagal realius poreikius ją įgyvendinti reikėtų 1 420 tūkst. Lt, o buvo skirta mažiau – 1 217,2 tūkst. Lt.

Dzūkijos nacionalinio parko direkcija nurodė, kad pagal realius poreikius šią programą įgyvendinti reikėtų 1 371 tūkst. Lt, o direkcijai buvo skirta 1 235,9 tūkst. Lt.

Biudžeto lėšų planavimo etapas baigiamas, kai Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba ir Kultūros ministerija (Trakų istoriniam nacionaliniam parkui) patvirtina kiekvienos direkcijos biudžeto asignavimų planą. Nustatėme, kad direkcijos gauna mažiau biudžeto lėšų, nei buvo numatyta patvirtintose ir vėliau patikslintose asignavimų sąmatose (10 lentelė).

10 lentelė. Nacionalinių parkų pagal programas planuojami ir gauti biudžeto asignavimai

| Asignavimai | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Viso |
|--|--------|--------|--------|--------|---------|
| Asignavimų planas su patikslinimais, tūkst. Lt. | 8207,9 | 7726,9 | 7769,5 | 8278,8 | 31983,1 |
| Gauti asignavimai, tūkst. Lt. | 7762,9 | 7610,7 | 7696,7 | 7885,2 | 30955,5 |
| Gautų ir planuotų asignavimų santykis (plano su patikslinimais), proc. | 94,6 | 98,5 | 99,1 | 95,2 | 96,8 |

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal nacionalinių parkų duomenis

Audito metu nustatėme, kad kai kuriais atvejais papildomam finansavimui gauti, t. y. specialioms programų priemonėms finansuoti, lėšų gaunama gerokai mažiau.

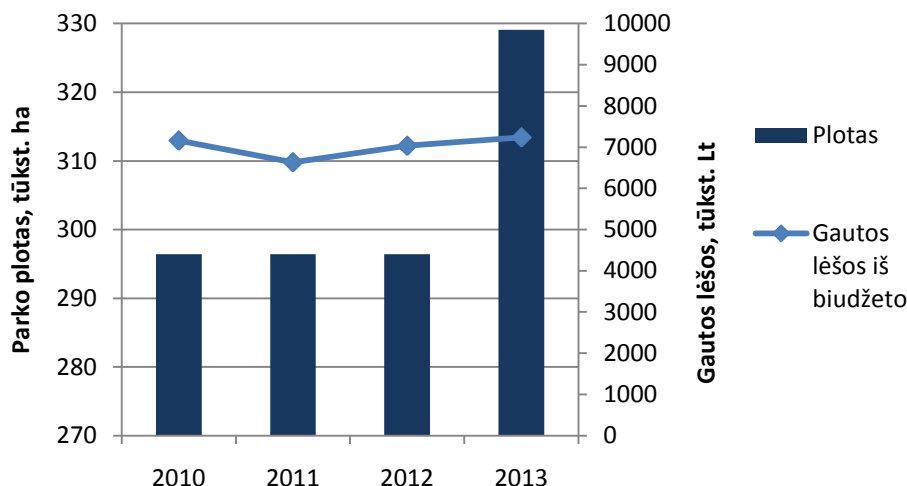
Pavyzdys

2012 m. Dzūkijos nacionalinio parko direkcija gamtotvarkos priemonėms finansuoti iš Aplinkos apsaugos rėmimo programos prašė 53,1 tūkst. Lt, o gavo 10,4 tūkst. Lt, t. y. 19,6 proc. prašytos sumos.

Nacionalinių parkų direkcijos rengdamos sąmatas apskaičiuoja lėšų poreikį, reikalingą pagrindinėms programų priemonėms vykdyti. Biudžeto lėšos skirstomos pagal maksimalius asignavimus ir praėjusiais metais panaudotas lėšas, o ne pagal parkų direkcijų prižiūrimą teritoriją.

Norime pastebėti, kad sujungus direkcijas, Aukštaitijos nacionalinio parko direkcijai numatyti asignavimai sumažėjo, o Dzūkijos – padidėjo nežymiai:

- Aukštaitijos nacionalinio parko direkcijai 2009 m. iš biudžeto buvo skirta 1 119,6 tūkst. Lt, Labanoro regioninio parko direkcijai – 374,9 tūkst. Lt; o 2010 m. joms skirta 1 343,5 tūkst. Lt. Taigi bendras parkų finansavimas 2010 m. sumažėjo 151 tūkst. Lt.
- Dzūkijos nacionalinio parko direkcijai 2009 m. iš biudžeto buvo skirta 984,7 tūkst. Lt, Čepkelių valstybinio gamtinio rezervato direkcijai 2009 m. iš biudžeto skirta 449 tūkst. Lt. Šioms direkcijoms 2010 m. buvo skirta 1 481,2 tūkst. Lt. Taigi finansavimas 2010 m. padidėjo 47,5 tūkst. Lt.

7 pav. Nacionalinių parkų direktijų gautas finansavimas ir prižiūrimas plotas 2010–2013 m.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal nacionalinių parkų duomenis

Palyginę nacionalinių parkų direktijų gautas lėšas pagal direktijų vykdytas programas ir prižiūrimą plotą nustatėme, kad finansavimas nuo 2010 m. iki 2013 m. išaugo 1,1 proc., o prižiūrimas plotas – 11 proc.

3.2. Direkcijos ieško kitų finansavimo šaltinių, tačiau kol kas iš papildomų šaltinių (savivaldybių, direktijų teikiamų paslaugų, paramos ir labdaros) gaunamos lėšos sudaro nedidelę dalį visų gaunamų lėšų

Nacionaliniams parkams tvarkyti ir prižiūrėti, pažintiniam turizmui plėtoti, švietėjiškai, kultūrinei ir kitai veiklai taip pat gali būti naudojamos specialiujų programų lėšos, tikslinės juridinių ir fizinių asmenų įmokos ir lėšos, kitos teisėtai įgytos lėšos. Už valstybinių parkų lankymą nustatyta tvarka surinktos lėšos naudojamos tvarkyti teritorijas, propaguoti saugomų kompleksų ir objektų (vertybių) apsaugą ir lankymą, organizuoti pažintinį turizmą³⁷.

Siekdamos gauti papildomų pajamų, direkcijos 2010–2013 m. teikė ekskursijų vadovų, ekspozicijų veiklos, edukacinių programų organizavimo, rekreacines, apgyvendinimo ir kitas paslaugas, bendradarbiavo su savivaldybėmis ir gavo paramos ir labdaros lėšų – iš viso 3,6 mln. Lt.

Didžiąją lėšų dalį – 3,1 mln. Lt (86 proc.) sudarė pajamos už teikiamas paslaugas. Per šį laikotarpį direkcijos, vykdydamos savivaldybių programas ir priemones, iš jų biudžetų gavo 0,2 mln. Lt.

11 lentelė. Nacionalinių parkų direktijų gautos lėšos, tūkst. Lt

| Direkcijų iš skirtingų šaltinių gautos lėšos | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Iš viso |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Visos nacionalinių parkų direktijų gautos lėšos | 16814,3 | 17203,8 | 12634,7 | 10068,9 | 56721,7 |
| Iš papildomų šaltinių direktijų gautos lėšos: | 941,0 | 683,8 | 790,7 | 984,0 | 3399,5 |
| savivaldybių biudžetų | 59,3 | 45,9 | 33,3 | 14,9 | 153,4 |
| kitų šaltinių (parama, labdara) | 84,7 | 28,7 | 75,7 | 128,9 | 318,0 |
| direkcijų papildomai teikiamų paslaugų (edukacinių programų, gidų paslaugų ir t.t.) | 797,0 | 609,2 | 681,7 | 840,2 | 2928,1 |
| Direkcijų gautų lėšų iš papildomų šaltinių santykis su visomis gautomis lėšomis, proc. | 5,6 | 4,0 | 6,3 | 9,8 | 6,0 |

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal nacionalinių parkų direktijų pateiktus duomenis

³⁷ Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas, 1993-11-09 Nr. I-301, 29 str. 4 d. (nauja 2010-06-22 redakcija Nr. XI-935 nuo 2010-12-01).

Audito metu pastebėjome, kad nacionalinių parkų direkcijos ir savivaldybės, esančios jų teritorijose, dalį parkų valdymo, tvarkymo ir finansavimo problemų galėtų spręsti kartu, aktyviau bendradarbiaudamos ir kartu ieškomos papildomų finansavimo šaltinių.

Kaip minėjome, daugiausia lankytojų aplanko Kuršių nerijos nacionalinį parką, esantį Klaipėdos miesto ir Neringos savivaldybių teritorijose. Nei Klaipėdos miesto savivaldybė, valdanti dalį teritorijos, nei Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcija, atsakinga už parko tvarkymą ir priežiūrą, papildomų pajamų iš saugomos teritorijos lankytojų negauna. Tuo tarpu savivaldybė kasmet surenka nuo 2 iki 4 mln. Lt rinkliavos už leidimus įvažiuoti mechaninėms transporto priemonėms į saugomą teritoriją. Savivaldybė nurodė, kad didelė dalis surinktų lėšų nuolat skiriama tvarkyti Neringos miesto infrastruktūrą: takų, gatvių, šaligatvių, gatvių apšvietimo elektros ir lietaus nuotekų tinklų remontui ir priežiūrai, užtikrinti rekreacinių takų ir paplūdimių gelbėjimo tarnybos paslaugas ir kt.

2-ojo audito departamento direktorė

Zita Valatkienė

2-ojo audito departamento vyriausiasis valstybinis auditorius

Antanas Aliulis

Auditas atliktas, vykdant 2013-09-03 pavedimą Nr. P-20-7

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:

Antanas Aliulis (grupės vadovas)

Vaida Barizienė

Alvydas Aleknavičius

Bronius Kurkutis

Mindaugas Valančius

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos
„Nacionalinių parkų veikla“
1 priedas

Pagrindiniai audito duomenų rinkimo ir vertinimo metodai

| Eil. Nr. | Metodas | Tikslai |
|----------|---|---|
| 1. | <p>Dokumentų analizė:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Analizavome Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų ir Saugomų gyvūnų, augalų, grybų rūšių ir bendrijų įstatymus; ▪ Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos dokumentus, reglamentuojančius nacionalinių parkų veiklą; ▪ Analizavome visų nacionalinių parkų direktorių 2010–2013 m. finansines atskaitomybes ir veiklos ataskaitas; ▪ Nagrinėjome nacionalinių parkų ir nacionalinių parkų direktorių nuostatus, direktorių įsakymus; ▪ Nagrinėjome Aplinkos ir Kultūros ministerijų, Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos direktoriaus įsakymus dėl biologinės įvairovės išsaugojimo; ▪ Nagrinėjome Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos įsakymus dėl papildomai prižiūrėti priskirtų saugomų teritorijų nacionalinių parkų direktorių. | <p>Nustatyti, ar nacionaliniuose parkuose išskirti biologinės įvairovės komponentai, ar sukurta sistema teritorijų, kuriose būtina taikyti specialias priemones biologinei įvairovei išsaugoti.</p> <p>Išanalizuoti, kaip įvardytos visos prižiūrimos teritorijos, nustatytos jų ribos ir plotai, ar didėjant prižiūrimam plotui skiriama papildomai išteklių.</p> <p>Išanalizuoti, ar nacionalinių parkų direktorių funkcijos atitinka nustatytas Saugomų teritorijų įstatyme.</p> <p>Nagrinėti, kaip vykdomos Biologinės įvairovės išsaugojimo konvencijos, Saugomų teritorijų ir Saugomų gyvūnų, augalų, grybų rūšių ir bendrijų įstatymų ir Biologinės išsaugojimo strategijos nuostatos, ar parengtos nacionalinių parkų planavimo schemas ir gamtotvarkos planai atitinka Biologinės įvairovės išsaugojimo strategijoje numatytas politikos kryptis ir priemones.</p> |
| 2. | <p>Duomenų analizė:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rinkome ir analizavome iš nacionalinių parkų direktorių gautą informaciją apie augalų ir gyvūnų populiacijų apskaitą, vykdomo gyvosios gamtos monitoringo rezultatus, duomenis apie lankytojų srautus nacionaliniuose parkuose, darbuotojų skaičių nacionalinių parkų direktoriuose, gautas pajamas iš papildomų nacionalinių parkų direktorių finansavimo šaltinių. | <p>Palyginti nacionalinių parkų direktorių veiklos rezultatus.</p> <p>Analizuoti:</p> <ul style="list-style-type: none"> – kaip vykdoma rūšių apskaita ir gyvosios gamtos monitoringas, koku būdu atsižvelgiama į apskaitos ir gyvosios gamtos monitoringo rezultatus; – kaip apskaitomi lankytojai ir valdomas turizmo poveikis; – iš kokių šaltinių nacionalinių parkų direktorių „ieško papildomų išteklių (lėšų ir kt.), kaip juos panaudoja. |
| 3. | <p>Vietos apžiūra:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aukštaitijos, Dzūkijos, Kuršių nerijos ir Žemaitijos nacionalinių parkų ir juose įkurtų lankytojų tvarkymo centrų apžiūra; ▪ Trakų istorinio nacionalinio parko apžiūra. | <p>Susipažinti su nacionaliniais parkais, lankytojų centrais, ekspozicijomis ir kitais lankytiniais objektais, įvertinti, kaip vykdoma veikla parkuose, kaip skaičiuojami ir reguliuojami lankytojų srautai.</p> |
| 4. | <p>Pokalbiai su:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ aplinkos ir kultūros viceministrais; ▪ Aplinkos ministerijos saugomų teritorijų ir kraštovaizdžio departamento ir gamtos apsaugos skyriaus atsakingais darbuotojais; | <p>Susipažinti su nacionalinių parkų direktorių vykdoma veikla.</p> <p>Rinkti informaciją apie nacionalinių parkų steigimą, jų direktorių veiklą, vykdomą biologinės įvairovės išsaugojimą,</p> |

| Eil. Nr. | Metodas | Tikslai |
|----------|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos direktoriumi ir atsakingais darbuotojais; ▪ Aukštaitijos, Dzūkijos, Kuršių nerijos, Žemaitijos nacionalinių parkų ir Trakų istorinio nacionalinio parko darbuotojais; ▪ Valstybinio mokslinio instituto Gamtos tyrimų centro darbuotojais; | <p>biudžetinį finansavimą ir kitą informaciją apie nacionalinių parkų problemas Lietuvoje.</p> <p>Analizuoti visų nacionalinių parkų veikloje dalyvaujančių institucijų veiksmus, sužinoti šių parkų tvarkymo problemas, susipažinti su priemonėmis, kurių imamasi siekiant spręsti parkų veiklos problemas.</p> |
| 5. | <p>Raštai su klausimais ir klausimynai išsiųsti:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aukštaitijos, Dzūkijos, Kuršių nerijos ir Žemaitijos nacionalinių parkų ir Trakų istorinio nacionalinio parko direktorijoms; ▪ Aplinkos apsaugos agentūrai; ▪ Klaipėdos, Šiaulių ir Utenos regionų aplinkos apsaugos departamentams; ▪ Neringos savivaldybei. | <p>Apklausti nacionalinių parkų veiklą organizuojančias ir prižiūrinčias institucijas, taip pat institucijas, kurių veikla susijusi su nacionalinių parkų veikla, išsiaiškinti jų veiklos problemas.</p> |

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Valstybinio audito ataskaitos
„Nacionalinių parkų veikla“
2 priedas

Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų tipai ir jų plotai

| Kategorija | Kiekis, vnt. | Plotas, ha, | Šalies teritorijos dalis, proc. | Saugomų teritorijų dalis, proc | Direkcijų skaičius |
|--|--------------|-------------|---------------------------------|--------------------------------|--------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 1. Rezervatai | 6 | 18772 | 0,3 | 1.6 | 4 |
| 1.1.Valstybiniai rezervatai | 5 | 18653 | 0,3 | 1.6 | 4 |
| 1.2 Rezervatinės apyrbės | 1 | 119 | 0 | 0 | - |
| 2. Draustiniai | 396 | 157334 | 2.4 | 13.7 | - |
| 2.1.Valstybiniai draustiniai | 284 | 144438 | 2.2 | 12.6 | - |
| 2.2.Savivaldybių draustiniai | 112 | 12896 | 0.2 | 1.1 | - |
| 3. Valstybiniai parkai (3.1.1.+3.2.) | 35 | 593838 | 9.1 | 51.9 | 33 |
| 3.1. Nacionaliniai parkai su Kuršių nacionalinio parko dalimi, patenkančia į Baltijos jūrą | 5 | 157016 | - | - | 5 |
| 3.1. 1. Nacionaliniai parkai be Kuršių nacionalinio parko dalies, patenkančios į Baltijos jūrą | 5 | 144359 | 2,2 | 12.6 | 5 |
| 3.2.Regioniniai parkai | 30 | 449479 | 6,9 | 39.3 | 28 |
| 4. Biosferos rezervatai | 1 | 18490 | 0,3 | 1.6 | 1 |
| 5. Biosferos poligonai | 30 | 236649 | 3.6 | 20.7 | - |
| 6. Atkuriamieji sklypai | 3 | 875 | 0.0 | 0.1 | - |
| 7. „Natura 2000“ teritorijos | 489 | 826749 | - | - | - |
| 7.1. „Natura 2000“ teritorijos nepatenkančios į kitas saugomas teritorijas. | - | 118950 | 1.8 | 10.4 | - |
| Iš viso saugomų teritorijų (1+2+3+4+5+6+7.1.) | 960 | 1144908 | 17.5 | 100.0 | 38 |
| Lietuvos Respublikos teritorija be Baltijos jūros. | | 6530000 | 100 | - | |

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos duomenis, atnaujintus 2014-04-01, <http://www.vstt.lt/VI/index.php#r/188>.

P. S.:

- Saugomų teritorijų plotai apskaičiuoti geografinių informacinių sistemų (GIS) programine įranga.
- Iš biosferos poligonų plotų atimtas į juos patenkančių valstybinių ir savivaldybių draustinių plotas (18352 ha, iš bendro biosferos poligonų ploto atimtas jūrinio Baltijos jūros poligono plotas (31959 ha).
- Į bendrą saugomų teritorijų plotą neįskaičiuotas jūrinis draustinis.
- Iš bendro nacionalinių parkų ploto yra atimta Kuršių nerijos nacionalinio parko dalis, kuri patenka į Baltijos jūrą (12658 ha).
- Iš bendro regioninių parkų ploto atimta Pajūrio regioninio parko ploto dalis, kuri patenka į Baltijos jūrą (3142 ha).
- „Natura 2000“ teritorijų suminis plotas pateiktas įvertinus buveinių ir paukščių apsaugai svarbių teritorijų tarpusavio persidengimą.
- „Natura 2000“ teritorijų procentinė išraiška pateikta tik tų Natura 2000 teritorijų, kurios nepatenka į jokią nacionalinę saugomą teritoriją (nuo 118950 ha).
- Iš bendro „Natura 2000“ buveinių apsaugai svarbių teritorijų ploto atimtos jūrinės teritorijos (14958 ha).
- Iš bendro „Natura 2000“ paukščių apsaugai svarbių teritorijų ploto atimtos jūrinės teritorijos (61549 ha).

Valstybinio audito ataskaitos
„Nacionalinių parkų veikla “
3 priedas

Nacionalinių parkų plotai ir prižiūrimos teritorijos, ha

| Eil. Nr. | Nacionalinis parko pavadinimas ir parko direkcijos prižiūrimų saugomų teritorijų plotai | Metai | | | | |
|----------|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| | | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| 1. | Aukštaitijos nacionalinio ir Labanoro regioninio parko direkcijos prižiūrima teritorija | 47961 | 105366 | 105373 | 105373 | 105373 |
| 1.1. | Aukštaitijos nacionalinis parkas | 41056 | 41056 | 41056 | 41056 | 41056 |
| 1.2. | Labanoro regioninis parkas | 55317 | 55317 | 55317 | 55317 | 55317 |
| 1.3. | Papildomai priskirtos teritorijos | 6905 | 8993 | 9000 | 9000 | 9000 |
| 2. | Dzūkijos nacionalinio parko ir Čepkelių gamtinio rezervato direkcijos prižiūrima teritorija | 65621 | 80931 | 80931 | 80931 | 81624 |
| 2.1. | Dzūkijos nacionalinis parkas | 58522 | 58522 | 58522 | 58522 | 58522 |
| 2.2. | Čepkelių valstybinis gamtinis rezervatas | 11227 | 11227 | 11227 | 11227 | 11227 |
| 2.3. | Papildomai priskirtos teritorijos | 7099 | 11182 | 11182 | 11182 | 11875 |
| 3. | Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcijos prižiūrima teritorija | 39400 | 39400 | 39400 | 39570 | 71529 |
| 3.1. | Kuršių nerijos nacionalinis parkas: | 27219 | 27219 | 27219 | 27389 | 27389 |
| | Iš jo Baltijos jūra | 12658 | 12658 | 12658 | 12658 | 12658 |
| 3.2. | Papildomai priskirtos teritorijos: | 12181 | 12181 | 12181 | 12181 | 44140 |
| | Iš jų Baltijos jūra | - | - | - | - | 31959 |
| 4. | Trakų istorinio nacionalinio parko direkcijos prižiūrima teritorija | 8147 | 8147 | 8147 | 8147 | 8147 |
| 4.1. | Trakų istorinis nacionalinis parkas | 8147 | 8147 | 8147 | 8147 | 8147 |
| 4.2. | Papildomai priskirtos teritorijos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 5. | Žemaitijos nacionalinio parko direkcijos prižiūrima teritorija | 62397 | 62397 | 62397 | 62397 | 62397 |
| 5.1. | Žemaitijos nacionalinis parkas | 21902 | 21902 | 21902 | 21902 | 21902 |
| 5.2. | Papildomai priskirtos teritorijos | 40495 | 40495 | 40495 | 40495 | 40495 |
| | Visų nacionalinių parkų direkcijų prižiūrima teritorija | 223526 | 296241 | 296248 | 296418 | 329070 |
| | Nacionalinių parkų plotas | 156846 | 156846 | 156846 | 157016 | 157016 |
| | Iš jų Baltijos jūra | 12658 | 12658 | 12658 | 12658 | 12658 |
| | Papildomai priskirtos teritorijos | 66680 | 72851 | 72858 | 72858 | 105510 |
| | Iš jų Baltijos jūra | - | - | - | - | 31959 |

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos duomenis, atnaujintus 2014-04-01, <http://www.vstt.lt/VI/index.php#r/188>

Valstybinio audito ataskaitos
„Nacionalinių parkų veikla “
4 priedas

Nacionalinių parkų direkčių vykdytos biudžeto programos

| Nacionalinio parko direkcija | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|---|--|---|------|
| Aukštaitijos Dzūkijos Žemaitijos | 1.Saugomų teritorijų tvarkymo programa 2.Specialioji valstybinių parkų ir rezervatų paslaugų teikimo programa | 1.Saugomų teritorijų tvarkymo programa 2. Gamtos išteklių ir paveldo vertybių apsauga | 1.Biologinės įvairovės išsaugojimas 2. Gamtos išteklių ir paveldo vertybių apsauga | |
| Kuršių nerijos | | 1.Saugomų teritorijų tvarkymo programa 2. Gamtos išteklių ir paveldo vertybių apsauga 3. Specialioji bendrųjų miškų ūkio reikmių finansavimo programa | 1.Biologinės įvairovės išsaugojimas 2. Gamtos išteklių ir paveldo vertybių apsauga 3. Specialioji bendrųjų miškų ūkio reikmių finansavimo programa | |
| Trakų istorinio | 1. Paveldo, istorinės ir kultūrinės atminties išsaugojimas 2. Lietuvos kultūros infrastruktūros plėtra bei kultūros politikos įgyvendinimo administravimas 3. Kultūros rėmimo fondas 4. Specialioji kultūros paslaugų teikimo programa | 1. Lietuvos kultūros infrastruktūros modernizavimas, sistemos gerinimas bei politikos įgyvendinimo administravimas 2. Lietuvos kultūros paveldo išsaugojimas, aktualizavimas ir populiarinimas, valstybinės kalbos apsauga (valdymo išlaidos) | 1. Lietuvos kultūros infrastruktūros modernizavimas, sistemos gerinimas bei politikos įgyvendinimo administravimas 2. Lietuvos kultūros paveldo išsaugojimas, aktualizavimas ir populiarinimas, valstybinės kalbos apsauga (valdymo išlaidos) 3. Lietuvos kultūros paveldo išsaugojimas, aktualizavimas ir populiarinimas, valstybinės kalbos apsauga (biudžetinių įstaigų pajamų įmokos) | |

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal nacionalinių parkų direkčių duomenis

Rekomendacijų įgyvendinimo planas

| Rekomendacija | Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija | Veiksmas / Priemonės / Komentarai | Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data) |
|--|--|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1. Atnaujinti biologinės įvairovės strategiją, kurioje būtų nurodytos svarbiausios ES ir šalies biologinės įvairovės išsaugojimo kryptys, priemonės ir būdai joms įgyvendinti | Aplinkos ministerija | Parengti Biologinės įvairovės ir kraštovaizdžio išsaugojimo 2014–2020 m. programą | 2015 m. I ketv. |
| 2. Siekiant skatinti ir užtikrinti visuomenės ir savivaldybių atstovų dalyvavimą nacionalinių parkų valdyme ir jungtinių tarybų veikloje, parengti tam būtinus teisės aktus ar jų pakeitimus | Aplinkos ir Kultūros ministerijos | Parengti Saugomų teritorijų įstatymo pakeitimą, įtraukiant vietos bendruomenes ir kitus asmenis, turinčius interesų saugomoje teritorijoje, į jos valdymą | 2014 m. III ketv. |
| 3. Siekiant skatinti nacionalinių parkų direkcijas teikti naujas paslaugas ir gauti papildomas pajamas parkų priežiūrai, peržiūrėti galiojančius teisės aktus ir, prireikus, priimti atitinkamus sprendimus | | Aplinkos ministerija Atlikti teisės aktų, nustatančių papildomų pajamų biudžetinėse įstaigose gavimo tvarką, analizę ir pateikti pasiūlymus dėl reikiamų pakeitimų ir papildymų | 2014 m. IV ketv. |
| | | Kultūros ministerija Peržiūrėti nacionalinių parkų direkcijų nuostatus ir, prireikus, priimti sprendimus dėl jų pakeitimo | 2015 m. I ketv. |
| 4. Siekiant išvengti grėsmių kai kurių teritorijų priežiūrai, rūšių ar buveinių apsaugai, prieš pavedant nacionalinių parkų direkcijoms papildomas funkcijas ir skiriant priežiūrėti papildomas teritorijas, išanalizuoti direkcijų pajėgumus ir priimti sprendimus atsižvelgiant į direkcijų turimus žmogiškuosius ir finansinius išteklius išteklius | | Aplinkos ministerija Rengiant teisės aktų pakeitimus, kuriais planuojama keisti nacionalinių parkų direkcijų darbo apimtis, atlikti direkcijų pajėgumų analizę ir jos rezultatus (teisinio reguliavimo poveikio vertinimo pažymą) pateikti teisės aktą tvirtinančiai institucijai | 2014 m. III ketv. |
| | Kultūros ministerija | 2015 m. I ketv. | |

| Rekomendacija | Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija | Veiksmas / Priemonės / Komentarai | Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data) |
|--|--|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| | | Išanalizuoti Kultūros ministerijos įsteigtų saugomų teritorijų direktorių funkcijas, darbų apimtį ir pajėgumus bei, esant galimybei, perskirstyti direktorijos skirtus žmogiškuosius išteklius (etatus) atsižvelgiant į direktorių atliekamas funkcijas ir darbų apimtį | |
| 5. Siekiant nustatyti rūšių ir buveinių ar gamtinio kraštovaizdžio kompleksų būklę ir priemones jai gerinti, išanalizuoti ir įvertinti gamtotvarkos planų poreikį ir juos parengti nacionaliniams parkams ar jų dalims | Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba | Išanalizuoti gamtotvarkos planų rengimo poreikius | 2014 m. IV ketv. |
| | | Parengti gamtotvarkos planų parengimo planą | 2015m. I ketv. |
| | | Parengti reikalingiausius gamtotvarkos planus | 2018m. I ketv. |
| 6. Siekiant efektyviau valdyti lankytojų srautus ir mažinti neigiamą poveikį biologinei įvairovei ir kraštovaizdžiui, plėtoti visuomenės švietimą ir taikyti prevencines priemones | Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba ir nacionalinių parkų direktorijos | Įrengti gamtos mokyklas Aukštaitijos ir Dzūkijos nacionaliniuose parkuose, Kuršių nerijos nacionaliniame parke | 2015 m. IV ketv. 2018 m. IV ketv. |
| | | Parengti metodinę medžiagą gamtos mokykloms | 2016 m. II ketv. |
| | | Parengti prevencinės veiklos stiprinimo rekomendacijas | 2015 m. IV ketv. |

Šaltinis – Valstybės kontrolė ir Aplinkos ministerija