



**VIDES POLITIKAS PLĀNOŠANA PILSĒTU PAŠVALDĪBĀS:
DISCIPLINĀRĀS UN INTEGRATĪVĀS PIEEJAS
KOMPLEMENTARITĀTE**
*MUNICIPAL ENVIRONMENTAL POLICY PLANNING: COMPLEMENTARITY
OF DISCIPLINARY AND INTEGRATIVE APPROACHES*

Ērika Lagzdiņa¹, Raimonds Ernšteins²

1- Reģionālais vides centrs Centrālajai un Austrumeiropai (REC Latvija)

Tel: +(371)26551438, e-pasts: erika.lagzdina@lu.lv

2- Latvijas Universitātes Ekonomikas un vadības fakultāte, Vides pārvaldības katedra

Tel: +(371)29476620, e-pasts: raimonds.ernsteins@lu.lv

Abstract. *Environment and its integration are recognized as priorities at all governance levels, however practice reveals gaps at the local (municipal) level. Municipal environmental policy planning (EPP), implementation and monitoring is not studied sufficiently and discussed. Without understanding of disciplinary planning there are risks of qualitative integrative planning. The article discusses EPP development in Latvian municipalities during last 18 years period starting from Local Agenda 21 initiatives to integrated urban environment planning. The article summarizes EPP experience based on document studies and survey. It includes overview of EPP driving forces, content and integration analysis, institutional and public participation issues, outlines needs for further studies. Taking into account that EPP exist in less than 5 % of local governments, what is contrasting to practice elsewhere in Europe, the intention of the article is to facilitate discussion about EPP necessity and opportunities in Latvia.*

Keywords: *driving forces, integrative and disciplinary approach, municipal environmental planning, public participation, environmental policy instruments.*

Ievads

Vide un tās integrācija kā prioritāte ir atzīta visos pārvaldības līmeņos, tomēr praksē tieši vietējais (pašvaldību) līmenis ir vajākais realizācijas posms. Vides nozares politikas disciplinārā plānošana kā atbilde uz vides kvalitātes degradāciju un ierobežotajiem resursiem ir veidojusies Centrālās un Austrumeiropas valstu pašvaldību praksē, tai skaitā Latvijā, kopš 1990.gadiem, savā attīstībā mijiedarbojoties ar *Local Agenda 21* procesiem. Tomēr Latvijā pašvaldību vides politikas plānošanas (VPP) jomā nav sasniegti būtiski kvalitatīvi pavērsieni sistēmiskā līmenī, lai gan var identificēt vairākus daudzveidīgus un ģeogrāfiskajā telpā izkļiedētus piemērus ar atšķirīgiem panākumiem un kontinuitāti.

Nacionālā tiesiskā regulējuma un stratēģiju trūkums un/vai nepilnības veidoja nosacījumus tam, ka VPP pieredzes veidošanās pamatā ir balstījusies uz ārējiem virzošiem spēkiem (politiskiem procesiem un finanšu instrumentiem) un uz motivētu indivīdu iniciatīvām vietējā līmenī. Virkne citu bremsējošo faktoru, kā metodiskā nodrošinājuma trūkums, institucionālās kapacitātes (struktūra, resursi) problēmas, papildināti ar vides pārvaldības centralizācijas pieeju, nav veicinājuši vietējās kapacitātes attīstību rīcībā „no apakšas”. Tā rezultātā Latvija atšķiras no daudzām ES dalībvalstīm ar vietējo vides politiku un sabiedrības aktīvas līdzdalības trūkumu vides lēmumu pieņemšanas procesos. Vietējās vides politikas ir izstrādātas mazāk nekā 5% Latvijas pašvaldību. Tās ir savstarpēji atšķirīgas un demonstrē dažādas pieejas, kā arī nepilnības vides disciplinārās plānošanas izpratnē. Jaunas perspektīvas VPP paver Eiropas savienības pilsētvides stratēģijas, kas integrētās plānošanas pieeju izvirza mūsdienu politiku veidošanas centrā. Tas prasa augstāka līmeņa zināšanas ne tikai par vides sektoru, bet arī par tā saiknēm ar citiem sektoriem. Šo jauno integratīvās plānošanas zināšanu veidošanai ir jābalstās uz disciplinārās pieejas komplementaritātes imperatīva. Šis raksts ir autores ieguldījums VPP procesu pētniecībā Latvijas pašvaldībās un kapacitātes veidošanā.

Pētījuma metodika

Pētījuma mērķis ir novērtēt pieredzi, situāciju un attīstības perspektīvas attiecībā uz Latvijas pašvaldību (pamatā pilsētu) vides politikas plānošanu 18 gadu periodā (1991-2009) kopš neatkarības atgūšanas, citu starpā vērtējot jautājumus par ietekmējošajiem spēkiem, vides pārvaldības institucionālo kapacitāti, sabiedrības līdzdalību, kā arī iezīmējot problēm-jautājumus turpmākajiem pētījumiem.

Pētījums sastāv no 2 daļām:

1) VPP procesu apkopojums un izvērtējums, kas metodiski pamatojas uz:

- multilīmeņu procesu, stratēģiju un politikas dokumentu analīzi:
 - a) starptautiskā – Rio un saistītie ilgtspējīgas attīstības procesi; *Local Agenda 21*;
 - b) reģionālā - Eiropas ilgtspējīgu pilsētu un ciemu kustība, Eiropas Savienības vides un pilsētvides stratēģijas,
 - c) nacionālā līmenī – vides politikas plāni un investīciju stratēģijas, nacionālie ziņojumi par IA īstenošanu u.c.;
- projektu vides pārvaldības jomā dokumentācijas analīzes: pašvaldību un to organizāciju projekti, Latvijas Universitātes un citu zināšanu organizāciju projekti;
- nacionālo normatīvo aktu analīzes (pašvaldību, vides aizsardzības, attīstības plānošanas);

1.tabula

Pētījuma 2.daļā analizētie pašvaldību dokumenti

Apstipr. gads	Pašvaldība	Dokumenta nosaukums	Spēkā (aktualizē)
Vides politikas dokumenti			
1992	Ventspils	Ventspils Vides politikas plāns	
1995	Ventspils	Ventspils Vides politikas plāns - 2	
2000	Jūrmala	Jūrmalas pilsētas vides aizsardzības politikas plāns	X
2000	Rīga	Rīgas vides stratēģija 2000.-2010.g.	X
2000	Gaujiena	Gaujienas pagasta Vides aizsardzības rīcības plāns	
2001	Ventspils	Ventspils vides politikas plāns 2000.-2010.g.	X (aktualizē)
2001	Liepāja	Vides rīcības programma 2002.-2010.g.	X (aktualizē)
2001	Jēkabpils RP	Jēkabpils rajona Vides aizsardzības rīcības programma	
2001	Preiļu RP	Preiļu rajona Vides veselības rīcības programma	
2002	Rīga	Rīgas vides stratēģijas rīcības programma 2002.-2010.g.	X
2003	Jelgava	Jelgavas pilsētas vides politikas plāns un rīcības programma 2003.-2007.g.	
2005	Cēsis	Cēsu vides politikas plāns 2005.-2017.g.	X
2008	Līvāni	Līvānu novada pašvaldības vides politikas un integrētās vides sadarbības deklarācija un Vides sektora attīstības vīzija un rīcības vadlīnijas 2008.-2014.g.	X
2009.	Rēzekne	Rēzeknes pilsētas vides politikas plāns 2009.-2015.g.	(apst.proc.)
Vides pārvaldības sistēmu (VPS) dokumenti			
2005	Jelgava	Jelgavas pašvaldības Vides politika (ISO:14001)	X
2007	Preiļi	Preiļu novada domes Vides politika un Vides deklarācija (EMAS)	X
Attīstības dokumenti un vides pārskati			
2006	Daugavpils	Daugavpils pilsētas teritorijas plānojuma 2006.-2018.g.	X
2007		Vides pārskats; Daugavpils pilsētas attīstības programma Mana pils Daugavpils 2008.-2014.g.	
2007	Jelgava	Jelgavas pilsētas integrētās attīstības programma 2007.-2013.	X
2007	Valmiera	Valmieras pilsētas sociāli ekonomiskās attīstības programma 2008.-2014.un Vides pārskats	X

- 2) konkrētu Latvijas pašvaldību VPP pieredzes apkopojums, kas metodiski pamatojas uz:
- dokumentu analīzi – pašvaldību vides politikas, VPS un attīstības plānošanas dokumenti;
 - pašvaldību anketēšanas un vides speciālistu intervijām.

Pētījuma 2.posmā veiktās aptaujas nolūkā anketa tika elektroniski izsūtīta 23 pašvaldībām, adresējot to personīgi vides speciālistam, vides nodaļai vai attīstības un plānošanas nodaļai. Izvēlētajās pašvaldības pārstāv visus Latvijas reģionus un ietver lielās pilsētas, mazpilsētas un pilsētas un lauku teritorijas apvienojumu – novadus. Anketas jautājumi tika strukturēti politikas plānošanas procesu raksturojošos blokos: iniciēšana, izstrāde, satura ietvars, ieviešanas instrumenti, integrācija, kapacitāte un politiskais atbalsts u.c.. Atbildes bija jāizvēlas no piedāvātā saraksta, bet bija arī atvērta tipa jautājumi. Aizpildītas anketas tika saņemtas no 13 pašvaldībām. Notika 7 intervijas ar pašvaldību speciālistiem. Rezultāti tika apkopoti un analizēti kvantitatīvi un kvalitatīvi. Šī raksta ietvaros diskusijā apskatīti tie anketas jautājumi, kas saistīti ar VPP procesa sākuma posmu (iniciēšana, iesaistīšana, plāna ietvara definēšana).

Rezultāti un diskusija

Raksta diskusiju daļa ir sadalīta nodaļās atbilstoši pētījuma posmiem. 1.nodaļa apskata VPP attīstības procesus un ietekmējošos spēkus starptautiskā, nacionālā un vietējā līmenī. 2.nodaļa apkopo pētījuma rezultātus par VPP praksi konkrētās pašvaldībās.

1. Vides politikas plānošanu ietekmējošie procesi un spēki

Pašvaldību vides politikas plānošanas prakse Eiropā, īpaši bijušajā sociālistisko valstu blokā (Centrālajā un Austrumeiropā), tai skaitā Latvijā, sāka veidoties 1990.gadu sākumā. Tā lielā mērā ir balstījies uz trim plašiem starptautiskiem vides politikas procesiem, kas darbojās kā ārējie virzošie spēki, un starptautisko finansējumu. Tai pašā laikā gan nacionālā, gan vietējā līmenī vienlaikus pastāvēja faktori, kas gan veicināja, gan bremzēja VPP pašvaldībās. Šo spēku labilais līdzsvars atspoguļojas mainīgos VPP rezultātos Latvijā un iezīmē trīs VPP attīstības etapus.

1.1. Ilgstpējīgas attīstības iniciatīvas

1992.gadā ANO konferencē par vidi un attīstību pieņemtā Rio deklarācija un Rīcības programma 21.gadsimtam (*Agenda 21*) aicināja veicināt vietējā līmeņa IA rīcības programmu izstrādi. Prakse un projektu pieredze liecina, ka sākotnējā izpratne par IA un pašvaldībās realizētās aktivitātes pārstāv plašu spektru: vides sektora izvērtēšana un rīcības, iedzīvotāju līdzdalības procesi, sociālās un vides dimensijas integrācija u.tml. Reaģējot uz kapacitātes trūkumu kā bremzējošo faktoru, 1990.gados *Local Agenda 21* procesu metodisko nodrošinājumu sāka koordinēt starptautiskie pašvaldību sadarbības tīkli (piem., ICLEI, UBC), uzsvāru liekot uz instrumentu izstrādi vides pārvaldības sektorā. Vienlaikus notika procesu institucionalizācija - 1994.gadā tika ierosinātā Eiropas ilgtspējīgu pilsētu un ciemu kampaņa, un tās ietvaros izstrādāta brīvprātīgā vienošanās – Olborgas harta [1]. Tas ir nākamais mobilizējošais solis un virzošais spēks pašvaldību VPP veicināšanā un nepieciešamā politiskā atbalsta nodrošināšanā.

Latvijā šo laiku raksturo ārvalstu partneru ierosināti pilotprojekti IA veicināšanai pilsētu sadarbības ietvaros, starptautiskais finansējums, aktivitātes kapacitātes veidošanai, metodiku izstrāde latviešu valodā, liela motivācija un interese no vides speciālistu puses, piesardzīga līdzdalība no pašvaldību administrācijas, interese no iedzīvotājiem, nevalstisko organizāciju aktivitātes, akadēmisko institūciju mediatīvais darbs, sabiedrības līdzdalības metožu testēšana un praktiskas demonstrāciju aktivitātes [2, 3, 4]. Raksturīgi piemēri ir pilotprojekts „*Local Agenda 21* un vietējā vides pārvalde Latvijā” (1998., Latvijas Pašvaldību savienība), kura ietvaros 5 iesaistījās pašvaldībās – Cēsīs, Jūrmalā, Rēzeknē, Talsos un Rūjienā – notika pašvaldības administrācijas darbinieku un NVO pārstāvju apmācība, ar plašu sabiedrības

līdzdalību tika identificētas svarīgākās IA jomas; Jūrmalas dalība projektā „Apziņas veidošana *Local Agenda 21* veicināšanai Baltijas jūras reģionā – SAIL” (1999.-2000., UBC).

LA 21 tipa plānošanas aktivitātes ar uzsvāru uz sabiedrības līdzdalību un ārēja procesu vidutāja (universitātes kā zināšanu centra) ieguldījumu tika praktizētas arī subreģionālā līmenī. Piemērs ir *Phare* programmas finansētais projekts „Sabiedrības līdzdalība līdzsvarotas attīstības rīcības programmas izveidošanā Bārtavā” (1998.-2000., ASVPC Bārtava), kas apvienoja Liepājas rajona Bārtas upes sateces baseina 8 pašvaldības, kuras testēja uz līdzdalību balstītu IA programmas veidošanu un vietējo IA indikatoru izstrādi. Eiropas Savienības *Life* programmas finansētā demonstrāciju projekta „Līvu zaļā piekraste’ 21” (2001.-2004., Dundagas pašvaldība) ietvaros Ziemeļkurzemes pašvaldībās tika īstenotas daudzveidīgas aktivitātes, demonstrētas vides tehnoloģijas, izveidots *Agenda 21* centrs tālākai procesu koordinācijai. Šis projekts ir veiksmīgs modelis piekrastes IA veicināšanai [5].

Minētie projekti bija nozīmīgs ieguldījums LA 21 procesu un netieši arī VPP metodiskā nodrošinājuma izstrādē un apziņas veicināšanā Latvijā, tomēr projektu rezultātu ilgtspēja ne visos gadījumos pierādījās praksē: iestrādnes nebija pietiekams nosacījums LA21 principu tālākai un plašākai integrācijai pašvaldību pārvaldības procesos. Kad 2002.gadā starptautiskā pētījumā [6] tiek novērtēti LA21 procesa sasniegumi Eiropā, Latvijā tiek identificētas tikai 5 pašvaldības, kurās ir šī procesa iezīmes, lai gan Nacionālais ziņojums *Rio+10* atsaucas uz 20 gadījumiem, ietverot arī procesu orientētas pašvaldības. Pozitīvi vērtējams, ka šai posmā gūtā pieredze attīstīja vietējo cilvēkresursu kapacitāti un veicināja VPP vairākās pilsētās (Jelgava, Cēsis, Jūrmala, Rīga).

1.2. Process „Vide Eiropai”

Otrs nozīmīgs virzošais spēks bija „Vide Eiropai” process, kura ietvaros kopš 1993.gada tika izstrādāti nacionālie vides politikas plāni, valstīs intensīvi veidojās jaunā vides likumdošana, izskanēja aicinājumi identiskas iniciatīvas attīstīt arī vietējā līmenī.

Pamatojoties uz pirmajā nacionālajā dokumentā – Vides aizsardzības politikas plānā Latvijai (1995.) – identificēto finanšu resursu trūkumu un vides problēmu aktualitāti, bija nepieciešams veikt pārdomātu vides pārvaldību, tai skaitā plānošanu, vietējā līmenī. Pirmās pilsētas Latvijā, kas sāka strādāt pie savas vides politikas, bija rūpnieciski attīstītās pilsētas, kur bija augsts vides piesārņojuma risks un sabiedrības spiediens (Ventspils, Daugavpils, Rēzekne). Zemā cilvēkresursu kapacitāte, pieredzes un metodiskā nodrošinājuma trūkums – galvenie identificētie šķēršļi vides pārvaldības jomā 1996.gada aptaujā, ko veica Reģionālais vides centrs (REC Latvijas birojs) ilgtermiņa projekta „Vietējās vides rīcības programmas” (1996.-2001., REC) ietvaros. 1998.gadā REC publicē pirmo rokasgrāmatu latviešu valodā „Vides aizsardzības rīcību plānošana pašvaldībās” [7], kas pamatojas uz Centrālās un Austrumeiropas VPP pieredzes un amerikāņu demokrātijas tradīcijās balstītām līdzdalības pieejām stratēģiskās plānošanas procesā. Uz šo VARP pieeju balstītajos apmācības semināros visos Latvijas reģionos iesaistījās 80 pašvaldību speciālisti; kā pilotprojekts, iesaistot Alūksnes rajona pagastu pašvaldības, interaktīvā apmācības procesa ietvaros 2000.g. tika izstrādāts Gaujienas pagasta Vides aizsardzības rīcības plāns, 2001.g. – Jēkabpils rajona VARP un Preiļu rajona Vides veselības rīcības programma. Būtiski ir atzīmēt minēto pašvaldību un Latvijas Vides aizsardzības fonda pozitīvo attieksmi un piešķirtos finansējumus šāda tipa projektiem. Diemžēl arī šie virzošie spēki nebija pietiekami neatgriezeniskām VPP aktivitātēm citviet Latvijā.

1.3. Integrācija Eiropas Savienībā

Trešais nozīmīgais VPP ietekmējošais spēks ir integrācijas ES process, ko iezīmē 1998.gadā noslēgtais ES un Latvijas asociācijas līgums un kas ir saistīts ar intensīvu vides direktīvu pārņemšanu. Jaunās prasības veicināja funkciju decentralizāciju, noteica plašāku atbildību vides jomā vietējā līmenī un prasīja lielas investīcijas atbilstības nodrošināšanai. Straujo tempu, ierobežoto cilvēkresursu un vietējās kapacitātes trūkuma dēļ šo posmu raksturo centralizēta

vides un investīciju politiku ieviešana un sektorālās/ disciplinārā plānošanas pieeja (sākotnēji ūdenssaimniecības, pēc tam atkritumu u.c. jomās), atvēlot maznozīmīgu, sākotnēji pat pasīvu lomu pašvaldībām kā galvenajiem „labuma saņēmējiem”, iesaistot tās gatavos projektos un ieviešanas shēmās, nesaskaņojot prioritātes plašākā sabiedrībā. Paļaušanās uz lēmumu pieņemšanu nacionālajā līmenī neveicināja ne pašvaldību motivāciju attīstīt vides politiku, ne pilnveidot kapacitāti un meklēt resursus vietējā līmenī.

2004.gadā pēc Latvijas iestāšanās Eiropas Savienībā pastiprinājās decentralizācijas tendences, kas pozitīvi ietekmēja vides pārvaldību pašvaldībās. Tā kļuva vietēji orientēta ar plašāku diskursu sabiedrībā, kas lielā mērā bija ES vides politiku rezultāts. Tai pašā laikā integrācijas ES procesi turpina dominējošo disciplinārās pieejas praksi vides pārvaldībā, arvien vairāk saasinot konfliktus starp dažādiem pašvaldības attīstības virzieniem un tajos iesaistītajām mērķa grupām. Pieaug nevalstiskā sektora spiediens par sabiedrības tiesībām piedalīties ar vidi saistītu lēmumu pieņemšanā un līdzdalība VPP.

Būtisks pavērsiens VPP praksē un virzošais spēks ir 2006.gadā izstrādātā ES Pilsētvides tematiskā stratēģija [8], kuras uzdevums ir „ar integrētās pieejas palīdzību sniegt ieguldījumu labākas dzīves kvalitātes nodrošināšanā, īpašu uzmanību veltot pilsētu teritorijām... un sekmēt pilsoņu augstāku dzīves līmeni un sociālo labklājību, nodrošinot vidi, kurā piesārņojuma līmenis nerada draudus cilvēku veselībai un videi, un veicinot pilsētu ilgtspējīgu attīstību” un ar to saistītā ES finansējuma saņemšanas prasība pēc integrētiem pilsētu plāniem. Šis faktors ir radījis jaunu vilni pilsētu VPP 2007.-2009.gadā, kur atslēgas koncepts ir integrēta pieeja.

Pašreizējie procesi VPP pašvaldībās Latvijā ļauj prognozēt plašāku integratīvo pieeju izmantošanu, tai pašā laikā neatsakoties no disciplinārās pieejas, arvien vairāk meklējot to savstarpējo papildināmību / komplementaritāti. Tāpat prognozējams, ka integratīvā plānošana varētu sākotnēji būt lielāko pilsētu pašvaldību prerogatīva, novadu un/vai mazāk pieredzējušām pašvaldībām koncentrējoties uz disciplināru vides sektora plānošanu, kas 2009.gada administratīvas reformas kontekstā būtu svarīgs instruments pašvaldības paplašinātās teritorijas vides situācijas apzināšanai, izvērtējumam un mērķtiecīgai prioritāšu izvirzīšanai.

1.4. Normatīvais nodrošinājums kā iekšējais VPP ietekmējošais faktors

Nacionālās politikas vides sektorā un normatīvais regulējums ir uzskatāmi par iekšējiem ietekmējošiem faktoriem „no augšas” pašvaldību VPP attīstībā Latvijā. Iepriekš raksturotie ārējie procesi ietekmēja nacionālo vides politiku, kas atspoguļojas Vides aizsardzības likuma izmaiņās kopš 1991.gada, jaunos normatīvos aktos, kas tikai 1990.gadu vidū sāk iezīmēt atjaunotās Latvijas valsts pašvaldību tiesības un pienākumus.

Raksta ietvaros tiek apskatīti 2 būtiskākie ‘jumta’ likumi, kas veido VPP ietvaru pašvaldībā.

„Likums par pašvaldībām” (1994) nosaka, ka vietējā pašvaldība ir vietējā pārvalde, kas nodrošina likumos noteikto funkciju izpildi, ievērojot valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju intereses. Likuma 15.panta ietvaros noteiktas pašvaldību autonomās funkcijas, kuru izpilde tiek finansēta no pašvaldības budžeta, to skaitā vairākas, kas tieši vai netieši ir saistītas ar vides pārvaldību: organizēt iedzīvotājiem komunālos pakalpojumus (ūdensapgāde un kanalizācija; siltumapgāde; sadzīves atkritumu apsaimniekošana; notekūdeņu savākšana, novadīšana un attīrīšana); gādāt par savas administratīvās teritorijas labiekārtošanu un sanitāro tīrību; pretplūdu pasākumi; veicināt iedzīvotāju veselīgu dzīvesveidu; ar plānojumu noteikt zemes izmantošanas un apbūves kārtību; organizēt sabiedriskā transporta pakalpojumus u.c. Likuma 12.panta tiesības teritorijas iedzīvotāju interesēs brīvprātīgi realizēt savas iniciatīvas ikvienā jautājumā ir pamats pašvaldības VPP izstrādei.

Vides jomu regulējošais “Vides aizsardzības likums” (2006., VAL) definē vides aizsardzību kā pasākumu kopumu vides kvalitātes saglabāšanai un dabas resursu ilgtspējīgas izmantošanas nodrošināšanai, tas paredz plānošanas procedūras vides jomā un iesaistīto pušu (tai skaitā pašvaldību) kompetences. Spēkā esošais VAL atšķirībā no VAL 1991.gada versijas nesatur virkni prasību, kas precizēja pašvaldību kompetences vides jomā, tajā ir atstātas kontroles

funkcijas un pašvaldību iestāžu pienākumi attiecībā uz vides informācijas sniegšanu un izplatīšanu, sabiedrības iesaistīšanu lēmumu pieņemšanā. Pazudis būtisks nosacījums, uz kuru savā darbībā atsaucās daudzi vietējie vides speciālisti – “pašvaldības organizē vides aizsardzības programmu izstrādāšanu”; izņemta arī sadarbības komponente. Tā kā VAL ļauj pašvaldībām ieviest brīvprātīgus vides pārvaldības līdzekļus un VPP ir viens no tiem, tad likums netieši aicina pašvaldības izstrādāt VPP. Jāsecina, ka likumdošana teorētiski atbalsta vides politikas plānošanu pašvaldībā, ar to leģitimizējot arī resursu izmantošanu.

2. Vides politikas plānošanas pieredze Latvijas pašvaldībās

2.1. Vides politikas plānu esamība pašvaldībās

Pētījuma ietvaros vides politikas plānu (VPP) esamība pašvaldībās tika identificēta caur dokumentu un aptaujas rezultātu analīzi. VPP ir izstrādāti un spēkā 6 no pētījumā iekļautajām pašvaldībām: 5 pilsētās (Rīga, Liepāja, Ventspils, Jūrmala, Cēsis) un 1 novadā (Līvānu novads). VPP kā vides pārvaldības sistēmas sastāvdaļa ir apstiprināts 7 pašvaldībās (Daugavpils pilsētas dome, Preiļu novada dome un 5 pagasti).

VPP sagatavošanas stadijā ir 2 pašvaldībās: Rēzeknei 2009.gada februārī Domes komitejā konceptuāli atbalstīts “Rēzeknes pilsētas vides politikas plāns 2009.-2015.g.”; Ogrē, pateicoties Norvēģu finanšu instrumenta atbalstam, top „Vides koncepcija Ogres novadam 2009.-2019.g.” Jelgavas pilsētas 2003.gadā apstiprinātais „Vides politikas plāns un rīcības programma 2003.-2007.g.” ir zaudējuši spēku, to aizstāj integrētas attīstības programma.

Rajonu līmeņa vides (vides veselības) plāni (Jēkabpils, Preiļu r.) ir izsmēluši savu kapacitāti.

Vides politika (ietverot stratēģiskos virzienus, mērķus, rīcības, indikatorus un ieviešanas/investīciju plānus) kā integratīva plāna sastāvdaļa uz pētījuma veikšanas brīdi ir iekļauta 16 pilsētu jaunizstrādātajās integrētas attīstības programmās: Daugavpils, Jelgavas, Jēkabpils, Liepājas, Rēzeknes, Valmieras, Ventspils, Aizkraukles, Cēsu, Gulbenes, Kuldīgas, Līvānu, Madonas, Saldus, Smiltenes un Talsu. Pētījuma ietvaros tika veikts sākotnējais šo programmu izvērtējums Jelgavai, Daugavpilij un Valmierai, kas liek secināt, ka:

- a) visās programmās nozīmīga loma ir atvēlēta vides politikai, tā kā ir izvirzītas stratēģiskās prioritātes, rīcības virzieni, risināmie uzdevumi un rezultatīvie rādītāji, bet to izvērtējums ir tālāko pētījumu uzdevums;
- b) to saturs, forma, izmantotie plānošanas termini un detalizācijas pakāpe atšķiras, lai gan pastāv vienotas vadlīnijas pašvaldību integrēto attīstības programmu izstrādei [9]. Šis fakts būtiski apgrūtina to salīdzināšanas iespēju.

Vienota (integrēta) pašvaldību attīstības plāna priekšrocības uzsver aptaujātie speciālisti, jo šāda plāna politiskā virzība un finansējuma piesaiste, kā arī ieviešanas monitorings ir vienkāršāks kā vides nozares sektorāla plāna īstenošana.

2.2. Motivācija un priekšnoteikumi VPP iniciēšanai

Tā kā VPP vietējā līmenī nav tieši pieprasīta nacionālajos normatīvajos aktos, tad svarīgi ir apzināt priekšnoteikumus, kas virza vides politikas procesus pašvaldībās. Pētījums rāda, ka pašvaldību vides politikas tika veidotas kā reakcija uz aktuālām vides problēmām (Jelgava, Ventspils, Jūrmala), ne mazāk nozīmīgs faktors ir pašvaldības speciālistu iniciatīva un drosme pārliecināt politiķus par plāna nepieciešamību. Svarīga ir arī iepriekšējo projektu un ārvalstu sadarbības partneru sniegtā pieredze. Atsevišķās pašvaldībās (Jūrmalā, Liepājā, Cēsīs) VPP ir svarīgs instruments vides nodaļas darba regulēšanai un vides pasākumu iekļaušanai budžetā. Rajonu līmenī plāni ir ļāvuši mērķtiecīgi plānot ne tikai liela mēroga vides investīcijas, bet arī aktualizēt attīstības plānus.

Vairāk nekā 70% anketēto pašvaldību speciālistu apgalvo, ka VPP pašvaldībā vajadzīgs kā atsevišķs dokuments, jo spiediens no citiem sektoriem un zināmā mērā arī nepietiekamā politiķu izpratne par vides un ilgtspējīgas attīstības jautājumiem ietekmē lēmumus, kas skar vidi. Virkne pilsētu, kurām ir spēkā integrētas attīstības programmas (Valmiera, Jelgava) uzskata, ka

kvalitatīvi sagatavota integrētā programma un detālas sektorālās stratēģijas tās ietvaros ir pietiekamas vides politikas ieviešanai pašvaldībā un atsevišķs VPP nav nepieciešams. Kā atzīts anketās, VPP procesu uzsākšanai svarīgs ir pilsētas politiskās vadības (mēra, izpilddirektora) un augstākstāvošā struktūrvienības vadītāja atbalsts. Viens no iemesliem, kāpēc netiek izstrādāti VPP, ir tas, ka vide nav pašvaldības politisko prioritāšu saraksta augšgalā. Tādējādi var secināt, ka vietējā līmeņa iekšējie faktori, īpaši cilvēciskais/ subjektīvais faktors, Latvijā tomēr ir noteicošie VPP.

2.3. Brīvprātīgo vides politikas instrumentu loma VPP

Vides politikas ieviešanai Latvijā kopumā vērtējama kā brīvprātīga iniciatīva, jo to nepieprasa likums. Pētījums rāda, ka pašvaldības strādā arī pie citu brīvprātīgo instrumentu, tai skaitā vides pārvaldības sistēmu (VPS), ieviešanas. Jelgavas domē 2005.gadā ir notikusi ISO:14001 sertifikācija, kas ir garants vides politikas integrēšanai lēmumu pieņemšanā. Rīgas ilgtspējīgas attīstības centrs „Agenda 21” piedalās projektā „Eiropas pilsētu pārvaldība – 25”, kura ietvaros no 2007.gada noris ISO:14001 standarta ieviešana Vides, Komunālajā un Satiksmes departamentā.

Vides pārvaldības un audita sistēmas (EMAS) ieviešana Latvijā notika 2 lielu projektu ietvaros. Metodisko pamatu procesam sagatavoja projekts „EMAS ekspertu pārskats pilsētām” (2004.-2005., LPPC). Ar projektu „Inovatīva pieeja EMAS ieviešanā jauno Eiropas Savienības dalībvalstu pašvaldībās” [10] Latvijas vides pārvaldības asociācija koordinēja EMAS ieviešanu 12 Latvijas pašvaldībās un 2007.gadā septiņas pašvaldības (Daugavpils pilsētas dome, Preiļu novada dome un 5 pagasti) saņēma EMAS reģistrācijas sertifikātus. EMAS sastāvdaļa ir sākotnējais vides audits un pašvaldības vides politikas deklarācija. Iesaistītās pašvaldības apgalvo, ka vides deklarācija ir vienkāršāka un politiķiem pieņemamāka kā visaptverošs vides politikas plāns, tai pašā laikā mazajām pašvaldībām, kur darbinieku skaits ir zem 10, arī EMAS ir par sarežģītu. Tas liek domāt par vienkāršotu VPS īstenošanu pašvaldībās ar ierobežotu kapacitāti

Cits nozīmīgs un efektīvs starptautiski instruments vides politikas plānošanai un integrācijai ir brīvprātīga vienošanās – Olborgas harta. No 593 pašvaldībām Eiropā kopumā, kas pievienojušās Olborgas hartai, Latvijā to 1994.gadā ir parakstījusi vienīgi Rīga, tādējādi uzņemoties pildīt 10 saistības, kas ietver 50 vadlīnijas IA plānošanai, ieviešanai un izvērtēšanai, lielākā daļa no kurām ir orientēta uz vides jautājumiem. 1990.gadu beigās Rīga kopā ar sadraudzības pilsētu Norčepingu (Zviedrija) īstenoja kopējo projektu, kas veicināja 2 Olborgas pamatsaistību izpildi: tika izstrādāta Rīgas vides stratēģija 2000.-2010.g. un institucionalizēti procesi, izveidojot Rīgas ilgtspējīgas attīstības centru *Agenda 21*. Centram tika uzticēts koordinēt Olborgas saistību ieviešanu. Balstoties uz Vides stratēģiju, tika izstrādāta Rīgas Vides stratēģijas rīcības programma (2002-2010). Lai gan 2005.gadā veiktais izvērtējums identificē vairākas neatbilstības Olborgas saistībām un nepieciešamību pilnveidot administrācijas un politiķu kapacitāti un izpratni par IA jautājumiem, kas ir svarīgs priekšnoteikums saistību realizācijai dzīvē [11]. Rīgas pieredze vides politikas plānošanā ir nozīmīga Latvijas un Eiropas mērogā un atsevišķi pētāma.

Brīvprātīgs VPP instruments ir pašvaldību iesaistīšanās Eiropas Vides izglītības fonda Zilo karogu programmā (kopš 1997.g.), kas Latvijā kļūst arvien populārāka ne tikai piekrastes, bet arī iekšzemes pašvaldībās kā vides aktivitāšu plānošanas instruments.

Jāsecina, ka VPP kontekstā daudzveidīgu brīvprātīgo instrumentu nozīme ir to koplementaritātē.

2.4. Partnerība un sadarbība VPP

VPP ir kopumā jauna veida dokumenti un jauna veida līdzdalības plānošanas process, kuram Eiropā pieredze tikai veidojas. Projekta Vietējās vides rīcības programmas Latvijas pašvaldībās (1997.-1998., REC) [12] ietvaros veiktās pašvaldību speciālistu anketēšanu rezultātu atkārtots izvērtējums liecina, ka vides aizsardzības jomā pašvaldības pamatā sadarbojas ar nelielu skaitu

valsts iestādēm, lielākoties ar reģionālajām vides pārvaldēm un iestādēm, kas izsniedz finansējumu. 2009.gada aptaujas dati neuzrāda kvalitatīvi citu pieeju. Pašvaldību politikas dokumentu sagatavošana tiek realizēta, pamatā piesaistot ekspertus nozarē. Sadarbība ar tādām nozīmīgām mērķa grupām kā NVO, kas pārstāv iedzīvotāju dažādās intereses, un ar uzņēmējiem netiek plaši praktizēta. Tas lielā mērā ir risks sabiedrības atbalsta nodrošināšanā plānu ieviešanā. Arī jaunizstrādāto pašvaldību dokumentu darba grupās ir nepietiekams sabiedrības mērķa grupu pārstāvju īpatsvars.

Pētījuma ietvaros tika noskaidrota konsultatīvo mehānismu lomu pašvaldības politiku plānošanā: tikai 4 pašvaldības (Cēsis, Valmiera, Rēzekne, Jūrmala) identificē dažāda veida sabiedrisko konsultatīvo padomju klātbūtni savā pašvaldībā. Padomju darbs tiek atzinīgi novērtēts visās pašvaldībās. Jāsecina, ka līdzdalības demokrātija Latvijā vides sektorā joprojām ir sākuma stadijā.

2.5. Vides politikas integrācija

VPP svarīgi ir skatīt arī integrācijas kontekstā. Vides politikas integrācija attīstības un nozaru plānošanā ir Eiropas Savienības un nacionālo politiku uzstādījums. Integratīva pieeja var aizstāt/papildināt disciplināro plānošanu, ja tiek kvalitatīvi realizēta. Pilsētvides integrētu attīstības dokumentu izstrādes pieredze Latvijā tikai veidojas. Anketēšanas rezultāti rāda, tad vides jautājumi tiek integrēti dažādās pašvaldības darbības jomās, tomēr ne visās, kur tas būtu vēlams. Vides aspektu klātbūtne ir komunālā sektora politikās (ūdenssaimniecība, atkritumu saimniecība, enerģētika) un jau tradicionāli – tūrisma stratēģijās. Vides jautājumi pašvaldību līmenī netiek integrēti veselības, labklājības, izglītības un jaunatnes politikās.

Vides aspektu integrācija pēc „Ietekmes uz vidi novērtējuma” likuma (1998) un pakārtotajiem MK noteikumiem par „Kārtību, kādā veicams ietekmes uz vidi stratēģiskais novērtējums” (2004) būtu jānodrošina katrā nozīmīgā pašvaldības attīstības dokumentā, to atspoguļojot Vides pārskatā. Lai gan šim procesam ir liels potenciāls, pētījums liecina, ka process netiek pienācīgi realizēts un bieži tiek sagatavoti formāli vides pārskati, kas neatbilst savam uzdevumam; ieteiktie risinājumi nav faktiskajā informācijā un profesionālā analizē balstīti. Par iemeslu tiek minēta pašvaldību nepietiekamā kompetence pieprasīt no izpildītāja kvalitatīvu vides pārskatu un vides politikas trūkums.

Jāsecina, ka Latvijā vēl ir nepietiekami attīstīta vides politikas disciplinārās plānošanas pieredze, lai varētu sagaidīt kvalitatīvus integrētu politiku dokumentus.

2.6. VPP saturs

VPP svarīgs ir sākotnējais uzstādījums par ietvaru, kurā šī plānošana tiks veikta, kā arī izmantotā plānošanas pieeja.

Pētījumā tika atkārtoti izvērtēta jau veiktā VPP satura analīze [13], kuru papildinot ar anketēšanas rezultātiem, var secināt:

- VPP tiek veidoti atšķirīgi: to pielietojuma mērķi, metodika, saturs un forma atšķiras. Tas padara VPP par grūti savietojamiem ar citiem pašvaldības plāniem, kas neveicina politiku izpratni un atbalstu;
- izvērtējot vides situāciju pašvaldībā, ietvars ir plašs un daudzveidīgs: tradicionālie vides sektori, pilsētvides problēmas, ekonomiskās darbības jomas, ilgspējīgas attīstības un globālie jautājumi;
- VPP tiek izvirzīti mērķi, piedāvātas alternatīvas, integrēts savstarpēji papildinošs risinājumu kopums, taču tas nav sistēmiski izklāstīts plānā, bet izklaidēts pa nodaļām;
- vides politikas ieviešanas instrumenti netiek izmantoti daudzveidīgi, pamatā ir koncentrēšanās uz administratīviem instrumentiem un tehniska rakstura risinājumiem/investīcijām. Tiek ieteikti arī risinājumi, kas nav pašvaldības kompetencē, bet nav atrunāti sadarbības mehānismi – kā panākt to ieviešanu;

e) vides komunikācijas (VK) kā būtiska vides politikas instrumenta, kas ietver vides informāciju, izglītību, līdzdalību un videi draudzīgas rīcības, iekļaušana VPP ir nepietiekama, nesistēmiska, nav pārdomāts instrumenta komplementaritātes potenciāls. Lielākoties VPP aprobežojas ar vides informācijas analīzi, iesaka rīcības neformālajā izglītībā un uzvedības prakses veidošanu atkritumu šķirošanā. Nav izvirzīti mērķi un piedāvāti indikatori VK monitoringam.

VPP satura tālāka studēšana un līdz ar to metodikas saskaņošana būtu nepieciešams uzdevums, lai optimizētu VPP procesu no disciplinārās perspektīvas vispirms, tādējādi radot priekšnoteikumus kvalitatīvai vides jautājumu integrācijai citos plānos.

2.7. Vides pārvaldības institucionālā kapacitāte

Vides pārvaldībai, tai skaitā VPP, nepieciešami atbilstoši institucionālie resursi. Pētījumā tika identificēts, ka dinamika vides struktūru izveidē pašvaldībās kopš 1990.gadiem ir niecīga, citur pat vērojams regress, tomēr atzinīgi jāvērtē atsevišķo vides dienestu darbība pašvaldībās (Ventspils, Liepājas, Jūrmalas, Rīgas). Vides speciālistu amata vietas ir 11 pētījumā ietvertajās pašvaldībās. Ja neņemam vērā Rīgu, kur tās mēroga dēļ Vides departamentā pirms tās likvidēšanas 2009.gada martā strādāja 113 darbinieku, tad tradicionāli pašvaldībās strādā no 1 (Cēsīs, Valmierā, Rēzeknē, Jelgavā, Kuldīgā) līdz 2-3 speciālistiem (Ventspilī, Liepājā, Daugavpilī), izņemot Jūrmalu, kur tās lielo mežu platību dēļ ir 7 darbinieki, no kuriem 3 ir tieši ar mežiem saistītajos jautājumos. Vides jautājumi pašvaldībās parasti ir integrēti attīstības un projektu nodaļu darbā, lai gan attiecīgās specifiskās atbildības jomas ir ietvertas lielākoties pašvaldību uzņēmumu (īpaši komunālo) darbībā. Vides jautājumos kompetenti ir ainavu arhitekti, komunālinženieri un plānotāji, taču neapšaubāmi vides speciālista klātbūtne veicina kvalitatīvāku vides aspektu koordināciju un integrāciju visās pašvaldības darbības jomās.

Jāsecina, ka institucionālo resursu kapacitāte Latvijas pilsētu pašvaldībās VPP ir uzskatāma par pietiekamu, ja krīzes apstākļos nenotiek tālākas reorganizācijas un saglabājās pašreizējā dažādu nozaru speciālistu kvalifikācija un starpdepartamentu interese sadarboties.

Secinājumi

Vides politikas plānošanas procesi Latvijā ir izgājuši visas tās pašas attīstības stadijas, kā citviet Eiropā, tos ietekmējuši gan ārējie, gan iekšējie spēki. Post-sociālismam raksturīgais līdzdalības demokrātijas prakses trūkums, nepietiekamā pārvaldības iestāžu kompetence un zemā vietējā kapacitāte, papildināta ar vides politikas un tai paredzēto ieviešanas līdzekļu spēcīgu centralizāciju, ir traucējusi izmantot politisko momentu 1990.gados un izveidot noturīgu, likumdošanā balstītu VPP praksi pašvaldību līmenī. Vides politikas nepieciešamība joprojām nav pietiekami novērtēta ne nacionālā, ne vietējā līmenī, kā rezultātā VPP ir pašvaldību brīvprātīga iniciatīva, kura tiek realizēta lielā pieeju dažādībā. Integratīvās pilsētu attīstības stratēģijas iezīmē jaunu iespēju VPP, to no disciplinārās pilnveidojot par integratīvu pārvaldības jomu.

Latvijā VPP joprojām nav balstīta uz sabiedrības un tās mērķa grupu plašu iesaisti, kas Eiropas praksē ir atzīta kā vides politikas plānošanas specifiskā iezīme. VPP procesus lielā mērā ietekmē politiskās intereses un arī lēmumu pieņēmēju nepietiekamā izpratne par IA kopumā. Sadarbības un komunikācijas instrumentu plašāka izmantošana vides pārvaldībā būtu nepieciešams priekšnoteikums VPP tālākai un plašākai attīstībai.

Tomēr, neskatoties uz šķēršļiem, arvien jaunas pašvaldības izrāda interesi par VPP, īpaši uzsverot to nepieciešamību jaunizveidoto administratīvo teritoriju (novadu) veiksmīgā vides pārvaldībā, tāpēc ir jāveicina diskusija akadēmiskā vidē un pieredzes apmaiņa ikdienā par VPP jautājumiem.

Pateicības

Autore izsaka pateicību pašvaldību speciālistiem, kas iesaistījās pētījumā, un īpašu pateicību savam vides pārvaldības doktorantūras apakšprogrammas studiju vadītājam prof. Raimondam Ernšteinam par metodisko atbalstu un konsultācijām raksta sagatavošanā.

Summary

The goal of this article is to summarize and analyze experience about Environmental policy planning (EPP), in Latvian municipalities during last 18 years since 1991 when Latvia regained independence, focusing discussion on initial stage of this process. EPP emerged in the post-soviet countries, Latvia included, as response to the recognized environmental degradation in 1990-ties. Since that EPP was driven by external factors- 3 international processes: sustainable development and Local Agenda 21 initiatives, Environment for Europe process, EU integration, and national legal and policy framework- as the forth internal driving force. Numerous initiatives and bilateral projects did not provided stable enough basis for EPP in Latvia to become strong, politically supported and participatory process mainly due to centralized environmental policy implementation, limited local capacity and lack of democracy traditions. As result less than 5 % of local governments have their own EPP, and this is mainly based on personal motivation and interest of municipal environmental specialists.

Only after joining EU, Latvian municipalities gained their strength supported by EU policies and financing means what resulted in attempts to improve integration of environment into development planning through different tools: SEA, EMAS, urban integrated plans. Still there are few new municipalities who initiated disciplinary EPP in the recent past. Study based on survey and documents analysis revealed that lack of uniform approach and methodologies of EPP result in diverse plans, in respect to their content, strategic approach and process. Lack of politicians understanding of SD, low priority in local political agenda in general are obstacles for EPP further development. As regards institutional capacity only 11 municipalities in Latvia have their environmental specialist position and only 4 have environmental departments, the number of specialists fluctuate between 1-3. Municipal planning processes in Latvia still lack public participation, municipalities rely on contracted experts and inputs from regional environmental agencies. Only 4 of analysed 23 municipalities utilize consultative mechanisms - public boards for environmental decision making. Environmental policy instruments are limited to administrative and financial instruments with insufficient attention to the communication tools (information, education participation and behavior change actions). EU Urban thematic strategy opened new opportunities for EPP in Latvian municipalities with stronger integration and more strategic approach, initiating change from disciplinary to integrated planning. There are enough positive factors and interest from municipalities to develop EPP, for this reason wider discussion in public about gains and challenges of EPP is necessary, and this is one of intentions of this article - to facilitate discussion.

Literatūras saraksts

1. Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability, Olborg, 1994.
2. Vietējā Agenda 21: Latvijas Nacionālais ziņojums „Rio+10” ANO Ilgtspējīgas attīstības konferencei Johannesburgā, Rīga, 2002. 49.-50.lpp.
3. Ernšteins R. Local Agenda 21 Process Facilitation : Environmental Communication and Self-Experience Development in Latvia, Book:Filho L.W., Ubelis.A.,Berzina D(eds.), Sustainable Development in the Baltic and Beyond, Frankfurt, Peter Lang Europaischer Verlag der Wissenschaften, 2006. pp.305-318.
4. Ernšteins R., Štelmahere D., Kudreņickis I. Vietējās ilgtspējīgas attīstības process Latvijā: komunikācijas, mediācijas un pašpiederzes komplementaritātes imperatīvs; rakstu krājums, 6.Starptautiskā zinātniski metodiskā konference „Cilvēks un vide”, Liepāja, 2007. 58.-71.lpp.
5. Līvu zaļā piekraste-21/ Livonian Coastal Green region- 21. Projekta noslēguma ziņojums./ Life Project Lyman's report. Dundagas pašvaldība, 2004.
6. Second Local Agenda 21 Survey, submitted by ICLEI to Commission on SD for World Summit on Sustainable Development, 2002.

7. Kudreņickis I., Valdmanis M., Ē.Lagzdiņa et al. Vides aizsardzības rīcību plānošana pašvaldībās. REC, Rīga, 1998.
8. Komisijas paziņojums Padomei un Eiropas Parlamentam par pilsētvides tematisko stratēģiju. {SEC(2006) 16} Briselē, 11.1.2006. COM(2005) 718
9. Vadlīnijas pašvaldību integrēto attīstības programmu izstrādei, Galīgā versija apstiprināta Koordinācijas padomē 19.07.2007. [RAPLM](#)
10. Projekta LIFE03 ENV/LV/631 „Inovātīva pieeja EMAS ieviešanā jauno Eiropas Savienības dalībvalstu pašvaldībās” (2005. - 2007.) Pārskats plašai publikai (Layman’s report), Rīga, 2007.
11. Rīgas pilsētas vides un attīstības politikas vērtējums attiecībā pret Olborgas saistībām, Rīgas Dome, Rīgas vides centrs Agenda 21, Rīga: LU Ģeogrāfijas un Zemes zinātņu fakultāte, 2005.
12. Latvijas pašvaldību vides aizsardzības struktūru darbības novērtējums un efektivitātes paaugstināšanas iespējas. Pētījuma atskaite, REC Latvija, VIDM, Rīga, 1999.
13. Lagzdiņa Ē. Vides politikas plānošanas pieredze Latvijas pašvaldībās. Referāts LU 66.zinātniskajā konferencē Vides pārvaldības sekcijā 14.02.2008. LU ESF projekta „Doktorantu un jauno zinātnieku pētniecības darba atbalsts LU” ietvaros.