



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA

VALSTYBINIAI PARKAI: KONTROLĖS IR TVARKYMO FUNKCIJŲ DERINIMAS, SIEKiant išsaugoti kraštovaizdį

2005 m. sausio 20 d. Nr. 2020-7-9

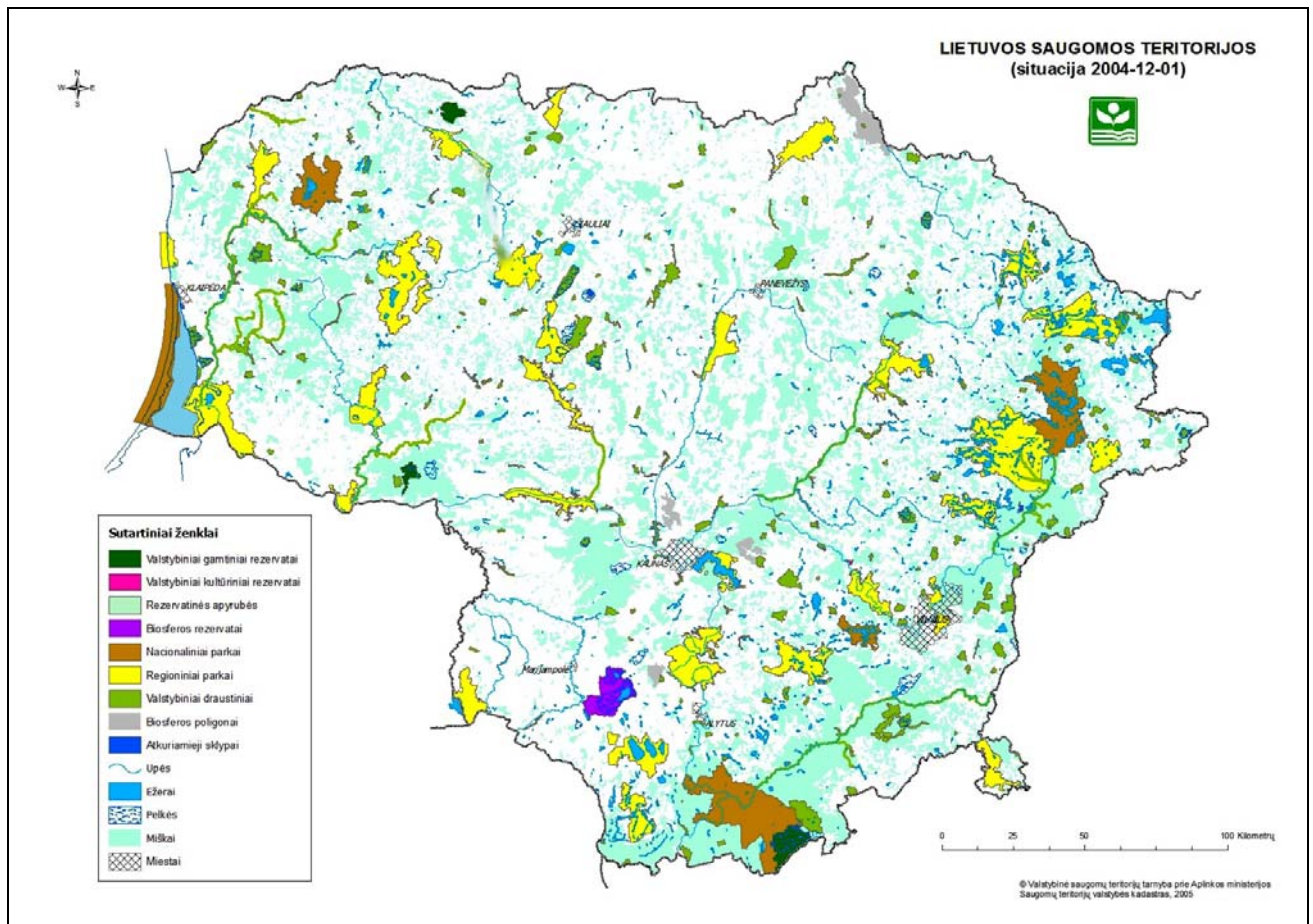
Vilnius

IŽANGA

Įgyvendinant saugomų teritorijų apsaugos ir tvarkymo politiką, užtikrinamos visuomenės ekologinės, ekonominės ir socialinės reikmės saugant kraštovaizdžio vertybes, gamtos ir kultūros paveldą, vystoma rekreacinė veikla, sudaromos sąlygos organizuoti ekologinį švietimą, pažintinį turizmą ir vietos gyventojų verslą.

Saugomas teritorijas sudaro 5 valstybiniai rezervatai, 1 biosferos rezervatas, 5 nacionaliniai parkai, 30 regioninių parkų, 258 valstybiniai draustiniai, 101 savivaldybių draustinis ir 380 valstybės saugomų gamtos paveldo objektų. Saugomos teritorijos Lietuvoje užima 774 tūkst. ha, o tai sudaro 11,9 proc. šalies teritorijos (1 pav.). Įgyvendinant ES direktyvų „Dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos ir floros apsaugos“ (92/43/EEC) ir „Dėl laukinių paukščių apsaugos“ (79/409/EEC) reikalavimus, numatomas saugomų teritorijų skaičiaus ir ploto padidėjimas iki 14–16 proc. šalies teritorijos. Valstybės įsteigtų saugomų teritorijų, išskyrus kultūrinius rezervatus, kultūrinius draustinius, istorinius nacionalinius parkus ir kultūros paveldo objektus, apsaugą ir tvarkymą organizuoja Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos.

Valstybiniai parkai pagal reikšmę ir valdymo organizavimo ypatumus suskirstyti į nacionalinius ir regioninius parkus. Lietuvos nacionaliniai parkai įsteigti vertingiausiems kraštovaizdžio kompleksams ir ekosistemoms, reprezentuojančioms Lietuvos Respublikos etnokultūrinių sričių gamtinius ir kultūrinius savitumus, išsaugoti, tvarkyti ir naudoti. Regioniniai parkai steigiami gamtiniu, kultūriniu ir rekreaciniu požiūriu regioninės svarbos kraštovaizdžio kompleksams ir ekosistemoms saugoti, jų rekreaciniam ir ūkiniam naudojimui reguliuoti.



1 pav. Lietuvos saugomos teritorijos.

Vykstant žemės reformai, dėl žmogaus veiklos stebimi kraštovaizdžio, reljefo, hidrografinio tinklo degradacijos ir naikinimo procesai, vandens ir vėjo sukelta erozija. Vandens telkinių apsauginių zonų ir pakrančių apsaugos juostų geros būklės palaikymo problema jau tapo visų Lietuvos regionų prioritetine problema – rekreaciniu požiūriu patraukliausiose zonose išaiškinami savavališkos statybos faktai.

Visuomenės informavimo priemonės pažymi, kad urbanizacija skverbiasi į vertingiausias priemiesčiuose esančias saugomas teritorijas. Savavališkos statybos dažniausiai vykdomos vandens telkinių pakrantėse. Įvykęs ir tebesitęsiantis nuosavybės atstatymo natūra ir ekvivalentine natūra (žeme, mišku) procesas turi įtakos žemės ir miško sklypų įteisinimui prie ežerų, upių ar kitose kraštovaizdžio požiūriu vertingose teritorijose, kur privatūs asmenys planuoja statyti jų poreikius tenkinančius objektus. Norint išsaugoti gamtos ir kultūros vertybes būtina sureguliuoti statybų plėtrą ir ūkinį naudojimą.

Vykdydami Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2004-05-14 pavedimą Nr. 2020-7, Veiklos audito 2-ojo departamento vyriausioji valstybinė auditorė R. Buidovienė (grupės vadovė), vyresnysis valstybinis auditorius J. Šakalinis ir vyresnysis valstybinis auditorius R. Bieliauskas atliko Valstybinėje saugomų teritorijų tarnyboje prie Aplinkos ministerijos auditą tema – Valstybiniai parkai: kontrolės ir tvarkymo funkcijų derinimas, siekiant išsaugoti kraštovaizdį.

AUDITO SUBJEKTO VEIKLOS APLINKA

Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos (toliau – Tarnyba arba VSTT) veikia nuo 2002 m. sausio 1 d., reorganizavus iki tol buvusį Miškų ir saugomų teritorijų departamentą prie Aplinkos ministerijos. Tarnyba turi savarankiško asignavimų valdytojo statusą ir yra 36 biudžetinių įstaigų steigėja: 3 valstybinių rezervatų, 1 biosferos rezervato, 4 nacionalinių parkų ir 28 regioninių parkų direkcijų. Tarnyboje 2003 m. gruodžio 31 dieną buvo 22 etatai, direkcijose – 663,8, 2004 m. gruodžio 1 dieną Tarnyboje buvo 28 etatai, direkcijose – 443,25 (valstybinės reikšmės miškų, esančių nacionalinių parkų teritorijose, valdymo teises perdavus miškų urėdijoms, direkcijose buvo atleista dalis darbuotojų).

Ši Tarnyba yra svarbi visuomenei ir valstybei, nes ji šalyje įgyvendina saugomų teritorijų sistemos kūrimo valstybės politiką ir strategiją, organizuoja saugomų teritorijų apsaugą ir tvarkymą, vykdo šių teritorijų valstybinio valdymo funkcijas.

Tarnybos misija – išsaugoti arba atkurti ateities kartoms Lietuvos Respublikai būdingą kraštovaizdį, biologinę įvairovę, gamtos vertybes, genofondą, taip prisidedant prie visuotinės aplinkos apsaugos.

Vadovaudamasi Saugomų teritorijų įstatymu, Lietuvos Respublikos Vyriausybė įgaliojo Tarnybą organizuoti saugomų teritorijų apsaugos ir tvarkymo programų rengimą.

Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba vykdo dvi programas – Saugomų teritorijų tvarkymo programą, finansuojamą iš valstybės biudžeto, ir Specialiąją valstybinių parkų ir rezervatų teikiamų paslaugų programą, kurios lėšas sudaro valstybinių parkų ir rezervatų direkcijų pajamos, gautos už teikiamas paslaugas.

Saugomų teritorijų tvarkymo programa turi du tikslus: Kraštovaizdžio, gamtos ir kultūros paveldo vertybių išsaugojimą ir pritaikymą lankymui bei Saugomų teritorijų valstybinio valdymo funkcijų vykdymą. Siekiant šių programos tikslų, yra suformuluoti uždaviniai, priemonės ir kiekybiniai uždavinių vertinimo kriterijai.

Kaip nurodyta 2003 m. Tarnybos ataskaitoje, kraštovaizdžio, gamtos ir kultūros paveldo vertybių išsaugojimas ir pritaikymas lankymui – tai ilgalaikis tikslas. Norint jį visiškai pasiekti reikia 10–15 metų. Be to, pati Tarnyba tiesiogiai neorganizuoja teritorijų tvarkymo darbų. Ji veikia per valstybinių parkų direkcijas (toliau – parkų direkcijos arba direkcijos). Įgyvendinant šį tikslą, 2003 m. buvo sudarytos prielaidos direkcijų veiklai plėtoti orientuojantis į sąlygų rekreacijai, pirmiausia pažintiniam turizmui, sudarymą nacionaliniuose ir regioniniuose parkuose. Direkcijų veikla buvo orientuota į projektinės dokumentacijos, reikalingos informaciniams centrams, pažintinio turizmo trasoms, stovyklavietėms, poilsiavietėms ir apžvalgos aikštelėms įrengti. Bendradarbiaujant su miškų urėdijomis ir Lietuvos automobilių kelių direkcija, įgyvendinti 2002 m. parengti projektai. Tarnyba organizuoja parkų direkcijų veiklos programų rengimą, kontroliuoja jų įgyvendinimą, koordinuoja šių direkcijų metinių veiklos ataskaitų pateikimą ir atlieka jų vertinimą.

VSTT vykdomos programos yra labai aktualios mūsų visuomenei, nes intensyvėjant šalies ūkio plėtrai valstybinių parkų ir draustinių apsauga ir tvarkymas kasmet darosi vis aktualesni.

AUDITO PROCESAS

Audito problema

Įvertinus audituojamo subjekto aplinką ir saugomų teritorijų apsaugos ir tvarkymo sistemą, buvo nustatytos pagrindinės problemos, kurios turi neigiamos įtakos saugomų teritorijų būklei, iš jų:

- žemės reformos vykdymas pagal bendrą visos šalies tvarką, nepakankamai atsižvelgiant į valstybinių parkų ir draustinių paskirtį ir jų tikslus;
- nepakankamai sureguliuota urbanizacijos plėtra (žemės reformos pasekmė);
- saugomų teritorijų tvarkymo planų rengimas, kuris užtrunka ne vienerius metus;
- nepakankamas veiklos finansavimas saugomose teritorijose;
- bendradarbiavimo su kitomis institucijomis trūkumas;
- nepakankamai sureguliuotas gamtinių išteklių naudojimas;
- nepakankamas saugomų teritorijų kontrolės organizavimas ir koordinavimas.

Įvertinus minėtas problemas pagal svarbą, galimybę atlikti auditą ir sukuriamos vertės kriterijus, atrinkome šią problemą – nepakankamas saugomų teritorijų kontrolės organizavimas ir koordinavimas.

Iš dviejų Tarnybos vykdomų programų pagrindinį dėmesį skyrėme Saugomų teritorijų tvarkymo programai ir jos tikslų (užtikrinti kraštovaizdžio ir gamtinių ekosistemų apsaugą, atkurti pažeistas gamtos ir kultūros vertybes, tvarkyti rekreacines teritorijas, parengti naudojimui visuomenės lankomus objektus ir kt.) įgyvendinimui. Atsižvelgdami į turimus resursus ir darbų apimtį ir į tai, kad daugiausia problemų iškyla rekreaciniu požiūriu patraukliausiose zonose, mes nusprendėme pagrindinį programos tikslą – **Kraštovaizdžio, gamtos ir kultūros paveldo vertybių išsaugojimą ir pritaikymą lankymui** – išskaidyti į dalis ir susieti vieną iš tų dalių su pasirinkta audito problema, t.y. per saugomų teritorijų kontrolės organizavimo ir koordinavimo funkciją nustatyti, kaip saugomas kraštovaizdis. Didžiausia grėsmė kraštovaizdžiui – nekontroliuojamos statybos, kurių mastą tiesiogiai lemia ir inspektavimo kokybė. Už kraštovaizdžio kompleksų ir objektų (vertybių) apsaugą atsako valstybinių parkų direkcijos, todėl audito metu buvo analizuojamas ir vertinamas pasirinktų valstybinių parkų direkcijų kontrolės lygis, saugant teritorijų kraštovaizdį nuo nelegalių statybų poveikio.

Audito objektas – Saugomų teritorijų tvarkymo programa.

Audito mastas – audituojamas laikotarpis 2003 m. ir 2004 m. 9 mėnesiai. Kartu su Tarnybos atsakingais darbuotojais nutarėme, kad pagal išskylančių problemų skaičių ir regioninę specifiką geriausiai esamą padėtį Lietuvos saugomose teritorijose apibūdintų Aukštadvario ir Labanoro regioninių parkų ir Dzūkijos nacionalinio parko teritorijos (toliau – Aukštadvario RP, Labanoro RP ir Dzūkijos NP). Taip pat buvo nuspręsta, kad patikrinus apie ketvirtadalį minėtų parkų teritorijos, t.y. ypač rekreaciniu požiūriu

vertingų ežerų ir upių pakrančių, ir jose vykdomas statybas, bus galima daryti apibendrintas išvadas apie statybų poveikį kraštovaizdžiui visų saugomų teritorijų Lietuvoje mastu.

Audito tikslas – Įvertinti valstybinės saugomų teritorijų kontrolės organizavimą ir koordinavimą siekiant išsaugoti kraštovaizdį.

Audito tikslui pasiekti numatėme tokias užduotis:

1. Kraštovaizdžio kontrolės įtaka saugomų teritorijų apsaugai.
2. Saugomų teritorijų kraštovaizdžio kontrolės organizavimas ir bendradarbiavimas su kitomis institucijomis.
3. Saugomų teritorijų finansavimo šaltiniai ir lėšos, skirtos kraštovaizdžio kontrolei.

Audito įrodymai gauti taikant tokius duomenų surinkimo metodus: rašytinių dokumentų nagrinėjimas, ataskaitų apžvalga ir analizė, pokalbiai su darbuotojais ir parko gyventojais, pokalbiai telefonu ir susirašinėjimas elektroniniu paštu, kraštovaizdžio stebėjimas ir fotografavimas. Gauta informacija pateikta darbo dokumentuose. Audito metu laikėmės prielaidos, kad visi mums pateikti dokumentai yra išsamūs ir galutiniai, o dokumentų kopijos tiksliai atitinka originalus.

Norime pažymėti, kad audito metu su VSTT atsakingais darbuotojais, Aukštadvario, Labanoro regioninių parkų ir Dzūkijos nacionalinio parko direktijų darbuotojais vyko konstruktyvus dialogas, darbuotojai bendravo dalykiškai ir geranoriškai teikė informaciją, reikalingą auditui atlikti. Tai rodo Tarnybos ir parkų direktijų darbuotojų palankų požiūrį į atliekamą auditą ir norą pagerinti savo veiklos rezultatus.

AUDITO DARBO REZULTATAI

Žmogiškieji ištekliai, vykdant saugomų teritorijų valstybinę kontrolę

Saugomų teritorijų įstatyme nurodyta, kad saugomų teritorijų valstybinę kontrolę reglamentuoja ir valstybinių saugomų teritorijų pareigūnų uždavinius bei funkcijas nustato Valstybinės saugomų teritorijų apsaugos kontrolės nuostatai (2004 m. sausio 27 d. patvirtinti aplinkos ministro įsakymu Nr. D1-43). Vadovaujantis šiais nuostatais, VSTT turi užtikrinti, kad valstybinė saugomų teritorijų apsaugos kontrolė funkcionuotų kaip sudėtinė aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės dalis.

Fizinių ir juridinių asmenų ūkinės (taip pat statybinės ir rekreacinės) veiklos valstybiniuose parkuose ir jų buferinės apsaugos zonose kontrolę vykdo direktijose dirbantys valstybės tarnautojai, kuriems suteiktas valstybinių saugomų teritorijų pareigūnų statusas.

Be direktijos darbuotojų kontrolę saugomose teritorijose pagal kompetenciją vykdo valstybiniai aplinkos apsaugos inspektoriai, valstybiniai miškų pareigūnai, valstybiniai žemės tarnybų pareigūnai, teritorijų planavimo ir statybos priežiūros pareigūnai ir nekilnojamojo kultūros paveldo vertybių apsaugos pareigūnai. Tiek dėl organizacinių, tiek dėl asmeninių vadovų nesutarimų ne visos direktijos palaiko

dalykiškus santykius su kitomis kontrolę organizuojančiomis institucijomis. Apsiribojant tik žinybine kontrole sunkiau pasiekti geresnių rezultatų, užsitęsia derinimo procedūros, neaiškus atsakomybės klausimas.

Valstybinių rezervatų, biosferos rezervato ir nacionalinių parkų direktijų pareigūnams aplinkos ministro įsakymu gali būti suteikiamas aplinkos apsaugos valstybės kontrolės pareigūno statusas.

Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas (toliau – ATPK) įgalioja valstybinius saugomų teritorijų pareigūnus tam tikrų pažeidimų atvejais surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirti administracines nuobaudas.

Duomenys apie rezervatų ir parkų direktijų valstybinių saugomų teritorijų pareigūnus 2004 m. rugsėjo 1 dieną pateikti 1 lentelėje.

Direkcijos	Valstybiniai saugomų teritorijų pareigūnai	Inspektoriai pagal pareigybę	Pareigūnai, turintys valstybinio aplinkos apsaugos inspektoriaus statusą
3 valstybiniai rezervatai, 1 biosferos rezervatas	17	7	15
4 nacionaliniai parkai	49,5	3	-
28 regioniniai parkai	124,5	4,5	-
Iš viso	191	14,5	15

1 lentelė. Rezervatų ir parkų direktijų valstybinių saugomų teritorijų pareigūnų skaičius 2004-09-01.

Kaip matome iš lentelėje pateiktų duomenų, 4 nacionaliniuose parkuose yra trys inspektoriaus pareigybės (nėra Žemaitijos NP direkcijoje), o 28 regioniniuose parkuose – 4,5. Dubysos, Kauno marių, Labanoro ir Metelių regioninių parkų direkcijos turi po vieną inspektoriaus pareigybę, Veisiejų RP – 0,5.

Dzūkijos NP direkcijoje 9 valstybės tarnautojams suteiktas valstybinio saugomų teritorijų pareigūno statusas. Inspekcinę veiklą šiame parke vykdo vyresnysis inspektorius (lankytojų kontrolė), Kraštotvarkos ir turizmo skyriaus vedėjas (statybų kontrolė), Gamtos paveldo skyriaus vedėjas (gamtinių objektų pažeidimai), vyriausiasis ir vyresnysis specialistai (miškų ūkio priežiūra). Parko direktorius, vykdydamas inspekcinę veiklą, dalyvauja bendruose reiduose su kitų institucijų pareigūnais (šiam darbui jis skiria apie 20 proc. savo darbo laiko).

Labanoro RP direkcijoje valstybinio saugomų teritorijų pareigūno statusas suteiktas 7 valstybės tarnautojams. Inspekcinę veiklą šiame parke vykdo vyriausiasis inspektorius (jaunas specialistas, šiose pareigose dirba nuo 2004-02-23). Jei jam reikalinga pagalba suteikiant žinias specifiniais gamtosaugos klausimais, inspekcinę veiklą padeda vykdyti kraštotvarkininkas ir biologas. Turėdamas atliekamo laiko nuo pagrindinio darbo, parko direktorius kartu su parko darbuotojais ir suinteresuotų žinybų atstovais irgi vykdo inspekcinę veiklą. Direktoriaus nuomone, vykdant tik prevencinę veiklą, direkcijai užtenka vieno inspektoriaus etato, nes yra daug inspektuojančių tarnybų, kurios privalo atlikti savo funkcijas.

Aukštadvario RP direkcijoje saugomų teritorijų pareigūno statusas suteiktas 5 valstybės tarnautojams. Inspektorius pareigybės parke nėra. 2003 m. inspekcinę veiklą vykdė vyr. ekologas, kuris nuo 2003 m. gruodžio mėn. direkcijoje nebedirba, o nuo 2004 m. vasario mėn. už inspekcinės veiklos organizavimą yra atsakingas vyriausiasis kraštotvarkininkas, kuris tiesiogiai atlieka ir funkcijas, nurodytas jo pareigybės charakteristikoje. Dalyvaudamas reiduose, inspekcinę veiklą vykdo ir parko direktorius.

1. KRAŠTOVAIZDŽIO KONTROLĖS ĮTAKA SAUGOMŲ TERITORIJŲ APSAUGAI

1.1. Dabartinės saugomų teritorijų apsaugos sistemos poveikis kraštovaizdžiui gali būti geresnis

Valstybinių parkų individualūs apsaugos reglamentai nustato specialius saugomų teritorijų apsaugos, projektavimo ir statybų šiose teritorijose reikalavimus, tvarkymo ir naudojimo ypatumus. Vienas iš apsaugos reglamentuose nurodytų reikalavimų – išlaikyti arba atkurti iki XX a. vidurio (iki 1940 m.) istoriškai susiformavusį kultūrinį kraštovaizdį, kiek galima labiau išlaikant to laikotarpio architektūros pobūdį. Negalima neįvertinti skirtumų tarp žemės savininkų tikslų patraukliose kraštovaizdžio požiūriu vietose XX a. viduryje ir XXI a. pradžioje. Jeigu anksčiau žemės valdytojų tikslas buvo išimtinai tik naudoti iš ūkininko ūkio gavimas, tai dabar vaizdingiausias teritorijas stengiamasi pritaikyti poilsiui ir rekreacijai su kitokia pastatų architektūrine išraiška, ne visada atsižvelgiant į vietovės kraštovaizdžio ypatumus ir tradicinės regiono architektūros savitumus.

Žemės reformos metu pasikeitė žemės savininkų skaičius ir saugomose teritorijose, nes buvo sukurta smulkių sklypų žemėvalda. Smulkių žemės sklypų savininkų vykdomos veiklos apribojimų kontrolė, siekiant išsaugoti kraštovaizdį, reikalauja žymiai daugiau pastangų.

Žemės reforma ir jos pasekmėje atsiradę smulkūs savininkai sudarė prielaidas dar vienai grėsmei – urbanizacijos plėtrai. Jos neigiamą įtaką kraštovaizdžiui, kaip vieną iš svarbiausių, pripažino tiek VSTT vadovaujantys darbuotojai, tiek parkų direkcijų vadovai. Urbanizacijos plėtros neigiamas poveikis kraštovaizdžiui aktualus jautriose tokio pobūdžio poveikiui vietose – draustiniuose – prie patrauklių poilsiui vandens telkinių. Nsuregulius statybų plėtros vaizdingiausiose teritorijose, iškyla grėsmė gamtos ir kultūros paveldo vertybėms.

Taigi dėl žemės reformos saugomose teritorijose atsirado daugiau savininkų, kurių ketinimai panašūs – jautriose kraštovaizdžiui vietose pasistatyti gyvenamąjį namą arba vasarnamį (neretai savavališkai), užsitverti paežeres, kitas lankomas teritorijas, nepaisant nei vietos gyventojų, nei visuomenės interesų.

Esant padidėjusiam naujų savininkų poreikiui kurti poilsio infrastruktūros objektus, dabartinės saugomų teritorijų apsaugos sistemos poveikis nepakankamas kraštovaizdžiui turi būti geresnis.

1.2. Apie 46 procentus kraštovaizdžio pažeidimų dėl vykdomos žemės savininkų veiklos saugomose teritorijose nekontroliuojama

Direkcijos, vykdydamos nuostatuose patvirtintas funkcijas, organizuoja ir koordinuoja parko kraštovaizdžio, biologinės įvairovės, kultūros paveldo objektų apsaugą, rekreacinį naudojimą ir tvarkymą. Pagal kompetenciją jos vykdo fizinių ir juridinių asmenų ūkinės (taip pat statybinės ir rekreacinės) veiklos parke ir jo buferinės apsaugos zonoje kontrolę.

Parkų direkcijų teikiamose Tarnybai metinėse veiklos ataskaitose nurodomi duomenys apie šių funkcijų tiesioginio vykdymo rezultatus. Mūsų nuomone, pateikti duomenys parodo atliktų tvarkymo darbų apimtį, kurie turi įtakos kraštovaizdžio apsaugai, tačiau su kontrolės funkcija mažai susiję ir todėl priskirtini netiesioginiams vykdymo rezultatams, o tokie rodikliai kaip nuobaudų skaičius ar išieškotų baudų apimtys neparodo tikrojo minėtų funkcijų vykdymo rezultato. Parko direkcija, gerai organizavusi informacinę švietėjišką veiklą, prioritetą teikianti įspėjimų poveikiui pažeidimo padarymo pradžioje, gali ir neturėti nuobaudų skyrimo gerų rezultatų, lyginant su ta, kuri atmestina vykdo informacinę švietėjišką veiklą ir netaiko įspėjimų praktikos.

Siekiant nustatyti, kaip saugomose teritorijose užtikrinama kraštovaizdžio apsauga nuo vienos iš didžiausių grėsmių – urbanizacijos plėtros, buvo patikrintos 23 saugomų teritorijų jautrios kraštovaizdžio išsaugojimo požiūriu zonos – vandens telkinių pakrantės. Taikant suderintą su parkų direkcijomis atsitiktinės atrankos metodą, buvo nustatytas tikrintinų zonų skaičius ir vietos. Tokiu būdu buvo nustatyti neginčytini ir konkretūs tikrintini objektai (zonos): Gilšės, Laujos ežerai, kairioji Nemuno pakrantė nuo Merkinės iki Liškiavos, Bakanauskų telmologinis draustinis, dešinioji Merkio pakrantė nuo žiočių iki Puvočių, kairioji Merkio pakrantė nuo žiočių iki Puvočių – Dzūkijos NP, Verniejaus, Laužaraisčio, Babruko, Drabužaičio, Vilkokšnio, Saloviškių, Bygaudo, Ungurio, Aukšlinio, Sienio – Aukštadvario RP, Mažasai ir Didysai Siauriai, Ilgyno, Želvos ežerai, upė Lakaja nuo Vilkaslasčio iki Liūlynės – Labanoro RP.

Vertinimai buvo atliekami vadovaujantis tokia tvarka: apžiūros metu nustatytas kraštovaizdžio pažeidimas vertintas kaip „nekontroliuojamas“, jei veikla tęsiama nepaisant priimtų priemonių neigiamam poveikiui pašalinti ir tam atlikti pakankamas laikas pasibaigęs, o taip pat direkcijos neužfiksuoti pažeidimai.

Pvz., apžiūros metu pastebėtas statomas statinys, kuris neatitiko 1993 ar 2001 metų Saugomų teritorijų įstatymo reikalavimų. Parko direkcija turi rašytinius duomenis apie tai, kad 1995 metais dėl įstatymo (ar kito teisės akto) reikalavimų neatitinkančių veiksmų nutraukimo ir sukeltų pasekmių pašalinimo buvo kreiptasi į kitą instituciją, kad ši padarytų atitinkamą poveikį savininkui. Daugiau

rašytinių duomenų apie parko direkcijos veiksmus nėra. Toks objektas buvo laikomas „nekontroliuojamu“. „Nekontroliuojamu“ buvo laikomas ir toks objektas, kai dėl akivaizdžių pažeidimų parko direkcija niekur nesikreipė ir, sprendžiant iš pateiktų rašytinių duomenų, nieko nedarė pati.

Veikla vertinta kaip „kontroliuojama“, jei apžiūros metu nustatytas pažeidimas direkcijai buvo žinomas, buvo imtasi priemonių padėčiai ištaisyti, tačiau pakankamas laiko tarpas pažeidimui pašalinti dar nepasibaigęs. Veikla, kuri turi įtakos kraštovaizdžiui, tačiau neprieštaruoja nustatytiems teisės aktų reikalavimams, taip pat buvo vertinama kaip „kontroliuojama“.

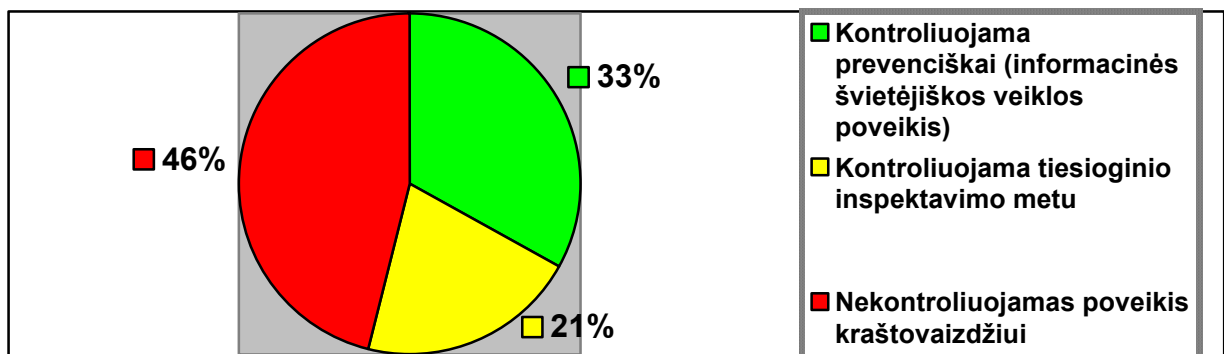
Pvz., apžiūros metu pastebėtas statomas statinys, kuris neatitinka nustatytų teisės aktų reikalavimų. Parko direkcija turi rašytinius duomenis apie tai, kad šis atvejis jai žinomas ir padėtis neištaisyta tik dėl laiko trūkumo.

Apžiūros metu pastebėtas statomas statinys, kuris atitinka teisės aktų reikalavimams, buvo vertinamas kaip „informacinės švietėjiškos“ veiklos pasekmė.

Vertinimai buvo atliekami nepriklausomai nuo pažeidimo reikšmingumo, tačiau būtina sąlyga buvo pažeidimo akivaizdumas, t.y. tokie pažeidimai, kurių įrodymui nereikalingi papildomi tyrimai.

Apžiūros metu tokiu būdu buvo įvertintas 61 įvairiose vietovėse atsitiktine tvarka atrinktas objektas. Nebuvo pastebėta pažeidimų 20-tyje objektų, kitaip tariant, veikla buvo vykdoma nepažeidžiant nustatytų reikalavimų. Buvo pastebėti pažeidimai 13-oje objektų, arba žmogaus veiklos rezultatas neatitiko nustatytų reikalavimų, tačiau parko direkcijos, rajono aplinkos apsaugos agentūros ar kitos institucijos buvo fiksuoti šie neatitikimai ir padaryta vienokia ar kitokia įtaka neatitikimui pašalinti. Taip pat buvo pastebėti 28 pažeidimai, kurių iki apžiūros parko direkcija nebuvo užfiksavusi, todėl nedarė jokie poveikio pažeidimui pašalinti arba jo sukeltoms pasekmėms neutralizuoti.

Šie rezultatai pateikti saugomų teritorijų kraštovaizdžio poveikio kontrolės rezultatyvumo diagramoje 2 pav.



2 pav. Saugomų teritorijų kraštovaizdžio poveikio kontrolės rezultatyvumo diagrama.

Kaip matyti iš diagramos, Saugomų teritorijų įstatyme numatyta valstybinių parkų direkcijų kontrolė, užtikrinant nustatyto apsaugos ir naudojimo režimo laikymąsi, kol kas dar nėra įgyvendinta. Nepaisant to, Lietuvos saugomose teritorijose yra pakankamai daug žmogaus nesugadintų vertingų

kraštovaizdžių, kuriuos tiesiog būtina išsaugoti. Tai gerai iliustruoja Merkio upės pakrančių kraštovaizdis (3 pav.).



3 pav. Žmogaus veiklos nepaliesti Merkio upės vingiai.

Išvada:

33 proc. saugomų teritorijų nuo neigiamo statybų poveikio kraštovaizdžiui kontroliuojama prevenciškai, 21 proc. – kontroliuojama tiesioginio inspektavimo būdu ir 46 proc. yra nekontroliuojama.

1.3. Kraštovaizdžio apsauga ir problemos parkų direkcijose

2004 m. balandžio 1 d. valstybinės reikšmės miškų, esančių nacionalinių parkų teritorijose, valdymo teisės buvo perduotos miškų urėdijoms. Po miškų valdymo teisės perdavimo, šių parkų direkcijos prarado dalį apsaugos funkcijų, kurias kartu su ūkine veikla (miško produkcijos ruošą, medienos realizavimas) vykdė miškų pareigūnai. Miškų valdymo teisės perdavimas sumažino nacionalinių parkų direkcijų vykdomas funkcijas, tačiau sukūrė prielaidas ateityje daugiau dėmesio skirti kraštovaizdžio apsaugos funkcijų vykdymui.

Tarnybos vadovybės nuomone, už kraštovaizdžio išsaugojimą saugomose teritorijose turėtų būti atsakingos VSTT ir jai pavaldžios parkų direkcijos. Šiuo metu šia atsakomybe direkcijos dalinasi su atitinkamų Regioninių aplinkos apsaugos departamentų (toliau – RAAD) agentūromis pagal nustatytas kompetencijos sritis. Todėl, atliekant saugomų teritorijų kontrolę, reidai dažnai atliekami dalyvaujant ir saugomų teritorijų ir aplinkos apsaugos pareigūnams. **Nė viena iš tikrintų direkcijų nepateikė teritorijų kontrolės planų (schemų), iš kurių būtų galima spręsti apie planuojamą kontrolės mastą.** Kadangi vykdant kraštovaizdžio apsaugą šių institucijų kompetencijos yra skirtingos, todėl, užtikrinant visos saugomos teritorijos stebėjimą, saugomų teritorijų pareigūnai turi suderinti veiksmus su RAAD

agentūrų pareigūnais. Saugomų teritorijų pareigūnai, pastebėję asmenų veiklos nukrypimus, apie tai informuoja Rajonų aplinkos apsaugos agentūras, perduodami joms tolimesnę pažeidimo pašalinimo kontrolę.

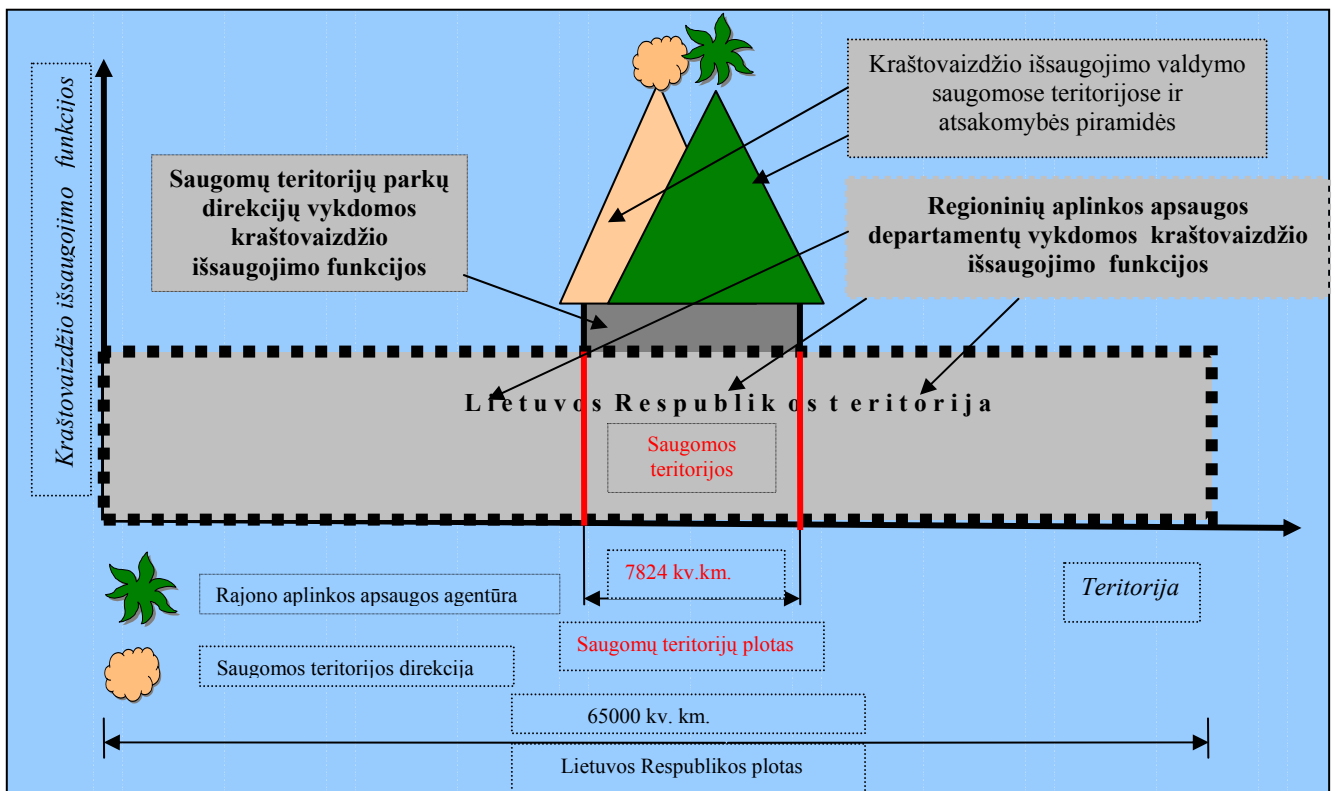
Mūsų nuomone, Saugomų teritorijų įstatymo ir poįstatyminių aktų reikalavimų pažeidimų, kuriuos nustatė saugomos teritorijos pareigūnai, teisinio poveikio ir pasekmių pašalinimo kontrolė turėtų būti parkų direkcijų prerogatyva.

Apžiūrų su saugomų teritorijų pareigūnais metu keletą kartų nustatčius grubių kraštovaizdžio apsaugos pažeidimų, parko direkcijos pareigūnai apie tai informavo atitinkamų Aplinkos apsaugos agentūrų pareigūnus, kurie administracine tvarka nubaudė pažeidėjus, nors tai galėjo padaryti ir patys parkų pareigūnai.

Pastebėjimas:

Pažymėtina, kad 1999 metais dėl viename sklype savavališkai pastatytos pirties (savininkas tuo metu buvo kitas), buvo skirta ir sumokėta bauda, o pirtis tebestovi, nors buvo pastatyta pažeidžiant kraštovaizdžio apsaugos reikalavimus. Kitos įstatyme numatytos poveikio priemonės nebuvo taikytos. Apžiūrų metu tokių atvejų, kai prieš keletą metų buvo imtasi veiksmų kraštovaizdžio pažeidimams pašalinti, kreipiantis pagalbos į kitas institucijas, buvo pastebėta bent keletas, tačiau pažeidimo pasekmės nepašalintos iki šiol. Kalbama ne tik apie kraštutinę - savavališkų statybų nugriovimo priemonę, o apie žalos kraštovaizdžiui ar gamtai atlyginimą ir statinių legalizavimą, jeigu tai yra įmanoma.

Regioninių aplinkos apsaugos departamentų agentūrų ir Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos parkų direkcijų vykdomos kraštovaizdžio išsaugojimo funkcijos ir jų pasiskirstymas teritoriniu principu pavaizduotas 4 pav.



4 pav. RAAD agentūrų ir VSTT direkcijų vykdomos veiklos pasidalinimas Lietuvos teritorijoje.

Kaip matyti iš paveikslėlio, už kraštovaizdžio būklę Lietuvos Respublikos teritorijoje ir už kraštovaizdžio būklę saugomose teritorijose atsakingi RAAD ir jų agentūros. Papildomi reikalavimai, kurių privalu laikytis saugomose teritorijose, yra atitinkamos saugomos teritorijos direkcijos kompetencija. Taigi, saugomose teritorijose veikia dvi kraštovaizdžio išsaugojimo funkcijas vykdančios institucijos su skirtingomis kompetencijos sritimis (saugomų teritorijų direkcijų kompetencijos sritis apibrėžta individualiuose atitinkamų teritorijų apsaugos reglamentuose ir kt. teisės aktuose).

Nesant dviejų kraštovaizdžio išsaugojimo srityje veikiančių institucijų darbo ir atsakomybės už kraštovaizdžio būklę aiškaus pasiskirstymo, gali susidaryti dubliavimosi arba funkcijų neatlikimo rizika. Todėl, mūsų nuomone, Tarnybos noras perimti atsakomybę už kraštovaizdžio būklę saugomose teritorijose yra skatintinas.

1.4. Parkų direkcijų duomenų bazė apie žemės savininkus ir numatomą jų veiklą gali būti geresnė

Apžiūrų metu parkų direkcijos neturėjo saugomų teritorijų kadastrinių vietovių sklypų planų, be kurių sunku nustatyti sklypų ribas, savininką, galimus ribų ir savininkų pokyčius juose (sklypo pirkimo – pardavimo metu gali keistis ne tik savininkai, bet ir sklypų ribos bei dydžiai). Vienos apskrities žemėtvarkos departamento skyriaus atsakingas darbuotojas mums patvirtino, kad saugomų teritorijų direkcijoms pageidaujant nebūtų jokių kliūčių šiuos planus gauti. Pastaruoju metu iš dalies išspręsta ir duomenų apie savininkus gavimo problema. Šią teisę įgijusi Tarnyba duomenis prireikus gali perduoti ir to pageidaujančiai parko direkcijai.

Kita problema yra ta, kad direkcijos neturi visos informacijos apie jų teritorijose įgyvendinamus projektus ir jų panaudojimą. Nesant informacijos apie detaliuosius planus, fasadų planus ar aprašomosios dalies apie išorės apdailai numatytas naudoti medžiagas, saugomų teritorijų kontrolės rezultatyvumas negali būti labai didelis, todėl neretai sklype statoma daugiau pastatų, negu buvo numatyta projekte. Ypač tai aktualu seniai pradėtuose įgyvendinti projektuose, kuriems dar nebuvo reikalavimo derinti juos su saugomų teritorijų direkcijomis.

1.5. Kraštovaizdžio kontrolės planai gali sumažinti kontrolės neatlikimo riziką

Ne visos saugomų teritorijų vietovės yra patrauklios lankytojams ar ilgesnio poilsio organizatoriams. Pelkėtose, drėgnose vietose ar miškų masyvuose mažai tikėtina, kad nukentės kraštovaizdis dėl urbanizacijos plėtros. Todėl ir pareigūnų apsilankymų skaičius tokiose vietose, stebint statybų poveikį kraštovaizdžiui, gali būti minimalus. Priešingai, patraukliose, vaizdingose vandens telkinių pakrantėse, kur žemės yra įsigyję daug savininkų, turėtų kelti didesnę rūpestį už kraštovaizdžio apsaugą atsakingiems pareigūnams. Apsilankymų skaičius čia turėtų būti maksimalus.

Direkcijoje nėra kontrolės planų, kuriuose ne tik pirmiau paminėti, bet ir kiti svarbūs dalykai būtų įvertinti tam, kad būtų parengti optimalūs reidų ar pavienių inspektavimų maršrutai. Mūsų nuomone, Valstybinės aplinkos apsaugos inspekcijos parengtas Aplinkos apsaugos vadovas gali būti labai gera metodinė priemonė rengiant saugomų teritorijų kraštovaizdžio kontrolei būtinus planus.

Išvada:

Apie 46 proc. vykdomos veiklos saugomose teritorijose nekontroliuojama dėl šių priežasčių: kraštovaizdžio kontrolė parkų direkcijose kol kas nėra svarbiausia veikla, nėra už kraštovaizdžio kontrolės rezultatus atsakingų asmenų, nėra nustatytų ir patvirtintų kontrolės planų.

Keletas kraštovaizdžiui neigiamą įtaką darančių objektų pavyzdžių:



5 pav. Vienas iš šiuolaikinės pastatų architektūros pavyzdžių, kuris nepapuoštų nė vieno Respublikos vietovės kraštovaizdžio. Nepraturtina jis ir saugomos teritorijos architektūros, kuriai vienas iš reikalavimų yra būdingo saugomos teritorijos kraštovaizdžio atitikimas (nuotrauka kairėje).

6 pav. Tokia spalvų ir formų įvairovė neatitiktų nė vieno valstybinio parko apsaugos reglamento reikalavimų. Nors statiniai atsirado gal būt ir prieš reglamento patvirtinimą, tačiau tik po apžiūros buvo pradėta kalbėtis su savininku, kuris sutiko, kad tai nepuošia kraštovaizdžio ir pasiryžęs grubias klaidas ištaisyti (nuotrauka dešinėje).



7 pav. Apleisto pastato savininkas parko direkcijai žinomas, tačiau jokie raginimo jam nebuvo oficialiai pateikta, kad sutvarkytų kraštovaizdį menkinančius griuvėsius (nuotrauka kairėje).



8, 9, 10 pav. Saugomoje teritorijoje pastatyta daug įvairios paskirties pastatų, apie kurių statybą parko direkcija nieko nežinojo (nuotraukos viršuje, dešinėje ir apačioje).





11 pav. Žemės savininkas 1999 metais buvo baustas 2000 Lt bauda už tai, kad pažeisdamas aplinkosaugos reikalavimus (vandens telkinio apsauginėje juostoje, pakrantės šlaite) pasistatė pirtį (nuotrauka viršuje).



12 pav. Tame pačiame sklype naujas savininkas, 2004 metais įsirengdamas krepšinio aikštelę, sudarkė pakrantės šlaitą. Po mūsų apžiūros jis buvo nubaustas 150 Lt bauda (nuotrauka dešinėje).



13 pav. Pastato statyba pradėta seniai ir parko direkcija nežino, kokius sumanymus įgyvendina šiuo metu savininkas ir kaip tai paveiks kraštovaizdį (nuotrauka kairėje).



14 pav. Žemės savininkas nubaustas už aplinkosaugos reikalavimų pažeidimą dėl iškastos pamatų duobės pastatui statyti neturint leidimo, tačiau pažeidimo pasekmė iki šiol nepašalinta (nuotrauka kairėje).

15 pav. Nors miško keliu eismas neintensyvus, tačiau tai daro neigiamą poveikį Lakajos upės pakrantei ir augmenijai (nuotrauka dešinėje).



2. SAUGOMŲ TERITORIJŲ KRAŠTOVAIZDŽIO KONTROLĖS ORGANIZAVIMAS IR BENDRADARBIAVIMAS SU KITOMIS INSTITUCIJOMIS

Kraštovaizdžio kontrolės efektyvumui saugomose teritorijose svarbūs trys pagrindiniai faktoriai:

Švietėjiška informacinė veikla. Tai visuomenės (nuolatinų teritorijos gyventojų ir lankytojų) informuotumo apie veiklos apribojimus (informacijos) ir supratimo apie apribojimų būtinumą (švietimas) lygis, kuris priklauso nuo perteiktos informacijos kiekio, kokybės ir kryptingumo.

Sukaupta informacija apie numatomą ar vykdomą veiklą ir racionalus jos panaudojimas.

Tai direkcijos sukaupta informacija derinant teritorijų planavimo dokumentus (bendruosius, specialiuosius ir detaliuosius planus), statinių projektus, išduotus leidimus statybai ir pritarimus statinių statybai nuolatinėse projektų derinimo komisijose prie savivaldybių, kai leidimai statybai nereikalingi.

Saugomų teritorijų direkcijų pareigūnų inspekcinės veiklos organizavimas ir vykdymas. Tai pareigūnų vykdoma tiesioginio saugomos teritorijos inspektavo veikla, kuri turėtų prasidėti kontrolės plano arba schemos parengimu ir patvirtinimu ir baigtis dokumento apie inspektavimo rezultatus parengimu. Šioje schemoje arba plane išskiriamos dažniausiai lankytinos, dėl kraštovaizdžio pažeidžiamumo jautriausios vietovės ir ne tokios jautrios vietovės, kurių inspektavimas gali būti ne toks dažnas.

2.1. Kryptinga švietėjiška veikla gali pagerinti kraštovaizdžio išsaugojimą

Saugomų teritorijų direkcijos visuomenės ir vietinių gyventojų švietimui skiria didelį dėmesį ir išteklius. Tam naudojamos masinės informavimo priemonės (bendrasis visuomenės švietimas) ir įvairūs susirinkimai su vietos gyventojais, organizuojamos šventės, kurių metu propaguojamos tai vietovei artimos liaudies tradicijos, skaitomos paskaitos mokyklose, didelėse žmonių susibūrimo vietose kabinami skelbimai, kuriuose pateikiama aktuali aplinkosauginė informacija (vietos visuomenės švietimas). Informacijos ir švietimo tikslams daugelyje direkcijų įsteigti informaciniai centrai, kuriuose dirba etatiniai darbuotojai, aprūpinti tam reikalinga įranga.

Siekdami išsiaiškinti gyventojų nuomonę apie saugomų teritorijų reikalingumą, informuotumo lygį dėl veiklos apribojimų, kurių būtina laikytis norint išsaugoti unikalų kraštovaizdį ir biologinę įvairovę, apžiūros metu bendravome su keliasdešimt gyventojų. Bendra visų mūsų kalbintų gyventojų nuostata buvo ta, kad saugomos teritorijos neabejotinai reikalingos mūsų visuomenei, kiekvienas iš mūsų kalbintų žmonių puikiai žinojo, kad gyvena saugomoje teritorijoje su padidintais reikalavimais, lyginant su neturinčiomis saugomos teritorijos statuso vietovėmis. Apibendrinant pokalbių metu surinktą informaciją ir stebint statybų veiklą saugomose teritorijose, saugomų teritorijų gyventojus pagal aktyvumą galima suskirstyti į tris pagrindines grupes:

- 1) aktyviai veikiančius, nuolat joje gyvenančius, ūkine veikla, kuri yra pagrindinis jų pragyvenimo šaltinis, užsiimančius, gyventojus, galinčius savo veikla lemti kraštovaizdžio pokyčius;
- 2) aktyviai veikiančius, dažniausiai ne nuolat joje gyvenančius, turinčius privataus nekilnojamojo turto, kuris yra priemonė jų pačių ar jų klientų poilsiui organizuoti, gyventojus;
- 3) pasyviuosius, daugiausiai senyvo amžiaus gyventojus, neturinčius nei ketinimų nei išteklių intensyvesnei veiklai.

Iš šių trijų grupių rizikingiausia kraštovaizdžio išsaugojimo prasme yra antra grupė; ne tik tuo, kad ji yra sąlyginai (išteklų prasme) pajėgiausia. Jai yra mažiausiai įtaką turi informacinė švietėjiška veikla, ypač ta veiklos dalis, kuri skirta vietinei bendruomenei: jos nariai nedalyvauja susirinkimuose, jų atžalos nelanko vietos mokyklų, jie dažniausiai nesusiburia ten, kur renkasi vietos gyventojai, jiems dažniausiai ne tokie artimi vietos papročiai ir nusistovėjęs gyvenimo būdas. Iš keliasdešimties mūsų kalbintų gyventojų tik du ar trys buvo šios grupės atstovai, su kuriais pavyko pabendrauti betarpiškai, ir jie išreiškė savo nuomonę.

Svarbiausia švietėjiškos informacinės veiklos kryptis, į kurią turėtų būti nukreipta daugiau pastangų, yra ši grupė gyventojų. Jų daug ypač parkuose netoli didelių miestų, jų daromas poveikis kraštovaizdžiui didelis. Todėl ir švietėjiškos veiklos rezultatas gali būti ženklus.

Tam reikalinga informacija ne tik apie žemės sklypų ribas, jų dydžius ir vietą vandens telkinių atžvilgiu, bet asmeniniai ir žemės sklypų perleidimo iš vieno savininko kitam duomenys, kuriais vadovaujantis parkų direkcijos galėtų geriau planuoti poveikio kraštovaizdžiui kontrolę.

2.2. Informacijos apie galimą žemės savininkų veiklą, turinčią įtakos kraštovaizdžiui, kaupimas ir darbas su ja gali sumažinti kontrolės išlaidas

Veikla valstybiniuose parkuose vykdoma vadovaujantis patvirtintais parkų tvarkymo planais ir individualiais parkų apsaugos reglamentais. Dauguma valstybinių parkų tvarkymo planų dar nepatvirtinti, todėl sunkesnė parkų administracijų veikla ne tik tvarkymo, bet ir kontrolės srityje. Šiuose dokumentuose nustatytų reikalavimų pateikimas ir išaiškinimas žemės savininkams yra vienas svarbiausių direkcijų uždavinių. Nuo to, kaip šis uždavinys bus atliktas, didžiąja dalimi priklausys ir duomenų gavimo apie savininkų ketinimus sėkmė.

Pastebėjimas:

Apžiūros metu vienas iš ūkininkų, kurio net keletas statinių sodyboje jau buvo užbaigta, o kaip paaiškėjo pokalbio metu, dar keletas statinių yra nepradėta, mūsų paklaustas apie informacijos gavimo galimybes ir kokios labiausiai reikėtų, pageidavo tik vieno: „Duokite man parko apsaugos reglamentą, o skaityti aš moku“. Mes negalėjome patenkinti jo pageidavimo, nes turėjome tik vieną egzempliorių. Pažymėtina, kad ūkininkas jau buvo turėjęs reikalų su saugomų teritorijų pareigūnais dėl nustatytų reikalavimų nesilaikymo, tačiau parko apsaugos reglamento jis neturėjo.

Savininkų veiklos kontrolėje būtina išskirti dvi vieną su kita susijusias sritis:

- a) turimos informacijos apie savininkus ir jų ketinimus kiekis ir jos pritaikymo kontrolės vykdymui kokybė;
- b) inspektavimas vietovėse.

Didesnis informacijos kiekis, be abejo, bus reikalingas rizikingiausiose parko zonose ir ne toks didelis mažiau rizikingose zonose. Esant ribotiems inspektavimui skirtiems ištekliams, tai labai svarbu. Kokie duomenys, mūsų nuomone, yra svarbiausi? Be abejo, specialieji planai: žemėtvarkos ir

miškotvarkos planai, detalieji planai, statybos projektai. Pastaruoju metu priimtuose teisės aktuose yra numatyta, kad visi planai ir projektai negali būti tvirtinami be saugomų teritorijų direkcijų pateiktų sąlygų ir suderinimų. Taigi šiuo metu nė vienas projektas negali būti pradėtas įgyvendinti, jei su juo nėra susipažinusi ir jam pritarusi parko direkcija. Kokybiškam ir tvarkingam inspektavimui vietovėse reikalinga informacija gali būti sukaupta be didelių laiko ir materialinių išteklių sąnaudų.

Inspektavimas vietovėse nebus toks efektyvus, neturint pradinės minimalios informacijos, sukauptos iki išvykimo. Informacijos kiekis ir detalumas priklauso nuo teritorijos, kurioje bus vykdoma inspekcinė veikla, sudėtingumo ir galimų specifinių aspektų, o sprendimus dėl jos pakankamumo, atsižvelgdami į konkrečias sąlygas, turi priimti patys inspekcinę veiklą atliekantys pareigūnai.

Mūsų audito metu prieš pradėdant kraštovaizdžio objektų kontrolę, direkcijos negalėjo pateikti informacijos, būtinos inspektavimui vietovėse atlikti: žemės sklypų ribų planų, detaliųjų planų, statybos projektų. Pažymėtina, kad apžiūrų objektai su direkcijomis buvo atrinkti iš anksto ir tai buvo rizikingos kraštovaizdžio išsaugojimo prasme vietovės.

Išvados:

- 1. Vykdoma informacinė-švietėjiška veikla orientuota į platų visuomenės spektrą ir dėl to nepakankama aktyviajai saugomų teritorijų žemės valdytojų daliai.**
- 2. Saugomų teritorijų direkcijos neturi pakankamos duomenų bazės apie numatomą veiklą (statybas) saugomoje teritorijoje, todėl yra rizika dėl efektyvaus kontrolės vykdymo.**

2.3. Inspekcinė veikla valstybiniuose parkuose – neprioritetinė

Tiek saugomų teritorijų pareigūnai, tiek žiniasklaida pastaruoju metu dažnai akcentuoja problemą, kad nepakankamai sureguliuoti žemės reformos ir statybų procesai negrįžtamai sudarkys vertingiausių Lietuvos vietų kraštovaizdį.

Saugomų teritorijų kontrolė (saugomų teritorijų apsaugos proceso dalis) – kraštovaizdžio ekologinės pusiausvyros, gamtos ir kultūros paveldo teritorinių kompleksų ir objektų (vertybių) apsaugos ir saugomų teritorijų lankymo reikalavimų, nustatytų įstatymais, kitais teisės aktais bei saugomų teritorijų planavimo dokumentų sprendiniais, laikymosi priežiūra. Saugomų teritorijų kontrolę pagal kompetenciją vykdo valstybiniai aplinkos apsaugos inspektoriai, *valstybiniai saugomų teritorijų pareigūnai*, valstybiniai miškų pareigūnai, valstybiniai žemės tarnybų pareigūnai, teritorijų planavimo ir statybos priežiūros pareigūnai ir nekilnojamojo kultūros paveldo vertybių apsaugos pareigūnai.

Kaip matyti iš Saugomų teritorijų tvarkymo programos uždavinių ir priemonių, inspekcinė veikla valstybiniuose parkuose nėra prioritetinė, todėl ir dėmesys šiai sričiai skiriamas sąlyginai nedidelis. Tai patvirtino daugumos tikrintų direkcijų vadovai, tai akivaizdžiai matyti ir iš to, kad šiai veiklos sričiai skiriama 2-8 proc. visų valstybės biudžeto lėšų, skirtų direkcijoms.

Saugomų teritorijų pareigūnai akcentuoja, kad svarbiausia jų užduotis yra saugomų teritorijų tvarkymas, bet ne kontrolė, nes šiose teritorijose veikia daug specializuotų kontrolės institucijų (regioninių aplinkos apsaugos departamentų rajonų agentūros, apskričių viršininkų administracijų teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamentai, miškų urėdijos, kultūros vertybių apsaugos departamento teritoriniai padaliniai ir t.t.), todėl direkčių kontrolės funkcijos negali dubliuoti šiose teritorijose jau veikiančių institucijų funkcijų.

VSTT vadovybė pabrėžia, kad valstybiniai saugomų teritorijų pareigūnai pirmiausia turi vykdyti tas funkcijas, kurių nevykdo kitos institucijos. Ši nuostata, mūsų nuomone, yra nepakankamai apibrėžta, nes tiek saugomose, tiek ir nesaugomose teritorijose pagal savo kompetenciją veikia daugybė institucijų. Kitaip tariant, yra pakankamai sudėtinga išskirti, kokią specifinę veiklą turėtų vykdyti valstybinių parkų direkcijos.

Tik valstybiniuose ir biosferos rezervatuose inspekcinė veikla turi didžiausią prioritetą, todėl pagrindinis dėmesys skiriamas teritorijos priežiūrai ir kontrolei. Šiose teritorijose ūkinė veikla nevykdoma, todėl inspekcinė veikla didžiąja dalimi vykdoma kontroliuojant lankytojus. Visiems rezervatų specialistams (inspektoriams) yra suteiktas valstybinio aplinkos apsaugos inspektoriaus statusas.

Direkčių veikla didžiąja dalimi akcentuojama kaip organizacinė. Jos atsako už bendrąją parkų būklę, tačiau turi gana ribotas teises tai būklei daryti įtaką. Direkcijoms pagrindinė, dažnai ir vienintelė, priemonė sprendžiant daugumą klausimų yra informacijos pateikimas kompetetingoms institucijoms. Teisės aktais nėra nustatyta, kad kitos institucijos prioriteto ir skubos tvarka turėtų reaguoti į direkcijos teikiamą informaciją apie pastebėtus saugomų teritorijų reikalavimų pažeidimus. Šiuo atveju susiduriama su funkcijų, teisių ir atsakomybės nesuderinamumu, t.y. siekiama, kad saugomų teritorijų direkcijos atsakytų už parkų kraštovaizdį, tačiau jos neturi galių jį įtakoti ar paveikti kitas institucijas, kad pastarosios pagal savo kompetenciją spręstų saugomoms teritorijoms svarbius klausimus. Šiuo metu direkcijos tik informuoja kitas valstybines institucijas apie kraštovaizdžio problemas parke ir laukia, kada ir kokių veiksmų jos imsis šiems klausimams spręsti (jeigu imsis tokių veiksmų).

Saugomų teritorijų pareigūnams, turintiems teisę daryti poveikį kraštovaizdžio reikalavimų pažeidėjams, konkretūs tikslai ar užduotys ir tarpiniai tikslo siekimo rodikliai nenustatomi. Kraštovaizdžio apsaugos srityje tokiu tikslu galėtų būti kontrolinio apvažiavimo metu nustatytų pažeidimų, neigiamai veikiančių kraštovaizdį, santykinų dydžių pagrindu nustatyti siektini rezultatai. Tarkime, mūsų apžiūrų metu buvo nustatyta 46 proc. nekontroliuojamų objektų. Taigi užduotis arba tikslas galėtų būti per dvejus metus sumažinti nekontroliuojamų objektų santykinį dydį iki 36 proc. Atsakomybė už nustatytų rodiklių pasiekimą turėtų būti priskirta konkrečiam darbuotojui, atsižvelgiant į turimus įgaliavimus ir išteklius.

Kaip rodo audito metu nustatyti nekontroliuojamų statybų mastai, šiuo metu kraštovaizdžio apsaugos ir kontrolės sistema valstybiniuose parkuose veikia nepakankamai gerai.

2.4. Direkcijų bendradarbiavimas su kitomis institucijomis

Be VSTT ir saugomų teritorijų direkcijų, valstybiniuose parkuose ir rezervatuose veikia ir kitos institucijos. Didžiausią įtaką saugomoms teritorijoms darančios institucijos nurodytos 16 pav.



16 pav. Valstybės institucijos ir kiti asmenys, turintys tiesioginės įtakos saugomų teritorijų būklei.

Direkcijų teisės tiesiogiai darant įtaką saugomose teritorijose vykstantiems procesams yra gana siauros, todėl valstybiniuose parkuose labai svarbi yra kitų institucijų veikla.

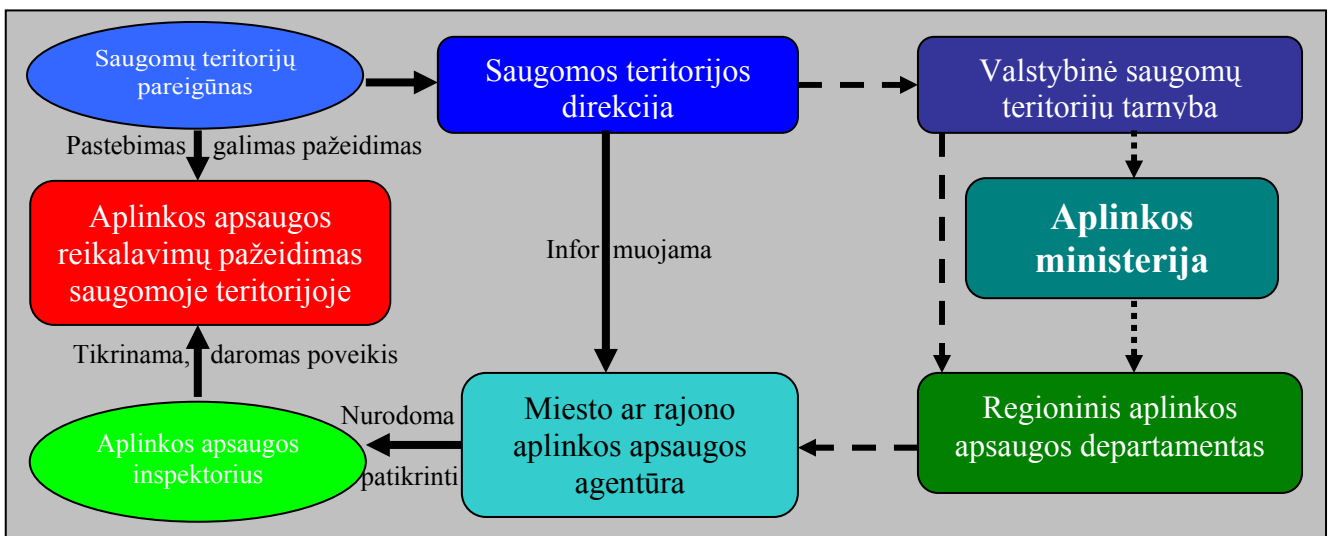
Mūsų nuomone, direkcijų ir kitų institucijų bendradarbiavimas yra nepakankamai reglamentuotas teisės aktais. Šiuo metu jį reglamentuoja tik 2000-07-26 aplinkos ministro įsakymo Nr.315 „Dėl valstybinės įstatymų bei kitų teisės aktų laikymosi priežiūros koordinavimo ir vykdymo saugomose teritorijose“ nuostatos, kurios nustato tik kelias konkrečias aplinkos apsaugos, saugomų teritorijų ir miškų pareigūnų bendradarbiavimo priemones.

Dabar galiojantys teisės aktai numato tik bendrąsias tarpžinybinio bendradarbiavimo gaires. Audito metu Aplinkos ministerija rengė „Valstybės institucijų, dalyvaujančių aptinkant ir šalinant savavališkų statybų padarinius, veiklos ir bendradarbiavimo tvarkos aprašą“. Džiugu, kad šio dokumento projekte akcentuojamas aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės, saugomų teritorijų ir statybos valstybinę priežiūrą atliekančios institucijų glaudus bendradarbiavimas. Numatyta, kad šios trys institucijos kiekvienos savavališkos statybos atveju turės keistis informacija apie nustatytas faktines aplinkybes, atliktus veiksmus, surašytus dokumentus apie aplinkos apsaugos, saugomų teritorijų režimo ir statybos pažeidimus. Šios tvarkos projekte pasigedome konkretesnių informacijos apsikeitimo būdų ir terminų nustatymo.

Audito metu nustatėme, kad direkcijos su miškų urėdijomis bendradarbiauja sudarytų sutarčių pagrindu. Šiomis sutartimis direkcijos išipareigoja rengti saugomose teritorijose esančių objektų tvarkymo planus, o miškų urėdijos – savo lėšomis pagal šiuos projektus atlikti šių objektų priežiūros ir tvarkymo darbus.

Šiandien direkcijų atliekama inspekcinė veikla didžiąja dalimi pasireiškia kaip pagalba kitoms institucijoms: saugomų teritorijų pareigūnai dalyvauja bendruose su kitų institucijų pareigūnais reiduose ir informuoja kompetentingas tarnybas apie pastebėtus saugomų teritorijų reikalavimų nesilaikymus.

Toliau paveikslėlyje pateikiama schema, kaip vyksta bendradarbiavimas su Aplinkos apsaugos agentūra. Direkcijos taip pat bendradarbiauja ir su kitomis institucijomis.



17 pav. Valstybinio parko direkcijos ir Aplinkos apsaugos agentūros bendradarbiavimo schema.

Svarbiausia mūsų išvelgta bendradarbiavimo problema – nepakankamas informacijos apsikeitimas tarp direkcijų ir visų minėtų institucijų. Nustatėme, kad direkcijos turi nedaug informacijos apie kitų institucijų atliktus ir planuojamus atlikti veiksmus saugomose teritorijose, pvz., kiek reidų atlieka Rajonų aplinkos apsaugos agentūros, kiek ir kokių nustatyta pažeidimų, kokiose saugomų teritorijų zonose ir panašiai. Dar prastesnė situacija yra su kitomis institucijomis.

Kitų pareigūnų, veikiančių saugomose teritorijose, tiesioginis bendradarbiavimas su saugomų teritorijų pareigūnais taip pat galėtų būti intensyvesnis. Kai kuriais atvejais kitos institucijos nereaguoja į direkcijų teikiamą informaciją dėl negatyvios veiklos saugomose teritorijose motyvuodamos tuo, kad pvz., neturi transporto atvykti į nurodytą vietą. Anot direkcijų atstovų, padėtis saugomose teritorijose būtų geresnė, jei kitos institucijos būtų „turtingesnės“ ir geriau dirbtų.

Direkcijų atliekami reidai kartu su kitomis institucijomis turi daugiau privalumų negu trūkumų. Bendrų reidų metu operatyviai daromas poveikis valstybinių parkų reikalavimų nesilaikantiems asmenims, nes saugomų teritorijų pareigūnų įgaliojimai yra gana siauri, o kitų pareigūnų, pvz., aplinkos apsaugos inspektorių įgaliojimai yra didesni aplinkos apsaugos srityje, apskričių viršininkų administracijų teritorijų planavimo ir statybos departamentų specialistų – statybos srityje ir panašiai. Trūkumas – skirtingų institucijų pareigūnai atlieka skirtingas funkcijas, todėl jų interesai atliekant bendrus reidus kartais šiek tiek išsiskiria. Pvz., bendrų reidų maršrutų nustatymo metu saugomų teritorijų pareigūnai stengiasi, kad maršrutai būtų vykdomi saugomų teritorijų reikalavimų atžvilgiu rizikingiausiose vietose, tuo tarpu, aplinkos apsaugos inspektoriai – aplinkos apsaugos reikalavimų atžvilgiu rizikingiausiose vietose saugomose teritorijose, todėl yra rizika, kad bendrų reidų maršrutai ne visada apima „karščiausias taškus“ saugomose teritorijose.

Išvados:

1. **Informacijos apsikeitimas tarp direkcijų ir kitų institucijų nėra pakankamai reglamentuotas teisės aktais ir vyksta gana paviršutiniškai.**
2. **Šiuo metu pagrindinė direkcijų darbo priemonė organizuojant parkų apsaugą yra informacijos apie padėtį saugomoje teritorijoje surinkimas ir, prireikus, jos pateikimas suinteresuotoms institucijoms.**
3. **Bendri reidai su kitomis institucijomis turi daugiau privalumų (galima operatyviai įspėti ar nubausti pažeidėjus ir t.t.) negu trūkumų (ne visada sutampa parkų direkcijų ir kitų institucijų inspekcinės veiklos prioritetai).**
4. **Inspekcinis darbas direkcijose planuojamas nepakankamai, o tai neleidžia pasiekti geresnių šio darbo rezultatų.**

2.5. Saugomų teritorijų pareigūnų įgaliojimai vykdant inspekcinę veiklą

Audito metu nustatyta, kad inspekcinė veikla saugomose teritorijose yra vykdoma nepakankamai efektyviai, nes 46 proc. statybų yra nekontroliuojama. Sudėtinga pasakyti, kuri konkrečiai institucija turėtų geriau atlikti savo funkcijas, nes tiek direkcijų, tiek aplinkos apsaugos agentūrų ir kitų institucijų funkcijos bei atsakomybė saugomose teritorijose nėra aiškiai atskirti. Už kraštovaizdžio būklę bendra atsakomybė tenka direkcijoms, tačiau jos įtaką kraštovaizdžiui didžiąja dalimi daro informuodamos kitas institucijas. Taigi, direkcijas galime vadinti saugomų teritorijų „informatoriais“. Direkcijų darbuotojams tiesiogiai daryti įtaką valstybiniuose parkuose vykdomai negatyviai veiklai dažniausiai trūksta įgaliojimų, pvz., jie neturi teisės įvertinti gamtai padarytos žalos pinigine išraiška, įpareigoti pažeidėjus atstatyti gamtos pirmąją būklę ir t.t.

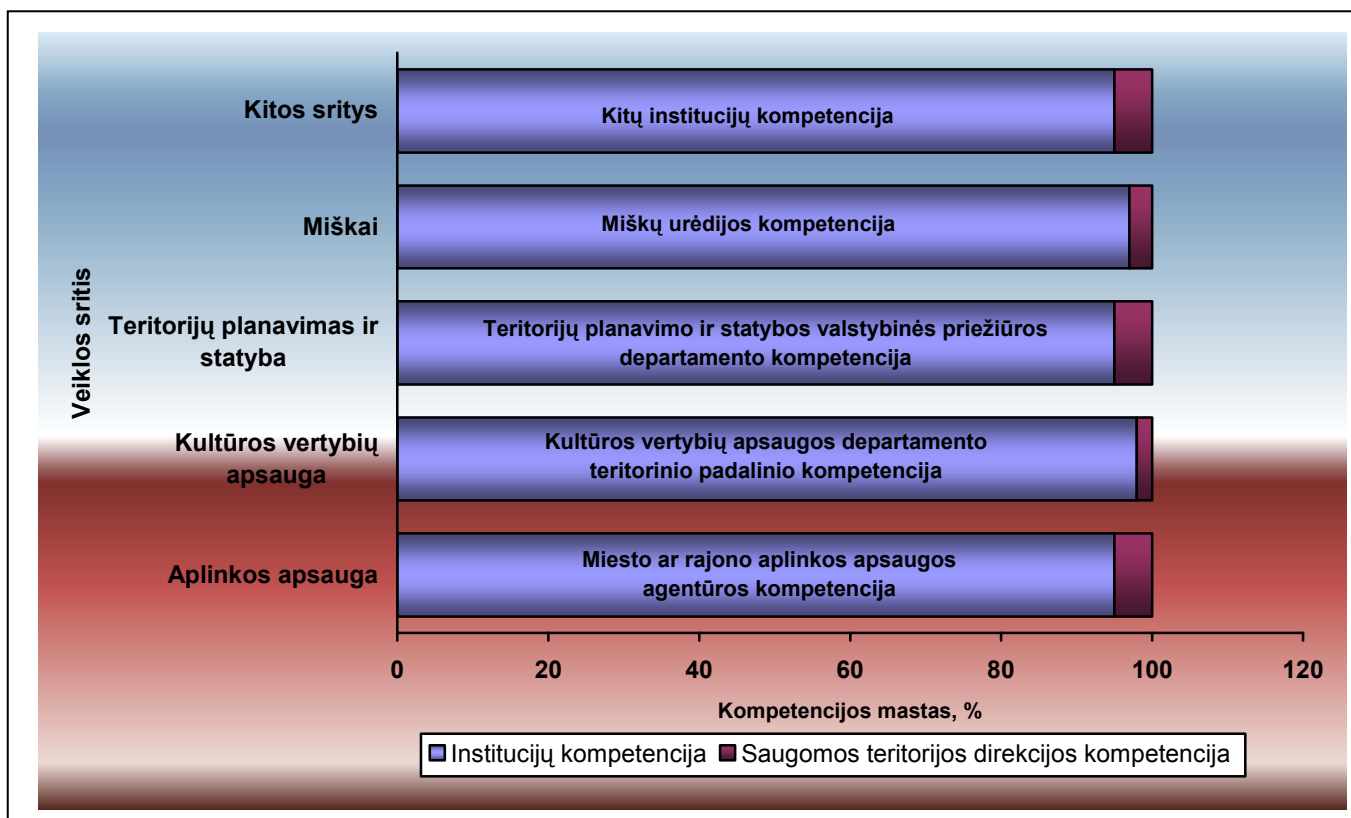
Saugomų teritorijų pareigūnai, net ir turėdami siauras teises, jomis pasinaudoja retai, o dažnai kreipiasi į kitų institucijų pareigūnus. Vykdyti tokio pobūdžio „inspekcinę“ veiklą saugomų teritorijų pareigūnams įgaliojimų pakanka.

Išanalizavę administracinių teisės pažeidimų kodekse numatytas saugomų teritorijų pareigūnų teises surašyti administracinius teisės pažeidimų protokolus, nustatėme, kad jiems suteikta galimybė taikyti 57-is ATPK straipsnius. Vadovaujantis 45 straipsniais, ATP protokolus įgalioti surašyti ir valstybiniai aplinkos apsaugos inspektoriai, likusiais 12 straipsnių – ir valstybiniai miškų pareigūnai, apskričių viršininko administracijų pareigūnai, Aplinkos ministerijos valstybinės aplinkos apsaugos inspekcijos Miškų kontrolės skyriaus aplinkos apsaugos inspektoriai, Žemės ūkio ministerijos darbuotojai ir jos įgalioti pareigūnai, savivaldybių seniūnijų kaimo vietovėse darbuotojai, vidaus reikalų ir policijos pareigūnai, Kultūros ministerijos Kultūros vertybių apsaugos departamento pareigūnai, valstybiniai augalų apsaugos bei karantino inspektoriai. Norime pastebėti, kad vykdant inspekcinę veiklą ir taikant administracinę atsakomybę, saugomų teritorijų pareigūnų teisės dubliuoja kitų pareigūnų teises. Kartais sunku atskirti, kurie pareigūnai už ką konkrečiai yra atsakingi ir kokias funkcijas (pareigas) turi vykdyti. Tai daro saugomų teritorijų apsaugos procesą sudėtingesnę ir ne tokį rezultatyvų, nes tiek saugomų teritorijų pareigūnai, tiek kiti paminėti pareigūnai tikisi, kad tą patį darbą atliks ir kiti tam teisę turintys pareigūnai. Galima klaidingai pamanyti, kad skirtingų institucijų pareigūnų to paties darbo atlikimas turėtų tik pagerinti jo rezultatus, nes jį atlieka daugiau pareigūnų, tačiau audito metu nustatyti nekontroliuojamų statybų mastai saugomose teritorijose rodo kitaip.

Pastebėjimas:

Audito metu pastebėjome, kad saugomų teritorijų pareigūnai praktikoje retai naudojami jiems ATPK suteiktais įgalinimais, o dažnai stengiasi, kad kitų institucijų pareigūnai pasinaudotų savo teisėmis nubausti ar kitaip paveikti saugomų teritorijų reikalavimų nesilaikančius asmenis. Be to, kitų institucijų pareigūnai dažnai gali taikyti kitus, saugomų teritorijų pareigūnų kompetencijoje nesančius, ATPK straipsnius ir tokiu būdu plačiau įvertinti pažeidėjų veiksmus.

Pateikiame saugomų teritorijų direkcijų ir kitų institucijų kompetencijų grafinių vaizdą.



18 pav. Direkcijų ir kitų institucijų kompetencijos saugomose teritorijose.

Atskirų sričių direkcijos kompetencijos dalis sujungę į vieną bendrą gautume visą saugomos teritorijos direkcijos kompetenciją. Kaip matyti iš paveikslėlio, direkcijos kompetenciją sudaro nedidelės kitų institucijų veiklos sritys. Pvz., valstybinio parko apsaugos reglamento reikalavimas projektuoti ir statyti statinius tik tam tikrų numatytų spalvų stogais ir sienomis galėtų būti rajono architekto kompetencijoje, tačiau saugomose teritorijose šią funkciją šiuo metu atlieka direkcijos, t.y. jos pateikia sąlygas projektavimui dėl statinių spalvų ir panašiai. Tokį metodą galima pritaikyti ir daugeliui kitų direkcijų atliekamų funkcijų. Saugomų teritorijų pareigūnai pastebėjo, kad šiandien Lietuvos institucijos savo funkcijas ne visada vykdo greitai ir efektyviai, todėl yra rizika, kad tokias funkcijas, kurias šiuo metu vykdo direkcijos, perdavus kitoms institucijoms, saugomų teritorijų būklė gali net ir pablogėti.

Išvados:

1. Saugomų teritorijų pareigūnams vykdant inspekcinę veiklą įgaliojimų pakanka. Jais pareigūnai naudojami retai, o stengiasi, kad kitų institucijų pareigūnai pasinaudotų savo teisėmis nubausti ar kitaip paveikti saugomų teritorijų reikalavimų nesilaikančius asmenis.
2. Saugomų teritorijų pareigūnų teisės dažnai dubliuoja kitų institucijų pareigūnų teises, dėl to sunku kartais atskirti saugomų teritorijų ir kitų pareigūnų konkrečias funkcijas, pareigas ir atsakomybę. Tai saugomų teritorijų apsaugos procesą daro sudėtingesnį ir ne tokį rezultatyvų.

2.6. Inspekcinio darbo srityje dirbančių darbuotojų gebėjimas panaudoti turimas žinias ir įgūdžius

Norėdami sužinoti, kodėl saugomų teritorijų pareigūnai praktikoje retai naudojami jiems ATPK suteiktais įgaliojimais, nusprendėme pasidomėti, kokį dėmesį Tarnyba skiria šių pareigūnų mokymams.

Tarnyba, vykdydama saugomų teritorijų apsaugos ir tvarkymo organizavimą, 2003–2004 metų darbo planuose numatė suorganizuoti saugomų teritorijų direktorių darbuotojams kursus, kurių tema – Inspekcinio darbo organizavimas. Tarnybos administracija 2003 m. parkų direktorių darbuotojams kursų šiuo klausimu nevedė. Aplinkos apsaugos inspektorių kvalifikacijos kėlimo kursuose, suorganizuotuose Valstybinės aplinkos apsaugos inspekcijos, dalyvavo ir 10 darbuotojų iš parkų direktorių, iš jų: 7 inspektoriai, 2 ekologai ir 1 skyriaus vedėjas.

Tarnyba 2004 m. balandžio 20–21 dienomis organizavo seminarą „Administracinė atsakomybė už pažeidimus saugomose teritorijose“. Seminaro tikslas – supažindinti valstybinius saugomų teritorijų pareigūnus su inspekcinės veiklos ypatumais saugomose teritorijose. Seminarą vedė viešosios įstaigos Teisės žinių centro specialistai, jame dalyvavo 31 pareigūnas. Po seminaro visi dalyviai turėjo užpildyti anonimines anketas, kurias parengė Teisės ir personalo skyrius, ir atsakyti į ten pateiktus klausimus. Audito metu, atlikus šių anketų apibendrinimą, gavome tokius rezultatus:

1. Anketas užpildė 27 pareigūnai, kurių nuomone, tokio pobūdžio mokymai yra reikalingi, seminare pateikta medžiaga bus naudinga praktikoje ir visi norėtų ateityje dalyvauti panašaus pobūdžio seminaruose;

2. Į pateiktą klausimą: „Į ką reikėtų atkreipti dėmesį, norint padidinti seminaro praktinį naudingumą“, dauguma seminaro dalyvių atsakė, kad į saugomų teritorijų specifiką ir praktinius dalykus, su kuriais susiduria pareigūnai, t.y. konkrečiai išnagrinėti pažeidimus ir pritaikyti ATPK straipsnius;

3. Visi pareigūnai išreiškė pageidavimus, kad tokie seminarai būtų surengti bent jau kartą per metus. Seminaro dalyvių nuomone, panašūs seminarai turėtų būti suorganizuoti ir kitiems saugomų teritorijų pareigūnams – ekologams, rekreacijos vadybininkams, kraštotvarkininkams, kultūrologams.

Už kvalifikacijos kėlimo kursus ir seminarus inspekcinio darbo organizavimo klausimai atsakinguoju vykdytoju yra paskirtas Tarnybos direktorės pavaduotojas. Jo nuomone, vieną kartą per metus surengto seminaro užtenka, nes daugelis darbuotojų atlieka ir kitas pareigybių aprašymuose nurodytas funkcijas, turi dalyvauti kituose renginiuose ir seminaruose. Jis mano, kad seminarai yra ypač aktualūs po teisės aktų pakeitimų, kurių pastaruoju metu nebuvo.

Audito metu, pasikalbėjus su direktorių darbuotojais apie jų problemas, išklausius jų pageidavimų ir pasiūlymų, mums susidarė kitokia nuomonė. Visi darbuotojai pageidavo, kad tokie seminarai vyktų du kartus per metus, t.y., vieną kartą teoriniai, o kitą – praktiniai užsiėmimai. Dažni įstatyminės bazės pasikeitimai reikalauja ne tik teisinių aktų išaiškinimo, bet ir jų praktinio pritaikymo. Pagrindinės

problemos – tai administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimas teismuose, konkrečių ATPK straipsnių pritaikymas už padarytus nusižengimus saugomose teritorijose, bendravimas su pažeidėjais ir konfliktinių situacijų sprendimas. Seminaruose dalyvavę specialistai tvirtino, kad labai naudinga yra ir tai, jog seminarų metu yra bendraujama su kitų direkcijų darbuotojais, vyksta pasidalijimas darbo patirtimi ir žiniomis, aptariami rūpimi klausimai ir problemos. Be to, naujai priimti darbuotojai turi progą susipažinti su kitų direkcijų darbuotojais.

Tarnyba turėtų atsižvelgti į direkcijų darbuotojų pageidavimus ir surasti galimybę organizuoti inspekcinio darbo kvalifikacijos kėlimo kursus ir praktinius seminarus dažniau negu kartą metuose. Be to, Tarnyba turi būti suinteresuota, kad inspektavimo srityje dirbtų kuo aukštesnės kvalifikacijos specialistai.

Saugomų teritorijų pareigūnai labai geranoriškai atsiliepė apie Tarnybos darbuotojus, kadangi jie visada suteikia konsultacijas inspekcinio darbo organizavimo klausimais. Esant sudėtingai situacijai, Tarnybos darbuotojai atvyksta į parką, taip pat minėti klausimai nagrinėjami ir bendrų pasitarimų metu.

Išvada:

Parkų direkcijų darbuotojams, vykdančioms kraštovaizdžio priežiūros ir apsaugos priemonių įgyvendinimą, inspekcinio darbo mokymų ir pasidalinimo patirtimi su kitų parkų darbuotojais kiekis nepakankamas.

2.7. Laikini statiniai ir nenaudojamos transporto priemonės menkina valstybinių parkų kraštovaizdį

Audito metu nustatėme, kad dalis valstybiniuose parkuose esančių laikinų statinių (vagonėliai ne statybos vietose ir t.t.) ir nenaudojamų transporto priemonių mažina saugomų teritorijų kraštovaizdžio gamtinę, kultūrinę ir estetinę vertę.



19, 20, 21 pav. Vagonėliai saugomose teritorijose.

Nenaudojamos transporto priemonės – neeksploatuojamos, išregistruotos, valstybinių numerių ir registruoto savininko neturinčios transporto priemonės, dažniausiai naudojamos ne pagal tiesioginę paskirtį, o daiktų sandėliavimui, kaip laikinos gyvenamosios patalpos ir kitais tikslais.



22, 23, 24 pav. Nenaudojamos transporto priemonės saugomose teritorijose.

Šiuo metu Saugomų teritorijų įstatymas draudžia statyti vagonėlius tik paviršinio vandens telkinių apsaugos zonose (iki 200–500 metrų atstumu aplink vandens telkinius). Už paviršinio vandens telkinių apsaugos zonos ribų laikinų statinių (vagonėlių), nenaudojamų transporto priemonių ir kitų saugomų teritorijų kraštovaizdį darkančių objektų statymą (laikymą) teisės aktai nedraudžia. Manome, kad būtų tikslinga teisės aktais nustatyti laikinų statinių (vagonėlių), nenaudojamų transporto priemonių ir kitų saugomų teritorijų kraštovaizdį darkančių objektų statymo (laikymo) sąlygas, kurios įpareigotų savininkus tokius objektus statyti (laikyti) tik tose vietose, kurios nedarkytų parkų kraštovaizdžio.

Valstybinių parkų direktorių atstovai paminėjo, kad siekiant perkelti tokius objektus susiduriama su jų savininkų paieškos problema, nes tokie objektai neregistruojami. Statybų priežiūros ir kontrolės institucijos atsisako imtis veiksmų išgauti vagonėlius ir kitus kraštovaizdį darkančius laikinus statinius iš saugomų teritorijų motyvuodami tuo, kad pastarieji nėra statiniai, todėl tai nėra jų kompetencija. Tokia pati situacija yra ir su policija bei išregistruotomis transporto priemonėmis. Būtų tikslinga teisės aktais įgalinti ir suteikti tam reikalingas teises saugomų teritorijų (arba kitiems) pareigūnams daryti poveikį laikinų statinių (vagonėlių), nenaudojamų transporto priemonių ir kitų saugomų teritorijų kraštovaizdį darkančių objektų statymo (laikymo) sąlygų reikalavimų nesilaikantiems asmenims.

Manome, kad saugomų teritorijų pareigūnai taip pat turėtų imtis iniciatyvos ir įpareigoti žemės savininkus išgauti tokius objektus iš jų laikymo nedraudžiamas teritorijas. Kai laikini statiniai (vagonėliai), nenaudojamos transporto priemonės ir kiti saugomų teritorijų kraštovaizdį darkantys objektai nepriklausys žemės savininkui, tokius objektus tikslinga supaprastinta tvarka pripažinti bešeimininkiais ir organizuoti jų išgabenimą.

Pastebėjimas:

Saugomų teritorijų kraštovaizdį apsaugoti nuo nenaudojamų automobilių padėtų ir nenaudojamų transporto priemonių utilizavimo klausimo sprendimas valstybiniu mastu. Tokiu būdu galėtų būti išspręstas išregistruotų nenaudojamų transporto priemonių laikymo tiek saugomose teritorijose, tiek ir visoje Lietuvos teritorijoje, klausimas, nes taip būtų kontroliuojamas tolimesnis transporto priemonių judėjimas jas išregistravus. Šiuo metu, išregistravus transporto priemonę, tolimesnė jos kontrolė nevykdoma. Tikslinga pasiūlyti Aplinkos ministerijai inicijuoti išregistruotų ir nenaudojamų transporto

priemonių utilizavimo ar kitokio jų naudojimo tvarkos (sąlygų) sukūrimą, patvirtinimą bei jos praktinį įgyvendinimą.

Išvados:

1. Dalis laikinų statinių ir nenaudojamų transporto priemonių mažina saugomų teritorijų kraštovaizdžio gamtinę, kultūrinę ir estetinę vertę.
2. Šiuo metu teisės aktai saugomose teritorijose draudžia statyti vagonėlius paviršinio vandens telkinių apsaugos zonose. Už paviršinio vandens telkinių apsaugos zonos ribų laikinų statinių (vagonėlių), nenaudojamų transporto priemonių ir kitų saugomų teritorijų kraštovaizdį darkančių objektų statymo (laikymo) teisės aktai nereglamentuoja.
3. Laikini statiniai (vagonėliai), nenaudojamos transporto priemonės ir kiti saugomų teritorijų kraštovaizdį darkančys objektai dažniausiai nepriklauso teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros, policijos ar kitų institucijų veiklos sritims.
4. Direkcija negali operatyviai imtis veiksmų dėl laikinų statinių, nenaudojamų transporto priemonių ir kitų objektų perkėlimo į saugomų teritorijų kraštovaizdžio negadinančias vietas, nes kartais neturi galimybių greitai nustatyti tokių objektų arba žemės, kurioje jie stovi, savininkų ir kontaktinių duomenų.

3. SAUGOMŲ TERITORIJŲ FINANSAVIMO ŠALTINIAI IR LĖŠOS, SKIRTOS KRAŠTOVAIZDŽIO APSAUGAI IR KONTROLEI

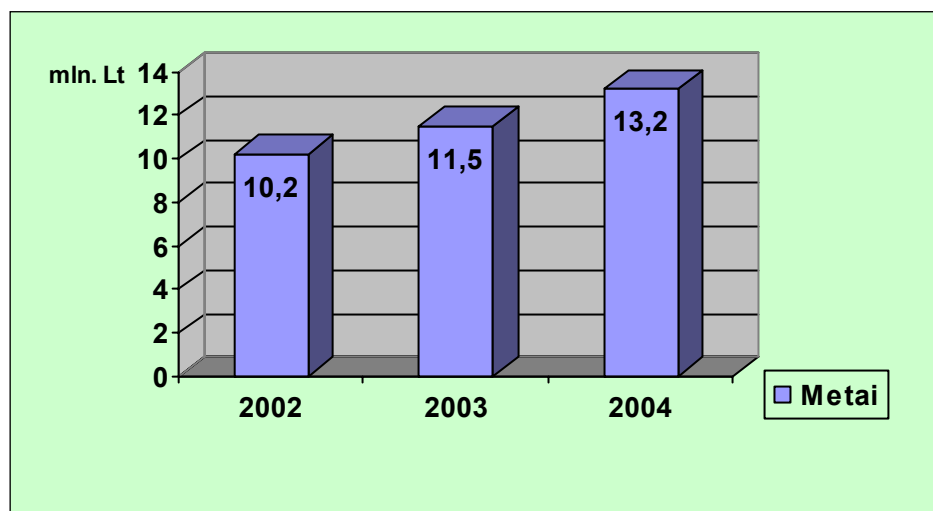
3.1. Finansiniai inspekcinės veiklos ištekliai

Kaip nurodyta VSTT 2004–2006 metų strateginiame veiklos plane, „nedidelės, bet pastoviai skiriamos valstybės biudžeto lėšos užtikrina Tarnybos ir direkčių funkcionavimą, sudaro sąlygas rengti programas ir pritraukti lėšas iš kitų šaltinių. Investicijoms ir tvarkomiesiems darbams lėšų gaunama ir iš tarptautinių organizacijų bei įvairių fondų“.

Valstybinių parkų ir draustinių apsauga ir tvarkymas, intensyvėjant teritorijų lankymui ir rekreacinei apkrovai, kasmet darosi aktualesni, tačiau Saugomų teritorijų tvarkymo programos finansavimas iš valstybės biudžeto didėja nežymiai.

Tarnybai ir jai pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms 2002 m. Saugomų teritorijų tvarkymo programos vykdymui (neskaitant spec. lėšų) buvo gauta 10 247,4 tūkst. Lt biudžeto asignavimų. Šios programos vykdymui 2003 m. buvo patvirtinta 11 496,6 tūkst. Lt biudžeto asignavimų, per metus iš Valstybės izdo gauta 11 496,2 tūkst. Lt. Kaip nurodė Tarnybos Ekonomikos ir finansų skyriaus vedėja, „Biudžeto projektas 2004 m. buvo paskaičiuotas remiantis 2003 m. patvirtintais asignavimais prekėms ir paslaugoms, pridėdant papildomus asignavimus (pagal direkčių pateiktus paskaičiavimus) darbo užmokesčiui ir priskaitymams socialiniam draudimui“. 2004 metams šios programos vykdymui buvo patvirtinta 12 734,0 tūkst. Lt biudžeto asignavimų, gauta – 13 188,7 tūkst. Lt.

Kaip keitėsi iš valstybės biudžeto gauti asignavimai Saugomų teritorijų tvarkymo programos vykdymui 2002–2004 metais, pateikta 25 pav.



25 pav. Iš valstybės biudžeto gauti asignavimai Saugomų teritorijų tvarkymo programos vykdymui.

Iš grafiko matyti, kad valstybės biudžeto skiriamos lėšos saugomų teritorijų apsaugai ir tvarkymui nuo 2002 metų turi tendenciją didėti.

Tarnyba, vadovaudamasi direkčių parengtais sąmatų projektais ir patvirtintais biudžeto asignavimais, paskirsto gautas biudžeto lėšas direkcijoms. Kiti finansavimo šaltiniai yra specialiosios programos, tarptautinių fondų lėšos, savivaldybių biudžetų lėšos ir kitos lėšos.

2 lentelėje pateikti duomenys apie Dzūkijos nacionalinio parko, Labanoro ir Aukštadvario regioninių parkų direkčių finansavimo šaltinius 2003 metais.

Finansavimo šaltiniai	Dzūkijos NP	Labanoro RP	Aukštadvario RP
Valstybės biudžeto asignavimai	976,9	230,7	156,0
Specialiosios lėšos	1 661,3	9,6	1,0
Savivaldybių biudžetų asignavimai	-	-	-
Tarptautinių organizacijų, fondų lėšos	5,3	-	-
Aplinkos apsaugos rėmimo programa	-	-	-
Specialioji bendrųjų miškų reikmių finansavimo programa	78,0	-	-
Kelių priežiūros ir plėtros programa	250,0	50,0	53,0
Savivaldybių Gamtos apsaugos fondo lėšos	-	9,0	-
Kitos lėšos	-	0,3	8,3
Parama	-	2,0	-
Iš viso	2 971,5	301,6	218,3

2 lentelė. Dzūkijos nacionalinio parko, Labanoro ir Aukštadvario regioninių parkų direkčių finansavimo šaltiniai 2003 metais (tūkst. Lt).

Didžioji specialiųjų lėšų dalis Dzūkijos nacionaliniame parke buvo gauta realizavus pagamintą medieną. Nuo 2004 m. balandžio 1 d., perdavus patikėjimo teise valdyti minėtuose parkuose esančius

valstybinės reikšmės miškus valstybės įmonėms miškų urėdijoms, nacionalinių parkų direkcijos negaus minėtų lėšų. Kaip pažymėta Tarnybos 2004–2006 m. strateginių veiklos planų apžvalgoje, „Valstybinių miškų valdymo teisės perdavimas iš nacionalinių parkų miškų urėdijoms sumažins ūkinės veiklos apimtį, leis direkcijų darbuotojams daugiau susikoncentruoti ties svarbiausių nacionalinių parkų tikslų įgyvendinimu“.

Labanoro ir Aukštadvario regioninių parkų specialiosios lėšos yra pajamos, gautos už suteiktas gidų paslaugas, stovyklaviečių nuomą, leidinių ir lankytojų bilietų platinimą.

Savivaldybių biudžetų asignavimai ir Gamtos apsaugos fondo lėšos (nuo 2004-01-01 Savivaldybės aplinkos apsaugos rėmimo specialioji programa) gali būti naudojamos parko teritorijai tvarkyti, gamtos ir kultūros paveldo vertybėms išsaugoti, švietėjiškai ir kultūrinei veiklai vykdyti. Kadangi parkų direkcijose darbuotojų etatų skaičius ir darbo užmokestis yra fiksuotas, jos neturi galimybės papildomai samdyti darbininkų ir finansuoti viešųjų darbų pavasario ir rudens sezono metu. Kai kurios parkų direkcijos kreipėsi į rajono savivaldybes dėl viešųjų darbų finansavimo (Labanoro RP) ir dėl gamtosauginių, tvarkomųjų priemonių finansavimo (Aukštadvario, Labanoro RP). Kaip matome iš lentelėje pateiktų duomenų, savivaldybės 2003 metais šioms parkų direkcijoms biudžeto asignavimų neskyrė, o iš Gamtos apsaugos fondo lėšas gavo tik Labanoro RP direkcija. Šios lėšos buvo panaudotos atliekų iš stovyklaviečių išvežimui ir jų priežiūrai, moksleivių stovyklos organizavimui ir švietėjiškai veiklai.

Tarptautinių organizacijų lėšos – tai lėšos už seminario organizavimą iš Suvalkų kraštotyrimo turizmo draugijos, dalyvaujant Dzūkijos NP kaip partneriui projekte „Tarptautiniai dviračių ir pėsčiųjų maršrutai Lenkijos-Lietuvos pasienyje“. Kaip pajamos už suteiktas minėtai draugijai paslaugas, šios lėšos iš specialiųjų lėšų sąskaitos pervestos į valstybės išdą ir panaudotos pagal specialiosios programos išlaidų sąmatą.

Dzūkijos NP gautas lėšas iš Specialiosios bendrųjų miškų reikmių finansavimo programos panaudojo priešgaisrinei miško apsaugai (priešgaisrinės komandos darbo užmokesčiui ir degalams), miško atkūrimui ir priežiūrai (sodinukų ir sėklų, chemikalų, paslaugų ir inventoriaus pirkimui). Ataskaitą apie panaudotas lėšas direkcija pateikia Tarnybai.

Už lėšas, gautas iš Kelių priežiūros ir plėtros programos, parkų direkcijos parengė pagrindinių dviračių ir pėsčiųjų turizmo trasų su informacine sistema techninius projektus, atliko šių projektų ekspertizę. Programos lėšas skirsto Tarnyba, finansuoja Lietuvos automobilių kelių direkcija, su kuria sudaroma sutartis ir atsiskaitoma už atliktus darbus. Dzūkijos NP 200,0 tūkst. Lt Musteikos etnokultūrinio kaimo pagrindinės gatvės remontui tiesiogiai gavo iš Susisiekimo ministerijos.

Iš Aplinkos apsaugos rėmimo programos šios direkcijos lėšų negavo. Direkcijų pateiktus projektus Tarnyba patikrina ir teikia juos Aplinkos ministerijai, kuri priima sprendimą dėl projektų finansavimo. Iš minėtos programos lėšų finansuojami projektai, kuriais bent iš dalies bus likviduojama aplinkai padaryta

žala, atkuriami ir gausinami gamtos išteklių, rengiama ir skleidžiama aplinkosauginė informacija, įgyvendinamos kitos aplinkosauginės priemonės. Dzūkijos NP ir Labanoro RP pateiktiems projektams lėšos nebuvo skirtos, Aukštadvario RP projektų neteikė.

Kitos lėšos – tai lėšos, kurias Aukštadvario RP gavo iš Trakų rajono darbo biržos ir panaudojo moksleivių, įdarbintų darbo ir poilsio stovykloje, atlyginimams išmokėti. Labanoro RP kitos lėšos – tai pajamos, gautos už informacinio centro salės nuomą. Pastarojo parko gauta parama iš UAB „Mikro Visata“ panaudota tradicinės šventės organizavimui.

Kaip matome iš atliktos lėšų panaudojimo analizės, šių parkų direkcijos lėšų inspekciniai veiklai negauna. Valstybinių parkų direkcijos šiam tikslui naudoja gautus biudžeto asignavimus. Audito metu pabandėme nustatyti, kokia finansavimo dalis yra skiriama inspekciniai veiklai. Mūsų prašymu direkcijos šias išlaidas apskaičiavo, tačiau jos nėra labai tikslios, nes teisės aktai nereikalauja šių išlaidų apskaityti atskirai.

3 lentelėje pateikti duomenys apie direkcijų išlaidas, skirtas tiesioginei inspekciniai veiklai už 2003 metus.

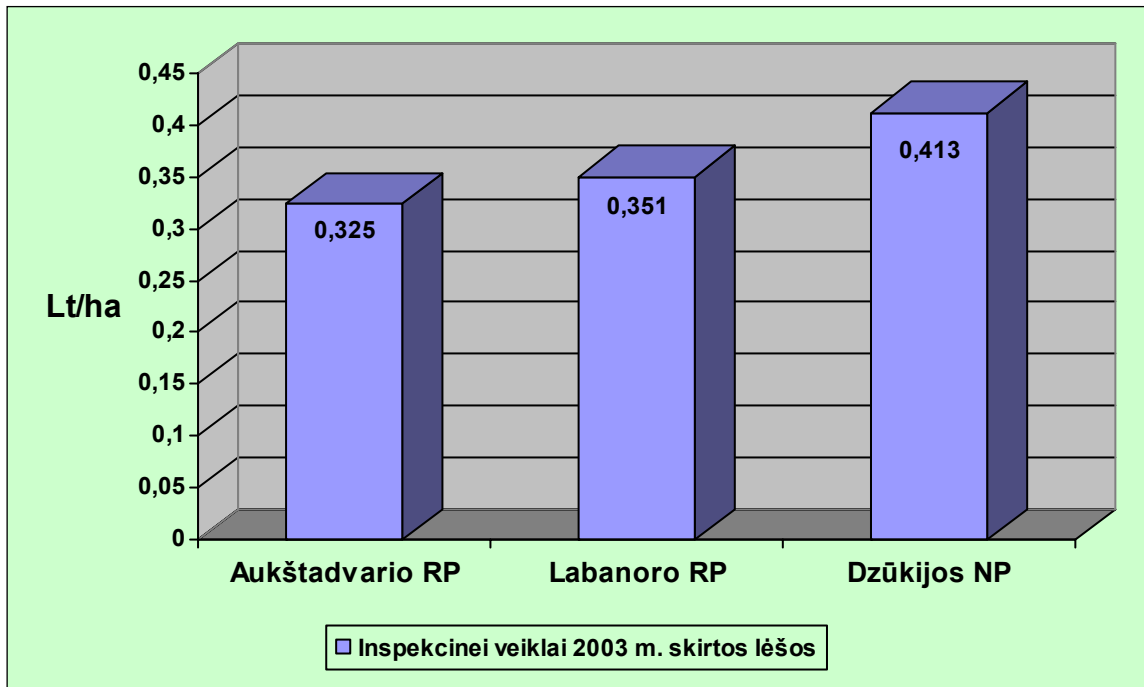
Išlaidų pavadinimas	Labanoro RP vyr. inspektoriaus išlaikymo išlaidos	Dzūkijos NP vyresn. inspektoriaus išlaikymo išlaidos	Aukštadvario RP vyr. ekologo, vykdančio inspekcinę veiklą, išlaikymo išlaidos
Darbo užmokestis ir įnašai socialiniam draudimui	15 399	19 100	3 400
Transporto išlaikymas	2 732	1 900	1 800
Komandiruotės	53	-	-
Ryšių paslaugos	895	-	220
Speciali apranga	58	Įsigyta iš spec. lėšų	-
Spaudiniai	191	-	-
Kanceliarinės prekės	86	-	180
Iš viso	19 414	21 000	5 600
Gauti biudžeto asignavimai	230 700	976 900	156 000
Inspekciniai išlaidų procentas nuo gautų biudžeto asignavimų	8,5 proc.	2,2 proc.	3,5 proc.

3 lentelė. Direkcijų išlaidos, skirtos inspekciniai veiklai 2003 metais (Lt).

Pastaba: Aukštadvario RP vyr. ekologas 2003 m. dirbo 171 darbo dieną, inspekciniai veiklai skyrė 36 darbo dienas.

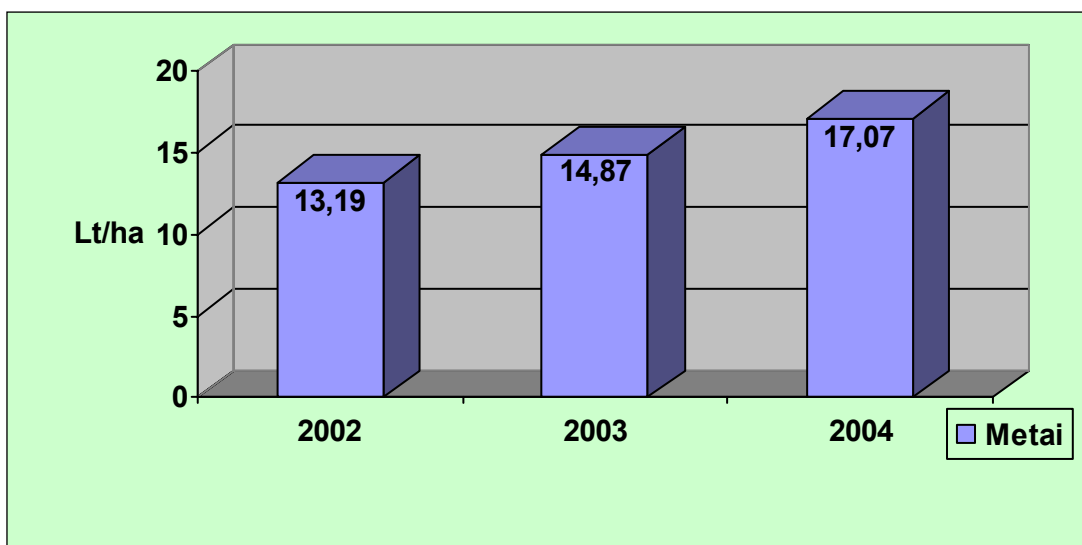
Iš lentelėje pateiktų duomenų nustatyta, kad direkcijos inspekciniai veiklai 2003 metais vidutiniškai skyrė apie 3,4 proc. visų išlaidų. Skiriant santykinai mažas išlaidas parko inspekciniai veiklai vykdyti, negalima užtikrinti reikiamo saugomų teritorijų kraštovaizdžio apsaugos lygio.

Kiek išteklių vieno saugomos teritorijos hektaro kontrolei tenka direkcijose, matyti iš 26 pav.



26 pav. Inspekicinei veiklai 2003 metais vienam saugomos teritorijos hektarui skirtos lėšos Aukštadvario ir Labanoro RP bei Dzūkijos NP.

Vertinant kontrolės lygį vien tik pagal skiriamų lėšų apimtį (kontrolės lygį lemia daug kitų faktorių, pvz., atstumas nuo didmiesčių, vadovybės gebėjimas organizuoti darbą ir kt.), matyti, kad žemiausias kontrolės lygis yra Aukštadvario RP (apžiūros metu nustatyta nekontroliuojama objektų dalis yra 53 proc.), kurio vienam hektarui tenka tik 0,33 Lt, o aukščiausias kontrolės lygis yra Dzūkijos NP (apžiūros metu nustatyta nekontroliuojama objektų dalis yra 37 proc.), kurio vienam hektarui tenka 0,41 Lt. Taigi kontrolės lygis aukštesnis yra ten, kur panaudoti didesni ištekliai.



27 pav. Vienam saugomų teritorijų hektarui gaunamos valstybės biudžeto lėšos.

Kaip matyti iš 27 paveikslėlio, 2003 metais vienam saugomos teritorijos hektarui (Saugomų teritorijų tvarkymo programai) teko 14,78 Lt, iš kurių mažiau negu 0,5 Lt teko kontrolės funkcijų vykdymui. Todėl, mūsų nuomone, peržiūrėjus vykdomoms funkcijoms skiriamus išteklius, yra galimybė kitų funkcijų sąskaita padidinti kontrolei tenkančius išteklius. Pavyzdžiui, išnuomavus stovyklavietes privatiems asmenims, kurie atliktų tvarkymo ir priežiūros darbus, atsirastų papildomų išteklių, kuriuos galima panaudoti kontrolės funkcijai vykdyti. Pvz., Labanoro RP privačių asmenų prižiūrimos stovyklavietės sutvarkytos ir patogios poilsiui.



Didžiausia biudžetinių asignavimų dalis yra skirta darbo užmokesčiui ir įnašams socialiniam draudimui. Aukštadvario RP šios išlaidos sudarė 62 proc., Labanoro RP – 67 proc., o Dzūkijos NP – 91 proc. Nepaisant to, direkčių darbuotojų pareiginės algos yra mažesnės negu numato teisės aktų nuostatos. Dzūkijos NP darbuotojų trūkstamų lėšų darbo užmokesčiui suma 2003 metais sudarė 86,7 tūkst. Lt, Labanoro RP – 68,2 tūkst. Lt, Aukštadvario RP – 65,0 tūkst. Lt.

Tarnybos vadovybė mus informavo, kad finansavimo nuolat trūksta, ypač teritorijų tvarkymui ir darbo užmokesčiui, tačiau 2005 m. numatoma kiekvienai parko direkčiai papildomai skirti vidutiniškai po 30 tūkst. Lt. ES direktyvų reikalavimams įgyvendinti numatoma skirti didesnius resursus iš ES struktūrinių fondų.

Tarnyba 2004 m. parengė Saugomų teritorijų koncepciją, kurioje nurodyta, kad valstybinių parkų direkčių veiklos pagrindinis tikslas yra išsaugoti kraštovaizdžio ir biologinę įvairovę, gamtos ir paveldo vertybes. Norint pasiekti šio tikslo, būtina dalyvauti teritorijų planavimo projektavimo procese, organizuoti mokslinius tyrimus, stebėjimus, organizuoti teritorijų tvarkymą, kontrolę, aplinkosauginį švietimą, įrengti lankytojų centrus, gamtos mokyklas. Mes suprantame, kad kontrolė yra sudėtinė viso plataus proceso dalis, tačiau, jeigu 46 proc. kraštovaizdžio nuo neigiamo statybų poveikio nekontroliuojama, galima daryti išvadą, kad direkčių vykdomai kontrolei skiriamas dėmesys yra nepakankamas. Mūsų nuomone, svarbiausia yra išsaugoti esamą, dar nepakeistą, kraštovaizdį ir tai, kas jau sutvarkyta. Pasiekus aukštesnį negu patenkinamą išsaugojimo lygį galima skirti išteklių tolimesniam jų tvarkymui.

Nors Tarnybos finansinės galimybės yra ribotos, vis dėlto norėtume atkreipti Tarnybos vadovybės dėmesį į klausimą dėl parko direktorių darbuotojų uniformos. Saugomų teritorijų įstatyme nurodyta, kad atlikdami savo pareigas, susijusias su saugomų teritorijų apsauga, valstybiniai saugomų teritorijų pareigūnai turi teisę turėti ir dėvėti nustatyto pavyzdžio uniformą ir skiriamuosius ženklus. Iš aplankytų trijų direktorių specialios aprangos komplektą su skiriamaisiais ženklais yra įsigijęs tik Dzūkijos NP. Šiam tikslui direktorija panaudojo spec. lėšas. Labanoro RP pareigūnams yra nupirka tik speciali liemenė, kuri dėvima vasaros sezono metu. Iš pokalbių su direktorių darbuotojais galima padaryti išvadas, kad atliekant inspekcinę veiklą uniformos su skiriamaisiais ženklais ir atitinkamais ženklais ant automobilių gerina saugomų teritorijų pareigūnų įvaizdį. Tuo mes įsitikinome ir mūsų tiesioginių apžiūrų metu, kada lankėme vietinius gyventojus. Sprendžiant iš gyventojų reakcijos, uniformuotas pareigūnas kelia žmonėms didesnę pasitikėjimą ir labiau drausmina pažeidėjus, o tai ypač aktualu vykdant reidus, bendraujant su atvykusiais poilsiautojais ir vietos gyventojais. Šis klausimas ne kartą buvo svarstomas Tarybos posėdimuose, tačiau problema iki šiol neišspręsta. Tarnybos direktorė 2004-09-08 raštu Nr. V3 2.9–590 kreipėsi į valstybinių parkų ir rezervatų direktorijas, kuriame pažymėjo: „Pritariame, kad valstybiniam saugomų teritorijų pareigūnams būtina turėti uniformą, tačiau kol nebus išspręstas finansavimo klausimas, nėra galimybės organizuoti uniformų užsakymą bei gamybą“. Auditorių nuomone, tinkamas valstybinio saugomų teritorijų pareigūno įvaizdis gali žymiai padidinti prevencinės veiklos efektyvumą, todėl Tarnyba turėtų bent minimaliai spręsti pareigūno įvaizdžio sukūrimo problemą.

Išvados:

- 1. Tiek Valstybinei saugomų teritorijų tarnybai, tiek parkų direktorijoms kraštovaizdžio kontrolė nėra prioritetinga sritis, todėl ir finansavimo skiriama tiek, kiek lieka nuo prioritetingų sričių finansavimo.**
- 2. Skiriant nedideles išlaidas parko inspekciniai veiklai vykdyti, negalima užtikrinti reikiamo saugomų teritorijų kraštovaizdžio apsaugos lygio.**

3.2. Jungtinių tarybų veikla valstybiniuose parkuose, siekiant gauti papildomo finansavimo

Saugomų teritorijų įstatyme nurodyta, kad veiklą valstybiniuose parkuose gali organizuoti ir vykdyti valstybinių parkų direktorijos ir jungtinės tarybos (toliau – tarybos), koordinuojančios santykius tarp valstybinių parkų direktorių ir savivaldybių institucijų. Tarybų nariai yra valstybinių parkų direktoriai ir jų pavaduotojai, taip pat savivaldybių merai ir (ar) merų pavaduotojai jų sutikimu arba kiti savivaldybės tarybos skiriami savivaldybės atstovai.

Parko taryba yra parko direktoriaus patariamoji institucija. Tarybos pirmininkas yra parko direktorius, pagrindinė tarybos veiklos forma – posėdis. Tarybos uždaviniai ir funkcijos nurodytos tarybos darbo reglamente. Reikia pažymėti, kad visų trijų parkų tarybų reglamentai patvirtinti tada, kai direktorijos dar priklausė Miškų ir saugomų teritorijų departamentui, t.y. 1998–2000 metais. Iki dabar jie

nepakeisti ir nepapildyti, nors per tą laikotarpį būtinai reikėjo pakeisti vienos aplankytos direkcijos tarybos sudėtį ir naujomis funkcijomis papildyti vykdomą tarybų veiklą parkuose. Kaip mus informavo Tarybos direktorės pavaduotojas, tarybos padeda geriau informuoti vietos savivaldos institucijas apie parkuose vykdomus darbus, koordinuoti įvairių institucijų veiksmus ir programas, įtraukti vietos bendruomenę į įvairias veiklas. Jo nuomone, apskrities ir savivaldybių atstovų dalyvavimas parko veikloje padeda kooperuoti ir finansines lėšas. Minėtų parkų tarybų reglamentuose nenumatyta, kad jos koordinuoja regioniniame parke veikiančių institucijų ir organizacijų veiklą, organizuojant parko apsaugą ir tvarkymą, teikia pasiūlymus dėl lėšų gavimo iš savivaldybių biudžetų, įvairių fondų ir rėmėjų direkcijos veiklai organizuoti. (Kai kurių kitų parkų tarybos darbo reglamentai šiomis funkcijomis papildyti).

Audito metu norėjome sužinoti, kokius pasiūlymus teikia tarybos, norėdamos pritraukti savivaldybių lėšas parko teritorijos apsaugai ir tvarkymui.

Audito metu buvo nustatyta:

1) Viename parke, kuris yra trijų savivaldybių ir dviejų apskričių teritorijose, į tarybos sudėtį neįtraukti dviejų savivaldybių ir vienos apskrities atstovai. Kitos apskrities viršininko administracijos atstovas į tarybos sudėtį nepaskirtas. Į pateiktus mūsų pastebėjimus parko direktorius atsakė, kad atnaujinti ir papildyti tarybą numato dar šiais metais. Ir nors šio parko direktorius ir 2003 m., ir 2004 m. kreipėsi į visų savivaldybių merus dėl savivaldybių Gamtos apsaugos fondo lėšų panaudojimo parko gamtos ir kultūros paveldo vertybių apsaugai ir tvarkymui, nė viena savivaldybė lėšų šiai veiklai neskyrė. Neįtraukus į tarybos sudėtį vietos institucijų atstovų, vargu, ar direkcijai pavyks pritraukti daugiau lėšų savo veiklos organizavimui.

2) Parkų tarybos į posėdžius renkasi rečiau, negu numatyta tarybų darbo reglamentuose. Susirinkusi vieną kartą per metus taryba paprastai apsvarsto direkcijos metinės veiklos ataskaitą ir klausimus, susijusius su vasaros sezono pasiruošimo darbais.

3) Kai kurių parkų tarybos nėra pateikusios jokių pasiūlymų vietos savivaldos institucijoms dėl lėšų, kurių reikia parko teritorijos apsaugai ir tvarkymui. Tarybos posėdžiuose dažniausiai yra svarstomi organizacinio pobūdžio klausimai. Vieno parko direktoriaus nuomone, didelės naudos iš tarybos veiklos nėra. Reikėtų pažymėti, kad parko tarybos veiklos efektyvumas priklauso nuo parko direktoriaus veiklumo, noro ir sugebėjimo spręsti parkui iškilusias problemas.

4) Yra direkcijų, kurios gavo lėšų iš savivaldybių Gamtos apsaugos fondo. Pagal auditui pateiktus tarybos posėdžio protokolus, kuriuose nurodyti svarstomi klausimai ir priimti sprendimai, galima daryti išvadą, kad šio parko taryba yra pakankamai veikli, nagrinėjanti ir sprendžianti iškilusias problemas. Metų pabaigoje parko taryba svarsto numatomų atlikti darbų sąrašą ir lėšų poreikį kitiems metams iš apskrities, savivaldybių biudžeto ir Gamtos apsaugos fondo. Apsvarsčiusi šį klausimą, taryba kreipiasi į rajonų savivaldybes ir apskričių viršininkų administracijas dėl finansavimo ar tarpininkavimo gaunant

lėšas. Ir nors ne visos savivaldybės skiria lėšų arba jos nėra didelės, tačiau žinant, kad parko finansinės galimybės ribotos, gautos lėšos yra svarbi paspartis parkui.

VSTT atsakingi darbuotojai turi pakankamai informacijos apie saugomų teritorijų tarybų veiklą. Tarnyba, atlikusi saugomų teritorijų direktorių 2003 m. veiklos ataskaitų apibendrinimą, pateikė išvadas, kuriose nurodė, kad nepakankamo bendradarbiavimo su vietos savivaldybėmis pasekmė – neefektyvi parkų tarybų veikla ir mažas lėšų kiekis, gaunamas iš savivaldybių. Bendradarbiavimo su vietos savivaldos institucijomis stiprinimas buvo nurodyta kaip viena iš prioritetinių saugomų teritorijų direktorių veiklos kryptių 2004 metams.

Išvada:

Valstybinių parkų jungtinių tarybų veikla daugeliu atveju yra formali, o jos galimybės, siekiant pritraukti vietos savivaldos institucijų lėšas parko veiklai organizuoti, panaudotos nevisiškai.

REKOMENDACIJOS

Siūlome Valstybinei saugomų teritorijų tarnybai prie Aplinkos ministerijos:

1. *Išanalizuoti galimybes skirti didesnę dėmesį parkų direktoriuose vykdomai kraštovaizdžio kontrolei ir padidinti jai skiriamus išteklius kitų direktorių veiklų sąskaita.*
2. *Parkų direktoriuose paskirti už kraštovaizdžio kontrolės rezultatus atsakingus asmenis. Šiuos rezultatus naudoti kaip vieną iš direktorių veiklos vertinimo rodiklių.*
3. *Įpareigoti parkų direktorius rengti ir tvirtinti kontrolės programas, kurios apimtų visą saugomą teritoriją.*
4. *Vykdomą švietėjišką informacinę veiklą saugomose teritorijose labiau skirti aktyviajai žemės savininkų daliai;*
5. *Įpareigoti parkų direktorius reguliariai kaupti ir atnaujinti duomenis apie vykdomą ir numatomą vykdyti veiklą saugomose teritorijose.*
6. *Išanalizuoti galimybes parkų direktorių darbuotojams, vykdančiams kraštovaizdžio kontrolės priemonių įgyvendinimą, padidinti mokymų kiekį. Skatinti patyrimo su kitų parkų darbuotojais, vykdančiais kraštovaizdžio kontrolę, pasidalinimo galimybių išplėtimą.*
7. *Inicijuoti, kad kitos institucijos reguliariai teiktų direktoriams būtiną informaciją apie tų institucijų atliktą, atliekamą ir planuojamą atlikti veiklą saugomose teritorijose.*
8. *Inicijuoti teisės aktų pakeitimus ir/ar papildymus, kurie nustatytų laikinų statinių, nenaudojamų transporto priemonių ir kitų objektų, mažinančių kraštovaizdžio gamtinę, kultūrinę ir estetinę vertę, statymo (laikymo) saugomose teritorijose vietas ir sąlygas, jų perkėlimo į kraštovaizdžio negadinančias vietas klausimo sprendimą.*

9. Valstybinių parkų Jungtinių tarybų veiklą organizuoti ir jai pasiruošti taip, kad svarstomi klausimai būtų aktualūs ir svarbūs kiekvienam tarybos nariui. Siekiant geriau koordinuoti ir panaudoti gaunamas lėšas, į tarybų sudėtį įtraukti kuo daugiau vietos institucijų atstovų. Parkų tarybų reglamentus papildyti funkcijomis, numatančiomis koordinuoti saugomose teritorijose veikiančių institucijų veiklą, organizuojant ir vykdant parko apsaugą ir tvarkymą.

Veiklos audito 2-ojo departamento direktorė

Zita Valatkienė

Veiklos audito 2-ojo departamento
vyriausioji valstybinė auditorė
(audito grupės vadovė)

Rita Buidovienė

Susipažinau

Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos
prie Aplinkos ministerijos direktorė

Rūta Baškytė