

LAND MANAGEMENT INSTITUTIONS

ZEMES PĀRVALDĪBAS INSTITŪCIJAS

A. Auziņš

Atslēgas vārdi: zemes pārvaldība, institūcijas, administrēšana, publiskais sektors, funkcionālie mērķi, institūciju sistematizācija, līdzdalība

Ievads

Pasaulē valsts institūcijām un to politikai pievērsta pastāvīga uzmanība. Latvijā, kura joprojām atrodas pārejas periodā uz attīstītu tirgus ekonomiku, valsts loma ir vēl aktuālāka nekā citviet attīstītākās Eiropas valstīs. Viena no raksturīgākajām pārejas perioda valstīm ir, ka sistēmiskas darbības vietā daudzviet dominē personas vai personu grupas ambīcijas.

Mainās valsts funkcijas, tās tiek realizētas koordinējošu pasākumu veidā, tādējādi valsts kļūst par „palīgu”. Valsts un uzņēmējdarbība, tajā skaitā tirgus, pastāv ciešā sakarībā un viens otru papildina. Valstij jārada institucionālie pamati. Uzticība valstij jāuztver kā būtisks politiskais pamats.

Pārvaldība ir fundamentāla efektīvam organizāciju, tajā skaitā valsts un pašvaldību iestāžu, sabiedrisko organizāciju un uzņēmumu darbam. Organizācijas var sasniegt noteiktos mērķus un uzdevumus, ja to dalībnieku darbība ir atbilstoši koordinēta. Organizāciju darbību nodrošina vadības process un uzdoto darbu izpilde. Pārvaldība ir cilvēka–organizācijas sadarbības integrāla daļa – vienojoša un viena otru papildinoša. Laba pārvaldība ir stūrakmens ne tikai organizāciju efektivitātei, bet dod ieguldījumu sabiedrības sociālo un ekonomisko vajadzību apmierināšanai [1]. Laba pārvaldība, zemes privātīpašums un īpašuma drošība ir pamats ilgtspējīgai sociāli ekonomiskai attīstībai [2].

Zemes pārvaldību var uzskatīt par valsts ekonomikas funkcionēšanai nozīmīgu juridisko, ekonomisko un organizatorisko pasākumu kopumu ar mērķi sekmēt zemes izmantošanu atbilstoši atsevišķa indivīda un visas sabiedrības interesēm.

Zeme tiek administrēta attiecīgās valsts zemes politikas ietvaros, kurā norāda, kā zemi vajadzētu izmantot un aizsargāt atbilstoši noteiktiem sociāli ekonomiskiem mērķiem, tādējādi zemes administrēšana nav tikai tehnisku procesu realizācija, bet saistāma ar darbību sociālajā un politiskajā vidē. Eiropas valstu pozitīvā pieredze norāda, ka zemes administrēšana ietver informācijas par nekustamo īpašumu, tā vērtību un izmantošanu iegūšanas (reģistrēšanas) un izplatīšanas procesus. Tādējādi nekustamais īpašums saistāms ar zemes valdīšanas tiesībām, vērtība parasti saistāma ar zemes tirgus vērtību, bet izmantošana – ar tiesībām izmantot zemi un tās rezultātā gūt labumu.

ANO Eiropas Ekonomiskā komisija [2] norāda uz to, ka nav viennozīmīgs risinājums zemes administrēšanas sistēmai, kura atbilstu visām valstīm, tomēr ir svarīgi apzināt starptautiskās tendences un būt gataviem plašākai starptautiskai sadarbībai attīstoties globālajam zemes tirgum.

Institūcijas norāda uz cilvēka radītiem ierobežojumiem, kas regulē cilvēku mijiedarbību. Institūcijas tiek veidotas, lai mazinātu nenoteiktību, nodrošinot ietvaru ikdienas attiecībās nolūkā sekmēt atsevišķas personas un sabiedrības interešu aizsardzību tirgus ekonomikas apstākļos. Institūcijai ir raksturīgas reglamentējošas funkcijas, kas ietver gan regulējošo normu izstrādi un pastāvīgu pilnveidošanu, gan organizācijas spēkā esošo normu realizēšanai un ievērošanas uzraudzībai [3].

Šajā publikācijā ietvertā pētījuma mērķis ir izanalizēt valsts un pašvaldību institūciju funkcijas, uzdevumus un atbildību zemes pārvaldībā, kā arī izvērtēt un raksturot normatīvos aktus zemes tiesību jomā un institūciju sistematizēšanas ieguvumus zemes pārvaldības mērķu sasniegšanai un efektīvas zemes izmantošanas nodrošināšanai.

1. Zemes pārvaldība un zemes administrēšana

Zemes pārvaldībā „zeme” tiek raksturota kā fizisks telpas objekts, uz kuru tiek attiecinātas specifiskas tiesības, un kuram ir noteikta vērtība. Zeme uzskatāma kā darījumu objekts nekustamā īpašuma tirgū, kuram ir noteikta

ekonomiska, sociāla, ekoloģiska un kultūras vērtība (nekustama lieta), un kā objekts specifiskam izmantošanas nolūkam.

Zemes pārvaldības process ir nepārtraukts un šajā procesā, lai veicinātu zemes kā ekonomiska, ekoloģiska un sabiedriska resursa izmantošanas efektivitātes pastāvīgu paaugstināšanos no zemes īpašnieka un sabiedrības viedokļa, īpaši aktīvam ir jābūt publiskajam sektoram – pašvaldībām, valsts iestādēm un sabiedriskajām organizācijām. Valsts pārvaldes iestādēm un pašvaldībām jābūt atbildīgām par zemes pārvaldības procesu norisi un iedzīvotāju labklājību kopumā, tādēļ tam būtu jānodrošina efektīvu zemes izmantošanas pārraudzību. Dažādu iestāžu un organizāciju funkciju izpilde un savstarpējā sadarbība ir saistāma ar zemes resursu izmantošanas iespējām un nepieciešamību, kas rezultātā ietekmē šo resursu izmantošanas efektivitāti.

Zemes pārvaldība ietver aktivitātes efektīvai zemes resursu izmantošanai un aizsardzībai ilgtermiņa perspektīvā. Zemes pārvaldība nav atkarīga no kāda indivīda vai organizācijas pozīcijas, bet no to savstarpējās mijiedarbības. Zemes pārvaldības ietvaros tiek izstrādāti tiesiska rakstura priekšnoteikumi un regulēta zemes izmantošana.

Zemes pārvaldības mērķu sasniegšanai un uzdevumu izpildei nepieciešama zemes izmantošanas politika, kurā iekļauti šādu nozīmīgāko jautājumu grupas:

- zemes izmantošanas un aizsardzības principi;
- zemes izmantošanas politikas plānošana;
- valsts un pašvaldības iestāžu kompetence zemes izmantošanas jomā;
- zemes izmantošanas klasifikācija;
- zemes izmantošana sabiedrības vajadzībām;
- apbūves veidošanas un teritorijas attīstīšanas nosacījumi;
- pasākumi zemes racionālas izmantošanas nodrošināšanai;
- zemes aizsardzība;
- zemes izmantošanas pārraudzība un zemes informācijas sistēma.

Tādējādi zemes pārvaldības process nodrošināms ar tiesisko bāzi, ņemot vērā situāciju valstī, vienlaikus respektējot un garantējot īpašuma aizsardzību un cilvēka tiesības.

Teritorijas attīstības plānošana ir zemes pārvaldības nozīmīga sadaļa. Zemes

izmantošanai tiek izstrādāti un apstiprināti normatīvie akti, iekļaujoties vienotā, savstarpēji saistītu teritorijas plānojumu sistēmā. Teritoriju attīstība tiek nodrošināta atbilstoši pašvaldības teritorijas attīstības plānojumam un detālplānojumiem. Savukārt šo plānojumu īstenošanu sekmē zemes ierīcība jeb nekustamā īpašuma veidošana, teritoriju izmantošana un apbūve.

Zemes administrēšana attiecas uz informāciju par zemi un ar to saistītiem resursiem, nekustamo īpašumu, tā vērtību un izmantošanu kopējā zemes resursu pārvaldības kontekstā. Zemes administrēšana ietver zemes reģistru (zemesgrāmata), nekustamā īpašuma kadastru, zemes konsolidācijas¹, vērtēšanas un zemes informācijas sistēmas zemes resursu ilgtspējīgai apsaimniekošanai [4]. Zemes administrēšana uzskatāma par infrastruktūras daļu, kas nodrošina veiksmīgu zemes pārvaldību [2].

Salīdzinot 1996.gadā un 2005.gadā ANO Eiropas Ekonomiskās komisijas izstrādātos zemes administrēšanas dokumentus, var secināt, ka pēdējā no tiem cita starpā būtiski pārskatīta un precizēta terminoloģija, īpaši akcentēti priekšnoteikumi veiksmīgai administrēšanas sistēmai un institūciju sistematizēšanas nozīme zemes pārvaldības procesā.

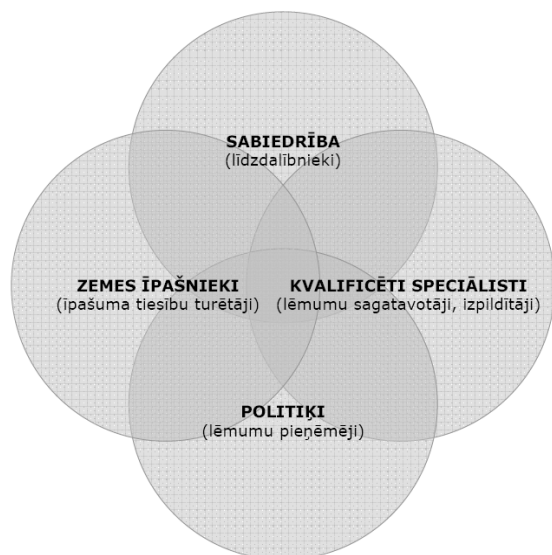
2. Zemes pārvaldībā iesaistītās puses

Ekonomiska rakstura sadarbībai starp zemes pārvaldībā iesaistītajām pusēm (partneriem) tiek veidotas specifiskas vadlīnijas jeb partnerattiecības.

Viens no būtiskākajiem ne tikai institūciju ekonomikas teorijā, bet arī organizāciju un komunikācijas teorijā apskatāmajiem jautājumiem ir sadarbība un tās iespējamās formas. Var teikt, ka indivīdi un organizācijas labprāt sadarbojas, ja tie šādas sadarbības rezultātā gūst kādu labumu. Zemes pārvaldības un ar to saistīto procesu ilgtspējīgas attīstības mērķi sasniedzami, ņemot vērā ilgtermiņa perspektīvu un visaptverošu pieeju interešu saskaņošanas un respektēšanas ietvaros.

¹ zemes konsolidācija – LR Zemes ierīcības likuma izpratnē fizisko vai juridisko personu, valsts vai pašvaldības ierosināts sabiedrības interesēs īstenots pasākumu kopums, lai optimizētu zemes izmantošanu.

Tādējādi viens no zemes pārvaldības institūciju darbības pamatjautājumiem ir lēmumu pieņemšana un lēmumu, īpaši politisko lēmumu, ietekme uz zemes izmantošanu un attīstību vidējā un ilgākā laika posmā.



1.att. Zemes pārvaldībā iesaistīto pušu mijiedarbība

Fig.1. Interaction of parties involved in land management

1.attēlā redzamās zemes pārvaldības procesā darbojošās puses pārstāv gan privāto, gan publisko sektoru. Zemes pārvaldībā, tāpat kā ekonomikas funkcionēšanā darbojošos subjektus var iedalīt:

- publiskais sektors – valsts pārvaldes centrālās un reģionālās iestādes, rajonu un vietējo pašvaldību struktūrvienības, nozaru sabiedriskās organizācijas, kas realizē noteiktas funkcijas;
- uzņēmumi – organizācijas, kas izmanto resursus, lai radītu preces un pakalpojumus to realizācijai tirgū;
- privātpersonas – jebkura fiziska persona vai personu grupa, kas darbojas kopīgi.

Privātpersonas un uzņēmumi pieņem lēmumus par darījumiem preču un resursu tirgos, piedalās preču un pakalpojumu radīšanā, nomaksājot valstij un pašvaldībām nodokļus un nodevas. Arī valsts iestādes un pašvaldības darbojas tirgos, lai pirktu preces un pakalpojumus no uzņēmumiem un privātpersonām (darbaspēks).

Uzņēmējdarbībā darbojošos personu funkcionālie mērķi² ir saimnieciskās darbības veikšana ražojot vai sniedzot pakalpojumus, rezultātā nodrošinot rentabilitāti un gūstot peļņu. Taču valsts iestāžu un pašvaldību darbības mērķi ir saistīti ar iedzīvotājiem stabilu ienākumu līmeņa nodrošināšanu un pastāvīgu labklājības līmeņa paaugstināšanu. Sabiedriskās organizācijas ir līdzdalībnieki zemes pārvaldības procesā un pārstāv attiecīgas nozares vai saimnieciskā sektora pārstāvju intereses.

Var secināt, ka publiskais sektors nodrošina institucionālo vidi valstī un rada apstākļus labai zemes pārvaldības praksei, veicot administratīvi pārraugošās funkcijas – politiku izstrādi, īstenošanas pārraudzību, procesu un darbību veicināšanu un koordinēšanu, tādēļ turpmāk, analizējot zemes pārvaldības institūcijas, ir lietderīgi izpētīt publiskā sektora funkcijas un uzdevumus zemes izmantošanas jomā Latvijā.

3. Publiskā sektora kompetences zemes izmantošanā Latvijā

Zemes administrēšana nodrošina atbalstu zemes politikas īstenošanai un veido pamatu prasmīgai pārvaldībai. Tādējādi tā ietver dažādus sabiedrības sektorus [2].

Zemes izmantošanu var definēt kā zemes derīgo īpašību izmantošanu. Zemes izmantotāji ir zemes īpašnieki, valdītāji un nomnieki.

Dažādām valsts un pašvaldību institūcijām zemes izmantošanā ir noteikta kompetence jeb normatīvajos aktos noteiktas funkcijas un uzdevumi. Trešais jeb nevalstiskais sektors ir pilsoniskās sabiedrības organizāciju un neformālo grupu kopums, kas pastāv līdzās valsts un privātajam sektoram [6]. Nevalstiskās organizācijas (NVO) darbojas sabiedrības un tās grupu interesēs dažādu zemes izmantošanas un aizsardzības jautājumu risināšanā, un to darbība nav vērsta uz peļņas gūšanu.

Tomēr katra iestāde vai organizācija sastāv no tajā nodarbinātām vai citādi iesaistītām

² funkcionālie mērķi – ja iepriekš noteikto mērķu sasniegšanai izvērtējamie rādītāji izriet no konkrētu funkciju izpildes un šo funkciju izpildei tiek noteikts nepieciešamo resursu daudzums, tad zemes pārvaldībā noteiktu funkciju izpildes efektivitāti var novērtēt pēc tā, kādi mērķu rezultātīvie rādītāji tiek sasniegti, attiecībā pret izlietotajiem resursiem.

fiziskām personām, kuru kompetence ietver attiecīgo uzdevumu veikšanai nepieciešamās prasmes, zināšanas un personīgās īpašības. Tādējādi var teikt, ka personu kompetencei ir izšķiroša nozīme iestādēm vai organizācijām noteikto mērķu un sagaidāmo rezultātu sasniegšanai, kā arī personu kompetencei būtu jābūt par kritērijiem dažādu amatu ieņemšanai iestāžu vai organizāciju struktūrvienībās.

3.1. Valsts institūcijas

Institucionālā sistēma valstī zemes politikas īstenošanai ir sadrumstalota starp dažādām ar zemes izmantošanu saistītām iestādēm.

Lai arī zemes politikas realizācijā ir iesaistītas daudzas valsts pārvaldes institūcijas, ir vairākas funkcijas, kas ir palikušas nerealizētas un pašreiz nav nevienas institūcijas pārziņā, tajā skaitā zemes pārraudzība, augšņu kartēšana un kvalitatīvā novērtēšana, līdz ar to nav pieejami aktuāli dati par zemes un augsnes kvalitāti, kas rada problēmas nacionālas nozīmes lauksaimniecības zemju statusa noteikšanā un zemes izmantošanas kontrolē [5].

Zemes izmantošanas un aizsardzības jomā dažādas funkcijas veic ministrijas, to skaitā Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija (RAPLM), Vides ministrija (VM), Zemkopības ministrija (ZM), Tieslietu ministrija (TM), Ekonomikas ministrija (EM),

Aizsardzības ministrija (AM) un Finanšu ministrija (FM), to padotībā un pārraudzībā esošās iestādes, to skaitā Latvijas Vides, ģeoloģijas un meteoroloģijas aģentūra (LVĢMA), Valsts vides dienests (VVD), Lauku atbalsta dienests (LAD), Valsts mežu dienests (VMD), VAS „Latvijas valsts meži” (LVM), VSIA „Zemkopības ministrijas nekustamie īpašumi” (ZMNĪ), Valsts zemes dienests (VZD), Valsts būvinspekcija (VB), VA „Būvniecības, enerģētikas un mājokļu valsts aģentūra” (BEMVA), VA "Latvijas Ģeotelpiskās informācijas aģentūra" (LĢIA), VA „Aizsardzības īpašumu valsts aģentūra” (AĪVA) un VAS „Valsts nekustamie īpašumi” (VNĪ), kā arī ministriju izveidotas padomes, to skaitā Nacionālās reģionālās attīstības padome (NRAP), Īpaši jutīgo teritoriju apsaimniekošanas pasākumu koordinācijas padome (ĪJTAPKP), Lauksaimniecības un vides aizsardzības konsultatīvā padome (LVAKP), Vides konsultatīvā padome (VKP) un Meža konsultatīvā padome (MKP).

1. tabulā ietverti valsts institūciju funkcionālie mērķi un uzdevumi zemes izmantošanas jomā, kuri noteikti attiecīgo institūciju darbību reglamentējošajos normatīvajos aktos.

1. tabula

Valsts institūciju funkcionālie mērķi un uzdevumi
Functional goals and objectives of the state institutions

Institūcija	Funkcionālie mērķi un uzdevumi zemes izmantošanas jomā
RAPLM	<ul style="list-style-type: none"> • vadošā valsts pārvaldes iestāde zemes politikas jomā • zemes politikas izstrāde un tās īstenošanas koordinēšana • zemes politikas un pārvaldības sistēmas modeļa izstrāde un tā ieviešanas un īstenošanas koordinēšana • NRAP darba organizēšana
NRAP	<ul style="list-style-type: none"> • reģionālās attīstības, teritorijas plānošanas un zemes politikas koordinēšana valstī
VM	<ul style="list-style-type: none"> • vides aizsardzības politikas izstrāde • vides aizsardzības politikas īstenošanas organizēšana un koordinēšana • padotībā esošo iestāžu darba pārraudzība, t.sk. zemes izmantošanas jomā
LVĢMA	<ul style="list-style-type: none"> • vides informācijas apkopošana un apstrāde, vides monitorings un sabiedrības informēšana par vides stāvokli • zemes dziļņu fonda ģeoloģiskā pārraudzība un zemes dziļņu racionālas izmantošanas nodrošināšana • vienotas vides informācijas sistēmas veidošana un attīstība

	<ul style="list-style-type: none"> • nacionālā vides monitoringa un indikatoru sistēmas pilnveidošana • vides kvalitātes un dabas resursu stāvokļa, tendenču, prognožu un riska faktoru novērtēšana, Latvijas vides pārskatu un nacionālo ziņojumu sagatavošana • Latvijas zemes dzīļu resursu izvērtēšana un resursu apzināšana, radot priekšnoteikumus racionālai un ilgtspējīgai zemes dzīļu resursu izmantošanai
VVD	• vides aizsardzības un dabas resursu izmantošanas valsts kontrole
ĪJTAPKP	• ieteikumu sniegšana valsts pārvaldes institūcijām valsts politikas veidošanā, lai novērstu lauksaimnieciskās darbības izraisītu piesārņojumu ar nitrātiem
VKP	• sabiedrības līdzdalības veicināšana vides politikas izstrādē un īstenošanā, ar vidi saistītu lēmumu pieņemšanā
ZM	<ul style="list-style-type: none"> • vadošā valsts pārvaldes iestāde lauksaimniecības un mežsaimniecības nozarēs • lauksaimniecības un mežsaimniecības politikas izstrāde un īstenošanas koordinēšana • zemes un meža resursu ilgtspējīgas apsaimniekošanas veicināšana un to bioloģiskās daudzveidības un lauku vides saglabāšana • padotībā esošo iestāžu darba pārraudzība, t.sk. zemes izmantošanas jomā
LAD	• lauksaimniecībā izmantojamās zemes transformācijas atļauju sagatavošana un izsniegšana (tiek paredzēts, ka šo uzdevumu varētu veikt pašvaldības)
VMD	• normatīvo aktu, kuri regulē meža apsaimniekošanu un izmantošanu ievērošanas uzraudzība
LVM	• valsts īpašumā esošo mežu un meža zemju pārvaldīšana, t.sk. apsaimniekošana
ZMNĪ	<ul style="list-style-type: none"> • valsts meliorācijas sistēmu, hidrotehnisko būvju, polderu, sūkņu staciju un attiecīgo ierīču ekspluatācijas organizēšana • ZM valsts nekustamo īpašumu pārvaldīšana un apsaimniekošana
LVAKP	<ul style="list-style-type: none"> • lauksaimniecisko un vides aizsardzības pasākumu līdzsvarošana lauksaimniecībā • zemes resursu racionālas izmantošanas, dabas resursu un lauku vides saglabāšanas, videi draudzīgas lauksaimniecības attīstības un vides prasību ieviešanas lauksaimniecības uzņēmumos veicināšana • ieteikumu sniegšana valsts un pašvaldību institūcijām par nepieciešamajiem pasākumiem lauksaimnieciskajā darbībā vides stāvokļa uzlabošanai • lauksaimnieciskā piesārņojuma samazināšanas un novēršanas, bioloģiskās daudzveidības saglabāšanas politikas dokumentu izstrādes un izpildes koordinēšana • metodisko materiālu izstrādes koordinēšana lauksaimnieciskā piesārņojuma novēršanai, agrovides pasākumu realizācijai un vides standartu sasniegšanai
MKP	• līdzsvarotas meža nozares politikas veidošana un īstenošana, iesaistot sabiedrību, profesionālās organizācijas, zinātniekus u.c.
TM	<ul style="list-style-type: none"> • nekustamā īpašuma valsts kadastra uzturēšana • valsts vienotās datorizētās zemesgrāmatas organizatoriska un tehniska uzturēšana • padotībā un pārraudzībā esošo iestāžu darba pārraudzība, t.sk. zemes izmantošanas jomā
VZD	<ul style="list-style-type: none"> • piedalīšanās zemes reformas īstenošanā • nekustamā īpašuma valsts kadastra darbības nodrošināšana • aizsargjoslu informācijas sistēmas darbības nodrošināšana • līdz 01.01.2007. zemes pārraudzība³ un zemes lietošanas kontrole

³ zemes pārraudzība – LR likuma "Par zemes lietošanu un zemes ierīcību" izpratnē informatīva sistēma, kas ietver stacionārus novērojumus par antropogēnās slodzes ietekmi uz zemi, iegūto datu analīzi un attiecīgu

EM	<ul style="list-style-type: none"> • būvniecības un mājokļu apakšnozares politikas izstrāde un īstenošana
VB	<ul style="list-style-type: none"> • būvniecības valsts kontroles īstenošana, normatīvo aktu prasību izpildes pārbaudes būvprojektu apstiprināšanā, būvatļauju izsniegšanā, būvdarbu veikšanā un būvju pieņemšanā ekspluatācijā • jebkuru būvobjektu neatkarīgi no īpašuma veida pārbaudīšana un būvprojektu, būvdarbu un būvju ekspertīzes organizēšana
BEMVA	<ul style="list-style-type: none"> • valsts atbalsta programmu vadīšana būvniecības, enerģētikas un mājokļu jomās, kā arī ēku un būvju energoefektivitātes paaugstināšanas pasākumu vadīšana • valsts līdzdalība ogļūdeņražu ieguves projektos, naftas produktu rezervju valsts daļas izveide un uzturēšana • valsts dzīvojamo māju privatizācijas pabeigšana un ēku un būvju apsaimniekošanas procesu vadīšana
AM	<ul style="list-style-type: none"> • valsts politikas īstenošanas organizēšana un koordinēšana ģeodēzijas, kartogrāfijas un ģeotelpiskās informācijas jomā
LĢIA	<ul style="list-style-type: none"> • ģeogrāfisko pamatdatu iegūšana, apstrāde un uzturēšana civilajām un militārajām vajadzībām • vienotas ģeogrāfisko pamatdatu informācijas sistēmas veidošana un attīstīšana • ģeodēziskās, kartogrāfiskās un ģeotelpiskās informācijas izsniegšana sabiedrībai, valsts un pašvaldību iestādēm
AĪVA	<ul style="list-style-type: none"> • AM valdījumā esošā nekustamā īpašuma, valsts militārās aizsardzības objektu un valsts aizsardzības vajadzībām nomātā nekustamā īpašuma apsaimniekošana • valsts militārās aizsardzības objektu būvniecības organizēšana • vides aizsardzības pasākumu veikšana valsts militārās aizsardzības objektos
FM	<ul style="list-style-type: none"> • izstrādā finanšu, t.sk. nodokļu politiku valstī un koordinē tās īstenošanu
VNĪ	<ul style="list-style-type: none"> • valstij piederošo nekustamo īpašumu, galvenokārt ēku pārvaldīšana

prognožu izstrādāšanu (likuma 46. pants, bija spēkā līdz 01.01.2007.). Nav redzams, ka šī funkcija tiktu kādai institūcijai nodota vai šis jautājums būtu reglamentēts citos normatīvajos aktos, izņemot daļēji vides aizsardzības normatīvos aktus, kas galvenokārt skar augsnes aizsardzību no piesārņojuma [5].

Izpētot šobrīd esošās valsts institūcijas un tām noteiktos funkcionālos mērķus un uzdevumus zemes izmantošanas jomā var secināt, ka tās vienā vai otrā formā atbildīgas par attiecīgas nozares vai saimnieciskā sektora politikas izstrādi, īstenošanu un koordinēšanu, kā arī dažādu procesu organizēšanu, pārraudzību un veicināšanu. Tomēr jāatzīst, ka valsts iestāžu darbība vērtējama nevis pēc tām noteiktajām funkcijām un uzdevumiem, bet no to izpildes un spējas savstarpēji konstruktīvi sadarboties. Profesionālisms un spēja sadarboties uzdevumu risināšanā uzskatāma par stūrakmeni organizāciju veiksmīgai darbībai, it īpaši zemes izmantošanas jomā, jo ar šo jomu savstarpēji saistītas daudzas nozares un līdz ar to iestādes. Izvērtējot valsts iestāžu formu un darbības lietderību būtu jāvadās no ieguvumu/izmaksu un iegūto rezultātu/patērēto resursu apsvērumiem.

3.2. Pašvaldības

Visās demokrātiskās valstīs bez centrālās varas un pārvaldes institūcijām izveidotas un darbojas pašvaldības. Par pašvaldību pieņemts uzskatīt vietējās lēmējvaras un izpildinstitūciju kopumu. Pašvaldību līmenī ir lielākas iespējas iesaistīt pilsoņus pārvaldes darbā, izmantot viņu zināšanas un spējas dzīves apstākļu uzlabošanai, ir vislabākie nosacījumi, lai radītu vietējo iedzīvotāju prasībām atbilstošu harmonisku sabiedrību, par kuru viņi jūt atbildību [7].

Pašvaldību lēmējvaras institūcija ir dome. Lēmējvaras īstenošanu raksturo pašvaldību spēja pieņemt lēmumus. Bez lēmējvaras īstenošanas, pašvaldību politikas realizācijā ņem vērā ieviešanas izpildi. Ieviešanas izpilde atspoguļo pašvaldību spēju sasniegt pašas pieņemtos politikas mērķus. Politikas veidošanas līmenī politiskā atbildība nozīmē saskaņotību starp pašvaldības mērķiem un vietējo iedzīvotāju prasībām, starp pakalpojumu sniegšanu un klientu vajadzībām. Atbildība atspoguļo pašvaldību spēju apmierināt iedzīvotāju prasības [8].

Pašvaldībām ir ļoti svarīga loma zemes politikas realizācijā attiecīgās vietējās pašvaldības teritorijā, jo saskaņā ar likumu „Par pašvaldībām” to pienākums ir izstrādāt pašvaldības teritorijas attīstības programmu un teritorijas plānojumu, nodrošināt plānojuma administratīvo pārraudzību. Starp pašvaldību

autonomajām funkcijām ir jāmin funkcija saskaņā ar attiecīgās pašvaldības teritorijas plānojumu noteikt zemes izmantošanas un apbūves kārtību, nodrošināt savas administratīvās teritorijas būvniecības procesa tiesiskumu, kā arī sekmēt saimniecisko darbību attiecīgajā administratīvajā teritorijā. Pašvaldības ir tiesīgas izdot teritorijas apbūves noteikumus. Pašvaldības dome var noteikt, ja tas nav aizliegts vai noteikts ar likumiem vai Ministru kabineta noteikumiem, maksu par pašvaldības zemes, cita nekustamā un kustamā īpašuma lietošanu (iznomāšanu).

Ņemot vērā administratīvi teritoriālās reformas norisi, ar vien lielāka loma reģionālās attīstības veicināšanā ir plānošanas reģioniem. Tādējādi katrā no pieciem plānošanas reģioniem to attīstības koordinēšanai izveidota un darbojas plānošanas reģiona attīstības padome. Šo padomi ievēl plānošanas reģionā ietilpstošo pašvaldību domju priekšsēdētāju kopsapulce no attiecīgo pašvaldību deputātiem un tās funkcijas noteiktas Reģionālās attīstības likumā [8]. Citu funkciju starpā plānošanas reģiona attīstības padome nodrošina pašvaldību sadarbību un plānošanas reģiona sadarbību ar nacionālā līmeņa institūcijām reģionālās attīstības atbalsta pasākumu īstenošanā, kā arī vada un uzrauga plānošanas reģiona teritorijas plānojuma izstrādi un ieviešanu.

Reālā zemes izmantošana un līdz ar to zemes pārvaldība norisinās tieši pašvaldību līmenī. Vietējās pašvaldības administrē ienākumu nodokli, nekustamā īpašuma nodokli un vietējās nodevas, kas veido to pamatbudžetus. Pašvaldības saskaņā ar teritorijas plānoto (atļauto) izmantošanu nosaka nekustamā īpašuma lietošanas mērķus – zemesgabalu faktisko izmantošanu.

Izvērtējot pašvaldību darbības ekonomisko pamatu, kuru veido manta un finanšu resursi, var secināt, ka bez nodokļu un nodevu maksājumiem, valsts budžeta dotācijām un citiem finanšu resursiem, pašvaldības ieņēmumus veido arī ieņēmumi no pašvaldības iestāžu saimnieciskās darbības un pašvaldības īpašuma apsaimniekošanas. Atbilstoši likumam „Par pašvaldībām” pašvaldības īpašums izmantojams vietējo iedzīvotāju vajadzību apmierināšanai, gan nododot to publiskai lietošanai (parki, laukumi, ceļi, ielas), gan veidojot iestādes un aģentūras, kas nodrošina iedzīvotāju tiesības un sniedz tiem nepieciešamos pakalpojumus (pārvaldes

iestādes, sociālās un veselības aprūpes, izglītības, kultūras, sporta un citas iestādes). Pašvaldības aģentūras, sniedzot pakalpojumus iedzīvotājiem, darbojas pēc bezpeļņas organizāciju principa.

Tomēr saskaņā ar likumu „Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām” valsts un pašvaldību kapitālsabiedrībās kapitāla daļu turētājs var noteikt kapitālsabiedrības peļņas izlietošanas principus, ievērojot likumos, Ministru kabineta noteikumos un apstiprinātajās nozares attīstības koncepcijās, stratēģijās un citos nozares attīstību reglamentējošos dokumentos noteiktos mērķus un uzdevumus. Turklāt ir iespējams izveidot privāto kapitālsabiedrību, kurā kapitāla daļas vai akcijas pieder valstij vai pašvaldībai un citām personām (izņemot personāla akciju īpašniekus).

Pašvaldību centieni saimnieciskā kārtā gūt ienākumus (peļņu) iedzīvotāju vajadzību apmierināšanai ir atbalstāmi, tomēr šādas darbības efektivitātes kritēriji nav saistīti tikai ar ieņēmumu lielumu, bet arī ar izmaksām, tajā skaitā izmaksām, kuras rodas privātuzņēmumiem, konkurējot vietējo pakalpojumu tirgū. Kapitālsabiedrības darbības monopolstāvoklis atsevišķu pakalpojumu nodrošināšanai nav pieļaujams, ja vien tas nav saistīts ar normatīvajos aktos noteiktu kontroles vai pārraudzības funkcijas realizēšanu. Praksē ir sastopami piemēri, kur pašvaldību izveidotas kapitālsabiedrības vai privātās kapitālsabiedrības veic zemes izmantošanai, projektēšanai un būvniecībai nepieciešamo datu uzturēšanu un informācijas aprites nodrošināšanu.

Tomēr veidojot pašvaldību attiecības ar uzņēmumiem, svarīgākā ir nevis regulējošā darbība, bet gan sadarbība ar privāto sektoru un tā attīstības veicināšana [9].

Izpētot pašvaldību funkcionālos mērķus un uzdevumus zemes izmantošanas jomā var secināt, ka tās pārvalda pašvaldības īpašumus un tajos ietilpstošos zemes resursus, veic saimniecisko darbību, galvenokārt nodrošinot vietējo publisko pakalpojumu pieejamību, nodrošina teritorijas attīstības plānošanu un pārrauga plānojumu īstenošanu, nosakot zemes izmantošanas un apbūves kārtību, nodrošinot savas administratīvās teritorijas būvniecības procesa tiesiskumu, kā arī sekmējot saimniecisko darbību attiecīgajā administratīvajā teritorijā. Tādējādi

pašvaldības galvenokārt pilda administratīvi pārraugošo funkciju vietējās sabiedrības interesēs, vienlaicīgi radot apstākļus ienākumu līmeņa celšanai.

3.3. Sabiedriskās organizācijas

Indivīdu sabiedrību, kura apzināti un ar atbildību apvienojas, lai strādātu sava un sabiedrības labuma gūšanai, sauc par pilsonisku sabiedrību. Pilsoniska sabiedrība veic valsts pārvaldes struktūru uzraudzību, nepieļaujot demokrātijas nevienlīdzību, un pārstāv to grupu intereses, kas nevar aizstāvēt savas ekonomiskās un politiskās intereses pašas. Svarīgs pilsoniskās sabiedrības elements ir nevalstiskās organizācijas (NVO), kas spēj iesaistīt plašu sabiedrības daļu, lai indivīdi sadarbotos ar citiem indivīdiem un publisko varu savu un sabiedrības problēmu risināšanā.

Visbiežāk NVO tiek veidotas, lai apmierinātu kādu sabiedrības vajadzību, kuru nerisina ne valsts, ne pašvaldība, ne uzņēmējdarbība. NVO sniedz cilvēkiem iespējas uzlabot savu un citu sabiedrības locekļu dzīves kvalitāti, profesionāli pašapliecināties un augt personībām. Savukārt jauniešiem nevalstiskās organizācijas dod iespēju iegūt savu pirmo darba pieredzi, iesaistoties brīvprātīgo darbā.

NVO darbojas pēc brīvprātības principa, tādējādi dalībnieki organizāciju darbībā iesaistās brīvprātīgi. NVO pauž savu neatkarīgu viedokli, kas var būt pretrunā ar kādu valstī pastāvošā politiskā spēka viedokli. Tomēr arī NVO jādabojas saskaņā ar LR Satversmi un citiem likumiem. Organizācijas nodrošina līdzdalību, tajā skaitā zemes izmantošanas un aizsardzības jomā, – saikni starp sabiedrību un valsts varu, pārstāvot sabiedrības viedokli un intereses valsts un pašvaldību institūciju darbībā. NVO darbības mērķis nav peļņas gūšana, tādēļ iegūtos finanšu vai materiālos resursus izmanto organizācijas dalībnieku un organizācijas attīstības vajadzībām.

Pamatoti tiek uzskatīts, ka tautai nav efektīvi piedalīties tiešā valsts pārvaldīšanā, tādēļ tā valsts pārvaldīšanas funkcijas atbilstoši sabiedrības interesēm deleģē valsts un pašvaldību institūcijām. Tādējādi valsts iestādēm un pašvaldībām noteiktās funkcijas un uzdevumi tiek pildīti sabiedrības labā, bet, lai precīzāk izprastu sabiedrības vajadzības,

viens no risinājumiem ir konstruktīva sadarbība ar NVO.

Galvenie NVO līdzdalības veidi zemes izmantošanas jomā ir:

- līdzdarbība likumdošanā – normatīvo aktu izstrādē, ieviešanā un uzraudzībā;
- brīvprātīgais darbs;
- sadarbība starp valsti, pašvaldībām, uzņēmējiem un NVO;
- uzdevumu deleģēšana nevalstiskajām organizācijām.

Līdzdalību valsts pārvaldē var īstenot vairākos līmeņos – centrālajās valsts pārvaldes institūcijās un Saeimā, pašvaldībās, kā arī ES institūcijās.

Pēc LURSOFT datubāzes datiem šobrīd Latvijā ir aptuveni 10 000 biedrību un nodibinājumu, kas darbojas visā Latvijas teritorijā dažādās jomās [6], to skaitā interešu pārstāvniecībā, vides pārvaldībā un dabas aizsardzībā, lauksaimnieku organizāciju sadarbībā, zemes īpašnieku apvienībā, meža darbinieku biedrībā, meža īpašnieku apvienībā, lauku uzņēmēju apvienībā, pašvaldību savienībā, mērnieku, arhitektu un būvnieku biedrībās.

Neviena nevalstiskā organizācija jeb t.s. „sociālie partneri” tieši neveic kādu no funkcijām zemes izmantošanas jomā, taču dažu no iepriekš minēto koordinējošo starpnozaru valsts institūciju un konsultatīvo padomju darbā tiek iesaistīti NVO pārstāvji un zinātnieki. Piemēram, Meža konsultatīvās padomes darbā, kuras darbības mērķis ir līdzsvarotas meža nozares politikas veidošana

un īstenošana Latvijā, tiek iesaistītas sabiedriskās profesionālās organizācijas un zinātnieki. Tas vērtējams pozitīvi, jo tādā veidā darbības mērķu sasniegšanā iespējams iesaistīt sabiedrību un iegūt vērtīgus, konstruktīvus ekspertu viedokļus un priekšlikumus.

4. Normatīvie akti zemes tiesību jomā Latvijā

Zemes tiesības ir tiesību nozare, kurā tiek reglamentēti zemes izmantošanas un aizsardzības jautājumi [10]. Daudzi Latvijas normatīvie akti regulē svarīgākās ar zemes izmantošanu un aizsardzību saistītas tēmas.

2.tabulā iekļauti normatīvie akti un to tiesiskais regulējums attiecībā uz zemes izmantošanu un aizsardzību, zemes ierīcību, nekustamo īpašumu un īpašuma tiesībām, dabas resursu izmantošanu, vides un dabas aizsardzību, kā arī citi likumi un likumprojekti, kuros atrodama kāda atsauce uz zemes izmantošanu.

Turpmākā analīzē nav ietverti normatīvie akti, kas reglamentē zemes reformu un valsts un pašvaldību zemes īpašumu, tā privatizāciju un atsavināšanu, jo tie attiecināmi uz pārejas periodu līdz tiek pārkārtotas zemes īpašuma tiesību attiecības un atsavināšanas procesu, kas savukārt saistīts ar īpašnieku maiņu, kam nav tiešas ietekmes uz zemes izmantošanu un aizsardzību.

2.tabula

Tiesiskais regulējums zemes tiesību jomā
Legal regulations in land rights

Normatīvais akts	Tiesiskais regulējums
Likums "Par zemes lietošanu un zemes ierīcību", pieņemts 21.06.1991., noteikts, ka tas būs spēkā līdz 30.12.2009.	<ul style="list-style-type: none">• zemes lietojumu veidi• zemes lietotāju tiesības• zemes lietotāju vispārīgie pienākumi• zemes lietošanas tiesību izbeigšanas pamats• pašvaldību kompetence zemes lietošanas attiecību regulēšanā• kontrole zemes lietošanā, izmantošanā un aizsardzībā• zemes strīdu izskatīšanas kārtība
Likums „Par pašvaldībām”, pieņemts 19.05.1994.	<ul style="list-style-type: none">• teritorijas attīstības programmas un teritorijas plānojuma izstrāde• plānojuma administratīvā pārraudzība• saskaņā ar attiecīgās pašvaldības teritorijas plānojumu nosaka zemes izmantošanas un apbūves kārtību• nodrošina administratīvās teritorijas būvniecības procesa

	tiesiskumu
Teritorijas plānošanas likums, pieņemts 22.05.2002.	<ul style="list-style-type: none"> • teritorijas plānojuma definīcija • teritorijas plānojumu izstrādes principi, t.sk. ilgtspējības un daudzveidības principi • teritorijas plānošanas uzdevumi, t.sk.: radīt priekšnoteikumus vides kvalitātes un teritorijas racionālas izmantošanas nodrošināšanai, rūpniecisko un vides risku novēršanai; saglabāt dabas un kultūras mantojumu, ainavas un bioloģisko daudzveidību, kā arī paaugstināt kultūrainavas un apdzīvoto vietu kvalitāti • vietējās pašvaldības teritorijas plānojumos un detālplānojumos noteikti teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumi kalpo par pamatu zeme ierīcībai un teritorijas attīstībai • MK noteikumi, atbilstoši teritorijas plānošanas līmenim nosaka attiecīgā teritorijas plānojuma saturu, kā arī izstrādes, publiskās apspriešanas, apstiprināšanas, izvērtēšanas un spēkā stāšanās kārtību • MK noteikumi reglamentē zemes izmantošanu nacionālas nozīmes lauksaimniecības teritorijās
Būvniecības likums, pieņemts 10.08.1995.	<ul style="list-style-type: none"> • apbūves un būves definīcijas • zemes gabalu apbūve saskaņā ar vietējās pašvaldības teritorijas plānojumu, detālplānojumu (ja tas nepieciešams saskaņā ar normatīvajiem aktiem) un šo plānojumu sastāvā esošajiem apbūves noteikumiem un, noslēdzot līgumu, apbūve ir saskaņota ar zemes gabala īpašnieku (ja apbūvi neveic zemes gabala īpašnieks) • būvniecības ierobežojumu reglamentācija atsevišķos zemes gabalos • būvniecības ierobežojumu nostiprināšana zemesgrāmatās kā īpašuma lietošanas tiesību aprobežojumus • virkne MK noteikumu, īpaši – būvnormatīvi reglamentē zemes izmantošanu būvniecības procesā
Zemes ierīcības likums, pieņemts 14.09.2006.	<ul style="list-style-type: none"> • zemes ierīcības projektu izstrādes kārtība • zemes lietošanas veidu noteikšana • kopīpašuma veidošanas nosacījumi • MK noteikumi nosaka zemes lietošanas veidu klasifikāciju • definēts jēdziens „zemes konsolidācija” • MK noteikumi nosaka zemes ierīcības projekta izstrādes kārtību un saturu • noteiktā kārtībā un kvalitātē izstrādāts zemes ierīcības projekts kalpo par pamatu efektīvākai zemes gabalu infrastruktūras izveidošanai, noteikto apgrūtinājumu konkretizēšanai un piekļuves nodrošināšanai
Nekustamā īpašuma valsts kadastra likums, pieņemts 01.12.2005.	<ul style="list-style-type: none"> • kadastrs un tā kārtošana • kadastra informācijas sistēmu pārzinis un uzturēšana • kadastra informācijas izmantošana nekustamo īpašumu noteikšanai, veidošanai, kadastrālajai vērtēšanai, īpašuma tiesību nostiprināšanai zemesgrāmatā, nekustamā īpašuma nodokļa administrēšanai, plānošanai, zemes ierīcības darbu veikšanai u.c. vajadzībām • pašvaldības vai valsts institūcijas, kuru valdījumā atrodas zemes vienība, nosaka nekustamā īpašuma lietošanas mērķi un lietošanas mērķim piekrītošo zemes platību

	<ul style="list-style-type: none"> • datu reģistrācija kadastra informācijas sistēmā • nekustamā īpašuma lietošanas mērķus un to klasifikāciju nosaka saskaņā ar MK noteikumiem • nekustamo īpašumu objektu noteikšana vai nekustamo īpašumu veidošana • MK noteikumi reglamentē nekustamo īpašumu objektu noteikšanu un kadastrālo vērtēšanu
Zemesgrāmatu likums, pieņemts 22.12.1937., tā darbība atjaunota 1993.g.	<ul style="list-style-type: none"> • nekustamo īpašumu, t.sk. zemes, ierakstīšana zemesgrāmatās • zemesgrāmatu kārtības kārtība • zemesgrāmatu informācijas datorizācija, informācijas sistēmas darbība
LR Civillikums, pieņemts 1937. g., darbība atjaunota 1992.g.	<ul style="list-style-type: none"> • īpašuma tiesību pamatjautājumi • īpašums dod īpašniekam vienam pašam pilnīgas varas tiesību par lietu, ciktāl šī tiesība nav pakļauta sevišķi noteiktiem aprobežojumiem • noteikta daļa īpašuma izmantošanas aprobežojumu – ceļa servitūti, būvju un ēku lietošanas tiesību aprobežojumi, ietaišu un apstādījumu lietošanas tiesību aprobežojumi, ūdeņu lietošanas tiesību aprobežojumi, un meža lietošanas tiesību aprobežojumi • lauku saimniecību nomnieku sevišķie pienākumi
Lauksaimniecības un lauku attīstības likums, pieņemts 07.04.2004.	<ul style="list-style-type: none"> • politikas īstenošanas pamatprincips – ieguldījumi, kas veicina lauksaimnieciskās ražošanas racionālu attīstību, ražošanas faktoru optimālu izmantošanu un lauku vides saglabāšanu • zemes īpašnieku un pastāvīgo lietotāju pienākumi, ja to paredz nomas līgums, šie pienākumi attiecas arī uz zemes nomniekiem • MK noteikumi nosaka lauksaimniecības zemes transformācijas kārtību, kā arī kārtību, kādā iegūstama un apkopojama informācija par lauksaimniecībā izmantojamās zemes auglības līmeni un tā pārmaiņām
Likums "Par zemes dzīlēm", pieņemts 02.05.1996.	<ul style="list-style-type: none"> • zemes dzīļu izmantošana un tās veidi • atļauju izsniegšanas kārtība zemes dzīļu izmantošanai • dažādu iestāžu kompetence zemes dzīļu izmantošanā • derīgo izrakteņu iedalījums • derīgo izrakteņu kategoriju izmantošanas kārtība • zemes dzīļu izmantotāju pienākumi • galvenās prasības zemes dzīļu aizsardzībā • zemes dzīļu izmantošanas apturēšana, ja sistemātiski tiek pārkāpti zemes dzīļu izmantošanas un to aizsardzības noteikumi • zemes gabalu īpašnieki nav atbildīgi par iepriekšējo zemes īpašnieku vai zemes dzīļu izmantotāju nodarīto kaitējumu zemei un zemes dzīlēm • valsts nozīmes derīgo izrakteņu atradņu vai valsts nozīmes zemes dzīļu nogabalu izplatības laukumu apbūve, kā arī pazemes būvju projektēšana un celtniecība pieļaujama tikai pēc atļaujas saņemšanas
Meža likums, pieņemts 24.02.2000.	<ul style="list-style-type: none"> • meža izmantošana tās veidi • atļauju saņemšanas kārtība meža izmantošanai • izcirsto mežu atjaunošanas kārtība • dabas aizsardzība mežā • galvenie personas pienākumi, uzturoties mežā • meža zemes transformācijas ierobežošana un kontrole • meža zemes transformācijai citos zemes lietojuma veidos

	<p>nepieciešama ikreizēja Valsts meža dienesta atļauja</p> <ul style="list-style-type: none"> • meža zemi transformējot, transformācijas ierosinātajam ir pienākums atļūdzināt zaudējumus valstij par dabiskās meža vides iznīcināšanu • MK noteikumi reglamentē meža zemes transformāciju
Ūdens apsaimniekošanas likums, pieņemts 12.09.2002.	<ul style="list-style-type: none"> • ūdeņu izmantošana un aizsardzība • ūdens izmantošanas atļauju izsniegšanas kārtība • ūdens resursu pārvaldības kārtība un aizsardzības prasības • ūdens resursu lietotāju pienākumi
Vides aizsardzības likums, pieņemts 02.11.2006.	<ul style="list-style-type: none"> • vides aizsardzība, vides kvalitātes saglabāšana un atjaunošana, dabas resursu ilgtspējīga izmantošana • dabas resursi ir dabas sastāvdaļas, t. sk. gaiss, ūdens, flora, fauna, augsne un zemes dziļes • vides aizsardzības principi, prasības vides politikas plānošanai, sabiedrības tiesības vides aizsardzības jomā, prasības vides informācijas sistēmai, kontrolei vides jomā • kaitējums augsnei vai zemes dziļēm, atļūdzība par videi nodarīto kaitējumu • nacionālie vides indikatori, vides informācijas sistēma, zemes monitorings
Likums „Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām”, pieņemts 02.03.1993.	<ul style="list-style-type: none"> • īpaši aizsargājamās dabas teritorijas, to kategorijas • teritoriju izveides un saglabāšanas kārtība • zemes īpašums, zemes lietošana un privatizācija īpaši aizsargājamās teritorijās • MK noteikumi reglamentē dažādus šo teritoriju izmantošanas, apmeklēšanas un citus ierobežojumus
Aizsargjoslu likums, pieņemts 05.02.1997.	<ul style="list-style-type: none"> • aizsargjoslas, to veidi un funkcijas, izveides pamatprincipi • aizsargjoslu uzturēšanas un stāvokļa kontroles kārtība • saimnieciskās darbības aprobežojumi aizsargjoslās

Ir vairāki citi likumi, to skaitā Enerģētikas likums, likums "Par piesārņojumu", Dabas resursu nodokļa likums, Nekustamā īpašuma nodokļa likums u.c., kuros ir atrodama kāda atsauce uz zemes izmantošanu. Atbildība par zemes izmantošanas un aizsardzības tiesību pārkāpumiem, nepareizi izmantojot zemi vai augsni ir noteikta vairākos likumos, to skaitā Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā, Krimināllikumā, Darba likumā un Civillikumā [10].

Tiek izstrādāti vairāki svarīgi ar zemes izmantošanu un aizsardzību saistīti likumprojekti, to skaitā Apgrūtināto teritoriju informācijas sistēmas (ATIS) likumprojekts, kurā aprakstītā IS nosaka kārtību, kādā tiek sagatavota, apkopota, uzturēta, aktualizēta un izsniegta telpiskā informācija par apgrūtinātajām teritorijām, kā arī Ģeotelpiskās informācijas likumprojekts, kurš nosaka institucionālo sistēmu ģeotelpiskās informācijas jomā, lai izveidotu ģeotelpiskās informācijas infrastruktūru, tajā skaitā,

nodrošinātu INSPIRE direktīvas⁴ nosacījumu ieviešanu.

Latvijā tikai 2008. gadā ir akceptētas Zemes politikas pamatnostādnes 2008. – 2014. gadam, kurās noteikts, ka zemes politikas mērķis ir nodrošināt zemes kā unikāla dabas resursa ilgtspējīgu izmantošanu. Šobrīd RAPLM organizēta darba grupa izstrādājusi Zemes pārvaldības likuma koncepciju, kurā kā šī likuma mērķis noteikts veicināt ilgtspējīgu un

⁴ INSPIRE (*Infrastructure of Spatial Information in Europe*) ir Eiropas Parlamenta un Padomes direktīva, ar kuras palīdzību plānots izveidot infrastruktūru telpiskajai informācijai Eiropas Kopienā. INSPIRE ieviešana nozīmē: 1) metadatu saskaņošana (atbildīgā institūcija par ģeodatiem, datu apjoms un kvalitāte, izmantošanas ierobežojumi u. tml.); 2) tehnisko specifikāciju saskaņošana un pašreizējo datu nodrošināšana ES ģeoportālam (atbilstoši saskaņotajai tehniskajai specifikācijai).

racionālu zemes izmantošanu, ilgtspējīgu zemes aizsardzību un zemes degradācijas samazināšanu [10].

Izvērtējot normatīvos aktus zemes tiesību jomā, var secināt, ka Latvijā likumi ir centralizēti un tajos noteikti deleģējumi attiecīgajiem Ministru kabineta noteikumiem. Var konstatēt „sadrumstaloību” zemes izmantošanas un aizsardzības regulējumā, nav „jumta likuma” zemes izmantošanas un aizsardzības jomā, kā tas ir vairumā Eiropas valstu. Šobrīd nav īsti risināts jautājums par zemes izmantošanas vienotu reglamentāciju pēc zemes reformas. Tādējādi būtu jāpārskata, kādas zemes reformas likumu prasības, kādos normatīvajos aktos būtu saglabājamās pēc reformas beigām. Tāpat šobrīd netiek reglamentēti vairāki jautājumi vai ir reglamentēti nepietiekami, piemēram, zemes fonds, nacionālas nozīmes teritorijas, zemes degradācijas novēršana, zemes izmantošanas principi, zemes informācijas sistēma, augsnes aizsardzība, ainavu aizsardzība u.c.

Vietējo pašvaldību kompetencē ir teritorijas plānojumos noteikto teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumu izstrāde un saistošo noteikumu kā vietējo normatīvo aktu pieņemšana. Vietējās pašvaldības apstiprina detālplānojumus un izdod saistošos noteikumus, bet zemes ierīcības projektus apstiprina, izdodot administratīvos aktus, kā arī akceptē būvniecības ieceres, izdod arhitektūras-plānošanas uzdevumus un būvatļaujas.

5. Zemes politika un institūciju sistematizācija

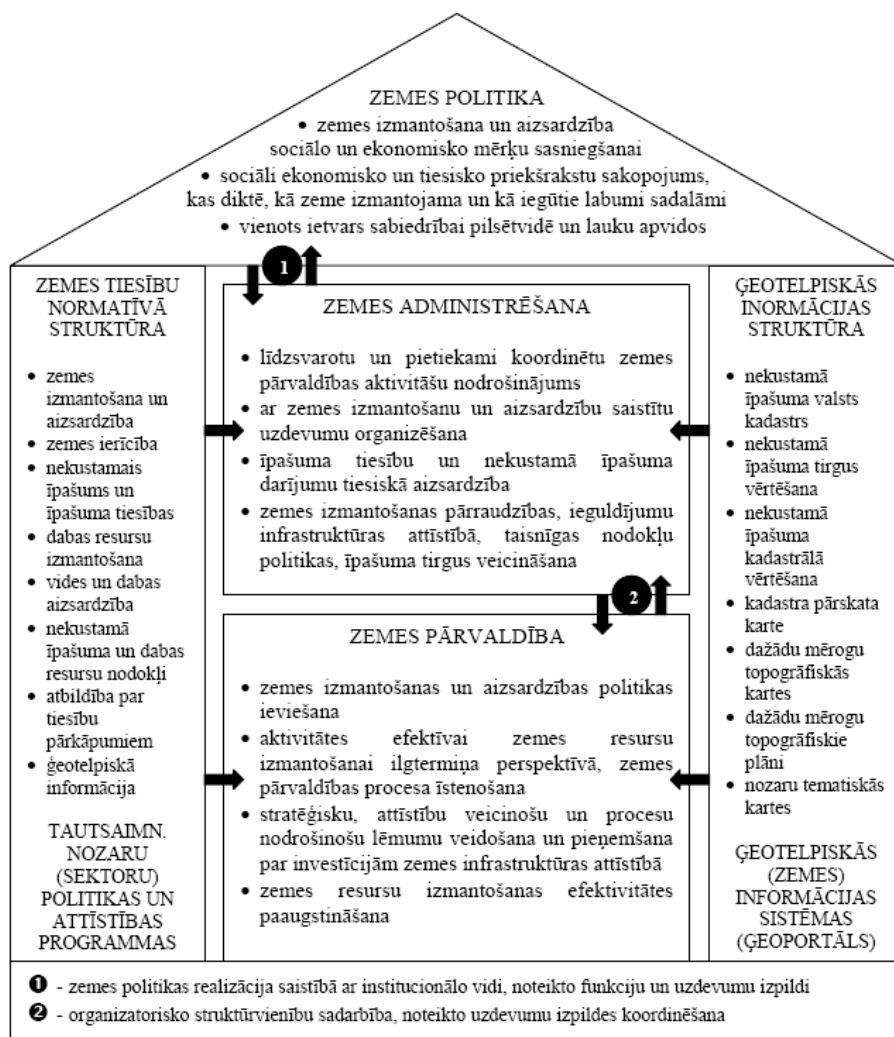
Zemes politika ir saistīta ar tiesībām izmantot zemes resursus tā, lai iegūtu maksimālu efektivitāti, vienlaicīgi nekaitējot apkārtējai videi, bet nodrošinot sabiedrības labklājību gan tuvākā laika posmā, gan ilgtermiņa perspektīvā [2]. Daudzās valstīs dažādas ministrijas ir atbildīgas par dažādiem zemes politikas aspektiem. RAPLM ir atbildīga par valsts zemes politikas izstrādi Latvijā. Ar zemes izmantošanu saistīti jautājumi ir minēti vairākos politikas dokumentos, piemēram, Nacionālajā attīstības plānā 2007. – 2013. gadam, tomēr galvenie zemes politikas pamatjautājumi vienuviet ietverti Zemes politikas pamatnostādņēs 2008. – 2014. gadam.

Zemes politiku valstī organizē un virza ar vienotas zemes politikas sistēmu, integrētas zemes izmantošanas un attīstības programmām un koncepcijām, kā arī ar attiecīgajiem normatīvajiem aktiem. Valdībai jāorganizē zemes politikas īstenošana, ņemot vērā sabiedrības intereses un minimizējot ar īstenošanu saistītās izmaksas. Prakse pierādījusi, ka efektīva zemes pārvaldība saistāma ar zemes pārvaldības procesa decentralizāciju, kā rezultāta vietējām pašvaldībām tiek deleģēts pieņemt saistošus zemes izmantošanas un attīstības lēmumus.

Izvērtējot dažādas pieejamās nostādnes un identificējot labāko pieredzi, var secināt, ka zemes administrēšana tiek realizēta kopējā valsts zemes politikas ietvarā, kuram būtu jābūt pietiekami skaidram un sistemātiskam. Zemes politikas īstenošanai nepieciešama starpdisciplīnu pieeja, efektīva tiesiskā struktūra un aktuāli informatīvie resursi, kuri savukārt nepieciešami zemes administrēšanai un zemes pārvaldībai. Tomēr labai pārvaldībai galvenā nozīme piešķirama visu zemes politikas realizācijā iesaistīto institūciju sadarbībai un darbības koordinēšanai. 2. attēlā dots labas pārvaldības struktūras modelis zemes izmantošanas un aizsardzības jomā.

2. attēlā redzamajā modelī ietverti procesi un tiem raksturīgie funkcionālie mērķi, kā arī procesus atbalstošās struktūras, informācijas sistēmas un politikas plānošanas un īstenošanas dokumenti. Dažādas organizatoriskās struktūrvienības, to formas un veidi ir pakārtoti sasniedzamajiem funkcionālajiem mērķiem. Tādējādi vispirms tiek izstrādāta zemes politika un tajā noteikti prioritārie virzieni, tad apstiprinātas atbilstošas funkcijas un uzdevumi, kā arī noteikti sasniedzamie rezultatīvie rādītāji. Tad tiek noteiktas funkciju realizācijai un uzdevumu izpildei nepieciešamās struktūrvienības, to sadarbība un savstarpēja darbību koordinēšana, kā arī nepieciešamie resursi, lai sasniegtu noteiktos funkcionālo mērķu rezultātīvos rādītājus.

Tādējādi zemes politika tiek realizēta noteiktā institucionālā vidē darbojoties zemes administrēšanas sistēmai, un noteikto uzdevumu izpildē un darbību koordinēšanā sadarbojas zemes administrēšanā un zemes pārvaldības procesā iesaistītās organizatoriskās struktūrvienības.



2.att. Labas pārvaldības struktūras modelis zemes izmantošanas un aizsardzības jomā
Fig.2. The structure model of good management in land usage and protection

Institūciju sistematizācijai ir būtiska nozīme pienākumu un atbildības sadalē zemes administrēšanas sistēmas uzturēšanai un atbalstam. Pastāv dažādas pieejas, kas nosaka un regulē publiskā un privātā sektora ieguldījumu zemes pārvaldībā. Zemes pārvaldības institucionālo struktūru valstī nosaka zemes politika un tai atbilstoši normatīvie akti. Zemes politikai jānodrošina zemes pārvaldības un zemes administrēšanas procesus ar normatīvo bāzi, ņemot vērā situāciju valstī, vienlaicīgi respektējot un garantējot īpašuma aizsardzību un cilvēka tiesības [11]. Par zemes pārvaldības institūciju sistematizēšanas vispārējiem ieguvumiem var uzskatīt:

- īpašuma tiesību un nekustamā īpašuma darījumu drošība;

- teritorijas plānotas attīstības un piemērotas infrastruktūras veicināšana;
- taisnīga nekustamā īpašuma nodokļu administrēšana;
- strīdu un pārkāpumu samazināšanās zemes izmantošanas jautājumos;
- zemes un ar to saistītās infrastruktūras saimnieciska izmantošana un uzlabošana;
- nekustamā īpašuma tirgus attīstība un kredītu pieejamības nodrošinājums;
- vides un zemes izmantošanas pārraudzība;
- aktuālas un ticamas informācijas un statistisko datu nodrošinājums.

Galvenie secinājumi un rezultāti

Izvērtējot zemes pārvaldības un administrēšanas procesus, zemes pārvaldības institūcijas un to funkcionālos mērķus un uzdevumus, kā arī normatīvo struktūru un tiesisko regulējumu zemes izmantošanas un aizsardzības jomā, iegūti galvenie secinājumi un pētījuma rezultāti.

- 1) Precīzu un pārskatāmu funkciju noteikšana, to realizācijas un sasniegto mērķu rezultatīvo rādītāju kontroles trūkums ir par pamatu tam, ka sistēmiskas darbības vietā daudzviet dominē personas vai personu grupas ambīcijas, kas kopumā kavē valsts pāreju uz attīstītu tirgus ekonomiku, tādējādi pagarinot pārejas periodu.
- 2) Valsts zemes politikas īstenošanai, valsts institūcijām un pašvaldībām noteikto funkcionālo mērķu un uzdevumu realizācijai un šīs realizācijas izvērtējumam, vajadzētu būt par pamatu jebkuras iestādes turpmākai darbībai zemes izmantošanas jomā, reorganizācijai, restrukturizācijai vai likvidēšanai.
- 3) Valsts un pašvaldību institūcijas nav radītas peļņas gūšanai, taču to darbība nedrīkst nest zaudējumus – lielākas izmaksas, nekā darbības rezultātā iegūtais labums.
- 4) Valsts iestāžu, pašvaldību un uzņēmējdarbībā darbojošos personu kompetence zemes izmantošanas jomā norāda atbilstību atšķirīgiem zemes pārvaldības līmeņiem – valsts, pašvaldības un uzņēmumi kā saimnieciskās darbības veicēji, jo katrā no tiem risināmi atšķirīgi funkcionālie mērķi.
- 5) Daudzos normatīvajos aktos zemes tiesību jomā ir reglamentēta zemes izmantošana. Normatīvie akti Latvijā ir centralizēti un attiecas uz visiem zemes pārvaldības līmeņiem. Vietējo pašvaldību kompetencē ir izdot pašvaldības saistošos noteikumus, kas ir vietējie normatīvie akti un reglamentē personu tiesiskās attiecības attiecīgas administratīvās teritorijas robežās.
- 6) Tradīcijas attiekmē pret tiesību normu pildīšanu daudzviet norāda uz to, ka uzsvars tiek likts uz to, kas nav ietverts regulējumā. Tradīcijas izmainīt var palīdzēt augsti kvalificētu speciālistu darbs un sabiedrības aktivitāte, kā arī spēja konstruktīvi sadarboties visos zemes pārvaldības

līmeņos maksimāla ieguvuma sasniegšanai un izmaksu minimizēšanai.

- 7) Sabiedrisko organizāciju līdzdalība zemes pārvaldības institūciju sistematizācijā un ekspertīze funkciju un uzdevumu izpildē uzskatāma par nozīmīgu un veicināmu, jo tādējādi tiek nodrošināta sabiedrības, tajā skaitā ierēdņu informētība, viedokļu un priekšlikumu daudzveidība, kas rezultātā pozitīvi ietekmē sasniedzamos funkcionālos mērķus katrā no zemes pārvaldības līmeņiem.

Literatūra

1. Mullins L. J. Management and Organisational Behaviour. 4th edition. – London: Pitman Publishing, 1996. – 810 lpp.
2. United Nations ECE/HBP/140. Land administration in the UNECE region. Development trends and main principles. – New York and Geneva: UNECE, 2005. – 104 lpp.
3. Auziņš A. Institutional Arrangements: A Gate Towards Sustainable Land Use // Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research ed. by Finnish Society of Surveying Sciences in Helsinki. – Nr.1, 2004. – 61. – 65. lpp.
4. United Nations ECE/HBP/1996. Land Administration Guidelines. – New York and Geneva: UNECE, 1996. – 112 lpp.
5. Zemes pārvaldības likuma koncepcijas projekts / RAPLM. Rīga: RAPLM, 2009. – 62 lpp.
6. NVO resursi [elektroniskais resurss] / Latvijas pilsoniskā alianse. – <http://www.nvo.lv>. – Resurss apskatīts 2009.g. 3.okt.
7. Vanags E. Pašvaldību organizācija un ekonomika. – Rīga: Latvijas Universitāte, 1997. – 160 lpp.
8. Dažādā Latvija: pagasti, novadi, pilsētas, rajoni, reģioni. Vērtējumi, perspektīvas, vīzijas / E. Vanags, O. Krastiņš, I. Vilka, V. Locāne, P. Šķiņķis, A. Bauere. – Rīga: Latvijas Statistikas institūts, VRAA, 2005. – 586 lpp.
9. Vanags E., Vilka I. Pašvaldību darbība un attīstība. – Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2005. – 382 lpp.

10. Pārskats par Latvijas normatīvajiem aktiem zemes tiesību jomā / Infosab. – Rīga: SIA „Infosab”, 2009. – 17 lpp.
11. Magel H. Access to Land and Security of Tenure as a Condition for Sustainable Human Development. HABITAT Professionals Forum. – New York, 2001. – 11 lpp.

Armands Auziņš, M.Sc., doc. (pr.), Faculty of Engineering Economics and Management at RTU. Address: Meža iela 1/7, Riga, LV-1048, Latvia. Phone: +371 29439004; e-mail: armands.auzins@rtu.lv

Auziņš A. Zemes pārvaldības institūcijas.

Publikācijā ietverti pētījuma rezultāti par zemes pārvaldības un administrēšanas dažādajiem aspektiem, zemes pārvaldības institūcijām un to funkcijām, kā arī publiskā sektora – valsts institūciju pašvaldību un nevalstisko organizāciju kompetencēm zemes izmantošanas jomā Latvijā. Zemes pārvaldības institucionālo struktūru valstī nosaka zemes politika un tai atbilstoši normatīvie akti. Daudzos normatīvajos aktos zemes tiesību jomā ir reglamentēta zemes izmantošana. Institūciju sistematizēšana ir viens no būtiskākajiem zemes administrēšanas aspektiem un dod būtisku ieguldījumu prasmīgā zemes pārvaldībā. Labas pārvaldības struktūras modelis zemes izmantošanas un aizsardzības jomā raksturo galvenās ar zemes pārvaldības procesu saistītās aktivitātes un struktūras un atspoguļo sasniedzamos funkcionālos mērķus, kas ļauj analizēt un noteikt funkciju realizācijai un uzdevumu izpildei nepieciešamās struktūrvienības un resursus. Atšķirīgos zemes pārvaldības līmeņos – valsts, pašvaldību un uzņēmumu kā saimnieciskās darbības veicēju līmenī risināmi atšķirīgi funkcionālie mērķi. Sabiedrisko (nevalstisko) organizāciju līdzdalība zemes pārvaldības institūciju sistematizācijā un ekspertīze funkciju un uzdevumu izpildē uzskatāma par nozīmīgu un veicināmu. Darba nobeigumā doti galvenie secinājumi un pētījumu rezultāti.

Auziņš A. Land management institutions.

The paper is concerned with the findings of a study into different land management and land administration aspects, land management institutions, and their functions, as well as, competencies of the public sector – state authorities, municipalities and NGO's acting in relation to land use activities in Latvia. Land usage is regulated in many dispersed legislative acts of land rights. Institutional arrangement is one of the significant land administration aspects and substantially contributes to good land management.

The structural model of good management in the scope of land usage and protection characterises the main land management activities and reflects the achievable functional goals for the purpose to analyse and determine both the needed organisational structures and the resources for realisation the functions and execute the objectives. Different functional goals addressed to various land management levels – state, municipal, and entrepreneurship as economic entities. Public participation involving NGO's into institutional arrangements and expertise the execution of goals and objectives in land management is considered to be significant and promotable. Finally, both the main conclusions and findings are mentioned.

Аузиньш А. Институции управления землей.

В публикации обобщены выводы исследования об различных аспектов управления и администрации земель, институциях управления землей, и их функциях, а также, компетентности общественного сектора – государственных учреждений, муниципалитетов и общественных организаций, действуя по отношению к использованию земельных ресурсов в Латвии. Использование земли регулируется многими нормативными актами в земельной юрисдикции. Институциональная систематизация является одним из важнейших аспектов в администрации земель и существенно влияет на грамотное управление землей. Структурная модель умелого управления в сфере использования и защиты земельных ресурсов характеризует основную деятельность по управлению землей и отражает достижимые функциональные цели для анализа и определения организационных структур и необходимых ресурсов, чтобы решить поставленные цели и задачи. На различных уровнях управления землей – государственном, муниципальном, и предпринимательском имеются различные функциональные цели. Приобщение общественных организаций к институциональной систематизации и экспертизе для решения поставленных целей и задач в управлении землей рассматривается значимым и способствующим. В заключении даны основные выводы и результаты.