

Projekts

“Latvijas pašvaldību sadarbības veicināšana un labas pārvaldības stiprināšana”

SADARBĪBAS TĪKLU PRIORITĀRIE REZULTĀTI

IETEIKUMI PAŠVALDĪBU SADARBĪBAI NĀKOTNĒ

Ievads

Projektā tika attīstīta un pilnveidota mācīties salīdzinot (*bench-learning*) metode piecos pašvaldību sadarbības jautājumos. Katrs no tīkliem kļuva par platformu pieredzes apmaiņai, labāko risinājumu apspriešanai. Šis process bija auglīgs un palīdzēja meklēt inovatīvus risinājumus katrā pašvaldībā, samazinot riskus un izvairoties no kļūdām. Šis process bija lietderīgs arī Latvijas Pašvaldību savienībai, jo tīkli kļuva par laboratoriju formulējot Pašvaldību kopējo politiku politiskās dienas kārtības jautājumos.

Diskusiju gaitā tās dalībnieki ietekmēja sākotnējos uzstādījumus. No sākotnējās aktualitātes, kas izrietēja no Administratīvi teritoriālās reformas ietekmes analīzes, dienas kārtībā varēja nonākt svarīgi izaicinājumi, kas izrietēja no konkrētās notikumu attīstības Latvijā.

Katrā no tīkliem var izdalīt vismaz vienu problēmu kompleksu, kam bija veltīta lielākā uzmanība un kas ir vērtējams kā būtisks sasniegums Pašvaldību attīstībā Latvijā. Šajā pārskatā tiek īpaši atspoguļots šis viens būtiskākais sasniegums katrā no sadarbības tīkliem.

IKT asociācijas izveidošana

Sadarbības tīkls “Valstspilsētu sadarbība ar apkārtējiem novadiem”

Piecām valstspilsētu pašvaldībām un pieciem tos aptverošajiem novadiem likumā ir paredzēti vairāki obligātie sadarbības veidi pašvaldības autonomo kompetenču jomā. Šī sadarbība ir noteikta Administratīvo teritoriju un apdzīvotu vietu likuma pielikumā, kā ievads šo pašvaldību apvienošanai līdz 2029.gadam. Tas neizslēdz arī sadarbības izveidošanu un turpmāko attīstību jebkurā citā svarīgā jautājumā.

Diskusiju gaitā noskaidrojās, ka sagaidāmā apvienošanās netiek uztverta pozitīvi. Par to liecināja arī diskusija Saeimā, kurā valsts pārvaldes un Pašvaldību komisija aicināja pieņemt aktuālus domju lēmumus. Tieši neskaidrība ar gaidāmo apvienošanos samazināja interesi par sadarbības aktīvāku izvēršanu. Toties lielu interesi izraisīja kopīgas politikas īstenošanas iespējas administrēšanas un pakalpojumu digitalizācijas jomā. Diskusija parādīja, ka tieši šīm problēmām neatliekami jāpievērš maksimālu uzmanību.

Tika nolemts izveidot kopīgu platformu Latvijas pašvaldību sadarbībai IKT jomā. Iniciatīva balsojumā saņēma visu klātesošo pašvaldību pārstāvju atbalstu, kas norāda uz pieaugošo sadarbības nepieciešamību šajā jomā. Šāda platforma dos iespēju veidot koordinētu un vienotu stratēģiju, un dos pašvaldību pilnvarojumu LPS risināt kopīgus jomas jautājumus pašvaldību vārdā.

IKT asociācijas mērķis ir apvienot un organizēt pašvaldību IKT sektora vadītājus un darbiniekus, lai:

1. attīstītu starppašvaldību kontaktus, sekmētu vispārējo sadarbību, pieredzes apmaiņu un pašvaldību attīstību;
2. paaugstinātu dalībnieku kvalifikāciju;
3. piedalītos LPS lēmumu izstrādē un izpildē;
4. rūpētos par dalībnieku tiesisko aizsardzību;
5. pārstāvētu pašvaldību IKT intereses valsts un privātā IKT sektorā;
6. organizētu kopīgos pašvaldību IKT iepirkumus;

7. pārstāvētu pašvaldību IKT intereses Eiropas Savienības, Eiropas Padomes, citās starptautiskajās profesionālajās IKT pārstāvošās institūcijās.

Pašvaldību **IKT asociācijas dalībnieki** ir pašvaldības – LPS biedri. Iestāšanās IKT Asociācijā un izstāšanās no tās notiek, pamatojoties uz pašvaldības pieteikumu/atteikumu.

Izveidojot šo asociāciju var labāk koordinēt pašvaldību intereses. Rodas labāki priekšnosacījumi sadarbībai – pašvaldības var izmantot citā pašvaldībā radītus produktus. Tas ir īpaši svarīgi brīdī, kad pakāpeniski publisko pakalpojumu dienas kārtībā ir ienācis mākslīgais intelekts.

Iedzīvotāju padomju veidošanas vadlīnijas

Sadarbības tīkls “Sadarbība ar iedzīvotājiem pašvaldības ietvaros”

Sākotnēji šajā tīklā akcents tika likts uz divām novitātēm – līdzdalības budžetu un iedzīvotāju padomēm. Līdzdalības budžeta attīstībā pašvaldības neredz būtiskas problēmas. Tomēr pilnvērtīgāku šīs formas ieviešanu rada pašvaldību ienākumu samazinājums. Salīdzinot ar 2019.gadu ir noticis krass patstāvīgo ienākumu (iedzīvotāju ienākuma nodokļa (IIN) atskaitījums un nekustamā īpašuma nodoklis) samazinājums. Arvien grūtāk atbilstoši likumam finansēt 22 autonomās funkcijas (reformas gaitā ieviestas 3 jaunas). Atcelts valsts līdzfinansējums no ES daudzgadu budžeta finansējamām investīcijām. Tas spieda pašvaldības aizņemties naudu Valsts kasē vai finanšu tirgū. Pēc reformas tika būtiski samazināta atskaitījuma likme (no 80% uz 75%) no IIN. Tas ir kļuvis par galveno iemeslu Rēzeknes domes atlaišanai, kritiskā budžeta situācija jau tagad ir vairāk kā trešdaļa pašvaldību.

Tai pat laikā līdzdalības budžeta procedūras attīstās labi. Pretrunīgi tiek vērtētas iedzīvotāju padomju izredzes. Likums paredz šo padomju vēlēšanas, ja iedzīvotāji būtu aktīvi, šādas padomes varētu vēlēt vairāk kā 500 teritoriālajās vienībās. Tomēr aktivitāte nav liela, likums garantē iespēju, bet neparedz obligātas procedūras. Tāpēc daļā novadu pastāv iepriekš izveidotās ieceltās koordinācijas struktūras, citās iedzīvotāji vēl domā.

Tāpēc būtisks ieguvums ir Saldus novada pieredze proaktīvai iedzīvotāju padomju izveidošanās veicināšanai.

Vadlīnijās, kas izmantojamas arī citās pašvaldībās, tiek ieteikti iedzīvotāju padomes darbības principi:

- atklātība,
- atvērtība,
- empātija,
- cieņa,
- godīgums,
- uzticamība,
- elastība,

- neatlaidība.

Darbības vadīšana tiek organizēta secīgos etapos:

- nolikuma izstrāde un apstiprināšana,
- pieteikšanās darbībai padomē
- informatīvā kampaņa par kandidātiem
- vēlēšanu process
- padomes darbības sākums
- darbība
- darbības noslēgums.

Katrā no etapiem vadlīnijas satur detalizētas procedūras.

Sadarbības tīklā tika skatīti arī citi inovatīvi priekšlikumi, tādi kā Mārupes novada pašvaldības pieredze sadalīt novadu apkaimēs, noteikt katrā apkaimē vidēja termiņa prioritātes un veidot vidēja termiņa investīciju budžetu katrai apkaimei un pašvaldībai kopumā.

Datos balstītas pašvaldību vadības koncepts

Sadarbības tīkls “Sadarbība Rīgas metropoles ietvaros”

Administratīvi teritoriālās reformas ideoloģija bija vērsta uz sadarbības samazināšanu. 2019.gadā rakstītā Administratīvi teritoriālās reformas anotācija saturēja kritēriju, ka novadam jābūt tik lielam, lai sadarbība nebūtu nepieciešama – tas patstāvīgi spētu izpildīt visas autonomās funkcijas. Rīgas metropole (plašākā nozīmē) ir lielāka par Rīgas plānošanas reģionu (tajā ir arī daļa no Zemgales). Pašvaldību brīvprātīgi izveidotā apvienība “Rīgas metropole” ir mazāka, taču ietver gan Pierīgas pašvaldības, gan virkni lielāku novadu ārpus šīs zonas. Pierīgā izveidojās daudzas konfliktu situācijas, pašvaldībām daudz pūļu prasīja jauno struktūru veidošana. Tāpēc tīri organizatoriski jautājumi, sadarbība starp nozarēm un pašvaldībām svārstmigrācijas areālā sākotnēji neieguva lielu interesi. Toties šai sadarbības tīklā notika pilnvērtīga diskusija par budžeta veidošanu un datos balstītai vadībai nepieciešamo informāciju.

Galvenais datu avots – Valsts Ieņēmumu dienests. Galvenās darbības jomas, par kurām nepieciešama datu apstrāde:

- Sociālā palīdzība
- Izglītības pieejamība
- Veselības aprūpes pieejamība
- Teritoriālā plānošana.

Iedzīvotāja dati:

- deklarētā dzīvesvieta
- vecums
- ienākumu izmaksātājs/ reģistrētā pašvaldība
- ir /nav saimnieciskās darbības veicējs
- ienākumu veids
- kopējais ienākumu apmērs/ pa veidiem

- ar IIN apliekamais ienākumu apmērs (ietur izmaksas vietā/ neietur izmaksas vietā)
- ar IIN neapliekamo ienākumu apmērs
- piešķirtie nodokļu atvieglojumi
- ieturētais nodoklis
- attaisnotie izdevumi
- IIN atmaksa
- IIN parāds
- IIN pārmaksa

Darba devēja dati:

- darbības vieta, struktūrvienības
- nozare (NACE)
- darba ņēmēji
- ieņēmumi
- nodokļi (aprēķinātie, ieturētie)
- nodokļu maksāšanas režīms
- ilgtermiņa aktīvi
- IIN parāds
- IIN pārmaksa

Pašvaldības dati:

- reģistrētie iedzīvotāji – nodokļu maksātāji
- saimnieciskās darbības veicēji, kas reģistrēti pašvaldībā
- reģistrētie darba devēji
- reģistrētās struktūrvienības
- pašvaldības teritorijā aprēķinātie ieturētie nodokļi pa nodokļu veidiem
- attaisnotie izdevumi
- IIN atmaksas

Tīkla diskusijās tika noformulētas pamatproblēmas un risinājumi, kā šis datu kopas izmantot pašvaldības attīstības un budžeta vadībā, īpaši izmantojot Rīgas un Mārupes pieredzi, uzņēmuma ZZ Dats datu apstrādes rīkus.

Tika izvirzīta konceptuāla prasība nodot pašvaldībām anonimizētus personas datus, ne tikai apkopojošas tabulas.

Konkurences neitralitātes atjaunošanas koncepts

Sadarbības tīkls “Pašvaldību sadarbība kapitālsabiedrību un kapitāldaļu pārvaldības jomā”

Šajā sadarbības tīklā tika vērtētas galvenās pašvaldības komercsabiedrību darbības jomas – slimnīcas, dzīvojamo māju apsaimniekošana, siltumapgāde, ūdenssaimniecība, atkritumu savākšana un pārstrāde un citas. Tīkla sanāksmēs tika veidots dialogs starp ministrijām, pašvaldības politiķiem, pašvaldībai piederošo uzņēmumu vadītājiem un zinātniekiem. Atklājās daudzi iemesli, kas kavē pašvaldības uzņēmumu darba efektivitāti.

Tēmas ietvaros notika konsultācijas ar Konkurences Padomi un Tirdzniecības un Rūpniecības Kameru. Tika diagnosticēta problēma, ka politikas dokumentos on likumdošanā tiek radītas nepamatotas priekšrocības privātajā īpašumā esošiem uzņēmumiem un tiek kavēta valsts un pašvaldības īpašuma lietderīga izmantošana sabiedrības interesēs. Par šo tematiku tika veikts zinātniskais pētījums par iespēju līdzsvarot valstij vai pašvaldībai piederošo uzņēmumu (*State Owned Enterprises-SOE*) un privātpersonām piederošo uzņēmumu (*Private Owned Enrnerprises – POE*) iespējas. Par pētījumu, ko veica projekta vadošais eksperts Māris Pūķis un Latvijas Universitātes students Inguss Vircavs tika ziņots sadarbības tīkla sanāksmēs un starptautiskajā zinātniskajā konferencē Kauņā.

Konkurences neitralitāte nozīmē, ka uzņēmējdarbībai ir līdzvērtīgi apstākļi neatkarīgi no tā, kam pieder uzņēmums. Tā kā likumi uzliek dažādus pienākumus (piemēram – nefinanšu mērķus), ierobežojumus (piemēram – informēšanas pienākumus, atalgojuma ierobežojumus), aizliegumus (piemēram – veikt iepirkumus neveicot izsoli, izmantot uzņēmuma resursus blakus produktu ražošanai) publiskajām personām un privātpersonām piederošām komercsabiedrībām, veidojas nesimetriska un nelīdzsvarota apgrūtinājumu un atvieglojumu sistēma. Privātie uzņēmēji gūst nepamatotas priekšrocības. Vēsturiski šī situācija veidojās, kad valsts un pašvaldība pārmērīgi atbalstīja savus uzņēmumus, kavēja privatizāciju. Pašlaik situācija ir izmainījusies pretējā virzienā, par ko liecina remunicipalizācijas procesi daudzās ES valstīs pēc 2008-2012.gadu pasaules ekonomiskās krīzes.

Izstrādāto iespēju līdzsvarošanas vadlīniju galvenās tēzes:

1. Līdzsvarošanas principiem jābūt atšķirīgiem, atkarībā no saimnieciskās darbības klienta – vispārējas nozīmes (*general interest*) vai individuālas nozīmes (*individual interest*). Parasti pašvaldības kapitālsabiedrības sniedz pakalpojumus, taču tās var arī ražot preces un darboties kapitāla tirgū. Vispārējas nozīmes saimnieciskā darbība dalās ekonomiskās nozīmes un neekonomiskās nozīmes (tai skaitā sociālās nozīmes) aktivitātēs.
2. Atbilstoši subsidiaritātes principam ES, valsts un pašvaldība uzņemas atbildību par vispārējas nozīmes ne-ekonomiskajām aktivitātēm (pakalpojumiem, precēm un kapitālu), bet privātais sektors par individuālas nozīmes aktivitātēm un individuālas nozīmes ekonomiskajām aktivitātēm. Ir atļauta SOE intervence individuālas nozīmes aktivitātēs un vispārīgas nozīmes ekonomiskajās aktivitātēs. Ir atļauta POE intervence vispārējas nozīmes neekonomiskajās aktivitātēs.
3. Konkurences attiecībās nonāk SOE, POE, iestādes (kas arī drīkst sniegt pakalpojumus) un biedrības (NVO kā privāto tiesību subjekti). Vienā vai citā jomā var nonākt gan saskaņā ar ielūgumu (piemēram – pašvaldība pērk atklātā konkursā ārpalpojumu, POE ierosina SOE piedalīties), gan ar intervenci (piemēram, blakus nepiepildīts pašvaldības bērnudārzam uzsāk POE aktivitātes).
4. Intervences gadījumā jābūt citiem nosacījumiem, nekā ielūguma gadījumā.
5. Gadījumos, kad POE veic intervenci, jāuzliek POE tādus pat nosacījumus, tai skaitā personālam, atklātībai un tml., kādus likums pieprasa SOE. Ja tas netiek darīts, tad jāparedz samērīgas priekšrocības SOE. Bez šiem pasākumiem konkurences neitralitāte nav sasniedzama.
6. Pašvaldībām aktīvi jāizmanto jaunos instrumentus – gaidu vēstules un SOE stratēģijas, lai pamatotu efektīvu SOE darbību un samazinātu izšķērdēšanu, kas rodas pārregulējuma rezultātā.

Zemgales piederības apzināšanās koncepts

Sadarbības tīkls “Sadarbība latviešu vēsturisko zemju ietvaros”

Sadarbības tīkla sanāksmes notika visās vēsturiskajās zemēs, īpašu uzmanību pievēršot vēsturiskā un kultūras mantojuma izmantošanai, lai meklētu attiecīgo novadu un valstspilsētu pašvaldībām salīdzinošās priekšrocības. Tika pievērsta uzmanība pārrobežu sadarbības iespējām, tai skaitā ar sēļu vēsturiskajām teritorijām, kuršu vēsturiskajām teritorijām un zemgaļu vēsturiskajām teritorijām Lietuvā. Tika pievērsta uzmanība latgaļu un vidzemnieku vēsturiskajai migrācijai un pašapziņas veidošanai. Tika vērtēts un apzināts gan sentautas patriotisms, gan lokālpatriotisms un to ietekme uz pašvaldībai vissvarīgāko jautājumu – piederības sajūtu pašvaldības teritorijai.

Savulaik Zemgale bija vistālāk uz ziemeļiem dzīvojošā Baltu tauta. Krusta karu laikā tika izveidota bīskapa valsts Zemgales pārvaldīšanai. Notika sadalīšanās – Zemgales ziemeļu daļa nonāca Livonijas sastāvā, dienvidu daļa – Lietuvas sastāvā. Pēc dažiem gadsimtiem Zemgale tika pievienota Žemaitijai. Turpmākajā vēstures gaitā zemgaļus asimilēja latvieši, kaut arī tieši uz zemgaļu valodas pamata ir izveidojies vidus dialekts latviešu valodai.

Lietuvā vairākas Latvijas pierobežas pašvaldības atrodas vēsturiskajās Zemgales teritorijās, taču asimilācijas rezultātā tikai daži desmiti Lietuvas iedzīvotāju reģistrējas kā zemgaļi. Vēsturiskā zemgaļu ietekme tiek atzīta par visai ievērojamu. Katrā ziņā ir labas iespējas kultūrvēsturiskās kopības tēmu izmantot abās robežas pusēs.

Sadarbības tīkla Zemgales pasākumiem izrādījās vislielākā ietekme, salīdzinot ar citām vēsturiskajām zemēm. Tiek plānots sagatavot Zemgales kongresu, kas līdzīgi kā Latgales kongress nākotnē izvirzīs uz tradīcijām un vēsturiskā mantojuma balstītus attīstības mērķus. Dažādība vienotā Latvijā.