Māris Pūķis

ROKASGRĀMATA

Pašvaldību tematiskie sadarbības tīkli pašvaldību darbības uzlabošanai

((Fotogrāfija))

Jāievēro publicitātes prasības iespieddarbiem, kas norādītas Norvēģijas finanšu instrumenta Komunikācijas un dizaina rokasgrāmatā - <http://www.eeagrants.lv/files/dizaina_vadlinijas-LV.pdf>, t.sk. logo Norway Grants un līknes obligāta ievietosāna uz vāka (skat vadlīniju 27.lapa)

Rīga, 2016

UDK

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

Autors:

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

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

Recenzenti:

Andris Akermanis, doktors ķīmijā

Andra Feldmane, doktors ekonomikā

Paulis Barons, doktors inženierzinātnēs

Redaktors: Andris Jaunsleinis, LPS priekšsēdis

Literārais redaktors

Grāmata iespiesta

@ Māris Pūķis, teksts 2016

@ ….. foto 2016

@ Latvijas Pašvaldību savienība, 2016

ISBN

APZĪMĒJUMI

NFI - Norvēģijas Finanšu instruments

Harta – Eiropas vietējo pašvaldību harta, Eiropas Padome, 1985

ES – Eiropas Savienība

LPS – Latvijas Pašvaldību savienība

KS – Norvēģijas Pašvaldību asociācija

MK – Latvijas Republikas Ministru kabinets

VRAA – Valsts Reģionālās attīstības aģentūra

IIN – iedzīvotāju ienākuma nodoklis

**CSP** – Centrālā Statistikas pārvalde

LIETOTIE TERMINI

Suverenitāte – vara (var būt dalīta) lemt, rīkot un tiesāt

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

Publiskais labums – tāds labums

1)kam iespējas to saņemt nesamazinās, ja kāds cits sabiedrībā šādu labumu jau saņēmis;

2) kas vienādā veidā atteicas uz visiem (labuma veids var ierobežot saņēmēju loku, taču jebkāda diskriminācija ir aizliegta)

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

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

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

**Pārņemšana** – situācija, kad augstāka iestāde vai amatpersona (viena teritoriālās varas mēroga ietvaros) uzņemas atbildību padotas iestādes vai amatpersonas vietā

Rezultatīvais rādītājs (indikators) - lielums, kas kvantitatīvi raksturo publiskas personas panākumus vai neveiksmes

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

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

PRIEKŠVĀRDS

(Fotogrāfija)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Andris Jaunsleinis

LPS priekšsēdis

SATURA RĀDĪTĀJS Lpp.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | Apzīmējumi | 3 |
|  |  | Lietotie termini | 4 |
|  |  | Priekšvārds | 5 |
|  |  | Ievads | 9 |
| 1. |  | Mācīties salīdzinot metode | 11 |
| 2. |  | Pašvaldības politika | 14 |
|  | 2.1. | Pašvaldības būtiskākie elementi | 15 |
|  | 2.2. | Plurālisms pašvaldībās | 16 |
|  | 2.3. | Kam un kādās jomās pieder suverēnā vara | 17 |
|  | 2.4. | Vai unitāra valsts nonāk pretrunā ar pašvaldību | 17 |
|  | 2.5. | Vai publiskā pārvalde drīkst darīt tikai to, kas likumā noteikts | 18 |
|  | 2.6. | Vai visa publiskā pārvalde ir padota Ministru kabinetam | 19 |
|  | 2.7. | Vai pašvaldības ir valsts pārvaldes sastāvdaļas | 20 |
|  | 2.8. | Vai pašvaldībai jārīkojas tikai normatīvajos aktos noteiktā kārtībā | 20 |
|  | 2.9. | Kā būtu jāievēro subsidiaritātes principu | 21 |
|  | 2.10. | Kā būtu jāievēro proporcionalitātes principu | 23 |
|  | 2.11. | Vai pašvaldība var darboties arī pretēji valsts politikai | 25 |
| 3. |  | Kas un kā veido pašvaldības politiku | 27 |
|  | 3.1. | Kas nosaka pašvaldības politiku | 28 |
|  | 3.2. | Kā pašvaldības politikā lietot politikas teorijas | 28 |
|  | 3.3. | Kā atšķiras politiķu personiskās intereses, sabiedrības intereses un kāda ir šo interešu savstarpējā saistība | 29 |
|  | 3.4. | Vai pašvaldības vadītājiem ir izdevīgi īstenot patstāvīgu politiku, vai arī izdevīgāk īstenot valsts politiku | 29 |
|  | 3.5. | Kādos gadījumos ir izdevīgi zināt patiesību par savas pašvaldības darbības rezultātiem | 30 |
|  | 3.6. | Cik lielā mērā var atļauties patiesību izplatīt (padarīt publiski pieejamu) | 30 |
|  | 3.7. | Kas sagaida inovatīvu risinājumu pašvaldību darbā ieviesējus | 30 |
| 4. |  | Pašvaldības vadīšanas metodes | 32 |
|  | 4.1. | Publiskās izvēles teorijas pamatjēdzieni | 33 |
|  | 4.2. | Grupu interešu līdzsvarošana | 34 |
|  | 4.3. | Komandu metode | 35 |
|  | 4.4. | Kaulēšanās metode | 37 |
|  | 4.5. | Inkrementālā metode | 38 |
|  | 4.6. | Racionālā metode | 40 |
|  | 4.5. | Ideoloģiskā metode | 40 |
| 5. |  | Daži publiskā sektora ekonomikas pamatjēdzieni | 42 |
|  | 5.1 | Subsidiaritātes princips kā pamats izvēlei, vai iejaukties | 43 |
|  | 5.2. | Galvenie tirgus nepilnības veidi | 44 |
|  | 5.2.1. | Publiskie (sabiedriskie) labumi | 44 |
|  | 5.2.2. | Negatīva blakus (ārējā) ietekme | 45 |
|  | 5.2.3. | Monopols (nepilnvērtīga konkurence) | 45 |
|  | 5.2.4. | Stratēģiskās intereses | 46 |
|  | 5.3. | Galvenie valdības nepilnības veidi | 46 |
|  | 5.3.1. | Pārregulēšana | 47 |
|  | 5.3.2. | Kaitīgi aizliegumi | 48 |
|  | 5.3.3. | Pārmērīga kontrole | 48 |
|  | 5.4. | Rīcība valdības vai tirgus nepilnības gadījumā | 49 |
|  | 5.5. | Subsidiaritātes principa pielietojuma procedūra | 49 |
|  | 5.6. | Proporcionalitātes principa pielietojuma procedūra | 51 |
|  | 5.7. | Piemērs – lēmums par pašvaldības mēdiju | 52 |
|  | 5.8. | Izvēle – vai izveidot pašvaldības uzņēmumu | 54 |
| 6. |  | Tīkla koordinators | 55 |
| 7. |  | Tīkla norises cikls | 58 |
|  | 7.1. | Nozares vai mērķa izvēle | 58 |
|  | 7.2. | Tēmas izvēle. Dalībnieku loka precizēšana | 60 |
|  | 7.3. | Sākotnējā darbības plāna sastādīšana | 61 |
|  | 7.4. | Tīkla sanāksmes | 63 |
|  | 7.5. | Tīkla darbības noslēgums | 65 |
| 8. |  | Gatavošanās tīkla sanāksmei | 66 |
|  | 8.1. | Teorijas meklējumi | 66 |
|  | 8.2. | Pieredzes apraksti | 67 |
|  | 8.2.1. | Risināmās problēmas raksturojums | 67 |
|  | 8.2.2. | Izvēlētā risinājuma apraksts | 69 |
|  | 8.2.3. | Izmantotā risinājuma risku novērtējums | 69 |
|  | 8.2.4. | Risinājuma izmantošanas vēstures raksturojums | 70 |
|  | 8.2.5. | Rezultātu mērīšanas un sasniegto rādītāju raksturojums | 70 |
|  | 8.2.6. | Ieteikumi pieredzes pārņēmējiem | 71 |
|  | 8.3. | Primāro datu avoti | 71 |
|  | 8.4. | Indeksi | 72 |
|  | 8.5. | Kompleksie indeksi | 73 |
|  | 8.6. | Mērķa funkcija | 68 |
|  | 8.7. | Ierobežojumu sistēma | 81 |
|  | 8.8. | Sanāksmes dalījums atklātajā un slēgtajā daļā | 83 |
|  | 8.9. | Privātās dzīves aizsardzība | 85 |
|  | 8.10 | Komercnoslēpuma aizsardzība | 86 |
|  | 8.11 | Statistikas likumdošanas ievērošana | 87 |
| 9. |  | Uzlabojumu priekšlikumi | 88 |
|  | 9.1. | Investīciju lobēšana | 88 |
|  | 9.2. | Produktivitātes uzlabošana | 89 |
|  | 9.3. | Prasmīgāki darbinieki | 90 |
|  | 9.4. | Darbinieku motivācija par paveikto | 90 |
|  | 9.5. | Pašvaldības uzņēmuma stratēģija | 91 |
|  | 9.6. | Pašvaldības iestādes stratēģija | 92 |
|  | 9.7. | Izvēlētu interešu grupu apmierinātība ar pašvaldības veikumu | 92 |
| 10. |  | Noslēgums | 94 |

(Fotogrāfija)

IEVADS

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

Vislielāko efektu no pašvaldību finanšu, mantisko un cilvēkresursu izlietojuma var gūt, ja pašvaldība atbilstoši savai sūtībai maksimāli ievēro vietējās īpatnības un prasmīgi īsteno personāla politiku. Daļā pašvaldību vadīšana vairāk balstās uz intuīciju, nekā faktiem un faktu analīzi, vairāk tiek atkārtoti tradicionāli iepriekšējo gadu risinājumi, nekā meklētas inovatīvas iespējas. Šīs pašvaldības pilnā mērā neizmanto likumā neaizliegtās fiskālās un administratīvās autonomijas iespējas, bieži tiek atdarināta centrālās valdības iestādēs iedibinātā prakse.

Rezultātā esošie cilvēkresursi netiek optimāli izmantoti, veidojas teritorijas, kuras ekonomiskās un sociālās attīstības ziņā atpaliek no kaimiņu teritorijām, tas ir viens no faktoriem, kuri sekmē teritoriju depopulāciju. Veidojas apburtais loks - nepietiekami inovatīva pašvaldības darbība veicina cilvēkresursu kvantitatīvu un kvalitatīvu samazinājumu, kas savukārt neveicina efektīvus attīstības pasākumus. Mazāk attīstītās teritorijas nespēj izrauties no apburtā loka un arvien vairāk atpaliek.

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

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

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

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

Kā palīglīdzekļus Mācīties salīdzinot metodes lietošanai LPS izdod divas rokasgrāmatas. Šī apraksta sadarbības tīklu organizēšanu un darbību tajos, otra veltīta Salīdzināmo datu bāzei. Iemesls sadalīšanai divos izdevumos ir atšķirīgais lietotāju loks. Salīdzināmo datu bāzes lietošanā paredzēts iesaistīt daudz plašāku auditoriju. Tai pat laikā zināma interese par sadarbības tīkliem var būt arī tieši šajos tīklos neiesaistītām personām.

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

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

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

(Fotogrāfija))

1. MĀCĪTIES SALĪDZINOT METODE

Mācīties salīdzinot (angl. "bench learning") metode radās attīstoties tās priekštecei - Salīdzināmās bāzes (angl. "bench marking") metodei.

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

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

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

Tomēr vadības metožu un tehnoloģiju kopēšanai ir arī sava ēnas puse - šādi var sekot veiksmīgiem uzņēmumiem, nevis būt priekšā. Viens no spilgtākajiem salīdzināmās bāzes pielietojuma piemēriem ir Japānas rūpniecības attīstība pēc otrā pasaules kara, kad zinātniskais un tehniskais potenciāls auga kopējot pasaules labākos paraugus. Kopējot pie rezultāta nonāk ātrāk un samazinot izdevumus uz patstāvīgu tehnoloģiju attīstīšanu. Un tomēr - jūs nevarat būt labākie.

Loģisks uzlabojums bija izveidot sistēmu, kas nevis kopē, bet domāta jaunu (inovatīvu) risinājumu meklēšanai, bet vienlaikus saglabā iepriekšējās metodes priekšrocības. Tāda ir Mācīties salīdzinot metode.

Tiek izveidoti forumi, kuros iespējams diskutēt un izvērtēt, kuros dalībnieki ņem par pamatu iepriekšējos sasniegumus, bet modificē tos ieviešot atbilstošas pārmaiņas.

Īpaši piemērota šāda metode ir tām pašvaldībām, kas patstāvīgi meklē savu ceļu. Kaut arī pašvaldības konkurē savā starpā, tām ir vairāk kopēja. Tās var salīdzināt katra savus sasniegumus ar citu foruma dalībnieču sasniegumiem, kopīgi pārrunāt situācijas uzlabošanas metodes. Par pamatu sarunai var izmantot ne vien savu, bet arī pasaulē labāko pieredzi, ja izdodas tādu atrast.

Forumus, kuros tiek organizēta pašvaldību diskusija, nosaucām par pašvaldību sadarbības tīkliem. Sistēma, kas balstās uz iniciatīvu no apakšas, aktivizē vietējos politiķus un darbiniekus teritorijas iedzīvotājiem apsolīto mērķu tuvināšanā. Šī sistēma veicina vadību, kas balstās uz faktiem un pēc iespējas pilnvērtīgāku informāciju par pasaules pašvaldību pieredzi problēmjautājumu risināšanā.

Mācīšanās salīdzinot (bench learning) ir mācīšanās process, kā uzlabot savu praksi, daloties zināšanās, informācijā un dažkārt arī resursos. Tā ir aktīvs, ilgstošs process, kas apliecinājis sevi kā vienu no efektīvākajiem rīkiem, īstenojot organizāciju pārmaiņas.

Galvenais mācīšanās salīdzinot rīks ir pašvaldību sadarbības tīklu izveidošana. Šie tematiskie tīkli būs saistīti ar LPS galvenajiem aktivitāšu virzieniem un kļūs papildinoši esošajai LPS politiskajai un administratīvajai struktūrai. Mērķis katra tīkla ietvaros ir pārņemt labās prakses piemērus no citām organizācijām, piemērojot attiecīgo pieredzi saviem specifiskajiem apstākļiem. Tikpat svarīgi ir mācīties no citu pieļautajām kļūdām un izvairīties no tām savas organizācijas pārmaiņu procesā.

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

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

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

Lai novērstu šo trūkumu ir izveidota salīdzināmās bāzes (bench marking) datu bāze, kuras mērķis būs apkopot pašvaldību politikas mērķu un ietekmes rādītāju datus un izveidot no šiem datiem piemērotus indikatorus. Šās datu bāzes lietošanai ir atsevišķa rokasgrāmata.

Salīdzināmā bāze nodrošina mācīšanās salīdzinot procesu. Katrs tīkls izvēlas tai brīdī pašvaldībām aktuālākās tēmas. Atbilstoši tēmai tiek sastādīts darba uzdevums datu vākšanai, rezultatīvo rādītāju aprēķināšana un veikti pašvaldību pieredzes apraksti. Tīkla koordinators nodrošina apspriežamo materiālu apkopojumu. Pēc izpētīto materiālu un datu prezentācijas sekos analītiska diskusija, kuras dalībnieki izmantos diskusijas laikā radušās idejas sava darba uzlabošanai.

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

Sekundārā mērķauditorija ir arī ministrijas. Iegūtie rezultatīvie kritēriji būs derīgi arī atbilstošo nozaru ministrijām, kuras iegūs papildus informāciju par nozares panākumiem un problēmām Latvijas administratīvajās teritorijās. Ministriju ieguvumi no salīdzināmo datu bāzes kļūst par pamatu savstarpēji izdevīgai datu apmaiņai.

(Fotogrāfija)

2. PAŠVALDĪBAS POLITIKA

Šī nodaļa domāta dažu tādu jēdzienu noskaidrošanai, kurus lietojot visbiežāk sastopami kļūdaini traktējumi. Šie traktējumi kavē īstenot pašvaldības patstāvību. Nereti kļūdainajiem traktējumiem ir politisks vai ideoloģisks raksturs, atkāpes no starptautiskajā praksē pieņemtās nozīmes tiek īstenotas lai maldinātu lietotājus un panāktu sev labvēlīgu efektu.

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

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

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

Piemēram, likums “Par budžeta un finanšu vadību” apgalvo, ka budžets esot valsts politikas īstenošanas līdzeklis. Tas būtu pareizi, ja runa būtu par valsts budžetu. Tas ir nepareizi, ja runa ir par pašvaldības budžetu. Likums attiecas uz abu veidu budžetiem. Šai aspektā minētā norma ir antikonstitucionāla – Satversmes tiesa uzskata, ka Hartas pildīšana būtu saistāma ar Satversmes 1.pantā noteiktā demokrātiskas valsts principa ievērošanu. Tomēr centrālisti kļūdaino normu negrasās mainīt, viņi joprojām jūtas kā dzīvojot daudzpakāpju budžeta laikmetā.

Daudzpakāpju budžetā lielākā mēroga budžets ietver mazāka mēroga budžetus kā sastāvdaļas. Zemākā budžeta līmenī drīkst tikai detalizēt augstākajā budžetā pieņemto. Ja cilvēki nezina, ka kopš 1992.gada Latvijā daudzpakāpju budžets vairs netiek pieņemts, tad viņi turas pie vecā kļūdainā formulējuma. Pašvaldībai šāda likumu nezināšana un neizpratne par demokrātiju rada problēmas, tāpēc šī nodaļa ir veltīta raksturīgāko kļūdu iztirzājumam.

2.1. Pašvaldības būtiskākie elementi

Ja kaut ko ļauj lemt vietējai varai, tad ir pieņemts lietot jēdzienu “pašvaldība”. Pilnvērtīgas pašvaldības jēdziens, kas ir dots Eiropas vietējo pašvaldību hartā (turpmāk - Harta), ietver vairākus būtiskus elementus:

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

Liela daļa Latvijas sabiedrības diemžēl nav gatava pašvaldībai. Skolā par pašvaldībām nemāca, vidusskolu beidzot vairums skolnieku domā, ka pašvaldība ir kāda no centrālās valdības iestādēm. Universitāšu un augstskolu juridiskajās fakultātēs nemāca mūsdienīgu izpratni par pašvaldību. Pašvaldībās strādā cilvēki, kuri skolā un augstskolā tikuši maldināti. Arī masu mēdijos žurnālisti pastāvīgi demonstrē neizpratni un maldina lasītājus un skatītājus par pašvaldību vietu un lomu.

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

2.2. Plurālisms pašvaldībās

Pašvaldību politikas apzīmēšanai lieto dažādus lamuvārdus, tādus kā patvaļa. Vienotība tiek uztverta kā tikums, bet dažādība un patstāvīga domāšana - kā netikums.

Šī rokasgrāmata ir domāta tiem, kas vēlas uzlabot pašvaldības darbu, vai labāk izprast, kā ar pašvaldībām var sadarboties. Tāpēc iztirzājumu, kā lietot sadarbības tīklus, jāsāk ar pašvaldības jēdziena padziļinātu skaidrojumu. Galveno vērību pievērsīsim kļūdainu priekšstatu kritikai.

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

No vairākiem ieradumiem nācās atteikties - vajadzēja pierast pie vēlēšanām un formālas demokrātijas atzīšanas. Taču daudziem tradicionāli domājošiem cilvēkiem - īpaši PSRS laiku juristiem, bija grūti pierast pie plurālisma. Izpratne, ka dažādas sabiedrības grupas un pat atsevišķi indivīdi drīkst paust un aizstāvēt savus atšķirīgos uzskatus tiem šķita nepieņemama. Savu krasi negatīvo attieksmi pret plurālismu vairums "valststiesībnieku" (tā sevi nosauca juristi, kuri veidoja publisko tiesību pamatus pēc 1990.gada) saglabāja un izplatīja arī starp studentiem. Tadējādi šodien dzīvojam sabiedrībā, kura ir ir izteiktas antiplurālisma tendences.

Antiplurālisti principā nevar saprast un atzīt mūsdienu pašvaldību. Viņi bieži jauc pašvaldību ar federālismu. Kā mantra tiek apgalvots, ka Latvija esot unitāra valsts (ar to tiek domāts, ka Latvijā nevar būt pašvaldība). Netiek ņemts vērā, ka pat viduslaikos pašvaldības esamība nozīmēja samērā augstu patstāvības (autonomijas) pakāpi. Ja kādi jautājumi ir jūsu autonomajā izlemšanā, tad tieši jūs, nevis kāds cits drīkst pieņemt lēmumu.

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

Ja jau centrālā valdība ir “augstākstāvoša institūcija”, tad zemākstāvošajam jāpilda augstākstāvošo politiku. Līdz ar to padomju laika juristi un viņu skolnieki nonāk pie secinājuma, ka pašvaldībai vienmēr esot jārīkojas "normatīvajos aktos noteiktajā kartībā" - t.i., pašvaldībai nemaz nevar būt sava politika!

Problēmu rada apstāklis, ka visu augstāk minēto kļūdaino apgalvojumu pamatā ir "daļēja patiesība", šie apgalvojumi ir tuvu patiesībai daļā no gadījumiem, tie kļūst nepareizi, tiklīdz tos vispārinām. Lai sīkāk paskaidrotu esošo situāciju, sniegsim īsas atbildes uz vairākiem jautājumiem.

2.3. Kam un kādās jomās pieder suverēnā vara

Saskaņā ar Satversmi Latvijas Republikas suverēnā vara pieder Latvijas tautai (Satversmes 2.pants). Tas nenozīmē, ka visa publiskā vara pieder Latvijas tautai, kuras gribu īsteno pilsoņi, kas vecāki par 18.gadiem, reizi četros gados Saeimas vēlēšanās. Mūsdienu pasaulē (arī Latvijā) suverenitate ir dalīta, nacionalā vara (Latvijas Republika) dala suverēno varu ar globālo varu (piemēram - ANO, OECD, NATO, Starptautisko valūtas fondu un citām starpvalstu organizācijām atbisltošo starptautisko līgumu ietvaros), ar Eiropas varu (piemēram, ES, Eiropas Padome), ar pašvaldībām (kā to nosaka Eiropas vietejo pašvaldību harta (turpmāk - Harta), kurai Latvija pievienojās būdama Eiropas Padomes dalībvalsts 1996.gadā). Lielākā daļa varas patiešām pieder nacionalajai varai - Latvijas Republikai, taču kamer Latvija nav atteikusies no starptautiskajiem līgumiem (kā to gatavojas izdarīt Apvienotā Karaliste izstājoties no ES), tikmēr nacionalās varas tiesībspēja un rīcībspēja ir ierobežotas.

Pašvaldību jomā centrālās varas tiesības ir ierobežotas. Latvijai no 30 Hartas paragrāfos minetajiem pašvaldības principiem ir saistoši 29. Teritoriālās kopienas (komūnas) tiesības pieder pie pamattiesību loka, ko Saeima, Ministru kabinets vai tiesa nedrīkst pārkāpt. Tā ir dalītās suverenitātes izpausme - valsts starptautiskajos līgumos noteiktā apmērā atsakās no savas suverēnas varas par labu pašvaldībai.

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

2.4. Vai unitāra valsts nonāk pretrunā ar pašvaldību

Unitāra valsts nav pretrunā ar dalīto suverenitāti. Priekšstats par izolētu valsti, kurai aiz katras robežas atrodas ienaidnieki, neatbilst realitātei. Starptautisko attiecību ietvaros vara tiek dalīta gan ar citām valstīm, gan arī unitāras valsts ietvaros ar pasvaldībām.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pašvaldība autonomās atbildības jomā ir līdzīgā situācijā kā privātpersona – drīkst visu, kas ar likumu nav aizliegts. Ja likuma ierobežojumi ir pārmērīgi, tad var sūdzēties Satversmes tiesā, vai rosināt savas politiskās partijas politiķus nākt pie prāta un ierobežojumus mazināt. Tomēr, kamēr likums ir spēkā, to jāpilda.

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

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

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

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

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

2.6. Vai visa publiskā pārvalde ir padota Ministru kabinetam

Noteikti nē, ja vien specifiski nesašaurinām valsts parvaldes jēdzienu.

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

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

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

Diemžēl, valdības darbinieki nereti iedomājas, ka pašvaldība atrodas arī institucionālā padotībā. Tā ir PSRS laiku domāšanas ietekme, kas tik ātri nepāriet un sevi atražo arī jaunās paaudzes juristos.

* 1. Vai pašvaldības ir valsts pārvaldes sastāvdaļa?

Pašvaldības ir atsevišķas juridiskas personas.

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

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

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

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

* 1. Vai pašvaldībai jārīkojas tikai normatīvajos aktos noteiktā kārtībā?

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

Ir atšķirība jēdzienos “ievērot” un “pildīt”. Ievērojot mēs meklējam:

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

Pildot mēs paši darbojamies, lai veicinātu likumā noteikto mērķi.

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

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

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

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

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

Atbilde uz sākotnēji uzdoto jautāj8umu ir negatīva. Pašvaldība tieši tāpēc ir pašvaldība, lai rīkotos patstāvīgi, ja vien likums īpaši neparedz noteiktu kārtību.

* 1. Kā būtu jāievēro subsidiaritātes principu?

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

Kā visi ideāli, šis ideals ne visiem patīk. Tas nosakja, ka pie līdzvērtīgiem apstākļiem priekšroka dodama decentralizācijai. Ja ar kādu pienākumu pieņemami tiek gala privātais sektors patstāvīgi (indivīds, ģimene, uzņēmums, NVO), tad ne pašvaldībai ne valstij nav jāiejaucas. Ja privātie netiek gala, tad pienākums palīdzēt iejaucoties ir vietējai pašvaldībai. Tikai tad, ja pašvaldībanetiek gala, tad drīkst iejaukties valsts vai9 ES.

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

* Uzdevuma mērogs (uzdevumu vienveidīgi jārisina lielākā mērogā nekā atsevišķa pašvaldība);
* Ekonomija vai efektivitāte (lielākā mērogā rodas pierādāmi finanšu ietaupījumi).

Attiecībā uz subsidiaritāti ir svarīgi, kuram ir jāpierāda centralizācijas nepieciešamību (decentralizāciju nav jāpierāda, atbildības saglabāšana pēc iespējas tuvāk iedzīvotājam ir dabiskais stāvoklis). Uz to atbildi dod Līgums par ES darbību, kas uzliek pierādījuma pienākumu Eiropas Komisijai – jaunās likumdošanas projekta iesniedzējai. Pēc analoģijas pierādījuma pienākums ir tam, kas vēlas kaut ko centralizēt.

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

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

Nosakot vienādas normas visām teritorijām vai visām vienāda veida iestādēm tiek pieņemts, ka Latvijas iedzīvotājiem tik ļoti rūp vienādība, ka viņi ir ar mieru būtiski sadārdzināt publiskos pakalpojumus, lai tikai šo vienādību nodrošinātu. Ierēdnim ar izciliem rezultātiem maksā tik pat, cik neveiksminiekam. Šoferim, kas brauc 2 stundas dienā, maksā tikpat kā šoferim, kas brauc 7 stundas. Toties tiek nodrošināta vienādība.

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

Vēlēšanu rezultāti nepierāda, ka sabiedrībā ir tik liels atbalsts vienādībai kā šķiet. Ja kāda partija atklāti uzstājas ar sociāliskiem priekšlikumiem, tad vēlētāju balsu skaits ir mērījums. Attīstības tempi būtiski palēninās tāpēc, ka subsidiaritātes pārbaudes procedūras netiek pielietotas.

* 1. Kā būtu jāievēro proporcionalitātes principu

Latvijā proporcionalitātes principam lieto dažādus terminus.

Tulkojot ES likumus lieto “proporcionalitāti”. ES līguma 3b.panta ceturtās daļas angļiskais teksts (valoda, kurā notika lielākā daļa apspriešanas):

Angļu teksts (pēc satura tam atbilst franču un vācu teksti):

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

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

Latviskais teksts:

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

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

Angļu valodā proporcionalitātes paskaidrojums ietver minimālās pārvaldes principu: darbības nepārsniegs nepieciešamo. Latviešu valodā ir apzināti izlaists vārds “nepārsniegs”, kas ļauj ierēdņiem izmantot arī lielu pārvaldi ar lielu regulējumu.

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

Vēsturiski proporcionalitātes princips radās Prūsijā 18.gadsimta vidū, kad ķeizara Frīdriha administrācija pārliecinājās, ka likumā nevar aprakstīt visus gadījumus, ko sastop administrēšanas praksē. Secinājums bija, ka ierēdnis nav automāts un viņam jāļauj domāt, elastīgi pieņemt lēmumus un atsevišķos gadījumos novirzīties no likumā vai noteikumos rakstītā. Tiesību princips, ka jārīkojas proporcionāli sabiedrības interesēm ieguva proporcionalitātes principa nosaukumu un jau 19.gadsimta beigās šā principa lietošana ieguva būtisku lomu vācu administratīvajā sistēmā.

Latvijā valsts pārvaldes reformatory 90-o gadu vidū lielā mērā kopēja vācu birokrātijas modeli, taču aizmirsa ieviest šā modeļa dzīvotspējas nosacījumu – ptroporcionalitātes principu.

Vācu juridiskajā literatūrā proporcionalitātes vietā tiešām lieto vārdu “samērīgums”. Administratīvā procesa likuma 13.pants:

“ **Samērīguma princips**

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

Šāds formulējums atbilst klasiskajam principa pielietojumam vācu adminisrtratīvajās tiesībās. ES proporcionalitāti lieto arī kā publiskās pārvaldes minimizācijas pribcipu, kas apzināti ir izlaists latviskajā ES līguma tekstā. Virkne politiķu aizstāv ideju par mazu valsts pārvaldi, kamēr ierēdņi cīnās pretī – izslēdz vārdiņu “mazs” no valdības deklarācijām, cīnās pret šo terminu Nacionālajā Attīstības Plānā un tml.

Klasiskā proporcionalitātes pielietojuma procedūra sastāv no trīs etapiem. Lai pārbaudītu lai privātpersonas (vai mazāka mēroga varas – Latvijas Republikas, pašvaldības) interesēm atbilstošu rīcību:

1) pārbauda rīcības leģitimitāti (vai mērķis ir tiesisks).

2) pārbauda, vai piedāvātais risinājums (institūcijas izveidošana, darbība, tiesību norma) tiešām ir vērsta uz iepriekš pārbaudīto mērķi.

3) pārbauda proporcionalitāti – vai labums, ko gūst privātpersona (mazāka teritoriālā vara, piemēram valsts vai pašvaldība) ir proporcionāls sabiedrības interesēm.

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

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

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

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

Piemērs: Valsts kontrole vēlas paplašināt savas darbības lioku um pārbaudīt ik gadu visu pašvaldību darbības finanses,likumību un lietderību.

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

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

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

1) Leģitimitāte šoreiz apstiprinās. Pārbaudīšana ir leģitīma, tas pats attiecas uz lietderību deleģētās kompetences jomā.

2) Pārbauda, vai darbība būs vērsta uz mērķi un nonāk pie pozitīva secinājuma.

3) Pārbauda proporcionalitāti šaurākā nozīmē. Priekšlikums neparedz atcelt privātā audita darbību. Valstīs, kas racionāli rīkojas ar līdzekļiem, publiskajā pārvaldē cenšas izvairīties no dublējošām vai daudzkāršojošām procedūrām.

Piemēram, atceļot valsts kontroles funkcijas Apvienotās Karalistes pašvaldībām, tika ieviestsa privātā audita procedūra, kā līdz šim Latvijā. Priekšlikums paredz saglabāt izdevumus privātajam auditam un būtiski paplašināt valsts institūciju un tās darbības apjomu.

Tāpēc, proporcionalitātes tests nav izturēts un secinājums arī par otro priekšlikumu ir negatīvs. Institūciju veidošanai jāatbilst minimālās pārvaldes principam, kas šājā gadījumā izriet no proporcionalitātes.

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

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

* 1. Vai pašvaldība var darboties arī pretēji valsts politikai

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

Citāda situācija ir pašvaldības ekskluzīvās atbildības jomā. Šai gadījumā visa sabiedrība iegūst no tā, ka katra pašvaldība var jautājumu risināt citādi. Salīdzinot rezultātus, var redzēt kurai labāk veicies. Pašvaldība var aprobēt dažādas pieejas un arī valsts pārvalde var no pašvaldību rezultātiem mācīties.

Ja atbildība ir dalīta (visbiežāk politikā sastopamais gadījums), tad abām pusēm savu darbību jāsaskaņo. Te nedrīkst būt komandētāja – komandējamā attiecības. Abām pusēm ir tiesības uz savu viedokli, tomēr risinājumam vēlams būt efektīvam, nevis izšķērdējošam.

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

Jāsaprot, ka tiesības uz patstāvību mūsdienu pasaulē pieaug līdz ar globalizācijas tendencēm. Ja kādreiz ar ārpolitiku nodarbojās valstis, tad tagad to dara arī ES un pašvaldības. Ārpolitikā pašvaldība darbojas savas kompetences jomās (piemēram – administratīvā sloga mazināšana, atkritumu savākšana un pārstrāde, vidējās izglītības atbalsts). Šajās jomās tā ir tiesīga patstāvīgi izvēlēties partnerus ārvalstīs, kuri var nesakrist ar centrālās valdības izvēlētajiem partneriem. Iero bežot pašvaldības tiesības uz savu ārpolitiku var, taču tas jāveic ar starptautisko līgumu vai likumu.

(Fotogrāfija)

3. KAS UN KĀ VEIDO PAŠVALDĪBAS POLITIKU

Ja politiku veidotu tie paši cilvēki, kas pieņem politiskos lēmumus (Saeimas vai pašvaldības domes deputāti, ministry), tad šī nodaļa varbūt nebūtu vajadzīga. Praktiski sadarbības tīklos pašvaldību pārstāv dažādi cilvēki, arī tādi, kuri ir darba attiecībās ar pašvaldību. Tīklu atklāto daļu var vērot katrs – īpaši student un žurnālisti. Tā’dēļ ir svarīgi izprast ka ideālam politikas jēdzienam (arī par ideāliem domas dalās) paralēli pastāv praktiskā politika.

No zinātniska skatu puncta praktiskā politika ir pat svarīgāka, nekā priekšstati par to, kādai politikai vajadzētu būt.

Politikas veidošana, pieņemšana un īstenošana, uzraudzība un novērtēšana nenotiek ideālos apstākļos. Burtiski lasot likumus un dažādos līmeņos pieņemtus politikas dokumentus var rasties maldīgs priekšstats, ka publiskā sektora vadīšanā dominē ideāli tiesību principi, kuru vārdā tautas priekšstāvji pieņem likumus. Šos likumus vajadzētu izpildīt robotiem līdzīgiem ierēdņiem, kas darbojas “normatīvajos aktos noteiktā kārtībā” un “visas sabiedrības interesēs”.

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

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

* 1. Kas nosaka pašvaldības politiku

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

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

Mūsdienu pasaulē arvien pieaug parādība, ko dēvē par “ierēdņu varu”.

Lielāko daļu lēmumu sagatavo izpildinstitūciju darbinieki. Tāpēc Eiropas tradīcija ir lobēt tieši viņus vienu vai citu privāto interešu grupu vārdā. Arī masu mēdiji propagandē “profesionālas valdības” nepieciešamību.

* 1. Kā pašvaldības politikā lietot politikas teorijas

Katra politikas zinātnē pielietojama teorija ir kāds vienkāršots modelis, kuru var būt lietderīgi lietot praktisko problēmu risināšanā. Šāda teorija ievēro ievēro kādu daļu no sabiedrības un indivīda dzīvē sastopamajiem nosacījumiem, līdz ar to tā neder visos gadījumos. Modeļa lietojums attaisnojas, ja var iegūt morāli attaisnojamus un praktiski pielietojamus rezultātus. Pretējā gadījumā jāmeklē citu, šajā gadījumā labāk pielietojamu modeli.

Tieši lietderīgā pielietojuma ierobežotais raksturs ir factors, kas nosaka, ka likumos nevajadzētu iekļaut doktrināras vai ideoloģiskas normas, aprobežoties ar starptautisko pamattiesību ievērošanu bet neietevert ekonomiskas un ideoloģiskas teorijas.

Valsts gadījumā tas rada neērtības. Nomainoties valdošajai koalīcijai jārevidē visus likumus pēc kārtas, vai ideoloģiskās normas atbilst kārtējai valdības deklarācijai. Šīs neērtības var kaut kā apiet.

Daudz ļaunāk iznāk pašvaldības gadījumā. Neviens nevar aizliegt vēlētājiem ievēlēt liberāli politikā, keinsiānistu ekonomikā un decentralizācijas piekritēju. Tomēr, ja centrālā valdība ir iestrādājusi likumprojektos un izbīdījusi caur Saeimu pretēja satura normas, tas neleģitīmi ierobežo šādas pašvaldības tiesības.

* 1. Kā atšķiras politiķu personiskās intereses, sabiedrības intereses un kāda ir šo interešu savstarpējā saistība

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

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

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

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

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

Jā kāda nevaldības organizācija sāk stāstīt, ka viņa pārstāv nevis savu interešu grupu, bet “visas sabiedrības intereses”, tad rūpīgi jāizpēta šādas organizācijas finansēšanas avotus. Līdzdarbības demokrātija (dažādu grupu viedokļu uzklausīšana, iestrādājot aptauju un diskusiju rezultātus likumos) ir bīstama, tā var dot deklarētajām vērtībām pretēju efektu.

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

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

* 1. Vai pašvaldības vadītājiem ir izdevīgi īstenot patstāvīgu politiku, vai arī izdevīgāk īstenot valsts politiku

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

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

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

Vadītāji, kas vēlas savā organizācijā pārmaiņas, nereti uzaicina konsultantu firmu, kura organize procesa konsultāciju. Galvenais uzdevums šādai firmai ir radīt darbiniekos ilūziju, ka tiek īstenotas pašu darbinieku ierosinātās pārmaiņas.

Tai pat laikā vēlētājs daudzos gadījumos sagaida, ka pašvaldību vadīs kompetents un mērķtiecīgs politiķis. Tādā gadījumā nevar slēpties aiz centrālās valdības vai konsultantiem, pašam jāskaidro savu politiku un ar skaitļiem jāpārliecina vēlētāju par rezultātiem.

* 1. Kādos gadījumos ir izdevīgi zināt patiesību par savas pašvaldības darbības rezultātiem

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

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

* 1. Cik lielā mērā var atļauties patiesību izplatīt (padarīt publiski pieejamu)

Jo augstāki izvirzītie mērķi, jo lielāka varbūtība, ka ārējo faktoru ietekmē jūs savus mērķus nesasniegsiet. Daļēja mērķu tuvināšana vēlētājam var šķist nepietiekama. Godīgi darbojoties virzībā uz mērķi ir daudz šķēršļu, tādu kā likumu un Ministru kabineta noteikumu prsības, valdības rīcība ar resursiem, pārmērīga kontrole, centraļās vai ES politikas maiņa, dezinformācija, kas ietekmē privātā sektora lēmumus un tml.

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

* 1. Kas sagaida inovatīvu risinājumu pašvaldību darbā ieviesējus

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

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

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

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

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

(Fotogrāfija)

1. PAŠVALDĪBAS VADĪŠANAS METODES

Harta (skat. tulkojumu un divas spēkā esošās (angļu un franču valodās) redakcijas - Pūķis, 2010, 414-431) garantē pašvaldības politisko patstāvību, tai skaitā paredz dažādus nosacījumus pašvaldības autonomajām (uz savu atbildību veicamajām) un valsts deleģētajām (pārstāvot valsti) kompetencēm. Nacionālās likumdošanas leģitimitāte pašvaldības patstāvības ierobežošanā būtu jāsamēro ar Hartā noteiktajiem principiem, kuriem ir augstāks juridiskais spēks, nekā nacionālajai likumdošanai. Tomēr, lai teorētiskās tiesības sakristu ar praksi, cilvēkiem jābūt gataviem šīs tiesības piemērot un izmantot.

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

Zinātnes apakšnozare – Politikas analīze aplūko vairākus variantus, kā veidojas publiskās pārvaldes politika. Lai varētu atšķirt aplūkojamo metodi no citām plaši izmantojamām metodēm, raksturosim vairākas no tām.

4.1. Publiskās izvēles teorijas pamatjēdzieni

Pirms pārejam pie metožu izklāsta, jāraksturo iemeslus, kāpēc pašvaldības darbinieki sagatavo, bet pašvaldības politiķi pieņem lēmumus. Zinātniska atbildi uz šo jautājumu sniedz Publiskās izvēles teorija (angl. - Public choice theorie).

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

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

Lai varētu zinātniski pamatoti analizēt pašvaldību politikas le’mumu pieņemšanu, jāņem vērā reālās situācijas un reālie motīvi. Tai pat laikā tradīcija nerosina atklāti runāt par reālajiem indivīdu, grupu vai politisko partiju motīviem.

Savtīgas intereses nevar traktēt primitīvi, kā vēlmi iegūt vairāk naudas. Politiķa un ierēdņa savtīgums var izpausties visažādākajās formās. Piemērtam, tādi faktori kā atzinība, slava, savas taisnības pierādīšana, tieksme darīt interešu grupu vai pat visu sabiedrību laimīgus, tieksme rīkoties ētiski vai tieksme labāk kalpot dievam ir sastopamas visdažādākajās kombinācijās.

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

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

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

4.2. Grupu interešu līdzsvarošana.

Ja ir runa par autonomo pašvaldības politiku, tad pašvaldībai ir rīcības brīvība lēmuma pieņemšanā. Pat tad, ja ir vēlme publiski izlikties, ka paši lēmumu neesam pieņēmuši, faktiski tiek vērtēts, kādu iespaidu lēmums atstās uz tiem, no kā atkarīga pašvaldība.

Gadījums, kad no lēmuma iegūst visi pašvaldības iedzīvotāji, kaimiņu pašvaldības un valsts (kuru intereses arī jāievēro), potenciālie investori, nevalstiskā sektora pārstāvji un citas grupas ir tik reti sastopams, ka šādas situācijas analīzi var izlaist. Absolūta un viennozīmīga labuma “visai sabiedrībai” dabā vienkārši nav.

Grupu interešu līdzsvarošana noris vairākās pamatformās.

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

Kaut arī Latvijas likumos ir saglabāta deputātu vadošā loma, arvien lielāku lomu iegūst pašvaldības darbinieki, kas izstrādā detaļās gan attīstības programmas gan budžetu. Budžets atkal ir interešu līdzsvarošanas mehānisms. No tā, kā pārdalās finanšu līdzekļi, izriet institūciju izmēri (pašvaldības iestādēs un uzņēmumos nodarbināto skaits un atalgojums), kā arī pašvaldības produkta saņēmēji. Pārsvaru var ņemt dažādas intereses – esošo uzņēmēju, potenciālo investoru, daudzdzīvokļu māju iedzīvotāju, noteiktas teritorijas iedzīvotāju, invalīdu un tml. Budžeta pārdale par labu vienai grupai ir ekvivalenta budžeta noņemšanai citai grupai. Ja vieniem samazinām nodokli, tas rada grūtības citiem konkurēt.

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

Tātad: katras politikas pamatā ir intereses. Piemēram, ja kādai nacionālajai politikai mēs nevaram atrast izskaidrojumu iekšzemē, tad visticamāk darbojas kādu ārvalstu vai starptautisku korporāciju intereses. Sākotnēji var likties, ka kāda nevaldības organizācija vai kādi mēdiji aiz muļķības sludina kaitīgas reformas. Taču ja palūkojamies vērīgāk, tad ir vērts pavērtēt kādu valstu vēstniecības šīe ļaudis apmeklē vai kas apmaksā viņu projektus.

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

Latvijā ir noteiktas daudz zemākas publisko iepirkumu robežas, nekā to prasa ES likumdošana. Rezultātā pašvaldības iepirkumi ir neefektīvi, tiek zaudēti nodokļu maksātāju līdzekļi, jo paildzinās derīgu darbību ieviešanas laiks, tiek iegādātas morāli novecojušas tehnoloģijas. Parazītiski uzņēmēji gūst peļņu, bet sabiedrība nesaņem efektīvu publiskā sektora ekonomiku. Tas ir izdevīgi tām valstīm, kas cenšas Latviju apsteigt ekonomikas attīstībā. Tas ir izdevīgi uzņēmēju grupām, kuras neizceļas ar produktivitāti vai inovācijām, bet pacietīgi piedalās konkursos un sadarbojas ar iepirkumu uizraudzītājiem procesa bremzēšanā.

Kaut arī pēc sava satura politika vienmēr ir interešu līdzsvarošana, tā formāli izpaužas atšķirīgās metodēs (procedūrās). Atbilstoši rezultātu mērīšanai katrā no metodēm ir atšķirīgs raksturs. Šo raksturu nosaka politikas ieguvēja intereses.

* 1. Komandu metode.

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

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

Vēsturiski pazīstamākā modifikācija ir PSRS laiku izpildkomiteju sistēma. Tā bija raksturīga ar hierarhiju visos varas mērogos – jo lielāka teritorija, jo augstāka vara. Ministrija varēja pa tiešo, apejot formālo priekšniecību rīkot vietējās izpildkomitejas struktūrvienības. Rajona izpildkomitejas izglītības pārvalde bija padota arī Izglītības ministrijai. Jebkura “republikāniskā” struktūra bija padota atbilstošai vissavienības struktūrai. Šādas situācijas atjaunošana ir PSRS laiku juristu un viņu audzēkņu sapnis, laiku pa laikam dažādas centrālās varas struktūras vēlas atjaunot izpildkomiteju sistēmas elementus.

Centrālistiem ir tuvs un saprotams piemērs – Putina Krievija, kurā sākotnēji tika atjaunota varas vertikāle un pārņemta totāla kontrole pār masu mēdijiem, bet turpinājumā attīstīta armija ar nolūku iebrukt kaimiņu valstīs. Diemžēl, prakse rāda, ka atsevišķi ministri vēl nezina, ka izpildkomiteju laiki ir beigušies (skat. Grīnbergu lietu, kurā ministrs Krišjānis Kariņš bija iedomājies dot rīkojumus pašvaldības domes priekšsēdētājam, [Kuldīgas rajona tiesas 2007.gada 22.maija spriedums O.Grinberga lietā](http://www.aivarslembergs.lv/al/2007/05/22/kuldigas-rajona-tiesas-2007gada-22maija-spriedums-ogrinberga-lieta/)).

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

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

ES kompetence ir ierobežota, svarīgākajos pašvaldības atbildības jautājumos ES nedrīkst pieņemt dalībvalstīm saistošus likumus. Tāpēc savas politikas ES īsteno ar aktivitāšu ēdienkarti, kurā dalībvalsts drīkst izvēlēties naudas ES fondu izlietojumu, kurš atbilst ES politikai. Latvijai nav jāīsteno ES idejas sociālajā vai izglītības jomā, taču tā var dabūt ES budžeta naudu tikai tad, ja īsteno ES idejas. Tā kā naudu izmanto pašvaldības teritorijā, tad vēlme “piesaistīt līdzekļus” noved pie skaidrojuma, ka projekts izvēlēts tāpēc un tādā veidā, kā ES to lika.

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

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

Tikpat bieži kā faktisku komandēšanu var sastapt izlikšanos, ka kāds jūs komandē. Tas uzskatāmi redzams nozaru ministru darbībā. Nevēlēdamies uzņemties atbildību par reformām, Latvijas politiķi izliekas, ka kāda “augstākstāvoša organizācija” ir šādas reformas uzdevusi. Savulaik iestāšanās ES tika izmantota, lai piesegtu dažādas pārmaiņas valsts pārvaldē un valdības-pašvaldību attiecībās, par kurām nevienam Eiropas Komisijā nebija nekādas intereses un kas faktiski atbilda grupu interesēm pašā Latvijā. Tomēr tika stāstīts, ka Eiropa to prasot. Šim nolūkam pietika pierunāt kādu vidēja līmeņa Eiropas Komisijas darbinieku parakstīt vēstuli, kas atbilda Latvijas lobētāju interesei.

Šādā statusā vietējie politiķi bieži izmanto arī tādas organizācijas, kā Pasaules banka vai Starptautiskais valūtas fonds (IMF). Piemēram, veselības nozarē ministrija atbildību par strukturāliem un reģionāliem pārkārtojumiem kopš 90-o gadu vidus regulāri uzveļ Pasaules bankas ekspertiem, izliekas ka pašiem ar to nav nekāda sakara. Patiesībā ārvalstu konsultanti izvēlas tos vietējos padomdevējus, kuri atbild par darba pieņemšanu, politikas analīzes vietā nodarbojas ar politikas advokatūru.

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

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

Komandu metodes rezultātus raksturo kvantitatīvi mērījumi. Šajā gadījumā atskaites punkts ir komandētāja uzdevumu izpilde. Lai raksturotu pašvaldības panākumus (vai neveiksmes), pietiek redzēt pašvaldības kopējos rādītājus, kas salīdzināti ar valstī vai reģionā sasniedzamajiem.

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

* 1. Kaulēšanās metode.

Ir vairāki iemesli, kas rada nepieciešamību pēc kompromisiem vietējā politikā.

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

Pašvaldības stabilitāti nodrošina arī opozīcijas deputātu iesaistīšana. Tāpēc konsultācijas strīdīgos jautājumos var aptvert visai plašu iesaistīto dalībnieku loku. Šādās konsultācijās neviena vietējo interešu grupa negūst pilnīgu pārsvaru. Ja šādu pārsvaru iegūst pielietojot “demokrātiskā centrālisma” procedūru (mehāniskais vairākums uzspiež pārējiem savu gribu), tas var būt sākums varas nestabilitātei jau tuvākajā nākotnē. Tāpēc sarunu gaitā jāizskata risinājumus, kas pilnībā neapmierina nevienu, taču daļēji risina katras grupas problēmas.

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

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

Politiskā tirgošanās ir veids, kā var pastāvēt plurālisms. Tomēr tā var novest pie neefektīviem lēmumiem, kaut arī rezultātā dažādu interešu grupu guvums ir samērīgāks, nekā ievērojot tikai atsevišķas grupas intereses.

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

Piemēram, Finanšu ministrija parasti rāda budžeta pārmaiņas faktiskajās cenās. Pie augošas ekonomikas norisinās inflācija. Katru nākamo gadu par to pašu naudu var iegādāties mazāk darbaspēka, preču un pakalpojumu. Tomēr, parādot nelielu pieaugumu naudas daudzumā, var apslēpt faktisko iespēju samazinājumu, salīdzinot ar iepriekšējo gadu.

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

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

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

Kaulēšanās gaitā katra no pusēm vairāk lieto politikas advokatūru (meklē veidus kā pamatot vajadzīgo lēmumu), nevis politikas analīzi (zinātnisku izpēti, pie kādām patiesām sekām novedīs piedāvātais risinājums).

Kaulējoties jūs lietojat tādus pat paņēmienus, kā karā. Patiesības objektīva noskaidrošana nav labākais paņēmiens. “Mērījumiem” jākalpo tādiem mērķiem kā:

* Dezinformācija;
* Savu izmaksu pārspīlēšana;
* Otras puses izmaksu samazināšana;
* Savai pusei izdevīgas statistikas, savai pusei izdevīgu salīdzināmo datu piedāvājums.

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

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

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

4.5.. Inkrementālā metode.

Terminu “inkrementāls” var aizvietot ar piemērotu latvisku terminu “pakāpenisks”. Tomēr, lai atrastu svešvalodās literatūru par šo metodi, labāk lietot starptautiski atpazīstamu terminu. Latviskajā literatūrā metode ir maz pētīta un maz analizēta.

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

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

Nereti apjomīga reforma tiek sludināta nevis reālu problēmu dēļ, bet gan tiek izmantota kā paņēmiens politiķu vai ierēdņu pašapliecināšanai, kā līdzeklis darbinieku aizstāšanai ar savas partijas pārstāvjiem un tml.

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

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

Metodi lielā mērā pamato itāļu 20.gadsimta ekonomista Vilfredo Pareto vārdā nosauktais 20/80 princips. Saskaņā ar šo principu parasti 20 procentu aktivitāšu ietekmē 80% rezultāta un otrādi – 80% it kā uz rezultātu virzāmo aktivitāšu ietekmē 20% rezultāta.

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

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

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

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

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

Pati darbība veidojas no nelielām pārmaiņām. Šīs nelielās pārmaiņas pašas par sevi neliecina, par izvirzīto mērķu tuvināšanu. Mērķu mērīšana ir pats grūtākais elements. Ir samērā viegli raksturot izdarītos darbus. Ir samērā viegli konstatēt darbības ietekmi. Daudz grūtāk ir konstatēt, vai izvirzītais mērķis tuvojas.

* 1. Racionālā metode.

Tā izpaužas kā organizēts process no četrām daļām: mērķu noteikšana, politikas pieņemšana, politikas īstenošana kā arī rezultātu novērtēšana. Process ir ciklisks, katra cikla gaitā var un vajag koriģēt iepriekš nospraustos mērķus un to tuvināšanas metodes. Metodes pamatā ir ticība, ka darbinieki politiķiem ir spējīgi noformulēt cēloņsakarības, kas novedīs pie vajadzīgās ietekmes.

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

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

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

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

* 1. Ideoloģiskā metode.

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

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

Būtiski, ka pašvaldībām ir raksturīgs plaša politiskā spektra apvienojums vienā koalīcijā. Lai varētu strādāt, jānāk pretī katra koalīcijas partnera uzskatiem, tādēļ vienā pašvaldības darbības jomā var vairāk izpausties viena ideoloģija, citā jomā – cita.

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

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

(Fotogrāfija)

**5. Daži publiskā sektora ekonomikas pamatjēdzieni**

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

Ir vairāki stereotipi, ko vairums juristu, birokrātu un žurnālistu pieņem par baltu patiesību, kaut arī praktiskā pieredze norāda uz pretējo. Ja jau vairums sabiedrībā šādiem sterotipiem tic, tad politiķim ir izdevīgi tos atkārtot. Ja vairums sabiedrībā šiem stereotipiem tic, tad žurnālists vairāk nopelnīs tiražējot tos, nekā nopūloties ar analīzi un problēmu, kā novērst maldus.

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

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

Tos, kas cer atkal pārvēlēties balstoties uz primitrīvu propagandu un cilvēku neizpratni par ES, nacionālās varas un pašvaldību atbildības dalījumu, šāda situācija pilnībā apmierina. Taču tā rada nopietnas problēmas, ja mēs sagaidām uzlabojumuis savai valstij vai savai pašvaldībai.

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

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

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

**5.1. Subsidiaritātes princips kā pamats izvēlei, vai iejaukties**

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

Saskaņā ar šo principu indivīda vai personas pilnā atbildībā atstāj lietas, ar kurām šī persona sekmīgi tiek galā. Tāpat valsts neiejaucas komercsabiedrību darbībā gadījumos,kad tās pašas ir sekmīgas un neapdraud sabiedrības intereses. Tomēr pašvaldībai, valstij, Eiropas savienībai ir tiesības un pienākums iejaukties, ja privātpersonām nepieciešams palīdzēt.

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

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

- ekonomijas vai efektivitātes apsvērumi (kad centralizēta sistēma sasniedz tos pašus vai labākus rezultātus lētāk);

- uzdevuma mērogs pēc satura un jēgas (kad sabiedribas priekšstāvji uzskata, ka nepieciešama vienveidīga rīcība plašākā teritorijā par pašvaldības vai valsts teritoriju).

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

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

**5.2. Galvenie tirgus nepilnību veidi**

Vārds “nepilnība” labi atbilst latviskajai dzīves dziņai. Mēs cenšamies nevienu neaizvainot. Angļu vārda “failure” ir ar daudz plašāku nozīmi - izgāšanās, neveiksme, katastrofa. Jebkurā gadījumā ar latvisko vārdu “nepilnība” jāsaprot kas vairāk - nespēja efektīvi darboties, nespēja efektīvi sasnbiegt sabiedriski derīgus mērķus.

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

Jautājumam, kas ir tirgus nepilnība, ir veltīta plaša zinātniskā literatūra. Dažādi autori gadsimta laikā ir lietojuši dažādu terminoloģiju,aplūkojuši šo jautājumu no dažādu ideoloģiju (ekonomisko, politisko, ētisko uzskatu sistēmas) viedokļa. Tā kā vietējās demokrātijas galvenā atziņa ir plurālisms, taad dažādas pašvaldības drīkst līdzīgas situācijas risināt atšķirīgi, attēlojot savu vēlētāju dominējošos uzskatus. Tai pat laikā publiskā sektora ekonomika kā zinātnes nozare apraksta galvenos tirgus nepilnību veidus.

**5.2.1. Publiskie (sabiedriskie) labumi.**

Publiskie labumi ir labumi, ko nodrošina visai (Eiropas, vai valsts, vai pašvaldības) sabiedrībai. Retāk to panāk tieši (piemēram, bezmaksas sabiedriskais transports katram), biežāk tiešā labuma guvēji ir daži vai vairāki, taču šo labumu sagādāšanai ir attiecīgās sabiedrības atbalsts.

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

1)tie ir pieejami visiem,

2)sniedzot labuumu vienam, pārējiem iirdspēja saņemt šo labumu nemazinās.

Precēm, kas nonāk tirgū kā uzņēmējdarbības produkti, ir pretēja īpašība. To skaits medz būt ioerobežots. Vienam saņemot preci, tā kļūst retāka un iespējams pieaugs cena.

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

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

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

**5.2.2. Negatīva blakus (ārējā) ietekme.**

Daudos gadījumos uzņēmējs, kas savā uzņēmumā ražo preces, apdraud gan savus strādniekus, gan pārējos iedzīvotājus. Ja pieņemam, ka uzņēmējam patiešām galvenais motīvs ir peļņa, tad iespējams nodarīt ļaunumu videi, drošībai, preču kvalitātei. Šādu un līdzīgu parādību kopumu angļu ekonomiskajā literatūrā parasti apzīmē “negative externalities”.

Piemēram, ja svarīgi resursi (mežs, ūdens) atrodas tikai peļņas guvēja atbil’dibā, tad iespējama šo raesursu pilnīga izmantošana. Savulaik tā daudzās velstīs tika iznīcināti meži.

Ja bīstamo atkritumu sadedzināšana tiktu veikta tikai peļņas interesēs, tad vairotos dzīvībai bīstams piesārņojums.

Piemērs, kas uzskatāmi parāda negatīvas ārējās ietekmes dabu, ir tirgus atvēršana augstākajās izglītībā. Ja šajā jomā dominē konkurence un augstskolu ienākumi ir pilnībā atkarīgi no studentu skaita, tad pēc kāda laika augstākā izglītība kļūst arvien līdzīgāka diplomu tirdzniecībai. Tas noved pie krasa tehnoloģiskā progresa samazinājuma un citām negatīva’m sekām.

* + 1. **Monopols (nepilnvērtīga konkurence)**

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

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

Vēl sliktāk ir, ja monopols ir privāts. Tad rodas vilinājums šo monopolu izmantot īslaicīgiem privātiem mērķiem ar sekām nozarei, labklājībai vai dabai.

Neatkarīgi no tā, kā monopols ir vesturiski izveidojies (pārpalikums no centralizētas plānveida ekonomikas, kā dabiskais monopols dēļ mēroga ekonomijas, likumā neatļautas apvienošanas rezultātā), tas pēc būtības uzskatāms par tirgus nepilnību.

* + 1. **Stratēģiskās intereses**

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

Pašvaldībai konkurenti ir gan valsts (ja kompetences nav skaidri nodalītas, kā taas ir Latvijā un vairumā citu valstu), gan citas pašvaldības. Būt par konkurentu vai par sabiedroto nav absolūts jēdziens. Vienās jomās pašvaldības ir konkurenti, citās dabiski sabiedrotie.

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

* cilvēkresursiem, pašvaldība ir ieinteresēta piesaistīt savai teritorijai gudrus un prasmīgus cilvēkus;
* valsts dotācijām un mērķdotācijām, kas ļauj labāk attīstīt bāzes infrastruktūru;
* privātajiem investoriem, kas rada papildud iespējas iedzīvota’ju bagāatības pieaugumam;
* projektiem, ka izmantojami pārvaldes uzlabošanai.

Lai īstenotu stratēgiskās intereses ne vienmēr labākais veids ir pirkt preces vai pakalpojumus no privātā sektora. Sacensības gaitā pašvaldība cenšas panākt salīdzinošās priekšrocības - panākt lielāku ietekmi uz centraļās valdības lēmumiem, izmainīt vietējās ekonomikas struktūru, padarīt savu dzīves vidi pievilcīgāku. Šajos gadījumos nevar gaidīt, kad privāto personu sacensība tirgū dabiski tuvinās vēlamos mērķus.

* 1. **Galvenie valdības nepilnību veidi**

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

Valdības nepilnības bieži ir saistītas ar uzskatu konfrontāciju - lielāka mēroga politiķiem tā gribas būt “taisnīgiem” savu vēlētāju acīs, ka netiek ņemta vērā lēmumu nehgatīvā vai sociālā ietekme, kas īpaši izp[aužas vietējaš pašvaldības mērogā. Tāpēc pašvaldībai jādomā, kā likumīgiem līdzekļiem valdības nepilnības novērst vai vismaz mazināt to ietekmi.

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

* + 1. **Pārregulēšana**

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

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

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

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

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

Netiešos zaudējumus var aprēķināt, ja salīdzina pakalpojumu izmaksas pie optimizētas organizācijas un pie likumos un Ministru kabneta noteikumos paredzētās organizācijas. Liela daļa pašvaldību vadītāju sevi mierina ar domu, ka tādējādi palielinās nodarbinātība. Jo vairāk regulējumu, jo vairāk aizņemtu štata vietu un vairāk papildus izmaksu. Taču agrāk vai vēlāk jānonāk pie atzinuma, ka atslēga iedzīvotāju labklājībai ir produktivitāte, nevis maksimāls darbavietu skaits.

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

**5.3.2. Kaitīgi aizliegumi**

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

Aizliegumu piemēri:

* pašvaldība nevar nodarboties ar komercdarbību (tiek noteiktas sarežģītas procedūras lai pierādītu izņēmumu nepieciešamību);
* pašvaldība nevar atsavināt īpašumu, kas nepieciešamas tās funkciju veikšanai (tas traucē optimizēt īpašumu racionālu izmantošanu);
* pašvaldības darbinieki nevar brīvi savietot amatus (jāievēro interešu konflikta novēršana sierobežojumi);
* par pakalpojumiem nevar iekasēt pilnas izmaksas (tādējādi - maksas pakalpojums iznāk nepamatoti lētāks, nekā attiecīgs privātais paklpojums)

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

* + 1. **Pārmērīga kontrole**

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

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

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

Atgriežoties pie Apvienotās karalistes piemēra. Tur vairāk kā 40 gadu darbojās mūsu Valsts kontroles analogs speciāli pašvaldībām - Nacionālā Audita komisija. Ar 2015.gada 1.janvāri šī komisija tika likvidēta, ieviešot konkursus prvātā audita veikšanai. Taču nekad nebija situācijas, ka divi kontrolētāji pēc kārtas kontrolētu vienu un to pašu.

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

* 1. **Rīcība valdības vai tirgus nepilnību gadījumā**

Pašvaldībai ir vairākas reakcijas formas uz abiem nepilnību veidiem. Katrā konkrētā gadījumā jāizvēlas optimālāko formu, katrā gadījumā nebūt nav jāizveido komercsabiedrība negatīvās ietekmes mazināšanai.

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

1. regulēšana (pašvaldība izdod saistošos noteikumus, kas mazina tirgus nepilnību vai daļēji samazina valdības nepilnību ietekmi);
2. administrēšana (uzraudzīt,kā tiek ievēroti pašvaldības saistošie noteikumi vai valsts likumdošana, sodīt pārkāpējus likumā vai saistošajos noteikumos noteiktākārtībā);
3. bezmaksas vai daļējas maksas pakalpojumu sniegšana (izmaksas sedz pašvaldības budžets, vai izmaksas dala budžets ar pakalpojuma saņēmēju);
4. bezpeļņas (sociālā) saimnieciskā darbība, kad mērķis nav peļņa, bet pašvaldība sniedz maksas pakalpojumus vai ražo un pārdod produktus par maksu (parasti šāda saimnieciskā darbība noris paralēli privātajai uzņēmējdarbībai);
5. uzņēmējdarbība (komercsabiedrību veidošana, tās darbojas paralēli privātajai uzņēmējdarbībai;
6. veicināšana (tai skaitā atļautais “valsts atbalsts” uzņēmējdarbībai, tai skaitā atbalsts organizētās pilsoniskās sabiedrības organizācijām;
7. ārējais iepirkums (kad pašvaldība iepērk preces vai pakalpojumus, vai kapitālu);
8. publiskā un privātā partnerība vai koncesija, kad pašvaldība sadala atbildību par noteikta sabiedriskā labuma sniegšanu ar privāto partneri.

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

* 1. **Subsidiaritātes principa pielietojuma procedūra**

Subsidiaritātes principu izmanto, lai pierādītu, ka pašvaldībai konkrēto jautājumu jārisina (1.att.).

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

Ja konstatēta valdības nepilnība (kā jau minējām iepriekš, šāda nepilnība iespējama gan ES, gan valsts, gan pašvaldības mērogā), tad tas ir iemesls pašvaldībai iejaukties ar kādu no augstāk minētajiem astoņiem risinājumiem.

1.attēls. Algoritms pašvaldības lēmumam par iejaukšanos

Jāmeklē kļūdu iepriekšējos spriedumos

Tirgus nepilnības gadījums, Pašvaldība optimizē iejaukšanās formu

Valdības nepilnības gadījums, Pašvaldība optimizē iejaukšanās formu

Privātais sektors ir sekmīgs

Pašvaldība ar savām darbībām neiejaucas

Kaitīgi aizliegumi

Publiskās (sabiedriskās preces)

Negatīva ārējā (blakus) ietekme

Monopols

Pašvaldības stratēģiskās intereses

Pārmērīga kontrole

Sākums

Jā

Jā

Jā

Nē

Nē

Nē

Pārregulēšana

Nē

Jā

Nē

Nē

Jā

Jā

Nē

Jā

Jā

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

Veicot secīgi 1.attēlā parādītās darbības, var atrast pamatojumu iejaukties vai neiejaukties.. Tālāk būtu jāizvēlas iejaukšanās veidu. Praktiskos gadījumos pašvaldība var būt jau agrāk iejaukusies privātā sektora darīšanās. Tādā gadījumā var būt runa par labāku alternatīvu meklēšanu.

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

* 1. **Proporcionalitātes principa pielietojuma procedūra**

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

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

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

Līgumā Par Eiropas Savienības darbību proporcionalitātes principam ir īpaša nozīme - tas uzsver centienus izveidot minimālu pārvaldi. Eiropas Savienība veicot kādas darbības dalītās kompetences jomā dara to pēc iespējas minimāli, apsoloties neveikt nekādas darbības, kas pārsniegtu līgumā noteikto ietekmi.

Pielietojot proporcionalitātes principu vienas no astoņām reakcijām uz tirgus vai valdības nepilnību izvēlei (uzņēmējdarbība bija viena no astoņām reakcijām), var rīkoties šādi:.

* nosaka kopīgo mērķi vienam vai vairākiem risinājumiem un pārbauda mērķa leģitimitāti;
* Katram risinājumam izvērtē pierādījumus, ka risinājuma ietvaros mērķis tuvināsies;
* Pārbauda, vai risinājums nepārsniedz mērķim nepieciešamo un izvēlas risinājumu kas minimāli iejaucas privātā sektora darbībā, minimizē darbību un ierēdņu skaitu.

Ar trešo soli tiek pārbaudīta proporcionalitāte šaurākā nozīmē. Proporcionāls ir tas, kas smazina birokrātisko slogu un veicina iesaistīto pušu iniciatīvu un atbildību.

* 1. **Piemērs - lēmums par pašvaldības mēdiju**

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

Ejot cauri 1.attēla shēmai konstatējam:

* privātais sektors nav sekmīgs (iepriekšējos 25 gados ir izveidojusies negatīva attieksme, kas nav balstīta uz pašvaldību funkciju, tiesību, pienākumu, veiksmju un neveiksmju attēlošanu privātajos mēdijos, bet galvenokārt tiek rosināta piedāvājot vienpusēju informāciju vai pat dsezinformāciju.
* izskatot iespējamās tirgus nepilnības jāatzīst, ka pašvaldības produktu virzīšana tirgū ir **publisks labums,** ko privātais sektors nenodrošina, atstājot tikai sabiedrisko mēdiju nacionālā mērogā var veidoties publiskais **monopols**, tikai valdošo partiju ideoloģijas propaganda, samazinot iespējas izpausties daudz plašākam politiskajam spektram, kas pastāv pašvaldībās,
* pašvaldības produktu virzīšana tirgū atbilst pašvaldības **stratēģiskajām interesēm**, tā nepieciešama konkurējot ar citām pašvaldībām.
* izskatot iespējamās valdības nepilnības jāatzīst, ka
* nav ES nepilnību, jo ES nekādi neierobežo ne partiju ne pašvaldību mēdijus;
* ir esošās un potenciālas centrālās valdības nepilnības, kultūras ministrija gatavo kaitīgus likuma regulējumus, esošās kontroles struktūras (Valsts kontrole, Konkurences padome) jau tagad bez likumiska pamatojums apkaro pašvaldību mēdijus un pašvaldību informācijas izdevumus.

Vairāku iemeslu dēļ konstatējam, ka pašvaldībai ir jāiejaucas, pēc iespējas mazinot valdības nepilnību un tirgus nepilnību ietekmi. Raksturīgi, ka iejaukšanās nepieciešamību nosaka nevis tikai viens, bet vairāki savstarpēji papildinoši faktori.

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

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

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

Pašvaldība var atbalstīt privātos mēdijus likumīgā veidā (piemēram - palīdzot žurnālistiem gūt izglītību par publisko pārvaldi un politiku) lai uzlabotu informācijas kvalitāti. Tas uzskatāms par veicināšanas aktivitāti.

Pašvaldība var iepirkt pakalpojumus privātajos mēdijos (pasūtot reklāmas rakstus, kas it kā nav žurnālistika). Tāpat var iepirkt savu normatīvo aktu un savu politikas dokumentu publicēšanu.

Pašvaldība var īstenot mēdija funkciju publiskās un privātās partnerības ietvaros, noslēdzot attiecīgus līgumus ar privāto partneri - mēdija īpašnieku.

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

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

Piemēram, pašvaldība varētu kā trīs alternatīvas izvēlēties:

1. komercsabiedrība - sociālais hibrīda uzņēmums, kurā reklāmas izdevumi šķērssubsidē sociālo darbību;
2. ārējais iepirkums - reklāmas pirkšana un informācijas izvietošana par budžeta naudu;
3. koncesijas līgums ar privāto mēdiju, kuram tiek nodotas pašvaldības informācijas uzdevums.

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

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

Atliek viens variants, kuru jāpārbauda uz proporcionalitāti šaurākā izpratnē - vai risinājums nav pārāk birokrātisks, pārāk dārgs, pārāk neietekmē privāto jomu atņemot cilvēkiem iniciatīvu un atbildību. Citiem vārdiem sakot - vai risinājums atbilst mionimālās pārvaldes ideālam.

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

* 1. **Izvēle – vai izveidot pašvaldības uzņēmumu**

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

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

(attēls – 3.tīkla sanāksme)

1. Tīkla koordinators

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

Izcilību nevar ne aprakstīt, ne definēt. Viens izcils koordinators var rīkoties diametrāli pretēji otram izcilam koordinatoram. Tas ir līdzīgi kā ar skolotājiem - labi skolotāji mēdz darboties līdzīgi, parasti pastāv pamatoti uzskati par to,kālabi jāmāca. Izcili skolotāji mēdz būt dažādi, vienīgā viņu kopējā īpašiba ir tā, ka skolniekus šie izcilie skolotāji rosina mācīties, rosina gūt papildus informāciju par priekšmetu, iedvesmo viņus darbam profesijaš, kurās gūtās zināšanas ir derīgas. Izcilos atceras.

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

Pirmkārt, viņam vajadzētu būt pamatzināšanām par valsti un pašvaldību, izprast pašvaldību tiesības un pienākumus. Koordinatoram jāciena viedokli, ka pašvaldību autonomija ir likumīga un izmantojama pašvaldības iedzīvotāju labā. Koordinatoram jāspēj organizēt savstarpējo konsultāciju procesu, kurā piedalās dažādu uzskatu pārstāvji.

Izpratne par pašvaldību var balstīties gan uz praktisko pieredzi pašvaldības lēmējvarā vai pašvaldības izpildvarā, gan uz pieredzi valsts darbā (izpildoties iepriekš minētajam par pamatzināšanām). Izpratne par pašvaldību var valstīties arī uz zināšanām, kas gūtas maģistra vai doktorantūras programmā augstskolā atbilstošos priekšmetos (sabiedrības vadība, publiskā sektora ekonomika).

Otrkārt vēlams, lai tiktu pārvaldīta angļu valoda, tā kā lielākā daļa pasaules literatūras pašvaldību jautājumos ir atrodama tieši šajā valodā. Koordinatoram jāspēj pārskatīt pieejamos avotus par aktuāliem sadarbības tīklā aplūkojamās tēmas elementiem.

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

Ceturtkārt, koordinatoram jāseko pašvaldību attīstības politiskajai, sociālajai un ekonomiskajai dienas kārtībai. Ideāli, ja koordinators piedalās LPS politisko komiteju sanāksmēs atbilstoši tīklā izvēlētajai tēmai. Tas nozīmē, ka koordinatoram jāpārzina diskusiju gaita par esošās likumdošanas piemērošanu un jaunās likumdošanas priekšlikumiem dotajā jomā.

Piektkārt, koordinatoram nepieciešamas zināmas analītiskās spējas un vismaz viduvējas organizatora spējas, jābūt priekšstatam par projektu vadīšanu. Tas nozīmē prast plānot tīkla pasākumu norisi un spēt analizēt katrai nākamajai tematiskajai sanāksmei atrodamo informāciju.

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

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

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

Katrā tīkla sanāksmē tiek precizēti uzdevumi nākamajai tīkla sanāksmei. Pēc sanāksmes tīkla koordinators, konsultējoties ar Salīdzināmo datu bāzes analītiķi, nosaka vācamās un analizējamās informācijas apjomu:

1)datu bāzē esošā primārā informācija tiek izmantota nepieciešamo indeksu aprēķināšanai,

2)tiek analizētas iespējas papildināt esošo informāciju ar jaunu informāciju, kas iegūstama no pašvaldībām, valsts iestādēm, statistikas vai patstāvīgi organizējamu aptauju ceļā.

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

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

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

Tīkla sanāksmju starplaikos tīkla koordinatora pienākumos ietilpst labās un sliktās pieredzes vākšana par Latvijas un citu valstu pašvaldību pieredzi aktuālo jautājumu risināšanā. Tīkla dalībniekiem tiek uzdots apkopot strukturētus pieredzes aprakstus, ko veic projekta ietvaros strādājošie vietējie eksperti. Pārējās pašvaldības tiek uzaicinātas apkopojamos pieredzes aprakstus vākt un nosūtīt Salīdzināmo datu bāzei brīvprātīgi.

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

Nestrukturēta informācija tiek apkopota latviešu, angļu un krievu valodās. Pamatā šīs informācijas vākšana ir tīkla koordinatora pienākums.

Pirms kārtējās tīkla sanāksmes tīkla koordinators sagatavo:

1) materiālu apkopojumu un prezentāciju par tēmai atbilstošiem datiem, kas publicējami sanāksmes atklātajā daļā;

2) pieredzes aprakstu raksturojumu un prezentāciju par attiecīgās problēmas risinājuma variantiem, kas publicējami sanāksmes atklātajā daļā;

3) materiālu apkopojumu, kas tiek izmantots tīkla iekšējai lietošanai, un kas nav publicējams.

4) publicējamie materiāli pirms sanāksmes kopā ar sanāksmes darba kārtību tiek publicēti sadarbības tīklu interneta vietnē.

(Fotogrāfija)

1. Tīkla norises cikls

Normāli tīkla attīstība varētu sastāvēt no vairākiem etapiem:

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

7.1. Nozares vai mērķa izvēle:

Tīkla darbība noris brīvprātīgi, turklāt katrai pašvaldībai ir tiesības izmantot tīklu savā labā. Tīkla koordinators un citi LPS eksperti, īpaši politisko komiteju padomnieki izmanto padziļinātas diskusijas rezultātus, kas tiek gūti no dažādu viedokļu un dažādas pieredzes salīdzināšanas. Tīkla darbības laikā tiek papildināta Salīdzināmo datu bāze, kas papildina valsts datu bāzēs pieejamo informāciju, dažķārt dod jaunu skatījumu sociālo un ekonomisko procesu vērtēšanai.

Tāpēc tīkla darbības rezultāts summējas no:

* katras pašvaldības, tīkla dalībnieces ieguvumiem
* pašvaldību kopējā guvuma no pieredzes, kas gūta tīkla diskusijās un tiek potenciāli izmantota visu pašvaldību kopējās interesēs
* jaunām idejām, kas var tikt izmantotas valsts vai pašvaldību politikās.

Tīklam tiek fortmulēts kopējais mērķis, taču šim mērķim (kas ir vairāku pašvaldību “vidējais” mērķis) ir drīzāk orientējošs raksturs. Mērķis var būt ir ideāls, ko procesa dalībnieki uzskata par labu esam, tātad pilnībā nesasaniedzams, taču orientējošs uz pārmaiņām noteiktā, iezīmētā virzienā.

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

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

Pašvaldība, kas darbojas inkrementālās metodes ietvaros, mērķi formulē plašāku nekā veicamās pārmaiņas. Inkrementālās (pakāpeniskās pārmaiņas) ir lemts īstenot ar maziem uzlabojumiem, taču tiek paturēts prātā kāds virsmērķis. Inkrementālā modeļa ievaros arī var censties uzlabot izglītību, taču ir konstatējusi,ka atbalsta personāla izmaksas vidusskolā ir lielākas nekā pedagogu atalgojums un nolemj ka kaut kas jāpalabo, padarot atbalsta personāla darbu efektīvāku.

Pašvaldībai, kas veido politiku ar tirgošanās metožu palīdzību ir jāveido mērķu kopa, kas lielākā vai mazākā mērā veicina pašvaldības misiju, taču mērķu izvēle notiks kompromisu ceļā starp dažādu grupu interesēm. Kas attiecas uz tirgošanos ar centrālo varu, tad jāņem vērā valdošā politiskā spektra un opozīcijas viedokļi, jāmeklē sabiedrotos ceļā uz pašvaldības misijas tuvināšanu.

Racionālās metodes piekritēji no sava mērķu krājuma izdalīs reālistiskos, tādus kur iespējams gūt ES fondu vai centrālās valdības attīstības programmu atbalstu.

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

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

* + piesaistīt finanses savai teritorijai, ja centrālās valdības plānos ir vienalga kādi uzņēmējdarbības atbalsta pasākumi (pašvaldība komandu vadības piekritēja);
  + palielināt nodarbinātību, atbalstīt uzņēmumu, kas dod vairāk darba vietu (pašvaldība ar sociālistisku ideoloģiju un keinsiānisma uzskatiem ekonomikā);
  + uzlabot infrastruktūru un vienkāršot telpiskās plānošanas noteikumus, lai uzņēmumi var attīstīties konkurences apstākļos un izdzīvo stiptrākais (pašvaldība ar liberālu ideoloģiju un neoliberāliem uzskatiem ekonomikā);
  + palielināt produktivitāti, atbalstīt uzņēmumus ar mazu darba vietu skaitu, kuros maksā lielas algas (pašvaldība ar liberālu ideoloģiju un neoliberāliem uzskatiem ekonomikā);
  + veicināt zināšanu ekonomiku (pašvaldība ar liberālu ideoloģiju un keinsiānisma uzskatiem ekonomikā);
  + veicināt sociālo uzņēmējdarbību (pašvaldība ar sociālistisku ideoloģiju un neoliberāliem uzskatiem ekonomikā).

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

Tas, ka diskusijā piedalīsies pašvaldības ar atšķirīgiem mērķiem ļaus salīdzināt dažādu pieeju priekšrocības un trūkumus. Vienlaikus, darbošanās šādā atšķirīgu mērķu vidē izvirza augstas kvalifikācijas un prasmju prasības sadarbības tīkla koordinatoram.

7.2. Tēmas izvēle, dalībnieku loka precizēšana

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

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

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

Pašvaldības guvums sākotnējā stadijā ir drīzāk kvalitatīvi vērtējams. Sākotnējās cerības – sadarbības tīkls kā politikas uzlabošanai var gan attaisnoties, gan neattaisnoties. Pie tam negatīvs rezultāts ir iespējams vismaz četru iemeslu dēļ:

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

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

Sākotnējais dalībnieku loks noskaidrojas pēc tēmas izvēles un vienošanās dokumentu ar katru iesaistīto pašvaldību parakstīšanas. Vienošanās dokumentā tiek noteiktas abu pušu – sadarbības tīkla organizatora (tas var būt juridiska persona - LPS) un sadarbības tīkla dalībnieces (juridiska persona – pašvaldība) pienākumi un tiesības.

**7.3. Sākotnējā darbības plāna sastādīšana**

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

Tīkla darbība tiek plānota relatīvi īsam laikam – parasti 1-2 gadiem. Tas ir mazāk nekā viens pašvaldības politiskās atbildības periods, kurā parasti nevar īstenot iecerēto, var tikai uzsākt reformu vai pārmaiņu ieviešanu. Tai pat laikā zināšanas, kas tiek iegūtas tīklā, var likt pārvērtēt iepriekšējos plānus, tāpēc var rasties nepieciešamība pēc korekcijām vēl pirms iecerētā plāna realizācijas. Tieši tāpēc tiek lietots termins “sākotnējais darbības plāns”.

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

1.tabula. Sākotnējā darbības plāna piemērs vienam gadam

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

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

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

* 1. Tīkla sanāksmes

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

Katrai izvēlei ir savas priekšrocības.

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

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

Ja sanāksme notiek citur, tad atklāto daļu var ierakstīt un padarīt pieejamu publikai vēlāk. Arī šī procedūra ļauj īstenot tīkla komunikācijas funkciju. Plašāka komunikācija par pašvaldības problēmjautājumu palielina iespējas dabūt sabiedrīvbas bvai centrālās valdības atbalstu, kas dažkārt ir ne mazāk nozīmīgi, kā risinājuma meklēšana slēgtā diskusijā.

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

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

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

1)datu bāzē esošā primārā informācija tiek izmantota nepieciešamo indeksu aprēķināšanai,

2)tiek analizētas iespējas papildināt esošo informāciju ar jaunu informāciju, kas iegūstama no pašvaldībām, valsts iestādēm, statistikas vai patstāvīgi organizējamu aptauju ceļā.

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

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

Konsultējoties ar Salīdzināmo datu bāzes administratoru, tiek izstrādātas atbilstošas informācijas pieprasījuma formas un organizēta informācijas savākšana Salīdzināmo datu bāzē.

Tīkla sanāksmju starplaikos tīkla koordinatora pienākumos ietilpst labās un sliktās pieredzes vākšana par Latvijas un citu valstu pašvaldību pieredzi aktuālo jautājumu risināšanā. Pilotpašvaldībām tiek uzdots apkopot strukturētus pieredzes aprakstus, ko veic projekta ietvaros strādājošie vietējie eksperti. Pārējās pašvaldības tiek uzaicinātas apkopojamos pieredzes aprakstus vākt un nosūtīt Salīdzināmo datu bāzei brīvprātīgi.

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

Sanāksmes atklātā daļa satur tīkla koordinatora prezentāciju, uzaicināto ekspertu uzstāšanos un diskusiju par šajā daļā izvirzītajiem jautājumiem.

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

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

* 1. Tīkla darbības noslēgums

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

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

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

Labs noslēgums ir tad, ja katra pašvaldība iesniedz rakstiski un prezentē savu darbības uzlabojuma plānu, kas izstrādāts iekšējās darba grupās attiecīgo tīklu darbības ietekmē.

Darbības uzlabojuma plāni ietver priekšlikumus, kas izriet no tīkla sanāksmēs aplūkotajām tēmām. Ja pašvaldība izvēlas aplūkotajā jomā pārmaiņas neveikt, tiek formulēti galvenie iemesli, kāpēc esošā sistēma atzīta par sekmīgu.

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

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

(attēls – LPS darbinieki, kas gatavo tīkla sanāksmi)

1. Gatavošanās tīkla sanāksmei

Lai sadarbības tīkla sanāksme būtu sekmīga, tai jāsagatavojas. Gatavošanās apjoms izriet no plānotajiem jautājumiem un uz katru nākamo sanāksmi var atšķirties.

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

**8.1 Teorijas** meklējumi

Tīkla sanāksmē piedalās un to pašu pašvaldību var pārstāvēt gan politiķi, gan darbinieki. Attiecībā uz teorijām visbiežāk var sastapt nevis vispusīgas zināšanas, bet dažādus stereotipus, kuru izplatīšanā liela loma ir ne vien iepriekšējām mācībām, bet arī masu mēdiju ietekmei.

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

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

Tīkla koordinatoram jāpatur prātā, ka pretrunīgas teorijas praksē viena otru nevis izslēdz bet paildina, ka pašvaldības programmās atrodamā eklektika ir drīzāk likumsakarība, nekā retums. Šādā vidē jāmeklē uzlabojumu ceļš.

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

**8.2. Pieredzes** apraksti

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

Izvēloties struktūru tika izmantota Norvēģijas un Polijas pašvaldību pieredze, kā arī šādu aprakstu veidošanas aprobācija pilotprojektos Latvijā. Lai atrastu pieredzes aprakstu izmanto klasifikātoru sistēmu (skat. Rokasgrāmatu par Salīdzināmio dartu bāzi). Izvēloties loģisko atslēgu “un” var atfiltrēt visus strukturētos pieredzes aprakstus, kas satrur nelielu skatu raksturīgu pazīmju.

Ieliekot klasifikatorā “Datu veids” atzīmi “strukturēts pieredzes apraksts” un klasifikatorā “Pārvaldāmās funkcijas veids” atzīmi “ceļi un ielas” var atrast visus ierakstus par ceļu un ielu tematiku pašvaldībās. Ja šādu ierakstu ir par daudz, tad meklēšanu tālāk konkretizē.

Struktūra sastāv no vairākiem elementiem:

* + 1. **Risināmās problēmas raksturojums**

Šajā strukturētā pieredzes apraksta daļā autori apraksta kādu problēmu viņi risina.

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

Ja pašvaldība lieti inkrementālo metodi, var izmantot citu apraksta formu: kāds trūkums (trūkumi) novērojami pašvaldības struktūrvienības vai iestādes darbā, piemēram, klientu neapmierinātību ar kādu pakalpojuma sniegšanas elementu. Valdības gatavotajās anotācijās šādam problēmas pamatojumam atbilst atbilde uz jautājumu - “kas notiks, ja problēma netiks risināta”. Pēc šādas shēmas tālāk piedāvātais risinājums ir potenciāli negatīvo seku novēršana.

Ja pašvaldība lieto kaulēšanās metodi, tad problēmas raksturojumā vērību pievērš ārējiem apstākļiem. Piemēram, ārējās kontrolējošās iestādes var piepreasīt detalizētu iekšējo normatīvo regulējumu, izraisīt bezje’dzīgu projekta izpildes sadārdzinājumu, prasīt strukturālas izmaiņas (piemēram - skolas sadalīšanu vairākās administratīvās vienībās), prasīt ieviest ekonomiski apšaubāmus vides aizsardzības pasākumus un tml. Tad problēmai ir ārējs cēlonis un darba uzlabošanai ir jāmeklē oriģināls paņēmiens, kā mazināt centrāli izdomāto prasību negatīvās sekas. šai gadījumā risinājums parasti ir saistīts ar kaulēšanos - kompromisu meklēšanu.

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

Racionālo metodi var lietot arī valdības izvirzīta mērķa sasniegšanai, bet meklējot optimālu metodi, kas labāk piemērota vietējiem apstākļiem. Piemēram, ideja par totālu sociālā darba “deinstitucionalizāciju” ir kaitīga un raksturo centrālās valdības vēlmi izmantot ārējā finansējuma konjunktūru, piesaistīt ES fondu līdzekļus cerībā, ka pašiem nebūs jāatbild par negatīvajām sekām nākotnē. Tai pat laikā šādām idejām var atrast saprātīgu vietējo pielietojumu, ja pašvaldība rīkojas gudri un pareizi kompensē negatīvās sekas.

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

Dažādie pamatojuma veidi šeit minēti ideju rosināšanai, kā veikt aprakstu. Darbiniekiem, kas veic aprakstu nav “jāklasificē” savus politiķus. Praksē politika visbiežāk veidojas eklektiski, vairāku ideju ietekmē. Tā vai citādi, pašvaldības darbinieki zina, kādas diskusijas ir notikušas pastāvīgajās komitejās un domē, to sturu āšjā sadaļā vēlams kompakti attēlot.

Lietotājam šī sadaļa ir ļoti svarīga, pēc šīs sadaļas viņš vadīsies, vai lasīt tālāk. No praktiskā viedokļa pašvaldība ir ieinteresēta pieredzes apmaiņā un savas pieredzes nodošanā citām pašvaldībām. Tādēl šīs sadaļas uzdevums ir ieinteresēt potenciālo pašvaldības partneri.

* + 1. **Izvēlētā risinājuma apraksts**

Minimālajam aprakstam vajadzētu ietvert jaunievedumu (novitāti) ar ko piedāvātais risinājums atšķiras. Vislabāk šo formulējumu ielikt jau pirmajā teikumā, taču atkarībā no rakstītāja manieres tas var būt arī citā vietā. Spēja īsi un kodolīgi noformulēt inovāciju norāda uz briedumu, to ka autori ir paši labi pārdomājuši savu metodi.

Apraksts var ietvert:

* ideju kā risināt;
* amatpersonas (institūcijas) kas piedalās
* procedūras (saistošie noteikumi. iekšējie normatīvi, iestādē iedibinātā kārtība un tml.)
* uzraudzība un mērīšanas sistēmu (rādītāju apraksts atsevišķi ālāk)
* rezultātu novērtēšanas un uzlabojumu izdarīšanas sistēmu.

Veicot aprakstu nav formāli jāpieturās pie visa iepriekš minētā, saturu izvēlas pēc nepieciešamības. Jābūt redzamai idejai, ko varētu ieviest vai izmantot citās pašvaldībās.

* + 1. **Izmantotā risinājuma risku novērtējums**

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

Politiskie riski visbiežāk izriet no cīņas par varu pašā pašvaldībā. Tad opozīcija izmanto jauninājuma neparastumu lai apšubītu iespējas to veikt. Veidi, kā cīnīties ar opozīciju ir vairāki, šīs rokasgrāmatas apjoms nav tik liels, lai analizētu šos dažādos veidus. Tomēr vienkāršākā metode ir īstenot pozitīvu lampaņu, pēc iespējas pilnīgāku risinājuma pozitīvo pušu skaidrojumu. Var iesaistīt tās interešu grupas, kas gūst tiešu labumu no iecerētajām pārmaiņām pašvaldības darbā.

Ārējās vides riski saistās ar objektīvām pārmaiņām ekonomikā, krīzēm, neparedzētām izmaiņām likumdošanas vidē, iepirkuma procedūru negatīvajām sekām un tml. Ja pašvaldības politiķi nepieder valdošajai koalīcijai Saeimā, var izjust pastiprinātu interesi no kontrolējošajām un uzraugošajām struktūrām, kam jāpalīdz diskreditēt pašvaldības vadību un rosināt iekšējo opozīciju aktīvākai darbībai. Pie ārējiem riskiem pieder arī iespējamais spiediens no ēnu ekonomikas vai priviliģētās ekonomikas (likumos noteiktā daudzveidīgā valsts atbalsta) saņēmējiem.

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

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

Darbošanās ar 80% nenozīmīgajiem faktoriem parasti apmierina birokrātiju - var palielināt štatus, darboties jomās, kur nekādu rezultātu neviens tā arī negaida. Šāda darbošanās ir izdevīga īstermiņa koalīcijām, kas neplāno pārāk ilgi būt pue varas, kas darbojas īstermiņa perspektīvā.

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

* + 1. **Risinājuma izmantošanas vēstures raksturojums**

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

Šajā sadāļā intersanti būtu lasīt, kādi labojumi tika pieņemti plānošanas, ieviešanas un vērtēšanas gaitā, vai tie noveda pie pozitīvas, vai negatīvas ietekmes.

Vēsture raksturo arī pārmaiņas paqšvaldības iekšējā un ārējā vidē, kā minījās iedzīvotāju un masu mēdiju attieksme.

* + 1. **Rezultātu mērīšanas un sasniegto rādītāju raksturojums**

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

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

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

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

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

Ja iespējams, pievieno arī mērījumu režultātus un dod interpretāciju sasniegtajam.

* + 1. **Ieteikumi pieredzes pārņēmējiem**

Reti gadās process, kas iet pilnīgi gludi, kura gaitā nav negaidītu pavērsienu un nepieciešamības pieņemt agrāk neparedzētus lēmumus. Var gadīties, ka izstrādājot ieviešanas programmu (projektu) nekas tāds netika paredzēts, notikušais nebija iekļauts starp sagaidāmajiem riskiem.

Var gadīties arī pretējais - tiek gūts tāds sabiedrības atbalsts, ka iecerēto ieviest bijis daudz vieglāk, nekā sākotnēji domāts.

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

* 1. Primāro datu avoti

Pašvaldības lēmumi balstās uz centrālās valdības ieteikumiem, politiķu un darbinieku zināšanām un informāciiju. Centrālie ieteikumi ir vidēji labi - t.i. nav optimāli nevienā konkrētā gadījumā, taču kalpo kā vadlīnijas, ja konkrētās pašvaldību teritorijās trūktu iniciatīvas vai prasmju. Biežāk gan ir cits iemesls - centrā esošie neuzticas cilvēkiem pašvaldībās, neļaujot patstāvīgi rīkoties tiek saglabāta varas sajūta.

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

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

Pakāpeniski arvien vairāk datu būs Salīdzināmo datu bāzē [www.blis.lps.lv](http://www.blis.lps.lv) . Šie dati tiks vākti gan no pašvaldībām, gan no valsts informācijas sistēmām. Sadarbības tīkli būs galvenais ideju avots par to,kādi dati ir nepieciešami un kādus no pieejamajiem datiem var izmantot.

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

Datu vākšana un apkopošana pa teritorijām tika bremzēta jau līdz ar iestāšanos ES 2004.gadā, bet punktu visam pielika Administratīvi teritoriālās reformas pirmā kārta 2009.gadā. Lai cik dīvaini tas neizskatītos, pēc refotrmas pārtrauca vākt un analizēt jebkādus datus par pašvaldību teritoriju struktūru. Tā kā ES vadībai ir nepieciešami dati tikai par 6 NUTS 3 (3-ā līmeņa nacionālās teritoriālās statistiokas vienības) teritorijām, centrālā valdība nolēma, ka dati par pašvaldībām, par novadu pilsētām un novadu pagastiem, par ciemiem nekad vairs nebūs vajadzīgi. To var izskaidrot vienīgi kā lēmumu veicināt Latvijas iedzīvotāju mobilitāti ES, pakāpeniski ļaujoties depopulācijai un soli pa solim atbrīvojot teritoriju no iedzīvota’jiem.

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

Daži dati par pašvaldībām ir atrodami:

1. Valsts kases mājaslapā [www.kase.gov.lv](http://www.kase.gov.lv) ,
2. Valsts ieņēmumu dienesta mājaslapā [www.vid.gov.lv](http://www.vid.gov.lv)
3. Labklājības ministrijas mājaslapā [www.lm.gov.lv](http://www.lm.gov.lv)
4. Izglītības ministrijas mājaslapā [www.izm.gov.lv](http://www.izm.gov.lv)
5. Valsts reģionālās attīstības aģentūras mājaslapā [www.vraa.gov.lv](http://www.vraa.gov.lv)
6. Zemes dienests [www.vzd.gov.lv](http://www.vzd.gov.lv)

Tomēr datus, kas raksturotu teritoriju, šajās datu bāzēs var atrast reti. Biežāk datu apjkoposanai par pašbvaldībām vaito iekšējām teritorijām ir nepieciešama atsevišķa vienošanās ar valsts datu bāzu turētājiem. Ja viens no rādītājiem ir ATVK kods, tad varam uzzināt datus par novada pagastiem, novada pilsētām un par Rīgas rajoniem un priekšpilsētām.

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

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

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

Sīkāk jautājumi, kā meklēt datus un tos izmantot rezultatīvio rādītāju iegūšanai, tiek aplūkots otrā šā projekta ietvaros sagatavojamajā rokasgrāmatā par Salīdzināmo datu bāzi.

9.4. Indeksi

Vienkāršs mērījums ir tāds, kuram ir dimensija un kas raksturo kādu pašvaldībai svarīgu rādītāju. Piemēram: iedzīvotāju skaits novada pilsētā, iedzīvotāju samaksātā iedzīvotāju ienākuma nodokļa apjoms, vidējais atalgojums, bērnu skaits un tml. Paši par sevi vienkāršie mērījumi neko neraksturo. Ja mēs sakām, ka Rīga ir iemaksājusi pašvaldību finanšuizlīdzināšanas fondā 70 miljonus eiro, bet Jūrmala 4 miljonus eiro, mēs nezinām, vai tas ir daudz vai maz. Šādus rādītājus ar kaut ko jāsalīdzina.

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

Indeksu iegūstam tad, ja izdalām divus radniecīgus lielumus ar vienādām dimensijām. Indeksi ja esam veiksmīgi izvēlējušies salīdzināmo lielumu, ļauj izdarīt arī zināmus kvalitatīvos secinājumus.

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

ia,LV = vidējais atalgojums pašvaldībā / vidējo atalgojumu Latvijā

ia,EU = vidējais atalgojums pašvaldībā / vidējo atalgojumu EU

ip,LV = vidējā produktivitāte pašvaldībā / vidējo produktivitāti Latvijā

ip,EU = vidējais produktivitāte pašvaldībā / vidējo produktivitāti EU

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

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

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

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

33/100 = 0,33 = 33%

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

9.5. Kompleksie indeksi

Vienkāršais indekss ir divu vienādas mērvienības lielumu m1 un m2 attiecība:

ik = m1 / m2 , kur k - indeksa kārtas skaitlis, ja vienā uzdevumā tiek lietoti vairāki indeksi.

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

Komplekso indeksu var izteikt formā

I = g1 i1+ g2i2 + … + gNiN ,

,jeb, izmantojot summēšanas simbolu

I = ∑ gkir

kur k = 1, 2, …,N, ir - vienkāršie indeksi, gk - svara koeficienti.

Vienkāršie indeksi var izrādīties nepietiekami problēmas raksturošanai. Tad iepriekšējā izreiksmē var izmantot indeksus, kas pēc būtības paši ir kompleksie, jo raksturo kādu sarežģītākuparādību.

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

Piemēram, kopš 2000.gada teritorijas attīstības indeksu pilsētu pašvaldībām izmantoja 4 vienkāršos indeksus:

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

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

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

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

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

* Bagātības pieaugumu,
* Apdzīvotības pieaugumu,
* Ekoloģisko (vides apstākļu) uzlabojumu,
* Kultūrvides apstākļu uzlabošanos,
* Mājokļu nodrošinājuma un kvalitātes uzlabošanos,
* Ideoloģiskā pieprasījuma apmierinājumu,
* Iedzīvotāju apmierinātību ar administrēšanu.

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

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

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

2.tabula. Svaru noteikšanas piemērs veidojot komplekso indeksu

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

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

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

Ilustrēsim dažādas 4 vienkāršo indeksu noteikšanas iespējas:

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

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

Nekustamā īpašuma kadastrālās vērtības pieaugums raksturo bagātības pieaugumu. Teorētiski, kadastrālajai vērtībai būtu jātuvojas 85% no tirgus vērtības, tomēr arī šeit

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

Personas iIIN emaksas katrā iestādē un katrā uzņēmumā tiek sadalītas pa 119 administratīvajām teritorijām. Būtu lietderīgi katrai personai sadalīt arī bruto atalgojumu pa šīm teritorijām. Tad būtu iespējams noteikt ne vien bagātību raksturojoš’o rādītāju, bet arī atrst, cik lielas ir nodokļa atlaides - t.i. par cik ir samazinājušies pašvaldības ieņēmumi uz valsts funkcijas finansējuma rēķina.

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

2) Ekoloģisko (vides apstākļu uzlabojumu) jāraksturo atšķirīgi katrā pašvaldībā, atkarībā no tās īpatnējiem apstākļiem. Kopīga rakstura mērījums var būt iedzīvotāju apmierina’tība, ko raksturotu īpašas anketas aizpildīšana, ko veiktu ar zināmu regularitāti (piemēram - reizi gadā).

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

Šai gadījumā daudz kas ir atkarīgs no tā, kādā maneirē pašvaldība tik vadīta.

Ja dominē komandu metode, tad pašvaldības vadībai interesē centrālās valdības uzstādījumuvai likuma prasību ievērošana. Ir daudz dažādu likuma prasību, kuras var ievērot nevis pilnībā, bet izdalīto budžeta līdzekļu apmērā. Centrā būs apmierināti, ja pašvaldība noņems resursus savu patstāvīgā atbildībā esošu funkciju veikšanai un ieguldīs centrāli noteiktu ekoloģisko normatīvu izpildē. Indeksu paņems tādu, kāds tas izriet no valdības politikas dokumentiem.

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

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

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

Šeimēs saskaramies ar problēmu, kas raksturīga racionālai analītiskai pieejai. Vienkārša indeksa vietā kā kompleksā indeksa sastāvdaļa parādās cits kompleksais indekss.

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

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

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

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

Ja pašvaldību politiķi uzskata, ka tiem jāuzlabo uzņēmējdarbības vide, tad uznmanības centrā būs īpaši patērētāji - darbaspēks atbilstoši ekonomikas pārstrukturēšanas iecerei. Ja iecerēts atbalstīt postindustriālo un zinātņu ekonomiku, tas izraisa specifiskas prasības kultūrvidei. Prasmīgu darbaspēku (pašu izaudzinātu vai ievestu) nevarēs piesaistīt, ja tam nebūs vide atpūtai un komunikācijas iespējas ar labu operu un teātra izrāžu apmeklēšanai. Indeksiem jāmēra specifisku kultūras pakalpojumu pieejamību un kvalitāti.

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

4) Apmierinātība ar administrēšanu ir atkarīga no tā,ko iedzīvotāji ir pieraduši saņemt. Tai pat laikā viņi pierod pie arvien labākiem standartiem. Arvien vairāk iedzīvotājs sevi redz kā klientu, kurš sagaida laipnu un korektu apkalpošanu. Taču šī nav vienīgā tendence. Visu valstu un pašvaldību likumdevēji strādā pie procedūru sarežģīšanas, pie arvien augstāku kontroles normu ieviešanas un pie jaunu aizliegumu radīšanas, kas kavē privāto interešu īstenošanu.

Komandu metodes piekritēji raksturos panākumus ar valdības politikas precīzāku īstenošanu. Tie varētu būt modē nākuši “labas pārvaldības” elementi vai modīgas iedzīvotāju iesaistīšanas metodes lēmumu poieņemšanā. šai gadījumā vienkārša indeksa vietā administre’šanas uzlabojuma panākumus atkal raksturos komplekss indekss kuram kopumā piemērosim tabulā atrodamo svara koeficientu.

Līdzīga situācija rodas lietojot citas metodes. Pēc būtības rezultātu raksturojošo indeksu veidošana varētu veidot būtisku daļu no sadarbības tīklu diskusiju satura.

9.6. Mērķa funkcija

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

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

F(x)

F(x0)

**X**

**X**0

1.attēls. Lafēra līkne kā viendimensijas optimizācijas piemērs. Attēlti ieņēmumi pašvaldības budžetā F(x) atkarībā no piemērotās nodevas likmes x.

Piemēram, ja uzliekot pašvaldības nodevu mērķis ir panākt maksimālus ieņēmumus, tad atbilstoši ekonomikas teorijai ienēkumus raksturos Lafēra līkne, kurai ir maksimums. Sākumā ieņēmumi pieaug lineāri – jo lielāka likme, jo lielāki ieņēmumi. Tālāk pieaugot likmei ieņēmumu pieaugums samazinās, līdz mērķa funkcijas – ieņēmumi atkarībā no uzliktās likmes sasniedz maksimumu punktā x =x0. Tālākais likmes palieluinājums vairs papildus ienākumus nedod – pieagot likmei ienākumi samazoinās, jo iedzīvotāji un uzņēmēji visiem iespējamiem līdzekļiem izvairās no nodevas maksāšanas.

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

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

F(x,y)

z

M (x0,y0)

F(x0)

M0 (x0,y0)

x

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

2.attēlā. parādītajai politiskajai mērķa funkcijai ir divi argumenti (faktori, kuri ietekmē funkcijas vērtību). Lielāko vērtību tā sasniedz punktā, kurā virsma z = F(x,y) atrodas visaugstāk virs x, y plaknes. Lai “ieraudzītu” šo situāciju mums ir nepieciešams trīs dimensiju attēls. Telpiskam zīmējumam ir dažaas priekšrocības, salīdzinot ar plakanu zīmējumu, jo tas palīdz kaut vai daļēji tuvoties reālajai - N dimensiju situācijai.

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

Mainīgajiem x,y ir svs definīcijas apgabals. Attēlotajā gadījumā faktoru definīcijas apgabals redzams kā projekcija x,y plaknē. Attiecīgi meklētais maksimums atrodams punktā M0, kas ir funkcijas F(x, y ) maksinālā punkta M projekcija uz pamata punktā (x0, y0).

Ekonomikā un politikā parasti darbojas vairāk faktoru, nekā 2. Bieži, lai precīzāk ietekmētu rezultātu, izvēlas šādu faktoru skaita palielināšanu. Palielināšana pati par sevi, nespējot labi aprakstīt mērķa funkciju, nenodrošina nonākšanu optimumā.

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

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

**9**.7. Ierobežojumu sistēma

Lai parādītu ierobežojumu lomu (korektā optimizācijas uzdevumā mums jāskata ne vien mērķa funkciju, bet arī ierobežojumus), sāksim ar vienkāršāko viendimensijas uzdevumu. Nodokļu iekasēšanai aplūkosim divu veidu ierobežojumus:

* 1. Nevienādības formā x ≥ xmin,
  2. Vienādības formā g(x) = b.

Abi gadījumi parādīti 4.attēlā. Pirmajā gadījumā tā ir prasība, ka katram nodokļu maksātājam jāmaksā vismaz saskaņā ar minimālo likm xmin . Ja taisne x = xmin atradīsies pa kreisi no fumkcijas F(x) maksimuma (x0 > xmin ), tad optimizācijas rezultātu šāds iedobežojums neietekmēs. Turpretī, ja taisne x = xmin atradīsies pa labi no fumkcijas F(x) maksimuma (x0 < xmin ), tad optimizācijas rezultāts atšķirsies. Funkcijas F(x) maksimumu vairs nesasniegsim un iespējamais rezultāts pasliktināsies ierobežojuma dēļ.

Tā vietā, lai iegutu labāko iespējamo rezultātu, optimum vērtība samazinās.

Jau šajā vienkāršākajā gadījumā redzamas divas īpašības, kuras iespējams vispārināt:

* Jebkurš ierobežojums vai nu samazina sasniedzamo optimum, vai atstāj to tai pašā līmenī;
* Taisnīguma prasība (šai gadījumā – lai katrs maksātu vismaz saskaņā ar minimālo likmi) var samazināt sasniedzamo ekonomisko rezultātu.

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

F(x)

F(x0)

b

xmin

x

x0

A

B

3.attēls. Lafēra līkne kā viendimensijas optimizācijas piemērs. Attēlti ieņēmumi pašvaldības budžetā F(x) atkarībā no piemērotās nodevas likmes x un divi ierobežojumi – funkcija g(x), kura atļauk aplūkot tikai divas x vērtības, kurās g(x) = b un taisne x = xmin, kas izvietota pa labi no taisnes x = x0..

Ierobežojumu zīmēšana jau divu dimensiju gadījumā kļūst sarežģītāka, jo divu dimensiju fukcija tagad attēlojas kā virsma trīsdimensiju telpā.

Tomēr svarīgākie secinājumi no iepriekš teiktā saglabājas – katrs ierobežojums parasti izpaužas kā mērķa fumkcijas vērtības samazinājums.

Piemēram, mēs varam noteikt neapliekamos minimumus, noteikt maksimālās apliekamās vērtības, noteikt personu grupas, kuras vispār neapliksim ar nodokļiem vai nodevām. Visos šajos gadījumos dabūsim negatīvu fiskālo efektu.

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

Katrs ierobežojums nevienādības formā labākajā gadījumā “nogriež” daļu no iepriekš parādītās virsmas F (x1, x2 ). ļoti iespējams, ka nevienādība izgriež maksimumu M no pieļaujamāvērtību apgabala un maksimums nonāk kādā zemākā punktā. Ierobežojums nevienādības formā attēlojas kā virsma (tikai citas formas) tāpat kā publiskā labuma funkcija.

Tātad - katrs ierobežojums nevienādības formā padara pubisko labumu mazāku.

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

Katrs ierobežojums vienādības formā nozīmē kādu līniju uz virsmas. Šāda vienādība samazina mainīgo izvēles brīvības pakāpi. Ja līnijas uz virsmas ir vismaz divas, tad tās vispār var nekrustoties un uzdevumam vairs nav atrisinājuma vispār.

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

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

Piemēram, ja publisko iepirkumu organizē ilgākā laikā, nekā pieļaujamais gaidīšanas laiks uz kāda risinājuma vai būves ieviešanu, tad nav nekādas jēgas būvēt.

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

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

Tas balstās uz pieņēmumu, ka nevienam nevar uzticēties. Tā kā ierēdņiem (un arī pašvaldības amatpersonām) nevar uzticēties, tad jāsasaista lēmuma pieņēmējus ar daudziem regulējumiem un jāizveido visaptverošas kontroles sistēmu. Taču ta sir ceļš uz nekurieni.

**9**.8. Sanāksmes dalījums atklātajā un slēgtajā daļā

Runājot vai rakstot par publisko pārvaldi tik bieži tiek lietoti tādi termini kā “caurspīdīgums” vai “atklātība”, ka šķiet pat dīvaini, ka eksistē arī ierobežotas pieejamības informācija.

Valsts gadījumā samierināmies ar to, ka valstij var būt savi noslēpumi. Iemesls tam ir konkurence. Valstsi savā starpā konkurē, tāpēc tām savstarpēji pastāv noslēpumi. Arī pašvaldībām savstarpēji pastāv noslēpumi, jo arī pašvaldības savstarpēji konkurē.

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

Pašvaldība konkurējot ar citām pašvaldībām, galvenie konkurences priekšmeti ir:

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

Vēl būtiskāki konkurences jautājumi saistās ar vietējo protekcionismu (ciktāl tas neietekmē ES vienoto tirgu, ES likumdošanā protekcionisms pašvaldības atbalsta formā ir atļauts) un vietējās uzņēmējdarbības veicināšanu. Normāli pašvaldība lobē savu uzņēmēju intereses nacionālajos un globālajos tirgos un šajā darbības jomā sastopas ar citu pašvaldību konkurenci.

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

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

Sanāksmes atklātā daļa satur tīkla koordinatora prezentāciju, uzaicināto ekspertu uzstāšanos un diskusiju par šajā daļā izvirzītajiem jautājumiem.

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

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

1. Sabiedrība ne vienmēr saņem objektīvu informāciju. Objektīvi informējot, var atklāties priekšvēlēšanu solījumu nepildīšana, vai attālināšanās no uzstādītajiem mērķiem;
2. izpildvaras dalībnieki (administrācija) baidās, ka informācija par darba rezultātiem var kaitēt karjerai un atalgojumam;
3. centrālā valdība baidās no pašvaldību lomas pieauguma, kas neizbēgami sekotu pilnīgākai informēšanai;
4. cilvēktiesības ietver normas, kas sargā privātumu, tādējādi kavējot informācijas uzkrāšanu par personu mācībām, nodarbinātību, kustību un citiem būtiskiem jautājumiem;
5. komerctiesības aizsargā komercnoslēpumu, tas nozīmē būtiskas informācijas par teritorijas ekonomisko un sociālo attīstību nepieejamību;
6. statistikas likumdošana, kas ierobežo primārās informācijas nodošanu trešajām personām;
7. plaši izplatīti ir maldīgi uzskati, ka pašvaldības nenodarbojas ar politiku un visai informācijai par pašvaldības “saimniecisko” darbību jābūt publiski pieejamai;
8. informācijas par publisko pārvaldi pieejamība galvenokārt valsts valodā, kas ierobežo labās prakses pārņemšanu no vienas valsts uz otru.

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

**9.9. Privātās dzīves aizsardzība**

Atsevišķas starptautisko cilvēktiesību normas ir iekļautas Satversmē. Tas nemazina Latvijas pienākumu ievērot arī citas tai saistošās pamattiesības (neiekļautās normas, pašvaldību tiesības). Tomēr iekļaušana Satversmē papildus stimulē ierēdņus un pašvaldību darbiniekus sekot tieši šīm normām.

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

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

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

Privātās dzīves neaizskaramības sardzē nostājas Fizisko personas datu aizsardzības likums, saskaņā ar kuru personas dati izplatāmi vienīgi ar personas piekrišanu vai arī likumā īpaši noteiktos gadījumos. Likumā iekļautas tiesību normas, kas izriet no Eiropas Parlamenta un Padomes 1995. gada 24. oktobra direktīvas [95/46/EK](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:LV:HTML) par personu aizsardzību attiecībā uz personas datu apstrādi un šādu datu brīvu apriti.

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

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

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

Šāda centrālās valdības nepilnība ir iemesls trūkumu labot. Tas nozīmē, ka, attīstot Salīdzināmo datu bāzi un strādājot Sadarbības tīklu ietvaros, būs aktīvi jālobē pašvaldību tiesības iegūt vajadzīgo informāciju.

**9.10. Komercnoslēpuma aizsardzība**

Komerclikums nosaka komersanta (šajā tekstā parasti tiek lietots starptautiski atpazīstamais un ES lietojamais termins - “uzņēmējs”, nelietojot specifiskā nozīmē tikai Latvijas likumdošanā izmantojamo terminu - “komersants”) tiesības uz komercnoslēpumu.

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

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

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

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

Daļa no statistikai izmantojamajiem datiem pārsniedz uzņēmumu gada pārskatā sniedzamo informāciju, un tiem ir komercnoslēpuma statuss. Valsts statistikas likums aizliedz tādu datu publiskošanu, kas ļautu identificēt komercnoslēpumu attiecībā uz individuālu uzņēmumu.

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

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

**9.11. Statistikas likumdošanas ievērošana**

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

1. īsteno vienotu valsts politiku valsts statistiskās informācijas organizēšanas, apkopošanas, analīzes un publicēšanas jomā;
2. nodrošina statistikas lietotājus ar valsts statistiskās informācijas programmā iekļauto informāciju, par kuru atbild CSP;
3. kārtējā gada finanšu līdzekļu ietvaros izstrādā valsts statistiskās informācijas programmu, valsts statistikas pārskatu un anketu veidlapas. Valsts statistiskās informācijas programmu, valsts statistikas pārskatu un anketu veidlapas apstiprina Ministru kabinets;
4. atbild par vienotās ekonomiskās informācijas klasifikācijas sistēmas izveidošanu. Ministru kabinets apstiprina vienoto ekonomiskās informācijas klasifikācijas sistēmu un tās ieviešanas un lietošanas kārtību;
5. koordinē visu valsts līmeņa statistiskās informācijas plūsmu, kā arī valsts reģistros un citās informācijas sistēmās iekļaujamo statistisko rādītāju savstarpēju saskaņošanu;
6. koordinē valsts institūciju darbību statistikas jomā, kā arī starptautisko sadarbību;
7. pēc vienošanās ar ieinteresēto fizisko vai juridisko personu veic papildu statistikas darbus, kas neietilpst valsts statistiskās informācijas programmā;
8. veic zinātniskos pētījumus statistikas jomā, konjunktūras pētījumus tautsaimniecības nozarēs, kā arī izstrādā statistisko rādītāju prognozes saskaņā ar valsts statistiskās informācijas programmu.

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

Saskaņā ar Valsts statistikas likuma 18. pantu:

“(1) Statistiskie dati uzskatāmi par konfidenciāliem, ja tie tieši vai netieši ļauj identificēt privātpersonas vai valsts institūcijas, par kurām sniegti individuālie statistiskie dati.

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

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

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

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

Datus par pašvaldībām (izņemot lielās pilsētas) no valsts oficiālās statistikas pagaidām nevar iegūt, taču pie šā jautājuma tiek strādāts. Iespējams, ka nākamajos gados izdosies vienoties, ka CSP strādā ne tikai, lai varētu vadīt valsts nozares, bet arī reģionus un pašvaldības.

1. **Uzlabojumu priekšlikumi**

Pašvaldību dalība sadarbības tīklos ir saistāma ar publisko labumu, ko tādējādi iegūst vietējā sabiedrība. Uzlabojumu priekšlikums ir dokuments, kurā tiek aprakstīti secinājumi par katras pašvaldības risināmo problēmu. Dažī no iespējamajiem rezultātiem (pieaugošas sarežģītības secībā) raksturoti tālākajā tekstā:

**10.1. Investīciju lobēšana**

Investīciju lobēšanas plāns varētu saturēt:

* Nepieciešamās investīcijas saistību ar pašvaldības plāniem vai programmām;
* Iespējamo investoru loka (tai skaitā – ES vai valsts programmas) aprakstu;
* Piedāvājumus, ko pašvaldība var piedāvāt potenciālajiem investoriem
* Piemērojamo lobēšanas metožu loka aprakstu;
* Lobēšanas plānu ar atbildīgajiem un atbildīgo personu motivēšanas sistēmu;
* Atskaitīšanās un sekmju novērtēšanas kārtību.

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

* 1. **Produktivitātes uzlabošana**

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

Produktivitātes palielināšanai nepieciešama datu vākšana un analīze par pašvaldības darbības lietderību (vai atsevišķi jautājumi nav pārregulēti, vai atsevišķas darbības vajag uzņemties pašvaldībai privātā sektora vai Latvijas Republikas vietā). Datu analīzes pamatlīdzeklis var būt proporcionalitātes princips – vai iegūtais sabiedriskais labums atbilst iztērētajiem finanšu līdzekļiem. Nereti vienos vai citos pasākumos tiek iesiastīti ES līdzekļi, kas sākotnēji šķiet “par velti”, bet potenciāli ieved pašvaldību lielu izdevumu ar mazu efektu jūgā.

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

Produktivitātes uzlabošanas plāns varētu ietvert:

* Uzlabojamās jomas efektivitātes vērtējumu;
* Darba laika izmantošanas analīzi;
* Pakalpojumu kvalitātes līmeņa lietderības analīzi;
* Iespējamos risinājumus (vairāku amatu apvienošana, institūciju struktūras vienkāršošana, kontroles un uzraudzības vienkāršošana, nesvarīgu funkciju izpildes pārtraukšana un tml.)
* Risinājumu izvēles pamatojumu;
* Produktivitātes uzlabošanas pasākumu plānu ar atbildīgajiem un atbildīgo personu motivēšanas sistēmu;
* Atskaitīšanās un sekmju novērtēšanas kārtību.

Jautājums par produktivitātes uzlabošanas plāna publicitāti (vai ierobežotas pieejamības noteikšanu) ir izlemjams politiski katrā pašvaldībā. Produktivitātes atbalstīšana (salīdzinot ar populāro nodarbinātības atbalstīšanu) ne vienmēr un ne visur būs populāra. Statusa izvēle ir politiskās stratēgījas jautājums.

* 1. **Prasmīgāki darbinieki**

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

Pašvaldība sveiktspējā centrālā vieta ir cilvēkresursiem.

Prasmes nav izrietošas no diplomu skaita vai rakstura, taču labāka izglītība potenciāli ļauj sasniegt labākas prasmes. Prasmes lielā mērā ir atkarīgas no spējas risināt uzdevumus, ko esošā izglītības sistēma neveicina. Spēju risināt uzdevumus ir jāpārnes uz pašvaldības lēmumu pieņemšanas jomu, tas izdarāms uzticoties saviem darbiniekiem un ļaujot viņiem ikdienā šos uzdevumus risināt.

Prasmīgu darbinieku problēma ir risināma dažādi, atkarībā no jomas, kurā pašvaldība vēlas darbinieku prasmes nostiprināt. Variants šādu pasākumu plānam varētu būt:

* Jomas, kurā vajadzīgi prasmīgāki darbinieki, raksturojums;
* Galvenie prasmes kritēriji, ko nepieciešams attīstīt vajadzīgajā jomā:
* Dažādu prasmes līmeņu raksturojums starptautiskajā un vietējā darbaspēka tirgū;
* Iespējamo prasmes līmeņa celšanas pasākumu raksturojums;
* Pamatojums noteiktu pasākumu izvēleei;
* Darbinieku prasmes uzlabošanas pasākumu plāns ar atbildīgajiem un atbildīgo personu motivēšanas sistēmu;
* Atskaitīšanās un sekmju novērtēšanas kārtība.

Preasmju uzlabošana varētu būt samērā populārs pasākums, kurš gan var būt saistīts ar ievērojamiem izdevumiem. Netieši tas noved pie darbinieku skaita samazoināšanās. Tāpēc vietējiem poplitiķiem ir jāizlemj, cik lielā mērā šādi pasākumi būtu rādāmi publiski.

* 1. **Darbinieku motivācija par paveikto**

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

Motivācija normāli ir saistīta ar rezultatīvajiem rādītājiem, kuru vispārējam apskatam bija veltīta šīs rokasgrāmatas 6.nodaļa, kā arī rokasgrāmata par Salīdzināmi datu bāzi.

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

Jebkurā gadījumā, ir jādefinē zināmus resursus, ko izmantos tad un tikai tad, ja būs izpildīti rezultatīvie rādītāji. Motivācija ir iespējama arī vienkāršākā – regulāras iknedēļas vai pat ikdienas motivācijas formā.

Variants šādu pasākumu plānam varētu ietvert:

* Jomas, kurā vajadzīgs labāk motivēt darbiniekus, raksturojums;
* Galvenie kritēriji, saistībā ar kuriem vēlams motivēt dartbiniekus;
* Iespējamo motivācijas paņēmienu raksturojums;
* Pamatojums noteiktu motivācijas pasākumu izvēleei;
* Darbinieku motivācijas uzlabošanas pasākumu plāns ar atbildīgajiem un atbildīgo personu motivēšanas sistēmu;
* Atskaitīšanās un sekmju novērtēšanas kārtība.

Motivācijas pasākumi var būt vairāk vai mazāk jūtīgi – to publicēšanas sekas prasa izvērtējumu. No otras puses, iespējams ka lielākā daļa izvēlēto pasākumu ir pakļauti publiskai atskaitei saskaņā ar esošo likumdošanu.

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

* 1. **Pašvaldības uzņēmuma stratēģija**

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

Ja sadarbības tīklā izvēlas kādas pašvaldības uzņēmējdarbības jomas uzlabošanu kā tēmu, tad šajā gadījumā var padziļināti izdiskutēt uzņeēmumu saglabāšanas (vai veidošanas) iemeslus, mērķus kā šo iemeslu izpausmi, veidus, kā panākt uzņēmumu efektīvāku darbību.

Piemēram, var tikt pilnā mērā izvērtēts ražošanas cikls un meklēti papildus resursi, kas būtu pārvēršami peļņā vai arī izmantojami uzņēmums sociālajiem mērķiem.

Variants attiecīgo uzlabojumu plānam varētu ietvert:

* Valdības nepilnību, kas ir iekmesls iesaistei uzņēmējdarbībā, raksturojums;
* Tirgus nepilnību, kas ir iemesls iesaistei uzņēmējdarbībā, raksturojums;
* Uzņēmuma sociālo (nefinanšu mērķu) raksturojums;
* Uzņēmuma peļņas mērķu raksturojums;l
* Iespējamo līdzekļu mērķuu sasniegšanaui raksturojums;
* Izvēlēto līdzekļu pamatojums;
* Uzņēmuma stratēģijas vadlīnijas;
* Atskaitīšanās un sekmju novērtēšanas kārtība.
  1. **Pašvaldības iestādes stratēģija**

Valstī savulaik (1997-2002) pastāvēja ideja par funkcionālajiem auditiem ministrijās un iestādēs. Katra funkcionālā audita rezultātā varēja rasties savs, individuāls pasākumu plāns ministrijas vai eistādes darba uzlabošanai. Tas tika piedāvāts tolaik populārās Jaunās Publiskās Pārvaldes koncepcijas ietvaros, uzskatot ka pārvaldes dekoncentračija attīstīs radošumu katrā no iestādēm.

Tomēr Jaunās Publiskās Pārvaldes ideju laiks bija neilgs. Valsts kanceleja panāca pavērsienu uz koncentrāciju, cenšoties visas iestādes pakļaut vienotai kārtībai. Līdz ar vienotas kārtības attīstību tika izvirzīta ministriju stratēģisko pplānu koncepcija, kas centienus uzlaabota valsts pārvaldi pārsvītroja pašā pamatā. Turpmākie unifikācijas pasākumi ar katru gadu padarīja valsts pārvaldi neefektīvāku.

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

Iestādes darba uzlabojumi būtu saistāmi ar:

* Aktivitāšu pārvērtēšanu, cik daudz publiskā labuma dod katra no līdzšinējām darbībām, rosinājumi kā samazināt atbilstošo regulējumu un vienkāršot esošās procedeūras;
* Klientu apkalpošanas uzlabošanu, izvērtējot atbilstošās izmaksas un vai publiskais labums no šīm izmaksām atmaksāsies;
* Personāla pramju uzlabošanu;
* Personāla motivācijas uzlabošanu;
* Pakalpojumu tehnoloģiju uzlabošanu.

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

* 1. **Izvēlētu interešu grupu apmierinātība ar pašvaldības veikumu**

Šis ir pašvaldības mārketinga stratēģijas vienkāršots gadījums. Par cik pilna stratēģiskās vadīšanas procedūras ieviešana ir pietiekami sarežģīts process, kurš var stipri ietekmēt pašvaldības vadīšanas koncepciju kopumā, pašvaldība var tīklā padziļināti izskatīt galveno daļu – fokusgrupu izvēli.

Attiecīgo fokusgrupu apmierinātības novērtēšanai parasti izmanto tiešas aptaujas.

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

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

* Potenciālo (vietējai teritorijai specifisko) fokusgrupu raksturojums;
* Fokusgrupu potenciālās ietekmes uz vietējo vēlēšanu rezultātiem novērtējums;
* Fokusgrupu izvēles pamatojums;
* Fokusgrupu interešu izvērtējums;
* Pašvaldībai pieejamo līdzekļu, kas varētu palielināt fokusgrupu apmierinātību, raksturojums;
* Negatīvo un pozitīvo blakusefektu ietekmes izvērtējums
* Fokusgrupu apmierinātības uzlabošanas pasākumu plāns ar atbildīgajiem un atbildīgo personu motivēšanas sistēmu;
* Atskaitīšanās un sekmju novērtēšanas kārtība.

**Noslēgums**

Šī rokasgrāmata ir radusies uz tās pieredzes pamata, kas tika gūta NFI projekta“Lietpratīga pārvaldība un Latvijas pašvaldību veiktspējas uzlabošana” ietvaros.

Sadarbības tīklu ideja nav saistāma tikai ar šo projektu. LPS praksē jau agrāk ir izmantojusi sadarbības tīklu metodi dažādu problēmu risisnāšanai. Specifiskais šajā gadījumā bija, ka tika izmantots projekta gaitā izstrādātais Latvijas pašvaldību mācīties salīdzinot modelis [www.ms.lps.lv](http://www.ms.lps.lv) .

Centieni modernizēt publisko pārvaldi, tai skaitā pašvaldības, kopš 20-ā gadsimta vidus ir bijuši daudzās pasaules valstīs. Publiskā sektora specifikas dēļ tas nav tik vienkārši, kā uzlabot privātajā sektorā darbojošos uzņēmumu. Šajā rokasgrāmatā šie iemesli nav padziļināti diskutēti, taču tie ir iezīmēti katrā nodaļā.

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

Šeit piedāvātā Mācīties salīdzinot metode, kopā ar otrā rokasgrāmatā apraskstīto Salīdzināmo datu bāzi būs palīgs tiem politiķiem, kas vēlas strādāt radoši, kas gatavi paši meklēt savus ceļus un rosināt savus darbiniekus būt tik pat radošiem.

Uz rokasgramatas aizmugurējā vāka (varbūt pēdējā lapā) jāievieto šāds teksts :

*Rokasgrāmata ir izstrādāta ar Norvēģijas finanšu instrumenta 2009.-2014. gada perioda programmas „Kapacitātes stiprināšana un institucionālā sadarbība starp Latvijas un Norvēģijas valsts institūcijām, vietējām un reģionālām iestādēm” atbalstu projekta „Lietpratīga pārvaldība un Latvijas pašvaldību veiktspējas uzlabošana” ietvaros.*

*Par tā saturu pilnībā atbild rokasgrāmatas autors un tas neatspoguļo Programmas un iesaistīto valstu oficiālo viedokli.*