

Ekspertu grupas pārvaldības pilnveidei priekšlikumi

Valsts prezidents Andris Bērziņš 2012.gada 6.jūnijā izveidoja ekspertu grupu, kuras uzdevums ir izvērtēt situāciju un sniegt priekšlikumus Latvijas publiskās varas pilnveidošanai valsts un vietējā līmenī.

Par Ekspertu grupas pārvaldības pilnveidei (turpmāk – ekspertu grupa) locekļiem apstiprināti Dr.sc.pol. Daina Bāra, Dr.sc.pol. Valts Kalniņš, Dr.iur. Jānis Pleps un Dr.oec. Inga Vilka.

Ekspertu grupa iecerējusi izvērtēt publiskās varas īstenošanu valsts un vietējā līmenī un sniegt ieteikumus dažādu jomu pilnveidošanai. Ekspertu grupa par neapstrīdamu analīzes pamatkritēriju atzīst faktu, ka Latvijas Republika ir neatkarīga demokrātiska republika, kas balstās uz demokrātiskas tiesiskas valsts, sociāli atbildīgas valsts un nacionālas valsts principiem. Tāpat ekspertu grupa savus priekšlikumus formulēs, vadoties no fakta, ka Latvijas Republika ir parlamentāra republika un pilntiesīga Eiropas Savienības dalībvalsts.

Ekspertu grupa savus ieteikumus sniegs vairākos viedokļos, kas būs veltīti atsevišķu publiskās varas īstenošanas jomu pilnveidošanai. Šajos viedokļos tiks aplūkota vietējo pašvaldību darbība, Saeimas, Ministru kabineta un Valsts prezidenta kopdarbība valsts attīstības nodrošināšanā, kā arī tiesu iekārtas attīstība.

Pirmajā ziņojumā, kas publicēts 2012.gada nogalē, eksperti aplūkojuši aktuālus pašvaldību jautājumus, gan reaģējot uz konkrētajā brīdī dienas kārtībā esošiem jautājumiem, gan arī atgādinot par piemirstiem un citiem jautājumiem. Jāatzīmē, ka pirmajā ziņojumā nav skatīti visi pašvaldību sektoram aktuālie jautājumi. Ekspertu diskusija un darbs turpinās, vēl ir skatāmi reģionālās pārvaldes, teritorijas attīstības plānošanas un citi jautājumi.

Ekspertu grupa pārvaldības pilnveidei (EGPP)

Pašvaldību sistēmas pilnveidošanas iespējas

- I. Ievads
- II. Valsts administratīvi teritoriālais iedalījums
- III. Pašvaldības principa tiesiskais ietvars
- IV. Pašvaldību kompetence
- V. Pašvaldības lēmējvara, izpildvara un organizatoriskā struktūra
- VI. Pašvaldību finanses
- VII. Iedzīvotāju līdzdalības iespējas pašvaldību darbā
- VIII. Pašvaldības un valsts pārvalde
- IX. Priekšlikumi risinājumiem un diskusijai

I. Ievads

Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1.pants noteic, ka Latvija ir neatkarīga demokrātiska republika. Mūsdienīga demokrātiska valsts nav iedomājama bez vietējām pašvaldībām. Pašvaldības uzskatāmas par katras demokrātiskas tiesiskas valsts pamatu. Atbilstoši Satversmes tiesas praksei Satversmes 1.pants interpretējams kopsakarā ar Eiropas Vietējo pašvaldību hartu (turpmāk – Harta), nosakot vietējo pašvaldību statusu un darbības tiesisko ietvaru.

Vietējā pašvaldība ir noteiktas teritorijas iedzīvotāju (pilsoņu) jeb teritoriālās kopienas izveidota vietējā vara, kas darbojas šajā teritorijā un lemj par jautājumiem, kuri saskaņā ar likumiem ir tās pārziņā, kā arī par citiem kopienai svarīgiem jautājumiem, ja likums neparedz, ka tie ir citu publiskās pārvaldes institūciju kompetencē. Vietējās pašvaldības parasti tiek dēvētas par demokrātijas šūpuli un vienlaikus arī par konkrētās valsts demokrātijas spoguļi – jo vairāk attīstītas pašvaldības, jo lielāka demokrātija valstī.

Ņemot vērā vietējo pašvaldību nozīmi demokrātiskā tiesiskā valstī un nepieciešamību institucionāli un funkcionāli stiprināt vietējo varu, kā arī veicināt tās atbildīgumu un vietējo iedzīvotāju interesēm atbilstošu rīcību, Valsts prezidenta izveidotā ekspertu grupa ir apspriedusi vietējo pašvaldību jomas normatīvo regulējumu, gan patstāvīgi, gan arī konsultācijās ar pašvaldību jautājumu lietpratējiem apzinājusi risināmās problēmas un sniedz priekšlikumus attiecīgās jomas pilnveidošanai.

II. Valsts administratīvi teritoriālais iedalījums

Pēc administratīvi teritoriālās reformas Latvijas administratīvi teritoriālo iedalījumu jeb pašvaldību teritorijas nosaka Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums. Pēc šīs reformas Latvijā ir 119 pašvaldības: 9 republikas pilsētas un 110 novadi.

Kaut arī Latvija ir neliela valsts, tajā funkcionējošās pašvaldības ir ļoti dažādas – tās ievērojami atšķiras pēc iedzīvotāju skaita un demogrāfiskās struktūras, pēc teritorijas platības, pēc apvienoto teritoriālo vienību skaita, pēc rocības jeb pieejamiem finanšu resursiem, pēc darbinieku profesionalitātes un pašvaldības pārstāvju godprātības, pēc ekonomiskās aktivitātes un iedzīvotāju sociālās aktivitātes, kā arī vairākos citos aspektos. To uzskatāmi atspoguļo Valsts reģionālās attīstības aģentūras (turpmāk – VRAA) ikgadējā pārskatā „Reģionu attīstība Latvijā” apkopotie un analizētie dati. Pašvaldību situācijas atšķirības izriet arī no to kultūrvēsturiskā mantojuma, izvietojuma, ģeogrāfiskajiem apstākļiem, sasniedzamības un savienojuma ar citām vietām. Tāpat atšķiras dažādu pašvaldību iedzīvotāju vajadzības un optimālais to apmierināšanas veids, kas vislabāk ir saskatāms uz vietas, nevis centrā.

Ekspertu grupa uzskata, ka faktiskā vietējo pašvaldību dažādība būtiski ietekmē likumdevēja iespējas noteikt to darbības tiesisko regulējumu. Līdz šim vietējo pašvaldību darbības regulējums nereti bijis tipizēts un ignorējis faktu, ka

Vietējo pašvaldību darbības tiesisko regulējumu būtu ieteicams veidot, pieļaujot pēc iespējas lielāku vietējās pašvaldības pašiniciatīvu vietējās kopienas interešu kārtošanā, kā arī paredzot normatīvajos aktos atšķirīgu pieeju dažādām pašvaldībām.

pašvaldības ir dažādas. Vietējo pašvaldību darbības tiesisko regulējumu būtu ieteicams veidot, pieļaujot pēc iespējas lielāku vietējās pašvaldības pašiniciatīvu vietējās kopienas interešu kārtošanā, kā arī paredzot normatīvajos aktos atšķirīgu pieeju dažādām pašvaldībām. Valstij, no vienas puses, nevajadzētu pārlietu ierobežot spējīgu vietējo pašvaldību autonomiju un pašiniciatīvu, bet, no otras puses, normatīvajam regulējumam vajadzētu būt tādām, kas stiprinātu arī vājākās pašvaldības.

Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums nosaka republikas pilsētas un novada kritērijus. Tas paredz, ka novada teritorija ir ģeogrāfiski vienota un tajā ir lauku teritorijas un apdzīvotās vietas; novada pašvaldība nodrošina likumā noteikto funkciju izpildi; novada teritorijā ir ne mazāk par 4000 pastāvīgo iedzīvotāju; novada teritorijā ir ciems, kurā ir vairāk par 2000 pastāvīgo iedzīvotāju, vai pilsēta; attālums no ikvienas apdzīvotās vietas novadā līdz novada administratīvajam centram nepārsniedz 50 kilometrus, kā arī vēl citus nosacījumus.

Ekspertu grupa secina, ka ne visi novadi atbilst šīm prasībām – saskaņā ar Pilsenības un migrācijas lietu pārvaldes (turpmāk – PMLP) datiem 2012.gada sākumā 28 novados iedzīvotāju skaits bija mazāks par 4000, savukārt saskaņā ar Centrālās statistikas pārvaldes (turpmāk – CSP) datiem, kas balstās uz tautas skaitīšanas rezultātiem, šādu novadu ir 36. Atsevišķi norādāms, ka divu novadu teritorijas nav vienotas, tie sastāv no divām nošķirtām teritorijām.

Ekspertu grupa vēlas atzīmēt vēl vienu šobrīd aktuālu problēmu, proti, attiecībā uz iedzīvotāju skaitu divu oficiālu avotu – PMLP un CSP – dati ievērojami atšķiras. Pēc CSP datiem iedzīvotāju ir par 175 tūkstošiem jeb par gandrīz 8% mazāk nekā

pēc PMLP datiem. Ciktāl runa ir par pašvaldībām, šo atšķirību amplitūda ir tāda, ka iedzīvotāju skaits pēc CSP datiem ir par dažiem procentiem lielāks nekā pēc PMLP datiem (Pierīgā), bet pēc tautas skaitīšanas datiem – par gandrīz 14% mazāks nekā pēc PMLP datiem. Valsts un pašvaldību institūcijām vajadzētu lemt par vienotu nostāju attiecīgo datu izmantošanā.

Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā par Latvijas administratīvo teritoriju noteikts arī aprīņķis un tam veltīts atsevišķs pants: „Aprīņķī iekļauj teritoriāli vienotas vietējo pašvaldību administratīvās teritorijas. Aprīņķī ietilpstošos novadus un republikas pilsētas, kā arī aprīņķa administratīvo centru nosaka Saeima.” Lai gan šī likuma norma ir spēkā, tomēr aprīņķi atjaunotajā Latvijas Republikā nekad nav veidoti un lemsana par otrā līmeņa teritoriālo iedalījumu, pārvaldi un kompetenci nemitīgi tiek atlikta.

Iepriekšminētais pierāda, ka faktiskā situācija neatbilst likumā noteiktajai, un tas savā ziņā liecina, ka Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā nospraustie mērķi netiek īstenoti praksē. Likums tapis smagu politisko kompromisu rezultātā un pieļauj tādas faktiskās situācijas, kuras atbilstoši tā vispārējam regulējumam nemaz nevarētu rasties, kā arī deklaratīvi ievieš tādu regulējumu, kurš līdz šim nav īstenots un par kuru joprojām turpinās politiskas diskusijas. Ekspertu grupa vērš uzmanību uz to, ka būtu nepieciešams atkārtoti izvērtēt Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma normas un izslēgt tās normas, kuras nav īstenotas vai netiek ievērotas. Tāpat, pēc ekspertu grupas ieskata, likumdevējam vajadzētu skaidri formulēt, vai atsevišķu vietējo pašvaldību izveidošana tiek pieļauta tikai tādos gadījumos, kad tā atbilst vispārējām likuma prasībām, vai arī izmaiņas vietējās pašvaldībās tiek ieviestas ar iekreizēju politisku likumdevēja lēmumu, ignorējot likuma prasības. Tāpat būtu nepieciešams precīzi noteikt vietējo pašvaldību teritoriālo izmaiņu procedūru. Kaut arī tiek gaidīts administratīvi teritoriālās reformas izvērtējums, ko gatavo Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (turpmāk – VARAM), ar šā jautājuma sakārtošanu nevajadzētu kavēties.

Būtu nepieciešams atkārtoti izvērtēt Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma normas un izslēgt tās normas, kuras nav īstenotas vai netiek ievērotas.

Ekspertu grupa vērš uzmanību uz to, ka jebkurš normatīvais akts un visupirms jau likums, kas regulē kādu būtisku valsts iekārtas vai sabiedriskās dzīves jautājumu, nav tikai tiesību normu kopums, bet arī veic informatīvu funkciju. Ja normatīvais

Tiesiskajai realitātei neatbilstošu normatīvo aktu saglabāšana spēkā mazina tiesību efektivitāti un vājina tiesiskumu.

akts neatspoguļo tiesisko realitāti vai arī praksē sabiedriskās attiecības tiek risinātas, ignorējot normatīvā akta prasības, tā lietotāji tiek maldināti par patieso stāvokli un var pastiprināties tiesiskais nihilisms. Tiesiskajai realitātei neatbilstošu normatīvo aktu saglabāšana spēkā mazina tiesību efektivitāti un vājina tiesiskumu.

Negaidot, kad tiks izlemti jautājumi par reģionu turpmāko statusu vai apriņķu izveidošanu, vajadzētu maksimāli harmonizēt valsts varas un pārvaldes teritoriālo dalījumu. Diskutējams ir arī jautājums par Latvijas plānošanas reģionu un Saeimas vēlēšanu apgabalu vienādajiem nosaukumiem, bet atšķirīgajām teritorijām (katrā no abiem gadījumiem atšķirīgas ir Rīgas reģiona, Vidzemes un Zemgales teritorijas). Piemēram, Kandavas novads, kas ietilpst Rīgas plānošanas reģionā, Saeimas vēlēšanās ir Zemgales vēlēšanu apgabala daļa, bet Jūrmala un Olaines novads, kas arī ietilpst Rīgas plānošanas reģionā, Saeimas vēlēšanās ir Vidzemes vēlēšanu apgabala daļa.

III. Pašvaldības principa tiesiskais ietvars

Vietējo pašvaldību pastāvēšanu Latvijā konstitucionāli nosaka Satversmes 101.pants:

„Ikvienam Latvijas pilsonim ir tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties valsts un pašvaldību darbībā, kā arī pildīt valsts dienestu.

Pašvaldības ievēlē pilntiesīgi Latvijas pilsoņi un Eiropas Savienības pilsoņi, kas pastāvīgi uzturas Latvijā. Ikvienam Eiropas Savienības pilsonim, kas pastāvīgi uzturas Latvijā, ir tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties pašvaldību darbībā. Pašvaldību darba valoda ir latviešu valoda.”

Satversmes tiesa lietā Nr.2007-21-01 ir atzinusi, ka Satversmes 101.pantā nostiprinātas ne vien personas pamattiesības vēlēties pašvaldību un no tām izrietošās tiesības piedalīties publisko lietu pārvaldīšanā ar vēlētu pašvaldību palīdzību, bet arī – atbilstoši Satversmes lakoniskajam stilam – pašvaldības kā vēlētas pašpārvaldes institūcijas statuss kopumā.

Līdz ar to no Satversmes 101.panta otrās daļas pirmā teikuma kopsakarā ar Satversmes 1.pantu izriet pašvaldības princips, kas aptver minimālo prasību kopumu attiecībā uz vietējās pašpārvaldes organizāciju demokrātiskā tiesiskā valstī.

Pēc ekspertu grupas ieskata, Satversmes tiesas praksē paredzētas pietiekamas vietējo pašvaldību konstitucionālās garantijas, kas nodrošina vietējo pašvaldību tiesības. Līdz ar to atsevišķu vietējām pašvaldībām veltītu grozījumu izdarīšana Satversmē nebūt nav pašmērķis un neatliekami risināms jautājums. Toties praksē būtu nostiprināmi Satversmes tiesas attīstītie principi un lielāka uzmanība pievēršama pašvaldības principa ievērošanai gan normatīvo aktu izstrādāšanā, gan arī piemērošanā.

Varētu apsvērt iespēju noteiktam skaitam vietējo pašvaldību piešķirt noteiktas konstitucionālās pilnvaras vai iesaistīt vietējo pašvaldību delegātus atsevišķu lēmumu pieņemšanā.

Tomēr mērķtiecīga vietējo pašvaldību konstitucionālās nozīmes stiprināšana varētu iezīmēt vietējo pašvaldību kā būtisku demokrātiskas tiesiskas valsts vērtību un nodrošināt valsts lēmumiem lielāku leģitimitāti. Piemēram, varētu apsvērt iespēju noteiktam skaitam vietējo pašvaldību

(piemēram, ne mazāk kā piektajai daļai pašvaldību) piešķirt noteiktas konstitucionālās pilnvaras (piemēram, iesniegt likumprojektus, lūgt apturēt likuma publicēšanu uz diviem mēnešiem u.c.) vai iesaistīt vietējo pašvaldību delegātus atsevišķu lēmumu pieņemšanā.

Satversmes 65.pants nosaka subjektus, kuriem ir likumdošanas iniciatīvas tiesības, proti: Valsts prezidents, Ministru kabinets, Saeimas komisija, vismaz pieci Saeimas deputāti un ne mazāk kā viena desmitā daļa vēlētajū. Pašvaldībām nav likumdošanas iniciatīvas tiesību. Ekspertu grupa uzskata, ka tām šādas tiesības arī nebūtu obligāti jāparedz, jo tiesības ierosināt likumprojektus ir politiskā procesa sastāvdaļa un šīs tiesības pastarpināti iegūst politiskās partijas vispārējās vēlēšanās. Tomēr būtu izvērtējams ierosinājums paredzēt pašvaldībām tiesības iesniegt formāli balsojamus priekšlikumus, ja likumprojekts tiek izskatīts otrajā un trešajā lasījumā saskaņā ar Saeimas kārtības ruļļa 95.pantu. Šis pants šobrīd šādas tiesības piešķir citastarp parlamentārajiem sekretāriem, Saeimas Juridiskajam birojam un tiesībsargam. Pašreizējā kārtība ir šāda: pēc tam, kad pašvaldība iesniedz attiecīgu priekšlikumu, Saeimas komisija to izskata un, ja atzīst par atbalstāmu, var virzīt tālāk nu jau kā savu priekšlikumu, bet, ja priekšlikums komisijā atbalstu negūst, tas Saeimas sēdē netiek izskatīts. Pēc ekspertu grupas ieskatiem, ierobežotu tiesību paredzēšana pašvaldībām būtu pieļaujama, taču ar būtiskiem nosacījumiem. Pirmkārt, priekšlikumi varētu attiekties tikai uz pašvaldību darbību un interešu nodrošināšanu. Otrkārt, šādas tiesības būtu nevis katrai pašvaldībai, bet gan tikai pašvaldību organizācijai, kura ir tiesīga pārstāvēt visas pašvaldības. Tādējādi arī formāli juridiski tiktu nodrošināta pašvaldību iesaiste likumdošanas procesā.

Satversmē noteiktā pašvaldības principa saturs noskaidrojams, ņemot vērā Satversmes labvēlību Latvijas starptautiskajām saistībām. Proti, Satversmē pašvaldības principa saturs nevar būt šaurāks par to, kādu liek uzturēt Harta un citas Latvijas starptautiskās saistības šajā jomā.

Hartas galvenais mērķis ir vietējo pašvaldību aizsardzība un nostiprināšana Eiropas Padomes valstīs, balstoties uz demokrātijas, varas decentralizācijas un subsidiaritātes principiem. Hartā 30 punktos ir definēts pašvaldību jēdziens, noteikti galvenie principi attiecībā uz pašvaldību konstitucionālo un tiesisko pamatu, kompetenci, pārvaldes struktūru, administratīvo pārraudzību, finanšu resursiem un citiem jautājumiem.

Valstīs, kuras ir ratificējušas Hartu, Eiropas Padome regulāri veic vietējās un reģionālās demokrātijas monitoringu un sagatavo priekšlikumus situācijas uzlabošanai atbilstoši Hartas garam. Latvijai pēdējais monitoringa ziņojums un priekšlikumi sagatavoti un apstiprināti 2011.gadā.

Pēc ekspertu grupas ieskata, likumdevējam un kompetentajām izpildvaras institūcijām vajadzētu rūpīgi izanalizēt Eiropas Padomes rekomendācijas. Tās daudzos gadījumos ietver vērā ņemamus ieteikumus tiesiskās sistēmas uzlabošanai. Savukārt gadījumos, kad Latvijas valsts rekomendācijās izteiktajiem secinājumiem nepiekrīt, vajadzētu sniegt attiecīgā lēmuma pamatojumu Hartas izpildi uzraugošajām Eiropas Padomes institūcijām. Būtu pilnveidojama arī dzan Latvijas

viedokļa un interešu pārstāvība gan pašvaldību, gan atbildīgās ministrijas personā Hartas izpildi uzraugošajās Eiropas Padomes institūcijās.

Latvijā pašvaldību regulējumu, kas vispārīgi noteikts Satversmē, konkretizē likums “Par pašvaldībām” un Valsts pārvaldes iekārtas likums.

Likums „Par pašvaldībām” ir pieņemts 1994.gada 19.maijā un līdz šim grozīts vairāk nekā divdesmit reizes. Tādējādi likuma sākotnējā struktūra un tiesību normās ietvertais regulējums ir būtiski mainījies, atspoguļojot dažādos periodos dominējušo skatījumu uz vietējo pašvaldību vietu demokrātiskā valstī. Lai gan vairākkārt izskanējuši aicinājumi izstrādāt un pieņemt jaunu likumu, kas regulētu vietējo pašvaldību darbību, šādas iniciatīvas nav guvušas atbalstu.

Ekspertu grupa uzskata, ka būtu rūpīgi izvērtējams jautājums par jauna pašvaldības iekārtas likuma izstrādāšanas nepieciešamību vai spēkā esošā likuma būtisku pārskatīšanu. Likumā „Par pašvaldībām” ietvertais regulējums būtu saskaņojams ar pašvaldības principa un Hartas prasībām. Jauna likuma izstrāde varētu būt tiesībpolitiska izšķiršanās par vietējo pašvaldību normatīvā regulējuma būtisku uzlabošanu. Tāpat norādāms, ka daudzi jautājumi likumā „Par pašvaldībām” regulēti nepilnīgi vai pārprotami, tādējādi radot liekas neskaidrības tiesību normu piemērošanā.

IV. Pašvaldību kompetence

Latvijā vietējām pašvaldībām uzticēta plaša kompetence. Gan likumā „Par pašvaldībām”, gan arī citos tiesību aktos ir noteiktas vietējo pašvaldību funkcijas un pienākumi. Katras pašvaldības pārziņā ir to jautājumu loks, ar kuriem privātpersonas (fiziskās personas un privāto tiesību juridiskās personas) tās teritorijā saskaras ik uz soļa savā ikdienas dzīvē un darbībā. Piemēram, pašvaldību funkcijās ietilpst komunālo pakalpojumu organizēšana, gādāšana par teritorijas labiekārtošanu, sanitāro tīrību un par iedzīvotāju izglītību – gan pirmsskolas, gan vispārējo, rūpēšanās par kultūru – tradicionālo kultūras vērtību saglabāšanu un tautas jaunrades attīstību, sociālās palīdzības un sociālās aprūpes nodrošināšana iedzīvotājiem utt. Ekonomiskās krīzes laikā ievērojami palielinājusies pašvaldību nozīme sociālās palīdzības sniegšanā. Ņemot vērā iedzīvotāju vecumstruktūru, paredzams, ka arī turpmāk sociālās palīdzības un pakalpojumu nepieciešamība palielināsies.

Pašvaldību salīdzinoši plašo kompetenci un nozīmi publiskajā sektorā apliecina arī Latvijas pašvaldību budžetu izdevumu īpatsvars valsts kopbudžetā, īpaši salīdzinājumā ar citu Eiropas Savienības valstu rādītājiem. *Eurostat* dati liecina, ka Latvijas rādītājs (27% 2010.gadā) ir devītais augstākais un nedaudz virs vidējā ES rādītāja (24,1%).

Likums „Par pašvaldībām” paredz, ka publisko tiesību jomā pašvaldību kompetencē ir:

- likumā „Par pašvaldībām” noteiktās autonomās funkcijas;
- citos likumos noteiktās autonomās funkcijas;

- deleģētās valsts pārvaldes funkcijas, kuru izpilde likumā noteiktajā kārtībā nodota attiecīgajai pašvaldībai;
- citu pašvaldību kompetencē ietilpstošās funkcijas, kuru izpilde likumā noteiktajā kārtībā nodota attiecīgajai pašvaldībai;
- pārvaldes uzdevumi, kuru izpildi valsts pārvaldes iestādes likumā noteiktajā kārtībā uzdevušas pašvaldībām;
- autonomās funkcijas, kas tiek īstenotas kā brīvprātīgās iniciatīvas.

Likumā doto funkciju grupējumu bija iecerēts sasaistīt ar paredzētajiem finansējuma avotiem. Tomēr, analizējot praksi, ir jāsecina, ka šāds pašvaldību funkciju grupējums drīzāk rada neskaidrības, nevis skaidrību. Ekspertu grupa vēlas atzīmēt, ka pašvaldību funkciju regulējums ir nekonsekvents un nesistemātisks. Piemēram, ja likuma „Par pašvaldībām” 15.pantā minētās funkcijas regulējumu maina cita likuma speciālās normas, tad nav skaidrs, vai attiecīgās izmaiņas (piemēram, prasība nodrošināt vietu pirmsskolas izglītības iestādē jaunākiem bērniem nekā iepriekš) uzskatāmas par jaunu funkciju vai ne. Tāpat norādāms, ka likumā minētās pašvaldību funkcijas nav līdzsvarotas: daļa no tām ir ļoti šauras un tehniskas, savukārt citas – ļoti plašas; daļa no tām pēc savas būtības ir labuma sniegšana jeb pakalpojums, savukārt citas ir administratīva rakstura funkcijas. Tā, piemēram, starp 22 šobrīd likumā „Par pašvaldībām” uzskaitītajām autonomajām funkcijām līdzās tādām funkcijām kā gādāt par savas administratīvās teritorijas labiekārtošanu un sanitāro tīrību vai gādāt par iedzīvotāju izglītību ir arī tādas funkcijas kā veikt civilstāvokļa aktu reģistrāciju, savākt un sniegt valsts statistikai nepieciešamās ziņas. Ekspertu grupa apšaubā to, ka civilstāvokļa aktu reģistrācija ir pašvaldības autonomā funkcija. Nav pietiekami skaidrs, pie kādas funkciju grupas pieder pašvaldības darbība ugunsdrošības un municipālās policijas jomā, kā arī nav skaidrības par pašvaldības funkcijām veselības aprūpes jomā.

**Pašvaldību funkciju regulējums
ir nekonsekvents un
nesistemātisks.**

Likumā „Par pašvaldībām” gan ir ieviests autonomo funkciju jēdziens, taču faktiski pašvaldību autonomija samazinās, jo ir vērojama tendence tiesību aktos arvien vairāk reglamentēt pašvaldību funkciju īstenošanu, reizēm paredzot pat tādu regulējumu, kas nav izpildāms, jo trūkst finansiālā seguma. Interesanti, ka pašvaldību pašvērtējumā to vadītāji jau vairākus gadus kā galveno faktoru, kas traucē pašvaldības kvalitatīvu darbību, visbiežāk min pārmērīgu birokrātiju, bet atbildīgā ministrija tai pašā laikā atzīmē, ka reizēm tieši pašvaldības ir tās, kas prasa kāda jautājuma stingrāku reglamentāciju normatīvajos aktos.

Ekspertu grupa uzskata, ka nekonsekventi noteiktā pašvaldību kompetence jeb funkcijas un pieaugošais normatīvisms attiecīgās jomas reglamentācijā šobrīd ir būtiska problēma. Normatīvajos aktos reglamentējot pašvaldību autonomās funkcijas, būtu ņemams vērā Satversmes tiesas norādījums lietā Nr.2008-03-03, proti, pašvaldību rīcību autonomo funkciju īstenošanā var regulēt ar likumu, taču nedrīkst pašvaldībām pilnīgi atņemt zināmu rīcības brīvību. Līdzīgi kā attiecībā uz citiem jautājumiem, kas saistīti ar pašpārvaldes garantijām, pašvaldībai jāsiglabā

vismaz šo funkciju kodols, proti, iespēja vismaz pamatapjomā tās pildīt un par tām atbildēt. Tas sekmētu arī decentralizācijas un subsidiaritātes principu efektīvu nostiprināšanu tiesiskajā sistēmā.

Ekspertu grupa aicina skaidri izšķirties par apjomu, kādā pašvaldības var īstenot savas funkcijas. Proti, jānoteic, vai pašvaldības drīkst darīt tikai to, kas paredzēts likumā, vai arī visu, kas ir svarīgs to iedzīvotājiem un nav aizliegts ar likumu. Likums "Par pašvaldībām" paredz brīvprātīgās iniciatīvas, ko var dēvēt arī par brīvprātīgajām funkcijām. Tāpēc par to, ka pašvaldība var risināt arī tādus jautājumus, kas nav noteikti likumos, nevajadzētu būt šaubām un šāda pieeja būtu atbalstāma. Tomēr ekspertu grupa uzskata, ka attiecīgā pieeja būtu sekmējama un plašāk īstenojama praksē.

Līdz ar to viens no svarīgākajiem uzdevumiem pašvaldību sistēmas sakārtošanā būtu ierobežot pārmērīgo birokrātiju un normatīvismu, definējot pašvaldību funkcijas, noteikt pašvaldību kompetences jomas (sektoros) un ievērojami reducēt regulējošās normas. Savukārt attiecībā uz pieņemtajām tiesību normām nepieciešams nodrošināt to efektivitāti, visupirms jau praktisku piemērošanu un ievērošanu tiesiskajā realitātē.

Ekspertu grupa īpaši vērš uzmanību uz to, ka centrālās varas tieksme arvien vairāk regulēt vietējās lietas ievērojami samazina pašvaldību atbildību. Šāds valsts paternālisms neatbilst pašvaldības principam un demokrātiskas valsts uzbūvei. Ņemot vērā subsidiaritātes principu, pašvaldībām vajadzētu spēt pilnvērtīgi īstenot savas funkcijas un pašām par tām atbildēt, savukārt valstij jānodrošina pienācīga pašvaldību darbības tiesiskuma kontrole.

V. Pašvaldības lēmējvara, izpildvara un organizatoriskā struktūra

Pašvaldības kodols ir pārstāvības institūcija – iedzīvotāju ievēlēta pašvaldības lēmējvara. Latvijā pašvaldības domi ievēlē vienlīdzīgās, tiešās, aizklātās un proporcionālās vēlēšanās uz četriem gadiem.

Domes deputātu skaitu nosaka Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likumā paredzētajā kārtībā atbilstoši pašvaldības iedzīvotāju skaitam, proti, mazākais domes deputātu skaits ir 13, lielākais – 19, bet Rīgas domē ir 60 deputātu.

Pēc ekspertu grupas domām, varētu būt apsverami atsevišķi uzlabojumi šajā jomā. Piemēram, dažās valstīs pašvaldības deputātu skaitu likumā paredzētajās robežās, kas dažāda lieluma pašvaldībām ir atšķirīgas, nosaka iepriekšējā sasaukuma dome.

Latvijā salīdzinājumā ar citām ES valstīm deputātu skaits pašvaldību domēs kontekstā ar pašvaldību lielumu, respektīvi, iedzīvotāju skaitu, vērtējams kā vidējs. Kopš 2009.gada republikas pilsētu un novadu pašvaldībām ir reglamentēta atšķirīga deputātu skaita noteikšanas kārtība (novados paredzēta viena deputāta vieta uz mazāku iedzīvotāju skaitu nekā pilsētās), bet līdz tam tā visu veidu pašvaldībām bija vienota. Piedāvājot novados un republikas pilsētās atšķirīgu deputātu skaita

noteikšanas kārtību, nav ņemtas vērā novadu atšķirības, lai gan tās šajā kontekstā ir būtiskas, proti, daži novadi ir veidoti no vairāk nekā divdesmit vienībām (pagasti un pilsētas), bet citi – gluži vienkārši pārdēvējot pagastu par novadu, bez robežu grozīšanas. Ātrākais iepriekš pieļauto nepilnību labojums varētu būt deputātu skaita samazināšana tikai tajos novados, kuri veidoti no vienas vai divām vienībām. Tālākā nākotnē būtu apspriežama pašas domes iesaiste deputātu skaita noteikšanā. Iespējams, būtu vērtējama iespēja attiecīgo jautājumu nodot izlemšanai vietējā referendūmā.

Salīdzinot deputātu skaitu Rīgas domē un citās pašvaldībās, redzams, ka Rīgā noteikta viena deputāta vieta uz vislielāko iedzīvotāju skaitu. Savukārt, salīdzinot Rīgas domi ar Saeimu, iznāk, ka Rīgā, kur dzīvo trešā daļa valsts iedzīvotāju (31,5%), deputātu skaits ir tikai par 40% mazāks nekā Saeimā.

Speciālās normas attiecībā uz Rīgas domi skatāmas plašāk – kontekstā ar speciālu likumu Rīgai.

Ekspertu grupa uzskata, ka speciālās vēlēšanu normas attiecībā uz Rīgas domi skatāmas plašāk – kontekstā ar speciālu likumu Rīgai kā galvaspilsētai un Rīgai kā metropolei. Eiropas Padome Latvijai ieteikusi, ievērojot Rīgas iedzīvotāju skaitu un aktivitāti, uz atbilstoša tiesiskā pamata piešķirt Rīgai speciālu statusu, ņemot vērā

Eiropas Padomes rekomendācijas par galvaspilsētu statusu.

Likums „Par pašvaldībām” nenošķir pašvaldības domi kā lēmējvaru no izpildvaras. Tiesību akti paredz, ka pašvaldības dome bieži rīkojas kā iestāde administratīvā procesa ietvaros, izdodot administratīvos aktus un risinot tehniskus jautājumus, kuri būtu izlemjami pašvaldības izpildinstitūciju līmenī. Pārskatot pašvaldību administratīvo aktu izdošanas praksi, būtu jādomā par efektīvas apstrīdēšanas mehānismu ieviešanu pašvaldību institucionālajā iekārtā, lai līdz tiesai nonāktu mazāk pieteikumu par pašvaldību izdotajiem administratīvajiem aktiem un pašvaldības ietvaros varētu atkārtoti izvērtēt tās pieņemto lēmumu tiesiskumu un lietderību. Pēc ekspertu grupas domām, vajadzētu panākt tādu situāciju, ka dome kā iedzīvotāju pārstāvības un vietējās lēmējvaras institūcija mazāk nodarbojas ar konkrētām administratīvajām lietām, bet vairāk – ar pašvaldības stratēģiskās attīstības jautājumiem, kontrolē pašvaldības izpildinstitūciju darbību, kā arī apstiprina pašvaldības saistošos noteikumus un lemj par lietderīgāku un iedzīvotājiem izdevīgāku pašvaldības funkciju īstenošanu.

Pašvaldības dome lēmumus pieņem sēdēs. Likums paredz, ka lēmuma projekts ir atbalstīts, ja par to nobalso vairāk nekā puse klātesošo. Pašvaldību praksē ir nostabilizējušies triju veidu balsojumi par lēmumu projektiem – „par”, „pret” un „atturas” (šādas balsošanas iespējas piedāvā arī atbildīgā ministrija lēmumu paraugos). Ekspertu grupa uzskata, ka pašvaldības domes deputātam – lēmējam par vietējo saimniecisko dzīvi – jāspēj izšķirties vai nu „par”, vai „pret” piedāvāto risinājumu, nevis politiski jālaipo un jāmaldina vēlētāji ar balsojumu „atturas”, kas galu galā ir balsojums „pret”. Iespēju „atturas” vajadzētu izslēgt.

Šobrīd Saeimā ir ierosināti grozījumi likumā, kuri paredz atcelt aizklātu balsošanu domes priekšsēdētāja vēlēšanās, kā arī vispār aizklātu balsošanu par domes lēmumiem. Ekspertu grupa piekrīt, ka balsošanai pašvaldībā jābūt atklātai, tomēr attiecībā uz domes priekšsēdētāja vai citas augstas amatpersonas (domes priekšsēdētāja vietnieks, izpilddirektors) ievēlēšanu norāda, ka atklāta balsošana pati par sevi negarantē lielāku demokrātiju, tas ir, saskaņu ar iedzīvotāju vēlmēm. Būtu jāreķinās ar tādu risku, ka atklāta balsošana var pakļaut deputātus stingrākai viņu pārstāvēto politisko spēku un citu interešu grupu kontrolei un viņi var upurēt savu vēlēšanu intereses personīgo attiecību dēļ.

Ekspertu grupa aicina atgriezties arī pie jautājuma par domes priekšsēdētāja atlaišanu no amata un apsvērt nosacījumu, ka dome var atlaist savu priekšsēdētāju no amata, ja par to nobalso vismaz 2/3 domes deputātu. Likums paredz un arī praksē jau vairākkārt īstenotas atbildīgā ministra tiesības ar rīkojumu atstādināt no amata pašvaldības domes priekšsēdētāju. Atstājot spēkā šādas ministra pilnvaras, likuma pantā par domes ekskluzīvajām tiesībām atlaist priekšsēdētāju jāietver atsauce uz izņēmuma gadījumu.

Pašvaldību funkciju izpildi nodrošina pašvaldības amatpersonas, administrācijas struktūrvienības un darbinieki, pašvaldības iestādes, aģentūras, kapitālsabiedrības, turklāt dažu funkciju izpilde tiek nodrošināta, slēdzot līgumus ar citām pašvaldībām vai privāto tiesību subjektiem. Tiesību aktos par pašvaldības izpildvaras vadītāju noteikts izpilddirektors, taču praksē izrādās, ka domes priekšsēdētājs rīkojas gan kā pašvaldības lēmējvaras vadītājs, gan arī kā tās izpildvaras vadītājs. Salīdzinot šo praksi ar valsts līmeni, varētu sacīt, ka domes priekšsēdētājs faktiski sevī koncentrē Valsts prezidenta, Saeimas priekšsēdētāja un Ministru prezidenta pilnvaras.

Demokrātijas principi paredz, ka politikas izstrādes funkcijas (lēmējvara) iespēju robežās jānošķir no politikas ieviešanas funkcijas (izpildvara, izpildinstitūcijas). Latvijā pašvaldības deputāts var būt un praksē ļoti bieži arī ir pašvaldības administrācijas darbinieks vai pašvaldības iestādes, aģentūras vai kapitālsabiedrības vadītājs vai darbinieks. Šādā situācijā zūd lēmējvaras iespējas kontrolēt izpildvaru un lēmumu īstenošanu. Pēc neatkarības atjaunošanas veidojot pašvaldību sistēmu, aizsākās arī diskusija par civildienesta ieviešanu tajā, taču pašvaldību lielās pretestības dēļ tas netika izdarīts.

Likums paredz, ka pašvaldības komitejas priekšsēdētājs nedrīkst būt tās pašvaldības iestādes, pašvaldības kapitālsabiedrības vai to struktūrvienības vadītājs, kuras darbu saskaņā ar pašvaldības nolikumu kontrolē attiecīgā komiteja. Ekspertu grupa uzskata, ka vajadzētu vai nu ievērot likuma prasības, vai arī šo regulējumu izslēgt no likuma, jo nav pieļaujama apzināta likumā paredzētajiem aizliegumiem pretēja rīcība.

Pēc ekspertu grupas ieskats, jautājumi par pašvaldības lēmējvaras un izpildvaras saplūšanu, kā arī par nepietiekamo lēmējvaras iesaisti stratēģiskajās lietās un pārlietu pievēršanos ikdienas uzdevumiem joprojām nav atrisināti. Tiesa gan, risinājumi attiecībā uz dažādām pašvaldībām varētu būt mazliet atšķirīgi. Piemēram, Rīgā atbilstoši speciālam galvaspilsētas likumam varētu izveidot

izpildvaras orgānu (valde vai tml.), tā sastāvā iekļaujot daļu deputātu, un noteikt, ka amats tajā ir algots. Savukārt citās pašvaldībās nevajadzētu ieviest pilna laika algotu deputāta amatu. Šajās pašvaldībās būtu aizliedzama deputāta amata savienošana ar darbu pašvaldības administratīvajā aparātā un struktūrvienībās (piemēram, izpilddirektora, izpilddirektora vietnieka amati, darbs kancelejā, grāmatvedībā, finanšu daļā, juridiskajā daļā, būvvaldē utt.). Ekspertu grupa neatbalsta šobrīd spēkā esošo izņēmumu, ka pašvaldībās, kurās iedzīvotāju skaits ir mazāks par pieciem tūkstošiem, domes priekšsēdētājs var veikt arī izpilddirektora pienākumus.

Ieviešot stingrākus amatu savienošanas noteikumus, vajadzētu novērst arī to, ka pašvaldības deputāta amats ir it kā „tramplīns” uz kādu amatu pašvaldības institūcijā un garantē deputāta nodarbinātību. Taču risinājumam jābūt pietiekami elastīgam. Tā, piemēram, nebūtu atbalstāma neveiksmīga uzņēmēja iecelšana pašvaldības kapitālsabiedrības vadībā, bet tāda situācija, ka deputāts ārsts sāk strādāt pašvaldības slimnīcā, varētu būt pieļaujama.

Ekspertu grupa apzinās un uzsver, ka nav jācenšas normatīvajos aktos noteikt visus iespējamus ierobežojumus, jo dzīve tik un tā vienmēr ies soli pa priekšu normatīvajam regulējumam. Šajā situācijā liela nozīme ir arī tam, ka iedzīvotājiem tiek nodrošināta skaidra un ērti atrodamā informācija par ievēlētajiem pārstāvjiem. Uzskatām, ka līdz šim nav pietiekami izmantotas ētikas padomju veidošanas iespējas, turklāt uzsvars būtu liekams nevis uz to kontroles, bet gan konsultatīvajām funkcijām. Derētu apsvērt ideju par aktīvāku ētikas padomju veidošanu un darbību. Iespējams, ne jau katrā pašvaldībā vajadzētu veidot ētikas padomi, taču būtu lietderīgi šādas padomes izveidot lielākās teritorijās, piemēram, reģionos, to sastāvā iekļaujot sabiedrības pārstāvjus, dažādu pašvaldību deputātus, valsts institūciju pārstāvjus, arī Saeimas deputātus. Ētikas padomju sniegtajiem skaidrojumiem vajadzētu būt publiski pieejamiem ikvienam, proti, ievietotiem mājaslapā internetā. Virknē nozaru ētikas un interešu konflikta jautājumu izskatīšanā galvenā nozīme ir nozares profesionālajām asociācijām. Attiecībā uz pašvaldībām to intereses pārstāvošā biedrība šādu lomu līdz šim nav uzņēmusies, bet galvenokārt koncentrējusies uz savu biedru interešu aizstāvību, neraugoties uz to, vai šo biedru rīcība ir vai nav pretrunā ar kādām rakstītām un nerakstītām demokrātijas normām.

Līdz šim nav pietiekami izmantotas ētikas padomju veidošanas iespējas, turklāt uzsvars būtu liekams nevis uz to kontroles, bet gan konsultatīvajām funkcijām.

Dažādas pašvaldību atbildības jomā ietilpstošas funkcijas un pakalpojumi mēdz atšķirties pēc to efektīvas izpildes mēroga. Lai nerastos tāda situācija, ka konkrētas teritorijas iedzīvotājiem būtiskas funkcijas netiek nodrošinātas finanšu resursu nepietiekamības dēļ, būtu maksimāli atbalstāma un veicināma pašvaldību sadarbība dažādās formās – kopīgas iestādes, aģentūras, savstarpēju līgumu slēgšana. Kopīgu iestāžu veidošana likumā „Par pašvaldībām” ir paredzēta, taču nav pietiekami atrisināts šādu iestāžu finansēšanas jautājums. Pašvaldību sadarbībai vajadzētu

Būtu maksimāli atbalstāma un veicināma pašvaldību sadarbība dažādās formās – kopīgas iestādes, aģentūras, savstarpēju līgumu slēgšana.

nodrošināt valsts atbalstu gan metodisku ieteikumu, gan juridisku padomu, gan arī finansiālu stimulu veidā. Vairāk atbalstāma būtu arī pašvaldību pieredzes un paraugprakses apmaiņa dažādos jautājumos.

Attiecībā uz pašvaldību organizatorisko struktūru jāmin arī novadu pagastu un pilsētu pārvaldes, kas saskaņā ar likumu „Par

pašvaldībām” jāveido bijušo pagastu centros un novadu pilsētās, kuras nav novada administratīvais centrs (pašvaldības ar atbildīgās ministrijas akceptu var lemt par viena centra izveidi uz divām teritoriālajām vienībām). Ekspertu grupa uzskata, ka izraudzītais nosaukums – pagasta vai pilsētas pārvalde – nav veiksmīgs un sākotnēji likumā lietotais nosaukums – pakalpojumu centrs – precīzāk atspoguļoja nolūku saglabāt pakalpojumus turpat, kur tie tika sniegti agrāk. Novadu pašvaldības, nodrošinot pakalpojumu sniegšanu arī bijušajos centros, pašas var noteikt dažādu pakalpojumu organizācijas principus savā teritorijā (centralizēti, decentralizēti pakalpojumi) un izvēlēties, vai ir nepieciešami teritoriālo vienību pārvalžu vadītāju amati (šobrīd – pagastu vai pilsētu pārvalžu vadītāji).

Novadu pašvaldības, nodrošinot pakalpojumu sniegšanu arī bijušajos centros, pašas var noteikt dažādu pakalpojumu organizācijas principus savā teritorijā un izvēlēties, vai ir nepieciešami teritoriālo vienību pārvalžu vadītāju amati.

Līdz ar informācijas un komunikāciju tehnoloģiju (turpmāk – IKT) straujo attīstību un arvien plašāko ieviešanos ikdienas dzīvē lielā mērā ir atvieglota pašvaldību administratīvo funkciju veikšana, pakalpojumu nodrošināšana un dažāda veida komunikācija. Līdzīgi kā daudzos aspektos arī attiecībā uz IKT ieviešanu situācija pašvaldībās (un pat vienas pašvaldības dažādās institūcijās) ir atšķirīga. Uzskatām, ka IKT plašāku ieviešanu, tostarp elektroniskās lietvedības (dokumentu vadības vai aprites sistēmas) un vienas pieturas aģentūras principa ieviešanu, vajadzētu intensificēt un sekmēt, bet nevajadzētu izstrādāt vienotu detalizētu visām pašvaldībām paredzētu reglamentu, jo nereti normatīvais regulējums var bremsēt jaunu ideju rašanos un šajā jomā attīstība ir ļoti strauja. Tomēr valstij vajadzētu atbalstīt un sekmēt gan jaunu risinājumu ieviešanu, gan pieredzes un paraugprakses apmaiņu, gan veiksmīgu risinājumu nodošanu un pārņemšanu, kā arī apkopot informāciju par kļūdām un neveiksmēm, lai citi no tām izvairītos. Ekspertu grupa uzskata, ka savu pakalpojumu pilnveidošanā, tai skaitā elektronizēšanā, pašvaldībām būtu jādod plaša rīcības brīvība, ļaujot izvēlēties to apstākļiem piemērotus šā mērķa īstenošanas līdzekļus, bet tajā pašā laikā būtu jānodrošina zināma pašvaldību sadarbība valsts mērogā, lai labā un arī ne tik labā prakse būtu apzināta un tiktu ņemta vērā.

VI. Pašvaldību finanses

Ar finansēm saistītie jautājumi ir vieni no sarežģītākajiem jautājumiem pašvaldību jomā, un diskusijas par tiem vienmēr un arī šobrīd ir īpaši asas. Pašvaldību finanses raksturo pašvaldību spēju veikt tām likumos uzticētos un citus attiecīgās teritorijas iedzīvotājiem svarīgus uzdevumus. Kopš

Ar finansēm saistītie jautājumi ir vieni no sarežģītākajiem jautājumiem pašvaldību jomā.

2004.gada pašvaldību sektora ieņēmumu īpatsvars valsts konsolidētajā kopbudžetā, kas ietver valsts un pašvaldību sektoru budžetus, ir sniedzies no 25,2% (2005.gadā) līdz 29,4% (2008.gadā), bet pašvaldību izdevumu īpatsvars valsts konsolidētā kopbudžeta izdevumos – no 23,4% (2010.gadā) līdz 28,5% (2008.gadā). Pašvaldību ieņēmumu un izdevumu īpatsvars kopbudžetā ir tuvs ES vidējam rādītājam, tomēr jāņem vērā tas, ka pašvaldību kompetences apjoms dažādās valstīs ir atšķirīgs.

Pašvaldību un valsts budžeta izmaiņu tempi gadu gaitā ir mainījušies. Tā, piemēram, laikā no 2004.gada līdz 2008.gadam pašvaldību sektora ieņēmumi pieauga 2,5 reizes (no 679 miljoniem latu līdz 1,683 miljardiem latu – līdz šim augstākajam pašvaldību ieņēmumu līmenim), bet valsts konsolidētā kopbudžeta ieņēmumi – 2,3 reizes. Pašvaldību izdevumi šajā periodā palielinājās 2,6 reizes (valsts konsolidētā kopbudžeta izdevumi – 2,4 reizes). 2009. un 2010.gadā salīdzinājumā ar iepriekšējo gadu gan valsts, gan pašvaldību budžetu ieņēmumi un izdevumi samazinājās, bet 2011.gadā atsākās pieaugums, togad tomēr vēl nesasniedzot 2007.gada līmeni. Pašvaldību finanšu samazinājums 2009. un 2010.gadā bija straujāks nekā valsts konsolidētā kopbudžeta samazinājums (piemēram, 2009.gadā pašvaldību izdevumi salīdzinājumā ar iepriekšējo gadu samazinājās par 22,0%, bet valsts konsolidētā kopbudžeta izdevumi – par 10,2%, 2010.gadā pašvaldību izdevumi samazinājās par 9,3%, bet valsts konsolidētā kopbudžeta izdevumi – par 4,0%), toties 2011.gadā pašvaldību izdevumi palielinājās par 10,2%, bet valsts konsolidētā kopbudžeta izdevumi – par 2,4%, savukārt pašvaldību ieņēmumi palielinājās par 2,6%, bet valsts konsolidētā kopbudžeta ieņēmumi – par 10,5%. Pašvaldības iebilst pret tādu situāciju, ka to resursi samazinās straujāk vai palielinās lēnāk nekā valsts sektora finanšu līdzekļi, un vēlas, lai valsts nodrošinātu simetrisku valsts un pašvaldību budžetu dinamiku. Šobrīd pašvaldību iebildumi saistīti ar to, ka nākamajā gadā valsts budžeta pieaugums būs daudz straujāks nekā pašvaldību budžeta pieaugums.

To, ka vidēja termiņa budžeta ietvarā (sākot ar 2014.–2016.gadu) plānots iekļaut arī galvenos pašvaldību sektora finanšu rādītājus, no vienas puses varētu vērtēt pozitīvi, jo tas nozīmē, ka pašvaldībām būs nosacīti lielāka skaidrība par saviem resursiem periodā, kas ir ilgāks nekā gads. No otras puses, ir saprotamas arī pašvaldību bažas par to, ka, piesardzīgi plānotā vidēja termiņa budžeta ietvarā iekļaujot pašvaldību budžetu pamatrādītāju vērtības, iznākums varētu būt tāds, ka straujākas izaugsmes gadījumā pašvaldību ieņēmumi nebūs lielāki par ietvarā paredzētajiem. Tātad jānodrošina arī tas, lai izaugsmi justu gan valsts sektors, gan pašvaldības. Jāatzīmē, ka ir svarīgi, lai valsts un pašvaldību sarunas par vidēja

termiņa budžeta ietvaru būtu abpusēji konstruktīvas un vērstas uz kompromisu panākšanu, balstītas uz visām pusēm un jo īpaši lēmuma pieņēmējiem pieejamu vispusīgu, plašu informāciju. Turklāt jāņem vērā, ka pašvaldību sektora kopējie rādītāji nebūt neatspoguļo katras pašvaldības situāciju.

Latvijas pašvaldību finanses raksturo zema ieņēmumu autonomija un salīdzinoši augstāka izdevumu autonomija. Ieņēmumu zemo autonomiju pamato fakts, ka Latvijā nav pašvaldību nodokļu. Eiropas Padomes 2011.gada rekomendācijās Latvijai ieteikts palielināt pašvaldību finanšu autonomiju, dažādojot pašvaldību pašu ieņēmumus, kurus tās var ietekmēt, nosakot apliekamo bāzi vai likmi. Jau šobrīd nekustamā īpašuma nodoklis lielā mērā atbilst pašvaldību nodokļa pazīmēm. Paredzot pašvaldībām tiesības lemt par šā nodokļa likmi, būtu pamatoti arī noteikt, ka tas ir pašvaldību nodoklis.

Tā kā arī ar to nebūtu panākams būtisks ieņēmumu palielinājums, ekspertu grupa uzskata, ka varētu paplašināt pašvaldību iespējas noteikt vietējās nodevas, šobrīd likumā noteikto nodevu sarakstu papildinot ar jaunām nodevām pēc konkrētas pašvaldības ieskatiem un atbilstoši faktiskajiem apstākļiem. Pašvaldību attieksmei pret maksu par sniegtajiem pakalpojumiem vajadzētu būt saimnieciskākai.

Šobrīd pašvaldību iniciatīva savu ieņēmumu palielināšanā galvenokārt izpaužas kā pieprasījums valstij pārdalīt iedzīvotāju ienākuma nodokli un palielināt transfertu no valsts budžeta.

Latvijā vairākkārt diskusijas raisījis šāds jautājums: vai nevajadzētu paredzēt pašvaldībām atskaitījumus no nodokļa, kas saistīts ar uzņēmējdarbību, proti, no uzņēmumu ienākuma nodokļa vai pievienotās vērtības nodokļa, lai tādā veidā tieši motivētu pašvaldības sekmēt uzņēmējdarbību savā teritorijā. 2010.gadā Reģionālās attīstības un pašvaldību ministrijas (turpmāk – RAPLM) vadībā tika sagatavots informatīvais ziņojums „Par pašvaldību finanšu avotu palielināšanu un dažādošanu”, kurā plašāk iztirzāts jautājums par uzņēmumu ienākuma nodokļa daļas novirzīšanu pašvaldību budžetiem. Jāņem vērā, ka uzņēmumu ienākuma nodoklis salīdzinājumā ar iedzīvotāju ienākuma nodokli un nekustamā īpašuma nodokli ir daudz jutīgāks pret dažādām ekonomikas svārstībām un tāpēc tā ieņēmumi nav tik stabili kā pašreizējie ieņēmumi. Arī pēc apjoma tā ieņēmumi ir ievērojami mazāki par iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieņēmumiem, un tā sadalījums pa valsts teritoriju – vēl nevienmērīgāks. Uzņēmumu ienākuma nodokļa maksājumu daļas piesaiste konkrētas pašvaldības teritorijai radītu jaunus birokrātiskos šķēršļus (atskaites) uzņēmumiem. Tāpēc šā nodokļa optimālā sasaiste ar pašvaldībām varētu būt tāda, ka noteikta daļa no tā tiktu noteikta par visa pašvaldību sektora kopējiem ieņēmumiem, kas sadalāmi pašvaldībām pēc zināmas formulas, izmantojot piemērotus statistikas datus, kas saistīti ar ekonomisko aktivitāti konkrētā teritorijā, un vispārīgas dotācijas vai mērķdotācijas (nosakot ar saimnieciskās darbības veicināšanu saistītu mērķi) veidā pārskaitāmi pašvaldībām.

Pašvaldību finanses ir tā joma, kur visvairāk būtu uzsveramas atšķirības starp dažādām pašvaldībām. Situācija sektorā nav raksturojama tikai ar visu pašvaldību kopējiem un vidējiem rādītājiem. Tā, piemēram, minot pašvaldību ieņēmumu

pieauguma nepieciešamību, atbilstoši VRAA ikgadējā pārskata „Reģionu attīstība Latvijā” datiem tā tiktu attiecināta gan uz pašvaldību, kuras kopējie ieņēmumi (2011.gadā) ir vairāk nekā 1000 latu uz iedzīvotāju, gan uz pašvaldību, kuras kopējie ieņēmumi ir 482 latu uz iedzīvotāju, gan uz pašvaldību, kuras nodokļu ieņēmumi ir 131 latu uz iedzīvotāju, gan uz pašvaldību, kuras nodokļu ieņēmumi ir 572 latu uz iedzīvotāju.

Finanšu ministrijas publicētie un pašvaldību finanšu izlīdzināšanas aprēķiniem izmantotie dati liecina, ka 2013.gadā saskaņā ar plānoto pašvaldību ieņēmumi no diviem nodokļiem (iedzīvotāju ienākuma nodokļa un nekustamā īpašuma nodokļa, ņemot vērā iekasēšanas grūtības) ir 153 līdz 849 latu uz vienu iedzīvotāju. Pēc likumā paredzētās izlīdzināšanas šie ieņēmumi būs robežās no 272 latiem līdz 649 latiem uz vienu iedzīvotāju, bet pēc likumā nenoregulētās otrās pakāpes izlīdzināšanas (atvēlot papildu 10 miljonus latu no valsts budžeta), ko ierosinājusi Finanšu ministrija, izlīdzinātie vērtētie ieņēmumi būtu no 306 līdz 649 latiem uz iedzīvotāju. Atklāts paliek jautājums, vai šādu pašvaldību savstarpējo solidaritāti var uzskatīt par pietiekamu.

Jau vairāk nekā piecus gadus ilgst diskusijas par pašvaldību finanšu izlīdzināšanas pilnveides jeb attiecīgu izmaiņu nepieciešamību. Ar 2009.gada grozījumiem likumā „Par pašvaldību finanšu izlīdzināšanu” 1995.gadā ieviestā sistēma tika pielāgota situācijai pēc administratīvi teritoriālās reformas, bet citas objektīvi nepieciešamās izmaiņas nav ieviestas. Diemžēl, iesaistītajām pusēm (daudzveidīgās pašvaldības, VARAM un Finanšu ministrija) nespējot vienoties, jautājums tika atlikts no gada uz gadu. Šobrīd ir svarīgi, lai VARAM izpilda tai uzticēto uzdevumu un iesniedz Saeimai jaunu likumprojektu par pašvaldību finanšu izlīdzināšanu. Izprotot un vērojot šo pašvaldību finanšu izlīdzināšanas pilnveides procesu, rodas sajūta, ka iesaistītajām pusēm būtu nepieciešama kāda arbitra palīdzība, lai galu galā tās tomēr spētu vienoties un rast risinājumu.

Ne mazums diskusiju raisījusi arī iedzīvotāju ienākuma nodokļa sadale, kas tiek veikta pēc ienākuma saņēmēju deklarētās dzīvesvietas. Līdz ar to pašvaldību ieņēmumu sadalījums ir ļoti nevienmērīgs. Tas savukārt rada nepieciešamību pēc pašvaldību finanšu izlīdzināšanas, kā arī tādu situāciju, ka pēc nodokļu ieņēmumiem daudzas Pierīgas pašvaldības ir bagātākas par Rīgas pašvaldību, kura faktiski ir attiecīgo pašvaldību galvenais ieņēmumu avots jeb iedzīvotāju galvenā darba vieta. Jāatzīmē, ka Eiropā ir maz tādu valstu, kur pašvaldībām būtu paredzēta tik liela iedzīvotāju ienākuma nodokļa atskaitījumu daļa, tos sadalot nevis pēc izlīdzināšanas formulas, bet citādi. Toties var atrast piemērus, kad galvaspilsētai, ņemot vērā tās specifiskās funkcijas, ir noteikta lai arī ne liela, bet papildu nodokļa ieņēmumu daļa. Savukārt Eiropas Padomes rekomendācijas par pašvaldību finanšu resursiem iesaka papildus vispārīgai izlīdzināšanai piemērot arī izlīdzināšanu starp pilsētu metropoli un tās tuvākās apkārtnes pašvaldībām.

Likums „Par pašvaldībām” paredz, ka valsts, nosakot vai nododot jaunas pašvaldību autonomās funkcijas, kas saistītas ar izdevumu palielināšanos, paredz arī attiecīgu papildu finansējumu. Neskaidrā funkciju klasifikācija nedod iespēju pienācīgi interpretēt un precīzi ievērot šo prasību, vairumā gadījumu radot lielu

neapmierinātību pašvaldību sektorā. Tā, piemēram, šajā sakarā pašvaldības vērsušas uzmanību uz šādu jautājumu: vai tās saņems papildu finansējumu no valsts budžeta ar euro ieviešanu saistīto izdevumu segšanai?

Valsts budžeta pieņemšanas laikā rezonansi guvis jautājums par garantētā minimālā ienākuma (GMI) pabalstu, kuru pašvaldības maksā no saviem budžetiem un kuru krīzes un pēckrīzes periodā līdz 2012. gada beigām valsts pašvaldībām kompensēja 50% apmērā. No 2013. gada paredzēts pabalsta apmēru samazināt. Pašvaldības nav apmierinātas, jo tām no sava budžeta jāmaksā pabalsts, kura apmēru un piešķiršanas kritērijus pilnībā regulē valsts. Ekspertu grupa uzskata: ņemot vērā, ka tas ir valsts noteikts un regulēts pabalsts, būtu loģiski to maksāt no valsts budžeta (2011. gadā apmēram 20 miljoni latu, no kuriem pusi kompensēja valsts, bet 2012. gadā apjoms bija mazāks) un mērķdotācijas veidā novirzīt līdz pašvaldībām, kas nodrošinātu pabalsta izmaksu.

Pašvaldību izdevumu autonomija ir augstāka nekā ieņēmumu autonomija. Tiesa gan, sakarā ar ekonomisko krīzi arī izdevumu autonomija tika samazināta, ierobežojot atlīdzības apmēra noteikšanas iespējas, kā arī palielinot nepieciešamību pēc sociālās palīdzības izdevumiem. Arī pašvaldību iespējas aizņemt līdz ar krīzes sākumu un šobrīd sakarā ar pievienošanos eurozonai ir sašaurinātas. Pašvaldību institūciju amatpersonu un darbinieku atlīdzības iekļaušanu vienotajā atlīdzības sistēmā varētu uzskatīt par pašvaldību autonomijas samazināšanu, bet tai pašā laikā jāatgādina, ka, krīzei sākoties, ne visas pašvaldības spēja adekvāti novērtēt situāciju attiecībā uz atalgojumu. Pārvarot krīzi, būtu svarīgi vienotā atalgojuma ietvaros nodrošināt līdzvērtīgus nosacījumus attiecībā uz valsts un pašvaldību institūciju amatpersonu un darbinieku atlīdzības pieaugumu.

Kaut arī pašvaldību budžetu plāni un pārskati ir publiski pieejami, kopumā komunikācija, konsultēšanās un atskaitīšanās sabiedrībai ar budžetu saistītos jautājumos nav atzīstama par pietiekamu. Finanšu ministrija un VARAM jau pamazām analizē un salīdzina pašvaldību finanšu rādītājus, taču šis darbs būtu jāveic vēl padziļinātāk un vērtējumus vajadzētu publiskot. Nepamatoti ir aizkavējusies pašvaldību budžeta dalījuma – pamatbudžets un speciālais budžets – atcelšana. Tā kā vairākas pašvaldības jau apvienojušas abus šos budžetus pamatbudžetā – un tā ir ļoti apsveicama rīcība –, pašvaldību sektora kopējo finanšu rādītāju analīze kļuvusi vēl sarežģītāka, turklāt faktiskā situācija neatbilst tiesību aktā noteiktajam. Tātad visām pašvaldībām jāapvieno savs pamatbudžets un speciālais budžets kopējā pašvaldības budžetā.

Eiropas Padome uzsvērusi, ka krīzes un pēckrīzes periodā svarīgākie uzdevumi ir stabilizēt ieņēmumu bāzi, maksimāli lietderīgi izmantot ierobežotos resursus un attīstīt dažāda veida un mēroga sadarbību. Budžetu atklātums, analīze un salīdzināšana nodrošina atbildīgāku attieksmi pret izdevumiem.

VII. Iedzīvotāju līdzdalības iespējas pašvaldību darbā

Lielu uzmanību veltot sava sektora aizsardzībai pret valsts pārvaldes uzraudzības un centralizācijas centieniem, pašvaldības atstāj otrajā plānā savu jēgu – iedzīvotāju pārstāvību un viņiem aktuālo jautājumu risināšanu. Dominē uzskats, ka iedzīvotāji savu viedokli var izteikt pašvaldību vēlēšanās, bet pēc tam viņiem pilnībā jāpaļaujas uz ievēlētajiem pārstāvjiem. Šāda problēma ir aktuāla ne tikai Latvijā, bet arī citās Eiropas valstīs. Tāpēc 2009.gada novembrī tika pieņemts Hartas Papildprotokols par iedzīvotāju tiesībām piedalīties pašvaldību darbībā. Līdz ar nepieciešamā ratifikāciju skaita sasniegšanu 2012.gada jūlijā šis dokuments ir stājies spēkā. 2011.gadā Eiropas Padome ir pieņēmusi arī rekomendācijas dalībvalstīm par iedzīvotāju līdzdalību vietējā un reģionālā līmenī Eiropā. Papildprotokols atspoguļo un respektē iedzīvotāju iesaistes veidu un procedūru daudzskaitlīgumu un daudzveidību.

Ekspertu grupa īpašu uzmanību vērš uz to apstākli, ka kompetentajām institūcijām būtu jāapsver iespēja pievienoties Hartas Papildprotokolam par iedzīvotāju tiesībām piedalīties pašvaldību darbībā. Tā kā regulāri tiek apspriesti mehānismi, kas palīdzētu pilnveidot vietējo iedzīvotāju līdzdalību pašvaldību darbā, jārēķinās ar tiesībpolitisku nepieciešamību uzņemties arī attiecīgas starptautiskās saistības. Tas uzsvērts arī Eiropas Padomes rekomendācijās Latvijai.

Ekspertu grupa atbalsta dažādus pasākumus, kas veicina iedzīvotāju aktivitāti pašvaldību vēlēšanās un atvieglo šo procesu, tai skaitā arī e-vēlēšanas. Tomēr šajā gadījumā prioritāte ir nevis maksimāli ērts vēlēšanu process, bet gan maksimāli garantēts aizklāts, neietekmējams un godīgs balsojums. Sasteigtu e-vēlēšanu gadījumā nebūtu pārlicības par to, ka šāds balsojums tik tiešām ir nodrošināts.

Tieši pašvaldības ir iedzīvotājiem tuvākā vara, un saskaņā ar subsidiaritātes principu viņu iesaistīšana šā līmeņa lēmumu pieņemšanā ir visaktuālākais uzdevums.

Šobrīd pašvaldības papildus tiem gadījumiem, kad likums paredz obligātu publisko apspriešanu, īsteno dažādus pasākumus arī pēc savas iniciatīvas, lai vairāk iesaistītu iedzīvotājus savā darbībā, – rīko iedzīvotāju sapulces, organizē dažādas iedzīvotāju aptaujas, iesaista iedzīvotājus komisijās, padomēs vai citās diskusiju grupās u.tml.

Pēdējā laikā plašas diskusijas veltītas jautājumam par nacionālā līmeņa referendumiem, bet vietējo referendumu likuma projekta virzība ir apstājusies. Tieši pašvaldības ir iedzīvotājiem tuvākā vara, un saskaņā ar subsidiaritātes principu viņu iesaistīšana šā līmeņa lēmumu pieņemšanā ir visaktuālākais uzdevums.

Pēc likuma „Par pašvaldībām” papildināšanas ar vietējo referendumu rīkošanas iespējām tas sākotnēji paredzēja arī to, ka valdība līdz 2009.gada nogalei iesniedz Saeimai likumprojektu par vietējiem referendumiem, taču vēlāk šis termiņš tika atcelts. Ekspertu grupa norāda, ka vilcināšanās ar šo likumu liecina par zināmu

politisko vājumu attiecīgā jautājuma sakārtošanā. Pašvaldībās pārstāvnieciskā demokrātija netiks aizstāta ar tiešo demokrātiju, taču iespēja rīkot vietējus referendumus noteikti paplašinātu iedzīvotāju līdzdalību pašvaldību darbā un palielinātu pašvaldību atbildību par saviem iedzīvotājiem.

Eksperti uzskata, ka likums par vietējiem referendumiem jāpieņem pēc iespējas drīzāk, un iesaka akceptēt šādus principus: pašvaldību referendumiem jābūt lemjošiem, un tajos var tikt izlemts jebkurš vietējiem iedzīvotājiem svarīgs jautājums, ja vien tas nav Saeimas, Ministru kabineta, tiesas vai citas institūcijas kompetencē. Uzskatām, ka vietējo referendumu galvenajam mērķim nevajadzētu būt pašvaldības domes atlaišanai, tomēr pašvaldības domes atlaišanas kā iespējamā referenduma jautājuma neparedzēšana likumprojektā arī nav pamatojama (kāpēc gan Saeimu var atsaukt vai atlaist, bet pašvaldības domi ne).

Ekspertu grupa aicina rūpīgi apsvērt arī to, vai būtu pieļaujama referenduma izmantošana pašvaldību finanšu un budžeta jautājumu izlemšanā. Līdz šim Latvijā, apspriežot iespējamus referendumu tematus, tieši pašvaldību finanšu un budžeta jautājumi tika minēti kā vieni no galvenajiem jautājumiem, kuri katrā ziņā būtu izslēdzami no iespējamo referendumu tematu loka, tomēr jāaizrāda, ka demokrātiskās valstīs arvien vairāk tiek nostiprināts sabiedrības līdzdalības princips arī budžeta veidošanā.

Svarīgs iedzīvotāju līdzdalības priekšnoteikums ir pašvaldības sniegtās informācijas ērta pieejamība jeb iedzīvotāju informēšana par pašvaldības aktualitātēm. Šobrīd jau pilnīgi droši par galvenajiem informācijas avotiem var uzskatīt nevis pašvaldības kanceleju, citus kabinetus, ziņojumu dēli un pašvaldības avīzi, bet gan pašvaldības mājaslapu un portālu. Mājaslapās ievietojamās obligātās un vēlamās informācijas apjoms ir palielinājies lavīnveidīgi, tā, ka bieži vien tajās ir grūti orientēties un atrast nepieciešamo dokumentu. Tā, piemēram, kā būtisku trūkumu var minēt to, ka daudzu pašvaldību mājaslapu sadaļā „Saistošie noteikumi” nav iespējams atrast attiecīgu noteikumu aktuālo konsolidēto versiju, bet nākas situāciju apzināt no novecojušas redakcijas un virknes saistošo noteikumu par grozījumiem saistošajos noteikumos.

Ekspertu grupa norāda, ka ir stājies spēkā Oficiālo publikāciju un tiesiskās informācijas likums, ar ko tiek ieviesta elektroniska oficiāla publikācija. Ņemot vērā šo apstākli, būtu risināms jautājums par visu pašvaldību saistošo noteikumu izsludināšanu oficiālajā izdevumā „Latvijas Vēstnesis”, lai iedzīvotājiem būtu vienkopus pieejamas visu pašvaldību saistošo noteikumu oficiālās publikācijas un to konsolidētās versijas. Tomēr līdz ar šo priekšlikumu jāvērtē arī tā īstenošanas izmaksas un nepieciešamība pēc oficiālās publikācijas finansēšanas modeļa izmaiņām.

VIII. Pašvaldības un valsts pārvalde

Iedzīvotāji parasti valsti un pašvaldības uztver kā vienotu publisko sektoru, kam vajadzētu kalpot sabiedrībai, darboties un sadarboties kopīgu mērķu sasniegšanas labad. Tomēr tradicionāla parādība ir valsts centrālās varas un pašvaldību sektora cīņa par kompetenci un publisko līdzekļu pārdali.

Harta paredz nepieciešamību pienācīgi konsultēties ar pašvaldībām, valsts līmenī risinot tās skarošus jautājumus, proti, likumu, valdības noteikumu, citu tiesību aktu un plānošanas dokumentu pieņemšanas procesā. Jāatzīmē, ka Latvijā šai ziņā ir augstas normatīvās garantijas – likumā „Par pašvaldībām” noteikts visas pašvaldības pārstāvošas biedrības statuss konsultēšanās procesā, un no likuma izrietošie Ministru kabineta noteikumi paredz konsultēšanos gan normatīvo aktu izstrādes un pieņemšanas procesā, gan arī ikgadējās valdības un pašvaldību sarunās. Līdztekus tam un atbilstoši Satversmes tiesas atzinumiem šādu konsultēšanās pienākumu paredz arī pats pašvaldības princips.

Latvijā visu pašvaldību intereses pārstāv biedrība – Latvijas Pašvaldību savienība (turpmāk – LPS), kas dibināta 1991.gadā. Latvijas pašvaldībām jau uzreiz pēc valsts neatkarības atjaunošanas izdevās vienoties par tādas organizācijas izveidošanu, kura pārstāv tolaik abu līmeņu, visu veidu un visu reģionu pašvaldības, un šī vienotā visu pašvaldību organizācija, kas piedalās sarunās ar valdību un parlamentu, atzīstama par vienu no stiprākajām starp līdzīgām citu Eiropas valstu pašvaldību organizācijām.

Tomēr ir jautājumi (piemēram, administratīvi teritoriālā reforma, pašvaldību finanšu izlīdzināšana, pašvaldību savstarpējie norēķini), kuros pēc būtības vienots pašvaldību viedoklis nemaz nav panākams vai kuru kārtošanā vienotais viedoklis nereti ir risinājumu bloķējošs un nepietiekami konstruktīvs. Tāpēc varētu apsvērt domu par nepieciešamību atsevišķos jautājumos viedokli fragmentēt, darot likumdevējam zināmus dažādu pašvaldību grupu viedokļus un attiecīgi paredzot šo grupu pārstāvjiem vai tās pārstāvošām organizācijām tiesības atsevišķo viedokli sniegt.

Jāatzīmē, ka, vērojot pašvaldību un valsts attiecības pēdējā laikā, var pamatoti apgalvot, ka tās nonākušas zināmā strupceļā, un tādējādi par zaudētāju kļūst visa sabiedrība. Abām pusēm (pašvaldību pārstāvniecībai un valsts varai) vajadzētu pārvērtēt savu attieksmi un rīcību vienai pret otru. Nav atbalstāma tāda situācija, ka liela enerģija tiek veltīta savstarpējiem strīdiem, nevis konstruktīviem risinājumiem un attīstībai.

Runājot par valsts un pašvaldību attiecībām, atsevišķa uzmanība pievēršama ministrijai, kura ir atbildīga par pašvaldību uzraudzību, – šobrīd VARAM, kas darbojas kopš 2011.gada sākuma. Ekspertu grupa RAPLM pievienošanu Vides ministrijai vērtē drīzāk kā demonstratīvu valsts aparāta samazināšanas pasākumu, nevis kā objektīvu nepieciešamību. Ar ministriju apvienošanu saistīta tā problēma, ka VARAM darbībā pašvaldību jautājumi zināmā mērā ir atbīdīti otrajā plānā, lai gan pašvaldību nozīme sabiedrības labklājības un izaugsmes veicināšanā, kā arī

atbildība par to krīzes ietekmē palielinās. Varbūt situācija mainīsies, kad ministrijā būs pabeigta reorganizācija un lielāka uzmanība tiks atvēlēta pašvaldību jautājumiem, tostarp arī informatīvās bāzes pilnveidošanai. Tā kā VARAM kompetencē ir arī e-lietu pārzināšana, šai ziņā teorētiski nevajadzētu rasties problēmām.

Par pašvaldībām atbildīgajai ministrijai būtiski jāintensificē sava uz pašvaldību attīstību vērstā darbība.

Ekspertu grupa uzskata, ka par pašvaldībām atbildīgajai ministrijai būtiski jāintensificē sava uz pašvaldību attīstību vērstā darbība, gan risinot aktuālos, tai skaitā gadiem ilgi atliktos jautājumus, gan nodrošinot pašvaldībām metodisku un citādu atbalstu, gan vairojot sabiedrības izpratni par pašvaldībām, to darbību un iedzīvotāju iespējām tajā piedalīties, gan veidojot aktīvas saites ar starptautiskām organizācijām.

IX. Priekšlikumi risinājumiem un diskusijai

Ekspertu grupa šajā ziņojumā norādījusi vairākas būtiskas vietējo pašvaldību darbības nepilnības, kuru konstatācija pati par sevi vairumā gadījumu nav nekāds jaunums, bet ar kuru novēršanu vairs nevajadzētu vilcināties. Ekspertu grupa respektē, ka attiecīgie jautājumi lielākoties ir tiesībspolitiski izlemjami. Tādēļ ekspertu grupa savus secinājumus un ieteikumus situācijas pilnveidošanai formulējusi pieļāvuma formā, norādot iespējamus uzlabojumus, kā arī jautājumus, kuri būtu apsverami un risināmi. Daļa priekšlikumu prasīs izmaiņu ieviešanu normatīvajos aktos, taču ekspertu grupa īpaši vēlas uzsvērt, ka vietējo pašvaldību darbības kvalitatīvu uzlabošanu nevarēs panākt tikai ar normatīvo aktu grozīšanu vai jaunu normatīvo aktu pieņemšanu. Tādēļ šajos priekšlikumos ietverti arī dzian ierosinājumi valsts un pašvaldību prakses pilnveidošanai, kā arī demokrātisko vērtību un tiesiskuma nostiprināšanai ikdienas darbībā.

Uzturot spēkā iepriekš izteiktos secinājumus, ekspertu grupa šajā sadaļā apkopojusi būtiskākos no saviem priekšlikumiem, kas aptver gan ātri atrisināmus, gan arī tādus jautājumus, kuri vēl ir diskutējami un risināmi ilgtermiņā. Ņemot vērā iepriekšminēto, ekspertu grupa uzskata, ka:

- 1) vietējo pašvaldību darbības tiesiskajā regulējumā jāpieļauj pēc iespējas lielāka to pašiniciatīva vietējo kopienu lietu kārtošanā (brīvprātīgās funkcijas), kā arī jāparedz atšķirīga pieeja dažādām pašvaldībām, atsakoties no liekas centralizācijas;
- 2) jānodrošina vietējo pašvaldību spēja kārtot vietējās lietas, stiprinot pašvaldību kopdarbību jeb sadarbību, kā arī paredzot atbalstu lielāku un administratīvi spēcīgāku vietējo pašvaldību veidošanai;
- 3) jāizslēdz no Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma normas, kuras nav īstenotas vai netiek ievērotas, kā arī skaidri jānoformulē, kādos gadījumos pieļaujamas vietējo pašvaldību teritoriālās izmaiņas;

- 4) rūpīgi jāapsver jautājums par jauna pašvaldības iekārtas likuma izstrādes nepieciešamību vai spēkā esošā likuma būtisku pārskatīšanu;
- 5) vietējās pašvaldības varētu kalpot demokrātijas procedūru nostiprināšanai un pilnveidošanai. Būtu atbalstāmi dažādi iedzīvotāju līdzdalības sekmēšanas eksperimenti – pilotprojekti, uz kuru pamata attiecīgās iniciatīvas varētu tikt paplašinātas. Piemēram, ekspertu grupa ierosina dažās pašvaldībās izvērtēt iedzīvotāju iespēju tieši ievēlēt mēru, iesaistīt iedzīvotājus deputātu skaita noteikšanā, kā arī aprobēt mehānismus, kas nodrošina iedzīvotāju līdzdalību pašvaldības budžeta veidošanā. Piebilstams, ka atbalstu dažādiem labas un iesaistošas pārvaldes eksperimentiem vietējā un reģionālā līmenī apstiprina daudzlīmeņu pārvaldības principi;
- 6) jāpieņem likums par vietējiem referendumiem, paredzot, ka tiem jābūt lemjošiem, kā arī nosakot konkrētus jautājumus, par kuriem vietējo referendumu var rīkot;
- 7) nepieciešams ratificēt Hartas Papildprotokolu par iedzīvotāju tiesībām piedalīties pašvaldību darbībā un tādējādi uzņemties arī starptautiskās saistības attiecībā uz iedzīvotāju līdzdalību;
- 8) būtu pilnveidojama arī dzan Latvijas viedokļa un interešu pārstāvība gan pašvaldību, gan atbildīgās ministrijas personā Hartas izpildi uzraugošajās Eiropas Padomes institūcijās;
- 9) vajadzētu nodrošināt, ka vietējo pašvaldību mājaslapās internetā pārskatāmā veidā ir pieejami visi saistošie noteikumi aktuālā konsolidētā versijā jau kopš dienas, kad tie stājušies spēkā, turklāt visi pašvaldību saistošie noteikumi tiek izsludināti oficiālajā izdevumā „Latvijas Vēstnesis”, lai iedzīvotājiem būtu vienkopus pieejamas visu pašvaldību saistošo noteikumu oficiālās publikācijas un to konsolidētās versijas;
- 10) jānodrošina valsts institūciju, visupirms VARAM, metodiskais un juridiskais atbalsts vietējām pašvaldībām dažādu to kompetencē esošo lietu labākai pārvaldībai, īpaši sekmējot pašvaldību sadarbību dažādu funkciju kopīgā īstenošanā, kā arī iedzīvotāju izglītošanu un iesaistīšanu pašvaldību darbā, jāizveido interaktīva vide pašvaldību paraugprakses un problēmu risinājumu apkopošanai dažādās jomās, jāintensificē VARAM darbība pašvaldību jautājumu informatīvās bāzes pilnveidošanā;
- 11) ieteicams sekmēt reģionālu ētikas padomju (komisiju) dibināšanu un darbību – pašvaldības deputātu problemātiskas rīcības izskatīšanu, tādējādi uzlabojot vietējo iedzīvotāju interešu pārstāvību un veidojot attiecīgas tradīcijas;
- 12) lai palielinātu vietējo pašvaldību ietekmi uz valstī pieņemamiem lēmumiem un stiprinātu vietējo pašvaldību sadarbību ar valsts varu, vajadzētu apsvērt iespēju noteiktam skaitam pašvaldību piešķirt noteiktas konstitucionālās

pilnvaras vai iesaistīt vietējo pašvaldību delegātus atsevišķu lēmumu pieņemšanā;

- 13) vajadzētu palielināt pašvaldību atbildību par savām finansēm, paaugstinot ieņēmumu autonomiju un padziļinot izdevumu izvērtējumu. Lemjot par pašvaldību finansēm, būtu jābalstās ne tikai uz sektora kopējiem un vidējiem rādītājiem, bet arī uz individuālu pašvaldību situācijas analīzi;
- 14) jāpasteidzina jauna finanšu izlīdzināšanas likuma pieņemšanu un nevajadzētu to kārtējo reizi atlikt;
- 15) GMI pabalstu izmaksas nodrošināšanai būtu ieteicams paredzēt pašvaldībām mērķdotāciju no valsts budžeta;
- 16) vajadzētu apsvērt iespēju noteiktu uzņēmumu ienākuma nodokļa ieņēmumu daļu novirzīt speciālam pašvaldību ekonomiskās attīstības fondam, sadalīt pašvaldībām pēc zināmas formulas, izmantojot piemērotus statistikas datus, kas saistīti ar ekonomisko aktivitāti konkrētā teritorijā, un vispārīgas dotācijas vai mērķdotācijas (nosakot ar saimnieciskās darbības veicināšanu saistītu mērķi) veidā pārskaitīt pašvaldībām;
- 17) ieteicams izstrādāt un pieņemt speciālu likumu par Rīgu kā Latvijas valsts galvaspilsētu. Šajā likumā varētu ietvert speciālus noteikumus par iedzīvotāju pārstāvību Rīgas domē, specifisku pilsētas pārvaldes organizāciju, kā arī speciālus galvaspilsētas funkciju un finansējuma noregulējumus;
- 18) nākotnē varētu paredzēt iespēju pašvaldības iedzīvotājiem vietējā referendumā vai domei noteikt nākamā sasaukuma domes deputātu skaitu likumā noteiktās robežās;
- 19) jau nākamajās vēlēšanās dažādiem novadiem varētu būt paredzēta atšķirīga deputātu skaita noteikšanas kārtība atkarībā no tajos ietilpstošo pagastu un pilsētu skaita. Novados, kuri nav izveidoti apvienošanās rezultātā vai kuros apvienojušās tikai divas pašvaldības, deputātu skaitam vajadzētu būt mazākam. Būtu ieteicams samērot Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likumā un Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā noteiktos kritērijus. Republikas pilsētās deputātu skaitu nevajadzētu mainīt. Piemēram: novados, kur iedzīvotāju skaits ir mazāks par 4000, – 9 deputāti; novados, kur apvienotas vairāk nekā divas teritoriālās vienības (pagasti, pilsētas) un ir 4000–10 000 iedzīvotāju, – 13 deputātu, 10 000–20 000 iedzīvotāju – 15 deputātu, vairāk nekā 20 000 iedzīvotāju – 17 deputātu, bet novados, kuri nav veidoti no atsevišķām teritoriālajām vienībām (pagastiem) vai ir veidoti tikai no divām teritoriālajām vienībām (pagasts, pilsēta) un kur ir 4000–10 000 iedzīvotāju, – 11 deputātu, vairāk nekā 10 000 iedzīvotāju – 13 deputātu;

- 20) pašvaldībās vajadzētu pilnveidot administratīvo procesu, varbūt atbrīvojot domi no administratīvo aktu izdošanas un izveidojot institūcijas, kur tiek apstrīdēti pašvaldību iestāžu izdotie administratīvie akti;
- 21) ieteicams izslēgt pašvaldības domes deputāta iespēju balsošanā atturēties, būtu pieņemami tikai balsojumi „par” un „pret”;
- 22) būtu jāparedz aizliegums savienot pašvaldības deputāta amatu ar amatu pašvaldības centrālajā administrācijā, proti, administratīva rakstura institūcijā vai struktūrvienībā, un likumā funkcionāli jāiezīmē attiecīgie amati;
- 23) ieteicams noteikt ierobežojumus attiecībā uz atlīdzību par pašvaldības vadošo politisko amatu (priekšsēdētājs, atbrīvotais vietnieks) pildīšanu amatu savienošanas gadījumos, lai izslēgtu tādu situāciju, ka blakusdarbs ir ienesīgāks par pamatdarbu domē;
- 24) būtu jānosaka, ka pašvaldības deputāts attiecīgo pilnvaru laikā nevar stāties amatā pašvaldības institūcijās vai struktūrvienībās, izņemot gadījumu, kad par to nobalsojusi pašvaldības dome ar 2/3 deputātu balsu vairākumu;
- 25) būtu jānosaka, ka pašvaldības mājaslapā internetā ievietojamās informācijas par domes deputātiem obligāta sastāvdaļa ir katra deputāta līdztekus deputāta amatam ieņemtie amati un attiecīgās darbavietas, kā arī jānodrošina nepārtraukta šīs informācijas aktualizēšana;
- 26) vajadzētu nostiprināt pašvaldības domes deputāta saikni ar vēlētājiem, uzliekot viņam par pienākumu ne retāk kā reizi mēnesī rīkot iedzīvotāju pieņemšanu, kā arī praksē ieviešot un veicinot citas iedzīvotāju un deputātu saziņas formas;
- 27) vajadzētu atcelt prasību, ka obligāti jālieto pagasta vai pilsētas pārvaldes nosaukums, kā arī prasību, ka pagasta vai pilsētas pārvaldē obligāti jābūt vadītāja amatam. Pagasta vai pilsētas pārvaldes darba organizācijas jautājumus būtu lietderīgāk atstāt katras pašvaldības ziņā;
- 28) būtu jāatceļ domes priekšsēdētāja iespēja veikt arī izpilddirektora pienākumus, ja attiecīgās pašvaldības iedzīvotāju skaits ir mazāks par pieciem tūkstošiem;
- 29) pēc administratīvi teritoriālās reformas rezultātu izvērtēšanas vajadzētu vienoties par reģionālās pārvaldes pilnveidošanu;
- 30) kontekstā ar publisko pakalpojumu pilnveidošanu vajadzētu harmonizēt valsts varas un pārvaldes teritoriālo dalījumu. Šai nolūkā Saeimai būtu jāizvērtē vēlēšanu apgabalu atbilstība valsts varas un pārvaldes teritoriālajam dalījumam.

Noderīgas saites:

Eiropas Vietējo pašvaldību harta (1985)

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>

Eiropas Vietējo pašvaldību hartas Papildprotokols par iedzīvotāju tiesībām piedalīties pašvaldību darbībā (2009)

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/207.htm>