



ISSN 2029-2236 (print)
ISSN 2029-2244 (online)
SOCIALINIŲ MOKSLŲ STUDIJOS
SOCIAL SCIENCES STUDIES
2010, 3(7), p. 145-161.

GAMTOSAUGINIO AUDITO VAIDMUO GAMTOTVARKOS PROCESĖ

Vida Motiekaitytė, Asta Juknevičiūtė

Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto
Aplinkos politikos katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva
Telefonas (+370 5) 2714 551
Elektroninis paštas apk@mruni.eu

Pateikta 2010 m. liepos 19 d., parengta spausdinti 2010 m. rugsėjo 8 d.

Anotacija. Straipsnyje nagrinėjamas gamtotvarkos vaidmuo tarptautinėje aplinkos apsaugos politikoje, įgyvendinant pagrindinį gamtotvarkai keliamą tikslą – užtikrinti realią gamtos vertybių apsaugą. Vadovaujantis užsienio šalių mokslininkų bei gamtosaugos profesionalų idėjomis ir patirtimi, straipsnyje analizuojami gamtotvarkos procesai globaliu, regioniniu ir vietiniu lygmeniu. Pagrindžiamas kontrolės, kaip strateginio proceso sudedamosios dalies, neatsiejamumas detalizuojant tiriamąjį gamtotvarkos proceso atvejį. Įvertinta gamtosauginio audito reikšmė gamtotvarkos politikos matmenų kontekste. Tyrimui atlikti parengta atvejui pritaikyta teorinė ir empirinė metodologija. Atliktas Lietuvos Respublikos valstybinių institucijų tarnautojų ir nevyriausybinių organizacijų darbuotojų nuomonių dėl gamtotvarkos proceso gerinimo tyrimas. Vertinamos bendradarbiavimo galimybės, parengtos vadybinės rekomendacijos bei išskirtos didesnio veiksmingumo orientacinės kryptys.

Reikšminiai žodžiai: gamtotvarka, gamtosauginis auditas, saugomos teritorijos, Natura 2000, gamtos apsauga.

Įvadas

Saugomą teritoriją galima apibūdinti kaip sausumos ir (ar) vandens plotą nustatytais aiškiais ribomis, turintį pripažintą vertę ir teisės aktais apibrėžtą specialų apsaugos bei naudojimo režimą. Turime konstatuoti, kad Lietuvos saugomos teritorijos yra nepakankamai ištirtos moksliniu požiūriu. Ypač pasigendama teorinių bei taikomųjų tyrimų gamtos apsaugos srityje, trūksta informacijos apie tinkamas gamtotvarkos priemones, teigiamą patirtį nacionaliniu lygmeniu. Taip pat akivaizdžiai trūksta įvairių duomenų interpretacijų, gamtotvarkos veiklų palyginimų, kuriuose būtų pateikiama sektinų vertinimo pavyzdžių ar rekomendacijų minėtoju klausimu. Pavyzdžiui, nėra paviešinta (jeigu daryta) konkrečių teritorijų vertinimo pavyzdžių, analizuojančių, kaip gamtotvarkos planuose nurodytos ir taikomos priemonės paveikė (pozityviai arba negatyviai) ekosistemas, retų individų skaičiaus statistiką. Taip pat kaip pavyzdžiai kitiems galėtų būti atrinktos ir aprašytos efektyviausiai tvarkomos teritorijos. Tiesa, Pranas Mierauskas užsimena, jog Lietuvoje iki šiol nėra nustatytų tvarkymo prioritetų. Nėra parengtos nei rūšių, nei buveinių, juolab saugomų teritorijų tvarkymo koncepcijos arba strategijos. Jo teigimu, tvarkymo prioritetų nustatymas priklauso nuo autorių ekosistemų ir jų komponentų tvarkymo sampratos¹.

Tarptautiniu mastu atsiranda daug vienu metu egzistuojančių, tačiau mažai tarpusavyje susietų teorinių bei praktinių gamtotvarkos modelių, empirinių studijų. Kiekvienas atskiras modelis konstruoja savo požiūrį, plėtoja savo idėjas.

Galima pagrįstai teigti, kad pasyvi gamtos apsauga neužkerta kelio kai kurių augalų ir gyvūnų bei kitų organizmų rūšių išnykimui. Tą patį galima pasakyti ir apie šių rūšių sudaromas gamtines bendrijas – tai patvirtina gausi daugelio gamtosaugos specialistų pateikiama faktinė medžiaga. Dėl šios priežasties aktyvi gamtos apsaugos politika tampa būtinybe, kaip ir gamtotvarkos programų parengimas bei vykdymas, užtikrinant tinkamą gamtos vertybių apsaugą.

Kiekviena valstybė susiduria su daugeliu aplinkos apsaugos problemų. Pagrindinės šiame straipsnyje nagrinėjamos problemos – gamtotvarkos valdymas, kontrolė ir, svarbiausia, jos tęstinumo užtikrinimas. Gamtotvarkai vykdyti bei dalytis sukaupta patirtimi tarptautinėje erdvėje veikia nemažai specializuotų organizacijų ir asociacijų, todėl vienas iš straipsnyje keliamų uždavinių buvo aptarti svarbiausius jų pasiūlytus ir propaguojamus gamtotvarkos modelius. Straipsnyje daugiausia dėmesio skiriama gamtotvarkai kaip procesui ir šio proceso kontrolei, taip pat aptariami pagrindiniai jos modelių aspektai ir juos siejantys bendrieji elementai, tokie kaip gamtosauginis auditas.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 9 d. nutarime Nr. 709 „Dėl Saugomų teritorijų strateginio planavimo dokumentų rengimo ir tvirtinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ gamtosauginis auditas apibrėžiamas kaip „procesas, per kurį vertinama, ar gamtotvarkos plane tinkamai nustatyti tikslai, uždaviniai, tvarkymo ir apsaugos priemonės, ar tvarkymo ir apsaugos priemonės tinkamai įgyvendinamos, ar gamtotvarkos plano vykdytojas tinkamai naudoja tvarkymo ir apsaugos priemones įgyvendinti skirtas lėšas

1 Mierauskas, P. *Gamtotvarka*. Vilnius: Petro ofsetas, 2009, p. 18.

ir kitus išteklius⁴. Tame pačiame nutarime pateikiamas ir tvarkymo efektyvumo vertinimo apibūdinimas: „supaprastintas gamtosauginio audito procesas, per kurį vertinami tik gamtotvarkos plane nustatyti tikslai, uždaviniai, tvarkymo ir apsaugos priemonės ir tinkamas jų įgyvendinimas⁵. Lyginant gamtosauginį auditą ir tvarkymo efektyvumo vertinimą, galima teigti, jog gamtosauginis auditas yra formalizuotas, teisiškai apibrėžtas vertinimas ir ne visose šalyse jis įteisintas. Tai kur kas sudėtingesnė ir labiau reglamentuota procedūra, reikalaujanti daugiau lėšų nei efektyvumo vertinimas. Jį gali atlikti tik kvalifikuoti gamtosaugos auditoriai, turintys reikiamų žinių ir įgūdžių, todėl tokiu būdu užtikrinama kokybė, objektyvumas bei prisiimama atsakomybė už išreikštą nuomonę. Tvarkymo darbų efektyvumo vertinimo kokybė priklauso nuo parinktų specialistų patirties, esamos informacijos, laiko, išteklių, vertinamo objekto. Taigi tiek auditas, tiek vertinimas turi ir pranašumų, ir trūkumų, todėl kurį taikyti priklauso nuo galimybių, turimų išteklių ir norimo gauti rezultato. Pažymėtina, kad auditas yra savanoriška patikra, ir jos dimensija pasaulinėje praktikoje nesukūrė vienodos tokio audito taikymo praktikos. Be to, gamtosaugos organizacijos neturi didelės patirties bei įrodymų, nedviprasmiškai rodančių projektų poveikio sėkmę². Todėl tai leido valstybėms sukurti savo planavimo ir vertinimo schemas, savaip reguliuoti klausimynus, t. y. išvengti universalumo principo taikymo visoms šalims. Nėra aišku, pagal ką atskirti, kuris modelis yra geriausias, kai kiti metodai lieka nepatikrinti³. Tai suteikia laisvę kiekvienai šaliai pasirinkti tinkamiausią modelį ir pritaikyti jį vietos ekonominėms ir gamtinėms sąlygoms. O tarptautinių asociacijų (pvz., Eurosite⁴, CMP⁵) išleistos rekomendacijos tik pabrėžia gamtotvarkos kontrolės mechanizmo integracijos į proceso eigą būtinumą.

Idėja atlikti gamtotvarkos veiklų vertinimą (gamtosauginį auditą) yra gana nauja Lietuvoje, mažai nagrinėta, dėl to literatūros šia tema negausu. Analizuojant gamtotvarkos proceso modelio kūrimo galimybes, reikia remtis užsienio mokslininkų bei gamtosaugos profesionalų patirtimi ir ją taikyti Lietuvoje atsižvelgiant į galiojančius teisės aktus, ekonomines bei politines (socialines) sąlygas. Atėjo metas, kai galima plačiau diskutuoti apie visuomenės sąmoningumą šiais klausimais ir kelti idėją apie aktyviai gamtos buveinių ir rūšių išsaugojime dalyvaujančių institucijų funkcijų išplėtimą, kaip ir apie aplinkos vadybos sistemų modelio taikymą gamtotvarkoje. Užsienio šalių autorių gamtotvarkos vadybos darbuose daugiausia nagrinėjama skirtingų gamtotvarkos modelių įvairovė, aptariamoms galimos atlikimo schemas. Tai rodo, kad vertinimas yra neatsiejama proceso dalis ir kad jį atlikti būtina. Gamtosauginio audito vaidmuo ir jo indėlis į gamtotvarkos veiklos efektyvumą aktyviai nagrinėjamas jau ne vieną dešimtmetį. Sutarinama, kad jis reikalingas, tačiau kokios turi būti jo procedūros ir formalumai? Skirtingi

-
- 2 Margoluis, R.; Stem, C.; Salafsky, N.; Brown, M. Using conceptual models as a planning and evaluation tool in conservation. *Evaluation and Program Planning*. 2009, 32: 138–147.
 - 3 Rowell, T. A. Management planning guidance for protected sites in the UK; A comparison of decision-making processes in nine guides. *Journal for Nature Conservation*. 2009, 17: 168–180.
 - 4 Eurosite – Europos saugomų teritorijų asociacija.
 - 5 The Conservation Measures Partnership – gamtosaugos organizacijų sąjunga, siekianti rasti būdus kaip pagerinti planavimą, valdymą ir poveikio vertinimą gamtosaugos veiksmuose. Pagrindiniai CMP nariai: African Wildlife Foundation (AWF), The Nature Conservancy (TNC), Wildlife Conservation Society (WCS), ir World Wide Fund for Nature/World Wildlife Fund (WWF).

požiūriai, teisinės bazės, ekonominės sąlygos bei gamtos ypatybės neleidžia susitarti dėl vieno modelio ne tik planavimo, bet ir vertinimo etapuose. Yra daugybė įrodymų, kad skirtingų planavimo principų taikymas tai pačiai vietai duoda skirtingus rezultatus⁶. Be to, pagrindiniai gamtotvarkos planavimo terminai skirtingų autorių apibrėžiami nevienodai ir dažnai prieštarinai⁷. Todėl modeliai kuriami regioniniu lygmeniu, atsižvelgiant į vietovės ypatumus ir svarbiausius veiksmus.

Atliktas tyrimas buvo susietas su gamtotvarkos procesu ir jo vykdymo atvejais Lietuvoje: tyrimo rezultatai daugiausia orientuoti į problemų, su kuriomis susiduriama vykdant gamtotvarkos planuose numatytus darbus, išsprendimą. Taip pat buvo išnagrinėtas gamtosauginio audito reikalingumas ir pagrindžiama jo reikšmė vykdomiems gamtotvarkos darbams. Galime teigti, kad nešališka darbų patikra ir viešumas yra ypač svarbu norint pasiekti veiksmingesnių rezultatų.

Nustatant gamtosauginio audito kaip proceso kontrolės būtinumą, šio straipsnio tikslas yra atskleisti gamtotvarkos svarbą nuo globalaus iki lokalaus lygmens, apibrėžti gamtotvarkos kaip sudedamosios aplinkos vadybos dalies sąvoką ir raidą, kritiškai įvertinti gamtotvarkos planų audito dalies metodinį pagrįstumą ir analizuoti jų audito vykdymo praktiką šalyje.

Tuo tikslu formuluojami šie uždaviniai:

- apibrėžti gamtotvarkos sąvoką ir raidą;
- išnagrinėti gamtotvarką kaip procesą ir atskleisti jo svarbą;
- atskleidus gamtotvarkos esmę konceptualizuoti gamtosauginio audito kaip proceso kontrolės būtinumą.

Mokslinė problema: kontrolės, kaip gamtotvarkos proceso sudedamosios dalies, atlikimas.

Straipsnio objektas yra gamtosauginio audito vaidmuo gamtotvarkos procese.

Darbe taikyti apibendrinimo, dokumentų analizės, lyginamasis, anketinių duomenų ir interviu metodai. Pagrindiniai šaltiniai, kuriais remtasi rengiant straipsnį, buvo užsienio autorių rekomendacijos, analizės ir kita aktualiausia mokslo ir profesinė literatūra, susijusi su gamtotvarkos taikymais nykstančių gamtos vertybių apsaugoje.

1. Gamtotvarkos sąvoka ir jos raidos apžvalga

1.1. Gamtotvarkos sąvoka

Gamtotvarkos terminas Lietuvoje plačiai vartojamas (pvz., teisės aktuose), tačiau nėra gerai išaiškinta ir apibrėžta jo reikšmė. Skirtingi autoriai gamtotvarkos sąvoką lygina su aplinkotvarka pateikdami panašius termino apibūdinimus. Teigiama, jog gamtos apsauga apsiriboja žmogaus ir gamtinės aplinkos santykių optimizavimu. Semantinė termino „aplinkos apsauga“ prasmė yra platesnė negu „gamtos apsauga“⁸. Ji apima ne tik natūralius (gamtinius), bet ir antropogeninius komponentus⁹. Gamtotvarka yra supranata-

6 Rowell, T. A., *supra* note 3, p. 168–180.

7 *Ibid.*, p. 99–111.

8 Šešelgis, K. *Aplinkos apsauga*. Vilnius: Mokslas, 1991, p. 18.

9 Juknys, R. *Aplinkotyra*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, 2005, p. 11.

ma kaip planinga sistema priemonių pagerinti ekosistemų būklę, ją stabilizuoti, pažeistą rehabilituoti¹⁰ arba netgi sukurti naują¹¹. Nepaisant plačios sąvokos aiškinimų skalės, juos susistemino ir išdėstė P. Mierauskas savo išleistame vadovėlyje „Gamtotvarka“¹², kuriame detaliai paaiškino šių terminų skirtumus. Jo teigimu, dažniausiai sąvoka „gamta“ yra taikoma gyviesiems biosferos komponentams apibūdinti, o „aplinka“ – negyviems ir gyviesiems komponentams kartu. Terminas „aplinkos apsauga“ yra bendresnis, apimantis visų biosferos komponentų išsaugojimą, taip pat įvairesni apsaugos būdai. Aplinkotvarka apibūdinama kaip planuota žmonių veikla ir priemonių sistema, nukreipta palaikyti esamu lygmeniu, pagerinti ar atkurti ekosistemų procesus, funkcijas ar jų komponentus. V. Motiekaitytės nuomone, aplinkotvarka nepakankami tiksliai atitinka pateiktos sąvokos esmę, kadangi aplinkotvarka daugiau dėmesio skiria technologinėms atkuriamosioms ekosistemų priemonėms, o ne vadybinėms sistemoms, todėl siūlome ją tokia kontekste, koks aptariamas šiame straipsnyje, keisti į aplinkos vadybą, o gamtotvarką – į gamtotvarkos vadybą, taip atskiriant vadybos ir administravimo mokslo šakos kontekstą nuo technologinio atkuriamosios ekologijos (angl. *restoration ecology*) konteksto. P. Mierausko nuomone, gamtotvarka – siauresnė sąvoka nei aplinkotvarka ir apima rūšių, bendrijų bei ekosistemų tvarkymą ir valdymą. Ji yra sudėtinė aplinkotvarkos dalis. Tai suplanuota priemonių sistema, skirta išlaikyti esamą, pagerinti ar stabilizuoti ekosistemų ir jų komponentų būklę, atkurti arba net sukurti naujas ekosistemas siekiant išsaugoti biologinę įvairovę. Gamtotvarka apima tiek teritorijų tvarkymą, tiek rūšių ir jų ekosistemų valdymą. Savo knygoje P. Mierauskas plačiau paaiškina valdymo sąvokas¹³. Apibendrinant galima teigti, jog aplinkotvarka ir gamtotvarka apima ne tapachias, bet prasmiskai susijusias sąvokas.

1.2. Gamtotvarkos raida

Kalbant apie gamtotvarką retrospektyviai, reikia paminėti svarbiausius su jos atsiradimu susijusius faktus. Gamtinių vertybių išsaugojimas ir darnus (angl. *sustainable*) išteklių naudojimas yra vienas iš svarbiausių žmonijos prioritetų globaliu mastu. XX a.

-
- 10 Rehabilitavimas – procesas, kai pažeistos ekosistemos struktūra ir funkcijos yra atkuriamos iš dalies, t. y. jos būklė būna tik artima pirminei.
- 11 Poškys, D. Juodupės pelkės būklės analizė ir gamtotvarkos plano parengimas [interaktyvus]. Lietuvos akademinių bibliotekų tinklas (LABT), 2009, p. 64 [žiūrėta 2010-05-11]. <http://vddb.laba.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2006~D_20090908_193910-10160/DS.005.1.01.ETD>.
- 12 Mierauskas, P., *supra* note 1, p. 9–30.
- 13 *Ibid.*, p. 10–176: *Valdymas* – platesnė ir kompleksiškesnė sąvoka nei tvarkymas (p. 10) Valdymo procesas susideda iš politikos formavimo, planavimo, įgyvendinimo ir proceso kontrolės (p. 31). *Kompleksinis ekosistemų valdymas* – tai ekosistemos fizinių, cheminių ir biologinių procesų, komponentų (rūšių ir buveinių) bei žmonių veiklos reguliavimas, siekiant norimos ekosistemų būklės (p. 27–30). *Ekosistemų valdymas* yra daug platesnė veikla negu tradicinė gamtotvarka (p. 28). *Saugomų teritorijų valdymas* – ši samprata skiriasi nuo jų tvarkymo. Organizacinis valdymas – tai vadovavimas, administravimas, veiklų koordinavimas; šiame procese priimami sprendimai dėl tam tikrų veiklų įgyvendinimo saugomų teritorijų sistemoje ar konkrečioje teritorijoje. <...> Jis apima šiuos etapus: išteklių sutelkimą, veiklos organizavimą, vadovavimą, kontroliavimą ir atliktų darbų vertinimą bei aptarimą. <...> Veiklų kontroliavimas yra būtina ir neatskiriama organizacinio valdymo dalis. Kiekvienai veiklai kontroliuoti būtina nustatyti kriterijus, standartus, taip pat kontrolės būdus (p. 171–176).

septintajame dešimtmetyje JAV buvo paskelbti pirmieji teorinės gamtotvarkos darbai, o nuo 1970 m. pradėti rengti gamtotvarkos planai. 1992 m. Rio de Žaneire vykusiame pasaulio aukščiausiojo lygio susitikime buvo pasirašyta Jungtinių Tautų biologinės įvairovės konvencija. Joje paraginta išsaugoti biologinę įvairovę bei taupiai naudoti jos išteklius ir iškeltas pasaulinis tikslas iki 2010 m. smarkiai pristabdyti pasaulio biologinės įvairovės nykimą.

Europoje gamtotvarkos veikla pradėta vėliau. Svarbu tai, jog Europos Sąjunga jau žengė žingsnį šia kryptimi, išpareigodama stabdyti biologinės įvairovės nykimą ir tuo tikslu įkurdama teritorijų tinklą, pavadintą Natura 2000, kurio teisinis pagrindas yra dvi gamtos apsaugos direktyvos – Paukščių (1979 m.)¹⁴ ir Buveinių (1992 m.)¹⁵. Natura 2000 yra svarbiausia priemonė siekiant šio tikslo, didžiausias ES indėlis įgyvendinant Biologinės įvairovės konvencijos saugomų teritorijų darbo programą, kurios uždavinys – sukurti tinkamai valdomas nacionalines ir regionines saugomų teritorijų sistemas sausumoje (iki 2010 m.) ir jūroje (iki 2012 m.). Taigi Natura 2000 esmė yra gamtos apsaugos aspektai, tarp jų vertingiausių ir nykstančių faunos ir floros rūšių bei jų natūralių buveinių išlikimas, taip pat ilgalaikiai tikslai, planavimas ir regioninis bendradarbiavimas.

Buveinių direktyvoje pateikta ne mažiau kaip 200 natūralių buveinių tipų ir 700 faunos ir floros rūšių, kurioms suteiktas Europos Sąjungos svarbos rūšių statusas. Paukščių direktyvoje nurodyta 181 paukščių rūšis, priskirta vadinamajai „pažeidžiamų“ rūšių kategorijai, kurių natūralias buveines reikia išsaugoti įsteigiant specialias saugomas teritorijas. Joje taip pat nurodoma, kad būtina išsaugoti migruojančių paukščių rūšims svarbias teritorijas, ypač jų paplitimo vietas pelkėse.

Ilgalaikė natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros rūšių apsauga negali būti vykdoma saugant pavienius laukinės gamtos plotus, koks vertingas bebūtų kiekvienas iš jų. Svarbiausia užtikrinti, kad ateityje visos šio dinamiško tinklo teritorijos būtų tinkamai tvarkomos ekologiniu, ekonominiu ir socialiniu požiūriu, t. y. pagal darnaus vystymo principus.

ES senosios valstybės narės per dvejus metus nuo šios direktyvos paskelbimo dienos turėjo priimti įstatymus ir kitus teisės aktus, garantuojančius, kad būtų laikomasi direktyvos reikalavimų, o naujai stojančios šalys, tarp jų ir borealiniam biogeografiniam regionui priskirta Lietuva, privalėjo perkelti direktyvos reikalavimus į nacionalinius teisės aktus iki įstojimo datos. Tinklas Natura 2000 tebekuriamas ir aprėpia vis daugiau Europos augalijos bei gyvūnijos telkimosi teritorijų. Ekologinis tinklas jungia visas Europos Sąjungos valstybes, taigi bendradarbiavimas vaidina gyvybiškai svarbų vaidmenį saugant aplinką *in situ* ir sprendžiant su tuo susijusias problemas. 27 valstybėse narėse šiuo metu saugoma daugiau kaip 1 000 retų rūšių gyvūnų bei augalų, taip pat rūšių, kurioms gresia išnykimas¹⁶. Tolesnę tinklo plėtrą ir programos efektyvumą turi užtikrinti

14 Tarybos 79/409/EEB direktyva dėl laukinių paukščių apsaugos (Paukščių direktyva).

15 Tarybos 92/43/EEB direktyva dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos ir floros apsaugos (Buveinių direktyva).

16 Europos Komisija. Natura 2000 [interaktyvus]. Belgija, 2009 [žiūrėta 2010-06-02]. <http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000/factsheet_lt.pdf>.

regioninis bendradarbiavimas, pagrįstas demokratijos, atvirumo ir skaidrumo principais, dalijimasis patirtimi visuose gamtotvarkos proceso etapuose.

Vykdydama įsipareigojimus Europos Sąjungai 2001 m. Lietuva priėmė Saugomų teritorijų įstatymą, įteisinantį gamtotvarkos planus. Tai buvo didelis Lietuvos gamtotvarkos raidos postūmis, padėjęs svarbius pamatus gamtotvarkos veiklos ateičiai. Atskiroms šios veiklos sritims reglamentuoti vėliau buvo priimti poįstatyminiai (įstatymų įgyvendinamieji) teisės aktai. Gamtotvarkos planavimui svarbus „Reikalavimų gamtotvarkos plano turiniui aprašas“¹⁷, kuriame nurodyta, kaip turėtų būti sudarytas gamtotvarkos planas, kokie saugomos teritorijos aspektai jame privalo būti aprašyti. Gamtotvarkos planams numatoma kontrolė yra paminėta tik viename teisės akte – Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime Nr. 709 „Dėl Saugomų teritorijų strateginio planavimo dokumentų rengimo ir tvirtinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“¹⁸. Teigiama, jog „gamtotvarkos planų parengimo ir įgyvendinimo tinkamumui, tvarkymo efektyvumui nustatyti gali būti naudojamas gamtosauginis auditas arba tvarkymo efektyvumo vertinimas. Gamtosauginis auditas turėtų būti vykdomas, jeigu: 1) auditą reikalauja atlikti finansuojanti institucija; 2) gamtotvarkos planams įgyvendinti reikia daugiau kaip 300 tūkst. litų; 3) gamtotvarkos planai parengti ir įgyvendinami saugomoje teritorijoje ar jos dalyje, kurioje yra prioritetinių gamtotvarkos planų objektų; 4) planuojama tvarkyti valstybinius rezervatus ir rezervatus, esančius valstybiniuose parkuose ir biosferos rezervatuose, arba jų dalį.“ Tačiau pradėjus įgyvendinti šį teisės aktą iškyla jo taikymo klausimai, tokie kaip, pavyzdžiui, kokia procedūra vadovaujantis Lietuvos Respublikoje atlikti gamtosauginį auditą, jeigu nėra nustatytų standartų? Ir labiau teorinio pobūdžio klausimas – ar tikrai toks auditas reikalingas?

2. Gamtotvarka kaip procesas

Gamtos apsauga ir ekosistemų atkūrimas yra sudėtinga veikla, susidedanti iš daugybės grandžių, kurias reikia tinkamai valdyti. Kiekvienas valdymo procesas susideda iš politikos formavimo, planavimo, įgyvendinimo ir proceso kontrolės.

Gamtotvarkos planų rengimas taip pat yra procesas. JAV ir Kanadoje parengti gamtotvarkos planai skiriasi nuo parengtų Vakarų Europoje, taip pat tokie planai skiriasi ir Europos mastu. Nors šalis naudoja skirtingos sandaros planus ir skirtingai supranta planavimo procesą, terminologiją, bet pats gamtotvarkos planų proceso principas išlieka panašus. Jo ciklą sudaro planavimas, įgyvendinimas, rezultatų vertinimas ir planų bei įgyvendinimo tobulinimas¹⁹. Dažniausiai visi gamtotvarkos planai peržiūrimi ir (arba) atliekamas auditas arba efektyvumo vertinimas.

17 Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. gruodžio 14 d. įsakymas Nr. D1-645 „Dėl reikalavimų gamtotvarkos plano turiniui aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 184-6807.

18 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 9 d. nutarimas Nr. 709 „Dėl Saugomų teritorijų strateginio planavimo dokumentų rengimo ir tvirtinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 93-3409.

19 Mierauskas, P., *supra* note 2, p. 8–58.

Ieškodami universaliausio ir geriausio principo, kaip planuoti gamtotvarkos etapus, nemažai specialistų ir gamtosaugos organizacijų nagrinėjo gamtotvarkos planavimo principus bei išleido gamtotvarkos planavimo rekomendacijas (pvz., Eurosite, CMP).

Globaliai veikianti organizacija Tarptautinė gamtos apsaugos sąjunga (IUCN) 2003 m. išleistose rekomendacijose²⁰ teigia, jog gamtotvarkos planavimas yra nenutrūkstamas procesas – t. y. ciklas, kurį sudaro pagrindiniai trys elementai: plano parengimas, vykdymas, monitoringas ir peržiūra. Tokių sistemų reguliarus auditas gali padėti pasiekti geresnių valdymo rodiklių. Tačiau maksimalus rezultatas pasiekiamas, jeigu vertinimas yra integruotas į planavimo ir valdymo ciklą²¹.

Gamtosauginių organizacijų sąjunga (CMP) – tai organizacija, kurią įkūrė didžiausios tarptautinės gamtos apsaugos organizacijos (AWF, TNC, WCS, WWF)²², stiprinamos bendradarbiavimą ir siekdamos didesnio efektyvumo gamtos apsaugos srityje. CMP suformavo ir prisidėjo tobulinant gamtos apsaugos standartus „Open Standards for the Practice of Conservation“²³. Juose paminėtas gamtotvarkos planavimo proceso ciklas apima efektyvumo vertinimą, kuris įtraukiamas į proceso ciklo paskutinį etapą. Pabrėžiama rezultatų viešumo ir mokymosi vieniems iš kitų svarba. CMP išleistame praktikos vadove²⁴ akcentuojama audito reikšmė planavimo procese. Atlikus gamtosauginį auditą ne tik įvertinama ir pateikiama nuomonė, kaip įvaldytos ir taikomos gamtosaugos priemonės ar kaip pagerinti specifinius gamtosaugos projektus, bet ir identifikuoti projekto pranašumus ir trūkumus, taikyti naujas technologijas. Šios žinios gali padėti plačiau taikyti technines priemones, dalytis patirtimi, o gauti įgūdžiai naudingi tiek auditoriams, tiek projekto komandos nariams.

Svarbu paminėti, jog toliau aptariami Eurosite²⁵ ir CMS organizacijų pateikti gamtotvarkos planavimo proceso modeliai tinka Natura 2000 teritorijoms. Eurosite 1999 m. išleistose rekomendacijose gamtotvarkos planavimas taip pat pateikiamas kaip cikliškas procesas, susidedantis iš planavimo, vykdymo, peržiūros, audito ir plano gerinimo.

Pateikiamos audito atlikimo rekomendacijos, kurių reikalavimai ir procedūros atitinka aplinkosauginio audito reikalavimus, išdėstyti tarptautiniuose standartuose ISO 14000.

20 Thomas, L.; Middleton, J. Guidelines for Management Planning of Protected Areas [interaktyvus]. UK, 2003 [žiūrėta 2010-05-13]. <<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAG-010.pdf>>.

21 Hockings, M.; Stolton, S.; Leverington, F.; Dudley, N.; Courrau, J. Evaluating Effectiveness: A framework for assessing management effectiveness of protected areas. 2nd edition [interaktyvus]. UK, 2006 [žiūrėta 2010-04-21]. <<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAG-014.pdf>>.

22 African Wildlife Foundation (AWF), The Nature Conservancy (TNC), Wildlife Conservation Society (WCS), ir World Wide Fund for Nature/World Wildlife Fund (WWF).

23 CMP. Open Standards for the Practice of Conservation [interaktyvus]. 2007 [žiūrėta 2010-04-25]. <http://www.conservationmeasures.org/wp-content/uploads/2010/04/CMP_Open_Standards_Version_2.0.pdf>.

24 CMP. Auditing the Conservation Process Lessons Learned, 2003–2007 [interaktyvus]. 2007 [žiūrėta 2010-04-08]. <<http://www.conservationmeasures.org>>.

25 Eurosite – Europos gamtines teritorijas tvarkančių organizacijų asociacija, kuri yra parengusi išbandytą praktikoje metodinių rekomendacijų, kaip rengti gamtotvarkinius planus, kokias turi būti jų struktūra, kaip atlikti vietovių tvarkymo planų gamtosauginį auditą.

Eurosite požiūriu, gamtosauginis auditas – tai įrankis planavimo peržiūrai pagal gamtotvarkos planą atlikti įvertinant teritorijos valdymo organizavimą. Eurosite rekomenduojamas auditas yra skirtas tikrinti, ar laikomasi procedūrų²⁶.

Mike'as Alexanderis knygoje „Management planning for nature conservation“²⁷ apžvelgia adaptivityviojo planavimo raidą ir pagrindinius jos principus. Jo siūlomas adaptivityvaus planavimo modelis tinka tiek Natura 2000, tiek kitoms saugomoms teritorijoms. Pabrėžiama, kad valdymas bus efektyvus tik tuomet, jeigu peržiūros bus atliekamos dažnai ir reguliariai. Valdymas turi būti keičiamas atsižvelgiant į aplinkybes ir veiksnius. Skiriami tokie cikliško proceso valdymo etapai: tikslų ir uždavinių iškėlimas, tvarkymo veiklų nustatymas, vykdymas ir monitoringas bei peržiūros atlikimas.

CMS (apsaugos ir tvarkymo konsorciumas), kuriam priklauso M. Alexanderis, reguliariai organizuoja susitikimus, siekdami nustatyti pagrindinius gamtotvarkos proceso valdymo principus ir pasidalyti sukaupta patirtimi. 2005 m. išleistose rekomendacijose²⁸ daugiausia dėmesio skiriama adaptivityviojo planavimo svarbai. Toks planavimas yra cikliškas procesas, kuriam būdingi svarbiausi strateginio planavimo bruožai: strategijos nustatymas, uždavinių bei tikslų formulavimas, tvarkymo veiklų planavimas ir tvirtinimas, įgyvendinimas, monitoringas, veiklos peržiūra, vertinimas ir tobulinimas. Kontrolė yra neatsiejama Strateginio planavimo proceso sudėtinė dalis. Gamtotvarkos plano auditas apibrėžiamas kaip ilgalaikę peržiūrą papildanti arba pakeičianti veikla, kuri turėtų būti atliekama specifiniais intervalais saugomoms teritorijoms ir gamtos ištekliams. Jis laikomas svarbiu gamtotvarkos planavimo proceso komponentu.

CMS 2005 m. išleistose rekomendacijose auditas įtraukiamas papildomai arba pakeičiant ilgo laikotarpio peržiūrą ir apima du svarbius procesus – procedūrų laikymąsi bei valdymo efektyvumo vertinimą. M. Alexanderio teigimu, jeigu yra naudojamas adaptivityvus planavimas, tai pakanka laikymosi vertinimo. Gamtos išteklių ir saugomų teritorijų auditas turėtų būti atliekamas reguliariai kaip būtinas planavimo proceso komponentas.

Nurodomos tokios audito funkcijos:

- 1) įvertinti, ar vietovė yra tvarkoma pagal standartus, reikalaujamus organizacijos ar atsakingo skyriaus;
- 2) patvirtinti, kad tvarkymas yra efektyvus ir veiksmingas;
- 3) įsitikinti, jog pranešama informacija apie vietovės aspektų statusą yra tiksli;
- 4) suteikti galimybę vietovės tvarkytojams ir kitam personalui diskutuoti su audito komanda apie vietovės problemas, su kuriomis jie susiduria.

Vėliau išleistose (2009 m.) CMS rekomendacijose auditas apibūdinamas kaip kritinis plano ar jo dalies vykdymo įvertinimas, atliekamas vadovaujančios organizacijos

26 Eurosite. Toolkit for management planning [interaktyvus]. Netherlands, 1999 [žiūrėta 2010-03-08]. <http://www.anpm.ro/Files/Eurosite%20Management%20Planning%20Toolkit.pdf_20081149.pdf>.

27 Alexander, M. *Management planning for nature conservation*. UK: Springer Science + Business Media B. V., 2008, p. 63–75.

28 Alexander, M. *The CMS Management Planning Guide* [interaktyvus]. UK, 2005 [žiūrėta 2010-04-02]. <<http://www.esdm.co.uk/Portals/0/cms/CMS%20Plan%20Guide%202005.pdf>>.

(vidinis auditas) arba nepriklausomos organizacijos, nesusijusios su vietoje (išorinis auditas).

Jeigu palyginsime minėtus gamtotvarkos planavimo procesus su ISO standartuose nustatytais aplinkos apsaugos vadybos sistemos (AVS) etapais, pastebėsime panašių bruožų. Skiriami tokie AVS etapai: planavimas, įgyvendinimas ir vykdymas, tikrinimas ir koregavimas, taisyimas ir nuolatinis gerinimas. ISO standartuose skelbiama, jog pagrindiniai ciklo elementai yra „planuoti“, „daryti“, „tikrinti“, „veikti“. Planavimas siejamas su uždavinių nustatymu ir plano parengimu (organizacijos situacijos analize, uždavinių formulavimu, tikslų, planų vystymu). „Daryti“ apima planų vykdymą, diegimą ir atlikimą to, kas suplanuota. „Tikrinti“ reiškia matuoti rezultatus, stebėti, kiek pasiekimai atitinka suplanuotus uždavinius, „veikti“ – taisyti savo klaidas ir mokytis iš jų, tobulinti planus ir siekti kuo geresnių rezultatų praktikoje²⁹.

Verta paminėti ir EMAS (aplinkosaugos vadybos ir audito sistema) standartus, kurie yra rekomenduojami diegti ES ir Europos ekonominės erdvės šalyse. Tai savanoriška sistema organizacijoms, pageidaujančioms įvertinti bei pagerinti savo aplinkos apsaugos veiksmingumą. Dalyvavimas joje atviras visoms visuomeninėms ar privačioms organizacijoms. EMAS aprėptis yra daug platesnė nei ISO, pavyzdžiui, lyginant reikalavimus atlikti pirminę aplinkosaugos analizę, aktyviai įtraukti darbuotojus į sistemų įgyvendinimą bei informacijos skelbimą visuomenei ir kitoms suinteresuotoms šalims³⁰.

Apibendrinant galima teigti, kad tokie standartai siekia skatinti dalyvaujančių organizacijų nuolatinį aplinkosaugos veiksmingumo gerinimą ir vertinimą. Kadangi gamtotvarkos vadyba yra sudėtinė aplinkos apsaugos vadybos dalis, ji irgi turėtų būti orientuota į standartų kūrimą, priėmimą ir taikymą tarptautiniu mastu. Standartus įdiegusios organizacijos gautą naudą vertina teigiamai: geresnės vadybos sistemos, mažesnės sąnaudos, naujos verslo galimybės, patikimumas, prioritetų nusistatymas, darbuotojų supratimo lygio augimas, klientų pasitikėjimas, organizacijos įvaizdžio gerėjimas ir t. t.

Įvertinus gamtotvarkos vadybos proceso ir aplinkos apsaugos vadybos sistemų etapus, matyti, jog ciklą sudarantys pagrindiniai elementai yra bendri. Todėl derinant tarptautinių organizacijų parengtas gamtotvarkos proceso rekomendacijas, sukauptą patirtį gamtosaugos srityje, pirmiausia reikėtų parengti gamtotvarkos rekomendacijas Europos Sąjungos šalyse. Taip pat atsižvelgiant, jog aplinkos apsaugos vadyboje yra toliau pažengta standartizuojant procedūras, reikėtų parengti panašius gamtotvarkos vadybos ir audito sistemos aprašus (o ateityje – standartus), kurie garantuotų nuolatinį atsakingų institucijų gamtosaugos veiksmų gerinimą ir vertinimą, informacijos viešumo skatimą, suinteresuotų asmenų įtraukimą į planų rengimą. Institucijos būtų įpareigosios taikyti tas pačias standartų normas, stengtis ir siekti kuo geresnių rezultatų tiek privačiame, tiek viešajame sektoriuose.

29 ISO. International Standards for Business, Government and Society [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-05-15]. <http://www.iso.org/iso/iso_catalogue/management_standards/understand_the_basics.htm>.

30 Europos Bendrijos aplinkosaugos vadybos ir audito sistema [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-05-13]. <<http://ol-daaa.gamta.lt/emas/duk.htm#19>>.

3. Gamtotvarkos proceso konkrečiau atvejo tyrimas

Atliktas pasirinkto gamtotvarkos plano auditas įvertinant šiuos gamtotvarkos proceso etapus: veiklos planavimą, organizavimą, uždavinių vykdymą ir atskaitomybę konkrečiai teritorijai. Pasirinktas Lietuvos Respublikoje vienas pirmųjų patvirtintų gamtotvarkos planų – Žaliosios girios³¹. Pasirinkimo pagrindas – anksčiausiai pradėtame procese turėjo būti atlikta daugiausia numatytų darbų. Tyrimo (tiriamąjo audito) tikslas – patikrinti, ar Krekenavos regioninio parko direkcijos vykdomi Žaliosios girios gamtos apsaugos darbai garantuoja, jog bus iki galo ir laiku įgyvendinti numatyti uždaviniai bei pasiekti rezultatai.

Tyrimas buvo atliekamas vadovaujantis saugomų teritorijų Natura 2000 steigimo programa, Žaliosios girios gamtotvarkos planu, biosferos poligono nuostatais³², gamtotvarkos plano rengimo reikalavimų aprašu³³, taip pat EUROSITE siūlomomis audito atlikimo rekomendacijomis (klausimynu), kurios buvo pritaikytos konkrečiam atvejui – Žaliajai giriai. Nors auditas – reglamentuota procedūra, tačiau gamtotvarkos proceso atveju audito reglamentas nėra iki galo parengtas ir aprobuotas, todėl tyrime panaudota ir išbandyta schema prisidės prie jos tobulinimo. Tyrimo etapai: literatūros duomenų analizė, originalaus klausimyno sudarymas, informacijos rinkimas panaudojant įvairius šaltinius: stebint, analizuojant susijusius dokumentus ir vykdant veiksmingas apklausas. Duomenys buvo išanalizuoti ir iš dalies patvirtinti išvykos į vietą metu. Buvo surinktos, užfiksuotos bei įvertintos saugomų teritorijų darbuotojų ir suinteresuotų dalyvių nuomonės. Jų bei kitos surinktos medžiagos pagrindu parengta tiriamojo audito ataskaita.

Tiriamąjo audito metu buvo vertinta Krekenavos regioninio parko direkcijos vykdoma veikla, skirta Žaliosios girios gamtotvarkos plane numatytiems darbams atlikti, pats gamtotvarkos planas bei jau įgyvendinti darbai, nustatytos neįgyvendintų darbų priežastys. Vertinant naudoti tokie kriterijai kaip administracinis valdymas, atskaitomybė, komunikavimas, teritorijų planavimas ir projektavimas, gamtotvarkos plano kokybė, tvarkymo tinkamumas teritorijai, įgyvendintos priemonės ir pasiektas efektas.

Gauti rezultatai leido daryti išvadą, jog tikrinimo metu nustatyta gana svarbių ir gamtotvarkos planavimo, ir vykdymo trūkumų. Apklausus tiek su gamtotvarkos plano rengimu, tiek su jo vykdymu susijusius asmenis, tuo pačiu klausimu pastebėta gana akivaizdžių prieštaravimų, skirtingų nuomonių. Jas išanalizavus pateiktos rekomendacijos ir galimi sprendimo būdai. Nustatyta, jog Žaliosios girios paukščių apsaugai svarbioje teritorijoje yra atlikta tik nedidelė dalis darbų, kurie yra numatyti gamtotvarkos plane ir

31 Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2007 m. gegužės 30 d. įsakymas Nr. D1-304 „Dėl Žaliosios girios gamtotvarkos plano patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 62-2387.

32 Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. gruodžio 10 d. įsakymas Nr. D1-629 „Dėl Adučiškio-Guntaininkų miškų, Gedžiūnų miško, Gubernijos miško, Padauguvos miško, Plinkšių miško, Rūdninkų girios, Šimonių girios, Taujėnų-Užulėnio miškų ir Žaliosios girios biosferos poligonų įsteigimo, jų nuostatų ir ribų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 181-6713.

33 Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. gruodžio 14 d. įsakymas Nr. D1-645 „Dėl reikalavimų gamtotvarkos plano turiniui aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 184-6807; 2006, Nr. 124-4711.

pagal terminą jau turėjo būti įgyvendinti. Pagrindinė priežastis – lėšų poreikis ir darbų sudėtingumas. Atlikti tik tie darbai, kurie reikalauja mažiausiai išlaidų.

Galima daryti išvadą, jog gamtotvarkos plano vertinimas atskleidė planavimo, įgyvendinimo ir valdymo problemas konkrečiu atveju. Šis pavyzdys tik įrodo, jog saugomų teritorijų sistemoje esama nemažai problemų, todėl būtina tikrinti, kaip įgyvendinami gamtotvarkos planai, kur panaudojamos lėšos, kaip laikomasi terminų, su kokiais problemomis susiduriama, jas viešinti bei ieškoti efektyviausių jų sprendimo būdų.

4. Natura 2000 tinklą administruojančių institucijų gamtosaugos vadybos iššūkiai

Detaliau aptarsime gamtosaugos ir gamtosaugos vadybos aktualijas, kurios nere-tai tampa iššūkiu institucijoms, atsakingoms už gamtotvarkos planuose numatytų darbų atlikimą. Kaip jau minėta, buvo atliktas valstybinių institucijų tarnautojų ir nevyriausy-binių organizacijų darbuotojų nuomonių tyrimas. Buvo apklausti ekspertai: Saugomų teritorijų tarnybos direktorės pavaduotojas, Gyvosios gamtos skyriaus vedėjas, Aplin-kos apsaugos ministerijos specialistas, ekspertas biologas (yra parengęs 5 gamtotvar-kos planus), judėjimo „Už gamtą“ steigėjas ir Kurtuvėnų regioninio parko darbuotojas. Ekspertai parinkti pagal jų priklausomybę kuriai nors iš suinteresuotųjų šalių, tiesiogiai susijusių su gamtotvarkos planais ir jų rengimo bei kitais šio proceso etapais: ruošimu tvirtinimui, vykdymu ir jo priežiūra, taip pat ginančiais viešąjį interesą, kad būtų išsau-gotas gamtos paveldas.

Remiantis tyrimo rezultatais, suformuluotos šios potencialiai svarbiausios gamto-saugos vadybos problemų grupės: 1) gamtosauginio audito reglamentavimas; 2) gam-totvarkos veiklos tęstinumas; 3) privačių sklypų savininkų skatinimas ir informavimas, jų dalyvavimas tvarkant vietas; 4) darbuotojų iniciatyvų trūkumas ir mažas jų veiklos rezultatyvumas, kvalifikuotų specialistų trūkumas. Pagrindinė nurodyta problema – fi-nansinių išteklių trūkumas. Vienas iš respondentų paaiškino, jog gamtotvarkos planai rengiami dešimčiai metų, o lėšos skiriamos tik pirmiems dvejiems. Planuose numatytam tęstinumui kitiems kalendoriniams metais lėšų nesurandama ir todėl laukiamo efekto ne-būna. Taip pat priemonių efektyvumas akivaizdžiai mažėja ir dėl rangovų darbų (pvz., krūmų kirtimas) vėlavimo. Buvo paminėti ir tokie sunkumai kaip tinkamų specialistų trūkumas, nesutarimai su privačios žemės savininkais (taip pat problemos jų ieškant), aplinkos institucijų pakankamo dėmesio stygius. Kaip vienas iš galimų sprendimo būdų pasiūlyta numatytus uždavinius įgyvendinti kitokiomis priemonėmis arba ieškoti tarp-tautinių fondų pagalbos.

Remdamasis praktine patirtimi, vienas respondentų pabrėžė savininkų įsitraukimo į tvarkymo darbus svarbą. Akcentuota, jog jie galėtų daugiau dalyvauti kraštovaizdžio tvarkymo programose (natūralių pievų ir šlapžemių), gaunant išmokas iš Nacionalinės mokėjimo agentūros pagal kaimo plėtros programas. Tačiau šiuo atveju susiduriama su kita problema – ūkininkaujančių žmonių vis mažėja, o išmokos nėra didelės. Be to, kaip svarbiausias uždavinys, kurį nurodė keli ekspertai, yra gamtotvarkos priemonių tęsti-

numo užtikrinimas (pvz., ūkinis teritorijos naudojimas), nes nieko nedarant po kelerių metų netvarkomos buveinės vėl degraduoja.

Geresniam Natura 2000 įgyvendinimui reikalingas didesnis dėmesys, palankesnis finansavimas ir geresnė veiksmų vadyba. Dažnai įvairių lygių darbuotojai yra labai neiniciatyvūs ir/arba neatsakingi už jiems pavestus įpareigojimus. Apibendrinant tyrimo rezultatus, galima daryti išvadą, jog Natura 2000 šiuo metu yra vykdomas laikantis įsipareigojimų Europos Sąjungai, tačiau tolesnė veiksmų perspektyva nėra numatyta.

5. Gamtosauginio audito vizija

Nors Lietuvoje yra priimti teisės aktai ir vykdomi gamtotvarkos darbai, tačiau jų kontrolė nėra užtikrinta. Gamtotvarkos planų auditas, galima sakyti, yra dar tik embrioninėje stadijoje ir atsilieka nuo aplinkos apsaugos vadybos, kur jau yra priimti standartai, diegiamos aplinkos vadybos sistemos.

Neįvedus Lietuvoje griežtos gamtotvarkos veiklų kontrolės, ateityje tai lems mažesnę atliekamų darbų efektyvumą ir sudarys palankias sąlygas lėšų švaistymui. Taip pat turės įtakos jau įgyvendintoms priemonėms, nes svarbios gamtos vertybių apsaugai teritorijos laipsniškai arba sparčiai (priklauso nuo teritorijos specifikos) gali grįžti į pradinę būseną nepaisant investuotų pinigų. Todėl, apklaustų ekspertų nuomone, gamtosauginis auditas yra reikalingas ir netgi būtinas, nes: 1) įvestų daugiau skaidrumo saugomų teritorijų tvarkymo srityje, 2) padėtų nustatyti problemas, 3) būtų priimti teisingesni sprendimai, 4) įpareigotų siekti geresnių rezultatų, 5) tą patvirtina užsienio šalių teigiama patirtis. Autorių nuomone, tokia gamtotvarkos planų kontrolės forma padėtų užtikrinti efektyvesnę numatytų darbų atlikimą, atkreipti dėmesį į silpnąsias puses, pabrėžti stipriąsias, nešališkai įvertinti pasiekimus, atliktų darbų poveikį bei tobuliau valdyti saugomų teritorijų ekologinį tinklą.

M. Arimavičiūtė strateginės kontrolės sąvoką traktuoja kaip strategijos įgyvendinimo procesų patikrinimą siekiant sumažinti atotrūkį tarp tikrosios padėties ir pasirinktos strategijos³⁴. Gamtosauginis auditas taip pat padėtų minimizuoti numatytų priemonių ir atliktų darbų neatitikimus, pagerintų padėtį, nes vertinimo išvados leistų ateityje geriau formuluoti uždavinius, teisingai parinkti ir kokybiškai atlikti tvarkymo veiksmus, efektyviau panaudoti lėšas (su tom pačiom ribotom lėšom pasiekti geresnį rezultatą). Be to, būtų aiškiau įvardytos problemos, įvesta daugiau skaidrumo saugomų teritorijų tvarkymo srityje, surasti atsakymai, ką reikėtų daryti ateityje, atliktas įvertinimas įpareigotų rangovą ir organizatorių darbus atlikti kruopščiau ir geriau, būtų griežčiau laikomasi numatytų grafikų ir specifinių reikalavimų juos atliekant.

Gamtotvarkos veiklų planavimas ir vykdymas, gamtos apsaugos darbų kokybės užtikrinimas, kontrolė – šios ir daugelis kitų problemų turėtų būti sėkmingai sprendžiamos ir Lietuvoje. Kuo efektyvesnės bus šios pastangos, tuo didesnė nauda visam regionui.

34 Arimavičiūtė, M. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005, p. 261.

Svarbu, kad atsirastų suinteresuotų žmonių, kurie norėtų dirbti, kad būtų išsaugotos gamtos vertybės, dalytųsi patirtimi gamtotvarkos srityje ir skatintų kitus ja domėtis.

Reikia konstatuoti, kad kol kas nacionaliniu lygmeniu nebuvo keliami klausimai dėl gamtosauginio audito ar vertinimo atlikimo tvarkos bei reikalavimų reglamentavimo teisės aktais. Tai galėtų būti vienas iš klausimų, kurį Aplinkos ministerija galėtų svarstyti kaip aktualų ir reikalingą norint užtikrinti efektyvią gamtotvarkos planų vykdymo kontrolę. Dabar gamtotvarkos planuose nurodoma, jog peržiūras ir tvarkymo priemonių efektyvumą vertins darbus vykdžiusios direkcijos. Tačiau kai kuriuose gamtotvarkos planuose nurodyta, jog „gamtotvarkos plano įgyvendinimo efektyvumą gali kontroliuoti (audituoti) Botanikos instituto arba Vytauto Didžiojo universiteto mokslo darbuotojai“³⁵, taip pat „VSTT, Aplinkos ministerijos gamtos apsaugos departamento, VU Gamtos mokslų fakulteto, nevyriausybinių organizacijų atstovai (direkcijos prašymu) galėtų vertinti rezultatus ir efektyvumą“³⁶. Tačiau konkretus išorės vertinimas pasibaigus plano galiojimo laikui nėra paminėtas, o tai rodo, kad nepriklausomas auditas visiškai nereglamentuotas.

Išvados

1. Vykdam aktyvią gamtos apsaugos politiką ir plėtojant gamtotvarkos veiklas ES šalyse, kaip priemonė biologinės įvairovės nykimui sustabdyti sukurtas ekologinis tinklas Natura 2000, jungiantis visas ES valstybes.

2. Aplinkos apsaugai reguliuoti priimta gana daug teisės aktų ir standartų, tačiau gamtosauginis (gamtotvarkos planų) auditas Lietuvoje nėra reglamentuotas.

3. Atlikus ekspertinę apklausą, dauguma apklaustųjų patvirtino, kad pagrindinės problemos įgyvendinant gamtotvarkos priemones – finansavimo, kvalifikuotų specialistų trūkumas ir priemonių tęstinumo užtikrinimas.

4. Visų apklaustųjų ekspertų nuomone, gamtosauginis auditas yra reikalingas ir netgi būtinas, nes įvestų daugiau skaidrumo saugomų teritorijų tvarkymo srityje, padėtų nustatyti problemas, būtų priimti teisingesni sprendimai, įpareigotų siekti geresnių rezultatų.

5. Užsienio šalyse atlikti gamtosauginio audito ir vertinimo pavyzdžiai rodo, jog tai naudinga ne tik konkrečiam planui, bet ir visai šalies saugomų teritorijų sistemai.

35 Neries upės šlaito ties Verkais gamtotvarkos planas [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-06-13]. <<http://gamtotvarka.am.lt/plans/49.pdf>>.

36 Arlaviškių kadagų gamtotvarkos planas [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-06-13]. <<http://gamtotvarka.am.lt/plans/47.pdf>>.

Literatūra

- Alexander, M. *Management planning for nature conservation*. UK: Springer Science + Business Media B. V., 2008.
- Alexander, M. The CMS Management Planning Guide [interaktyvus]. UK, 2005 [žiūrėta 2010-04-02]. <<http://www.esdm.co.uk/Portals/0/cms/CMS%20Plan%20Guide%202005.pdf>>.
- Arimavičiūtė, M. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005.
- CMP. Auditing the Conservation Process Lessons Learned, 2003–2007 [interaktyvus]. 2007 [žiūrėta 2010-04-08]. <http://www.conservationmeasures.org/wp-content/uploads/2010/04/Conservation_Audits_FINAL_DRAFT_31_July_2007.pdf>.
- CMP. Open Standards for the Practice of Conservation [interaktyvus]. 2007 [žiūrėta 2010-04-25]. <http://www.conservationmeasures.org/wp-content/uploads/2010/04/CMP_Open_Standards_Version_2.0.pdf>.
- CMS. Core Management Planning Principles [interaktyvus]. UK, Consortium 2009 [žiūrėta 2010-05-15]. <<http://www.cmsconsortium.org/coreprinciples.pdf>>.
- Europos Bendrijos aplinkosaugos vadybos ir audito sistema [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-05-13]. <<http://oldaaa.gamta.lt/emas/duk.htm#19>>.
- Europos Komisija. Natura 2000 [interaktyvus]. Belgija, 2009 [žiūrėta 2010-06-02]. <http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000/factsheet_lt.pdf>.
- Eurosite. Toolkit for management planning [interaktyvus]. Netherlands, 1999 [žiūrėta 2010-03-08]. <http://www.anpm.ro/Files/Eurosite%20Management%20Planning%20Toolkit.pdf_20081149.pdf>.
- Gamtotvarkos planai [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-06-13]. <<http://gamtotvarka.am.lt/plans>>.
- Hockings, M.; Stolton, S.; Leverington, F.; Dudley, N.; Courrau, J. *Evaluating Effectiveness: A framework for assessing management effectiveness of protected areas*. 2nd edition [interaktyvus]. UK, 2006 [žiūrėta 2010-04-21]. <<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAG-014.pdf>>.
- ISO. International Standards for Business, Government and Society [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-05-15]. <http://www.iso.org/iso/iso_catalogue/management_standards/understand_the_basics.htm>.
- Juknys, R. *Aplinkotyra*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, 2005.
- Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. gruodžio 14 d. įsakymas Nr. D1-645 „Dėl reikalavimų gamtotvarkos plano turiniui aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 184-6807.
- Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2006 m. lapkričio 7 d. įsakymas Nr. D1-523 „Dėl reikalavimų gamtotvarkos plano turiniui aprašo patvirtinimo pakeitimo“. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 124-4711.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 9 d. nutarimas Nr. 709 „Dėl Saugomų teritorijų strateginio planavimo dokumentų rengimo ir tvirtinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 93-3409.
- Margoluis, R.; Stem, C.; Salafsky, N.; Brown, M. Using conceptual models as a planning and evaluation tool in conservation. *Evaluation and Program Planning*. 2009, 32: 138–147.
- Mierauskas, P. *Gamtotvarka*. Vilnius: Petro ofsetas, 2009.
- Poškys, D. Juodupės pelkės būklės analizė ir gamtotvarkos plano parengimas [interaktyvus]. Lietuvos akademinė bibliotekų tinklas (LABT), 2009 [žiūrėta 2010-05-11]. <http://vddb.laba.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2006~D_20090908_193910-10160/DS.005.1.01.ETD>.

- Rowell, T. A. Management planning guidance for protected sites in the UK; A comparison of decision-making processes in nine guides. *Journal for Nature Conservation*. 2009, 17: 168–180.
- Rowell, T. A. Management planning guidance for protected sites in the UK; A comparison of formats and definitions in nine guides, *Journal for Nature Conservation*. 2009, 17: 99–111.
- Šešelgis, K. *Aplinkos apsauga*. Vilnius: Moks-
las, 1991.
- Tarybos 79/409/EEB direktyva dėl laukinių paukščių apsaugos (Paukščių direktyva).
- Tarybos 92/43/EEB direktyva dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos ir floros apsaugos (Buveinių direktyva).
- Thomas, L.; Middleton, J. Guidelines for Management Planning of Protected Areas [interaktyvus]. UK, 2003 [žiūrėta 2010-05-13]. <<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAG-010.pdf>>.

THE ROLE OF NATURE CONSERVATION AUDIT IN THE NATURE MANAGEMENT PROCESS

Vida Motiekaitytė, Asta Juknevičiūtė

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The growth in the number and coverage of protected areas worldwide represents the great importance of conservation in global environmental policy. Nonetheless, many studies emphasize the fact that protected areas are inadequately designed and ineffectively managed.*

Numerous methodologies are developed in order to measure the effectiveness of the management of protected areas adapted to different regions. Thus far, the literature on protected area assessments still lacks a unifying theoretical structure and a consistent overall approach to nature conservation auditing.

The role of nature management in global environmental policy and its aim to implement the real protection of natural values are discussed in the paper. The idea to implement the audit of protected sites under the management plans is new in Lithuania. There is no scientific and practical literature on this issue. As stated by foreign researchers, such a kind of audit is a review of the planning (conceptualization, actions, monitoring and evaluation), execution/implementation (activities, monitoring and analyses), and, if applicable, the results (impacts, outcomes, and iterations) of a conservation project or program. What is more, they highlight that a regular audit as an essential part of such systems can help achieve better management results.

The analysis of nature management processes on global, regional and local scales is carried out taking into account the ideas and practical experience of foreign research and nature protection professionals.

By a case study of the investigated nature management process, the role of control as a concurrent of strategic processes is grounded. The significance of nature protection audit

is assessed in the context of the outlines of nature protection policy. The theoretical and empirical methodology of investigation is elaborated. A survey of the opinions of the officers of governmental bodies of the Republic of Lithuania and the staff of NGOs on the amendment of nature management process is carried out.

At the end of this paper, the possibilities of partnership are evaluated and the recommendations for nature management as well as the approaches leading towards the effectiveness of its process are formulated.

Keywords: nature management, management plan audit, protected areas, Natura 2000, nature protection.

Vida Motiekaitytė, Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Aplinkos politikos katedros profesorė. Mokslinių tyrimų kryptys: aplinkos apsaugos politika ir valdymas, aplinkos apsaugos vadyba ir monitoringas, biologinės įvairovės strateginis valdymas, parkų ir rekreacijos veiklos administravimas, vaistinių ir aromatinių augalų verslo administravimas.

Vida Motiekaitytė, Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, Department of Environmental Policy, professor. Research interests: environmental policy and management, environmental management and monitoring, strategic management of biodiversity, park and recreation administration, medicinal and aromatic plants business administration.

Asta Juknevičiūtė, Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Aplinkos politikos katedros doktorantė. Mokslinių tyrimų kryptys: aplinkos politika ir vadyba, veiklos auditas, informacinės sistemos.

Asta Juknevičiūtė, Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, Department of Environmental Policy, doctoral student. Research interests: environmental policy and management, audit of activities, information systems.