

Māris Pūķis

ROKASGRĀMATA

PAŠVALDĪBU TEMATISKIE
SADARBĪBAS TĪKLI
PAŠVALDĪBU DARBĪBAS
UZLABOŠANAI

UDK

Latvijas Pašvaldību savienība pateicas Norvēģijas valdībai par atbalstu projekta tēmas izraudzīšanā, kā arī Norvēģijas Pašvaldību asociācijai (KS) par dalīšanos ar pieredzi projekta gaitā un Valsts reģionālās attīstības aģentūrai par konsultācijām un atbalstu Salīdzināmo datu bāzes izstrādē

Autors:

Māris Pūķis, dr.oec (doktors ekonomikā) un dr.phys (doktors fizikā)

Rokasgrāmata sagatavota Norvēģijas finanšu instrumenta (NFI) projekta "Lietpratīga pārvaldība un Latvijas pašvaldību veikspējas uzlabošana" ietvaros, ko īstenoja Latvijas Pašvaldību savienība (LPS) kā vienu no NFI programmas "Kapacitātes stiprināšana un institucionālā sadarbība starp Latvijas un Norvēģijas publiskajām institūcijām, vietējām un reģionālām varas iestādēm" projektiem.

Recenzenti:

Andris Akermanis, doktors ķīmijā
Andra Feldmane, doktors ekonomikā
Paulis Barons, doktors inženierzinātnēs

Redaktors:

Andris Jaunsleinis, LPS priekšsēdis

Dizains un makets:

SIA "E FORMA"

@ Māris Pūķis, teksts 2016
@ Latvijas Pašvaldību savienība, foto 2016
@ Latvijas Pašvaldību savienība, 2016
ISBN 978-9934-8650-0-8

APZĪMĒJUMI

NFI

Norvēģijas finanšu instruments

Harta

Eiropas vietējo pašvaldību harta, Eiropas Padome, 1985

ES

Eiropas Savienība

LPS

Latvijas Pašvaldību savienība

KS

Norvēģijas Pašvaldību asociācija

MK

Latvijas Republikas Ministru kabinets

VRAA

Valsts reģionālās attīstības aģentūra

IIN

iedzīvotāju ienākuma nodoklis

CSP

Centrālā statistikas pārvalde

RAIM

Reģionālās attīstības indikatoru modulis

Publiska persona

Publisko tiesību juridiskā persona

LIETOTIE TERMINI

Suverenitāte

vara (var būt daļīta) lemt, rīkot un tiesāt

Autonomija (patstāvība)

patstāvīga vara (var attiekties uz daļu no jomām), kas brīva no ārējas iejaukšanās

Publiskais labums

tāds labums

1. kam iespējas to saņemt nesamazinās, ja kāds cits sabiedrībā šādu labumu jau saņēmis;
2. kas vienādā veidā atteicas uz visiem (labuma veids var ierobežot saņēmēju loku, taču jebkāda diskriminācija ir aizliegta)

Decentralizācija

atbildības un lemšanas funkciju nodošana (ar likumu vai konstitūcijā) mazāka teritoriālā mēroga vēlētai varai

Dekoncentrācija

izpildvaras vai tiesu varas funkciju nodošana teritoriālām institūcijām vai aģentūrām viena varas mēroga ietvaros

Delegēšana

pārvaldes uzdevumu vai tiesas uzdevumu nodošana citai publiskai personai vai privātpersonai uz likuma vai līguma pamata, saglabājot atbildību deleģētājam

Pārņemšana

situācija, kad augstāka iestāde vai amatpersona (vienu teritoriālās varas mēroga ietvaros) uzņemas atbildību padotības iestādes vai amatpersonas vietā

Rezultatīvais rādītājs (indikators)

lielums, kas kvantitatīvi raksturo publiskas personas panākumus vai neveiksmes

Indekss

(vienkāršais indekss) rezultatīvais rādītājs daļas formā, kurā skaitītājam un saucējam ir vienādas mērvienības

Kompleksais indekss

indekss, kurš domāts vairāku faktoru ietekmes raksturošanai, kur katru faktoru raksturo savs indekss un summējot tiek ievērots šo faktoru nozīmīgums, reizinot atsevišķos indeksus ar svara koeficientiem

Pašvaldībām jāmainās.

Raiņa ideja, ka pastāvēs tikai tas, kas mainīsies, joprojām ir aktuāla.



Pasaulē pārveidojas politiskās sistēmas, mainās ideoloģiju līdzsvars, turpinās tehnoloģiju, īpaši informācijas tehnoloģiju attīstība. Mainās klientu apkalpošanas formas privātajā sektorā. Administrēšanas metodes, kas gandrīz nemainīgā veidā tiek pārmantotas jau vairākus gadu tūkstošus, vairs neatbilst tehnoloģiskajām iespējām.

Lai varētu efektīvi organizēt sabiedrību, vairs nav obligāti nepieciešama vienota pieeja. Tas paver iespēju katrai pašvaldībai būt savdabīgai un inovatīvai.

Projekts "Lietpratīga pārvaldība un Latvijas pašvaldību veiktspējas uzlabošana" ir vērsti uz nākotni. Tas domāts pašvaldību darba uzlabošanai citādā veidā, nekā to parasti organizē centrālā valdība.

Centrālā valdība parasti cenšas atrast vienojošo visām pašvaldībām, piedāvāt un izplatīt vienotas idejas ar perspektīvu nostiprināt kopējo kārtību Ministru kabineta noteikumos. Ētiskais pamatojums šādai rīcībai ir vienlīdzība (nodrošināt visiem iedzīvotājiem līdzvērtīgas iespējas, mazināt materiālo nevienlīdzību). Racionālais pamatojums šādai centrālās varas rīcībai ir vienotu kontroles un uzraudzības procedūru nodrošināšana.

Mūsu pieeja vērsta uz dažādības attīstīšanu, palīdzot katrai pašvaldībai meklēt individuālus risinājumus. Vēlētāji ievēl savus deputātus, no kuriem sagaida rīcību tieši savu interešu aizstāvībai. Viņi vēlas labākas izglītības, brīvā laika pavadīšanas, veselības aprūpes un transporta iespējas tieši savā teritorijā. Pašvaldība atrodas konkurences attiecībās ar citām pašvaldībām par cilvēkresursiem un investīciju līdzekļiem.

Mūsu vēlme ir palīdzēt pašvaldībām būt sekmīgām.

Mūsu pieeja nav pretrunā ar valdības pieeju, tās papildina viena otru. Labas valdīšanas būtība ir pareizā līdzsvara atrašana starp atsevišķajām un kopējām interesēm.

Līdzdalība sadarbības tīklos veicina aktīvāku attieksmi pret valstī un pašvaldībā notiekošo, dod iespēju mācīties no citu pašvaldību kļūdām un izmantot citu pašvaldību sasniegumus. Projekta gaitā mēs esam iepazinušies ar līdzīgu ideju īstenošanu Norvēģijā un Polijā, izvērtējuši pilotpašvaldību dalības rezultātus projekta gaitā. Rokasgrāmata domāta metodes tālākai attīstībai un pielietojumam.

Autors Māris Pūķis ir mans ilggadējs kolēģis. Pašvaldībās esam kopš 1989. gada. Jau LPS dibināšanas kongresā kļuvām par organizācijas valdes locekļiem un esam pastāvīgi strādājuši pie pašvaldību attīstības jautājumiem. Projektā autors bija vadošais eksperts, kurš līdzdarbojās un konsultēja citus iesaistītos darbiniekus visās aktivitātēs.

Rokasgrāmatā izmantota autora zinātniskā un pedagoģiskā pieredze, jo paralēli darbam LPS viņš 16 gadus lasīja lekcijas Latvijas Universitātē politikas analīzes un publiskā sektora stratēģiskās vadīšanas priekšmetos.

Andris Jaunsleinis,
LPS priekšsēdis

SATURA RĀDĪTĀJS

Apzīmējumi	2	intereses, sabiedrības intereses, un kāda ir šo interešu savstarpējā saistība	27
Lietotie termini	3	3.4. Vai pašvaldības vadītājiem ir izdevīgi īstenot patstāvīgu politiku, vai arī izdevīgāk īstenot valsts politiku	28
Priekšvārds	4	3.5. Kādos gadījumos ir izdevīgi zināt patiesību par savas pašvaldības darbības rezultātiem	29
Ievads	8	3.6. Cik lielā mērā var atļauties patiesību izplatīt (padarīt publiski pieejamu)	29
3.7. Kas pašvaldību darbā sagaida inovatīvu risinājumu ieviešējus	29		
1. Mācīties salīdzinot metode	10	4. Pašvaldības vadišanas metodes	30
2. Pašvaldības politika	14	4.1. Publiskās izvēles teorijas pamatjēdzieni	31
2.1. Pašvaldības būtiskākie elementi	15	4.2. Grupu interešu līdzsvarošana	32
2.2. Plurālisms pašvaldībās	16	4.3. Komandu metode	33
2.3. Kam un kādās jomās pieder suverēnā vara	17	4.4. Kaulēšanās metode	35
2.4. Vai unitāra valsts nonāk pretrunā ar pašvaldību	17	4.5. Inkrementālā metode	37
2.5. Vai publiskā pārvalde drīkst darīt tikai to, kas likumā noteikts	18	4.6. Racionālā metode	38
2.6. Vai visa publiskā pārvalde ir padota Ministru kabinetam	19	4.7. Ideoloģiskā metode	39
2.7. Vai pašvaldības ir valsts pārvaldes sastāvdaļa	20	5. Daži publiskā sektora ekonomikas pamatjēdzieni	40
2.8. Vai pašvaldībai jārikojas tikai normatīvajos aktos noteiktā kārtībā	20	5.1. Subsidiaritātes princips kā pamats izvēlei, vai iejaukties	41
2.9. Kā būtu jāievēro subsidiaritātes princips	21	5.2. Galvenie tirgus nepilnības veidi	42
2.10. Kā būtu jāievēro proporcionalitātes princips	22	5.2.1. Publiskie (sabiedriskie) labumi	42
2.11. Vai pašvaldība var darboties arī pretēji valsts politikai	25	5.2.2. Negatīva blakus (ārējā) ietekme	42
3. Kas un kā veido pašvaldības politiku	26	5.2.3. Monopols (nepilnvērtīga konkurence)	43
3.1. Kas nosaka pašvaldības politiku	27	5.2.4. Stratēģiskās intereses	43
3.2. Kā pašvaldības politikā lietot politikas teorijas	27		
3.3. Kā atšķiras politiku personiskās			

5.3. Galvenie valdības nepilnības veidi	44	8.2.3. Izmantotā risinājuma risku novērtējums	67
5.3.1. Pārregulēšana	44	8.2.4. Risinājuma izmantošanas vēstures raksturojums	68
5.3.2. Kaitīgi aizliegumi	45	8.2.5. Rezultātu mērīšanas un sasniegto rādītāju raksturojums	68
5.3.3. Pārmērīga kontrole	45	8.2.6. Ieteikumi pieredzes pārņēmējiem	68
5.4. Rīcība valdības vai tirgus nepilnības gadījumā	46	8.3. Primāro datu avoti	68
5.5. Subsidiaritātes principa lietojuma procedūra	46	8.4. Indeksi	70
5.6. Proporcionalitātes principa pielietošanas procedūra	48	8.5. Kompleksie indeksi	71
5.7. Piemērs – lēmums par pašvaldības mediju	49	8.6. Mērķa funkcija	75
5.8. Izvēle – vai izveidot pašvaldības uzņēmumu	51	8.7. Ierobežojumu sistēma	77
6. Tikla koordinators	52	8.8. Sanāksmes dalījums atklātajā un slēgtajā daļā	79
7. Tikla norises cikls	56	8.9. Privātās dzīves aizsardzība	80
7.1. Nozares vai mērķa izvēle	56	8.10. Komerccnoslēpuma aizsardzība	81
7.2. Tēmas izvēle. Dalībnieku loka precizēšana	58	8.11. Statistikas likumdošanas ievērošana	82
7.3. Sākotnējā darbības plāna sagatavošana	59	9. Priekšlikumi uzlabojumiem ...	84
7.4. Tikla sanāksmes	61	9.1. Investīciju lobēšana	84
7.5. Tikla darbības noslēgums	62	9.2. Produktivitātes uzlabošana	84
8. Gatavošanās tikla sanāksmei	64	9.3. Prasmīgāki darbinieki	85
8.1. Teorijas meklējumi	64	9.4. Darbinieku motivācija par paveikto	85
8.2. Pieredzes apraksti	65	9.5. Pašvaldības uzņēmuma stratēģija	86
8.2.1. Risināmās problēmas raksturojums	65	9.6. Pašvaldības iestādes stratēģija	86
8.2.2. Izvēlēta risinājuma apraksts	66	9.7. Izvēlēto interešu grupu apmierinātība ar pašvaldības veikumu	87
		10. Noslēgums	88



Rokasgrāmata sagatavota Norvēģijas finanšu instrumenta (NFI) projekta “Lietpratīga pārvaldība un Latvijas pašvaldību veikspējas uzlabošana” ietvaros, ko īstenoja Latvijas Pašvaldību savienība (LPS) kā vienu no NFI programmas “Kapacitātes stiprināšana un institucionālā sadarbība starp Latvijas un Norvēģijas publiskajām institūcijām, vietējām un reģionālām varas iestādēm” projektiem.

Vislielāko efektu no pašvaldību finanšu, mantisko un cilvēkresursu izlietojuma var gūt, ja pašvaldība atbilstoši savai būtībai maksimāli ievēro vietējās īpatnības un

prasmīgi īsteno personāla politiku. Daļā pašvaldību vadīšana vairāk balstās uz intuīciju, nekā faktiem un faktu analīzi, vairāk tiek atkārtoti tradicionāli iepriekšējo gadu risinājumi, nekā meklētas inovatīvas iespējas. Šīs pašvaldības pilnā mērā neizmanto likumā neaizliegtās fiskālās un administratīvās autonomijas iespējas, bieži tiek atdarināta centrālās valdības iestādēs iedibinātā prakse.

Rezultātā esošie cilvēkresursi netiek optimāli izmantoti, veidojas teritorijas, kuras ekonomiskās un sociālās attīstības ziņā atpaliek no kaimiņu teritorijām, tas ir

viens no faktoriem, kuri sekmē teritoriju depopulāciju. Veidojas apburtais loks – nepietiekami inovatīva pašvaldības darbība veicina cilvēkresursu kvantitatīvu un kvalitatīvu samazinājumu, kas savukārt neveicina efektīvus attīstības pasākumus. Mazāk attīstītās teritorijas nespēj izrauties no apburtā loka un arvien vairāk atpaliek.

Lai šo problēmu risinātu, LPS attīsta lietpratīgas pārvaldīšanas veicināšanas sistēmu, kas kļūs par rīku pašvaldību veikspējas uzlabošanai, tādējādi veicinot negatīvo tendenču pārvarēšanu un iesaistot pašvaldību politiķus un darbiniekus inovatīvas pārvaldības procesā.

Projekta gaitā tika izstrādāts Latvijas modelis (www.ms.lps.lv) Mācīties salīdzinot metodes pielietošanai Latvijas pašvaldībās. Metodes būtība ir atrast labās prakses piemērus, izanalizēt tos un nekopēt, bet izstrādāt savu, vietējiem apstākļiem piemērotāko modeli.

Metodes pamatā ir divi pamatelementi: sadarbības tīkli un Salīdzināmo datu bāze (www.bls.lps.lv). Sadarbības tīklā pašvaldību pārstāvji izvēlas tēmu, par kuru diskutē, noskaidro kopīgās problēmas un meklē katra sev piemērotu individuālo risinājumu. Salīdzināmo datu bāzē tiek uzkrāta informācija.

Projekta laikā abi elementi tika projektēti un izmēģināti, bet to pilnvērtīga ieviešana notiks tikai pēc projekta beigām, ja aprobežātās idejas tiks izmantotas pašvaldību darba uzlabošanas praksē. Šī rokasgrāmata ir domāta kā palīgs, lai pašvaldības brīvprātīgi pieņemtu lēmumu piedalīties tematisko tīklu darbā.

Kā palīglīdzekļus Mācīties salīdzinot metodes lietošanai LPS izdod divas rokasgrāmatas. Šī apraksta sadarbības

tīklu organizēšanu un darbību tajos, otra veltīta Salīdzināmo datu bāzei. Iemesls sadalīšanai divos izdevumos ir atšķirīgais lietotāju loks. Salīdzināmo datu bāzes lietošanā paredzēts iesaistīt daudz plašāku auditoriju. Tai pat laikā zināma interese par sadarbības tīkliem var būt arī tieši šajos tīklos neiesaistītām personām.

Rokasgrāmata satur gan atsevišķus pašvaldību politikas pamatjēdzienus, gan padomus tēmas izvēlei, tīkla darbības koordinēšanai, labākai tīkla sanāksmju izmantošanai un plāna sastādīšanai, kā uzlabot pašvaldības darbu.

Politikas pamatjēdzieni ir iekļauti tādēļ, ka lielākajā daļā valsts ierēdniecības, kā arī būtiskā daļā no sabiedrības mūsdienīgas pašvaldības jēdziens nav pazīstams. Pašvaldība patstāvīgi rīkojoties sastop pretestību visdažādākajās formās – no akla naida (patstāvīgus lēmumus dēvē par patvaļu) līdz centieniem piemērot kriminālatbildību par gluži normālām darbībām vai zākāšanas masu medijos. Nereti arī pašvaldības darbinieki ir mācījušies pie PSRS laiku juristiem, kuri tā arī savas pamatvērtības un uzstādījumus nav mainījuši.

Šīs grāmatas vadlīnija ir plurālisms – cieņa pret dažādiem uzskatiem un katras pašvaldības politiķu tiesībām izdarīt patstāvīgu izvēli. Tāpēc sistemātiski tiek pieņemts, ka vērtības, ticējumi, tradīcijas, ideoloģijas un resursi, kuri ietekmē lēmumu pieņemšanu var būt atšķirīgi. Saskaņā ar Latvijas modeli vienā tīklā var darboties pašvaldības ar dažādiem uzskatiem. Aplūkojot kopīgi noskaidrotas problēmas, šie dažādie uzskati ļauj labāk izgaismot daudzveidīgos problēmas aspektus un sekmē optimālu lēmumu pieņemšanu.

1.

MĀCĪTIES SALĪDZINOT METODE

Mācīties salīdzinot (angļu val. *bench learning*) metode radās, attīstoties tās priekštecei – salīdzināmās bāzes (angļu val. *bench marking*) metodei.

Šīs metodes, tāpat kā daudzas citas, tika aizgūtas no privātā sektora menedžmenta. Uzņēmēji guva labus panākumus, kopējot veiksmīgu uzņēmumu pieredzi. Tā radās salīdzināmās bāzes metode. Vajadzēja atrast uzņēmumus, kas piekrīt dalīties ar savu darba prasmi un ir līdzīgi jūsu uzlabojamajam uzņēmumam pēc svarīgiem kritērijiem. Tad, kopējot vadības metodes un tehnoloģijas, varēja sasniegt samērā labus rezultātus.

Publiskajā sektorā salīdzināmās bāzes metode darbojas pat labāk, jo privātā sektora uzņēmēji ne labprāt dalās ar savām prasmēm, kamēr publiskajā sektorā valda daudz lielāka atklātība.

Salīdzināmās bāzes metode ir vadības process, kurā līdzīga rakstura organizācijas salīdzina un novērtē savas procedūras un aktivitātes ar labāko praksi. Salīdzināmā bāze kļūst par atskaites punktu sava darba uzlabošanai.

Tomēr vadības metožu un tehnoloģiju kopēšanai ir arī sava ēnas puse – šādi var sekot veiksmīgiem uzņēmumiem, nevis būt tiem priekšā. Viens no spilgtākajiem salīdzināmās bāzes piemēriem ir Japānas rūpniecības attīstība pēc Otrā pasaules kara, kad zinātniskais un tehniskais potenciāls palielinājās, kopējot pasaules labākos paraugus. Rezultāti tika sasniegti ātrāk un samazinājās arī izdevumi patstāvīgu tehnoloģiju attīstīšanai. Un tomēr – jūs nevarat būt labākie!

Loģisks turpinājums bija izveidot sistēmu, kas nevis kopē, bet domāta jaunu (inovatīvu) risinājumu meklēšanai, taču vienlaikus saglabā arī iepriekšējās



metodes priekšrocības. Tāda ir *mācīties salīdzinot* metode.

Ir izveidoti forumi, kuros dalībnieki diskutē un izvērtē iepriekšējos sasniegumus, kā arī, pamatojoties uz tiem, modificē savu līdzšinējo darbību un ievieš atbilstošas pārmaiņas.

Īpaši piemērota šāda metode ir tām pašvaldībām, kas meklē savu ceļu. Kaut arī pašvaldības savstarpēji konkurē, tām ir vairāk kopīga. Tās var salīdzināt savus



sasniegumus ar citu foruma dalībnieču sasniegumiem, kopīgi pārrunāt situācijas uzlabošanas metodes. Diskusijā var izmantot ne vien savu, bet arī pasaulē labāko pieredzi, ja izdodas tādu atrast.

Forumus, kuros tiek organizēta pašvaldību diskusija, nosaucām par pašvaldību sadarbības tīkliem. Sistēma, kas balstās uz iniciatīvu no apakšas, aktivizē vietējos politiķus un darbiniekus rīkoties tā, lai tuvinātu teritorijas iedzīvotājiem apsolītos mērķus. Šī sistēma veicina tādu vadību,

kas balstās uz faktiem un pēc iespējas pilnvērtīgāku informāciju par pasaules pašvaldību pieredzi problēmjautājumu risināšanā.

Mācīšanās salīdzinot (bench learning) ir mācīšanās process, kā uzlabot savu praksi, daloties zināšanās, informācijā un dažkārt arī resursos. Tas ir aktīvs un ilgstošs process, bet viens no efektīvākajiem rīkiem, īstenojot organizāciju pārmaiņas.

Galvenais mācīšanās salīdzinot rīks ir pašvaldību sadarbības tīklu izveidošana.

Šie tematiskie tīkli būs saistīti ar LPS galvenajiem aktivitāšu virzieniem un būs kā papildinājums esošajai LPS politikajai un administratīvajai struktūrai. Tīkla dalībnieka mērķis ir pārņemt labās prakses piemērus no citām organizācijām un piemērot attiecīgo pieredzi saviem specifiskajiem apstākļiem. Tikpat svarīgi ir mācīties no citu pieļautajām kļūdām un izvairīties no tām savas organizācijas pārmaiņu procesā.

Mācīšanās salīdzinot tiks īstenota, pamatojoties uz faktiem, ko nodrošinās salīdzināmās bāzes (*bench marking*) metode.

Latvijā (un arī citās valstīs) centieni vadīt pašvaldības vai valsts iestādes, balstoties uz faktiem, saskaras ar būtisku problēmu – ir grūti izmērīt, kā tuvojas (vai attālinās) izvirzītie mērķi. Statistikā vai budžetā atrodamie dati vāji raksturo tos mērķus, ko valsts cenšas sasniegt. Ar izmērāmiem rādītājiem lielākoties izdodas raksturot iznākumu (darbību veikšanu (angļu val. *output*)), bet ļoti reti – politikas rezultātus (mērķu tuvināšanu (angļu val. *outcome*)) un politikas ietekmi (vīzijas tuvināšanu (angļu val. *impact*)).

Ieviest racionālu, uz mērķi orientētu vadību pašvaldībās lielā mērā traucē tieši piemērotu rezultātu indikatoru un ietekmes indikatoru nepieejamība. Nespējot izmērīt mērķu tuvošanos, nevar konstatēt, vai politika ved iecerētajā virzienā. Nespējot izmērīt politikas ietekmi, nevar konstatēt, vai pati izvēlēta politika ir bijusi sekmīga. Neesot šādiem rādītājiem, nevar ieviest pilnvērtīgas personāla motivēšanas metodes, kas atkarīgas no darba rezultāta. Līdz ar to personāla un materiālie resursi netiek pilnvērtīgi izmantoti iedzīvotāju labā.

Lai novērstu šo trūkumu, ir izveidota salīdzināmās bāzes (*bench marking*) informācijas sistēma, lai apkopotu pašvaldību politikas mērķu un ietekmes rādītāju datus un izveidotu no šiem datiem piemērotus indikatorus. Šīs datubāzes lietošanai ir sagatavota atsevišķa rokasgrāmata.

Salīdzināmo datu datubāze atbalsta *mācīšanās salīdzinot* procesu. Katrs sadarbības tīkls izvēlas tai brīdī pašvaldībām aktuālākās tēmas. Atbilstoši tēmai tiek sagatavots darba uzdevums datu vākšanai, rezultatīvo rādītāju aprēķināšana un apkopoti pašvaldību pieredzes apraksti. Tīkla koordinators sagatavo apspriežamo materiālu. Pēc izpētīto materiālu un datu prezentācijas seko analītiska diskusija, kuras dalībnieki vēlāk varēs izmantot diskusijas laikā radušās idejas sava darba uzlabošanai.

Mācīšanās salīdzinot tīklā iegūtās idejas tālāk tiek izmantotas pašvaldību rīcības stratēģiju izstrādē un pilnveidošanā. Gan tūlītējs darba uzlabojums (ieviešot inovatīvas darba metodes), gan mērķtiecīga rīcība, ieviešot pašvaldību stratēģijas, iniciē pozitīvas pārmaiņas iedzīvotājiem, apmeklētājiem, uzņēmējiem un organizētajai pilsoniskajai sabiedrībai, kas kopā veido sekundāro metodes lietojuma mērķauditoriju.

Sekundārā mērķauditorija ir arī ministrijas. Iegūtie rezultatīvie indikatori būs derīgi arī atbilstošo nozaru ministrijām, jo tās iegūs papildinformāciju par nozares panākumiem un problēmām Latvijas administratīvajās teritorijās. Ministriju ieguvumi no salīdzināmo datu bāzes kļūs par pamatu savstarpēji izdevīgai datu apmaiņai.





Šajā nodaļā tiks raksturoti tie jēdzieni, kuru lietošanā visbiežāk sastopami kļūdaini traktējumi. Šie traktējumi kavē īstenot pašvaldības patstāvību. Nereti kļūdainajiem traktējumiem ir politisks vai ideoloģisks raksturs, atkāpes no starptautiskajā praksē pieņemto terminu vai principu jēgas tiek īstenotas, lai maldinātu lietotājus un panāktu sev labvēlīgu efektu.

Piemēram, ilgajos totalitārisma gados (no 1934. gada līdz 1989. gadam) cilvēkiem izveidojās priekšstats par vienīgo patiesību kā derīgu dzīves pozīciju (svarīgi atrasties balto spēku pusē un apkarot melnos spēkus), par centralizāciju kā iespēju rīkoties bezatbildīgi (es neesmu vainīgs, jo to man lika darīt centrs), par hierarhiju kā labāko kārtību (katram apakšniekam ir priekšnieks, būt par skrūvīti lielā mehānismā ir ērtāk).

Kaut arī 1990. gadā mēs no visām šīm vērtībām atteicāmies, nostiprinājām demokrātijas un pašvaldības jēdzienus, plurālismu kā vērtību Latvijai saistošos starptautiskos līgumos, pagājušo laiku ideoloģija un vērtības par sevi joprojām atgādina.

Formāli nacionālo tiesību aktu pretrunas ar Latvijai saistošiem starptautiskajiem līgumiem būtu jālabo, būtu labi arī pietiekami skaidri uzrakstīt nacionālās tiesību normas, neradot augsni kļūdainai likuma normu interpretācijai. Diemžēl kļūdas ir plaši izplatītas, un nacionālie politiķi (valdošās partijas, ministri, Saeimas deputāti) īpaši nevēlas kļūdas labot.

Piemēram, likumā “Par budžeta un finanšu vadību” apgalvots, ka budžets ir valsts politikas īstenošanas līdzeklis. Tas būtu pareizi, ja runa būtu par valsts budžetu. Taču tas ir nepareizi, ja runa ir par pašvaldību budžetu. Likums attiecas gan uz valsts, gan pašvaldību budžetu. Šai aspektā minētā norma ir antikonstitucionāla – Satversmes tiesa uzskata, ka Eiropas vietējo pašvaldību hartas (turpmāk – Harta) pildīšana būtu saistāma ar Satversmes 1. pantā noteiktā demokrātiskais valsts principa ievērošanu. Tomēr centrālisti kļūdaino normu negrasās mainīt, viņi joprojām jūtas, kā dzīvojot daudzpakāpju budžeta laikmetā.

Daudzpakāpju budžetā lielāka mēroga budžets ietver mazāka mēroga budžetus kā sastāvdaļas. Mazāka mēroga budžeta līmenī drīkst tikai detalizēt lielāka mēroga budžetā pieņemto. Ja cilvēki nezina, ka kopš 1992. gada Latvijā daudzpakāpju budžets vairs netiek pieņemts, tad viņi turas pie vecā un kļūdainā formulējuma. Pašvaldībai šāda likumu nezināšana un neizpratne par demokrātiju rada problēmas, tāpēc šajā nodaļā ir iztirzātas arī raksturīgākās kļūdas.

2.1. Pašvaldības būtiskākie elementi

Ja kaut ko ļauj lemt vietējai varai, tad ir pieņemts lietot jēdzienu *pašvaldība*. Pilnvērtīgas pašvaldības jēdziens, kas ir sniegts Hartā, ietver vairākus būtiskus elementus:

1. tiešas vai pārstāvniecības demokrātijas esamību (vara pieder tiešās vēlēšanās ievēlētiem vietējo iedzīvotāju pārstāvjiem – deputātiem);
2. pašvaldības izpildvaras atbildību ievēlētajiem deputātiem (pat tad, ja izpildvara mēra (Latvijā – domes priekšsēdētāja) personā būtu tieši vēlēta);
3. būtiskas publisko lietu daļas atrašanos pašvaldības atbildībā (pašvaldībai ir tiesības uz patstāvīgu politiku šajos jautājumos);
4. patstāvīgu budžetu (savi finanšu resursi, par kuru izlietošanas lietderību lemj patstāvīgi);
5. savu īpašumu esamību (kas ir attiecīgās teritorijas iedzīvotāju kolektīvais īpašums, šos iedzīvotājus pārstāvošas un atbilstoši likumam izveidotas juridiskas personas īpašums).

Liela daļa Latvijas sabiedrības diemžēl nav gatava pašvaldībai. Skolā par pašvaldībām nemāca, vidusskolu beidzot, vairums domā, ka pašvaldība ir kāda no centrālās valdības iestādēm. Universitāšu un augstskolu juridiskajās fakultātēs nemāca mūsdienīgu izpratni par pašvaldību. Pašvaldībās strādā cilvēki, kuri skolā un augstskolā tikuši maldināti. Arī plašsaziņas līdzekļos žurnālisti

pastāvīgi demonstrē neizpratni un maldina lasītājus un skatītājus par pašvaldību nozīmi, pienākumiem un tiesībām.

Šī rokasgrāmata ir domāta pašvaldības politikas veidotājiem. Tāpēc jāsāk ar pamatjēdzienu skaidrojumu. No visām piecām iepriekš minētajām pilnvērtīgas pašvaldības pazīmēm daudziem nacionāla mēroga politiķiem, ierēdņiem un arī žurnālistiem visgrūtāk ir samierināties ar pašvaldību politikas esamību.

2.2. Plurālisms pašvaldībās

Pašvaldību politikas apzīmēšanai lieto dažādus nievājošus raksturojumus, piemēram, tādus kā patvaļa. Vienotība tiek uztverta kā tikums, bet dažādība un patstāvīga domāšana – kā netikums.

Šī rokasgrāmata ir domāta tiem, kas vēlas uzlabot pašvaldības darbu vai labāk izprast valsts un pašvaldību sadarbību. Tāpēc iztīrījumu, kā lietot sadarbības tīklus, jāsāk ar pašvaldības jēdziena padziļinātu skaidrojumu. Galveno vērību pievērsisim kļūdainu priekšstatu kritikai.

Totalitārisma apstākļos tradicionāli ir tikai viena pareizā politika. Vienīgā pareizā politika pēc 1934. gada valsts apvērsuma bija Kārlim Ulmanim. Tas pats attiecas uz trīs šim apvērsumam sekojošajām okupācijām – PSRS, Vācijas un atkal PSRS. Šai laikā izauga paaudze, kura bija pieradusi pie vienīgās pareizās politikas un pēc 1990. gada izjuta diskomfortu.

No vairākiem ieradumiem nācās atteikties – vajadzēja pierast pie vēlēšanām un formālas demokrātijas atzīšanas. Taču daudziem tradicionāli domājošiem cilvēkiem – īpaši PSRS laika juristiem – bija grūti pieņemt plurālismu. Ideja, ka dažādas sabiedrības grupas

un pat atsevišķi indivīdi drīkst paust un aizstāvēt savus atšķirīgos uzskatus, tiem šķita nepieņemama. Savu krasi negatīvo attieksmi pret plurālismu vairums “valststiesībnieku” (tā sevi nosauca juristi, kuri veidoja publisko tiesību pamatus pēc 1990. gada) saglabāja un mācīja saviem studentiem. Tāpēc šodien dzīvojam sabiedrībā, kurā ir izteiktas antiplurālisma tendences.

Anti-plurālisti principā nevar saprast un atzīt mūsdienu pašvaldību. Viņi bieži jauc pašvaldību ar federālismu. Kā mantra tiek apgalvots, ka Latvija esot unitāra valsts (tas antiplurālistus noved pie secinājuma, ka Latvijā nevar būt pašvaldības). Netiek ņemts vērā, ka pat viduslaikos pašvaldības esamība nozīmēja samērā augstu patstāvības (autonomijas) pakāpi. Ja kādi jautājumi ir pašvaldības autonomajā izlemšanā, tad tieši šī pašvaldība, nevis kāds cits drīkst pieņemt lēmumu.

Daudziem juristiem (un arī likumu lietotājiem) galvā ir juceklis, viņi apgalvo no saviem skolotājiem dzirdēto, ka “valsts pārvalde drīkst darīt tikai to, kas likumā noteikts”. Ierēdņi un tiesneši rīkojas “normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā” un vēl lepojas ar to! Viņi kļūdaini domā, ka valsts pārvalde ir padota Ministru kabinetam, ar valsts pārvaldi iedomājoties visu izpildvaru. Viņi kļūdaini domā, ka pašvaldība pieder pie valsts izpildvaras.

Tā kā centrālā valdība tiem šķiet augstāka institūcija, tad zemākajām jāpilda augstāku institūciju politika. Līdz ar to PSRS laika juristi un viņu skolnieki kļūdaini secina, ka pašvaldībai vienmēr jārikojas “normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā”, t.i., pašvaldībai nemaz nevar būt sava politika!

Problēmu rada apstākļi, ka visu iepriekš minēto kļūdaino apgalvojumu pamatā ir

“daļēja patiesība”. Šie apgalvojumi ir tuvu patiesībai daļā no gadījumiem (pašvaldībai deleģēto pārvaldes uzdevumu gadījumā), bet tie kļūst nepareizi, tiklīdz tos vispārinām. Lai sīkāk paskaidrotu esošo situāciju, sniegsim īsas atbildes uz vairākiem jautājumiem.

2.3. Kam un kādās jomās pieder suverēnā vara?

Saskaņā ar Satversmi Latvijas Republikas suverēnā vara pieder Latvijas tautai (Satversmes 2. pants). Tas nenozīmē, ka visa publiskā vara pieder Latvijas tautai, kuras gribu īsteno pilsoņi, kas vecāki par 18 gadiem, reizi četros gados Saeimas vēlēšanās. Mūsdienų pasaulē (arī Latvijā) suverenitāte ir dalīta – nacionālā vara (Latvijas Republika) daļa suverēno varu ar globālo varu (piemēram, ANO, OECD, NATO, Starptautisko Valūtas fondu un citām starpvalstu organizācijām atbilstoši starptautiskajiem līgumiem), ar Eiropas varu (piemēram, ES, Eiropas Padomi), ar pašvaldībām (kā to nosaka Harta, kurai Latvija pievienojās, būdama Eiropas Padomes dalībvalsts, 1996. gadā). Lielākā daļa varas patiešām pieder nacionālajai varai – Latvijas Republikai, taču, kamēr Latvija nav atteikusies no starptautiskajiem līgumiem (kā to gatavoja izdarīt Apvienotā Karaliste, izstājoties no ES), tikmēr nacionālās varas tiesībspēja un rīcībspēja ir ierobežotas.

Pašvaldību jomā centrālās varas tiesības ir ierobežotas. Latvijai no 30 Hartas paragrāfos minētajiem pašvaldības principiem ir saistoši 29. Teritoriālās kopienas (komūnas) tiesības pieder pie pamattiesību loka, ko Saeima, Ministru kabinets vai tiesa nedrīkst pārkāpt. Tā ir dalītās suverenitātes izpausme – valsts starptautiskajos līgumos noteiktā

apmērā atsakās no savas suverēnās varas par labu pašvaldībai.

Tādējādi globālā suverenitātes daļa ir deleģēta attiecīgo starptautisko līgumu dalībvalstīm, ES deleģētā suverenitātes daļa ir dalīta starp visu dalībvalstu pārstāvjiem (ES Padome) un Eiropas tautu (ES Parlaments), Latvijas Republikas suverēns ir Latvijas tauta, bet pašvaldības suverēns ir teritoriālā kopiena – pašvaldības teritorijā reģistrējušies iedzīvotāji, kuru labā pilsoņi piedalās pašvaldību vēlēšanās. Reģistrēšanās noteiktā teritorijā darbojas līdzīgi kā pilsonība valstī – reģistrējoties juridiski tiek noteiktas saistības (pienākumi un tiesības) attiecībā uz administratīvo teritoriju.

2.4. Vai unitāra valsts nonāk pretrunā ar pašvaldību?

Unitāra valsts nav pretrunā ar dalīto suverenitāti. Priekšstats par izolētu valsti, kurai aiz katras robežas atrodas ienaidnieki, neatbilst realitātei. Starptautiskajās attiecībās vara tiek dalīta ar citām valstīm, unitārā valstī – ar pašvaldībām.

Federālisms nav nekas slikts, ja vien federāciju veidojošās tautas vēlas dzīvot kopā. Latvijas unitārisms nozīmē to, ka galvenās valsts kompetences nav paredzēts dalīt (Latgalei, Zemgalei, Kurzemei un Vidzemei vai Rīgai nav iespējams atdalīties no Latvijas), taču unitārisms nebūt nenozīmē, ka Latvijā nav jābūt pašvaldībām. Arī divpalātu parlaments nav pretrunā ar unitāras valsts principiem, kaut arī Satversmē ir noteikta vienkāršāka centrālo likumu pieņemšanas sistēma.

Pasaulē ir ļoti daudz valstu, kuras sevi uzskata par unitārām, un tas nenozīmē atteikšanos no pašvaldību autonomijas plašā kompetenču lokā.

2.5. Vai publiskā pārvalde drīkst darīt tikai to, kas likumā noteikts?

18. gadsimta beigās tika izvirzīts un plaši ieviests *likuma valsts* (Latvijā to bieži sauc par tiesisku valsti) princips. Latvijā koncepts tika aizgūts no Aleksandra II reformām Krievijā, kurās vācu *likuma valsti* nodēvēja par *tiesisku valsti*. 19. gadsimta otrajā pusē Krievijā norisa ne tikai dzimtcilvēku brīvlaišana, bet, sekojot vācu paraugam, arī plašas reformas administratīvajā iekārtā, kā arī iesākās mūsdienu pašvaldību veidošanas process. Pēc 1881. gada atentāta pie varas nāca Aleksandra II dēls Aleksandrs III, kurš pārtrauca liberālās reformas, kuras atsākās jau pēc 1905. gada revolūcijas un 1917. gadā līdz boļševiku apvērsumam. Raksturīgi, ka Krievijā dažādos vēstures periodos *revolucionāri* visvairāk ir baidījušies no konstitucionālisma un parlamentāras kārtības.

Vācijā tiesisku valsti pamato ar filozofa Imanuela Kanta likuma valsts doktrīnu. Saskaņā ar šo doktrīnu konstitūcijas galvenais uzdevums ir aizsargāt pilsoni pret valsti – valsts nedrīkst darīt neko, uz ko tai nav pilnvarojuma konstitūcijā. No šāda skatu punkta visi Ministru kabineta noteikumi ir nelegitīmi, jo konstitūcijā likumdevēja vara Ministru kabinetam bija paredzēta tikai specifiskos ārkārtas apstākļos (svītrotā 81. panta kartībā).

Vēsturiskajiem *likuma valsts* ieviesējiem

pēc kāda laika kļuva skaidrs, ka pilnībā visu aprakstīt likumos nevarēs, to nevarēs arī likumpakārtotos aktos – valdības vai ministrijas noteikumos. Ja vienmēr precīzi ievēros rakstīto, tad atsevišķos gadījumos nonāks līdz absurdiem lēmumiem.

Tāpēc tika ieviests proporcionalitātes princips – atzīstot nepieciešamību samērot lēmuma sekas ar publisko (sabiedrības) labumu. Galu galā tas noveda pie atzinuma, ka tiesību principam tiesiskā valstī ir augstāks juridiskais spēks nekā likumam.

Tātad – publiskajai pārvaldei jārikojas atbilstoši tiesību principiem un atbilstoši likumam, ja tādējādi netiek pārkāpti tiesību principi. Līdz ar to drīkst darīt arī to, kas likumā nav noteikts, ja vien tas atbilst tiesību principiem. Trīs principus – pašvaldības principu, subsidiaritātes principu un proporcionalitātes principu – aplūkosim atsevišķi.

Vienkāršākajā modelī – ja aizmirstam par tiesību principiem, tad jārikojas atbilstoša līmeņa vispārēja rakstura normatīvajos aktos noteiktajā veidā – īstenojot valsts funkcijas saskaņā ar ES likumiem, Saeimas likumiem un MK noteikumiem; īstenojot pašvaldības autonomās funkcijas – saskaņā ar visu iepriekšējo un pašvaldības saistošajiem noteikumiem.

Valsts pastāvīgi nodarbojas ar pārregulēšanu – pieņem likumus un MK noteikumus pašvaldību atbildības jomā, kaut arī šī pārregulēšana ir pretrunā Hartas 4. panta 4. paragrāfam: “Vietējām varām piešķirtās pilnvaras normāli ir pilnīgas un ekskluzīvas. Cita, centrālā vai reģionālā vara, nedrīkst tās apstrīdēt vai ierobežot, izņemot gadījumus, kad tas paredzēts likumā.”

Saskaņā ar Hartu likums drīkst ierobežot autonomās funkcijas izpildi, taču tas nav normāli – lai ierobežotu, ir jābūt kādiem īpašiem apstākļiem, kas padara valsts iejaukšanos nepieciešamu. Diemžēl Latvijas politiķi iedomājas otrādi – ka normāli ir iejaukties, tikai atsevišķos gadījumos viņi neiejaucas.

Pašvaldība (kā juridiska persona) autonomās atbildības jomā ir līdzīgā situācijā kā privātpersona – drīkst visu, kas ar likumu nav aizliegts. Ja likuma ierobežojumi ir pārmērīgi, tad var sūdzēties Satversmes tiesā vai aicināt savas politiskās partijas politiķus apdomāties un ierobežojumus mazināt. Tomēr, kamēr likums ir spēkā, tas jāpilda.

Ja ievērojam tiesību principu prioritāti, tad lēmuma pieņēmējam ir tiesības primāri ievērot tiesību principus, nevis likumu vai pašvaldības saistošos noteikumus.

Līdz ar to rodas jautājums – kurš pieņem lēmumu? Citiem vārdiem – kam ir atļauts pārkāpt rakstīto tiesību normu? Valstij un pašvaldībai ir jānodrošina, ka tiesību principiem ir augstāks spēks nekā rakstītajām tiesību normām, taču kārtība, kā to panākt, ir atkarīga no regulējuma likumos un saistošajos noteikumos.

Administratīvais process tiek piemērots gan pašvaldībā, gan valsts iestādē, gan tiesā. Tas, kurš pirmajā instancē pieņem lēmumu, arī piemēro tiesību principu. Vienlaikus saskaņā ar Civildienesta likumu ierēdņa pienākums ir ziņot augstākai amatpersonai par atklāto pretrunu likumdošanā, ja tāda ir. Pašvaldībai (vēlams nolikumā) jānosaka administratīvā akta pieņemšanas un apstrīdēšanas kārtība. Šajā kārtībā var ietvert nosacījumus lēmuma pieņemšanai atbilstoši tiesību principam.

Ministrija augstākā amatpersona ir politiski izvēlēts ministrs. Viņam ir lēmuma pārņemšanas tiesības, ja vien likumā nav noteikts citādi. Ministrs ir tas, kas bez īpaša likuma pilnvarojuma var pārkāpt likumu, lai nodrošinātu lēmumu atbilstoši tiesību principam.

Tātad – publiskā pārvalde (gan valsts pārvalde, gan pašvaldība) drīkst arī to, kas nav likumā noteikts.

2.6. Vai visa publiskā pārvalde ir padota Ministru kabinetam?

Noteikti ne, ja vien specifiski nesašaurinām valsts pārvaldes jēdzienu.

Sāksim ar valsts pārvaldi. Divas izpildvaras institūcijas – Valsts prezidents un Valsts kontrole – tika raksturotas kā no Ministru kabineta neatkarīgas jau 1922. gada Satversmes pamatredakcijā.

Arī 58. pants, kurā norādīts: “Ministru kabinetam ir padotas valsts pārvaldes iestādes”, nekādi neapgalvo, ka visas valsts pārvaldes iestādes būtu padotas šai koleģiālajai institūcijai. No teksta skaidri redzams, ka var būt arī iestādes, kas nav padotas.

Detalizēts padotības izskaidrojums atrodams tikai kopš 2002. gada Valsts pārvaldes iekārtas likumā, turklāt pašvaldības padotības saturs un apjoms saskaņā ar šā likuma 8. panta 4. daļu jāmeklē citā likumā – “Par pašvaldībām”. Pildot valsts pārvaldes uzdevumu, pašvaldība vai tās iestāde neatrodas Ministru kabineta institucionālā padotībā. Funkcionālā padotība izpaužas kā likumu un MK noteikumu ievērošana.

Diemžēl valdības darbinieki nereti iedomājas, ka pašvaldība atrodas arī

institucionālā padotībā. Tā ir PSRS laiku domāšanas ietekme, kas tik ātri nepāriet un sevi atražo arī jaunās paaudzes juristos.

2.7. Vai pašvaldības ir valsts pārvaldes sastāvdaļa?

Pašvaldības ir atsevišķas juridiskas personas.

Privāto tiesību jomā pašvaldībai var būt darījumi ar valsti, pašvaldība var tiesāties ar valsti. Pašvaldības īpašums nav valsts īpašums, bet ir pašvaldības iedzīvotāju kolektīvais īpašums, ar kuru pašvaldība rīkojas šo iedzīvotāju labā. Pašvaldībai ir patstāvīgi finanšu līdzekļi, ar kuriem tā var rīkoties likuma robežās. Šai ziņā pašvaldība ir līdzīga jebkurai privātpersonai, atšķirība ir tikai likumā noteiktajos ierobežojumos.

Publisko tiesību jomā pašvaldībai ir gan autonomā, gan deleģētā kompetence. Abos gadījumos šo kompetenci var noteikt ar likumu (obligātā kompetence) vai uzņemties brīvprātīgi (autonomās kompetences jomā pietiek ar lēmumu, deleģētās kompetences jomā tiek slēgts līgums).

Pašvaldība nav valsts pārvaldes sastāvdaļa nevienā gadījumā, taču praksē tā atrodas funkcionālā padotībā. Šādā funkcionālā padotībā atrodas jebkurš valsts iedzīvotājs, jo viņam ir jāpilda likumos noteiktās obligātās normas. Pašvaldībai patstāvības (autonomijas) pakāpe ir aptuveni tikpat liela.

Kā jau iepriekš atzīmēts, funkcionālajā padotībā izpaužas pārregulēšana, un, pieaugot politiskajai kultūrai, valstij vajadzētu no lielākās daļas regulējuma atteikties.

2.8. Vai pašvaldībai jārikojas tikai normatīvajos aktos noteiktā kārtībā?

Normatīvie akti ir divējādi – iekšējie un ārējie. Visiem – ierēdņiem, pašvaldības darbiniekiem, uzņēmējiem, katram iedzīvotājam – ir jāievēro ārējie normatīvie akti.

Ir atšķirība jēdzienos *ievērot* un *pildīt*. Ievērojot mēs meklējam:

1. vai mums vēlāmā rīcība nav aizliegta;
2. vai likumdevēja uzskati mums noderētu kā padoms.

Pildot mēs paši darbojamies, lai veicinātu likumā noteikto mērķi.

Tas, ka nevēlamies atbalstīt katru valdošās koalīcijas ideju, ir normāli, pat ja paši līdzdarbojamies valdošajā partijā. Lēmumus nereti pieņem ar niecīgu balsu pārsvaru, jau pēc dažiem mēnešiem pati valdība var atzīt, ka ir kļūdījusies.

Iekšējie normatīvie akti ir jāpilda tikai tiem, kas atrodas institucionālā pakļautībā. Pārējiem ir izdevīgi, ja iekšējie normatīvie akti ir publiski pieejami, taču tie nav obligāti. Iekšējo normatīvo aktu ievērošanu nosaka iestādes nolikums, bet valsts pārvaldē – arī administratīvais process.

Pašvaldībai (kā publisko tiesību juridiskai personai) jārikojas saskaņā ar ārējiem normatīvajiem aktiem, vispārējs apgalvojums par rīkošanos normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā attiecībā uz pašvaldību ir nepareizs.

Tomēr ir nianse, kas jāievēro. Saskaņā ar tradicionālo administrēšanas koncepciju

publiskā persona tiek aplūkota kā viens veselums. Iekšējie un ārējie normatīvie akti kopā veido ietvaru, kurā rīkojas iestāde vai amatpersona, lai pārstāvētu savu juridisko personu. Tāpēc valsts var prasīt, lai tās ierēdņi darbojas normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā, kaut arī tas neliecina par augstu administrēšanas kvalitāti. Augstāku kvalitāti raksturo elastīga rīcība, kad ierēdnis pats drīkst domāt un pieņemt lēmumu.

Tāpat pašvaldība var sekot valsts organizēšanas manierei un prasīt, lai pašvaldības darbinieki darbojas saskaņā ar pašvaldības ārējiem un iekšējiem normatīvajiem aktiem.

Atbilde uz sākotnēji uzdoto jautājumu ir negatīva. Pašvaldība tieši tāpēc ir pašvaldība, lai rīkotos patstāvīgi, ja vien likums īpaši neparedz noteiktu kārtību.

2.9. Kā būtu jāievēro subsidiaritātes princips?

Subsidiaritātes princips Latvijā ir likumos atzīts tiesību princips, jo tas formulēts Hartā, ietverts Līgumā par ES darbību, minēts starp valsts pārvaldes iekārtas organizācijas principiem Valsts pārvaldes iekārtas likumā.

Kā visi ideāli, šis ideāls ne visiem patīk. Tas nosaka, ka pie līdzvērtīgiem apstākļiem priekšroka dodama decentralizācijai. Ja ar kādu pienākumu pieņemami tiek galā privātais sektors patstāvīgi (indivīds, ģimene, uzņēmums, NVO), tad ne pašvaldībai, ne valstij nav jāiejaucas. Ja privātais sektors netiek galā, tad pienākums palīdzēt iejaucoties ir vietējai pašvaldībai. Tikai tad, ja pašvaldība arī nespēj pienākumu veikt efektīvi, drīkst iejaukties valsts vai ES.

Hartas 4. panta 3. paragrāfā ir minēti divi gadījumi, kad valstij ir priekšroka, salīdzinot ar pašvaldību. Tie var būt:

- uzdevuma mērogs (uzdevums vienveidīgi jārisina lielākā teritorijā nekā atsevišķa pašvaldība);
- ekonomija vai efektivitāte (lielākā mērogā rodas pierādāmi finanšu ietaupījumi).

Attiecībā uz subsidiaritāti ir svarīgi, kuram ir jāpierāda centralizācijas nepieciešamība (decentralizācija nav jāpierāda, atbildības saglabāšana pēc iespējas tuvāk iedzīvotājam ir dabiskais stāvoklis). Uz to atbildi sniedz Līgums par ES darbību, kas uzliek pierādījuma pienākumu Eiropas Komisijai – jauno likumu (regulu vai direktīvu) projektu iesniedzējai. Pēc analogijas pierādījuma pienākums ir tam, kas vēlas kaut ko centralizēt.

Subsidiaritātes ieviešanu kavē dažādi tautā populāri stereotipi, kam nav zinātnisku pierādījumu. Piemēram, ka vienāda kārtība ir labāka nekā dažāda kārtība (sociālistiska nostādne). Vai arī – ka lielākā mērogā iegūstamā mēroga ekonomija vienmēr pārsniedz lielākas birokrātijas radītos trūkumus. Praksē subsidiaritāti nemīl visi, kam patīk no centra komandēt.

Praksē centralizāciju īsteno Saeima vai Ministru kabinets ar Saeimas mandātu. Mandātā (likuma norādē, ka kāds process notiks Ministru kabineta noteiktā kārtībā) nav teikts, ka noteikti jācentralizē. Daļu no procesiem arī atstāj pašvaldības ziņā. Tomēr saskaņā ar subsidiaritātes principu vajadzētu būt otrādi – Ministru kabinetam būtu jāpierāda, kāpēc nepieciešama vienotā kārtība.

Nosakot vienādas normas visām teritorijām vai visām viena veida iestādēm, tiek pieņemts, ka Latvijas iedzīvotājiem tik ļoti rūp vienādība, ka viņi ir ar mieru būtiski sadārdzināt publiskos pakalpojumus, lai tikai šo vienādību nodrošinātu. Ierēdnim ar izciliem rezultātiem maksā tikpat, cik neveiksmīnīkam. Šoferim, kas brauc divas stundas dienā, maksā tikpat, cik šoferim, kurš brauc septiņas stundas. Toties tiek nodrošināta vienādība.

Vienādie noteikumi, neņemot vērā vietējās situācijas īpatnības, izraisa milzīgu publisko līdzekļu izšķērdēšanu. Parasti tā vietā, lai veicinātu elastību un dažādību, tiek piedāvātas lielākas struktūras, kas spējot racionālāk apsaimniekot līdzekļus. Ja katru centralizācijas priekšlikumu rūpīgi izvērtētu, konstatētu, vai izpildās centralizācijas nosacījumi atbilstoši subsidiaritātes principam, tad nebūtu jāveic bezjēdzīga iestāžu vai teritoriju apvienošana un varētu ietaupīt lielus publiskos līdzekļus.

Vēlēšanu rezultāti nepierāda, ka sabiedrībā ir tik liels atbalsts vienādībai, kā varētu šķist. Ja kāda partija atklāti uzstājas ar vienādas sadalīšanas, neatkarīgi no ieguldījuma, priekšlikumiem, tad vēlēšanu balsu skaits ir mērījums. Attīstības tempi būtiski palēninās tāpēc, ka subsidiaritātes pārbaudes procedūras netiek izmantotas.

2.10. Kā būtu jāievēro proporcionālītātes princips?

Lai apzīmētu proporcionālītātes principu, Latvijā tam lieto dažādus terminus.

Tulkojot ES likumus, lieto vārdu *proporcionalitāte*. ES līguma 3.b panta ceturtās daļas teksts angļu

valodā (valoda, kurā notika lielākā daļa apspriešanas; pēc satura tam atbilst franču un vācu teksts):

“4. Under the principle of proportionality, the content and form of Union action shall not exceed what is necessary to achieve the objectives of the Treaties.

The institutions of the Union shall apply the principle of proportionality as laid down in the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality.”

Teksts latviešu valodā:

“Saskaņā ar proporcionālītātes principu Savienības rīcības saturs un veids ir samērīgs ar Līgumu mērķu sasniegšanai nepieciešamo.

Savienības iestādes piemēro proporcionālītātes principu, kas noteikts Protokolā par subsidiaritātes principa un proporcionālītātes principa piemērošanu.”

Angļu valodā proporcionālītātes skaidrojums ietver minimālās pārvaldes principu: darbības nepārsniegs nepieciešamo. Latviešu valodā ir apzināti izlaists vārds *nepārsniegs*, kas ļauj ierēdņiem izmantot arī lielu pārvaldi ar lielu regulējumu.

Vārds *samērīgs* neietver minimālismu. Jāatzīmē, ka tulkojums pirms balsojuma ir koriģēts Latvijā. Līdz ar nobalsošanu tas ir kļuvis par oficiālu versiju, kura ir ar līdzvērtīgu juridisko spēku. Taču diez vai latviešu juristi pareizai teksta interpretācijai skatīs tekstu valodās, kurās notika līgumprojekta apspriešana...

Vēsturiski proporcionālītātes princips radās Prūsijā 18. gadsimta vidū, kad ķeizara Frīdriha administrācija

pārliecinājās, ka likumā nevar aprakstīt visus gadījumus, ko sastop administrēšanas praksē. Secinājums bija, ka ierēdnis nav automāts un viņam jāļauj domāt, elastīgi pieņemt lēmumus un atsevišķos gadījumos novirzīties no likumā vai noteikumos rakstītā. Tiesību princips, ka jārikojas proporcionāli sabiedrības interesēm, ieguva proporcionalitātes principa nosaukumu, un jau 19. gadsimta beigās šā principa lietošanai bija būtiska loma vācu administratīvajā sistēmā.

Latvijā valsts pārvaldes reformatori 90. gadu vidū lielā mērā kopēja vācu birokrātijas modeli, taču aizmirsa ieviest šā modeļa dzīvotspējas nosacījumu – proporcionalitātes principu.

Vācu juridiskajā literatūrā proporcionalitātes vietā tiesām lieto vārdu *samērīgums*. Administratīvā procesa likuma 13. pants:

“Samērīguma princips

Labumam, ko sabiedrība iegūst ar ierobežojumiem, kas uzlikti adresātam, ir jābūt lielākam nekā viņa tiesību vai tiesisko interešu ierobežojumam. Būtiski privātpersonas tiesību vai tiesisko interešu ierobežojumi ir attaisnojami tikai ar nozīmīgu sabiedrības labumu.”

Šāds formulējums atbilst klasiskajam principa lietojumam vācu administratīvajās tiesībās. ES proporcionalitāti lieto arī kā publiskās pārvaldes minimizācijas principu, kas apzināti ir izlaists latviešu valodā tulkotajā ES līguma tekstā. Virkne politiķu aizstāv ideju par mazu valsts pārvaldi, kamēr ierēdņi cīnās pretī – svītro vārdu *mazs* no valdības deklarācijām, cīnās pret šo terminu Nacionālajā attīstības plānā u. tml.

Klasiskajai proporcionalitātes procedūrai ir trīs posmi. Lai pārbaudītu privātpersonas

(vai mazāka mēroga varas – Latvijas Republikas, pašvaldības) interesēm atbilstošu rīcību:

1. pārbauda rīcības leģitimitāti (vai mērķis ir tiesisks);
2. pārbauda, vai piedāvātais risinājums (institūcijas izveidošana, darbība, tiesību norma) tiešām ir vērsta uz iepriekš pārbaudīto mērķi;
3. pārbauda proporcionalitāti – vai labums, ko gūst privātpersona (mazāka teritoriālā vara, piemēram, valsts vai pašvaldība), ir proporcionāls sabiedrības interesēm.

Piemērs: ES vēlas ieviest vienotu IIN nodokļu likmi, deklarējot mērķi – vienādot nosacījumus darbaspēka aplikšanai ar nodokli.

1. Pārbauda leģitimitāti, nevis atbilstību likumam. Saskaņā ar likumiem nodokļu politika ir dalībvalsts kompetencē, ir tikai runas par harmonizāciju. Mērķis – vienādot nosacījumus ir leģitīms, jo tādējādi tiktu veicināta mobilitāte. Mērķis atbilst vienai no ES pamatbrīvībām.
2. Pārbauda, vai iecerētā darbība ir vērsta uz mērķi, un konstatē, ka tā ir vērsta uz mērķi. Ieviešot vienotu likmi, situācija dalībvalstīs kļūst līdzīgāka.
3. Pārbauda pasākuma proporcionalitāti un nonāk pie negatīva secinājuma.

Darba algas dažādās valstīs ir būtiski atšķirīgas. Valstīs ar augstu darba ražīgumu un lielām algām tas paver iespējas pakalpojumus finansēt no pašvaldības (vai valsts) līdzekļiem. Mājsaimniecību izdevumi saglabājas pienācīgā līmenī. Turpretī valstīs ar mazu atalgojumu nodokļa likmju vienādošana radīs neproporcionālu sabiedrisko ļaunumu, mājsaimniecību iespējas iegādāties preces un pakalpojumus vienotajā ES tirgū krasi samazināsies.

Tāpēc iegūtais sabiedriskais labums – augstākas mobilitātes iespējas – nav proporcionāls trūcīgāko dalībvalstu sabiedrības zaudējumiem. Neizturot trešo pārbaudi, atbilstība proporcionalitātes principam tiek noraidīta.

Piemērs: Valsts kontrole vēlas paplašināt savas darbības loku un pārbaudīt katru gadu visu pašvaldību finanses, darbības likumību un lietderību.

1. Pārbauda leģitimitāti. Satversmē teikts, ka Valsts kontroles kompetenci nosaka likums. Valsts kontroles likumā šādas darbības ir pieļaujamas. Mērķis ir likumīgs (no diviem likumiem izrietošs). Tomēr tas nav tiesisks, jo nonāk pretrunā ar pašvaldības principu. Autonomo kompetenču jomā pašvaldības izpildvara ir atbildīga domei, kas vienīgā ir tiesīga novērtēt lietderību. Šajā brīdī proporcionalitātes principa tests nav izturēts.

Piemērs ir sadomāts. Latvijā nav pieņemts interpretēt Valsts pārvaldes iekārtas likumu atbilstoši starptautiskajiem līgumiem, un Valsts kontrole uzskata, ka lietderību var neierobežoti kontrolēt.

Turpināsim aplūkot šo situāciju. Pieņemsim, ka Valsts kontrole vēlas paplašināt savu darbības loku, neņemot vērā iepriekš veikto izvērtējumu. Tā piedāvā citu uzdevumu – izvērtēt visu pašvaldību rīcības likumību un finanses autonomās kompetences jomā, kā arī likumību, finanses un lietderību deleģētās kompetences jomā.

1. Leģitimitāte šoreiz apstiprinās. Pārbaudīšana ir leģitīma, tas pats attiecas uz lietderību deleģētās kompetences jomā.
2. Pārbauda, vai darbība būs vērsta uz mērķi, un nonāk pie pozitīva secinājuma.
3. Pārbauda proporcionalitāti šaurākā nozīmē. Priekšlikums neparedz atcelt privātā audita darbību. Valstis, kas racionāli rīkojas ar līdzekļiem, publiskajā pārvaldē cenšas izvairīties no dublējošām vai daudzkārtējām procedūrām.

Piemēram, atceļot Valsts kontroles funkcijas Apvienotās Karalistes pašvaldībām, tika ieviesta privātā audita procedūra, līdzīga tai, kāda līdz šim darbojas Latvijā. Priekšlikums paredz saglabāt izdevumus privātajam auditam un būtiski paplašināt valsts institūciju un tās darbības apjomu.

Tāpēc proporcionalitātes tests nav izturēts, un secinājums arī par otro

priekšlikumu ir negatīvs. Institūciju veidošanai ir jāatbilst minimālās pārvaldes principam, kas šajā gadījumā izriet no proporcionalitātes.

Ja Valsts kontrole modificētu savu otro priekšlikumu, paredzot privātā audita atcelšanu, tad varētu konstatēt atbilstību proporcionalitātes principam. Taču šai brīdī būtu vēl viens šķērslis – subsidiaritātes princips. Būtu jāpierāda, ka privātais audits slikti tiek galā ar ārējā audita pienākumiem, tāpēc jāiejaucas valsts pārvaldei (Valsts kontrole ir viena no valsts pārvaldes institūcijām, kas nav padota Ministru kabinetam).

Atbilde subsidiaritātes vērtējumā jau būtu subjektīvāka un lielā mērā atkarīga no politiķu ticības tām vai citām teorijām.

2.11. Vai pašvaldība var darboties arī pretēji valsts politikai?

Noteikti var. Tas nenozīmē, ka pašvaldībai jādarbojas pretī, bet ir ārkārtīgi principiāli, lai šāda iespēja pastāvētu. Pirmkārt, tas saistāms ar dalītās suverenitātes koncepciju. Ir ekskluzīvās jomas, kurās darbojas tikai ES, tikai Latvijas Republika, tikai pašvaldības. Ja pašvaldība iedomātos darboties pretī ekskluzīvā valsts atbildības jomā, tad tas būtu likumpārkāpums, par to Saeima var atlaist pašvaldības domi un saīkot jaunas vēlēšanas.

Cita situācija ir pašvaldības ekskluzīvās atbildības jomā. Šai gadījumā visa sabiedrība iegūst no tā, ka katra pašvaldība var jautājumu risināt citādi. Salīdzinot rezultātus, var redzēt, kurai labāk veicies. Pašvaldība var aprobēt

dažādas pieejas, un arī valsts pārvalde var mācīties no pašvaldību rezultātiem.

Ja atbildība ir dalīta (visbiežāk politikā sastopamais gadījums), tad abām pusēm sava darbība jāsasakaņo. Te nedrīkst būt komandētāja un komandējamā attiecības. Abām pusēm ir tiesības uz savu viedokli, tomēr risinājumam būtu jābūt efektīvam, nevis izšķērdēšanu veicinošam.

Centrālo birokrātu vēlme pārregulēt pašvaldību funkcijas situāciju sarežģī un samazina pašvaldības iespējas rīkoties patstāvīgi. Tas sadārdzina pakalpojumus un samazina Latvijas konkurētspēju. Tomēr arī dalītas atbildības funkcijām ir svarīgi, lai pašvaldība izrādītu vairāk iniciatīvas un censtos uzlabot kopējās darbības rezultātu.

Jāsaprot, ka tiesības uz patstāvību mūsdienu pasaulē pieaug līdz ar globalizācijas tendencēm. Kādreiz ar ārpolitiku nodarbojās valstis, taču tagad to dara arī ES un pašvaldības. Ārpolitikā pašvaldība darbojas savas kompetences jomās (piemēram, administratīvā sloga mazināšana, atkritumu savākšana un pārstrāde, atbalsts vidējai izglītībai). Šajās jomās tā ir tiesīga patstāvīgi izvēlēties partnerus ārvalstīs, kuri var neatbilst centrālās valdības izvēlētajiem partneriem. Ierobežot pašvaldības tiesības uz savu ārpolitiku var, taču tas jāveic ar atteikšanos no agrāk ratificētām normām starptautiskajos līgumos un likumos.

3.

KAS UN KĀ VEIDO PAŠVALDĪBAS POLITIKU



Ja politiku veidotu tie paši cilvēki, kas pieņem politiskos lēmumus (Saeimas vai pašvaldības domes deputāti, ministri), tad šī nodaļa varbūt nebūtu vajadzīga. Praktiski sadarbības tīklos pašvaldību pārstāv dažādi cilvēki, arī tādi, kuri ir darba attiecībās ar pašvaldību. Tiklu atklāto daļu var vērot ikviens – īpaši studenti un žurnālisti. Tādēļ ir svarīgi saprast, ka ideālam politikas jēdzienam (arī par ideāliem domas daļās) paralēli pastāv praktiskā politika.

Raugoties no zinātniskā skatu punkta, praktiskā politika ir pat svarīgāka nekā priekšstati par to, kādai politikai vajadzētu būt.

Politikas veidošana, pieņemšana un īstenošana, uzraudzība un novērtēšana nenotiek ideālos apstākļos. Tieši lasot likumus un dažādos līmeņos pieņemtus

politikas dokumentus, var rasties maldīgs priekšstats, ka publiskā sektora vadīšanā dominē ideāli tiesību principi, kuru vārdā tautas priekšstāvji pieņem likumus. Šos likumus vajadzētu izpildīt robotiem līdzīgiem ierēdņiem, kas darbojas “normatīvajos aktos noteiktā kārtībā” un “visas sabiedrības interesēs”.

Šādai idealizācijai nav nekāda sakara ar zinātņi, taču zinātne var izskaidrot, kāpēc tāda idealizācija tiek plaši izmantota varas un iedzīvotāju sabiedriskajās attiecībās. Šajā rokasgrāmatā neanalizēsim daudzveidīgos motīvus, kāpēc pie varas esošie lieto iepriekš iezīmēto ideālas politikas modeli.

Tomēr dažus pamatjēdzienus pieminēsim, sniedzot īsas atbildes uz vairākiem jautājumiem.

3.1. Kas nosaka pašvaldības politiku?

Par pašvaldības politiku balso pašvaldības deputāti (izņēmuma gadījumos – arī vietējais referendums). Par balsojumu šie deputāti ir politiski atbildīgi saviem vēlētājiem. Atsevišķos gadījumos (kad ir pārkāpts likums) var iestāties arī administratīvā atbildība, civiltiesiskā atbildība vai kriminālatbildība.

Deputāti drīkst paši iniciēt jaunu politiku, taču bieži viņi ir tikai lēmuma korigētāji un pieņēmēji. Iniciatīva var nākt “no augšas” (no lielāka mēroga varas) vai “no apakšas” (no privātā sektora), vai “no padotajiem” (no deputātu izveidotām izpildinstitūcijām).

Mūsdienų pasaulē arvien redzamāka kļūst parādība, ko dēvē par ierēdņu varu.

Lielāko daļu lēmumu sagatavo izpildinstitūciju darbinieki. Tāpēc Eiropas tradīcija ir lobēt tieši viņus konkrētu privāto interešu grupu vārdā. Arī plašsaziņas līdzekļi propagandē “profesionālas valdības” nepieciešamību.

3.2. Kā pašvaldības politikā lietot politikas teorijas?

Katra politikas zinātnē lietojamā teorija ir kāds vienkāršots modelis, kuru var būt lietderīgi izmantot praktisko problēmu risināšanā. Šādā teorijā ir ievērota kāda daļa no sabiedrības un indivīda dzīvē sastopamajiem nosacījumiem, līdz ar to tā neder visos gadījumos. Modeļa lietojums attaisnojas, ja var iegūt morāli attaisnojamus un praktiski lietojamus rezultātus. Pretējā gadījumā jāmeklē cits, šajā gadījumā labāk lietojams, modelis.

Tieši lietderīgā lietojuma ierobežotais raksturs ir faktors, kas nosaka, ka likumos nevajadzētu iekļaut doktrināras vai ideoloģiskas normas. Vajadzētu aprobežoties ar starptautisko pamattiesību ievērošanu, bet neietvert ekonomiskas un ideoloģiskas teorijas.

Valsts gadījumā tas rada neērtības. Nomainoties valdošajai koalīcijai, jārevidē visi likumi, lai noteiktu, vai ideoloģiskās normas atbilst kārtējai valdības deklarācijai. Šīs neērtības var mazināt, ja izvairās no ideoloģiskajām normām.

Daudz jaunāk ir pašvaldības gadījumā. Nevienam nevar aizliegt vēlētājiem ievēlēt liberāli politikā, keinsianistu ekonomikā un decentralizācijas piekritēju. Tomēr, ja centrālā valdība ir iestrādājusi likumprojektos un ar Saeimas atbalstu pieņēmusi pretēja satura normas, tas nelegitīmi ierobežo šādas pašvaldības tiesības.

3.3. Kā atšķiras politiķu personiskās intereses, sabiedrības intereses, un kāda ir šo interešu savstarpējā saistība?

Politiķi ir tādi paši cilvēki kā pārējie. Viņu personiskās intereses saistās ar visu Maslova piramīdu, fakts, ka persona nodarbojas ar politiku, nozīmē, ka pamatintereses tā ir apmierinājusi un darbojas motivāciju piramīdas vidējos un augstākajos līmeņos.

Personiskās intereses ir savtīgas, kaut arī tās tiek realizētas, lemjot par citu cilvēku (tāda vai citāda mēroga sabiedrības) interesēm.

Skaidrojumi, kas ir sabiedrības intereses, ir dažādi un daudzveidīgi, par sabiedrības interesēm ir rakstījuši politikas filozofi vairākus gadu tūkstošus un publiskās administrācijas zinātnieki vairāk nekā gadsimtu.

Starposms starp individuālajām interesēm un sabiedrības interesēm ir grupas intereses. Grupas interesēs ir gūt labumu grupai. Tās grupas, kas labāk organizējas un aktīvāk aizstāv savas intereses, parasti vairāk ietekmē politiku nekā vāji organizētas grupas.

Sabiedrības intereses ir kādas grupas intereses vai kompromiss starp vairāku grupu interesēm, ja šī interese neizsauc lielas sabiedrības daļas būtisku nosodījumu. Bieži, īstenojot sabiedrības intereses vietējā mērogā, ieguvēji var būt dažas personas, ja pārējie piekrīt, ka šīm dažām personām labvēlīgā darbība ir lietderīga vai tikumīga.

Ja kāda nevaldības organizācija sāk stāstīt, ka tā pārstāv "visas sabiedrības intereses", nevis savu interešu grupu, tad rūpīgi jāizpēta šādas organizācijas finansēšanas avoti. Līdzdarbības demokrātija (dažādu grupu viedokļu uzklaušana, iestrādājot aptauju un diskusiju rezultātus likumos) ir bīstama, tā var dot deklarētajām vērtībām pretēju efektu.

Iesaistoties ar vislabākajiem nolūkiem izveidotā sociālajā dialogā, ārvalstu korporācijas un arī ārvalstu specdienesti nereti izmanto tieši NVO savu interešu paušanai, lai īstenotu tādas intereses, par ko vairums sabiedrības nenojauš.

Jebkurā gadījumā uz oratoru, kurš uzstājas visas sabiedrības interesēs, vajadzētu lūkoties ar lielām aizdomām.

3.4. Vai pašvaldības vadītājiem ir izdevīgi īstenot patstāvīgu politiku, vai arī izdevīgāk īstenot valsts politiku?

Īstenot patstāvīgu politiku ir riskantāk, jo tad pašam jāuzņemas atbildība par izdarīto. Tai pat laikā, ja vēlas gūt paliekamus, būtiskus rezultātus, ir jāriskē. Saskaņā ar subsidiaritātes principu jautājumu loks, ko vietējā politika risina efektīvāk nekā nacionālā politika vai ES politika, ir visai plašs.

Atkarībā no ārējiem faktoriem un iekšpolitiskās situācijas pašvaldības domē pašvaldības vadītāji izvēlas dažādas personiskās izaugsmes stratēģijas. Nereti ir izdevīgi izlikties, ka tiek īstenotas lielākas teritoriālās varas prasības (noveļot uz tām atbildību), bet faktiski īstenojot sevis paša izvēlētu politiku.

Šādu paņēmieni lieto veselības nozares. Piemēram, Veselības ministrija iepērk veselības organizēšanas māsterplānu no Pasaules Bankas, nevis atzīstas, ka šo plānu ir sagatavojuši pati.

Vadītāji, kas vēlas savā organizācijā pārmaiņas, nereti uzaicina konsultantu firmu, kura organizē procesa konsultāciju. Galvenais šādas firmas uzdevums ir radīt darbiniekiem ilūziju, ka tiek īstenotas pašu darbinieku ierosinātās pārmaiņas.

Tai pat laikā vēlētājs daudzos gadījumos sagaida, ka pašvaldību vadīs kompetents un mērķtiecīgs politiķis. Tādā gadījumā nevar slēpties aiz centrālās valdības vai konsultantiem, pašam jāskaidro sava politika un ar skaitļiem jāpārlicina vēlētāji par rezultātiem.

3.5. Kādos gadījumos ir izdevīgi zināt patiesību par savas pašvaldības darbības rezultātiem?

Politikas veidotājam, politikas pieņēmējam un politikas īstenotājam vienmēr ir lietderīgi zināt patiesību par savas darbības rezultātiem. Taču bieži ir izdevīgāk, ja šī patiesība nav publiski pieejama.

Tas jāņem vērā pat ļoti ambicioziem politiķiem. Lielākā daļa vietējās politikas procesa notiek, mijiedarbojoties daudziem faktoriem. Reti ir tā, ka rezultātu ietekmē galvenokārt pašu darbība.

3.6. Cik lielā mērā var atļauties patiesību izplatīt (padarīt publiski pieejamu)?

Jo augstāki izvirzītie mērķi, jo lielāka varbūtība, ka ārējo faktoru ietekmē mērķi netiks sasniegti. Daļēja mērķu tuvināšana vēlētajam var šķist nepietiekama. Godīgi darbojoties, lai sasniegtu mērķi, ir daudz šķēršļu – tādu kā likumu un Ministru kabineta noteikumu prasības, valdības rīcība ar resursiem, pārmērīga kontrole, centrālās vai ES politikas maiņa, dezinformācija, kas ietekmē privātā sektora lēmumus, u. tml.

Tādēļ pastāv pretruna – no vienas puses, atklātība ir neapstrīdams publiskās varas darbības princips. No otras puses – pašvaldības produkta virzīšana tirgū ir māksla, kurā, stāstot patiesību, ne vienmēr uzsver publicēšanai riskanto patiesības daļu. Te ir visas iespējas analītiskajai žurnālistikai, taču pašvaldībai pašai jāstrādā, lai sabiedrība tai noticētu.

3.7. Kas pašvaldību darbā sagaida inovatīvu risinājumu ieviešējus?

Rakstot rokasgrāmatu, kuras primārā auditorija ir pašvaldības politiķi, gribētos apgalvot, ka inovatīvu risinājumu izdomātājus un ieviešējus gaida ļaužu atzinība. Tomēr tā tas nav. Parasti tieši jaunā ceļa gājējus nosoda visvairāk.

Tai pat laikā – ejot jaunus ceļus, būs sajūta, ka savu iespēju robežās esat darījuši tuvu maksimumam. Tā ir labi padarīta darba sajūta.

Tomēr jāatceras, ka par politiskajām dividendēm var pārvērst ne tikai sliktos darbus, bet arī labos. Cilvēki jūs nenovērtēs, ja paši neparūpēsieties par novērtējumu. Sliktas tas tirgotājs, kas nenodarbojas ar mārketingu. Sliktas tas politiķis, kas domā tikai par labu produktu, bet neprot šo produktu virzīt tirgū. Sliktas tas politiķis, kas pakļaujas tādu pseidozinātnieku spiedienam, kuri stāsta pasakas par neatkarīgiem un objektīviem žurnālistiem, kuri paši atnāks uz interviju, jo novērtēs jūsu padarītos darbus.

Pasīva gaidīšana būtu līdzīga labu produktu atvešanai uz tirgu, nerūpējoties par to, lai pircēji uzzinātu, ka jūsu produkts ir garšīgs un veselīgs.

Tāpēc – reizē ar inovāciju ieviešanu jāplāno arī šo inovāciju pārvēršana politiskajā kapitālā.

4.

PAŠVALDĪBAS VADĪŠANAS METODES



Harta (skat. tulkojumu un divas spēkā esošās (angļu un franču valodā) redakcijas – Pūķis, “Pašu valdība”, 2010, 414–431) garantē pašvaldības politisko patstāvību, tai skaitā paredz dažādus nosacījumus pašvaldības autonomajām (uz savu atbildību veicamajām) un valsts deleģētajām (pārstāvēt valsti) kompetencēm. Nacionālā likumdošanas leģitimitāte pašvaldības patstāvības ierobežošanā būtu jāsamēro ar Hartā noteiktajiem principiem, kuriem ir augstāks juridiskais spēks nekā nacionālajiem likumiem un MK noteikumiem. Tomēr, lai teorētiskās

tiesības saskanētu ar praksi, cilvēkiem jābūt gataviem šīs tiesības piemērot un izmantot.

Pašvaldību politiķi, kuri darbojas reālā ekonomiskajā, sociālajā un politiskajā vidē, samēro savas intereses ar sagaidāmajiem rezultātiem. Pat tad, ja viņi darbojas samērā patstāvīgi, ne vienmēr gribas šo faktu atzīt. Dažkārt ir izdevīgi atzīties, ka uzdevumu uzdevis vai noteikumus noteicis kāds cits.

Zinātnes apakšnozare – politikas analīze – aplūko vairākus variantus, kā veidojas publiskās pārvaldes politika.



Lai varētu atšķirt aplūkojamo metodi no citām plaši izmantojamām metodēm, raksturosim vairākas no tām.

4.1. Publiskās izvēles teorijas pamatjēdzieni

Pirms pārejam pie metožu izklāsta, jāraksturo iemesli, kāpēc pašvaldības darbinieki sagatavo, bet pašvaldības politiķi pieņem lēmumus. Zinātnisku atbildi uz šo jautājumu sniedz publiskās izvēles teorija (angļu val. *Public choice theory*).

Saskaņā ar šo teoriju ierēdņi un politiķi darbojas savtīgi (maksimizē personisko labumu). Tas nebūt nenozīmē, ka publiskajā telpā netiek runāts par sabiedrības interesēm. Teikt, ka politiķi ir savtīgi, noteikti nepieder pie labām manierēm. Tomēr pagājušā gadsimta 60. gados centieni izveidot publiskā sektora ekonomisko teoriju rosināja Buhananu un Tulloku lietot tādu pat metodi kā privātā sektora ekonomikā. Privātajā ekonomikā ekonomiskā procesa dalībnieki tiecas gūt peļņu (gluži savtīgs nolūks), taču tirgus apstākļos savtīgi centieni veicina sabiedrisko (publisko) labumu. Publiskās izvēles teorijas piekritēji cer, ka arī publiskajā sektorā ir iespējams sasniegt līdzīgu situāciju – konkurējošas personiskās intereses (ja ir laba konstitūcija un labi likumi) rada ekonomisku un efektīvu rīcību sabiedrības interesēs.

Kaut arī Džeimss Buhanans 1986. gadā ieguva Nobela prēmiju ekonomikā tieši par publiskās izvēles teoriju, daudzi tradicionāli domājoši politikas zinātnieki joprojām šo teoriju neatzīst (politikas zinātne vairākus gadu tūkstošus galvenokārt mācīja, kā tikumīgi valdīt, taču reti analizēja reālos procesus, kuros piedalās reāli cilvēki ar saviem tikumiem un netikumiem, ar savām vai grupu interesēm).

Lai varētu zinātniski pamatoti analizēt pašvaldību politikas lēmumu pieņemšanu, jāņem vērā reālā situācija un reālie motīvi. Tai pat laikā tradīcija nerosina atklāti runāt par reālajiem individu, grupu vai politisko partiju motīviem.

Savtīgas intereses nevar traktēt primitīvi – kā vēlmi iegūt vairāk naudas. Politika un ierēdņa savtīgums var izpausties visdažādākajās formās. Piemēram, tādi faktori kā atzinība, slava, savas taisnības

pierādīšana, tieksme darīt interešu grupu vai pat visu sabiedrību laimīgu, tieksme rīkoties ētiski vai tieksme labāk kalpot dievam ir sastopami visdažādākajās kombinācijās.

Vairums vēlētāju no politiķa sagaida altruismu (nesavtību). Mediji tā vietā, lai zinātniski pamatoti izskaidrotu notikumus, pievērš šim aspektam pārspīlētu uzmanību. Par valdības darbības sagaidāmajiem ekonomiskajiem vai sociālajiem rezultātiem stāstīts tiek reti. Lasītāja vai skatītāja uzmanība tiek pievērsta dažādiem maznozīmīgiem aspektiem, kas uzjunda vēlētājos tādas īpašības kā skaudību, nenovīdību, naidu. Šādos apstākļos atklāta saruna par politikas veidošanu un reālajiem mērķiem ir diezgan riskanta.

Jāatceras, ka politiķis no riska nevar izvairīties. Tāpat kā to nevar uzņēmējs privātajā uzņēmējdarbībā. Abos gadījumos nav iespējams precīzi paredzēt iznākumu, jo to ietekmē daudzi savstarpēji pretrunīgi faktori. Tieši savtīgums, nevis rūpes par sabiedrību nereti ir bezdarbības (neriskēšanas) pamatā.

Veidojot dialogu ar sabiedrību vai priekšniecību, politiķim vai ierēdnim jāņem vērā otra dialoga puse, tās spēja uztvert (novērtēt) teikto un sagaidāmā reakcija. Tas lielā mērā izskaidro, kāpēc par patiesajiem rīcības motīviem reti tiek runāts publiski.

4.2. Grupu interešu līdzsvarošana

Ja ir runa par autonomo pašvaldības politiku, tad pašvaldībai ir rīcības brīvība lēmuma pieņemšanā. Pat tad, ja ir

vēlme publiski izlikties, ka paši lēmumu neesam pieņēmuši, faktiski tiek vērtēts, kādu iespaidu lēmums atstās uz tiem, no kā atkarīga pašvaldība. Situācija, ka no lēmuma pieņemšanas iegūst visi pašvaldības iedzīvotāji, kaimiņu pašvaldības un valsts (kuru intereses arī jāievēro), potenciālie investori, nevalstiskā sektora pārstāvji un citas grupas, ir tik reti sastopama, ka šādu analīzi var izlaist. Absolūta labuma “visai sabiedrībai” dabā vienkārši nav.

Grupu interešu līdzsvarošana noris vairākās pamatformās.

Pirmām kārtām vēlētāji izvēlas savus deputātus no dažādiem sarakstiem. Sadrumstalota politiskā spektra gadījumā dažādu grupu intereses tiek pārstāvētas domē atbilstoši vēlētāju izjūtām par to, ko viņi sagaida no saviem deputātiem. Koalīciju visbiežāk veido vairāku grupu pārstāvji, tāpēc vienošanās par darāmajiem darbiem (ārpus likumos obligāti noteiktā) notiek jau koalīcijā, un tā ir savdabīga interešu līdzsvarošana.

Kaut arī Latvijas likumos ir saglabāta deputātu vadošā loma, arvien lielāka nozīme ir pašvaldības darbiniekiem, kas izstrādā detaļās gan attīstības programmas, gan budžetu. Budžets arī ir interešu līdzsvarošanas mehānisms. No tā, kā tiek pārdaļīti finanšu līdzekļi, izriet institūciju izmēri (pašvaldības iestādēs un uzņēmumos nodarbināto skaits un atalgojums), kā arī pašvaldības produkta saņēmēji. Pārsvaru var gūt dažādas intereses – esošo uzņēmēju, potenciālo investoru, daudzdzīvokļu māju iedzīvotāju, noteiktas teritorijas iedzīvotāju, invalīdu u. tml. Budžeta pārdale par labu vienai grupai ir ekvivalenta budžeta samazināšanai citai

grupai. Ja vieniem samazinām nodokli, tas rada grūtības citiem konkurēt.

Grupu intrerešu līdzsvarošana noris, gan ikdienā gatavojot lēmumus, gan perspektīvajā plānošanā. Latvijā katra grupa drīkst brīvi lobēt savas intereses, tikties ar lēmumu gatavotājiem, piedalīties darba grupu un politisko komiteju sēdēs, noklausīties jautājumu apspriešanu domes sēžu laikā. Kamēr nav pieņemtas lobēšanu ierobežojošas normas, tā ir būtiska Latvijas priekšrocība, jo ļauj sagatavot kvalitatīvākus vadības lēmumus.

Tātad: katras politikas pamatā ir intereses. Piemēram, ja kādai nacionālajai politikai mēs nevaram atrast izskaidrojumu iekšzemē, tad visticamāk darbojas kādu ārvalstu vai starptautisku korporāciju intereses. Sākotnēji var likties, ka kāda nevaldības organizācija vai kādi mediji nezināšanas dēļ sludina kaitīgas reformas. Taču, ja palūkojamies vērīgāk, tad ir vērts pasekot, kādu valstu vēstniecības šie cilvēki apmeklē vai kas maksā par viņu projektiem.

Arī pašvaldības teritorijā notiekošo ietekmē dažādi ārēji faktori, dažkārt tiem ir ideoloģisks raksturs. Piemēram – *zaļie* aicina likvidēt meliorāciju vai neizmanto piekrasti. Šķietami viņi rūpējas tikai un vienīgi par dzīvās dabas saglabāšanu uz planētas. Tomēr, rūpīgāk papētot, var konstatēt interešu grupas, kam šādi priekšlikumi ir izdevīgi.

Latvijā ir noteiktas daudz zemākas publisko iepirkumu robežas, nekā to prasa ES likumdošana. Rezultātā pašvaldības iepirkumi ir neefektīvi, tiek zaudēti nodokļu maksātāju līdzekļi, jo paildzinās sākotnēji lietderīgu darbību ieviešanas laiks, tiek iegādātas morāli

novecojušas tehnoloģijas. Uzņēmēji gūst peļņu, bet sabiedrība nesaņem efektīvu publiskā sektora ekonomiku. Tas ir izdevīgi tām valstīm, kas cenšas Latviju apsteigt ekonomikas attīstībā. Tas ir izdevīgi uzņēmēju grupām, kuras neizceļas ar produktivitāti vai inovācijām, bet pacietīgi piedalās konkursos un sadarbojas ar iepirkumu uzraudzītājiem procesa bremsēšanā.

Kaut arī pēc sava satura politika vienmēr ir interešu līdzsvarošana, tā formāli izpaužas atšķirīgās metodēs (procedūrās). Atbilstoši rezultātu mērīšanai katrai metodei ir atšķirīgs raksturs. Šo raksturu nosaka politikas ieguvēja intereses.

4.3. Komandu metode

Politikas veidotāji izpilda kādas citas publiskās vai privātās personas (iestādes, amatpersonas) uzdevumu.

Šai metodei ir dažādi varianti, kas atšķiras pēc formas, taču saturs pamatā ir vienāds. Kā jau minēts iepriekš, var būt situācijas, kad tikai ārēji lēmuma pieņemšana izskatās pēc komandu metodes, faktiski politiķi pie sava lēmuma ir nonākuši patstāvīgi.

Vēsturiski pazīstamākā modifikācija ir PSRS laika izpildkomiteju sistēma. Tā bija raksturīga ar hierarhiju visos varas mērogos – jo lielāka teritorija, jo augstāka vara. Ministrija varēja pa tiešo, apejot formālo priekšniecību, rīkot vietējās izpildkomitejas struktūrvienības. Rajona izpildkomitejas izglītības pārvalde bija padota arī Izglītības ministrijai. Jebkura “republikāniskā” struktūra bija padota atbilstošai vissavienības struktūrai. Šādas situācijas atjaunošana ir PSRS

laika juristu un viņu audzēkņu sapnis, laiku pa laikam dažādas centrālās varas struktūras vēlas atjaunot izpildkomiteju sistēmas elementus.

Centrālistiem ir tuvs un saprotams piemērs – Putina Krievija, kurā sākotnēji tika atjaunota varas vertikāle un pārņemta totāla kontrole pār plašsaziņas līdzekļiem, bet turpinājumā attīstīta armija, lai varētu iebrukt kaimiņvalstīs. Diemžēl prakse rāda, ka atsevišķi ministri vēl nezina, ka izpildkomiteju laiki ir beigušies (skat. Grinberga lietu, kurā ministrs Krišjānis Kariņš bija iedomājies dot rīkojumus pašvaldības domes priekšsēdētājam; Kuldīgas rajona tiesas 2007. gada 22. maija spriedums O. Grinberga lietā).

Latvijas likumdošana neparedz, ka centrālajai valdībai ir iespēja dot rīkojumus pašvaldības darbiniekiem, izņemot likumā īpaši atrunātus gadījumus. Piemēram, atbildīgais ministrs var ar pamatotu rīkojumu atstādināt (līdz tiesai, ja pašvaldības dome rīkojumam nepiekrīt) domes priekšsēdētāju no amata pienākumu pildīšanas. Taču komandu metodes lietojums tīrā veidā likumos nav paredzēts.

Netieši komandu metodi var lietot gan pēc pašvaldības, gan pēc centrālās valdības, gan pēc ES iniciatīvas.

ES kompetence ir ierobežota, svarīgākajos pašvaldības atbildības jautājumos ES nedrīkst pieņemt dalībvalstīm saistošus likumus. Tāpēc savu politiku ES īsteno ar aktivitāšu ēdienkarti, kurā dalībvalsts drīkst izvēlēties tādu ES fondu naudas izlietojumu, kurš atbilst ES politikai. Latvijai nav jāīsteno ES idejas sociālajā

vai izglītības jomā, taču tā var dabūt ES budžeta naudu tikai tad, ja īsteno ES idejas. Tā kā naudu izmanto pašvaldības teritorijā, tad vēlme “piesaistīt līdzekļus” noved pie skaidrojuma, ka projekts izvēlēts tāpēc un tādā veidā, kā ES to lika.

Patiesībā nekāda komanda nav saņemta, taču, ja vēlaties attīstīt savu teritoriju ar papildlīdzekļiem virs izlīdzināšanas sistēmā radītajām iespējām, tad īstenojat apšaubāma labuma projektus, stāstot, ka ES (vai attiecīgās starpniekinstitūcijas) to uzdeva. Kopumā pieredze liecina, ka šāda nekritiska izvēle, īstenojot jebkādu projektu, ko izdevies piesaistīt savai teritorijai, ir ļāvusi atdzīvināt vietējo ekonomiku un iegūt labākus rezultātus nekā izvēlīgākās pašvaldībās.

Komandu metodes lietošanu veicina arī izveidotā plānošanas sistēma (īpaši procedūras, kā plāni tiek saskaņoti starp publiskās varas subjektiem un ar “sabiedrību”). Katras sīkākās teritorijas attīstības programmai ir jāatbilst lielākas teritorijas attīstības programmai. Līdz ar to lielākās teritorijas (ES, valsts, reģions) programmu vai rīcības plānu var uztvert kā komandu mazākai teritorijai.

Tikpat bieži kā faktiski komandēšanu var novērot izlikšanos, ka kāds jūs komandē. Tas uzskatāmi redzams nozaru ministru darbībā. Nevēlēdamies uzņemties atbildību par reformām, Latvijas politiķi izliekas, ka par šādu reformu nepieciešamību ir norādījuši kāda “augstāka organizācija”. Savulaik iestāšanās ES tika izmantota, lai piesegtu dažādas pārmaiņas valsts pārvaldē un valdības un pašvaldību attiecībās, par kurām nevienam Eiropas Komisijā nebija nekādas intereses un kas faktiski atbilda grupu interesēm pašā Latvijā. Tomēr tika stāstīts, ka to prasot Eiropa. Šim

nolūkam pietika pierunāt kādu vidēja līmeņa Eiropas Komisijas darbinieku parakstīt vēstuli, kas atbilda Latvijas lobētāju interesei.

Šādiem nolūkiem vietējie politiķi bieži izmanto arī tādas organizācijas kā Pasaules Banka vai Starptautiskais Valūtas fonds (IMF). Piemēram, veselības nozarē ministrija atbildību par strukturāliem un reģionāliem pārkārtojumiem kopš 90. gadu vidus regulāri uzveļ Pasaules Bankas ekspertiem, izliekas, ka pašiem ar to nav nekādas saistības. Patiesībā ārvalstu konsultanti izvēlas tos vietējos padomdevējus, kuri atbild par darba pieņemšanu, politikas analīzes vietā nodarbojas ar politikas advokatūru.

Komandu metodes variants ir aizbildināšanās ar kāda agrāk pieņemta likuma politisku normu. Piemēram, Valsts pārvaldes iekārtas likumā ir ieraksts (87. pants), kas ierobežo valsts pārvaldei tiesības dibināt uzņēmumus. Valsts kontrole centās šos ierobežojumus paplašināt, tādējādi sadārdzinot publisko funkciju veikšanu. Aizbildinājums neefektivitātes veicināšanai bija ticība vienai vienkāršotai ekonomikas teorijai, kas tika nostiprināta ar politiskām normām likumā.

Politiskas normas tiek pieņemtas grupu interesēs, taču pēc kārtējām vēlēšanām, ja uzvar pretējo uzskatu pārstāvji, šādas likumu normas jāmaina, reizēm pat uz pretējām. Tas nelabvēlīgi ietekmē attīstību, vairo nedrošību uzņēmējiem un iedzīvotājiem. Piesaistīt likumus vienai sociālai, ekonomiskai vai politiskai teorijai plurālistiskā sabiedrībā nav vēlams.

Komandu metodes rezultātus raksturo kvantitatīvi mērījumi. Šajā gadījumā

atskaites punkts ir komandētāja uzdevumu izpilde. Lai raksturotu pašvaldības panākumus (vai neveiksmes), pietiek redzēt pašvaldības kopējos rādītājus un salīdzināt tos ar valstī vai reģionā sasniedzamajiem.

No mērīšanas viedokļa šis ir vienkāršākais gadījums. Pašvaldības sniegumu var raksturot ar kādu kopējo rādītāju, kas attiecināms uz visu pašvaldības teritoriju. Taču arī šajā gadījumā statistika šādu iespēju neparedz, bet daudzi svarīgi dati par pašvaldības darba rezultātiem nav pieejami arī Valsts reģionālās attīstības aģentūras (VRAA) uzturētajā datubāzē RAIM.

4.4. Kaulēšanās metode

Irvairāki iemesli, kas radanepieciešamību pēc kompromisiem vietējā politikā.

Pirmkārt, mazās padomēs vairākumu nodrošina, vienojoties vairāku sarakstu pārstāvjiem. Tiem, kas ir vienojušies par atbalstāmo kandidātu uz domes priekšsēdētāja amatu, ir tiesības prasīt, lai lēmumos ievēro viņu pārstāvamās grupas intereses. Priekšsēdētājam lēmumu pieņemšana jāorganizē tā, lai vairākuma frakcija būtu apmierināta.

Pašvaldības stabilitāti nodrošina arī opozīcijas deputātu iesaistīšana. Tāpēc konsultācijas strīdīgos jautājumos var aptvert visai plašu iesaistīto daļbnieku loku. Šādās konsultācijās neviena vietējo interešu grupa negūst pilnīgu pārsvaru. Ja šādu pārsvaru iegūst, izmantojot “demokrātiskā centrālisma” procedūru (mehāniskais vairākums uzspiež pārējiem savu gribu), tas var būt sākums varas nestabilitātei jau tuvākajā nākotnē. Tāpēc sarunu gaitā jāizskata

risinājumi, kas pilnībā neapmierina nevienu, taču daļēji risina katras grupas problēmas.

Otrkārt, pašvaldība nonāk gan sadarbības, gan konkurences attiecībās ar citām pašvaldībām. Ja pašvaldības neprot savstarpēji vienoties, tad labumu gūst kāds trešais. Šis trešais visbiežāk ir vienas vai vairāku nozaru birokrāti, kuri pastāvīgi ir norūpējušies par savu resursu un papildu kontroles iespēju palielināšanu. Ja pašvaldības neprot vienoties, tad tiek būvētas jaunas ēkas ministrijām vai aģentūrām, darbā tiek pieņemti jauni ierēdņi, kas izdomā arvien jaunus pašvaldības darbu kavējošus ierobežojumus.

Treškārt, pašvaldībām ir konkurences attiecības ar nozarēm. Dalot valsts budžeta naudu, nozaru vadība "stāv rindā" pēc līdzekļiem "jaunajām politikas iniciatīvām", kā arī nozares sacenšas savā starpā par investīciju izlietošanas iespējām. Pašvaldības ik gadu iesaistās sarunās ar valdību gan ar LPS starpniecību, gan kā mazāku interešu grupu pārstāves.

Politiskā kaulēšanās ir veids, kā var pastāvēt plurālisms. Tomēr tā var veicināt neefektīvu lēmumu pieņemšanu, kaut arī rezultātā dažādu interešu grupu guvums ir samērīgāks, nekā ievērojot tikai atsevišķas grupas intereses.

Politiskās kaulēšanās gaitā katra puse īsteno savus stratēģiskos un taktiskos uzdevumus. Būtiski kaulēšanās elementi ir informācija un dezinformācija. Tikai šajā gadījumā abas puses ir ieinteresētas nesimetriskā informācijā. Ir labi zināt faktus, ko pretējā puse nezina.

Piemēram, Finanšu ministrija parasti rāda budžeta pārmaiņas faktiskajās

cenās. Pie augošas ekonomikas norisinās inflācija. Katru nākamo gadu par to pašu naudu var iegādāties mazāk darbaspēka, preču un pakalpojumu. Tomēr, parādot nelielu pieaugumu naudas daudzumā, var aplēpt faktisko iespēju samazinājumu, salīdzinot ar iepriekšējo gadu.

Cits plaši izplatīts dezinformācijas paņēmieni ir tāda rādītāja izmantošana, kas neraksturo risināmo problēmu. Piemēram, ja visu uzmanību koncentrē uz budžeta deficītu, tad var noslēpt, kas faktiski notiek ar parāda attiecību pret kopproduktu. Ja izdodas priekšplānā izvirzīt šādu rādītāju, tad var noslēpt, kur faktiski tiek izlietots ieņēmumu pieaugums.

Dezinformācijai labi noder atsauce uz tiesību doktrīnām, ārējo institūciju prasībām, skaitliskiem rādītājiem, ko iepriekš izdevies iemānīt plānošanas dokumentos.

Vēl svarīgāks elements par dezinformāciju kaulēšanās procesā ir otrās puses vienotības mazināšana. Valdības sašķeltības pamats ir koalīcijas partiju atšķirīgās intereses. Pašvaldību sašķeltības pamats ir iespēja subjektīvi risināt investīciju problēmas, nosaukt vienas pašvaldības par perspektīvām, bet citas – par bezperspektīvām, kā arī iespēja noteikt atšķirīgus normatīvus dažādām pašvaldību grupām.

Kaulēšanās gaitā katra no pusēm vairāk lieto politikas advokatūru (meklē veidus, kā pamatot vajadzīgo lēmumu), nevis politikas analīzi (zinātnisku izpēti, kādas būs patiesās sekas piedāvātajam risinājumam).

Kaulējoties tiek lietoti tādi paši paņēmieni kā karā. Patiesības objektīva

noskaidrošana nav labākais paņēmieni. "Mērījumi" kalpo tādiem mērķiem kā:

- dezinformācijai;
- savu izmaksu pārspīlēšanai;
- otras puses izmaksu samazināšanai;
- savai pusei izdevīgas statistikas, savai pusei izdevīgu salīdzināmo datu piedāvājumam.

No 2009. gada Finanšu ministrija lietoja visus šos paņēmienus sarunās par nākamā gada budžetu gan ar LPS, gan ar Starptautisko Valūtas fondu. No centrālās valdības viedokļa šķita loģiski, ka šādā veidā varēs uzlabot valsts stāvokli – maldinot pašvaldības (panākot valsts budžeta pieaugumu uz pašvaldību rēķina) un maldinot starptautiskos aizdevējus (kas rūpējās, lai Latvija pēc iespējas ilgāk nespētu atdot aizņemto naudu).

Šāda veida mērījumi palīdz gan tikai kaulēšanās procesa pirmajā daļā. Šādas darbības nenoved pie kompromisa. Lai pamatotu kompromisu, jāpiedāvā aprēķini par abpusēji izdevīgiem (kas vienlaikus ir arī abpusēji neizdevīgi) variantiem, kuriem jāraksturo katras puses ieguvumi un zaudējumi.

Arī šajā gadījumā nepieciešami dati par teritorijām, tai skaitā tādi dati, kas raksturo iekšējo pašvaldības pārvaldes struktūru un pašvaldības ekonomikas struktūru.

4.5. Inkrementālā metode

Terminu *inkrementāls* var aizvietot ar piemērotu latvisku terminu *pakāpenisks*. Tomēr, lai atrastu svešvalodās literatūru

par šo metodi, labāk lietot starptautiski zināmu terminu. Latviskajā literatūrā metode ir maz aprakstīta un analizēta.

Pašvaldības politikim var būt dažāda attieksme pret savu (vai citu) iepriekš paveikto.

Var turēt iepriekšējos politikus (vai darbiniekus) aizdomās, ka darbība bijusi neprasmīga vai pat kaitīga. Tādā gadījumā nepieciešamas būtiskas pārmaiņas, nereti rodas vēlme visu izvērtēt un lielāko daļu no pasākumiem un institūcijām pārveidot.

Nereti apjomīga reforma tiek sludināta nevis reālu problēmu dēļ, bet gan tiek izmantota kā politiku vai ierēdņu pašapliecināšanās paņēmieni, kā līdzeklis darbinieku aizstāšanai ar savas partijas pārstāvjiem u. tml.

Var cienīt iepriekš paveikto un pieņemt, ka iepriekš strādājušie ir centušies darīt labāko, ko pratuši un kas bijis iespējams. Tādā gadījumā lielas pārmaiņas nav nepieciešamas, nepieciešams atrast dažus elementus, kur pārmaiņas var uzlabot jau iepriekš funkcionējošo sistēmu.

Inkrementālā metode ārēji nav tik efektīva, bet var dot labus rezultātus. Agrāk tika uzskatīts, ka attīstītām, labi funkcionējošām sistēmām piemērojama inkrementālā metode, bet vājākās sistēmās noteikti jāveic visaptverošas reformas. Tomēr metodes izvēle ir pašu politiku ziņā, un visos laikos ir bijis pietiekami daudz pašvaldības vadītāju, kas darbos dod priekšroku tieši inkrementālismam.

Metodi lielā mērā pamato itāļu izcelsmes 20. gadsimta ekonomista Vilfredo Pareto vārdā nosauktais 20/80 princips. Saskaņā ar šo principu parasti 20 procentu

aktivitāšu ietekmē 80 % rezultāta un otrādi – 80 % it kā uz rezultātu virzāmo aktivitāšu ietekmē 20 % rezultāta.

Politikā nereti nemaz nevēlas sasniegt to rezultātu, par kuru it kā iestājas. Tādā gadījumā viņi sagatavo rīcības plānu, kurā ietverti daudzi pasākumi, kas pieskaitāmi tiem Pareto 80 % un katrs atsevišķi dos visai mazu efektu. Toties publiski tiek izrādīta rosība, vēlētājam liekas, ka tiek daudz darīts un pēc daudzo pasākumu veikšanas rezultāts būs lielisks.

Piemēram, lai apkarotu ēnu ekonomiku, vajadzētu atcelt dažnedažādus nodokļu atvieglojumus, kas rada netaisnību pret tiem, kam atvieglojumi nav piešķirti, un dzen viņus ēnu ekonomikā. Tā vietā var gudrot arvien jaunus atvieglojumus sev pietuvinātām interešu grupām un rakstīt plānā daudzus simtus pasākumu, kuri rada iespaidu par titānisku cīņu ar nodokļu nemaksātājiem.

Piemēram, lai mazinātu depopulāciju, būtu jāveicina atalgojuma palielināšana, kas panākama, ceļot darba produktivitāti. Tā vietā var veicināt dzimstību, veicināt nodarbinātību (maksājot mazas algas), apelēt pie patriotisma un veikt citus neefektīvus pasākumus, kas deklarēto rezultātu noteikti nedos, taču radīs iespaidu par darbību apsolītajā virzienā.

Inkrementālās metodes būtiskākā sastāvdaļa ir atrast to kritisko ķēdes posmu, kas galu galā noteiks rezultātu.

Šajā gadījumā rezultāta mērīšanai ir cits skatu punkts. Priekšplānā ir sagaidāmā ietekme, ko iecerēts panākt no nelieliem uzlabojumiem pašvaldības darbībā.

Pati darbība veidojas no nelielām pārmaiņām. Šīs nelielās pārmaiņas pašas par sevi neliecina par izvirzīto

mērķu tuvināšanu. Mērķu mērīšana ir pats grūtākais elements. Ir samērā viegli raksturot izdarītos darbus. Ir samērā viegli konstatēt darbības ietekmi. Daudz grūtāk ir konstatēt, vai izvirzītais mērķis tuvojas.

4.6. Racionālā metode

Tā izpaužas kā organizēts process un sastāv no četrām daļām: mērķu noteikšanas, politikas pieņemšanas, politikas īstenošanas, kā arī rezultātu novērtēšanas. Process ir ciklisks, katra cikla gaitā var un vajag koriģēt iepriekš noteiktos mērķus un to tuvināšanas metodes. Metodes pamatā ir ticība, ka darbinieki politikā ir spējīgi formulēt cēloņsakarības, kas radīs vajadzīgo ietekmi.

Oficiālā plānošanas sistēma pilnībā atspoguļo tieši racionālo metodi. Racionālā metode balstās uz pieņēmumu, ka iespējams izvēlēties virsmērķi (organizācijas misiju), izvēlēties mērķus (kuri novērs misiju kavējošos faktorus un attīsta misiju veicinošos faktorus), sagatavot mērķiem atbilstošus uzdevumus (kuri tuvina izvēlētos mērķus), izvēlēties rezultatīvos rādītājus un veikt mērījumus.

Nereti racionālās metodes lietošana ir tikai formāla, jo patiesībā centrālā valdība īsteno komandu metodi. Pamats tam tika izveidots 90. gadu sākumā, kad finanšu decentralizāciju veica tikai daļēji. Tolaik ieviesa finanšu brīvību regulāro (pamatā – pašvaldības obligāto) funkciju īstenošanai, bet saglabāja centrālās valdības kontroli pār investīciju politiku. Atsevišķas pašvaldības varēja iegūt papildlīdzekļus attīstības jautājumu risināšanai, savukārt citas – nevarēja.

Lai simulētu šāda subjektīvā procesa “taisnīgumu”, tika izveidota plānošanas sistēma, kurā katra pašvaldība nosaka savas prioritātes. Centrālā valdība izliekas, ka atbalsta investīcijas tajās pašvaldībās, kuru attīstības programmās noteiktās prioritātes saskan ar valstī izvirzītajām. Rezultātā pašvaldības ātri konstatēja, ka attīstības plāns jāveido līdzīgi ēdienkartei (sīkāk par ēdienkartes principu skat. Pūķis, 2010). Izmantojot attīstības plānu ēdienkartes statusā, var “piesaistīt līdzekļus”, radīt darbavietas un veikt citus pasākumus, kas netieši uzlabo situāciju, kaut arī nerisina pašvaldības attīstības pamatproblēmas.

Tomēr racionālā metode ir piemērota arī pašvaldības patieso prioritāšu īstenošanai. To var izmantot kā pašvaldības stratēģiskās vadīšanas līdzekli.

4.7. Ideoloģiskā metode

Šajā gadījumā lēmuma pieņemšanas pamatā ir kāda ideoloģija, kurai tic lēmuma pieņēmējs.

Gandrīz visas politiskās partijas un pašvaldības – arī vēlētoju apvienības – savas programmas veido eklektiski. Tas attiecas ne vien uz Latviju, bet arī uz pārējo pasauli. Kaut arī zināmu ievirzi partijas programmā var atrast, parasti katrā programmatiskajā dokumentā jūs atradīsiet sociālisma, liberālisma, minarhisma, feminisma, nacionālisma, zaļās un vēl citu ideoloģiju elementus.

Būtiski, ka pašvaldībām ir raksturīgs plaša politiskā spektra apvienojums vienā koalīcijā. Lai varētu strādāt, jānāk pretī katra koalīcijas partnera uzskatiem, tādēļ vienā pašvaldības darbības jomā

var vairāk izpausties viena ideoloģija, citā jomā – cita.

Bieži vien atsevišķi lēmumi nav citādi izskaidrojami kā ar kādu ideoloģisku dogmu lietojumu (dalīta atkritumu vākšana, ja netiek organizēta pārstrāde, ir zaļās ideoloģijas piemērs, krievu valodas mācīšana no 4. klases – nacionālisma ideoloģijas piemērs, nodokļu atlaides trūcīgajiem – sociālistiskās ideoloģijas piemērs).

Parasti ideoloģiskajai metodei ir raksturīgs ekonomiskais neizdevīgums. Ja skaidri redzams, ka rezultāts pasliktinās, tad visticamāk aiz šī rezultāta stāv kāda ideoloģija, kuras piekritēji tādējādi cenšas iespaidot savus vēlētojus.



Vai tiešām konkurence vienmēr ir laba, bet protekcionisms vienmēr slikts? Vai tiešām pastāv brīvais tirgus, kurš optimizē piedāvājuma un pieprasījuma attiecības? Vai tiešām taupīt ir izdevīgāk nekā tērēt? Kad drīkst un kad vajag dibināt pašvaldības uzņēmumu? Kritiski spriedumi šādos un līdzīgos jautājumos sastopami daudz retāk, nekā uz faktiem un to analīzi balstītas atbildes. Visi šie jautājumi ir būtiski sadarbības tīklu dalībniekiem.

Ir vairāki stereotipi, ko vairums juristu, birokrātu un žurnālistu pieņem par baltu patiesību, kaut arī praktiskā pieredze liecina par pretējo. Ja jau vairums sabiedrības šādiem stereotipiem tic, tad politiķim ir izdevīgi tos atkārtot. Ja vairums sabiedrības šiem stereotipiem tic, tad žurnālists vairāk nopelnīs, tiražējot tos,

nekā nopūloties ar analīzi un problēmu, kā novērst maldus.

Politiķi un ekonomisti pieņem lēmumus nepilnīgas un nesimetriskas informācijas apstākļos. Plašsaziņas līdzekļos valdošie stereotipi ir tikai viens no maldu avotiem. Cits maldu avots var būt robi izglītībā. Vēl cits – apzināta vai neapzināta datu slēpšana.

Pēdējos 25 gados ir daudz darīts, lai izglītības un zinātnes līmenis Latvijā pazeminātos. Kļūdaini lēmumi noveda pie zinātnes atdalīšanas no rūpniecības un tehnoloģiju attīstības, tika pārtraukta (arniecīgiem izņēmumiem) agrā specializācija, tai skaitā eksaktajās zinātnēs. Skolā praktiski nekas netiek mācīts par publiskā sektora ekonomiku un par publiskā sektora vadīšanu.

Tos, kuri cer, ka viņi atkal tiks pārvēlēti, balstoties uz primitīvu propagandu un cilvēku neizpratni par ES, nacionālās varas un pašvaldību atbildības dalījumu, šāda situācija pilnībā apmierina. Taču tā rada nopietnas problēmas, ja mēs sagaidām uzlabojumus savai valstij vai savai pašvaldībai.

Datu slēpšanas piemērs ir statistika. Par notikumiem novados ir pieejami tik minimāli dati, ka pamatots vērtējums un salīdzinājums gandrīz nav iespējams. Tam ir atrasti dažādi aizbaidinājumi, tai skaitā līdzekļu trūkums. Taču pašvaldības vadīšanai ir nepieciešami salīdzināmi dati par novada pilsētām, novada pagastiem, ciemiem un apdzīvotām vietām, nepieciešami dati par nodokļu maksātājiem un par situāciju ekonomikas nozarēs dalījumā pa teritorijām.

Jo maldinošāka informācija, jo sliktāk zināmas dažādas alternatīvas ekonomikas un sociālās teorijas, jo mazāk izredžu pieņemt patiešām optimālus lēmumus.

Publiskā sektora ekonomikas lēmumi tiek pieņemti atšķirīgu ekonomisko teoriju un ticības atšķirīgiem ideāliem apstākļos.

5.1. Subsidiaritātes princips kā pamats izvēlei, vai iejaukties

Princips ir par iejaukšanos. Vai valstij, pašvaldībai, Eiropas Savienībai jāiejaucas cilvēku personiskajā dzīvē? Vai valstij jāņem pašvaldības vietā? Vai ES jāņem Latvijas vietā? Atbildes uz šiem jautājumiem var atrast, lietojot subsidiaritātes principu.

Saskaņā ar šo principu indivīda vai personas pilnā atbildībā atstāj lietas, ar kurām šī persona sekmīgi tiek galā. Tāpat

valsts neiejaucas komercsabiedrību darbībā, ja tās ir sekmīgas un neapdraud sabiedrības intereses. Tomēr pašvaldībai, valstij, Eiropas Savienībai ir tiesības un pienākums iejaukties, ja privātpersonām nepieciešama palīdzība.

Ja publiskās personas tomēr nolemj iejaukties (mandātu tās saņem no saviem vēlētājiem, kuru vārdā lemj par iejaukšanās lietderību), tad vēlams pēc iespējas decentralizēt atbildību. Priekšroka palīdzēt ir vietējai pašvaldībai, tad plānošanas reģionam, tad Latvijas Republikai un tikai tad, ja neviena no šīm publiskajām varām nav sekmīga, – Eiropas Savienībai.

Eiropas vietējo pašvaldību harta nosaka vairākus izņēmumus, kad decentralizācijas vietā vajadzētu izvēlēties centralizāciju, un tie ir:

- ekonomijas vai efektivitātes apsvērumi (kad centralizēta sistēma sasniedz tos pašus vai labākus rezultātus lētāk);
- uzdevuma mērogs pēc satura un jēgas (kad sabiedrības priekšstāvji uzskata, ka nepieciešama vienvērtīga rīcība plašākā teritorijā par pašvaldības vai valsts teritoriju).

Subsidiaritātes princips kā politikas zinātnes pamatprincips attiecībā uz varas dalījumu ir teorētiskais iemesls, kāpēc attaisnojama pašvaldības vai valsts iejaukšanās.

Sīkāki līdzekļi šīs tēmas analīzei attiecas uz ekonomikas zinātne – publiskā sektora ekonomikas nozari. Iemesli, kāpēc pašvaldībai ir jāiejaucas privātās dzīves sfērā, ir tirgus nepilnības un valdības nepilnības.

DAŽI PUBLISKĀ SEKTORA EKONOMIKAS PAMATJĒDZIENI

5.2. Galvenie tirgus nepilnību veidi

Vārda *nepilnība* lietošana labi atbilst latviskajai dzīvesziņai. Mēs cenšamies nevienam neaizvainot. Angļu vārds *failure* ir ar daudz plašāku nozīmi – tā ir izgāšanās, neveiksme, katastrofa. Jebkurā gadījumā ar latvisko vārdu *nepilnība* jāsaprot kas vairāk – nespēja efektīvi darboties, nespēja efektīvi sasniegt sabiedriski derīgus mērķus.

Ja tirgus (uzņēmēju sacensība, cenšoties gūt peļņu) nenodrošina sabiedriski vajadzīgu mērķu sasniegšanu, tad pašvaldībai vai valstij ir tiesības un pienākums (attiecīgie priekšstāvji tika ievēlēti publiskā labuma nodrošināšanai) iejaukties. Ir vairāki iejaukšanās veidi – savas, pašvaldībai vai valstij piederošas komercsabiedrības veidošana ir tikai viens no iejaukšanās veidiem.

Tirgus nepilnības jautājumiem ir veltīta plaša zinātniskā literatūra. Dažādi autori gadsimtu laikā ir lietojuši dažādu terminoloģiju, raksturojuši šo jautājumu no dažādu ideoloģiju (ekonomisko, politisko, ētisko uzskatu sistēmas) viedokļa. Tā kā vietējās demokrātijas galvenā atziņa ir plurālisms, tad pašvaldības līdzīgas situācijas drīkst risināt atšķirīgi, pamatojoties uz savu vēlētajū dominējošajiem uzskatiem. Tai pat laikā publiskā sektora ekonomika kā zinātnes nozare apraksta galvenos tirgus nepilnību veidus.

5.2.1. Publiskie (sabiedriskie) labumi

Publiskie labumi ir labumi, ko nodrošina visai (Eiropas vai valsts, vai pašvaldības) sabiedrībai. Retāk to panāk tieši (piemēram, bezmaksas sabiedriskais transports katram), biežāk tiešā labuma guvēji ir daži

vai vairāki, taču šo labumu sagādāšanai ir attiecīgās sabiedrības atbalsts.

Teorētiskajā literatūrā publisko labumu formāli definē, atšķirot to no citiem produktiem (šai gadījumā no precēm), ar divām īpašībām:

1. tie ir pieejami visiem,
2. sniedzot labumu vienam, pārējiem iespēja saņemt šo labumu nemazinās.

Precēm, kas nonāk tirgū kā uzņēmējdarbības produkti, ir pretēja īpašība. To skaits mēdz būt ierobežots. Vienam saņemot preci, tā kļūst retāka, tāpēc, iespējams, tai var pieaugt cena.

Praksē publiskā labuma jēdzienu lieto arī tad, ja kāda no šīm īpašībām tiek noteikta kā mērķis, bet to pilnībā neizdodas sasniegt. Piemēram, bērnodārzi ir publiskais labums, kaut arī vietu tajos ne vienmēr pietiek.

Lēmumu par to, vai un cik lielā mērā konkrēti produkti ir publiskais labums, pieņem politiski. Piemēram, izglītība, veselība, sabiedriskais transports tiek atzīti par publiskajiem labumiem tāpēc, ka sabiedrības vārdā nolemts nodrošināt lielāku vai mazāku tiesību vienlīdzību visiem šo labumu saņēmējiem.

Publiskais labums vienam var vienlaikus būt publiskais “sliktums” citiem. Piemēram, brīvības atņemšanu cietumnieks parasti neuztver kā labumu sev, taču to kā publisko labumu uztver citi, kuri vēlas, lai cietumnieku viņu uzdevumā soda, moka vai audzina.

5.2.2. Negatīva blakus (ārējā) ietekme

Daudzos gadījumos uzņēmējs, kas savā uzņēmumā ražo preces, apdraud gan savus strādniekus, gan pārējos iedzīvotājus. Ja pieņemam, ka uzņēmējam

patiešām galvenais motīvs ir peļņa, tad viņš var nodarīt ļaunumu videi, drošībai, preču kvalitātei. Šādu un līdzīgu parādību kopumu angļu ekonomiskajā literatūrā parasti apzīmē kā *negative externalities*.

Piemēram, ja svarīgi resursi (mežs, ūdens) atrodas tikai peļņas guvēja atbildībā, tad iespējama šo resursu pilnīga izmantošana. Savulaik tā daudzās valstīs tika iznīcināti meži.

Ja bīstamo atkritumu sadedzināšana notiktu tikai peļņas interesēs, tad pilnīgi noteikti palielinātos dzīvībai bīstams piesārņojums.

Piemērs, kas uzskatāmi parāda negatīvas ārējās ietekmes dabu, ir tirgus atvēršana augstākajā izglītībā. Ja šajā jomā dominē konkurence un augstskolu ienākumi ir pilnībā atkarīgi no studentu skaita, tad pēc kāda laika augstākā izglītība kļūst arvien līdzīgāka diplomu tirdzniecībai. Tā rezultātā krasi samazinās tehnoloģiskais progress un vērojamas citas negatīvas sekas.

5.2.3. Monopols (nepilnvērtīga konkurence)

Monopolists var noteikt cenu. Ja monopolista radītā prece ir visiem vajadzīga (tai nav labu aizstājēju), tad visiem nākas būtiski pārmaksāt.

Ja monopols pieder valstij vai pašvaldībai, ir iespējams to vadīt neefektīvi (lieki darbinieki, atpalikušas tehnoloģijas, slikti pakalpojumi par augstu cenu).

Vēl sliktāka situācija ir tad, ja monopols ir privāts. Tad rodas vilinājums šo monopolu izmantot īslaicīgiem privātiem mērķiem, nodarot sekas nozarei, labklājībai vai dabai.

Neatkarīgi no tā, kā monopols vēsturiski ir izveidojies (pārpalikums no centralizētas

plānveida ekonomikas, kā dabiskais monopols mēroga ekonomijas dēļ, likumā neatļautas apvienošanas rezultātā), tas pēc būtības uzskatāms par tirgus nepilnību.

5.2.4. Stratēģiskās intereses

Stratēģiskās intereses ietver to, kas nav ietverts iepriekšējās tirgus nepilnībās. Stratēģiskās intereses saistāmas ar konkurenci starp ES un citiem pasaules ekonomiskajiem un politiskajiem reģioniem, konkurenci starp valstīm, konkurenci starp pašvaldībām. Savu iedzīvotāju interesēs katra publiskā persona cenšas uzvarēt konkurentus.

Pašvaldībai konkurenti ir gan valsts (ja kompetences nav skaidri nodalītas, kā tas ir Latvijā un vairumā citu valstu), gan citas pašvaldības. Būt par konkurentu vai par sabiedroto nav absolūts jēdziens. Vienā jomā pašvaldības ir konkurenti, bet citā – dabiski sabiedrotie.

Pašvaldības (atšķirībā no valstīm) ar citām pašvaldībām nekar. Tomēr noris pastāvīga sacensība par:

- cilvēkresursiem, jo pašvaldība ir ieinteresēta piesaistīt savai teritorijai gudrus un prasmīgus cilvēkus;
- valsts dotācijām un mērķdotācijām, kas ļauj labāk attīstīt bāzes infrastruktūru;
- privātajiem investoriem, kas rada papildu iespējas iedzīvotāju bagātības pieaugumam;
- projektiem, kas izmantojami pārvaldes uzlabošanai.

Lai īstenotu stratēģiskās intereses, ne vienmēr labākais veids ir pirkt preces vai pakalpojumus no privātā sektora. Sacensības gaitā pašvaldība cenšas panākt

DAŽI PUBLISKĀ SEKTORA EKONOMIKAS PAMATJĒDIENI

salīdzinošās priekšrocības – lielāku ietekmi uz centrālās valdības lēmumiem, izmainīt vietējās ekonomikas struktūru, padarīt savu dzīves vidi pievilcīgāku. Šajos gadījumos nevar gaidīt, kad privāto personu sacensība tirgū dabiski tuvinās vēlamos mērķus.

5.3. Galvenie valdības nepilnības veidi

Valdības nepilnību avoti var būt gan likumdošana, gan praktiskā darbība. Bieži vien tās ir cieši savstarpēji saistītas, grūti pat atšķirt, kura ir vista un kura ola.

Valdības nepilnības bieži ir saistītas ar uzskatu konfrontāciju – lielāka mēroga politikiem tā gribas būt “taisnīgiem” savu vēlētāju acīs, ka netiek ņemta vērā lēmumu negatīvā vai sociālā ietekme, kas īpaši izpaužas vietējās pašvaldības mērogā. Tāpēc pašvaldībai jādomā, kā likumīgiem līdzekļiem valdības nepilnības novērst vai vismaz mazināt to ietekmi.

Vainīgie valdības nepilnību radīšanā atrodami visos mērogos. Tā ir Eiropas Savienība, kas ar katru gadu kļūst arvien birokrātiskāka un neefektīvāka. Tā ir Latvijas Republika, kas ik gadu palielina likumu, Ministru kabineta noteikumu un dublējošu institūciju skaitu. Tā ir pašvaldība, kas pieņēmusi lēmumus, kuri vēlāk traucē efektīvu pašvaldības darbību.

5.3.1. Pārregulēšana

Savulaik Mozum pietika ar desmit baušļiem, lai sakārtotu cilvēku domas un nodrošinātu zināmu sabiedrisko kārtību. Mūsdienās likumu un noteikumu ir tik daudz, ka cilvēka spēkos vairs nav tos pārzināt. Laiku pa laikam uzrodas politiķi, kuri mēģina normatīvisma lavīnu apturēt, taču pagaidām sekmes nav lielas.

Teorētiski Eiropas Komisija atzīst pārregulēšanu par ļaunumu, taču nekad nav sekojusi rezultatīva darbība pārregulējuma mazināšanā. Tas pats attiecas uz bijušā Valsts prezidenta Andra Bērziņa iniciatīvu samazināt likumu skaitu un regulējošo normu daudzumu. Valdība pieņēma Tieslietu ministrijas programmu, kas it kā jautājumu risina, taču neviens nemēra iknedēļas tiesību normu skaita un apjoma pieaugumu.

Vietējā mērogā pārregulējumam ir tiešas un kaitīgas sekas. Jo vairāk noteikumu ir pieņemts par izglītības vai sociālās palīdzības organizēšanu, jo mazāk iespēju optimizēt pakalpojumu sniegšanu atbilstoši vietējām īpatnībām. Šādu regulējumu dēļ tiek radīts iespaids, ka visā valstī noteikts vienāds un taisnīgs regulējums, bet netiek aprēķināti netiešie zaudējumi, kas šādu regulējumu dēļ rodas.

Viens no izteiktākajiem pārregulējuma piemēriem ir iepirkuma procedūras. Eiropas Savienība ievieš šādas procedūras, lai veicinātu konkurenci Eiropas vienotajā tirgū. Tāpēc sarežģītas procedūras, kuru izpildei nepieciešams ilgs laiks, tiek paredzētas pie augstiem iepirkumu sliekšņiem. Ja Latvija noteiktu sliekšņus ES prasību līmenī, tad varētu ietaupīt ļoti daudz publisko līdzekļu. Taču pašmāju likumdevēji ir pārcentušies – sarežģītas procedūras ieviestas no zemākajiem iedomājamiem sliekšņiem.

Pārregulējuma pamatā mēdz būt gan pārcentība, gan nepareizas teorētiskās nostādnes. Piemēram, nav pareizi, ka laba ir tikai konkurence. Konkrētos apstākļos pozitīvu efektu var sasniegt gan ar konkurenci, gan ar vietējo (arī nacionālo vai ES) protekcionismu. Politikas māksla ir noteikt pareizo līdzsvaru. Tai pat laikā vienpusīga pieeja (fundamentālisms) parasti noved pie zaudējumiem vai izšķērdēšanas.

Netiešos zaudējumus var aprēķināt, ja salīdzina pakalpojumu izmaksas, optimizējot organizācijas un likumus, un Ministru kabineta noteikumos paredzētās organizācijas. Liela daļa pašvaldību vadītāju sevi mierina ar domu, ka tādējādi palielinās nodarbinātība. Jo vairāk regulējumu, jo vairāk aizņemu štata vietu un vairāk papildu izmaksu. Taču agrāk vai vēlāk jāsecina, ka atslēga iedzīvotāju labklājībai ir produktivitāte, nevis maksimāls darbinieku skaits.

Apvienotās Karalistes valdība ir veikusi daudz pasākumu, lai pārregulējumu samazinātu. Tiek piedāvāts princips, ka, pieņemot jaunu tiesību normu, jānorāda, kura cita norma tiks svītrotā. Katru gadu tiek plānots tiesību normu tekstus samazināt par 5 %. Tomēr šo pasākumu rezultāti būs redzami tikai pēc dažiem gadiem. Arī Apvienotajā Karalistē normatīvismam ir daudz piekritēju.

5.3.2. Kaitīgi aizliegumi

Mūsdienu pasaule nav tik vienkārša kā Mozus laikos. Dzīvības, veselības, dabas aizsardzībai likumos un Ministru kabineta vai pašvaldības noteikumos ir daudz dažādu aizliegumu. Kaut arī pati aizliegšana ir pieņemama (pašvaldība autonomās kompetences jomā darbojas likuma robežās – var darīt to, kas nav aizliegts), tās pārmērīga lietošana rada problēmas.

Aizliegumu piemēri:

- pašvaldība nevar nodarboties ar komercdarbību (tiek noteiktas sarežģītas procedūras, lai pierādītu izņēmumu nepieciešamību);
- pašvaldība nevar atsavināt īpašumu, kas nepieciešamas tās funkciju veikšanai (tas traucē optimizēt

īpašumu racionālu izmantošanu);

- pašvaldības darbinieki nevar brīvi savietot amatus (jāievēro interešu konflikta novēršanas ierobežojumi);
- par pakalpojumiem nevar iekasēt pilnas izmaksas (tādējādi maksas pakalpojums iznāk nepamatoti lētāks par attiecīgo privāto pakalpojumu).

Likumpaklausīga pašvaldība nevar aizliegumus pārkāpt, taču tā var domāt par likumīgu juridisko formu, kā kaitīgo aizliegumu ietekmi samazināt.

5.3.3. Pārmērīga kontrole

Normatīvisma blakusprodukts ir pārmērīga kontrole. Kaut arī Latvija ir pievienojusies starptautisko likumu normām, kuras padara Latvijai saistošu proporcionalitātes principu, gan likumdevēji, gan ierēdņi cenšas šo principu neievērot.

Birokrāti parasti maksimāli izmanto iespēju izveidot papildu institūcijas un pieņemt tajās pēc iespējas vairāk darbinieku. Šie darbinieki pārbauda ne vien pašvaldību (kādu no tās institūcijām), bet kontrolē arī viens otru. Daudzo kontrolieru darbība rada zaudējumus laikā, turklāt otrā vai trešā kontrole pēc kārtas reti atrod būtiskus pārkāpumus.

Daudzajiem kontrolieriem parasti ir vāja izpratne par pašvaldības kompetencēm, nereti viņi neatšķir autonomo kompetenci no valsts deleģētās. Bieži vien kontrolieri domā, ka pašvaldība drīkst tikai to, kas likumā noteikts, taču tas ir principiāli nepareizi.

Atgriezīsimies pie Apvienotās Karalistes piemēra. Apvienotajā Karalistē vairāk nekā 40 gadu darbojās mūsu Valsts kontroles analogs speciāli pašvaldībām – Nacionālā audita komisija. Ar 2015. gada 1. janvāri

DAŽI PUBLISKĀ SEKTORA EKONOMIKAS PAMATJĒDIENI

Šī komisija ir likvidēta, ir ieviesti konkursi privātā audita veikšanai. Taču pēc 2015. gada 1. janvāra nekad nav izveidojusies situācija, ka divi kontrolētāji pēc kārtas kontrolētu vienu un to pašu.

Arī šajā gadījumā nevar izvairīties no likumā paredzētās kontroles. Toties var meklēt formu, kurā kontroles nosacījumi būtu vienkāršāki.

5.4. Rīcība valdības vai tirgus nepilnību gadījumā

Pašvaldībai ir vairākas reakcijas formas uz abiem iepriekš raksturotajiem nepilnību veidiem. Katrā konkrētajā gadījumā jāizvēlas optimālākā forma, ne vienmēr ir jāveido komercsabiedrība negatīvās ietekmes mazināšanai.

Galvenās reakcijas formas var analizēt ar dažādu detalizācijas pakāpi. Sadalot tās pa funkcionālām darbību grupām, iegūsim šādas iespējas:

1. regulēšanu (pašvaldība izdod saistošos noteikumus, kas mazina tirgus nepilnību vai daļēji samazina valdības nepilnību ietekmi);
2. administrēšanu (uzraudzīt, kā tiek ievēroti pašvaldības saistošie noteikumi vai valsts normatīvie akti, sodīt pārkāpējus likumā vai saistošajos noteikumos noteiktā kārtībā);
3. bezmaksas vai daļējas maksas pakalpojumu sniegšanu (izmaksas sedz pašvaldības budžets vai izmaksas daļa budžets ar pakalpojuma saņēmēju);
4. bezpeļņas (sociālo) saimniecisko darbību, kad mērķis nav peļņa, bet pašvaldība sniedz maksas

pakalpojumus vai ražo un pārdod produktus par maksu (parasti šāda saimnieciskā darbība noris paralēli privātajai uzņēmējdarbībai);

5. uzņēmējdarbību (komercsabiedrību veidošana, tās darbojas paralēli privātajai uzņēmējdarbībai);
6. veicināšanu (tai skaitā atļauto "valsts atbalstu" uzņēmējdarbībai un atbalstu organizētās pilsoniskās sabiedrības organizācijām);
7. ārējo iepirkumu (kad pašvaldība iepērk preces vai pakalpojumus, vai kapitālu);
8. publisko un privāto partnerību vai koncesiju, kad pašvaldība sadala atbildību par noteikta sabiedriskā labuma sniegšanu ar privāto partneri.

Lai pierādītu, ka reakcija uz valdības nepilnību vai tirgus nepilnību ir tieši viena no astoņām iepriekš minētajām izvēlēm, vajadzētu plašu analīzi. Tomēr lielākā daļa no iespējām atkrīt automātiski. Parasti pietiek, ja salīdzina dažas acīmredzamākās alternatīvas.

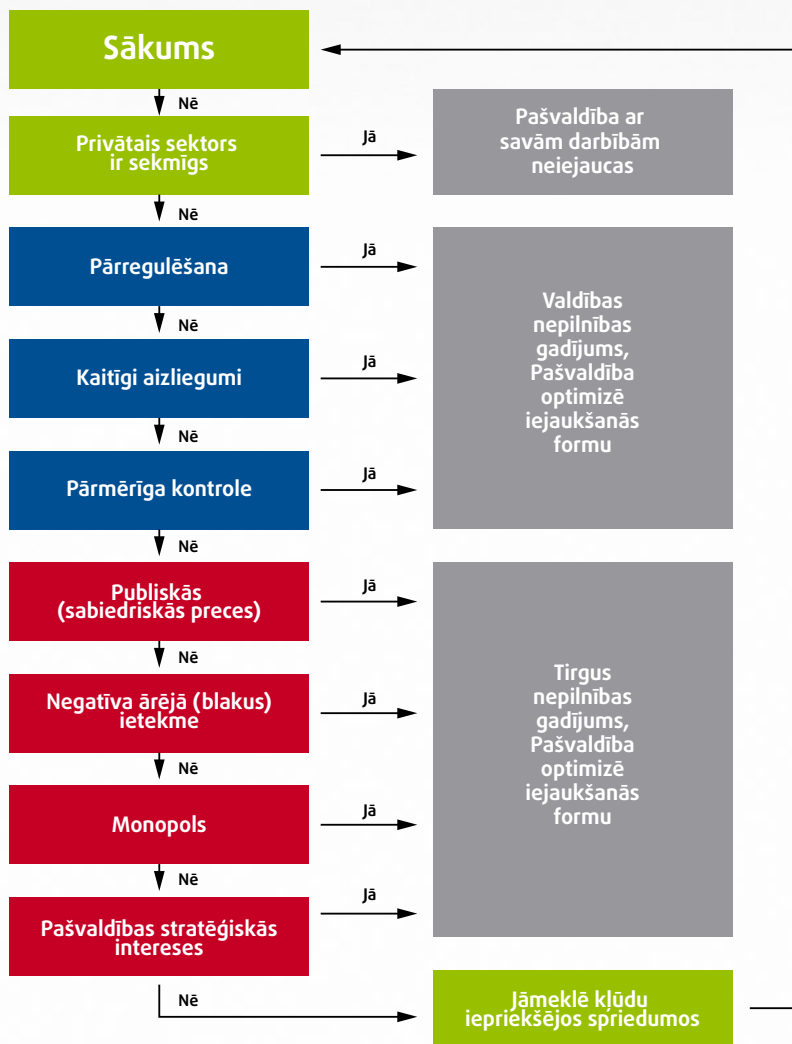
5.5. Subsidiaritātes principa lietojuma procedūra

Subsidiaritātes principu izmanto, lai pierādītu, ka pašvaldībai konkrētais jautājums jārisina (1. att.).

Vislabāk, ja privātais sektors (indivīds, ģimene, uzņēmējs, nevaldības organizācija) patstāvīgi risina savas problēmas. Tad pašvaldība netraucē – tai nevajag ne regulēt, ne kā citādi iejaukties.

Ja konstatēta valdības nepilnība (kā jau minējām iepriekš, šāda nepilnība iespējama gan ES, gan valsts, gan pašvaldības

mērogā), tad tas ir iemesls pašvaldībai astoņiem risinājumiem. Iejaukties ar kādu no iepriekš minētajiem



1. attēls. Algoritms pašvaldības lēmumam par iejaukšanos

DAŽI PUBLISKĀ SEKTORA EKONOMIKAS PAMATJĒDZIENI

Ja konstatēta tirgus nepilnība (vienā no iepriekš minētajiem četriem veidiem tirgus nedod sagaidāmo sabiedriski derīgo rezultātu), tad tas arī ir iemesls, lai iejauktos ar kādu no iepriekš minētajiem risinājumiem.

Veicot secīgi 1. attēlā parādītās darbības, var atrast pamatojumu, kāpēc vajag vai nevajag iejaukties. Tālāk būtu jāizvēlas iejaukšanās veids. Iespējams, ka pašvaldība ir jau agrāk iejaukusies privātajā sektorā. Tādā gadījumā var būt runa par labāku alternatīvu meklēšanu.

Meklējot labāko risinājumu, var salīdzināt dažas, pieņemamākās no astoņām, pašvaldības reakcijas. Vispareizāk dažas izvēlētās alternatīvas būtu salīdzināt, izmantojot proporcionalitātes principa shēmu.

5.6. Proporcionalitātes principa lietojuma procedūra

Proporcionalitātes principam ir īsāka vēsture nekā subsidiaritātes principam. Mūsdienās tas ir kļuvis par teorētisko pamatu iejaukšanās dziļuma (apmēra, nepieciešamo institūciju vērtējuma) noteikšanai.

Sākotnēji proporcionalitātes principu lietoja administratīvajās tiesībās valstīs, kuru sistēmas Latvijas valststiesībnieki pieskaita “kontinentālās Eiropas tiesību lokam”. Savulaik, cenšoties veidot ideālu “likuma valsti”, politiķi un birokrāti nonāca pie atziņas, ka precīza likumu izpilde dažkārt var būt kaitīga. Tāpēc ierēdnim (institūcijai), kurš piemēro likumu, tika dota zināma elastība – pienākums izvērtēt likumā paredzētās darbības un varas rīcības proporcionalitāti mērķim (Egīla Levita tulkojumā – samērīgumu). Tika

ieviesta trīspakāpju proporcionalitātes pārbaudes tradīcija:

- pārbauda, vai piedāvāto risinājumu mērķis ir likumīgs (vai ar attiecīgajām darbībām paredzēts nonākt pie likumā neaizliegta (pašvaldības autonomās kompetences gadījumā) vai likumā noteikta (pašvaldībai valsts deleģētās kompetences gadījumā) mērķa;
- pārbauda, vai piedāvātais risinājums patiešām tuvina norādīto mērķi (var gadīties, ka izvirzītais mērķis patiesībā attālinās, tāpēc jāpamato, ka virzība tiešām notiks mērķa virzienā);
- pārbauda, vai darbības ietekme ir proporcionāla gūstamajam publiskajam labumam. Svarīgi, lai darbības ietekme būtu pēc iespējas minimāla, pretējā gadījumā pašvaldības iejaukšanās mazinās privāta sektora iniciatīvu, sāks traucēt publiskā sektora iestādēm lēti un efektīvi veikt savus pienākumus.

Līgumā “Par Eiropas Savienības darbību” proporcionalitātes principam ir īpaša nozīme – tajā uzsvērti centieni izveidot minimālu pārvaldi. Eiropas Savienība, veicot kādas darbības dalītās kompetences jomā, dara to iespējami minimāli, apņēmoties neveikt nekādas darbības, kas pārsniegtu līgumā noteikto ietekmi.

Lietojot proporcionalitātes principu, lai izvēlētos vienu no astoņām reakcijām uz tirgus vai valdības nepilnību (uzņēmējdarbība bija viena no astoņām reakcijām), var rīkoties šādi:

- noteikt kopīgo mērķi vienam vai vairākiem risinājumiem un pārbaudīt mērķa leģitimitāti;
- katram risinājumam izvērtēt pierādījumus, ka risinājums tuvinās mērķim;
- pārbaudīt, vai risinājums nepārsniedz mērķim nepieciešamo, un izvēlēties risinājumu, kas minimāli iejaucas privātā sektora darbībā, minimizē darbību un ierēdņu skaitu.

Ar trešo soli tiek pārbaudīta proporcionālitate šaurākā nozīmē. Proportcionāls ir tas, kas samazina birokrātisko slogu un veicina iesaistīto pušu iniciatīvu un atbildību.

5.7. Piemērs – lēmums par pašvaldības mediju

Aplūkosim aktuālu piemēru. Mediji un valdošo partiju politiķi ir sākuši pašvaldības mediju (avīžu, televīzijas, informatīvo biļetenu) apkarošanu. Šķietamais iemesls ir konkurence ar privāto reģionālo presi. Galvenais uzbrukuma objekts ir reklāma, ko dažos gadījumos izvieto pašvaldību izdevumos. Taču radikālākie uzbrucēji vēlas aizliegt pašvaldībām gatavot materiālus, kas “atgādinot žurnālistiku”.

Ejot cauri 1. attēla shēmai, konstatējam:

- privātais sektors nav sekmīgs (iepriekšējos 25 gados ir izveidojusies negatīva attieksme, kas nav balstīta uz pašvaldību funkciju, tiesību, pienākumu, veiksmju un neveiksmju attēlošanu

privātajos medijos, bet galvenokārt tiek rosināta, piedāvājot vienpusēju informāciju vai pat dezinformāciju);

- izskatot iespējamās tirgus nepilnības, jāatzīst, ka pašvaldības produktu virzīšana tirgū ir **publiskais labums**, ko privātais sektors nenodrošina. Atstājot vienīgi nacionāla mēroga sabiedrisko mediju, var veidoties publiskais **monopols**, respektīvi, tikai valdošo partiju ideoloģijas propaganda, tādējādi samazinot iespējas izpausties daudz plašākam politiskajam spektram, kas pastāv pašvaldībās;
 - pašvaldības produktu virzīšana tirgū atbilst pašvaldības **stratēģiskajām interesēm**, tā nepieciešama, konkurējot ar citām pašvaldībām;
 - izskatot iespējamās valdības nepilnības, jāatzīst, ka:
 - nav ES nepilnību, jo ES nekādi neierobežo ne partiju, ne pašvaldību medijus;
 - ir esošās un potenciālās centrālās valdības nepilnības, Kultūras ministrija gatavo kaitīgus likuma regulējumus, esošās kontroles struktūras (Valsts kontrole, Konkurences padome) jau tagad bez likumiska pamatojuma vērsas pret pašvaldību medijiem un pašvaldību informācijas izdevumiem.
- Vairāku iemeslu dēļ jākonstatē, ka pašvaldībai ir jāiejaucas, pēc iespējas mazinot valdības un tirgus nepilnību ietekmi. Raksturīgi, ka iejaukšanās nepieciešamību nosaka nevis viens, bet vairāki savstarpēji papildinoši faktori.

DAŽI PUBLISKĀ SEKTORA EKONOMIKAS PAMATJĒDZIENI

Lai sasniegtu mērķi – virzīt tirgū pašvaldības produktus, no iespējamiem astoņiem risinājumiem, pilnvērtīgi informējot iedzīvotājus, varam izmantot vairākus. Regulēšana (privāto mediju) pamatoti ir aizliegta, administrēšana no pašvaldības puses tāpat nav pieļaujama. Bezmaksas pakalpojums ir iespējams (to arī daudzas pašvaldības ir izvēlējušās, izplatot bezmaksas informatīvos biļetenus). Dažas pašvaldības sniedz pakalpojumu par nelielu cenu, dotējot savu biļetenu vai papildinot ieņēmumus ar maksu par reklāmu.

Pašvaldības laikrakstu var veidot kā komercsabiedrību, kas pēc būtības ir hibrīds sociālais uzņēmums. Pašvaldības laikraksta mērķis nav gūt peļņu pašvaldībai, taču tas var darboties kā hibrīds sociālais uzņēmums (veic publisko funkciju – pašvaldības produkta virzīšanu tirgū, pašvaldības iedzīvotāju informēšanu par iespējām izmantot pakalpojumus un iesaistīties kopienas aktivitātēs, kā arī privāto funkciju – pelna, izvietojot reklāmu). Hibrīda sociālie uzņēmumi parasti darbojas sektoros, kuros arī noris privātā komercdarbība, taču konkurences aizstāvēšana jāsamēro ar publisko labumu, ko šādi sociālie uzņēmumi dod.

Pašvaldībai piederošu laikrakstu (vai daļību laikrakstā kā akcionāram) var veidot, pilnīgi nodalot to no pašvaldības, uzskatot šo laikrakstu arī par pašvaldības peļņas avotu. Pašvaldība kā daļībnieks akcionāru sapulcē šajā gadījumā ietekmē vadības iecelšanu.

Pašvaldība var atbalstīt privātos medijus likumīgā veidā (piemēram, palīdzot žurnālistiem iegūt izglītību par publisko pārvaldi un politiku), lai uzlabotu informācijas kvalitāti. Tā uzskatāma par

veicināšanas aktivitāti.

Pašvaldība var iepirkt pakalpojumus privātajos medijos (pasūtīt reklāmrakstus, kas it kā nav žurnālistika). Tāpat var iepirkt savu normatīvo aktu un savu politikas dokumentu publicēšanu.

Pašvaldība var īstenot medija funkciju publiskajā un privātajā partnerībā, noslēdzot attiecīgus līgumus ar privāto partneri – medija īpašnieku.

Redzams, ka zināmu virzību uz mērķi var sasniegt ar sešām no astoņām aktivitātēm, turklāt katrā no risinājumiem ir atšķirīga atdeve un atšķirīgas izmaksas. Saskaņā ar Publisko personu mantas un finanšu līdzekļu izšķērdēšanas novērtēšanas likumu būtu jāizvēlas efektīvākais risinājums ar lielāko atdevi par ieguldīto naudu.

Konkrētā pašvaldība (ņemot vērā pašvaldības deputātu ekonomiskos uzskatus, sociālās vērtības un vietējo politisko situāciju) uzreiz atteiksies no vairākiem risinājumiem, taču attiecībā uz pārējiem risinājumiem var pilnā mērā īstenot proporcionalitātes testu.

Piemēram, pašvaldība kā trīs alternatīvas varētu izvēlēties:

1. komercsabiedrību – sociālais hibrīda uzņēmums, kurā reklāmas izdevumi šķērssubsidē sociālo darbību;
2. ārējo iepirkumu – reklāmas pirkšanu un informācijas izvietojumu par budžeta naudu;
3. koncesijas līgumu ar privāto mediju, kuram tiek nodots pašvaldības informācijas uzdevums.

Pirmajā solī ir jāizstāv mērķi – konkurences apstākļos ar citām pašvaldībām un nozarēm virzīt informāciju par pašvaldības produktiem tirgū (cīņa par iedzīvotājiem, darbaspēku, tūristiem, ārējiem un iekšējiem investoriem). Ja valsts likumdošana attīstīsies totalitārisma virzienā, pašvaldību konkurenci var atzīt par nelegitīmu, taču demokrātijas apstākļos aizstāvēt šo mērķi var.

Otrajā solī var atstāt otro un trešo alternatīvu. Ja privātie reģionālie mediji spētu nodrošināt lasītāju lielāko daļu, tad ārējais iepirkums būtu mērķa sasniegšanas līdzeklis. Diemžēl ne nacionāla mēroga laikraksti, ne reģionālie laikraksti nespēj savu abonentu loku palielināt līdz nepieciešamajam mērogam. Ja kāds medijs noslēgtu koncesiju par pašvaldības viedokļa paušanu, sāktos nebeidzama tiesāšanās, un galu galā funkcija netiktu realizēta.

Atliek viens variants, par kuru jāpārliecinās, izmantojot proporcionalitātes principu šaurākā izpratnē – vai risinājums nav pārāk birokrātisks, pārāk dārgs, pārāk neietekmē privāto jomu, atņemot cilvēkiem iniciatīvu un atbildību. Citiem vārdiem sakot – vai risinājums atbilst minimālās pārvaldes ideālam.

Šo, pēdējo, lēmumu pieņem pašvaldības politiķi, un tas nav viennozīmīgs. Daži var uzskatīt, ka maksimāli jāsaudzē vietējie privātie mediji un jāminimizē reklāmas iespējas (tad nāksies sociālo funkciju dotēt no budžeta). Citi var uzskatīt, ka jāminimizē informācijas daudzums, ko gatavo paši, atstājot informāciju nacionālā sabiedriskā medija un privāto mediju ziņā. Vēl citi var iestāties par aktīvu un kvalitatīvu žurnālistiku, panākot maksimālu politisko un izglītojošo ietekmi.

5.8. Izvēle – vai izveidot pašvaldības uzņēmumu

Nav tik sarežģītas problēmas, ko nevarētu raksturot ar vienkāršiem īsiem teikumiem. Mēģināsim izteikt būtību dažos teikumos.

1. Pašvaldība iejaucas privātā sektora darbībā, ja var pierādīt tirgus vai valdības nepilnību un tas traucē uzlabot pašvaldības iedzīvotāju dzīvi.
2. Uzņēmuma (komercsabiedrības veidošana) ir tikai viena no iespējamām reakcijām uz valdības vai tirgus nepilnību.
3. Citas reakcijas nav prioritāras, salīdzinot ar uzņēmuma veidošanu, tām nav prioritātes, taču izvērtējot jāizvēlas vietējam iedzīvotājam izdevīgākā un saprotamākā metode nepilnības novēršanai.
4. Dažādās pašvaldībās atbilstoši iedzīvotāju pārstāvju zināšanām, vērtībām, kā arī atbilstoši iekšējo un ārējo faktoru ietekmei risinājumi var būt dažādi.

6. TĪKLA KOORDINATORS



Tīkla koordinators loma ir būtiska. Izcils koordinators spēj iedvesmot pašvaldības būt aktīvām, līdzdarboties ar savu radošo pienesumu, palīdzēt citiem un efektīvi izmantot savā pašvaldībā tīklā gūto.

Izcilību nevar ne aprakstīt, ne definēt. Viens izcils koordinators var rīkoties diametrāli pretēji otram izcilam koordinatoram. Tas ir līdzīgi kā ar skolotājiem – labi skolotāji mēdz darboties līdzīgi, parasti pastāv pamatoti uzskati par to, kā ir labi jāmāca. Izcili skolotāji mēdz būt dažādi, vienīgā viņu kopējā īpašība ir tā, ka šie izcilie skolotāji rosina skolēnus mācīties, rosina gūt papildinformāciju par priekšmetu, iedvesmo viņus darbam profesijās, kur ir derīgas iegūtās zināšanas. Izcilos atceras.

Izcilība ir retums. Dažkārt tādus skolotājus nesatiekam, un mūsu rezultāti vairāk ir atkarīgi no mums pašiem. Taču turpināsim nevis par izcilību, bet par labam koordinatoram noderīgām īpašībām.

Pirmkārt, koordinatoram vajadzētu būt ar pamatzināšanām par valsti un pašvaldību, viņam būtu jāizprot pašvaldību tiesības un pienākumi. Koordinatoram jācieta viedoklis, ka pašvaldību autonomija ir likumīga un izmantojama pašvaldības iedzīvotāju labā. Viņam jāspēj organizēt savstarpējo konsultāciju procesu, kurā piedalās pārstāvji ar dažādiem uzskatiem.

Izpratne par pašvaldību var balstīties gan uz praktisko pieredzi pašvaldības lēmējvarā vai pašvaldības izpildvarā,

gan uz pieredzi valsts darbā (izpildoties iepriekš minētajam par pamatzināšanām). Izpratne par pašvaldību var pamatoties arī zināšanās, kas gūtas maģistrantūras vai doktorantūras programmā atbilstošos priekšmetos (sabiedrības vadība, publiskā sektora ekonomika).

Otrkārt, vēlams, lai tiktu pārvaldīta angļu valoda, jo lielākā daļa pasaules literatūras par pašvaldībām atrodama tieši šajā valodā. Koordinatoram jāspēj pārskatīt pieejamie avoti par aktuāliem sadarbības tīklā aplūkojamās tēmas elementiem.

Treškārt, būtu vēlams priekšstats par optimizāciju, mērķa funkciju un ierobežojumu sistēmu optimizācijas uzdevumā, rezultatīvo rādītāju izmantošanu mērķa funkcijas un ierobežojumu formulēšanā. Koordinatoram nav obligātas zināšanas par optimizācijas uzdevuma matemātiskajām risināšanas metodēm (nelineāro un lineāro, dinamisko programmēšanu), taču jāsaprot optimizācijas uzdevuma formulēšanas principi un jāprot tīkla dalībniekiem izskaidrot optimizācijas uzdevuma ģeometriskā interpretācija.

Ceturtkārt, koordinatoram jāseko līdzi pašvaldību attīstības politiskajai, sociālajai un ekonomiskajai darba kārtībai. Ideāli, ja koordinatori piedalās LPS politisko komiteju sanāksmēs atbilstoši tīklā izvēlētajai tēmai. Tas nozīmē, ka koordinatoram jāpārzina diskusiju gaita par esošās likumdošanas piemērošanu un jauniem priekšlikumiem šajā jomā.

Piektkārt, koordinatoram nepieciešamas zināmas analītiskās prasmes un vismaz viduvējas organizatora spējas, jābūt priekšstatam par projektu vadīšanu. Tas nozīmē, ka būtu jāprot plānot tīkla pasākumu norisi un jāspēj analizēt

pieejamā informācija par katru nākamo tematisko sanāksmi.

Sestkārt, tīkla koordinatoram jāspēj komunicēt ar tīkla dalībniekiem, jāprot uzklaut citu viedokļus un iedrošināt viedokļu paudējus aizstāvēt savu viedokli. Sadarbības tīkla darbībai nepieciešams saturiskais un tehniskais atbalsts. Tas jānodrošina, ievērojot projektu vadīšanas principus.

Tīklu koordinatori ir atbildīgi par tematisko *mācīšanās salīdzinot* tīklu izveidošanas un organizēšanas procesu, par informatīvo un mācību materiālu sagatavošanu tīklu sanāksmēm, par salīdzināmo datu bāzē apkopojamo un analizējamo datu atbilstību projekta mērķiem un tīklu darbā iesaistīto pašvaldību politiku lēmumiem.

Tīklu koordinatori gatavo informatīvos materiālus visām tematisko virzienu sanāksmēm, darbojas kā diskusiju moderatoru sanāksmēs, sagatavo lēmumu projektus tīklu sanāksmēm, tai skaitā formulē apspriežamās tēmas un no tām izrietošos uzdevumus.

Katrā tīkla sanāksmē tiek precizēti uzdevumi nākamajai tīkla sanāksmei. Pēc sanāksmes tīkla koordinatori, konsultējoties ar salīdzināmo datu bāzes analītiķi, nosaka vācāmās un analizējamās informācijas daudzumu:

1. datubāzē esošā primārā informācija tiek izmantota nepieciešamo indeksu aprēķināšanai,
2. tiek analizētas iespējas papildināt esošo informāciju ar jaunu informāciju, kas iegūstama no pašvaldībām, valsts iestādēm, statistikas vai patstāvīgi organizējamu aptauju ceļā.

Balstoties uz šo analīzi, tīkla koordinators konsultējas ar attiecīgajām ministrijām (citām valsts iestādēm) par iespējām saņemt to rīcībā esošo informāciju. Nepieciešamības gadījumā sarunās tiek iesaistīta LPS politiskā vadība. Pamatā tiek organizēta datu apmaiņa uz savstarpējā izdevīguma pamata – ministrijas un citas attiecīgās iestādes iegūst informāciju, kas noderīga centrālās valdības mērķu sasniegšanai.

Informāciju, ko neizdodas iegūt no valsts iestādēm, iegūst no visos sadarbības tīklos iesaistītajām pašvaldībām. Par attiecīgās informācijas sagatavošanu ir atbildīgi pilotpašvaldību domju priekšsēdētāji, bet datu vākšanu un nosūtīšanu salīdzināmo datu bāzei nodrošina projektā strādājošais vietējais eksperts. Pārējās pašvaldības tiek aicinātas apkopojamos datus vākt un nosūtīt salīdzināmo datu bāzei brīvprātīgi.

Konsultējoties ar salīdzināmo datu bāzes administratoru, tiek izstrādātas atbilstošas informācijas pieprasījuma formas un organizēta informācijas vākšana salīdzināmo datu bāzē. Ar laiku šai jomā var ieviest regularitāti, piemēram, vākt pamatinformāciju pēc plāna un vienreiz gadā. Taču visos gadījumos tiek gaidīts, ka iniciatīva varētu nākt no tīkla koordinatora.

Tīkla sanāksmju starplaikos tīkla koordinators pienākums ir labās un sliktās pieredzes vākšana par Latvijas un citu valstu pašvaldību pieredzi aktuālo jautājumu risināšanā. Tīkla dalībniekiem tiek uzdots apkopot strukturētus pieredzes aprakstus, ko veic projektā strādājošie vietējie eksperti. Pārējās pašvaldības tiek uzaicinātas apkopojamos pieredzes aprakstus vākt un nosūtīt salīdzināmo datu bāzei brīvprātīgi.

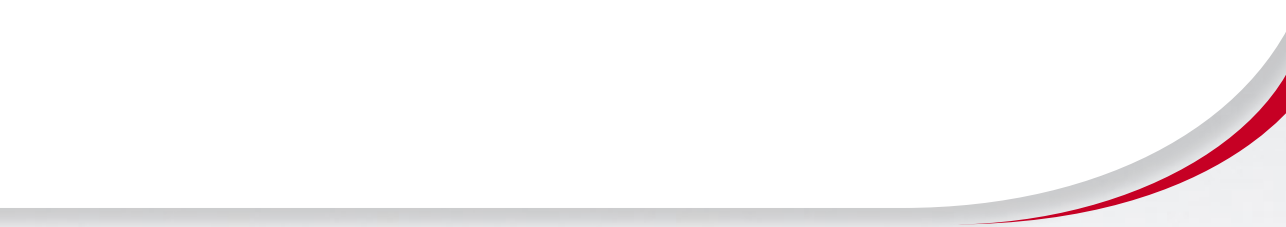
Tīkla koordinators pienākumos ietilpst attiecīgo pieredzes aprakstu vākšana arī no pašvaldībām un pašvaldību asociācijām ārpus Latvijas, kā arī no interneta resursiem. Nestrukturētā informācija tiek strukturēta un ievietota salīdzināmo datu bāzē.

Nestrukturētā informācija tiek apkopota latviešu, angļu un krievu valodā. Pamatā šīs informācijas vākšana ir tīkla koordinators pienākums.

Pirms kārtējās tīkla sanāksmes tīkla koordinators sagatavo:

1. materiālu apkopojumu un prezentāciju ar tēmai atbilstošiem datiem, kas publicējami sanāksmes atklātajā daļā;
2. pieredzes aprakstus un prezentāciju par attiecīgās problēmas risinājuma variantiem, kas publicējami sanāksmes atklātajā daļā;
3. materiālu apkopojumu, kas tiek izmantots tīkla iekšējai lietošanai un nav publicējams.

Publicējamos materiālus pirms sanāksmes kopā ar sanāksmes darba kārtību publicē sadarbības tīklu interneta vietnē.



7. TĪKLA NORISES CIKLS



Tradicionāli tīkla attīstībai raksturīgi vairāki posmi:

1. nozares vai mērķa izvēle;
2. tēmas izvēle, dalībnieku loka precizēšana;
3. sākotnējā darbības plāna sagatavošana;
4. tīkla sanāksmju sērija;
5. tīkla darbības noslēgums.

7.1. Nozares vai mērķa izvēle

Tīkla darbība noris brīvprātīgi, turklāt katrai pašvaldībai ir tiesības izmantot tīklu savā labā. Tīkla koordinators un citi LPS eksperti, īpaši politisko komiteju padomnieki, izmanto padziļinātās

diskusijas rezultātus, kas iegūti, salīdzinot dažādus viedokļus un dažādas pieredzes. Tīkla darbības laikā tiek papildināta salīdzināmo datu bāze, kas paplašina valsts datubāzēs pieejamo informāciju, dažkārt dod jaunu skatījumu sociālo un ekonomisko procesu vērtēšanai.

Tāpēc tīkla darbības rezultāts summējas no:

- katras pašvaldības, tīkla dalībnieces, ieguvumiem;
- pašvaldību kopējās pieredzes, kas gūta tīkla diskusijās un tiek potenciāli izmantota visu pašvaldību kopējās interesēs;
- jaunām idejām, kas var tikt izmantotas valsts vai pašvaldību politikās.

Tīklam tiek formulēts kopējais mērķis, taču šim mērķim (kas ir vairāku pašvaldību "vidējais" mērķis) ir drīzāk orientējošs raksturs. Mērķis var būt ideāls, ko procesa dalībnieki uzskata par labu, tātad pilnībā nesasniedzams, taču vērst uz pārmaiņām noteiktā, precizētā virzienā.

Praktisko rezultātu gūšanai svarīgāka par mērķa izvēli ir tēmas izvēle. Projekta gaitā tiek piedāvāta pieeja, kas raksturīga stratēģiskajai vadīšanai, par pamatu izvēloties pašvaldības mārketingu. Tomēr šās metodes lietošana pagaidām ir pazīstama tikai dažu pašvaldību politiķiem, vairums darbojas tradicionālās (valsts vienotās) plānošanas sistēmas ietvaros un uz inovācijām vadības procedūrās pagaidām nav orientēti.

Pašvaldība, kas pieņem lēmumus saskaņā ar komandu modeli, mērķi formulē atbilstoši kādas lielāka mēroga varas – reģiona, nacionāla mēroga vai ES – mērķim. Šai gadījumā patstāvība izpaužas, formulējot tēmu, kuru nolemts aplūkot. Piemēram, ja pašvaldība nolēmusi īstenot nacionālo mērķi – palielināt profesionālās izglītības saņēmēju skaitu un samazināt skolēnu skaitu vispārējā izglītībā, tad svarīgi nosaukt apakšnozari, kurā šīs aktivitātes paredzēts īstenot.

Pašvaldība, kas darbojas saskaņā ar inkrementālo metodi, formulē plašāku mērķi nekā veicamās pārmaiņas. Inkrementālās (pakāpeniskās) pārmaiņas ir īstenojamas ar maziem uzlabojumiem, taču prātā tiek paturēts kāds virsmērķis. Izmantojot inkrementālo modeli, arī var censties uzlabot izglītību, taču, ja ir konstatēts, ka atbalsta personāla izmaksas vidusskolā ir lielākas nekā pedagogu atalgojums, tiek nolemts, ka kaut kas jāpalabo, padarot atbalsta personāla darbu efektīvāku.

Pašvaldībai, kas veido politiku ar kaulēšanās metožu palīdzību, ir nepieciešama mērķu kopa, kas lielākā vai mazākā mērā veicina pašvaldības misiju, taču mērķu izvēle notiks kompromisu ceļā starp dažādu grupu interesēm. Attiecībā uz kaulēšanos ar centrālo varu jāņem vērā valdošā politiskā spektra un opozīcijas viedokļi, jāmeklē sabiedrotie ceļā uz pašvaldības misijas tuvināšanu.

Racionālās metodes piekritēji no sava mērķu krājuma izdalīs reāli iespējamus, tādus, kur var iegūt ES fondu vai centrālās valdības attīstības programmu atbalstu.

Mērķa izvēli noteiks ne tikai pašvaldībai raksturīgā problēmu risināšanas metode, bet arī ideoloģiskās nostādnes, ticība vienam vai citam ētiskajam modelim. Tāpēc veidojas savdabīga situācija, jo tīkla dalībniekiem var arī nebūt kopīga mērķa. Kopīga var būt tēma (darbības joma, kurā pašvaldības vēlas uzlabot darbu).

Kā piemēru aplūkosim uzņēmējdarbības veicināšanu. Šajā fiksētajā jomā var darboties pašvaldības ar dažādiem ekonomiskajiem un sociālajiem uzskatiem, turklāt tādas, kas nolēmušas darboties, izmantojot komandu vadību, un tādas, kas nolēmušas izvirzīt pašas savus mērķus. Var gadīties, ka atbilstoši šādai situācijai pašvaldību mērķi būs dažādi, piemēram:

- piesaistīt finanses savai teritorijai, ja centrālās valdības plānos ir dažādi uzņēmējdarbības atbalsta pasākumi (pašvaldība, kas ir komandu vadības piekritēja);
- palielināt nodarbinātību, atbalstīt uzņēmumu, kas nodrošina vairāk darbavietu (pašvaldība ar sociālistisku ideoloģiju un keinsianisma uzskatiem ekonomikā);

- uzlabot infrastruktūru un vienkāršot telpiskās plānošanas noteikumus, lai uzņēmumi var attīstīties konkurences apstākļos, kad izdzīvo stiprākais (pašvaldība ar liberālu ideoloģiju un neoliberāliem uzskatiem ekonomikā);
- palielināt produktivitāti, atbalstīt uzņēmumus ar mazu darbavietu skaitu, kuros maksā lielas algas (pašvaldība ar liberālu ideoloģiju un neoliberāliem uzskatiem ekonomikā);
- veicināt zināšanu ekonomiku (pašvaldība ar liberālu ideoloģiju un keinsianisma uzskatiem ekonomikā);
- veicināt sociālo uzņēmējdarbību (pašvaldība ar sociālistisku ideoloģiju un neoliberāliem uzskatiem ekonomikā).

Ir iespējamas arī dažādas citas mērķu kombinācijas. Taču, nosakot uzņēmējdarbības veicināšanas jomu, pašvaldības var kopīgi pārrunāt kavējošos un veicinošos faktorus, fokusgrupas, kuras gūst labumu no vienas vai otras aktivitātes, sagaidāmās sekas blakus nozarēs. Var pārrunāt, kā reaģēs valsts kontrolējošās un represīvās struktūras, ja tiks īstenota uzņēmējdarbības veicināšana likuma ietvaros. Var pārrunāt, kā ir izdevies lobēt savas intereses un piesaistīt valsts un ES palīdzību savu mērķu īstenošanai. Var arī pārrunāt dažādas atbalsta organizēšanas procedūras un minimizēt procedūrā ietverto pasākumu izmaksas. Iespējams pārrunāt pasākumu ietekmi uz pašvaldības misiju, kas definēta ilgtermiņa plānošanas dokumentos.

Tas, ka diskusijā piedalīsies pašvaldības ar atšķirīgiem mērķiem, ļaus salīdzināt dažādu pieeju priekšrocības un trūkumus.

Vienlaikus darbošanās šādā atšķirīgu mērķu vidē izvirza augstas kvalifikācijas un prasmju prasības sadarbības tīkla koordinatoram.

7.2. Tēmas izvēle. Dalībnieku loka precizēšana

Sadarbības tīkls nav vieta, kur pašvaldība tikai saņem. Pašvaldība arī dod savu ieguldījumu, tāpēc dalības līgums (vienošanās) paredz, ka:

- var būt dalības maksa (ja pašvaldība redzēs tiešu izdevīgumu, tas ir iespējams, taču vieglāk ir noorganizēt tīklu, kuram ir kaut vai neliels, bet fiksēts ārējs finansējuma avots);
- jāpiedalās tīkla sanāksmēs (dalībnieki nenodarbojas ar tiešajiem pienākumiem, bet saņem informāciju un dalās ar informāciju);
- jāvāc informācija, ko nodot salīdzināmo datu bāzei (papildus tai informācijai, ko pieprasa dažādas valsts struktūras, tiek apstrādāti dati, veiktas aptaujas, notiek aprēķini par jautājumiem, kas norunāti tīkla sanāksmēs).

Pašvaldības ieguldījums tīkla pasākumos ir pārvēršams izdevumos naudas izteiksmē, tomēr pamatā tas tiek vērtēts kvalitatīvi. Darbinieku redzesloka paplašināšana potenciāli vairo pašvaldības veikumu.

Pašvaldības guvums sākotnējā stadijā ir drīzāk vērtējams kvalitatīvi. Sākotnējās cerības – sadarbības tīkls politikas uzlabošanai – var gan attaisnoties, gan neattaisnoties. Turklāt negatīvs rezultāts ir iespējams vismaz četrus iemeslus dēļ:

1. darbinieki (piemēram – pašvaldības politiķi izvēlēti no dalības, apmeklēt tīkla sanāksmes neregulāri, nepilda “mājasdarbus”, aizbildinās ar svarīgākiem darbiem savā pašvaldībā) neiesaistās ar pilnu noslodzi un pilnu atbildību;
2. nenotiek pienācīga informācijas apmaiņa (piemēram – nav noorganizēts iekšējais politikas pilnveidošanas process, tīklā gūtās zināšanas vairo tikai atsevišķu personu cilvēkkapitālu, nevis kļūst par pašvaldības ieguvumu);
3. nekvalitatīvi strādā tīkla koordinators (netiek piedāvāti jauni zināšanu elementi, mērķtiecīga tīklu darbība tiek aizstāta ar saviesīgām pārrunām);
4. pārējie tīkla dalībnieki ir pasīvi, sarunās piedalās politikas veidotāji, kas nav tiesīgi runāt pašvaldības vārdā un nesniedz citiem tīkla dalībniekiem reālu informāciju par pašvaldības nodomiem.

Tā vai citādi galīgo lēmumu par dalību tīklā pieņem pašvaldības politiskā vadība. Gan līdzdalības apjoms, gan iesaistīto personu loks tiek noteikts abpusējas vienošanās rezultātā. Viena puse ir tīkla organizatori (piemēram, LPS vai cita organizācija, kas izmanto izstrādāto *mācīties salīdzinot* metodes modeli), otra puse – pašvaldība, kas uzņemas vienošanās dokumentā noteiktās saistības.

Sākotnējais dalībnieku loks noskaidrojas pēc tēmas izvēles un vienošanās dokumentu parakstīšanas ar katru iesaistīto pašvaldību. Vienošanās dokumentā tiek noteiktas abu pušu –

sadarbības tīkla organizatora (tā var būt juridiska persona – LPS) un darbības tīkla dalībnieces (juridiska persona – pašvaldība) – pienākumi un tiesības.

7.3. Sākotnējā darbības plāna sagatavošana

Mācīties salīdzinot metode tiek izmantota pašu tīkla dalībnieku interesēs, tā nav domāta, lai sniegtu pārskatu par paveikto kādai augstākai iestādei. Līdz ar to procesu var vadīt kā uzņēmumu – neviens neaizliedz būt elastīgiem un reaģēt uz ārējās vai iekšējās vides pārmaiņām, operatīvi ieviest vajadzīgās korekcijas.

Tīkla darbība tiek plānota relatīvi īsam laikam – parasti vienam diviem gadiem. Tas ir mazāk nekā viens pašvaldības deputātu politiskās atbildības periods, kurā parasti nevar īstenot iecerēto, var tikai sākt reformu vai pārmaiņu ieviešanu. Tai pat laikā zināšanas, kas tiek iegūtas tīklā, var likt pārvērtēt iepriekšējos plānus, tāpēc var rasties nepieciešamība pēc korekcijām vēl pirms iecerētā plāna realizācijas. Tieši tāpēc tiek lietots termins *sākotnējais darbības plāns*.

Plānu rosina tīkla koordinators, taču to pieņem paši tīkla dalībnieki. Tipisks darbību sadalījums varētu būt tāds, kā parādīts tabulā (specifiskiem mērķiem tas var būt arī citāds).

1. tabula. Sākotnējā darbības plāna piemērs vienam gadam

Nedēļa	Tīkla sanāksmes saturs	Dalībnieku pienākumi	Sagaidāmais rezultāts
1.	Atklāšanas sanāksme – diskusija par tīkla tēmas izvēli un nosacījumiem pašvaldības dalībai tīklā	Izvērtēt vienu vai vairākus priekšlikumus par tīkla tēmu, tīkla finansēšanas veidu un tīkla dalībnieku pienākumiem	Potenciālie tīkla dalībnieki pieņem lēmumus par dalību tīklā un noslēdz līgumu ar tīkla organizatoriem
5.	Problēmu formulējums – diskusija par tīkla tēmai atbilstošajām problēmām, viedokļi par attiecīgo problēmu nozīmīgumu pašvaldībās, kas ir tīkla dalībnieces	Izveidot pašvaldībā iekšējo procedūru tīkla rezultātu ietekmēšanai un lietošanai. Izvērtēt koordinators piedāvāto problēmu nozīmīgumu	Tiek izveidots dažu problēmu saraksts, kurām tīkla dalībnieki meklēs risinājumus
10.	1. problēmas risinājuma paņēmieni	Sagatavot prezentāciju, kā problēmu risina viņu pašvaldībā. Sagatavot nepieciešamo informāciju salīdzināmo datu bāzei	Tiek salīdzināti 1. problēmas risinājuma paņēmieni – izvērtēta koordinators apkopotā informācija un tīkla dalībnieču pieredze
20.	2. problēmas risinājuma paņēmieni	Sagatavot prezentāciju, kā problēmu risina viņu pašvaldībā. Sagatavot nepieciešamo informāciju salīdzināmo datu bāzei	Tiek salīdzināti 2. problēmas risinājuma paņēmieni – izvērtēta koordinators apkopotā informācija un tīkla dalībnieču pieredze
30.	3. problēmas risinājuma paņēmieni	Sagatavot prezentāciju, kā problēmu risina viņu pašvaldībā. Sagatavot nepieciešamo informāciju salīdzināmo datu bāzei	Tiek salīdzināti 3. problēmas risinājuma paņēmieni – izvērtēta koordinators apkopotā informācija un tīkla dalībnieču pieredze
40.	Diskusija par priekšlikumiem normatīvo aktu uzlabošanai	Izvērtēt koordinators sagatavoto materiālu, kā piedāvātie normatīvo aktu uzlabojumi ietekmētu pašvaldības iespējas	Tiek sagatavoti priekšlikumi, ko izmantot LPS politiskās komitejas darbā
50.	Pašvaldību darbības uzlabošanas priekšlikumu prezentācijas	Sagatavot prezentāciju par pašvaldības iecerēto rīcību	Izstrādāti darba uzlabojumu plāni pašvaldībās
55.	Noslēguma sanāksme	Apspriet savā pašvaldībā dalības tīklā vērtējumu	Novērtēti tīkla rezultāti un iegūti priekšlikumi turpmākajam darbam

Ideālā gadījumā dalība tīklā notiek ar pašvaldības domes priekšsēdētāja līdzdalību, turklāt ar reālu interesi par rezultātu, ja domes politiskajai vadībai ir nodoms kaut ko uzlabot saistībā ar tīklam izvēlēto tēmu. Tad nav problēmu arī ar pilnvērtīga iekšējā procesa organizēšanu, tai skaitā ar citu darbinieku iesaistīšanu.

Jāapzinās, ka ideālā situācija var neizpildīties. Tad pozitīvais efekts būs mazāks. Līdz šim notikušie pilotprojekti un arī citu valstu pašvaldību pieredze tomēr liecina, ka arī nepilnvērtīgas līdzdalības gadījumā pieaug pašvaldību – tīkla dalībnieču – veikspēja.

7.4. Tīkla sanāksmes

Tīkla sanāksme var notikt gan LPS, gan kādā no tīkla dalībniecēm pašvaldībām, gan lielākās telpās, kuras izvēlas īpaši šim gadījumam.

Katrai izvēlei ir savas priekšrocības.

Izmantojot LPS, var labāk organizēt tiešraides no tīklu atklātās daļas. Tas nozīmē komunikācijas iespējas tiem, kas pieslēdzas ar jautājumiem, arī iespēju iesaistīt tos pašvaldības darbiniekus, kas uz Rīgu nav atbraukuši. Ja darbs pašvaldībā ir pareizi organizēts, tad iekļaut lielāku interesentu daļu ir būtiski.

Šāda izvēle ir labāka studentiem un pētniekiem, kā arī ministriju darbiniekiem, kurus varētu interesēt kopsavilkums par izvēlēto tēmu. Ja ir pieaicināti ministriju pārstāvji, zinātnieki, sociālie partneri, tad raidījumam no LPS mītnes ir plašāka auditorija.

Ja sanāksme notiek citur, tad atklāto daļu var ierakstīt un padarīt pieejamu publikai vēlāk. Arī šī procedūra ļauj

īstenot tīkla komunikācijas funkciju. Plašāka komunikācija par pašvaldības problēmjautājumu palielina iespējas dabūt sabiedrības vai centrālās valdības atbalstu, kas dažkārt ir ne mazāk nozīmīgi kā risinājuma meklēšana slēgtā diskusijā.

Līdzšinējā pieredze, arī *mācīties salīdzinot* metodes lietotāju pieredze Norvēģijā un Polijā liecina, ka pašvaldību pārstāvjiem patīk izbraukumi, tie rosina diskusijas, īpaši neformālos apstākļos.

Ja sanāksme notiek izbraukumā uz pašvaldību, tad ir iespēja aplūkot un izvērtēt pašvaldības uzņēmējdarbības panākumus. To parasti izmanto arī vietējā politiskā vadība savu sasniegumu popularizēšanai.

Katrā tīkla sanāksmē tiek precizēti uzdevumi nākamajai tīkla sanāksmei. Pēc sanāksmes tīkla koordinators, konsultējoties ar LPS vadošo ekspertu un salīdzināmo datu bāzes analītiķi, nosaka vācamās un analizējamās informācijas daudzumu:

1. datubāzē esošā primārā informācija tiek izmantota nepieciešamo indeksu aprēķināšanai,
2. tiek analizētas iespējas papildināt esošo informāciju ar jaunu informāciju, kas iegūstama no pašvaldībām, valsts iestādēm, statistikas vai patstāvīgi organizējamu aptauju ceļā.

Balstoties uz šo analīzi, tīkla koordinators veic konsultācijas ar attiecīgajām ministrijām (citām valsts iestādēm) par iespējām saņemt to rīcībā esošo informāciju. Nepieciešamības gadījumā sarunās tiek piesaistīta LPS politiskā vadība. Pamatā tiek organizēta datu apmaiņa uz savstarpējā izdevīguma

pamata – ministrijas un citas attiecīgās iestādes iegūst pieeju informācijai, kas nodrošina centrālās valdības mērķu sasniegšanai.

Informācija, ko neizdodas iegūt no valsts iestādēm, tiek vākta no visos sadarbības tīklos iesaistītajām pašvaldībām. Par attiecīgās informācijas sagatavošanu ir atbildīgi pilotpašvaldību domju priekšsēdētāji, bet datu vākšanu un nosūtīšanu salīdzināmo datu bāzei nodrošina projektā strādājošais vietējais eksperts. Pārējās pašvaldības tiek uzaicinātas apkopojamos datus vākt un nosūtīt salīdzināmo datu bāzei brīvprātīgi.

Konsultējoties ar salīdzināmo datu bāzes administratoru, tiek izstrādātas atbilstošas informācijas pieprasījuma formas un organizēta informācijas vākšana salīdzināmo datu bāzei.

Tīkla sanāksmju starplaikos tīkla koordinators pieņem lēmumus ir labās un sliktās pieredzes vākšana par Latvijas un citu valstu pašvaldību pieredzi aktuālo jautājumu risināšanā. Pilotpašvaldībām tiek uzdots apkopot strukturētus pieredzes aprakstus, ko veic projektā strādājošie vietējie eksperti. Pārējās pašvaldības tiek uzaicinātas pieredzes aprakstus vākt un nosūtīt salīdzināmo datu bāzei brīvprātīgi.

Tīkla sanāksmes atklātās daļas publicēšana paredzēta, lai inovatīvās idejas, kas radušās apspriežu gaitā, varētu izmantot arī citas pašvaldības, kuras tieši nepiedalās tēmas apspriešanā. Atklātās daļas publicēšana rada žurnālistiem iespēju sniegt iedzīvotājiem objektīvu informāciju par pašvaldību problēmām un šo problēmu risinājuma iespējām.

Sanāksmes atklātajā daļā ir tīkla koordinators prezentācija, uzaicināto

ekspertu uzstāšanās un diskusija par šajā daļā pieteiktajiem jautājumiem.

Sanāksmes slēgtā daļa tiek veltīta sensitīvas informācijas aplūkošanai. Šajā daļā ietilpst tīkla koordinators prezentācija, tīkla dalībnieku prezentācijas par savas pašvaldības pieredzi un nākotnes idejām, kā arī diskusija par aplūkotās informācijas lietojuma virzieniem.

Sanāksmes noslēgumā tiek precizēti nākamajās sanāksmēs aplūkojamie jautājumi un diskusijā gūtie secinājumi, uzdevumi pašvaldībām – tīkla dalībniecēm – līdz nākamajai sanāksmei vai vēlākam laikam, gatavojot tālākās sanāksmes atbilstoši izskatāmo jautājumu grafikam.

7.5. Tīkla darbības noslēgums

Tīkls no tīkla var atšķirties. Svarīgi, ka tīkla īpašnieces ir tīkla dalībnieces, respektīvi, pašvaldības, kas izmanto savas asociācijas pakalpojumu. Kā slēgt tīklu, pašvaldības var izlemt pašas. Ja izdodas tīkla darbībai piesaistīt ārējo finansējumu, tad var parādīties kādas iepriekš noteiktas formālas prasības.

Ja tīklā paredzēts strādāt pie stratēģiskiem jautājumiem, tad katra dalībniiece iesniedz rakstiski un prezentē savu pašvaldības stratēģijas variantu, kas izstrādāts pašvaldības iekšējās darba grupās, kuras darbojas paralēli tīklam.

Vienkāršākos gadījumos, kad vairums pašvaldību izvēlas inkrementālu pieeju un meklē nelielu uzlabojumu iespējas, pietiek ar uzlabojumu plānu.

Labs noslēgums ir tad, ja katra pašvaldība iesniedz rakstiski un prezentē

savu darbības uzlabojuma plānu, kas izstrādāts iekšējās darba grupās attiecīgo tīklu darbības ietekmē.

Darbības uzlabojuma plānos parādās priekšlikumi, kas izriet no tīkla sanāksmēs aplūkotojām tēmām. Ja pašvaldība izvēlas aplūkotojā jomā pārmaiņas neveikt, tiek formulēti galvenie iemesli, kāpēc esošā sistēma atzīta par sekmīgu.

Tīklu koordinatori sadarbībā ar iesaistītajām pašvaldībām nodrošina plāna rezultātu mērīšanu nākamajos gados pēc tīkla tēmas izskatīšanas noslēguma. Šis ir būtisks elements, lai nodrošinātu pēctecību un pastāvīgu sadarbības tīklu metodikas pilnveidošanu.

Par tīklu darbības rezultātiem tiek regulāri ziņots LPS valdes un domes sēdēs, rosinot arī citas pašvaldības izmantot gan pozitīvo, gan negatīvo pieredzi.

8. GATAVOŠANĀS TĪKLA SANĀKSMEI



Lai sadarbības tīkla sanāksme būtu sekmīga, tai jā sagatavojas. Gatavošanās ir atkarīga no plānotajiem jautājumiem, un uz katru nākamo sanāksmi tā var atšķirties.

Turpmākajās apakšnodaļās izteiktie padomi uzskatāmi par vadlīnijām. Katrai konkrētai sanāksmei ir izmantojami daži elementi no turpmāk aprakstītā, pēc vajadzības var tikt iekļauti arī šeit neaprašīti elementi.

8.1. Teorijas meklējumi

Tīkla sanāksmē piedalās un vienu un to pašu pašvaldību var pārstāvēt gan politiķi,

gan darbinieki. Runājot par sanāksmes dalībnieku teorētiskajiem priekšstatiem, jāsecina, ka visbiežāk tiek demonstrētas nevis vispusīgas zināšanas, bet dažādi stereotipi, kuru izplatīšanā liela loma ir ne vien šo dalībnieku izglītībai (iepriekšējām mācībām), bet arī plašsaziņas līdzekļu ietekmei. Nereti tiek tirāžēti stereotipi, kuri veidojušies no vienkāršotu, vai pat maldīgu uzskatu biežas atkārtotības.

Tīkla koordinators vēlams parādīt veidus, kā dažādu teoriju pārstāvji risina darba kārtībā esošos jautājumus. Visbiežāk ir tā, ka dažādas teorijas nevis pilnībā izslēdz, bet gan papildina viena otru, atsedz dažādos īstenības aspektus.

Pareizus lēmumus kavē pārāk dogmatiska pieeja, pieturēšanās tikai pie vienas doktrīnas. Piemēram, cilvēki zina, ka konkurence ir laba, bet protekcionisms ir slikts, liela ekonomika ir efektīva, bet maza ekonomika ir neefektīva, godīgāki cilvēki ir labāki vadītāji, bet negodīgi cilvēki ir slikti vadītāji un citas līdzīgas idejas. Faktiski cieša turēšanās pie šādiem stereotipiem kavē inovatīvu ideju rašanos un attīstību.

Tīkla koordinators jāpatur prātā, ka pretrunīgas teorijas praksē viena otrai nevis izslēdz, bet papildina, ka pašvaldības programmās atrodama eklektika ir drīzāk likumsakarība, nevis retums. Šādā vidē jāmeklē uzlabojumu ceļš.

Diskusijai piemērotus teorijas fragmentus vēlams iepriekš nosūtīt tīkla dalībniekiem. Papildinoties salīdzināmo datu bāzei, derīgi avoti arvien vairāk būs atrodami kā publikācijas un nestrukturēti ieraksti.

8.2. Pieredzes apraksti

Pieredzes apraksti tiek iegūti, lai varētu mācīties no labiem paraugiem un no citu kļūdām. Tos galvenokārt rada sadarbības tīklu dalībnieki, un šie apraksti tiek izmantoti tīklu dalībnieku savstarpējās pārrunās, kā arī tie izmantojami nākotnē – tīklos pēc gada, diviem, ..., divdesmit gadiem. Pašvaldību jomā struktūras un darba paņēmieni mainās lēni, pašvaldībām var būt aktuāla citu pašvaldību pieredze arī pēc ilgāka laika. Salīdzināšanai – valsts pārvaldē nereti aktuāli ir darba paņēmieni, kas izdomāti pirms vairākiem simtiem gadu.

Izvēloties struktūru, tika izmantota

Norvēģijas un Polijas pašvaldību pieredze, kā arī šādu aprakstu veidošanas aprobācija pilotprojektos Latvijā. Lai atrastu pieredzes aprakstu, izmanto klasifikatoru sistēmu (skat. "Rokasgrāmatu par salīdzināmo datu bāzi"). Izvēloties loģisko atslēgu "un", var iegūt visus strukturētos pieredzes aprakstus, kas satur nelielu ieskatu raksturīgajās pazīmēs.

Ieliekot klasifikatorā "Datums veids" atzīmi "strukturēts pieredzes apraksts" un klasifikatorā "Pārvaldāmās funkcijas veids" atzīmi "ceļi un ielas", var atrast visus ierakstus par ceļu un ielu tematiku pašvaldībās. Ja šādu ierakstu ir daudz, tad meklēšana tālāk jākonkrēzē.

Struktūra sastāv no vairākiem elementiem.

8.2.1. Risināmās problēmas raksturojums

Šajā strukturētās pieredzes apraksta daļā autori apraksta, kādu problēmu viņi risina.

Latvijā valsts un pašvaldību darbinieki ir pieraduši pie valsts pārvaldē izmantotajām anotācijām, kurās piemin pamatojumu (ES normu, MK protokollēmumu u. tml.). Šāds pamatojums ir raksturīgs politikas veidošanas komandu metodei, kura lielākā vai mazākā mērā būs sastopama arī katras pašvaldības darbā. Varētu būt atsauce uz pašvaldības plānošanas dokumentu, iekšējo pašvaldības mārketinga stratēģiju, domes lēmumu.

Ja pašvaldība lieto inkrementālo metodi, var izmantot citu apraksta formu: kāds trūkums (trūkumi) novērojami pašvaldības struktūrvienības vai iestādes darbā, piemēram, klientu neapmierinātība ar

kādu pakalpojuma sniegšanas elementu. Valdības gatavotajās anotācijās šādam problēmas pamatojumam atbilst atbilde uz jautājumu “Kas notiks, ja problēma netiks risināta”. Pēc šādas shēmas tālāk piedāvātais risinājums ir potenciāli negatīvo seku novēršana.

Ja pašvaldība lieto kaulēšanas metodi, tad problēmas raksturojumā vēribu pievērš ārējiem apstākļiem. Piemēram, ārējās kontrolējošās iestādes var pieprasīt detalizētu iekšējo normatīvo regulējumu, izraisīt bezjēdzīgu projekta izpildes sadārdzinājumu, prasīt strukturālas izmaiņas (piemēram, skolas sadalīšanu vairākās administratīvās vienībās), prasīt ieviest ekonomiski apšaubāmus vides aizsardzības pasākumus u. tml. Tad problēmai ir ārējs cēlonis un darba uzlabošanai ir jāmeklē oriģināls paņēmieni, kā mazināt centrāli izdomāto prasību negatīvās sekas. Šai gadījumā risinājums parasti ir saistīts ar kaulēšanu – kompromisu meklēšanu.

Ja pašvaldība lieto racionālo metodi, tad problēma izriet no kāda patstāvīgi izvirzīta mērķa. Piemēram, valdošās koalīcijas deputāti vēlas izpildīt savu vēlēšanu solījumu, kam nepieciešama darba reorganizācija, jaunu inovatīvu paņēmienu ieviešana u. tml. Tādā gadījumā nepieciešams aprakstīt šo mērķi, var pieminēt galvenos iecerētos ieguvumus iedzīvotājiem. Iecerēto ieguvumu kontrole var palīdzēt formulēt atbilstošu mērīšanas sistēmu.

Racionālo metodi var lietot arī valdības izvirzīta mērķa sasniegšanai, bet meklējot optimālu metodi, kas labāk piemērota vietējiem apstākļiem. Piemēram, ideja par totālu sociālā darba “deinstitucionalizāciju” ir kaitīga un raksturo centrālās valdības vēlmi

izmantot ārējā finansējuma konjunktūru, piesaistīt ES fondu līdzekļus cerībā, ka pašiem nebūs jāatbild par negatīvajām sekām nākotnē. Tai pat laikā šādām idejām var atrast saprātīgu vietējo izmantojumu, ja pašvaldība rīkojas gudri un pareizi kompensē negatīvās sekas.

Ja pašvaldība lieto ideoloģisko metodi, tad pamatojums izriet no ticības. Piemēram, ja deputāti tic nepieciešamībai cīnīties ar klimata pārmaiņām, viņi pamatojumā min šo argumentu un izmanto ārējo finansējumu kādu derīgu pārmaiņu īstenošanai savā pašvaldībā.

Dažādie pamatojuma veidi šeit minēti ideju rosināšanai, kā sagatavot aprakstu. Darbiniekiem, kas gatavo aprakstu, nav “jāklasificē” savi politīķi. Praksē politika visbiežāk veidojas eklektiski, vairāku ideju ietekmē. Tā vai citādi pašvaldības darbinieki zina, kādas diskusijas ir notikušas komitejās un domē, to saturu, un to šajā sadaļā vēlam kompakti attēlot.

Lietotājam šī sadaļa ir ļoti svarīga. Pēc iepazīšanās ar šo sadaļu viņš izvēlēties, vai lasīt tālāk. No praktiskā viedokļa pašvaldība ir ieinteresēta pieredzes apmaiņā un savas pieredzes nodošanā citām pašvaldībām. Tādēļ šīs sadaļas uzdevums ir ieinteresēt potenciālo pašvaldības partneri.

8.2.2. Izvēlētā risinājuma apraksts

Minimālajam aprakstam vajadzētu ietvert jaunievedumu (novitāti), ar ko piedāvātais risinājums atšķiras. Vislabāk to formulēt jau pirmajā teikumā, taču atkarībā no rakstītāja manieres tas var tekstā būt arī citā vietā. Spēja īsi un kodolīgi formulēt inovāciju liecina

par briedumu, par to, ka autori ir labi pārdomājuši savu metodi.

Aprakstā var iekļaut:

- ideju, kā risināt;
- amatpersonas (institūcijas), kas piedalās;
- procedūras (saistošos noteikumus, iekšējos normatīvos aktus, iestādē iedibināto kārtību u. tml.);
- uzraudzības un mērīšanas sistēmu (rādītāju apraksts atsevišķi tālāk);
- rezultātu novērtēšanas un uzlabojumu veikšanas sistēmu.

Gatavojot aprakstu, nav formāli jāpieturas pie visa iepriekš minētā, saturu var izvēlēties pēc nepieciešamības. Jābūt redzamai idejai, ko varētu ieviest vai izmantot citās pašvaldībās.

8.2.3. Izmantotā risinājuma risku novērtējums

Gatavojot lēmumu par izvēlēto risinājumu, tika novērtēti riski. Riskiem var būt visdažādākais raksturs.

Polītiskie riski visbiežāk izriet no cīņas par varu pašā pašvaldībā. Parasti opozīcija izmanto jauninājuma neparastumu, lai apšubītu iespējas to veikt. Veidi, kā cīnīties ar opozīciju, ir vairāki, taču šī rokasgrāmata nav tik liela, lai analizētu visus dažādos veidus. Tomēr vienkāršākā metode ir īstenot pozitīvu kampaņu ar iespējami pilnīgu risinājuma pozitīvo pušu skaidrojumu. Var iesaistīt tās interešu grupas, kas gūs tiešu labumu no iecerētajām pārmaiņām pašvaldības darbā.

Ārējās vides riski saistās ar objektīvām

pārmaiņām ekonomikā, krīzēm, neparedzētām izmaiņām likumdošanas vidē, iepirkuma procedūru negatīvajām sekām u. tml. Ja pašvaldības politiķi nepieder valdošajai koalīcijai Saeimā, viņi var izjust pastiprinātu kontrolējošo un uzraugošo struktūru interesi, kam jāpalīdz diskreditēt pašvaldības vadību un rosināt iekšējo opozīciju aktīvākai darbībai. Pie ārējiem riskiem pieder arī iespējams spiediens no ēnu ekonomikas vai privilēģētās ekonomikas (likumos noteiktā daudzveidīgā valsts atbalsta) saņēmējiem.

Tehnoloģiskie riski saistās ar iespēju, ka paredzētie nosacījumi, kuri ņemti vērā, izvēloties risinājuma metodi, neizpildās. Var būt tā, ka, izstrādājot risinājumu, pašvaldības darbinieki nav ņēmuši vērā kādu būtisku faktoru ietekmi.

Ne vienmēr izdodas ievērot Pareto 20/80 principu (20 % faktoru nosaka 80 % rezultāta un otrādi). Īpaši liels risks ir, ja darbojas saskaņā ar komandu metodi un ievieš valsts politiku. Jāņem vērā, ka lielākā daļa valsts politiku ir ar demonstratīvu, nevis materiālu raksturu. Tās domātas iedzīvotāju maldināšanai, ka valdība intensīvi strādā tādos virzienos, kuros nekādas pārmaiņas patiesībā nav paredzētas. Tādos gadījumos tiek strādāts ar tiem 80 % faktoru, kas maz ietekmē rezultātu, toties ļauj radīt darbības ilūziju. Bieži vien šādu izvēli nosaka resursu trūkums, nevis nevēlēšanās kaut ko darīt.

Darbošanās ar 80 % nenozīmīgo faktoru parasti apmierina birokrātiju, jo var palielināt statusu un darboties jomās, kur nekādu rezultātu neviens tā arī negaida. Šāda darbošanās ir izdevīga īstermiņa koalīcijām, kas neplāno pārāk ilgi būt pie varas, kas darbojas īstermiņa perspektīvā.

Pārceļot valdības ieteiktās darbības uz savu teritoriju, vienmēr rodas risks, ka gaidīto rezultātu nebūs. Ja pašvaldība tiešām vēlas valdības deklarēto sasniegt, tai atbildīgi jāvērtē ieteiktie mērķi un risināšanas paņēmieni.

8.2.4. Risinājuma izmantošanas vēstures raksturojums

Šai sadaļā var ietvert gan priekšteču vēsturi (raksturojot avotus, no kuriem aizgūtas idejas), gan iekšējo diskusiju vēsturi (kādi argumenti bija “par”, un kādi – “pret”).

Šajā sadaļā interesanti būtu lasīt, kādi labojumi tika pieņemti plānošanas, ieviešanas un vērtēšanas gaitā, vai tie veicināja pozitīvu ietekmi.

Vēsturē raksturo arī pārmaiņas pašvaldības iekšējā un ārējā vidē, iedzīvotāju un plašsaziņas līdzekļu attieksmes maiņu.

8.2.5. Rezultātu mērīšanas un sasniegto rādītāju raksturojums

Par to, kā mērīt panākumus un neveiksmes, būs sīkāks izklāsts turpmāk šajā nodaļā.

Pieredze, kādi mērījumi veikti (vai aizgūti no centralizētajām informācijas sistēmām), ko šie rādītāji raksturo, ar kādu periodiskumu tie veikti, ir vērtīga visi, kas patstāvīgi risina šīs problēmas.

Ideālā aprakstā tiek paskaidrots mērījumu politiskais, ekonomiskais un (vai) sociālais raksturs, to iegūšanas avoti.

Ja pašvaldība lieto indeksus, tad paskaidro, kāpēc savi panākumi tiek salīdzināti ar bāzes procesa panākumiem, ko no šiem indeksiem sagaida.

Ja pašvaldība patstāvīgi izveido kompleksos indeksus, tiek izskaidrots, ko ar šo indeksu iecerēts raksturot un kā tika izvēlēti eksperti vai kā tika izvēlēts matemātiskais modelis svāra koeficientu noteikšanai.

Ja iespējams, pievieno arī mērījumu rezultātus un sniedz interpretāciju sasniegtajam.

8.2.6. Ieteikumi pieredzes pārņēmējiem

Reti gadās process, kas iet pilnīgi gludi, kura gaitā nav negaidītu pavērsienu un nepieciešamības pieņemt agrāk neparedzētus lēmumus. Var gadīties, ka, izstrādājot ieviešanas programmu (projektu), nekas līdzīgs netika paredzēts, notikušais netika iekļauts kā viens no sagaidāmajiem riskiem.

Var notikt arī pretējais – tiek iegūts tāds sabiedrības atbalsts, ka iecerēto ieviest ir bijis daudz vieglāk, nekā sākotnēji domāts.

Pārdomas par šādiem jautājumiem vēlams ietvert strukturētā pieredzes apraksta pēdējā sadaļā.

8.3. Primāro datu avoti

Pašvaldības lēmumi balstās uz centrālās valdības ieteikumiem, politiķu un darbinieku zināšanām un informāciju. Centrālie ieteikumi ir vidēji labi, t.i., tie nav optimāli nevienā konkrētā gadījumā, taču kalpo kā vadlīnijas, ja konkrētajā pašvaldības teritorijā trūkst iniciatīvas vai prasmju. Biežāk gan ir cits iemesls – centrā esošie neuzticas cilvēkiem pašvaldībās, jo, neļaujot patstāvīgi rīkoties, tiek saglabāta varas sajūta.

Primārie dati veido informāciju, kas var kļūt par pamatu patstāvīgiem lēmumiem, ja izdodas šo informāciju izvērtēt, tai skaitā salīdzināt ar noderīgiem salīdzināmiem datiem.

Lai varētu spriest par to, kas notiek pašvaldībā, nepieciešami dati par pašvaldības finansēm, mantu, nozarēm un teritoriju. Lai varētu spriest par šo datu nozīmi, nepieciešams šos datus salīdzināt ar citu pašvaldību datiem un ar datiem par situāciju valstīs, uz kurām pašvaldības cilvēki izbrauc strādāt.

Pakāpeniski arvien vairāk datu būs atrodams salīdzināmo datu bāzē www.blis.lps.lv. Šie dati tiks vākti gan no pašvaldībām, gan no valsts informācijas sistēmām. Sadarbības tīkli būs galvenais rādītājs, kādi dati ir nepieciešami un kādus no pieejamajiem datiem var izmantot.

Pašlaik atsevišķas būtiskas datu kopas var iegūt kā atklātus (publiski pieejamus) datus, taču nav garantijas, ka šādus datus varēs atrast arī turpmāk.

Datu vākšana un apkopošana pa teritorijām tika bremsēta jau līdz ar iestāšanos ES 2004. gadā, bet pilnīgi tā beidzās Administratīvi teritoriālās reformas pirmās kārtas laikā 2009. gadā. Lai cik divaini tas neizskatītos, pēc reformas pārtrauca vākt un analizēt jebkādus datus par pašvaldību teritoriju struktūru. Tā kā ES vadībai ir nepieciešami dati tikai par 6 NUTS 3 (3. līmeņa nacionālās teritoriālās statistikas vienības) teritorijām, centrālā valdība nolēma, ka dati par pašvaldībām, par novadu pilsētām un novadu pagastiem, par ciemiem nekad vairs nebūs vajadzīgi. To var izskaidrot vienīgi kā lēmumu veicināt Latvijas iedzīvotāju mobilitāti ES, pakāpeniski ļaujoties depopulācijai un soli pa solim atbrīvojot teritoriju no iedzīvotājiem.

Lai pašvaldības turpinātu pastāvēt un attīstīties, datu atjaunošana par teritorijām ir augstas prioritātes nacionāla mēroga uzdevums.

Daži dati par pašvaldībām ir atrodami:

1. Valsts kases mājaslapā www.kase.gov.lv,
2. Valsts ieņēmumu dienesta mājaslapā www.vid.gov.lv,
3. Labklājības ministrijas mājaslapā www.lm.gov.lv,
4. Izglītības un zinātnes ministrijas mājaslapā www.izm.gov.lv,
5. Valsts reģionālās attīstības aģentūras mājaslapā www.vraa.gov.lv,
6. Zemes dienesta mājaslapā www.vzd.gov.lv.

Tomēr datus, kas raksturotu teritoriju, šajās datubāzēs var atrast reti. Biežāk datu apkopošanai par pašvaldībām vai to iekšējām teritorijām ir nepieciešama atsevišķa vienošanās ar valsts datubāzu turētājiem. Ja viens no rādītājiem ir ATVK kods, tad varam uzzināt datus par novada pagastiem, novada pilsētām un par Rīgas rajoniem un priekšpilsētām.

Latvijas pašvaldības darbojas gan kopējā ES tirgū, gan globālajā tirgū. Tāpēc kā bāzes parametrus lietderīgi izmantot gan ES statistikas (EUROSTAT), gan OECD datus, kas ir pieejami arī latviešu valodā. Šādi dati izmantojami, vērtējot gan attīstības potenciālu (pašvaldības produktiem arvien lielāku nozīmi iegūst Eiropas un globālie tirgi), gan imigrācijas vai emigrācijas tendences no pašvaldības teritorijas.

Lietderīgi sevi salīdzināt arī ar tām pašvaldībām, kam ir labi rezultāti Latvijas kontekstā (pirmām kārtām – ar donoriem izlīdzināšanas fondā, ar pašvaldībām, kurām raksturīgs iedzīvotāju skaita pieaugums). Var sūdzēties, ka valsts nenāk palīgā, tomēr šo palīdzību pārskatāmā periodā var arī nesagaidīt. Tāpēc jādomā, ar ko var pārspēt labvēlīgākā situācijā esošās pašvaldības.

Ne mazāk interesanti ir salīdzināt sevi ar citu valstu (pirmām kārtām – tuvāko kaimiņu Igaunijas, Lietuvas, Polijas, Zviedrijas) pašvaldībām, izmantojot šo valstu statistiku un valdības portālus. Piemēram, projekta sadarbības partneri – Norvēģijas pašvaldību asociācija – savu sadarbības tīklu analizēm izmanto valsts statistikas datubāzi KOSTRA. KOSTRA dati, kas atrodami mājaslapā www.kostrano.no izmantojami, ja izdodas iegūt līdzīgus datus par Latviju. Īpašu interesi var izraisīt dati par valstīm, uz kurām emigrē vai dodas darbā dažādu profesiju darbaspēks no Latvijas.

Sīkāk jautājumi, kā meklēt datus un tos izmantot rezultatīvo rādītāju iegūšanai, aplūkoti otrajā šajā projektā sagatavotajā rokasgrāmatā par salīdzināmo datu bāzi.

8.4. Indeksi

Vienkāršs mērījums ir tāds, kuram ir dimensija un kas raksturo kādu pašvaldībai svarīgu rādītāju, piemēram, iedzīvotāju skaitu novada pilsētā, iedzīvotāju samaksātā iedzīvotāju ienākuma nodokļa apmēru, vidējo atalgojumu, bērnu skaitu u. tml. Paši par sevi vienkāršie mērījumi neko neraksturo. Ja mēs sakām, ka Rīga ir iemaksājusi pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fondā 70 miljonus eiro, bet Jūrmala 4 miljonus

eiro, mēs nezinām, vai tas ir daudz vai maz. Šādi rādītāji ar kaut ko jāsalīdzina.

Divu vienkāršu mērījumu attiecība jau labāk raksturo pētāmo parādību. Piemēram, mēs varam atrast, ka vienā pašvaldībā IIN ienākumi uz vienu iedzīvotāju ir divreiz lielāki nekā otrā. Tas nozīmē, ka pašvaldība prot piesaistīt savai teritorijai labākus nodokļa maksātājus. Taču tas vēl nenorāda, ka tur dzīvo bagātāki cilvēki, jo daudzo nodokļa atvieglojumu sistēma būtiski deformē kopainu.

Indeksu iegūstam tad, ja izdalām divus radniecīgus lielumus ar vienādām dimensijām. Ja veiksmīgi izvēlēti salīdzināmie lielumi, indeksi ļauj izdarīt arī zināmus kvalitatīvos secinājumus.

Kā piemēru izmantosim divus mērījumus: atalgojums un produktivitāte. Indeksu piemēri būs šādi:

$i_{a,LV}$ = vidējais atalgojums pašvaldībā / vidējais atalgojums Latvijā;

$i_{a,EU}$ = vidējais atalgojums pašvaldībā / vidējais atalgojums EU;

$i_{p,LV}$ = vidējā produktivitāte pašvaldībā / vidējā produktivitāte Latvijā;

$i_{p,EU}$ = vidējā produktivitāte pašvaldībā / vidējā produktivitāte EU.

Šeit neiedziļināsimies, kā iegūt šādus datus. Atzīmēsim, ka pirmais indekss raksturo, kā atalgojums pašvaldības teritorijā ir salīdzināms ar atalgojumu citās vietās. Varam šo atalgojumu salīdzināt ar pašvaldībām, kurās maksā lielākus nodokļus, piemēram, Garkalnes novadu vai Mārupes novadu. Varam šo atalgojumu salīdzināt ar ES vidējo atalgojumu. Indeksi, kas raksturo atalgojuma attiecību, ir svarīgi faktori, ja mēs interesējamies par potenciālo migrāciju.

Ekonomikas teorija māca, ka atalgojumam vidēji jāizlīdzinās ar produktivitāti. Tad atalgojuma indeksam pret ES vidējo vajadzētu tiekties uz produktivitātes indeksa vērtību pret ES vidējo no apakšas (Latvija ES iestājās kā zema atalgojuma valsts). Tomēr darba algai ir jāaug, jo resursu cenas vienotajā tirgū izlīdzinās.

Mūsu uzņēmēju vairākums ir pretējās domās. Viņi gribētu izmantot zemo atalgojumu kā salīdzinošo priekšrocību faktoru. Savukārt darba ņēmējiem būtu izdevīgi, lai atalgojums ātrāk izlīdzinātos. Pārāk strauja atalgojuma izlīdzināšanās veicina gan inflāciju, gan bezdarbu. Tomēr lētā darbaspēka ekonomika nevar būt izeja, jo šajā gadījumā Latvijā nepalik pamatiedzīvotāji.

Indeksus var izteikt gan daļskaitļos, gan procentos. Jebkurā gadījumā, izsakot vienu un to pašu skaitli kā daļu, decimāldaļu vai procentos, var likt matemātisko vienādības zīmi

$$33/100 = 0,33 = 33 \%$$

Vienkāršo indeksu lietošana ir labs paņēmieni, gan informējot, gan dezinformējot sabiedrību. Lai gūtu priekšstatu par procesu, svarīga ir gan skaitītāja izvēle, gan saucēja izvēle. Ja izdalīsiet uzņēmuma vidējo algu ar atļauto minimālo algu, tad liksies, ka viss kārtībā. Ja izdalīsiet uzņēmuma vidējo algu ar vidējo algu līdzīgos uzņēmumos citās ES valstīs, tad secinājums varētu būt pretējs.

8.5. Kompleksie indeksi

Vienkāršais indekss ir divu vienādas mērvienības lielumu m_1 un m_2 attiecība:

$i_k = m_1 / m_2$, kur k – indeksa kārtas skaitlis, ja vienā uzdevumā tiek lietoti vairāki indeksi.

Sociālās un ekonomiskās politikas mērīšanai parasti ar vienu indeksu nepietiek. Pētnieki un menedžeri cenšas izveidot indeksus, kuri raksturo parādību kompleksi – vienlaikus ievērojot vairākus faktorus. Šāds kompleksais indekss parasti ir vairāku vienkāršo indeksu lineāra kombinācija.

Komplekso indeksu var izteikt formā

$$I = g_1 i_1 + g_2 i_2 + \dots + g_N i_N,$$

jeb izmantojot summēšanas simbolu

$$I = \sum g_k i_k$$

kur $k = 1, 2, \dots, N$, i_k – vienkāršie indeksi, g_k – svara koeficienti.

Vienkāršie indeksi var izrādīties nepietiekami problēmas raksturošanai. Tad iepriekšējā izteiksmē var izmantot indeksus, kas pēc būtības paši ir kompleksi, jo raksturo kādu sarežģītāku parādību.

Šo situāciju labi raksturo Latvijā izmantotais teritorijas attīstības indekss. Šis piemērs parāda gan metodes priekšrocības, gan trūkumus.

Piemēram, kopš 2000. gada teritorijas attīstības indeksam pilsētu pašvaldībām izmantoja četrus vienkāršos indeksus:

- novirzi no vidējā bezdarba līmeņa ar svara koeficientu 0,3;
- novirzi no vidējā iedzīvotāju ienākuma nodokļa apmēra uz vienu iedzīvotāju ar koeficientu 0,3;
- novirzi no vidējā demogrāfiskās slodzes līmeņa ar svara koeficientu 0,2;
- novirzi no vidējām pastāvīgo iedzīvotāju skaita izmaiņām ar svara koeficientu 0,2.

Svara koeficienti tika noteikti ar ekspertu metodi – indeksa autori katrs novērtēja attiecīgā rādītāja nozīmīgumu un vienojās par koeficientiem. Par bāzi, ar ko dalīt, izvēlēta standartnovize no vidējās vērtības attiecīgajā pašvaldību grupā.

Savukārt izvēlētie rādītāji tika noteikti pēc pārpalikuma metodes, respektīvi, ņemti tie rādītāji, ko iespējams iegūt, nevis rādītāji, kurus vajag. Tolaik situācija ar rādītājiem tikai pasliktinājās. Tagad apstākļos, kad pēc administratīvi teritoriālās reformas tika slēpti reformas rezultāti, iegūt derīgus rādītājus kļūst arvien grūtāk.

Sastādot komplekso indeksu, būtiskākais jautājums ir – ko ar šo indeksu vēlamies raksturot. Jo precīzāk atbildēsim uz šo jautājumu, jo labāk kopindekss raksturo rezultātu.

Piemēram, pašvaldības politiķi vēlas panākt atbalstu vēlēšanās no iedzīvotājiem, īpaši neizdalot fokusgrupas. Tad, lai uzlabotu iedzīvotāju viedokli, var apspriest vairākus mērķus:

- bagātības pieaugumu,
- apdzīvotības pieaugumu,
- ekoloģisko (vides apstākļu) uzlabojumu,
- kultūrvides apstākļu uzlabošanu,

- mājokļu nodrošinājuma un kvalitātes uzlabošanu,
- ideoloģiskā pieprasījuma apmierināšanu,
- iedzīvotāju apmierinātību ar administrēšanu.

Izvērtējot pašus mērķus, vispirms tie jāsadala atbilstoši Pareto 20/80 principam. Analizējot ietekmi uz vēlēšanām, var pieņemt, ka apdzīvotības pieaugums un ideoloģiskā pieprasījuma apmierināšana nav rezultāti, kas labvēlīgi ietekmēs pašvaldības vēlēšanu izvēli. Tātad mērķu skaits samazinās.

Izvērtējot pieejamos resursus, var konstatēt, ka pašvaldībai tuvākajos gados nebūs iespējas tieši vai netieši uzlabot dzīvojamo fondu, tas būs jāatstāj mājāsaimniecību ziņā. Te atkal mērķu skaits vēl par vienu samazinās.

Lai noskaidrotu kompleksā indeksa svarus, var veikt sociometrisku pētījumu par iedzīvotāju viedokļiem, var pieaicināt ārējos ekspertus, var izvēlēties ekspertus no politiķu un darbinieku vidus. Pieņemsim, ka ar vienu, otru vai trešo metodi konkrētai pašvaldībai tiek izvēlēti svara koeficienti, kā parādīts tabulā.

2. tabula. Svaru noteikšanas piemērs, veidojot komplekso indeksu

Svars	Kādam indeksam
0,33	Bagātības pieauguma indeksam
0,21	Ekoloģisko (vides apstākļu) uzlabojuma indeksam
0,19	Kultūrvides apstākļu uzlabošanās indeksam
0,27	Iedzīvotāju apmierinātības ar administrēšanu indeksam

Dažādas svāra koeficientu noteikšanas metodes noteikti dos atšķirīgus rezultātus. Turklāt koeficientiem vajadzētu objektīvi atšķirties atkarībā no pašvaldības teritorijas.

Ilustrēsim četras vienkāršo indeksu noteikšanas iespējas.

1. Bagātību raksturo iedzīvotāju atalgojums un tiem piederošo īpašumu tirgus vērtība. Pašvaldībai ir pieejami dati par tās teritorijā reģistrēto iedzīvotāju (neatkarīgi no faktiskās dzīvesvietas tie ir potenciālie vēlētāji) samaksāto iedzīvotāju ienākuma nodokli (IIN) un par pašvaldības teritorijā esošo īpašumu kadastrālajām vērtībām. Šie dati tikai aptuveni raksturo bagātību, jo mazo algu saņēmējiem ir mazāka nodoklim piemērojamā proporcija. Tas pats attiecas uz mazo vecuma pensiju saņēmējiem.

Precīzāku ainu sniegtu sociālā nodokļa iemaksas, taču arī šim nodoklim ir pietiekami daudz atlaizū, kas neļauj precīzi aprēķināt atalgojumu. Šos rādītājus būtu iespējams būtiski pilnveidot, ja panāktu īpašas vienošanās ar VID.

Nekustamā īpašuma kadastrālās vērtības pieaugums raksturo bagātības pieaugumu. Teorētiski kadastrālajai vērtībai būtu jātuvojas 85 % no tirgus vērtības, tomēr dažādu konjunktūras faktoru iespaidā Valsts zemes dienests var veidot stipri samazinātas kadastrālās vērtības, citreiz – mākslīgi palielinātas ar zemes un mājokļu uzpirkšanu par neadekvātām cenām.

Pirmajā tuvinājumā var izmantot IIN un nekustamā īpašuma nodokļa summas indeksu, salīdzinot ar tādu pat rādītāju iepriekšējā gadā.

Personas IIN iemaksas katrā iestādē

un katrā uzņēmumā tiek sadalītas 119 administratīvajās teritorijās. Būtu lietderīgi katrai personai sadalīt arī bruto atalgojumu pa šīm teritorijām. Tad būtu iespējams noteikt ne vien bagātību raksturojošo rādītāju, bet arī atrast, cik lielas ir nodokļa atlaides, t.i., par cik ir samazinājušies pašvaldības ieņēmumi uz valsts funkcijas finansējuma rēķina.

Lai saprastu, kāpēc IIN atlaide ir valsts funkcija, var lietot subsidiaritātes principu. Saskaņā ar šo principu atlaide tiek noteikta centralizētā veidā. Tas nozīmē, ka personu ienākumu izlīdzināšana ir centralizēta, lai pildītu uzdevumu, kas pēc satura un būtības piekrīt valstij.

2. Ekoloģiskais (vides apstākļu) uzlabojums jāraksturo atšķirīgi katrā pašvaldībā atkarībā no tās īpatnējiem apstākļiem. Kopīga rakstura mērījums var būt iedzīvotāju apmierinātība, ko raksturotu īpašas anketas aizpildīšana, un tas būtu jāveic ar zināmu regularitāti, piemēram, reizi gadā.

Dažkārt, lai mazinātu neapmierinātību ar vidi, vajag izdarīt konkrētu darbību. Ļoti iespējams, ka iedzīvotājus vairāk interesēs kultūrainava vai vides piemērošana tūrismam nekā tie parametri, kas vairāk interesē dabas draugus, kuri norūpējušies par īpatnu tārpu sugu saglabāšanu novada teritorijā pēc 100 gadiem.

Šai gadījumā daudz kas ir atkarīgs no tā, kādā manierē pašvaldība tiek vadīta.

Ja dominē komandu metode, tad pašvaldības vadībai interesē centrālās valdības nostādņu vai likuma prasību ievērošana. Ir daudz dažādu likuma prasību, kuras var neievērot pilnībā, bet gan izdalīto budžeta līdzekļu apmērā. Centrā būs apmierināti, ja pašvaldība noņems resursus savu patstāvīgā atbildībā

esošu funkciju veikšanai un ieguldīs tos centrāli noteiktu ekoloģisko normatīvu izpildē. Indeksu paņems tādu, kāds tas izriet no valdības politikas dokumentiem.

Ja dominē inkrementālā metode, tad pašvaldība izvēlies vienu nesakārtotu (pēc iespējas būtisku) jomu un to sakārtos. Indekss raksturos attiecīgā pasākuma (projekta) izpildes pakāpi.

Ja dominē kaulēšanās metode, tad pašvaldība centīsies panākt, ka valsts investīciju politika tiek piemērota konkrētas pašvaldības vides jautājumu risināšanai, turklāt iespējams līdzīgi komandu metodei darīs to, kas pašlaik centrālajai valdībai ir aktuāli. Vienīgā atšķirība, ka iniciatīva nāks no pašvaldības.

Ja dominē racionālā metode, tad pašvaldība precizēs fokusgrupas, kurām svarīga ir vides uzlabošanas funkcija, un izveidos daudzgadu stratēģiju šā jautājuma risināšanai. Stratēģiju varētu organizēt kā procesu, kurā pastāvīgi tiek mērīta fokusgrupu reakcija uz notiekošo un izdarītas korekcijas. Izvēlētais indekss varētu būt komplekss un raksturotu racionāli izvērīto apakšmērķu tuvināšanu.

Šeit mēs saskaramies ar problēmu, kas raksturīga racionāli analītiskai pieejai. Vienkārša indeksa vietā kā kompleksā indeksa sastāvdaļa parādās cits kompleksais indekss.

Ja dominē ideoloģiskā metode, tad zaļās ideoloģijas kritēriji būs noteicošie. Līdzīgi kā komandu metodē pašvaldība nerēķinātos ar sociāli ekonomiskās situācijas pasliktinājumu īstermiņā, ja no pašvaldības aktivitātēm redzams, ka arvien vairāk cilvēku atbalsta ideālus. Darbību varētu pavadīt propagandas kampaņa, un galvenais mērījums varētu būt ideoloģijas apgušanas indekss.

3. Kultūrvides uzlabošanā ir līdzīgas problēmas kā vides uzlabošanas gadījumā. Vienkāršākais indeksa izveidošanas veids – regulāru apmierinātības aptauju veikšana.

Šajā gadījumā pievērsīsim uzmanību ekonomiskajiem uzskatiem (ticībai tādai vai citādi doktrīnai).

Ja pašvaldības politiķi uzskata, ka tiem nav jāiejaucas ekonomikā, kultūrvides uzlabošana būs saistīta ar pakalpojumiem saviem iedzīvotājiem. Veiksmi varēs raksturot ar iedzīvotāju interešu izpildi – kādos brīvā laika pasākumos tie piedalīsies, un kādās papildu nodarbībās varēs piedalīties skolēni. Šādu aktivitāšu rezultātu ir grūti novērtēt citādi, kā vienīgi aptauju veidā noskaidrojot viedokļus.

Ja pašvaldību politiķi uzskata, ka tiem jāuzlabo uzņēmējdarbības vide, tad uzmanības centrā būs īpaši patērētāji – darbaspēks atbilstoši ekonomikas pārstrukturēšanas iecerei. Ja iecerēts atbalstīt postindustriālo un zinātnu ekonomiku, tas izraisa specifiskas prasības kultūrvidei. Prasmīgu darbaspēku (pašu izaudzinātu vai iverstu) nevarēs piesaistīt, ja tam nebūs vide atpūtai un iespējas labu operas un teātra izrāžu apmeklēšanai. Indeksiem jāvērtē specifisku kultūras pakalpojumu pieejamība un kvalitāte.

Atsevišķas pašvaldības var izvēlēties radošās industrijas par savu attīstāmo virzienu. Aktivitātes var būt vērstas uz starptautiskajiem tirgiem un pašvaldības atbalstu saviem radošās industrijas uzņēmumiem, vietējās kultūrvides maiņa šādā gadījumā ir papildu efekts.

4. Apmierinātība ar administrēšanu ir atkarīga no tā, ko iedzīvotāji ir pieraduši saņemt. Tai pat laikā viņi pierod pie arvien labākiem standartiem. Arvien vairāk

iedzīvotājs sevi redz kā klientu, kurš sagaida laipnu un korektu apkalpošanu. Taču šī nav vienīgā tendence. Visu valstu un pašvaldību likumdevēji strādā pie procedūru sarežģīšanas, pie arvien augstāku kontroles normu ieviešanas un pie jaunu aizliegumu radīšanas, kas kavē privāto interešu īstenošanu.

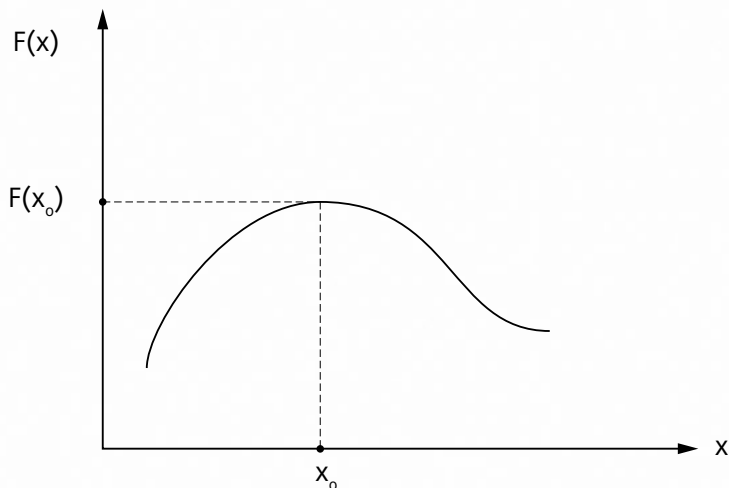
Komandu metodes piekritēji raksturos panākumus ar valdības politikas precīzāku īstenošanu. Tie varētu būt modē nākuši "labas pārvaldības" elementi vai modīgas iedzīvotāju iesaistīšanas metodes lēmumu pieņemšanā. Šai gadījumā vienkārša indeksa vietā administrēšanas uzlabojuma panākumus atkal raksturos kompleks indeksss, kuram kopumā piemērosim tabulā atrodamo svāra koeficientu.

Līdzīga situācija rodas, lietojot citas metodes. Pēc būtības rezultātu raksturojošo indeksu veidošana varētu būt nozīmīga daļa no sadarbības tīklu diskusiju satura.

8.6. Mērķa funkcija

Lai labāk saprastu pašvaldības darba optimizāciju, ir vērts šo problēmu apskatīt no matemātiskā formulējuma viedokļa. Kaut arī tuvākajos gados nav gaidāms, ka kāda pašvaldība reāli sāks lietot matemātiskās metodes stratēģiskās vadīšanas veikšanai, pareizam uzdevuma formulējumam ir cita nozīme – dažādas aptuvenas spriešanas metodes ir vērts salīdzināt ar teorētiski pareizu formulējumu.

"Saprast" kādu parādību vai procesu var, atrodot piemērotu analogiju, kas būtiskos elementos noris līdzīgi. Ja pašvaldības darba rezultāti būtu atkarīgi tikai no viena faktora x , tad uzdevums būtu šo faktoru optimizēt – atrast vērtību, kura atbilst mērķa funkcijas $F(x)$ maksimumam (vai minimumam atkarībā no uzdevuma rakstura).



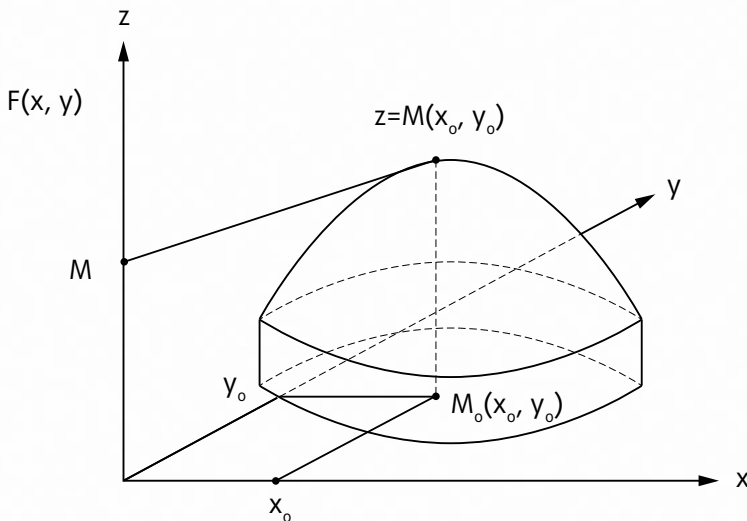
2. attēls. Lafēra līkne kā viendimensijas optimizācijas piemērs. Attēloti ieņēmumi pašvaldības budžetā $F(x)$ atkarībā no piemērotās nodevas līkmes x

Piemēram, ja, uzliekot pašvaldības nodevu, mērķis ir panākt maksimālus ieņēmumus, tad atbilstoši ekonomikas teorijai ieņēmumus raksturo Lafēra līkne, kurai ir maksimums. Sākumā ieņēmumi pieaug lineāri – jo lielāka likme, jo lielāki ieņēmumi. Turpmāk, pieaugot likmei, ieņēmumu pieaugums samazinās, līdz mērķa funkcijas – ieņēmumi atkarībā no uzliktās likmes – sasniedz maksimumu punktā $x = x_0$. Tālākais likmes palielinājums vairs papildu ienākumus nedod – pieaugot likmei, ienākumi samazinās, jo iedzīvotāji un uzņēmēji visiem iespējamiem līdzekļiem izvairās no nodevas maksāšanas.

Reālajā dzīvē situācija ir sarežģītāka.

Piemēram, paaugstinot iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmi, ienākumi var samazināties ne tikai ēnu ekonomikas dēļ. Būtiska nozīme ir arī legālajai atvieglojumu sistēmai (sociālie ieguvumi daļai sabiedrības noved pie fiskāliem zaudējumiem sabiedrībai kopumā). Svarīgi tas, ka reālās mērķa funkcijas reti ir atkarīgas tikai no vienas dimensijas.

Visvienkāršākais gadījums, kad tomēr var saskatīt dabā vai tehnikā, vai politikā sastopamo daudzveidību, ir analogija ar divu argumentu nelineāru funkciju, kurai meklējam maksimumu vai minimumu. Šādu funkciju grafiski attēlo kā virsmu virs plaknes, kurā atlikta divu mainīgo koordinātes.



3. attēls. Optimizācijas uzdevums mērķa funkcijai, ja nav ierobežojumu un mainīgie (optimizējamie faktori) var brīvi ietekmēt rezultātu

3. attēlā parādītajai politiskajai mērķa funkcijai ir divi argumenti (faktori, kuri ietekmē funkcijas vērtību). Lielāko vērtību tā sasniedz punktā, kurā virsma

$z = F(x, y)$ atrodas visaugstāk virs x, y plaknes. Lai "ieraudzītu" šo situāciju, mums nepieciešams trīsdimensiju attēls. Telpiskam zīmējumam ir dažas

priekšrocības, salīdzinot ar plakanu zīmējumu, jo tas palīdz kaut vai daļēji tuvoties reālajai – N dimensiju – situācijai.

Ja mērķa funkcija būtu lineāra, tad pašai funkcijai maksimuma nebūtu – lielākā vērtība kaut kur tiektos uz bezgalību. Mērķa funkcijas jēga ir attēlot sasniedzamo publisko labumu. Atrodot augstāko sasniedzamo punktu uz virsmas $z = F(x, y)$, mēs sasniedzam lielāko publiskā labuma vērtību.

Mainīgajiem x, y ir savs definīcijas apgabals. Attēlotajā gadījumā faktoru definīcijas apgabals redzams kā projekcija x, y plaknē. Attiecīgi meklētais maksimums atrodams punktā M_0 , kas ir funkcijas $F(x, y)$ maksimālā punkta M projekcija uz pamata punkta (x_0, y_0) .

Ekonomikā un politikā parasti darbojas vairāk nekā divi faktori. Lai precīzāk ietekmētu rezultātu, bieži vien izvēlas šādu faktoru skaita palielināšanu. Nespējot labi aprakstīt mērķa funkciju, palielināšana pati par sevi nenodrošina nonākšanu optimumā.

Attēlā parādītajai funkcijai ir maksimums mainīgo definīcijas apgabala iekšienē. Uzdevums kļūst sarežģītāks, ja maksimums ir uz definīcijas apgabala robežas, ja vien mērķa funkcija nav plakne.

Tomēr dzīve nav tik vienkārša kā attēlotais uzdevums. Lai sarežģītākām situācijām dotu ģeometrisku interpretāciju, ir svarīgi izprast ierobežojumu lomu.

8.7. Ierobežojumu sistēma

Lai parādītu ierobežojumu lomu (korektā optimizācijas uzdevumā mums jāskata ne vien mērķa funkcija, bet arī ierobežojumi),

sāksim ar vienkāršāko viendimensijas uzdevumu. Nodokļu iekasēšanai aplūkosim divu veidu ierobežojumus:

1. nevienādības formā $x \geq x_{\min}$,
2. vienādības formā $g(x) = b$.

Abi gadījumi parādīti 4. attēlā. Pirmajā gadījumā tā ir prasība, ka katram nodokļu maksātājam jāmaksā vismaz saskaņā ar minimālo likmi x_{\min} . Ja taisne $x = x_{\min}$ atradīsies pa kreisi no funkcijas $F(x)$ maksimuma ($x_0 > x_{\min}$), tad optimizācijas rezultātu šāds ierobežojums neietekmēs. Turpretī, ja taisne $x = x_{\min}$ atradīsies pa labi no funkcijas $F(x)$ maksimuma ($x_0 < x_{\min}$), tad optimizācijas rezultāts atšķirsies. Funkcijas $F(x)$ maksimumu vairs nerasnēsim, un iespējamais rezultāts pasliktināsies ierobežojuma dēļ.

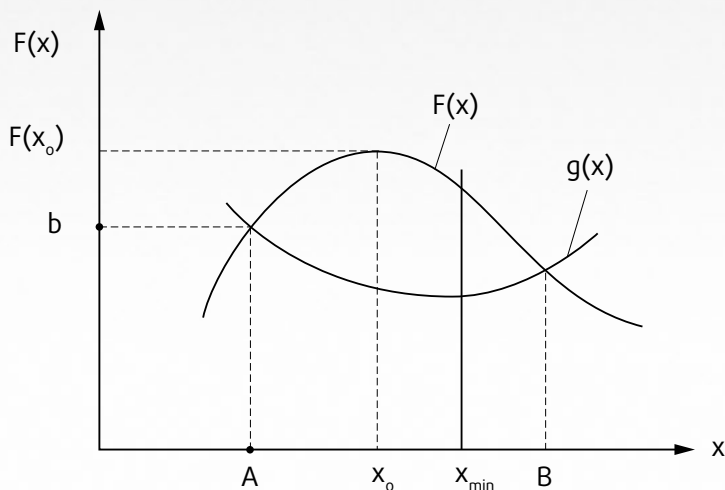
Tā vietā, lai iegūtu labāko iespējamo rezultātu, optimuma vērtība samazinās.

Jau šajā vienkāršākajā gadījumā vērojamas divas pazīmes, ko iespējams vispārināt:

- jebkurš ierobežojums vai nu samazina sasniedzamo optimumu, vai atstāj to tajā pašā līmenī;
- taisnīguma prasība (šai gadījumā – lai katrs maksātu vismaz saskaņā ar minimālo likmi) var samazināt sasniedzamo ekonomisko rezultātu.

Otrajā gadījumā funkcija $g(x)$ ir nelineāra, kas labāk atbilst praksē sastopamo ierobežojumu raksturam. Vienādība samazina brīvības pakāpju skaitu – mums vairs nav, ko optimizēt, un mēs varam tikai vērot, ar ko vienādi iekasējamā vērtība punktos, kuros $g(x) = b$, izvēlamies labāko no šādiem punktiem (punktā $x = B$ funkcija $F(x)$ ir nedaudz lielāka nekā punktā $x = A$).

8. GATAVOŠANĀS TĪKLA SANĀKSMEI



4. attēls. Lafēra līkne kā viendimensijas optimizācijas piemērs. Attēloti ieņēmumi pašvaldības budžetā $F(x)$ atkarībā no piemērotās nodevas līkmes x un divi ierobežojumi – funkcija $g(x)$, kura atļauj aplūkot tikai divas x vērtības, kurās $g(x) = b$, un taisne $x = x_{\min}$, kas izvietota pa labi no taisnes $x = x_0$.

Ierobežojumu zīmēšana jau divu dimensiju gadījumā kļūst sarežģītāka, jo divu dimensiju funkcija tagad tiek attēlota kā virsma trīsdimensiju telpā.

Tomēr būtiskie secinājumi ir tie paši – katrs ierobežojums parasti izpaužas kā mērķa funkcijas vērtības samazinājums.

Piemēram, mēs varam noteikt neapliekamās minimumus, noteikt maksimālās apliekamās vērtības, noteikt personu grupas, kurām vispār nepiemērosim nodokļus vai nodevas. Visos šajos gadījumos dabūsim negatīvu fiskālo efektu.

Tai pat laikā varam dabūt labākas vērtības kādai citai mērķa funkcijai, kura bez fiskālā efekta ietver arī sociālo efektu. Ja mēs papildinātu otro attēlu ar nelineāriem ierobežojumiem nevienādības formā, tad mēs ainu padarītu mazāk uzskatāmu.

Katrs ierobežojums nevienādības

formā labākajā gadījumā “nogriež” daļu no iepriekš parādītās virsmas $F(x_1, x_2)$. Ļoti iespējams, ka nevienādība parādā maksimumu M no pieļaujamā vērtību apgabala un maksimums nonāk kādā zemākā punktā. Ierobežojums nevienādības formā attēlots kā virsma (tikai citas formas), tāpat kā publiskā labuma funkcija.

Tātad – katrs ierobežojums nevienādības formā padara publisko labumu mazāku.

Šāda ģeometriskā interpretācija parāda ierēdņu un deputātu lomu, cenšoties uzlabot publisko pārvaldi ar dažādām likuma normām. Nosakot, cik nepieciešami pavāri, kādā krāsā jākrāso galdi, kā taisnīgi jāpārdala nopelnītais, kā jāorganizē publiskais iepirkums, mēs varam panākt tikai sasniedzamā publiskā labuma samazinājumu.

Katrs ierobežojums vienādības formā nozīmē kādu līniju uz virsmas. Šāda

vienādība samazina mainīgo izvēles brīvības pakāpi. Ja līnijas uz virsmas ir vismaz divas, tad tās vispār var nekrustoties un uzdevumam vispār nav vairs atrisinājuma.

Tādēļ, nosakot ierobežojumus vienādības formā, uzdevumu var padarīt neizpildāmu, kas arī nereti notiek. Dažādi normatīvi nereti noved publiskās pārvaldes uzdevumu līdz absurdam un padara to neizpildāmu.

Visu vēsturisko demokrātiju kopīga īpašība ir centieni pieņemt vairāk un taisnīgākus likumus. Latvijā likumu un MK noteikumu ir tik daudz, ka to izpildei nepietiek finanšu resursu. To labāk izprast, ja ģeometriski uzliek tik daudz ierobežojumu, ka neviens punkts uz līknes $F(x)$ vairs nav pieejams.

Piemēram, ja publisko iepirkumu organizē ilgāku laiku, nekā ir noteikts pieļaujamais gaidīšanas laiks kādam risinājumam vai būves ieviešanai, tad nav nekādas jēgas būt.

Ejot pa ierobežojumu un aizliegumu ceļu, tiek krasī samazināta publiskās pārvaldes efektivitāte. Tāpēc pašvaldībai daudzos gadījumos ir būtiski atrast juridisku pamatojumu, kas tomēr tai ļautu likumdevēja iecerēto likumīgi apiet.

Aizliegumu sistēmas mērķis nekad nav bijis kaut ko uzlabot. Labākajā gadījumā aizliegumi domāti, lai ierēdņi un pašvaldības darbinieki darītu valsts noteiktās lietas vienotā kārtībā. Pārregulētāji savu darbību pamato ar vienotas un taisnīgas kārtības nepieciešamību.

Tas balstās uz pieņēmumu, ka nevienam nevar uzticēties. Tā kā ierēdņiem (un arī pašvaldības amatpersonām) nevar uzticēties, tad lēmuma pieņēmēji jāsasaista ar daudziem regulējumiem un jāizveido visaptverošas kontroles sistēma. Taču tas ir ceļš uz nekuriem.

8.8. Sanāksmes dalījums atklātajā un slēgtajā daļā

Runājot vai rakstot par publisko pārvaldi, ļoti bieži tiek lietoti tādi termini kā caurspīdīgums vai atklātība, un šķiet pat divaini, ka eksistē arī ierobežotas pieejamības informācija.

Ja runā par valsti, tad mēs samierināties ar to, ka valstij var būt savi noslēpumi. Iemesls tam ir konkurence. Valstis savā starpā konkurē, tāpēc tām savstarpēji pastāv noslēpumi. Arī pašvaldībām savstarpēji pastāv noslēpumi, jo arī pašvaldības savstarpēji konkurē.

Pašvaldības konkurē ne vien savstarpēji, bet arī ar valsts iestādēm un uzņēmumiem. Pašvaldības slimnīcai konkurents var būt valstij piederoša slimnīca. Pašvaldība konkurē (retāk, taču šāda situācija ir gan likumīga, gan iespējama) arī ar privāto sektoru.

Pašvaldības galvenie konkurences priekšmeti ir:

1. resursi no pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fonda;
2. valsts (nozaru) investīcijas pašvaldības teritorijā;
3. privātie uzņēmēji, kas saglabā uzņēmējdarbību vai iegulda jaunas privātās investīcijas pašvaldības teritorijā;
4. darbaspēks, kas rada labvēlīgus apstākļus pašvaldības attīstībai;
5. iedzīvotāji, kas brīvas personu kustības apstākļos izvēlas citu dzīvesvietu;
6. skolēni un bērnudārzu audzēkņi, kas var izvēlēties mācību iestādi citas pašvaldības teritorijā.

Vēl būtiskāki konkurences jautājumi saistās ar vietējo protekcionismu (ciktāl tas

neietekmē ES vienoto tirgu, ES likumdošanā protekcionisms pašvaldības atbalsta formā ir atļauts) un vietējās uzņēmējdarbības veicināšanu. Vēlams, lai pašvaldība lobē savu uzņēmēju intereses nacionālajos un globālajos tirgos un šajā darbības jomā sastopas ar citu pašvaldību konkurenci.

Tīkla sanāksmēs var aplūkot gan pilnībā atklātu, gan sensitīvu informāciju, kuras atklāšana apdraud pašvaldības politikas. Sniedzot informāciju, ir jādama, cik lielā mērā šī informācija ir izskaidrojama un cik šāda izskaidrošana varētu maksāt.

Tīkla sanāksmes atklātās daļas publicēšana domāta, lai inovatīvās idejas, kas radušās apspriežu gaitā, varētu izmantot arī citās pašvaldībās, kuras tieši nepiedalās tēmas apspriešanā. Atklātās daļas publicēšana rada žurnālistiem iespēju sniegt iedzīvotājiem objektīvu informāciju par pašvaldību problēmām un šo problēmu risinājuma iespējām.

Sanāksmes atklātajā daļā notiek tīkla koordinators prezentācija, uzaicināto ekspertu uzstāšanās un diskusija par šajā daļā izvirzītajiem jautājumiem.

Sanāksmes slēgtā daļa tiek veltīta sensitīvas informācijas aplūkošanai. Šajā daļā ietilpst tīkla koordinators prezentācija, tīkla dalībnieku prezentācijas par savas pašvaldības pieredzi un nākotnes idejām, kā arī diskusija par aplūkotās informācijas izmantošanu.

Ja sabiedrībā dominētu uzskats, ka pašvaldībai vajag objektīvu un patiesu informāciju par pašas atbildībā esošajiem notikumiem, tad datubāzes izveidošana būtu tehniskas dabas jautājums un galvenais šķērslis tās izveidošanā būtu ieguldāmo resursu nepietiekamība. Tomēr kavējošie faktori aptver plašu jautājumu loku:

1. sabiedrība ne vienmēr saņem objektīvu informāciju. Objektīvi informējot, var atklāties

priekšvēlēšanu solījumu nepildīšana vai attālināšanās no izvirzītajiem mērķiem;

2. izpildvaras dalībnieki (administrācija) baidās, ka informācija par darba rezultātiem var kaitēt karjerai un atalgojumam;
3. centrālā valdība baidās no pašvaldību lomas pieauguma, kas neizbēgami sekotu pilnīgākai informēšanai;
4. cilvēktiesībās ir normas, kas sargā privātumu, tādējādi kavējot informācijas uzkrāšanu par personu mācībām, nodarbinātību, kustību un citiem būtiskiem jautājumiem;
5. komercietības aizsargā komercnoslēpumu, tas nozīmē būtiskas informācijas par teritorijas ekonomisko un sociālo attīstību nepieejamību;
6. statistikai saistoša ir likumdošana, kas ierobežo primārās informācijas nodošanu trešajām personām;
7. plaši izplatīti ir maldīgi uzskati, ka pašvaldības nenodarbojas ar politiku un visai informācijai par pašvaldības "saimniecisko" darbību jābūt publiski pieejamai;
8. informācijas pieejamība par publisko pārvaldi galvenokārt valsts valodā, kas ierobežo valstij labās prakses pārņemšanu no kādas citas valsts.

Katra no uzskaitītajām problēmām ir vai nu ar globālu raksturu, vai arī izriet no cilvēka kā sabiedriskas būtnes dabas. Taču katram faktoram ietekmi var mazināt.

8.9. Privātās dzīves aizsardzība

Atsevišķas starptautisko cilvēktiesību normas ir iekļautas Satversmē. Tas

nemazina Latvijas pienākumu ievērot arī citas tai saistošas pamattiesības (neiekļautās normas, pašvaldību tiesības). Tomēr iekļaušana Satversmē papildus stimulē ierēdņus un pašvaldību darbiniekus sekot tieši šīm normām.

Satversmes 100. pants nosaka, ka "ikvienam ir tiesības uz privātās dzīves, mājojļa un korespondences neaizskaramību". Šīs pamattiesības (tāpat kā vairākas citas) nav absolūtas, jo privātās dzīves neaizskaramību tomēr var pārkāpt saskaņā ar Satversmes 116. pantu:

"Personas tiesības, kas noteiktas Satversmes deviņdesmit sestajā, deviņdesmit septītajā, deviņdesmit astotajā, simtajā, simt otrajā, simt trešajā, simt sestajā un simt astotajā pantā, var ierobežot likumā paredzētajos gadījumos, lai aizsargātu citu cilvēku tiesības, demokrātisko valsts iekārtu, sabiedrības drošību, labklājību un tikumību. Uz šajā pantā minēto nosacījumu pamata var ierobežot arī reliģiskās pārliecības paušanu."

Satversmē iekļautās privātuma normas pēc būtības nonāk pretrunā ar informācijas brīvību aizstāvošajām normām. Tiek uzskatīts, ka publiskām amatpersonām (tai skaitā pašvaldību deputātiem un augstākajām pašvaldības izpildvaras amatpersonām) nav tiesību uz privātumu – katrs žurnālists ir tiesīgs "sabiedrības interesēs" iegūt un izplatīt praktiski jebkādu informāciju par šo amatpersonu privāto dzīvi. Tai pašā laikā tāda informācija par personām, kas nepieciešama pašvaldības funkciju izpildei, nereti nav iegūstama.

Privātās dzīves neaizskaramības sardzē nostājas Fizisko personu datu aizsardzības likums, saskaņā ar kuru personas dati izplatāmi vienīgi ar personas piekrišanu vai arī likumā īpaši noteiktos gadījumos. Likumā iekļautas tiesību normas, kas izriet no Eiropas Parlamenta un Padomes 1995. gada 24. oktobra Direktīvas 95/46/EK par

personu aizsardzību attiecībā uz personas datu apstrādi un šādu datu brīvu apriti.

Pārspīlētas privātās dzīves aizsardzības normas nosaka ne vien iepriekš minētie, bet arī nozaru likumi. Tā, piemēram, pašvaldības sociālajam darbiniekam nav pieejama informācija par to, vai aprūpējamiem vai varmākām nav kādas psihiskas slimības. Šādas informācijas esamība ļautu pieņemt daudz izsvērtākus lēmumus iedzīvotāju interesēs.

Ir samērā daudz jautājumu, kur nepieciešams apstrādāt primāro informāciju par konkrētu personu pārvietošanos, darba gaitām, panākumiem dzīvē. Pašvaldībai šāda informācija dotu iespēju īstenot mērķtiecīgu attīstības, sociālo un uzņēmējdarbības veicināšanas politiku. Šim nolūkam nav vajadzīgi konkrētas personas dati, bet jāzina, kādi rezultāti raksturo pašvaldības iedzīvotājus kopumā. Tomēr, slēpjot pirmos, nonākšana pie otrajiem kļūst gandrīz neiespējama.

Diemžēl pēc iestāšanās ES un pēc administratīvi teritoriālās reformas arī dati par pagastiem un pagastu pilsētām vairs nav pieejami (ar ļoti maziem izņēmumiem). Apzināti vai neapzināti ir novērsta iespēja, ka pēc reformas varētu sekot apvienoto teritoriju attīstībai, uzzināt, vai reformas deklarētie mērķi ir sasniegti.

Šāda centrālās valdības nepilnība būtu jālabo. Tas nozīmē, ka, attīstot salīdzināmo datu bāzi un darbojoties sadarbības tīklos, būs aktīvi jālobē pašvaldību tiesības iegūt vajadzīgo informāciju.

8.10. Komerccnoslēpuma aizsardzība

Komerclikums nosaka komersanta (šajā grāmatā lietots starptautiski pazīstamais un ES lietotais termins *uzņēmējs*, nelietojot specifiskā nozīmē tikai Latvijas

likumdošanā minēto terminu *komersants*) tiesības uz komercnoslēpumu.

Likumos ir sastopami dažādi komercnoslēpuma skaidrojumi. Visplašākā komercnoslēpuma definīcija ir likumā “Par grāmatvedību”, kur teikts, ka grāmatvedībā par komercnoslēpumu nav uzskatāma informācija un dati, kas iekļaujami uzņēmuma pārskatos, bet visa pārējā uzņēmuma grāmatvedībā esošā informācija uzskatāma par komercnoslēpumu un ir pieejama vienīgi revīzijām, nodokļu administrācijai nodokļu aprēķināšanas pareizības pārbaudei, kā arī citām institūcijām tiesību aktos paredzētajos gadījumos.

Komercnoslēpums var būt ne tikai grāmatvedības dati. Komerclikums noteic specifiskākas prasības, lai komersants informācijai vai ziņām varētu piešķirt komercnoslēpuma statusu.

Komercnoslēpuma nozīmi skaidro Komerclikuma 19. panta 1. daļa: “Komercnoslēpuma statusu komersants var piešķirt tādām saimnieciska, tehniska vai zinātniska rakstura lietām un rakstveida vai citādā veidā fiksētām vai nefiksētām ziņām, kuras atbilst visām šādām pazīmēm: 1) tās ietilpst komersanta uzņēmumā vai ir tieši ar to saistītas; 2) tās nav vispārpieejamas trešajām personām; 3) tām ir vai var būt mantiska vai nemantiska vērtība; 4) to nonākšana citu personu rīcībā var radīt zaudējumus komersantam; 5) attiecībā uz tām komersants ir veicis konkrētai situācijai atbilstošus saprātīgus komercnoslēpuma saglabāšanas pasākumus.”

Komercnoslēpuma statusu var piešķirt saimnieciska, tehniska, zinātniska rakstura lietām un rakstveidā fiksētām vai nefiksētām ziņām.

Daļa no statistikā izmantojamiem datiem pārsniedz uzņēmumu gada pārskatā sniedzamo informāciju, un

tiem ir komercnoslēpuma statuss. Valsts statistikas likums aizliedz tādu datu publicēšanu, kas ļautu identificēt individuālu uzņēmumu komercnoslēpumu.

Lai uzlabotu pašvaldībām piederošo uzņēmumu vadību, nepieciešams salīdzināt šādus uzņēmumus savstarpēji un ar konkurējošiem valsts vai privātajiem uzņēmumiem.

Kā viens no datu avotiem izmantojami uzņēmumu gada publiskie pārskati. Sagaidāmās izmaiņas publisko kapitālsabiedrību un kapitāldaļu vadīšanas kārtībā paredz šo uzņēmumu vidēja termiņa stratēģiju obligātumu. Tās pašvaldības, kas piedalīsies sadarbības tīklos un nolems savstarpēji apmainīties ar dažiem, parasti nepublicējamiem, datiem, varēs salīdzināt savu uzņēmumu datus daudz plašākā kontekstā. Tomēr šādus datus nevar aplūkot sadarbības tīkla atklātajā daļā.

8.11. Statistikas likumdošanas ievērošana

Saskaņā ar Valsts statistikas likumu Centrālā statistikas pārvalde (turpmāk – CSP) veic šādas funkcijas:

1. īsteno vienotu valsts politiku valsts statistiskās informācijas organizēšanas, apkopošanas, analīzes un publicēšanas jomā;
2. nodrošina statistikas lietotājus ar valsts statistiskās informācijas programmā iekļauto informāciju, par kuru atbild CSP;
3. kārtējā gada finanšu līdzekļu ietvaros izstrādā valsts statistiskās informācijas programmu, valsts statistikas pārskatu un anketu veidlapas. Valsts statistiskās informācijas programmu, valsts statistikas pārskatu un anketu veidlapas apstiprina Ministru kabinets;

4. atbild par vienotās ekonomiskās informācijas klasifikācijas sistēmas izveidošanu. Ministru kabinets apstiprina vienoto ekonomiskās informācijas klasifikācijas sistēmu un tās ieviešanas un lietošanas kārtību;
5. koordinē visu valsts līmeņa statistiskās informācijas plūsmu, kā arī valsts reģistros un citās informācijas sistēmās iekļaujamo statistisko rādītāju savstarpēju saskaņošanu;
6. koordinē valsts institūciju darbību statistikas jomā, kā arī starptautisko sadarbību;
7. pēc vienošanās ar ieinteresēto fizisko vai juridisko personu veic papildu statistikas darbus, kas neietilpst valsts statistiskās informācijas programmā;
8. veic zinātniskos pētījumus statistikas jomā, konjunktūras pētījumus tautsaimniecības nozarēs, kā arī izstrādā statistisko rādītāju prognozes saskaņā ar valsts statistiskās informācijas programmu.

Informācijas iesniegšana valsts statistisko novērojumu vajadzībām ir uzskatāma par obligātu pienākumu, kas pildāms bez maksas. Iestādes un organizācijas, kas tiek finansētas no valsts budžeta vai pašvaldību budžetiem, sniedz CSP informāciju par īpašumu, zemes un ēku platību un to izmantošanu, sniegtajiem pakalpojumiem vai veiktajiem darbiem, darbinieku skaitu, to sastāvu, darba samaksu un darba apstākļiem, investīcijām, saņemtajiem budžeta līdzekļiem, kā arī citiem ieņēmumiem un to izmantošanu, bilances aktīviem un pasīviem un to kustību. Papildus tam pašvaldības sniedz CSP informāciju par saviem budžetiem.

Saskaņā ar Valsts statistikas likuma 18. pantu:

“(1) Statistiskie dati uzskatāmi par

konfidenciāliem, ja tie tieši vai netieši ļauj identificēt privātpersonas vai valsts institūcijas, par kurām sniegti individuālie statistiskie dati.

(2) Konfidenciālos datus, kas vākti vienīgi statistiskiem nolūkiem, drīkst izmantot tikai kopsavilkumu izdarīšanai un datu grupēšanai, ekonomisko un sociālo parādību un procesu analīzei.”

CSP dati ir izmantojami salīdzināšanai, ciktāl tie raksturo ES, nacionālo vai sešu NUTS 3 reģionu mērogu.

CSP rīcībā ir daudz primāro datu, kas būtu lieliski izmantojami pašvaldības darbības rezultatīvo rādītāju noteikšanai. Diemžēl publicējamie dati ir pieejami galvenokārt tikai par NUTS 3 reģioniem vai visu Latviju. Tikai dažos gadījumos dati ir atrodami par pašvaldību teritorijām. Kopš iestāšanās ES ir nodarīts milzīgs ļaunums – vairs nav pieejama informācija par rajoniem, kas labi raksturoja dažādu Latvijas teritoriju ekonomisko attīstību. Kopš administratīvi teritoriālās reformas vairs nav pieejami statistikas dati par pilsētu un laukiem.

Anonimizētus datus drīkst izmantot zinātniskiem pētījumiem. Līdz ar to principā ir iespējams saņemt no CSP arī personas datus, ja vien šiem datiem nav pievienoti personu identificējoši parametri. Projekta gaitā tiks veiktas pārrunas ar CSP par šādām iespējām.

Statistikas datus par pašvaldībām (izņemot lielās pilsētas) oficiāli pagaidām nevar iegūt, taču par šo jautājumu tiek domāts. Iespējams, ka nākamajos gados izdosies vienoties, ka CSP strādā, lai varētu vadīt ne tikai valsts nozares, bet arī reģionus un pašvaldības.

Pašvaldību dalība sadarbības tīklos ir saistāma ar publisku labumu, ko tādējādi iegūst vietējā sabiedrība. Priekšlikumi uzlabojumiem ir dokuments, kurā izklāstīti secinājumi par katras pašvaldības risināmo problēmu. Daži no iespējamiem rezultātiem (pieaugošas sarežģītības secībā) raksturoti tālāk.

9.1. Investīciju lobēšana

Investīciju lobēšanas plānā varētu iekļaut:

- nepieciešamo investīciju saistību ar pašvaldības plāniem vai programmām;
- iespējamo investoru loka (tai skaitā – ES vai valsts programmas) aprakstu;
- iespējas, ko pašvaldība var piedāvāt potenciālajiem investoriem;
- piemērojamo lobēšanas metožu aprakstu;
- lobēšanas plānu ar atbildīgajiem un atbildīgo personu motivēšanas sistēmu;
- pārskata sniegšanu un sekmju novērtēšanas kārtību.

Saskaņā ar jēgu un Latvijā valdošajām tradīcijām investīciju lobēšanas priekšlikums varētu būt konfidenciāls (pašvaldības iekšējās lietošanas dokuments), ko pilnveidošanas nolūkā varētu apspriest sadarbības tīkla slēgtajā daļā.

9.2. Produktivitātes uzlabošana

Pašvaldība var piedāvāt vienu vai vairākus pasākumus produktivitātes palielināšanai. Tas ļaus nodarbināt mazāku skaitu darbinieku, attiecīgi palielinot šo darbinieku atalgojumu.

Produktivitātes palielināšanai nepieciešama datu vākšana un analīze par pašvaldības darbības lietderību (vai atsevišķi jautājumi

nav pārregulēti, vai atsevišķas darbības vajag uzņemt pašvaldībai privātā sektora vai Latvijas Republikas vietā). Datu analīzes pamatlīdzeklis varētu būt proporcionalitātes princips – vai iegūtais sabiedriskais labums atbilst iztērētajiem finanšu līdzekļiem. Nereti dažādos pasākumos tiek piesaistīti ES līdzekļi, kas sākotnēji šķiet “par velti”, bet potenciāli ievēd pašvaldību lielu izdevumu ar mazu efektu jūgā.

Viens no būtiskākajiem elementiem ir darba laika analīze. Dažādi normatīvi (īpaši – likumi un MK noteikumi, bet arī pašvaldības pieņemti normatīvie akti) ierobežo iespējas pilnvērtīgi izmantot darbiniekus visu darba dienu. Negatīva ietekme ir pieņemšanai darbā uz nenoteiktu darba laiku. Visos šajos gadījumos pašvaldība mēdz būt daudz neefektīvāka par privāto sektoru.

Produktivitātes uzlabošanas plānā varētu ietvert:

- uzlabojamās jomas efektivitātes vērtējumu;
- darba laika analīzi;
- pakalpojumu kvalitātes līmeņa lietderības analīzi;
- iespējamus risinājumus (vairāku amatu apvienošana, institūciju struktūras vienkāršošana, kontroles un uzraudzības vienkāršošana, nebūtisku funkciju izpildes pārtraukšana u. tml.);
- risinājumu izvēles pamatojumu;
- produktivitātes uzlabošanas pasākumu plānu ar atbildīgajiem un atbildīgo personu motivēšanas sistēmu;
- pārskata sniegšanu un sekmju novērtēšanas kārtību.

Jautājums par produktivitātes uzlabošanas plāna publicitāti (vai ierobežotas pieejamības noteikšanu) ir izlemjams politiski katrā pašvaldībā. Produktivitātes atbalstīšana (salīdzinot ar populāro

nodarbinātības atbalstīšanu) ne vienmēr un ne visur būs populāra. Statusa izvēle ir politikās stratēģijas jautājums.

9.3. Prasmīgāki darbinieki

Prasmīgu un motivētu darbinieku trūkums ir pieaugoša problēma gan privātajā, gan publiskajā sektorā. Lielā mērā problēmas cēlonis meklējams izglītības sistēmā, bet vēl lielākā mērā – prasmē izvēlēties un motivēt savus darbiniekus.

Pašvaldības veikspējā centrālā vieta ir cilvēkresursiem.

Prasmes neaplicina diplomu skaits vai raksturs, taču labāka izglītība potenciāli ļauj sasniegt labākas prasmes. Prasmes lielā mērā ir atkarīgas no spējas risināt uzdevumus, taču esošā izglītības sistēma to neveicina. Spēja risināt uzdevumus ir jāpārnes uz pašvaldības lēmumu pieņemšanas jomu, tas izdarāms, uzticoties saviem darbiniekiem un ļaujot viņiem ikdienā šos uzdevumus risināt.

Prasmīgu darbinieku trūkums ir risināms atkarībā no jomas, kurā pašvaldība vēlas darbinieku prasmes nostiprināt.

Variants šādu pasākumu plānam varētu būt šāds:

- tās jomas raksturojums, kurā vajadzīgi prasmīgāki darbinieki;
- galvenās prasmes, ko nepieciešams attīstīt vajadzīgajā jomā;
- dažādu prasmes līmeņu raksturojums starptautiskajā un vietējā darbaspēka tirgū;
- iespējamo prasmes līmeņa paaugstināšanas pasākumu raksturojums;
- pamatojums noteiktu pasākumu izvēlei;

- darbinieku prasmes uzlabošanas pasākumu plāns ar atbildīgajiem un atbildīgo personu motivēšanas sistēmu;
- pārskata sniegšanu un sekmju novērtēšanas kārtība.

Prasmju uzlabošana varētu būt samērā populārs pasākums, taču tas var būt saistīts ar ievērojamiem izdevumiem. Netieši tas veicina darbinieku skaita samazināšanos. Tāpēc vietējiem politiķiem ir jāizlemj, cik lielā mērā šādi pasākumi būtu rādāmi publiski.

9.4. Darbinieku motivācija par paveikto

Motivēt var par prasmi, taču vajadzētu motivēt arī par paveikto. Galvenais kavējošais faktors ir valsts un pašvaldības darbinieku vienotā motivācijas sistēma.

Motivācija parasti tiek saistīta ar rezultativajiem rādītājiem, kuru vispārējam apskatam bija veltīta šīs rokasgrāmatas 6. nodaļa, kā arī rokasgrāmata par salīdzināmo datu datubāzi.

Darbinieku motivācijai piemērota finansēšanas forma ir vidēja termiņa budžets, taču vidēja termiņa budžeta elementus var ietvert arī citās budžeta formās.

Vienmēr ir jādefinē resursi, kas tiks izmantoti tikai un vienīgi tad, ja būs izpildīti rezultatīvie rādītāji. Ir iespējama arī vienkāršāka motivācija – regulāras iknedēļas vai pat ikdienas motivācijas formā.

Variants šādu pasākumu plānam varētu ietvert:

- to jomu raksturojumu, kurā vajadzīgs labāk motivēt darbiniekus;
- galvenos kritērijus, saistībā ar kuriem vēlamams motivēt darbiniekus;

- iespējamo motivācijas paņēmieni raksturojumu;
- pamatojumu noteiktu motivācijas pasākumu izvēlei;
- darbinieku motivācijas uzlabošanas pasākumu plānu ar atbildīgajiem un atbildīgo personu motivēšanas sistēmu;
- pārskata sniegšanu un sekmju novērtēšanas kārtību.

No vienas puses, motivācijas pasākumi var būt vairāk vai mazāk sensitīvi – to publicēšanas sekas prasa izvērtējumu. No otras puses, iespējams, ka lielākā daļa izvēlēto pasākumu ir pakļauti publiskam pārskatam saskaņā ar esošajiem normatīvajiem aktiem.

Jebkurā gadījumā dažādu motivācijas pasākumu savstarpējais salīdzinājums, to atdeves vērtējums ar attiecīgām diskusijām pašvaldību sadarbības tīklos var dot lielu pozitīvu efektu.

9.5. Pašvaldības uzņēmuma stratēģija

Saskaņā ar likumu stratēģijas esamība ir obligāta prasība. Parasti pašvaldības pret šo jautājumu izturas pasīvi, pieņemot, ka pats uzņēmums labāk zina, kas tam stratēģiski nepieciešams. Turklāt deputātiem ne vienmēr ir pietiekama izpratne par uzņēmumu vadīšanu.

Ja sadarbības tīklā izvēlas kādas pašvaldības uzņēmējdarbības uzlabošanu kā tēmu, tad šajā gadījumā var padziļināti diskutēt par uzņēmumu saglabāšanas (vai veidošanas) iemesliem, mērķiem kā šo iemeslu izpausmi, veidiem, kā panākt uzņēmumu efektivitāti.

Piemēram, var pilnībā izvērtēt ražošanas ciklu un meklēt papildu resursus, kas būtu pārvēršami peļņā vai arī izmantojami

uzņēmuma sociālajiem mērķiem.

Variants attiecīgo uzlabojumu plānam varētu ietvert:

- to valdības nepilnību raksturojumu, kas ir iemesls iesaistei uzņēmējdarbībā;
- to tirgus nepilnību raksturojumu, kas ir iemesls iesaistei uzņēmējdarbībā;
- uzņēmuma sociālo (nefinansu mērķu) raksturojumu;
- uzņēmuma peļņas mērķu raksturojumu;
- iespējamo līdzekļu raksturojumu mērķu sasniegšanai;
- izvēlēto līdzekļu pamatojumu;
- uzņēmuma stratēģijas vadlīnijas;
- pārskata sniegšanu un sekmju novērtēšanas kārtību.

9.6. Pašvaldības iestādes stratēģija

Savulaik (1997–2002) valstī pastāvēja ideja par funkcionālajiem auditiem ministrijās un iestādēs. Katra funkcionālā audita rezultātā varēja rasties savs, individuāls, pasākumu plāns ministrijas vai iestādes darba uzlabošanai. Tas tika piedāvāts saistībā ar tolaik populāro jaunās publiskās pārvaldes koncepciju, uzskatot, ka pārvaldes dekoncentrācija attīstīs radošumu katrā no iestādēm.

Tomēr jaunās publiskās pārvaldes idejas laiks nebija ilgs. Valsts kanceleja panāca pavērsienu uz koncentrāciju, cenšoties visas iestādes pakļaut vienotai kārtībai. Līdz ar vienotas kārtības attīstību tika izvirzīta ministriju stratēģisko plānu koncepcija, kas centienus uzlabot valsts pārvaldi iznīcināja pašos pamatos. Turpmākie unifikācijas pasākumi ar katru gadu padarīja valsts pārvaldi neefektīvāku.

Atļaut iestādei pašai sevi uzlabot ir nopietna izšķiršanās, kas tomēr varētu patikt daļai pašvaldību vadītāju. Tādā gadījumā tiks stimulētas atšķirības starp viena novada skolām, atšķirības starp iestādēm divās dažādās teritorijās. Informācijas tehnoloģijas nebūt nav bremzējošs faktors atšķirīgām un elastīgām pieejām. Vairāk problēmu ir ar padomju laika stereotipiem, ko joprojām izplata koncentrācijas un centralizācijas piekritēji.

Iestādes darba uzlabojumi būtu saistāmi ar:

- aktivitāšu pārvērtēšanu, respektīvi, noskaidrošanu, cik daudz publiskā labuma dod katra no līdzšinējām darbībām, rosinājumi, kā samazināt atbilstošo regulējumu un vienkāršot esošās procedūras;
- klientu apkalpošanas uzlabošanu, izvērtējot atbilstošās izmaksas, kā arī to, vai publiskais labums no šīm izmaksām atmaksāsies;
- personāla pramju uzlabošanu;
- personāla motivācijas uzlabošanu;
- pakalpojumu tehnoloģiju uzlabošanu.

No iepriekš minētajiem pasākumiem izvēlas būtiskākos (vai vismaz ar resursiem nodrošināmos) un ietver līdzīgā uzlabojumu priekšlikumā, kā iepriekšējos gadījumos aprakstīts.

9.7. Izvēlēto interešu grupu apmierinātība ar pašvaldības veikumu

Šis ir pašvaldības mārketinga stratēģijas vienkāršots gadījums. Tā kā pilna stratēģiskās vadīšanas procedūras ieviešana ir pietiekami sarežģīts process,

kurš var stipri ietekmēt pašvaldības vadīšanas koncepciju kopumā, pašvaldība var tīklā padziļināti izskatīt galveno daļu – fokusgrupu izvēli.

Attiecīgo fokusgrupu apmierinātības novērtēšanai parasti izmanto tiešās intervijas.

Savukārt līdzekļi apmierinātības palielināšanai var būt visai specifiski un būtiski atšķirties dažādos gadījumos.

Pašvaldības darba uzlabojumu plānā šajā gadījumā varētu ietvert tādus elementus kā:

- potenciālo (vietējai teritorijai specifisko) fokusgrupu raksturojumu;
- fokusgrupu potenciālās ietekmes uz vietējo vēlēšanu rezultātiem novērtējumu;
- fokusgrupu izvēles pamatojumu;
- fokusgrupu interešu izvērtējumu;
- to pašvaldībai pieejamo līdzekļu raksturojumu, kas varētu palielināt fokusgrupu apmierinātību;
- negatīvo un pozitīvo blakusefektu ietekmes izvērtējumu;
- fokusgrupu apmierinātības uzlabošanas pasākumu plānu ar atbildīgajiem un atbildīgo personu motivēšanas sistēmu;
- pārskata sniegšanu un sekmju novērtēšanas kārtību.

Šī rokasgrāmata ir radusies, pamatojoties uz pieredzi, kas tika gūta NFI projektā “Lietpratīga pārvaldība un Latvijas pašvaldību veikspējas uzlabošana”.

Sadarbības tīklu ideja nav saistāma tikai ar šo projektu. LPS savā praksē jau agrāk ir izmantojusi sadarbības tīklu metodi dažādu problēmu risināšanā. Šajā gadījumā sadarbības tīklos tika izmantots projekta gaitā izstrādātais Latvijas pašvaldību *mācīties salīdzinot* modelis, kas pieejams **www.ms.lps.lv**.

Centieni modernizēt publisko pārvaldi, tai skaitā pašvaldības, kopš 20. gadsimta vidus ir bijuši aktuāli daudzām pasaules valstīm. Publiskā sektora specifikas dēļ tas nav tik vienkārši, kā uzlabot privātā sektora uzņēmumu. Šajā rokasgrāmatā šie iemesli nav padziļināti raksturoti, taču tie ir minēti katrā nodaļā.

Pašvaldību attīstība ir pašvaldības politiku rokās. Viņi ir tie, kas guvuši vēlētajū mandātu, kuru interesēs ir nodrošināt konstruktīvu dialogu ar saviem vēlētājiem un sabiedrību. Sadarbības tīkli ir viena no metodēm, kas var rosināt vietējo iniciatīvu un palīdzēt balstīt šo iniciatīvu uz faktiem.

Šeit piedāvātā *mācīties salīdzinot* metode kopā ar otrajā rokasgrāmatā aprakstīto salīdzināmo datu datubāzi būs palīgs tiem politiķiem, kas vēlas strādāt radoši, kas gatavī paši meklēt savu ceļu un rosināt savus darbiniekus būt tik pat radošiem.

Rokasgrāmata ir izstrādāta ar Norvēģijas finanšu instrumenta 2009.-2014. gada perioda programmas "Kapacitātes stiprināšana un institucionālā sadarbība starp Latvijas un Norvēģijas valsts institūcijām, vietējām un reģionālām iestādēm" atbalstu projektā "Lietpratīga pārvaldība un Latvijas pašvaldību veikspējas uzlabošana".

Par rokasgrāmatas saturu pilnībā atbild tās autors, un tā neatspoguļo Programmas un iesaistīto valstu oficiālo viedokli.

