

Racionāla pašvaldība

PRIEKŠLIKUMI DISKUSIJAI | Rīga 2017



Latvijas Republikas
Valsts kontrole

Latvijas Republikas Valsts kontrole veicina finanšu līdzekļu efektīvu izmantošanu, panākot to ekonomiju un uz konkrētu rezultātu sasniegšanu vērstas valsts pārvaldes darbību.

Valsts kontroles misija ir:

- sekmēt likumīgu un lietderīgu nodokļu maksātāju naudas izlietojumu;
- sekmēt finanšu pārvaldības attīstību un atbildību par izlietotajiem līdzekļiem;
- sekmēt godīgu un caurskatāmu lēmumu pieņemšanas procesu publiskajā sektorā.

Latvijas Republikas Valsts kontroles priekšlikumi diskusijai “Racionāla pašvaldība”

Rīgā, 2017. gada 13. decembrī

Vāka un ziņojuma noformējumā izmantotas:

Gata Šļūkas un Agra Liepiņa (Dienas Bizness) karikatūras

Priekšlikumi diskusijai

Priekšlikumi diskusijai ir Latvijas Republikas Valsts kontroles pārdomu dokuments, kurā apkopota līdzšinējā pieredze, revīziju procesā iegūtās atziņas un praksē balstīti risinājumi iespējamai rīcībai. Dokumentā minētie risinājumi un rekomendācijas neierobežo Valsts kontroles neatkarību un tās spēju turpmāk objektīvi novērtēt publiskās pārvaldes institūciju lietderīgu rīcību ar resursiem. Piedāvātie risinājumi nerada saistības nedz Latvijas Republikas Valsts kontrolei, nedz uzliek papildu pienākumus citām valsts pārvaldes institūcijām. Uzdotie jautājumi un piedāvātie risinājumi rosina institūcijas pievērsties aktuālai problēmai, meklējot lietderīgāko un ilgtspējīgāko publisko resursu izmantošanas veidu. Priekšlikumi jāuztver tikai kā pamudinājums rīcībai, tomēr ikviena valsts institūcija patstāvīgi un neatkarīgi izvērtē visus savas turpmākās rīcības aspektus un sekas, uzņemoties attiecīgu atbildību. Priekšlikumi diskusijai ir izmantojami kopumā, tā atsevišķu daļu izmantošana ārpus konteksta neatbilst to sagatavošanas nolūkam.

Ceļā uz racionālu pašvaldību

Reti ir sastopama tāda pārvaldes forma, kuru veido tikai un vienīgi centrālā valdība. Latvijā ir raksturīga vairāku līmeņu pārvalde, kura sastāv no centrālās valdības, kā arī vietējās, viena vai vairāku līmeņu, pašvaldībām. Latvija 2009. gadā pārgāja no divu līmeņu pašvaldībām uz viena līmeņa pašvaldībām – 110 novadiem un 9 republikas pilsētām.

Latvijā valdība ir pilnībā atbildīga parlamentam. Tomēr vienlaikus tiek ievērota tradīcija deleģēt pārvaldes jautājumus citām institūcijām. To pieļauj arī Satversme un normatīvie akti. Šīs institūcijas sauc par atvasinātām publiskām personām, kas plašāk pazīstamas kā pašvaldības.

Veidojoties Latvijas valstiskumam, pašvaldības bija vieta, kurā mācījās jaunveidojamās valsts izpildvaras darbinieki. Un arī mūsdienās šī pašvaldību paradigma tiek pārmanota. Šobrīd pašvaldību pārvaldības forma, darbības raksturs un diskusiju būtība joprojām saglabā šo diskursu, it īpaši atjaunotās Latvijas Republikas laikā, uzsverot pašvaldību īpašu neatkarību un autonomiju.

Šajā tvērumā pašvaldība ir sinonīms demokrātijai, valstiskai neatkarībai un brīvībai. Tā ir vieta, kurā tiek apgūtas visai valsts pārvaldei nepieciešamās administratīvās pārvaldes zināšanas. Pašvaldībās savas iemaņas apgūst arī daudzi politiķi, kuri turpina savu karjeru Saeimā. Tomēr neskatoties uz šādu tvērumu, ne vienmēr un ne visur pašvaldībām piemīt tik liela autonomija un patstāvība. Arī Latvijā ir bijuši tādi pārvaldes organizācijas posmi, kad vietējām pašvaldībām bija noteikta ierobežota autonomija, to praktiskā darbība tika vairāk balstīta uz centrālai valdībai pakārtotas institūcijas kompetenci. Arī pašlaik sabiedrībā norit diskusijas par racionālāko pašvaldību attīstības formu.

Izmaiņu pamatojums, kuras visbiežāk sauc par reformām, ir gan racionāls – mēģinām ietaupīt valsts līdzekļus, uzlabot publisko pakalpojumu kvalitāti, palielināt sabiedrības vadības efektivitāti, gan arī iracionāls – parādīt, ka kaut kas tiek darīts, proti, reformu pasludināšana, birokrātijas kritizēšana, jauno vadības paņēmieni slavēšana, labāku pakalpojumu solīšana, robežu pārstrukturēšana.

Sabiedrības pieprasījums pēc labas pārvaldības balstās uz ļoti racionāliem apsvērumiem, proti, uz nepieciešamību nodrošināt konkrētus pakalpojumus, organizēt un vadīt vietējās uzņēmējdarbības vides attīstību, dažkārt pat aizvietojojam privātajam sektoram raksturīgo iniciatīvu. Faktiski iedzīvotāji vēlas teritoriāli organizētu administratīvās un arī saimnieciskās darbības formu, lai saņemtu sev tik nepieciešamos ikdienas pakalpojumus.

Vai varam atļauties vienlaikus nodrošināt gan labu administratīvo pārvaldi, gan aktīvu saimniecisko darbību, gan arī pakalpojumu sniegšanu? Vai šāda rīcība nebūs varas izmantošana un privātās iniciatīvas ietekmēšana?

Diskusijas priekšlikumu uzdevums nav piedāvāt vienīgo pareizo risinājumu, bet gan veicināt pārdomas, lai maksimālo ieguvumu gūtu tā sabiedrības daļa, kurai nepieciešami konkrēti publiskie pakalpojumi, kurus var saņemt tikai un vienīgi pašvaldībā, sev vistuvākajā varas institūcijā. Un iedzīvotāji vēlas tos saņemt maksimāli racionālā veidā.

Ar cieņu

valsts kontroliere Elita Krūmiņa

Saturs

Kopsavilkums	4
Kāpēc par pašvaldībām?	5
Kāda loma ir pašvaldībām?	6
Kādas ir vietējā līmeņa labas pārvaldes pazīmes un principi?	9
Laba politiskā pārvaldība	9
Laba administratīvā un finanšu un pārvaldība	10
Toleranta, inovatīva pārvaldība	12
Stratēģiskā vadība: vai pašvaldības spēj darboties efektīvi, mērīt un izvērtēt rezultātus?	14
Pašvaldība un ekonomiskā attīstība	18
Redzējums par racionālu pašvaldību	21
Pašvaldības spēja īstenot iecerēto	22
Caurskatāma pašvaldība un racionāli pakalpojumi	23
Nobeigums	24

Kopsavilkums

Lai iepazītos ar skatījumu par valsts reģionālās politikas, ekonomikas attīstības un kopienu mijiedarbību, piedāvājam risinājumus un sapratni par pašvaldību darbību tēžu veidā.

- ☑ Pašvaldība, to teritoriālais tvērums, ir ikdienas mobilitātes process, kas nozīmē regulāru pārvietošanos no dzīves uz darba vietu. Šāds tvērums, pārsniedzot administratīvi noteiktās pašvaldību robežas, ir dinamisks, atkarīgs no lokāliem faktoriem. Ikdienas un regulāra svārstveida migrācijas telpa veido modernas pašvaldības telpisko robežu. Ikvienas pārvaldes pienākums ir nodrošināt un pārvaldīt šīs telpas saimniecību, nodrošinot tās iedzīvotāju ikdienas vajadzību saprātīgu apmierināšanu. Tāpēc pašvaldību robežas, to skaits var dinamiski mainīties. Mums tas ir jāpieņem un jāveido funkcionāli pilnvērtīgas, elastīgas pašvaldības.
- ☑ Pašvaldības ir dažādas. Atšķirības pasvītro nevienmērīgi izvietotie attīstības resursi un politisko ambīciju lielums. Būs pašvaldības, kuras spēj nodrošināt lielāko daļu no valdības funkcijām un vienlaikus būs pašvaldības, kur lielākā daļa iedzīvotāju strādā vietējās pašvaldības institūcijās un ir atkarīgi no šādas administratīvās vienības pastāvēšanas. Būs un ir pašvaldības, kuru labklājības līmenis ir pietiekams, lai iedzīvotāji paši spētu apmaksāt un saņemt pakalpojumus, kurus piedāvā tirgus, un ir pašvaldības, kur šos pašus pakalpojumus nodrošina tikai un vienīgi publiskās varas veidotas struktūras. Tātad, respektējot šo situāciju, mums vienlaikus ir jānodrošina pietiekami plaša, funkcionāli pilnvērtīga pašvaldība, kura spēj nodrošināt visu reģionālās politikas aspektu ieviešanu, paredzot arī teritoriāli organizētu sociāli atbildīgas “pašvaldību” formas, kas sniedz iedzīvotājiem būtiskus publiskos pakalpojumus. Mums ir jāpieņem, ka var būt “kombinētās pašvaldības”.
- ☑ Dažādām pašvaldībām ir atšķirīga spēja nodrošināt pārvaldes atbilstību labas pārvaldības standartiem. To labāk spēj ekonomiski attīstītas pašvaldības, bet mazākām pašvaldībām ir jākoncentrē visi savi resursi, lai sasniegtu minimālo prasību līmeni un arī tad ne vienmēr tas izdosies. Tāpēc nepieciešams de-birokratizēt un standartizēt pamata pakalpojumu izpildi, vienlaikus palielinot atbildību lielākajās pašvaldībās, bet “dzīvesstila” pašvaldību līmenī nodrošinot publisko pakalpojumu efektīvu un standartizētu izpildi.

Kāpēc par pašvaldībām?

Noslēdzas piecu gadu periods, kura laikā valsts revidenti piedalījušies finanšu revīzijā katrā no Latvijas pašvaldībām un trīs gadu cikls, kurā ikvienā pašvaldībā veikta finanšu, likumības vai lietderības revīzija. Valsts kontrole guvusi jaunas idejas gan no revīzijām, gan no ārvalstu kolēģiem, tai skaitā no Eiropas Augstāko revīzijas iestāžu organizācijas Pašvaldību revīzijas darba grupas sanāksmē paustā par pašvaldību revīziju Eiropā. Saskaramies ar paradoksālu novērojumu – sabiedrība pašvaldībām vairāk uzticas nekā valsts varai, bet vienlaikus par pašvaldību darbu Valsts kontrole saņem ievērojami vairāk sūdzību nekā par valsts institūcijām.

Pašvaldību saknes ir senas, un tās ir saistītas ar teritorijā vienotu cilvēku kopdarbību – gan eksistences, gan drošības, gan vēlāk labklājības un attīstības vajadzību mudinātu. Vēsturiski Eiropā pašvaldību izcelšanās ir cieši saistīta ar valsts izcelšanos un otrādi – valsts veidošanās ir cieši saistīta ar pašvaldībām. Mūsdienās pašvaldības bez valsts nepastāv, bet demokrātija valstī nepastāv bez pašvaldībām. Pašvaldību būtība atrodama termina *pašu-valdība* pirmajā daļā – paši. Tie, pirmkārt, ir iedzīvotāji, otrkārt pašvaldības vadība – iedzīvotāju pārstāvniecība, pārvalde iedzīvotāju interešu īstenošanai. Tās galvenā misija ir kopīga svarīgu, pamatā saimniecisku, jautājumu risināšana. Šobrīd Latvijā jēdziens *pašvaldība* vairāk tiek saistīts ar teritoriāla iedalījuma vienības un tā pārvaldes apzīmējumu, ievērojami mazāk ar iedzīvotāju līdzdalības vietējās nozīmes jautājumu risināšanā tiesību apzīmējumu¹. Pašvaldības uz *pašu valdības* kontekstu biežāk atsaucas kā uz pretnostatījumu valstij, ne tik daudz iedzīvotāju pārstāvniecības kontekstā.

Pašvaldību, kā teritoriālu pārvaldi, raksturo dažādas robežas – robežas, kas iekļauj teritoriju, ko jāpārvalda; robežas, kas nosaka kopienas, piemēram, kam ir tiesības līdzdarboties, ietekmēt lēmumus, saņemt pakalpojumus. Tomēr mūsdienu pasaulē arvien vairāk mazinās attālumi un līdz ar to arī dažādu robežu nozīme. Pašvaldības nav un nevar būt pilnīgi autonomas, tās ir atbildīgas ne tikai savu iedzīvotāju priekšā, bet tās ir visas valsts daļa, – un tās ir atbildīgas visas valsts iedzīvotāju priekšā. Mazinoties robežu nozīmei, pašvaldībai jāreķinās arī ar pieaugošo globalizāciju².

¹ Stucka A., Elksniņa R. Pašvaldības principa ģenēze. Jurista vārds Nr. 45 (796), 2013, 16.–20. lpp.

² Tiesību un rīcībpolitiku globalizācija; Eiropas integrācijas process; Ekonomiskā krīze un taupības režīms; Drošības izaicinājumi; Pakalpojumu sniegšana; Pašvaldību efektīva darbība – šos faktorus I. Reinholde norādījusi kā pašvaldību izaicinājumus,

Kāda loma ir pašvaldībām?

Latvija, kā jaunizveidota nacionāla valsts, izprata pašvaldību nozīmi un jau pirms gandrīz simts gadiem pašvaldības tika uzskatītas ne tikai par valdības rīkojumu un uzdevumu izpildes instrumentiem, bet par brīvības, demokrātijas un Latvijas valstiskuma sinonīmu. Vietējās pašvaldības “*bija pirmā vieta, kur latvieši varēja vingrināties atbildīgā iestādes darbā...*”, sacījis Ā. Šilde, savukārt vēlāk vēl vairāk šo ideju kādā no Saeimas sēdēm pastiprināja F. Trasūns “*...no tā, kādas būs mūsu pašvaldību iestādes, kādi būs mūsu pagasti, no tā arī atkarājas, kāda būs mūsu valsts. Ja pagasti būs stipri, tad stipra būs arī valsts, ja pagastos būs slikta iekārta, tad arī valsts būs vāja...*”³.

Arī Latvijas valsts atjaunošanā būtiska loma bija pašvaldībām, kuru atjaunošanā pamatā izmantoja pirmās demokrātiskās Latvijas Republikas pašvaldību darbības principus. Savukārt turpmākajā pašvaldību pārveidē atjaunotajā valstī vērojama dažādu pieredžu ietekme. Šodien Latvijas pašvaldību sistēmu raksturo dažādu valstu tradīcijām raksturīgas pazīmes – šeit ir gan anglosakšu (ir koleģiāla, vēlētā pārstāvniecība un tiesības darīt tikai to, kas ir atļauts normatīvajos aktos), gan atsevišķu ģermāņu valstu tradīcijas elementi (piemēram, pašvaldības kompetences iedalījums autonomajā un uzdotajā kompetencē, atļauts viss, kas nav aizliegts, paralēli darbojas arī tiešā valsts pārstāvniecība, un pašvaldībai piemīt publisko tiesību subjekta pazīmes). Ir vērojamas arī frankofonisko valstu tradīcijām raksturīgās īpatnības (apmācības pašvaldību darbiniekiem), gan arī skandināvu valstu tradīcijām raksturīgās decentralizācijas pazīmes. Vienlaikus Latvijas Republikas Satversmes ievadā ietvertais demokrātijas virsprincips un pilsoņu tiesību principi garantē vēlētu vietējo pašvaldību pastāvēšanu⁴.

Pašvaldības iedzīvotāju ieinteresētība tām uzticētajos pakalpojumos ļauj tām spēlēt vadošo lomu pašvaldību iedzīvotāju vairumam vitāli nepieciešamo publisko pakalpojumu nodrošināšanā. Paaugstinās arī pašvaldību pakalpojumu kvalitātes prasības.



Kas ir Latvija teritoriālās pārvaldības kontekstā? – ģeogrāfiski neliela valsts, kuras ekonomiskās un cilvēkresursu attīstības potenciāls ir koncentrēts, bet tās iedzīvotāji ir lepnī ar ikvienas citas vietas sniegtajām priekšrocībām, saredz tur ilgtspējīgas izaugsmes iespējas sev un savai ģimenei, alkst uzturēt regulāru saikni starp attīstības centriem un perifēriju.

vērtējot pašvaldību attīstības tendences Eiropā. 4. Bīriņu vasaras skola. Publisko tiesību institūts, Politologu biedrība, 2017. 4.–11. lpp.

³ Šilde Ā. Latvijas vēsture 1914–1940.

⁴ Levits E. Pašvaldības valsts pārvaldes ietvarā. 4. Bīriņu vasaras skola 2017 “Pašvaldību iekārtas reformas”, Publisko tiesību institūts, Politologu biedrība, 2017, 14.–21. lpp.; Danovskis E. Pašvaldības. 4. Bīriņu vasaras skola 2017 “Pašvaldību iekārtas reformas”, Publisko tiesību institūts, Politologu biedrība, 2017, 23.–30. lpp.

Pašvaldībām ir duāla daba, jo tām uzticēta gan valsts deleģēta kompetence, gan autonomā jeb patstāvīgā kompetence. Šo pašvaldību duālo atbildību Latvijā formalizē to juridiskais statuss. Pašvaldība ir sākotnējās juridiskās personas – Latvijas Republikas – atvasināta juridiska persona, kas uzliek pienākumus, bet vienlaikus neierobežo pašvaldību izmantot savas, kā sabiedriskās pārvaldes institūcijas, tiesības – izlemt iedzīvotāju kopienai aktuālos jautājumus. Pašvaldība īsteno gan savu politiku, gan ir būtisks elements kopējās valsts politikas īstenošanā. Pašvaldībai, kā publiskās pārvaldes institūcijai, vienlaikus ir gan pienākums pildīt valsts noteikto kompetenci, gan arī īstenot savu, autonomo, kompetenci. Kritēriji, kas nosaka piederību konkrētai teritoriālai kopienai, var būt dažādi, un to noteikšana ir atkarīga no katras valsts tiesiskā regulējuma ietvara, kas nosaka vietējās kopienas iedzīvotāju loku, kuri var piedalīties pašvaldības darbā.

Jo vairāk pašvaldības nodarbosies ar valstiskas nozīmes jautājumiem, jo vairāk tā attālināsies no vietējas nozīmes, iedzīvotāju ikdienai aktuāliem jautājumiem. Lielāka valstisku jautājumu (administratīvo un pārvaldes pakalpojumu) deleģēšana vietējām pašvaldībām samazina pašvaldību lomu tieši vietējo iedzīvotāju skatījumā, jo likumdevējs un valdība centīsies precīzāk reglamentēt pakalpojumu sniegšanas standartus, tā izmaksas un nepieciešamos resursus. Tādējādi pašvaldības nereti sāk uztvert par valsts pārvaldes institūcijām. Vienlaikus pašvaldības vēlas būt neatkarīgas no valsts, pildot autonomo kompetenci, bet to finanšu iespējas ir ierobežotas un bieži vien nepietiekamas. Tas mēdz būt arī attaisnojums kādu funkciju nepilnīgā veikšanā – nepietiekamam lokam, nepietiekamā apjomā vai nepienācīgā kvalitātē.

Pēdējo gadu desmitu laikā pašvaldību darbību papildus ietekmē arī uzņēmējdarbības ekonomikas elementu ienākšana administratīvo lēmumu pieņemšanā. Vienlaikus jāievēro finanšu pieejamība konkrētā pašvaldībā un salīdzinoši mazas iespējas vispārējās depopulācijas apstākļos nodrošināt nepieciešamo cilvēkkapitāla pieejamību, kā arī kompetences jautājumi, kas tiek paplašināti ES tiesību, projektu un fondu virzienā. Šie papildu aspekti pastiprina pašvaldības spējas strādāt ar projektiem, ieguldīt papildu resursus savas izaugsmes nodrošināšanai vēl vairāk nostiprinot atšķirības un politiskās ietekmes faktorus.

Tādējādi valsts institūcijas ir spiestas rīkoties, izstrādājot un mēģinot ieviest dažādas reģionālās attīstības politikas, noteikt teritorijas ar speciālu ekonomisko režīmu, īstenot administratīvi teritoriālās reformas pasākumus, noteikt kritērijus papildu resursu izvietojumam



Latvijā ilgstoši ir vērojamas pazīmes, kas vienlaikus atbalsta dažādus pašvaldību attīstības modeļus. Tādējādi vienlaikus tiek ieguldīti resursi orientācijai uz pakalpojumiem, kas izriet no iedzīvotāju vajadzībām, gan pašvaldību kā pašpietiekamu pārvaldes sistēmu attīstību.

pašvaldībās. Tomēr arī šie centieni var būt mazvērtīgi, cenšoties visām teritorijām un pašvaldībām piemērot universālu un vienveidīgu pieeju, neņemot vērā to atšķirības un īpatnības. Pašvaldībām ir vienāda kompetence, bet atšķirīgas iespējas, ko ietekmē ārējā ekonomiskā vide. Pašvaldību rīcība un iespējas ir dažādas un to atspoguļo konkrētās pašvaldības iedzīvotāju nākotnes redzējums.



Vai pašvaldības joprojām pilda savu kompetenci jeb tās ir pārslogotas ar būtisku tās pieaugumu, funkciju pārņemšanu no valsts, dekoncentrāciju un decentralizāciju, subsidiaritātes un ES tiesību ievērošanu, pienākumu īstenot valsts funkcijas un savas autonomās funkcijas, vienlaikus zinot, ka pašvaldību finanšu iespējas ir un būs ierobežotas, ka pašvaldību sistēma satur divu dažādu grupu pazīmes, bet iedzīvotāju skaits samazinās?

Kādas ir vietējā līmeņa labas pārvaldes pazīmes un principi?

Lai gan ir atšķirīga pieeja vietējo pārvalžu attīstībā un atbalstā, visās pašvaldībās jau šodien sagaidāma labas pārvaldības principu ievērošana. Tāpēc diskusijas sākuma daļā būs par to, kā pašvaldības sokas ar labas pārvaldības ievērošanu. Eiropas Padomes Pašvaldību reformas ekspertīzes centrs pašvaldībām ir noteicis vairākus labas pārvaldības principus, kurus var iedalīt šādās grupās:

- laba politiskā pārvaldība, kuru raksturo vienlīdzīgu vēlēšanu, pārstāvniecības un līdzdalības aspekti, t. sk. likumības ievērošana, atbildība, atskaitīšanās, kā arī iedzīvotāju vajadzībām atbilstoša un atbildīga rīcība;
- laba administratīvā pārvaldība, kuru raksturo atklāta, caurskatāma, ekonomiska, prasmīga un efektīva finanšu un administratīvā darbība, ievērojot ilgtspējas principus;
- toleranta pārvaldība, kuru raksturo maksimāla cilvēkkapitāla kapacitātes izmantošana, atvērtība inovācijām un pārmaiņām, cilvēktiesību, kultūras daudzveidības un kohēzijas principu ievērošana.



Iedzīvotāji pieprasa viegli saprotamu, pārskatāmu, konkrētās dzīves situācijās balstītu publisku pakalpojumu, atbalstu grūtībās un problēmās, tādus pakalpojumus, kas atvieglo ikdienas rūpes un iedvesmo izvēlēties šo teritoriju kā darba un dzīves vietu, kā vietu, kurā veidot savu uzņēmumu vai nodrošināt dzīves vidi.

Labā politiskā pārvaldība

Lai arī uzticība pašvaldībām ir augstāka nekā valsts institūcijām, vēlētajū aktivitāte pašvaldību vēlēšanās parasti ir zemāka nekā Saeimas vēlēšanās. Pašvaldības dome, ko veido ievēlētie deputāti, ir pašvaldības

kodols – iedzīvotāju pārstāvniecības, lēmumu pieņemšanas institūcija. Pašvaldības struktūrā tā ir galvenā vadības institūcija.

Pašvaldības, respektējot savu autonomiju, ne vienmēr pietiekami novērtē domes svarīgumu un deputātu tiesības. Nereti priekšsēdētāja un citu augstāko amatpersonu svarīgums tiek vērtēts augstāk nekā visu deputātu kopums. Ir virkne jautājumu, par ko primāri ir jālemj domei, un tikai tad var sekot amatpersonas rīcība. Tas nenozīmē, ka domei jāskata katra individuālā lieta, bet domei jāapstiprina stratēģiskie virzieni un dažādu jautājumu skatīšanas kārtība. Atgādinām, ka domes lēmumu pamatā ir būtiska informācija, un ka ikvienam pašvaldības deputātam ir tiesības pieprasīt un saņemt informāciju no pašvaldības institūcijām. Taču nereti pašvaldības institūcijas to pēc pieprasījuma nesniedz. Valsts kontrole saņem sūdzības par šādiem gadījumiem.

Risinājums gan šai problēmai, gan iedzīvotāju iesaistes paaugstināšanai, arvien vairāk saprotot pašvaldību būtību un kļūstot prasīgākiem, ir augstvērtīgas atskaitīšanās prakses paplašināšana. Tas nozīmē publiski pieejamās informācijas paplašināšanu un prasību paaugstināšanu publiskojamiem dokumentiem. Tas ir uzdevums ne tikai pašvaldībām, bet arī valsts institūcijām, kuru rīcībā ir dažādu veidu informācija un dati par pašvaldībām.

Labā administratīvā un finanšu un pārvaldība

Vēl arvien Valsts kontrolei pēc gada pārskatu revīzijas nākas secināt, ka pašvaldībās vērojamas fundamentālas problēmas grāmatvedības uzskaitē. Piemēram, pašvaldību 2016. gada pārskatu daļas kopējā vērtība, par ko zvērinātie revidenti sniedza atzinumus ar iebildi vai apstākļu akcentējumu, ir 642,4 milj. EUR, bet kopējā aktīvu summa, kuriem nav iespējams noteikt nepieciešamo labojumu apmēru, ir 418,3 milj. EUR. Tam iemesls ir tas, ka virknē pašvaldību grāmatvedības uzskaitē nav organizēta tā, lai nodrošinātu visu to īpašumā, valdījumā un turējumā esošo un piekrītošo ilgtermiņa ieguldījumu uzturēšanu saskaņā ar attaisnojuma dokumentiem un darījumu ekonomisko būtību. Savukārt to izraisa vāja iekšējās kontroles vide⁵. Tātad vēl arvien nav visās pašvaldībās nodrošināti paši pamati – patiesa, pilnīga grāmatvedības informācija, papildināta ar sabiedrībai uzskatāmu un paskaidrotu informācija par to, kas kopienai pieder. Kaut gan kopš neatkarības atjaunošanas, arī kopš administratīvi teritoriālās reformas noslēguma ir pagājis diezgan ilgs laiks un saimniecības vadīšanā vajadzētu būt uzlabojumiem – ne tikai tikt galā ar uzskaiti, bet arī

⁵ Valsts kontroles revīzijas ziņojums “Par Latvijas Republikas 2016. gada pārskatu par valsts budžeta izpildi un par pašvaldību budžetiem”

regulāri novērtēt, kā īpašumi tiek izmantoti, kāda ir to atdeve jeb labums kopienai. Būtu pašsaprotami, ka pašvaldības iedzīvotājiem ir pieejama informācija par pašvaldības nekustamo īpašumu, kas no tā tiek izmantots pašvaldību funkciju īstenošanai, ko izmanto ienākumu gūšanai, kas netiek izmantots un ko pašvaldībā iznomā no kāda cita. Pašvaldības iedzīvotājiem jābūt pieejamai informācijai arī par pašvaldību ieguldījumiem kapitālsabiedrībās – ne tikai to kapitāla vērtība gada sākumā un gada beigās. Bet praksē trūkst ne tikai īpašumu apsaimniekošanas politikas, bet reizēm trūkst pat elementāras iekšējās kontroles.

Revīzijās konstatēti gadījumi, kad pašvaldību darbinieki rīkojas “kā pa savu kabatu”, bet “saimnieka” – pašvaldības vadības – uzraudzība nav pietiekama. No Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas likuma izriet, ka publiskas personas finanšu līdzekļi un manta ir izlietojama likumīgi, atbilstoši iedzīvotāju interesēm, nav pieļaujama to izšķērdēšana un nelietderīga izmantošana. Tomēr Valsts kontrole vēl arvien veicot finanšu un likumības revīzijas, konstatē gadījumus, kad pašvaldību finanšu līdzekļi un manta tiek izmantoti amatpersonu un darbinieku privātām vajadzībām vai netiek nodrošināta efektīva iekšējā kontrole, lai mazinātu risku publisko līdzekļu izmantošanai privātām vajadzībām⁶. Turklāt šie pārkāpumi tiek konstatēti katru gadu, lai gan Valsts kontrole aktīvi ziņo par konstatētajām neatbilstībām.

Piemēram, Valsts kontroles veiktajās revīzijās revidenti konstatēja, ka: pašvaldība nav nodrošinājusi efektīvu kontroli pār autotransporta izmantošanu un degvielas izdevumiem⁷; pašvaldības izveidotā transportlīdzekļu un degvielas izmantošanas kontroles sistēma pieļauj, ka degvielas izlietojumu pamatojošos dokumentos tiek norādīta nepilnīga, pretrunīga un nepatiesa informācija par ometra rādītājiem, veikto braucienu attālumiem un brauciena mērķiem un pieļauj degvielas nepamatotu norakstīšanu; pašvaldību institūcijas ir izlietojušas līdzekļus reprezentācijas izdevumiem un ēdināšanai bez dokumentiem, kuros būtu noteikts izlietojuma sasniegšanas mērķis; norakstīti izdevumi reprezentācijai bez attaisnojuma dokumentiem; konstatētas neatbilstības finanšu līdzekļu izlietojumā reprezentācijai, apšaubot reprezentācijas izdevumu lietderību, kapitālsabiedrībai regulāri organizējot tikšanās ar

⁶ Piemēram, Valsts kontroles revīzijas ziņojums “Ķekavas novada pašvaldības rīcības ar finanšu līdzekļiem un mantu likumība un lietderība”

⁷ Piemēram, Valsts kontroles revīzijas ziņojums “Cēsu novada, Talsu novada, Bauskas novada, Tukuma novada, Limbažu novada, Dobeles novada, Salaspils novada, Siguldas novada, Ērgļu novada, Skrīveru novada, Nīcas novada, Balvu novada, Rēzeknes pilsētas pašvaldības finanšu līdzekļu kultūrai, atpūtas un sporta pasākumiem izmantošanas lietderība un atbilstība normatīvo aktu prasībām”

sadarbības partneriem, kuras apvienotas ar biznesa pusdienām, tajā skaitā alkoholisko dzērienu iegādi, kā arī rīkojot kolektīvos pasākumus darbiniekiem; pašvaldības kapitālsabiedrības apmaksājušas izdevumus par komandējumiem, kas nav saistīti ar darbinieku amatu pienākumu veikšanu un kapitālsabiedrības mērķiem.

Lai risinātu šo izaicinājumu, var palielināt “darbinieku” atbildību “īpašniekam”, izdodot jaunas un konkrētākas instrukcijas un regulējumu. Otra iespēja ir palielināt “darbinieku” lielāku atbildību “īpašniekiem”, mainot darba organizācijas formu un atbalstot iedzīvotāju lielāku iesaisti pašvaldības darbības uzraudzības procesā.



Toleranta, inovatīva pārvaldība

Rakstot par tolerantu pārvaldību Valsts kontroles ziņojumā, uzsvars būtu liekams uz pašvaldību atvērību pārmaiņām, tai skaitā reformām un jauninājumiem, sevišķi dažādu funkciju organizēšanā un pārvaldē. Pašvaldības, kā iedzīvotājiem tuvākā vara un līdz ar to iedzīvotāju vislabāk izpratošā vara, ar savu mazo mērogu (salīdzinot ar valsts mērogu) un elastīgāku pieeju, tiek uzskatītas par inovāciju un reformu priekšgājējiem. Vai tā ir arī Latvijā? Cik atvērtas pārmaiņām un reformām ir pašvaldības Latvijā? Sastopama un pozitīvi vērtējama virkne daudzās pašvaldībās ieviestu jauninājumu – kvalitātes vadība, elektroniska dokumentu aprīte, e-pakalpojumi, aktīva komunikācija



Vēlmēm ir jāsakrīt ar iespējām.

Politisko diskusiju procesā sniegtajiem solījumiem un izsapņotajām cerībām ir jābūt ar pietiekamu, reālās iespējās balstītu finansējumu.

Kvalitatīva vietējā pārvaldība ir tāda, kas vēlmes pakļauj iespējām. Ja vietējie iedzīvotāji vēlas augstāku attīstības līmeni, labākus ceļus, pieejamāku ambulatoro veselības aprūpi, tad ir jābūt gataviem to finansēt. Ekonomiski līdzsvarotām pašvaldībām ir vieglāk atrast resursus, tās ir elastīgākas, vairāk spēj nodrošināt pašu ieņēmumus un mazāk ir atkarīgas no budžeta pārdales mehānismiem.

sociālajos tīklos, mobilo sakaru platformās, arī LEAN vadība u. tml. Minētie aspekti mūsdienās jau vērtējami kā neizbēgami un pašsaprotami uzlabojumi. Bet kā ir ar citām nozīmīgām izmaiņām, par kurām tiek runāts, runāts....?

Uzsverama arī mērķtiecīgas cilvēkresursu vadības politikas nepieciešamība pašvaldībās. Pašvaldībās un to struktūrās pamatdarbā ir nodarbināti gandrīz 95 tūkstoši personu, bet kopējais darba vietu skaits ir lielāks – 130 tūkstoši⁸. Daļā pašvaldību vērojama liela tolerance pret darbinieku ieradumiem – pienākumi, darba vietas un slodzes tiek saglabātas, lai gan pieprasījums un klientu skaits samazinās. Bet vai tas ir taisnīgi pret visiem iedzīvotājiem?

Apjomīgas revīzijas laikā⁹ tika konstatēts, ka pašvaldības nodrošina iedzīvotājiem pakalpojumu pieejamību dažādos veidos, tomēr pašvaldībās izveidotā pakalpojumu sniegšanas sistēma visvairāk veicina pakalpojumu sniegšanu klātienē. Galvenokārt tādēļ, ka pašvaldību tīmekļa vietnēs nav pietiekamas informācijas par pakalpojumiem. Arī izpratne par administratīvo resursu izlietojuma samazināšanas iespējām, pakalpojumus elektronizējot, ir nepietiekama. Revīzijas laikā sadarbībā ar pašvaldībām, izvērtējot atsevišķu pakalpojumu izmaksas, tika secināts, ka vairāku pašvaldību sadarbība pakalpojumu sniegšanā, procesu pārskatīšana un centralizācija pašvaldības ietvaros ir risinājumi, kas padara pakalpojumu sniegšanu lētāku gan pašvaldībai, gan iedzīvotājiem un dod administratīvo resursu ietaupījumu, ko izmantot citiem pašvaldībā aktuāliem mērķiem. Revīzijā tika konstatēts, ka, pārvērtējot un centralizējot procesus, piemēram, grāmatvedību Rēzeknes novada pašvaldībā, ietaupījums gadā būtu vismaz 43 200 EUR. Viens no iemesliem, ka vienā pagastā grāmatvedības darbinieks gadā veic vidēji 8940 grāmatojumus, bet citā – tikai 5324, ir ieradums, līdzšinējā pieredze un prakse, kas liedz izmantot inovatīvus risinājumus pašvaldību darbā¹⁰.

⁸ CSP informācija.

⁹ Valsts kontroles revīzijas ziņojums “Vai pašvaldību administratīvais resurss to funkciju īstenošanai tiek izlietots produktīvi un ekonomiski?”

¹⁰ Valsts kontroles revīzijas ziņojums “Vai pašvaldību rīcība ar mantu un finanšu līdzekļiem, nodrošinot savām funkcijām atbilstošus maksas pakalpojumus iedzīvotājiem, ir efektīva un ekonomiska?”

Stratēģiskā vadība: vai pašvaldības spēj darboties efektīvi, mērīt un izvērtēt rezultātus?

Labā pārvaldība nav atdalāma no stratēģiskās vadības publiskajā sektorā.

Latvijas, līdzīgi kā citu ES un ekonomiski attīstīto pasaules valstu, izaugsmi ietekmē iedzīvotāju novecošanās. Rezultātā pieaug pieprasījums pēc pakalpojumiem, bet budžetu ieņēmumu pieaugums nespēj to pietiekamā apmērā kompensēt. Vienlaikus infrastruktūras objektu tehnoloģiskais (dzīves) cikls pieprasa ievērojamas investīcijas to atjaunošanai, pieaugot arī kvalitātes un drošības prasībām. Tāpēc kopumā pieaug pašvaldību saistību apjoms. Šie faktori aktualizē nepieciešamību pēc investīciju plānošanas vismaz vidējā termiņā (3–5 gadi). Savukārt vidējā termiņa budžeta sistēmas ieviešana dod fiskālo efektu tikai tad, ja tiek īstenota profesionāla situācijas analīze, tiek identificētas problēmas, definēti valsts un pašvaldības ekonomiskās politikas mērķi un uz tā pamata sagatavoti attiecīgi vidējā un ilgtermiņa plāni. Papildu aspekts ir rīcībpolitikas nepārtrauktība, kas papildina gan valsts, gan arī pašvaldību ieguldījumus, palielinot to atdevi. Šādai pieejai jābūt nevis formālam plānošanas un finanšu datu kopumam, bet analītiski diagnosticējošam pieņemto lēmumu īstenošanas instrumentam.

Šāda pieeja prasa pilnveidot arī pašvaldību vidējā termiņa budžetu izstrādāšanas metodoloģiju, ieviešot projektu un programmu budžetus, kuri pakārtoti iepriekš noteiktiem pašvaldības attīstības mērķiem.

Plaši ir izplatīts viedoklis, ka budžeta izstrādāšana vairākiem gadiem nav lietderīga, jo ilgākā laika posmā notiek dažādas izmaiņas (pašvaldību vadības nomaiņa, normatīvo aktu izmaiņas, dažādas reformas u. tml.), un tas šo budžetu padara nestabilu vai pat nereālu. Vidējā termiņa attīstības mērķi spēs motivēt to sasniegšanu tikai tad, ja tie balstīsies ievēlētās pašpārvaldes ideoloģiskajā platformā, kas skaidri definēta priekšvēlēšanu programmās. Šīm programmām konceptuāli būtu jānosaka arī pašvaldību ilgtermiņa un vidējā termiņa attīstības programmu aprises, kurās tiek noteikti konkrēti attīstības mērķi un kas ir pamats vidējā termiņa budžeta izstrādāšanai.

Tomēr prakses un pastāvošo problēmu, kā arī citu valstu pieredzes analīze norāda, ka reģionālo attīstību ir mērķtiecīgi plānot atbilstoši attiecīgiem investīciju cikliem, kas parasti pārsniedz viena gada robežu. Piemēram, reģionālās infrastruktūras attīstību un uzturēšanu nepieciešams plānot 40, 50 un pat 60 gadu ilgam laika posmam. Tādēļ pašvaldību infrastruktūras finanšu plānošanas horizontam jāaptver ne tikai vidējais termiņš – 2–3 gadi, kas parasti ir konkrētu investīciju projektu vai vismaz galveno to posmu īstenošanas periods, bet arī stratēģiskie



Pašvaldību darba kvalitāti ietekmē ārējie (ārpus pašvaldības spējas tos ietekmēt) faktori. Piemēram, ekonomisko procesu transformācijas rezultātā strauji palielinās migrācija uz attīstības centriem, bet nemainās fiziskās infrastruktūras parametri, proti, ceļi joprojām ir tikpat gari, to uzturēšana joprojām izmaksā tikpat, ja ne vairāk. Tāpēc pašvaldībām ir jānodrošina elastība un resursu pieejamība, lai varētu veiksmīgi amortizēt ārējo procesu radītās izmaiņas. Ekonomiski līdzsvarotākas pašvaldības ar to vienmēr tiks galā labāk, nekā pašvaldības, kuru ekonomiskais potenciāls nav pietiekams.

orientieri ilgtermiņa perspektīvā, kas arvien vairāk arī kļūst par galvenajiem pašvaldību ekonomiskās un sociālās darbības objektiem. Formāli uz nepieciešamību plānot darbību un attiecīgi arī finanses ilgākam termiņam nekā gads norāda pašvaldību attīstības plānošanas tiesiskais ietvars, jo pašvaldības nākotnes perspektīva jāieņem vairākus gadus uz priekšu, tai skaitā salīdzinoši detalizēti, vismaz 3 gadu posmā.

2015. gadā Valsts kontrole, balstoties uz lietderības revīzijām 13 pašvaldībās, publicēja ziņojumus par konkrētām pašvaldībām “Pašvaldības finanšu līdzekļu kultūrai, atpūtas un sporta pasākumiem izmantošanas lietderība un atbilstība tiesību aktu prasībām” un apkopujošu informatīvo ziņojumu “Pašvaldību finanšu līdzekļi kultūrai, atpūtas un sporta pasākumiem tiek izlietoti, nevērtējot sasniegtos rezultātus”, kur novērotais trūkums norādīts: “*Netiek īstenota vidēja termiņa budžeta plānošana, finansējums netiek saistīts ar konkrētām aktivitātēm, kas ir vērstas uz mērķu sasniegšanu.*” Šo ziņojumu atziņas izmantotas arī vēlāk tajā pašā gadā VARAM paspārnē izstrādātajās un publicētajās vadlīnijās pašvaldību attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes veidošanai, kas tapušas, piedaloties vairākām pilotpašvaldībām un apgūstot Norvēģijas pieredzi¹¹.

Situācija ciešākā attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes veidošanā pašvaldībās uzlabojas – citur straujāk, citur gausāk. Tomēr arī 2017. gada pavasarī publicētajos Valsts kontroles lietderības revīzijas ziņojumos secināts, ka nav vēl pilnībā nodrošināta attīstības un budžeta plānošanas sasaiste. Viens no būtiskākajiem iemesliem ir formālā attieksme pret attīstības plānošanu, jo no dokumentiem nav iespējams identificēt, kādas konkrētas darbības un kurai pašvaldības institūcijai pakalpojumu pilnveides jomā konkrētajā gadā ir jāveic, tāpēc nav iespējams noteikt šo uzdevumu izpildei nepieciešamo finansējumu. Otrkārt, budžeta plānošanā ļoti būtiska ir pašvaldības darbības un pakalpojumu sniegšanas izmaksu vērtēšana. Taču pašvaldības neveic savas darbības un pakalpojumu sniegšanas izmaksu uzskaiti, lai iegūtu informāciju uz rezultātu orientēta budžeta plānošanai.

Valsts kontrole ir identificējusi problēmas, kas ir saistītas ar pašvaldību attīstības plānošanas sistēmu (skatīt 1. shēmu), kuras uzskatām par augstas prioritātes jautājumu loku¹². Šīs problēmas ir:

- attīstības plānošanas sistēmai ir jāaptver gan rīcībpolitiku plānošanu nacionālā līmenī, gan teritorijas plānošanu vietējā

¹¹ Ziņojums "Sasaistes izveidošana starp teritorijas attīstības plānošanu un budžeta plānošanu" VARAM tīmekļa vietnē

¹² Valsts Kontroles revīzijas ziņojums “Par Latvijas Republikas 2014. gada pārskatu par valsts budžeta izpildi un pašvaldību budžetiem”

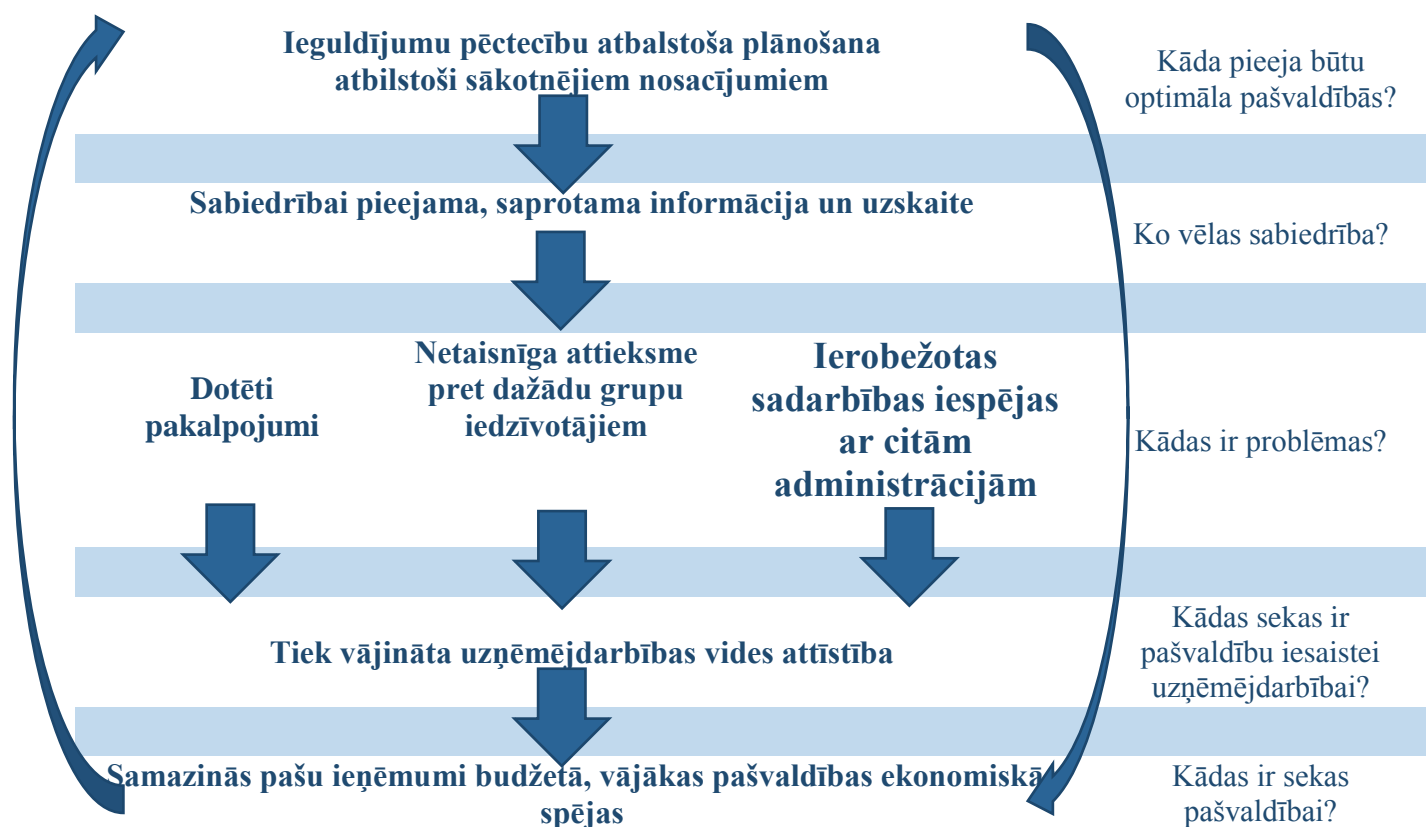


Sekmīgai plānošanai nepieciešama informācija par iedzīvotāju vēlmēm un tiem sniegto pakalpojumu faktiskajām izmaksām, lai nodrošinātu veiksmīgu izdevumu un ieguvumu analīzi. Šī informācija ir nepieciešama arī tirgus dalībniekiem. Veiksmīga ekonomikas attīstība viennozīmīgi ietekmē kvalitatīvas un visaptverošas informācijas pieejamību visiem tirgus dalībniekiem – pakalpojuma ņēmējiem, sniedzējiem un tiem, kuri vēlas piedalīties un izstrādāt jaunus, efektīvākus pakalpojumus.

līmenī, ievērojot vairākus attīstības plānošanas principus – finansiālo iespēju, uzraudzības un novērtēšanas principu; šī principa ievērošana ir īpaši būtiska, kad attīstības plānošana aptver identisku infrastruktūru (piemēram, ceļi), kas klasificēti atbilstoši to piederībai¹³.

- vienlaikus sekmīgai attīstības plānošanai ir nepieciešama detalizēta, precīza un atbilstoša informācija par rīcībpolitikas jomas vai teritorijas problēmām, kā arī nepieciešama informācija par risinājumu iespējamo ietekmi.

Informācijas pieejamība par vietējās sabiedrības vajadzībām mazāk ietekmē pašvaldību institucionālās uzbūves nosacījumus un attīstības plānošanas sasaisti ar budžetu nepieciešamību, bet ir kritiski svarīgs lietderīgas un efektīvas pašvaldības darbības nodrošinājumam. Salīdzinoši vispusīgi tiek izstrādātas attīstības radītāju sistēmas, bet mazāk uzmanības tiek pievērsts konkrētu pakalpojumu izmaksām.



1. shēma. Attīstības plānošanas tiešā un atgriezeniskā saite ar budžeta ieņēmumiem un uzņēmējdarbības vides attīstību pašvaldībā.

¹³ Piemēram, Valsts kontroles revīzijas ziņojums “Vai īstenotā valsts un pašvaldību politika ir veicinājusi pašvaldību ceļu un ielu attīstību?”

Pašvaldības, nodrošinot publiskos gan maksas, gan administratīvos pakalpojumus, sastopas ar nodokļu maksātāju naudas lietderīgas – ekonomiskas, efektīvas un produktīvas – izmantošanas izaicinājumu. Revīzijās ir konstatēts, ka ne vienmēr pašvaldības apzina pakalpojuma izmaksas. Tādēļ pašvaldībām ir ierobežotas iespējas pieņemt ekonomiski pamatotus lēmumus, visbiežāk dotējot šos pakalpojumus, t.sk. arī iedzīvotāju grupām, kurām tos vajadzētu apmaksāt pašām. Informācijas trūkums par pakalpojumu izmaksām liedz iedzīvotājiem novērtēt lētākas izvēles, izmantojot interneta iespējas. Tas kavē arī pašvaldību sadarbības iespējas kopīgu pakalpojumu sniegšanā, tādējādi pakalpojumi kļūst dārgāki un pašvaldību rīcība kļūst neproduktīva, palielinot pašvaldību administratīvos izdevumus. Vienlaikus tiek vājināta arī uzņēmējdarbības vide, jo tās dalībniekiem nav pieejama konkrētā pakalpojuma tirgus informācija, kopumā samazinot budžeta ieņēmumus.

Tādējādi informācijas trūkums par pakalpojumu izmaksām un to aprēķināšanu rada “apburto loku” (1. shēma), samazinot pašvaldību vērtību un lokālās ekonomikas dzīvotspēju, it īpaši ekonomiskās lejupslīdes apstākļos. Vienlaikus ar ārējo faktoru ietekmi, iedzīvotāju skaita un infrastruktūras noslodzes samazināšanos tas var radīt ilgstošas un neatrisināmas problēmas valstij.

Stratēģiskā vadība nav nodalāma no pastāvīgas ārējās vides novērtējuma. Ārējo faktoru ietekme pašvaldībās tiek vērtēta spējā akumulēt izmaiņu intensitāti (kuru risina ar politikas un budžeta plānošanas instrumentiem), kā arī spējā novērst tirgus nepilnības (izmantojot dotāciju, iepirkumu, partnerības, jaunveidojamu saimniecisko vienību, u. c. instrumentus).

Būtisks ārējās vides faktors ir tirgus dabīgās nepilnības, kuras nepieciešamas kompensēt, lai nodrošinātu piemērotu dzīves vidi. Pašvaldību dažādība ir iemesls tam, ka pašvaldību vidū nav vienošanās par to, kā vislabāk rīkoties tirgus nepilnību gadījumā un kāds nepieciešams algoritms, kas palīdzētu pašvaldībām veikt pamatotu situācijas un iespējamo rīcību (intervenču) izvērtējumu, lai intensīvāk iesaistītos uzņēmējdarbībā, vai arī gluži otrādi – sekmīga tirgus risinājuma gadījumā uzticētu šo lomu privātajam sektoram. Šo problēmu galvenokārt risina, izmantojot divas pieejas vietējās ekonomikas attīstības politikā. Pirmā – uz uzņēmējdarbību vērsta pašvaldības pieeju, piemēram, uzņēmējdarbības infrastruktūras attīstība. Otrā – uz nabadzības mazināšanu vērsta pieeju, piemēram, bezdarba samazināšana. Tirgus nepilnību novēršanai katram pašvaldības ekonomiskās orientācijas veidam ir pakārtoti noteikti instrumenti. Visas pašvaldības, kas tieši vai netieši iesaistīsies darba tirgus nepilnību mazināšanā, izmantos pilnīgu vai daļēju valsts atbalstu, kas var



Sastopoties ar tirgus nepilnībām, gan pašvaldību, gan iedzīvotāju vidē nav vienotas izpratnes, kā rīkoties – atbalstīt uzņēmējdarbības infrastruktūras attīstību vai mazināt nabadzību, sniedzot tiešu palīdzību konkrētām grupām. Atbilstoši savai politiskai orientācijai katra pašvaldību grupa izmantos atšķirīgus instrumentus, dažkārt vēl vairāk palielinot reģionālās atšķirības un samazinot pielietoto instrumentu lietderību. Tas pastiprina atšķirību pašvaldību attīstības līmeņos.

izpausties kā atbalsts jaunaļiem uzņēmēļiem, palīdzība pamatlīdzekļu iegādē vai subsidēta sociālā uzņēmēļdarbība.



Pašvaldība un ekonomiskā attīstība

Visur iedzīvotāju pieprasījums ir orientēts uz kvalitatīvu, pieejamu un efektīvu publisko pakalpojumu klātesamību konkrētā pašvaldībā neatkarīgi no tās administratīvās teritorijas lieluma un iedzīvotāju skaita. Atšķirīgas ir pašvaldību iespējas pakalpojumu un atbilstošas vides nodrošināšanā. Turklāt pakalpojumu kvalitātes prasības paaugstinās, un šīs iedzīvotāju prasības un vēlmes visbiežāk pārsniedz publisko finanšu iespējas. Jo lielākas prasības, jo vairāk sabiedrisko līdzekļu tiek pārdalīti, jo lielāka nepieciešamība pēc pārliecības par lietderīgu, tas ir – efektīvu, ekonomisku, produktīvu – resursu izmantošanu.

Vērojama situācija – pašvaldību vadītāji, vietējie politiķi, to organizācijas kopumā ir ieinteresētās lielākās pilnvarās, kas apmierinātu to ambīcijas; iedzīvotāji vēlas saņemt augošām vajadzībām atbilstošus publiskos pakalpojumus, kuru finansējumu ar saviem maksājumiem nespēj nodrošināt; iedzīvotāju neapmierinātība pieaug un balsošana “notiek ar kāļām”, t.sk. pametot valsti.

Šādos gadījumos valsts institūcijas ir spiestas rīkoties, izstrādājot un mēģinot ieviest dažādas reģionālās attīstības politikas, noteikt teritorijas ar speciālu ekonomisko režīmu, īstenot administratīvi teritoriālās reformas pasākumus, noteikt kritērijus papildu resursu izvietojšanai pašvaldībās. Tomēr šie centieni var būt mazvērtīgi, cenšoties visām teritorijām un pašvaldībām piemērot universālu un vienveidīgu pieeju, neņemot vērā to atšķirības un īpatnības. Kopējais uzdevums ir izveidot pašvaldībām tādu “pārvaldības nišu”, kas jēgpilni nodrošinātu šo mērķu sasniegšanu.

Faktiskās vietējo pašvaldību individuālās atšķirības būtiski ietekmē likumdevēja iespējas noteikt to darbības tiesisko regulējumu. Līdz šim vietējo pašvaldību darbības regulējums nereti bijis standartizēts, neņemot vērā faktu, ka pašvaldības ir dažādas. Valstij, no vienas puses, nevajadzētu pārlieku ierobežot spējīgu vietējo pašvaldību autonomiju un pašiniciatīvu, bet, no otras puses, normatīvajam regulējumam vajadzētu būt tādam, kas stiprinātu arī vājākās pašvaldības¹⁴.

Lemjot par pašvaldību attīstības vīziju, ir svarīgi noskaidrot un objektīvi, bez aizspriedumiem, novērtēt izaicinājumus ko sniedz faktori, kuri atrodas ārpus pašvaldības ietekmes. Tāpat ir racionāli jānovērtē, vai vēlme pēc labākas dzīves atbilst spēļai par to samaksāt. Dažkārt ārējā finansējuma izmantošana vairāk līdzinās “ātrajam kredītam”, kas sniedz tikai īstermiņa apmierinājumu, bet ilgtermiņā sagrauj cerības uz ilgtspējīgu attīstību.

¹⁴ Ekspertu grupa pārvaldības pilnveidei. Pašvaldību sistēmas pilnveidošanas iespējas. Priekšlikumi Latvijas publiskās varas pilnveidošanai. Latvijas Vēstnesis, Valsts prezidenta kanceleja, 2015, 8.–38. lpp.

Savukārt pašvaldības iedzīvotāju noskaņojums aicina atbildēt uz jautājumiem – kāds ir pašvaldības iedzīvotāju vairākuma skatījums par taisnīgu sabiedrību? Vai iedzīvotāji sagaida tūlītēju ekonomisku izaugsmi savā teritorijā, vai ir gatavi gaidīt, ka līdzsvarotāks attīstības process nesīs daudz lielākus ieguvumus tālākā nākotnē, tiks nodrošināta vienmērīgāka attīstība?

Pašvaldības Latvijā ir ļoti dažādas pēc vēlmēm un spējām strādāt, lai vietējā ekonomika pašvaldībā attīstītos. Tomēr pašvaldību pārstāvošās organizācijas labi izprot problēmas un, izmantojot projektu finansējumu, piedāvā arī reālus metodiskus instrumentus, prakses piemērus, risinājumus.

Ja pašvaldības ekonomika kopumā ir attīstīta un tirgus spēj nodrošināt labumus iedzīvotājiem, kuri ir spējīgi par šiem labumiem arī maksāt, pašvaldības ekonomiskā attīstība notiks neskatoties uz pašvaldības lielumu vai darbības kvalitāti. Savukārt atkarībā no iedzīvotāju vairākuma politiskā noskaņojuma pašvaldība var izmantot konvencionālos (attīstīt labvēlīgu uzņēmējdarbības vidi) vai alternatīvos (piemēram, vairāk uzsverot ilgtspējību) attīstības faktoros.

Ja tirgus ekonomika kopumā nevar nodrošināt labumus, pašvaldību darbība lielā mērā būs atkarīga no pieejas attīstības resursiem, kurus pārvalda valdība, piemēram, finanšu izlīdzināšanas fonda resursi, ES fondi. Šajā gadījumā pašvaldības vairāk attīstīs noteikta tipa projektus atbilstoši tiem resursiem, kas konkrētā laika posmā ir pieejami, vai centīsies īstenot kopienā balstītas mikroiniciatīvas. Tomēr arī šajā gadījumā pašvaldības lielums nebūs izšķirošs, jo attīstību ietekmēs pieeja valdības pārdalītajiem resursiem.

Tādējādi diskusijām tiek piedāvāta iespēja apsvērt dažādības vienlaicīgu pastāvēšanu, neignorējot izmaiņas, kuras ir notikušas, bet paredzot tādu pārvaldības modeli, kas pastāv funkcionāli dažādās formās. Tas ļautu ierobežot līdzšinējās valdības un pašvaldību “mierīgas līdzāspastāvēšanas efektivitātes” negatīvās sekas, vienlaikus atbalstot piedāvājumu iedzīvotājiem labvēlīgu risinājumu nodrošināšanā.



Ja nav iespējams izmainīt globālo attīstības faktoru un kopienas noskaņojuma ietekmi, racionālāka pieeja ir adaptēties un efektīvi izmantot iespējas, atbilstoši pārkārtojot gan pārvaldes struktūru, gan rīcībpolitikas plānošanu, gan arī atbildības risinājumus.



1. attēls. Pašvaldību darbību ietekmējošie ārējie un iekšējie faktori un ar pašvaldību funkcionēšanu saistīti procesi, kas tiek ietekmēti.

Apkopojot pieejamo informāciju par Latvijā iecerētajām reformām, var konstatēt, ka ir raksturīgi divi atšķirīgi un dažreiz arī pretrunīgi stratēģiskie virzieni – izveidot lielākas pašvaldības vai arī saglabāt mazākas – “dzīvesstila” – pašvaldības.

Pirmkārt, noteikt konkrētu pašvaldību institucionālās uzbūves formu un nodrošināt tās konsekventu ieviešanu, paredzot tādu pārvaldības formu attīstību, kas nodrošinātu komerciālo, valsts pārvaldes un citu pakalpojumu piedāvājumu vietējiem iedzīvotājiem. Otrkārt, nodrošināt rīcībpolitikas (arī politikas plānošanas, attīstības plānošanas, teritorijas plānošanas) sasaisti ar finanšu resursu pieejamību un plānošanu. Savukārt kā trešais aspekts vienmēr tiek uzsvērta lietderīga, racionāla, - ekonomiska, efektīva, un produktīva - pieejamo resursu izmantošana pakalpojumu sniegšanā.

Redzējums par racionālu pašvaldību

Veicot situācijas sākotnējo novērtējumu, ir konstatēts, ka vienlaikus tiek attīstīti un atbalstīti dažādi pašvaldību sistēmas uzbūves konceptuālie modeļi, kas neizbēgami rada arvien lielākas atšķirības pašvaldību spējā īstenot vietējo iedzīvotāju pieprasītos pakalpojumus, kā arī apmierināt visas valsts vajadzības. Pašvaldību atšķirībām palielinoties, var izveidoties “vairāku ātrumu” pašvaldību struktūra ar dažādu saimniecisko intensitāti un potenciālu, tātad – ar dažādām iespējām. Šāds process neizbēgami ierobežos vienotu valsts rīcībpolitiku īstenošanas iespējas ikvienā politikas jomā, jo atšķirīgas situācijas pieprasīs izņēmumu gadījumus, tādējādi mazinot arī citu rīcībpolitiku efektivitāti. Lai panāktu vienveidīgu, efektīvāku un kvalitatīvāku rīcībpolitiku ieviešanu, ir būtiski jāsamazina pašvaldību atšķirības. Piemēram, pašvaldībās, kurās ilgstoši ir vērojamas tirgus nepilnības, pazemināts ekonomiskās attīstības faktoru kopums, tiek izveidotas funkcionāli pastāvīgas administratīvo un citu pakalpojumu sniegšanai piemērotas organizācijas (“kombinētās pašvaldības”), kas, izmantojot savai attīstībai pieejamo resursu apjomu, nodrošina pakalpojumu pieejamību iedzīvotājiem. Šāds risinājums nav unikāls, bet adaptēts citās valstīs, piemēram, Lielbritānijā. Valsts sniedz atbalstu, lai pieejamie pakalpojumi būtiski neatšķiras starp pašvaldībām, vienlaikus nodrošinot resursu izmantošanas atbilstības novērtēšanu. Publiskās pārvaldes institūcijas šajās pašvaldībās nodrošina metodiskos ieteikumus. “Kombinētās pašvaldības” var pievienoties vai apvienoties ekonomiski patstāvīgākās vienībās, ja to potenciāls ļauj nodrošināt visu pārvaldei nepieciešamo jautājumu risināšanu.

Likumdevējam, ministrijām, pašvaldībām, to pārstāvošām organizācijām ir kopīgi jāstrādā – jāvienojas par konceptuāli vienotas, atbilstošākās pašvaldību tālākas attīstības pieeju, atsakoties no nevajadzīgiem pārejas posmiem un pagaidu īslaicīgiem risinājumiem.

Izstrādāt ilgtermiņa pašvaldību (reģionu) sistēmas attīstības pamatnostādnes, paredzot tādu strukturālo politiku, lai izveidotu ekonomiski līdzvērtīgas un uz pašizaugsmi orientētas pašvaldības.

Pašvaldības spēja īstenot iecerēto

Revīzijās ir konstatēts, ka iecerētajiem risinājumiem visbiežāk pietrūkst resursu, jo ārējās vides izaicinājumi pēc ilgtermiņa attīstības pieprasas labāku un kvalitatīvāku plānošanu un jaunajiem izaicinājumiem atbilstošu speciālistu piesaisti. Tādējādi pašvaldības iedzīvotājiem sola pievilcīgas idejas, cerot, ka citas pašvaldības sniegs nepieciešamo atbalstu, proti, finanšu resursus šo ieceru izpildei. Savas gaidas pašvaldības balsta uz pieņēmumu, ka attīstības faktori ir sadalīti nevienmērīgi, tāpēc labumu gūšana ir atstāta dažu pašvaldību ziņā, pārdalot ieguvumus finanšu izlīdzināšanas procesa veidā.

Tādējādi pašvaldības nav ieinteresētas izmantot tās normas, kas ļautu izmantot plānošanas sistēmas priekšrocības un iespējas, bet paļaujas uz pārdales mehānisma klātbūtni. No otras puses, plānošanas tiesiskais regulējums ir papildu slogs pašvaldībām, kuras šobrīd vairāk ir gatavas nodrošināt teritoriāli organizētu publisko pakalpojumu klāstu, bet tām nav pietiekamu resursu organizēt ilgtermiņa attīstības plānošanas procesu. Iespējams, pareizākā rīcība šādā gadījumā ir atvieglot pašvaldībām plānošanas slogu, nodrošinot atbilstības jautājumu ievērošanu, bet pašvaldībām ar pašpietiekamiem resursiem sniegt atbalstu resursu jēgpilnā un efektīvā izmantošanā.

Pašvaldībām nepieciešams objektīvi izvērtēt savas reālās iespējas, pieejamos resursus, infrastruktūras noslodzi, iedzīvotāju skaita izmaiņas un ekonomisko ciklu attīstības prognozi tā, lai nodrošinātu jēgpilnu teritoriālās attīstības plānošanas sasaisti ar budžeta iespējām.

Ieviest pilnvērtīgu institūcijas vadības procesa plānošanu pašvaldībās, lai paaugstinātu pašvaldību kompetenci un spēju pārvaldīt resursus atbilstoši iedzīvotāju pieprasījumam.

Pārskatīt Teritorijas attīstības plānošanas likuma normas, samazinot to normatīvo regulējumu, kas dublē Attīstības plānošanas sistēmas likumā noteikto, tādējādi samazinot normatīvo un plānošanas slogu pašvaldībās.

Caurskatāma pašvaldība un racionāli pakalpojumi

Publiskās pārvaldes institūcijām atšķirībā no privātās jomas uzņēmumiem ir izslēgtas vai būtiski ierobežotas iespējas konkurēt savā starpā, tā uzlabojot pakalpojuma vai produkta kvalitāti. Konkurenci publiskās pārvaldes iestādēs aizvieto ar lielāku un plašāku caurskatāmību, informācijas pieejamību, pakalpojumu izmaksu detalizētu caurskatīšanu un citām “birokrātiskām” darbībām, kas ļauj resursu piešķirējam – sabiedrībai – pārliecināties par institūcijas darbības efektivitāti un tās darbības atbilstību kvalitātes prasībām. Pašvaldības arī ir valstisko institūciju kopība un pakalpojumu sniegšana ir viena no tās būtiskākajām “komunikācijas” formām ar iedzīvotājiem. Tādējādi detalizētas un kvalitatīvas informācijas pieejamība, ko nodrošina precīzas un detalizētas pārskata formas un vadības grāmatvedība, ir pašvaldības pienākums pret iedzīvotājiem.

Viennozīmīgi lielākām pašvaldībām, kuru rīcībā ir plašāki attīstības resursi, ir vieglāk un vienkāršāk nodrošināt atbilstības un efektivitātes izaicinājumu ieviešanu. Savukārt nelielām pašvaldībām, kuru rīcībā ir ierobežoti resursi, racionāli būtu vadīties pēc standartizētām efektivitātes un atbilstības vadlīnijām, ievērojot atbilstošas kvalitātes prasības, lai iedzīvotāji ne tikai saņemtu līdzvērtīgus pakalpojumus, bet arī lai finanšu izlīdzināšanas fonda ietvaros piešķirtie resursi tiktu izmantoti lietderīgi.

Pašvaldībām nepieciešams nodrošināt iedzīvotājiem kvalitatīvu, nepārtrauktu un caurskatāmu informāciju par visu sniegto pakalpojumu izmaksām, sniegto pakalpojumu skaitu, to kvalitāti un pieejamību tā, lai nodrošinātu iespēju noteikt pakalpojumu sniegšanas izmaksas un kārtot vadības grāmatvedību. Tas ir nepieciešams, lai iedzīvotāji varētu izsekot saviem resursiem, pārliecināties par to izmantošanas efektivitāti un atbilstību, kā arī ierosināt izmaiņas to sniegšanas reglamentā, ja tādas ir nepieciešamas.

Nobeigums

Diskusijas ziņojumā piedāvāti sākotnējie soļi turpmākā virzībā uz racionālu pašvaldību.

Bet tie nav vienīgie aktuālie pašvaldību jautājumi, kam nepieciešams kopīgi meklēt risinājumus.

Zinoša, situāciju un iespējas izpratoša, prasīga un aktīva vietējā sabiedrība – tai jākļūst par galveno pašvaldības pilnveidošanās motivētāju.

Nepārtraukta, patiesa un pilnīga pašvaldības atskaitīšanās par paveikto, sasniegto, par izmaksām un salīdzinošs vērtējums veicinās pašvaldības meklēt racionālāko savas pārvaldes un funkciju īstenošanas formu.

Šeit jāturpina diskusija par to, kā valsts institūcijām un pašvaldībām nodrošināt sabiedrību ar objektīvu, pilnīgu un saprotamu informāciju par pašvaldībām, lai tās līdzdarbība kļūtu aktīvāka.