

## Pētījums par pašvaldību sadarbības produktivitāti un efektivitāti Latvijā

### Pašvaldību sadarbības iespējas un problēmas Latvijā

Māris Pūķis  
Ivita Peipiņa  
Sniedze Sproģe  
Lāsma Ūbele  
Sanita Šķiltere  
Aino Salmiņš

projekta vadošā eksperta dr.oec. Māra Pūķa zinātniskajā redakcijā

#### 1. Ievads

Pašvaldību sadarbība ir līdzeklis pašvaldības autonomo funkciju un valsts pārvaldes deleģēto uzdevumu pildīšanai. Pašvaldība sadarbojas gan ar valsti, gan ar citām pašvaldībām Latvijā un ārzemēs, gan ar privātpersonām.

Daudzlīmeņu pārvaldības ietvaros pastāv gan konkurence, gan sadarbība. Tajā pasaules daļā, kurā dominē pārstāvniecības demokrātija, tiek ievēlēti vietējo kopienu un reģionālo kopienu pārstāvji pašvaldībās, tautu pārstāvji valstīs, valstu un pilsoņu pārstāvji tādās valstu savienībās kā ES. Sastāvdaļu intereses ir gan kopīgas, gan atšķirīgas. Lai labāk pārstāvētu atšķirīgās intereses, tiek īstenots dalītas suverenitātes princips.

Pašvaldības (savu iedzīvotāju interesēs) aizstāv gan ES vērtības, gan LR vērtības. Vietējā kopiena ir ieinteresēta panākumos, kas gūstami Eiropas un nacionālā mērogā. Tai pat laikā vietējās kopiena atrodas konkurences apstākļos gan ar kaimiņu pašvaldībām, gan ar nozarēm. Lai kopiena attīstītos, tā savā administratīvajā teritorijā ir ieinteresēta piesaistīt finanšu kapitālu, cilvēkkapitālu, sociālo un ekonomisko kapitālus. Pašvaldība sacenšas ar citām pašvaldībām par valsts budžeta dotācijām, par investīciju projektiem. Likumi un MK noteikumi mēdz būt labvēlīgi vienām teritorijām, bet labvēlīgi citām.

Sadarbība ir spēcīgākais līdzeklis šajā konkurences cīņā. Tas īpaši attiecas uz pašvaldību asociācijām. Lai ietekmētu lielāka mēroga politiku un likumdošanu, ir nepieciešams savā starpā vienoties.

Atsevišķa pašvaldība iegūst no sadarbības vairākos veidos, nodrošinot:

- 1) labāku pakalpojumu kvalitāti;
- 2) ekonomiju;
- 3) lielāka mēroga, nekā vienas pašvaldības teritorijai, uzdevumus.

Sadarbība ir līdzeklis, kā samazināt centralizāciju, koncentrāciju un birokratizāciju valsts pārvaldē un pašās pašvaldībās.

Sadarbības saturs var būt dažāds: kopdarbība (co-operation), konsultācijas (consultation) un līdzmēšana (co-decision). Kopdarbība var izpausties kā deleģēšana (vienas pašvaldības iestāde vai kapitālsabiedrība pilda pārvaldes uzdevumus citu pašvaldību vārdā) vai arī kā kopēju iestāžu vai kopēju kapitālsabiedrību veidošana.

Latvijas pašvaldībām bija būtiska loma gan Latvijas valsts dibināšanā no 1917. gada novembra līdz 1922. gadam, gan neatkarības atjaunošanā pēc 1989. gada decembra. Augstākā juridiskā spēka tiesību akts, kas garantē pašvaldību sadarbības tiesības, ir Eiropas vietējo pašvaldību harta (Harta), kuru Saeima ratificēja 1996. gada 22. februārī. Harta ir spēkā angļu un franču valodās. Latvija kopš ratifikācijas brīža ir pievienojusies Hartas 10. panta visiem trīs paragrāfiem:

Angļu valodā:

*“Article 10 – Local authorities' right to associate*

*1 Local authorities shall be entitled, in exercising their powers, to co-operate and, within the framework of the law, to form consortia with other local authorities in order to carry out tasks of common interest.*

*2 The entitlement of local authorities to belong to an association for the protection and promotion of their common interests and to belong to an international association of local authorities shall be recognised in each State.*

*3 Local authorities shall be entitled, under such conditions as may be provided for by the law, to co-operate with their counterparts in other States.”*

Franču valodā:

*“Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales*

*1 Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.*

*2 Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat.*

*3 Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.”*

Tulkojums latviešu valodā:

*10.pants. Vietējo varu tiesības apvienoties*

*(1) Realizējot savas pilnvaras vietējām varām ir tiesības sadarboties un likuma ietvaros veidot konsorcijs ar citām vietējām varām, lai sasniegtu uzdevumus kopējās interesēs.*

*(2) Katrai valstij jāatzīst vietējo varu tiesības iestāties asociācijās kopējo interešu aizstāvēšanai un virzīšanai un iestāties starptautiskajās vietējo varu asociācijās.*

*(3) Vietējām varām ir tiesības sadarboties ar līdzīgām varām citās valstīs, ievērojot nosacījumus, kurus drīkst noteikt ar likumu.*

Angļu valodā lietotais termins “consortia” – konsorcijs nozīmē, ka katra no pašvaldībām, noslēdzot konsorcijs līgumu, saglabā savu juridisko patstāvību. Pats neizslēdz iespēju veidot sadarbībai juridiskas personas.

Projekta ideja – veicināt pašvaldību sadarbību, veidojās piecus gadus pirms 2021. gada Administratīvi teritoriālās reformas (ATR). 12.Saeimas laikā valdošajai koalīcijai bija krasi atšķirīgs redzējums par turpmāko pašvaldību reformu gaitu, nekā 13.Saeimas laikā. Tika konceptuāli gatavota 119 pašvaldību sadarbība, galvenokārt koncentrējoties ap nacionālas vai reģionālas nozīmes attīstības centriem.

Jaunos apstākļos tā bija analogija 1998. gada Administratīvi teritoriālās reformas likuma sākotnējai idejai par sadarbības veicināšanu, vienlaikus saglabājot pašvaldībām politisko un ekonomisko autonomiju. Arī priekšvēlēšanu kampaņa neliecināja par kursa maiņu – tikai viens saraksts - “Attīstībai Par” bija pieminējis apvienošanas reformas iespējamību. Tomēr partijas piekrāpa vēlētajus un solītās sadarbības vietā pēc vēlēšanām ķērās pie vērienīgas pašvaldību piespiedu apvienošanas.

Projekta gaitā joprojām turpinās reforma. Ar 2021. gada pašvaldību vēlēšanām tika grozītas robežas, taču reformas saturs vēl nav līdz galam precizēts arī 2023. gadā.

Uzsākot reformu, tās veicējiem bija skaidri tikai daži mērķi – panākt pašvaldību vēlēšanu tikai no partiju sarakstiem un samazināt attīstības centru skaitu, veicinot nomaļu veidošanos un mobilitāti uz centriem vai ārzemēm no šīm nomalēm. Kā mainīsies pašvaldību darbības saturs, vēl nav galīgi noskaidrots, 14. Saeima turpina diskusijas par vairāku funkciju statusu, finansēšanas un organizēšanas kārtību. Reformu veicēji saņēma tādu pat novērtējumu, kā 2009. gada reformu veikušie – galvenie virzītāji vairs nav pārstāvēti Saeimā. Tiek apspriestas jaunas idejas, tai skaitā par sadarbību plānošanas reģionu mērogā.

Paralēli ATR apspriešanai norisinājās COVID19 pandēmija, kas izvirzīja jautājumu par pašvaldību veiktspēju strauji mainīgos apstākļos, tai skaitā izvirzot augstākas prasības pašvaldību sadarbībai savā starpā un ar centrālās valdības iestādēm. Par destabilizējošu faktoru kļuva Eiropas Komisijas Zaļais kurss, īpaši plāns atteikties no fosilajiem kurināmajiem, veicinot energoresursu cenu kāpumu. Papildus destabilizējošs faktors, kura ilgumu un sekas nav iespējams paredzēt, ir Krievijas noziedzīgais iebrukums Ukrainā. Visi šie faktori negatīvi ietekmē pašvaldības pakalpojumu vidi un apgrūtina pašvaldības funkciju veikšanu.

Mainīgos apstākļos sadarbības formu pētīšanas un sadarbības veicināšanas nozīme arvien pieaug, jo politiskajā dienas kārtībā nonāca jautājumi, kam agrāk tika pievērsta mazāka uzmanība. Pētījuma laikā bija jāņem vērā pārmaiņas, kas saistījās ar ATR gaitu.

Pašvaldību sadarbība periodā no 1993. gada līdz pat šim laikam tiek traktēta kā alternatīva apvienošanai. Tas kļuva reljefi redzams jau Administratīvi teritoriālās reformas likumā (1998), kura sākotnējā redakcija neparedzēja obligātu apvienošanos. Likuma pamattekstā bija ietverti divi risinājumi, no kuriem centrālās valdības pakāpeniski atteicās.

Pirmais – izvēle apvienoties vai sadarboties. Kaut arī formāli pašvaldībām bija abas iespējas, Likumā pakāpeniski ieviesa dotācijas par apvienošanu, aizmirstot dotēt sadarbību. Centralizācijas piekritēji (sava veida ticīgie) saskatīja sadarbības apdraudējumu – sadarbība kavēja depopulācijas veicināšanas pasākumus.

Otrs – ievērot subsidiaritātes principu un izveidot spēcīgas reģionālās pašvaldības – apriņķus.

Savdabīga cīņa pret sadarbību turpinās. Gatavojot 2021. gada reformu pat tik stāstīts, ka reformas mērķis esot “novērst” sadarbību, palielinot pašvaldības mērogu tiktāl, ka visas sadarbības iestādes vai sadarbības akciju sabiedrības atrastoss vienā administratīvajā teritorijā.

## 2. *Sadarbības “līmeņi”*

Lielākā daļa politiskās un administratīvās literatūras stāsta par varas “līmeņiem (angļu “tyers”). Izpratne par to, vai šis vārds liekams pēdējās, vai uztverams burtiski, saistāma ar politisko filozofiju. Municipālo brīvību hartas (1953, Versaļā) un Eiropas vietējo pašvaldību hartas (1985, Strasbūrā) bija pārlicināti, ka termins “līmenis” attiecībā pret dažāda teritoriālā mēroga varām nav lietojams. Vietējā pašvaldība nav zemāks līmenis par Latvijas Republiku vai par Eiropas Savienību.

Šī principa esence saskatāma Hartas 4. panta 4.daļā:

*“Powers given to local authorities shall normally be full and exclusive. They may not be undermined or limited by another, central or regional, authority except as provided for by the law (eng.).*

*Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi (fr.).”*

Tulkojums latviešu valodā:

*Vietējo varu pilnvaras normāli ir pilnīgas un ekskluzīvas. Cita, centrālā vai reģionālā vara tās nedrīkst samazināt vai ierobežot citādi, kā vien likuma ietvaros.*

Svarīgākais vārds šajā formulējumā ir “normāli”. Tas nozīmē, ka vienīgi ārkārtas apstākļos centrālā vara iejaucas. Normālos apstākļos pašvaldība lēmumus autonomās kompetences jomā pieņem patstāvīgi. Valsts var iejaukties gan ar likumu, gan MK noteikumiem, taču šī iejaukšanās jāpamato ar ārkārtas situāciju (karš, katastrofas un tml.).

Parasti izmantotais arguments, ka ir vēlme visā Latvijas teritorijā nodrošināt līdzvērtīgu pakalpojumu līmeni neatbilst Hartas 4.panta ceturtās daļas nosacījumam. Ja ir vēlme nodrošināt vienādību, tad attiecīgā funkcija nav iekļaujama pašvaldības autonomo funkciju lokā. Pašvaldību misija ir nodrošināt dažādību, nevis vienveidību.

Ja normāli lemšana notiek patstāvīgi, tad tā nav pakļautība. Pretēji Valsts pārvaldes iekārtas likuma ideoloģijai, pašvaldība neietilpst vienotā hierarhiskā sistēmā. Valsts legītīmi īsteno pašvaldību pārraudzību, taču municipālo brīvību ierobežošana ir legītīma tikai un vienīgi ārkārtas situācijās.

Tomēr, ievērojot centrālistu vairākumu starp Latvijas juristem, no termina “līmenis” neatteiksimies un nelabosim to ar atbilstošāku terminu.

Ar lielāka teritoriālā mēroga varām sadarbība noris galvenokārt pašvaldības asociāciju vārdā. Attiecīgās institūcijas var veidoties “no apakšas” brīvprātīgi apvienojoties. Piemērs – CEMR (Council of European Municipalities and Regions) jeb Eiropas Municipalitāšu un Reģionu padome, kurā brīvprātīgi iestājas nacionālās vai reģionālās, vai pilsētu pašvaldības asociācijas, Pārstāvniecības institūcijas var veidot arī iesaistot centrālās valdības. Šādas pārstāvniecības piemēri ir Reģionu Komiteja ES un CLRAE (Congress of Local and Regional Authorities of Europe) jeb Eiropas Vietējo un reģionālo varu kongress – pārstāvniecības institūcija Eiropas Padomē. Abos pēdējos gadījumos pašvaldību pārstāvjus nozīmē dalībvalstis, praktiski visos gadījumos sastāvs tiek saskaņots ar attiecīgo valstu pašvaldību asociācijām.

Arī pašvaldību sadarbībai ar valsti tiek izmantotas pašvaldību asociācijas. Atsevišķos gadījumos uz savstarpējas ieinteresētības pamata valsts var sadarboties arī ar atsevišķu pašvaldību.

Ar privāto sektoru sadarbība notiek daudzveidīgi – gan ar asociāciju starpniecību, gan individuāli. Latvijā pašvaldība pastāv kā publiskās persona (kuras orgāni darbojas pašvaldības vārdā vai (deleģēto uzdevumu jomā) valsts vārdā), un kā arī privāto personu kopums (pašvaldību kapitālsabiedrības, biedrības un nodibinājumi kurās pašvaldības piedalās). Attiecīgie sadarbības partneri var būt visdažādākie – atseviķi uzņēmumi, profesionālās apvienības, arodbiedrības, NVO, sociālie uzņēmumi un daudzas citas formas, kas raksturo organizēto pilsonisko sabiedrību.

### 3. *Sadarbības formas*

Koordinācija un kopdarbība ir formas sadarbībai viena daudzlīmeņu pārvaldības “līmeņa” ietvaros. Konsultēšanās un līdzlemšana ir formas sadarbībai starp dažādiem daudzlīmeņu pārvaldības līmeņiem.

#### 3.1. *Koordinācija (co-ordination)*

Koordinācija ir vājākā sadarbības forma. Katrai koordinācijā iesaistītajai personai var būt sava politika, kas atšķiras no partnera politikas. Tai pat laikā tiek panākts, ka katra no iesaistītajām institūcijām veina otram netraucē. Koordinācija var būt gan piespiedu (likumā noteikta), gan brīvprātīga. Koordinācijas gaitā nav nepieciešama darbību unifikācija – katrs koordinācijas dalībnieks var rīkoties pēc atšķirīgiem noteikumiem, netraucējot pārējo dalībnieku ieceru īstenošanu.

Koordinācijas piemērs ir divu administratīvo teritoriju attīstības plānu saskaņošana. Pasākumiem vienā teritorijā ir sociāli ekonomiskā ietekme uz kaimiņu teritoriju. Saskaņošanas procesā cenšas panākt vienprātību, jo pašvaldības nav cita citai pakļautas. Likums var paredzēt, kā risināt domstarpības gadījumā, kad konsensu neizdodas panākt.

Koordinācija var apvienoties ar citām sadarbības formām – nereti partneriem politikas ir līdzīgas un tas ir pamats lai ar savu darbību ne vien netraucētu, bet arī veicinātu partnera pasākumu izdošanos.

### 3.2. **Kopdarbība (co-operation)**

Kopdarbība ir ciešākas sadarbības forma, nekā koordinācija. Pamatā tai ir kopēja politika (pilnībā vai daļēji). Visbiežāk kopdarbību īsteno īpaša iestāde vai kapitālsabiedrība, vai biedrība, vai nodibinājums, kuras veidošanā pašvaldība piedalās.

Var būt arī gadījumi, kad politikas atšķiras, bet kopīgā institūcija īsteno atšķirīgas (parasti gan – līdzīgas) politikas. Vairāku pašvaldību kopdarbības gadījumā administrēšanu vairākās pašvaldībās var īstenot atbilstoši saistošajiem noteikumiem, kas katrai pašvaldībai ir atšķirīgi.

Kopdarbības gadījumā iesaistītās pašvaldības ir līdztiesīgas, taču to ietekme uz lēmumiem var būt atšķirīga. Piemērs ir kopīgi izveidota kapitālsabiedrība, kuras akcionāru sapulcē balso ar akciju skaitu vai daļu skaitu.

Kopdarbības gadījumā parasti izveido no pašvaldībām un no valsts nodalītu publisko personu vai privātpersonu.

### 3.3. **Konsultēšanās (consultion)**

Šai gadījumā abi (vai vairāki) partneri apmainās viedokļiem, taču tikai viens no tiem patstāvīgi pieņem lēmumu. Tas attiecas gan uz Eiropas Komisijas lēmumu, kura administrē daudzgaudu budžetu un konsultējas ar Latviju, taču lēmumu pieņem patstāvīgi. LPS un Ministru kabineta vienošanās un domstarpību protokolā tiek īstenoti tikai vienošanās un Ministru kabineta viedoklis. Iedzīvotāju viedoklim teritorijas plānojuma sabiedriskajā apspriešanās ir ieteikuma raksturs.

Parasti likums paredz, ka pēc konsultēšanās lēmuma pieņemējam ir jāizskaidro, kāpēc konsultācijās saklausītais viedoklis nav ņemts vērā. Konsultēšanās sistēma LPS ar valdību, Saeimu un prezidentu, ko papildina sadarbības sistēma ar sociālajiem partneriem un Latvijas Zinātņu akadēmiju ir viena no attīstītākajām Eiropas Savienībā (visdetalizētāk regulēta formālā sistēma un plaši izvērstā neformālā sistēma).

### 3.4. **Līdzlēmšana (co-decision)**

Līdzlēmšanas gadījumā vairāki varas “līmeņi” (mērogi) piedalās procedūrā, kurā galīgā lēmuma pieņemšanai nepieciešams atbalsts no katra līmeņa. Latvijā juristu vidē dominē uzskats, ka jālepojas ar to, ka esam unitāra valsts. Netiek stāstīts par federālisma priekšrocībām (pilnvērtīgāka dažādu interešu saskaņošana). Līdz lēmšanas trūkums veicina nacionālo, reģionālo un vietējo interešu pretstatīšanu. Šādas pretstatīšanas piemērs bija 2021. gada ATR, kurā dominēja “spēka spiediena politika”, neieklausīšanās vietējās iedzīvotāju aptaujās (vairākos gadījumos šīs aptaujas bija maksimāli tuvinātas vietējo referendumu procedūrai, atbilstoši Hartas 5.pantam).

Līdzlēmšanā lemj vairāki, vai nu speciāli izveidotā institūcijā, vai panākot atbalstu vairākās institūcijās.



#### 4. *Sadarbības veidu salīdzinošais vērtējums*

Sadarbības veidi, kuru potenciālais nozīmīgums apsriešanai pašvaldību sadarbības tīklos tika īstenots šajā pētījumā, tika vērtēti gan attiecībā uz īstenošanas iespējām, gan attiecībā uz valstspilsētu un novadu ieinteresētību pašreizējā periodā.

Īstenošanas iespējas mainījās. Projekts tiek īstenots paralēli ATR. Deklarētajiem reformas mērķiem parasti ir maz saistības ar reālo interešu grupu mērķiem. Tas izskaidro, kāpēc vairākkārt mainījās reformas saturs. No VARAM iznāca vieni piedāvājumi, MK atbalstīja mazliet citādus, Saeima katrā lasījumā piedāvāja kaut ko jau citādu. Sākumā atbildīgais ministrs Juris Pūce solīja grozīt tikai robežas (mēroga ekonomija un emigrācijas no nomalēm veicināšana), negrozot pašvaldību kompetenču saturu. Satura maiņa tiktu atlikta uz nākamajām Saeimām. Tāpēc sākumā tika pieņemts jauns Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums, bet jauns Pašvaldību likums vēl atradās tikai izstrādes stadijā. Vēlāk pieņemtajam likumam vajadzētu atbildēt uz jautājumu, kāpēc 2021. gada reforma bija vajadzīga?

Tagad ir skaidri daži reformas rezultāti, citi rezultāti būs atkarīgi no daudziem apstākļiem strauji mainīgā politiskajā un ekonomiskajā vidē.

Pirmkārt: iedzīvotāji ir attālināti no varas. Salīdzinot ar 1990. gadu, pašvaldību skaits ir samazinājies 14 reizi! Pagastiem un pilsētām tolaik bija savs budžets un lemtiešanas tiesības. 700 tūkstošu iedzīvotāju vēl nebija aizbraukuši no Latvijas. 2009. gada reforma samazināja pašvaldību skaitu 5 reizes, pārējo paveica 2021. gada reforma. Bez pašvaldības ir palikušas arī 3 valstspilsētas, nākotnē iecerēts pašvaldību atņemt vēl 5 valstspilsētām.

Otrkārt: deputātus pašvaldībās var ievēlēt tikai no politiskajām partijām. Līdz 2021. gada vēlēšanām Saeimā vairākumu guvušajām partijām bija maza ietekme pašvaldībās. Ja bija iespēja, tad vēlētajiem izvēlējās balsot par vēlētajiem sastādītiem sarakstiem, kuri solīja ievērot vietējās intereses. Lai gūtu vēlētajiem atbalstu ārpus Rīgas un Pierīgas, bija divas iespējas. Vai nu atteikties no centralizācijas un koncentrācijas politikas, vai arī aizliegt balsošanu par vietējiem sarakstiem. 13. Saeimas deputāti izvēlējās otro iespēju.

Treškārt: samazināt pašvaldību ieņēmumu daļu (attiecīgi palielinot valsts daļu) no nodokļu ieņēmumiem, novirzot nodokļu ieņēmumus citām prioritātēm. Samazinot pašvaldību pakalpojumu apjomu, fiskālais slogs tiek pārliekts uz mājāsaimniecībām. Kā galvenā metode pakalpojumu samazināšanai tiek izmantoti aicinājumi optimizēt skolu tīklus un slimmīcu tīklus. Kontrolējošās un uzraugošās valsts institūcijas veicina novadu monocentrisku attīstību.

Pēc lēmumiem par administratīvo robežu grozīšanu, 13. Saeima ķērās pie jauna Pašvaldību likuma. Pārmaiņas sagaidāmas arī 14. Saeimā. Šajā likumā ir daļēji saglabāta iepriekšējā kārtība, daļēji ieviestas jaunas nianšes. Šī pētījuma rezultātu ietekmē dažas galvenās pārmaiņas:

- 1) Izsmelšošs autonomo funkciju saraksts ietverts Pašvaldību likumā, citos likumos vairs nevar noteikt pašvaldību autonomās funkcijas.
- 2) Pašvaldību brīvprātīgās iniciatīvas tiek ierobežotas, šo iniciatīvu pretinieki varēs pierādīt obligāto autonomo funkciju neizpildi vēlamajā apmērā vai kvalitātē.

- 3) Sadarbība ir sasaistīta ar Valsts pārvaldes iekārtas likumā noteikto kārtību.
- 4) Ir paredzēta jaunas konsultāciju formas – iedzīvotāju padomju ievēlēšana.
- 5) Ir paredzēts obligāti ieviest daudzveidīgas iedzīvotāju individuālas un kolektīvas līdzdarbības formas.
- 6) Ir iecerēts samazināt domju atbildību un nozīmi, varu no pārstāvniecības orgāna daļēji pārvietojot uz pašvaldības administrāciju.
- 7) Ir paredzēta iespēja rīkot pašvaldību referendumus, kam vēl nav gatava Centrālā vēlēšanu komisija.

Daudzi jaunievedumi gaida ieviešanas brīdi, ja valstij nav naudas to finansēšanai. Saeimā ir izveidota Valsts pārvaldes un pašvaldību komisijas apakškomisija, kam būtu jāizvērtē un jākorrigē reformas rezultātus.

Valsts pārvaldes iekārtas likums paredz:

*“12.pants. Publisko tiesību līgums*

*(1) Lai nodrošinātu valsts pārvaldes funkciju efektīvu izpildi, piekritīgā iestāde likumā noteiktajā kārtībā slēdz šādus publisko tiesību līgumus valsts pārvaldes jomā:*

- 1) sadarbības līgumu (61.pants);*
- 2) administratīvo līgumu (X nodaļa);*
- 3) deleģēšanas līgumu (V nodaļa);*
- 4) līdzdarbības līgumu (VI nodaļa).*

**54.pants. Sadarbības pamatnoteikumi**

- (1) Iestādes sadarbojas, lai veiktu savas funkcijas un uzdevumus.*
- (2) Iestāde, kura no citas iestādes ir saņēmusi sadarbības ierosinājumu, var atteikt sadarbību tikai tad, ja pastāv šā likuma 56.pantā paredzētie atteikuma iemesli.*
- (3) Iestāžu sadarbība notiek bez maksas, ja ārējā normatīvajā aktā nav noteikts citādi.*
- (4) Iestādes var sadarboties gan atsevišķā gadījumā, gan pastāvīgi. Sadarbojoties pastāvīgi, iestādes var slēgt starpresoru vienošanos (58. — 60.pants).*
- (5) Publiskas personas sadarbojoties var slēgt sadarbības līgumu (61.pants).*
- (6) Iestādes sadarbojoties nepieciešamo informāciju sniedz elektroniskā veidā, ja ārējā normatīvajā aktā nav noteikts citādi un informācijas sniegšana nav pretrunā normatīvajos aktos noteiktajiem informācijas sniegšanas noteikumiem. Kārtību, kādā notiek šādas informācijas apmaiņa, kā arī to, kā nodrošina un apliecina šādas informācijas patiesumu, nosaka Ministru kabinets.*

**61.pants. Sadarbības līgums**



(1) *Publiskas personas sadarbības līgumu slēdz, lai panāktu vismaz vienas līdzējas — publiskas personas kompetencē ietilpstoša pārvaldes uzdevuma efektīvāku veikšanu.*

(2) *Sadarbības līgumu publiskas personas vārdā slēdz tās orgāns vai piekritīga iestāde.*

(3) *Ar sadarbības līgumu nevar deleģēt vai mainīt atvasinātām publiskām personām normatīvajos aktos noteikto kompetenci. Ar sadarbības līgumu nevar skart hierarhiskās attiecības starp dažādām publiskām personām un to iestādēm.*

(4) *Atvasināta publiskā persona informē par sadarbības līgumu tiešās pārvaldes iestādī, kuras padoībā ir attiecīgā publiskā persona.*

(5) *Ja sadarbības līguma priekšmets ir pārvaldes uzdevums, kas ietilpst atvasinātas publiskas personas autonomā kompetencē (5.panta otrā daļa), sadarbības līgumā var paredzēt līgumstrīda izšķiršanu tiesā. Ja tas nav paredzēts līgumā vai normatīvajā aktā noteikts citādi, līdzēji nevar celt prasību tiesā.”*

Šie vispārējie principi attiecas uz visiem pašvaldību sadarbības veidiem, no kuriem daļa tika izvērtēta šā projekta pētījumā.

#### **4.1. Vienas pašvaldības iestāde veic citu pašvaldību uzdevumus**

Šis ir līdz šim nozīmīgākais pašvaldību sadarbības veids. Latvijā ir uzkrāta 30 gadu pieredze šim sadarbības veidam. Divas vai vairākas pašvaldības vienojas, ka pārvaldes uzdevumus noteiktā nozarē turpmāk īsteno vienas pašvaldības iestāde.

Parasti pašvaldība, kurā vairāk attīstījusies specializācija, piekrīt sniegt pakalpojumus vairākās administratīvajās teritorijās. Lai to izdarītu, jānoslēdz deleģēšanas līgums, kurā jāatrunā sadarbības kārtību.

Galvenie sadarbības jautājumi šādā gadījumā ir:

- Finansēšana (parasti – vienošanās par iestādes faktisko izdevumu segšanu);
- Kaimiņu pašvaldības politikas dokumentu un saistošo noteikumu izpilde;
- Zaudējumu segšana

Deleģēšanas līguma nosacījumus regulē Valsts pārvaldes iekārtas likums:

“40.pants. *Deleģēšanas pamatnoteikumi*

(1) *Publiska persona var deleģēt privātpersonai un citai publiskai personai (turpmāk — pilnvarotā persona) pārvaldes uzdevumu, ja pilnvarotā persona attiecīgo uzdevumu var veikt efektīvāk.*

(2) *Privātpersonai pārvaldes uzdevumu var deleģēt ar ārēju normatīvo aktu vai līgumu, ja tas paredzēts ārējā normatīvajā aktā, ievērojot šā likuma 41.panta otrās un trešās daļas noteikumus.*

(3) Citai publiskai personai pārvaldes uzdevumu var deleģēt likumā noteiktajos gadījumos. Šādā gadījumā piemērojami šīs nodaļas noteikumi, ciktāl citu likumu speciālajās tiesību normās nav noteikts citādi.

.....

#### 45.pants. Līgumiskās deleģēšanas procedūra

(1) Par tiešās pārvaldes iestādes kompetencē esošu pārvaldes uzdevumu deleģēšanu uz laiku līdz trim gadiem lemj Ministru kabineta loceklis, kura padotībā atrodas iestāde, kas slēdz līgumu. Par deleģēšanu uz ilgāku laiku lemj Ministru kabinets.

(2) Par pastarpinātās pārvaldes iestādes uzdevumu deleģēšanu lemj attiecīgās atvasinātās publiskās personas orgāns, kas informē tiešās pārvaldes iestādi, kurai attiecīgā atvasinātā publiskā persona ir padota. Ja deleģēšanas termiņš pārsniedz gadu, deleģēšanas līgumu pirms tā noslēgšanas saskaņo ar šo tiešās pārvaldes iestādi.

(3) Lēmumā par deleģēšanu konstatē deleģēšanas pieļaujamību un reglamentē deleģēšanas noteikumus.

(4) Deleģējot pārvaldes uzdevumu privātpersonai, priekšroka dodama pārvaldes uzdevuma deleģēšanai publiskās un privātās partnerības ietvaros.”

Šī forma bija saprotama gan finanšu ministrijai (pierasta uzraudzības procedūra, nepieciešamības gadījumā dotācija tiek pārskaitīta uz konkrētu pašvaldību. Tā patika arī Tieslietu ministrijai, jo ierakstījās tās atbalstītajā vienotajā hierarhijā.

Kaut arī vienotas hierarhiskās padotības princips ir pretrunā ar Eiropas vietējo pašvaldību hartu, pretrunā ar Satversmes 58. pantu (kas paredz vismaz vienas valsts pārvaldes iestādes padotību), tas ir vismaz daļēji spēkā esošs un atbilst lielākās daļas juristu uzskatiem. Sevišķi sirdīgi vienotas hierarhiskās padotības principu, kas aizgūts Latvijā no PSRS juristu priekšstatiem, aizstāv Tieslietu ministrija un Valsts kanceleja. Valsts pārvaldē princips netiek piemērots Valsts prezidentam un Valsts kontrolei, tā īstenošana rada daudz problēmu. Piemēram, Latvijas Banka, Satversmes aizsardzības birojs, Sabiedrisko pakalpojumu regulators un virkne citu iestāžu īsti neatbilst vienotās hierarhiskās kārtības idejai. Pašvaldības nu jau vairākas desmitgades aicina valdību atteikties no tiesiskā nihilisma šajā jautājumā.

Sadarbības iestādes padotība vienas pašvaldības domes priekšsēdētājam šķita ērta un saprotama. Turpmāk (atbilstoši jaunajam Pašvaldību likumam), padotība īstenojas ar pašvaldības izpilddirektora starpniecību.

Populārākās nozares, kurās pašvaldību sadarbība izpaudās šajā formā bija:

- Būvvaldes;
- Pašvaldības policijas;
- Bāriņtiesas.

Likumā noteiktā veidā (dažkārt arī līgumā noteiktā) darbojās pašvaldību izglītības iestādes, kuras uzņēma skolēnus no citām administratīvajām teritorijām.

Tomēr projekta īstenošanas laikā interese par šo sadarbības formu krietni samazinājās. 2021. gada ATR tika īstenota kā pretstats sadarbības idejai. Novadu apvienošanu pamatoja ar nespēju patstāvīgi sniegt pakalpojumu. Novadus vajagot izveidot tik lielus, lai vajadzība deleģēt citas pašvaldības iestādei pazustu. Pirmajā periodā pēc vēlēšanām novados veidoja iekšējas struktūras, uz laiku atsakoties no mēroga ekonomijas ārpusē

#### 4.2. *Kopdarbības iestāde (vairāku pašvaldību iestāde)*

Atšķirībā no iepriekš aplūkotās deleģēšanas vienai iestādei vienas domes padotībā, šai gadījumā sadarbības partneri ir līdzvērtīgi. Kopdarbības iestāde nav padota nevienai no pašvaldībām, nevienas domes priekšsēdētājs nav augstāka amatpersona kopdarbības iestādei. Kopdarbības iestādes budžets nav sastāvdaļa kādas pašvaldības budžetam.

Ārpus Latvijas šādas iestādes ir izplatītas tādās valstīs kā Francija (sindikāti) un Vācija (pagastu apvienības dažās zemēs). Pirmajā gadījumā tiek veidota iestāde ar sekundārajās vēlēšanās (vēlē pašvaldību deputāti) izveidotu padomi, kuras padotībā ir izpildstruktūras. Otrajā gadījumā tiek saglabāti autonomu nelielo pašvaldību budžeti, bet vairākām pašvaldībām tiek izveidota kopīga administrācija. Šī administrācija pilda vairākus budžetus, kuri tiek pieņemti vietējo kopienu interesēs. Norvēģijā kopdarbības funkciju veic izveidojot vairāku pašvaldību pilnsabiedrību.

Ideja par kopdarbību izrādījās pilnīgi nepieņemama PSRS juristu skolai. Pēc 5. Saeimas vēlēšanām otrajā valsts pārvaldes reformu etapā (1993-1997) plašu decentralizāciju un dekoncentrāciju nomainīja mandarīnu tipa birokratizācija (idejiska tuvināšanās PSRS laiku vērtībām). Centieni iekļaut pašvaldības valsts pārvaldes sastāvā izpaudās pašvaldību sākotnējā definīcijā un likumā “Par pašvaldībām” un likuma “Par civildienestu” normās par pašvaldību darbinieku iekļaušanu civildienestā. Ņemot vērā Eiropas Padomes (Council of Europe) 1998. gada rekomendācijas, šo procesu izdevās uz laiku apturēt. Nedaudz vairāk kā uz trīs gadiem centrālistu ekspansija apstājās (līdz Valsts pārvaldes iekārtas likuma pieņemšanai 2002. gadā). Periodā no 1998. gada līdz 2002. gadam tapa arī Publisko aģentūru likums, kurā tika paredzēta iespēja vairākām pašvaldībām izveidot kopīgu aģentūru, kas pildītu vairāku publisko personu aģenta lomu:

##### *“42.pants. Pašvaldību kopīgā aģentūra*

*(1) Pašvaldību kompetencē esošo funkciju veikšanai pašvaldības, savstarpēji vienojoties, var izveidot kopīgu iestādi — pašvaldību kopīgo aģentūru, nosakot tās finansēšanas kārtību un tās valdījumā nododamās mantas apjomu.*

*(2) Uz pašvaldību kopīgo aģentūru attiecas šā likuma I un III nodaļas noteikumi, ja šajā pantā nav noteikts citādi.*

*(3) Pašvaldību kopīgās aģentūras uzraudzībai pašvaldību domes (padomes) izveido kopīgu lēmējinstāciju — padomi, deleģē šajā padomē pārstāvjus no attiecīgo pašvaldību deputātu vidus un pieņem pašvaldību kopīgās aģentūras nolikumu.*

*(4) Padomei ir šā likuma 28.pantā pašvaldības domei (padomei) noteiktā kompetence.*

*(5) Par pašvaldību kopīgās aģentūras darbības uzraudzību atbildīgajai personai, kuru iecēlusi padome, ir šajā likumā pašvaldības izpilddirektoram noteiktā kompetence.*

(6) Pašvaldību kopīgās aģentūras direktoram ir šajā likumā pašvaldības aģentūras direktoram noteiktā kompetence.

(7) Ja tiesiskajās attiecībās ar fiziskajām un juridiskajām personām pašvaldību kopīgās aģentūras saistību izpilde var traucēt pašvaldību kopīgās aģentūras funkciju veikšanu vai pašvaldību kopīgās aģentūras mantas nepietiek tās saistību izpildei, par pašvaldību kopīgās aģentūras saistībām atbild attiecīgās pašvaldības proporcionāli katras pašvaldības ieguldītajai mantas daļai.”

Brīvības, kas tika paredzētas publiskajām aģentūrām, Latvijas modelī bija daudz šaurākas, nekā Jaunzēlandes modelī 10 gadus agrāk, jaunās Publiskās pārvaldes ziedu laikos. Tieši tas kļuva par galveno klupšanas akmeni.

Publiskās aģentūras bija galvenais Jaunās Publiskās pārvaldes jaunievedums. Lai varētu vārsti un pašvaldību vadīt kā uzņēmumu, vajadzēja atrisināt divus pamatjautājumus:

1) Kā mērīt rezultātu? Tika izstrādāta trīs līmeņu rezultātīvo rādītāju sistēma, kas bija piemērota sociālo, politisko un ekonomisko rezultātu novērtēšanai. Ietekmes (impact) rādītāji raksturoja misijas ceļā uz vīziju tuvināšanu, iznākuma (outcome) rādītāji raksturoja mērķu tuvināšanu, izpildes (output) rādītāji raksturoja programmās un projektos veikamo pasākumu izpildi. Ja izdotos šos rādītājus pietiekami precīzi noformulēt un izmērīt, tad varētu noslegt ar aģentūras vadītāju pārvaldes līgumu. Līguma būtība bija vienošanās ar aģentūras vadītāju par cenu, pēc iespējas neierobežojot brīvību izmantot resursus mērķu tuvināšanai.

2) Kā motivēt darbiniekus? Tika atļauta izvēle komplektēt personālu pēc konkrētam mērķim piemērotākajiem kritērijiem, atsakoties no beztermiņa līgumiem un pieļaujot lielu mainīgo daļu, kas atkarīga no rezultātiem.

Kaut arī likuma pārejas noteikumi paredzēja valsts un pašvaldību uzņēmumu vietā tos reorganizējot izveidot publiskās aģentūras, šī iecere izgāzās. Visa publisko aģentūru iecere neguva atbalstu, jo iespēja šīs aģentūras efektīvi vadīt nebija paredzēta.

Pants par pašvaldību kopīgajām aģentūrām tika Izslēgts ar [03.02.2005.](#) grozījumiem likumā. Šis notikums ir interesants kā vēsturiski nozīmīga interešu sadursme. Tieslietu ministrija, nolēma novērst iestādes, kas neiederas hierarhiskajā varas vertikālē esamību, kam panāca atbalstu Ministru kabinetā. Grozījumi tika skatīti Saeimā trīs lasījumos. LPS, izmantojot pašvaldību vadītāju ieteikmi Saeimas frakcijās, panāca panta par vairāku pašvaldību aģentūrām izslēgšanas noraidīšanu trešajā lasījumā. Pants, kura izsēgšanas dēļ tika ierosināti grozījumi, bija noraidīts!

Totalitārisma raksturīgās varas vertikāles atbalstītāji ķērās pie pēdējā salmiņa. Viņi lūdza tālaika Valsts prezidenti Vairu Viķi Freibergu neparakstīt likumu un nodot to otrreizējai caurlūkošanai. Prezidente parakstījās zem apgalvojuma, ka vairāku pašvaldību sadarbības iestāde sagraušot Latvijas tiesisko sistēmu. Centrālisti svinēja uzvaru, kopdarbības aģentūra tika aizliegta.

Lai attīstītu šo “panākumu” centrālisti sagatavoja un īstenoja 2009. gada Administratīvi teritoriālo reformu (ATR). Šī reforma sakrita ar pasaules ekonomisko krīzi. Reformas inducēto emigrāciju varēja norakstīt uz iedzīvotāju ekonomiskajām grūtībām banku bankrotu un iekšējās devalvācijas politikas rezultātā. Lai slēptu reformas rezultātus, valdība

neparedzēja statistikas datu apkopošanu par pirmsreformas pašvaldībām. Uzzināt, kas noticis reformētajos pagastos un pilsētās nebija iespējams.

Tomēr no kopdarbības iestāžu aizlieguma nācās atteikties. Izrādījās, ka valsts prezidentes bailes sagraut tiesību sistēmu ļaujot pašvaldībām sadarboties bijušas pārspīlētas.

2009.gada reformas gaitā tika reorganizētas rajonu pašvaldības un novadi ieguva tieši tādu pat statusu, kā republikas pilsētām. Reorganizācija saistījās ar funkciju pārņemšanu – pakalpojumus, ko līdz reformai rajona pašvaldība īstenoja vairāku pēcreformas pašvaldību teritorijā varēja pārcelt uz venu no nocadiem, vai arī izveidot iestādi, kas sniedz pakalpojumu vairākos novados. Otrajā gadījumā būtu aktuāli izveidot kopīgu aģentūru, ko Saeima dažus gadus iepriekš bija aizliegusi.

Tā nu likums “Par pašvaldībām” tika papildināts ar četriem jauniem pantiem:

*“99. pants. Kopīgu uzdevumu risināšanai pašvaldības, savstarpēji vienojoties, var izveidot kopīgas iestādes. Šādas iestādes darbojas uz attiecīgo domju apstiprināta nolikuma pamata. Nolikums nosaka pašvaldību kopīgās iestādes (turpmāk — kopīgā iestāde) kompetenci, tās finansēšanas, uzraudzības, likvidēšanas kārtību, kā arī kārtību, kādā notiek izstāšanās no kopīgās iestādes, un citus pašvaldību kopīgās iestādes darbības jautājumus.*

*(17.07.2008. likuma redakcijā, kas stājas spēkā 01.07.2009.)*

*99.<sup>1</sup> pants. Kopīgās iestādes pārraudzību šo iestādi izveidojušās pašvaldības īsteno ar uzraudzības padomes starpniecību. Ja pašvaldības izveido vairākas kopīgās iestādes, to pārraudzībai var izveidot vienu uzraudzības padomi.*

*Uzraudzības padomes sastāvā ir vismaz trīs locekļi, bet ne mazāk par kopīgo iestādi veidojošo pašvaldību skaitu. Katra pašvaldība darbam uzraudzības padomē deleģē domes priekšsēdētāja vietnieku, kā arī pēc saviem ieskatiem — citas amatpersonas.*

*Kopīgās iestādes uzraudzības padomes darbu vada uzraudzības padomes priekšsēdētājs. Uzraudzības padomes priekšsēdētāja pienākumus pilda pēc iedzīvotāju skaita lielākās pašvaldības domes priekšsēdētāja vietnieks, ja pašvaldības nevienojas citādi.*

*Uzraudzības padome darbojas saskaņā ar attiecīgo pašvaldību domju apstiprinātu nolikumu, kurā reglamentē uzraudzības padomes kompetenci un darbības kārtību, kā arī padomes priekšsēdētāja izraudzīšanās kārtību, padomes locekļu tiesības, pienākumus un aizvietošanas kārtību.*

*(17.07.2008. likuma redakcijā, kas stājas spēkā 01.07.2009.)*

*99.<sup>2</sup> pants. Uzraudzības padome:*

- 1) apstiprina kopīgās iestādes darbības plānu un gada budžetu;*
- 2) nosaka kopīgās iestādes vadītāja mēnešalgu;*
- 3) pieņem darbā un atbrīvo no darba, kā arī disciplināri soda kopīgās iestādes vadītāju;*
- 4) novērtē kopīgās iestādes darbības rezultātus;*
- 5) veic citus normatīvajos aktos noteiktos pienākumus.*

*Uzraudzības padome ir tiesīga pieprasīt un saņemt informāciju par kopīgās iestādes darbību.*

*(17.07.2008. likuma redakcijā, kas stājas spēkā 01.07.2009.)*

*99.<sup>3</sup> pants. Publisko un privāto tiesību jomā kopīgā iestāde darbojas attiecīgo publisko tiesību juridisko personu vārdā.*

*Kopīgajai iestādei īpašumā, valdījumā vai lietošanā var būt kustama manta. Nekustamais īpašums kopīgajai iestādei var būt valdījumā vai lietošanā.*

*Kopīgajai iestādei ir patstāvīgs budžets.*

*(17.07.2008. likuma redakcijā, kas stājas spēkā 01.07.2009.)*

*99.<sup>4</sup> pants. Ja pašvaldības nolikumā vai citā ārējā normatīvajā aktā nav noteikts kopīgās iestādes administratīvā akta vai faktiskās rīcības apstrīdēšanas pienākums, kopīgās iestādes administratīvos aktus un faktisko rīcību var pārsūdzēt tiesā.*

*Par kopīgās iestādes nodarītajiem zaudējumiem publisko vai privāto tiesību jomā atbild kopīgo iestādi veidojošās pašvaldības proporcionāli to skaitam, ja pašvaldības nevienojas citādi.*

*(17.07.2008. likuma redakcijā, kas stājas spēkā 01.07.2009.)”*

To pašu iemeslu dēļ, kā iepriekš ivērsās cīņa pret kopīgajām aģentūrām, tika likti šķēršļi kopdarbības iestāžu izveidošanai. Parasti sadarbību nodrošināja iepriekš aprakstītā forma, kad vairāki novadi noslēdz līgumu, vai likums paredz savstarpējo attiecību, tai skaitā finansēšanas kārtību.

Strādājot pie jaunā Pašvaldību likumprojekta, jau darba grupā kopdarbības iestādes pēc VARAM iniciatīvas tika izslēgtas. Tās neparādījās ne Ministru kabinetā, ne Saeimā pirmajos divos lasījumos.

Šīs formas galvenās priekšrocības:

- 1) Tā ir augstākā sadarbības forma un ļauj vislabāk ievērot visu iesaistīto pušu intereses;
- 2) Visas iesaistītās pašvaldības kā dibinātājas ir līdztiesīgas;
- 3) Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums (kurā tika noteiktas pēcreformas teritorijas) iesaka šīs formas pielietojumu valstspilsētu sadarbībā ar apkārtējiem novadiem.

Tomēr šā projekta gaitā, izvērtējot perspektīvu, radās vairāki neiekļaušanas iemesli sadarbības tikla pamattēmās:

- 1) Līdz šim pastāvošais regulējums netika atbalstīts no ministrijām;
- 2) Pašvaldību vadība neizrādīja iniciatīvu ministriju radīto šķēršļu pārvarēšanā;
- 3) Kaut arī otrajā lasījumā deputāts Juris Pūce (nu jau eks-ministrs) iesniedza priekšlikumu atgriezt kopdarbības iestādes, priekšlikuma liktenis bija neskaidrs.

Turpinājumā konceptuālais uzstādījums mainījās, un pēc trešā lasījuma likumā atkal ir panti par kopdarbības iestādi:

*“80. pants. Kopīgas iestādes*



(1) *Kopīgu uzdevumu risināšanai pašvaldības, savstarpēji vienojoties, var izveidot kopīgas iestādes. Šādas iestādes darbojas uz attiecīgo domju apstiprināta nolikuma pamata. Nolikums nosaka pašvaldību kopīgās iestādes (turpmāk — kopīgā iestāde) kompetenci, tās finansēšanas, uzraudzības, likvidēšanas kārtību, kā arī kārtību, kādā notiek izstāšanās no kopīgās iestādes, un citus pašvaldību kopīgās iestādes darbības jautājumus.*

(2) *Publisko un privāto tiesību jomā kopīgā iestāde darbojas attiecīgo publisko tiesību juridisko personu vārdā. Kopīgajai iestādei īpašumā, valdījumā vai lietošanā var būt kustama manta. Nekustamais īpašums kopīgajai iestādei var būt valdījumā vai lietošanā. Kopīgajai iestādei ir patstāvīgs budžets.*

(3) *Ja pašvaldības nolikumā vai citā ārējā normatīvajā aktā nav noteikts kopīgās iestādes administratīvā akta vai faktiskās rīcības apstrīdēšanas pienākums, šīs iestādes administratīvos aktus un faktisko rīcību var pārsūdzēt tiesā. Par kopīgās iestādes nodarītajiem zaudējumiem publisko vai privāto tiesību jomā atbild šo iestādi veidojošās pašvaldības proporcionāli to skaitam, ja pašvaldības nevienojas citādi.*

(4) *Kopīgās iestādes pārraudzību šo iestādi izveidojušās pašvaldības īsteno ar uzraudzības padomes starpniecību. Ja pašvaldības izveido vairākas kopīgās iestādes, to pārraudzībai var izveidot vienu uzraudzības padomi. Šīs padomes sastāvā ir vismaz trīs locekļi, bet ne mazāk par kopīgo iestādi veidojošo pašvaldību skaitu. Katra pašvaldība darbam uzraudzības padomē deleģē domes priekšsēdētāja vietnieku, kā arī, pēc saviem ieskatiem, — citas amatpersonas. Kopīgās iestādes uzraudzības padomes darbu vada uzraudzības padomes priekšsēdētājs. Uzraudzības padomes priekšsēdētāja pienākumus pilda pēc iedzīvotāju skaita lielākās pašvaldības domes priekšsēdētāja vietnieks, ja pašvaldības nevienojas citādi. Uzraudzības padome darbojas saskaņā ar attiecīgo pašvaldību domju apstiprinātu nolikumu, kurā reglamentē šīs padomes kompetenci un darbības kārtību, kā arī padomes priekšsēdētāja izraudzīšanās kārtību, padomes locekļu tiesības, pienākumus un aizvietošanas kārtību. Uzraudzības padome:*

- 1) apstiprina kopīgās iestādes darbības plānu un gada budžetu;*
- 2) nosaka kopīgās iestādes vadītāja mēnešalgu;*
- 3) pieņem darbā un atbrīvo no tā, kā arī disciplināri soda kopīgās iestādes vadītāju;*
- 4) novērtē kopīgās iestādes darbības rezultātus, kā arī ir tiesīga pieprasīt un saņemt informāciju par šīs iestādes darbību;*
- 5) veic citus normatīvajos aktos noteiktos pienākumus.*

(5) *Pašvaldības var izveidot kopīgo iestādi — pašvaldības aģentūru, kuras izveidi un darbību nosaka [Publisko aģentūru likums](#).*”

Tādējādi, kopīgo iestāžu veidošana ir retums, tomēr iespēja tās veidot ir saglabājusies.

### **4.3 Plānošanas reģioni**

Plānošanas reģioni savulaik izveidojās kā pašvaldību sadarbības iestādes brīvprātīgās iniciatīvas kārtībā. No 1995. gada līdz 1998. gadam izveidojās 5 plānošanas reģioni, kuri papildināja reģionālās pašvaldības – rajona un valstspilsētu pašvaldības ar sadarbību lielākā mērogā. Valsts nolēma “sakārtot” reģionāla mēroga plānošanu, izmainīt pašvaldību brīvprātīgās iniciatīvas iestāžu statusu un noteikt to likumā.

1998. gada 15.oktobrī pieņemtais Teritorijas attīstības plānošanas likums noteica, ka plānošanas reģions ir ar attiecīgo pašvaldību lēmumu noteikta teritorija vienota attīstības plāna izstrādei. Šo – līdz šim loģiskāko attīstības vadības likumu centrālā valdība nepildīja, toties plānošanas reģioni 4 gadus īstenoja plānošanu atbilstoši likumam. Iestāšanās ES tika izmantota, lai no centrālistiem nepatīkamā likuma tiktu vaļā.

2002.gada Reģionālās attīstības likuma redakcijā valsts atņēma pašvaldībām tiesības patstāvīgi noteikt teritoriju:

*“5.pants. Plānošanas reģioni*

*(1) Reģionālās attīstības plānošanai, koordinācijai un pašvaldību sadarbības nodrošināšanai pašvaldības izveido piecus plānošanas reģionus — Kurzemes reģionu, Latgales reģionu, Rīgas reģionu, Vidzemes reģionu un Zemgales reģionu.*

*(2) Plānošanas reģionu teritorijas saskaņā ar pašvaldību iesniegtajiem priekšlikumiem nosaka Ministru kabinets.”*

Šai laikā plānošanas reģionu teritorijas sasaistīja ar ES NUTS3 (3-ā līmeņa teritoriālās atstatistikas) teritorijām.

Gatavojoties iestāties ES, 2000-o gadu sākumā Latvijai kā kandidātvalstij izskatīja 2 vadības modeļus – centralizēto (Latvija viens NUTS 2 reģions) un reģionālo (Latvija sastāv no vairākiem NUTS 2 reģioniem). Statistika ir nepieciešama faktos balstītu lēmumu pieņemšanai. Tāpēc bija svarīgi, kuru modeli izvēlējās Latvijas valdība, Reģionālā modeļa gadījumā nacionālā ES daudzgadu budžeta programma sastāvētu no reģionu programmām. Sākumā izmēģinājuma kārtībā 2 plānošanas reģioni (Zemgales un Latgales) sāka vadīt priekšstrukturālos fondus (īstenojot ES 2000.gada budžeta latvijai nodoto daļu). Tomēr Andra Bērziņa valdība 2002. gada pavasarī atrada ieganstus, lai reģionālo attīstības modeli nobremzētu. Šo lēmumu var vērtēt kā valdības fiasko (nepilnību), kas veicina Latvijas atpalcību vēl šodien. Latvija joprojām turpina monocentriskās attīstības modeli.

Pašvaldības neiedibināja tradīciju no sava budžeta finansēt plānošanas reģionus. Lai varētu izdzīvot, plānošanas reģionu administrācijas iesaistījās dažādos projektos. VARAM sāka “koordinēt” plānošanas reģionu darbību.

Lai nostiprinātu valsts ietekmi, tika mainīts plānošanas reģionu statuss: Reģionālās attīstības likumā

*“5.pants. Plānošanas reģioni*

*(1) Plānošanas reģions ir atvasināta publiska persona. Tās lēmējorgāns ir Plānošanas reģiona attīstības padome.*

*(2) Plānošanas reģionu teritorijas saskaņā ar pašvaldību iesniegtajiem priekšlikumiem nosaka Ministru kabinets.*

*(3) Plānošanas reģioni ir Kurzemes plānošanas reģions, Latgales plānošanas reģions, Rīgas plānošanas reģions, Vidzemes plānošanas reģions un Zemgales plānošanas reģions.*

*(Ar grozījumiem, kas izdarīti ar [22.06.2006.](#) likumu, kas stājas spēkā [01.08.2006.](#))”.*

Atvasināta publiskā persona ir pasaules valstu praksē reti sastopama juridiskā konstrukcija. 90-o gadu sākumā tā nāca no vācu juristiem, kuri darbojās Eirofakultātē Latvijas Universitātē. Tas ir teorētisks koncepts, kas nav nostiprināts pašas Vācijas

likumdošanā, vai arī kādā citā valstī ārpus Latvijas. Ārzemniekiem grūti paskaidrot, kas tā par atvasināšanu (kā matemātiskās analīzes jēdziens attiecas uz varas dalījumu).

Lai imitētu mūsu valstiskuma “senumu”, juristi mēdz lietot gramatiski kļūdainus jēdzienus. Tā rodas iespaids, ka jēdzieni radušies senākos laikos, kad vārdiem bija cita nozīme.

Valsts pārvaldes iekārtas likumā tiek apgalvots, ka Latvijas Republika esot “sākotnēja” publiskā persona, no kuras atvasinātas citas publiskās personas (tai skaitā – pašvaldības). Tiek sajaukta laika dimensija (laiks ir fizikas jēdziens) ar cēloņsakarības dimensiju (filozofijas jēdziens) un hierarhijas dimensiju (tiesību jēdziens). Latvijas valsts abos gadījumos (gan sākoties tās organizēšanai 1917. gada novembrī Valkā) gan atjaunojot valstisko neatkarību 1990.gadā tika veidota ar aktīvu pašvaldību līdzdalību.

Tālaika reģionālās pašvaldības deputāts, Vidzemes zemes padomes valdes priekšsēdētāja biedrs Viktors Zāmuels 02.12.1917 Valkā tika ievēlēts par Latvijas Pagaidu Nacionālās Padomes valdes, kā arī Satversmes likuma izstrādāšanas un Satversmes sapulces vēlēšanu komisiju priekšsēdētāju. Pie Latvijas valstiskuma projekta un pie Latvijas atzīšanas strādāja pašvaldību deputāti piecus gadus pirms Satversmes pieņemšanas.

1990. gada 21.aprīļa pašvaldību deputātu sapulce pieņēma aicinājumu, kurā uzdeva Augstākajai Padomei pasludināt neatkarību. Neatkarības deklarācijai 1990. gada 4.maijā bija pašvaldību mandāts.

Laika dimensijā Latvijas Republikas “sākotnējums” neiztur nekādu kritiku. Politiskajā filozofijā uzskati var dalīties, jo filozofi savas teorijas balsta uz ticību dažādām vērtībām. Attiecībā uz kompetenču dalīšanu nozīmīgākais politiskajā filozofijā ir subsidiaritātes princips. Tas piešķir lielāku prioritāti decentralizācijai – varas un pienākumu saglabāšanai pēc iespējas tuvāk pilsonim.

Atzīstot likumu hierarhiju, tiek atzīts, ka lielāka mēroga varas likumi ir spēcīgāki. Šai nozīmē nevajadzētu lietot terminu “sākotnējs”.

Tomēr plānošanas reģionam Reģionālās attīstības likumā noteiktā struktūra neliecina, ka tā būtu valsts iestāde, nevis pašvaldību izveidota sadarbības iestāde.

#### *“17.pants. Plānošanas reģiona attīstības padome*

*(1) Plānošanas reģiona attīstības padomi no attiecīgo pašvaldību deputātiem ievēlē plānošanas reģionā ietilpstošo pašvaldību priekšsēdētāju kopsapulce. Pašvaldību priekšsēdētāju kopsapulce, ja vien likumā nav noteikts citādi, lēmumus pieņem šādi:*

*1) ja neviens no kopsapulces dalībniekiem neiebilst, lēmums tiek pieņemts bez balsošanas, vienojoties;*

*2) ja iebilst kaut viens no kopsapulces dalībniekiem, par lēmumu balso. Lēmums tiek pieņemts, ja par to ir nobalsojusi vairāk nekā puse no kopsapulces dalībniekiem un par lēmuma pieņemšanu nobalsojušie pārstāv ne mazāk kā pusi no attiecīgā plānošanas reģiona pašvaldību iedzīvotāju kopskaita. Iedzīvotāju skaitu nosaka atbilstoši iedzīvotāju reģistra datiem ne agrāk kā nedēļu pirms kopsapulces dienas.*

(2) *Plānošanas reģiona attīstības padomes priekšsēdētāju ievēlē Plānošanas reģiona attīstības padome no tajā ievēlētajiem padomes locekļiem.*

(2<sup>1</sup>) *Plānošanas reģiona attīstības padomes pilnvaras izbeidzas ar jaunas padomes ievēlēšanu. Ja divu mēnešu laikā pēc pašvaldību vēlēšanu rezultātu paziņošanas jauna padome nav ievēlēta, Ministru kabinets pēc konsultācijām ar attiecīgā plānošanas reģionā ietilpstošajām pašvaldībām ieceļ personu, kas līdz jaunas plānošanas reģiona attīstības padomes ievēlēšanai īsteno šīs padomes un tās priekšsēdētāja kompetenci.*

(3) *Plānošanas reģiona attīstības padomes sēdes ir atklātas, un tajās ar padomdevēja tiesībām var piedalīties valsts pārvaldes iestāžu, starptautisko institūciju, biedrību un nodibinājumu, komersantu un citu plānošanas reģionā ietilpstošo pašvaldību pārstāvji.*

(4) *Plānošanas reģiona attīstības padomes lēmumu pieņemšanas kārtību nosaka nolikums.*

(5) *Padomes priekšsēdētājs papildus plānošanas reģiona nolikumā un citos normatīvajos aktos noteiktajai kompetencei ar padomdevēja tiesībām var piedalīties Ministru kabineta sēdēs, Ministru kabineta komitejas sēdēs un valsts sekretāru sanāksmēs, kā arī pārstāv plānošanas reģionu Reģionālās attīstības apakšpadomē.*

*(22.06.2006. likuma redakcijā ar grozījumiem, kas izdarīti ar 25.02.2010. likumu, kas stājas spēkā 01.04.2010.)*

#### *18.pants. Plānošanas reģiona sadarbības komisija*

(1) *Lai reģionālās attīstības atbalsta pasākumu īstenošanā nodrošinātu koordināciju un sadarbību ar nacionālā līmeņa institūcijām un plānošanas reģionu, katrā plānošanas reģionā izveido Plānošanas reģiona sadarbības komisiju.*

(2) *Plānošanas reģiona sadarbības komisijas sēdes ir atklātas, un tās vada Plānošanas reģiona attīstības padomes priekšsēdētājs.*

(3) *Ministrijas un īpašu uzdevumu ministru sekretariāti (turpmāk — ministrijas) ieceļ sadarbības koordinatoru, kurš nodrošina informācijas apmaiņu starp plānošanas reģionu un ministriju. Katra ministrija informē Plānošanas reģiona attīstības padomi un Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministriju par sadarbības koordinatora iecelšanu.*

(4) *Plānošanas reģiona sadarbības komisijas sastāvā ir:*

*1) Plānošanas reģiona attīstības padomes norīkotie pārstāvji;*

*2) ministriju norīkotie pārstāvji.*

(5) *Plānošanas reģiona attīstības padomes priekšsēdētājs ne vēlāk kā divas nedēļas pirms Plānošanas reģiona sadarbības komisijas sēdes informē attiecīgās ministrijas sadarbības koordinatoru par Plānošanas reģiona sadarbības komisijas sēdē izskatāmo jautājumu un uzaicina attiecīgo ministriju nodrošināt tās dalību Plānošanas reģiona sadarbības komisijas sēdē.*

(6) Šā panta piektajā daļā minētajā gadījumā ministrija norīko savus pārstāvjus dalībai Plānošanas reģiona sadarbības komisijā atbilstoši izskatāmajam jautājumam.

(22.06.2006. likuma redakcijā ar grozījumiem, kas izdarīti ar 16.12.2010. likumu, kas stājas spēkā 01.01.2011.)

Pēc 14. Saeimas vēlēšanām izveidotajā valdībā Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs Māris Sprindžuks kā attīstības prioritāti izvirza plānošanas reģionu iesaisti uzzņēmējdarbības attīstībā. Ir iecere pilnveidot 18.pantu un it īpaši – tā izpildi no nozaru ministriju puses.

Plānošanas reģionu (kā sadarbības formas) galvenās priekšrocības:

- 25 gados uzkrātā pieredze
- Tiem varētu būt pieaugoša nozīme ES daudzgadu budžeta plānošanā un administrēšanā (arī tad, ja valsts izšķirsies izveidot 2 vai 3 NUTS 2 reģionus)
- Plānošanas reģioniem ir padomdevēja tiesības LPS valdē, ar to starpniecību var pārstāvēt atsevišķās reģiona intereses.

Projekta gaitā tika veikta pašvaldību aptauja, kura neuzrādīja lielu interesi no pašvaldībām. Katra pašvaldība centās sakārtot savas administratīvās struktūras, ārējās sadarbības jautājumi bija nonākuši otrajā plānā.

Ministrijas neizrādīja ieinteresētību konsultēties par nozaru jautājumiem katrā reģionā atsevišķi. Latvijas institucionālā un plānošanas sistēma neparedz nozaru ministriju atbildību par reģionālo attīstību. Cita lieta – konflikta gadījumā ar LPS. Tad ministrijas mēģina sašķelt pašvaldības, lai gūtu priekšrocības sarunās.

#### **4.4. Pašvaldību asociāciju darba pilnveidošana**

Pašvaldību sadarbības tradīcija Latvijā attīstījās jau 20. gadsimta 20. gados. Tā viena no asociācijām – Latvijas Pilsētu savienība – tika atjaunota kā tiesību un saistību mantiniece pilsētu pašvaldību asociācijai, kas darbojās Pirmās republikas un nacionālās diktatūras gados. Otra tā laika asociācija – Pagastu savienība – savā iepriekšējā veidā tā arī netika atjaunota.

Pirmās republikas laikā doma par Pilsētu savienības izveidi radās jau 1919. gadā. 1923. gadā sasauktajā pilsētu kongresā diskutēja par dibināmās pilsētu savienības statūtiem un šādas savienības darbības pamatprincipiem. 1924. gadā darbs turpinājās – tika sasaukts 2. un 3. pilsētu kongress, bet 1925. gadā – 4. kongress, kurā pieņēma statūtus, ko vajadzēja apstiprināt Ministru kabinetam, bet tas nenotika. Tas pierāda, ka arī periodā starp pasaules kariem, valdības un pašvaldību attiecības nebija ne vienkāršas, ne viennozīmīgas.

1926. gadā sasauktais pilsētu kongress vēlreiz apstiprināja ciešu apņēmību veidot pilsētu savienību. Taču Ministru kabinets apstiprināja statūtus tikai 1931. gadā. Asociācijas darbība neapstājās arī pēc 1934. gada apvērsuma, kad vēlētās pilsētu varas tika aizstātas ar valdības nozīmētām. 1940. gada 16. jūnijā Tallinā notika trīs Baltijas valstu pilsētu asociāciju sanāksme. Tajā pašā dienā Vācija okupēja Parīzi, bet nākamajā dienā – Vācijas sabiedrotā – Padomju Savienība okupēja Latviju, Lietuvu un Igauniju. Pilsētu asociācijas darbs tika



pārtraukts uz ilgiem gadiem. 1990. gada 27. jūnijā Ogrē notika pilsētu kongress, kas atjaunoja asociācijas darbību un apstiprināja statūtus, kuri bija spēkā vēl pirms Otrā pasaules kara.

1990. gadu sākumā tika izvirzītas vairākas pašvaldību reformu idejas, tai skaitā doma par administratīvi teritoriālo reformu. Tomēr vairāk nekā 500 pagastu, kuros bija izveidotas patstāvīgas pašvaldības gribēja saglabāties un attīstīties, nevis pakāpeniski izzust. Tā laika politiķu vairums ticēja, ka lielākas struktūras vienmēr ir efektīvākas. PSRS laiku mantojums priekšstatos par vadīšanu joprojām ietekmē publiskās pārvaldes teorētiskus un praktiskus arī 33 gadus pēc neatkarības atgūšanas.

Vispirms Augstākā Padome 1992. gadā izskatīja divus pretēja rakstura ATR projektus. Viens piedāvāja attīstīt pagastu un pilsētu daudzveidību, attīstot kultūrā un vēsturē balstītu iedzīvotāju piederības sajūtu pašvaldībai (autori - LU cilvēka ģeogrāfi Valdis Šteins un Pēteris Šķiņķis). Otrs bija tehnokrātisks projekts, balstīts uz attīstības centru meklēšanu (Pilsētprojekts, autors ekonomģeogrāfs Jānis Turlajs). Piederības sajūta un daudzveidība ir galvenie vietējās demokrātijas nosacījumi. Tikai šai gadījumā ir reāli iemesli, lai iedzīvotāji ar interesi iesaistītos pašvaldības lēmumu apspriešanā. Tomēr jau 5.Saeima izvēlējās citu ceļu, kas bija vērsts uz pašvaldību lomas samazināšanu.

1993. gadā LPS 3.kongress noraidīja vēlēto rajona pašvaldību likvidācijas priekšlikumu, aizstājot tās ar gubernatoriem rajonos. Igaunija nebija izveidojusi spēcīgu vienotu pašvaldību asociāciju un līdzīgā diskusija beidzās 1994. gadā ar reģionālo pašvaldību likvidāciju. Lietuvā centralizācijas tendences bija vēl spēcīgākas un jau 1995.gadā tika izveidotas vietējās pašvaldības rajonu un lielo pilsētu mērogā. Tomēr zaudētāji diskusijā ar pagastiem un pilsētām nelikās mierā, Igaunijas modeli ar 2009.gada ATR ieviest neizdevās, toties 2021.gadā izdevās ieviest Lietuvas modeli.

Jau LPS dibināšanas kongresā 1991.gadā tika izvirzīta ideja par pašvaldību iespējamo līdzdalību vairākās asociācijās, vienlaikus uzsverot vienotas asociācijas nozīmi. To apstiprina arī pasaules demokrātisko valstu pieredze – decentralizācija iespējama tikai pašvaldībām savā starpā vienojoties. Pretējā gadījumā centrālās varas birokrāti, kas saskaņā ar Publiskās izvēles teoriju rīkojas savtīgi, cenšas vairāk kompetenču un resursu pārņemt valsts atbildībā. Līdzko izdodas pašvaldības sašķelt, tā autonomās kompetences tiek aizstātas ar valsts deleģētiem uzdevumiem.

LPS starptautiski ir pazīstama ar panākumiem konsultāciju sistēmas izveidošanā. Pēc visu pašvaldību sapulces 1994. gadā pie aptuveni 60% brīvprātīgas dalības LPS, tika panākts 100% atbalsts LPS kā kopējo interešu pārstāvei. Šis balsojums kļuva par pamatu vienotību motivējošam ierakstam 1994. gadā pieņemtā likuma “Par pašvaldībām” pamattekstā:

*“86. pants. Ministru kabinets ar pašvaldībām saskaņo:*

*1) likumprojektus un Ministru kabineta noteikumu projektus, kas attiecas uz pašvaldībām;*

*2) kārtējā saimnieciskajā gadā pašvaldībām piešķiramo dotāciju un mērķdotāciju apmērus;*

*3) pašvaldību finansu resursu izlīdzināšanas kārtību, ja tā nav noteikta likumā;*



4) pašvaldību darbinieku algu maksimālos apmērus;

5) šā likuma 8. pantā paredzēto funkciju finansēšanas avotus;

6) citus pašvaldību darbības jautājumus, kuru reglamentācija ietilpst Ministru kabineta kompetencē.

Pašvaldības saskaņošanas procesā pārstāv pašvaldību sabiedriskā organizācija, kas izveidota atbilstoši šā likuma 96. panta prasībām.

Jautājumos, kas skar atsevišķu pašvaldību intereses, attiecīgo pašvaldību pārstāv tās domes (padomes) priekšsēdētājs vai viņa pilnvarota persona.

Ministru kabinetu saskaņošanas procesā pārstāv attiecīgās nozares ministrs vai viņa pilnvarota persona.

87. pants. Katru gadu pirms saimnieciskā gada sākšanās Ministru kabinets vienojas ar pašvaldībām par saskaņojamiem jautājumiem un to izskatīšanas termiņiem.

88. pants. Sarunu rezultāti par šā likuma 86. pantā minētajiem jautājumiem tiek noformēti protokola veidā.

Sarunu protokols par vienošanos vai domstarpībām attiecībā uz Ministru kabineta izstrādātajiem likumprojektiem pievienojams attiecīgajam likumprojektam, nosūtot to Saeimai.

Sarunu protokols par domstarpībām jautājumos, kas ietilpst Ministru kabineta kompetencē, izskatāms valdībā.

89. pants. Ja Ministru kabineta noteikumi vai citi normatīvie akti, kas reglamentē pašvaldību darbību, ir pretrunā ar Satversmi, šo likumu vai citiem likumiem, pašvaldības var likumā noteiktajā kārtībā ierosināt to atcelšanu.

90. pants. Priekšlikumus par grozījumiem likumos pašvaldību sabiedriskās organizācijas vai atsevišķas pašvaldības iesniedz Ministru kabinetam.

... 96. pants. Pašvaldību sabiedriskā organizācija, kurā likumā un tās statūtos noteiktajā kārtībā par biedriem ir iestājusies vairāk nekā puse no visām pilsētu pašvaldībām, vairāk nekā puse no visām rajonu pašvaldībām, kā arī vairāk nekā puse no visām pagastu pašvaldībām, ir tiesīga pārstāvēt pašvaldības to sarunās ar Ministru kabinetu.

97. pants. Pašvaldības un to izveidotās sabiedriskās organizācijas var sadarboties ar citu valstu pašvaldībām un to apvienībām, ja šāda sadarbība nav pretrunā ar sadarbības valstu likumdošanas aktiem un atbilst šo valstu savstarpēji noslēgtajiem nolīgumiem.”

Nosacījums, ka jābūt pārstāvētai vairāk kā pusei no visiem pašvaldību veidiem, ir izrādījies produktīvs un stabilizējošs. Ta ir palīdzējis izveidot attīstītāko formālo sarunu sistēmu ES un OECD, kā arī attīstītu neformālokonsultāciju sistēmu. Šai ziņā citas valstis var no Latvijas mācīties.

Formālās sistēmas galvenie elementi:

- Ikgadējais vienošanās un domstarpību protokols, kura nozīme nostiprināta vairākos likumos, tai skaitā šis protokols ir valsts budžeta dokumentu paketes obligāta sastāvdaļa;
- Ikgadējās sarunas ar katru no nozaru ministrijām, kuru procedūra noteikta MK un kurās fiksē abu pušu viedokļus;
- LPS līdzdalība MK politikas dokumentu, MK noteikumu projektu un likumprojektu saskaņošanas procesā.
- LPS pārstāvju līdzdalība MK izveidotajās un ministriju izveidotajās konsultatīvajās padomēs ar pilnām dalības tiesībām vienā līmeni ar valsts sekretāriem un lielāko profesionālo organizāciju vadītājiem (aptuveni 100 šādās padomēs)

Neformālās sistēmas galvenie elementi;

- Tradīcija, ka LPS ar padomdevēja balstiesībām piedalās MK sēdēs;
- Tradīcija, ka LPS ar padomdevēja balstiesībām piedalās Saeimas komisiju sēdēs;
- Tradīcija, ka LPS piedalās sociālajā dialogā – Trīspusējā sadarbības padomē;
- Tradīcija iekļaut LPS pārstāvjus darba grupās politikas dokumentu un likumprojektu sākotnējai izstrādei.

Latvijā pastāv asociācijas, kurās atsevišķi ir apvienotas lielas pašvaldību grupas savu atsevišķo interešu labākai apzināšanai un pārstāvniecībai. Pirmkārt jāmin Latvijas novadu apvienību, kuras tehnisko un iznformatīvo atbalstu nodrošina LPS, un Latvijas Lielo pilsētu asociācija (LLPA), kas ir izveidojusi reģistrētu biedrību. Otrā no tām ir šī projekta dalībniece, kas pilnveido savu stratēģiju un veiktspēju šī projekta atsevišķā sadaļā.

Sākotnēji bija pieņēmums, ka būs interese arī no citām asociācijām, kuras varētu izveidot atsevišķu pašvaldību sadarbības tīklu savas attīstības jautājumu risināšanai. Šādas asociācijas, kuru nozīme arī pēc 2021.gada ATR saglabājas bez LLPA un novadu apvienības ir sadarbībai starp 21 reģionālās attīstības centriem, starp Piejūras pašvaldībām, starp Rīgas Metropoles pašvaldībām, starp Latgales pašvaldībām, starp Sēlijas pašvaldībām un citos gadījumos. Tomēr pašvaldības neizrādīja interesi par šādu asociāciju stiprināšanu sarežģītajos pēcreformas apstākļos.

Viena no šādām formām attiecībā uz Rīgas metropoles sadarbības jautājumiem tika iekļauta, izveidojot atsevišķu sadarbības tīklu.

#### **4.5 Sadarbība administratīvā reģiona ietvaros**

Pēc 13. Saeimas vēlēšanām izveidotā valdības koalīcija iekļāva savu darbu sarakstā administratīvo reģionu izveidošanu ATR gaitā. Nekas tāds nebija solīts priekšvēlēšanu programmās, tomēr, rakstot jaunu Administratīvo teritoriju un apdzīvotu vietu likumu, radās jautājums, ko iesākt ar 1998. gada solījumu izveidot reģionālo pārvaldi, kurš jau 25 gadus netiek pildīts.

No pilnvērtīgiem, demokrātiski ievēlētiem reģioniem, kuriem pieder savs budžets un būtiska publisko īpašumu daļa, baidās gan Saeimā pārstāvētās partijas un centrālā valdība, gan vietējās pašvaldības. Deleģējot daļu no suverenitātes ES, arvien samazinās centrālās valdības un Saeimas atbildība. Ja izveidosies spēcīgi reģioni, tad centrālās valdības vara un ietekme vēl vairāk samazināsies. Vietējo pašvaldību patstāvību ierobežo valsts vai ES investīciju kārtība. Parādoties starpposmam, - reģioniem pašvaldības pamatoti baidās zaudēt vietējos resursus un investīcijas, kas nonāktu reģionos. Tādu kaimiņvalstu, kā Polija pieredze apliecina bažu pamatotību.

Diskusija Saeimā liecināja, ka administratīvo teritoriju attīstībā visas parlamentārās partijas neatbalsta Eiropas Padomes deklarētos principus reģionālo pašvaldību jautājumā. Vienīgais šādiem principiem atbilstošs likumprojekts tika sagatavots 2000. gadā, taču valdība to neiesniedza Saeimā. Šis gadījums izceļas ar asprātību, ko vērts pieminēt. Administratīvi teritoriālās reformas likuma pamatteksta nodaļā par apriņķa pašvaldībām bija uzdots:

*“16.pants. Ministru kabinets līdz 2000.gada 31.decembrim sagatavo priekšlikumus par valsts teritorijas iedalījumu apriņķos un par valsts pārvaldes reģionālajām un apriņķu pašvaldību funkcijām un nodod tos apspriešanai pašvaldībām.”*

Atradās juristi, kas izlasīja, ka likumprojektu esot jānodod pašvaldībām, nevis Saeimai! Izrādījās, ka likumus var izstrādāt tāpat vien, bez nodošanas parlamentam. Tas, ka dažādām pašvaldībām bija dažādi viedokļi par atsevišķiem pantiem, izrādījās pietiekams arguments likuma tālākai nepildīšanai.

Kad 2005. gadā centrālisti panāca visas nodaļas par apriņķiem izslēgšanu no likuma, no deleģējuma likumu iesniegt vēl gandrīz 20 gadu netika vaļā. Ik pa laikam termiņš tika pagarināts. Beidzot, vienā no 13.Saeimas pēdējām sēdēm uzdevumu beidzot izslēdza no Administratīvo teritoriju un apdzīvotu vietu likuma pārejas noteikumiem.

Apspriešanas gaitā deputāti arvien vairāk noliecās uz iepriekš citētā 18.panta pilnveidošanu Reģionālās attīstības likumā. Tika apspriesti dažādi priekšlikumi lielākai ministriju iesaistīšanai un lielākai ministriju atbildībai par reģionālo attīstību. Tika apspriests variants, ka tiktu izveidots reģiona gubernatora, kuru apstiprinātu Saeima, amats. Šāsa amats varētu palīdzēt līdzsvarot valdošās koalīcijas partner intereses par amatiem.

Ja kāds politiskais spēks iegūtu reģionu savā pārvaldība, tas būtu ieinteresēts līdz nākamajām vēlēšanām kaut ko derīgu izdarīt. Pēc šāda principa darbojas reģionālā politika Igaunijā.

Reformas gaitā pieņemto lēmumu dēļ vajadzība pēc attiecīgā pašvaldību sadarbības tīkla atkrita. Līdz ar to tematika attiecas uz plānošanas reģioniem, par kuriem interese tuvākā gada laikā var pieaugt pateicoties pašreizējā VARAM ministra iniciatīvai.

#### **4.6. Sadarbība latviešu vēsturiskās zemes ietvaros**

Politikas zinātnes ietvaros ir pilnīgi skaidrs, ka valsts nevar ilgtspējīgi pastāvēt, ja pilsoņiem trūkst piederības sajūtas šai organizācijai. Valstis, tāpat kā citas organizācijas pārdzīvo rašanās, attīstības, brieduma un saulrieta fāzi. Piederības sajūtas trūkums ir saulrieta pazīme. Tieši tas pats attiecas uz pašvaldībām. Līdz ar piederības sajūtu pašvaldības pilsoņi pazaudē arī pašvaldību kā teritorijas pašpārvaldi.

Ideja par latviešu vēsturiskajām zemēm paver iespējas atjaunot un nostiprināt nacionālo un vietējo identitāti, kultūrvēsturisko un etnisko daudzveidību. Tai pat laikā, šī ir riskanta un viegli politizējama tēma. Tā Vidzemē vēsturiski ir dzīvojušas dažādas latviešu sentautas un arī līvi, bet zemes robežas noteiktas atbilstoši grāfa Šeremetjeva iekarojumiem. Robežām nav saistības ar administratīvajām robežām, piemēram Tukuma novadā ir teritorijas no trīs “vēsturiskajām” zemēm – Kurzemes, Vidzemes un Zemgales.

Tai pat laikā pašvaldībām ir un būs liela nozīme Latviešu vēsturisko zemju likuma īstenošanā, pie tam interpretācijas un likuma izpratnes vr būt visdažādākās plurālistiskā sabiedrībā. Īstermiņa politiskā konjunktūra vēl joprojām ir būtiska mēraukla seno un jaunāko laiku vēstures traktējumā.

Būtiska ir jaunas tradīcijas – preambulas ieviešana Latviešu vēsturisko zemju likumā. Tieši preambulā izvērsto mērķu sasniegšana ir attiecīgo pašvaldību pienākums:

*“Latviešu vēsturiskajās zemēs uz kuršu, latgaļu, sēļu un zemgaļu sentautu, kā arī seno pirmiedzīvotāju — lībiešu — kultūras un valodas bāzes veidojusies latviešu nācija. Latviešu nācijas tapšanā būtiska bijusi vācbaltiešu kultūras ietekme. Latvietība visos laikos bijusi atvērta mijiedarbībai ar latviešu vēsturiskajās zemēs dzīvojošām mazākumtautībām.*

*Katrā latviešu vēsturiskajā zemē ir savas unikālas un atšķirīgas latvietības iezīmes, tradīcijas, valodas paveidi, kā arī savdabīga kultūrvēsturiskā vide. Latvietības iezīmju daudzveidība, divas latviešu rakstu valodas tradīcijas, latviešu vēsturisko zemju kultūrvēsturiskā vide un to ilgtspēju veicinošās vietējo kopienu uzturētās kultūrtelpas ir latviešu nācijas kopēja bagātība, kas ir valstiski atbalstāma un attīstāma. Līdztekus tam valstiski atbalstāma ir lībiešu identitātes, kultūras un valodas saglabāšana un attīstība.*

*Katrai latviešu vēsturiskajai zemei piederīgajai kopienai un katrai kultūrtelpai ir ne tikai tiesības, bet arī pienākums kopt un attīstīt savu kultūrvēsturisko vidi un kopējo identitāti, lai to saglabātu un nodotu nākamajām paaudzēm. Valstij un pašvaldībām jāsekmē labvēlīgi sociālekonomiskie apstākļi vietējo kopienu pastāvēšanai un izaugsmei, jo vietējās kopienas ikdienā uztur latviešu vēsturisko zemju un kultūrtelpu identitāti un kultūrvēsturisko vidi. Latviešu vēsturiskajām zemēm ir vietējo kopienu piederības iezīmētas saskares līnijas, kuras ņemamas vērā valstslietās.* “

Unikāla un atšķirīga ir ne tikai vēsturiskā zeme, bet arī katra pašvaldība, dažkārt arī pašvaldības teritoriālā vienība – pilsēta vai pagasts. Latgaliešu diaspora var atrasties arī citās zemēs. Etniskās minoritātes maina vietējo vidi. Uz visiem šiem izaicinājumiem ir adekvāti jāreaģē. LPS ir iespēja virzīt pašvaldību pārstāvjus Latviešu vēsturisko zemju attīstības padomē.

Likkuma īstenošana daļēji kompensē ļaunumu, kas nodarīts apkarojot tieši vēlētu reģionu veidošanu, samazinot reģionālās attīstības motivāciju. Paveras iespēja nostiprināt reģionālo un vietējo identitāti. Tam varētu būt loģisks noslēgums nākotnē, kad administratīvo teritoriju robežas varētu beidzot tuvināt identitātes teritorijām.

Īstenojot likuma idejas var padarīt teritoriju un tās iedzīvotājus interesantākus, un līdz ar to konkurētspējīgākus.

Politiskajā dienas kārtībā ir Sēlijas atdzimšana. Jaunais likums var kļūt par palīgu šī procesa attīstībai. Vēl neizpētītas tēmas ir iespējas sēļiem, kuršiem un zemgaļiem attīstīt partnerību Lietuvā, bet vidzemniekiem attīstīt partnerību Igaunijā.

Kultūrkapitāla fonda un Latviešu vēsturisko zemju budēta programmu efektam būtu jāklūst papildinošam.

Viena no aktualitātēm – kā koordinēties vēsturiskās zemes ietvaros starp pašvaldībām un NVO sadarbībai Latviešu vēsturisko zemju padomē.

Kultūrvēsturiskais mantojums katrā zemē tiek ietekmēts ne vien no sentautu tradīcijām, bet tas ietver vēsturisko etnosu (līvi, baltvāci, ebreji, krievi, ukraiņi, poļi, zviedri) ietekmi. Globalizācijas apstākļos notiek mijiedarbība arī ar citu kontinentu un atšķirīgu reliģiju iedzīvotāju kopienām, kas bagātina vietējo kolorītu.

Šīs tēmas izvēlei ir potenciāli pozitīva ietekme uz kultūras pieejamību un uzņēmējdarbību.

#### **4.7. Sadarbība kapitālsabiedrību un kapitāla daļu pārvaldības jomā**

Valsts iestādes un amatpersonas, kā arī virkne NVO aktīvistu apšaubā pašvaldību tiesības uz efektīvu uzņēmējdarbību savu iedzīvotāju labā. ES likumdošana, regulējot valstu un pašvaldību līdzdalības iespējas un tiesības nodarboties ar uzņēmējdarbību, ir pretrunīga.

ES konkurences politika ir vērsta uz kopējā tirgus (kas ir iekšējais ES un EEA valstīm) aizsardzību. Tādējādi protekcionisms attiecībā pret pārējo pasauli ir labs. Savukārt iekšienē brīva darbaspēka, kapitāla, preču un pakalpojumu kustība ir pašas ES galvenā ideja. Tādējādi protekcionisms attiecībā pret iekšējo pasauli ir slikts.

Uzņēmējdarbības atbalsts ir paredzēts katrā ES daudzgadu budžetā (attiecīgajās regulās tiek norādīti virzieni, kurus dalībvalstis var izvēlēties priekšrocību radīšanai). Izvēle tiek ierobežota, jo jākonsultējas ar Eiropas Komisiju, kura piekrīt vai nepiekrīt, ka atbalsts sniegts “pareizās” nozarēs. Paralēli pastāv pretējs mehānisms – “valsts atbalsta” (likumos par “valsts atbalstu” nodēvēts publiskās varas – ES, dalībvalsts vai pašvaldības atbalsts) aizliegums. Šim atbalstam tiek noteikti divējādi sliekšņi – sabiedriskajiem pakalpojumiem (public utilities) un būvniecībai. Zem ES noteiktā sliekšņa dalībvalsts drīkst pārcensties un noteikt zemākus sliekšņus kā citās valstīs. Nav izrēķināts, kādu ekonomisko postu sev nodarījusi Latvija pārcenšoties valsts atbalsta zemāku sliekšņu noteikšanā.

Otra, pašvaldības interesēm kaitīga sistēma tiek veidota OECD iespaidā. Mūsu Konkurences padome ir izvirzījusies pirmrindniekos cīņā pret savas valsts uzņēmējiem ar valsts vai pašvaldību kapitāldaļām. Tā ir ieguvusi lielākas iespējas iesaistīties uzņēmējdarbībā, nekā citās valstīs. Neoliberālo ekonomistu idejas ir ierakstītas Valsts pārvaldes iekārtas likumā:

*“87.pants. Pamatnoteikumi publiskas personas darbībai privāto tiesību jomā*

*(1) Publiska persona privāto tiesību jomā darbojas šādos gadījumos:*

- 1) veicot darījumus, kas nepieciešami tās darbības nodrošināšanai;
- 2) sniedzot pakalpojumus;
- 3) dibinot kapitālsabiedrību vai iegūstot līdzdalību esošā kapitālsabiedrībā.

(2) Ja publiska persona darbojas privāto tiesību jomā, uz to attiecas likumi, kas reglamentē privāttiesiskus darījumus vispār, ciktāl šo darbību neierobežo citi normatīvie akti.

(3) Atvasinātas publiskas personas, izveidojot privāto tiesību juridiskās personas, arī tādās, kurām nav peļņas gūšanas rakstura, nevar izvairīties no šajā likumā noteiktās atbildības un izvirzīt tām citus mērķus, kas neizriet no attiecīgās publiskās personas funkcijām.

(Ar grozījumiem, kas izdarīti ar [12.06.2009.](#) un [22.10.2015.](#) likumu, kas stājas spēkā [26.11.2015.](#))

#### 88.pants. Publiskas personas līdzdalība kapitālsabiedrībā

(1) Ciktāl likumā nav noteikts citādi, publiska persona savu funkciju efektīvai izpildei var dibināt kapitālsabiedrību vai iegūt līdzdalību esošā kapitālsabiedrībā, ja īstenojas viens no šādiem nosacījumiem:

1) tiek novērsta tirgus nepilnība — situācija, kad tirgus nav spējīgs nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu attiecīgajā jomā;

2) publiskas personas kapitālsabiedrības vai publisku personu kontrolētas kapitālsabiedrības darbības rezultātā tiek radītas preces vai pakalpojumi, kas ir stratēģiski svarīgi valsts vai pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai vai valsts drošībai;

3) tiek pārvaldīti tādi īpašumi, kas ir stratēģiski svarīgi valsts vai pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai vai valsts drošībai.

(2) Publiska persona pirms kapitālsabiedrības dibināšanas vai līdzdalības iegūšanas esošā kapitālsabiedrībā veic paredzētās rīcības izvērtējumu, ietverot arī ekonomisko izvērtējumu, lai pamatotu, ka citādā veidā nav iespējams efektīvi sasniegt šā panta pirmajā daļā noteiktos mērķus. Veicot izvērtējumu, publiska persona konsultējas ar kompetentajām institūcijām konkurences aizsardzības jomā un komersantus pārstāvošām biedrībām vai nodibinājumiem, kā arī ievēro komercdarbības atbalsta kontroles jomu regulējošu normatīvo aktu prasības.

(3) Ministru kabinets pēc šā panta otrajā daļā minētā izvērtējuma veikšanas izdod noteikumus, kuros nosaka valsts attīstībai vai drošībai stratēģiski svarīgus īpašumus vai tirgus nepilnību, vai tādas preces un pakalpojumus, kas kapitālsabiedrības darbības rezultātā tiek radīti un ir stratēģiski svarīgi valsts attīstībai vai drošībai.

(4) Pašvaldības dome pēc šā panta otrajā daļā minētā izvērtējuma veikšanas izdod saistošos noteikumus, kuros nosaka tirgus nepilnību vai tādus pašvaldības īpašumus, vai preces un pakalpojumus, kas ir stratēģiski svarīgi pašvaldības administratīvās teritorijas



attīstībai. Šie saistošie noteikumi tiek izstrādāti, pieņemti un stājas spēkā tādā pašā kārtībā, kādā tiek izstrādāti, pieņemti un stājas spēkā saistošie noteikumi par pašvaldības budžeta apstiprināšanu vai grozīšanu.

(5) Atvasināta publiska persona, kas nav pašvaldība, var dibināt kapitālsabiedrību vai iegūt līdzdalību esošā kapitālsabiedrībā saskaņā ar šā panta noteikumiem un ņemot vērā šā panta trešajā vai ceturtajā daļā minētajā ārējā normatīvajā aktā noteikto.

(6) Šā panta trešajā un ceturtajā daļā minētajos normatīvajos aktos norāda publiskas personas funkcijas un konkrētus komercdarbības veidus, kādos šīs funkcijas tiks pildītas, lai sasniegtu šā panta pirmajā daļā noteiktos mērķus.

(7) Publiska persona, kas dibinājusi kapitālsabiedrību vai ieguvusi līdzdalību esošā kapitālsabiedrībā, pārvērtē līdzdalību tajā saskaņā ar šo pantu un Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likumu.

(22.10.2015. likuma redakcijā, kas stājas spēkā 26.11.2015. Panta jaunā redakcija stājas spēkā 01.01.2016. Sk. pārejas noteikumu 23. punktu)”

Neoliberālās ekonomikas (kas ir tikai viena no daudzām teorijām ekonomikas zinātnē) padarīšana likumā par obligātu kavē iespējas valstij un pašvaldībām pilnvērtīgi izmantot zinātnes atziņas. Dažādās ekonomikas teorijas balstās uz vienkāršotiem modeļiem, ir savstarpēji papildinošas un ir sekmīgas vienos gadījumos, bet pilnīgi nesekmīgas citos.

Valsts pasūtījuma jomās pašvaldību uzņēmumi tiek diskriminēti. Diskriminācija izpaužas apstākļi, ka privātpersonai piederošs uzņēmums var rīkoties operatīvi, kamēr konkurējošai publiskai personai piederošam uzņēmumam jāveic gara un birokrātiska procedūra, dažkārt zaudējot vairākus gadus no iepirkuma idejas līdz tiesāšanās ar apstrīdētājiem noslēgumam.

Valsts kontrole un Konkurences padome nereti apstrīd pašvaldību kapitālsabiedrību tiesības efektīvi vadīt uzņēmumu un pelnīt. Tiek ierobežoti preču un pakalpojumu veidi, kas padara efektīvu konkurenci neiespējamu.

Ir veselas nozares, kurās pašvaldībām piederošām kapitālsabiedrībām izvirza identiskus nosacījumus, kā valsts iestādēm. Rodas iespaids, ka virkne veselības ministru nezina, kāds ir slimnīcu juridiskais statuss. Tiek darīts viss, lai valstij un pašvaldībām piederošie uzņēmumi nedrīkstētu darboties saskaņā ar Komerclikuma nosacījumiem.

Tiek mākslīgi stimulēts ārējais iepirkums. Notiek cīņa pret līdzekļu ekonomiju pašvaldību iestādēs un pašvaldību kapitālsabiedrībās. Tai pat laikā ir vairāki iemesli, kāpēc ES publiskajai varai piederošu kapitālsabiedrību nozīme nevis samazinās, bet gan pieaug:

1) Zaļā vienošanās (Green deal) klimata politikas īstenošanai izvirza daudz ekonomiski (vismaz īstermiņā un vidējā termiņā) nepamatojamu darbību. Subsīdiju un mākslīga preču un pakalpojumu sadārdzinājuma apstākļos privātais sektors kļūst izšķērdējošs.

2) Divas pasaules ekonomiskās krīzes (2008.gada banku krīze un 2019.gada Covid 19 pandēmija) ir palielinājusi tendenci ekonomēt, kas veicina remunicipalizāciju un renacionalizāciju.

3) Krievijas iebrukums Ukrainā ir pierādījis pašvaldības uzņēmumu priekšrocības no drošības aspekta.

Visi šie un vēl citi aspekti izvirza nepieciešamību pašvaldībām sadarboties kapitālsabiedrību attīstības jautājumos. Iespējamie diskusiju jautājumi sadarbības tīklā:

- Kā pārvērtēt publiskās kapitālsabiedrības turpmāko statusa saglabāšanu?
- Kā pieņemt lēmumu, par jaunas kapitālsabiedrības dibināšanu, vai esošās profila paplašināšanu? Nepieciešama pieredzes apmaiņa par:
  - konsultācijām ar Konkurences padomi
  - konsultācijām ar nozares uzņēmējiem
  - savas pozīcijas pamatošanu.
- Kā aizstāvēt savas kapitālsabiedrības, ja regulējamās jomās tās tiek diskriminētas?
  - Kā efektīvi uzraudzīt vairāku pašvaldību kopējas kapitālsabiedrības?
  - Kā sadarboties ar privātajām struktūrām?

Iespējamās pielietojuma nozares, izvēloties tēmu par kapitālsabiedrību sadarbību:

- Sabiedriskais transports, kurā pašvaldību kapitālsabiedrības tiek izspiestas no tirgus;
- Enerģētiskās kopienas, kurām tiek uzlikti nepamatoti ierobežojumi un tiek bremsēta pašvaldību līdzdalība;
- Siltumapgāde, kur kurināmā cenu kāpumu izsauc arī valdības nepilnības, kuras inducē tirgus nepilnības (market failure – pareizāk būtu lietot terminus valdības fiasko un tirgus fiasko);
- Mājokļu uzturēšana un būvniecība (likumdošanas kļūdu dēļ nu jau 30 gadus nav izveidojies līdzsvars dzīvokļu tirgū);
- Slimnīcas un Poliklīnikas (valsts izceļas ar tiesisko nihilismu iejaucoties kapitālsabiedrību vadīšanā un diskriminējot pašvaldībām piederošās slimnīcas).

Pašvaldības uzņēmējdarbība var kļūt par būtisku līdzekli cilvēkkapitāla piesaistīšanā teritorijai. Lai piesaistītu investorus augstas pievienotās vērtības nozarēs, būtiskākais ir prasmīga darbaspēka jautājums. Pašvaldību var mērķtiecīgi piesaistīt darbaspēku, kas vēlāk sāk strādāt privātajā sektora.

Iespējamie sadarbības tīkla rezultāti:

- Vadlīnijas pašvaldību kapitālsabiedrību veidošanai, turpināšanai un pilnveidošanai
- Zinātniskais pētījums par konkurences neitralitāti
- Pilotprojekts veiksmīgas inovatīvas formas izveidošanai

#### 4.8. *Sadarbība novada ietvaros*

Sadarbība lielo novadu ietvaros pēc reformas ir daudz būtiskāka, nekā pirms reformas. To nosaka vairāki apstākļi:

- Latvijas pašvaldības ir kļuvušas par vienām no lielākajām ES gan pēc iedzīvotāju skaita, gan teritorijas;
- Nepieciešamas jaunas metodes komunikācijā ar iedzīvotājiem, īpaši salīdzinot ar agrāk lietotajām metodēm;
- Pašvaldību likums ietver izvērstu nodaļu par līdzdalības demokrātiju pašvaldībās.

Šajā nodaļā nevar atrast jaunas idejas, kas lielākā vai mazākā mērā Latvijā nebūtu izmēģinātas. Tai pat laikā, apjoms un dažādu nosacījumu skaits ir iespaidīgs. Visa nodaļa kopumā ir vērsta uz līdzdalības demokrātijas formu dažādošanu, turpretī nav novērojamas tendences stiprināt pārstāvniecības demokrātiju. Pārstāvniecības demokrātija balstās uz kompromisu starp partiju programmām, kuru pārstāvji ir vienojušies par valdošās koalīcijas izveidi. Līdzdalības demokrātijas dalībnieki parasti nepiedalās sacensībā par varu, tie biežāk nosliecas par šauru interešu grupu viedokļu paušanu. Līdzdalības pārspīlēšana var novest pie gluži pretēja rezultāta, nekā iecerēts.

Aicinājums nodrošināt atbilstību administratīvās teritorijas iedzīvotāju interesēm ir populistisks (aizgūts no totalitārisma, kad iedzīvotāju intereses ir no augšas noteiktas un katrs, kas domā citādi ir sliktais). Praktiski katrs pašvaldības lēmums ir izdevīgs vienai iedzīvotāju daļai un neizdevīgs citai.

Likuma 51.pantā ir izdalītas divu veidu konsultācijas: ar iedzīvotājiem (fiziskā personas konsultējot pauz individuālu viedokli) un ar pilsoniskās sabiedrības organizācijām (biedrībām un nodibinājumiem). Pašvaldība var šīs organizācijas atbalstīt, ievērojot aizliegumus un ierobežojumus citos likumos.

Nodaļā ir virkne tradicionālu jautājumu:

- 1) Par informatīvajiem izdevumiem, jaunais likums attēlo pēdējos gados sasniegto kompromisu, būtiski sašaurinot komunikācijas tiesības un iespējas;
- 2) Par konsultatīvajām padomēm un komisijām, kurā ar papildus detaļām birokratizēta iepriekš spēkā esošā kārtība;
- 3) Par publisko apspriešanu autonomās kompetences jautājumos, kurā detalizētāk izvērsta tradicionālā publisko apspriešanu kārtība;

- 4) Par pašvaldības referendumiem, kas nekādi neuzlabo referendumu īstenošanas iespējas, kaut arī 13. Saeima attiecīgo likumu ir pieņēmusi.

Pašvaldību atbildības jomā jaunums ir 56.pants par

Kolektīvajiem iesniegumiem. Šādu iesniegumu prakse tiek no Saeimas pārņemta pašvaldībās. Laiks rādīs, kā šādas iniciatīvas attīstīsies.

Fundamentāls jaunievedums ir iedzīvotāju padomes, kuru iekļaušana likumā izraisīja daudz domstarpību.

” 58. pants. *Iedzīvotāju padome*

*(1) Lai nodrošinātu vietējo kopienu iedzīvotāju interešu pārstāvību un pašvaldības teritorijas attīstību, veicinot iedzīvotāju savstarpējo sadarbību un saskaņotu rīcību kopējam labumam, pašvaldībā var izveidot konsultatīvas pašvaldības institūcijas — iedzīvotāju padomes (turpmāk — padome).*

*(2) Padome izskata no šā likuma 4. panta pirmās daļas 2., 5. un 12. punktā noteiktajām pašvaldības funkcijām izrietošus jautājumus, kas skar padomes darbības teritorijas iedzīvotāju intereses, un iesniedz lēmumu projektus izskatīšanai domē. Domei ir pienākums noskaidrot padomes viedokli, pirms pieņemt lēmumu par izmaiņām šajā pantā minēto pašvaldības funkciju izpildes kārtībā, ja tās var skart padomes darbības teritorijas iedzīvotāju intereses.*

*(3) Par padomes locekli var būt fiziskā persona, kura sasniegusi 16 gadu vecumu un ir Latvijas Republikas pilsonis vai tāds Eiropas Savienības pilsonis, kurš nav Latvijas Republikas pilsonis, bet ir reģistrēts Fizisko personu reģistrā.*

*(4) Par padomes locekli nav atļauts būt domes deputātam, pašvaldības izpilddirektoram un viņa vietniekam.*

*(5) Padomi ir tiesīgas vēlēt fiziskās personas, kuras sasniegušas 16 gadu vecumu un ir Latvijas Republikas pilsoņi vai tādi Eiropas Savienības pilsoņi, kuri nav Latvijas Republikas pilsoņi, bet ir reģistrēti Fizisko personu reģistrā. Citus ar dzīvesvietu vai īpašuma piederību saistītus priekšnoteikumus dalībai padomes vēlēšanās var noteikt padomes nolikumā.*

*(6) Dome izdod padomes nolikumu — saistošos noteikumus, kuros nosaka padomes izveidošanas un darbības nosacījumus, tostarp:*

*1) padomes kompetenci vietējās kopienas jautājumu izlemšanā papildus šajā likumā noteiktajam;*

*2) padomes darbības teritoriju;*

*3) padomes locekļu skaitu un kandidātu izvirzīšanas kārtību no katras šīs daļas 2. punktā minētās teritorijas iedzīvotāju vidus, nodrošinot iespēju iedzīvotājiem izvirzīt savus kandidātus;*

*4) padomes locekļu ievēlēšanas kārtību, paredzot iespēju iedzīvotājiem tieši balsot par padomes locekļu kandidātiem;*

- 5) *padomes darbības termiņu;*
- 6) *padomes darba organizāciju;*
- 7) *kārtību, kādā pašvaldības institūcijas izskata iedzīvotāju padomes iesniegumus.”*

Iedzīvotāju padomei ir likumā noteiktā kompetence (3 no 22 autonomajām funkcijām, par kurām jākonsultējas obligāti), kā arī brīvprātīgas iniciatīvas kārtībā padomes nolikumā papildus piešķirtā kompetence.

Padomes var veidot un var arī neveidot. Ja no iedzīvotājiem (organizētām interešu grupām) būs vēlme veidot, tad domei būs grūti pieņemt lēmumu to nedarīt.

Veidojot padomes nolikumu, pašvaldībai ir samērā liela rīcības brīvība. Tāpēc būs lietderīgi apkopot un analizēt dažādo pieredzi iedzīvotāju padomju veidošanā.

Padomes ir iecerētas kā politiski neitrālas, taču tās veido platformu cīņai par varu pašvaldībā. Var sagaidīt, ka politiskās partijas iesaistīsies cīņā par varu šādās padomēs.

Otra būtiska pārmaiņa ir līdzdalības budžeta obligātums no 2025.gada. Var sagaidīt, ka vairums pašvaldību šo politikas instrument ieviesīs agrāk (dažas to ir darījušas brīvprātīgas iniciatīvas kārtībā jau pirms valsts ieviešanas ar likuma normām).

#### *“59. pants. Līdzdalības budžets*

*(1) Pašvaldība līdzdalības budžetu izmanto, lai veicinātu pašvaldības administratīvās teritorijas iedzīvotāju iesaisti teritorijas attīstības jautājumu izlemšanā, ievērojot šā likuma prasības. Par līdzdalības budžeta izlietojumu lemj pašvaldības administratīvās teritorijas iedzīvotāji.*

*(2) Dome gadskārtējā pašvaldības budžetā paredz finansējumu līdzdalības budžetam vismaz 0,5 procentu apmērā no pašvaldības vidējiem viena gada iedzīvotāju ienākuma nodokļa un nekustamā īpašuma nodokļa faktiskajiem ieņēmumiem, kas tiek aprēķināti par pēdējiem trim gadiem.*

*(3) Līdzdalības budžetu iedala līdzdalības budžeta plānošanas vienībās (teritorijās), kuras nosaka pašvaldības attīstības programmā. Līdzdalības budžeta plānošanas vienība (teritorija) var būt visa pašvaldības administratīvā teritorija.*

#### *60. pants. Līdzdalības budžeta projektu ideju iesniegšana un atlase*

*(1) Līdzdalības budžeta finansējums tiek izlietots sabiedrības ierosinātiem teritorijas attīstības projektiem (turpmāk — projekti).*

*(2) Projektu iesniegšanu un atlasi pašvaldība organizē katrā līdzdalības budžeta plānošanas vienībā.*

*(3) Projekta izstrādē ievēro šādas prasības:*

*1) projekta iesniedzējs ir fiziskā persona, kura sasniegusi 16 gadu vecumu, vai biedrība vai nodibinājums, kurā nav pašvaldības dalības;*

2) projekts paredz:

a) ieguldījumu pašvaldībai piederošā īpašumā, savukārt ieguldījumus citai publiskai personai vai privātpersonai piederošā īpašumā — gadījumā, kad ir saņemts attiecīgā īpašnieka saskaņojums un ieguldījums nepieciešams, lai īstenotu pašvaldības autonomās funkcijas vai brīvprātīgās iniciatīvas,

b) citu pašvaldības rīcību, kuras rezultātā tiek uzlabota pašvaldības autonomo funkciju vai brīvprātīgo iniciatīvu īstenošana;

3) projektā paredzētie ieguldījumi ir ekonomiski pamatoti, tostarp izvērtējot investīciju uzturēšanu un ilgtspējai nepieciešamo finansējumu, kā arī projekta rezultāts ir plaši pieejams iedzīvotājiem.

(4) Par projektiem, kas atbilst šajā likumā noteiktajiem kritērijiem, tiek organizēts balsojums. Balsojumā var piedalīties pašvaldības administratīvajā teritorijā deklarētas fiziskās personas, kuras sasniegušas vismaz 16 gadu vecumu.

61. pants. Līdzdalības budžeta nolikums

Līdzdalības budžeta nolikums ir saistošie noteikumi, kuros nosaka līdzdalības budžeta izlietošanas kārtību, tostarp:

1) pašvaldības institūciju, kas nodrošina projektu atlasī un uzrauga līdzdalības budžeta izlietošanu;

2) projekta pieteikuma paraugu;

3) projektu iesniegšanas termiņu, kas nav īsāks par 30 dienām;

4) projektu atlasē kritērijus;

5) balsošanas veidu (klātienē, elektroniski) un kārtību;

6) balsošanas termiņu, kas nav īsāks par 14 dienām;

7) balsu skaitīšanu un īstenojamo projektu noteikšanu.

62. pants. Līdzdalības budžeta projektu īstenošana

(1) Projektu īsteno pašvaldība.

(2) Projektu uzsāk triju mēnešu laikā pēc projektu konkursa rezultātu paziņošanas un īsteno divu gadu laikā.”

Tādējādi līdzdalības budžeta veidošanā pašvaldībai ir virkne izvēļu, Īpaši tas attiecas uz teritorijas pārvaldīšanu, jo paralēli var aizstāvēt likumā noteiktās teritoriālā dalījuma vienības (pilsētas un pagasti un valstspilsētas), iedzīvotāju padomju teritorijas un līdzdalības budžeta teritorijas.



Tiek diskriminētas biedrības un nodibinājumi, kuros pašvaldībai ir līdzdalība (piemēram – enerģētiskās kopienas ES zaļās vienošanās īstenošanai, ja tajās piedalīsies pašvaldības).

Arī šī apakštēma satur daudz jautājumu, kuros vērtīga būs ideju un pieredzes apkopošana un analīze.

Uz sadarbību novada iekšienē attiecas arī jauna norma par pašvaldības dokumentu projektu obligātu publicēšanu. Likuma 46.pants paredz saistošo noteikumu projektu obligātu publicēšanu, dodot iespēju dažādām interešu grupām izteikt vērtējumus, Šos viedokļus jāatspoguļo paskaidrojuma rakstā.

Konsultācijas ar pašvaldību politiķiem un darbiniekiem parādīja, ka pašlaik būtiskākie iekšējās sadarbības virzieni ir

- Iedzīvotāju padomes teritoriālā dalījuma vienībā vai to apvienībā
- Līdzdalības budžets
- Jaunu līdzdalības formu veicināšana un esošo formu pilnveidošana

Tīkla ietvaros izvērtējamie jautājumi:

- Esošais likumdošanas rāmis
- Līdzšinējās pieredzes novērtējums
- Labās prakses pārnese uz citām tīkla pašvaldībām
- Jaunu inovatīvu ideju meklēšana un īstenošana

Iespējamie tīkla rezultāti institūciju veidošanā varētu būt:

- Pašvaldību interesēm atbilstošas procedūras:
  - iedzīvotāju padomju veidošanā un to iesaistīšanā domes vai administrācijas lēmumu gatavošanā
  - Līdzdalības budžetu sagatavošanā
  - Citu likumā noteikto komunikācijas formu īstenošanā

Iespējamie tīkla rezultāti nomales efekta samazināšanā

- Procedūras, kā apkopot un izmantot informāciju par pārmaiņām novada teritoriālajās vienībās vai valstspilsētu apkaimēs
- Plānošanas un budžeta veidošanas procedūru izveide, kas līdzsvaro centra un pārējo teritoriju attīstību

Sagaidāmie rezultāti:

- Šā tīkla rezultāti ietekmēs sasniegumus gan pašvaldības autonomo funkciju, gan valsts pārvaldes uzdevumu veikšanā
- Tīkla dalībnieki diskusiju gaitā paši izvirzīs konkrētās jomas, kuras izvirzīt apspriešanai
- Apkopojot sasniegumus dažādos novados varētu izstrādāt vadlīnijas darba ar iedzīvotāju padomēm

#### 4.9. *Sadarbība Rīgas metropoles ietvaros*

Izpratnes par to, kas ir Rīgas metropoles reģions, var būt vairākas. No attīstības vadības (plānošana ir tikai daļa no vadības) viedokļa svarīga ir darbaspēka, izglītojamo, ārstējamo, preču un pakalpojumu kustība, kurā būtiskākās ir transporta organizācijas problēmas. Lai šāds ekonomiskais reģions būtu konkurētspējīgs, jāpanāk iedzīvotājiem, uzņēmējiem un studentiem piemērots zonējums, kas aptver atšķirīgas administratīvās teritorijas.

Nemot Latvijā iedibināto centralizēto investīciju vadības sistēmu, visam reģionam labvēlīgus lēmumus nevar panākt, ja neiesaistās gan nozaru ministrijas, gan pašvaldības. Reaģējot uz centrālās valdības mazo interesi par valsts ekonomiskā dzinējspēka attīstību, tika izveidota Rīgas pašvaldības un Pierīgas pašvaldību biedrība “Rīgas metropole”. Pēc 14. Saeimas vēlēšanām nomainījās šīs biedrības vadība - trīs amatpersonas kļuvušas par ministriem, viena – par Saeimas priekšsēdētāju. Viņus nomainījuši jaunie pašvaldību vadītāji.

Tomēr problēmas paliek. Viena no tām – Jūrmala un Jelgava nepiedalās metropoles reģiona problēmu kopējā risināšanā. Otra – ministrijām joprojām nav laika un intereses par reģiona attīstību. Par to liecina, piemēram konflikts par skolu tīkla reorganizāciju un krīze sabiedriskā transporta iepirkumos.

Problēmas, kādēļ tēma ir īpaši aktuāla:

- Kā iesaistīt visus būtiskos interesentus, ja Rīgas metropoles reģions ietver pašvaldības no vairākiem plānošanas reģioniem?
- Kā izveidot efektīvu sadarbību starp intensīvas svārstmigrācijas teritorijā esošajām pašvaldībām un nozaru ministrijām?

Līdz ar to papildus daļībai LPS, specifiski metropoles reģionam ir pilnveidojamie mehānismi:

- a. Kā iesaistīt visas pašvaldības, kuru iedzīvotāji piedalās intensīvas svārstmigrācijas procesā?
- b. Kā panākt pilnvērtīgu konsultāciju mehānismu ar ministrijām?
- c. Kā izveidot konsultāciju mehānismu jautājumos, kas nonāk trīs plānošanas reģionu kompetencē?

Iespējamie tīkla rezultāti institūciju veidošanā

- Mācīties salīdzinot metodes pielietojums Rīgas metropoles pašvaldību sadarbības tālākajā attīstībā, nodrošinot
  - Līdzsvaru starp novadu un trīs valstspilsētu interesēm
  - Līdzsvaru starp ekonomiskās attīstības līdera un pārējās Latvijas interesēm
  - Efektīvāku komunikāciju sistēmu

Dažas no nozarēm, kuru darba uzlabošanā sagaidāmi rezultāti

Sadarbība savā starpā un ar ministrijām:

- Tūrisma informācijas,
- Izglītības,

- Kultūras
- Ceļu un stāvvietu infrastruktūras,
- Dabas aizsardzības,
- Atkritumu apsaimniekošanas,
- Civilās aizsardzības,
- Veselības aprūpes pieejamības jautājumos

Sagaidāmie rezultāti:

- Vadlīnijas sadarbības pilnveidošanai
- Pilotprojekts Konsultāciju mehānisma uzlabošanai

Jāņem arī vērā, ka šai gadījumā sadarbības tīkla dalībnieces var izvirzīt arī citus jautājumus.

Pirmkārt, reaģējot uz centrālās valdības aktualitātēm, jo ir absolūti uzlabojumi tik daudzās jomās, ko nekāda valdība ar pieejamajiem resursiem nekādi nevarētu izpildīt. Līdz ar to daudz kas izriet no dažām izvēlēm, k koncentrālā valdība patiešām darīs.

Otrkārt, reaģējot uz būtiskākajām pārmaiņām pašvaldību prioritātēs, ko inducē globalizācija un ģeopolitiskas pārmaiņas. Piemēram – digitalizācija un Zaļā vienošanās klimata pārmaiņu novēršanai. Metropoles reģiona valstspilsētas ir uzņēmušās būtiskas iniciatīvas inovatīvu uzdevumu risināšanā visai valstij.

Treškārt, reaģējot uz politisko cīņu Saeimā starp koalīcijas partneriem, kas ietekmē arī iespējamās pārmaiņas Rīgā un Pierīgā.

#### **4.10. Sadarbība starp valstspilsētas pašvaldību un apkārtējo novadu**

2021. gada ATR gaitā sadūrās divi pretrunīgi viedokļi.

Pirmais, ka valstspilsētai jāatrodas vienā pašvaldībā ar to aptverošo novadu. Šā viedokļa piekritēju galvenie argumenti ir ticība vienotas vadības priekšrocībām, ticība, ka vienlīdzība vislabāk sasniedzama vienādi sadalot sabiedriskos fondus, ticībai ka liels projekts ir labāks, nekā vairāki mazi projekti. Šajā gadījumā centra un nomales intereses var arī nelīdzvarot, jo lēmumus pieņem konsultēšanās, nevis līdzlemšanas procedūrā. Šādus lēmumus var pieņemt ātrāk.

Otrais, ka labāk saglabāt gan valstspilsētas pašvaldību, gan novada pašvaldību. Šā viedokļa galvenais arguments ir priekšstats, ka katras teritorijas iedzīvotājiem resursus attīstībai pašiem jānopelna un tiem ir tiesības uz šo līdzekļu izlietojumu teritoriālās kopienas interesēs. Ja ir divas pašvaldības, tad ir divi budžeti, kuru līdzekļus nevar pārnest uz valstspilsētu, vai otrādi. Valstspilsēta attīstās no saviem nopelnītajiem līdzekļiem, novads – no saviem. Nomale mākslīgi neveidojas. Valstspilsēta var uzturēt savu pakalpojumu standartu un tai nav jādalās.

Diskusijas gaitā tika apspriests, vai politiķi būs pietiekami drosmīgi, lai ignorētu politiskās sacensības loģiku novirzot līdzekļus teritorijām, kurām būs mazāka ietekme nākamajās vēlēšanās.

Diskusija rezultējās ar kompromisu, ka valstspilsētu apvienošana ar apkārtējo novadu 3 gadījumos notiek, bet 5 gadījumos tiek atlikta līdz 2029.gada vēlēšanām, kā arī divām valstspilsētām – Jūrmalai un Rīgai ļaus saglabāt savas pašvaldības.

Problēmas, kādēļ tēma ir īpaši aktuāla

- 5 novadiem un 5 valstspilsētām sadarbība ir noteikta likumā kā obligāta;
- Sadarbība jau ir daļēji uzsākta;
- Sadarbība aptver plašu funkciju loku;
- Izvēloties vai pilnveidojot sadarbības formu, pašvaldībām jāvienojas vai katrā no sadarbības jomām notiek viena vai vairākas rīcības:
  - Koordinācija
  - Kopīga stratēģiskā un vidēja termiņa plānošana
  - Kopīga gadskārtējā budžeta plānošana
  - Nozares projektu īstenošana, deleģējot to vienas pašvaldības iestādei
  - Nozares projektu īstenošana kopīgā iestādē (aģentūrā).

Sadarbības formas, kas netika iekļautas (4.1 – 4.5) kā pamattēmas atsevišķiem tīkliem, ir aktuālas šim tīklam. Tas būs atkarīgs no valstspilsētu un tās aptverošo novadu skatījuma – cik cieši ir vēlme sadarboties (jāņem vērā, ka sadarbība ir jau notikusi visu laiku kopš 1990.gada, taču tā nebija obligāta):

- Šai gadījumā specifiski šim tīklam var diskutēt deleģēšanu otras pašvaldības iestādei un kopīgas iestādes veidošanu;
- Dienas kārtībā var nonākt kopīgās kapitālsabiedrības
- Tiks skatīta sadarbība koordinēšanas līmenī, kas iespējama uz sadarbības līguma pamata.

Ar šādām iespējām saistītie jautājumi ir sīkāk aplūkoti iepriekšējās nodaļās. Iespējamie tīkla rezultāti institūciju veidošanā

- Galvenais šai gadījumā – forums, kurā diskutēt inovatīvas idejas, novērtēt uzkrāto pieredzi
- Pilotprojekts – kādas inovatīvas struktūras izveidošana un pieredzes pārņemšana uz citām pašvaldībām

Obligātās nozares, kuru darba uzlabošanā sagaidāmi rezultāti ir noteiktas likumā:

- Stratēģisko politikas dokumentu izstrāde
- Civilā aizsardzība
- Izglītība
- Atkritumu apsaimniekošana

- Pašvaldības mantas apsaimniekošana
- Saimnieciskās darbības veicināšana
- Sabiedriskā kārtība
- Sabiedriskā transporta organizēšana
- Bērnu tiesību aizsardzība

## 5. *Priekšlikumi projekta tālākai attīstībai*

Sadarbības tīklu 5 tēmas ir izvēlētas atbilstoši to aktualitātei. Tas neizslēdz piecu sarakstā neiekļauto tēmu izmantošanu.

Mācīties salīdzinot metode ir ieguvums no iepriekšējā Norvēģijas finanšu instrumenta projekta, šo metodi jāattīsta tālāk.

Līdzdalības iespējas:

- Pašvaldība patstāvīgi jānoovērtē, kuras tēmas tai varētu būt aktuālas
- Ideāla līdzdalība – ja tīkla sanāksmēs piedalītos politiķi un administrācijas amatpersonas, kam potenciāli būtu atbildība par sadarbības nozarēm

• Pašvaldība var sūtīt pārstāvjus uz vairākiem tīkliem

Lai nodrošinātu līdzsvaru starp institūciju veidošanu un pakalpojumu uzlabošanu:

- Tīklā tiek uzklauti ziņojumi par pieredzi un iespējām
- Tiek atklāti šķēršļi
- Pilotprojekta īstenošanas gaitā tiek gatavotas vadlīnijas un pēc iespējas uzsākta vai pilnveidota sadarbība
- Tīklu dalībnieki izmanto gūtās atziņas savās pašvaldībās
- LPS padomnieki virza gūtās atziņas caur pastāvīgajām komitejām, veidojot kopējo pašvaldību politiku.