

**Latvijas Universitāte  
Ekonomikas un vadības fakultāte**

**Inga Vilka**

**PAŠVALDĪBU REFORMAS UN  
REĢIONĀLĀ ATTĪSTĪBA LATVIJĀ**

**Promocijas darbs**

Ekonomikas doktora (Dr.oec.) zinātniskā grāda iegūšanai  
Nozare - vadībzinātne  
Apakšnozare – sabiedrības vadība

Darba zinātniskais vadītājs  
Dr.habil.oec., profesors Edvīns Vanags



Rīga, 2004

Promocijas darbs izstrādāts un aprobēts Latvijas Universitātes Ekonomikas un vadības fakultātes Publiskās pārvaldes katedrā no 1998. līdz 2004.gadam.

Darba zinātniskais vadītājs: ✓ Dr.habil.oec., profesors Edvīns Vanags

Darba recenzenti: ✗ Dr.habil.oec., profesors Edgars Vasermanis

✗ Dr.habil.oec., profesore Baiba Rivža

Dr.habil.geogr., profesore Aija Melluma

Promocijas darba aizstāvēšana notiks Latvijas Universitātes Ekonomikas, demogrāfijas un vadībzinātnes promocijas padomes atklātā sēdē 2004.gada ..... . ..... 21. VI ..... plkst..... Rīgā, Aspāzijas bulvārī 5, 302.auditorijā.

Ar promocijas darbu un tā kopsavilkumu var iepazīties Latvijas Universitātes zinātniskajā bibliotēkā, Kalpaka bulvārī 4, Rīgā. Atsauksmes sūtīt padomei: LU, Raiņa bulvāris 19, Rīga, LV-1586.

Padomes priekšsēdētājs

Dr.habil.oec., profesors Elmārs Zelgalvis

Padomes sekretārs

Dr. oec., docents Arnolds Viesis

# SATURA RĀDĪTĀJS

IEVADS.....	3
<b>1. PAŠVALDĪBU DARBĪBAS UN REFORMU TEORĒTISKIE ASPEKTI UN PRAKSE ĀRVALSTĪS.....</b>	<b>13</b>
1.1. Pašvaldību teorētiskie aspekti.....	13
1.1.1. Pašvaldību jēdziens un definējums .....	13
1.1.2. Pašvaldību teorija.....	14
1.1.3. Pašvaldību modeļi.....	15
1.1.4. Pašvaldību klasifikācija.....	17
1.2. Galvenie pašvaldību reformu virzieni.....	19
1.3. Pašvaldību darbība un reformas raksturīgās ā rvalstīs.....	22
1.3.1. Pašvaldību darbība un reformas Vācijā.....	22
1.3.2. Pašvaldību darbība un reformas Apvienotajā Karalistē	26
1.3.3. Pašvaldību darbība un reformas Francijā.....	28
1.3.4. Pašvaldību darbība un reformas Šveicē.....	30
1.3.5. Pašvaldību darbība un reformas Itālijā.....	32
1.3.6. Pašvaldību darbība un reformas Nīderlandē.....	33
1.3.7. Pašvaldību darbība un reformas Dānijā.....	35
1.3.8. Pašvaldību darbība un reformas Polijā.....	36
1.3.9. Pašvaldību darbība un reformas Lietuvā.....	39
1.3.10. Pašvaldību darbība un reformas Igaunijā.....	42
1.3.11. Pašvaldību darbība un reformas ASV.....	44
1.4. Secinājumi un priekšlikumi.....	49
<b>2. PAŠVALDĪBU REFORMAS LATVIJĀ.....</b>	<b>51</b>
2.1. Pašvaldību sistēma, reformu principi un virzieni Latvijā.....	51
2.2. Eiropas Vietējo pašvaldību hartas principu īstenošana Latvijā.....	52
2.3. Pašvaldību funkcijas un to izpildes vērtējums.....	54
2.4. Administratīvi teritoriālā reforma.....	57
2.4.1. Reformas gaita.....	57
2.4.2. Pašvaldību sadarbība reformas kontekstā.....	59
2.4.3. Pašvaldību apvienošanās nepieciešamības pamatojums..	60
2.4.4. Iespējamie pašvaldību apvienošanās ieguvumi.....	61
2.4.5. Pašvaldības teritorija reformas kontekstā.....	62
2.4.6. Reformas īstenošanas šķēršļi.....	63
2.4.7. Pašvaldību apvienošanās nosacījumi.....	67
2.4.8. Reģions reformas gaitā.....	68
2.5. Secinājumi un priekšlikumi.....	69

<b>3.</b>	<b>REĢIONĀLĀS ATTĪSTĪBAS TEORĒTISKIE UN PRAKTISKIE ASPEKTI.....</b>	<b>74</b>
<b>3.1.</b>	<b>Reģioni un teritorijas.....</b>	<b>74</b>
3.1.1.	Reģiona un teritorijas jēdzienu definējums.....	74
3.1.2.	Latvijas administratīvās teritorijas un reģioni.....	77
3.1.3.	Teritoriālo vienību klasifikācija Eiropas Savienībā un Latvijā.....	80
3.1.4.	Teritoriālās atšķirības Latvijā.....	84
<b>3.2.</b>	<b>Reģionālā attīstība un reģionālā politika.....</b>	<b>86</b>
3.2.1.	Reģionālās attīstības politikas teorētiskie aspekti.....	86
3.2.2.	Eiropas Savienības reģionālā politika.....	88
3.2.3.	Reģionālā politika Latvijā.....	93
<b>3.3.</b>	<b>Īpaši atbalstāmās teritorijas.....</b>	<b>98</b>
3.3.1.	Īpaši atbalstāmo teritoriju programmas normatīvā un institucionālā bāze.....	98
3.3.2.	Īpaši atbalstāmo teritoriju noteikšana.....	100
3.3.3.	Īpaši atbalstāmo teritoriju attīstības programmas izvērtējums.....	105
<b>3.4.</b>	<b>Reģionālā attīstība un pašvaldības, Latvijai iestājoties Eiropas Savienībā.....</b>	<b>113</b>
3.4.1.	Latvijas attīstības prioritātes.....	113
3.4.2.	ES struktūrfondu finansējuma piešķiršanas kārtība.....	114
3.4.3.	Pašvaldības un Eiropas Savienība.....	116
<b>3.5.</b>	<b>Secinājumi un priekšlikumi.....</b>	<b>117</b>
<b>4.</b>	<b>PAŠVALDĪBU DEMOKRĀTIJAS LĪMENIS LATVIJĀ.....</b>	<b>119</b>
<b>4.1.</b>	<b>Pašvaldību demokrātijas pētījuma organizācija un metodes.....</b>	<b>119</b>
<b>4.2.</b>	<b>Administratīvās kultūras rādītāji.....</b>	<b>123</b>
4.2.1.	Vietējās autonomijas līmeņa izvērtējums.....	123
4.2.2.	Politikas īstenošanas līmeņa izvērtējums.....	125
4.2.3.	Pašvaldību administrācijas izvērtējums.....	131
<b>4.3.</b>	<b>Politiskās kultūras rādītāji.....</b>	<b>134</b>
4.3.1.	Varas sadales izvērtējums.....	134
4.3.2.	Vietējās pārstāvniecības līmeņa izvērtējums.....	139
4.3.3.	Politisko partiju darbības vietējā līmenī izvērtējums....	141
<b>4.4.</b>	<b>Pilsoniskas sabiedrības attīstības līmeņa izvērtējums</b>	<b>143</b>
<b>4.5.</b>	<b>Kopsavilkums, secinājumi un priekšlikumi.....</b>	<b>149</b>

<b>5.</b>	<b>TERITORIJU UN PAŠVALDĪBU ATTĪSTĪBAS PROGRESĪVĀKIE VIRZIENI .....</b>	<b>151</b>
<b>5.1.</b>	<b>Uzņēmējdarbības metožu izmantošana .....</b>	<b>151</b>
<b>5.2.</b>	<b>Pilsētu (vietu) mārketinga koncepcijas izstrādāšana un īstenošana.....</b>	<b>154</b>
5.2.1.	Mārketinga un pilsētu mārketinga teorētiskie aspekti....	155
5.2.2.	Pilsētu mārketinga formulējums matricā.....	157
5.2.3.	Pilsētas lietotāju apraksts.....	159
5.2.4.	Pilsētu mārketinga nodrošināšana ar nepieciešamo informāciju.....	164
<b>5.3.</b>	<b>Rezultatīvo rādītāju izmantošana pašvaldību reformu un teritoriju attīstības izvērtēšanā.....</b>	<b>166</b>
5.3.1.	Teorētiskais pamatojums.....	166
5.3.2.	Rezultātu vērtēšana Latvijā.....	171
<b>5.4.</b>	<b>Secinājumi un priekšlikumi.....</b>	<b>173</b>
	<b>NOSLĒGUMA SECINĀJUMI UN PRIEKŠLIKUMI.....</b>	<b>174</b>
	<b>LITERATŪRA.....</b>	<b>179</b>

# IEVADS

## Pētījuma aktualitāte

Viens no aktuālākajiem publiskās pārvaldes uzdevumiem Latvijā ir pašvaldību reformas. Tās ir cieši saistītas ar reģionālo attīstību, kas šobrīd arī ir ļoti nozīmīga tēma, gan valsts teritoriju nevienmērīgās attīstības dēļ, gan sakarā ar Latvijas iestāšanos Eiropas Savienībā.

Latvijā pašvaldību reformas, lai īstenotu publiskās pārvaldes demokratizāciju un decentralizāciju, uzsāktas jau divdesmitā gadsimta deviņdesmito gadu sākumā un turpinās joprojām. Pašvaldību reformu principi balstās uz Eiropas Vietējo pašvaldību hartas prasībām un Latvijas Republikas normatīviem aktiem. Lai arī Latvija ir pievienojusies 29 no 30 Eiropas hartas punktiem, vairāki punkti joprojām nav izpildīti vai tiek pildīti tikai daļēji. Lielākais uzsvars šobrīd ir uz administratīvi teritoriālās reformas īstenošanu. Neskatoties uz to, ka teritoriālā reforma ir pamatota, tā noris ļoti gausi, jo lielāku, ekonomiski spēcīgāku pašvaldību izveidošana netiek saistīta ar reģionālo attīstību nacionālā un ES kontekstā. Paralēli teritoriālo izmaiņu nepieciešamībai arvien aktuālākas kļūst izmaiņas jeb reformas pašvaldību demokrātijas paaugstināšanas un darbības efektivitātes uzlabošanas virzienā.

## Pētījuma objekts

ir Latvijas pašvaldību sistēma.

## Pētījuma priekšmets

ir pašvaldību reformas un reģionālā attīstība.

## Pētījuma mērķis un uzdevumi

Promocijas darba mērķis ir izpētīt pašvaldību reformu un reģionālās attīstības galvenos virzienus un izstrādāt priekšlikumus pašvaldību reformu īstenošanas pilnveidošanai reģionālās attīstības kontekstā Latvijā.

Mērķa sasniegšanai pētījumu gaitā tika izvirzīti šādi uzdevumi:

1. Veikt pašvaldību reformu teorētisko aspektu un ārvalstu pieredzes izpēti.
2. Veikt pašvaldību reformas īstenošanas Latvijā analīzi - salīdzināt pašvaldību reformu koncepcijā izvirzītos uzdevumus ar paveikto šajā jomā. Izzināt administratīvi teritoriālās reformas gaitu.
3. Izpētīt reģionālās attīstības teorētisko aspektu izpēti un izanalizēt reģionālās attīstības problēmas Latvijā.
4. Veikt pašvaldību demokrātijas analīzi.
5. Izvērtēt moderno vadības metožu pielietojamas iespējas pašvaldībās.
6. Izpētīt pilsētu mārketinga teorētiskos un praktiskos aspektus.

## **Darba struktūra**

Promocijas darbs sastāv no ievada, piecām nodaļām, noslēguma secinājumiem un priekšlikumiem, izmantotās literatūras saraksta.

Ievada daļā formulēta pētījuma aktualitāte, noteikts pētījuma objekts un priekšmets, izvirzīts pētījuma mērķis un uzdevumi, atspoguļota darba struktūra, pētījumu metodes, dots darba teorētiskais un metodoloģiskais pamats, uzrādīti pētījuma ierobežojumi, pētījumu veikšanas periods, pētījumu zinātniskā novitāte, formulētas darba aizstāvēšanai izvirzītās tēzes un atspoguļota darba rezultātu aprobācija.

Promocijas darba saturs ir izklāstīts piecās nodaļās, kur aiz katras nodaļas ir secinājumi un priekšlikumi. Pirmā nodaļa veltīta pašvaldību teorijai un ārvalstu pašvaldību darbības un reformu pieredzei. Otrajā nodaļā veikta Latvijas pašvaldību reformu analīze, lielāko vērību veltot vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālajai reformai. Tā kā administratīvi teritoriālās reformas ir arī reģionālās attīstības līdzeklis, trešajā nodaļā atspoguļotas reģionālās attīstības teorētiskās un praktiskās problēmas. Šajā nodaļā detalizētāk ir analizēta īpaši atbalstāmo teritoriju atbalsta programma. Ceturtajā nodaļā, balstoties uz pašvaldību demokrātijas pētījuma rezultātiem, atspoguļoti kvantitatīvi rādītāji, kas raksturo pašvaldību demokrātiju. Piektajā nodaļā dots ieskats par moderno vadības metožu pielietošanas iespējām pašvaldību darbības un reģionālās attīstības pilnveidošanai.

Noslēgumā doti pētījumu rezultātā iegūtie galvenie secinājumi un priekšlikumi.

## **Pētījuma metodes**

Promocijas darba izstrādē izmantotas monogrāfiskā, normatīvo dokumentu analīzes, statistiskās analīzes, grupēšanas, indeksu veidošanas, SVID analīzes, salīdzināšanas, loģiski konstruktīvās, aptauju, interviju un personīgās pieredzes izmantošanas metodes.

## **Darba teorētiskais un metodoloģiskais pamats ir:**

- Latvijas Republikas likumi un citi normatīvie dokumenti;
- Eiropas Vietējo pašvaldību harta;
- publicētie zinātniskie darbi;
- Centrālās statistikas pārvaldes un citu organizāciju publicētie statistikas dati;
- metodiskie materiāli un projekti par pašvaldību reformām un reģionālo attīstību;
- pašvaldību vadītāju, deputātu, darbinieku un iedzīvotāju aptaujas dati;
- Latvijas pašvaldību publiski pieejamā informācija;
- autores veikto pētījumu rezultāti.

Pašvaldību reformu un reģionālās attīstības jautājumus, kā arī modernās vadības metodes savās publikācijās apskatījuši virkne ārzemju pētnieku. Arī Latvijā vairāki zinātnieki, doktoranti un praktiķi pievērsušies pašvaldību reformu un reģionālās attīstības problēmām, kā arī pētījuši vadības metodes, kas izmantojamas publiskajā sektorā. Arī viņu darbiem ir bijusi ietekme uz autores darbiem. Alfabēta secībā minami: J.Beļčikovs, J.Bunkšs, A.Dravnieks, I.Gaters, A.Ikšelis, Ž.Ilmete, A.Jaunsleinis, A.Klauss, I.Kalniņa, R.Karnīte, A.Kazinovskis, S.Keišs, O.Krastiņš, J.Krūmiņš, A.Krūms, M.Krūzmētra, G.Ķeniņš Kings, A.Lielmežs, A.Melluma, J.Niedrītis, J.Peniķis, A.Pīlēģis, V.Praude, M.Priede, M.Pūķis, M.Purgailis, B.Rivža, P.Rivža, J.Ruško, D.Saktiņa, L.Seimuškāne, I.Sproģe, A.Sproģis, A.Strazda, A.Šļara, V.Šķiņķe, P.Šķiņķis, O.Spurdziņš, V.Šteins, M.Valters, E.Vanags, E.Vasermanis, I.Vorončuka, L.Začesta, E.Zalāns, S.Zeikate, Ē.Zunda u.c.

### **Pētījuma ierobežojumi**

Pašvaldību reformas un reģionālā attīstība aptver ļoti plašu jautājumu loku. Visus jautājumus vienā darbā apskatīt pietiekoši dziļi nav iespējams.

Tāpēc pašvaldību reformu ietvaros galvenā uzmanība pievērsta ārvalstu pieredzes izpētei un Eiropas Vietējo pašvaldību hartas principu ievērošanai Latvijā, pašvaldību faktiski veicamo funkciju analīzei, administratīvi teritoriālajai reformai un demokrātijas kritērijiem. Mazāka uzmanība veltīta citiem pašvaldību reformu jautājumiem, tādiem kā pašvaldību organizatoriskā struktūra, pašvaldību finanses, vienotas pašvaldību informācijas sistēmas izveidošana.

Reģionālās attīstības jomā uzsvars likts uz jautājumiem par nelabvēlīgo teritoriālo atšķirību noskaidrošanu, teritoriju sociāli ekonomiskās attīstības līmeņa noteikšanu un īpaši atbalstāmo teritoriju identifikāciju. Mazāka uzmanība pievērsta teritoriālās plānošanas metožu pilnveidošanai.

### **Pētījumu veikšanas periods**

Pētījumi veikti par periodu no 1990. līdz 2004.gadam.



## **Pētījumu zinātniskā novitāte**

- Pamatota vietējo pašvaldību apvienošanās nepieciešamība gan pašvaldību reformu, gan reģionālās attīstības kontekstā.
- Sagatavots priekšlikums par rezultatīvo rādītāju sistēmu vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas īstenošanas uzraudzībai un izvērtējumam.
- Sagatavots priekšlikums par statistikas reģionu un plānošanas reģionu maksimālu savietojamību.
- Reģionālās attīstības atbalsta instrumentu efektivitātes izvērtēšanas ietvaros veikts īpaši atbalstāmo teritoriju atbalsta programmas izvērtējums.
- Veikta pašvaldību demokrātijas analīze, balstoties uz kvantitatīviem rādītājiem. Pamatota pašvaldību demokrātijas attīstības nepieciešamība.
- Formulēts pilsētu mārketinga matricā, kas aprobēta arī praksē.

## **Darba aizstāvēšanai izvirzītās tēzes**

1. Latvijā joprojām aktuāla ir ne tikai administratīvi teritoriālā reforma, bet plašāka pašvaldību sistēmas pilnveidošana, tai skaitā Eiropas Vietējo pašvaldību hartas principu ievērošana.
2. Lielāku ekonomiski spēcīgāku pašvaldību izveidošana Latvijā ir objektīvi nepieciešama. Tai pašā laikā lielāku pašvaldību veidošanai jābūt samērojamai ar vietējās varas teritorijas platības un vienotības faktoru. Pašvaldību demokrātijas attīstība ir būtisks administratīvi teritoriālās reformas atbalsts un sekmētājs.
3. Administratīvi teritoriālo reformu var uzskatīt arī par reģionālās attīstības atbalsta līdzekli. Latvijas reģionālās attīstības politikas aktualitāti nosaka gan izteiktās teritoriālās atšķirības valstī, gan ES reģionālā politika.
4. Īpaši atbalstāmo teritoriju noteikšanai efektīvi ir izmantot teritorijas attīstības indeksu, kas aprēķināts, pamatojoties uz attiecīgai pašvaldību grupai svarīgāko statistikas rādītāju standarta vērtībām.
5. Pilsētas mārketinga formulējums matricā atspoguļo šīs modernās teritorijas attīstības un vadības metodes izmantošanas iespēju plašumu.

## **Darba rezultātu aprobācija**

Promocijas darba teorētiskie un praktiskie rezultāti ir apspriesti Latvijas Universitātes Ekonomikas un vadības fakultātes Publiskās pārvaldes katedras paplašinātā sēdē.

Darba rezultāti ir publicēti 58 zinātniskās publikācijās, tai skaitā 5 grāmatās un brošūrās un 17 recenzējamos un starptautiski atzītos izdevumos.

Par zinātniskā darba rezultātiem ziņots šādās starptautiskās konferencēs:

- Starptautiskajā zinātniskajā konferencē “Valsts fiskālās politikas problēmas”, ko organizēja Latvijas Universitāte, Rēzeknes augstskola, Latvijas Zinātnes padomes Ekonomikas un juridiskās zinātnes ekspertu komisija, Latvijas Statistikas institūts Rīgā, 1999.gada jūnijā.
- Starptautiskās politikas zinātņu asociācijas (IPSA) XVIII pasaules kongresā Kvebekā, Kanādā, 2000.gada 1.-5.augustā.
- Starptautiskajā zinātniskajā konferencē “Ekonomisko un sociālo attiecību transformācija: procesi, tendences, rezultāti”, ko organizēja Biznesa augstskola “Turība” Rīgā, 2001.gada 30.-31.martā.
- II Pasaules latviešu zinātnieku kongresā, Rīgā, 2001.gada 14.-15.augustā.
- Starptautiskajā zinātniskajā konferencē “Vietējo pašvaldību reformēšana: Pretrunu likvidēšana starp demokrātiju un efektivitāti”, Štutgartes Universitāte, 2002.gada 26.-27.septembrī.
- Starptautiskajā konferencē “Statistikas pētījumi – sociālo zinātņu un izglītības bāze”, ko organizēja LR Centrālā Statistikas pārvalde un Latvijas Universitāte, Rīgā, 2003.gada 2.-4.oktobrī.

Bez tam par pētījumiem ziņots:

- LZA, LLMZA un LLU kopsēdē Jelgavā, 2000.gada 27.oktobrī.
- Latvijas Universitātes 57.konferencē “Latvijas Universitātei – 80”, Rīgā, 1999.gada septembrī.
- Latvijas Universitātes 59.konferencē, Rīgā, 2001.gada februārī.
- Latvijas Universitātes 62.konferencē, Rīgā 2004.gada februārī.
- Administratīvi teritoriālās reformas padomē.
- Projektos iesaistīto pašvaldību domēs/padomēs, pašvaldību sapulcēs.
- Semināros ar pašvaldību, valsts institūciju, ārvalstu un starptautisko institūciju pārstāvju piedalīšanos.
- Neatkarīgo ekspertu grupā par Eiropas vietējo pašvaldību hartas pilnveidošanu pie Eiropas Padomes Eiropas Vietējo un reģionālo pašvaldību kongresa.

Promocijas darbā veikto pētījumu rezultātus autore ir izmantojusi dažādu projektu izstrādē.

Autore kā projekta vadītāja un eksperte piedalījies šādos projektos:

- Pašvaldību lietu pārvaldes pasūtītā projektā “Ziemeļkurzemes pašvaldību apvienošanās un sadarbības iespēju izpēte”, 1999.g.
- Pašvaldību lietu pārvaldes pasūtītā projektā ES Phare programmas ietvaros “Administratīvo teritoriju izpēte Latvijas rajonos – Jelgavas, Rēzeknes, Valmieras un Ventspils rajoni”, 1999.g.
- Finanšu ministrijas pasūtītā Pasaules Bankas finansētā projektā “Pašvaldību vadības un finanšu projekts” (Latvijas puses projekta vadītāja), 2000.g.
- Ekonomikas ministrijas pasūtītā Pasaules Bankas finansētā projektā “Pašvaldību regulatoru modeļu izstrāde”, 2001.g.
- Atklātās sabiedrības institūta (OSI) pasūtītā un finansētā projektā “Vietējās demokrātijas rādītāji Latvijā”, 2001.g.
- Pašvaldību lietu pārvaldes pasūtītā projektā “Tukuma rajona Jaunpils, Irlavas, Lestenes, Viesatu pagastu un Dobeles rajona Annenieku, Bikstu, Zebrenes pagastu pašvaldību apvienošanās projekta izstrāde”, 2002.g.
- Pašvaldību lietu pārvaldes pasūtītā projektā “Talsu rajona Dundagas, Kolkas pagastu un Ventspils rajona Ances pagasta pašvaldību apvienošanās projekta izstrāde”, 2002.g.
- Ventspils domes pasūtītā pētījumā “Ventspils pilsētas mārketinga stratēģijas izstrāde”, 2002.-2003.g.
- Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas pasūtītā projektā “Novadu veidošanas rokasgrāmatas izstrāde”, 2003.gadā.

Kā eksperte autore piedalījies virknē projektu, starp tiem šādos LZP un valsts pārvaldes institūciju pasūtītos projektos:

- Ekonomikas ministrijas pasūtītā projektā “Reģionālās ekonomiskās attīstības izpēte Eiropas Savienības valstīs un šīs pieredzes izmantošanas iespējas Latvijā”, 1998.g.
- Ekonomikas ministrijas pasūtītā projektā “Īpaši atbalstāmo teritoriju (reģionu) identifikācijas metodikas pilnveidošana un priekšlikumu izstrāde uzņēmējdarbības atbalsta līdzekļu loka un intensitātes diferencēšanai”, 1999.g.
- Valsts pārvaldes reformu biroja pasūtītā projektā “Centrālās valdības, pašvaldību, nevalstisko organizāciju un privātā sektora funkciju un attiecību pilnveidošana demokrātijas un decentralizācijas apstākļos”, 1999.g.
- LZP grantā “Statistikas pilnveidošana un teritoriju sociāli ekonomiskā attīstība ES kontekstā”, 2001.-2002.g.

- Īpašu uzdevumu ministra valsts reformu lietās sekretariāta pasūtītā projektā “Rezultatīvo rādītāju ieviešana valsts pārvaldē”, 2001.g.
- Īpašu uzdevumu ministra valsts reformu lietās sekretariāta pasūtītā projektā “Funkciju izpildīšanas modeļa izveide”, 2002.g.
- Īpašu uzdevumu ministra valsts reformu lietās sekretariāta pasūtītā projektā “Lēmumu par publiskās pārvaldes funkciju izpildes optimizāciju pieņemšanas modelēšanas metodikas izveidošana”, 2002.g.
- Somijas – Latvijas bilaterālā projektā “Reģionālās attīstības uzraudzības un novērtēšanas sistēmas izveide Latvijā”, 2003.-2004.g.

Pētījumu rezultāti izmantoti, sagatavojot mācību kursus “Vietējās pašvaldības” un “Pašvaldību ekonomika un organizēšana”, kurus autore pasniedz Latvijas Universitātē bakalauru studiju programmās kopš 1999.gada.

# 1. PAŠVALDĪBU DARBĪBAS UN REFORMU TEORĒTISKIE ASPEKTI UN PRAKSE ĀRVALSTĪS

## 1.1. Pašvaldību teorētiskie aspekti

### 1.1.1. Pašvaldību jēdziens un definējums

Pašvaldības ir publiskās varas elements. Visās demokrātiskās valstīs publiskās varas ietvaros bez centrālās varas un pārvaldes institūcijām izveidotas un darbojas pašvaldības. Pašvaldības uzskata par katras demokrātiskas iekārtas pamatu. Tieši pašvaldību līmenī ir lielākas iespējas iesaistīt pilsoņus pārvaldes darbā, izmantot viņu zināšanas un spējas dzīves apstākļu uzlabošanai, ir vislabākie nosacījumi, lai radītu vietējo iedzīvotāju prasībām atbilstošu harmonisku sabiedrību, par kuru viņi jūt atbildību. Stiprinot pašvaldības, stiprinās visa tauta, tiek realizēta efektīvāka un demokrātiskāka sabiedrības politika (Vanags 1997).

Mēģinājums nonākt pie vienas kategoriskas definīcijas, kura paskaidrotu vienu vai otru terminu, sabiedrības zinātņu disciplīnās ir izgājis no modes. Dažādos ar pašvaldību jautājumiem saistītos pētījumos, termins “pašvaldība” visbiežāk tiek pieņemts par pašsaprotamu. Pašvaldība ir noteiktā teritorijā dzīvojošo pilsoņu (vai atsevišķās valstīs iedzīvotāju) izveidota vietējā vara, kura darbojas šajā teritorijā. Par pašvaldību var uzskatīt vietējās lēmējvaras un izpildinstitūciju kopumu.

Konkrētākas pašvaldību definīcijas var atrast pētījumos par noteiktu valsti noteiktā laika posmā, kur definīcija visbiežāk izriet no attiecīgās valsts normatīviem aktiem. Arī divi nozīmīgākie ar pašvaldībām saistītie starptautiskie dokumenti – Vispasaules vietējo pašvaldību deklarācija un Eiropas Vietējo pašvaldību harta definē pašvaldību jēdzienu.

Atbilstoši Vispasaules deklarācijai par vietējām pašvaldībām *vietējā pašvaldība* nozīmē vietējās varas institūciju tiesības un pienākumus regulēt un vadīt publiskās lietas vietējo iedzīvotāju interesēs, uzņemoties par to atbildību (Worldwide Declaration 1985).

Atbilstoši Eiropas Vietējo pašvaldību hartai *pašvaldība* nozīmē vietējās varas institūciju tiesības un reālas iespējas likuma robežās regulēt un vadīt būtisku daļu no publiskām lietām vietējo iedzīvotāju interesēs nesot par to atbildību (European Charter 1985). Konkretizējums, ka pašvaldība nevada visas, bet būtisku daļu no sabiedrības lietām, ir vietā, jo daļa no sabiedriskā sektora funkcijām noteiktā teritorijā ir valsts vai augstāka līmeņa pašvaldību kompetencē.

Jau pats termins “pašvaldība” nozīmē, ka pārvaldes subjekts un objekts sakrīt, proti, paši iedzīvotāji piedalās uz viņiem attiecošos jautājumu risināšanā.

Pašvaldību raksturojoši elementi ir:

- noteikta administratīvā teritorija;
- pastāvīgi iedzīvotāji;

- iedzīvotāju (vai tikai pilsoņu) ievēlēta lēmējinstītūcija;
- vietējo iedzīvotāju vai lēmējinstītūcijas ievēlēts izpildvaras vadītājs;
- patstāvīgs budžets un tiesības iekasēt vietējos nodokļus un nodevas (Vanags 1997).

Šo elementu kopuma uzskaitījumu, autore uzskata kā vienu no visaptverošākajiem pašvaldību definējumiem.

### 1.1.2. Pašvaldību teorija

Vietējo pašvaldību prakses daudzveidība pasaulē pamatojas uz trim galvenajām pašvaldību teorijām, kas pamatā radītas deviņpadsmitajā gadsimtā. Tās ir:

- brīvās kopienas teorija;
- pašvaldību sabiedriski saimnieciskā teorija;
- pašvaldību valstiskā teorija (Liborakina 2003, Rags 2002).

*Brīvās kopienas teorijas* pamatā ir priekšstats par kopienas dabīgām tiesībām pārvaldīt savas lietas. Šī teorija uzsver, ka vēsturiski sākotnējā bija kopiena nevis valsts, ka kopiena ir radusies agrāk nekā valsts un tādēļ valstij ir jārespektē kopienas pārvaldes brīvība.

No brīvās kopienas teorijas izriet šādi vietējās pašvaldības organizācijas principi:

- vietējās pašvaldības instītūcijas – tās ir kopienas instītūcijas nevis valsts instītūcijas;
- vietējās pašvaldības instītūcijas ievēl vēlēttiesīgie kopienas locekļi;
- kopienas pārziņā esošos jautājumus nošķir no valsts deleģētiem uzdevumiem;
- kopienas lietas pēc savas dabas ir atšķirīgas no valsts lietām;
- valsts instītūcijām nav tiesību iejaukties kopienas kompetencē. Pēc analogijas ar cilvēktiesībām valsts loma nav vis, piešķirt kopienai tiesības, bet gan, šīs tiesības saglabāt un garantēt (Liborakina 2003, Rags 2002).

*Pašvaldību sabiedriski saimnieciskā teorija*, pamatojot vietējās pašvaldības pamatpazīmi, pirmajā plāksnē izvērza nevis kopienas dabiskās tiesības, bet gan nevalstisko, pārsvarā saimniecisko, vietējās pašvaldības instītūciju darbības izcelsmi. Atbilstoši šai teorijai pašvaldības ir vietējās saimniecības pārzinātājas.

Atbilstoši *pašvaldību valstiskai teorijai*, kuru radījuši vācu tiesībzinātnieki, vietējā pašvaldība ir valsts pārvaldes organizācijas forma zemākajā līmenī. Pašvaldību valstiskās teorijas piekritēji neatzīst būtiskas atšķirības starp valsts pārvaldi un pašvaldību. Viņi uzskata, ka pašvaldības veic tādus pašus uzdevumus kā valsts instītūcijas, ka pašvaldības izveidotas tāpēc, lai efektīvāk veiktu valsts pārvaldes uzdevumus. Pašvaldību valstiskā teorija pašvaldības pirmām kārtām uzskata kā centrālās valdības aģentūras, kas sniedz pakalpojumus iedzīvotājiem atbilstoši valsts standartiem un valsts vadībā (Liborakina 2003, Rags 2002).

No pašvaldību valstiskās teorijas izriet municipālās pārvaldes duālisma koncepcija. Tā municipālo pārvaldi traktē kā patstāvīgu vietēju jautājumu risināšanā un pakļautu valsts pārvaldei, veicot noteiktas valsts funkcijas. Duālisma koncepcija izvirza tēzi par vietējās pašvaldības divējādo raksturu. Kad vietējās pašvaldības institūcijas, veicot atbilstošas pārvaldes funkcijas, iziet ārpus vietējo interešu rāmjiem, tām jādarbojas kā valsts administrācijas institūcijām (Liborakina 2003).

Katra valsts, veidojot pašvaldību attīstības koncepciju, izvēlas sev piemērotāko pašvaldību teoriju kā pamatu, nereti paņemot atsevišķus elementus arī no citām teorijām. Piemēram, Vācijā un Francijā liels uzsvars likts uz pašvaldību valstisko teoriju, bet lielākajā daļā demokrātisku valstu populārākas ir brīvo kopienu un sabiedriski saimnieciskā teorija. Arī pasaulē un Eiropā nozīmīgākie pašvaldību tiesību dokumenti – Vispasaules deklarācija par vietējām pašvaldībām un Eiropas Vietējo pašvaldību harta, kuru akceptējusi arī Latvijas Republikas Saeima, stingri pamatojas uz brīvās kopienas un sabiedriski saimnieciskās teorijas principiem. Arī autorei šie principi ir tuvāki un pieņemamāki nekā pašvaldību valstiskā teorija.

### **1.1.3. Pašvaldību modeļi**

Atkarībā no pašvaldību uzraudzības pakāpes pasaules valstīs dominē divu veidu pašvaldību sistēmas:

- uzraudzības sistēma;
- decentralizētā sistēma.

*Uzraudzības sistēma* nozīmē franču tipa administrēšanu. Tā raksturojas ar augstu pārvaldes centralizāciju un pastiprinātu pašvaldību uzraudzību no valsts centrālo institūciju puses, izveidojot speciālas pašvaldību kontroles institūcijas (vai ieceļot valsts pārstāvi - prefektu, komisāru utt.). Uzraudzības sistēma ieviesta Francijā, Itālijā, Nīderlandē, agrākajās Francijas kolonijās, vairumā Latīņamerikas un Vidusamerikas valstu, Gruzijā, Moldovā u.c.

Realizējot uzraudzības sistēmu, valsts kontrole var izpausties tikai pašvaldību institūciju pieņemto lēmumu likumības pārraudzībā vai bez tam arī novērtējot svarīgāko lēmumu lietderību. Otrajā gadījumā pašvaldību tiesības tiek būtiski ierobežotas. Daudzās valstīs (arī Francijā), kuras pieder pie pašvaldību uzraudzības sistēmas, pēdējos gados vērojama valsts kontroles samazināšanās.

*Decentralizētā sistēma* dibināta uz angļu municipālās pārvaldes sistēmas pamata. Tā raksturojas ar to, ka pašvaldību līmenī nav centrālās valdības iecelta pārstāvja vai institūcijas, kas kontrolē pašvaldības darbību, un līdz ar to pašvaldībām ir visai liela patstāvība. Decentralizētā sistēma, salīdzinot ar uzraudzības sistēmu, ir demokrātiskāka. Kā

decentralizētas sistēmas piemērus var minēt Angliju, Austriju, Dāniju, Zviedriju, Norvēģiju, ASV, Kanādu, Jaunzēlandi, Dienvidāfrikas Republiku un arī Latviju (Vanags 1997).

Jāatzīmē, ka pašvaldību dalījums decentralizētajā sistēmā un uzraudzības sistēmā nav vienmēr stingri izteikts. Piemēram, uzskata, ka pašvaldības Somijā atbilst angļu modelim, lai arī tām ir savas atšķirīgas iezīmes. Tāpat pašvaldības sistēma Turcijā, lai arī pilnībā neatbilst franču modelim, pieder pie šīs grupas. Dažās valstīs, kuras pieder pie pašvaldību decentralizētās sistēmas, piemēram, Dānijā, ir sastopamas atsevišķas uzraudzības sistēmas iezīmes. Dānijā katrā apgabalā (lēnē) bez lēnes pašvaldības ir izveidota uzraudzības padome, kuras uzdevums ir pārbaudīt pašvaldību darbības likumību. Uzraudzības padome sastāv no 4 lēnes pašvaldības padomes pārstāvjiem un centrālās valdības ieceltas amatpersonas pārvaldnieka, kurš vada uzraudzības padomi. Viņa funkcijas pašvaldību uzraudzības jomā ir daudz šaurākas nekā tradicionālo prefektu vai komisāru funkcijas valstīs, kurās ir uzraudzības sistēma. Pārvaldnieks koordinē teritoriālo valsts institūciju darbību, būdams vairāku attiecīgi izveidotu valžu (piemēram, pensiju valdes) priekšsēdētājs, izskata sūdzības sociālās nodrošināšanas sfērā.

Neatkarīgi no sākotnēji izvēlēta pašvaldību modeļa, daudzās valstīs vērojama teritoriālās pārvaldes decentralizācija. Skandināvijas valstīs veikti eksperimentāli pētījumi par brīvo municipalitāšu un brīvo apgabalu (lēņu) pašvaldību izveidošanu. Tās ar valdības atļauju varēja neievērot valsts instrukcijas, kas traucēja pašvaldībai normāli strādāt. Brīvajās municipalitātēs un apgabalu (lēņu) pašvaldībās bija samazināta valsts kontrole un tām bija dota izvēles brīvība vairākos jautājumos, piemēram, kādas pastāvīgās komitejas izveidot vai neizveidot. Iegūtie eksperimenta rezultāti Skandināvijas valstīs liecina par brīvo municipalitāšu efektivitāti. Eksperimenta rezultāti tiek izmantoti esošo pašvaldības likumu pilnveidošanai vai jaunu likumu izstrādāšanai (Vanags 1997).

Daži ārzemju autori, runājot par centrālās un vietējās valdības attiecībām, izdala 3 teorētiskus modeļus:

- relatīvi autonomo modeli;
- mijiedarbības modeli;
- aģentūras modeli (Batley, Stoker 1991, Wright 1995).

*Relatīvi autonomais modelis* raksturojas ar lielu pašvaldību neatkarību no centrālās valdības un rīcības brīvību. Vistuvāk šim modelim ir Skandināvijas valstu pašvaldības.

ASV un Rietumeiropas valstu pašvaldības tiek pieskaitītas *mijiedarbības modelim*, kurš, salīdzinot ar iepriekšējo modeli, raksturojas ar centrālās valdības lielāku ietekmi uz pašvaldībām, tai pašā laikā saglabājot visai lielu pašvaldību patstāvību.



*Agentūras modeļa* galvenā iezīme ir tā, ka pašvaldības uzskata par centrālās valdības turpinājumu vai "garo roku". Pašvaldību darbība tiek stingri regulēta un ierobežota. valsts uzraudzība pār pašvaldībām ir ļoti spēcīga, pašvaldības finansiālajā ziņā lielā mērā ir atkarīgas no valsts subsīdijām. Pie šī modeļa var pieskaitīt bijušo sociālistisko valstu pašvaldības. Jāatzīmē, ka visi trīs pašvaldību modeļi ir visai nosacīti. Praktiski nevienas valsts pašvaldības viennozīmīgi nevar attiecināt uz to vai citu modeli.

#### 1.1.4. Pašvaldību klasifikācija

Pašvaldības var klasificēt pēc pārvaldes līmeņa, kurā tās darbojas. Biežāk sastopama situācija, kad valstī pašvaldības darbojas divos teritoriālās pārvaldes līmeņos (ASV, Dānija, Zviedrija, Norvēģija, Apvienotā Karaliste, Vācija, Šveice, Čehija, Ungārija, Slovākija, arī Latvija u.c.), mazāk ir tādu valstu, kur pašvaldības darbojas tikai vienā līmenī (Somija, Islande, Luksemburga, Kipra, Malta, Slovēnija, Igaunija, Lietuva u.c.) tikai vienā līmenī. Pie tam Somijā un Igaunijā bez municipalitāšu līmeņa ir otrais administratīvi teritoriālais līmenis, bet tajā nav vietējo iedzīvotāju ievēlētas pašvaldības padomes - to pārvalda centrālās valdības iecelta institūcija. Savukārt Francijā, Itālijā, Polijā un dažviet Beļģijā ir trīs līmeņu pašvaldību sistēma.

Pie divu līmeņu pašvaldību sistēmas par pamatlīmeni vienmēr uzskata zemāko - municipalitāšu līmeni. Terminu "municipalitāte" lieto kā sinonīmu terminam "vietējā pašvaldība". Otrā pašvaldības līmeni parasti veido nākošais augstākais pēc municipalitātēm teritoriālās pārvaldes līmenis atbilstoši valsts administratīvi teritoriālajam iedalījumam, piemēram, Zviedrijā, Dānijā, Norvēģijā - apgabali (lēnes), Apvienotajā Karalistē un ASV - grāfistes. Lielākajā daļā attīstītāko valstu pirmā līmeņa pašvaldības nav hierarhiski pakļautas otrā līmeņa pašvaldībām un pēdējās neveic pamatlīmeņa pašvaldību uzraudzību. Katrs pašvaldības līmenis veic savas pašvaldības likumos noteiktās funkcijas. Dažkārt lielākajām pilsētām vienlaicīgi ir piešķirts pirmā un arī otrā līmeņa pašvaldības statuss.

Dažās valstīs (Zviedrijā, Dānijā), kurās ir divu līmeņu pašvaldību sistēma, teorētiku un praktiķu vidū laiku pa laikam notiek diskusijas, vai nevajadzētu atteikties no otrā pašvaldību līmeņa un pāriet tikai uz vienlīmeņa pašvaldībām. Kā pamatojums šādam priekšlikumam tiek minēts, ka otrā līmeņa - apgabalu (lēņu, rajonu) pašvaldību funkcijas nav visai plašas un ka tās varētu sadalīt starp municipalitātēm un valsti. Taču tas varētu novest pie zināmas pārvaldes centralizācijas pastiprināšanās. Likvidējot pašvaldību otro līmeni, praktiski nevar likvidēt attiecīgā līmeņa administratīvi teritoriālo iedalījumu. Tas nozīmē, ka šā līmeņa teritorijās vara piederētu centrālās valdības ieceltam pārstāvim un institūcijām. No demokrātijas viedokļa priekšroka dodama **iedzīvotāju ievēlētām padomēm** (Vanags 1997).

Diskusijas notiek arī valstīs, kur pašvaldības darbojas vienā līmenī. Ne tik sen Polija pārgāja no viena līmeņa pašvaldību sistēmas uz trīs līmeņu pašvaldību sistēma. Bet Somijas valdība ir akceptējusi, ka nākošajās pašvaldību vēlēšanās 2004.gadā eksperimenta kārtā tiks ievēlēta arī viena reģionālā pašvaldība – Kainuu reģions, lai izvērtējot tās rezultātus sasaukuma darbības laikā, varētu lemt par reģionālo pašvaldību veidošanas nepieciešamību valstī.

Pašvaldības var iedalīt pilsētu un lauku pašvaldībās. Laika ritumā atšķirība starp šiem abiem pašvaldībām veidiem samazinās. Tāpēc arī daudzās valstīs (arī Latvijā kopš 1994.gada 19.maija) ir kopīgs pašvaldību likums pilsētu un lauku pašvaldībām. Dānijā, veicot pašvaldību reformas sešdesmitajos gados, bieži vien pilsētu un lauku pašvaldības tika apvienotas.

Pēc veicamo funkciju plašuma pašvaldības iedalās vispārējās (ģenerālās) pašvaldībās un speciālo mērķu pašvaldībās. Pēdējās plaši izplatītas ASV. Tā piemēram, kā atsevišķas pašvaldības ASV tiek ievēlētas un darbojas pašvaldības, kuru kompetencē ir tikai viena funkcija (skolu rajoni, speciālie rajoni).

Hesse un Sharps (1991) Eiropas vietējās pašvaldības iedala trīs kategorijās atkarībā no to konstitucionālā statusa, politiskās un funkcionālās lomas nacionālās politiskās sistēmas iekšienē un to autonomijas (1.1.1.tabula).

1.1.1.tabula. Eiropas vietējo pašvaldību sistēma

<i>Franču grupa</i>	<i>Angļu grupa</i>	<i>Ziemeļu un Centrālās Eiropas grupa</i>
Augsts konstitucionālais statuss	Zems konstitucionālais statuss	Augsts konstitucionālais statuss
Stipra kontrole no augšas	Mazāka kontrole ikdienas politikas veidošanā	Mazāka kontrole no augšas
Zems vietējās autonomijas līmenis	Vidējs vietējās autonomijas līmenis	Augsts vietējās autonomijas līmenis

Avots: Hesse, Sharpe 1991

*Franču grupā* ietilpst Francija, Itālija, Beļģija, Spānija, Portugāle, daļēji Grieķija, *angļu grupā* – Lielbritānija un Īrija, *Ziemeļu un Centrālās Eiropas grupā* – Norvēģija, Zviedrija, Dānija, Austrija, Šveice, Vācija, Nīderlande.

*Franču grupas* pašvaldības raksturojas ar augstu konstitucionālo statusu un drīzāk politisku nevis funkcionālu lomu. Pašvaldības šeit ir stipri atkarīgas no centrālās valdības, kura veic regulāru formālo kontroli. Līdz ar to pašvaldībām ir zems autonomijas līmenis.

Lielāka autonomija ir *angļu grupas* pašvaldībām, bet tās nav aizsargātas ar konstitūciju. *Angļu grupas* pašvaldības ir visai brīvas no centrālās kontroles ikdienas politikas veidošanā.

Visaugstākais vietējās autonomijas līmenis ir *Ziemeļu un Centrālās Eiropas* grupas pašvaldībās. Tām ir augsts konstitucionālais statuss un relatīvi augsta politikas veidošanas autonomijas un finanšu neatkarības pakāpe.

Eiropas vietējo pašvaldību sistēmas klasifikācijā bez trīs iepriekšminētajām grupām, kuras izdala Hesse un Sharps, pēc autores domām lietderīgi būtu paredzēt vēl divas grupas – Austrumeiropas un Baltijas valstu grupu un bijušo PSRS republiku (bez Baltijas valstīm) grupu. Austrumeiropas un Baltijas valstu grupā būtu iekļaujamas Polija, Čehija, Slovākija, Ungārija, Rumānija, Bulgārija, Latvija, Lietuva un Igaunija, savukārt picktajā grupā – Krievija, Ukraina, Baltkrievija, Moldova, Gruzija, Armēnija un Azerbaidžāna,

Austrumeiropas un Baltijas valstu grupa raksturojas ar vidēji augstu konstitucionālo statusu (izņemot Latviju, kur tas ir salīdzinoši zems), visai stingru pašvaldību kontroli no valsts puses, vidēju vietējās autonomijas līmeni.

Piektās grupas pašvaldībās ir vidēji augsts pašvaldību konstitucionālais statuss (Krievijā pat augsts), stingra pašvaldību kontrole no valsts puses un zems vietējās autonomijas līmenis.

Var piekrist Vetteres un Kerstinga (2003a) secinājumam, ka pašvaldību reformas ir atkarīgas no vietējās autonomijas līmeņa. Pašvaldības ar augstu vietējās autonomijas līmeni ir atvērtākas pret reformām nekā pašvaldības ar vidēju un zemu vietējās autonomijas līmeni. Tās ir vairāk orientētas uz vietējo pakalpojumu efektivitātes paaugstināšanu un pilsoņu plašu iesaistīšanu vietējās politikas veidošanā. Tāpēc pašvaldību reformas Ziemeļu un Centrālajā Eiropā ir plašākas nekā franču grupā. Izņēmums ir Itālija, kurā vērojamas būtiskas pašvaldību reformas.

## **1.2. Galvenie pašvaldību reformu virzieni**

Nepārtraukta reforma kļuvusi par modernās dzīves centrālo iezīmi, kas kontrastē ar agrāko laiku paradumu cieši turēties pie tradīcijām. Šobrīd publiskās pārvaldes struktūras un procesi tiek nemitīgi pārskatīti saskaņā ar jauniegūto informāciju par norisēm. Pašvaldību reformas mūsdienās ir nepieciešamas, lai veiktu tālāku valsts varas demokratizāciju un decentralizāciju, sniegtu iedzīvotājiem daudzveidīgākus un kvalitatīvākus pakalpojumus, ieviestu jaunākos vadības zinātnes sasniegumus (Jauno publisko pārvaldi, valdības jaunizveidi) pašvaldību darbībā, plašāk iesaistītu pilsoņus pārvaldes lēmumu pieņemšanā.

Pašvaldību reformu saturs, plašums un intensitāte dažādās valstīs ir dažāda, bet daudz kas tajās ir kopīgs. Vettere un Kerstings (2003a, 2003b), mēģinot sistematizēt pašvaldību reformu tipus (virzienus) Eiropā pēdējo desmitgažu laikā, izdala vietējās administrācijas reformas un vietējās politiskās reformas, katru sadalot divās grupās.

Vietējās administrācijas reformas tiek sadalītas kā:

- teritoriālās un funkcionālās reformas;
- pārvaldes reformas.

Vietējās politiskās reformas iedala:

- izmaiņas pilsoņu tiešās piedalīšanās sfērā;
- izmaiņas vietējās pārstāvniecības demokrātijas stiprināšanā (Vetter, Kersting 2003a, 2003b).

*Teritoriālās un funkcionālās reformas* iet roku rokā. Funkciju izpilde ir atkarīga no pašvaldību lieluma. Teritoriālās (pašvaldību apvienošanās virzienā) un funkcionālās reformas ir notikušas daudzās Rietumeiropas valstīs, sākot no divdesmitā gadsimta piecdesmitajiem gadiem. To mērķis ir paaugstināt pašvaldību administratīvo spēju (kapacitāti) un darbības efektivitāti, optimizēt pakalpojumu sniegšanas funkcijas. Teritoriālās un funkcionālās reformas parasti ir saistītas arī ar funkcionālajām reformām, palielinot pašvaldību finansiālo autonomiju.

Divdesmitā gadsimta otrajā pusē daudzas Eiropas valstis ir veikušas racionāla pašvaldības lieluma meklējumus, kas saistīti ar pašvaldību kompetences noteikšanu. Pašvaldību reformu rezultātā periodā no 1952. līdz 1992.gadam vairākās Eiropas valstīs tika izveidotas lielākas pašvaldības un attiecīgi dažādās valstīs samazinājās pašvaldību skaits: Zviedrijā - par 87%, Dānijā – par 80%, Beļģijā – par 78%, Lielbritānijā – par 76%, Vācijā – par 67%, Austrijā – par 42%, Norvēģijā – par 41%, Nīderlandē – par 36% (The Size of Municipalities 1995).

Dažas valstis, piemēram, Francija, Norvēģija un Šveice, pašvaldību apvienošanos aizstāj ar pastiprinātu pašvaldību sadarbību (kooperāciju), tādējādi palielinot pašvaldību pakalpojumu sniegšanas mērogu un līdz ar to arī efektivitāti.

Pēdējās divās desmitgadēs teritoriālās un funkcionālās reformas visplašāk veiktas Austrumeiropas valstīs, kas atbrīvojušās no sociālisma perioda pārmērīgi centralizētās sistēmas, kā arī Spānijā un Grieķijā. No Baltijas valstīm liela mēroga pašvaldību apvienošanās īstenota tikai Lietuvā. Pēdējās divās desmitgadēs teritoriālās reformas īstenotas arī citās pasaules daļās – tā pašvaldību apvienošana īstenota atsevišķās Austrālijas pavalstīs un Jaunzēlandē. Jaunzēlandē līdz ar jauna pašvaldību likuma pieņemšanu 1989.gadā pašvaldību skaits no 741 samazināts līdz 92 (Laamanen, Haveri 2003).

Pretstatā pašvaldību apvienošanai Čehijā un Slovākijā divdesmitā gadsimta deviņdesmito gadu sākumā vietējās pašvaldības nereti tika sadalītas mazākās pašvaldībās un līdz ar to kopējais skaits valstī palielinājās. Čehijā pašvaldību skaits palielinājās apmēram divas reizes un 2003.gada sākumā tur bija 6248 vietējās pašvaldības. Gandrīz 80% no tām dzīvoja mazāk par vienu tūkstoši iedzīvotāju (Illner 2003).

Teritoriālo un funkcionālo reformu ietvaros vairākās valstīs ir mainīties pašvaldību sistēmas līmeņu skaits. Francijā – no diviem uz trīs līmeņiem, Čehijā – no viena uz diviem līmeņiem, Polijā – no viena uz trīs līmeņiem, Igaunijā un Lietuvā – no diviem uz vienu līmeni.

Kopš divdesmitā gadsimta astoņdesmito gadu sākuma visā pasaulē populāras ir jaunas pārvaldes idejas sauktas *Jaunā publiskā pārvalde* (New Public Management). Jaunā publiskā pārvalde radās Apvienotajā Karalistē Margaretas Tečeres valdīšanas laikā un strauji izplatījās Austrālijā, Jaunzēlandē, Kanādā, Vācijā, Zviedrijā, Somijā, Nīderlandē, Šveicē u.c. valstīs. Dienvideiropas valstis, tādas kā Francija, Spānija un Grieķija ir mazāk atsaucīgas pret Jaunās publiskās pārvaldes idejām. Piemēram, Francija tās ievieš tikai lielākajās pašvaldībās. Jauno publisko pārvaldi īsteno gan nacionālajā, gan pašvaldību līmenī. Tās koncepcija paredz privātā sektora vadības metožu plašu izmantošanu publiskajā pārvaldē, it īpaši pakalpojumu sniegšanas sfērā. Jaunā publiskā pārvalde iedzīvotāju definē kā patērētāju (klientu), orientējas uz publiskās pārvaldes funkciju decentralizāciju, darbības vērtēšanu pēc rezultātiem, budžeta caurspīdīgumu, pašvaldību sadarbību, privatizāciju, līgumu slēgšanu ar privāto sektoru, pašvaldību padomju darbības izmaiņām, uzsvaru liekot uz administrācijas kontroli (Vetter, Kersting 2003a, 2003b).

Pašvaldību reformas bez administratīvajām reformām ietver arī *vietējās politiskās reformas*, kas paredz lielāku pilsoņu iesaistīšanos un līdzdalību pašvaldību darbībā. Vairākās valstīs tiek īstenoti tiešās demokrātijas jauni līdzekļi. Viens no tiem ir mēru (pašvaldības vadītāju) tiešās vēlēšanas. Tās sekmē mēru lielāku atbildību iedzīvotāju priekšā un padara viņus mazāk atkarīgus no vietējās varas struktūras padomēs. Ja dažās Vācijas zemēs mēru tiešās vēlēšanas rīko jau kopš 1949.gada, tad citās Vācijas zemēs, Itālijā, lielākajā daļā Austrijas, dažos Norvēģijas reģionos un dažās Apvienotās Karalistes pilsētās tās tikai nesen sāktas organizēt.

Otrs veids kā stiprināt pilsoņu līdzdalību vietējā politikā ir vietējo referendumu organizēšana. Kopš divdesmitā gadsimta deviņdesmito gadu sākuma tos organizē gandrīz visās Eiropas valstīs (Latvija nav to starpā). Vietējie referendumi kalpo kā līdzeklis vietējās izpildvaras kontrolei, partiju dominantes ierobežošanai lēmēj institūcijās (padomēs), politiskās varas atbildības pastiprināšanai. Vietējo referendumu paradīze ir Šveice.

Vietējie referendumi ne vienmēr ir saistoši. Piemēram, Dānijā un Beļģijā vietējie referendumi ir tikai konsultatīvi. Pilsoņi var ierosināt vietējos referendumus tikai Austrijā, Vācijā, Šveicē, Somijā, Čehijā, Ungārijā un Itālijā (Vetter, Kersting 2003a, 2003b). Pārējās valstīs ir obligātie un fakultatīvie referendumi.

Situācija, kad mazinās vēlēšanu aktivitāte, iedzīvotāju uzticība ievēlētajiem politiķiem un intereses par iesaistīšanos lēmumu pieņemšanā, daudzās Rietumeiropas valstīs arvien vairāk liek domāt par izmaiņām *vietējās pārstāvniecības demokrātijas stiprināšanā*. Šīs izmaiņas galvenokārt saistītas ar lielāku iespēju piedāvāšanu vēlētājiem. Šeit var minēt tādas pasākumus, kā:

- partiju sarakstu modificēšana;
- vēlēšanu laika pagarināšana;
- vairāku vēlēšanu dienu paredzēšana;
- vēlētāju minimālā vecuma samazināšana (piemēram, dažos Austrijas reģionos tas samazināts pat līdz 16 gadiem);
- elektroniskās vēlēšanas;
- vēlēšanas izmantojot digitālo televīziju;
- vēlēšanas pa telefonu;
- vēlēšanas pa pastu (Vetter, Kersting 2003a, 2003b).

Bez tam vietējās pārstāvniecības demokrātijas stiprināšanā nozīmīgi ir pasākumi, kas paredz privāto uzņēmumu, nevalstisko organizāciju, speciālu interešu grupu un pilsoņu iesaistīšanu vietējo lēmumu pieņemšanā, kopienas padomju, konsultatīvo valžu, “apaļo galdu”, “forumu”, “nākotnes konferenču” organizēšanu (Vetter, Kersting 2003a, 2003b).

Jaunā publiskā pārvalde pašvaldību deputātiem piedāvā līdzekļus (rezultatīvos rādītājus, budžeta pārskatus u.c.) stratēģiskās vadības spēju palielināšanā, un vietējās administrācijas kontrolē.

### **1.3. Pašvaldību darbība un reformas raksturīgās ārvalstīs**

#### **1.3.1. Pašvaldību darbība un reformas Vācijā**

Pašvaldību darbība ir garantēta VFR Konstitūcijā (vispārējie principi) un federālo zemju konstitūcijās (vispārējo principu konkretizējums). Vācijā pašvaldības darbojas divos līmeņos. Vācijā ir ap 330 reģionālo pašvaldību (kreisu, mūsu izpratnē rajonu), 115 pašvaldības, kas vienlaicīgi pilda gan vietējo, gan reģionālo pašvaldību funkcijas, un 14,9 tūkstoši vietējo pašvaldību (municipalitāšu), tai skaitā, 6,4 tūkstoši bijušajā VDR teritorijā (Managing Across Levels 1997).

Periodā no 1965. līdz 1977. gadam VFR tika īstenota administratīvi teritoriālā reforma ar mērķi izveidot lielākas un spēcīgākas vietējās un reģionālās pašvaldības. Bijušajā VFR teritorijā (vecajās zemēs) 24 tūkstošu pašvaldību vietā palika 8,5 tūkstoši pašvaldību. Administratīvi teritoriālās reformas rezultātā reģionālo pašvaldību skaits samazinājās gandrīz

divas reizes – no 425 uz 237. Vēlāk arī bijušajā VDR teritorijā (jaunajās zemēs) reformu rezultātā 189 reģionālo pašvaldību vietā izveidoja 92 reģionālās pašvaldības (Managing Across Levels 1997).

Pašvaldību sistēma dažādās Vācijas federālajās zemēs ir ļoti atšķirīga, kam pamatā ir vēsturiski cēloņi – gan tagadējā Vācijas teritorijā agrāk bijušo valstu tradīciju ietekme, gan okupācijas varu pēc II pasaules kara ietekme. Pašvaldību likumi dažādās federālajās zemēs ir visai atšķirīgi. Taču kopīgs tiem ir tas, ka tie nodrošina pašvaldību autonomiju.

Vācijā vietējo pašvaldību funkcijas iedala pašu funkcijās un federālās valdības un federālo zemju deleģētās funkcijās. Savukārt pašu funkcijas dalās obligātajās un brīvprātīgajās funkcijās. Vietējo pašvaldību obligātās funkcijas ir:

- pamatskolu un vidusskolu izveidošana un uzturēšana;
- bērnu dārzu uzturēšana;
- kapsētu uzturēšana;
- ugunsdzēsības nodrošināšana;
- ūdensapgādes sistēmu izveidošana un uzturēšana;
- kanalizācijas sistēmu izveidošana un uzturēšana;
- ielu un ceļu uzturēšana;
- sociālā aprūpe.

Pie vietējo pašvaldību brīvprātīgām funkcijām pieder:

- bibliotēku un citu kultūras iestāžu uzturēšana;
- bērnu patversmju uzturēšana;
- veco ļaužu pansionātu uzturēšana;
- parku uzturēšana;
- vietējās uzņēmējdarbības veicināšana;
- pašvaldību mājokļu uzturēšana u.c. (Managing Across Levels 1997).

Brīvprātīgās funkcijas pašvaldības veic tad, ja tām ir atbilstoša finansiālā, administratīvā un tehniskā spēja.

Bez tam vietējās un reģionālās pašvaldības veic virkni funkciju, kuras tām deleģējusi federālā valdība un federālo zemju valdības, tādas kā civilstāvokļa aktu (dzimušo, laulību, šķiršanās un mirušo) reģistrācija, pasu un iedzīvotāju reģistrācijas lietas, bēgļu iekārtošana, vēlēšanu sagatavošana, tirdzniecības uzraudzība, pārtikas produktu kontrole u.c. (Managing Across Levels 1997).

Vācijā, salīdzinot ar citām Eiropas valstīm, piemēram, Franciju un Apvienoto Karalisti, vietējo un reģionālo pašvaldību līmenī atrodas daudz mazāk teritoriālo valsts pārvaldes institūciju (Wollman 2003a).

Periodā no pagājušā gadsimta sešdesmito gadu vidus līdz astoņdesmito gadu beigām pašvaldību reformas bez teritoriālām un funkcionālām reformām vēl tika īstenotas šādos virzienos:

- tika izveidotas jaunas organizatoriskās struktūras un procedūras. Pat pēc lielāku pašvaldību izveidošanas to apvienošanās rezultātā tikai apmēram pusei no tām ir sava administrācija (pārvaldes institūcija). Otrai pusei pašvaldību, lai arī tās ir neatkarīgas, nav katrai savas administrācijas, bet tās ir apvienotas pašvaldību asociācijās ar kopīgu administrāciju;
- tika īstenota pilsētu attīstības plānošanas koncepcija un izveidotas attiecīgas plānošanas institūcijas;
- pašvaldību personāls tika nokomplektēts ar profesionāļiem;
- sakarā ar vietējā budžeta problēmām tika ieviestas izmaksu samazināšanas procedūras un atklātība pašvaldību darbībā;
- lai plašāk iesaistītu pilsoņus pašvaldību darbībā tika izveidoti "pilsoņu centri" (pagājušā gadsimta astoņdesmitajos gados) (Wollmann 2003a, Managing Across Levels 1997).

Deviņdesmitajos gados galvenais uzsvars pašvaldību reformās tika likts uz Jaunās publiskās pārvaldes koncepcijas īstenošanu.

Vācijā, balstoties uz Jaunās publiskās pārvaldes koncepciju, izstrādāja savu "Jaunās vadības modeli". Tas paredz:

- pašvaldības iekšējo decentralizāciju un resursu vadības autonomiju;
- uz rezultātu orientētu budžeta sastādīšanu;
- pašvaldību padomes ietekmes nostiprināšanu budžeta procesa kontrolē;
- plašu privatizāciju un publisko pakalpojumu nodošanu privātajam sektoram (Wollmann 2003a);

Kā Jaunās vadības modeļa trūkums jāatzīmē, ka tas būtībā ir kļuvis par pašvaldību finansu vadības sistēmu ar vienas dimensijas mērķi ekonomēt un samazināt izdevumus tā vietā, lai veicinātu daudzdimensiju reformas.

Tai pašā laikā pat Jaunās publiskās pārvaldes skeptiķi piekrīt, ka, īstenojot Jaunās publiskās pārvaldes modeli, panāktas būtiskas izmaiņas politiski - administratīvās struktūrās un pašvaldību darbībā.

Vācijas pašvaldībās tradicionāli dominē pārstāvniecības demokrātija, kur pilsoņu ievēlētās vietējās padomes (tās savukārt ievēlē birģermeistaru) var uzskatīt kā vietējo "parlamentāro sistēmu". Pārstāvniecības demokrātija tiek papildināta ar tiešās demokrātijas formām organizējot saistošus vietējos referendumus un birģermeistaru (reģionālo pašvaldību



vadītāju) tiešās vēlēšanas. Tomēr saistošie vietējie referendumi Vācijā vēl nav visai bieža parādība. Bet tiešās birģermeistaru vēlēšanas kopš deviņdesmito gadu sākuma kļūst arvien populārākas. Dienvidvācijas birģermeistara/padomes modeli, kurā tieši ievēlēts birģermeistars ir gan padomes priekšsēdētājs, gan vietējās administrācijas vadītājs, var uzskatīt kā vietējo "prezidentālo sistēmu". Šis modelis pēdējos gados izplatās visās federālās zemēs (Wollmann 2003a). Lielākajā daļā federālo zemju tieši ievēlētu birģermeistaru var atsaukt vietējās padomes, bet dažās zemēs – ar vietējā referenduma palīdzību.

Tieši ievēlēta birģermeistara sistēma visnotaļ uzskatāma par pozitīvu, jo tā stiprina pašvaldības demokrātisko un politisko profilu, dod iespējas pilsoņiem īstenot tiešo demokrātiju, nodrošina spēcīgu izpildvaru un tā vadītāja atbildību pilsoņu priekšā.

Vācijas vietējās pašvaldības arī pēc administratīvi teritoriālajām reformām divdesmitā gadsimta sešdesmitajos un septiņdesmitajos gados caurmērā ir visai nelielas - gan pēc iedzīvotāju skaita (5,5 tūkstoši), gan pēc teritorijas platības (24 km<sup>2</sup>). Tas ļauj sabalansēt demokrātijas un pārvaldes efektivitātes mērķus. Vācijas vietējās pašvaldības pēc iedzīvotāju skaita ir tikai par 28% lielākas nekā Latvijas vietējās pašvaldības, bet pēc platības tās ir piecas reizes mazākas.

Vollmans (2003a) uzskata, ka Vācija ir viena no decentralizētākajām valstīm Eiropā, ka tās pašvaldības ir politiski un funkcionāli stipras un atrodas dzīvotspējīgā teritorijā. Nav šaubu, ka Vācijas pašvaldības ir politiski un funkcionāli stipras. Taču pēc lieluma, tās nav optimālas, tās ir pārāk mazas. Ar kopīgas administrācijas izveidošanu vairākām nelielām vietējām pašvaldībām, kas Vācijā ir tik populāra, mazo pašvaldību trūkumi zināmā mērā tiek samazināti. Tomēr šķiet, ka, izveidojot lielākas vietējās pašvaldības, to darbības efektivitāte vairāk palielinātos.

Iepazīstoties ar Vācijas pašvaldību darbību un reformu gaitu var secināt, ka Vācijā beidzamajās divās desmitgadēs prioritāri virzieni ir pilsoņu iesaistīšana pašvaldību darbībā, ieskaitot piedalīšanos vēlēšanās, referendumos utt., administratīvo procedūru vienkāršošana, budžeta procesa decentralizācija, uzņēmējdarbības principu izmantošana pašvaldību darbībā. Īstenojot Jaunās publiskās pārvaldes principus pašvaldības ne vienmēr tām uzliktās funkcijas veic pašu spēkiem vai ar vairākām pašvaldībām kopīgas administrācijas palīdzību, bet arvien plašāk veic funkciju (pakalpojumu) izpildes deleģēšanu privātajam sektoram, saglabājot pašvaldību atbildību par funkcijas izpildi.

### 1.3.2. Pašvaldību darbība un reformas Apvienotajā Karalistē

Apvienotajā Karalistē ir senas demokrātisku pašvaldību tradīcijas. Pašvaldību sistēma ir atšķirīga atsevišķās Apvienotās Karalistes daļās. Līdz 1992.gada pašvaldību likuma pieņemšanai visā Anglijā, izņemot Londonu (tā bija sadalīta 33 pašvaldībās) bija divu līmeņu pašvaldību sistēma. Šobrīd Anglijā vietām ir divu līmeņu pašvaldības, vietām – tikai viena līmeņa. 1996.gadā Anglijā bija 33 Londonas pašvaldības, 14 viena līmeņa pašvaldības, 35 grāfistu (otrā līmeņa) pašvaldības, 36 metropolitena rajonu pašvaldības, 274 rajonu (pirmā līmeņa) pašvaldības, kā arī 8200 draudžu padomes. Lai arī pēdējās veic atsevišķus vienkāršākus pakalpojumus, tām nav oficiāls pašvaldību statuss.

Velsā līdz 1996.gada 1.aprīlim bija divu līmeņu pašvaldību sistēma. Kopš 1996.gada 1.aprīļa Velsā ir 22 viena līmeņa pašvaldības. 1996.gadā Skotijā bija 32 un Ziemeļīrijā 26 vietējās pašvaldības (Managing Across Levels 1997).

Apvienotajā Karalistē ir vislielākās vietējās pašvaldības Eiropā pēc iedzīvotāju skaita. Pašvaldību līmenī bez pašvaldībām darbojas visai daudz teritoriālās valsts pārvaldes institūcijas.

Grāfistu pašvaldības veic šādas galvenās funkcijas:

- izglītība un bibliotēkas;
- ugunsdrošība un civilā aizsardzība;
- lielceļi un satiksme;
- sociālie pakalpojumi;
- stratēģiskā plānošana;
- patērētāju aizsardzība;
- atkritumu izvietošana un pārstrāde.

Vietējo pašvaldību funkcijās ietilpst:

- pašvaldību dzīvojamā fonda uzturēšana;
- plānošanas kontrole un īstenošana;
- rekreācija;
- vietējo nodokļu iekasēšana;
- autostāvvietu uzturēšana;
- atkritumu savākšana;
- apkārtējās vides aizsardzība.

Dažas funkcijas (ekonomikas attīstības veicināšana, muzeju un parku uzturēšana, licenču izsniegšana) veic abu līmeņu pašvaldības (Managing Across Levels 1997).

Pastāv uzskats, ka Apvienotajā Karalistē pašvaldības ir politiski un funkcionāli vājas un pārmērīgi lielas (Wollmann 2003a). Konservatīvo valdības laikā (1979.-1997.g.) likumi

ierobežoja pašvaldību rīcības brīvību (sevišķi finansu jomā) un daudz funkciju nodeva vietējām speciāla mērķa aģentūrām (quasi autonomous national governmental organizations – pusautonomām nacionālās valdības organizācijām). To valdes apstiprina atbilstošie ministri un tās ir neatkarīgas no vietējām pašvaldībām un nav vietējās demokrātiskās kontroles subjekts. (Managing Across Levels 1997).

Līdz 2001.gadam Apvienotajā Karalistē nebija pilsoņu tieši ievēlētu mēru tradīcijas. Atbilstoši Vietējo pašvaldību likumam (pieņemts 2000.gadā) Apvienotās Karalistes pašvaldībām ir četri izvēles varianti attiecībā starp lēmējvaru un izpildvaru:

1. Pilsoņu tieši ievēlēts mērs ar no deputātiem izveidotu kabinetu (valdi).
2. Kabinets ar līderi: līderi ievēlē padome, kabinetu veido no deputātiem, tā sastāvu nosaka līderis vai ievēlē padome (vismazāk radikāls variants).
3. Pilsoņu tieši ievēlēts mērs ar padomes menedžeru. Menedžeru apstiprina padome. Viņam tiek deleģētas gan stratēģiskās, gan operatīvās vadības funkcijas.
4. Tradicionālās komiteju sistēmas saglabāšana. Šo variantu var izvēlēties tikai Apvienotās Karalistes mērogā mazākās pašvaldības, kurās ir mazāk par 85 tūkstošiem iedzīvotāju, konsultējoties (ar pasta palīdzību) ar vietējiem iedzīvotājiem (Denters, Klok 2002).

1998.gadā leiboristu valdība pieņēma “Balto lapu, modernās pašvaldības, kontaktā ar pilsoņiem”. Baltajā lapā uzsvērts, ka vietējai pašvaldībai jābūt institūcijai priekš visiem kopienas locekļiem, ne tikai priekš tiem, kas maksā par pakalpojumiem.

Baltajā lapā pamatota pašvaldību pakalpojumu modernizācija, orientējoties uz vislabāko vērtību un balstoties uz 4C principu:

- *challenge* (izaicinājums) – kāpēc un kā pakalpojums ir sniedzams;
- *comparison* (salīdzinājums) – salīdzināšana ar citiem pakalpojumu sniedzējiem, ņemot vērā pakalpojumu lietotāju un sniedzēju viedokļus;
- *consult* (konsultēšanās) – konsultēšanās ar vietējo nodokļu maksātājiem un pakalpojumu saņēmējiem;
- *competition* (sacensība) – godīga konkurence, lai paaugstinātu pakalpojumu efektivitāti (Sullivan 2003).

1999.gada “Baltajā lapā, vietējā vadība, vietējā izvēle” uzsvērts, ka pieņemtiem lēmumiem jābūt efektīviem un “caurspīdīgiem”.

Ja Apvienotajā Karalistē ilgu laiku vietējās pašvaldības vadošā institūcija bija padome, kas varēja deleģēt lēmumu pieņemšanu komitejām, tad pēc 2000.gada Vietējo pašvaldību likuma pieņemšanas palielinās izpildvaras loma. Pašlaik līdzīgi kā Nīderlandē valda uzskats, ka deputātiem nevajadzētu koncentrēties uz politiku pašvaldības padomes

iekšienē, bet gan daudz plašākā mērogā, veicot vēlēšanu pārstāvniecības lomu (Sullivan 2003, Denters, Klok 2003).

Rezumējot Apvienotās Karalistes pašvaldību attīstību pēdējās divās, trijās dekādēs var secināt, ka pirms 1979.gada vietējās pašvaldības galvenokārt uzskatīja kā vietējo pakalpojumu sniedzējas. Pie tam pakalpojumu saņēmējam bija maza loma. Konservatīvo valdīšanas laikā (1979.-1997.g.) uzsvāra tika likts uz patērētāju, tirgus ekonomiku, profesionāliem pašvaldību menedžeriem, pašvaldību efektivitāti. Leiboristu valdības laikā (kopš 1997.gada) uzsvāra tiek likts uz pašvaldību vadību un modernizāciju, orientāciju uz visiem kopienas pilsoņiem un viņu aktīvu iesaistīšanos pašvaldību darbības uzlabošanā (Sullivan 2003).

### **1.3.3. Pašvaldību darbība un reformas Francijā**

Francija ir viena no viscentralizētākajām valstīm Eiropā. Tajā ir trīs līmeņu pašvaldību sistēma, starp kuriem nav hierarhiskās pakļautības. Pirmo – zemāko līmeni veido 36,8 tūkstoši municipalitāšu (komūnas), otro līmeni – 100 departamenti, trešo līmeni – 26 reģioni. Ja municipalitātēm un departamentiem Francijā ir sena vēsture, tad reģioni tika izveidoti tikai divdesmitā gadsimta astoņdesmito gadu sākumā. Francijā ir vismazākās pēc iedzīvotāju skaita vietējās pašvaldības (municipalitātes) Eiropā. Lielākās daļas municipalitāšu robežas sakrīt ar katoļu baznīcas draudžu robežām. Vairāk nekā trīs ceturtdaļas municipalitāšu (76%) iedzīvotāju skaits nepārsniedz vienu tūkstoti. Municipalitāšu skaits Francijā praktiski nav mainījies kopš Franču revolūcijas un Napoleona laikiem. Parīze vienlaicīgi ir municipalitāte un departaments. Parīze, Liona un Marseļa ir sadalīta iekšējos rajonos, kuros ir vēlētas padomes un mēri (Managing Across Levels 1997).

Francijā pirmā līmeņa pašvaldības tradicionāli sauc par municipalitātēm, bet to vadītāju oficiālais amats nosaukums ir mērs.

Francijā municipalitāšu mērs vienlaicīgi ir valsts pārstāvis, kuram uzlikta atsevišķas valsts funkcijas, tādas kā sabiedriskās kārtības uzturēšana municipalitātes teritorijā, civiltāvokļa aktu reģistrācija u.c. Pašvaldību attiecības ar valsti tiek kārtotas caur prefektiem (uzraugiem), kuri atrodas reģionu un departamentu centros. Prefekti pārbauda administratīvo aktu pieņemšanas likumību pašvaldībās.

Līdz 1982.gadam prefektu kontrole pār pašvaldību darbību bija lielāka – dažos gadījumos vietējo pašvaldību lēmumu projekti bija jāsaparņo ar prefektu, citos gadījumos prefekts varēja atcelt padomes lēmumu, un izņēmuma gadījumos prefekts pat varēja aizvietot pašvaldību, uzņemoties tās funkcijas. Līdz 1982.gadam prefekts kontrolēja ne tikai pašvaldības pieņemto lēmumu likumību, bet visai bieži arī lēmumu lietderību, it sevišķi attiecībā uz finansu izlietošanu.

Tā kā franču municipalitātes ir mazas, tad plaši izplatīta ir to sadarbība, veidojot viena mērķa (uzdevuma) vai daudz mērķu sadarbības apvienības (asociācijas). Lai arī ar likumu mazām pašvaldībām ir noteikta obligātā sadarbība, praksē sadarbības apvienības veidojas pēc brīvprātības principa. Sadarbojas arī departamentu un reģionu pašvaldības, pie tam ne tikai savā starpā, bet arī ar citu līmeņu pašvaldībām, veidojot jauktus konsorcijs.

Municipalitātes mēru, departamenta un reģiona padomes priekšsēdētāju ievēl deputāti no sava vidus uz sešiem gadiem (departamenta padomes priekšsēdētāju uz trim gadiem).

Visu trīs līmeņu deputātus ievēl uz 6 gadiem (citās Eiropas valstīs parasti uz 4 vai 5 gadiem). Municipalitātes, kurās dzīvo mazāk nekā 3500 cilvēku, lieto mažoritāro vēlēšanu sistēmu, pārējos gadījumos – proporcionālās pārstāvniecības vēlēšanu sistēmu.

Volmans (2003a) uzskata, ka Francijā tāpat kā citās franču grupas valstīs pašvaldības ir politiski stipras, bet funkcionāli vājas un tās ir pārāk mazas.

Pirmā līmeņa pašvaldību – municipalitāšu funkcijas Francijā ir šādas:

- teritorijas plānošana;
- pašvaldības dzīvojamā fonda uzturēšana;
- ielu, parku un laukumu uzturēšana;
- ūdensapgādes un kanalizācijas sistēmu uzturēšana;
- sadzīves atkritumu apsaimniekošana;
- veselības un sociālā aprūpe;
- pamatskolu izveidošana un uzturēšana;
- kultūras iestāžu (muzeju, teātru), uzturēšana;
- drošības, sabiedriskās kārtības un higiēnas nodrošināšana;
- nodarbinātības un uzņēmējdarbības veicināšana.

Otrā līmeņa pašvaldības – departamenti veic šādas galvenās funkcijas:

- veselības aprūpe (bērnu un grūtnieču aprūpe, profilakse);
- sociālie pabalsti;
- palīdzība bezdarbniekiem ar iekārtošanu darbā;
- vidējā izglītība (koledžas);
- skolu autobusu uzturēšana;
- vietējais sabiedriskais transports.

Trešā līmeņa pašvaldības – reģioni koncentrējas uz šādu funkciju veikšanu:

- zemes izmantošanas plānošana;
- ekonomikas attīstība;
- pieaugušo izglītība;
- vidējā izglītība (licejas);

- dzelzceļa un ūdens transports;
- uzņēmējdarbības veicināšana (Managing Across Levels 1997).

Atsevišķas iepriekšminētās funkcijas, piemēram, sabiedriskās kārtības uzturēšanu, pašvaldības veic kopā ar valsts institūcijām.

Tradicionālais franču pašvaldību modelis salīdzinājumā ar citām rietumvalstīm mazu vērību piegriež darbības efektivitātei (Hoffmann – Martinot 2003).

Pēdējās divās dekādēs Francijā vērojama izteikta tendence uz valsts pārvaldes dekoncentrāciju un decentralizāciju.

### **1.3.4. Pašvaldību darbība un reformas Šveicē**

Šveices teritorija ir iedalīta kantonos. Kantoniem ir pavalsts tiesības un sava valdība. Šveicē ir ap 3 tūkstošiem pašvaldību. Tās pašvaldības, kas darbojas kantonos, kuros dominē vācu korporatīvais modelis, ir lielākas, bagātākas un stiprākas. Tās pašvaldības, kuras atrodas kantonos, kas seko franču sistēmai, ir mazākas un ne tik spēcīgas. Pašvaldības uzrauga:

- prefekti (mazākajā daļā kantonu);
- federālā valdība (Iekšlietu departaments);
- kantonu valdība.

Dažos vāciski runājošos kantonos ir līdz 5-6 tipu municipalitātes, ieskaitot speciālo mērķu pašvaldības, kamēr dažos franciski runājošos kantonos ir tikai viena tipa – vispārējās (ģenerālās) pašvaldības.

Šveicē kantonu valdība ir noraizējusies par pašvaldību lielumu un iedrošina tās apvienoties.

Šveicē pašvaldību skaits ir samazinājies no 3205 1850.gadā līdz 2867 2003.gadā, tas ir, tikai par 7% 150 gadu laikā. Bet līdzīgi kā daudzās citās valstīs ne kantonu, ne federālā valdība nav tiesīga un spējīga radīt lielākas spēcīgākas administratīvās vienības un tāpēc Šveicē tūlīt aiz Francijas ir mazākās pašvaldības Eiropā (Kubler, Ladner 2003).

Lai kompensētu mazo pašvaldību trūkumus, ir izveidotas to asociācijas un dažāda tipa starpmunicipalitāšu organizācijas. Nākotnē tās var tikt pārvērstas par reģionālām pašvaldībām. Daži piemēri (Friburga) jau ir.

Lai arī katrā kantonā ir savs pašvaldību likums, visos tajos paredzēta liela pašvaldību neatkarība.

Četrās piektdaļās pašvaldību lēmējvaru veido iedzīvotāju sapulce (asambleja). Lielākajās pilsētās tiešās demokrātijas vietā ir pārstāvniecības demokrātija – vēlētas padomes. Tās ievēl vai nu pēc proporcionalitātes pārstāvniecības vai pēc mažoritārās vēlēšanu sistēmas.

Padomes parasti sastāv no 3-9 deputātiem, ievēlētiem uz 4 gadiem. Mēru parasti ievēlē tiešās vēlēšanās. Pat mazās pašvaldībās tas ir pilna darba laika amats.

Šveice ir pasaules rekordiste iedzīvotāju vēlēšanu rīkošanā. No 799 nacionālajiem referendumiem, kas notika visā pasaulē periodā no 1848.gada līdz 1993.gadam, 499 notika Šveicē. Šveices pilsonis tiek uzaicināts piedalīties vēlēšanās vietējā, kantonu un federālajā līmenī vidēji 30 reizes gadā. Vēlētāju aktivitāte gan ir zema – ap 46% un piedalīšanās ir sociāli stratificēta: “Šveices tiešās demokrātijas koris dzied ar skaidru vidējās un augstākās klases akcentu” (Kubeor, Ladner 2003). Vāciski runājošos kantonos tiešā demokrātija ir plašāk izplatīta nekā franciski runājošos kantonos. Līdzīga situācija ir ar Jaunās publiskās pārvaldes ideju īstenošanu, kas Šveicē notiek kopš divdesmitā gadsimta deviņdesmitajiem gadiem. Izskaidrojums šeit varētu būt apstākļi, ka vāciski runājošajos kantonos inovācijas tradicionāli atvērtas Vācijai, Apvienotajai Karalistei, Jaunzēlandei, ASV, tas ir valstīm, kurās Jaunā publiskā pārvalde ir populārāka nekā Francijā.

Funkciju sadalījums starp kantoniem un pašvaldībām nepamatojas uz optimizācijas principu, bet gan ir izveidojies vēsturisku, politisku, sociālu, kultūras, etnisku un ģeogrāfisku faktoru rezultātā.

Pašvaldību galvenās funkcijas Šveicē ir:

- vides aizsardzība;
- ūdens un enerģijas apgāde;
- sabiedriskās kārtības uzturēšana plašā nozīmē (municipālais īpašums, veselība un higiēna, celtniecība, civilā aizsardzība);
- sabiedriskais transports;
- federālās un kantonu valdības deleģēti uzdevumi (piem., reģistru ieviešana);
- policija;
- reģionālā attīstība;
- sociālie pakalpojumi.

Pēdējās trīs funkcijas pašvaldības veic kopā ar kantonu valdību (Managing Across Levels 1997)

### 1.3.5. Pašvaldību darbība un reformas Itālijā

Kopš 1971.gada, kad izveidotas reģionu pašvaldības, pašvaldību sistēma Itālijā darbojas 3 līmeņos – reģionu, provinču un vietējā līmenī. Itālijā ir 20 reģionu, 101 province un 8104 vietējās pašvaldības (Managing Across Levels 1997).

Itālijas konstitūcijā ir minēts, ka vietējā līmeņa pašvaldības (municipalitātes), provinces, metropolitena pilsētas un reģioni ir autonomas institūcijas ar saviem statūtiem, varu un funkcijām (Magnier 2003).

Reģionu pašvaldību funkcijas var sadalīt 3 grupās.

Pirmā grupa ietver labklājības pakalpojumus, tādus kā veselības aizsardzība, sociālie pakalpojumi, pieaugušo izglītība, reģionālie transporta pakalpojumi, reģionālās nozīmes muzeji un bibliotēkas.

Otrajā grupā ietilpst ar ekonomisko attīstību saistītās funkcijas: reģionālās nozīmes publiskie darbi, tūrisms, lauksaimniecība, iegūstošā rūpniecība un ceļu uzturēšana.

Trešajā grupā iekļautas funkcijas, kas saistītas ar apkārtējo vidi, tādās kā reģionu attīstības plānošana, mežsaimniecība, floras un faunas aizsardzība, anti-piesārņošanas regulēšana.

No 20 reģionālajām pašvaldībām 5 ir reģioni ar speciālu statusu, 15 – reģioni ar parasto statusu. Pirmie veic visu triju grupu funkcijas, otrie – tikai otrās un trešās grupas funkcijas.

Provinču pašvaldību lomai ir tendence samazināties. Šobrīd tās veic tikai dažas obligātās funkcijas: provinces nozīmes ceļu uzturēšanu, tālākās izglītības institūciju ēku un ārpus pedagogiskā darba personāla uzturēšanu. No brīvprātīgām funkcijām provinču pašvaldības visbiežāk veic ar sportu un atpūtu saistītās funkcijas.

Visnozīmīgākās ir vietējās pašvaldības. Gandrīz trīs ceturtdaļās no vietējo pašvaldību kopskaita iedzīvotāju skaits ir mazāks par 5 tūkstošiem.

Bez tradicionālām vietējo pašvaldību funkcijām to komercsabiedrības, galvenokārt lielajās pašvaldībās, nodrošina iedzīvotājus ar gāzi un elektrību, lielo pašvaldību pārziņā ir lidlauki un pilsētas transports.

Savukārt mazās pašvaldības nereti izveido pašvaldību apvienības kopīgu funkciju veikšanai.

Kopš 1993.gada vietējo pašvaldību mēru tieši ievēlē iedzīvotāji nevis padomes deputāti kā līdz tam, pašvaldība var paredzēt pilsētas menedžera posteni. Mēra tiešā ievēlēšana nostiprina izpildvaru un sekmē menedžmenta stilu lēmumu pieņemšanā (Managing Across Levels 1997).

Pašvaldību reformu procesā vietējās pašvaldības no pakalpojumu sniedzējām bieži vien kļūst par pakalpojumu organizētājām, iesaistot pakalpojumu sniegšanā privāto sektoru.



Reformas paredz krasāku izpildvaras un lēmējvaras nodalīšanu. Īstenojot subsidiaritātes principu, vietējās pašvaldības kļūst par publiskās darbības centru ne tikai administratīvajā pārvaldē, bet arī plānošanā un projektēšanā. Vietējo pašvaldību galvenā kompetence ir sociālie pakalpojumi, pilsētu plānošana un ekonomiskā attīstība (Magnier 2003).

### 1.3.6. Pašvaldību darbība un reformas Nīderlandē

Pašvaldību sistēma Nīderlandē darbojas divos līmeņos. Pirmo zemāko līmeni veido 647 vietējās pašvaldības (municipalitātes), otro līmeni – 12 provinces (Managing Across Levels 1997). 1950.gadā Nīderlandē bija 1050 municipalitātes. Pakāpeniski to skaits ir samazinājies visai būtiski. Pašvaldību apvienošanās mērķis bija veicināt sociālo un ekonomisko attīstību pašvaldības teritorijā.

Provinču pašvaldībām ir starpnieka loma starp centrālo valdību un municipalitātēm. Šie starpnieka uzdevumi galvenokārt attiecas uz koordināciju un plānošanu tādās jomās, kā labklājība, kultūra, telpiskā plānošana, publiskais dzīvojamais fonds, apkārtējā vide.

Municipalitāšu galvenās funkcijas ir sabiedriskā kārtība, izglītība, pašvaldību dzīvojamais fonds, publiskā veselības aprūpe, sociālā aprūpe, labklājība u.c. (Managing Across Levels 1997).

Provinču un municipalitāšu padomes ievēlē reizi četros gados pēc proporcionālās pārstāvniecības sistēmas. Ikdienas (operatīvo) darbu veic valdes. Tās sastāv no aldermena (pilda valdes priekšsēdētāja funkcijas) un mēra municipalitātēs un no provinču pašvaldības deputātiem un Karalienes komisiera provinču līmenī. Aldermenus un provinču pašvaldību deputātu pārstāvjus arī ievēlē uz četriem gadiem. Mēru un Karalienes kommissoneru apstiprina centrālā valdība.

1914.gadā, gandrīz simt gadus atpakaļ, Nīderlandes modernās publiskās pārvaldes “garīgais tēvs” Gerrits van Poelje (1884.-1976.) paredzēja tieši vēlēto municipālo padomju kā demokrātisku vietējo pašvaldību galveno institūciju lomas samazināšanos un to pakāpeniskas beigas. Gerrita van Poelje paredzējums pamatojās uz diviem apsvērumiem. Pirmkārt, nepieciešamība palielināt vietējo pašvaldību pārvaldes efektivitāti un profesionalizāciju samazina daļlaika politiķu – amatieru lomu un pastiprina izpildvaras un vietējo ierēdņu lomu. Otrkārt, iedzīvotāju izglītības līmeņa paaugstināšanās rada iespējas tiešai, efektīvai, demokrātiskai kontrolei pār vietējo publisko pārvaldi. Atbilstoši Gerrita van Poelje uzskatiem funkcionālo (efektivitātes) un demokrātisko prasību kombinēšana padara municipālās padomes par maznozīmīgām institūcijām (Denters, Klok 2003).

Gandrīz simt gadu Gerrita van Poelje paredzējums nepiepildījās. Bet šobrīd viņa uzskati ir ļoti aktuāli, jo Nīderlandes pašvaldībās vērojama izteikta izpildvaras nostiprināšana. Līdz

šim dominēja padome. Divu izpildvaras institūciju – valdes un mēra – varu lielā mērā noteica padome. Aldermani ievēlēja padome no deputātu vidus.

Kopš 2002.gada marta visās Nīderlandes pašvaldībās vairāk lieto duālistisku modeli, kas nodrošina skaidru atšķirību starp lēmējvaru un pašvaldības administrāciju. Modelis nostiprina mēra un valdes pozīcijas. Padome koncentrējas uz izpildvaras kontroli. Aldermanis vairs nevar būt deputāts, bet viņu tāpat kā iepriekš ievēlēja padome (Denters, Klok 2003).

Daudzas vietējās demokrātijas studijas liecina, ka tradicionālā padomes prioritāte gan lēmējvaras, gan administratīvās lietās lielā mērā bija mistika. Pat vietējās politikas veidošanā noteicošā bija izpildvara – lielās pašvaldībās valde un it īpaši aldermanis, mazās pašvaldībās – mērs. Deputāti būdami daļlaika politiķi – amatieri, vienkārši nav spējīgi būt par vadītājiem modernās liela mēroga pašvaldībās. Jaunos apstākļos deputāti vairāk laika var veltīt attiecībām ar pilsoņiem (pārstāvniecības loma).

Padomes pozīcijām demokrātijas apstākļos ir nevis jāvājinās, bet jāpastiprinās, galvenokārt pastiprinot kontroles funkcijas un uzlabojot pārstāvniecības funkcijas.

Kopš 2002.gada marta vēlēšanām jaunievēlētie padomes deputāti jau no paša sākuma strādā duālistiskās struktūras apstākļos (Denters, Klok 2003).

Nīderlandes pašvaldībās lielu vērību pievērš pašvaldību pārvaldes pilnveidošanai. Populārs ir Tilburgas modelis, kas tiek īstenots kopš divdesmitā gadsimta astoņdesmitajiem gadiem.

Tilburgas modelis paredz:

- Jaunās publiskās pārvaldes principu ieviešanu pašvaldību līmenī;
- uzsvāru uz privātā sektora principu izmantošanu;
- pašvaldības funkciju striktu sadalīšanu starp izpildaģentūrām;
- politisko atbildību mēram un padomei;
- līgumu slēgšanu ar izpildaģentūrām;
- orientāciju uz izpildes un citiem rezultatīvajiem rādītājiem, uz rezultātu budžetu.

Tilburgas pieredzi izmanto arī Vācijā, izveidojot “Jaunās vadības modeli” (Wollmann 2003a).

### 1.3.7. Pašvaldību darbība un reformas Dānijā

Dānija ir viena no visdecentralizētākajām valstīm Eiropā. Dānijā pašvaldību sistēma darbojas divos līmeņos. Pirmo līmeni veido 275 municipalitātes (vietējās pašvaldības), otro – apgabalu (āmtu, lēņu) līmeni – 14 apgabalu (reģionālās) pašvaldības. Municipalitātes nav pakļautas reģionālajām pašvaldībām. Katram pašvaldību līmenim ir savi uzdevumi, kas noteikti 1991.gadā pieņemtajā pašvaldību likumā. Kopenhāgenas un Frederiksbergas pašvaldībām ir duāls statuss – tās pilda abu pašvaldību līmeņu funkcijas.

Dānijā pēc administratīvi teritoriālās reformas 20.gadsimta septiņdesmitajos gados nav nevienas vietējās pašvaldības, kurā dzīvotu mazāk par tūkstoš cilvēkiem. Tikai 18 municipalitātēs iedzīvotāju skaits svārstās no 1 tūkstoša līdz 5 tūkstošiem. 119 municipalitātēs iedzīvotāju skaits ir robežās no 5 tūkstošiem līdz 10 tūkstošiem, 122 municipalitātēs - no 10 tūkstošiem līdz 50 tūkstošiem, 16 municipalitātēs dzīvo vairāk nekā 50 tūkstoši cilvēku.

Pirms reformas Dānijā bija 1371 municipalitāte un 25 apgabalu pašvaldības. Tādējādi reformas rezultātā vietējo pašvaldību skaits samazinājās piecas reizes, reģionālo pašvaldību skaits – 1,8 reizes (Managing Across Levels 1997).

Administratīvi teritoriālā reforma balstījās uz principu, ka municipalitātem jābūt atbildīgām par pamatskolas izglītību (4 tūkstoši – 5 tūkstoši iedzīvotāju nepieciešami modernas pamatskolas izveidošanai) un apgabalu pašvaldībai – par slimnīcas organizēšanu.

Atbilstoši Dānijas Konstitūcijai centrālā valdība uzrauga pašvaldības, bet šobrīd tā ir visai ierobežota. Plašāku uzraudzību veic apgabalu uzraudzības komitejas, bet arī tikai no pašvaldību pieņemto lēmumu likumības viedokļa. Savukārt apgabalu uzraudzības komiteju darbību kontrolē Dānijas Iekšlietu ministrija.

Vietējo un reģionālo pašvaldību padomes ievēl uz četriem gadiem. Padomes priekšsēdētāju ievēl deputāti no sava vidus. Padomes priekšsēdētājs vienlaicīgi ir finanšu komitejas priekšsēdētājs un administrācijas vadītājs.

Vietējās pašvaldības veic plaša spektra pakalpojumus sociālajā, izglītības, tehniskās, vides aizsardzības un kultūras sfērās. To kompetencē ietilpst pamatizglītība, bērnu dārzi, rūpes par veciem cilvēkiem, bibliotēkas, vietējās sporta aktivitātes, nodarbinātība, konkrētie pakalpojumi, vietējie ceļi, sabiedriskais transports.

Reģionālo pašvaldību funkcijās ietilpst sabiedriskais transports, slimnīcas, sociālā aprūpe, vidējā izglītība, reģionālā plānošana, ES struktūrfondu administrēšana, apkārtējās vides aizsardzība, lielceļi (Kragh 2003).

Sadalot funkcijas starp pārvaldes līmeņiem, Dānijā strikti ievēro subsidiaritātes principu, cenšoties pēc iespējas vairāk funkciju veikt zemākajā līmenī tuvāk iedzīvotājiem.

Lai kontrolētu ES programmu izpildi, reģionālajā līmenī izveido pārraudzības komitejas. To sastāvā iekļauj pārstāvjus no darba tirgus, apkārtējās vides institūcijām, pierobežu municipalitātēm, reģionālajiem centriem, vietējo pašvaldību padomēm u.c.

Lai tālāk pilnveidotu publisko pārvaldi un pašvaldību darbību, Dānijā izveidota strukturālā komiteja. Tās galvenie uzdevumi ir izvērtēt vietējo un reģionālo pašvaldību lielumu, pamatojoties uz ģeogrāfiskiem, demogrāfiskiem un esošo funkciju sadales kritērijiem, novērtēt priekšrocības un trūkumus pārejai no divu līmeņu pašvaldību sistēmas uz viena līmeņa pašvaldībām (Kragh 2003).

Dānijas pašvaldību pieredzi plaši tiek izmantota Latvijā, piemēram, sarunu sistēma starp centrālo valdību un pašvaldībām, pašvaldību finanšu izlīdzināšana sistēma, prakse, ka pašvaldības vadītājs vienlaicīgi ir finanšu komitejas priekšsēdētājs, jauktā vietējo pašvaldību apvienošanās metode (noteiktu periodu brīvprātīga apvienošanās, beigu periodā - obligāta apvienošanās).

### **1.3.8. Pašvaldību darbība un reformas Polijā**

1997.gadā pieņemtā Polijas konstitūcija nosaka pašvaldību būtību un statusu un uzsver, ka Polijas politiskā sistēma balstās uz subsidiaritātes principa.

Polijā pašvaldību reformas tika īstenotas trīs galvenos virzienos:

- a) 1989./1990.gados pāreja uz tirgus ekonomiku, decentralizācija un demokrātisku pašvaldību izveidošana;
- b) ne tik revolucionāras inkrementālas izmaiņas pašvaldību institucionālā vidē;
- c) pašvaldību pašreformēšanās vai reformas pašvaldību iekšienē (Swianiewicz 2003).

1990.gada martā pieņemtais pašvaldību likums noteica tikai reformu galvenos virzienus. Pašvaldības ieguva būtisku autonomiju, bet teritoriālā organizācija palika nemainīga Administratīvi - teritoriālo reformu īstenoja tikai kopš 1998.gada beigām, izveidojot pašvaldību sistēmu 3 līmeņos.

2002.gada vidū Polijā bija:

- 2500 municipalitātes (gminas)
- 315 apgabali un 65 pilsētas ar apgabalu statusu;
- 16 reģioni (vojevodas) (Swianiewicz 2003).

Municipalitāšu un apgabalu līmenī pašvaldības ir vienīgās publiskās pārvaldes pārstāves. Reģionālā līmenī ir duāla struktūra – reģionālā pašvaldība un gubernators (vojevods), kuru ieceļ premjerministrs, ar savu administratīvo aparātu. Reģionālās pašvaldības un gubernatora funkcijas ir stingri nodalītas un starp viņiem nav hierarhiskās pakļautības.

Vissvarīgākais ir pirmais – municipalitāšu līmenis, kas veic lielāko daļu decentralizēto funkciju. Tās ir tradicionālās vietējo pašvaldību funkcijas, kas maz atšķiras no citu Eiropas valstu vietējo pašvaldību funkcijām:

- vietējās attīstības plāni;
- vietējie fiziskie generālpilāni;
- celtniecības atļauju izsniegšana;
- ūdens apgāde un kanalizācija;
- atkritumu savākšana un izvietošana;
- ielu tīrīšana un apgaismošana;
- parku un apstādījumu uzturēšana;
- centrālapkure;
- vietējie ceļi;
- pilsētas sabiedriskais transports;
- pilsētas apsardze;
- brīvprātīgās ugunsdzēsšanas brigādes;
- bērnu dārzi un pamatskolas;
- sociālā aprūpe;
- sociālo māju būvniecība;
- municipālo māju uzturēšana;
- vietējās bibliotēkas, teātri, kultūras institūti;
- civilo aktu reģistrācija (Swianiewicz 2003, Lompart 2003).

Atšķirībā no vairāku citu Eiropas valstu pašvaldībām Polijā municipalitātes neveic primārās un citas veselības aizsardzības funkcijas.

Otrā līmeņa – apgabalu pašvaldību funkcijas ir šādas:

- apgabalu attīstības plāni;
- būvniecības inspekcijas;
- apgabala ceļu tīkls;
- policija;
- civilā aizsardzība;
- vidusskolas;
- sabiedrības veselība un sanitārija;
- bezdarba samazināšana;
- rūpes pār bezpajumtniekiem;
- zemes reģistrācija un izmantošanas pārraudzība (Swianiewicz 2003).

Visšaurākās ir reģionu pašvaldību funkcijas: stratēģiskā reģionālā plānošana; reģionālās attīstības kontrakti ar centrālo valdību; plūdu aizsardzība; dažas augstākās izglītības iestādes; reģionālās slimnīcas; reģionālās kultūras iestādes; apkārtējās vides aizsardzība (Swianiewicz 2003).

1997.gada Polijas konstitūcijā noteikta pašvaldību esamība un statuss un uzsvērts, ka Polijas politiskā sistēma balstās uz subsidiaritātes principu. Decentralizācijas panākumi Polijā ir nenoliedzami. Tomēr pašvaldību papildus funkcijas bieži vien tiek finansētas nevis no ieņēmumiem, bet gan no valsts dotācijām. Līdz ar to ir vērojama tendence, ka pašvaldību pašu ieņēmumu īpatsvars samazinās un valsts dotāciju īpatsvars palielinās.

Polijā pašvaldību vēlēšanās tiek lietota jauktā sistēma. Pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu virs 20 tūkstošiem lieto proporcionālo sistēmu, mazākās pašvaldībās – mažoritāro sistēmu. Pie mažoritārās sistēmas pašvaldības teritorijā izveido vairākus vēlēšanu apgabalus un no katra apgabala ievēlē vienu deputātu.

Polijas pašvaldību sistēmas īpatnība bija tā, ka pašvaldību padomju pastāvīgajās komitejās bez deputātiem varēja iekļaut arī speciālistus ārpus padomes (līdz pusei no locekļu kopskaita). Ar 2001.gada aprīļa grozījumiem vietējo pašvaldību likumā šāda iespēja vairs nav paredzēta. Tagad Polijā līdzīgi kā lielākajā daļā valstu padomes pastāvīgajās komitejās var iesaistīt tikai deputātus.

Pašvaldību reformu procesā Polijā pakāpeniski ir nostiprinātas izpildvaras un it sevišķi mēra pozīcijas. Sākumā mēra, kas bija valdes priekšsēdētājs, pozīcijas bija ļoti vājas. Mēru tāpat kā visu valdi ievēlēja uz 4 gadiem. Bet jebkurā sesijā viņu varēja atsaukt ar deputātu balsu vienkāršu vairākumu. Līdz ar to izpildvara bija ļoti nestabila. Lai to stiprinātu, tika noteikts, ka atsaukšanai vairs nepietiek ar virs 50% no klātesošo deputātu balsīm, par atsaukšanu vajadzēja nobalsot vismaz 3/5 no visu deputātu skaita. Tāpat tika noteikts, ka par atsaukšanu vairs nebalso tajā sēdē, kad tā pieprasīta, bet nākošajā ne agrāk kā 30 dienas pēc atsaukšanas pieprasīšanas. Ja deputāti izsaka uzticību mēram vai valdes locekļiem, tad nākošā atsaukšana var tikt pieprasīta ne agrāk kā pēc pusgada.

1997.gadā veiktā analīze parādīja, ka mazās pašvaldībās (ar iedzīvotāju skaitu zem 5000) padome joprojām tika uzskatīta par svarīgāko pašvaldības institūciju, bet lielās pašvaldībās (virs 20 tūkstošiem iedzīvotāju) dominējošā bija valde.

Daudz revolucionārākas izmaiņas Polijas parlaments pieņēma 2002.gada jūnijā, paredzot, ka sākot ar 2002.gada rudens vietējām vēlēšanām mērus tieši ievēlēs iedzīvotāji. Ja neviens no mēra kandidātiem nesāņem virs 50% balsu no balsojošo kopskaita, tad divas nedēļas vēlāk rīko vēlēšanu otro kārtu. Mēra kompetence nostiprināta, rezervējot viņam

valdes funkcijas un paredzot viņa atsaukšanu tikai ar vietējā referendumā palīdzību. Uz apgabala un reģionu pašvaldībām iepriekšminētās izmaiņas neattiecas (Swianiewicz 2003).

Ja divdesmitā gadsimta deviņdesmito gadu sākumā pašvaldību reformas Polijā notika visai haotiski un neloģiski, tad pēdējos gados vērojams liels progress (Wollmann, Lankina 2003).

Bez institucionālām reformām, kas notiek no augšas, Polijā raksturīgas arī pašvaldību pašreformas jeb reformas pašvaldības iekšienē, tai skaitā pārvaldes jomā. Polijas pašvaldības, izmantojot progresīvo ārzemju pieredzi, īsteno modernās vadības principus, tai skaitā tādus, kā no vietējās pašvaldības uz vietējo pārvaldi, no publiskās administrācijas uz jauno publisko pārvaldi. Lielākā daļa Polijas pašvaldību ir pieņēmušas pirmo principu, proti, plašāku pārvaldes traktēšanu, kas nozīmē, ka pašvaldības rūpējas par vispārējo labklājību un attīstību pašvaldības teritorijā, ne tikai par pakalpojumiem, par kuriem pašvaldības ir atbildīgas.

Jāuzteic Polijas pašvaldību plašā kooperācija ar nevalstiskām organizācijām un publiskā – privātā partnerība. Sevišķi plaši nevalstiskās organizācijas iesaistītas sociālo pakalpojumu sfērā.

Polijā pašvaldību reformu procesā ir radušās vairākas problēmas, kas jāatrisina tālāko reformu gaitā:

- valstī vairāk uzmanības jāpiegriež reģionālai politikai un plānošanai;
- jāmaina likums par galvaspilsētas Varšavas pašvaldību, paredzot dažu šobrīd eksistējošu pašvaldību sistēmu līmeņu likvidēšanu un organizatorisko struktūru vienkāršošanu;
- pašvaldībās jāievieš civildienesta attiecības;
- dažas vietējās pašvaldības, kas izveidotas 1998.gada vasarā, ekonomiski ir pārāk vājas, lai pildītu visas ar likumu uzliktās funkcijas. Tās jāapvieno ar citām vietējām pašvaldībām;
- valsts pārvaldei jādeleģē lielāka vara pašvaldībām ar nepieciešamo resursu piešķiršanu (Kowalczyk 2000).

### **1.3.9. Pašvaldību darbība un reformas Lietuvā**

Lietuvā, līdzīgi kā Latvijā un Igaunijā, jau astoņdesmito gadu beigās un deviņdesmito gadu sākumā tika uzsākta reālu pašvaldību atjaunošana. 1990.gada 12.februārī Lietuvas PSR Augstākā Padome pieņēma likumu par pašvaldību principiem. Kā galvenie pašvaldību principi tika izvirzīti:

- pilsoņu līdzdalība pašvaldību lēmumu pieņemšanā un darbībā;
- pašvaldību lēmējvaras – padomes lomas palielināšana;

- pašvaldību deputātu un darbinieku atbildība un atskaitīšanās vietējiem iedzīvotājiem;
- pašvaldību ekonomiskā neatkarība;
- pašvaldību darbības atklātība;
- sociālā taisnīguma nodrošināšana;
- likumība (Beksta, Petkevicius 2000).

Šie principi vēlāk tika iekļauti likumā par pašvaldībām, kuru pieņēma 1994.gada 7.jūlijā. Deviņdesmito gadu sākumā Lietuvā bija divu līmeņu pašvaldību sistēma. 1995.gadā līdz tam esošās 581 pašvaldības vietā palika tikai 56 pašvaldības. To panāca likvidējot bijušās pirmā līmeņa pašvaldības un atstājot bijušās otrā līmeņa – rajonu un republikas pilsētu pašvaldības kā vienīgo pašvaldību līmeni. Tā rezultātā pašvaldību skaits samazinājās vairāk nekā 10 reizes. Vienlaicīgi tika izveidoti 10 administratīvie apgabali. Apgabalu līmenī nedarbojas pašvaldības, bet gan dekoncentrētas valsts pārvaldes institūcijas. Šādas administratīvi teritoriālās reformas rezultātā Lietuvā šobrīd ir otras lielākās (pēc iedzīvotāju skaita) vietējās pašvaldības Eiropā (aiz Apvienotās Karalistes) (Beksta, Petkevicius 2000).

Lai nodrošinātu visnepieciešamāko pakalpojumu sniegšanu tuvāk iedzīvotājiem, vietējo pašvaldību teritorija ir sadalīta iekšējos rajonos. To robežas nereti sakrīt ar bijušo pirmā līmeņa pašvaldību robežām. Šajos iekšējos rajonos izveidota izpildvara, kurā parasti strādā no četriem līdz sešiem darbiniekiem. Viņu funkcijās ietilpst dažādu izziņu sniegšana iedzīvotājiem, vietējo nodevu savākšana, dzimušo un mirušo reģistrācija, atļauju izsniegšana apbedīšanai, kapu uzturēšana, notāra funkciju veikšana, apkārtējās vides aizsardzības kontrole, iedzīvotāju konsultēšana, sakaru nodrošināšana ar pašvaldības centru u.c.

Lietuvā pašvaldību principi ir iekļauti 1992.gadā pieņemtajā Lietuvas Republikas Konstitūcijā. Tajā pašvaldībām atvēlēta speciāla nodaļa “Vietējās pašvaldības un pārvalde”.

Administratīvo apgabalu pārvalde īsteno valsts politiku apgabala teritorijā, uzrauga pašvaldību darbību, koordinē valsts pārvaldes institūciju un pašvaldību sadarbību. Parlamenta ombudsmens uzklausa un izpēta iedzīvotāju sūdzības par pašvaldības pieņemtajiem lēmumiem un darbinieku attieksmi. Valsts kontrole pārbauda valsts budžeta līdzekļu izmantošanu pašvaldībās un analizē pašvaldību budžetu izpildi.

Kopš 1996.gada pašvaldību padomes deputātus ievēl uz trīs gadiem (pirms tam ievēlēja uz diviem gadiem), bet nākošajās vēlēšanās deputātus ievēlēs jau uz četriem gadiem. Deputātu skaits padomē svārstās no 21 līdz 51 atkarībā no iedzīvotāju skaita pašvaldības teritorijā (Beksta, Petkevicius 2000).

Līdz 2003.gadam Lietuvas pašvaldībās bija šāda organizatoriskā struktūra. Padome no deputātu vidus izveidoja valdi, kas bija pašvaldības galvenā izpildvara. Mēru ievēlēja deputāti. Viņš vienlaicīgi bija gan padomes priekšsēdētājs, gan valdes priekšsēdētājs. Valde



pēc mēra ieteikuma apstiprināja pašvaldības administratoru. Viņš vadīja departamentu un citu struktūrvienību darbību (Information about the Situation of Local Government in Lithuania 2003).

Kopš 2003.gada labojumiem pašvaldību likumā mēra funkcijas būtiski ir ierobežotas. Viņš vairs nepārstāv izpildvaru, bet ir tikai pašvaldības padomes priekšsēdētājs. Valde vairs neeksistē un tās funkcijas izpilda padome. Vienīgā pašvaldības izpildinstitūcija ir municipālās administrācijas direktors, kuru apstiprina padome pēc mēra ieteikuma (Information about the Situation of Local Government in Lithuania 2003).

Katra pašvaldība var brīvi izvēlēties, kādas padomes pastāvīgās komitejas veidot. Parasti komiteju skaits svārstās no trīs līdz septiņām.

Pašvaldību galvenās funkcijas Lietuvā ir:

- pirmsskolas, pamatskolas, vidusskolas, tehniskā un pieaugušo izglītība;
- sociālā aprūpe;
- veselības aprūpe;
- kultūra, atpūta un sports;
- komunālie pakalpojumi;
- apkārtējās vides aizsardzība un higiēna;
- ceļi un sabiedriskais transports;
- teritorijas attīstības plānošana;
- sabiedriskā kārtība un ugunsdrošība;
- civilā aizsardzība u.c. (Beksta, Petkevicius 2000).

Būtiskas izmaiņas Lietuvas konstitūcijā tika veiktas 2002.gada beigās, kas paredz, ka nākošās pašvaldību vēlēšanās gan aktīvās, arī gan pasīvās vēlēšanu tiesības būs arī nepilsoņiem.

Pašvaldību reforma Lietuvā turpinās, un viens no aktuālākajiem uzdevumiem ir palielināt pašvaldību skaitu no 56 līdz 80-90. Prakse ir parādījusi, ka Lietuvā deviņdesmito gadu vidū tika izveidotas pārmērīgi lielas pašvaldības, kas apgrūtina iedzīvotājiem pakalpojumu saņemšanu un iesaistīšanos pašvaldību darbībā. Latvijai no šī piemēra vajadzētu mācīties. Arvien biežāk izskan viedoklis par nepieciešamību dekoncentrēto valsts pārvaldes institūciju vietā apgabalu līmenī izveidot tieši vēlētas reģionālās pašvaldības (Maciejauskiene 2003). Šāds priekšlikums ir pilnībā atbalstāms, jo vēlētas reģionālās pašvaldības nenoliedzami ir demokrātiskākas un efektīvākas nekā no augšas ieceltas valsts pārvaldes institūcijas.

### 1.3.10. Pašvaldību darbība un reformas Igaunijā

Igaunijā, tāpat kā Latvijā un Lietuvā, pirmās demokrātiskās pašvaldību vēlēšanas pēckara periodā notika 1989.gada 10.decembrī. Ar tām tika aizsākta atgriešanās pie reālām pašvaldībām, kādas nebija visā sociālisma periodā. 1990.gada decembrī tika pieņemti pašvaldību reformu principi. Tie lielā mērā balstījās uz Somijas pašvaldību pieredzes izmantošanu. Reformas paredzēja valsts pārvaldes decentralizāciju un pāreju no divu līmeņu pašvaldību sistēmas uz viena līmeņa sistēmu, likvidējot rajonu pašvaldības.

1992.gada jūnijā pieņēma Igaunijas jauno Konstitūciju. Atšķirībā no Latvijas Republikas Satversmes, tajā iekļauti pašvaldību pamatprincipi. 1994.gada 28.septembrī Igaunijas Parlaments ratificēja Eiropas Vietējo pašvaldību hartu. Deviņdesmito gadu otrajā pusē reformu procesā uzsvars tika likts uz atsevišķu pašvaldību funkciju deleģēšanu privātajam sektoram, informācijas sistēmu attīstību, pašvaldību vadīšanas modernizāciju, elastīgākas pašvaldību budžeta sistēmas izveidošanu, administratīvi teritoriālā iedalījuma pilnveidošanu. Kopš 1998.gada rudens atsevišķas pilsētu pašvaldības apvienojas ar apkārtējām lauku pašvaldībām, veidojot lielākas pašvaldības. Šis process vēl turpinās, lai arī ļoti lēnām.

Lai arī Igaunijas Konstitūciju pieņēma vairāk nekā divus gadus pirms Eiropas Vietējo pašvaldību hartas ratificēšanas, Konstitūcijā minētie principi ir atvasināti no Eiropas hartas. Konstitūcijā uzsvērts, ka visi vietējie jautājumi jārisina un jāregulē pašvaldībām, kurām jādarbojas neatkarīgi saskaņā ar likumu.

Apgabalu (apriņķu) pārvalde, kas ir centrālās valdības teritoriāli dekoncentrētās institūcijas, veic vietējo pašvaldību uzraudzību (no pašvaldības pieņemto lēmumu likumības viedokļa), konsultēšanu un koordināciju. Tās sadarbojas ar vietējo pašvaldību reģionālajām savienībām, kuru sastāvā iekļauj vietējo pašvaldību mērus un vēl pa vienam deputātam no katras pašvaldības (Maeltseemes 2000).

1999.gada sākumā Igaunijā bija 253 vietējās pašvaldības, tai skaitā 207 lauku pašvaldības un 46 pilsētu pašvaldības. Atbilstoši pašvaldību likumam, gan lauku, gan pilsētu pašvaldības var veidot iekšējos rajonus. Piemēram, Tallinā izveidoti astoņi rajoni. Iekšējo rajonu lēmējvara ir administratīvās padomes. To sastāvā iekļauj pašvaldības deputātus, kas pārstāv attiecīgo rajonu, un atsevišķus deputātu kandidātus, kuri netika ievēlēti pašvaldību padomē (Maeltseemes 2000).

Pašvaldību vēlēšanās var piedalīties Igaunijas pilsoņi, kā arī personas, kas nav Igaunijas pilsoņi, bet, kuri ir dzīvojuši pašvaldības teritorijā vismaz piecus gadus. Taču pēdējos nevar ievēlēt padomē. Padomi ievēlē uz trīs gadiem. Deputātu skaitu padomē nosaka iepriekšējā

sasaukuma padome atkarībā no iedzīvotāju skaita pašvaldības teritorijā. Minimālais deputātu skaits ir septiņi.

Pašvaldības padomes priekšsēdētāju ievēl padomes deputāti. Viņa galvenie uzdevumi ir vadīt padomes darbu un pārstāvēt pašvaldību un tās padomi. Atšķirībā no daudzām citām valstīm, Igaunijā pašvaldības padomes priekšsēdētājs vienlaicīgi nevar būt pašvaldības izpildvaras vadītājs – mērs. Arī mēru ievēlē pašvaldības deputāti uz trīs gadiem. Mērs vada pašvaldības augstāko izpildvaru – valdi un administrāciju. Viņa detalizētas funkcijas noteiktas pašvaldības nolikumā. Valdes sastāvu pēc mēra priekšlikuma apstiprina padome.

Igaunijā augstākā un vidējā līmeņa pašvaldības darbinieki ir ierēdņi. Valsts kontrole ir tiesīga pārbaudīt no valsts budžeta pašvaldībām piešķirto līdzekļu izlietošanu centrālās valdības deleģēto funkciju veikšanai.

Pašvaldībām ir tiesības kooperēties, veidot sadarbības apvienības un savienības.

Vietējo pašvaldību kompetencē ir:

- sociālā aprūpe;
- ūdens apgāde un kanalizācija;
- pašvaldību mājokļu uzturēšana un komunālie pakalpojumi;
- fiziskā plānošana;
- sabiedriskais transports;
- ielas un ceļi;
- bērnu dārzi;
- pamatskolas un vidusskolas;
- speciālās skolas;
- bibliotēkas;
- muzeji;
- sporta pasākumi;
- pensionāti;
- veselības aprūpe u.c. (Maeltseemes 2000, Strategy 2001).

Igaunijā, tāpat kā daudzās citās Eiropas valstīs, pašvaldību finansu resursi ir nepietiekami, lai veiktu tām uzliktās plašās funkcijas pilnībā.

### 1.3.11. Pašvaldību darbība un reformas ASV

ASV pašvaldību sistēmas būtiska īpatnība ir, ka tajā bez vispārējām (ģenerālām) pašvaldībām ir izveidoti skolu rajoni un speciālie rajoni, kuriem arī ir pašvaldību statuss. Vispārējās pašvaldības darbojas 2 līmeņos: grāfistu (apgabalu) pašvaldības (augstākais līmenis) un municipalitātes un taunšipi (zemākais līmenis).

ASV ir ap 3 tūkstošiem grāfistu, ap 19 tūkstošiem municipalitāšu, ap 17 tūkstošiem taunšipu, ap 15 tūkstošiem skolu rajonu, ap 30 tūkstošiem speciālo rajonu pašvaldību, kopskaitā ap 84 tūkstošiem pašvaldību (Managing Across Levels 1997).

Speciālie rajoni ir visātrāk augošais pašvaldību tips.

Speciālie rajoni visbiežāk izveidoti, lai veiktu tādas funkcijas, kā ūdens apgāde, kanalizācija u.c. Speciālos rajonus pārvalda valdes, kuras ievēlē vai iecel no pastāvīgo iedzīvotāju vidus. Iecelto valžu gadījumos valdes sastāvā iekļauj citu pašvaldību deputātus.

Skolu rajoni ietver pamatskolas un vidējās izglītības iestādes. Skolu rajonu un speciālo rajonu teritorijas dažkārt sakrīt ar municipalitāšu teritorijām, bet bieži vien lielās municipalitāšu teritorijās ir vairāki skolu un speciālie rajoni. Nereti viena skolu vai speciālā rajona teritorijā ir vairākas municipalitātes vai taunšipi.

Taunšipu pašvaldības atrodas lauku teritorijā, municipalitātes – pilsētās. Vairāk nekā pusē no municipalitāšu un taunšipu skaita iedzīvotāju skaits nepārsniedz vienu tūkstoti.

Grāfistu funkcijas ir visai šauras: šerifa iestāde, ugunsdzēsības pakalpojumi, lielceļu un mazo ceļu uzturēšana, transporta organizēšana, teritorijas attīstības plānošana, zemes izmantošanas regulēšana, veselības aizsardzība. Bez tam grāfistes veic arī atsevišķas pavalsts valdības uzliktās funkcijas, piemēram, automašīnu licenču reģistrāciju.

Mazās grāfistes iedzīvotāju ievēlētie deputāti (viņus sauc par komissionieriem) veic ne tikai politikas veidošanu, bet arī nodrošina tās īstenošanu, visbiežāk slēdzot līgumus ar privāto sektoru. Lielās grāfistēs komissionieri iecel sekretāru vai menedžeru, kas rekomendē komissionieriem grāfistes pašvaldības politiku un īsteno pieņemtos lēmumus.

Municipalitāšu galvenās funkcijas ir šādas:

- sabiedriskā kārtība;
- ugunsdzēsības pakalpojumi;
- ūdens apgāde un kanalizācija (ja to neveic speciālie rajoni);
- sadzīves atkritumu savākšana un izvietošana;
- pašvaldību mājokļu uzturēšana;
- ceļu un ielu uzturēšana;
- slimnīcu uzturēšana;
- sociālā palīdzība;

- muzeju un mākslas galeriju uzturēšana;
- zemes izmantošanas un celtniecības regulēšana;
- vietējās ekonomikas attīstība;
- teritorijas attīstības plānošana (Managing Across Levels 1997).

Bez tam municipalitātes var veikt atsevišķas brīvprātīgas funkcijas, piemēram, pat izveidot savas universitātes.

Mazākas pašvaldības savā darbībā vadās no pavalsts līmenī pieņemtā pašvaldību likuma, lielām pašvaldībām, piemēram, Teksasas pavalstī ar iedzīvotāju skaitu virs 5 tūkstošiem ir dotas tiesības pašām izstrādāt un savā darbībā vadīties no "mājas likuma hartas", kas nav pretrunā ar pavalsts pašvaldību likumu. Vairākās pavalstīs šis minimālais iedzīvotāju skaits ir 2 tūkstoši.

"Mājas likuma hartas" dod pašvaldībām lielāku autonomiju no pavalsts likumdošanas.

Atšķirībā no citām attīstītām valstīm, kurās Jaunā publiskā pārvalde tika ieviesta ar iniciatīvu no augšas – centrālās valdības, ASV valdības jaunizveide sākās vietējo pašvaldību līmenī. Arī šobrīd ASV vietējās pašvaldības turpina īstenot valdības jaunizveides principus, pilnīgo kvalitātes vadību, e-pašvaldības.

Reformu procesā tiek paaugstināta pašvaldību administratīvā kapacitāte (spēja). Amerikāņi uzsver, ka administratīvā spēja ir vairāk kā nauda. tā ir vadības prasme un politiska griba arī.

Pareizs ir apgalvojums, ka, ja kaut kas ir pastāvīgs ASV publiskajā pārvaldē, tad tā ir izmaiņu meklēšana. Izmaiņas organizatoriskajās struktūrās, vadības metodēs un procesos notiek nepārtraukti, pakāpeniski, nevis kampaņveidīgi. Tāpēc publiskās pārvaldes reformas ASV ieskaitot pašvaldību reformas, var uzskatīt kā piederīgas pie inkrementālā modeļa. Inkrementālais modelis paredz, ka esošā vide nav fundamentāli jāizmaina, ka tā atļauj pakāpeniski pilnveidot pārvaldi.

Faktiski pašvaldību reformas ASV sākās jau pagājušā gadsimta sākumā un turpinās joprojām. Lielāka reformu intensitāte bija vērojama trīsdesmitajos un it sevišķi deviņdesmitajos gados, kad pašvaldības uzsāka valdības jaunizveidi jau pirms tam, kad to uzsāka federālajā un pavalstu līmenī.

Par reformu galvenajiem mērķiem tika noteikta korupcijas samazināšana, pašvaldību darbības efektivitātes palielināšana, demokrātijas palielināšana.

Ir mēģināts noteikt reformu modeļa raksturīgākās iezīmes.

Reformu modelis ietver padome menedžeris organizācijas formu, bezpartejiskās (mažoritārās) vēlēšanas, deputātu ievēlēšanu no visas pašvaldības teritorijas, pašvaldību

vēlēšanu atdalīšanu no pavalsts un nacionālajām vēlēšanām, nopelnu sistēmu, vietējo referendumu organizēšanu, deputātu atsaukšanas sistēmu, skaitliski mazas padomes.

Roberts Bointons pretstata reformu modeli politiskajam modelim (Morgan, England 1996).

Bointona politiskais modelis raksturojas ar "stipra" mēra-padomes organizācijas formu, partejiskām (proporcionālām) vēlēšanām, deputātu ievēlēšanu no speciāliem vēlēšanu apgabaliem, relatīvi lielām padomēm.

Bointona abi modeļi reti izpaužas tīrā formā. Piemēram, 83% padome-menedžeris pilsētu lieto bezpartejisko (mažoritāro) vēlēšanu sistēmu, bet mēra-padome pilsētās to lieto 65% gadījumos. Padome-menedžeris pilsētās 68% gadījumos deputātus ievēlē no visas pašvaldības teritorijas, bet mēra-padomes pilsētās – 49% gadījumos (Morgan, England 1996).

Lai arī ASV caurmērā pašvaldības ir nelielas, to apvienošana ir visai reta parādība, jo tā notiek praktiski tikai pēc brīvprātības principa un vietējie iedzīvotāji gandrīz vienmēr vēlas, lai vietējā vara no viņiem neattālinātos. Ja apvienojas, tad tās ir vispārējās pašvaldības - grāfistes, pilsētas, taunšipi, ciemati, bet ne speciālie rajoni.

ASV vairāk kā citās valstīs tic, ka pašvaldību organizatoriskās formas ir cieši saistītas ar to darbības efektivitāti. Tāpēc organizatorisko formu pilnveidošana tiek uzskatīta par vienu no reformu prioritārajiem jautājumiem.

ASV raksturojas ar municipālās pārvaldes organizācijas formu dažādību, tur sastopamas visas klasiskās formas: mērs-padome, padome-menedžeris, komisijas pārvalde, pilsētas (lauku municipalitātes) sapulce, izņemot formu padome-valde. Pēdējā netiek lietota tāpēc, ka ASV vietējās padomes pēc deputātu skaita ir mazas (atšķirībā no Eiropas) un tās var pietiekoši bieži sanākt kopā, proti, valde nav nepieciešama.

Forma mērs-padome dalās divās apakšformās atkarībā no mēra tiesībām un lomas attiecībā pret padomi – "vājš mērs"- padome un "stiprs mērs"- padome.

Vēsturiski padomei bija dominējošā loma pilsētas pašvaldībā. Pilsētām augot un pārvaldei kļūstot kompleksākai, arvien vairāk varas koncentrējās izpildvaras (chief executive) rokās. Tagad vairums pašvaldību priekšroku dod "stipra mēra" sistēmai, sevišķi lielās pilsētās.

Mazajās pašvaldībās joprojām populāra paliek "vāja mēra" sistēma. Tā raksturojas ar to, ka:

- padomei pieder gan lēmējvara, gan izpildvara.
- mēra vara ir ierobežota.
- vēlētāji tieši ievēl ne tikai padomi un mēru, bet arī dažas citas amatpersonas, piemēram, policijas priekšnieku, kontrolieri.
- departamentu vadītājus pēc mēra priekšlikuma ieceļ padome.

- izpildvara ir fragmentāra.

“Stipra mēra” forma raksturojas ar to, ka:

- izpildvara šeit nav fragmentāra.

- mēram ir ļoti liela administratīva vara. Viņš ieceļ departamentu vadītājus bez saskaņošanas ar padomi.

- mērs sagatavo un administrē budžetu.

- pašvaldības politiku veido mērs un padome.

- vēlētāji šeit ievēl tikai padomi un mēru.

- mēram ir veto tiesības uz padomes lēmumiem, kuru var atcelt tikai ar 2/3 vai ¼ no padomes locekļu kopskaita piekrišanu (Morgan, England 1996).

“Stipra mēra” formas trūkums ir, ka mēram vienlaicīgi ir jābūt gan labam politiķim, gan labam administratoram, kā arī, ka iespējami konflikti starp mēru un padomi. Lai likvidētu pirmo trūkumu, pielieto sistēmu, it sevišķi lielās pilsētās, kas paredz, ka mērs ieceļ galveno administratoru (chief administrative officer-CAO). Viņš uzrauga departamentu vadītājus, sagatavo budžetu projektu, koordinē departamentu ikdienas operatīvo darbību. Atšķirībā no menedžera, kas pakļaujas padomei, galvenais administrators pakļaujas tikai mēram.

Padome-menedžeris forma radās ASV 20.gadsimta sākumā, lietojot pašvaldību privātuzņēmumos uzkrāto pieredzi augstas klases profesionāļu vadības un ekonomikas jomā izmantošanā.

Padome-menedžeris forma raksturojas ar to, ka:

- šeit ir skaitliski maza padome (parasti 5-7 deputāti);

- padome ir atbildīga par politikas veidošanu un uzrauga administrāciju;

- padome ieceļ pašvaldības menedžeri, kas ir pilna darba laika profesionālis un ir atbildīgs par pašvaldības operatīvo darbību;

- menedžeris ieceļ departamentu vadītājus bez padomes apstiprināšanas;

- menedžeris sagatavo un administrē pašvaldības budžetu;

- mērs pilda reprezentatīvas funkcijas un nav iesaistīts pašvaldības administratīvajā darbībā;

- gan mērs, gan menedžeris vairāk atbildīgi ir padomes nevis iedzīvotāju priekšā.

Savukārt padome nes atbildību iedzīvotāju priekšā gan par lēmējvaras, gan par izpildvaras darbību.

Forma padome-menedžeris ir vispopulārākā pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu no 25 tūkstošiem līdz 500 tūkstošiem. Pašās lielākajās pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu virs pusmiljona priekšroka tiek dota “stipra mēra”- padomes formai.

Daudz retāk tiek izmantotas municipālās pārvaldes komisijas forma un iedzīvotāju sapulces. Municipālā pārvaldes komisijas forma tāpat kā formas “padome-menedžeris”, ir radusies ASV 20.gadsimta sākumā. Taču, ja sistēmas “padome-menedžers” prototips bija pārvalde lielās korporācijās, tad komisijas formai prototips bija pārvalde nelielās firmās. Municipālās pārvaldes komisijas forma apvieno vienā orgānā lēmējvaru un izpildvaru. Tipveida variantā iedzīvotāji kopumā no pilsētas ievēl nelielu municipālo komisiju (parasti 5 cilvēku sastāvā), kas vienlaicīgi pilda gan municipalitātes politiskās un stratēģiskās funkcijas, gan veic izpildvaras administratīvo vadību. Katrs komisijas loceklis, t.i., deputāts ir arī municipalitātes departamenta (nodaļas vai vairāku nodaļu) vadītājs. Vienu no komisijas locekļiem iedzīvotāji vai komisijas locekļi ievēl par mēru. Mēra funkcijas ir visai ierobežotas. Komisijas formas zināmā priekšrocība ir, ka personas, kas nosaka municipālās pārvaldes politiku, pašas to realizē dzīvē. Komisijas formas trūkums lielā mērā izriet no minētās priekšrocības un izpaužas tajā apstāklī, ka bieži vien neizdodas vienā personā apvienot labu politiķi un labu administratoru, komisijas locekļiem nereti nav pietiekošas kvalifikācijas un laika, lai operatīvi vadītu izpildaparātu. No mūsdienu pārvaldes skatījuma komisijas forma ir visai nelogiska. Tā sadala municipalitāti 5 mazās karalistēs, kas izslēdz iespēju normāli koordinēt municipālo pārvaldi, padara to haotisku. Tāpēc komisijas forma netiek uzskatīta par perspektīvu.

Loti mazās municipalitātēs lēmējvaras funkcijas vēlētas padomes vietā var veikt iedzīvotāju sapulce, kas ievēl izpildorgānus, pieņem lēmumus, piemēram, par nodokļu iekasēšanu, pilsētas (lauku municipalitātes) apbūvi u.c. Lai arī bieži slavēta kā izcils tiešās demokrātijas piemērs, šī forma pieder pie izzūdošām. Kā pilsētas (lauku municipalitātes) sapulces formas paveidu var uzskatīt iedzīvotāju pārstāvju sapulci. Tā atšķirībā no klasiskās iedzīvotāju sapulces formas paredz, ka sapulcē var piedalīties nevis visi vēlētaji, bet gan tikai iedzīvotāju izvirzīti pārstāvji. Tāpat kā klasiskai formai, tās galvenais trūkums ir, ka to var realizēt tikai mazās municipalitātēs.

Ap 40% no visām vietējām pašvaldībām (vairāk nekā 30 tūkstoši) atrodas metro (metropolitena) teritorijās. Tās parasti izveido ap lielām pilsētām un tās aptver virkni pašvaldību. Caurmērā vienā metro teritorijā ir gandrīz 100 vietējo pašvaldību vienību – 22 pilsētas, 40 speciālie rajoni un 18 skolu rajoni (Morgan, England 1996).

Metro decentralizāciju atbalsta zinātnieki, pamatojoties uz publikas izvēles tradīcijām, kas veicina konkurenci publiskajos pakalpojumos.



Decentralizācijai ir šādas priekšrocības:

- pilsoņi parasti augstāk vērtē pakalpojumus, kurus piedāvā mazākas, nevis lielākas vienības;
- mēroga ekonomija ne vienmēr tiek sasniegta ar lielākiem izmēriem. Atsevišķi pakalpojumi var būt lētāki mazākās vienībās;
- liela skaita vietējo pašvaldību esamība atvieglo pilsoņiem iesaistīšanos to darbībā.

Metropolitena darbības koordinēšanai ASV visās metropolitena statistiskajās teritorijās izveidotas valdības padomes vai reģionālās plānošanas aģentūras, abas no kurām dažkārt sauc par reģionālajām padomēm. Reģionālās padomes ir brīvprātīgas. Tās nav pašvaldības, jo tās neiekasē nodokļus un tām nav likumdošanas (lēmējvaras) tiesības.

Reģionālām padomēm ir trīs galvenie uzdevumi:

- sagatavot plānus (pamatā fiziskajai attīstībai : ūdens un kanalizācijas sistēmām, zemes izmantošanai, transporta sistēmām, cieto atkritumu izvietošanai, mazākā mērā - ekonomiskajai attīstībai);
- pārraudzīt subsīdiju izlietošanu;
- sniegt pašvaldībām tehnisko palīdzību, pirmkārt subsīdiju pamatošanai.

Reģionālās padomes līdzekļus saņem no federālās valdības, pavalstīm un pašvaldībām (Morgan, England 1996).

## 1.4. Secinājumi un priekšlikumi

Pašvaldību sistēmas dažādās valstīs ir stipri atšķirīgas. Tā kā atšķirīgas ir arī pašvaldības pēc savas struktūras, pamatoti tās dēvēt par demokrātijas laboratorijām (Baldersheim 2003). Lai arī pastāv vairākas pašvaldību teorijas un tiek piedāvātas vairākas pašvaldību sistēmu klasifikācijas, pašvaldību sistēmu daudzšķautņainības un daudzveidības dēļ ne vienmēr vienā vai otrā valstī pastāvošo pašvaldību sistēmu klasifikāciju ietvaros viennozīmīgi var ieskaitīt kādā grupā.

Zināmu sakarību var atrast starp vidējo pašvaldību lielumu (pēc iedzīvotāju skaita) valstī un pašvaldību autonomijas līmeni valstī. Valstīs, kuras var pieskaitīt pie angļu un Ziemeļu un Centrālās Eiropas sistēmām, un kurām raksturīgs augsts pašvaldību neatkarības līmenis, ir pēc iedzīvotāju skaita lielākas pašvaldības, nekā valstīs, kuras pieskaitāmas pie franču grupas, kam raksturīga izteikta pašvaldību atkarība no centrālās valdības.

Dažādu valstu pašvaldību sistēmas ir ne tikai ļoti atšķirīgas, bet arī mainīgas. Pašvaldību reformas regulāri ir dažādu valstu publiskās pārvaldes attīstības darba kārtībā. Pašvaldību reformu saturs, plašums un intensitāte dažādās valstīs ir dažāda, bet daudz kas tajās ir kopīgs. Daudzās rietumvalstīs pagājušā gadsimta otrajā pusē aktuālas bija funkcionālās un teritoriālās reformas, kā rezultātā attiecīgajās valstīs tika izveidotas lielākas

pēc iedzīvotāju skaita pašvaldības un attiecīgi samazināts pašvaldību skaits, bet pēdējā laikā aktuālākas ir reformas, kas saistītas ar pašvaldību darbības efektivitātes pieaugumu un plašāku iedzīvotāju iesaistīšanu pašvaldību darbībā. Pašvaldību reformas mūsdienās ir nepieciešamas, lai veiktu tālāku valsts varas demokratizāciju un decentralizāciju, sniegtu iedzīvotājiem daudzveidīgākus un kvalitatīvākus pakalpojumus, ieviestu jaunākos vadības zinātnes sasniegumus (Jauno publisko pārvaldi, valdības jaunizveidi) pašvaldību darbībā, plašāk iesaistītu pilsoņus pārvaldes lēmumu pieņemšanā.

Ārvalstu pieredzes ilgākā laika periodā analīze liecina, ka lietderīgi ir reizē ar teritoriālo reformu īstenot arī pašvaldību demokrātijas stiprināšanas un efektivitātes paaugstināšanas pasākumus.

## 2. PAŠVALDĪBU REFORMAS LATVIJĀ

### 2.1. Pašvaldību sistēma, reformu principi un virzieni Latvijā

Latvijas Republikas 1994.gada 19.maijā pieņemtajā likumā "Par pašvaldībām" pašvaldība formulēta kā vietējā pārvalde, kas ar pilsoņu vēlētas pārstāvniecības - domes (padomes) - un tās izveidoto institūciju un iestāžu starpniecību nodrošina likumos noteikto funkciju, kā arī Ministru kabineta šajā likumā paredzētajā kārtībā doto uzdevumu un pašvaldības brīvprātīgo iniciatīvu izpildi, ievērojot valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju intereses.

Šajā pašā likumā noteikts, ka *rajona pašvaldība* ir rajonu (reģionālā) pārvalde, kas ar vietējo pašvaldību deleģētās pārstāvniecības – padomes – un tās izveidoto institūciju un iestāžu starpniecību nodrošina likumos noteikto funkciju un vietējo pašvaldību deleģēto funkciju izpildi, ievērojot valsts un attiecīgā rajona administratīvās teritorijas iedzīvotāju intereses.

Latvijā pašvaldību sistēma izveidota divos teritoriālos līmeņos – pirmo jeb vietējo pašvaldību līmeni veido visas pilsētas, pagasti, novadi (kopā 536 pašvaldības), otro līmeni veido rajoni un republikas pilsētas (kopā 33 pašvaldības). Septiņas republikas pilsētas ir iekļautas abos pašvaldību sistēmas līmeņos. 2004.gada sākumā Latvijā bija 562 pašvaldības – 26 rajonu, 7 republikas pilsētu, 57 rajonu pilsētu, 453 pagastu un 19 novadu pašvaldības. Novados ir jaunas pašvaldības, kas veidotas, apvienojoties vairākām pašvaldībām.

Neatkarību atjaunojusī Latvijas Republika mantojumā saņēma pašvaldību sistēmu, kas veidojusies dažādās valsts iekārtās un līdz ar 1989.gada pašvaldību vēlēšanām jau bija sākusi mainīties demokrātijas virzienā. Pēc izmaiņām un uzlabojumiem neatkarības pirmajos gados, 1993.gada 28.septembrī Ministru kabinets apstiprināja "Latvijas Republikas pašvaldību reformu koncepciju". Pašvaldību reformas ir publiskās pārvaldes reformas sastāvdaļa.

Pašvaldību reformu izvirzītais mērķis bija un, reformām turpinoties, ir sakārtot vietējās publiskās pārvaldes sistēmu, lai tuvinātu pārvaldi iedzīvotājiem. Kā reformu galvenie uzdevumi tika izvirzīti valsts varas demokratizācija un decentralizācija, pašvaldību atbildības palielināšana par to pārziņā nodoto funkciju izpildi, iedzīvotājiem sniedzamo pakalpojumu kvalitātes uzlabošana, kā arī plaša iedzīvotāju iesaistīšana pašvaldību darbā.

Pašvaldību reformu virzieni bija un ir noteikti atbilstoši aktuālākajām pašvaldību sistēmas problēmām, un reformas koncepcija paredzēja: pašvaldību īpašumtiesību sakārtošanu, pašvaldību budžeta sistēmas pilnveidošanu, teritoriālā iedalījuma reformu, juridisko reformu, funkciju sadali starp valdību un pašvaldībām un starp dažāda līmeņa pašvaldībām, pašvaldību darbinieku izglītības sistēmas izveidošanu, pašvaldību sabiedrisku organizāciju izveidošanu, valdības un pašvaldību sarunu sistēmas radīšanu.

Lai arī reformas uzsākot, Latvijas Republika vēl nebija ratificējusi Eiropas Vietējo pašvaldību hartu (pieņemta 1985.gada 15.oktobrī, Eiropas Padomē, Strasbūrā), starptautiskajā dokumentā noteiktie principi bija atzīti par koncepcijā noteikto reformu pamatprincipiem. Tie paredz valsts varas un pārvaldes demokratizāciju un decentralizāciju, pašvaldību patstāvību, pašvaldību īpašuma un privātīpašuma attīstību, vietējā budžeta neatkarību u.c.

Vairums pasākumu no pašvaldību reformu koncepcijā paredzētā jau ir veikti. Ir sagatavoti un pieņemti vairāki svarīgi likumi, kas nosaka pašvaldību juridisko statusu (likums "Par pašvaldībām" (pieņemts 1994.gada 19.maijā), "Pilsētas domes, rajona padomes un pagasta padomes vēlēšanu likums" (pieņemts 1994.gada 13.janvārī) u.c.); noteikta funkciju sadale starp pašvaldību veidiem, kā arī starp pašvaldībām un centrālo valdību; nodalīts no valsts un likumdošanā nostiprināts pašvaldības īpašums; izveidota neatkarīga pašvaldību budžeta veidošanas kārtība, izveidota un ieviesta pašvaldību finanšu izlīdzināšanas sistēma; izveidota un darbojas sarunu sistēma starp Ministru kabinetu un pašvaldībām; radīta pašvaldību darbinieku izglītības sistēma; uzsākta pašvaldību informācijas sistēmu izveidošana. Tai pašā laikā vairāku koncepcijā paredzēto attīstības pasākumu īstenošana joprojām ir aktuāla, starp tiem vienu no centrālajām vietām ieņem administratīvi teritoriālā reforma.

## **2.2. Eiropas Vietējo pašvaldību hartas principu īstenošana Latvijā**

Būtiska nozīme pašvaldību sistēmas attīstībā ir Eiropas Vietējo pašvaldību hartas ratificēšanai Latvijā. Eiropas Vietējo pašvaldību hartas galvenais mērķis ir vietējo pašvaldību aizsardzība un nostiprināšana dažādās Eiropas valstīs, balstoties uz demokrātijas, varas decentralizācijas un subsidiaritātes principiem.

Sākotnēji, pieņemot likumu 1996.gada februārī, Latvija pievienojās 26 no 30 Eiropas hartas punktiem. 1999.gada aprīlī Saeima pieņēma likumu par pievienošanos vēl trim Eiropas hartas punktiem. Tādējādi Latvija šobrīd nav pievienojusies tikai vienam hartas punktam – par pašvaldību brīvu pieeju nacionālajam kapitāla tirgum, lai varētu izdarīt aizņēmumus kapitālieguldījumu finansēšanai. Šobrīd Latvija ir starp 35 no 43 Eiropas Padomes valstīm, kas ir ratificējušas Eiropas hartu.

Eiropas harta nosaka, ka vietējā pašvaldība nozīmē vietējās varas tiesības un spēju likumā noteiktajās robežās regulēt un vadīt nozīmīgu publisko lietu daļu uz savu atbildību un vietējo iedzīvotāju interesēs. Līdz brīdim kad tiks pieņemta Eiropas Reģionālo pašvaldību harta, Eiropas Vietējo pašvaldību harta attiecas uz visu līmeņu pašvaldībām.

Kaut gan Latvija nav ratificējusi tikai vienu Eiropas hartas punktu, tomēr praksē netiek ievēroti vairāki dokumentā paredzētie principi. Arī daļa pašvaldību reformu koncepcijā paredzētā joprojām ir aktuāla un nepamatoti atstāta novārtā.

Eiropas hartā teikts, ka pašvaldību principam, tai skaitā kompetencei un atbildībai, jābūt atzītam valsts likumdošanā, un, kur iespējams, konstitūcijā. Daudzās valstīs arī mūsu kaimiņu valstīs Igaunijā un Lietuvā, noteikumi par pašvaldībām iekļauti valsts konstitūcijā. Tā kā Satversmē nav iekļauti pašvaldību principi, tā joprojām ir aktuāla pašvaldību reformu daļa, kas bija paredzēta arī pašvaldību reformu koncepcijā (1993).

Eiropas harta nosaka, ka pašvaldību deputātus ievēl brīvās, aizklātās, tiešās, vienlīdzīgās, vispārējās vēlēšanās. Ja attiecībā uz pilsētu un novadu domju un pagastu padomju vēlēšanām šīs prasības tiek ievērotas, tad rajonu padomes kopš 1997.gada netiek ievēlētas tiešās vēlēšanās, bet tajās automātiski iekļauj rajona pilsētu un novadu domju un pagastu padomju priekšsēdētājus. Rietumvalstu un arī Latvijas pieredze liecina, ka pašvaldību deputātu vienlaicīga darbošanās divu līmeņu padomēs (domēs) sevi neattaisno.

Sakarā ar pašvaldību nepietiekamajiem finanšu resursiem ir grūtības īstenot Eiropas hartas prasības par pašvaldību nokomplektēšanu ar augstas klases darbiniekiem, par atbilstošu mācību un darba samaksas, kā arī karjeras nodrošināšanu.

Visgrūtāk ir īstenot prasību par pašvaldību finanšu resursiem un it sevišķi prasību par funkciju izpildi, kas nosaka, ka pašvaldību finanšu resursiem ir jābūt samērojamiem ar to atbildību (pienākumiem), kas pašvaldībām noteiktas konstitūcijā vai likumā. Īstenojot decentralizācijas un subsidiaritātes principus, Latvijas pilsētu, pagastu un novadu pašvaldību pastāvīgās funkcijas, kas noteiktas ar likumu "Par pašvaldībām", ir visai plašas un tās maz atšķiras no Rietumeiropas valstu pirmā līmeņa pašvaldību funkcijām. Bet finanšu resursi šo funkciju veikšanai ir ļoti atšķirīgi.

Eiropas harta nosaka, ka vismaz daļa no pašvaldību finanšu resursiem ir jāiegūst no vietējiem nodokļiem un nodevām, kuru likmes pašvaldībām ir tiesības noteikt likumā paredzētajās robežās. Lai arī likumā "Par pašvaldībām" ir noteikts, ka pašvaldībām noteiktajā kārtībā ir tiesības ieviest vietējās nodevas un noteikt to apmērus, lemt par nodokļu likmēm un atbrīvošanu no nodokļa maksāšanas, šī prasība īstenojas tikai daļēji. Šobrīd Latvijas likumdošanā neviens nodoklis nav noteikts kā pašvaldību nodoklis (visi ir valsts nodokļi un kā pašvaldību ieņēmumi paredzēti atskaitījumi no valsts nodokļiem). Vienīgais nodoklis, ko pašvaldības administrē, un ko pēc būtības var uzskatīt par vietējo nodokli, ir nekustamā īpašuma nodoklis. Taču pašvaldības nav tiesīgas lemt par tā likmi, bet tikai par šī nodokļa atlaižu piešķiršanu. Lai arī pašvaldību reformu koncepcija kā pašvaldības ieņēmumus

paredzēja arī atskaitījumus no peļņas (uzņēmumu ienākuma) nodokļa, joprojām neviens ar uzņēmējdarbību saistīts nodoklis nav saistīts ar pašvaldību budžetiem.

Latvijā netiek pildīta hartas prasība, ka pašvaldībām piešķirtām dotācijām nevajadzētu būt paredzētām konkrētiem mērķiem un tām nevajadzētu iespaidot pašvaldību patstāvību. Latvijas pašvaldību budžeta ieņēmumu struktūrā mērķdotāciju īpatsvars ik gadus ir ievērojami lielāks nekā dotāciju īpatsvars. Tā, piemēram, pēc provizoriem 2003.gada datiem mērķdotāciju īpatsvars kopējos pašvaldību pamatbudžetu ieņēmumos veidoja apmēram trešo daļu.

Pašvaldību sistēmas attīstībā un stiprināšanā svarīgi nodrošināt visu Eiropas hartas principu ievērošanu. Tai pašā laikā Latvijā šobrīd atsevišķus momentus var vērtēt kā pretējus Eiropas hartas prasībām. Tā piemēram, ja Eiropas hartas prasībām vairāk ir atbilstošas pašvaldību sistēmas, kas balstās uz brīvo kopienu teoriju un pašvaldību sabiedriski saimniecisko teoriju, tad pašvaldību definējums “Valsts pārvaldes iekārtas likumā” (pieņemts 2002.gada 6.jūnijā): “atvasināta publiska persona — pašvaldība vai cita ar likumu vai uz likuma pamata izveidota publiska persona. Tai ar likumu piešķirta sava autonoma kompetence, kas ietver arī sava budžeta veidošanu un apstiprināšanu. Tai var būt sava manta.” norāda uz tuvināšanos pašvaldību valstiskai teorijai.

### **2.3. Pašvaldību funkcijas un to izpildes vērtējums**

Viens no Latvijas pašvaldību reformu uzdevumiem ir funkciju sadale starp valsts pārvaldi un pašvaldībām, kā arī starp dažāda līmeņa pašvaldībām. Visās valstīs vienmēr ir bijis aktuāls jautājums par racionālu funkciju sadali. Pašvaldību kompetence, ko vislabāk raksturo pašvaldību veicamo funkciju plašums, nosaka decentralizācijas stāvokli valstī un pašvaldību stiprumu.

Viens no svarīgākajiem decentralizāciju veicinošiem vadības principiem ir subsidiaritātes princips. Tas nosaka, ka katru funkciju jācenšas izpildīt pēc iespējas zemākā pārvaldes līmenī (tuvāk iedzīvotājiem). Subsidiaritātes principu paredz arī Eiropas Vietējo pašvaldību harta. Eiropas harta paredz arī ekskluzīvu atbildības sadalījuma principu - vietējās varas iestādēm dotai varai jābūt pilnīgai un vienīgai. Tikai tādā gadījumā pašvaldība var uzņemties pilnu politisko atbildību. Turpretī, ja vara ir dalīta, tad iedzīvotājiem grūti paskaidrot, kāpēc jautājumi tiek īstenoti neapmierinoši. Cits hartas princips nosaka, ka vietējās varas iestādēm ir jādod tiesības pēc savas iniciatīvas likuma robežās nodarboties ar jebkuru jautājumu, izņemot ar tiem, kuri ietilpst citu institūciju kompetencē. Tādā veidā harta paredz pašvaldības reālas iespējas darboties savu iedzīvotāju interesēs.

Bez Eiropas hartā atzīmētiem funkciju sadales principiem būtiski ir vēl šādi principi - lietas, kur jāzina vietējā specifika, ir jādecentralizē; savā starpā saistīti jautājumi jārisina vienā un tajā pašā pārvaldes līmenī.

Uzreiz pēc Latvijas neatkarības atjaunošanas, vēl pirms pašvaldību reformu koncepcijas pieņemšanas, gan arī vēlāk pašvaldību pārziņā ir nodots plašs vietējās pārvaldes, sociāli ekonomisko, kultūras un izglītības funkciju klāsts. Pašvaldību funkciju grupējums atbilstoši likumam "Par pašvaldībām" atspoguļots 2.3.1.tabulā.

2.3.1.tabula. Pašvaldību funkciju grupējums

<i>Funkciju grupa (veids)</i>	<i>Funkcijas izpildes juridiskais pamats</i>	<i>Atbildīgais</i>	<i>Finansēšanas avots</i>
<b>1.Obligātās funkcijas</b>			
1.1. Pastāvīgās	Likums "Par pašvaldībām"	Pašvaldība	Pašvaldības budžets
1.2. Uz laiku nodotās funkcijas	Citi likumi	Pašvaldība	Papildu finansēšanas avoti jānosaka likumā
1.3. Valsts pārvaldes funkcijas	Likumi vai Ministru kabineta noteikumi	Valsts pārvaldes iestāde, kura attiecīgo funkciju nodevusi pašvaldībai	Valsts pārvaldes iestādes budžets
1.4. Vienreizēji uzdevumi	Ministru kabineta lēmums (rikojums)	Pašvaldība	Ministru kabinets vai pašvaldības budžets
2.Citu pašvaldību kompetencē ietilpstošas funkcijas	Līgums starp pašvaldībām	Pašvaldība, kura attiecīgo funkciju nodevusi citai pašvaldībai	Finansēšanas avots jānosaka līgumā
3. Brīvprātīgās funkcijas (iniciatīvas)	Domes (padomes) lēmums	Pašvaldība	Pašvaldības budžets

Pašvaldību veicamās funkcijas ir noteiktas likumā "Par pašvaldībām", gan citos likumos un Ministru kabineta noteikumos (pavisam var uzskaitīt 50 -70 funkciju un uzdevumu grupas, kas pašvaldībām jāveic). Galvenās ir likumā "Par pašvaldībām" noteiktās pašvaldību obligātās pastāvīgās funkcijas. Likumā ir noteiktas 20 obligātās pastāvīgās funkcijas pilsētu, novadu un pagastu pašvaldībām un 4 obligātās pastāvīgās funkcijas rajonu pašvaldībām, kas jāveic arī republikas pilsētu pašvaldībām. Ja salīdzina Latvijas vietējām pašvaldībām uzticēto kompetenci ar citu valstu pašvaldību kompetenci, tad var secināt, ka tā ir samērā līdzīga. Latvijas vietējo pašvaldību kompetencē nav ugunsdzēsības nodrošināšana, kas vairākās citās valstīs ir pašvaldību kompetencē.

Jāatzīmē, ka likumā "Par pašvaldībām" noteikto obligāto pastāvīgo funkciju uzskaitījums ir stipri nekonsekvents. Ir funkcijas, kuras ietver ļoti plašu darbību, piemēram, organizēt komunālos pakalpojumus (ūdensapgāde un kanalizācija; siltumapgāde; sadzīves atkritumu apsaimniekošana; notekūdeņu savākšana, novadīšana un attīrīšana), un ir, salīdzinoši šauras funkcijas, piemēram, veikt civiltāvokļa aktu reģistrāciju; veikt attiecīgajā

administratīvajā teritorijā dzīvojošo bērnu uzskaiti. Tāpat ir ļoti konkrētas funkcijas, piemēram, iepriekšminētās, bet ir arī ļoti vispārīgas funkcijas, piemēram, sekmēt uzņēmējdarbību attiecīgajā administratīvajā teritorijā, rūpēties par bezdarba samazināšanu.

Likumā noteiktais funkciju uzskaitījums nedod priekšstatu par šo funkciju izpildes ekskluzivitāti. Latvijā reāli ekskluzīvu pašvaldību funkciju ir ļoti maz. Likumā ierakstīts noteikums, ka, nododot pašvaldībām jaunas pastāvīgas funkcijas, vienlaikus jānosaka jauni ienākumu avoti, ja funkciju izpilde saistīta ar izdevumu palielināšanos. Praksē šis noteikums bieži netiek ievērots. Visu laiku aktuāls ir jautājums par pašvaldību funkciju izpildes izmaksu normām.

Nav viegli novērtēt dažādu pašvaldību funkciju reālo izpildi, jo no vienas puses ir atbilstošie likumdošanas un citi normatīvie akti, un no otras puses - katras pašvaldības funkciju izpildes nodrošināšanas iespējas un to reālā nepieciešamība.

Ieskatu par pašvaldību funkciju izpildes kvantitatīvu novērtējumu dod četrus Latvijas rajonus (Ventspils, Jelgavas, Rēzeknes un Valmieras) administratīvi teritoriālās reformas gaitā 1999.gadā autores veikto administratīvo teritoriju izpētes rezultāti. Izvērtējot gan likumā "Par pašvaldībām" noteiktās funkcijas, gan Administratīvi teritoriālās reformas padomes apstiprinātajā administratīvo teritoriju izpētes metodikā izdalītās funkcijas, tās tika sagrupētas divās daļās: pakalpojumi un administratīvās (pārvaldes) funkcijas. Pakalpojumos ieslēgtas tās funkcijas, kas sniedz tiešus pakalpojumus iedzīvotājiem. Administratīvās funkcijās iekļautas funkcijas, kuru uzdevums ir nodrošināt administratīvās procedūras, likumā paredzēto institūciju izveidošanu un to darbības nodrošināšanu. Atbilstoši šim dalījumam attiecīgo rajonu vietējām pašvaldībām tika lūgts aizpildīt divas atbilstošas anketas. Jāatzīmē, ka respondenti funkciju neizpildi atzīmēja arī gadījumos, kad tā tiek veikta nepilnīgi vai nepietiekošā kvalitātē.

Kopumā neviena funkcija (ne pakalpojumi, ne administratīvās) netika veikta simtprocentīgi visās pašvaldībās, atsevišķos rajonos gan. Visaugstākais izpildes līmenis bija šādiem pakalpojumiem: ūdens apgāde, notekūdeņu attīrīšana, pamatizglītības nodrošināšana, ceļu, ielu, laukumu ierīkošana un uzturēšana, sadzīves atkritumu savākšana un novadīšana (to veic 90% un vairāk pašvaldību). Savukārt viszemākais izpildes līmenis bija šādiem pakalpojumiem: sadzīves atkritumu pārstrāde, bezpajumtnieku naktsmītņu nodrošināšana, žūpības un netiklības apkarošana, municipālās policijas uzturēšana (mazāk par 30%). No 32 izdalītiem pakalpojumiem gandrīz trešā daļā (10) tika pildīta mazāk nekā pusē pašvaldību. Salīdzinoši zemais pakalpojumu izpildes līmenis izskaidrojams ar to, ka ne visās, it sevišķi mazās pašvaldībās, attiecīgā funkcija ir objektīvi nepieciešama (piemēram, bezpajumtnieku



naktsmītnes). Tomēr galvenais cēlonis ir nepietiekamie finanšu resursi pakalpojumu izpildei un dažkārt arī kvalificēta personāla trūkums.

Administratīvo funkciju izpildes līmenis, salīdzinot ar pakalpojumu izpildi, bija ievērojami augstāks. Jebkuru no 32 izdalītajām administratīvajām funkcijām nodrošināja vismaz puse pašvaldību. Kopumā visaugstākais izpildes līmenis (90% un vairāk) bija šādām administratīvajām funkcijām: civilstāvokļa aktu reģistrēšana, dokumentu saglabāšana līdz nodošanai valsts arhīvā, iedzīvotāju pastāvīgās dzīves vietas reģistrācija, pašvaldības īpašuma privatizācija, dzīvokļu privatizācija, pašvaldību darba revīzija, informācijas savākšana un sniegšana valsts statistikai. Vismazāk pildītās administratīvās funkcijas bija detālpilnojuma izstrādāšana, publiskā lietošanā esošo mežu un ūdeņu kontrole, pretplūdu pasākumu nodrošināšana (50-60%). Pēdējo minēto funkciju zemais izpildes līmenis daļēji izskaidrojams ar atsevišķu pašvaldību ģeogrāfiskām īpatnībām.

Pašvaldību funkciju novērtēšanas jautājumi šobrīd ir ļoti aktuāli, jo turpinās vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā reforma un joprojām nav noteikta attīstības koncepcija attiecībā uz otru līmeņa jeb reģionālajām pašvaldībām.

## **2.4. Administratīvi teritoriālā reforma**

### **2.4.1. Reformas gaita**

Salīdzinot lielo pašvaldību skaitu Latvijā ar valsts iedzīvotāju skaitu (2,3 miljoni 2003.gada sākumā), var apgalvot, ka Latvijā pēc iedzīvotāju skaita caurmērā ir mazas pašvaldības - vidēji vienā pašvaldībā dzīvo 4,3 tūkstoši cilvēku. Tikai dažās Eiropas valstīs tās ir vēl mazākas, piemēram, Francijā (1,5 tūkstoši), Šveicē (2,1 tūkstoši). Austrijā (3,3 tūkstoši), bet lielākajā daļā valstu tās ir lielākas, piemēram, Igaunijā (6,2 tūkstoši), Norvēģijā (9,0 tūkstoši), Dānijā (18,8 tūkstoši), Zviedrijā (30,0 tūkstoši), Lietuvā (67,0 tūkstoši). Anglijā (118,4 tūkstoši).

Latvijas pašvaldības pēc iedzīvotāju skaita ir ļoti atšķirīgas. Pēc CSP datiem 2003.gada sākumā Latvijas lielākajā pašvaldībā Rīgā dzīvoja 739 232 iedzīvotāji (jeb 32% valsts iedzīvotāju), bet mazākajā pašvaldībā Kalncempju pagastā - 348 iedzīvotāji. Arī viena pašvaldību veida ietvaros ir ievērojamas atšķirības. Tā: republikas pilsētu grupā lielākā ir Rīga (739 232), mazākā - Rēzekne (37 777); rajona pilsētu grupā lielākās ir Jēkabpils (27 188) un Valmiera (27 445), mazākā - Subate (1 242); pagastu grupā lielākais ir Ķekavas pagasts (11553), mazākais - Kalncempju pagasts (348). Vienā trešdaļā Latvijas pašvaldību iedzīvotāju skaits ir mazāks par tūkstoti. Taču visu vietējo pašvaldību kompetence ir vienāda, tām visām jānodrošina likumdošanā noteiktās pašvaldību funkcijas.

Arī pēc neatkarības atgūšanas mantojumā saņemtais administratīvi teritoriālais dalījums nav atbilstošs mūsdienu prasībām – tas nav piemērots izmainītajai saimnieciskajai struktūrai, dzīves veidam, informācijas tehnoloģiju attīstībai u.c., tas nenodrošina pašvaldībām uzticēto funkciju izpildi, rada jau tā nepietiekošo pašvaldību resursu sadrumstalotību un līdz ar to neracionālu to izmantošanu. Tāpēc jau 1993.gadā pieņemtā Pašvaldību reformu koncepcija paredzēja teritoriālās reformas īstenošanu. Taču tikai 1998.gada 21.oktobrī tika pieņemts “Administratīvi teritoriālās reformas likums”. Līdz likuma pieņemšanai visas aktivitātes administratīvi teritoriālā reformas jomā cieta neveiksmi, jo sagatavotie teritoriālā dalījuma projekti bāzējās uz piespiedu metodi, administratīvi teritoriālā iedalījuma variantu izstrāde notika pārmēru centralizēti, nenotika pašvaldību un iedzīvotāju iesaistīšana projektu izstrādē.

Atbilstoši “Administratīvi teritoriālās reformas likumam” administratīvi teritoriālās reformas mērķis ir izveidot ekonomiski attīstīties spējīgas administratīvās teritorijas ar vietējām un reģionālām pašvaldībām, kas spēj nodrošināt kvalitatīvus pakalpojumus iedzīvotājiem.

Likums un tam sekojošie normatīvie akti detalizēti nosaka vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas gaitu. Likumā paredzēts, ka reformas ietvaros notiek administratīvo teritoriju izpēte, pagastu un pilsētu apvienošanās (sadarbības) projektu sagatavošana un pagastu un pilsētu apvienošanās (sadarbības) projektu realizācija.

Šādi reformas pasākumi novērs iepriekšējos reformas īstenošanas mēģinājumos pieļautās kļūdas. Administratīvo teritoriju izpētes gaitā, kas tika pabeigta līdz 2001.gadam, tika iesaistītas visas vietējās pašvaldības un notika iedzīvotāju aptaujas. Arī apvienošanās projektu izstrāde, kas turpinājās līdz 2004.gadam, nevarēja notikt bez aktīvas pašvaldību pārstāvju līdzdalības un bez tam obligāta bija šo projektu sabiedriskā apspriešana. Līdz ar to šāda reformas gaita liek atzīt par nepamatotiem reizēm pret reformas īstenošanai izskanējušos pārmērus, ka reformas procesā netiek ievērots Eiropas hartas princips, kas nosaka, ka vietējās varas teritoriju robežu izmaiņas nav atļauts izdarīt bez iepriekšējas konsultēšanās ar attiecīgo vietējo varu vai, kur tas likumīgi atļauts - pēc iespējas ar referendumu palīdzību. Tā kā Latvijas Republikas likumdošana neparedz vietējo referendumu rīkošanu, tad pašvaldību piedalīšanos izpētes un projektu sagatavošanas procesos pamatoti var uzskatīt par konsultēšanos.

Atbilstoši likumam vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā reforma Latvijā tiek īstenota 2 posmos:

- pēc vietējo pašvaldību iniciatīvas – līdz 2003.gada 31.decembrim;
- pēc atbildīgās ministrijas izstrādātiem projektiem -- no 2004.gada 1.janvāra līdz 2004.gada 30.novembrim.

Šādu reformas metodi var uzskatīt par jauktu brīvprātīgas un piespiedu apvienošanas metodi un pamatoti var atzīt par salīdzinoši demokrātisku. Citu valstu pieredze ir pierādījusi, ka, paredzot tikai brīvprātīgu apvienošanu, reforma praktiski netiek īstenota un tā var ilgt gadu desmitiem. Latvijas likumā paredzētie pieci gadi brīvprātīgas apvienošanās īstenošanai ir salīdzinoši garš laika posms, un pašvaldību iniciatīva var izpausties, pašvaldībām pašām nosakot racionālas pašvaldību apvienošanās grupas. Obligātās pašvaldību apvienošanās posms reformas nobeigumā nepieciešams, lai reforma nebūtu mūžīga. Saskaņā ar esošo pašvaldību teritoriālās reformas modeli pašvaldību brīvā izvēle izpaužas nevis jautājumā “Vai apvienoties?”, bet gan jautājumā – “Ar ko un kā apvienoties?”.

#### **2.4.2. Pašvaldību sadarbība reformas kontekstā**

Kā savdabīgs likuma pieņemšanas kompromisu juridiski neskaidrā statusā “Administratīvi teritoriālās reformas likums” paredz pašvaldību sadarbību. Sākuma posmā pēc likuma pieņemšanas daudzas pašvaldības sadarbību uzskatīja par apvienošanās alternatīvu. Tā, piemēram, 1999.gadā veiktā līderu aptauja, kurā gandrīz visi līderi (96%) atbalsta pašvaldību sadarbību ar kaimiņu pašvaldībām, liecināja, ka 40% līderu domā, ka pašvaldību sadarbība spēj aizvietot pašvaldību apvienošanu, bet 32% šim viedoklim nepiekrīta (Vanags, Seimuškāne, Vilka 2001 b).

To, ka sadarbība nav administratīvi teritoriālās reformas rezultāts, norāda likumam sekojošie Ministru kabineta noteikumi, kas par sadarbības īstenošanu līdz 2003.gada beigām paredzēja vienreizēju dotāciju 1% apmērā no sadarbību īstenojošo pašvaldību budžetu kopsummas, no kā atskaitītas mērķdotācijas, pretstatā paredzētajai dotācijai 5-3% apmērā par apvienošanās īstenošanu.

Tuvojoties likumā noteiktajiem reformas noslēguma termiņiem, attieksme pret pašvaldību sadarbību ir mainījusies. Tikai dažas sadarbības apvienības ir izmantojušas iespēju saņemt vienreizējo dotāciju. Pašvaldības atbalsta sadarbību, bet vairs ne administratīvi teritoriālās reformas kontekstā. Prakse ir pierādījusi, ka sadarbība var būt kā solis uz apvienošanu potenciālo novadu grupās vai kā kopīgas darbības izmēģinājums. Sadarbības trūkumi salīdzinājumā ar apvienošanu jeb vienotas pašvaldības izveidošanu ir:

- sarežģīts, darbietilpīgs un parasti lēns sadarbības vadības un koordinācijas process;
- grūts kopīga budžeta veidošanas process;
- iespējama pārvaldes izdevumu palielināšanās;
- pretrunas starp sadarbības partneriem (piemēram, attiecībā uz savstarpējiem norēķiniem).

Tai pat laikā atsevišķu funkciju veikšanā sadarbība būs lietderīga un nepieciešama arī starp jaunajām pašvaldībām.

### **2.4.3. Pašvaldību apvienošanās nepieciešamības pamatojums**

Autores veiktās pašvaldību administratīvo teritoriju izpētes un to apkopojums, jau izstrādātie pašvaldību apvienošanās projekti un pētījumi pamato lielāku (pēc iedzīvotāju skaita) pašvaldību veidošanas nepieciešamību.

- Mazas pašvaldības nevar nodrošināt lēmējvaras un izpildvaras nodalīšanu.

Tā kā likums “Par pašvaldībām” tādu iespēju pieļauj, pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu zem 5000, izpilddirektora pienākumus visbiežāk veic pašvaldības domes (padomes) priekšsēdētājs, bez tam priekšsēdētājs nereti veic arī citus ar šiem amatiem nesaistītus pienākumus. Šeit vēl jāņem vērā tas, ka padomes priekšsēdētājs ir arī attiecīgās rajona padomes loceklis.

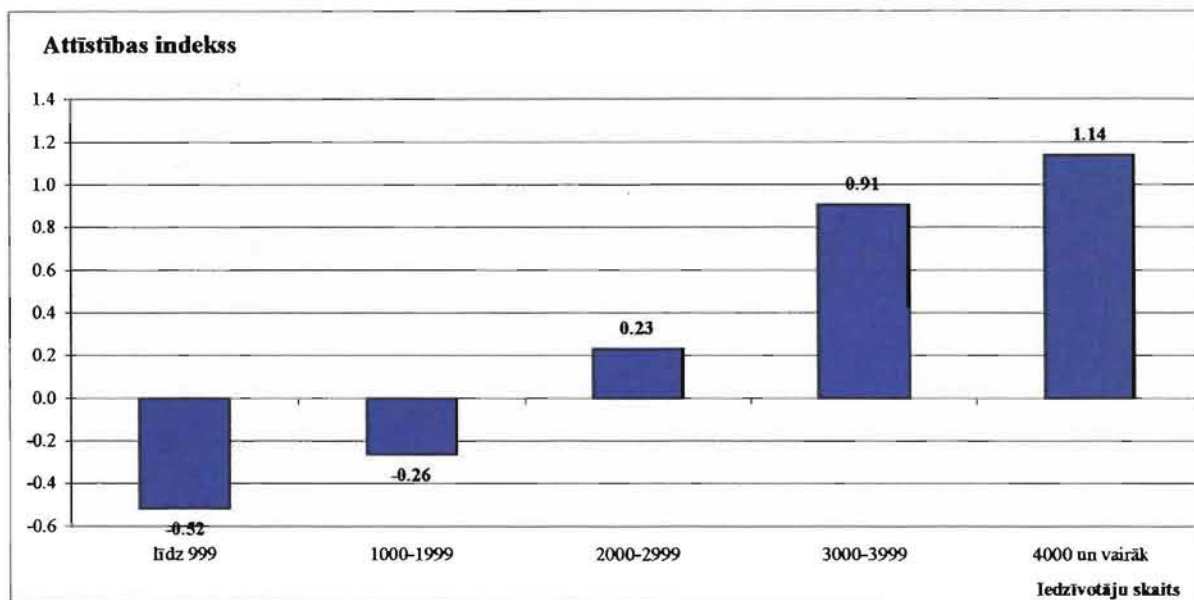
- Mazās pašvaldībās ir salīdzinoši augsts pārvaldes izdevumu īpatsvars, bet pretstatā tam - zema administratīvā spēja.

Rajonu izpētes dati liecina, ka nelielās pašvaldībās pārvaldes izdevumu īpatsvars pašvaldības budžeta izdevumos nereti pārsniedz 20%, kas ir divreiz vairāk nekā caurmērā valstī. Tai pat laikā šajās pašvaldībās nav tādi speciālisti kā juristi, ekonomisti, finansisti, personāla speciālisti, teritorijas un attīstības plānotāji, projektu vadītāji, un arī sociālie darbinieki. Tradicionālajos pašvaldības amatos jeb, varētu teikt, amatu minimumā notiek amatu apvienošana, kas savukārt liedz darbiniekiem specializēties. Nelielās pašvaldībās ir nepietiekams tehniskais un tehnoloģiskais nodrošinājums, ir ierobežota projektu spēja.

- Mazās pašvaldībās ir nepietiekams pašvaldību pakalpojumu izpildes apjoms.

Pašvaldībās vērojama iedzīvotāju kustību uz infrastruktūras objektiem ārpus savas administratīvās teritorijas pēc pašvaldību organizētiem pakalpojumiem, kas skaidrojama ar nepietiekoša apjoma un/vai kvalitātes pašvaldību pakalpojumiem savā teritorijā. Ilglaicīgā periodā tas izsauc iedzīvotāju aizplūšanu no pašvaldības.

- Mazās pašvaldībās sociāli ekonomiskās attīstības līmenis ir zemāks, lielajās pašvaldībās tas ir augstāks (skat. 2.4.1.attēlu). Piemēram, pagastu pašvaldībās, kurās dzīvo līdz 999 cilvēkiem, vidējais teritorijas attīstības indekss ir -0,52, pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu no 1000 līdz 1999 tas ir -0,26, pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu no 2000 līdz 2999 tas jau ir 0,23, bet visaugstākais teritorijas attīstības indekss (1,14) ir vislielākajās pagastu pašvaldībās, kurās dzīvo 4000 un vairāk iedzīvotāju.



2.4.1.attēls. Teritorijas attīstības indeksa un iedzīvotāju skaita kopsakarība Latvijas pagastos 2002.gadā

- Mazās pašvaldībās nepietiekamā finanšu spēja nenodrošina attīstību.

Pašvaldību apvienošanās projektu izstrādes ietvaros, analizējot pašvaldību budžeta izdevumus pēc ekonomiskās klasifikācijas, uzskatāmi redzams, ka mazās pašvaldības ar saviem budžeta resursiem praktiski nevar veikt investīcijas, tām nepietiek finanšu spējas kredītu ņemšanai, vai līdzekļu piesaistīšanai, kur nepieciešams pašvaldības līdzfinansējums, pretstatā lielākām pašvaldībām. Pat analizējot pašvaldības potenciālo novadu grupās, kur atšķirības pēc iedzīvotāju skaita nav lielas - lielākās pašvaldībās iedzīvotāju skaits ir pāris tūkstoši, mazākās – zem tūkstoša, uzskatāmi redzamas lielāku pašvaldību priekšrocības finanšu jomā.

#### 2.4.4. Iespējamie pašvaldību apvienošanās ieguvumi

Vairākām pašvaldībām apvienojoties vienā pašvaldībā (novadā), rodas iespēja reāli atdalīt lēmējvaru no izpildvaras. Pašvaldībā, kur iedzīvotāju skaits pārsniedz 5000, saskaņā ar likumu "Par pašvaldībām" domei jāieceļ izpilddirektors un šo amatu nevar pildīt domes priekšsēdētājs. Šāda prasība sekmē lēmējvaras atdalīšanu no izpildvaras. Izpilddirektora institūcijas ieviešana rada iespējas:

- nodalīt saimnieciskos jautājumus no politiskiem;
- nodalīt stratēģisko vadību no operatīvās vadības;
- iesaistīt pašvaldības vadībā profesionālu vadītāju;
- nodrošināt pašvaldības stabilitāti, kad lēmējvaras līmenī notiek izmaiņas.

Novada izveidošana paaugstina finanšu līdzekļu koncentrācijas iespējas. Lielākai pašvaldībai ir lielākas iespējas investīcijām un to piesaistei, paredzot arī pašvaldības līdzfinansējumu, pieaug pašvaldības kredītpēja. Lielākā pašvaldībā, koncentrējot budžeta līdzekļus, ir iespēja piesaistīt kvalificētus speciālistus, paaugstināt darbinieku profesionalitāti, nodrošināt specializāciju.

Lielākai pašvaldībai ir lielākas iespējas izmantot plašāku uzņēmējdarbības veicināšanas līdzekļu loku (infrastruktūras sakārtošana, nekustamā īpašuma nodokļa atlaides, informācijas pakalpojumi, u.c.).

Pašvaldībām apvienojoties, aug novada, kā projektu iesniedzēja, spēja, īpaši attiecībā uz partnerattiecību iespējām ar citu valstu pašvaldībām. Daudzas ārvalstu pašvaldības meklē sev piemērotus sadarbības partnerus. Lielāka pašvaldība ir pievilcīgāks partneris. Pieaugot pašvaldības kapacitātei, tā efektīvāk var izmantot stratēģisko vadību un plānošanu kā reālus attīstības instrumentus, nevis kā formālu pasākumu.

Tomēr domājot par ekonomiski spēcīgāku un efektīvāku pašvaldību izveidošanu, kas saistīta ar iedzīvotāju skaita palielināšanu, jāņem vērā arī vietējās demokrātijas aspekti. Haveri un Laamanena atzīmē, ka efektivitātei un demokrātijai ir pretējas un savstarpēji konfliktējošas intereses, un valstu izšķiršanās par vienu vai otru teritoriālo modeli, bieži ir saistīta ar sabiedrībā tobrīd valdošajām vērtībām (Laamanen, Haveri 2003). Autore uzskata, ka Latvijas gadījumā pašvaldību apvienošanās mērogi jāsabalansē ar vietējās demokrātijas saglabāšanu un pat paaugstināšanu. Reformām demokrātijas paaugstināšanas virzienā nevajadzētu sekot pēc vairākiem gadiem, bet gan notikt vienlaicīgi vai kompleksi ar administratīvi teritoriālo reformu.

#### **2.4.5. Pašvaldības teritorija reformas kontekstā**

Tiecoties uz pēc iedzīvotāju skaita lielāku pašvaldību veidošanas ekonomisko ieguvumu, jāņem vērā tāds vietējo pašvaldību raksturojošs elements kā teritorija, ko raksturo tās platība un vienotība. Pārlietu palielinoties vietējās pašvaldības teritorijai, zūd pašvaldības, kā iedzīvotājiem tuvākās varas, nozīme. Tāpēc apvienošanās procesā jāsabalansē ekonomiskie ieguvumi, ko nodrošina iedzīvotāju skaita palielināšanās, ar samērojamu vietējās pašvaldības teritorijas platību un vienotību.

Šo elementu samērojamību nodrošina "Pašvaldību administratīvi teritoriālā iedalījuma projektā", kas 2003.gada martā ar Ministru kabineta rīkojumu pārdēvēts par "Novadu izveidošanas projektu", izvirzītie novadu veidošanas kritēriji. Projekts izstrādāts, apkopojot visos Latvijas rajonos veiktās izpētes, un visai valstij vienotie novadu veidošanas kritēriji ir:

- minimālais iedzīvotāju skaits pašvaldības teritorijā - 5000 iedzīvotāju;

- nepieciešamība, lai teritorijā būtu attīstības centrs ar iedzīvotāju skaitu no 2000 līdz 25000;
- nepieciešamība, ka pastāv ceļu tīkls, kas virzīts no jaunveidojamās teritorijas atsevišķām daļām uz administratīvo centru;
- maksimālais pieļaujamais attālums no centra līdz robežai - 30 km;
- ja pēc iepriekšminētiem kritērijiem palikušas neapgūtas teritorijas jāveic individuāla analīze (Par novadu izveidošanas projektu 2003).

Ar Ministru kabineta 2003.gada 1.decembra rīkojumu Nr.738 "Par novadu izveidošanas modeli" administratīvi teritoriālās reformas īstenošanai pieņemts 102 novadu izveidošanas projekts un Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijai uzdots pēc sarunām ar vietējo pašvaldību vadītājiem un deputātiem precizēt minēto projektu. Autore uzskata, ka šis (ar atsevišķiem labojumiem) ir optimālākais teritoriālās reformas modelis. 2003.gada vasarā Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas sagatavotie 33, 40 un 82 pašvaldību modeļi ievērojami attālinātu pašvaldības no iedzīvotājiem un tādējādi mazinātu arī vietējo demokrātiju.

#### **2.4.6. Reformas īstenošanas šķēršļi**

Neskatoties uz to, ka vietējo pašvaldību teritoriālās reformas nepieciešamība ir pamatota, reformas process Latvijā rit ļoti gausi. Līdz 2004.gada sākumam Latvijā ir izveidotas tikai 23 jaunas apvienotas pašvaldības. Starp jaunizveidotajām pašvaldībām ir 19 novadi, no kuriem 18 ir izveidoti pēc "Administratīvi teritoriālās reformas likuma" pieņemšanas.

Viens no galvenajiem faktoriem, kas kavē reformas īstenošanu, ir iedzīvotāju salīdzinoši negatīvā attieksme pret reformu, Tā, piemēram, 1999.gadā rajonu izpētes ietvaros autores veiktajās iedzīvotāju aptaujās četrus – Jelgavas, Rēzeknes, Valmieras un Ventspils rajonu vietējās pašvaldībās negatīvo atbilžu uz jautājumu "Vai uzskatāt par nepieciešamu savas pašvaldības apvienošanos ar kādas citas pašvaldības teritoriju?" īpatsvars svārstījās no 58% līdz 78%. Visai augsts šajās aptaujās bija arī atbilžu "grūti pateikt" īpatsvars (19% - 33%). Negatīvo un nenoteikto atbilžu augstais īpatsvars skaidrojams ar tobrīd nepietiekošo informāciju un skaidrojumu iedzīvotājiem par reformu, tās gaitu, prognozēm. To apliecina arī 1999.gadā veiktā Latvijas pašvaldību līderu aptauja - tikai 8% līderu uzskatīja, ka iedzīvotāji ir pietiekoši informēti par administratīvi teritoriālo reformu, bet 64% - ka nav pietiekoši informēti.

Kā iespējamās negatīvās reformas sekas iedzīvotāji četros rajonos tobrīd bija atzīmējuši, ka:

- samazināsies iespēja risināt vietējās problēmas (59%-70%);
- sāksies bijušo pašvaldību centru panīkums (42%-64%);
- tiks likvidētas mazās skolas (39%-64%);
- tiks zaudētas darba vietas (25%-46%);
- pilsētas diktēs savu politiku laukiem (29%-44%).

Iedzīvotāji aptaujās atzīmēja arī iespējamās pozitīvās izmaiņas, taču atzīmes bija veiktas daudz retāk nekā par negatīvajām sekām. Iespējamo uzlabojumu atzīmētāju īpatsvars nevienā gadījumā nepārsniedza pat trešo daļu respondentu. Iedzīvotāji minēja šādus uzlabojumus:

- finanšu resursu koncentrēšana (21%-27%);
- jaunas darba vietas (13-29%);
- uzlabota sociālā un veselības aprūpe (9%-18%);
- iespējas iegūt kvalitatīvāku izglītību (7%-15%);
- iespēja uzturēt bērnudārzu (7%-10%);
- labāki komunālie pakalpojumi (6%-11%).

88% līderu savā aptaujā atzīmēja, ka īstenojot administratīvi teritoriālo reformu, jāņem vērā iedzīvotāju domas. Tikai 9% līderu atbalstīja pašvaldību apvienošanu pēc vienota projekta (no augšas) (Vanags, Seimuškāne, Vilka 2001 b).

Gan iedzīvotāju aptauju rezultāti, gan arī pašvaldību līderu uzskati liecina, ka reformas īstenošanā nozīmīga loma jāatvēl administratīvi teritoriālās reformas skaidrojošam, informatīvam darbam jeb sabiedriskajām attiecībām. Pozitīvi jāatzīmē fakts, ka pēc veiktajām izpētēm rajonos palielinājās reformas skaidrojošais darbs – valsts atbildīgā institūcija (līdz 2003.gadam Pašvaldību lietu pārvalde, šobrīd Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija) vairākkārt ir izdevusi bukletus, presē tiek publicēti raksti par reformas gaitu un pieredzi, reformai ir veltīti televīzijas un radio raidījumi, ir uzņemtas un tiek demonstrētas arī dokumentālās filmas. Tomēr šo darbu nevar pārtraukt un būtu nepieciešams arī turpināt pēc reformas īstenošanas. Sevišķa vērība ir jāpievērš informācijas kvalitātei, informācijai jābūt iedzīvotājiem izprotamai, pārliccinošai, atbilstoši konkrētai pašvaldībai un konkrētai iedzīvotāju grupai. Jāpiezīmē, ka Latvijā iedzīvotājiem ir nepietiekoša izpratne par pašvaldībām vispār, iedzīvotāji bieži jauc valsts un pašvaldību kompetenci.

Tieši informācijai būs būtiska nozīme sekmīgā administratīvi teritoriālās reformas īstenošanā un izveidoto novadu darbībā. Pašvaldībām jāinformē iedzīvotāji par pašvaldības darbību, budžeta projektu un tā izpildi, teritorijas attīstības plānu utt. No labi informēta vietējā iedzīvotāja var sagaidīt labus vērā ņemamus priekšlikumus.



Pastāvošā vēlēšanu sistēma, kad viena pašvaldība ir viens vēlēšanu apgabals un attiecīgi lēmējinstītūcija tiek ievēlēta proporcionālās vēlēšanās, arī zināmā mērā kavē apvienošanu. Mazās pašvaldības baidās, ka, ņemot vērā to iedzīvotāju skaita īpatsvaru jaunizveidotās pašvaldības iedzīvotāju skaitā, pēc vēlēšanām var nebūt teritorijas pārstāvniecības lēmējinstītūcijā.

Lai arī viens no kritērijiem jaunu novadu veidošanā ir ceļu tīkla, kas vieno centru ar pārējām teritorijām, esamība, tieši nesakārtotie ceļi ir viens no apvienošanās kavēkļiem. Tā kā par autoceļu programmas īstenošanu ir atbildīga cita, ar reformas īstenošanu nesaistīta valsts institūcija, pašvaldībām nav pārliecības, ka, izveidojot novadu, jaunai pašvaldībai nozīmīgie ceļi tiks savesti kārtībā. Pašvaldībām svarīga ir arī sakaru kvalitātes uzlabošana, lai varētu izmantot moderno informācijas tehnoloģiju un vienotās pašvaldību informācijas sistēmas iespējas.

Atsevišķās pašvaldību grupās apvienošanās īstenošanas šķērslis ir pastāvošā pašvaldību finanšu izlīdzināšanas sistēma. Šis faktors neietekmē apvienošanās procesu, ja apvienojas pašvaldības, kas ir vienādā pozīcijā pret finanšu izlīdzināšanas fondu. Taču, ja apvienojas pašvaldības, kas atrodas atšķirīgās pozīcijās, tad, jaunā novada situācija pret finanšu izlīdzināšanas fondu nemotivē pašvaldības apvienoties. Tā, piemēram, 2.4.2.tabulā atspoguļota divu pašvaldību grupu – potenciālo novadu finanšu izlīdzināšanas aprēķini atsevišķām pašvaldībām kopā un pašvaldībām kā vienotam novadam, kas pamato iepriekšminēto.

2.4.2.tabula. Pašvaldību finanšu izlīdzināšanas aprēķini pēc 2002.g.situācijas

<i>Potenciālais novads</i>	<i>Pašvaldības</i>	<i>Dotācija (+)/Maksājums(-), Ls</i>
Ziemeļkurzemes novads	Dundagas pagasts	+56656
	Kolkas pagasts	0
	Ances pagasts	-48
	<i>Kopā 3 pašvaldības</i>	<i>+56608</i>
	<i>Ziemeļkurzemes novads</i>	<i>+24238</i>
Valkas novads	Valka	-12692
	Ērgemes pagasts	+35532
	Kārķu pagasts	+27122
	Valkas pagasts	+27850
	Zvārtavas pagasts	+19008
	<i>Kopā 5 pašvaldības</i>	<i>+96820</i>
	<i>Valkas novads</i>	<i>0</i>

Nesaņemtās dotācijas piešķirt kā kompensāciju no pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fonda nebūtu korekti pret iemaksu veicējiem. Kompensācijas būtu jāpiešķir tieši no valsts budžeta vai arī jāparedz cits kompensācijas veids.

Administratīvi teritoriālās reformas likumā un ar to saistītos normatīvo aktos paredzēta vienreizēja dotācija, ko jaunizveidotā pašvaldība var saņemt, ja īsteno apvienošanas līdz 2003.gada 31.decembrim, tās nelielā apjoma dēļ (līdz 2000.gada 31.decembrim – 5%, 2001., 2002.gadā – 4%, 2003.gadā – 3% no apvienojušos pašvaldību gada budžetu kopsummas, no kā atskaitītas mērķdotācijas) ir nepietiekoša motivācija. Pozitīvi, ka no 2003.gada jaunie novadi prioritāri saņem mērķdotāciju teritorijas plānojuma izstrādei (12 tūkstošu latu apjomā).

Iepriekš ir minēti faktori, kas ir kavējuši vietējās pašvaldības pieņemt pozitīvus lēmumus par apvienošanas ar citām pašvaldībām. Arī centrālai valdībai reformas īstenošanas laikā nav bijusi vienota nostāja un politiskā griba attiecībā uz reformu, un nereti tieši valdības nenoteiktā rīcība ir kavējusi pašvaldību apvienošanas. Tā pēc 2002.gada Saeimas vēlēšanām izveidotā jaunā valdība 2003.gadā, kas saskaņā ar likumu bija pēdējais brīvprātīgās apvienošanās gads, sākotnēji līdz gada vidum noskaidroja pašvaldību viedokli par 102 pašvaldību modeli, neskatoties uz to, ka modelis jau iepriekš bija samērā daudz izdiskutēts un popularizēts. Tādā veidā pašvaldībām radās iespāids, ka reforma, iespējams, netiks īstenota. Vēl pirms viedokļu apkopošanas valdība no jauna sāka aplūkot 33 pašvaldību modeli, kas arī jau iepriekšējos gados bija aplūkots kā viens no modeļiem un noraidīts. Vēlāk kā alternatīvas 33 pašvaldību modelim tika apskatīti 40 pašvaldību, 82 pašvaldību, 102 pašvaldību un 109 pašvaldību modeļi un gala rezultātā 2003.gada beigās valdība tomēr apstiprināja 102 pašvaldību modeli – nonāca pie situācijas, kāda bija gada sākumā. Tai pašā laikā beidzoties brīvprātīgās apvienošanās periodam, valdība vēl nebija noteikusi obligātās apvienošanās gaitu. Ne tikai nenoteiktība teritoriālās reformas jomā, bet arī jauna pašvaldību likuma izstrāde 2003.gadā, kas, balstījās uz pašvaldību valstisko teoriju un salīdzinājumā ar pastāvošo likumu bija izteikti vērsts uz centralizāciju, uz lielāku pašvaldību uzraudzību, radīja pašvaldību neuzticību valdībai un līdz ar to arī kavēja reformas īstenošanu.

Savukārt 2004.gada pavasarī izveidotajai valdībai, sākotnēji nosakot reformas īstenošanu tikai brīvprātīgas apvienošanās rezultātā, tomēr vajadzētu to paredzēt kā brīvprātīgas apvienošanās perioda pagarināšanu, bet ne atstāt to kā nebeidzamu procesu. Pozitīvi vērtējams fakts, ka iepriekšējā valdība jaunajai valdībai mantojumā atstājusi apstiprinātu novadu veidošanas atbalsta programmu, kas paredz nozīmīgas investīcijas infrastruktūrā tajās pašvaldībās, ka īstenos reformu. Līdz ar to ievērojami varētu palielināties pašvaldību motivācija apvienoties, jo līdz ar investīcijām reformas pozitīvie rezultāti būtu ātrāk jūtami.

Otra nenoteiktība vietējo pašvaldību reformas procesā ir neskaidrība par valsts reģionālā iedalījuma reformu. Šī neskaidrība sevišķi negatīvi ietekmē tās pašvaldību grupas, kur potenciālo novadu veido divu rajonu pašvaldības.

Lai reforma tiktu īstenota, nepieciešama noteikta un detalizēta skaidrība par vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo reformu, kā arī vienota koncepcija un vadlīnijas par reģionālā iedalījuma reformu.

#### **2.4.7. Pašvaldību apvienošanās nosacījumi**

Pašvaldībām apvienojoties jāizvēlas tādi jaunās apvienotās pašvaldības darbības principi, struktūra, reformēšanās gaita, kas novērstu vai pēc iespējas mazinātu iespējamās negatīvās sekas, kā pašvaldības un pakalpojumu attālināšanās no iedzīvotājiem, un kas maksimāli izmantotu pozitīvos ieguvumus.

Negatīvas sociālās sekas iespējams novērst, izvirzot šādus pašvaldību apvienošanās principus:

- Ārpus novada administratīvā centra bijušo pašvaldību centros jānodrošina agrāk sniegto pakalpojumu pieejamība, izveidojot pagastu pakalpojumu centrus.
- Jānovērš tādu iestāžu, kā skolu, bibliotēku, tautas namu darbības koncentrēšana, jo, šo iestāžu un, pirmām kārtām, skolu darbība aktivizē pagastu sabiedrisko dzīvi.
- Jāuzlabo sociālās aprūpes darbs novada teritorijā, izveidojot vienotu pašvaldības sociālo dienestu, kas nodrošinātu daudzveidīgus sociālos pakalpojumus un palīdzību.
- Jānodrošina iespēja saņemt pirmo medicīnisko palīdzību dzīves vietas tuvumā.
- Jaunās pašvaldības struktūra jāveido, paredzot darbinieku specializāciju un pārkvalificēšanos, kas paaugstinātu sniegto pakalpojumu kvalitāti un pašvaldības administratīvo kapacitāti.
- Lai izvairītos no politiskās pārstāvniecības samazināšanās negatīvām sekām, reformas gaitā īpaši jāpaplašina iedzīvotāju iesaistīšana lēmumu pieņemšanā. Jāveicina iedzīvotāju sabiedriskā aktivitāte.
- Jāizveido teritoriālas iedzīvotāju pārstāvniecības institūcijas – teritoriālās konsultatīvās padomes.
- Jāparedz izbraukuma domes sēdes ārpus administratīvā centra, veltot tās bijušo mazo pašvaldību attīstības jautājumiem un iesaistot apspriešanā attiecīgo teritoriju iedzīvotājus.
- Jāparedz īpašas tikšanās ar atsevišķām interešu grupām un NVO (bērnu vecāki, pakalpojumu sfēras darbinieki, pensionāru padomes un tml.), kuras ieinteresētas vienu vai otru speciālu jautājumu risinājumā. Interešu grupu pārstāvjus var ielūgt uz komiteju un domes sēdēm.
- Deputātu tuvināšanai iedzīvotājiem jāpadara biežāki par likumā noteikto pieņemšanas laiki, jāpadara tas arī iedzīvotājiem ērtā laikā (pēc darba) un tml.

- Jānodrošina domes lēmumu un sēžu protokolu pieejamība ne tikai administratīvajā centrā, bet arī pagastu centros.
- Regulāri jāizdod novada avīze, kurā iedzīvotājus informē par pašvaldības aktualitātēm, kur iedzīvotājiem iespēja publicēt savu viedokli.
- Jāorganizē iedzīvotāju aptaujas.
- Jāsaglabā dabā, kartē, statistikā u.c. bijušās mazās teritorijas (pagasti, mazpilsētas), samazinot to administratīvi juridisko un finansiālo patstāvību, bet saglabājot savu individualitāti un savdabību.

Šiem jautājumiem jāpievērš īpaša vērība, jo 1999.gada vietējo līderu aptauja liecina, ka nepietiekoša ir bijusi viņu izpratne par iedzīvotāju informēšanas un iesaistīšanas lēmumu pieņemšanā nepieciešamību. Gandrīz divas trešdaļas (64%) līderu domā, ka plaši izplatītā iedzīvotāju piedalīšanās lēmumu pieņemšanā bieži rada nepatīkamus konfliktus, un vairāk nekā puse (53%) – ka lielāko daļu lēmumu jāatstāj ekspertu vērtēšanai (Vanags, Seimuškāne, Vilka 2001 b).

#### **2.4.8. Reģions reformas gaitā**

Dažkārt izvirzās jautājums, vai tādā mazā valstī kā Latvija ir nepieciešamas otrā līmeņa jeb reģionālās pašvaldības? Ir nepieciešamas. Ja nebūs reģionālo pašvaldību, tad otrajā pārvaldes līmenī vara piederētu centrālās valdības ieceltam pārstāvim un institūcijām. No demokrātijas viedokļa priekšroka dodama pilsoņu vai iedzīvotāju ievēlētām pašvaldību domēm (padomēm). Tāpēc lielākajā daļā Eiropas valstu pašvaldības darbojas divos teritoriālās pārvaldes līmeņos, dažās valstīs (Francijā, Itālijā) pat trijos un tikai atsevišķās valstīs (Somijā, Igaunijā, Lietuvā, Islandē, Luksemburgā u.c.) – vienā līmenī.

Esošais reģionālais administratīvi teritoriālais dalījums Latvijā (26 rajoni un 7 republikas pilsētas) un uz šā dalījuma pamata izveidotās pašvaldības neapmierina vairāku iemeslu dēļ:

- kopš 1994.gada atsevišķas rajoniem raksturīgas funkcijas nodotas vietējām pašvaldībām;
- kopš 1996.gada rajoniem vairs nav patstāvīgas nodokļu bāzes;
- kopš 1997.gada rajonos vairs nenotiek tiešas vēlēšanas;
- sīkais esošo teritoriju mērogs nespēj nodrošināt līdzsvarotu un ilgtspējīgu attīstību un kavē ES un citu starptautisku fondu izmantošanu;
- nozaru ministrijas ir izveidojušas atšķirīgas reģionālās nozaru pārvaldes sistēmas.

Administratīvi teritoriālās reformas likums paredz reģionālo pašvaldību izveidošanu, un nosaka, ka par šo procesu tiek izstrādāts atsevišķs likums. Līdz šim tas nav veikts. Vairākkārt projekta stadijā ir bijusi attiecīga koncepcija.

Atbilstoši līdz 2004.gadam spēkā esošā reģionālā administratīvi teritoriālā iedalījuma reformas koncepcijas projektam reformas mērķis ir radīt priekšnoteikumus līdzsvarotai attīstībai visā valsts teritorijā:

- teritoriju savdabības un īpatnējo priekšrocību izmantošana;
- Latvijas reģionu konkurētspējas paaugstināšana ar citu valstu reģioniem;
- plānošanas reģionu attīstība un to pārveidošana par liela mēroga reģionālajām pašvaldībām;
- plānošanas un investīciju vadības saskaņošana ar ES reģionālo politiku;
- ministriju atslogošana no reģionālā vai vietēja rakstura jautājumiem un to orientācija uz stratēģisku procesu vadīšanu.

Ministru kabinets 2000.gada 4.aprīlī pieņēma konceptuālu lēmumu, nosakot ka:

- reģionālo pašvaldību reforma notiek pakāpeniski laika posmā līdz 2005.gadam;
- Latvijā izveidojami pieci plānošanas reģioni – Kurzemes, Latgales, Rīgas, Vidzemes un Zemgales reģioni.

Valsts pārvaldes iestāžu teritoriālā sistēma organizējama, pieskaņojoties plānošanas reģioniem. Koncepcijas projekts paredz, ka veicot valsts pārvaldes teritoriālo iestāžu teritoriālās sistēmas unifikāciju, tiek nodrošināta vienmērīga pieejamība valsts pārvaldes iestāžu pakalpojumiem. Attiecīgā nozares ministrija, ievērojot iedzīvotāju intereses un administratīvi teritoriālās reformas nostādnes, kā arī, saskaņojot ar attiecīgā plānošanas reģiona attīstības plānu, nosaka informācijas un pakalpojumu centrus, bet to skaits nedrīkst būt mazāks par 28 (informācijas un pakalpojumu centriem jābūt katrā pašreizējā rajonā, Jūrmalas un Rīgas pilsētās).

Tā kā lēmumiem nav sekojusi konsekventa valdības darbība, reģionālo pašvaldību reforma turpināsies arī vēl pēc 2005.gada pašvaldību vēlēšanām.

Reģionālā reformā svarīgākais ir būtiski paplašināt reģionālo pašvaldību funkcijas, salīdzinot ar esošo rajonu funkcijām, un noteikt stabilāku finanšu ieņēmumu bāzi, kas nodrošinātu augstāku šo pašvaldību autonomijas līmeni. Šobrīd reģionālā dalījuma un pašvaldību reforma sevišķi svarīga ir reģionālās attīstības kontekstā.

## 2.5. Secinājumi un priekšlikumi

Pirms vairāk kā desmit gadiem Latvijā uzsāktās pašvaldību reformas ir aktuālas joprojām.

Lai arī Latvija ir ratificējusi gandrīz visus Eiropas Vietējo pašvaldību hartas punktus, vairāki hartā noteiktie principi un prasības netiek ievērotas. Arī daļa pašvaldību reformu koncepcijā paredzētā joprojām ir aktuāla un nepamatoti atstāta novārtā. Atsevišķas pēdējo gadu aktivitātes (Valsts pārvaldes iekārtas likums, 2003.gadā Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas izstrādātais jauna pašvaldību likuma projekts) liecina par attālināšanos no Eiropas hartas principiem.

Līdzekļu trūkuma un nepietiekamas administratīvās spējas dēļ pašvaldības neveic vairākas pastāvīgās funkcijas. Vairāk izteikti tas vērojams pašvaldībās ar mazāku iedzīvotāju skaitu.

Kopš 1998.gada pašvaldību reformu kontekstā galvenais uzsvars tiek likts uz vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo reformu. Tomēr pašvaldību brīvprātīgā apvienošanās norit ļoti gausi un līdz sākotnēji noteiktā brīvprātīgās apvienošanās perioda beigām (2003.gada 31.decembrim) bija izveidoti tikai 19 novadi. Tā iemesli ir gan nepietiekošā pašvaldību motivācija, gan iedzīvotāju salīdzinoši negatīvā attieksme pret šo reformu un reformām vispār, gan arī valdības nekonkrētā un mainīgā attieksme pret reformu jeb politiskās gribas trūkums. Arī neskaidrība par reģionālo reformu kavē vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas īstenošanu.

Sakarības, ka pašvaldībās ar lielāku iedzīvotāju skaitu ir augstāks teritorijas attīstības indekss, ka lielākām pašvaldībām ir lielāka iespēja koncentrēt finanšu resursus un attiecīgi paaugstināt administratīvo spēju, kredītpēju un piesaistīt un veikt lielākas investīcijas, sniedz reformas ekonomisko pamatojumu.

Tā kā teritoriālā reforma ir saistīta ar pašvaldību ekonomiskās efektivitātes paaugstināšanu, savukārt ekonomiskie un demokrātijas aspekti nereti ir savstarpēji pretrunīgi, vietējo pašvaldību teritoriālajai reformai jānotiek kompleksi gan ar pašvaldību demokrātijas paaugstināšanu, gan ar demokrātijas (jeb iedzīvotāju iesaistīšanas) paaugstināšanu pašvaldībās.

Pašvaldību sistēmas demokratizācija, pirmām kārtām, saistīta ar Eiropas Vietējās pašvaldību hartas principu ievērošanu. Galvenie nākotnes uzdevumi pašvaldību reformu procesā, ko savā ziņā var uzskatīt arī par veiksmīgas teritoriālās reformas priekšnosacījumiem, ir šādi:

- Eiropas Vietējo pašvaldību hartas principu ievērošana un īstenošana Latvijā;

- pašvaldību principu iekļaušana Satversmē;
- pašvaldību budžeta pilnveidošana - vietējo nodokļu ieviešana, pašvaldību tiesību nodrošināšana brīvi aizņemties nacionālajā kapitāla tirgū; pašvaldību finanšu izlīdzināšanas sistēmas pilnveidošana;
- tieši vēlētu reģionālo pašvaldību izveidošana.

Administratīvi teritoriālās reformas īstenošana rada priekšnosacījumu pašvaldību darbības efektivitātes uzlabošanai, savukārt pašvaldību efektivitātes uzlabošanas pasākumiem vajadzētu sekot uzreiz pēc apvienošanās, lai ātrāk būtu jūtami pozitīvie reformas ieguvumi. Pašvaldību darbības efektivitātes paaugstināšanu var sekmēt gan ar pasākumiem valdības līmenī, gan pašām pašvaldībām meklējot veiksmīgākos risinājumus. Nākotnē vajadzētu īstenot:

- vienotās pašvaldību informācijas sistēmas izveidošanu;
- stratēģiskās vadības, uzņēmējdarbības principu un citu moderno vadības metožu izmantošanu pašvaldībās.

Kopš 2003.gada, izstrādājot jebkuru valsts politikas plānošanas dokumentu, tajā ir jāietver rezultatīvie rādītāji, kas raksturo politikas īstenošanu. Ne laikā, kad pieņemta pašvaldību reformu koncepciju, ne Administratīvi teritoriālās reformas likums, šādas prasības vēl nebija spēkā, līdz ar to nav radīta un netiek izmantota regulāra un sistemātiska pašvaldību reformu, ne administratīvi teritoriālās reformas, ne pašvaldību attīstības uzraudzības un izvērtēšanas sistēma. Lai arī administratīvi teritoriālā reforma tuvojas noslēgumam, arī šobrīd vēl būtu lietderīgi radīt reformas uzraudzības sistēmu jeb noteikt rādītājus, kas raksturo reformas īstenošanas gaitu un rezultātus.

Administratīvi teritoriālās reformas īstenošanas uzraudzībai un izvērtēšanai autore iesaka rādītāju sistēmu, kas atspoguļota 2.5.1.tabulā. Šādas sistēmas izveidošana sevišķi aktuāla ir šobrīd, kad brīvprātīgās apvienošanās periods tiek pagarināts. Rādītāju izmantošana dotu iespēju salīdzināt reformas īstenošanu – patērētos resursus, veiktos pasākumus, sasniegtos rezultātus un attiecīgi ekonomisko efektivitāti un funkcionālo efektivitāti gan dažādos periodos (gados, valdības darbības periodos), gan arī kopumā. Rādītāju loks ir izvēlēts tik plašs, ka norāda vai līdz ar administratīvi teritoriālo reformu notiek arī publiskās pārvaldes decentralizācija un demokratizācija jeb pašvaldību sistēmas nostiprināšanās.

2.5.1.tabula. Vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas rezultatīvo rādītāju sistēma

<i>Rādītāji</i>	<i>Rādītāju avots</i>
<b>Resursu rādītāji</b>	
Finansējums no valsts budžeta administratīvi teritoriālās reformas īstenošanas pasākumiem: <ul style="list-style-type: none"> <li>- mērķdotācijas apvienošanās projektiem;</li> <li>- vienreizējās dotācijas apvienošanās gadījumā;</li> <li>- investīcijas novadu infrastruktūras attīstībai;</li> <li>- dažādu pētījumu, informācijas, sabiedrisko attiecību pasākumu finansējums;</li> <li>- ministrijas darbības, kas saistīta ar administratīvi teritoriālo reformu finansējums.</li> </ul>	Valsts kase, RAPLM
Starptautisko organizāciju un ārvalstu finansējums administratīvi teritoriālās reformas īstenošanas pasākumiem	Valsts kase, RAPLM
Atbildīgās valsts institūcijas (Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas) darbinieku skaits, kas iesaistīti pašvaldību reformu īstenošanā, patērēto darba dienu skaits	RAPLM
<b>Izpildes rādītāji</b>	
Izstrādāto, apstiprināto apvienošanās projektu skaits	RAPLM
Informatīvo pasākumu, materiālu, publikāciju skaits	RAPLM
Novadu skaits un īpatsvars, kas izveidoti brīvprātīgas apvienošanās rezultātā	RAPLM
Novadu, kas izveidoti pēc atbildīgās ministrijas projektiem, skaits un īpatsvars	
Novadu skaits un īpatsvars, kas atbilst 102 novadu projektam,	RAPLM
Novadu skaits un īpatsvars, kur iedzīvotāju skaits virs 5000	RAPLM
Pašvaldību sistēmas stiprināšana: <ul style="list-style-type: none"> <li>- pašvaldību principu iekļaušana Satversmē;</li> <li>- pašvaldību finanšu autonomijas palielināšana;</li> <li>- pašvaldību juridiskās autonomijas palielināšana.</li> </ul>	Normatīvo aktu, grozījumu analīze
<b>Rezultātu rādītāji</b>	
Pašvaldību, kas iecēlušas izpilddirektoru skaits un īpatsvars	Pašvaldību aptauja
Pašvaldību, kam ir jurists, ekonomists, plānotājs, skaits un īpatsvars	Pašvaldību aptauja
Pašvaldību, kam apstiprināta attīstības programma un teritorijas plānojums skaits un īpatsvars	Pašvaldību aptauja, RAPLM
Pašvaldību budžeta apjoms, izmaiņas	Valsts kase
Nodokļu ieņēmumu apjoms un īpatsvars pašvaldību budžetos, izmaiņas	Valsts kase
Kapitālieguldījumu un investīciju apjoms un īpatsvars pašvaldību budžetos	Valsts kase
Piesaistīto un īstenoto attīstības projektu skaits, tai skaitā ar ES finansējumu	Pašvaldību aptauja, Finanšu ministrija
Kvalifikācijas kursos izglīto to darbinieku un deputātu skaits, īpatsvars	Pašvaldību aptauja
<b>Ietekmes rādītāji</b>	
Pašvaldību funkciju izpildes apjoms un kvalitāte, izmaiņas	Pašvaldību aptauja
Iedzīvotāju un organizāciju, kas piedalījušies pašvaldībai aktuālu jautājumu apspriešanā, skaits;	Pašvaldību aptauja
Sūdzību skaita par pašvaldību darbību samazināšanās	RAPLM
Ekonomiskās aktivitātes līmenis, izmaiņas	CSP
Aktivitāte pašvaldību vēlēšanas, kandidātu sarakstu skaits	CVK



Vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā reforma ir cieši saistīta ar reģionālo attīstību un reģionālās attīstības politiku valstī. Šo reformu un pašvaldību ekonomisko stiprināšanu var uzskatīt kā ietekmīgu reģionālās attīstības politikas līdzekli. Bez tam reformas aktualitāte palielinās līdz ar Latvijas iestāšanos Eiropas Savienībā.

### 3. REĢIONĀLĀS ATTĪSTĪBAS TEORĒTISKIE UN PRAKTISKIE ASPEKTI

Teritoriālā iedalījuma maiņas jeb administratīvi teritoriālās reformas ir līdzeklis, kas būtiski ietekmē reģionālo attīstību. Lai to pamatotu, nepieciešams aplūkot reģionālās attīstības politikas teorētiskos un praktiskos aspektus, sākot no jēdzienu definējumiem līdz prakses izvērtējumam.

#### 3.1. Reģioni un teritorijas

##### 3.1.1. Reģiona un teritorijas jēdzienu definējums

Kopš ES dibināšanas vērojama tendence, ka šajā savienībā samazinās valstu loma, bet palielinās reģionu nozīme. Populāri un bieži lietoti ir kļuvuši jēdzieni “reģions”, “reģionalizācija”, “reģionālā politika”, “reģionālā attīstība”. Tai pašā laikā gan ārzemju, gan mūsu zinātnieku un praktiķu vidū nav vienotības minēto jēdzienu formulējumos.

Vispārējā praksē pasaulē ir pieņemts, ka par *reģionu* var saukt jebkuru lielu Zemes virsmas daļu, kura pēc fiziski ģeogrāfiskām īpašībām vai cilvēka darbības rakstura ir atšķirīga no apkārtējām daļām. Turklāt, reģions pēc kādām pazīmēm ir raksturojams kā iekšēji viendabīga telpa. Reģiona sapratne var un mēdz būt ļoti plaša atkarībā no interesēm, mērķiem un arī no laikmeta gara, mainoties priekšstatiem (Šķiņķe, Šķiņķis 1997).

Reģionus mēdz uzlūkot kā lielas ģeogrāfiskās telpas daļas, kuras raksturojas ar iekšēju viendabību dabas apstākļu nosacījumos un galvenokārt - kultūras, saimnieciskajos un politiskajos procesos (Jordan, Domosh, Rowentree 1994).

Reģions ir pārāk plašs lai tas varētu būt zināms un izzināms tieši. Tas ir konstruējams ar simbolisku līdzekļu palīdzību (Tuan 1975). Tāpēc mūsdienās ir daudz reģionālas ievirzes pētījumu un tajā pašā laikā arī visai pretrunīgas diskusijas par reģiona kā objekta pamatotību.

Bieži reģionu definē kā jebkuru Zemes virsmas daļu, ko vieno kopīgas fiziskas vai sociālekonomiskas pazīmes, kas šo vienību atšķir no citām apkārtējām teritorijām (Goodall 1987). Reģions ir liela ģeogrāfiska telpa, kuru var izdalīt pēc tās iekšējā viendabīguma pazīmēm, vai arī pēc funkcionālām pazīmēm.

Lai sadalītu valsts teritoriju reģionos, var izmantot dažādus kritērijus (pazīmes). Šie kritēriji tiek iedalīti divās grupās: normatīvajos un analītiskajos kritērijos. Atkarībā no tā, kādus kritērijus (normatīvos vai analītiskos) izmanto reģionu veidošanā, arī reģioni var būt normatīvie (formālie) vai analītiskie (funkcionālie) (Regions Nomenclature 1995).

Reģionus, kurus ar tiesību aktiem izveido noteiktu funkciju izpildei, paredzot nepieciešamos resursus un vadību, sauc par *normatīvajiem reģioniem*. Par normatīvo reģionu

dēvē ģeogrāfisku teritoriju, kas ir relatīvi viendabīga pēc kāda viena vai vairākiem izvēlētiem kritērijiem (Glasson 1992). Normatīvie reģioni tiek veidoti saskaņā ar politisku pieeju. To robežas parasti nosaka atbilstoši reģionālajām un vietējām pašvaldībām uzticētajiem uzdevumiem un iedzīvotāju skaitam, kas nepieciešams, lai šos uzdevumus efektīvi un ekonomiski veiktu, kā arī dažkārt atbilstoši vēsturiskajiem, kultūras un citiem faktoriem, kuri jāņem vērā, lai saglabātu reģionālās vai vietējās pašvaldības specifiku un autonomiju. Normatīvajiem reģioniem ir skaidri noteiktas teritoriālās robežas un administratīvās struktūras, ieskaitot pašvaldības. Iedalījums normatīvajos reģionos parasti tiek lietots gadījumos, kad reģionu tīklam ir jāaptver visa valsts teritorija.

*Analītiskais reģions* ir liela ģeogrāfiska telpa, kura ir vienota noteiktā funkcionālu parādību savstarpējā sakarībā (saistībā), un kura tiek definēta balstoties uz noteiktu kritēriju kopumu (Glasson 1992). Analītiskie reģioni tiek noteikti atbilstoši analītiskām prasībām. Tie tiek klasificēti pēc ģeogrāfiskām vai sociāli ekonomiskām pazīmēm, piemēram, pēc reģionālās ekonomikas viendabības vai polaritātes. Par analītiskajiem reģioniem ir uzlūkojamas lielās ģeogrāfiskās telpas, kuru viendabīgumu raksturo skaidri nosakāmas funkcijas vai procesi, piemēram, Rīgas aglomerācija. Analītiskais reģions ir arī pierobeža – ģeogrāfiska telpa, cilvēka ekonomiskās, kultūras un sociālās dzīves telpa, kuras dzīvi un attīstību ietekmē atrašanās pierobežā (valsts robežas tuvumā). Dzīvošanu pierobežā būtiski ietekmē dažādi ar valsts robežu un tās drošību saistīti ierobežojumi, un bieži vien dzīvošanu pierobežā dēvē par dzīvošanu “pie sienas” (Melluma 2001).

Eiropas Padomē un ES plaši lieto terminus "reģionālās pašvaldības" un "vietējās pašvaldības". Ar "vietējām pašvaldībām" saprot pirmā līmeņa pašvaldības (pilsētu un lauku municipalitātes), bet ar reģionālajām pašvaldībām saprot otrā līmeņa (apgabalu, grāfistu, rajonu, lēņu) un arī trešā līmeņa pašvaldības. ES kontekstā reģions attiecas uz tādu teritoriālo pārvaldi, kas atrodas tieši zem centrālās valdības, ar ievēlētās reģionālās padomes garantētu politisko pārstāvniecību, vai, ja tas nav iespējams, ar zemāka līmeņa valsts pārvaldes izveidotas pārstāvniecības institūciju reģionālā līmenī. Atsevišķās valstīs (Francijā, Itālijā, Lielbritānijā u.c.) noteikts administratīvi teritoriālā iedalījuma līmenis tiek saukts par reģionu.

Latvijas reģionālās attīstības politikas koncepcijā (1996) reģions ir definēts kā relatīvi viendabīga Latvijas teritorijas daļa (pagastu un pilsētu kopa, rajons vai rajonu kopa), kuru vieno noteikta pazīme vai kopīga problēma. Gadījumos, kad problēma tiek apzināta attiecībā uz funkcionāli sasaistītu telpu, un problēmas risinājumam tiek izveidots tiesiskais pamats, kā arī tiek radīta vadība, ģeogrāfiskā telpa var tikt skatīta kā normatīvais reģions. Latvijā šobrīd ir noteikti pieci plānošanas reģioni, kas daļēji atbilst normatīvajiem reģioniem. Savukārt “Reģionālās attīstības likumā” (2002) noteiktās īpaši atbalstāmās teritorijas - kurās ilgstoši

saglabājas negatīvas ekonomiskās un sociālās attīstības tendences vai viena no šīm tendencēm - vairāk atbilst analītisko reģionu veidam.

Lai gan praksē bieži netiek ievērots, atšķirīgi no *reģiona* termina ir *vietas* un *teritorijas* termini.

Reģiona mērogam pretstatā ir *vieta*, kuru mēdz izprast kā cilvēka ikdienas dzīves un pieredzes, tātad neliela mēroga telpu. Cilvēku saistība ar vietu ir lielāka, nekā parasti. Par to arī liecina Latvijas vietējo līderu aptaujas dati (Vanags, Seimuškāne, Vilka 2001). Vietas nozīme var būt un ir atšķirīga, skatot gan funkcionāli, gan sabiedriskā un personālā mērogā. Reģionālās attīstības politikas praksē vieta nereti tiek ignorēta vai atstāta pakārtotā nozīmē, salīdzinot ar lielajām telpām – reģioniem. Realizējot teritoriālā iedalījuma maiņas, mainot vietu statusu, pieņemot lēmumus, kas saistīti ar attīstības pasākumiem, allaž notiek sabiedriskās un personālās dzīves izmaiņas konkrētās vietās.

Savukārt *teritorija* ir telpas apzīmējums, kuras galvenā pazīme ir robežas, neatkarīgi no mēroga lieluma. Reģioni un vietas var būt teritorijas.

Teritorijas būtību konkrēti atsedz teritorijas loma jeb iekšējās funkcijas, to skaitā pārvaldes funkcijas. No funkcionālā viedokļa teritorijas var iedalīt trīs pamatgrupās:

- politiskās jeb pārvaldes teritorijas;
- saimnieciskās jeb saimnieciskās vadības teritorijas;
- piederības jeb psiholoģiskās vai juridiskās piederības teritorijas.

Politiskās un saimnieciskās teritorijas tiek dēvētas par administratīvajām teritorijām. Tās jāatšķir pēc to galvenajām funkcijām un saucamas par politiski administratīvajām, vai saimnieciski administratīvajām teritorijām. Politiski administratīvās teritorijas savukārt atšķiras pēc to politiskās organizācijas formas, un tās izšķiramas kā valsts pārvaldes vai pašvaldības teritorijas. Administratīvās teritorijas ir tās, kurām ir noteiktas sociāli nozīmīgas funkcijas, atbilstoša pārvalde un vadība (Šķiņķe, Šķiņķis 1997).

Valsts ir sociāli politiska institūcija, kura ir organizēta teritorijā. Teritorija tiek atzīta kā viens no valsts pamatatribūtiem. Tās politisko mērķu un uzdevumu ietvaros tiek veidota varas realizācijas teritoriālā sistēma jeb publiskās pārvaldes teritoriālās organizācijas forma - administratīvi teritoriālais iedalījums. Līdz ar to teritorija ir arī viens no pašvaldības pamatelementiem. Administratīvi teritoriālais iedalījums ir ļoti cieši saistīts ar valsts saimniecisko dzīvi, ierobežojot vai rosinot tās attīstību.

Salīdzinoši jaunais jēdziens *reģionalizācija* visbiežāk tiek lietots, lai uzsvērtu reģionu nozīmes palielināšanos globālā mērogā, un lai raksturotu reģionu kā jauna teritoriālā dalījuma veidošanu nacionālā mērogā (Regionalisation 1998). Reģionalizācijas process nav pašmērķis, tā mērķis ir efektīvas reģionālās politikas īstenošanas iespēju nodrošināšana un tāpēc

reģionalizācijas jēdziens bieži ir saistīts ar tādiem jēdzieniem kā racionalizācija, sadarbība, decentralizācija, efektivitāte un modernizācija. Un līdz ar to reģionalizācijai ir tiešs sakars arī ar pašvaldību reformām.

### **3.1.2. Latvijas administratīvās teritorijas un reģioni**

Šobrīd Latvijas administratīvās teritorijas ir pašvaldību teritorijas. Sīkāka valsts administratīvi teritoriālais dalījums ir vietējo pašvaldību līmenis. Uz 2004.gada sākumu pirmo līmeni veido: 7 republikas pilsētu, 57 rajonu pilsētu, 453 pagastu un 19 novadu pašvaldības. Pavisam kopā tās ir 536 administratīvās teritorijas – vietējās pašvaldības.

Pašvaldību teritoriju ietvaros arī var pastāvēt teritoriālais dalījums teritoriālajās vienībās, bet tās nav administratīvās teritorijas. Tā piemēram, novadu izveidojušās pašvaldības paliek par novada administratīvās teritorijas teritoriālām vienībām – pagastiem, pilsētām, kas vairs nav atsevišķas administratīvās teritorijas - pašvaldības. Savukārt kā apdzīvotās vietas Latvijā ir noteiktas pilsētas un ciemi. Pilsētu pašvaldību gadījumā administratīvā teritorija sakrīt ar apdzīvoto vietu, novadu pašvaldību gadījumā novada pilsēta ir tikai apdzīvota vieta.

Nākošo lielāko aiz vietējām pašvaldībām valsts administratīvi teritoriālo dalījumu veido 33 vienības – 26 rajoni un 7 republikas nozīmes pilsētas (Rīga, Daugavpils, Jelgava, Jūrmala, Liepāja, Rēzekne, Ventspils).

Bez tam pašvaldību attīstības un reģionālās attīstības kontekstā Latvijā pastāv vēl viens par rajonu mērogu lielāks teritoriālais dalījuma līmenis – reģioni. Šobrīd Latvijā pastāv 2 veidu teritorijas dalījums reģionos:

- 1) 5 statistikas reģionos (skat. 3.1.1.attēlu);
- 2) 5 plānošanas reģionos (skat. 3.1.2.attēlu).

Latvijas teritorijas sadalījums plānošanas reģionos atšķiras no sadalījuma statistikas reģionos. Kurzemes un Latgales plānošanas reģionu teritorijas sakrīt ar statistikas reģionu teritorijām, bet Rīgas, Vidzemes un Zemgales plānošanas reģionu teritorijas ir atšķirīgas no attiecīgo statistikas reģionu teritorijām.

## Statistikas reģioni

Lai iekļautos ES teritoriālo vienību vienotā iedalījuma reģionālās statistikas sistēmā, LR Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija un LR Centrālās statistikas pārvalde 1999.gada 30.martā parakstīja protokolu par pieciem statistikas reģioniem NUTS3 līmenī. Statistikas reģionus veido šādas rajonu un republikas pilsētu teritorijas:

- *Kurzemes statistikas reģions* – Liepāja, Ventspils un Kuldīgas, Liepājas, Saldus, Talsu un Ventspils rajoni;
- *Latgales plānošanas reģions* – Daugavpils, Rēzekne un Balvu, Daugavpils, Krāslavas, Ludzas, Preiļu un Rēzeknes rajoni;
- *Rīgas plānošanas reģions* – Rīga, Jūrmala un Rīgas rajons;
- *Vidzemes plānošanas reģions* – Alūksnes, Cēsu, Gulbenes, Limbažu, Madonas, Ogres, Valkas un Valmieras rajoni;
- *Zemgales plānošanas reģions* – Jelgava un Aizkraukles, Bauskas, Dobeles, Jelgavas, Jēkabpils un Tukuma rajonos ietilpstošās pašvaldības.



NUTS 3 līmeņa statistikas reģioni

### 3.1.1. attēls. Latvijas statistikas reģioni

## Plānošanas reģioni

Latvijā reģionālās attīstības plānošanai, koordinācijai un pašvaldību sadarbības nodrošināšanai pašvaldības ir izveidojušas piecus plānošanas reģionus. Saskaņā ar Reģionālās attīstības likumu Ministru kabineta 2003.gada 25.martā noteikumos Nr.133 ir noteiktas piecu plānošanas reģionu teritorijas:

- *Kurzemes plānošanas reģions* – Liepāja, Ventspils un Kuldīgas, Liepājas, Saldus, Talsu un Ventspils rajoni;
- *Latgales plānošanas reģions* – Daugavpils, Rēzekne un Balvu, Daugavpils, Krāslavas, Ludzas, Preiļu un Rēzeknes rajoni;
- *Rīgas plānošanas reģions* – Rīga, Jūrmala un Limbažu, Ogres, Rīgas un Tukuma rajoni;
- *Vidzemes plānošanas reģions* – Alūksnes, Cēsu, Gulbenes, Madonas, Valkas un Valmieras rajoni;
- *Zemgales plānošanas reģions* – Jelgava un Aizkraukles, Bauskas, Dobeles, Jelgavas un Jēkabpils rajoni.



Plānošanas reģioni

3.1.2.attēls. Latvijas plānošanas reģioni.

Plānošanas ekonomiskie reģioni pastāv arī citās valstīs. Tie kalpo galvenokārt sociāli ekonomiskās plānošanas nolūkiem. Plānošanas ekonomiskie reģioni Latvijā bija izveidoti arī laikā, kad tā atradās PSRS sastāvā. Tajā laikā Latvijā bija 8 šādi reģioni un katrs no tiem caurmērā aptvēra 3-4 administratīvos rajonus. Pastāv arī prakse, ka no sākotnēji izveidotiem plānošanas ekonomiskajiem reģioniem tiek izveidoti reģioni ar savām reģionālajām varas un

pārvaldes institūcijām. Piemēram, Īrijā no 9 plānošanas reģioniem divdesmitā gadsimta deviņdesmitajos gados izveidoja 8 administratīvās varas reģionus. Arī Latvijā joprojām aktuāla ir reģionālā administratīvi teritoriālā iedalījuma reforma, un pastāv iespējas uz plānošanas reģionu bāzes izveidot reģionālās pašvaldības.

### **Citi reģioni**

Latvijā par reģioniem dēvē ne tikai iepriekš minētos plānošanas reģionus un statistikas reģionus. Patreiz ir izveidojusies situācija, ka daudzas valsts pārvaldes institūcijas, kuru darbība notiek visā valsts teritorijā, ir ieviesušas savu reģionālo iedalījumu. Latvijā pastāv Slimokases, Reģionālo Vides pārvalžu un desmitiem citu reģiona līmeņa pārvaldes teritorijas, bet to skaits un robežas savstarpēji ir atšķirīgas.

#### **3.1.3. Teritoriālo vienību klasifikācija Eiropas Savienībā un Latvijā**

Lai izstrādātu un analizētu statistikas informāciju pa reģioniem, atvieglotu un unificētu problēmreģionu noteikšanu un īstenotu reģionālo politiku, ES ir izstrādājusi un lieto teritoriālo vienību klasifikāciju statistikas nolūkiem (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics, saīsināti NUTS). NUTS pamatā tiek veidots uz institucionālā dalījuma bāzes (normatīvajiem kritērijiem), kāda ir spēkā attiecīgajās ES valstīs. NUTS sastāv no 5 hierarhiskās klasifikācijas līmeņiem - no 3 reģionālajiem un 2 lokālajiem līmeņiem. Katra līmeņa teritoriālās vienības kopā veido visu valsts teritoriju.

Lai ātrāk reāli iekļautos ES un atvieglotu pirmstrukturālo, struktūrfondu un citu fondu līdzekļu saņemšanu, Latvijā tika noteikti statistikas reģioni, kas iekļaujas ES statistikas reģionu sistēmā. Latvijas teritoriālo vienību sadalījums atbilstoši NUTS klasifikācijai atspoguļots 3.1.1. tabulā.

Šādu sadalījumu savulaik ir atbalstījusi Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija un Centrālās statistikas pārvalde 1999.gada 30.martā parakstītajā protokolā. Šo dalījumu pirmajos trīs līmeņos ir akceptējis Eiropas Savienības statistikas birojs (Eurostat).

NUTS 1 un NUTS 2 līmeņos ir ieslēgta Latvijas valsts kopumā. Platības ziņā Latvijas teritorija (64,6 tūkst. km<sup>2</sup>) ir 1,5 reizes lielāka nekā NUTS 1 līmeņa reģiona vidējā platība ES valstīs (42,0 tūkst. km<sup>2</sup>), bet iedzīvotāju skaits Latvijā (2,3 milj.) ir divas reizes mazāks nekā caurmērā ES valstīs NUTS 1 līmenī (4,8 milj.). NUTS 2 līmenī Latvijas teritorija ir četras reizes lielāka nekā caurmērā ES valstīs (15,7 tūkst. km<sup>2</sup>). Arī iedzīvotāju skaits šajā līmenī Latvijā ir par 30% lielāks nekā caurmērā ES valstīs (1,8 milj.).



3.1.1.tabula. Latvijas teritoriālo vienību sadalījums atbilstoši ES statistisko vienību klasifikācijai NUTS (situācija 2003.gada sākumā).

	Teritoriālo vienību skaits Latvijā	Teritoriālās vienības vidējie rādītāji			
		platība tūkst. km <sup>2</sup>		pastāvīgo iedzīvotāju skaits tūkst.	
		Latvijā	ES	Latvijā	ES
NUTS 1 <i>Latvija</i>	1	64,6	42,0	2346	4843
NUTS 2 <i>Latvija</i>	1	64,6	15,7	2346	1810
NUTS 3 <i>5 reģioni</i>	5	12,9	3,1	469	362
NUTS 4 <i>26 rajoni un 7 republikas pilsētas</i>	33	2,0	...	71	...
NUTS 5 <i>Pagasti, pilsētas, novadi, 7 republikas pilsētas</i>	549	0,1	0,03	4,3	3,8

NUTS 3 līmenī ir izdalīti pieci statistikas reģioni: Rīgas reģions, Vidzemes reģions, Kurzemes reģions, Zemgales reģions un Latgales reģions. Par šiem reģioniem kopš 1999.gada tiek apkopota statistiskā informācija un ik gadu izdoti arī statistikas datu krājumi. Statistikas reģionu sadalījuma pamatā var saskatīt seno etnisko novadu dalījumu koriģētu atbilstoši mūsdienu situācijai.

Trešā līmeņa statistikas reģionu vidējā teritorijas platība Latvijā (12,9 tūkst. km<sup>2</sup>) ir 4.2 reizes lielāka nekā caurmērā ES valstīs (3,1 tūkst. km<sup>2</sup>), bet iedzīvotāju skaits (469 tūkst.) ir par 30% lielāks nekā caurmērā ES valstīs (362 tūkst.). Pašlaik Latvijā NUTS klasifikācijas trešajā līmenī nav valsts varas vai pašvaldību administratīvu institūciju. Izveidotie un Ministru kabineta apstiprinātās 5 plānošanas reģionu teritorijas nesakrīt ar noteiktajiem statistikas reģioniem.

Latvijā NUTS 4 līmeni veido 26 administratīvie rajoni un 6 republikas pilsētas un galvaspilsēta (kopā 33 vienības). to vidējā platība Latvijā ir 2,0 tūkstoši km<sup>2</sup>, iedzīvotāju skaits caurmērā vienā teritoriālā vienībā - 71 tūkstoši.

NUTS 5 līmeni veido visi pagasti, novadi, rajonu pilsētas un republikas pilsētas.

Dalījuma pirmos trīs līmeņus ir akceptējis Eurostat (CSP, 2003). Saskaņā ar šo dalījumu, sākot ar datiem par 1995.gadu, CSP sagatavojusi un nosūtījusi uz Eurostat lielu datu apjomu, kas atbilst NUTS 1-3 līmeņiem.

Latvijai kā kandidātvalstij tika noteikti statistikas reģioni, bet valstij kļūstot par pilntiesīgu ES dalībvalsti tiks noteikti NUTS reģioni.

Tā kā 2003.gada 25.martā tika pieņemti Ministru kabineta noteikumi Nr.133 “Noteikumi par plānošanas reģionu teritorijām”, kur plānošanas reģionu teritorijas ir noteiktas atšķirīgas no statistikas reģioniem (skat.3.1.1., 3.1.1.attēli un 3.1.2.tabula), svarīgi, ka NUTS 3 līmenī tiek noteiktas ar plānošanas reģionu teritorijām savietojamas teritorijas.

3.1.2.tabula. Iedzīvotāju skaits statistikas reģionu un plānošanas reģionu teritorijās

<i>Nosaukums</i>	<i>Iedzīvotāju skaits</i>	
	<i>statistikas reģionā</i>	<i>plānošanas reģionā</i>
Rīgas	940 350	1 098 117
Kurzemes	315 555	315 555
Latgales	374 817	374 817
Vidzemes	354 217	251 665
Zemgales	346 541	291 326

Avots: CSP dati

### Jaunā regula

2003.gada 26.maijā tika pieņemta Eiropas Parlamenta un Eiropas Savienības Padomes regula Nr.1059/2003 “Par vienotas teritoriālo vienību klasifikācijas ieviešanu statistikas mērķiem (NUTS)”, kas stājas spēkā kopš 2003.gada 11.jūlija. Saskaņā ar šo regulu ir noteikti trīs NUTS līmeņi. Bijušie NUTS 4 un NUTS 5 līmeņi patreiz ir katras valsts iekšējā lieta, taču regulā minēts, ka divu gadu laikā kopš regulas spēkā stāšanās brīža Eiropas Komisijai, konsultējoties ar dalībvalstīm, jāizstrādā un jāiesniedz Eiropas Parlamentam un Padomei paziņojums par NUTS klasifikācijas detalizētāku līmeņu ieviešanas noteikumiem.

Jaunajā regulā noteikts minimālais un maksimālais iedzīvotāju skaits NUTS līmeņu teritoriālajās vienībās (3.1.3.tabula).

Regula pieļauj izmaiņas NUTS klasifikācijā, taču tām ir jābūt vērām uz homogēnāku (vienmērīgāku) sadalījumu pēc iedzīvotāju skaita, ņemot vērā, ģeogrāfiskos, sociālekonomiskos, vēsturiskos, kultūras vai vides apstākļus. Mainot NUTS teritoriālo sadalījumu, divu gadu laikā jāveic pārrēķins uz Eurostata nosūtīto datu laika sērijām.

3.1.3.tabula. Iedzīvotāju skaits NUTS līmeņu teritorijās

<i>Līmenis</i>	<i>Minimālais iedzīvotāju skaits</i>	<i>Maksimālais iedzīvotāju skaits</i>
NUTS 1	3 miljoni	7 miljoni
NUTS 2	800 000	3 miljoni
NUTS 3	150 000	800 000

Latvijas gadījumā, piemērojot plānošanas reģionus statistisko reģionu vietā kā NUTS 3 līmeņa vienības, disproporcijas starp reģioniem pēc iedzīvotāju skaita palielinās. Pie tam Rīgas reģions pēc lieluma ievērojami pārsniedz noteikto maksimālo NUTS 3 līmeņa iedzīvotāju skaitu.

Līdz ar to Eurostat uz LR CSP 2003.gada maijā nosūtīto vēstuli ar lūgumu sniegt vērtējumu, vai apstiprinātie plānošanas reģioni var tikt lietoti kā NUTS 3 līmeņa reģioni, 2004.gada sākumā nosūtīja noraidošu atbildi.

### **Priekšlikums jauno Latvijas NUTS 3 reģionu noteikšanai**

Lai novērstu situāciju, ka statistika tiek apkopota par teritorijām (NUTS 3 reģioni), kas atšķirīgas no funkcionējošām reģionālās attīstības teritorijām (plānošanas reģioni), autore ir ierosinājusi LR CSP un Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijai Latvijā kā NUTS 3 reģionus noteikt 6 teritoriālas vienības:

- Rīgas pilsēta;
- Pierīgas reģions - Jūrmala, Rīgas rajons, Limbažu rajons, Ogres rajons, Tukuma rajons;
- Kurzemes reģions, kas sakrīt ar Kurzemes plānošanas reģionu;
- Latgales reģions, kas sakrīt ar Latgales plānošanas reģionu;
- Vidzemes reģions, kas sakrīt ar Vidzemes plānošanas reģionu;
- Zemgales reģions, kas sakrīt ar Zemgales plānošanas reģionu.

3.1.4.tabula. Priekšlikums NUTS 3 teritorijām

<i>NUTS 3 reģions</i>	<i>Iedzīvotāju skaits</i>	<i>Atbilstošais plānošanas reģions</i>
Rīga	739 232	Rīgas plānošanas reģions
Pierīgas reģions	358 885	
Kurzemes reģions	315 555	Kurzemes plānošanas reģions
Latgales reģions	374 817	Latgales plānošanas reģions
Vidzemes reģions	251 665	Vidzemes plānošanas reģions
Zemgales reģions	291 326	Zemgales plānošanas reģions

Tātad, nosakot NUTS 3 reģionus (3.1.4.tabula), viens plānošanas reģions - Rīgas plānošanas reģions tiek sadalīts divās NUTS 3 vienībās – Rīgas pilsēta un pārējā Rīgas plānošanas reģiona teritorija (Pierīgas reģions), bet pārējie četri NUTS 3 reģioni tiek noteikti atbilstoši pārējiem četriem plānošanas reģioniem. Vācot un apkopojot statistiku par 6 NUTS 3 reģioniem to būs iespējams savietot ar 5 plānošanas reģioniem. Piedāvātie 6 NUTS 3 reģioni atbilst ES regulas prasībām.

### 3.1.4. Teritoriālās atšķirības Latvijā

Latvijā vērojamas būtiskas teritoriālās atšķirības sociāli ekonomiskās attīstības ziņā. Vislielākās atšķirības ir starp mazākām administratīvi teritoriālajām vienībām – pagastiem (3.1.5.abula).

3.1.5. tabula. Teritoriālās atšķirības Latvijas pagastos pēc 2002.g. datiem

<i>Rādītāja nosaukums</i>	<i>Rādītāja skaitliskā nozīme</i>		<i>Atšķirība reizēs</i>
	<i>labākais</i>	<i>vājākais</i>	
Bezdarba līmenis. %	Gaiķu pag. Saldus raj. 1,6	Baltinavas pag. Balvu raj. 33,5	18,9*
Iedzīvotāju ienākuma nodoklis uz vienu iedzīvotāju, latos	Inčukalna pag. Rīgas raj. 175,0	Lauderu pag. Ludzas raj. 5,0	35
Demogrāfiskās slodzes līmenis	Ādažu pag. Rīgas raj. 473,3	Ances pag. Ventspils raj. 968,7	2,0
Iedzīvotāju blīvums uz 1km <sup>2</sup>	Ozolnieku pag. Jelgavas raj. 408,0	Ances pag. Ventspils raj. 2,0	204,0
Zemes vidējā kadastrālā vērtība, Ls/ha	Stopiņu pag. Rīgas raj. 1180	Kolkas pag. Talsu raj. 60	19,7
Pastāvīgo iedzīvotāju skaita izmaiņas, % (1998.1.01.-2003.1.01.)	Garkalnes pag. Rīgas raj. +16,4	Gārsenes pag. Jēkabpils raj. -27,4	Atšķirību neapņēma reizēs

\* Atšķirības reizēs vai procentos bez atrunām drīkst rēķināt absolūtajiem lielumiem, intensitātes relatīvajiem lielumiem u.c., kuri izteikti reālās vienībās (lati, tonnas, cilvēki u.c.). Struktūras relatīvo lielumu atšķirības, kas izteiktas procentos, var rēķināt tikai nosacīti. Atskaitot no procentu skaitļa procentu skaitli, neiegūst jaunu procentu skaitli, bet tikai procenta punktus. Dalot vienu procenta skaitli ar otru, arī iegūst zināmā mērā nosacītu rādītāju, kuru varētu nosaukt par procentu attiecību koeficientu. Līdz šim statistikas praksē šāds rādītājs ir lietots reti.

Bezdarba līmenis Saldus rajona Gaiķu pagastā 2002.gadā bija 21 reizes zemāks nekā Balvu rajona Baltinavas pagastā. Iedzīvotāju ienākuma nodoklis uz vienu iedzīvotāju Rīgas rajona Inčukalna pagastā bija 35 reizes lielāks nekā Ludzas rajona Lauderu pagastā. Iedzīvotāju blīvums uz vienu km<sup>2</sup> Jelgavas rajona Ozolnieku pagastā bija 204 reizes lielāks nekā Ventspils rajona Ances pagastā.

Nedaudz mazākas bija atšķirības starp pilsētām (3.1.6.tabula).

Bezdarba līmenis Baldonē 2002.gadā bija 8,5 reizes zemāks nekā Viļānos. Iedzīvotāju ienākuma nodoklis uz vienu iedzīvotāju Ventspilī bija 5,5 reizes lielāks nekā Subatē. Jaunjelgavā pastāvīgo iedzīvotāju skaits pēdējo piecu gadu laikā (19998.01.01.-2003.01.01.) ir palielinājies par 11,3%, bet Strenčos samazinājies par 37,3%.

3.1.6. tabula. Teritoriālās atšķirības Latvijas pilsētās pēc 2002. g. datiem

Rādītāja nosaukums	Rādītāja skaitliskā nozīme		Atšķirība reizēs
	labākais	vājākais	
Bezdarba līmenis, %	Baldone Rīgas raj. 2,5	Viļāni Rēzeknes raj. 21,2	8,5
Iedzīvotāju ienākuma nodoklis uz vienu iedzīvotāju, latos	Ventspils 149,7	Subate Daugavpils raj. 27,4	5,5
Demogrāfiskās slodzes līmenis	Baloži Rīgas raj. 451,4	Pāvilosta Ventspils raj. 866,7	1,9
Pastāvīgo iedzīvotāju skaita izmaiņas, % (1998.1.01.-2003.1.01.)	Jaunjelgava Aizkraukles raj. +16,4	Strenči Valkas raj. -27,4	Atšķirību neapņēma reizēs

Visai spilgti kontrasti vērojami arī starp rajoniem (3.1.7.tabula).

3.1.7. tabula. Teritoriālās atšķirības Latvijas rajonos pēc 2002.g. datiem

Rādītāja nosaukums	Rādītāja skaitliskā nozīme		Atšķirība reizēs
	labākais	vājākais	
Iekšzemes kopprodukts uz vienu iedzīvotāju, latos (2001.gadā)	Saldus raj. 1995,3	Rēzeknes raj. 505,3	3,9
Bezdarba līmenis, %	Rīgas raj. 2,5	Rēzeknes raj. 21,2	4,6
Iedzīvotāju ienākuma nodoklis uz vienu iedzīvotāju, latos	Rīgas raj. 120,5	Rēzeknes raj. 33,0	3,7
Demogrāfiskās slodzes līmenis	Rīgas raj. 550,5	Rēzeknes raj. 692,3	1,3
Ekonomiski aktīvo uzņēmumu skaits uz 1000 iedzīvotājiem	Rīgas raj. 16,4	Daugavpils raj. 4,0	4,1
Iedzīvotāju blīvums uz 1km <sup>2</sup>	Rīgas raj. 48,0	Ventspils raj. 5,9	8,1
Pastāvīgo iedzīvotāju skaita izmaiņas, % (1998.1.01.-2003.1.01.)	Jalgavas raj. 5,1	Ludzas raj. -13,8	Atšķirību neapņēma reizēs

No astoņiem pamatrādītājiem piecos Rīgas rajons ieņem pirmo vietu. Visbiežāk – četras reizes – pēdējā vietā ir Rēzeknes rajons. Saldus rajonā iekšzemes kopprodukts uz vienu iedzīvotāju 2001.gadā bija 3,9 reizes lielāks nekā Rēzeknes rajonā. 2002.gadā bezdarba līmenis Rīgas rajonā bija 4,6 reizes zemāks nekā Rēzeknes rajonā.

Par teritoriālajām atšķirībām starp Latvijas pieciem plānošanas reģioniem pēc 2002.gada datiem var spriest pēc 3.1.8.tabulā atspoguļotajiem datiem.

Pēc visiem 3.1.8.tabulā atspoguļotajiem ekonomiskajiem rādītājiem Rīgas plānošanas reģions ieņem augstāko pozīciju, bet Latgales plānošanas reģions ierindojas pēdējā vietā.

3.1.8.tabula. Sociālekonomiskie rādītāji Latvijas plānošanas reģionos pēc 2002.gada datiem

Rādītāja nosaukums	Plānošanas reģioni					
	Rīgas	Kurzemes	Zemgales	Vidzemes	Latgales	Vidēji valstī
Iekšzemes kopprodukts uz vienu iedzīvotāju, latos (2000.gadā)	2545,8	1821,4	1040,5	1034,0	839,9	1825,7
Bezdarba līmenis, %	3,9	6,9	6,6	6,2	11,9	6,2
Iedzīvotāju ienākuma nodoklis uz vienu iedzīvotāju, latos	127,2	83,1	76,1	70,3	55,8	97,2
Ekonomiski aktīvo uzņēmumu skaits uz 1000 iedzīvotājiem	26,0	13,4	10,4	12,1	9,5	18,2
Nefinanšu investīcijas uz vienu iedzīvotāju	766,5	546,7	405,0	365,6	268,7	568,3

Autores 2003.gada vidū veiktā reģionālās attīstības situācijas analīze liecina, ka Latvijā pēdējos gados ekonomiskās atšķirības starp pieciem plānošanas reģioniem pieaug. Ja situācijas izvērtējums pēc atsevišķiem rādītājiem liecina, ka uzlabojas Zemgales plānošanas reģiona un Vidzemes plānošanas reģiona pozīcijas, tad praktiski pēc visiem rādītājiem vājāk attīstītais reģions Latgales plānošanas reģions arvien vairāk atpaliek no spēcīgākā Rīgas plānošanas reģiona un arī citiem plānošanas reģioniem (Vilka 2003b).

Pastāvošās ievērojamās teritoriālās sociālekonomiskā attīstības līmeņa atšķirības un nevienmērīgās attīstības tendences pamato to, ka nepieciešama mērķtiecīga valsts darbība, kas nodrošina valsts teritoriju attīstību un teritoriālo atšķirību samazināšanos valstī.

## 3.2. Reģionālā attīstība un reģionālā politika

### 3.2.1. Reģionālās attīstības politikas teorētiskie aspekti

Visas valsts politika izpaužas telpiski jeb tai ir telpiska ietekme. Valsts politiku var skatīt divējādi – pirmkārt, kā vispārēju valsts politiku, kurai ir tūlītēja un nozīmīga teritoriāla ietekme (nodarbinātības, mājokļu u.c. politika) un otrkārt, reģionālā politika, kurā teritorija un teritoriālā attīstība ir galvenais saturs. Ar attīstību saprot visa veida pozitīvas pārmaiņas, bet reģionālās politikas kontekstā traktējums ir konkrētāks - ar attīstību tiek saprastas dabasvides, kultūrvides, sociālās vides un saimnieciskās darbības pārmaiņu procesa sabiedrībai labvēlīga virzība.

Reģionālās attīstības politika ir saskaņota un organizēta rīcība attīstībai visā valsts teritorijā.

Mūsdienu reģionālās politikas jēdziena un darbības prakses atskaite sākās divdesmitā gadsimta trīsdesmitajos gados, kad Lielbritānija un ASV uzsāka aktīvu valsts darbību, lai attīstītu problēmreģionus (Fatejevs 1994). Reģionālās politikas aizsākumi zināmā mērā

saistīti arī ar Keinsa ekonomikas teoriju. Reģionālās politikas ietvaros valsts visaktīvāk iejaucas privātā sektora darbībā.

Mūsdienīga reģionālā attīstība tiek veidota kā savstarpēji saistītu resursu izmantošanas plānošana un tā ir starpteritoriāla. Mūsdienīgai reģionālās attīstības politikai raksturīgi vairāki pamatprincipi – demokrātija, atklātība, decentralizācija (primārās – vietējo pašvaldību un to iedzīvotāju intereses un iniciatīvas).

Reģionālās attīstības politika ir valsts kopējās attīstības politikas sastāvdaļa. Tā ir pasākumu un rīcību kopums, kur mērķis ir samazināt sociālekonomiskās attīstības atšķirības starp vietām, reģioniem un teritorijām. Ar reģionālās attīstības politiku parasti cenšas risināt sociālekonomiskās problēmas – celt iedzīvotāju labklājību, veicināt resursu racionālu izmantošanu; reģionālā attīstība ir vērsta uz teritorijas līdzsvarotu un ilgtspējīgu attīstību. Reģionālās attīstības politikas mērķi un uzdevumi visbiežāk ir: sabalansētas reģionālās ekonomiskās attīstības sasniegšana; vienmērīga un efektīva visu valsts reģionu materiālo, darba un citu resursu izvietošana un izmantošana; atpalikušo reģionu ekonomiskās izaugsmes stimulēšana; nelabvēlīgo atšķirību izlīdzināšana. Jebkurai reģionālai politikai ir vismaz divi aspekti – ekonomiskais un sociālais (Fatejevs 1994).

Reģionālās politikas objekti ir dažādu līmeņu (pagastu, pilsētu, rajonu, apriņķu, grāfistu, apgabalu u.c.) pašvaldības; zemju, pavalstu, provinču u.c. politiskās telpas vienību teritoriālās valsts varas un pārvaldes institūcijas; privātuzņēmēji; nevalstiskas organizācijas, kā arī indivīdi un ģimenes.

Reģionālās politikas īstenošanā galvenie subjekti ir valsts varas un pārvaldes institūcijas. Taču decentralizācijas procesā, kas notiek daudzās attīstītās valstīs, saskaņā ar subsidiaritātes principu arvien vairāk palielinās pašvaldību (vietējo un reģionālo), kā reģionālās politikas īstenošanu, loma. Līdz ar to var apgalvot, ka, jo spēcīgākas pašvaldības, jo lielākas reģionālās attīstības iespējas. Efektīvas pašvaldību reformas sekmē reģionālo attīstību. Tāpat arvien pieaugoša ir starptautisko organizāciju loma reģionālās politikas īstenošanā. Zināma loma ir atvēlēta arī nevalstiskām organizācijām un sabiedrībai.

Reģionālās attīstības politika var būt pasīva, kas izpaužas kā atbalsts iedzīvotājiem, nodarbinātības veicināšana un citas ekonomiskās aktivitātes atbalstīšana mazāk attīstītos reģionos ar valsts subsīdiu palīdzību. Šajā gadījumā politika tiek virzīta no “augšas uz leju”. Tā ir vērsta uz resursu novirzīšanu no attīstītākajiem reģioniem uz mazāk attīstītiem, kā reakcija uz sekām, bet ne uz cēloņiem. Reģionālās attīstības politika kļūst aktīva, realizējot principu „no apakšas uz augšu”, kad to var dēvēt arī par reģionu politiku, un tā cieši saistīta ar reģionu lomas palielināšanu, decentralizējot funkcijas un atbildību par resursu plānošanu un attīstību (Jauhiainen, 2000).

Reģionālās attīstības politika ietver sevī noteiktu darbības principu, metožu, līdzekļu un pasākumu kopumu, kas tiek dēvēti par reģionālās attīstības instrumentiem. Reģionālās attīstības atbalstam tiek pielietoti organizatoriskie instrumenti (lēmumi, likumi, skaidri noteiktas funkcijas un procedūras), finansiālie instrumenti, inovatīvie pasākumi (inovācijas veicinošie pasākumi) un teritoriālā plānošana.

Dažādu valstu pieredze liecina, ka biežāk lietotie reģionālās attīstības atbalsta instrumenti (līdzekļi) ir:

- uz teritorijām orientētas valsts investīcijas, galvenokārt ekonomiskās, sociālās un ekoloģiskās infrastruktūras attīstībai;
- valsts dotācijas un aizdevumi pašvaldībām;
- starptautisku organizāciju, valsts un pašvaldību finansējums un aizdevumi privātiem uzņēmumiem;
- valsts un pašvaldību uzņēmumu privatizācija;
- valsts un pašvaldību iepirkumi;
- atsevišķām teritorijām piemērota nodokļu politika;
- brīvo un speciālo ekonomisko zonu izveide;
- paātrinātas amortizācijas tiesību piešķiršana;
- teritorijas sagatavošana rūpniecības (vai citām speciāla mērķa) vajadzībām;
- palīdzība uzņēmējiem darbaspēka apmācībā;
- biznesa konsultāciju centru, inovācijas centru, tehnoloģisko parku, biznesa inkubatoru un citu uzņēmējdarbību veicinošu organizatorisko struktūru izveidošana u.c.

Reģionālās attīstības instrumentu izvēle pamatā ir reģionālās attīstības politikas nostādņu jautājums. Valsts izvēlētie instrumenti iezīmē katras konkrētās valsts reģionālās politikas veidolu. Arī administratīvi teritoriālās reformas ietekmē reģionālo attīstību un, ja reformas vērstas uz pašvaldību ekonomisko stiprināšanu, tās var uzskatīt par reģionālās attīstības līdzekli.

### **3.2.2. Eiropas Savienības reģionālā politika**

#### **Principi**

ES vērojamas būtiskas sociāli ekonomiskās atšķirības starp reģioniem, kuras vēl vairāk palielinās pēc jauno kandidātvalstu, tai skaitā Latvijas, uzņemšanas ES. Lielās sociāli ekonomiskās atšķirības kavē ES kopumā un katras tās valsts un reģionu, arī bagātāko, attīstību. Tāpēc, viena no ES prioritātēm, īstenojot solidaritātes principu, ir ekonomiskā un sociālā izlīdzināšana (kohēzija).



Nelietojot valstiskus reģionālās politikas līdzekļus un nenovēršot tirgus ekonomikas negatīvo ietekmi, starpība starp ekonomiskajā ziņā stiprākajiem un vājākajiem reģioniem ne tikai saglabātos, bet arvien vairāk palielinātos. Tas izskaidrojams ar to, ka ekonomiski stiprākajos reģionos ir labvēlīgāki apstākļi investīcijām: attīstīta infrastruktūra, kvalificēts darbaspēks, dažādu pakalpojumu pieejamība u.c. Tirgus ekonomikā bagātība vienmēr koncentrējas, nabadzība palielina nabadzību.

ES reģionālo politiku uzskata par struktūrpolitikas galveno sastāvdaļu. Pie kam praksē reģionālā politika bieži vien tiek dēvēta par strukturālo politiku, jo reģionālās politikas īstenošanas rezultātā mainās reģionu un arī visas valsts ekonomiskā un sociālā struktūra.

Reģionālo politiku ES īsteno, pamatojoties uz šādiem principiem: koncentrācijas princips (pirmām kārtām atbalsta visatpalikušākos reģionus); programmēšanas princips (paredz stratēģiju izstrādi); papildinātības princips (ES palīdzība kopā ar attiecīgās dalībvalsts pasākumiem un finansēšanu); partnerības (sadarbības) princips (decentralizēta pieeja vadībai); atklātības princips (atklāts lēmumu pieņemšanas un finansēšanas process); kontroles princips; subsidiaritātes princips (funkcija jāveic pēc iespējas zemākā pārvaldes līmenī).

### **Mērķi**

Pašreizējam struktūrfondu izmantošanas periodam (2000.-2006.g.) ES ir noteikusi trīs mērķus. Pirmā mērķa un otrā mērķa darbība ir ierobežota un koncentrējas uz noteiktām administratīvām teritorijām, bet trešais mērķis ir vērsts uz bezdarba problēmas risināšanu un attiecas uz visu ES teritoriju.

*Pirmais mērķis* ir svarīgākais ES atbalsta mērķis un ir vērsts uz attīstības un strukturālo izmaiņu veicināšanu reģionos, kuri atpaliek attīstībā. Pirmā mērķa reģioni tiek noteikti NUTS 2 līmenī, un atbalstu var saņemt tikai tās teritorijas, kurās vidējais IKP rādītājs uz vienu iedzīvotāju ir zemāks par 75% no ES vidējā rādītāja, kā arī mazapdzīvoti un attālāki ES reģioni.

Pasākumi, ko var finansēt pirmā mērķa ietvaros ir šādi:

- tiešās investīcijas ražošanā, kas sekmētu ilgstošu darba vietu radīšanu;
- investīcijas infrastruktūrā, kas sekmētu reģiona ekonomisko attīstību, kā arī vides aizsardzību;
- atbalsts mazajiem un vidējiem uzņēmumiem (MVU), kuros pamatā tiek izmantots vietējais potenciāls, kā arī pētniecības pasākumiem;
- investīcijas izglītības un veselības infrastruktūrā;
- arodapmācība;
- pasākumi nodarbinātības veicināšanai;

- pasākumi lauku teritoriju attīstībai (nodarbinātības laukos, tūrisma attīstība, lauku ciematu atjaunošana, utt.) (ES reģionālā politika 2001).

*Otrais mērķis* atbalsta konversijas pasākumus reģionos, kurus apdraud rūpniecības un lauksaimniecības lejupslīde. Tā ietvaros atbalstu var saņemt reģioni, kuriem nākas saskarties ar nopietnām problēmām, ko rada ekonomiskās aktivitātes vienpusība (reģioni, kuros norisinās zivsaimniecības sektora lejupslīde, atsevišķas problēmpilsētas un problēmreģioni). Otrā mērķa reģionus iedala 4 grupās:

- Industriālas teritorijas (tai skaitā teritorijas, kurās dominē pakalpojumu industrija). Mērķa reģionus paredzēts noteikt NUTS 3 līmenī.
- Atsevišķas pilsētas. Atbalsta teritorijas nosaka, vadoties pēc šādiem kritērijiem: (1) ilgtermiņa bezdarba rādītājs ir augstāks par ES vidējo rādītāju, (2) augsts nabadzības līmenis un nesakārtota dzīvokļu saimniecība, (3) īpaši slikti vides rādītāji, (4) augsts noziedzības līmenis, (5) zems iedzīvotāju izglītības līmenis;
- Lauku teritorijas. Atbalsta reģionus nosaka NUTS 3 līmenī, un tiem ir jāatbilst šādiem kritērijiem: (1) iedzīvotāju blīvumam reģionā ir jābūt zemākam par 100 iedzīvotājiem uz kvadrātkilometru vai arī lauksaimniecībā nodarbināto skaitam ir jābūt vismaz divas reizes augstākam par ES vidējo rādītāju, (2) vidējam bezdarba rādītājam jābūt augstākam par ES vidējo rādītāju vai arī reģionam ir jāraksturojas ar strauju depopulācijas tendenci;
- Zivsaimniecības reģioni. Var tikt atbalstīti reģioni, kuros ir augsts zivsaimniecībā nodarbināto skaits un kuros ar zivsaimniecības pārstrukturēšanu saistītās problēmas apdraud nodarbinātību (ES reģionālā politika 2001).

*Trešais mērķis* ir vērsts uz cīņu ar ilgtermiņa bezdarbu, jauniešu un to personu, kuras izslēgtas no darba tirgus, integrāciju darba tirgū. 2000.-2006.gada programmēšanas periodā tas balstās uz Amsterdamas līgumā iestrādātajām jaunajām nodarbinātības politikas pamatnostādnēm un izstrādāto ES Nodarbinātības stratēģiju (ES reģionālā politika 2001).

### **ES struktūrfondi – galvenie reģionālās politikas finanšu instrumenti**

Reģionālās attīstības pasākumu īstenošanai ES dalībvalstu rīcībā ir četri struktūrfondi:

- Eiropas Reģionālās attīstības fonds (*European Regional Development Fund*);
- Eiropas Sociālais fonds (*European Social Fund*);
- Eiropas Lauksaimniecības vadības un garantiju fonds (*European Agriculture Guidance and Guarantee Fund*);
- Zivsaimniecības vadības finansēšanas instruments (*Financial Instrument for Fisheries Guidance*).

Papildus tam ES reģioniem ir pieejami Eiropas Investīciju bankas kredīti (galvenokārt infrastruktūras projektiem). Nabadzīgākās ES dalībvalstis saņem papildu finansējumu no Kohēzijas fonda.

2000.-2006.gada programmēšanas perioda struktūrfondu nolikumi paredz lielāku pasākumu dažādošanu. ES regulās ir ietvertas normas, kas nosaka, ka paralēli tiešajai neatmaksājamai palīdzībai dalībvalstīm jāpielieto arī citas atbalsta formas – tādas kā tiešā atmaksājamā palīdzība, kredītprocentu subsīdijas, kredītu garantijas, investīcijas uzņēmumu pamatkapitālā.

Vienotās Eiropas akts nosaka, ka "*Eiropas Reģionālās attīstības fonds* ir izveidots, lai palīdzētu izlīdzināt galvenās reģionālās nelīdzsvarotības Asociācijas ietvaros, piedaloties atpalikušo reģionu attīstības veicināšanā un strukturālā izlīdzināšanā, kā arī to industriālo reģionu konversijā, kuru ekonomiskais stāvoklis pasliktinās". Šī fonda ietvaros palīdzība tiek sniegta mazāk attīstītiem reģioniem, galvenokārt koncentrējoties uz investīcijām uzņēmējdarbībā, infrastruktūras uzlabošanu un vienotā tirgus attīstību.

Fonds arī finansē pārrobežu sadarbību, starpvalstu un starpreģionālu sadarbību, kā arī pilsētu ekonomisko un sociālo reģenerāciju Kopienas iniciatīvas INTERREG un URBAN ietvaros.

Fonds sniedz atbalstu šādiem pasākumiem:

- biznesa vides sakārtošanai un konkurētspējas paaugstināšanai, īpaši uzsverot palīdzību mazajiem un vidējiem uzņēmumiem;
- vietējās ekonomikas un nodarbinātības attīstībai;
- izpētei un tehnoloģiju attīstībai;
- vietējo, reģionālo un transeiropas transporta, telekomunikāciju un enerģētikas tīklu un tiem piekļaujošās infrastruktūras attīstībai;
- vides aizsardzībai un attīstībai;
- sieviešu un vīriešu līdztiesības nodrošināšanai nodarbinātības jomā (ES reģionālā politika 2001).

Apjoma ziņā Eiropas Reģionālās attīstības fonds ir vislielākais.

2000.-2006.gada programmēšanas periodā ES struktūrfondi atbalsta šādas Kopienas iniciatīvas programmas:

- INTERREG III – atbalsta pārrobežu, starpvalstu un starpreģionālo sadarbību (finansē Eiropas Reģionālās attīstības fonds);
- LEADER+ - apvieno aktivitātes lauku sabiedrībā un lauku ekonomikā (finansē Eiropas Lauksaimniecības vadības un garantiju fonds);

- URBAN II – atbalsta jaunas stratēģijas, lai sekmētu pilsētu un atpalikušās pilsētvides iedzīvināšanu (finansē Eiropas Reģionālās attīstības fonds);
- EQUAL – atbalsta dzimumu līdztiesības veicināšanu darba tirgū (finansē Eiropas Sociālais fonds) (ES reģionālā politika 2001).

Reģionālās politikas skatījumā sevišķi nozīmīga ir INTERREG III programma. Programmas mērķis ir veicināt Eiropas teritorijas harmonisku, līdzsvarotu un ilgtspējīgu attīstību, teritoriālo integrāciju ar kaimiņvalstīm. INTERREG III A (pārrobežu sadarbība) apakšprogramma ir pieejama NUTS 3 reģioniem gar valstu vai jūru robežām, tai skaitā viesiem pieciem Latvijas plānošanas reģioniem. Ieteicamās prioritātes tās pašas, kas noteiktas pirmā mērķa ietvaros. Pašvaldību loma izpaužas programmu sagatavošanā, līdzdalībā programmu uzraudzības iestādēs, kā arī projektu iesniegšanā un īstenošanā (Pūķis, Začesta 2003).

### **Finansējuma piešķiršanas kārtība**

Atbalsta apjomu ES dalībvalstīm un to reģioniem nosaka ES likumdošana. Saskaņā ar to:

- dalībvalstis izvirza atbalsta reģionus un nosaka attīstības prioritātes;
- izstrādā nepieciešamo dokumentāciju atbalsta saņemšanai;
- tiek piešķirts finansējums;
- kontrolē līdzekļu izlietošanu;
- novērtē situāciju un attīstības gaitu;
- tiek piešķirti līdzekļi turpmāko pasākumu īstenošanai nākamajam programmēšanas periodam.

Struktūrfondu finansējums parasti netiek izmantots atsevišķu projektu finansēšanai. Resursi tiek piešķirti attīstības programmām, un katrai no tām ir savs budžets. Tāda programma ir plašāks nodomu dokuments nekā projekts.

Programmu sagatavošanai ir divi ceļi:

- Programmu ierosina nacionālā līmenī, pamatojoties uz reģionālās attīstības plānu vai Vienoto programmas dokumentu, kuru izstrādā dalībvalstis un akceptē Eiropas Komisija.
- Kopienas iniciatīvu programmas sagatavo, pamatojoties uz Eiropas Komisijas izstrādātajām vadlīnijām (ES reģionālā politika 2001).

Atbilstoši ES reģionālās politikas papildinātības principam ES struktūrfondi nefinansē 100% no atbalstāmo programmu un projektu izmaksām. Pirmā mērķa reģionos ES ieguldījuma maksimālais apjoms ir 75% (izņēmuma gadījumā atbalstu ir iespējams palielināt līdz 80-85%). Atlikušie 25% no izmaksām ir jāsedz attiecīgai dalībvalstij. Katra valsts pati

izlemj, kādā mērā šis izmaksas tiek segtas no valsts budžeta un kādā mērā no pašvaldību budžetiem. Teritorijām, kurām ir zemāks sociāli ekonomiskās attīstības līmenis respektīvi teritorijas attīstības indekss, nepieciešams saņemt lielāku valsts atbalstu ES līdzfinansētajos projektos un otrādi.

ES reģionālā politika ir aktualizējusi reģionālās attīstības jautājumus Latvijā un sekmē mērķtiecīgas Latvijas reģionālās politikas izstrādi un īstenošanu, kas balstās uz ES reģionālās politikas pamatprincipiem.

### **3.2.3. Reģionālā politika Latvijā**

#### **Normatīvais pamats**

Latvijas reģionālās attīstības politika ir veidošanās procesā jau vairāk nekā desmit gadus. Līdz 2004.gadam, kad Ministru kabinetā apstiprināšanai ir iesniegtas Reģionālās politikas pamatnostādnes, galvenais ar reģionālo attīstību saistītais politikas plānošanas dokuments Latvijā bija Reģionālās attīstības politikas koncepcija (1996). Koncepcijā definēti reģionālās attīstības politikas mērķi, kas vērsti uz labvēlīgu un līdzvērtīgu vides, dzīvošanas un darba apstākļu nodrošināšanu visos Latvijas reģionos, uz nelabvēlīgo atšķirību samazināšanu, uz ilgstpējīgas attīstības nodrošināšanu, uz integrāciju ES un tās reģionālās politikas procesos.

Koncepcijā noteikti arī Latvijas reģionālās attīstības politikas uzdevumi - nodrošināt reģionālo skatījumu visu līmeņu lēmumu pieņemšanā, koncepcijās, rīcības programmās un citos dokumentos, kas skar valsts vai nozares attīstību; veicināt pagastu, pilsētu, rajonu un pašvaldību reģionālo apvienību pašattīstības procesus, rosināt vietējās sabiedriskās un saimnieciskās darbības patstāvību; rosināt un atbalstīt pašvaldību, reģionu un valsts saskaņotu attīstības stratēģiju izveidi un tālāku nepārtrauktu stratēģiskās plānošanas procesu; sekmēt nepieciešamās infrastruktūras attīstību visā valsts teritorijā, rēķinoties ar reģionālajām atšķirībām; veicināt tautsaimniecības struktūras maiņu, radot labvēlīgu vidi uzņēmējdarbības attīstībai visos valsts reģionos; palielināt tautsaimniecības struktūras daudzpusību; sekmēt apdzīvojuma daudzveidības saglabāšanu un attīstību visā Latvijas teritorijā; sekmēt Baltijas jūras reģiona valstu sadarbību un Baltijas valstu integrāciju, maksimāli izmantojot Latvijas potenciālu saskaņā ar Eiropas politiskajiem un saimnieciskajiem procesiem un ES reģionālās attīstības politiku (Koncepcija 1996).

Pirmos gadus pēc neatkarības atjaunošanas Latvijā bija izplatīts uzskats, ka reģionālā politika ir tikai atsevišķu reģionu vai mazāk attīstītu teritoriju attīstīšana.

2002.gadā ir pieņemts Reģionālās attīstības likums un tas nosaka šādus reģionālās attīstības mērķus:

- veicināt un nodrošināt līdzsvarotu un ilgtspējīgu attīstību, ievērojot visas valsts teritorijas un atsevišķu tās daļu īpatnības un iespējas,
- samazināt nelabvēlīgas atšķirības starp tām,
- kā arī saglabāt un attīstīt katras teritorijas dabai un kultūrvidei raksturīgās iezīmes un attīstības potenciālu.

Saskaņā ar Reģionālās attīstības likumu reģionālā attīstība valstī tiek īstenota atbilstoši šādiem savstarpēji saskaņotiem reģionālās attīstības plānošanas dokumentiem:

- reģionālās politikas pamatnostādnes;
- nacionālais plānojums;
- nacionālais attīstības plāns;
- nozaru attīstības programmas;
- plānošanas reģionu attīstība programmas un teritoriju plānojumi;
- rajonu attīstība programmas un teritoriju plānojumi;
- vietējo pašvaldību attīstība programmas un teritoriju plānojumi (Reģionālās attīstības likums 2002).

2004.gada martā Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija ir iesniegusi Ministru kabinetā Reģionālās politikas pamatnostādnes.

Tikai pakāpeniski veidojas priekšstats, ka reģionālās attīstības politika ir daļa no valsts attīstības politikas, ka sektoru, nozaru un jomu attīstības plānošanas dokumentos jāiekļauj teritoriālā dimensija (dalījums).

### **Institucionālais ietvars**

Pakāpeniski pieaug pašvaldību, reģionu un valsts institūciju spēja līdzdarboties politikas plānošanā un īstenošanā.

Kopš 2003.gada sākuma kompetence reģionālās attīstības jomā ir sadalīta starp šādām institūcijām:

- Ministru kabinetu,
- Nacionālo reģionālās attīstības padomi,
- Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministriju,
- par Valsts reģionālās attīstības aģentūru reorganizēto BO VSIA "Reģionu attīstība",
- piecām plānošanas reģionu attīstības padomēm,
- pašvaldībām.

Bez tam ar reģionālās attīstības jautājumiem ir cieši saistīta arī ar citu ministriju darbība.

Ministru kabinets apstiprina reģionālās politikas pamatnostādnes un nacionālo attīstības plānu, nosaka valsts reģionālās attīstības atbalsta pasākumu īstenošanas, novērtēšanas un finansēšanas kārtību (Reģionālās attīstības likums 2002).

Reģionālās attīstības un teritorijas plānošanas koordinācijai valstī Ministru kabinets izveido Nacionālo reģionālās attīstības padomi. Nacionālās reģionālās attīstības padomes priekšsēdētājs ir reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrs. Padomes sastāvā ir ekonomikas ministrs, finanšu ministrs, labklājības ministrs, izglītības un zinātnes ministrs, satiksmes ministrs, zemkopības ministrs, vides ministrs un plānošanas reģionu attīstības padomju priekšsēdētāji vai viņu norīkoti pārstāvji (Reģionālās attīstības likums 2002). Starp galvenajām Nacionālās reģionālās attīstības padomes funkcijām ir izvērtēt un apstiprināt dažādus reģionālās attīstības dokumentus pirms to iesniegšanas Ministru kabinetā, nodrošināt reģionālās attīstības plānošanas un tās atbalsta pasākumu saskaņotību starp nozarēm un reģioniem, izvērtēt projektu finansējuma sadalījumu pa reģioniem investīciju un uzņēmējdarbības atbalsta programmās.

Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija ir vadošā iestāde valsts reģionālās politikas izstrādē un īstenošanā, kā arī reģionālās attīstības valsts atbalsta pasākumu īstenošanas koordinācijā (Reģionālās attīstības likums 2002).

Reorganizējot BO VSIA "Reģionu attīstība", 2004.gadā izveidota Valsts reģionālās attīstības aģentūra (VRAA), kas plāno veikt šādas funkcijas:

- nodrošināt reģionālo attīstību veicinošu projektu finansēšanu no Reģionālā fonda līdzekļiem;
- pilnveidot Reģionālā fonda atbalstīto projektu bāzi un uzturēt reģionālās attīstības projektu datu bāzi;
- veikt informācijas, publicitātes un apmācību pasākumus;
- sniegt pakalpojumus plānošanas reģionu attīstības aģentūrām, pašvaldībām un uzņēmējiem (Par topošajiem valsts dokumentiem 2003.).

Plānošanas reģiona attīstības koordinācijai katrā plānošanas reģionā izveido Plānošanas reģiona attīstības padomi. Plānošanas reģiona attīstības padomi ievēlē plānošanas reģionā ietilpstošo pašvaldību priekšsēdētāju kopsapulce no attiecīgo pašvaldību deputātiem. Plānošanas reģiona attīstības padome veic šādas funkcijas:

- nosaka plānošanas reģiona ilgtermiņa attīstības galvenos pamatprincipus, mērķus un prioritātes;
- nodrošina plānošanas reģiona attīstības koordināciju atbilstoši reģionālās attīstības plānošanas dokumentos noteiktajiem galvenajiem pamatprincipiem, mērķiem un prioritātēm;

- vada un uzrauga plānošanas reģiona attīstības programmas un teritorijas plānojuma izstrādi un ieviešanu;
- nodrošina pašvaldību sadarbību un plānošanas reģiona sadarbību ar nacionālā līmeņa institūcijām reģionālās attīstības atbalsta pasākumu īstenošanā;
- izvērtē nacionālā plānojuma, nacionālā attīstības plāna un nozaru attīstības programmu atbilstību plānošanas reģiona attīstības programmai un teritorijas plānojumam un neatbilstības gadījumos lemj par ierosinājumu grozīt nacionālā līmeņa attīstības plānošanas dokumentus vai par grozījumiem plānošanas reģiona plānošanas dokumentos;
- apstiprina Plānošanas reģiona attīstības padomes un Plānošanas reģiona attīstības aģentūras nolikumu;
- veic citas normatīvajos aktos noteiktās funkcijas (Reģionālās attīstības likums 2002).

Katrā plānošanas reģionā plānošanas reģiona attīstības padome izveido Plānošanas reģiona attīstības aģentūru, kura veic šādas funkcijas:

- sadarbībā ar pašvaldībām un valsts institūciju teritoriālajām iestādēm izstrādā plānošanas reģiona attīstības programmu un teritorijas plānojumu, nodrošina to saskaņotību ar nacionālo plānojumu, nacionālo attīstības plānu un nozaru attīstības programmām, kā arī to ieviešanas vadību;
- sagatavo atzinumus par nacionālā līmeņa attīstības plānošanas dokumentu atbilstību plānošanas reģiona attīstības programmai un teritorijas plānojumam;
- koordinē un veicina plānošanas reģiona reģionālās attīstības atbalsta pasākumu izstrādi, īstenošanu, uzraudzību un novērtēšanu;
- izvērtē vietējo pašvaldību un juridisko un fizisko personu iesniegtos projektu pieteikumus reģionālās attīstības valsts atbalsta saņemšanai un sniedz atzinumus par tiem;
- veic citas normatīvajos aktos noteiktās funkcijas (Reģionālās attīstības likums 2002).

Katra rajona pašvaldība izstrādā un apstiprina rajona pašvaldības attīstības programmu un katra vietējā pašvaldība – vietējās pašvaldības attīstības programmu.

### **Reģionālās attīstības atbalsta līdzekļi**

Teorētiskās atziņas pauž ka reģionālās politikas veidolu veido izvēlētie reģionālās attīstības līdzekļi jeb instrumenti. Latvijā starp reģionālās attīstības un pašvaldību jautājumu speciālistiem šobrīd nav vienota viedokļa par to, kas šobrīd Latvijā uzskatāms par valsts reģionālās attīstības atbalsta instrumentiem (līdzekļiem). Diskusijas izraisa jautājums, vai viena vai otra mērķtiecīgā valsts iniciatīva ir attiecināma uz reģionālo attīstību un reģionālo politiku, jo līdz šim nevienā dokumentā nav bijuši konkrēti norādīti reģionālās attīstības līdzekļi (instrumenti).



Reģionālās attīstības koncepcijas (1996) nodaļā “Latvijas reģionālās attīstības politikas izstrāde un realizācija” ir minēts gan reģionālās attīstības nodrošināšanai nepieciešamais tiesiskais nodrošinājums, finansiālie instrumenti (konkrēti un vispārīgi), attīstības atbalsta struktūras, norādīta izglītības un zinātnes, informatīvā nodrošinājuma, reģionālās attīstības plānošanas un pašvaldību reformas, reģionu noteikšanas nozīme, paredzēts speciāls atbalsts īpaši atbalstāmiem reģioniem. Minētie jautājumi dokumentā skarti bez īpašas šo jautājumu strukturēšanas. Līdz ar to plašais dažādu līdzekļu, jomu, pasākumu u.t.t. uzskaitījums dod plašas iespējas uzskatīt dažādas valsts regulējošas un atbalsta iniciatīvas par reģionālās attīstības instrumentiem. Tai pašā laikā ne visi šie pasākumi vienlaicīgi ar savu tiešo mērķu sasniegšanu ir mērķtiecīgi vērsti arī uz reģionālās attīstības mērķu sasniegšanu.

No Koncepcijas izriet, ka reģionālo attīstību nodrošina vai sekmē:

- Finansiālie instrumenti – valsts investīciju programmas, nozaru attīstības programmas, subsīdijas, dotācijas, nodokļu atvieglojumi, Reģionālā fonda līdzekļi, mērķdotācijas attīstības plāniem, papildus līdzekļi Latvijas Attīstības aģentūrai, Uzņēmējdarbības atbalsta centriem, Lauksaimniecības konsultāciju centriem un Pieaugušo izglītības centriem, ES struktūrfondu un pirmsstruktūrfondu līdzekļi.
- Attīstības atbalsta struktūras, kuru darbību bija nepieciešams attīstīt un pilnveidot – UAC, LKC, LAA, PIC, tūrisma informācijas centru tīkls, brīvās ekonomiskās zonas, inovāciju centri, tehnoloģiskie parki, biznesa inkubatori, banku iestāžu tīkls, krājaizdevu sabiedrības.
- Izglītības līmeņa reģionālās attīstības jautājumos paaugstināšana, zinātniski pētnieciskās darbības nodrošināšana reģionālās attīstības jomā.
- Pašvaldību administratīvi teritoriālā reforma, reģionu noteikšana.
- Īpaši atbalstāmo reģionu un vietu attīstības sekmēšana.

Bez tam Koncepcija kā reģionālās attīstības priekšnoteikumus min:

- informatīvo nodrošinājumu;
- attīstības plānošanu – attīstības plānu, attīstības programmu un teritoriālplānojumu izstrādi.

Pēc šī plašā uzskaitījuma, rodas jautājumi, vai valsts atbalsts reģionālai attīstībai ir tas, kas par tādu ir noteikts, un kas paredzēts reģionālās attīstības normatīvajā bāzē, vai tas ir instruments, kas ir par reģionālo attīstību atbildīgās institūcijas pārziņā, vai arī reģionālās attīstības atbalsts ir valsts darbība, kas būtiski ietekmē teritoriālo vienību attīstību. Vienīgais līdz šim pielietotais instruments, ko viennozīmīgi visi speciālisti atzīst par mērķtiecīgi lietotu reģionālās attīstības politikas instrumentu ir īpaši atbalstāmo teritoriju (līdz 2002.gadam - īpaši atbalstāmo reģionu) atbalsta programma.

### 3.3. Īpaši atbalstāmās teritorijas

#### 3.3.1. Īpaši atbalstāmo teritoriju programmas normatīvā un institucionālā bāze

Normatīvās bāzes attīstību, kas regulē Īpaši atbalstāmo reģionu programmas darbību, var sadalīt divos posmos – pirms Reģionālās attīstības likuma pieņemšanas (2002.gada 21.martā) un pēc likuma pieņemšanas.

##### 1.posms

1997.gadā LR Saeima pieņēma likumu “Par īpaši atbalstāmajiem reģioniem”. Likums nosaka pamatprincipus īpaši atbalstāmo reģionu noteikšanai, reģionālās attīstības līdzekļus un galvenās institūcijas, kas nodrošina Īpaši atbalstāmo reģionu attīstības programmas izpildi.

Normatīvo aktu bāzi, uz kuras balstās Īpaši atbalstāmo reģionu attīstības programmas izpilde, veido:

- Ministru kabineta noteikumi “Kārtība, kādā piešķirams īpaši atbalstāmā reģiona statuss” (Nr.263, 29.07.1997.);
- MK noteikumi “Reģionālās attīstības padomes nolikums” (Nr.264, 29.07.1997.);
- MK noteikumi “Reģionālā fonda nolikums” (Nr.290, 05.08.1997.);
- MK noteikumi “Īpaši atbalstāmo reģionu attīstības padomju un vietējo attīstības padomju veidošanas kārtība” (Nr.387, 25.11.1997.);
- MK noteikumi “Bezpeļņas organizācijas valsts SIA “Reģionu attīstība” statūti” (Nr.45, 10.02.1998.);
- MK noteikumi “Kārtība, kādā pieprasāms, piešķirams un izmaksājams finansējums no Reģionālā fonda un kontrolējams piešķirtā finansējuma izlietojums” (Nr.290, 16.06.1998.)

Bez tam virkne ar Ekonomikas ministrijas rīkojumiem apstiprinātas instrukcijas, vēlāk arī Finanšu ministrijas izdotas instrukcijas regulē īpaši atbalstāmo reģionu attīstības programmas izpildi.

##### 2.posms

2002.gada 21.martā Saeima pieņēma “Reģionālās attīstības likumu” un kopš 2002.gada 23.marta likums “Par īpaši atbalstāmajiem reģioniem” nav vairs spēkā.

Saskaņā ar “Reģionālās attīstības likumu” attiecībā uz īpaši atbalstāmām teritorijām (likumā iepriekš lietotā termina “īpaši atbalstāmais reģions” vietā ieviests termins “īpaši atbalstāmā teritorija”) tiks izstrādāti un pieņemti jauni Ministru kabineta noteikumi un atbildīgās institūcijas Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija dokumenti.

2003.gadā Ministru kabinets apstiprināja noteikumus “Kārtībā kādā piešķirams un atceļams īpaši atbalstāmās teritorijas statuss.” Ministru kabinetā ir iesniegtas Reģionālās

politikas pamatnostādnes. Šie dokumenti regulēs procesus, kas saistīti ar īpaši atbalstāmajām teritorijām.

Likums "Par īpaši atbalstāmajiem reģioniem" noteica, ka programmas mērķis ir radīt iespējas īpaši atbalstāmo reģionu paātrinātai ekonomiskajai attīstībai, lai veicinātu līdzvērtīgu sociālekonomisko apstākļu izveidošanos visā valsts teritorijā.

Programmas noteiktais mērķis ir cieši saistīts ar reģionālās attīstības mērķi, kas noteikts Reģionālās attīstības koncepcijā (1996).

"Reģionālās attīstības likumā" īpaši atbalstāmās teritorijas piešķiršanas mērķis ir formulēts līdzīgi iepriekšējam - radīt iespējas ekonomiski vāju vai mazāk labvēlīgu teritoriju ekonomiskajai un sociālajai attīstībai, lai veicinātu līdzvērtīgu sociālo un ekonomisko apstākļu izveidošanos visā valsts teritorijā. Likums paredz, īpaši atbalstāmās teritorijas veicināt ar īpašu kredītpolitiku, nodokļu atvieglojumiem un Reģionālā fonda līdzekļiem, kas nodrošina papildu iespējas finansēt projektus, kuru īstenošana attiecīgajā teritorijā veicina saimniecisko darbību, rada jaunas un saglabā esošās darba vietas un sekmē šīs teritorijas iedzīvotāju dzīves līmeņa celšanos.

Saskaņā ar likumu "Par īpaši atbalstāmajiem reģioniem", lai koordinētu reģionālās attīstības jautājumus, tika izveidota Reģionālās attīstības padome, koleģiāla institūcija, kuras sastāvu apstiprināja Saeima. Padome sastāvēja no sešiem ministriem, trim Saeimas pārstāvjiem un viena Latvijas Pašvaldību savienības pārstāvja.

Laika posmā no 1997. līdz 2001.gadam par īpaši atbalstāmo reģionu programmu atbildīgā bija Ekonomikas ministrija. No 2001.gada novembra līdz 2003.gada februārim par programmu un citiem ar reģionālo attīstību saistītiem jautājumiem atbildīgā bija Finanšu ministrijas pakļautībā esošā Reģionālās politikas un plānošanas pārvalde. Kopš 2003.gada februāra par šo jomu atbild Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija.

Praktisks darbs programmas īstenošanā sākās 1998.gadā, kad tika nodibināta bezpeļņas organizācija valsts SIA "Reģionu attīstība". Šīs institūcijas galvenais uzdevums ir vadīt Reģionālā fonda darbību.

Reģionālajā fondā iesniegto projektu izvērtēšanai tika izveidota Reģionālā fonda konsultatīvā padome no Ekonomikas ministrijas, Finanšu ministrijas, Labklājības ministrijas, Satiksmes ministrijas, Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas un Latvijas Pašvaldību savienības pārstāvjiem.

Bez iepriekšminētajām organizācijām īpaši atbalstāmo reģionu programmas īstenošanā iesaistītas vietējās pašvaldības, rajonu pašvaldības un atbalstāmo reģionu attīstības padomes.

Īstenojot "Reģionālās attīstības likuma" prasības, 2004.gada 22.jūlijā Ministru kabinets izveidoja jauno Nacionālo reģionālās attīstības padomi, kuras uzdevums ir koordinēt

reģionālo attīstību un teritorijas plānošanu. Padomi vada par reģionālo attīstību atbildīgais ministrs (šobrīd Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrs). Padome sastāv no Ekonomikas ministra, Finanšu ministra, Labklājības ministra, Satiksmes ministra, Izglītības un zinātnes ministra, Zemkopības ministra un Vides aizsardzības ministra, kā arī piecu plānošanas reģionu pārstāvjiem.

“Reģionālās attīstības likums” paredz, ka īpaši atbalstāmo teritoriju programmas īstenošanā tiks iesaistītas līdz šim neiesaistītas, ne tik sen izveidotas institūcijas - plānošanas reģionu padomes. Tās saskaņā ar Ministru kabineta noteikumos noteikto kārtību piešķirs administratīvām teritorijām īpaši atbalstāmās teritorijas statusu. Tai pašā laikā svarīgi būtu, ka iedzīvotāju skaita īpaši atbalstāmajās teritorijās un atbalsta lieluma sadalījumu starp pieciem plānošanas reģioniem nosaka nacionālā līmenī Nacionālās reģionālās attīstības padome.

Saskaņā ar “Komerclikuma spēkā stāšanās likumu” līdz 2004.gada sākumā ir reorganizēta valsts bezpeļņas SIA “Reģionu attīstība” – tā ir pārveidota par Valsts reģionālās attīstības aģentūru un tās kompetence būs daudz plašāka nekā līdz šim.

### 3.3.2. Īpaši atbalstāmo teritoriju noteikšana

Pirmo metodiku potenciālo īpaši atbalstāmo teritoriju noteikšanai Latvijā izstrādāja 1997.gadā. Metodes, pēc kuras 1997.gadā noteica potenciālos īpaši atbalstāmos reģionus, vienkāršots algoritms bija šāds:

- visas Latvijas administratīvi teritoriālās vienības sakārto (ranžē) pēc visiem kompleksā ietvertajiem rādītājiem, piešķirot attiecīgus rangus.
- pēc tam visu rādītāju rangus sver ar īpašiem rādītāju nozīmīguma koeficientiem un atrod svērto rangū summu katrai teritoriālai vienībai.
- šīs summas atkal ranžē, un katras vienības rangs parāda noteiktas teritorijas vietu vispārējās noslāņošanās procesā.

Īpaši atbalstāmos reģionus noteica atsevišķi rajonu vai republikas pilsētu grupā (izmantoja 9 statistikas rādītājus) un pagastu un rajona pilsētu grupā (izmantojot 6 statistikas rādītājus).

Īpaši atbalstāmo teritoriju noteikšanai rajonu un republikas pilsētu grupā izmantoja šādus statistikas rādītājus (iekavās norādīti to nozīmības svāri):

- bezdarba līmenis (2,0);
- iedzīvotāju ienākuma nodokļa apmērs uz vienu iedzīvotāju (2,0);
- rūpniecības produkcijas izlaide uz vienu iedzīvotāju (1,0);
- nefinānsu investīcijas uz vienu iedzīvotāju (1,0);

- mazumtirdzniecības apgrozījums (ieskaitot tirgus apgrozījumu) uz vienu iedzīvotāju (1,0);
- demogrāfiskās slodzes līmenis uz 1000 iedzīvotājiem (1,0);
- mēneša vidējā bruto darba samaksa (1,0);
- darbojošos uzņēmumu skaits uz 1000 iedzīvotājiem;
- personu skaits ar augstāko izglītību uz 1000 iedzīvotājiem 18 un vairāk gadu vecumā (1,0).

Īpaši atbalstāmo teritoriju noteikšanai pagastu un rajonu pilsētu grupā izmantoja 6 statistikas rādītājus:

- bezdarba līmenis (2,0);
- iedzīvotāju ienākuma nodokļa apmērs uz vienu iedzīvotāju (2,0);
- demogrāfiskās slodzes līmenis uz 1000 iedzīvotājiem (1,0);
- iedzīvotāju blīvums (1,0);
- rūpniecības vajadzībām izmantojamās platības un ar ražošanas un sociālās infrastruktūras objektiem aizņemtās platības īpatsvars kopējā teritorijas platībā (1,0);
- personu skaits ar augstāko izglītību uz 1000 iedzīvotājiem 18 un vairāk gadu vecumā (1,0) (Kramiņš, Vilka u.c. 2001).

2000.gada īpaši atbalstāmo teritoriju noteikšanas metodika novērsa atsevišķas pirmās metodikas nepilnības. 1997.gada metodikā lietotās divas pašvaldības grupas nebija viendabīgas. Republikas pilsētas sociāli ekonomiskās attīstības ziņā ir daudz spēcīgākas nekā rajoni. Līdzīgi pagastu un pilsētu grupā pagasti sociāli ekonomiskās attīstības ziņā atpaliek no pilsētām. Īstenojot kompaktuma un viendabības principu, 2000.gadā apstiprinātā metodika paredzēja pāreju uz trim īpaši atbalstāmo teritoriju grupām; rajonu, pilsētu un pagastu. Pilsētu grupā tika iekļautas gan republikas pilsētas, gan rajonu pilsētas, kā arī novadu pašvaldības, kuru centrs ir pilsēta. Ja novada pašvaldību veido tikai pagasti, tā tika ieskaitīta pagastu grupā. Šīs trīs grupas ir daudz viendabīgākas, salīdzinot ar iepriekš izmantotajām grupām.

Tā kā 1997.gadā statusa noteikšanai tika izmantoti daži tādi rādītāji, kas vairs netika statistiski uzskaitīti, vai ir ietverti citā (piemēram, IKP) rādītājā, un tādi, kuru dati bija novecojuši un neatspoguļoja reālo situāciju, radās objektīva nepieciešamība papildināt metodiku ar jauniem rādītājiem, kas atspoguļo teritorijas pievilcību investoriem un iedzīvotāju dzīves kvalitāti. Salīdzinot ar iepriekš lietoto rādītāju sastāvu, daži rādītāji tika izslēgti un daži ietverti no jauna. Tādējādi rajonu sociāli ekonomiskās attīstības līmeni tika paredzēts novērtējot astoņus rādītājus, pagastu – sešus, bet pilsētu – četrus. Rādītāju sastāvs un to svāri atspoguļoti 3.3.1.tabulā. Katram rādītājam pēc ekspertu vērtējuma piešķirts noteikts svārs ar aprēķinu, lai visu rādītāju svāru summa būtu 1 (Kramiņš, Vilka u.c. 2001).

3.3.1. tabula. Īpaši atbalstāmo reģionu (atbalstāmo teritoriju) noteikšanai izmantotie rādītāji un to svāri (2000.g.)

Rādītājs	Rajoni		Pagasti		Pilsētas	
	+ vai -	svārs	+ vai -	svārs	+ vai -	svārs
Iekšzemes kopprodukts uz vienu iedzīvotāju	+	0,3	-	-	-	-
Bezdarba līmenis	+	0,15	+	0,25	+	0,3
Iedzīvotāju ienākuma nodokļa apmērs uz vienu iedzīvotāju	+	0,1	+	0,25	+	0,3
Nefinansu investīcijas uz vienu iedzīvotāju	+	0,1	-	-	-	-
Demogrāfiskās slodzes līmenis	+	0,1	+	0,15	+	0,2
Ekonomiski aktīvo uzņēmumu un uzņēmējdarbības skaits uz 1000 iedzīvotājiem	+	0,1	-	-	-	-
Iedzīvotāju blīvums uz vienu kvadrātkilometru	+	0,05	+	0,1	-	-
Zemes vidējā kadastrālā vērtība	-	-	+	0,1	-	-
Pastāvīgo iedzīvotāju skaita izmaiņas	+	0,1	+	0,15	+	0,2
<i>Svaru summa</i>	-	1,0	-	1,0	-	1,0

<sup>1)</sup> + nozīmē, ka rādītāju izmanto, - ka neizmanto.

Salīdzinot ar agrāk lietoto rādītāju sastāvu, no rajonu grupas vērtējuma tika izslēgti četri rādītāji:

- rūpniecības produkcijas izlaide uz vienu iedzīvotāju;
- mazumtirdzniecības apgrozījums (ieskaitot tirgus apgrozījumu) uz vienu iedzīvotāju;
- mēneša vidējā bruto darba samaksa;
- personu skaits ar augstāko izglītību uz 1000 iedzīvotājiem 18 un vairāk gadu vecumā.

Pirmie divi rādītāji tika izslēgti tāpēc, ka tos var uzskatīt kā sastāvdaļas no jauna ieslēgtajā rādītāja "Iekšzemes kopprodukts uz vienu iedzīvotāju" aprēķināšanā, bet rādītājs "Mēneša vidējā bruto darba samaksa" izslēgts tāpēc, kas tas pārsedzas ar rādītāju "Iekšzemes kopprodukts uz vienu iedzīvotāju". Rādītājs "Personu skaits ar augstāko izglītību uz 1000 iedzīvotājiem 18 un vairāk gadu vecumā" ir izslēgts tāpēc, ka tas bija pieejams tikai no tautas skaitīšanas datiem, un uz 2000.gadu tas bija tikai par 1989.gadu.

Kā jauni rādītāji rajonu grupā ir ieviesti "Iekšzemes kopprodukts uz vienu iedzīvotāju" un "Iedzīvotāju blīvums uz vienu km<sup>2</sup>", kuru iesaka izmantot ES eksperti, un "Pastāvīgo iedzīvotāju skaita izmaiņas".

Rādītājs “Pastāvīgo iedzīvotāju skaita izmaiņas” ir ieslēgts visās trijās grupās, jo tas zināmā mērā atspoguļo dzīves kvalitāti un teritorijas pievilcību. Rādītājs parāda iedzīvotāju skaita izmaiņas pēdējo piecu gadu laikā.

Rādītāju “Iekšzemes kopprodukts uz vienu iedzīvotāju” par katru pagastu un pilsētu nav iespējams aprēķināt.

Jaunajā pagastu un pilsētu vērtēšanas metodikā vairs nav ieslēgti divi rādītāji:

- personu skaits ar augstāko izglītību uz 1000 iedzīvotājiem 18 un vairāk gadu vecumā;
- rūpniecības vajadzībām izmantojamās platības un ar ražošanas un sociālās infrastruktūras objektiem aizņemtās platības īpatsvars kopējā teritorijas platībā.

Prakse liecina, ka pēdējais rādītājs neraksturo pietiekoši objektīvi teritorijas sociāli ekonomiskās attīstības līmeni un ir novecojis.

Pagastu grupā ieviests jauns rādītājs “Zemes vidējā kadastrālā vērtība”. Tā ir zemes iespējamā tirgus cena, kurā ietverts zemes kvalitātes novērtējums ballēs, attālums no pilsētu centriem un transporta koridoriem. Rādītājs zināmā mērā raksturo teritorijas pievilcību investoram.

No pilsētu grupas tika izslēgts rādītājs “Iedzīvotāju blīvums uz 1 km<sup>2</sup>”, kas ir nozīmīgs pagastiem un rajoniem kopumā, bet nav pietiekoši nozīmīgs pilsētām.

Līdz 2000.gadam tika lietota rangu metode. Metode ir vienkārša un uzskatāma, viegli saprotama lietotājam, dod iespējas salīdzināt dažādas pašvaldības. Taču, kritiski vērtējot rangu metodi, jāatzīst, ka tā, sakārtojot teritorijas pa vietām par katru rādītāju atsevišķi, kā arī pēc apvienotā rādītāja, ne vienmēr precīzi atspoguļo reālās atšķirības pēc rādītāju vērtības. Galvenais trūkums ir tas, ka rangi (ieņemamās vietas) nav metriski samērojami.

Lai visus pētījumā ietvertos rādītājus padarītu salīdzināmus un apvienojamus vispārinātā rādītājā, saglabājot metrisku samērojamību, jaunajā 2000.gada metodikā (pielietota kopš 2001.gada) tika ieteikta rādītāju standartizācija ar sekojošu teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanu.

Standartizētos rādītājus aprēķina no sākotnējiem rādītājiem, kuri izteikti cilvēku, naudas, procentu vai citās reālās vienībās. Standartizācijas rezultātā sākotnējās mērvienības zūd, tādēļ dažādi rādītāji kļūst savstarpēji salīdzināmi. Standartizēto rādītāju vērtības aprēķina katram rādītājam, katrai teritorijai. Tehniski to izdara no konkrētās teritorijas interesējošā rādītāja lieluma atskaitot rādītāja vidējo aritmētisko un dalot ar šī rādītāja standartnovirzi. Tālāk var aprēķināt katrai teritorijai visu aprēķinos izmantoto standartizēto rādītāju svērto aritmētisko vidējo jeb teritorijas attīstības indeksu un teritorijas sakārtot šo indeksu secībā.

Standartizācijas formula ir

$$t = \frac{x - \bar{x}}{s},$$

kur

$t$  – konkrētā novērojuma (teritorijas) standartizētā vērtība;

$x$  – standartizējamais rādītājs, savās specifiskajās mērvienībās;

$\bar{x}$  attiecīgā rādītāja aritmētiskais vidējais (aprēķina vai nu kā svērto vidējo, vai divu absolūto lielumu attiecību);

$s$  - standartnovirze, variācijas rādītājs, kuru aprēķina ar formulu

$$s = \sqrt{\frac{\sum (x - \bar{x})^2 f}{\sum f}},$$

kur  $f$  statistiskais svars, para sti iedzīvotāju skaits teritorijā.

Standartizēto rādītāju variācijas apgabals parasti atrodas robežās no  $-3$  līdz  $+3$ . Ja kādā teritorijā atsevišķa rādītāja standartizētā vērtība ir robežās no  $-1$  līdz  $+1$ , var teikt, ka novirzes ir zināmas normas robežās. Ja standartizētā vērtība ir robežās no  $-1$  līdz  $-2$  un rādītāja nozīme pēc būtības ir pozitīva, stāvoklis jāvērtē kā slikts, bet, ja robežās no  $-2$  līdz  $-3$ , - kā ļoti slikts. Analogi interpretē pozitīvās standartizētās rādītāja vērtības. Ja kādai teritorijai šis rādītājs ir mazāks par  $-3$  vai lielāks par  $+3$ , tas ir ekstremāls, vai nu atspoguļojot kādus ārkārtīgus apstākļus, vai aprēķinu kļūdas. Šādā nozīmē arī aprēķinu starprezultāti iegūst reālu analītisku nozīmi, īpaši pašvaldībām izdarot savas darbības pašvērtējumus.

Rādītāju standartizācija ar sekojošu teritorijas attīstības indeksu aprēķināšanu lietota arī 2004.gadā, nosakot potenciālās īpaši atbalstāmās teritorijas. 2004.gadā iepriekšējo trīs grupu vietā ir divas grupas – pagasti un pilsētas, jo rajoniem vairs nepiešķir īpaši atbalstāmās teritorijas statusu. Šo statusu vairs nepiešķir un neatceļ Ministru kabinets pēc Reģionālās attīstības padomes priekšlikuma, bet gan plānošanas reģionu attīstības padomes, ņemot vērā pagastu, pilsētu un novadu attīstības indeksus un tiem atbilstošus rangus. Ja līdz šim īpaši atbalstāmajās teritorijās iedzīvotāju skaits nedrīkstēja pārsniegt 15% no Latvijas iedzīvotāju kopskaita, tad kopš 2004.gada šis procents ir palielināts līdz 25%.

Nākotnē aktuāla ir valsts atbalsta intensitātes diferencēšana īpaši atbalstāmajās teritorijās. Patlaban visām īpaši atbalstāmās teritorijas statusu ieguvušajām teritorijām pieļaujama valsts atbalsta intensitātes līmenis ir vienāds, lai gan īpaši atbalstāmo teritoriju vidū arī vērojamas būtiskas atšķirības sociāli ekonomiskās attīstības līmeņa ziņā.

Valsts atbalsta intensitātes diferencēšanai visas īpaši atbalstāmas teritorijas ieteicams iedalīt trīs kategorijās atkarībā no sociāli ekonomiskās attīstības līmeņa. Dažādā mērā



atbalstāmo teritoriju grupas atsevišķi pagastu un pilsētu grupām izdala no sakārtotas rindas, izmantojot teritorijas attīstības indeksa standartizētās vērtības. Šī indeksa variācijas apgabala daļu, kas vispār nodrošina iekļaušanu potenciālo īpaši atbalstāmo teritoriju skaitā, ieteicams sadalīt trīs vienādos apgabalos, izmantojot vienāda garuma intervāla vai vienāda blīvuma intervāla metodi. Teritorijas, kas pēc vispārinātā rādītāja vērtības iekļaujas vājākajās grupās, var saņemt lielāku valsts atbalstu, un otrādi. Piemēram, par katru jaunradīto darba vietu vājākajās grupas teritorijās uzņēmēji saņemtu valsts atbalstu 2000 latu apmērā, vidējās grupas teritorijās – 1800 latu, stiprākās teritorijās – 1600 latu apmērā.

Teritoriju attīstības indeksu var izmantot ne tikai potenciālo īpaši atbalstāmo teritoriju noteikšanai, bet arī valsts atbalsta intensitātes diferencēšanai pagastiem, pilsētām un novadiem ES līdzfinansētajos projektos. Šajā gadījumā visas vietējās pašvaldības (ne tikai īpaši atbalstāmās) sadala vairākās grupās (piemēram, piecās) atkarībā no to attīstības indeksa lieluma. Pēc sociāli ekonomiskās attīstības līmeņa vājākās pašvaldības var pretendēt uz lielāku valsts atbalsta īpatsvaru un attiecīgi tām būtu nepieciešams mazāks pašvaldības līdzfinansējums un otrādi – spēcīgākās pašvaldībās valsts atbalsta daļa būs mazāka un pašvaldības daļa lielāka.

Bez tam teritorijas attīstības indeksu var izmantot pašvaldību teritoriju attīstības salīdzināšanai un vērtēšanai.

### **3.3.3. Īpaši atbalstāmo teritoriju attīstības programmas izvērtējums**

#### **Atbalstītās teritorijas un atbalsta apjoms**

1998.gadā īpaši atbalstāmā reģiona statuss uz trim gadiem tika piešķirts 84 administratīvi teritoriālām vienībām. To saņēma 5 rajoni kopumā – Balvu, Krāslavas, Ludzas, Preiļu un Rēzeknes rajona pašvaldības (izņēmums ir 2 Rēzeknes rajona pašvaldības Griškānu un Verēmu pagasti, jo to teritorijā atrodas Rēzeknes SEZ), 1 republikas nozīmes pilsēta – Jelgava, 8 rajonu pilsētas, 70 pagasti.

2000.gada beigās, balstoties uz jauno metodiku, tika noteikti 143 potenciālie īpaši atbalstāmie reģioni (5 rajoni, 20 pilsētas, 118 pagasti). 80 potenciālajiem īpaši atbalstāmajiem reģionam šis statuss jau bija iepriekš. Pēc pieteikumu izvērtēšanas 2001.gadā uz trim gadiem 135 pašvaldībām piešķīra īpaši atbalstāmā reģiona statusu. 2001.gadā to saņēma 5 rajoni, 16 pilsētas, 113 pagasti un 1 novads (Kramiņš, Vilka u.c. 2001).

No 2004.gada jūlija īpaši atbalstāmo teritoriju statuss administratīvajām teritorijām tiks piešķirts no jauna, balstoties uz jaunajiem noteikumiem. Nākamā Īpaši atbalstāmo teritoriju programmas perioda ilgums būs 2,5 gadi (2004.-2006.). Tas sakrītīs ar ES Struktūrfondu apgūšanas pirmo periodu.

Tā kā projektu pieteikšanas un apstiprināšanas periods, lai saņemtu programmas atbalstu, ir salīdzinoši garš (visu formalitāšu nokārtošana ilgst aptuveni pusgadu), un atbalstāmo projektu ilgums ir aptuveni pieci gadi, tad pašreizējais īpaši atbalstāmo teritoriju statuss uz trim gadiem ir pārāk īss. Pēc 2004.gada statusa periodam ir jābūt saistītam ar ES Struktūrfondu plānošanas periodu.

Īpaši atbalstāmo reģionu programmas galvenais instruments ir Reģionālais fonds.

Kopējais Reģionālā fonda apjoms piecu gadu laikā no 1998. līdz 2002.gadam (ieskaitot) bija 5,16 miljoni latu.

Reģionālā fonda apjoms pa gadiem ir bijis mainīgs bez palielināšanās tendences (skat. 3.3.2.tabulu). Īpaši atbalstāmo reģionu atbalsts nevar tikt plānots ilgākam laika periodam, jo Reģionālajam fondam piešķirjamie līdzekļi tiek apstiprināti vienlaikus ar kopējo valsts budžetu. Pašreiz nav noteikta fiksētā minimālā summa (piemēram, kā procenti no kopējā valsts budžeta vai procenti no IKP palielināšanās), kas būtu piešķirama Reģionālajam fondam. Līdz ar to Reģionālā fonda ikgadējais finansējums ir politisks lēmums.

3.3.2.tabula Reģionālā fonda apjoms, milj. latu

	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Kopējā Reģionālā fonda apjoms	1,403	0,350	1,000	0,822	1,5865	1,301
Resursi no Valsts budžeta	1,403	0,350	1,000	0,800	1,492	1,276

\* Plānotais

Kaut arī fonda nolikumā ir minēti dažādi ieņēmumu avoti, līdz 2001.gadam vienīgais resursu avots bija valsts budžets (Valsts īpašuma privatizācijas fonds un pamatbudžets). Reģionālajam fondam piešķirto līdzekļu apjoms vienmēr ir bijis mazāks nekā sākotnēji pieprasīts. Kopš 2000.gada organizācija "Reģionu attīstība" iekasē maksu par pakalpojumu sniegšanu. 2002.gadā papildus ieņēmumiem no valsts budžeta līdzekļiem ir bijuši ieņēmumi no viena ziedojuma un no akciju pārdošanas.

Reģionālā fonda piecu darbības gadu laikā līdz 2002.gadam ir izlietoti 4,5 miljoni latu no tiem 95,24% (4,286 miljoni latu) tika novirzīti īpaši atbalstāmajiem reģioniem, 4,76% tika izlietoti Reģionālā fonda administratīvajiem izdevumiem, kā arī Reģionālās attīstības padomes sekretariāta darbības nodrošināšanai un auditam.

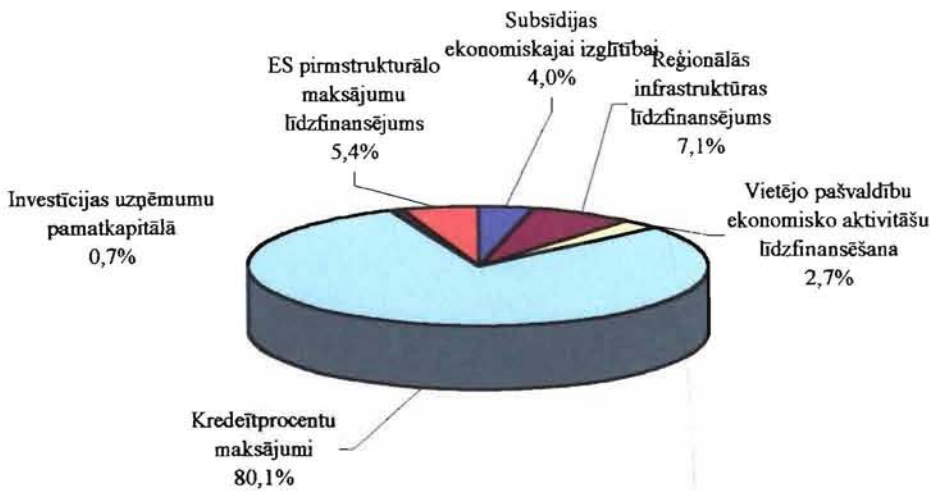
## Atbalsta veidi

No Reģionālā fonda līdzekļi paredzēti šādam atbalstam:

- ieguldījumiem uzņēmuma (uzņēmēj sabiedrības) statūtkapitālā;
- procentu maksājumiem par mērķkredītiem, kas tiek sekmīgi izmantoti saskaņā ar iesniegto biznesa plānu;
- vienreizējiem maksājumiem (maksājumi par ekonomiskās izglītības pasākumiem, piemaksa par jaunu darba vietu radīšanu u.c.);
- ieguldījumu dotācijām;
- kopīgi ar pašvaldību infrastruktūras attīstībai;
- daļēji – īpaši atbalstāmo reģionu vietējiem attīstības fondiem un īpaši atbalstāmo reģionu attīstības programmu izstrādei.

Kopš 2001.gada Reģionālajā fondā ir pieejami finansu līdzekļi ES pirmsstrukturālo fondu finansējuma apgūšanai.

Fonda līdzekļu sadalījums pa atbalsta veidiem redzams 3.3.1.attēlā.



3.3.1.attēls. Reģionālā Fonda līdzekļu sadalījums pa atbalsta veidiem laika periodā no 1998.-2002.gadam.

Kaut arī no fonda paredzēta virkne dažādu finansu atbalsta pasākumu, tomēr to pielietojums ir bijis ļoti šaurs, it īpaši uzņēmumiem. Pārsvārā ir izmantota kredītprocentu atmaksa par mērķkredītiem. Laika periodā no 1998.-2002.gadam tie veidoja 85% no kopīgā atbalsta apjoma, bet tai pašā laikā atbalsta veids - ieguldījumi uzņēmuma statūtkapitālā piešķirts tikai vienā gadījumā (30 tūkstoši latu). 2.5.1.attēlā redzams atbalsta veidu īpatsvars piecu gadu periodā.

Vēl viens Īpaši atbalstāmo teritoriju atbalsta instruments, bet kas nav saistīts ar Reģionālo fondu, ir nodokļu atlaides uzņēmumiem (uzņēmumu vai iedzīvotāju ienākuma nodoklim). Katru gadu Ministru kabinets ar rīkojumu apstiprina uzņēmumu sarakstu, kuriem ir tiesības uz nodokļu atlaidēm. Šādas tiesības var saņemt tikai tie uzņēmumi, kuru projekti ir saistīti ar reģiona attīstības programmu. Piemēram, 2003.gada 17.martā ar Ministru kabineta rīkojumu Nr.165 tika apstiprināts saraksts ar 41 uzņēmumu, kuriem ir tiesības uz nodokļu atlaidēm. Saraksts ir apstiprināts, pamatojoties uz likumiem par “Par uzņēmumu ienākuma nodokli” un “Par iedzīvotāju ienākuma nodokli”.

Lai gan šis atbalsts tiek piešķirts jau vairākus gadus neviena no atbildīgajām institūcijām laika periodā no 1998. – 2002.gadam (ne Ekonomikas ministrija, ne Finanšu ministrija un Reģionālās politikas un plānošanas pārvalde) nav uzraudzījusi šo procesu un veikusi tā lietderīguma novērtēšanu. Nav apkopotas atsauksmes no uzņēmējiem par šo iespēju izmantošanu un nodokļu atlaižu apjomu.

Lai īpaši atbalstāmo teritoriju programmas izvērtējums būtu vispusīgs, Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijai nākotnē būs jārada mehānisms, ar kura palīdzību iegūt un izvērtēt informāciju par nodokļu atlaidēm un to efektivitāti.

### **Reģionāla fonda līdzekļu un atbalsta sadalījums**

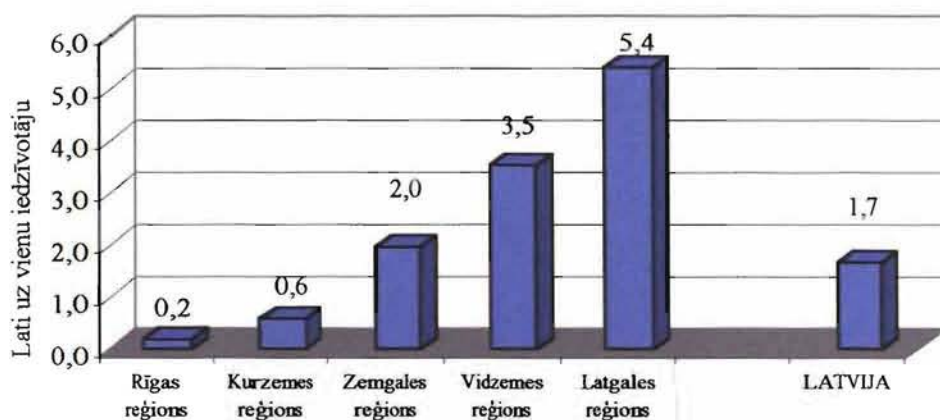
Laikā no 1998. līdz 2002.gada beigām organizācijā “Reģionu attīstība” tika iesniegti 906 projekti līdzekļu piešķiršanai, no kuriem 269 līdz 2002.gada beigām tika realizēti. Vidēji viena projekta finansējums no Reģionālā fonda gada laikā ir 2500 lati. Darbībā vērojams princips atbalstīt pēc iespējas vairāk projektus, izlietojot mazāk līdzekļus.

Fonda atbalstītie projekti nepārstāv visas vietējās pašvaldības, kurām piešķirts statuss. Kopumā ir 71 pašvaldība, kurai ir vai bija īpaši atbalstāmā reģiona statuss, un nav atbalstīts neviens projekts. Salīdzinājumam, 2003.gada sākumā bija 241 pašvaldība ar īpaši atbalstāmās teritorijas statusu. Tas nozīmē, ka vismaz 1/3 pašvaldību nav saņēmušas atbalstu no Reģionālā fonda. Starp šīm pašvaldībām ir tādas, kuras nav arī iesniegušas nevienu projekta pieteikumu. Līdz šim nav veikts speciāls pētījums vai analīze par to, kādēļ izveidojušies šādi “baltie plankumi”, iespējams, ka galvenie iemesli ir pašvaldību pasivitāte un informācijas trūkums par iespējām un izglītošanos.

Tajā pašā laikā lielākais vienas pašvaldības teritorijā atbalstīto projektu skaits ir Līvānu novadā un Preiļu novadā –33 projekti katrā. Tas, ka no šīm pašvaldībām ir vislielākais projektu skaits ir skaidrojams ne tikai ar lielo pašvaldības aktivitāti, bet arī ar apvienošanās procesu. Lielākais projektu skaits starp pašvaldībām, kas programmas īstenošanās laikā nav apvienojušās, ir Valmieras rajona Dikļu pagastam – 19 projekti.

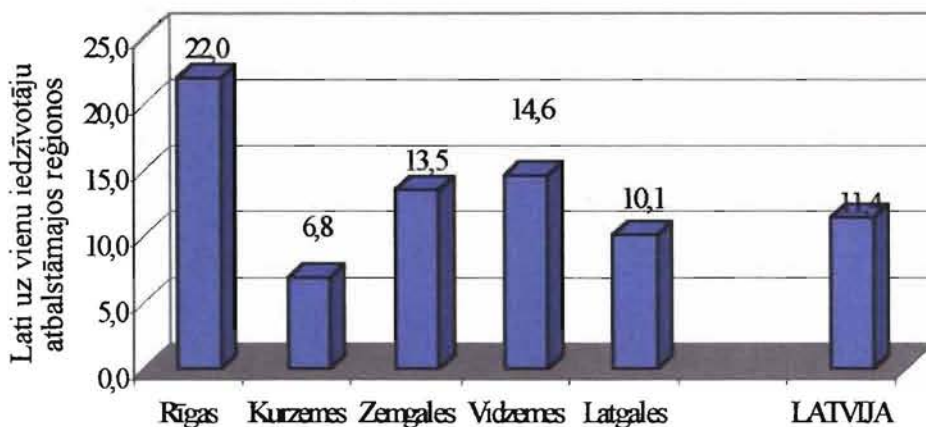
Analizējot sakarību starp apstiprināto projektu skaitu un sociālekonomisko attīstības līmeni septiņos rajonos, kur visas pašvaldības vai vismaz lielākā daļa no tām ir ar īpaši atbalstāmā reģiona statusu, ir secināts, ka rajoni, kas savā sociālekonomiskajā attīstībā ir vājāki, saņēmuši mazāk projektu atbalstu, nekā rajoni ar augstāku sociālekonomiskās attīstības līmeni ("Reģionālā attīstība" 2001).

Saskaņā ar Reģionālā fonda datiem, no fonda darbības uzsākšanas līdz 2002.gada 31.decembrim ekonomisko aktivitāšu nodrošināšanai tika piešķirti 3953140 lati. Lielākā daļa resursu ir piešķirta Latgales plānošanas reģiona teritorijām – 2,071 miljons latu (52,4%). Vidzemes plānošanas reģions saņēma – 22,8%, Zemgales plānošanas reģions – 14,5%, Rīgas plānošanas reģions – 5,6%, Kurzemes plānošanas reģions – 4,7% no Reģionālā fonda līdzekļiem ekonomiskās attīstības veicināšanai. Aprēķinot saņemto līdzekļu apjomu uz vienu plānošanas reģiona iedzīvotāju, redzamas, ka visvairāk saņēmis Latgales plānošanas reģions (piecu gadu laikā Latgales plānošanas reģions ir saņēmis 5,4 latus uz vienu iedzīvotāju), bet Rīgas plānošanas reģions (0,2 latus uz vienu iedzīvotāju) (3.3.2.attēls).



3.3.2.attēls. Reģionālā fonda līdzekļi uz vienu iedzīvotāju piecos plānošanas reģionos.

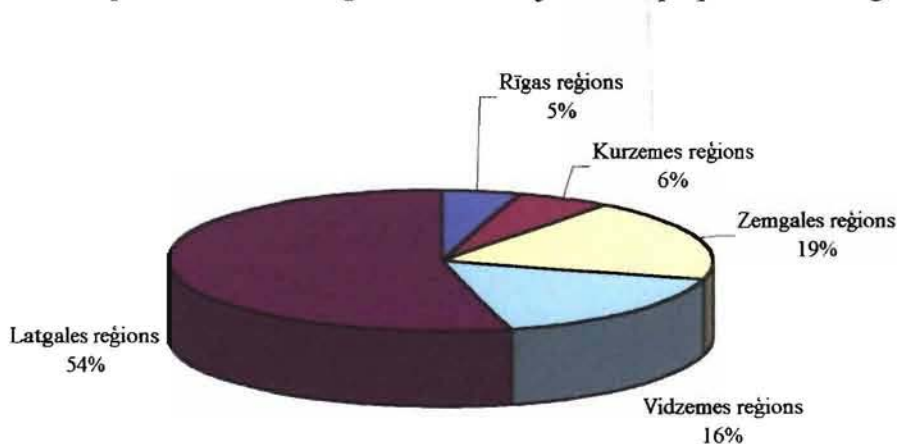
Atšķirīga aina ir vērojama, salīdzinot piešķirtos līdzekļus uz vienu cilvēku atbalstāmajos reģionos (3.3.3.attēls). Rīgas plānošanas reģionā teritorijās ar īpaši atbalstāmā reģiona statusu ir visaugstākie rādītāji Reģionālā fonda līdzekļu piesaistē uz vienu iedzīvotāju atbalstāmajā teritorijā. Bet Latgales un Kurzemes reģionos šis rādītājs ir zemāks nekā valstī vidēji. Zemās kapacitātes iemesls projektu piesaistīšanā Latgales reģionā ir pašu kapitāla trūkums, nelabvēlīgāki kredītnosacījumi un zemāka projektu kapacitāte. Tā kā visizplatītākais atbalsts veids ir kredītprocenu atmaksa, bet uzņēmumiem, kuri atrodas vājāk attīstītās teritorijās nepietiek savu līdzekļu un ir ierobežotas aizņēmšanās iespējas (t.sk. nepietiekamo garantiju dēļ), cita veida atbalsta piešķiršana, kā, piemēram, ieguldījumiem uzņēmuma pamatkapitālā, būtu lietderīga.



3.3.3.attēls. Piešķirtie Reģionālā fonda līdzekļi uz vienu īpaši atbalstāmo reģionu iedzīvotāju, latos.

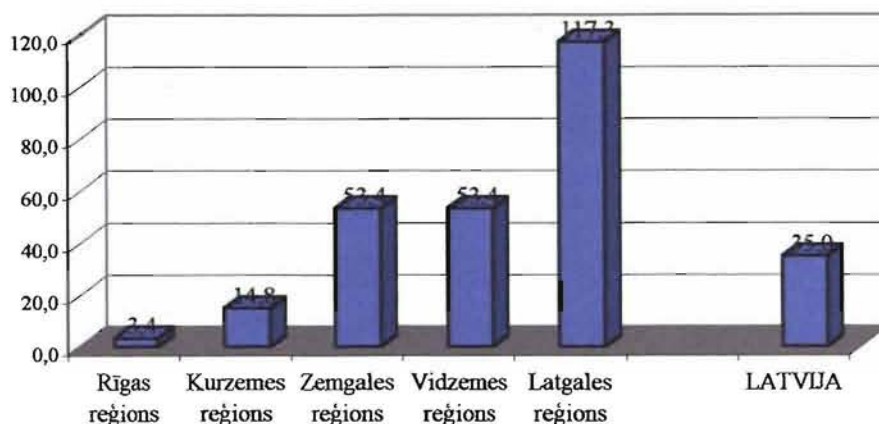
Galvenais kvantitatīvais rezultatīvais rādītājs, kam ir pozitīva ietekme uz reģionālo attīstību, un kurš no projektu līmeņa tiek apkopots, ir darba vietas - jaunradītās, saglabātās un sezonālās darbavietas atbalstāmajos projektos.

Pamatojoties uz Reģionālā fonda atbalstīto projektu atskaišu datu bāzi, piecu gadu laikā ir radītas 3102 jaunas darba vietas, saglabātas 3543 darba vietas un radītas 4015 sezonas darba vietas. Kopumā programmas ir izveidotas un saglabātas 8298 darbavietas (jaunradītās + saglabātās + 1/3 sezonas). Faktiskais izveidoto darba vietu skaits ir lielāks, jo laikā, kad dati tika analizēti, nebija vēl saņemtas visu projektu atskaites. 3.3.4.attēlā redzams izveidoto un saglabāto darba vietu skaita sadalījumu pa plānošanas reģioniem. Šī sadalījums ir atbilstošs tam, kā ir sadalīts īpaši atbalstāmo reģionu iedzīvotāju skaits pa plānošanas reģioniem.



3.3.4.attēls. Izveidoto un saglabāto darba vietu skaita sadalījums pa plānošanas reģioniem (jaunizveidotās, saglabātās, sezonas (ar svaru 1/3)).

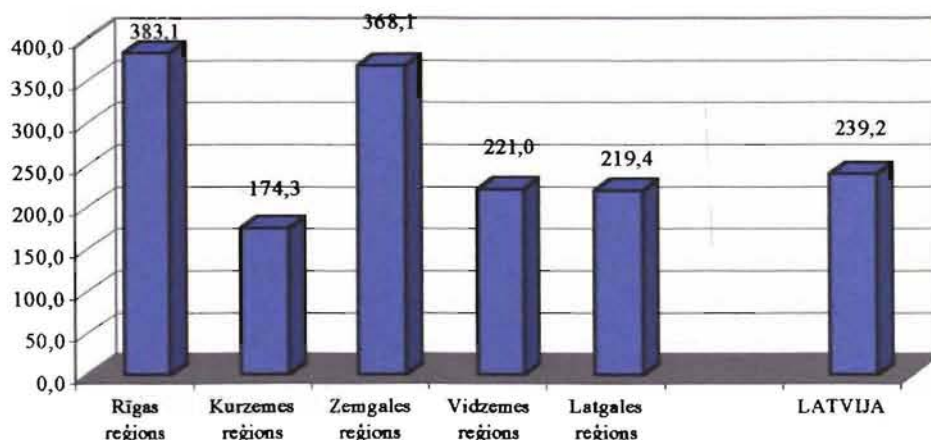
3.3.5.attēls parāda kopējo izveidoto un saglabāto darba vietu skaitu uz 10 000 iedzīvotājiem plānošanas reģionos.



3.3.5.attēls. Izveidoto un saglabāto darba vietu skaits uz 10 000 iedzīvotājiem plānošanas reģionos

No šīs sakarības var secināt, ka Īpaši atbalstāmo reģionu programmas funkcionālā efektivitāte (pēc tāda rādītāja kā darba vietas) ir bijusi lielāka reģionos ar zemāku attīstības līmeni. Tas pilnībā atbilst programmas un reģionālās attīstības mērķiem.

3.3.6.attēls parāda izveidoto darbavietu skaitu uz 10000 iedzīvotājiem plānošanas reģionu atbalstāmajos reģionos.



3.3.6.attēls. Izveidotās un saglabātās darba vietas uz 10000 atbalstāmo reģionu iedzīvotājiem plānošanas reģionos

Šī sakarība liecina par reģionu ar augstāku attīstības līmeni lielāku ekonomisko efektivitāti. Rīgas plānošanas reģionā uz 10000 iedzīvotājiem atbalstāmajās teritorijās ir radītas 383 darba vietas, augsts rādītājs ir arī Zemgales plānošanas reģionā (368). Latgales

(219) un Vidzemes (221) reģionu rādītāji ir līdzīgi vidējiem rādītājiem valstī. Zemākais rādītājs ir Kurzemes plānošanas reģionā (174).

Cits rādītājs, kas tiek apkopots datu bāzē no projektu līmeņa, ir projektos veiktie ieguldījumi no citiem avotiem (ne no Reģionālā fonda) un projekta īstenotāju pašu ieguldījums projektā. Četriem plānošanas reģioniem, izņemot Rīgas reģionu, ir līdzīgi rādītāji par līdzekļu piesaisti no citiem avotiem uz 1 Reģionālā fonda latu. Šis rādītājs reģionos svārstās no 1,51 lata līdz 1,87 latiem. Rīgas plānošanas reģionā viens Reģionālā fonda lats ir piesaistījis 0,49 latus no citiem finanšu avotiem. Pretēja situācija ir ar projekta īstenotāju līdzekļu ieguldījumu uz vienu Reģionālā fonda latu. Rīgas plānošanas reģionā šis rādītājs (45,15 lati) pārsniedz citu reģionu rādītājus. Zemākais rādītājs ir Vidzemes plānošanas reģionā (17,89 lati), bet pārējo plānošanas reģionu rādītāji ir aptuveni vienādi. Reģionālā fonda resursi projektos sastāda tikai 3,46% no kopējām projektu izmaksām.

Viens no ekonomiskās efektivitātes rādītājiem varētu būt projektā izveidoto darba vietu skaita salīdzinājums ar ieguldītajiem līdzekļiem. Piecu gadu laikā vidēji vienas jaunas darba vietas izveidošanai nepieciešami 1274,38 lati no Reģionālā fonda. Salīdzinot kopējos projektos ieguldītos līdzekļus un darba vietu skaitu redzams, ka vidējās vienas darba vietas izmaksas ir 36,8 tūkstoši latu. Šīs izmaksas ir atšķirīgas plānošanas reģionos. Šajā ziņā Kurzemes plānošanas reģions ir visefektīvākais (29,5 tūkst.latu), bet Rīgas plānošanas reģionā izmaksas ir visaugstākās (67,9 tūkst.latu). Pārējiem trim reģioniem izmaksas ir līdzīgas – Vidzemes reģionam – 31,7 tūkst.latu, Zemgales reģionam – 33,6 tūkst.latu, Latgales reģionam – 37,8 tūkst.latu.

Īpaši atbalstāmo reģionu programmu raksturo ne tikai rezultāti, izmērāmi ar kvantitatīviem rādītājiem, bet arī rezultāti, kas balstās uz kvalitatīvajiem rādītājiem. Šie rezultāti ir:

- Attīstības plānošanas procesa nepieciešamība atbalstāmajos reģionos, jo statusu piešķir tikai pēc pašvaldību iesniegtām attīstības programmām;
- Sadarbības starp pašvaldībām un uzņēmējiem palielināšanās teritorijā;
- Pašvaldību informētības palielināšanās par uzņēmējdarbības savā teritorijā;
- Zināšanu projektu vadīšanā un biznesa plānošanā paaugstināšanās;
- Pieredzes uzkrāšanu un iemaņu paaugstināšanās projektu pieteikumu un atskaišu izstrādāšana un projektu īstenošanā (Kramiņš, Vilka u.c. 2001).

Tā kā Īpaši atbalstāmo reģionu programmas mērķis ir vājāk attīstītie reģioni, līdz ar to augstāka programmas funkcionālā efektivitāte ir vērojama reģionos ar zemāku attīstības indeksu. Tajā pat laikā ekonomiskā efektivitāte ir augstāka reģionos ar augstāku attīstības indeksu. Tas nozīmē, ka nākotnē vāji attīstītajās teritorijās jāpalielina projektu piesaistes un



īstenošanas spēja un kredītresursu pieejamība. Turklāt Reģionālā fonda atbalsta pasākumi jādaudzveido. Pašreiz no daudzveidīgā Reģionālā fonda atbalsta pasākumu kopuma 85% līdzekļu tiek novirzīti kredītprocentu maksājumiem.

### **3.4. Reģionālā attīstība un pašvaldības, Latvijai iestājoties Eiropas Savienībā**

#### **3.4.1. Latvijas attīstības prioritātes**

Eiropas Komisija 2003. gada 18.decembrī apstprināja Latvijas Attīstības plānu (vienoto programmdokumentu) 1.mērķa programmā 2004.-2006.gadam. Šajā plānošanas dokumentā noteikta Latvijas valdības stratēģija un prioritātes 2004. – 2006.gadam, lai veicinātu sociālekonomisko apstākļu izlīdzināšanu, izmantojot ES struktūrfondu finansējumu.

Latvijas Attīstības plānā noteiktas šādas valsts attīstības prioritātes:

- 1.prioritāte – Teritoriālās vienotības veicināšana;
- 2.prioritāte - Uzņēmējdarbības un inovāciju veicināšana;
- 3.prioritāte - Cilvēkresursu attīstība un nodarbinātības veicināšana;
- 4.prioritāte – Lauku un zivsaimniecības attīstības veicināšana:
  - 4.1.apakšprioritāte - Lauksaimniecības un lauku attīstības veicināšana;
  - 4.2.apakšprioritāte - Ilgspējīgas zivsaimniecības attīstības veicināšana.

Minētajā dokumentā katras prioritātes ietvaros ir noteikti attiecīgās prioritātes pasākumi (skat.3.4.1.tabulu). Savukārt katram pasākumam dots īss apraksts, mērķa grupas, mērķis, atbilstošās aktivitātes un atbilstošie atbalsta saņēmēji.

No 2004. līdz 2006.gadam Latvijai struktūrfondu ietvaros kopējais pieejamais finansējums ir 830 miljoni EUR (ES struktūrfondu finansējums 625 milj. EUR un LR finansējums 205 milj. EUR) (Finanšu ministrija, 2004.).

Attīstības plāna īstenošanā projektu ieviešanas pamatā ir šādas shēmas:

- 1) atklātā konkursa projekti – ERAF, ESF, ELVGF, ZVFI gadījumā;
- 2) nacionālie projekti;
- 3) grantu shēmas – ERAF un ESF gadījumā.

3.4.1.tabula. Latvijas attīstības plāna (vienotā programmdokumenta) 1.mērķa programmā 2004.-2006.gadam noteiktās prioritātes un to pasākumi

<i>Prioritāte/pasākumi</i>
<b>1.Teritoriālās vienotības veicināšana</b>
1.1. Vides infrastruktūras uzlabošana un tūrisma attīstības veicināšana
1.2. Pieejamības un transporta sistēmas attīstība
1.3. Informācijas un komunikāciju tehnoloģijas attīstība
1.4. Izglītības, veselības aprūpes un sociālās infrastruktūras attīstība
<b>2. Uzņēmējdarbības un inovāciju veicināšana</b>
2.1. Atbalsts inovāciju attīstības veicināšanai
2.2. Uzņēmējdarbību veicinošas infrastruktūras attīstība
2.3. Atbalsts mazās un vidējās uzņēmējdarbības attīstības veicināšanai
2.4. Finansējuma pieejamības uzlabošana mazajiem un vidējiem uzņēmumiem
2.5. Atbalsts zinātnisko pētījumu veikšanai
<b>3.Cilvēkresursu attīstība un nodarbinātības veicināšana</b>
3.1. Nodarbinātības veicināšana
3.2. Izglītības un tālākizglītības attīstība
3.3. Sociālās izstumtības mazināšana
<b>4. Lauksaimniecības un zivsaimniecības attīstības veicināšana</b>
<b>4.1. Lauksaimniecības un lauku attīstības veicināšana</b>
4.1.1. Investīcijas lauksaimniecības uzņēmumos
4.1.2. Atbalsts jauniekiem zemniekiem
4.1.3. Lauksaimniecības produktu pārstrādes un mārketinga uzlabošana
4.1.4. Lauku rajonu pielāgošanas un attīstības veicināšana
4.1.5. Mežsaimniecības attīstība.
4.1.6. Vietējās kapacitātes attīstīšana (LEADER+ veida pasākums)
4.1.7. Apmācības
<b>4.2. Ilgtspējīgas zivsaimniecības attīstības veicināšana</b>
4.2.1. Zvejas intensitātes sabalansēšana
4.2.2. Flotes atjaunošana
4.2.3. Zvejas un akvakultūras produktu apstrādes un mārketinga uzlabošana, zvejas ostu aprīkojums un akvakultūra
4.2.4. Piekrastes zvejas attīstība, sociāli ekonomiskie pasākumi, jaunu noieta tirgu apgūšanas veicināšana un atbalsts ražotāju organizācijām

### 3.4.2. ES struktūrfondu finansējuma piešķiršanas kārtība

Atbilstoši ES reģionālās politikas papildinātības principam ES struktūrfondi nefinansē 100% no atbalstāmo programmu un projektu izmaksām. Pirmā mērķa reģionos ES ieguldījuma maksimālais apjoms ir 75% (izņēmuma gadījumā atbalstu ir iespējams palielināt līdz 80-85%). Atlikušie 25% no izmaksām ir jāsedz attiecīgai dalībvalstij. Katra valsts pati izlemj, kādā mērā šīs izmaksas tiek segtas no valsts budžeta un kādā mērā no pašvaldību budžetiem. Lai īstenotu reģionālās attīstības mērķus, teritorijām, kurām ir zemāks sociāli ekonomiskās attīstības līmenis respektīvi teritorijas attīstības indekss, nepieciešams saņemt lielāku valsts atbalstu ES līdzfinansētajos projektos un otrādi.

Kandidātus dažāda valsts atbalsta intensitātei iespējams noteikt ar divām metodēm – grupējot teritorijas vienāda garuma intervālu metodi vai vienāda blīvuma intervālu metodi. Pirmajā gadījumā visām valsts atbalsta intensitātes grupām nosaka vienādus teritorijas attīstības indeksa intervālus. Šajā gadījumā teritoriju skaits katrā grupā ir dažāds. Otrajā gadījumā, izmantojot vienāda blīvuma intervālu metodi, katrā valsts atbalsta intensitātes grupā nonāk vienāds teritoriju skaits (izņemot pēdējo grupu, kurā tas nedaudz var atšķirties).

Pēc 2002.gada datiem, izmantojot vienāda garuma intervāla metodi un paredzot piecas grupas, pagastu sadalījums starp atbalsta grupām ir ļoti nevienmērīgs. Divās spēcīgākajās grupās ietilpst tikai pa vienam pagastam, bet ceturtajā grupā ietilpst 306 pagasti jeb divas trešdaļas no pagastu kopskaita. Lielā mērā tas izskaidrojams ar to, ka diviem pagastiem – Ozolnieku un Stopiņu – ir ekstremālas attīstības indeksu vērtības – 5,423 un 3,754. Ozolnieku pagasts indekss bija tik augsts, pateicoties ļoti augstam iedzīvotāju blīvumam un Stopiņu pagasts – pateicoties, ļoti lielai zemes vidējai kadastrālai vērtībai.

Izslēdzot šo divu pagastu attīstības indeksus no apgabala, kuram nosaka vienāda garuma intervālus, pagastu sadalījums starp atbalsta grupām ir vienmērīgāks, tomēr joprojām visai atšķirīgs. Trešajā un ceturtajā grupā ietilpst 44,9% un 38,5% no pagastu kopskaita.

Līdzīga nevienmērība vērojama arī paredzot 3 atbalsta grupas. Iekļaujot Ozolnieku un Stopiņu pagastu attīstības indeksus apgabalā, no kura nosaka vienāda garuma intervālus, trešajā, tas ir vājākajā grupā ietilpst 418 pagasti jeb 89,9% no pagastu kopskaita. Nosakot vienāda garuma intervālus bez Ozolnieku un Stopiņu pagastu attīstības indeksiem, pagastu sadalījums pa atbalsta grupām mainās – divas trešdaļas no pagastu kopskaita ietilpst otrajā vidējā grupā.

Pilsētu sadalījums pa atbalsta grupām, izmantojot vienāda garuma intervāla metodi, paredzot gan 5, gan 3 grupas ir daudz vienmērīgāks un pieņemamāks. Tomēr, ņemot vērā, ka nav pamatojuma, kāpēc pagastiem un pilsētām valsts atbalsta intensitāti noteiktu pēc dažādām metodēm, ieteicams gan pagastu, gan pilsētu grupā valsts atbalsta intensitātes noteikšanai izmantot vienāda blīvuma intervālu metodi, paredzot 5 dažāda atbalsta grupas. Teritorijas iekļaušana tajā vai citā grupā pie šīs metodes tāpat ir atkarīga no teritorijas attīstības indeksa, tikai katrā grupā iekļauj vienādu teritoriju skaitu. Izmantojot 5 grupas, katrā no tām 20%.

Valsts atbalsta intensitāte vājākajā grupā ir 15% apmērā no projekta kopsummas (pašvaldībām 10% apmērā), katrā nākošajā grupā samazinot to par 2,5%, bet pašvaldību daļu palielinot par to pašu procentu. Stiprākajā grupā valsts atbalsta intensitāte tad ir 5% (pašvaldību 20%).

### 3.4.3. Pašvaldības un Eiropas Savienība

ES struktūrfondi ir tikai viena daļa no daudzajiem Kopienas tiesību aspektiem, ar kuriem jāsaskaras pašvaldībām. Eiropas tiesības prasa arī neatkarīgu un aktīvu decentralizēto pašvaldību līdzdalību un darbību (Eiropa vietējā līmenī 2003).

ES un pašvaldības ir ciešāk saistītas nekā tas pirmajā brīdī šķiet. Pašvaldībām ir svarīgas gan primārās, gan sekundārās Kopienas tiesības. Kopienas primārās tiesības balstās uz ES līgumu, jo tas ietver pašvaldībām nozīmīgus jautājumus un nosaka arī dalībvalstu atbildību dažādos jautājumos. Kopienas sekundārās tiesības galvenokārt izriet no Eiropas Komisijas likumiem un direktīvām, kas ir primāro tiesību detalizētāka versija (Eiropa vietējā līmenī 2003).

Kopienas uzticības princips nosaka, ka pašvaldībām pašām jāīsteno iniciatīvas, lai ievērotu Kopienas tiesības. Ja iedzīvotāji uzskata, ka viņi ir cietuši zaudējumus pašvaldības rīcības rezultātā, piemēram, pašvaldība nav ievērojusi līguma nosacījumus, viņi var iesūdzēt pašvaldību nacionālajā tiesā. Šādā gadījumā pašvaldība nonāk tiešā opozīcijā Eiropas regulām. Ja pašvaldībām likumu piemērošanas un ieviešanas procesā tiek piešķirtas kādas tiesības, nepieciešamības gadījumā tās var piespiest darboties saskaņā ar šiem likumiem arī ar nacionālās tiesas palīdzību. Pašvaldībām labi jāpārzina Kopienas primārās un sekundārās tiesības. Jauno dalībvalstu pašvaldībām šīs zināšanas jāapgūst jau pēc iespējas agrākā posmā (Eiropa vietējā līmenī 2003).

ES reģionālās politikas ietekme uz pašvaldībām ir visai plaša.

1. Pašvaldībām, izdodot saistošos noteikumus, jāievēro ES direktīvu prasības un tie nedrīkst pārkāpt regulu noteikumus.
2. Pašvaldību izdotajiem administratīvajiem aktiem jāatbilst ES likumdošanai.
3. Sniedzot pakalpojumus vai pērkot preces, pašvaldībai jāievēro ES standarti.
4. Pašvaldības ir gan attīstības plānotājas, gan ES finanšu līdzekļu saņēmējas (Pūķis, Začesta 2003).

Nemot vērā iepriekšminētos faktorus, pamatota ir pašvaldību apvienošanās nepieciešamība, kas nodrošinātu pašvaldību administratīvās un finansiālās spējas paaugstināšna.

Ne tikai ES ietekmē pašvaldības, bet pašvaldībām ir arī ietekme uz ES. Pašvaldības ar savu pārstāvju starpniecību ES Reģionu komitejā, gan tieši griežoties Eiropas Komisijā var ietekmēt ES reģionālo politiku. ES Reģionu komiteja ir galvenais formālais veids, kādā pašvaldības var ietekmēt Eiropas politiku. Reģionu komiteja dibināta 1994.gadā. Tās tiesiskais pamats noteikts Māstrihtas līgumā (1992.g.). Reģionu komitejā ir 222 locekļi, kurus ieceļ uz četriem gadiem. Locekļi pārstāv reģionālās un vietējās pašvaldības. Dalībvalstis pašas

var izlemt, kāda būs to pārstāvniecība. Reģionālajai komitejai ir padomdevēja tiesības. Pēdējos gados Eiropas Komisija, izstrādājot priekšlikumus arvien vairāk ņem vērā reģionālo un vietējo pašvaldību viedokli (Eiropa vietējā līmenī 2003).

Bez tam pašvaldības ietekmē ES politiku, izmantojot neformālos kanālus, tieši vēršoties pie dažādām ES institūcijām un to pārstāvjiem. Dalībvalstīm, pašvaldību asociācijām un lielākajām pilsētām ir savas pārstāvniecības organizācija - biroji Briselē. Pašvaldību pasākumi visvairāk saistās ar Eiropas Komisiju. Jo agrākā jautājuma apspriešanas fāzē Eiropas Komisijā jautājums izskatīts, jo lielākas ir izredzes panākt vēlamu rezultātu. Arī Eiropas Komisijas ierēdņi ir ieinteresēti saņemt informāciju tieši no reģionālo un vietējo pašvaldību pārstāvjiem. Nozīmīga pašvaldību "jumta" organizācija ir Eiropas Municipālītāšu un reģionu padome. Tajā savas valsts pašvaldības pārstāv dalībvalstu pašvaldību asociācijas (Eiropa vietējā līmenī 2003).

### **3.5. Secinājumi un priekšlikumi**

Tā kā mūsdienīgai reģionālās attīstības politikai raksturīgi tādi pamatprincipi, kā demokrātija, atklātība, decentralizācija un līdz ar to arvien vairāk palielinās pašvaldību (vietējo un reģionālo), kā reģionālās politikas īstenotāju, loma, tad var apgalvot, ka spēcīgāku pašvaldību veidošana rada lielākas reģionālās attīstības iespējas. Efektīvas pašvaldību reformas sekmē reģionālo attīstību.

Atbalstāma ir plānošanas reģionu izveidošana. Plānošanas reģioniem, salīdzinot ar atsevišķām pašvaldībām, ir iespējas pamatotāk aizstāvēt pašvaldību intereses centrālajā valdībā un perspektīvā arī Eiropas Savienībā.

Lai arī Latvijas Reģionālās attīstības politikas koncepcija (1996) paredzēja administratīvi teritoriālo reformu kā reģionālās attīstības līdzekli (instrumentu), praksē pašvaldību reformas netika saistītas ar reģionālās attīstības politiku.

Latvijā starp valsts teritorijām pastāv ievērojams sociālekonomiskā attīstības līmeņa atšķirības un tās pat pieaug, tāpēc valstī nepieciešama reāla mērķtiecīga reģionālās attīstības politika.

Līdz šim vienīgais uz nelabvēlīgo teritoriālo atšķirību samazināšanu vērstais līdzeklis ir bijusi Īpaši atbalstāmo teritoriju attīstības programma, taču tai piešķirtais finanšu apjoms ir bijis salīdzinoši neliels. Pētījumi atspoguļo, ka programmas ekonomiskā efektivitāte ir zemāka vājākās pašvaldībās. Ja pašvaldībām nav pietiekoša projektu spēja, sadarbība ar uzņēmējiem, tās un to teritorijā darbojošies uzņēmumi nav spējīgi piesaistīt Reģionālā fonda līdzekļus.

Latvijas iestāšanās Eiropas Savienībā ir aktualizējusi reģionālās attīstības jautājumus. Taču, tā kā ES reģionālās politikas galvenie finanšu instrumenti – struktūrfondi ir vērsti uz NUTS 2 līmeni, kas Latvijas gadījumā ir visa valsts kopumā, Latvijai nepieciešama mērķtiecīga nacionālā reģionālās attīstības politika.

ES reģionālās politikas ietekme uz pašvaldībām ir visai plaša un tāpēc nepieciešams nodrošināt pašvaldību administratīvās un finansiālās spējas paaugstināšanu. Līdz ar to arī Latvijas iestāšanās ES kontekstā aktuāla ir pašvaldību administratīvi teritoriālā reforma, kam seko pašvaldību darbības efektivitātes paaugstināšanas pasākumi.

Plānošanas reģionu pieredzi vajadzētu izmantot reģionālās reformas īstenošanā un vēlētu reģionālo pašvaldību izveidošanā.

Situāciju, kad statistikas dati tiek vākti un apkopoti par statistikas reģioniem (NUTS 3), kas ir atšķirīgi no plānošanas reģioniem, nākotnē var labot, ja par NUTS 3 reģioniem nosaka sešas teritoriālas vienības, kas savietojamas ar pieciem plānošanas reģioniem. Šāds risinājums nav pretrunā jaunajai ES regulai.

Teritorijas attīstības indeksu, kas tiek aprēķināts, lai noteiktu īpaši atbalstāmās teritorijas, var izmantot arī plašākiem mērķiem – valsts atbalsta diferencēšanai, pašvaldību salīdzināšanai un attīstības izvērtēšanai.

Īpaši atbalstāmo teritoriju attīstības programmas ietvaros atbalsta intensitāti ieteicams diferencēt. Tas veicams, izmantojot teritorijas attīstības indeksus un grupējot pašvaldības vai nu pēc vienāda garuma intervālu, vai pēc vienāda blīvuma intervāla metodes. Vajadzētu daudzveidot programmas ietvaros izmantotos atbalsta veidus.

## 4. PAŠVALDĪBU DEMOKRĀTIJAS LĪMENIS LATVIJĀ

### 4.1. Pašvaldību demokrātijas pētījuma organizācija un metodes

Autore uzskata, ka vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālajai reformai, kas nozīmīga arī reģionālajai attīstībai, būtu lielāks atbalsts un attiecīgi ievērojamāki būtu tās rezultāti, ja valstī būtu jūtams izteikts virziens uz publiskās pārvaldes decentralizāciju un uz pašvaldību demokrātijas stiprināšanu. Citiem vārdiem sakot, tas nozīmē, ka administratīvi teritoriālā reforma būtu veiksmīgāka, ja savu aktualitāti nebūtu zaudējuši arī citi pašvaldību reformu koncepcijā noteiktie, bet neīstenotie pašvaldību sistēmas attīstības pasākumi demokrātijas stiprināšanas virzienā.

Pašvaldību demokrātijas līmeņa kvantitatīvu vērtējumu dod starptautiskas programmas ietvaros veiktais pētījums par vietējās demokrātijas rādītājiem Latvijā (Vilka, Pūķis, Vanags 2002). Tas ir pirmais šāda veida pētījums, kas dod iespēju gan salīdzināt pašvaldību demokrātijas līmeni vairākās Austrumeiropas un Centrāleiropas valstīs (2001. gadā pētījums pēc vienotas metodes notika Latvijā, Polijā, Rumānijā, Ungārijā), gan arī katrai valstij noteikt tos pašvaldību aspektus, kur visvairāk nepieciešamas izmaiņas.

Pētījuma ietvaros dažādi pašvaldību demokrātijas rādītāji skaitliskā izteiksmē ir noteikti gan valstij kopumā, gan atsevišķām pašvaldību grupām, grupējot tās pēc iedzīvotāju skaita, pašvaldību piederības pie reģioniem, juridiskā statusa un pēc minoritāšu īpatsvara. Pašvaldību grupas pēc minētajām pazīmēm atspoguļotas 4.1.1.-4.1.4.tabulās. Bez tam grupas tika veidotas arī pēc pašvaldību sociālekonomiskā attīstības līmeņa un pēc finansiālās situācijas. Pamatā pētījumā Latvijā tika izmantoti Baltijas Datu nama veikto 241 pašvaldību vadītāja aptauju 2001.gadā dati. Atsevišķos gadījumos rādītāju indeksi un kopindeksi tika noteikti, izmantojot citas metodes un izmantojot datus no citiem avotiem, kā piemēram, veicot normatīvo dokumentu analīzi.

4.1.1.tabula. Vietējo pašvaldību skaits pēc iedzīvotāju skaita  
(2000.gada 1.janvārī)

<i>Iedzīvotāju skaits</i>	<i>Pavisam Latvijā</i>		<i>Apsekots</i>	
	<i>pašvaldību skaits</i>	<i>procentos</i>	<i>pašvaldību skaits</i>	<i>procentos</i>
Zem 1000	183	33	59	25
1000 - 1999	219	39	83	34
2000 - 4999	108	20	61	25
5000 - 9999	24	4	18	8
10 000 un vairāk	24	4	18	8
<i>Kopā</i>	<i>558</i>	<i>100</i>	<i>2451</i>	<i>100</i>

4.1.2.tabula. Vietējo pašvaldību skaits reģionos  
(2000.gada 1.janvārī)

Reģioni	Pavisam Latvijā			Izlasē		
	pašvaldību skaits	procentos	iedzīvotāju skaits	procentos	pašvaldību skaits	procentos
Rīgas	26	5	994 573	41	22	9
Vidzemes	162	69	562 592	15	63	26
Kurzemes	104	19	329 812	14	44	18
Zemgales	118	21	350 930	14	60	25
Latgales	148	26	386 243	16	52	22
<i>Kopā</i>	<i>558</i>	<i>100</i>	<i>2424 150</i>	<i>100</i>	<i>241</i>	<i>100</i>

4.1.3.tabula. Vietējo pašvaldību skaits pēc to veida  
(2000.gada 1.janvārī)

Kategorija	Pavisam Latvijā		Izlasē	
	pašvaldību skaits	procentos	pašvaldību skaits	procentos
Lauku pašvaldības	481	86	194	80
Jauktās lauku/pilsētu pašvaldības	27	5	14	6
Rajona pilsētu pašvaldības	43	8	28	12
Republikas pilsētu pašvaldības	7	1	5	2
<i>Kopā</i>	<i>558</i>	<i>100</i>	<i>241</i>	<i>100</i>

4.1.4.tabula. Vietējo pašvaldību skaits pēc minoritāšu īpatsvara  
(2000.gada 1.janvārī)

Minoritāšu īpatsvars	Pavisam Latvijā		Izlasē	
	pašvaldību skaits	procentos	pašvaldību skaits	procentos
virs 50%	67	10	28	12
31 – 50%	87	16	35	14
10 - 30%	257	46	110	46
zem 10%	157	28	68	28
<i>Kopā</i>	<i>558</i>	<i>100</i>	<i>241</i>	<i>100</i>

Kā liecina 4.1.1.-4.1.4.tabulu dati pētījumā izmantotā vietējo pašvaldību izlase ir reprezentatīva.



Pēc sociāli ekonomiskās attīstības līmeņa un vietējās pašvaldības sadalītas četrās kategorijās:

- augsta attīstība;
- vidēji augsta attīstība;
- vidēji zema attīstība;
- zema attīstība.

Tāpat četrās tādās pašās kategorijās vietējās pašvaldības sadalītas pēc finansiālās situācijas.

Vidējo pašvaldību sociāli ekonomiskās attīstības līmeni nosaka atbilstoši teritorijas attīstības indeksam atsevišķi pagastiem un pilsētām. Sociāli ekonomiskās attīstības ziņā spēcīgākajām pagastu pašvaldībām teritorijas attīstības indekss ir no 4,533 līdz 0,275 (šajā grupā ietilpst 25% pašvaldību; ceturtā augšējā kvartile), vidēji augsti attīstītām pašvaldībām - no 0,269 līdz - 0,122, vidēji zemu attīstību pašvaldībām - no -0,132 līdz -0,488 un vājākām pagastu pašvaldībām – no -0,488 līdz -1,985. Labākajām pilsētu pašvaldībām teritorijas attīstības indekss bija no 0,931 līdz 0,092, vidēji augsti attīstītām pašvaldībām – no 0,059 līdz -0,512, vidēji zemi attīstītām pašvaldībām – no -0,575 līdz -1,008, bet vājākajām pilsētu pašvaldībām – no -1,069 līdz -2.814.

Vietējo pašvaldību finansiālās situācijas līmeni nosaka pēc pašvaldības ieņēmumiem rēķinot vidēji uz vienu iedzīvotāju. Augstāku ieņēmumu pašvaldībās ieņēmumi uz vienu cilvēku bija no 305,7Ls līdz 137,7Ls, vidēji augstu ieņēmumu pašvaldībām – no 137,4Ls līdz 116,2Ls, vidēji zemu ieņēmumu pašvaldībām – no 116,1Ls līdz 98,3Ls, zemu ieņēmumu pašvaldībām – no 97,8Ls līdz 64,2Ls.

Daži vietējo demokrātiju raksturojošie rādītāji (piemēram, vietējo vēlēšanu aktivitātes koeficients) ir vienkārši kvantitatīvi rādītāji. Bet lielāko daļu rādītāju kopindeksa formā var iegūt tikai kombinējot vairākus vienkāršos rādītājus. Šajos gadījumos katrs vienkāršais rādītājs tiek novērtēts pēc trīs punktu skalas. Augstu rādītāja līmeni vērtē ar 2 punktiem, vidēju līmeni - ar 1 punktu, zemu līmeni – ar 0 punktiem. Par katru vienkāršo rādītāju dots paskaidrojums, kādos gadījumos vērtējums saņēmis 2 punktus, kādos - 1 punktu un kādos - nevienu punktu. Augsts novērtējums saņem 100%, vidējs – 50%, zems – 0%. Katram vienkāršam rādītājam piešķirts noteikts svars 1, 2 vai 3 pēc to nozīmības.

Katra rādītāja vidējā indeksa aprēķināšana pa Latviju notiek šādā veidā: Tiek saskaitīti punkti (2; 1; 0), ko katrs respondents ir devis attiecīgajiem rādītājiem par savu teritoriju. Iegūto punktu summu kopā pa Latviju dala ar maksimāli iespējamo punktu skaitu un reizina ar 100, lai indeksu izteiktu procentos. Maksimālais punktu skaits, nosakot rādītāja indeksu

kopā pa Latviju ir 482 (241 respondents x 2). Piemēram, ja rādītāja vērtējums 180 pašvaldībās ir 2 punkti, 60 pašvaldībās – 1 punkts un vienā pašvaldībā – 0 punkti, tad šī rādītāja indekss ir

$$\frac{180 \times 2 + 60 \times 1 + 1 \times 0}{241 \times 2} \times 100\% = 87\%$$

Aprēķinot rādītāja indeksu atsevišķās pašvaldību grupās (pēc iedzīvotāju skaita, piederības reģionam, juridiskā statusa, minoritāšu īpatsvara, sociāli ekonomiskās attīstības līmeņa, finansiālās situācijas līmeņa) maksimāli iespējamais punktu skaits ir mazāks un tas ir atkarīgs no pašvaldību skaita grupā, respektīvi, respondentu skaits, kas devuši atbildes (atbildes devēju skaits x 2). Piemēram, ja rādītāja vērtējums Kurzemes reģionā, kurā izlase aptvēra 44 pašvaldības, 36 pašvaldībās ir 2 punkti un 8 pašvaldībās – 1 punkts, bet nulles vērtējuma nav, tad rādītāja indekss Kurzemes reģionā ir

$$\frac{36 \times 2 + 8 \times 1 + 0}{44 \times 2} \times 100\% = 91\%$$

Ja visu rādītāju, kas ir attiecīgajā grupā, nozīmības svars ir 1 (tā tas ir vairumā gadījumu), tad kopindeksu aprēķina, saskaitot visu vienkāršo rādītāju indeksus un dalot ar rādītāju skaitu. Piemēram, ja kopindeksu veido divi rādītāji, kuru indeksi ir 87% un 53% un abu rādītāju nozīmības svars ir 1, tad grupas rādītāju kopindekss ir

$$\frac{87\% + 53\%}{2} = 70\%$$

Ja kāda rādītāja nozīmības svars ir 2 vai 3, tad aprēķinot kopindeksu, attiecīgā rādītāja indeksu reizina ar tā svaru – 2 vai 3 un atsevišķo rādītāju svērto indeksu summu daļa ar svaru summu. Piemēram, ja iepriekš apskatītā piemērā pirmā rādītāja nozīmības svars būtu nevis 1, bet 2, tad grupas rādītāja kopindekss būtu

$$\frac{87\% \times 2 + 53\% \times 1}{2 + 1} = 76\%$$

Visus pašvaldību demokrātiju raksturojošos rādītājus var sagrupēt trīs lielās grupās, kas attiecīgi raksturo administratīvo kultūru, politisko kultūru un pilsonisko kultūru valstī attiecībā pret pašvaldībām. Savukārt katrā no grupām rādītāji ir sagrupēti vairākās grupās un kārtās.

## 4.2. Administratīvās kultūras rādītāji

### 4.2.1. Vietējās autonomijas līmeņa izvērtējums

Vietējo autonomiju raksturo juridiskā autonomijas, finanšu autonomijas un pašvaldību atskaitīšanās indeksi.

*Juridiskās autonomijas* kopindekss noteikts ar ekspertu metodi, pamatojoties uz normatīvo dokumentu analīzi. Juridiskās autonomijas kopindekss iegūts, pamatojoties uz trīs rādītāju indeksiem:

- obligātie uzdevumi (noteikti ar likumu);
- uzdevumi, kurus regulē ar minimumu kvantitatīvu standartu;
- uzdevumi, kurus regulē ar rakstiskiem kvalitātes standartiem.

Tā kā vietējām pašvaldībām ir tiesības piedalīties uzņēmējdarbībā, izdot saistošus noteikumus, izdot individuālus administratīvus aktus, regulēt publiskos pakalpojumus un veikt brīvprātīgās funkcijas, eksperti visu trīs rādītāju indeksus novērtēja 50% apmērā. Līdz ar to arī juridiskās autonomijas kopindekss ir 50%.

*Finanšu autonomijas* indekss aprēķināts, vērtējot situāciju par pašvaldību ieņēmumiem. Vietējie pašvaldību ieņēmumi veidojas no šādiem avotiem:

- atskaitījumi no valsts nodokļiem;
- vietējās nodevas;
- valsts dotācijas un mērķdotācijas;
- maksājumi no pašvaldību izlīdzināšanas fonda;
- maksājumi par pakalpojumiem.

Latvijā ir tikai valsts nodokļi. Pat nekustamā īpašuma nodoklis, lai arī tas 100% apmērā tiek iekļauts pašvaldību budžetā, ir noteikts kā valsts nodoklis. Tas ir vienīgais nodoklis, kuram pašvaldība tiesīga piešķirt atlaidi, taču nav tiesīga mainīt likmi.

Pēc apjoma vislielāko īpatsvaru vietējo pašvaldību ieņēmumos sastāda iedzīvotāju ienākuma nodoklis – gandrīz pusi no visiem pašvaldību ieņēmumiem. Atbilstoši likumam atskaitījumi 71,6% apmērā no šī nodokļa ienāk pašvaldības budžetā. Taču šī nodokļa administrēšanu veic centrālā valsts pārvaldes institūcija. Izņēmums ir Rīgas, Ventspils un Liepājas pilsētu pašvaldības, kuras saskaņā ar noslēgto līgumu pašas iekasē šo nodokli.

Vietējo pašvaldību finanšu autonomiju raksturo arī pašvaldību tiesības aizņemties. Šādas tiesības pašvaldībām Latvijā šobrīd ir visai ierobežotas. Pašvaldībām nav tiesības aizņemties komercbankās vispārējā kārtībā, bet tikai izņēmuma gadījumos ar finanšu ministra atļauju, ja iespējams pamatot, ka komerciestādes piedāvātie noteikumi ir izdevīgāki par Valsts kases noteikumiem.

Valsts dotācijas un mērķdotācijas sastāda ievērojamu daļu no pašvaldību ieņēmumiem (apmēram vienu trešo daļu). Apstākļi, ka mērķdotāciju īpatsvars ir krietni lielāks nekā dotāciju īpatsvars, liecina par pašvaldību nepietiekošu patstāvību.

Finanšu autonomijas kopindekss ir visai zems – 47%. Rādītāja “Valsts dotāciju īpatsvars” indekss ir 42%, bet rādītāja “Mērķdotāciju īpatsvars valsts dotācijās” – 51%. Abi rādītāji saņem 2 punktus jeb 100%, ja tie ir zem 30% un 1 punktu, jeb 50% ja tie ir no 30-50%. 4.2.1.tabulā atspoguļotas finanšu autonomijas atšķirības atkarībā no reģiona un pašvaldības juridiskā statusa.

4.2.1.tabula. Finanšu autonomijas atšķirības atkarībā no reģiona un juridiskā statusa

<i>Grupējums</i>	<i>Apakšgrupa</i>	<i>Indekss<sup>v)</sup></i>
Reģions	Rīgas	0,636
	Vidzemes	0,504
	Kurzemes	0,523
	Zemgales	0,388
	Latgales	0,385
Pašvaldību juridiskais statuss	Pagasti	0,454
	Jauktās lauku/pilsētu	0,518
	Rajonu pilsētas	0,464
	Republikas pilsētas	0,750
<i>Latvija</i>	<i>Vidēji</i>	<i>0,465</i>

<sup>v)</sup> Tekstā indeksi izteikti procentos, pareizinot ar 100.

Kā redzams tabulā, kopindekss pašvaldību grupās un kategorijās atšķiras būtiski – no 38% pašvaldībās ar zemu sociāli ekonomiskās attīstības līmeni un Latgales reģionā līdz 75% republikas pilsētās. Republikas pilsētu pašvaldībām ir lielāka autonomija, jo viņām ir lielāks pašu ieņēmumu īpatsvars. Dotāciju un mērķdotāciju īpatsvars kopējos pašvaldību ieņēmumos ir 18%, bet rajona pilsētās un pagastos tas ir 35%. Republikas pilsētas ir galvenie donori pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fondā

*Pašvaldību atskaitīšanās* kopindekss noteikts atbilstoši normatīvajiem dokumentiem un tas ir 100%, jo visiem trim rādītājiem, kas to veido, indekss ir 100%. Šie rādītāji ir:

- juridiskā atskaitīšanās;
- administratīvā atskaitīšanās;
- finanšu atskaitīšanās.

Juridiskā atskaitīšanās ietver:

- Atbildīgā ministru kabineta locekļa (pētījuma veikšanas brīdī - īpašu uzdevumu ministra valsts pārvaldes lietās) uzraudzību par pašvaldību pieņemto lēmumu likumību (šobrīd funkciju veic Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrs);
- Atbildīgo ministriju vai tām pakļauto publisko aģentūru uzraudzību par individuālo administratīvo aktu likumības ievērošanu;
- Valsts kontroles uzraudzību.

Visos šajos gadījumos nesaskaņas var risināt tiesā, tai skaitā arī Satversmes tiesā.

Šāda vispusīga pašvaldību uzraudzība nodrošina juridiskās atskaitīšanās indeksu 100% apmērā.

Administratīvā atskaitīšanās ietver:

- centrālās valdības institūciju uzraudzību par centrālās valdības pašvaldībām deleģēto funkciju izpildi;
- nacionālās un pašvaldību attīstības koordinēšanu.

Arī administratīvās atskaitīšanās indekss tika novērtēts ar 100%, jo centrālās valdības institūcijas regulāri saņem un pārbauda pašvaldību ziņojumus par deleģēto funkciju izpildi.

Finanšu atskaitīšanās ietver:

- iekšējo auditu (līdz 2000.gadam pašvaldību revīzijas komisijas bija obligātas, kopš 2001.gada par to izveidošanu un darbību lemj pašvaldības dome (padome));
- ikgadējos pašvaldību pārskatus Finanšu ministrijai par budžeta izpildi;
- Valsts kontroles ārējo auditu;
- privātu auditoru firmu un zvērināto revidentu ārējo auditu.

Tā kā visas pašvaldības regulāri pārbauda ārējas organizācijas, tad finanšu atskaitīšanās indekss arī ir 100%. Ja tiktu pārbaudīta lielākā daļa, bet ne visas pašvaldības, tad šis indekss būtu 50%.

#### **4.2.2. Politikas īstenošanas līmeņa izvērtējums**

Pētījumā politikas īstenošana tiek vērtēta ar lēmējvaras, lēmumu īstenošanas, atbildības un demokrātijas izpausmju izvērtējumu.

Pašvaldību *lēmējvaras* institūcija pilsētās un novados ir dome, bet pagastos un rajonos padomes. To sēdes, tāpat kā to pastāvīgo komiteju sēdes ir atklātas. Dome (padome) var izlemt jebkuru jautājumu, kas ir pašvaldības kompetencē. Likumā "Par pašvaldībām" ir noteikti 27 jautājumi, kurus var izlemt tikai dome (padome).

Lēmējvaras īstenošanu raksturo pašvaldību spēja pieņemt lēmumus.

Lēmējvaras īstenošanas kopindekss ir 82% un tas veidojas no piecu rādītāju indeksiem:

- Kvorums. Ja 2000.gadā domes (padomes) sēde kvoruma dēļ netika atlikta ne reizi, tad kvoruma indekss ir 100%, ja atlikta kaut vienu reizi, tad vērtējums ir zems – 0%.
- Lēmuma atlikšana. Ja domes (padomes) lēmumi tiek atlikti ļoti reti vai nav atlikti ne reizi, tad rādītāja indekss ir 100%, ja tiek atlikti šad un tad, bet ne katrā sēdē, tad rādītāja indekss ir 50%, ja tiek atlikti katrā vai gandrīz katrā sēdē, tad rādītāja indekss ir 0%.
- Pašvaldības vadītāja un domes (padomes) vairākuma attiecības. Ja domes (padomes) deputātu vairākums gandrīz vienmēr atbalsta vadītāju (padomes priekšsēdētāju), tad rādītāja indekss ir 100%, ja vadītāja pozīcijas atbalsts deputātu vairākuma vidū vienmēr ir atkarīgs no katra konkrēta jautājuma, tad rādītāju indekss ir 50%, ja deputātu vairākums ļoti reti atbalsta vadītāju, tad rādītāja indekss ir 0%.
- Budžeta sagatavošana. Ja pašvaldības budžets domē (padomē) apstiprināts līdz noteiktajam termiņam (2000.gadā – 31.martam), tad rādītāja indekss ir 100%, ja – pēc noteiktā termiņa, tad rādītāja indekss ir 0%.
- Ārkārtas domes (padomes) sēžu īpatsvars. Ja ārkārtas sēžu īpatsvars ir mazāks par 10% vai viena ārkārtas sēde gadā, tad rādītāja indekss ir 100%, ja to īpatsvars ir no 10% līdz 20%, tad rādītāja indekss ir 50%, ja ārkārtas sēžu īpatsvars ir lielāks par 20%, tad rādītāja indekss ir 0%.

Augstākais vērtējums ir rādītājam par domes (padomes) kvorumu – 94%, jo kvoruma trūkums ir reta parādība, un lēmuma atlikšanas rādītājam – arī 94%. Zemākais vērtējums ir rādītājam par budžeta sagatavošanu – 69%, jo daudzās pašvaldībās budžets tika pieņemts vēlāk nekā 2000.gada 1.martā.

Lēmējvaras īstenošanas kopindekss mazās pašvaldībās ir augstāks nekā lielās. Pagastos tas ir augstāks nekā pilsētās. Tas ir augstāks pašvaldībās, kurās minoritāšu īpatsvars ir zem 10% nekā pašvaldībās, kurās šis procents ir virs 50%.

Lēmējvaras īstenošanas kopindekss maz atšķiras dažādos reģionos. Nav korelācijas starp lēmējvaras īstenošanas kopindeksu un teritoriju sociāli ekonomiskās attīstības līmeni un pašvaldību finansiālo situāciju.

*Lēmumu īstenošanas izpilde* atspoguļo pašvaldību spēju sasniegt pašas pieņemtos politikas mērķus. Ieviešanas izpildes kopindeksu iegūst no pieciem atsevišķiem rādītājiem:

- 2000.gadā sekmīgi ieviestu projektu īpatsvars. Šī rādītāja nozīmības svars ir visaugstākais – 3;
- ilglaicīgu (daudzgadīgu) projektu plānošanas līmenis;
- pasākumi efektivitātes sekmēšanai;

- stratēģiskās plānošanas līmenis;
- pilsoņu ieguldījums pašvaldību projektu īstenošanā.

Kā kritēriji iepriekšminēto rādītāju indeksa noteikšanai galvenokārt kalpo projektu un pasākumu skaits, kas dažkārt diferencēts pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu virs 50000. Indeksu aprēķināšana ir visai sarežģīta.

Lēmumu īstenošanas izpildes kopindekss (55%) ir daudz zemāks nekā lēmējvaras īstenošanas kopindekss (82%). Tas izskaidrojams ar vietējo pašvaldību nepietiekošo administratīvo spēju (kapacitāti), jo lēmējvara savas funkcijas var īstenot arī bez augstas administratīvās spējas, tur nepieciešama tikai deputātu laba politiskā griba.

Lēmumu īstenošanas izpildes ietvaros augstāko novērtējumu ieguvusi rādītājs, kas raksturo pasākumus efektivitātes sekmēšanai (80%), kā arī rādītājs, kas atspoguļo sekmīgi ieviestus projektus 2000.gadā (72%). Stratēģiskā plānošana ir ieguvusi indeksu 58%.

Zemākos novērtējumus ir ieguvuši rādītāji, kas parāda ilglaicīgu (daudzgadīgu) projektu plānošanas līmeni (37%) un pilsoņu ieguldījumu pašvaldību projektu īstenošanā (10%).

Lēmumu īstenošanas izpildes kopindekss lielās vietējās pašvaldībās ir augstāks nekā mazās pašvaldībās. Piemēram, pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu zem 1000 tas ir 48%, bet pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu no 5000 līdz 9999 tas ir 68%. Lēmumu īstenošanas izpildes indekss Rīgas reģionā ir ievērojami augstāks nekā pārējos reģionos. Pilsētu pašvaldībās (62%) tas ir augstāks nekā pagastu pašvaldībās (54%).

Ieviešanas izpilde pašvaldībās ar augstu sociāli ekonomiskās attīstības līmeni un pēc finansēm spēcīgākajās pašvaldībās ir lielāka nekā pārējās pašvaldībās, jo viņu administratīvā spēja ir augstāka, un to personāls ir kvalitatīvāks.

Politikas veidošanas līmenī politiskā *atbildība* nozīmē saskaņotību starp pašvaldības mērķiem un vietējo iedzīvotāju prasībām, starp pakalpojumu sniegšanu un klientu vajadzībām. Atbildība atspoguļo pašvaldību spēju apmierināt iedzīvotāju prasības.

Atbildības kopindeksu aprēķina, pamatojoties uz trīs rādītāju indeksiem:

- Pašvaldību un tās iedzīvotāju prioritāšu saskaņotība (atbildība). Šī rādītāja nozīmības svars ir 3. Ja saskaņotība ir gandrīz visās politikas jomās, tad rādītāja indekss ir 100%, ja saskaņotība ir vairumā politikas jomu, tad rādītāja indekss ir 50%, pārējos gadījumos rādītāju indekss ir 0%.
- Pilsoņu apmierinātība ar pašvaldību darbību. Šī rādītāja nozīmības svars ir 2. Ja vairāk nekā 60% pilsoņu ir pilnīgi vai daļēji apmierināti, tad rādītāja indekss ir 100%, ja 40-60% pilsoņu ir pilnīgi vai daļēji apmierināti, tad rādītāja indekss ir 50%, ja apmierināto pilsoņu īpatsvars ir zem 40%, tad rādītāja indekss ir 0%.

- Iedzīvotāju prasību regulēšana. Ja tā eksistē, tad rādītāja indekss ir 100%, ja neeksistē – 0%.

Atbildības kopindekss ir 60%. Rādītājs “Iedzīvotāju apmierinātība ar pašvaldības darbību” ieguva augstu novērtējumu – 90%, bet rādītājs “Iedzīvotāju prasību regulēšana” saņēma tikai 1%. To var izskaidrot ar to, ka Latvijā ir ļoti detalizēta regulēšana ar likumiem centrālajā līmenī un tāpēc speciāla regulēšana vietējā līmenī nav nepieciešama.

Pagasta pašvaldībās ir vidēja līmeņa saskaņotība lielākajā daļā darbības jomu un augsts iedzīvotāju apmierinātības līmenis – vairāk nekā 60% iedzīvotāju ir pilnīgi vai daļēji apmierināti. Pārējās pašvaldību grupās (jauktajās lauku/pilsētu pašvaldībās, rajona pilsētu un republikas pilsētu grupās) ir augsta saskaņotība gandrīz visās darbības jomās un vidējs apmierinātības līmenis – 40-60% iedzīvotāju ir pilnīgi vai daļēji apmierināti.

Atbildības kopindekss republikas pilsētās (73%) un rajona pilsētās (67%) ir augstāks nekā pagasta pašvaldībās (58%), jo tajās ir augstāka administratīvā spēja.

*Demokrātijas izpausme* atspoguļo pašvaldības spēju darboties atklāti un iesaistīt pilsoņus un nevalstiskās organizācijas lēmumu pieņemšanas procesā.

Informācijas atklātības likums, kas pieņemts 1998.gada 29.oktobrī nosaka, ka fiziskām un juridiskām personām ir tiesības iegūt informāciju par valsts pārvaldes un pašvaldību darbību un izmantot to. Izņēmums ir tā informācija, kuras izpaušana aizliegta ar likumu.

Atbilstoši likumam informācija ir sadalīta divās daļās:

- nelimitētas pieejas informācija;
- limitētas pieejas informācija.

Pirmā pilnā apjomā bez ierobežojumiem ir pieejama sabiedrībai, otrā ir limitēta.

Limitētas pieeja ir informācijai:

- kura ir noteikta ar likumu;
- kuru izmanto tikai institūcijas iekšienē;
- kas ir konfidenciālā biznesa informācija;
- kas skar fiziskas personas dzīvi;
- kas iesniegta projektu un konkursu novērtēšanai u.c. (Informācijas attīstības likums 1998.).

Vietējiem iedzīvotājiem ir tiesības apmeklēt pašvaldību domju (padomju) un to pastāvīgo komiteju, kā arī revīzijas komiteju sēdes. Domes (padomes) lēmumprojekti un lēmumi darāmi zināmi sabiedrībai. Pašvaldību domes (padomes) priekšsēdētājam, deputātiem un izpilddirektoram jāparedz iedzīvotāju pieņemšanas stundas, kurās iedzīvotāji var griezties ar saviem priekšlikumiem vai sūdzībām.



Ne tikai deputātu, bet arī vietējos iedzīvotājus var iekļaut pašvaldību valžu, komisiju un darba grupu sastāvā.

Iedzīvotājiem ir tiesības izveidot nevalstiskas (sabiedriskas) organizācijas un vietējas politiskās organizācijas. Iedzīvotāji var piedalīties interešu grupās, apaļā galda diskusijās, socioloģiskās aptaujās, dažādās sanāksmēs, konsultatīvajās padomēs utt.

Iedzīvotāju aktivitāte un piedalīšanās pašvaldības lēmumu pieņemšanā lielā mērā ir atkarīga no viņu informētības. Centrālās valdības līmenī ir sagatavoti informatīvie materiāli par administratīvi teritoriālo reformu, par pašvaldības apvienošanās un sadarbības priekšrocībām un trūkumiem.

Vairākās pašvaldībās iedzīvotāji aktīvi piedalās teritorijas sociāli ekonomiskās attīstības plāna un teritoriju plānojuma projektu apspriešanā. Pašvaldību budžeta projektam jābūt publicētam vietējā laikraksta vai informatīvajā biļetenā, bet ja tādu nav, tam jābūt izliktam telpās, kas pieejamas iedzīvotājiem.

Vietējo līderu aptaujas dati liecina, ka visefektīvākais veids, kā iedzīvotāji var ietekmēt lēmumus ir piedalīšanās vēlēšanās un referendumos. Visai augstu tiek vērtēta arī mediju loma iedzīvotāju iesaistīšanā pašvaldību darbībā.

Demokrātijas izpausmes kopindeksu aprēķina pamatojoties uz šādu rādītāju indeksiem:

- Iedzīvotāju iesaistīšana pašvaldību budžeta apspriešanā. Šī rādītāja nozīmības svars ir 2. Ja pašvaldība izpilda visus četrus aptaujā paredzētos pasākumus, proti, organizē budžeta projekta apspriešanu ar sabiedriskajām organizācijām, organizē iedzīvotāju uzklausišanu par budžeta jautājumiem, publicē budžeta projektu pirms apspriešanas domē (padomē), apspriež budžeta projektu ar žurnālistiem, tad rādītāja indekss ir 100%. Ja pašvaldības īsteno 2-3 pasākumus, tad rādītāja indekss ir 50%, pārējos gadījumos tas ir 0%.
- Iedzīvotāju iesaistīšana lēmumu pieņemšanā. Ja pašvaldība īsteno vairāk nekā 6 sabiedrības viedokļu uzklausišanas pasākumus, tad rādītāja indekss ir 100%, ja tā īsteno 4-6 pasākumus, tad rādītāja indekss ir 50%.
- Kombināciju stratēģijas esamība. Ja eksistē komunikāciju stratēģija, lai informētu iedzīvotājus un presi par pašvaldības darbību, tad rādītāja indekss ir 100%, ja tās nav, tad rādītāja indekss ir 0%.
- Publiskā konkursa regulēšana. Ja tā notiek, tad rādītāja indekss ir 100%, ja nenotiek, tad tas ir 0%.
- Vietējo nevalstisko organizāciju īpatsvars, kas iesaistījušās pašvaldības lēmumu pieņemšanā. Ja tas ir virs 50%, tad rādītāja indekss ir 100%, ja tas ir no 20% līdz 50%. tad rādītāja indekss ir 50%.

- Vai ir pašvaldību personāls, kas informētu žurnālistus? Pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu līdz 50000 rādītājs saņem 100% vērtējumu arī gadījumos, kad šāds personāls veic arī citus pienākumus. Pilsētās ar iedzīvotāju skaitu virs 50000 šādā gadījumā rādītāju novērtē kā viduvēju, t.i. ar indeksu 50%. Lielās pilsētās 100% vērtējumu saņem, ja kāda darbinieka(-u) galvenais pienākums ir informēt žurnālistus.
- Kontaktu ar žurnālistiem ierosināšana. Pilsētās ar iedzīvotāju skaitu virs 50000 rādītājs saņem 100% vērtējumu, ja pašvaldība regulāri organizē kontaktus ar žurnālistiem, lai informētu viņus par pašvaldības darbību, un 50% vērtējumu, ja pašvaldība organizē kontaktus ar žurnālistiem gadījumos, kad tāda vajadzība rodas. Pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu līdz 50000 rādītājs saņem augstu (100%) vērtējumu abos iepriekšminētajos gadījumos.
- Portāla vai mājas lapas izveidošana internetā par pašvaldības darbību (tikai pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu virs 50000). Ja portāls vai mājas lapa izveidota, tad rādītāja indekss ir 100%, ja nav izveidota – 0%.
- Informācijas apmaiņa ar e-pasta palīdzību. Ja iedzīvotāji vai uzņēmēji var saņemt informāciju no pašvaldības pa e-pastu, tad rādītāja indekss saņem augstu (100%) vērtējumu, pretējā gadījumā – zemu vērtējumu (0%).

Neskatoties uz zināmu iedzīvotāju aktivitātes palielināšanos beidzamajos gados, demokrātijas izpausmes kopindekss ir visai zems – 37%. Šādiem rādītājiem indeksi ir ļoti zemi:

- iedzīvotāju iesaistīšana pašvaldību budžeta apspriešanā – 21%;
- pieeja internetam – 21%;
- vietējo nevalstisko organizāciju, kas iesaistījušās pašvaldības lēmumu pieņemšanā, īpatsvars – 25%;
- pašvaldību personāla, lai informētu žurnālistus, esamība – 29%.

Teritorijas plānošanas likumā ir noteikts, ka ikvienai fiziskajai un juridiskajai personai ir tiesības iepazīties ar spēkā esošajiem un sabiedriskajai apspriešanai nodotajiem teritorijas plānojumiem, piedalīties to sabiedriskajā apspriešanā, izteikt un aizstāvēt savu viedokli un iesniegt priekšlikumus. Ikviens fiziskā un juridiskā persona ir tiesīga noteiktā termiņā iesniegt rakstveida priekšlikumus un atsauksmes par teritorijas plānojumiem un saņemt rakstveida atbildi par tiem (Teritorijas plānošanas likums 2002.).

Formas, kā informēt sabiedrību, izvēlas pati pašvaldība. Lielāko pilsētu pašvaldībās strādā sabiedrisko attiecību speciālisti, kas sniedz informāciju žurnālistiem. Demokrātijas izpausmes kopindekss ir tieši proporcionāls pašvaldību iedzīvotāju skaitam (4.2.2.tabula).

4.2.2.tabula. Demokrātijas izpausmes kopindekss atkarībā no iedzīvotāju skaita pašvaldībā

<i>Iedzīvotāju skaits pašvaldībā</i>	<i>Kopindekss</i>
Zem 1000	30%
1000 - 1999	33%
2000 - 4999	39%
5000 - 9999	50%
10 000 un vairāk	51%
<i>Vidēji</i>	<i>37%</i>

Demokrātijas izpausmes kopindekss būtiski atšķiras Latvijas reģionos. Piemēram, Rīgas reģionā tas ir 44%, bet Latgales reģionā – 30%. Šo atšķirību var samazināt ar aktīvu un mērķtiecīgu reģionālo politiku. Tas ir augstāks republikas pilsētu pašvaldībās (57%) un rajona pilsētu pašvaldībās (44%) un zemāks – jauktajās lauku/pilsētu pašvaldībās (41%) un pagastu pašvaldībās (35%).

Demokrātijas izpausmes kopindekss ir augstāks pašvaldībās ar augstu sociāli ekonomiskās attīstības līmeni un bagātās pašvaldībās (4.2.3.tabula). Šādu situāciju var izskaidrot ar to, ka šajās pašvaldībās vietējie iedzīvotāji vairāk uzticas pašvaldībām un ir pārliecināti, ka viņu piedalīšanās lēmumu pieņemšanas procesā dos pozitīvus rezultātus

4.2.3.tabula. Demokrātijas izpausmes kopindekss dažādās pašvaldību kategorijās

<i>Pēc sociāli ekonomiskās attīstības līmeņa vērtējuma kategorijas<sup>x)</sup></i>		<i>Pēc finansiālās situācijas līmeņa vērtējuma kategorijas<sup>x)</sup></i>	
	<i>kopindekss</i>		<i>kopindekss</i>
Augsta	45	Augsta	40
Vidēji augsta	39	Vidēji augsta	40
Vidēji zema	35	Vidēji zema	34
Zema	30	Zema	32
<i>Vidēji</i>	<i>37</i>	<i>Vidēji</i>	<i>37</i>

<sup>x)</sup> Katra vērtējuma kategorijā pēc attiecīgā kopindeksa ir iekļautas 25% pašvaldību (viena kvartile).

#### **4.2.3. Pašvaldību administrācijas izvērtējums**

Pašvaldību administrācijas izvērtējums veikts, balstoties uz administratīvā personāla kvalitātes un iekšējā atskaitīšanās mehānisma izvērtēšanu.

Atbilstoši likumam “Par pašvaldībām”, pildot savas funkcijas, pašvaldībām ir tiesības veidot pašvaldību iestādes, aģentūras un uzņēmumus, un ar saviem līdzekļiem piedalīties uzņēmējdarbībā, slēgt darījumus, tai skaitā līgumus ar privāto sektoru par atsevišķu pašvaldībām uzlikto funkciju izpildes nodošanu privātajam sektoram, sadarboties ar citām pašvaldībām, privatizēt pašvaldību objektus utt.

Pašvaldību likumā nav noteikti ierobežojumi pašvaldību organizatorisko struktūru veidošanai. Pašvaldības organizatorisko struktūru nosaka pašvaldības nolikumā, kuru apstiprina pašvaldības dome (padome). Republikas pilsētu un lielāko rajona pilsētu pašvaldībās parasti izveido departamentus un nodaļas. Šāds iedalījums parasti neeksistē pagastu pašvaldībās, jo lielākajā daļā pagastu administratīvais personāls nepārsniedz 5-7 cilvēkus. Katrai pašvaldības iestādei, aģentūrai un uzņēmumam ir sava iekšējā organizatoriskā struktūra.

1994.gadā pieņemtais civildienesta likums paredzēja, ka pašvaldības ir civildienesta objekts. Taču līdzekļu trūkuma dēļ pašvaldību darbinieki netika apmācīti Valsts administrācijas skolā un atestēti ierēdņa kandidāta statusā, jo 2000.gadā pieņemtajā civildienesta likumā pašvaldību darbinieki vairs netiek uzskatīti par ierēdņiem. Tāpēc pašvaldību darbinieku apmācība paliek katras pašvaldības ziņā. Pašvaldību darbinieku izglītošanu piedāvā Latvijas Pašvaldību savienības izveidotie Pašvaldību mācību centrs un Pašvaldību konsultāciju centrs, bez tam valstī darbojas vairāki reģionālie mācību centri, kā arī Latvijas Universitātes pašvaldību un projektu vadīšanas mācību centrs. Pašvaldību darbinieki akadēmisko izglītību var iegūt Latvijas Universitātē, kur Ekonomikas un vadības fakultātē īstenota bakalaura studiju programma pašvaldību organizācijas virzienā un sabiedrības vadības maģistra studiju programma. Līdzīgas programmas ieviestas Latvijas Lauksaimniecības universitātē un citās augstskolās.

*Administratīvā personāla kvalitātes kopindekss* aprēķināts, izmantojot trīs rādītājus no apsekošanas programmas un vienu rādītāju, kas noteikts ar eksperta metodi. Šis rādītājs ir "Vietējo pašvaldību uzdevumu izpildes kapacitāte".

Ja pēc ekspertu vērtējuma esošais pārvaldes personāls spēj nodrošināt visu pašvaldības uzdevumu izpildi, tad šī rādītāja indekss ir 100%, ja vairumā gadījumos spēj nodrošināt, tad rādītāja indekss ir 50%. Apsekojuma programma paredzēja šādus rādītājus:

- Vakanto amatu (vietu) īpatsvars. Ja tas ir mazāks par 2% vai ne vairāk kā viena vieta, tad rādītāja indekss ir 100%, ja tas ir no 2% līdz 3%, tad rādītāja indekss ir 50%.
- Darbinieku īpatsvars ar augstāko izglītību. Ja tas ir virs 27%, tad rādītāja indekss ir 100%, ja no 22% līdz 27%, tad indekss ir 50%, ja zem 22% - tad rādītāja indekss ir 0%.
- Vietu īpatsvars, kuras aizņem darbinieki bez atbilstošas kvalifikācijas. Ja tas ir mazāks par 2% vai ne vairāk kā viena vieta, tad rādītāja indekss ir 100%, ja tas ir no 2% līdz 3%, tad rādītāju indekss ir 50%.

Pašvaldību administratīvā personāla kvalitātes kopindekss ir visai augsts – 71%. Augstākie vērtējumi bija šādiem rādītājiem:

- vakanto vietu īpatsvars – 94%;
- vietu, ko aizņem darbinieki bez atbilstošas kvalifikācijas, īpatsvars – 91%.

Rādītāja, kas atspoguļo darbinieku ar augstāko izglītību īpatsvaru, indekss ir 77%.

Rādītāja “Vietējo pašvaldību uzdevumu izpildes kapacitāte” vērtība ir zema, salīdzinot ar kopindeksu – 47%. Sevišķi zema tā ir mazākās pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu zem 1000 cilvēkiem (29%) un no 1000 līdz 1999 cilvēkiem (32%), kā arī pagastu pašvaldībās (37%). Bet rādītāja maksimālā vērtība (100%) ir republikas pilsētās, pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu no 5000 līdz 9999 un 10000 un vairāk. Tas izskaidrojams ar to, ka lielākās pašvaldībās strādā kvalificētāki darbinieki.

Kopindekss ir zemāks mazās pašvaldībās. Pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu zem 1000 tas ir 61%. Rīgas reģionā kopindekss ir daudz augstāks (87%) nekā pārējos reģionos (no 68% līdz 71%). Pagastu pašvaldībās tas ir zemāks (67%) nekā citās pašvaldību grupās (86%).

Pašvaldību administratīvā personāla kvalitātes kopindekss ir augstāks pašvaldībās ar augstu sociāli ekonomiskās attīstības līmeni un finanšu ziņā spēcīgākās pašvaldībās (4.2.4.tabula).

4.2.4.tabula. Pašvaldību administratīvā personāla kvalitātes kopindekss dažādu kategoriju pašvaldībās

<i>Pēc sociāli ekonomiskās attīstības līmeņa</i>		<i>Pēc finansiālās situācijas līmeņa</i>	
<i>vērtējuma kategorijas<sup>x)</sup></i>	<i>kopindekss</i>	<i>vērtējuma kategorijas<sup>x)</sup></i>	<i>kopindekss</i>
Augsta	84	Augsta	93
Vidēji augsta	69	Vidēji augsta	77
Vidēji zema	67	Vidēji zema	61
Zema	64	Zema	54
<i>Vidēji pašvaldībās valstī</i>	<i>71</i>	<i>Vidēji pašvaldībās valstī</i>	<i>71</i>

<sup>x)</sup> Katra vērtējuma kategorijā pēc attiecīgā kopindeksa ir iekļautas 25% pašvaldību (viena kvartile).

*Atskaitīšanās mehānisms pašvaldības iekšienē* atkarīgs no pašvaldības lieluma, tradīcijām, deputātu politiskajām vērtībām. Piemēram, atsevišķos gadījumos pastāvīgās komitejas ir ļoti spēcīgas un tieši kontrolē izpildaparātu. Mazās pagastu pašvaldībās vienas un tās pašas personas ir gan deputāti, gan izpildvaras pārstāvji. Tāpēc mazās pašvaldībās ir ciešāki kontakti starp deputātiem un darbiniekiem, bet parasti ir mazākas zināšanas konkrētos jautājumos. Un otrādi, lielās pašvaldībās augstākas ir pašvaldības darbinieku zināšanas, bet vājāki kontakti starp pašvaldības deputātiem un darbiniekiem. Iekšējo atskaitīšanos ietekmē arī domes (padomes) frakciju skaits un attiecības starp pozīciju un opozīciju.

Atskaitīšanās mehānisma pašvaldības iekšienē kopindeksu iegūst no pieciem atsevišķu rādītāju indeksiem, trīs no tiem noteikti ar ekspertu metodi. Tie ir:

- atskaitīšanās mehānisms pašvaldības administrācijas iekšienē;
- atskaitīšanās mehānisms starp vietējo administrāciju un deputātiem;
- atskaitīšanās mehānisms starp pašvaldības institūciju (ieskaitot skolas) administrāciju un pašvaldību.

Ja eksperti novērtē, ka attiecīgais atskaitīšanās mehānisms ir ļoti efektīvs, tad rādītāja indekss ir 100%, ja to novērtē kā efektīvu, tad rādītāja indekss ir 50%.

Pēdējo divu rādītāju indeksus dabū aptaujas ceļā. Šie rādītāji ir šādi:

- Pašvaldību izpilddirektora atskaitīšanās pašvaldību vadītājam un domei (padomei). Ja eksistē noteikumi vai vadlīnijas, cik bieži izpilddirektoram jāatskaitās pašvaldības vadītājam un deputātiem, tad rādītāja indekss ir 100%, ja neeksistē, tad – 0%.
- Plānotā finansiālā uzraudzība. Ja eksistē pašvaldības institūciju finansiālās uzraudzības plāns, tad rādītāju indekss ir 100%, ja tāda nav – tad 0%.

Pašvaldību iekšējās atskaitīšanās vērtējums, ko deva eksperti bija “vidējs”. Pētījumi liecina, ka nav ciešas korelācijas starp atskaitīšanās vērtējumu un pašvaldības veidu. Atskaitīšanās kopindekss ir 55%. Rādītāji “Atskaitīšanās mehānisms pašvaldības administrācijas iekšienē”, “Atskaitīšanās mehānisms starp vietējo administrāciju un deputātiem”, “Atskaitīšanās mehānisms starp pašvaldības institūciju administrāciju ieskaitot skolas un pašvaldību” ieguva 50% vērtējumu, izpilddirektora atskaitīšanās pašvaldības vadītājam un domei (padomei) – 49% un plānotā finansiālā uzraudzība – 78%.

Atskaitīšanās mehānisma pašvaldības iekšienē kopindekss maz atšķiras dažādās pašvaldību grupās un kategorijās.

## **4.3. Politiskās kultūras rādītāji**

### **4.3.1. Varas sadales izvērtējums**

Varas sadales izvērtējums balstās uz formālās ietekmes uz pašvaldību lēmumiem, neformālās ietekmes uz pašvaldību lēmumiem, vietējo aktieru neformālās ietekmes uz pašvaldību lēmumiem un uz lēmējvaras fragmentācijas un vairākuma vadības izvērtējumu.

*Formālā ietekme uz pašvaldības lēmumiem*, atšķirībā no lielākās daļas rādītāju, netiek vērtēta ar skaitlisku lielumu, bet to vērtē ar pašvaldību aktieru rangiem, kas noteikti, pamatojoties uz juridisku dokumentu izvērtēšanu.

Atbilstoši likumdošanas izvērtēšanai formālās varas sadales rangi ir šādi:

1. Padome.
2. Centrālā valdība un reģionālās pašvaldības.
3. Mērs (padomes priekšsēdētājs).
4. Pastāvīgās komitejas.
5. Vietējā administrācija

Atbilstoši likumam “Par pašvaldībām” pašvaldību domes (padomes) vara ir dominējoša. Latvijā mēru neievēl pilsoņi, kā tas ir daudzās pašvaldībās ASV, Kanādā, Vācijā u.c., bet gan dome (padome) no deputātu vidus. Visus pašvaldības svarīgākos lēmumus pieņem dome (padome). Domei (padomei) ir tiesības izskatīt jebkuru jautājumu, kas ir pašvaldības kompetencē.

Ap 40-50% no vietējo pašvaldību kompetences attiecas uz centrālās valdības deleģēto funkciju izpildi. Šajos gadījumos pašvaldība pakļauta atbilstošajām ministrijām. Centrālās valdības institūcijas (šobrīd Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija) pārbauda pašvaldību pieņemto lēmumu likumību. Pēc formālās ietekmes centrālā valdība ieņem otro vietu. Rajonu pašvaldību ietekme uz vietējām pašvaldībām nav būtiska.

Latvijā pašvaldības vadītājs ir domes (padomes) priekšsēdētājs, kam obligāti jābūt pilna laika darbiniekam. Pēc viņa ieteikuma padome apstiprina izpilddirektoru. Kopš 2001.gada pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu virs 5000 izpilddirektora pozīcija ir obligāta. Mazās pašvaldībās izpilddirektora funkcijas pilda pašvaldības domes (padomes) priekšsēdētājs. Teorētiski viņš Latvijas pašvaldībās pieder pie “vāja mēra” sistēmas, jo viņu ievēl dome (padome), nevis pilsoņi vai iedzīvotāji, kā tas ir “stipra mēra” gadījumos. Līdz ar to pašvaldības vadītājs lielā mērā atkarīgs no padomes. Taču praktiski var uzskatīt, ka Latvijā viņš atrodas starp “vāju” un “stipru mēru”, jo domes (padomes) priekšsēdētājs ir nozīmīgākās pastāvīgās komitejas – finanšu komitejas priekšsēdētājs.

Atšķirībā no formālās ietekmes *neformālās ietekmes uz pašvaldību lēmumiem* rangi noteikti, pamatojoties uz aptaujas datiem. Neformālās ietekmes uz pašvaldību lēmumiem rangi atkarībā no pašvaldību lieluma pēc iedzīvotāju skaita parādīti 4.3.1.tabulā.

Tabulā redzams, ka pēc neformālās ietekmes visās pašvaldību grupās atkarībā no iedzīvotāju skaita dome (padome) vienmēr ir pirmajā vietā un centrālā valdība/reģionālās pašvaldības beidzamajā (piektajā) vietā. Arī pēc formālās ietekmes dome (padome) ir pirmajā vietā. Pēc formālās ietekmes centrālā valdība atrodas otrajā vietā, bet pēc neformālās ietekmes centrālā valdība/reģionālā pašvaldība ieņem piekto vietu. Lielā mērā tas izskaidrojams ar reģionālo (rajonu) pašvaldību lomas kraso samazināšanos kopš 1997.gada.

Vietējās administrācijas neformālā ietekme uz pašvaldības lēmumiem ir mazliet augstāka (ceturta vietā) nekā formālā ietekme (piekta vietā), bet tomēr visai zema. Pastāvīgo komiteju neformālā ietekme ir jūtami augstāka (otra vietā) nekā formālā ietekme (ceturta vietā). Pašvaldības vadītājs abos gadījumos ieņem vidējo – trešo vietu. Pastāvīgo komiteju augstā otrā vietā neformālajā ietekmē izskaidrojama ar to, ka komiteju sēdēs pieņemtie lēmumi parasti tiek pieņemti arī domes (padomes) sēdēs, jo deputātu proporcija abās institūcijās ir līdzīga.

Jāatzīmē, ka dažos beidzamajos gados vairākās Eiropas valstīs, it sevišķi Nīderlandē un Polijā, vērojama pašvaldību padomju varas samazināšanās un pašvaldības vadītājs varas pastiprināšanās.

4.3.1.tabula. Neformālās ietekmes uz pašvaldību lēmumiem rangi

<i>Grupa</i>	<i>Rangs</i>
Latvijā kopā	1. Padome. 2. Komitejas 3. Pašvaldības vadītājs 4. Vietējā administrācija 5. Centrālā/reģionālā valdība
Pašvaldības ar iedzīvotāju skaitu zem 1000	1. Padome 2. Pašvaldības vadītājs 3. Vietējā administrācija 4. Komitejas 5. Centrālā/reģionālā valdība
Pašvaldības ar iedzīvotāju skaitu no 1000 līdz 1999	1. Padome 2. Komitejas 3. Pašvaldības vadītājs 4. Vietējā administrācija 5. Centrālā/reģionālā valdība
Pašvaldības ar iedzīvotāju skaitu no 2000 līdz 4999	1. Padome 2. Komitejas 3. Pašvaldības vadītājs 4. Vietējā administrācija 5. Centrālā/reģionālā valdība
Pašvaldības ar iedzīvotāju skaitu no 5000 līdz 9999	1. Padome 2. Komitejas 3. Pašvaldības vadītājs 4. Vietējā administrācija 5. Centrālā/reģionālā valdība
Pašvaldības ar iedzīvotāju skaitu no 10000 un vairāk	1. Padome 2. Komitejas 3. Pašvaldības vadītājs 4. Vietējā administrācija 5. Centrālā/reģionālā valdība

*Vietējo aktieru neformāla ietekme uz pašvaldību lēmumiem* atspoguļota 4.3.2.tabulā. Tā noteikta, pamatojoties uz aptaujas datiem.

Tabulā redzams, ka kopā valstī un visās pašvaldību grupās pēc iedzīvotāju skaitā pirmajā vietā ir atsevišķi pilsoņi. Politiskās partijas visos gadījumos ir pēdējā (piekta) vietā. Šobrīd vēlētajū apvienībām ir daudz lielāka ietekme mazās un vidējās pašvaldībās nekā



politiskajām partijām. Paredzams, ka nākotnē politisko partiju loma palielināsies, jo kopš 2001.gada marta pašvaldību vēlēšanām tikai politiskām partijām ir tiesības iesniegt deputātu kandidātu sarakstus pilsētu un novadu pašvaldību domju vēlēšanās, ja tajās dzīvo vairāk nekā 5000 cilvēku. Arī vietējo pašvaldību mēroga palielināšana, pašvaldībām apvienojoties, palielinās politisko partiju loma.

Vietējiem uzņēmējiem (otrā vieta) ir lielāka ietekme uz pašvaldību lēmumiem nekā vietējai civilai sabiedrībai (trešā vieta) un medijiem (ceturtā vieta). Zīmīgi, ka medijos augstākā (trešā) vieta ir pašās mazākajās (zem 1000 iedzīvotājiem) un pašās lielākajās (virs 10000 iedzīvotājiem) pašvaldībās.

4.3.2.tabula. Vietējo aktieru neformālas ietekmes uz pašvaldību lēmumiem rangi

<i>Grupa</i>	<i>Rangs</i>
Latvijā kopā	1. Atsevišķi pilsoņi 2. Vietējie uzņēmēji 3. Vietējā sabiedrība 4. Mediji 5. Politiskās partijas
Pašvaldības ar iedzīvotāju skaitu zem 1000	1. Atsevišķi pilsoņi 2. Vietējie uzņēmēji 3. Mediji 4. Vietējā sabiedrība 5. Politiskās partijas
Pašvaldības ar iedzīvotāju skaitu no 1000 līdz 1999	1. Atsevišķi pilsoņi 2. Vietējie uzņēmēji 3. Vietējā sabiedrība 4. Mediji 5. Politiskās partijas
Pašvaldības ar iedzīvotāju skaitu no 2000 līdz 4999	1. Atsevišķi pilsoņi 2. Vietējie uzņēmēji 3. Vietējā sabiedrība 4. Mediji 5. Politiskās partijas
Pašvaldības ar iedzīvotāju skaitu no 5000 līdz 9999	1. Atsevišķi pilsoņi 2. Vietējā sabiedrība 3. Mediji 4. Vietējie uzņēmēji 5. Politiskās partijas
Pašvaldības ar iedzīvotāju skaitu no 10000 un vairāk	1. Atsevišķi pilsoņi 2. Vietējie uzņēmēji 3. Mediji 4. Vietējā sabiedrība 5. Politiskās partijas

Jo vairāk frakciju un neatkarīgu deputātu domē (padomē), jo lielāka *fragmentācija* tajā. Gadījumos, kad pārstāvniecības institūcijā – domē (padomē) nav nevienas frakcijas var uzskatīt, ka katrs deputāts ir neatkarīgs, jo nav nekādas vienošanās starp tiem. Otrs uzskats var būt, ka visa dome (padome) ir viena frakcija.

Lēmējvaras fragmentācijas kopindekss tiek aprēķināts, pamatojoties uz divu rādītāju indeksiem:

- Neatkarīgu deputātu (nepiederošu nevienai frakcijai) īpatsvars. Ja tas ir vairāk kā 80%, tad rādītāju indekss ir 100%, ja tas ir no 50% līdz 80%, tad rādītāju indekss ir 50%. Pārējos gadījumos tas ir 0%.
- Vidējais deputātu skaits vienā frakcijā. Ja tas sastāda vairāk nekā 30% no deputātu kopskaita, tad rādītāja indekss ir 100%. Ja tas ir no 20% līdz 30%, tad rādītāja indekss ir 50%.

Lēmējvaras fragmentācijas kopindekss ir ļoti zems – 16%. Rādītāja “Neatkarīgu deputātu (nepiederošu nevienai frakcijai) īpatsvars” indekss ir 2%. Otra rādītāja “Vidējais deputātu skaits vienā frakcijā” indekss ir 30%.

Augstākais kopindekss ir novados un republikas pilsētu pašvaldībās (25%), zemākais – vidēji zema ienākuma pašvaldībās (13%). Rīgas reģionā tas ir augstāks (22%) nekā pārējos reģionos (no 15 līdz 17%). Lielās pašvaldībās tas ir augstāks nekā mazās. Piemēram, pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu 10000 un vairāk, lēmējvaras fragmentācijas indekss ir 19%, pārējās pašvaldību grupās – no 15% līdz 17%.

*Vairākuma vadības kopindeksu aprēķina, pamatojoties uz trīs rādītāju indeksiem.*

- Vai ir deputāti, kas pieder pie vairākuma koalīcijas? Ja tādi ir, tad rādītāja indekss ir 50%, ja nav – tad 0%.
- Vairākuma koalīcijas kooperācijas stiprums. Ja tas pēc desmit ballu skalas ir novērtēts ar vairāk nekā septiņām ballēm, tad rādītāja indekss ir 100%, ja tas novērtēts no 1 līdz 6 ballēm, tad rādītāja indekss ir 50%.
- Vairākuma un mazākuma autonomija. Ja tā pēc desmit ballu skalas novērtēta ar vairāk kā septiņām ballēm, tad rādītāja indekss ir 100%, ja tā novērtēta ar 1 līdz 6 ballēm, tad rādītāja indekss ir 50%.

Vairākuma vadības kopindekss liecina par valdošā vairākuma stiprumu un tas ir visai augsts – 68%. Vienīgi rādītāja “Piederošu deputātu vairākuma koalīcijai esamība” indekss ir ļoti zems – 15%. Pārējie divi rādītāji ir ļoti augsti. Rādītāja “Vairākuma koalīcijas kooperācijas stiprums” indekss ir 94%, rādītāja “Vairākuma un mazākuma autonomija” – 93%. Visām pašvaldību grupām un kategorijām vairākuma vadības kopindekss ir ļoti līdzīgs. Tas liecina par vietējās politikas sistēmas relatīvo efektivitāti.

### 4.3.2. Vietējās pārstāvniecības līmeņa izvērtējums

Vietējās pārstāvniecības līmeņa izvērtējumu veido vēlētajū – deputātu proporcijas, sociālās pārstāvniecības un deputātu sociālā kapitāla, pilsoniskās kultūras un demokrātijas izvērtējums.

Vēlētajū – deputātu proporcija parāda, cik vietējo pilsoņu ar vēlētajū tiesībām ir caurmērā uz vienu deputātu (4.3.3.tabula).

4.3.3.tabula. Vēlētajū – deputātu proporcija

<i>Iedzīvotāju skaits</i>	<i>Vietējo pilsoņu ar vēlētajū tiesībām skaits uz vienu deputātu</i>
Zem 1000	63
1000 - 1999	115
2000 - 4999	187
5000 - 9999	390
10 000 un vairāk	2681
<i>Vidēji</i>	<i>313</i>

Vēlētajū – deputātu proporcija mazās pašvaldībās ir zemāka un lielās pašvaldībās tā ir lielāka.

Deputātu skaitu katrā domē/padomē nosaka atbilstoši 1994.gadā pieņemtajam pašvaldību vēlēšanu likumam atkarībā no iedzīvotāju skaita pašvaldības teritorijā. Pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu zem 2000 ir 7 deputāti, no 2000 – 4999 – 9 deputāti, no 5000 – 49999 – 11 deputāti, 50000 un vairāk – 15 deputāti. Rīgas domē ir 60 deputāti. Salīdzinot ar iepriekšējiem periodiem, kopš 1994.gada deputātu skaits ievērojami samazināts un tas ir viens no zemākajiem Eiropā un gandrīz tikpat zems kā ASV. Veicot pašvaldību apvienošanas visā valsts teritorijā, deputātu skaitu pašvaldībā vajadzētu palielināt, lai no katras bijušās pašvaldības domē tiktu ievēlēts vismaz viens deputāts.

*Sociālās pārstāvniecības* kopindekss ir 50%. Dzimuma, vecuma, etniskās piederības un izglītības līmeņa rādītāju indeksi arī ir 50%. Tie visi iegūti ar ekspertu metodes palīdzību.

Sieviešu īpatsvars pret pašvaldības deputātu kopējo skaitu ir 39% (sieviešu īpatsvars Latvijā ir 54%).

Deputātu skaits Latvijā ir zināms tieši. Izlases metode vai ekspertvērtējumi šeit nav vajadzīgi. Deputātu grupējums pēc vecuma atspoguļots 4.3.4.tabulā. Vairāk nekā divas trešdaļas deputātu no kopējā deputātu skaita ir vecumā no 31 līdz 50 gadiem. Gados jauno deputātu īpatsvars ir mazs – tikai 6%.

4.3.4.tabula. Deputātu sadalījums pēc vecuma grupām

<i>Vecuma grupa</i>	<i>Deputātu skaits</i>	<i>Procentos</i>
21-30	282	6
31-40	1565	36
41-50	1459	33
51-60	905	20
61-70	219	5
Virs 70	17	0
<i>Kopā</i>	<i>4445</i>	<i>100</i>

Deputātu sadalījums pēc izglītības līmeņa arī ir zināms tieši (bāzes dati), un tas ir parādīts 4.3.5.tabulā. Puse no kopējā deputātu skaita ir ar augstāko izglītību. Vienai trešdaļai deputātu ir vidējā speciālā izglītība.

4.3.5.tabula. Deputātu sadalījums pēc izglītības līmeņa

<i>Izglītība</i>	<i>Deputātu skaits</i>	<i>Procentos</i>
Augstākā	2229	50
Nepabeigta augstākā	58	1
Vidējā vispārējā	591	13
Nepabeigta vidējā	55	1
Vidējā speciālā	1445	33
Pamatskolas	68	2
<i>Kopā</i>	<i>4445</i>	<i>100</i>

Latvijā ir reģistrētas vairāk nekā 7000 nevalstiskās organizācijas. Liela daļa no tām ir mazas un sociāli orientētas. Visbiežāk tās darbojas vienas vai dažu vietējo pašvaldību teritorijā. Šo nevalstisko organizāciju sadarbība ar vietējām pašvaldībām ir ļoti svarīga.

*Deputātu pilsoniskā kultūra* izpaužas tādās politiskās vērtībās kā iecietība pret iedzīvotāju atšķirīgiem uzskatiem, tolerance, spēja uz kompromisiem un uzticība.

Deputātu pilsoniskās kultūras novērtēšanai dati ņemti no vietējo līderu aptaujas 1999.gadā starptautiskās programmas “Demokrātija un vietējās pašvaldības” ietvaros. Aptaujas rezultāti liecina, ka 62% no vietējo līderu kopskaita pilnīgi piekrīt apgalvojumam, ka godīgumu un patiesību nekādos gadījumos nedrīkst pakļaut kompromisiem. 35% piekrīt šim apgalvojumam, tikai 2% nepiekrīt un 1% pavisam nepiekrīt.

72% no vietējiem līderiem piekrīt apgalvojumam “Vietējiem līderiem vienmēr vajag publiski un patiesi runāt par savām kļūdām sociālajā jomā”. 20% pilnīgi piekrīt šim apgalvojumam, tikai 7% nepiekrīt un 1% pavisam tam nepiekrīt. No šiem datiem var secināt, ka ievērojami lielākais vairākums vietējo līderu tic pilsoniskajām vērtībām un tāpēc šī rādītāja rezultāts ir 100%.

*Demokrātijas vērtības* ir atkarīgas no tā, kādā mērā vietējie līderi tic iedzīvotāju iesaistīšanā vietējā politikā. Tā paša apsekojuma “Demokrātija un vietējās pašvaldības” rezultāti liecina, ka 51% no vietējo līderu kopskaita nepiekrīt un 6% pavisam nepiekrīt apgalvojumam “Iedzīvotāju piedalīšanās nav nepieciešama, ja lēmumu pieņemšana ir atstāta dažu kompetentu līderu ziņā”. Diemžēl, 39% no līderiem piekrīt un 4% pilnīgi piekrīt šim apgalvojumam.

65% no vietējiem līderiem nepiekrīt un 17% pavisam nepiekrīt apgalvojumam “Šodienas lietu sarežģītība prasa, ka tikai pašu vienkāršāko jautājumu var risināt ar sabiedrības piedalīšanos”. 15% no līderiem piekrīt šim apgalvojumam un 3% pilnīgi piekrīt. Tikai 9% no līderiem atbalsta pašvaldību apvienošanas ar piespiedu metodi “no augšas” un 88% no līderiem uzskata, ka vietējo iedzīvotāju domas ir jāņem vērā, veicot administratīvi teritoriālo reformu. No iepriekšminētā var secināt, ka vairums vietējo līderu tic demokrātijai un demokrātiskām vērtībām. Tāpēc šī rādītāja indekss ir 50%.

#### 4.3.3. Politisko partiju darbības vietējā līmenī izvērtējums

Politisko partiju darbība vietējā līmenī izvērtēta pēc politisko partiju skaita un aktivitātes, pēc vietējo politisko organizāciju organizatoriskām spējām, pēc vietējo partijas organizāciju autonomijas pakāpes.

Pašvaldību vēlēšanās piedalās gan nacionālās partijas, gan vietējās partijas, gan vēlēšanu apvienības. Pēdējās var izveidot visos pagastos un novados un rajona pilsētās ar iedzīvotāju skaitu zem 5000.

*Politisko partiju skaita* indeksu pašvaldībā noteica 100% apmērā, ja politisko partiju skaits pašvaldībā ir tāds pats kā partiju skaits Saeimā vai lielāks, un 50% apmērā, ja tas ir lielāks nekā puse no partiju skaita Saeimā.

Politisko partiju skaits un aktivitāte vietējā līmenī atkarībā no pašvaldību juridiskā statusa un etnisko minoritāšu īpatsvara atspoguļota 4.3.6.tabulā.

4.3.6.tabula. Politisko partiju skaits un aktivitāte vietējā līmenī atkarībā no pašvaldību juridiskā statusa un etnisko minoritāšu īpatsvara

<i>Grupējums</i>	<i>Grupa</i>	<i>Partiju skaita indekss</i>	<i>Partiju vietējās aktivitātes</i>
Juridiskais statuss	Pagasti	0,00%	8,51%
	Jauktās lauku/pilsētu pašvaldības	7,14%	28,57%
	Rajona pilsētas	17,86%	48,21%
	Republikas pilsētas	30,00%	60,00%

## 4.3.6.tabulas turpinājums

<i>Grupējums</i>	<i>Grupa</i>	<i>Partiju skaita indekss</i>	<i>Partiju vietējās aktivitātes</i>
Etniskās minoritātes	Zem 10%	0,00%	4,41%
	10% - 30%	2,27%	18,04%
	31% - 50%	7,14%	18,57%
	Virs 50%	8,93%	25,00%
	<i>Latvija</i>	<i>Vidēji</i>	<i>3,11%</i>

Rādītāja “politisko partiju skaits” indekss ir ļoti zems – 3%. Pagastos šis rādītājs ir nulle, republikas pilsētās - 30%. Teritorijās ar augstu etnisko minoritāšu īpatsvaru tas ir lielāks nekā teritorijās ar zemu etnisko minoritāšu īpatsvaru.

*Vietējo politisko organizāciju organizatoriskā spēja* tika mērīta ar vietējo politisko organizāciju skaitu, kas 2000.gadā ir organizējušas vismaz vienu publisko pasākumu. Šī rādītāja indekss ir 15%. Tas ir augstāks lielās pašvaldībās (4.3.7.tabula).

4.3.7.tabula. Vietējo politisko organizāciju organizatoriskais spēks

<i>Iedzīvotāju skaits</i>	<i>Rādītāja indekss</i>
Zem 1000	3%
1000 - 1999	8%
2000 - 4999	11%
5000 - 9999	50%
10 000 un vairāk	67%
<i>Vidēji</i>	<i>15%</i>

Kā redzams tabulā pastāv milzīga starpība starp rādītāja indeksu mazās (3%) un lielās (67%) pašvaldībās. Izskaidrojums tam ir ļoti vienkāršs – vietējo politisko organizāciju mazās pašvaldībās praktiski nav.

Politiskām partijām vietējā līmenī nav tik liela loma kā nacionālajā līmenī. Tās parasti sarosās pirms kārtējām vēlēšanām. Lielākajām politiskajām partijām parasti ir reģionālā (rajonu) struktūra. Atbilstoši politisko partiju statūtiem to teritoriālajām organizācijām ir zināma autonomija, piemēram, deputātu kandidātu izvirzīšanā vietējām vēlēšanām. Pilsētās un novados ar iedzīvotāju skaitu 5000 un vairāk tikai politiskās partijas (arī vietējās) var iesniegt deputātu kandidātu sarakstu.

Gan Saeimas, gan pašvaldību vēlēšanās vēlētājs var izteikt savu atbalstu tam vai citam deputāta kandidātam vēlētāja izvēlētā sarakstā, atzīmējot + vai -, vai neizdarot nekādas atzīmes. Tādējādi parasti tikai populāras personas var tikt ievēlētas.

*Vietējo partijas organizāciju autonomijas kopindeksa vērtība ar ekspertu metodi ir noteikta 50%, pamatojoties uz šādu rādītāju indeksiem.*

1. Kandidātu izvēle vietējām vēlēšanām. Rādītājs saņem augstāko novērtējumu (100%), ja tikai vietējām partijas organizācijām ir tiesības izvirzīt kandidātus, un vidēju novērtējumu (50%), ja tām ir ļoti svarīga loma kandidātu izvēlē.
2. Vietējo vēlēšanu kampaņas izdevumi. Rādītājs saņem augstāko novērtējumu (100%), ja visus kampaņas izdevumus sedz pati vietējā partijas organizācija, un vidēju novērtējumu (50%), ja tā sedz lielāko daļu izdevumu.
3. Programmu vienveidība. Ja nav nekādas programmu vienveidības, tad rādītāju indekss ir 100%, ja atsevišķi programmu punkti ir obligāti, tad rādītāju indekss ir 50%.
4. Vietējo vēlēšanu rezultātu līdzība ar partiju popularitāti valsts līmenī. Ja šāda līdzība ir ļoti liela, tad rādītāju indekss ir 100%, ja tā ir neliela, tad – 50%.

#### **4.4. Pilsoniskas sabiedrības attīstības līmeņa izvērtējums**

Nevalstisko organizāciju sadarbība ar pašvaldībām, vietējo mediju sadarbība ar pašvaldībām, iedzīvotāju aktivitāte pašvaldību vēlēšanās un sabiedrības politiskā kultūra raksturo pilsoniskas sabiedrības attīstības līmeni.

*Nevalstisko organizāciju loma publiskajā pārvaldē palielinās. Ja uz 1000 iedzīvotājiem ir vairāk nekā četras nevalstiskas organizācijas, tad rādītāja indekss ir 100%, ja to ir no 3 līdz 4, tad rādītāju indekss ir 50%.*

Rādītāja “Vietējo nevalstisko organizāciju blīvums” indekss ir 4%. Dažādās pašvaldību grupās tas svārstās no 0% līdz 10%. Vērojamas visai lielas reģionālās atšķirības (4.4.1.tabula).

4.4.1.tabula. Vietējo nevalstisko organizāciju blīvuma reģionālās atšķirības

<i>Grupējums</i>	<i>Reģions</i>	<i>Nevalstisko organizāciju blīvums</i>
Reģions	Rīga	0,0227
	Vidzeme	0,0952
	Kurzeme	0,0568
	Zemgale	0,0000
	Latgale	0,0192
Latvija	<i>Vidēji</i>	<i>0,0415</i>

Nevalstisko organizāciju un pašvaldību kontaktu līmeņa kopindeksu nosaka, pamatojoties uz trīs rādītāju indeksiem.

1. Nevalstisko organizāciju, kas saņem atbalstu no pašvaldībām, īpatsvars. Ja tas ir lielāks par 80%, tad rādītāju indekss ir 100%, ja tas ir no 50% līdz 80%, tad rādītāju indekss ir 50%.
2. Nevalstisko organizāciju, kas atbalsta pašvaldības, īpatsvars. Ja tas ir lielāks par 40%, tad rādītāja indekss ir 100%, ja tas ir no 20% līdz 40%, tad rādītāja indekss ir 50%.
3. Nevalstisko organizāciju, kas noslēgušas līgumus ar pašvaldībām par pakalpojumu sniegšanu, īpatsvars. Ja tas ir lielāks par 10%, tad rādītāja indekss ir 100%, ja tas ir no 5% līdz 10%, tad rādītāja indekss ir 50%.

Nevalstisko organizāciju un pašvaldību kontaktu līmenis atkarībā no pašvaldību juridiskā statusa atspoguļots 4.4.2.tabulā.

4.4.2.tabulā. Nevalstisko organizāciju un pašvaldību kontaktu līmenis atkarībā no pašvaldību juridiskā statusa

<i>Grupējums</i>	<i>Pašvaldību grupa</i>	<i>Indekss</i>
Pašvaldību juridiskais statuss	Pagasti	0,2500
	Jauktās lauku/pilsētu pašvaldības	0,2976
	Rajona pilsētas	0,3393
	Republikas pilsētas	0,1333
<i>Latvija</i>	<i>Vidēji</i>	<i>0,2607</i>

Nevalstisko organizāciju un pašvaldību kontaktu līmeņa kopindekss atkarībā no juridiskā statusa ir visai zems – 20%. Sevišķi zems indekss ir rādītājam “Nevalstisko organizāciju, kas noslēgušas līgumu ar pašvaldībām par pakalpojumu sniegšanu, īpatsvars” – 15%. Augstākais indekss ir rādītājam “Nevalstisko organizāciju, kas saņem atbalstu no pašvaldībām, īpatsvars” – 34%. Rādītāja “Nevalstisko organizāciju, kas atbalsta pašvaldības, īpatsvars” indekss ir tuvs kopindeksam – 29%.

Zemākais kopindekss ir republikas pilsētās (13%), augstākais – pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu no 5000 līdz 9999 cilvēku. Pilsoniskās aktivitātes ir stiprākas teritorijās, kurās politisko partiju ietekme nav tik spēcīga. Mazās pagastu pašvaldībās nevalstiskajām organizācijām grūti eksistēt bez vietējās pašvaldības atbalsta.

*Vietējo mediju skaita* kopindeksu novērtē 100% apmērā, ja pašvaldības teritorijā ir vairāk nekā divi masu saziņas līdzekļi (laikraksts, radio vai televīzijas kanāli), kas laiku pa



laikam atspoguļo notikumus pašvaldības teritorijā. Ja ir viens masu saziņas līdzeklis, tad kopindekss ir 50%, ja nav neviena, tad 0%.

Vietējo mediju audiences kopindeksu novērtē ar 100%, ja gandrīz katram ir pieejami vietējie mediji, un 50% apmērā, ja lielākai daļai iedzīvotāju tie ir pieejami.

Vietējo mediju skaita indekss ir 88% (4.4.3.tabula).

4.4.3.tabula. Vietējo mediju skaita un audiences ietekme atkarībā no pašvaldību juridiskā statusa

<i>Grupējums</i>	<i>Pašvaldību grupa</i>	<i>Mediju skaita indekss</i>	<i>Mediju audiences indekss</i>
Pašvaldību juridiskais statuss	Pagasts	0,863	0,670
	Jauktā lauku/pilsētu	0,857	0,571
	Rajonu pilsētu	0,946	0,804
	Republikas pilsētu	1,000	1,000
<i>Latvija</i>	<i>Vidēji</i>	<i>0,876</i>	<i>0,687</i>

Vietējās pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu 10000 un vairāk un republikas pilsētās rādītāja “Vietējo mediju skaits” indekss ir maksimālais – 100%. Rādītāja zemākais indekss ir pašvaldībās, kurās ir vidēji zems sociāli ekonomiskās attīstības līmenis – 81%.

No 4.4.3.tabulas datiem redzams, ka pilsētās vietējo mediju skaits ir nedaudz lielāks.

Attiecībā uz mediju audienci jāatzīmē, ka daļai iedzīvotāju ir pieejami daudzi mediju avoti, bet daļai – neviens. Šī rādītāja indekss ir 69%. Maksimālais indekss (100%) ir republikas pilsētās. Zemākais indekss ir Rīgas reģionā un jauktās lauku/pilsētu pašvaldībās. Rīgas reģions ir saņēmis zemāko vērtību tāpēc, ka Rīgas pilsēta netika iekļauta apsekojumā.

Vietējās nodrošināšanas ar medijiem kopindeksu iegūst no divu rādītāju indeksiem.

1. Vai ir vietējie drukātie izdevumi? Ja nodrošina ar 9 un vairāk izdevumiem, tad rādītāja indekss ir 100%, ja nodrošina ar 4-8 izdevumiem, tad rādītāja indekss ir 50%.
2. Vietējās informācijas pieejamība elektroniskā formā. Ja nodrošina ar 5 un vairāk medijiem, tad rādītāja indekss ir 100%, ja nodrošina ar 2-4 elektroniskiem medijiem, tad rādītāja indekss ir 50%.

Vietējās nodrošināšanas ar masu saziņas līdzekļiem kopindekss ir zems – 24% (4.4.4.tabula).

4.4.4.tabula. Vietējā nodrošināšana ar masu saziņas līdzekļiem atkarībā no iedzīvotāju skaita pašvaldībā

<i>Grupējums</i>	<i>Pašvaldību grupa</i>	<i>Kopindekss</i>
Iedzīvotāju skaits	Zem 1000	0,123
	1000 - 1999	0,166
	2000 - 4999	0,291
	5000 - 9999	0,513
	10000 un vairāk	0,431
<i>Latvija</i>	<i>Vidēji</i>	<i>0,235</i>

Rādītāja par vietējo nodrošinājumu ar drukātiem materiāliem kopindekss ir 29%, par nodrošinājumu ar elektroniskiem informācijas nesējiem – 18%. Kopindekss svārstās no 12% pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu zem 1000 cilvēkiem līdz 51% pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu no 5000 līdz 9999.

Pašvaldību aktivitāšu nodrošināšanas ar medijiem kopindeksu iegūst, pamatojoties uz šādu rādītāju indeksiem.

1. Ziņojumi par pašvaldību lēmumiem.
2. Ziņojumi par pašvaldību priekšlikumiem.
3. Ziņojumi par pašvaldību debatēm.
4. Intervijas ar pašvaldību līderiem.
5. Tiešo elektronisko mediju pārraide no pašvaldību sēdēm. Ja ir vismaz viena pārraide gadā, tad rādītāja indekss ir 100%. Ja nav tiešo pārraižu, tad indekss ir 0%.

Pirmiem četriem rādītājiem indekss ir 100% apmērā, ja ir vairāk nekā četri pasākumi un 50% apmērā, ja ir 2-3 pasākumi.

Rādītāja “Pašvaldību aktivitāšu nodrošināšanu ar medijiem” kopindekss ir zems – 21%. Zemākais indekss ir rādītājam “Tiešo elektronisko mediju pārraide no pašvaldību sēdēm” – 11%. Republikas pilsētās tas ir visai augsts – 60%. Rādītāja “Intervijas ar pašvaldību līderiem” indekss arī ir zems – 14%. Augstāki indeksi ir rādītājiem “Ziņojumi par pašvaldību lēmumiem” (37%) un “Ziņojumi par pašvaldību priekšlikumiem (24%).

Rādītāja “Pašvaldību aktivitāšu nodrošināšana ar medijiem” kopindekss svārstās no 15% pašvaldībās ar zemu sociāli ekonomisko līmeni līdz 26% Rīgas reģionā. Vietējo domju (padomju) sēdes dažkārt tiek translētas pa radio, bet ļoti reti pa vietējo televīziju. Visai izsmeļošu informāciju par sēdēm var atrast vietējos laikrakstos.

Atbilstoši pašvaldību vadītāju aptauju rezultātiem mediju īpašnieki sarindoti šādā secībā.

1. Komerčiālais īpašnieks.
2. Vietējā pašvaldība.
3. Publiskās varas institūcija, centrālā valdība vai reģionālā pašvaldība.
4. Nevalstiskās organizācijas.
5. Politiskā partija.

Tieši tāds pats sadalījums ir atsevišķās pašvaldību grupās un kategorijās. Pilsētās komercializācija ir daudz lielāka nekā pagastos un jauktajās lauku/pilsētu pašvaldībās. Lauku teritorijām vietējo pašvaldību loma kā mediju īpašniekiem ir daudz nozīmīgāka.

Lai noskaidrotu mediju neatkarību no pašvaldībām, pašvaldību vadītāju aptaujas programma, paredzēja jautājumu “Vai mediji saņem finansējumu vai samaksu par sludinājumiem (reklāmu) no pašvaldībām (4.4.5.tabula)

4.4.5 Atbilžu novērtējums uz jautājumu “Vai mediji saņem finansējumu vai samaksu par sludinājumiem (reklāmu) no pašvaldībām?”

<i>Atbilde</i>	<i>Mediju neatkarības novērtējums</i>
Nē	Augsts
Nenožīmīgu ienākumu daļu	Vidējs
Nozīmīgu ienākumu daļu, bet ne būtisku izdzīvošanai	Vidējs
Absolūti nepieciešamu izdzīvošanai	Zems

Mediju neatkarības no pašvaldībām pakāpe ir zema. Šī rādītāja rezultāts ir 21%. Augstākais rādītāja indekss ir Rīgas reģionā – 52%, zemākais - 11% ir pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu zem 1000. Lielās pašvaldībās mediju neatkarība ir lielāka (4.4.6.tabula).

Jāatzīmē, ka iepriekšminētie rezultāti attiecas tikai uz vietējiem medijiem. Nacionālā līmeņa mediji ir ļoti neatkarīgi no pašvaldībām.

4.4.6.tabula. Mediju neatkarības no pašvaldībām indekss

<i>Iedzīvotāju skaits</i>	<i>Mediju neatkarības indekss</i>
Zem 1000	11%
1000 - 1999	16%
2000 - 4999	23%
5000 - 9999	45%
10 000 un vairāk	50%
<i>Vidēji</i>	<i>21%</i>

1994.gada vietējās vēlēšanās vēlētāju aktivitātes līmenis bija 58,5%, 1997.gadā – 56,8%, 2001.gadā – 62%. Straujais vēlētāju aktivitātes pieaugums 2001.gada vēlēšanās ir saistīts ar lielo vēlēšanu kampaņu. Tomēr vēlētāju aktivitāte pašvaldību vēlēšanās ir zemāka nekā Saeimas vēlēšanās.

Pašvaldību vadītāju aptauja paredzēja piecus iedzīvotāju politiskās aktivitātes veidus. Iedzīvotāju piedalīšanās vietējā politikā kopindekss ir zems – 15% (4.4.7.tabula). Visiem veidiem rādītāju indekss ir 100%, ja ir bijuši vairāk nekā divi pasākumi, un 50%, ja ir bijis viens pasākums.

#### 4.4.7. Iedzīvotāju politiskā piedalīšanās atkarībā no pašvaldību juridiskā statusa

<i>Pašvaldību juridiskais statuss</i>	<i>Publiskās demonstrācijas</i>	<i>Petīcijas</i>	<i>Mītiņi</i>	<i>Pašvaldību lēmumu apstrīdēšana</i>	<i>Sabiedrības priekšlikumi</i>	<i>Kopindekss</i>
Pagasts	0,008	0,152	0,157	0,026	0,255	0,120
Jauktās lauku/pilsētu pašvaldības	0,036	0,250	0,036	0,107	0,429	0,171
Rajona pilsētas	0,018	0,321	0,429	0,125	0,625	0,304
Republikas pilsētas	0,300	0,300	0,900	0,100	0,800	0,480
<i>Vidēji</i>	<i>0,017</i>	<i>0,180</i>	<i>0,197</i>	<i>0,044</i>	<i>0,320</i>	<i>0,151</i>

Augstākais indekss ir rādītājam “Sabiedrības priekšlikumi” – 32%. Ļoti zems indekss ir rādītājiem publiskās demonstrācijas – 2% un Pašvaldību lēmumu apstrīdēšana – 4%.

Kopindekss ir lielāks pilsētās un tas atrodas robežās no 12% pagastos līdz 48% republikas nozīmes pilsētās.

Vietējās politiskās darbības iniciatīvas lomas rangi ir šādi.

1. Politiskās partijas.
2. Nevalstiskās organizācijas.
3. Individuāla persona

Gandrīz katru dienu iedzīvotāji saņem informāciju no nacionāliem un vietējiem medijiem par sarunām starp centrālās valdības institūcijām un pašvaldībām. Salīdzinot ar daudzām citām valstīm, Latvijā ļoti populāra ir Latvijas Pašvaldību savienība, kas ir pašvaldību sabiedriska organizācija, kas aizstāv pašvaldību intereses. Tai pašā laikā jāatzīmē, ka daļa iedzīvotāju uzskata, ka pašvaldības ir centrālās valdības teritoriālās institūcijas jeb tās “garā roka”. *Politiskās kultūras* indeksi ir noteikti ar ekspertu metodi. Ja nospiedošs vairākums iedzīvotāju atbalsta vai tic attiecīgajam pasākumam, tad rādītāja indekss ir 100%, ja vairākums – tad 50%. Iedzīvotāju politisko zināšanu vērtējums ir 50%. Tādu pašu

vērtējumu saņēma rādītājs, kas atspoguļo iedzīvotāju politisko kultūru, jo lielākā daļa iedzīvotāju tic pilsoniskajām vērtībām. Vairāk nekā desmit gadu pieredze liecina, ka iedzīvotāji vēlēšanās vairāk atbalsta centriskās partijas nevis radikāli kreisās un labējās partijas.

Nospiedošs vairākums no iedzīvotājiem tic politiskās sistēmas likumībai un taisnīgumam un šī rādītāja indekss ir 100%, savukārt pašvaldību sistēmas likumības un taisnīguma indekss ir 50%, tāpēc sistēmas likumības kopindekss ir 75%. Iedzīvotāji atbalsta lēmējvaras, izpildvaras un tiesu varas nodalīšanu. Lielākā daļa iedzīvotāju ir lepni par savu vietējo pašvaldību un rādītāja par vietējo identitāti indekss ir 50%.

#### 4.5. Kopsavilkums, secinājumi un priekšlikumi

Kopsavilkums par atsevišķu rādītāju grupu (dažos gadījumos par atsevišķu rādītāju) kopindeksiem apkopots 4.5.1.tabulā. Tabulas 4.ailē dots situācijas vērtējums pēc trīs kategorijām:

- negatīvs (-) – ja kopindekss ir no 0 – 40%;
- neitrāls (N) – ja kopindekss ir no 41 – 50%;
- pozitīvs (+) – ja kopindekss ir no 51 – 100%.

Galvenais novērtēšanas princips ir vienkāršs – ja rādītāja vērtība ir vairāk kā puse no maksimālās vērtības, proti, virs 50%, tad situācija novērtēta kā pozitīva.

4.5.1.tabula Situācijas izvērtējums pēc kopindeksiem

<i>Rādītāju grupa vai rādītājs</i>	<i>Kopindekss %</i>	<i>Situācijas novērtēšana</i>
<i>Administratīvās kultūras rādītāji</i>		
Juridiskā autonomija	50	N
Finanšu autonomija	47	N
Pašvaldību atskaitīšanās	100	+
Lēmējvaras īstenošana	82	+
Lēmumu īstenošanas izpilde	55	+
Atbildība	60	+
Demokrātijas izpausme	37	-
Administratīvā personāla kvalitāte	71	+
Atskaitīšanās mehānisms	55	+

## 4.5.1.tabulas turpinājums

<i>Rādītāju grupa vai rādītājs</i>	<i>Kopindekss %</i>	<i>Situācijas novērtēšana</i>
<i>Politiskās kultūras rādītāji</i>		
Padomes fragmentācija	16	-
Vairākuma vadība	68	+
Sociālā pārstāvniecība	50	N
Pārstāvniecības sociālais kapitāls	12	-
Iedzīvotāju īpatsvars, kas tic pilsoniskajām vērtībām	100	+
Demokrātijas vērtības	50	N
Partiju skaits	3	-
Vietējo politisko partiju organizatoriskā spēja	15	-
Vietējo partijas organizāciju autonomija	50	N
<i>Pilsoniskas sabiedrības rādītāji</i>		
Nevalstisko organizāciju blīvums	4	-
Minoritāšu nevalstiskās organizācijas	94	+
Nevalstisko organizāciju un pašvaldību sadarbība	26	-
Vietējo mediju skaits	88	+
Vietējo mediju audience	69	+
Vietējā nodrošināšana ar medijiem	24	-
Pašvaldību aktivitāšu nodrošināšana ar medijiem	23	-
Mediju neatkarība no pašvaldībām	64	+
Deputātu kandidātu skaits	37	-
Vēlētāju aktivitātes koeficients	53	+
Iedzīvotāju piedalīšanās vietējā politikā	15	-
Politisko līderu zināšanas	50	N
Iedzīvotāju politiskā kultūra	50	N
Sistēmas likumība	75	+
Vietējā identitāte	50	N

Pēc kopsavilkuma redzams, ka 14 (42%) gadījumos situācija ir novērtēta kā pozitīva, 11 gadījumos (33%) tā ir negatīva, 8 gadījumos (25%) tā ir neitrāla. Līdz ar to no pirmā šāda veida pētījuma var secināt, ka Latvijā kopš neatkarības atjaunošanas ir sperti nozīmīgi soļi un sasniegti ievērojami rezultāti vietējo pašvaldību demokrātijā.

No šī pētījuma redzams, ka vājākie (negatīvi) ir tie pašvaldību sistēmas aspekti, kas saistīti ar iedzīvotāju un nevalstisko organizāciju plašāku informēšanu un iesaistīšanu pašvaldību darbībā un lēmumu pieņemšanā. Šajos aspektos situācijas uzlabošana ir pašu pašvaldību rokās. Savukārt, lai no pētījumā konstatētās neitrālās situācijas nonāktu pozitīvā situācijā attiecībā uz pašvaldību juridisko un finanšu autonomiju, nepieciešama mērķtiecīga valsts darbība, ieviešot papildinājumus un labojumus dažādos normatīvos aktos.

Lai uzraudzītu un novērtētu tālāko pašvaldību demokrātijas attīstību, šāda veida pētījumus būtu nepieciešams veikt regulāri.

## 5. TERITORIJU UN PAŠVALDĪBU ATTĪSTĪBAS PROGRESĪVĀKIE VIRZIENI

Rietumvalstu pieredze liecina, ka pēc senāk īstenotajām funkcionālajām un teritoriālajām reformām pēdējā laikā aktuālas ir reformas pašvaldību darbības efektivitātes paaugstināšanas virzienā un iedzīvotāju iesaistīšanas palielināšanā. Latvijā šobrīd priekšplānā ir izvirzīta vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālā reforma, aizsedzot citus ne mazāk svarīgus aspektus. Lielāku un ekonomiski spēcīgāku pašvaldību veidošana palielinās pašvaldību darbības efektivitātes paaugstināšanas iespējas, kas sevišķi aktuāli Latvijas iestāšanās ES kontekstā. Efektivitātes paaugstināšanas pasākumiem vajadzētu notikt līdz ar vai sekot uzreiz pēc pašvaldību apvienošanās. Efektivitātes paaugstināšanas jautājumi aktuāli arī pašvaldībām, kam apvienošanās nav jārealizē.

### 5.1. Uzņēmējdarbības metožu izmantošana pašvaldību darbībā

Pašvaldību efektivitātes problēmas var risināt ar moderno vadības metožu pielietošanu. To izmantošanā atvērtāks un elastīgāks ir privātais sektors un uzņēmējdarbība. Analizējot pašvaldību (kā arī visa publiskā sektora kopumā) un uzņēmējdarbības savstarpējās attiecības, tradicionāli ir izvērtēt pašvaldību lomu uzņēmējdarbības sekmēšanā. Taču iespējams paraudzīties arī citā virzienā, proti, ko pašvaldības, kā publiskās pārvaldes institūcijas, varētu mācīties un aizgūt no uzņēmējdarbības, kādus uzņēmējdarbībā pielietotus principus un metodes varētu izmantot savā un savu institūciju darbībā.

Būtisku pavērsieni šajā jomā radīja amerikāņu publiskās pārvaldes speciālisti *David Osborns* un *Teds Gablers*, izdodot grāmatu "Valdības jaunizveide: kā uzņēmējdarbības gars ir pārkārtojis publisko sektoru" (1992) kurā, pamatojoties uz atsevišķiem veiksmīgiem reāliem publisko institūciju piemēriem uzņēmējdarbības principu pielietošanā, sistemātiski apkopoti un formulēti šie principi. Balstoties uz tiem, pašvaldībām vajadzētu domāt par savas darbības pārkārtošanu atbilstoši strauji mainīgajai videi.

Neapšaubāmi uzņēmējdarbība un pašvaldības ir divas dažādas sfēras. Tiem ir būtiskas atšķirības darbības motivācijā, ieņēmumu avotos, konkurences raksturā, atklātībā un caurspīdīgumā u.c. Pamatojoties uz atšķirībām starp šīm sfērām, skaidrs, ka pašvaldību vadība nekad nenotiks un tai nevajadzētu notikt tāpat, kā uzņēmējdarbības (komercdarbības) vadībai, taču atsevišķu uzņēmējdarbībā lietotu principu un metožu izmantošanu ir lietderīgi apsvērt. Jāpiezīmē, ka publiskā sektora ietvaros pašvaldības (visbiežāk spēcīgākās pilsētas) ir elastīgākas, aktīvākas, drošākas salīdzinājumā ar valsts pārvaldes institūcijām. To pierāda

fakts, ka ASV Valdības jaunizveide praktiski sākās vietējo pašvaldību līmenī un tikai pēc tam to īstenoja citu pārvaldes līmeņu institūcijas.

Vadoties no D. Osborna un T. Gablera (1992) idejām, galvenie dažādu līmeņu pašvaldībās īstenojamie modernās vadības principi ir:

1. Stratēģiskās vadības realizēšana.

Līdzīgi kā lielos uzņēmumos, kur augstākais vadības līmenis nodarbojas ar stratēģisku jautājumu risināšanu, pašvaldībā jānodala stratēģisku lēmumu pieņemšana no ikdienas uzdevumu pildīšanas. Tas nozīmē arī lēmējvaras atdalīšanu no izpildvaras. Bez tam šis nodalījums cieši saistās arī ar subsidiaritātes principa īstenošanu. Nebūt ne visi pakalpojumi, kas saskaņā ar likumdošanu jānodrošina pašvaldībai, tai pašai (pašvaldības iestādei, uzņēmumam) arī jāsniedz, pašvaldība var uzticēt šo izpildi arī privātām struktūrām, speciālistiem, profesionāļiem.

2. Sacensību gara ieviešana monopola vietā.

Šis ieteikums paredz minimizēt monopolu darbību, nodrošināt veselīgu konkurenci, kas veicina pakalpojumu kvalitātes uzlabošanu. Konkurence var būt starp publisko sektoru un privāto sektoru, kā arī privātu uzņēmumu starpā un publisku institūciju starpā, bet jebkurā gadījumā tā liks vairāk domāt par klientu vajadzībām.

3. Orientācija uz klienta vajadzībām.

Pašvaldībās reti lieto (praktiski nelieto) vārdu “klients”, un arī pakalpojumu saņēmēji reti jūtas kā klienti. Viens no iemesliem ir finansējuma avots pilnīgi vai daļēji no budžeta, nevis tieši no pakalpojumu saņēmējiem. Situāciju vajadzētu mainīt, un katrai institūcijai vajadzētu pirmām kārtām skaidri apzināties savus klientus, pietuvoties tiem, izzināt viņu vajadzības, sekot tām līdz, uzzināt viņu viedokli par pakalpojumu kvalitāti. Ja pakalpojuma sniedzēju nevar izvēlēties un pakalpojums ir bezmaksas, par to varētu lūgt novērtējumu ballēs aizklātā balsojumā.

4. Vadīšana pēc mērķiem, uzdevumiem, ne pēc instrukcijām.

Lai realizētu šo principu, nepieciešams, īsi un skaidri definēt katras institūcijas misiju, kas būtu izprotama gan tās darbiniekiem, gan apmeklētājiem (bieži sastopama kļūda, ka institūcijai izprotamas misijas vietā ir noteikti vairāki desmiti reizēm savstarpēji pretrunīgi mērķi, daudzas prioritātes). Darbībai vajadzētu būt vērstai uz mērķu sasniegšanu un uzdevumu izpildi, nevis galveno vērību pievērst instrukciju izpildei. Tā kā līdzšinējā kārtība nepieļauj instrukciju nepildīšanu, radikāli jāpārskata un jāsamazina spēkā esošo instrukciju skaits un apjoms.



## 5. Uz rezultātu orientēta vadība.

Šis princips ir cieši saistīts ar iepriekšējo, un paredz, ka, lai darbība orientētos uz rezultātu, jāparedz arī finansēšana pēc sasniegtā rezultāta (iznākuma), nevis pēc ieguldījumu rādītājiem. Savukārt tam nepieciešams noteikt pamatotus rādītājus rezultāta kvalitātes novērtēšanai.

## 6. Decentralizēta vadība - no hierarhijas uz dalību un komandu darbu.

Decentralizētas institūcijas ir daudz elastīgākas nekā centralizētas institūcijas, tās var ātrāk reaģēt uz mainīgiem apstākļiem un iedzīvotāju vajadzībām, tās ir daudz efektīvākas, inovatīvākas, tās ģenerē augstāku morāli, lielāku darbinieku iesaistīšanos un lielāku produktivitāti. Pašvaldību vadībai nevajadzētu baidīties deleģēt tiesības un atbildību, iedrošināt darbiniekus aktīvāk iesaistīties darbā un izteikt savu viedokli un priekšlikumus. Ne vienmēr darbību vajadzētu organizēt, sadalot to starp esošajām struktūrvienībām, bet, pielietojot projektu vadības metodi, iesaistot projektā dažādu struktūrvienību atsevišķus darbiniekus, veidot konkrētiem uzdevumiem atbilstošas komandas.

## 7. Modernas budžeta sistēmas ieviešana.

Moderna budžeta sistēma ir misijas vadīta, decentralizēta, uz rezultātu orientēta. Diemžēl publiskajā sektorā attiecībā pret budžetu valda izvēle "iztērē vai zaudē". Biežāk pastāvošā budžeta sistēma veicina institūciju līdzekļu tērēšanu, jo:

- finanšu līdzekļi, kas līdz budžeta gada beigām nav iztērēti, tiek zaudēti;
- nākošajā gadā no budžeta tiek piešķirts mazāk līdzekļu;
- tiek saņemti pārmetumi par pārāk lielu pieprasījumu.

Sistēmu vajadzētu izmainīt, lai tās moto būtu "ietaupi un investē" jeb ietaupi šogad, izlietosi turpmāk un mērķtiecīgāk.

## 8. Koncentrēšanās uz līdzekļu ģenerēšanu (pelnīšanu), nevis tērēšanu.

Skaidrs, ka pašvaldību un to institūciju mērķis nekad nebūs peļņas radīšana, tomēr institūciju pārstāvjiem vajadzētu domāt arī par ieņēmumiem. Tas iespējams, veicot stratēģisko plānošanu, ilgtermiņa un programmu budžetēšanu (Osborne, Gaebler 1992).

Uzņēmējdarbības principu izmantošanu publiskajā pārvaldē paredz arī Jaunā publiskā pārvalde, kas ir visai līdzīga ASV Valdības jaunizveidei. Jaunā publiskā pārvalde sevišķi populāra ir Apvienotajā Karalistē, Austrālijā un Jaunzēlandē, kā arī Somijā, Zviedrijā u.c. Starp Jaunās publiskās pārvaldes principiem jāatzīmē tādi principi, kā valsts pārvaldes funkciju decentralizācija; politiķu un menedžeru darbības norobežošana; elastība personāla komplektēšanā un izvīrīšanā (atteikšanās no karjeras iespējām tikai civildienesta iekšienē); uzsvara pārbīdīšana no ieguldījumu (resursu) rādītājiem uz rezultatīvajiem rādītājiem – izpildes, rezultātu un ietekmes rādītājiem; izpildes kontrole un novērtēšana; vadības prasmes

un efektivitātes pilnveidošana; orientācija uz pakalpojumu lietotājiem – klientu, konkurences radīšana starp pakalpojumu sniedzējiem, sadarbība starp publisko un privāto sektoru, informācijas tehnoloģijas ieviešana, pārvaldes darbības “caurspīdīguma” (atklātības) palielināšana u.c.

Pētot iespējas uzņēmējdarbības principu lietošanai Latvijas pašvaldībās, var secināt, ka atsevišķus principus daļēji jau izmanto, taču daļu pielietos ne tik drīz. Tam ir vairāki iemesli:

- pastāvošā likumdošana, kas ierobežo šādas iespējas;
- pašvaldību nepietiekamā spēja - kapacitāte (finanšu resursi, cilvēkresursi, zināšanas, tehniskais un tehnoloģiskais nodrošinājums);
- pašvaldību vadības, deputātu un darbinieku neizpratne un nevēlēšanās kaut ko mainīt.

Šobrīd ir iespējams saskatīt piemērus gan valsts, gan pašvaldību institūciju darbības pārkārtošanā, atbilstoši iepriekš minētiem principiem, kas liecina, ka šajā virzienā pozitīvu izmaiņu laiks ir sācies arī Latvijā. Tā, piemēram, dažās pašvaldībās darbojas tā saucamās “vienas pieturas aģentūras”, kuru galvenais mērķis ir atvieglot iedzīvotājiem dažādu formalitāšu kārtošanu un informācijas iegūšanu. Ir pašvaldības, kuras atļauj savām iestādēm tekošā gada budžeta atlikumu izmantot nākotnē. Atsevišķas pašvaldības izstrādā pilsētas (vai kādas tās jomas) mārketinga koncepciju, tādā veidā daļēji pārņemot uzņēmējdarbības filozofiju, gan arī kompleksi izmantojot virkni iepriekšminēto principu.

## **5.2. Pilsētu (vietu) mārketinga koncepcijas izstrādāšana un īstenošana**

Mūsdienās konkurence jeb sacensība kā neatņemams tirgus elements pastāv praktiski jebkurā sfērā. Patērētājam ir iespēja izvēlēties ne tikai preci, ko iegādāties, ne tikai nepieciešamā pakalpojuma sniedzēju, bet tehnikai un tehnoloģijām attīstoties, pieaugošā dzīves mobilitāte dod iespēju arī izvēlēties vietu jeb pašvaldību, kur dzīvot, atpūsties, strādāt vai investēt savus līdzekļus. Šodien sacensībā gan par uzņēmumu izvietojumu, gan par izdevīgiem līgumiem, gan par nozīmīgu pasākumu rīkošanu, pat par sporta komandām un daudz ko citu, ir iesaistījušās dažādas vietas - gan nelielas pašvaldības, gan lielpilsētas, gan reģioni un valstis. Un attiecīgi šajā konkurences cīņā par savu attīstību pašvaldībām ir jālieto uzņēmējdarbības principi. Teritorijas – pilsētas, reģioni, valstis var izmantot vienu no jaunākajiem un komplicētākajiem mārketinga veidiem - “pilsētu mārketingu”. Terminu “pilsētu mārketingas” lieto jebkuras teritorijas mārketingam.

Tātad blakus tradicionāliem mārketinga veidiem – preču mārketingam un pakalpojumu mārketingam ir radusies virkne jaunu mārketinga veidu, kur viens no jaunākajiem mārketinga veidiem ir vietu mārketingas, kas piedāvā noteiktas vietas attiecīgai izmantošanai –

dzīvojamam fondam, darījumu ēkām, industriālām būvēm, atpūtas iespējām u.c. Ar daudz plašāku un kompleksāku skatienu uz teritorijas izmantošanu no vietu mārketinga atšķiras pilsētu mārketinga.

### **5.2.1. Mārketinga un pilsētu mārketinga teorētiskie aspekti**

Termins “mārketinga” ir cēlies no angļu valodas “market” (tirgus) un burtiskā nozīmē tas ir skaidrojams kā tirgus darbība, darbs ar tirgu. Literatūras avotos atrodamas dažādas mārketinga definīcijas, kurās to autori, ņemot vērā savu pieredzi un laika periodu, kad šī definīcija ir tapusi, akcentē dažādas mārketinga puses (Niedrītis 2001.).

Amerikas mārketinga asociācija (AMA) ir noteikusi, ka mārketinga ir darbība ideju, preču un pakalpojumu plānošanā un projektu izstrādāšanā, cenu veidošanā, virzīšanā, sadalē, lai pilnveidotu maiņu ar mērķi apmierināt individuālo un organizēto objektu vajadzības (Beļčikovs, Praude 1994).

Viens no pasaulē vadošajiem mārketinga teorētiķiem Filips Kotlers (Philip Kotler) mārketingu definē kā sabiedrisku procesu, kas virzīts uz cilvēka (grupas) vajadzību un vēlmju apmierināšanu ar darba produktu ražošanas un maiņas starpniecību (Kotler 1992).

Pastāv vēl daudzas citas mārketinga definīcijas, kurās akcentētas tā organizatoriski tehniskās, vadīšanas, ekonomiskās vai sociālās puses. Dažādās pieejas mārketinga definēšanā neizslēdz viena otru, bet ļauj katram konkrētam gadījumam izvēlēties piemērotāko definīciju vai modificēt to.

Mārketinga pamatelementi jeb tā saucamais “mārketinga miks” ir:

- produkts;
- cena;
- vieta;
- virzīšana tirgū.

Un attiecīgi no šiem pamatelementiem izriet visdažādākie mārketinga darbības veidi, tai skaitā: mārketinga pētījumi; produkta izstrāde; cenas noteikšana; atlaižu politika; produkcijas noieta organizēšana; reklāma; sabiedriskās attiecības; tēla veidošana u.c.

Mārketinga ir uzņēmuma vadīšanas sistēmas sastāvdaļa. Vienlaikus mārketinga tipa domāšanai, tas ir, domāšanai, kas vērsta uz klientu (pircēju) un tā vajadzībām, ir jābūt visos vadīšanas līmeņos (Niedrītis 2001.).

Mūsdienās mārketinga ir attīstījies tik tālu, ka skar jebkura intereses – pircēja, pārdevēja un arī ierindas pilsoņa. Jo blakus pirmajam, tradicionālajam mārketinga veidam – preču mārketingam, kurš neapšaubāmi ir populārākais un līdz šim visplašāk pielietotais, ir radusies vesela virkne jaunu mārketinga veidu, kuru lietošana un nozīme arvien pieaug.

Viens no jaunākajiem mārketinga veidiem ir vietu mārketingis, kuram savukārt ir četri apakštipi:

- dzīvojamā fonda mārketingis;
- saimniecisko būvju zonu mārketingis;
- zemes īpašuma investīciju mārketingis;
- atpūtas vietu mārketingis.

Katrs no šiem tipiem piedāvā noteiktas vietas (teritorijas) attiecīgai izmantošanai. Tā, piemēram, atpūtas vietu mārketingis par savu mērķi ir izvēlējis atpūtnieku un tūristu piesaistīšanu kūrortiem konkrētās pilsētās, rajonos un pat valstīs.

Atšķirīgs no minētā vietu mārketinga ir pilsētu mārketingis, kas raksturojas ar daudz plašāku skatienu uz vietas (teritorijas) izmantošanu un līdz ar to tas ir daudz komplicētāks. Lai arī attiecīgā mārketinga veida nosaukumā ietverts vārds "pilsēta", tas ir attiecināms uz dažādām administratīvi teritoriālām vienībām (valsts, rajons, pagasts, novads).

Apskatot dažādus teorētiskus un pieredzes materiālus, var secināt, ka nepastāv vienota pilsētu mārketinga definīcija un nepastāv vienots viedoklis par pilsētu mārketingu. Pilsētu mārketingis tiek traktēts gan šaurākā, gan plašākā nozīmē.

Tā piemēram, pēc Vācijas pilsētu pieredzes ar pilsētu mārketingu var saprast pilsētas kvalitatīvo rādītāju uzlabošanu, iedzīvotāju dzīves līmeņa paaugstināšanu, darba apstākļu uzlabošanu un ekonomikas attīstības nodrošināšanu. Šaurā nozīmē pilsētu mārketingis nozīmē pilsētas ārējā veidola veidošanu, pilsētas tirdzniecības un komercdarbības centru attīstību, tirdzniecības un sabiedriskās ēdināšanas uzņēmumu, kultūras un atpūtas iestāžu reklāmu u.c. Pilsētu mārketingis plašā nozīmē orientējas gan uz komercdarbības interesēm, gan ievēro pilsētas ekonomiskās un sociālās attīstības prasības, cenšas uzlabot visu iedzīvotāju grupu dzīves kvalitāti (Grinmels 1993).

Savukārt, pēc Holandes pilsētu pieredzes pilsētu mārketingu definē kā plānveidīgu kādas pilsētas piedāvājumu, kurā pilsēta ir attēlota kā piemērota vide dzīvošanai, strādāšanai, iepirkumu veikšanai, brīvā laika pavadīšanai utt. (Goossink 1994).

Līdzīgi kā mārketingu kopumā, arī pilsētu mārketingu, biežāk izprot tikai kā pilsētas virzīšanu tirgū, kas sevī ietver reklāmu un sabiedriskās attiecības. Kaut arī virzīšana un reklāma ir vienas no svarīgākajām mārketinga darbībām, mārketinga misija ir daudz plašāka. Tā ir - izprast vajadzības un pārvērst tās piedāvājumā.

Jāatzīst, ka adaptēt mārketingu pilsētu praksē ir ļoti sarežģīti. Pilsēta nav vienkārši prece vai pakalpojums, bet gan daudzu aspektu, reizēm ļoti pretrunīgu, kopums. Piedevām pilsēta ir dinamiska, ar nepārtrauktām un bieži arī neprognozējamām izmaiņām.

Aplūkojot dažādos avotos piemērus par pilsētu mārketinga plašā nozīmē pielietojumu, zināmas paralēles tam var vilkt ar pašvaldību attīstības plānu un plānošanas procesu. Atšķirībā no attīstības plānošanas pilsētu mārketinga plānos ietverti tādi elementi kā pilsētas lietotāji (klienti) un konkurenti. Turklāt plānotajās aktivitātēs lielāks īpatsvars nekā attīstības plānā atvēlēts pilsētas virzīšanas, reklāmas un tēla veidošanas pasākumiem.

Pēc ārzemju speciālistu domām pilsētu mārketingam ir šādas raksturīgas īpašības:

- orientācija uz pircēju (lietotāju, klientu);
- pašvaldības teritorijas kopumā, kā centra, tā arī nomaļu, aptveršana ar mārketingu;
- visu pašvaldības iedzīvotāju sociālo grupu (tai skaitā uzņēmēju, kvalificēta darbaspēka, pensionāru u.c.) interešu ievērošana;
- informācijas iegūšana par lietotāju grupu interesēm, koordinācija un sadarbība starp pašvaldību un privāto sektoru, un sadarbība šo sektoru iekšienē;
- pārvaldes orgānu struktūras pilnveidošana, izveidojot dienestus darbam ar iedzīvotājiem un citām lietotāju grupām;
- orientācija uz mārketinga koncepcijas realizāciju dzīvē, veicot plānošanu, piemērošanu mainīgiem apstākļiem un kontroli par katra pasākuma izpildi (Grinmels 1993).

### 5.2.2. Pilsētu mārketinga formulējums matricā

Izvērtējot dažādas atziņas par pilsētu mārketingu var secināt, ka nav lietderīgi meklēt vienu, visaptverošu, universālu pilsētu mārketinga formulējumu, bet pilsētu mārketingu būtu jānoformulē katrā konkrētajā izmantošanas gadījumā.

Pilsētu mārketinga formulējums un attiecīgi tā pielietojums katrā atsevišķā gadījumā ir atkarīgs:

- cik plaši tiek definēta pilsēta;
- kādus mārketinga elementus attiecībā uz pilsētu izmantos.

Pilsētas plašumu var variēt ar lietotāju grupu izvēli. Pilsētu kā “produktu” atšķirīgi lieto trīs lietotāju grupas:

- iedzīvotāji;
- uzņēmējdarbība;
- apmeklētāji.

Iedzīvotāji – vietējie pašvaldības iedzīvotāji, kuri lieto pilsētas pakalpojumus un infrastruktūru savu ikdienas vajadzību nodrošināšanai. Attiecībā pret pilsētu kā produktu iedzīvotājiem interesē tīra un droša vide; iespējas un daudzveidība darba tirgū; kvalitatīvs sociālo pakalpojumu piedāvājums – izglītība, kultūra, veselības aprūpe, ērts transports, brīvā

laika pavadīšana, atpūta, iepirkšanās, sociālā un fiziskā drošība. Ne visas no iedzīvotāju vajadzībām pašvaldība nodrošina tieši, bet pastarpināti ar savu darbību ietekmē to nodrošinājuma iespējas.

Uzņēmējdarbība (vietējā, nacionālā un starptautiskā līmeņa) izmanto (vai interesējas par iespēju izmantot) pilsētas teritoriju, tās tehnisko infrastruktūru, pakalpojumus un darbaspēku saimnieciskai darbībai. Uzņēmējdarbībai būtiski nosacījumi ir vieta, infrastruktūra, zemes cenas, nodokļu likmes, likumdošana, darbaspēka piedāvājuma kvalitāte un kvantitāte, dažādu iestāžu un piegādātāju pieejamība, tirgus pieprasījums, vides kvalitāte, pakalpojumu pieejamība un kvalitāte.

Apmeklētāji - pilsētas reģiona, valsts un ārzemju viesi, kuri apmeklē pilsētu vai nu lietišķu, vai personisku iemeslu dēļ. Apmeklētāji izmanto pilsētas pakalpojumus un lieto tās infrastruktūru savu individuālo mērķu sasniegšanai. Apmeklētājus pilsētai piesaista atrakcijas, muzeji, notikumi, pasākumi, klimats, dabas skati un tikai tam pakārtoti - viesnīcas, restorāni, veikali, konferenču centri, utt.

Pilsētu mārketinga gadījumā pielietojamos mārketinga elementus, no kuriem tālāk izriet konkrētas darbības, var izvēlēties no sekojošiem:

- pilsēta kā produkts;
- pilsētas kā produkta cena;
- pilsētas virzīšana tirgū.

Pilsētas pašvaldība var attīstīt un pilnveidot pilsētu kā produktu (pilsētas ārējo veidolu, pakalpojumus) attiecībā uz konkrēto lietotāju grupu, lai sasniegtu pilsētas mērķus attiecībā uz šo grupu. Pašvaldībai ir iespējas ietekmēt pilsētas cenu attiecīgajai grupai un attiecīgi izstrādāt darbības plānu. Un visbeidzot, pašvaldība var izmantot dažādus pilsētas virzīšanas instrumentus (reklāmu, sabiedriskās attiecības, izstādes un gadatirgus, tēla veidošanu u.t.t.), lai izvēlētā lietotāju grupa uzzinātu un rastu pārliecību, ka pilsēta var apmierināt grupas vajadzības.

Uzskatāmi pilsētas lietotāju grupas un mārketinga darbību grupas var savietot autores ieteiktajā matricā (5.2.1.tabula) un attiecīgi iezīmēt pilsētas mārketinga plašumu, sākot no šaura formulējuma, piemēram, ar pilsētas mārketingu paredzot tikai pilsētas virzīšanu apmeklētāju piesaistīšanai, līdz plašam formulējumam, paredzot visas darbības attiecībā uz visām lietotāju grupām (skat.5.2.1.tabulā nosacītu piemēru).

### 5.2.1.tabula. Pilsētu mārketinga matrica

<i>Mārketinga darbības</i>	<i>Lietotāju grupa</i>	<i>Iedzīvotāji</i>	<i>Uzņēmējdarbība</i>	<i>Apmeklētāji</i>
<i>Pilsēta kā produkts</i>		✓	✓	✓
<i>Pilsētas cena</i>		✓	✓	✓
<i>Pilsētas virzīšana tirgū</i>		✓	✓	✓

Lai “pārdotu” pilsētas daļas dzīvošanai, patēriņam un ražošanas vajadzībām, jāatrod un jāreklamē pilsētas salīdzinošās priekšrocības, citiem vārdiem – jānodrošina labāku piedāvājumu, nekā to spēj konkurenti. Tāpēc nozīmīga mārketinga sastāvdaļa ir konkurentu analīze. Pilsētas konkurenti ir citas pilsētas, vai plašāk runājot – citas pašvaldības, kas darbojas tajos pašos piedāvājuma virzienos, kā tirgū virzāmā pilsēta. Pašvaldības, kas konkurē ar tirgū virzāmo pilsētu var atrasties gan kaimiņos, gan ievērojamā attālumā tai pat valstī, gan citā valstī, atkarībā no pilsētas piedāvājamo produktu rakstura. Par iedzīvotāju piesaistīšanu galvenās konkurentes mēdz būt salīdzinoši tuvākas pašvaldības, turpretī attiecībā uz konkrētām pilsētas atbalstītām nozarēm konkurējošās pašvaldības atrodas gan valstī, gan ārpus tās.

### 5.2.3. Pilsētas lietotāju apraksts

Lai pielietotu pilsētu mārketinga disciplīnu, svarīgi izprast:

- katras lietotāju grupas nozīmi pilsētai un tās attīstībai;
- kas ir pilsēta kā produkts un tās cena katrai lietotāju grupai;
- kā pašvaldība var ietekmēt pilsētas kā produkta pilnveidošanu un cenas veidošanu.

### Iedzīvotāji – kā pilsētas lietotāji

Saskaņā ar pilsētu kā pašvaldību būtību iedzīvotāji ir gan priekšnosacījums pašvaldības pastāvēšanai, gan galvenais mērķis, dēļ kā tā pastāv un darbojas.

Lai iedzīvotāji būtu apmierināti ar pilsētas vidi, lai nebrauktu prom no pilsētas un jauni iedzīvotāji ieceļotu pilsētā, svarīga ir pakalpojumu, mājokļu, dabas vides pieejamība un kvalitāte, kā arī darba vietu nodrošinājums.

Pašvaldības kodola – tās lēmēj institūcijas (domes, padomes) deputātiem iedzīvotāji ir nozīmīgi kā vēlētāji. No pašvaldības kā institūcijas viedokļa Latvijā iedzīvotāju ienākuma nodoklis ir arī viens no galvenajiem pašvaldību budžeta ieņēmumu avotiem – 71,6% no šī ienākuma nodokļa nonāk tās pašvaldības, kurā iedzīvotājs pierakstīts, budžetā.

Tā kā nozīmīgs pašvaldības ekonomiskās attīstības priekšnosacījums ir uzņēmējdarbības attīstība, tad pašvaldībai iedzīvotāji ir arī būtiski kā darbaspēka resurss.

Pašvaldības produktu jeb saviem iedzīvotājiem sniedzamos pakalpojumus atšķirībā no uzņēmējdarbības, kas vadās no tirgus situācijas, pašvaldība nenosaka pati. Pakalpojumi, kas pašvaldībai jānodrošina saviem iedzīvotājiem ir noteikti Latvijas Republikas likumdošanā gan kā obligātās pastāvīgās funkcijas likumā "Par pašvaldībām", gan kā dažādas citas funkcijas un uzdevumi citos likumos un Ministru kabineta noteikumos. Pakalpojumu kvalitāte, kā arī funkciju, kas nav noteiktas normatīvos aktos, izpilde ir tikai pašu pašvaldību kompetencē.

Iedzīvotājiem būtiski ir ne tikai pašvaldības un tās institūciju sniegtie pakalpojumi, bet arī dažādi pakalpojumi, ko tradicionāli nodrošina privātais sektors. Attiecīgi pašvaldība ar savu darbību var sekmēt to attīstību, vai pēc savas iniciatīvas nodrošināt to pati. Te svarīgi ievērot subsidiaritātes principu. Bez tiešiem pakalpojumiem iedzīvotājiem pašvaldību kompetencē ir arī virkne administratīvu funkciju, ko iedzīvotāji praktiski neizjūt.

No iedzīvotāju viedokļa pilsētas cenu ietekmē gan pašvaldībai maksājamo nodokļu un nodevu līmenis, gan pašvaldības institūciju sniegto pakalpojumu cena - tarifi, gan arī dažādu privātā sektora nodrošinātu sadzīvei nepieciešamu preču un pakalpojumu cena. Vienīgais pašvaldību administrētais nodoklis Latvijā, kam pašvaldības tiesīga noteikt tikai atlaidi, ir nekustamā īpašuma nodoklis. Iedzīvotāji šobrīd šo nodokli maksā tikai par zemi, bet tuvākajos gados tas būs jāmaksā arī par dzīvojamām platībām. Tātad arī pašvaldības politika attiecībā uz šo nodokli pašvaldības teritorijā, noteiktā zemes kadastrālā vērtība, dzīvojamo platību vērtība ietekmēs pilsētas cenu.

Likumdošana nosaka par kādām darbībām pašvaldība ir tiesīga iekasēt nodevas, savukārt pašvaldības kompetencē ir saistošo noteikumu veidā noteikt šīs nodevas un apstiprināt to apmērus savā teritorijā.

Ja komunālos pakalpojumus (ūdensapgāde, kanalizācija, siltumapgāde, atkritumu apsaimniekošana) iedzīvotājiem nodrošina pašvaldības iestāde, tad pašvaldības dome (padome) nosaka šo pakalpojumu tarifus. Savukārt, ja pakalpojumus nodrošina kāda uzņēmējdarbība, neatkarīgi no tās īpašuma formas, saskaņā ar likumu "Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem" kopš 2002.gada vidus siltumapgādes, ūdensapgādes un kanalizācijas, kā arī sadzīves atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu tarifus apstiprina pašvaldības izveidota neatkarīga institūcija – pašvaldības sabiedrisko pakalpojumu regulators.

Dzīves vietas izvēlē arvien lielāku spēlē attiecīgās vietas tēls.



## Uzņēmējdarbība – kā pilsētas lietotājs

Lai arī pēc pašvaldību būtības galvenais pašvaldības lietotājs ir iedzīvotājs, ja teritorijā neattīstīsies uzņēmējdarbība, arī iedzīvotāju dzīves līmeņa attīstībai nebūs pozitīva tendence.

Tiesa gan Latvijā pastāvošā nodokļu likumdošana izdevīgā situācijā nostāda tā saucamos “guļamvagonus” (iedzīvotāju mājas vietas, bet ne darba vietas) ap lielākiem sociālekonomisko aktivitāšu centriem. Pašvaldības budžetā netiek ieskaitīts neviens ar uzņēmuma darbību saistīts nodoklis (ne PVN, ne uzņēmumu ienākuma nodoklis). Taču pašvaldībai ir būtiski, ka uzņēmumi rada darba vietas iedzīvotājiem, piedalās infrastruktūras sakārtošanā. Ņemot vērā šos faktorus, no pašvaldības viedokļa nav būtiski, kur uzņēmums ir reģistrēts, būtiski ir, ka tas nodarbina pašvaldības iedzīvotājus (iedzīvotāju ienākuma nodoklis) un izvietots pašvaldības teritorijā (nekustamā īpašuma nodoklis).

Ne visus faktorus, kas kopumā veido pilsētu kā precī uzņēmējdarbībai, spēj ietekmēt pašvaldība. Taču pašvaldība var veikt daudz, lai situāciju uzlabotu. Likumā “Par pašvaldībām” kā viena no Latvijas pašvaldību obligātajām pastāvīgajām funkcijām ir noteikta: “sekmēt uzņēmējdarbību attiecīgajā administratīvajā teritorijā, rūpēties par bezdarba samazināšanu”. Pašvaldību izmantojamie līdzekļi uzņēmējdarbības veicināšanā var būt visai plaši:

- Nodokļu atvieglojumi.
- Ekonomiskās attīstības finansēšanas programmas.
- Municipālo obligāciju izlaišana.
- Uzņēmumu nodrošināšana ar zemi.
- Pašvaldību iesaistīšanās ar saviem līdzekļiem sabiedrībās ar ierobežotu atbildību, akciju sabiedrībās u.c.
- Jaunu rūpniecības zonu radīšana un esošo attīstība.
- Jaunu darba vietu radīšanas veicināšana.
- Uzņēmējdarbības un izglītības integrācija.
- Pašvaldību palīdzība uzņēmumiem starptautisku sakaru nodibināšanā (tirgus atrašanās, ārzemju kapitālieguldījumu piesaistīšanā u.c.).
- Pašvaldības tehniskās un sociālās infrastruktūras attīstība (ceļu, ielu, sabiedriskā transporta, noliktavu saimniecības, ūdens un kanalizācijas sistēmu u.c. attīstība) biznesa piesaistīšanai.
- Apkārtējās vides uzlabošana (ūdens un gaisa piesārņotības samazināšana).
- Pašvaldību īpašuma privatizācija.

Lai uzņēmējdarbība varētu sekmīgi tikt īstenota, pašvaldības teritorijā nepieciešama attiecīga infrastruktūra. Infrastruktūras panīkums nereti izsauc uzņēmumu pārcelšanos uz

citām teritorijām vai likvidēšanos. Un otrādi - attīstīta tehniskā infrastruktūra (ceļi, ielas, sakari, elektropārvades līnijas, ūdens apgāde, kanalizācijas sistēma, noliktavu saimniecība, transports) un sociālā infrastruktūra (izglītības un veselības aprūpes iestādes, kultūras un brīvā laika pavadīšanas objekti u.t.t.) ir būtisks faktors jaunu uzņēmumu piesaistīšanai. Komerddarbībai ļoti svarīga ir infrastruktūras daudzveidība, kvalitāte un modernizācijas pakāpe. Latvijā pašvaldību pārziņā ir ielu, vietējo ceļu, laukumu, parku uzturēšanā kārtība un attīstība, ūdensapgādes, kanalizācijas, siltumapgādes nodrošināšana, atkritumu apsaimniekošana, vispārējās izglītības, kultūras, brīvā laika pavadīšanas, sociālās aprūpes iestāžu uzturēšana.

Viens no veidiem kā pašvaldība var veicināt uzņēmējdarbību ir atbrīvot jaunus uzņēmumus no nodokļa pirmajos to darbības gados. Patreiz Latvijā vienīgais nodoklis, kam pašvaldība tiesīga dot atlaides, ir nekustamā īpašuma nodoklis.

Daudzās valstīs pašvaldībām ir tiesības atbalstīt uzņēmējdarbību, sniedzot kredīta garantijas, pašām piešķirot aizdevumus ar nelieliem procentiem vai izlaižot speciālas municipālās obligācijas. Latvijā pašvaldības ir tiesīgas dot galvojumu tikai uzņēmumiem, kur pašvaldības daļa pamatkapitālā pārsniedz 50%.

Pašvaldības ar savu darbību var samazināt bezdarbu, nodrošinot izglītības iespējas darbaspēka pārkvalificēšanai vai piedāvājot atvieglojumus tiem uzņēmumiem, kas rada jaunas darba vietas. Mūsdienās ļoti nozīmīgs uzņēmējdarbību stimulējošs faktors ir biznesa un izglītības integrācija. Pašvaldība to var sekmēt atbalstot augstskolas savā teritorijā, nodrošinot pieaugušo izglītību, nodrošinot sakarus starp šīm iestādēm un uzņēmējiem.

Pašvaldība var veicināt uzņēmējdarbību, dibinot vai piedaloties uzņēmējdarbību veicinošu institūciju dibināšanā un attīstībā. Šādu institūciju uzdevums būtu nodrošināt uzņēmējus ar nepieciešamo informāciju par normatīviem aktiem, standartiem, nodokļiem, nodevām, kā arī konsultēt par biznesa plānošanu, mārketingu, grāmatvedību, kvalitātes nodrošināšanu utt. Šāda veida institūcija var arī būt pašvaldības vienas pieturas aģentūra. Cits veids kā stimulēt biznesa izvietojumu ir biznesa inkubatoru veidošana.

Pašvaldība var iesaistīties uzņēmējsabiedrību dibināšanā, vai iesaistīties tajās ar saviem līdzekļiem, lai novērstu tās darbības izbeigšanu. Tad, kad uzņēmuma situācija ir nostabilizējusies vai uzlabojusies, pašvaldība savu uzņēmējsabiedrības daļu var nodot privatizācijai. Izmantojot šo metodi, pašvaldībai jāizvērtē, vai iesaistīšanās gadījumā netiks kropļota konkurence, un vai pašvaldībai nevar rasties zaudējumi.

Bez aprakstītajiem paņēmieniem, par uzņēmējdarbību veicinošu metodi var uzskatīt arī pašvaldības īpašumu privatizāciju, arī pašvaldības pasūtījumu piešķiršanu uzņēmumiem, kas darbojas attiecīgajā teritorijā un nodarbina pašvaldības iedzīvotājus. Šajā gadījumā process

jāsaskaņo ar likumu "Par iepirkumu valsts un pašvaldību vajadzībām". Visbeidzot pašvaldības var palīdzēt savas teritorijas uzņēmumiem starptautisko sakaru veidošanā, rīkojot dažādas akcijas ar savām sadraudzības pilsētām, kā arī pārstāvēt savas teritorijas uzņēmējus ārzemju vizītēs un otrādi - ārvalstu pārstāvju vizītēs iekļaut iepazīšanos ar pilsētas komercdarbību.

Lai uzņēmēji spētu precīzāk plānot savu darbību, būtisks uzņēmējdarbību veicinošs faktors ir pašvaldības attīstības plāns, gan sociālekonomiskā attīstības programma, gan arī teritoriālais plānojums, kā arī dažādas nozaru attīstības koncepcijas. Šādi kvalitatīvi izstrādāti dokumenti savā ziņā iezīmē uzņēmējam spēles noteikumus noteiktam termiņam un ierobežo negaidītu pavērsienu iespējas.

Uzņēmējdarbība pilsētas cenu no sava skatu punkta vērtē kā nodokļu un nodevu, darba samaksas līmeņa, nekustamā īpašuma cenas, infrastruktūras pakalpojumu tarifu, enerģijas izmaksu, vides aizsardzības izmaksu un formalitāšu izmaksu kopumu. Pilsētas cenu var mērīt ne tikai naudas vienībās, bet to nosaka arī dažādām procedūrām patērējamais laiks.

Nozīmīga loma pilsētas kā produkta un tās cenas pievilcības noteikšanā ir ne tikai pašai pašvaldībai, bet arī valstij. Galvenokārt valsts ietekmē pilsētu ar pieņemtajiem normatīvajiem aktiem.

### **Apmeklētāji – kā pilsētas lietotāji**

Novērtējot apmeklētāju nozīmi ekonomikas attīstībā un līdz ar to iedzīvotāju labklājības celšanā, daudzās valstīs valsts atbalstīta nozare ir tūrisms. Pieaugot nodarbināto ienākuma līmenim un mobilitātes iespējām, tūrisma attīstībai nākotnē ir lielas iespējas. Tūrisms tiek uzskatīts par komercdarbību, kas veicina teritorijas ekonomisko attīstību, jo tūrisma plašā infrastruktūras attīstība lielā mērā ir saistīta gan ar pilsētas iedzīvotājiem, gan uzņēmējdarbībai nepieciešamo infrastruktūru. Pilsētas apmeklētājus var saistīt ar tūrisma nozari, jo ikviens pilsētas apmeklētājs izmanto lielākā vai mazākā mērā to pašu infrastruktūru, kas nepieciešama tūrisma mērķu nodrošināšanai.

Pašvaldības mērķis attiecībā pret apmeklētāju ir veicināt, lai apmeklētājs atstāj pēc iespējas vairāk savus finanšu resursus pilsētas uzņēmumos un iestādēs, tādējādi palielinot preču un pakalpojumu pārdošanu, un līdz ar to arī iedzīvotāju labklājību.

Pilsētas apmeklējumi pēc to primārā mērķa ir:

- brīvā laika pavadīšana;
- lietišķie apmeklējumi.

Apmeklētāji, kas apmeklē pilsētu kā tūristi, veic to vai nu aktīvas vai pasīvas atpūtas nolūkā vai izziņas nolūkā. Brīvā laika apmeklētājus pie pilsētas piesaista atrakcijas, muzeji,

pasākumi, klimats, dabas skati un tam pakārtota ir viesnīcu, restorānu, veikalu, transporta, u.c. veida infrastruktūra.

Lietišķo apmeklētāju primārais apmeklējuma mērķis ir saistīts ar darba darīšanām: konferences, semināri, tikšanās, utt., un tam nepieciešamā infrastruktūra ir viesnīcas, konferenču, semināru zāles, transports, restorāni, bankas, sakaru pakalpojumi utt.

Apmeklētājam būtiski ir arī cik ērti, ātri un vienkārši kārtojamas dažādas formalitātes, kas saistās ar ceļu, uzturēšanos vai tādām aktivitātēm, kā piemēram: vīzas, banku operācijas, skaidras un bezskaidras naudas norēķināšanās iespējas pilsētā, utt.

Pilsētas apmeklētājiem nav būtiski no kā veidojas pakalpojuma izmaksas tiem pakalpojumiem, ko viņi izmanto. Apmeklētājam interesē galējā preces vai pakalpojuma cena, kas atbilst viņa iespējām, ņemot vērā viņa ekonomisko situāciju vai gatavību un vēlmi tērēt savus finansu resursus pilsētā. Tāpēc atkarībā no pilsētas tūrisma attīstības plāniem, kur definētas galvenās apmeklētāju grupas, pilsētā nepieciešams radīt infrastruktūru ar tādu cenu līmeni, kas atbilst katrai konkrētai grupai. Ne mazāk būtisks faktors, kas ietekmē apmeklētāju, ir kvalitātes atbilstība cenu līmenim.

Apmeklētājam būtiskas ir ne tikai vietējās tūrisma infrastruktūras pakalpojumu cenas, kā piemēram, viesnīcas, ēdināšana, vietējais transports, utt., bet arī transporta cena līdz pilsētai. Arī šīm cenām jābūt atbilstīgām dažādiem cenu līmeņiem vietējā infrastruktūrā.

#### **5.2.4. Pilsētu mārketinga nodrošināšana ar nepieciešamo informāciju**

Lai arī pilsētu mārketingu mūsu izpratnē tiek traktēts plašā nozīmē, uzreiz visu aptvert reāli nav iespējams. Tāpēc mārketinga īstenošana notiek pakāpeniski, laika gaitā aptverot jaunas jomas. Līdzīgi notiek informatīvā nodrošinājuma pilnveidošana atbilstoši pakāpeniskas attīstības un reālo iespēju principiem.

Pilsētu mārketinga dokumentācijā nepieciešams atspoguļot gan faktisko informāciju dinamikā, gan prognozējamo un plāna informāciju, kā arī dažkārt normatīvo informāciju. Vēlams iespēju robežās veikt salīdzināšanu ar citām pilsētām Latvijā un ārvalstīs, kā arī ar situāciju rajonā, reģionā, Baltijas valstīs, Eiropā, pasaulē.

Šobrīd Latvijā lielā daļā pašvaldību informācija tiek apkopota formāli, jo tā tiek pieprasīta dažādam pārskatiem, vai arī tiek apkopota kampaņveidīgi, kad nepieciešams izstrādāt projektu pieteikumus, attīstības programmas, plānus, koncepcijas. Vairumā pašvaldību informācijas apkopošana, uzturēšana, analīze nav organizēta kā pastāvīgs, regulārs process. Informācija pārsvārā kalpo kā sākuma situācijas raksturotāja, bet netiek izmantota kā rezultātu novērtējums. Pašvaldību informācijas sistēmu ieviešana sekmēs informācijas kompleksāku izmantošanu, regulāru datu aktualizēšanu.

Pilsētas mārketingam nepieciešamo informāciju var sagrupēt grupās pēc dažādiem kritērijiem.

Pēc informācijas izmantošanas mērķa:

- 1) informācija esošās situācijas apzināšanai un analīzei;
- 2) informācija stratēģijas un programmu izstrādei;
- 3) informācija darbības rezultātu (stratēģijas īstenošanas) novērtēšanai;
- 4) informācija kā mārketinga (virzīšanas tirgū) instruments.

Pēc informācijas objekta:

- 1) informācija par pilsētas lietotājiem:
  - par iedzīvotājiem;
  - par komercdarbību;
  - par apmeklētājiem;
- 2) informācija par pilsētu kā produktu (pakalpojumiem) un cenu;
- 3) informācija par ārējiem apstākļiem (globālās tendences, politiskā, ekonomiskā, sociālā vide, konkurence).

Savukārt informāciju par katru lietotāju grupu var sagrupēt:

- 1) informācija, kas raksturo lietotāju;
- 2) informācija, kas raksturo lietotāja vērtējumu par pilsētu;
- 3) informācija, kas raksturo lietotāja vajadzības.

Savukārt informāciju par pilsētu kā produktu jeb par pilsētas pakalpojumiem var sagrupēt:

- 1) pakalpojumu nodrošinājums;
- 2) saistošie attīstības dokumenti – plāni, programmas, koncepcijas utt.

Pēc informācijas objektivitātes:

- 1) balstīta uz kvantitatīviem rādītājiem;
- 2) balstīta uz kvalitatīviem rādītājiem.

Pēc informācijas ieguves avota:

- 1) pašvaldībā pieejama informācija;
- 2) no dažādām citām institūcijām pieejama informācija;
- 3) socioloģiskās aptaujās iegūstama informācija;
- 4) citur iegūstama informācija (presē, citos plašsaziņas līdzekļos, pasākumos, izstādēs utt.).

Lielākām un ekonomiski spēcīgākām pašvaldībām ir lielākas iespējas izstrādāt pilsētas mārketinga stratēģiju, nodrošinot to ar nepieciešamo informāciju stratēģijas izstrādes, īstenošanas un uzraudzības gaitā.

### **5.3. Rezultatīvo rādītāju izmantošana pašvaldību darbībā un attīstības izvērtēšanā**

#### **5.3.1. Teorētiskais pamatojums**

Viens no moderno publiskās pārvaldes koncepciju pamatprincipiem, ieskaitot jauno publisko pārvaldi un valdības jaunizveidi, ir orientēšanās uz pārvaldes rezultātiem.

Lai varētu raksturot kādas organizācijas, institūcijas, struktūrvienības, programmas darbību, to analizēt vai izvērtēt, ir nepieciešami dažādi rādītāji. Ja vērtē tradicionālo birokrātisko publisko pārvaldi, tad jāsecina, ka tā ir orientēta uz sākotnējiem jeb resursu rādītājiem (*input*), nevis uz rādītājiem, kas raksturo darbības izpildi (*output*), rezultātu (*outcome*) un tā ietekmi (*impact*) uz dažādiem procesiem. Citiem vārdiem sakot, netiek izmantoti rezultatīvie rādītāji. Šāda sistēma nestimulē publiskās pārvaldes darbības pilnveidošanu.

Tā piemēram, tradicionālā publiskā pārvalde finansē skolas atkarībā no uzņemto skolēnu skaita, nevis no tā, kāds ir skolēnu zināšanu līmenis, sociālās palīdzības dienestus - atkarībā no nabadzīgo iedzīvotāju skaita, nevis no tā, cik no viņiem ir dabūjuši pastāvīgu darbu, policijas departamentus – atkarībā no policistu skaita, nevis no tā, kā samazinājies noziedzības līmenis un cik droši jūtas sabiedrība. Bet, nosakot finansējumu pēc situācijas sākuma rādītājiem, organizācija nav motivēta uzlabot savas darbības kvalitāti. Ja finansējums būtu saistīts ar rezultatīvajiem rādītājiem, tas varētu ieinteresēt organizāciju savas darbības kvalitātes uzlabošanā. Taču rezultatīvo rādītāju it sevišķi rezultātu un ietekmes rādītāju noteikšana un objektīva izmērīšana, ir komplicēta un visās nozarēs un darbības sfērās tā nav vienlīdz iespējama. Nesalīdzināmi vienkāršāka ir resursu rādītāju noteikšana (Osborne, Gaebler 1992).

Rezultatīvo rādītāju noteikšanas, izvērtēšanas un izmantošanas nepieciešamību pamato šādi apgalvojumi:

1. Ja jūs nevarat izmērīt organizācijas darbības rezultātus, jūs nevarat atšķirt panākumus no neveiksmēm un kļūdām.
2. Ja jūs neredzat panākumus, jūs nevarat atlīdzināt par tiem.
3. Ja jūs nevarat atlīdzināt par panākumiem, jūs, iespējams, veicināt kļūdas.
4. Ja jūs neredzat panākumus, jūs nevarat mācīties no tiem.

5. Ja jūs nevarat atklāt kļūdas, jūs nevarat tās izlabot.
6. Ja jūs varat parādīt pozitīvus rezultātus, jūs varat saņemt sabiedrības atbalstu (Osborne, Gaebler 1992).

Mari Kopezinskis un Michaels Lombardo uzsver, ka pašvaldību darbības salīdzinošus datus var lietot piecos gadījumos.

1. Lai noskaidrotu, kas ir labi izpildīts un noteiktu sfēras, kurās darbs jāuzlabo.
2. Lai veicinātu augsta līmeņa darbību.
3. Lai salīdzinātu savas pašvaldības darbību ar citu pašvaldību darbību.
4. Lai informētu vietējos iedzīvotājus un uzņēmēju grupas par pašvaldības darbību.
5. Lai sekmētu pašvaldību sadarbību (Kopezynski, Lombardo 1999).

Roberts Kravčuks un Ronalds Schaeks min dažādus darbības izpildes mērīšanas mērķus: plānošana, novērtēšana, apmācība, pilnveidošana, lēmumu pieņemšana, resursu sadale, kontrole, pārskati (Kravchuk, Schaek 1996).

Roberts D. Behus izdala astoņus pašvaldību darbības izvērtēšanas mērķus, kas būtu raksturojami skaitliski (5.3.1.tabula).

5.3.1.tabula. Publiskās pārvaldes vadītāju darbības vērtēšanai astoņi mērķi

<i>Mērķis</i>	<i>Publiskās pārvaldes jautājums</i>
1. Novērtēt	Cik labi mana publiskā aģentūra darbojas?
2. Kontrolēt	Kā panākt, lai mani padotie darbus darītu pareizi?
3. Sastādīt budžetu	Kādām programmām un projektiem manai aģentūrai vajadzētu izlietot publiskos līdzekļus?
4. Motivēt	Kā es varu motivēt ierindas darbiniekus, vidējā līmeņa vadītājus, nevalstiskās organizācijas, peļņas uzņēmumus un pilsoņus darīt darbus, kas nepieciešami vispārējo mērķu sasniegšanai?
5. Veicināt	Kā es varu pārliecināt politiķus, ierēdņus, žurnālistus un pilsoņus, ka mana aģentūra dara labu darbu?
6. Atzīmēt	Kāds veikums ir vērtīgs, lai organizēti atzīmētu sasniegumus?
7. Mācīties	Ko zinām, ko nezinām, kur to uzzināt?
8. Uzlabot	Kas ir tas, kas uzlabo darbību? (Behu 2003: 588)

Roberts D.Behus (2003) uzsver, ka astotais mērķis ir pats galvenais, kuram pakļaujas pārējie mērķi. Tie ir līdzekļi pārvaldes uzlabošanai.

Behus mērķu sarakstā neieslēdz virkni citu mērķu, jo uzskata, ka tie ir pakārtoti vienam vai vairākiem mērķiem no piedāvātā astoņu pamatmērķu kompleksa. Starp uzskaitījumā neieslēgtiem mērķiem ir tādi, kā plānošana, lēmumu pieņemšana, programmu modificēšana, labas darbības iepazīšana, darbības salīdzināšana, iedzīvotāju informēšana, kontraktēšana, atskaitīšanās veicināšana u.c. Tā, piemēram, plānošana, lēmumu pieņemšana, programmu

modificēšana ir saistīta ar diviem no astoņiem Behua ieteiktajiem mērķiem – budžeta sastādīšanu un pārvaldes uzlabošanu.

Apkopojot iepriekšminēto, var secināt, ka rezultātīvos rādītājus lietderīgi izmantot:

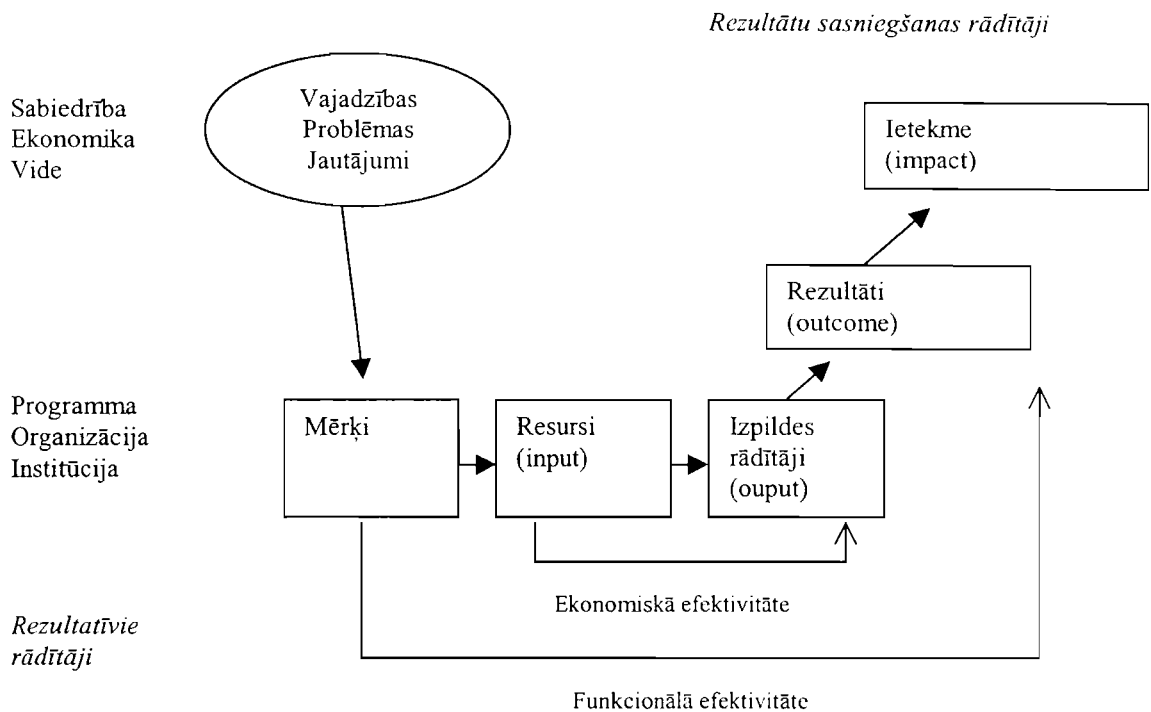
- pārvaldes procesa pilnveidošanai;
- vadības lēmumu pieņemšanai;
- dažādu organizāciju un funkciju salīdzināšanai (benchmarking);
- programmu pamatošanai un to īstenošanas kontrolei;
- kā pamatu budžeta līdzekļu piešķiršanai, uz rezultātu orientēta budžeta veidošanai;
- citu programmu rezultātīvo rādītāju noteikšanai;
- politiku, nodokļu maksātāju, pakalpojumu saņēmēju un sabiedrības informēšanai;
- iekšējam auditam;
- kvalitātes vadības sistēmas izvērtēšanai;
- pārvaldes līgumiem;
- personāla vērtēšanai un karjeras veicināšanai;
- darba samaksai pēc nopelniem;
- stratēģiskajai plānošanai u.c.

Rezultatīvo rādītāju izmantošana ir cieši saistīta ar institūcijas vispārējās misijas, darbības mērķu un uzdevumu noteikšanu. Institūcijas darbībai vajadzētu būt vērstai uz tās misijas pildīšanu, mērķu sasniegšanu un uzdevumu izpildi, nevis galveno vērību pievērst instrukciju izpildei. Tam nepieciešams, īsi un skaidri definēt katras institūcijas misiju, kas būtu izprotama gan tās darbiniekiem, gan klientiem. Bieži sastopama kļūda, ka publiskām institūcijām izprotamas misijas vietā ir noteikti vairāki desmiti, reizēm savstarpēji pretrunīgi pienākumi. Jāatzīst, ka nereti arī publiskās pārvaldes institūcijai darbības mērķi nav pilnībā skaidri vai pat tie noteikti nepareizi. Rezultatīvo rādītāju un to etalonlielumu noteikšana, palīdz precizēt organizācijas darbības mērķus.

Publiskās pārvaldes rezultatīvo rādītāju noteikšana nav vienkāršs, bet sarežģīts un ilgstošs process. Dažkārt rezultatīvo rādītāju kopums ir pārāk šaurs, neaptverot visus organizācijas mērķus un uzdevumus. Citkārt, tieši otrādi, tas ir pārāk plašs un darbiniekiem ir grūti saprast, uz kuriem rādītājiem koncentrēties (Osborne, Gaebler 1992). Visi rezultatīvie rādītāji nav vienādā mērā izmantojami un līdzvērtīgi. Mazāk noderīgos rādītājus, kā arī tos, kuru iegūšana izmaksā pārāk dārgi, ir lietderīgi izslēgt no aprēķināmo un vērtējamo rādītāju kompleksa un tos aizvietot ar citiem rādītājiem.



5.3.1.attēlā atspoguļota saistība starp politikas noteikšanas un īstenošanas procesu, rezultātiem un rezultatīvajiem rādītājiem.



5.3.1.attēls. Saistība starp politikas noteikšanas un īstenošanas procesu, rezultātiem un rezultatīvajiem rādītājiem (Pollitt, Bouckaert 2000)

Šo shēmu (modeli) var izmantot dažādos publiskās pārvaldes līmeņos, ieskaitot valdību, ministrijas, aģentūras, teritoriālās valsts pārvaldes iestādes, reģionālās un vietējās pašvaldības, valsts un pašvaldību uzņēmējiesabiedrības, kā arī dažādu līmeņu programmu, apakšprogrammu, rīcības virzienu, uzdevumu, pasākumu, struktūrvienību un pat darbinieku darbības plānošanai un novērtēšanai.

Modeļa elementu loģiskā secība un mijiedarbība ir šāda.

Analizējot sociāli ekonomiskās problēmas, formulē sociāli ekonomiskās vajadzības un noteic to prioritātes. Tālāk nosaka programmas vai organizācijas, kas īsteno šo vajadzību apmierināšanu. Vadoties no misijas un sociāli ekonomiskajām vajadzībām, nosaka programmas un organizācijas konkrētos mērķus – vēlamu stāvokli, ko valdība vēlas sasniegt, pilnveidojot noteiktu politikas jomu.

Izvirzītie mērķi kalpo par bāzi nepieciešamo resursu (*input*) – cilvēku, finansu, materiāli - tehnisko, dabas un informācijas resursu vajadzību noteikšanai un to meklēšanai. Izmantojot resursus, mērķtiecīgas darbības rezultātā iegūst produktus, sniedz pakalpojumus, pieņem lēmumus. To daudzumu izmēra ar izpildes (*output*) rādītājiem. Piemēram, ar pakalpojumu saņēmēju skaitu.

Izpildes rādītāji, mijiedarbojoties ar ārējo vidi – klientiem, lietotājiem, veido rezultātu (*outcomes*) rādītājus. Rezultātu rādītāji parāda klientu – citu organizāciju un atsevišķu personu ieguvumus kā darbības izpildes sekas. Rezultātu rādītāji raksturo mērķu sasniegšanas pakāpi, kvalitāti programmas īstenošanas vai organizācijas darbības rezultātus. Pollitts un Bouckaerts (2000) šos rezultātus sauc par starprezultātiem (*intermediate outcome*), Osborns un Gaebleris (1992) – par programmas rezultātiem, Latvijas Politikas plānošanas pamatnostādnes – par politikas rezultātiem.

Rezultātu rādītāji var raksturot ne tikai programmas rezultātus, bet zināmā mērā arī organizācijas politikas rezultātus. Bet politikas rezultātus vēl labāk atspoguļo ietekmes (*impact*) rādītāji. Tie parāda misijas īstenošanas pakāpi, kā programma vai organizācija ietekmē sabiedrību plašākā izpratnē vai kādu citu programmu. Ietekmi var uzskatīt kā augstākas pakāpes rezultātu, ko rada zemākas pakāpes rezultāts.

Ekonomiskā efektivitāte (*efficiency*) parāda attiecības starp izmantotajiem resursiem un izpildes rādītājiem. To mēra kā resursu patēriņu (izmaksas, cilvēkdienas u.t.t.) uz vienu izpildes rādītāja vienību.

Savukārt funkcionālā (kvalitatīvā) efektivitāte (*effectiveness*) parāda, kā programma vai organizācijas darbība ir sasniegusi vēlamā rezultāta un ietekmes kvalitāti, kā darbība atbilst programmas vai organizācijas izvirzītajiem mērķiem un misijai.

Visus rezultatīvos rādītājus nav iespējams iegūt vienlīdz viegli.

Nenoliedzami, ka vienkāršāk noteikt ir izpildes rādītājus nekā rezultātu un ietekmes rādītājus. Ja parasti izpildes rādītāji ir īstermiņa, tad rezultātu rādītāji un jo sevišķi ietekmes rādītāji, visbiežāk ir ilgtermiņa rādītāji. Tie var realizēties zināmā laika periodā pēc darbības izpildes. Rezultātu un ietekmes rādītāju izmērīšanu un attiecināšanu uz konkrētas institūcijas vai programmas darbību sarežģī arī tas, ka šos rādītājus ietekmē arī citu institūciju darbība, citi procesi.

Par sasniegto rezultatīvo rādītāju salīdzināšanas bāzi (*benchmark*) kalpo:

- plāna (projekta, programmas) rādītāji;
- iepriekšējo periodu rādītāji;
- citu institūciju rādītāji;
- citu valstu analogisko institūciju rādītāji;
- privātā sektora rādītāji;
- normatīvi.

Jāatzīmē, ka parasti vieglāk izmērīt darbības rezultātus ir zemākos pārvaldes līmeņos un amatos nekā augstākos. Piemēram, medmāsu darbību ir vieglāk izmērīt nekā ārstu. Jaunās publiskās pārvaldes valstīs ir publicēts daudz informācijas par skolotāju, policistu, sociālo

darbinieku, sociālās apdrošināšanas aģentūru speciālistu darbības izvērtēšanu, bet ļoti maz informācijas par politiku un augstāko ierēdņu darbības novērtēšanu.

Īstenojot darbības novērtēšanu, izmantojot rezultatīvos rādītājus, ieteicams:

- veikt gan kvantitatīvo, gan kvalitatīvo novērtēšanu neaprobežoties tikai ar izpildes rādītāju lietošanu, bet pēc iespējas plašāk izmantot rezultātu un ietekmes rādītājus;
- regulāri (vēlams ik gadus) veikt rezultatīvo rādītāju izmantošanas analīzi un pilnveidot to sastāvu, iesaistot šajā procesā dažādu līmeņu pārvaldes darbiniekus, kā arī klientus (iedzīvotājus) un ekspertus;
- izvēlēties optimālu rezultatīvo rādītāju skaitu, neaizraujoties ar pārāk daudz, tai skaitā maznozīmīgu un mākslīgi izdomātu rādītāju, lietošanu;
- rezultatīvos rādītājus izmantot maksimāli plaši, tai skaitā kompleksi saistot dažādas programmas, apakšprogrammas, uz rezultātu orientēta budžeta veidošanai, stratēģiskajai plānošanai utt.

### **5.3.2. Rezultātu vērtēšana Latvijā**

Pašlaik Latvijas valsts pārvaldes un pašvaldību darbības plānošana lielā mērā balstās uz ieguldījumu (resursu) plānošanu, daudz uzmanības nepievēršot sākotnējo ieguldījumu sasaistīšanai ar valsts politikas vai programmu vēlamajiem rezultātiem. Šāda pieeja ir vienkārša, taču tā nedod iespēju novērtēt darbības efektivitāti. Lai izveidotu ciešu saikni starp ieguldījumiem un rezultātiem, kā saistošo posmu lietojot citus politikas vai programmas izpildes rādītājus (darbības rezultātus), ir nepieciešama uz rezultātu orientēta darbības plānošanas sistēma.

Lai noteiktu sagaidāmos rezultātus, ir nepieciešams formulēt sasniedzamos stratēģiskos mērķus, kas norāda uz rezultātiem. Jānodrošina darbības plānošanas sistēmas un rezultatīvo rādītāju cieša saikne ar stratēģiskās plānošanas procesu.

Tā, piemēram, izveidojot valsts aģentūru, starp attiecīgo ministru un valsts aģentūras direktoru noslēgtais pārvaldes līgums paredz valsts aģentūras darbības un kvalitatīvos un kvantitatīvos rādītājus, to skaitā publisko pakalpojumu sniegšanas un klientu apkalpošanas rādītājus, valsts aģentūras darbības rezultātu novērtēšanas kārtību un kritērijus, kā arī atskaitīšanās kārtību par sasniegtajiem rezultātiem (Publisko aģentūru likums, 13.pants, 2001).

Pirmie mēģinājumi noteikt un izmantot publiskās pārvaldes rezultatīvos rādītājus Latvijā saistīti ar valsts budžeta izstrādāšanu un tā izpildes kontroli. Saskaņā ar likuma "Par valsts budžetu 1998.gadam" 12.pantu 1998.gada 19.maijā Ministru kabinets izdeva noteikumus Nr.190 "Noteikumi par resoru programmu un apakšprogrammu rezultatīvajiem

rādītājiem". Līdzīgi noteikumi tika izdoti arī turpmākajos gados. Šie noteikumi nosaka ministriju un citu centrālo valsts iestāžu programmu (apakšprogrammu) rezultatīvos rādītājus, kas paredz veicamā darba (pasākumu) apjomu un raksturo valsts budžeta līdzekļu izlietojuma efektivitāti un mērķtiecīgumu.

Tomēr vairums izmantoto t.s. institūciju rezultatīvo rādītāju neatbilst politikas rezultātu sasniegšanas rādītājiem, bet gan pārsvarā raksturo ieguldīto resursu apjomu (štata vietas, institūciju skaits). Skaidri definētu budžeta programmu mērķu trūkums ir radījis situāciju, ka rezultatīvo rādītāju sistēma pamatā ir veidojusies kā ieguldījumu rādītāju sistēma, jo daudzos gadījumos ieguldījumi ir bijuši vienīgie iespējamie skaidri definējamie lielumi. Tikai atsevišķos gadījumos tiek norādīti arī darbības rezultātu sasniegšanas rādītāji (kā piemēram, normatīvo aktu projektu sagatavošanas skaits).

Apsveicami, ka "Valsts pārvaldes reformas stratēģijā no 2001. līdz 2006.gadam", kas apstiprināta Ministru kabinetā 2001.gada 10.jūlijā, kā viens no uzdevumiem izvirzīts "uz rezultātu", nevis "uz procesu" (uz funkciju veikšanu) orientētas darba kultūras attīstīšana.

Stratēģijā pareizi uzsvērts: "Mēģinājumi ieviest budžeta programmas nav īstenoti pilnībā, piešķirami valsts budžeta līdzekļi atbilst iestādes ar noteiktu štatu vienību uzturēšanai. Plānotie darbības rezultatīvie rādītāji tiek definēti formāli bez to sasaistīšanas ar rezultātu izmaksu izvērtējumu un neveicina ekonomiski pamatotu vadīšanu. Tas rada grūtības iestāžu darbības lietderības novērtēšanā. Lai palielinātu valsts pārvaldes sistēmas efektivitāti, jāievieš darbības plānošana, vadīšana un novērtēšana pēc plānotiem darbības rezultātiem, kas atbilst iestādes misijai un valsts politikas uzdevumiem" (Stratēģija 2001, 12). Turpat minēts, ka nākotnes valsts pārvaldē izdevumu plānošana un kontrole notiks atbilstoši plānotajiem rezultatīvajiem rādītājiem, kas veicinās resursu izlietošanas optimizāciju un samazinās darbības izmaksas. Rezultatīvie rādītāji tiks plānoti saskaņā ar politikas mērķiem un valdības apstiprinātām programmām. Ieviestā atskaitīšanās par darba rezultātu sasniegšanu sekmēs politiskās vadības un sabiedrības kontroli pār valsts pārvaldes darbu un lietderīgu resursu izlietošanu (Stratēģija 2001.).

Ar mērķi sakārtot politikas plānošanas procesu Latvijā, uzlabojot politikas plānošanu, nostiprinot politikas plānošanas sasaisti ar budžeta procesu, kā arī veidojot efektīvāku politikas izvērtēšanas un atskaitīšanās sistēmu, 2001.gada 9.oktobrī Ministru kabinets akceptēja Politikas plānošanas pamatnostādnes. Lai arī dokuments galvenokārt nosaka politikas plānošanas dokumentu hierarhiju un struktūru, tas skar arī politikas novērtēšanas jautājumus. Attiecībā uz novērtēšanu pamatnostādnes paredz pakāpeniski ieviest uz rezultātu orientētu vadības sistēmu valsts pārvaldes institūciju darbībā. Detalizētāki norādījumi par

rezultātu izmantošanu un novērtēšanu ir Rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pamatnostādnes, ko Ministru kabinets ar rīkojumu Nr.162 apstiprināja 2003.gada 13.martā.

Lai arī iepriekš minētās pamatnostādnes nav saistoši dokumenti pašvaldībām un to institūcijām, kā metodisku materiālu tās būtu ieteicams izmantot, gan vietējām pašvaldībām, gan rajonu pašvaldībām, gan arī plānošanas reģionu attīstības aģentūrām.

Veicot piecu plānošanas reģionu attīstības dokumentu analīzi, var redzēt, ka trīs reģioni – Zemgales, Vidzemes un Latgales – savos dokumentos vairāk vai mazāk ir ietvēruši rezultātu sasniegšanu raksturojošus rādītājus, bet divi reģioni - Rīgas un Kurzemes – plānojuši bez rezultatīvajiem rādītājiem (Vilka 2003c).

## 5.4. Secinājumi un priekšlikumi

Pašvaldību apvienošanās tikai paplašinās pašvaldību iespējas moderno vadības metožu pielietošanai, taču nepieciešama aktīva, efektīva pašu pašvaldību darbība.

Pašvaldību darbībā plašāk jāizmanto tādi uzņēmējdarbības vadības principi, kā stratēģiskā vadība; konkurences gara ieviešana monopola vietā; orientāciju uz klientu; vadīšana pēc mērķiem, uzdevumiem, ne pēc instrukcijām; decentralizēta vadība; elastība personāla komplektēšanā un izvirzīšanā u.c.

Pilsētu mārketinga kā pašvaldībām netradicionāla un kompleksa attīstības plānošanas metode ir viena no progresīvākajām pašvaldību attīstības plānošanas metodēm, kas ietver uzņēmējdarbībā izmantotas metodes un filozofiju. Autores piedāvātā pilsētu mārketinga matrica dod iespēju šaurāk vai plašāk formulēt pilsētu mārketingu un attiecīgi tādu to izmantot. Lielākām un ekonomiski spēcīgākām pašvaldībām ir lielākas un plašākas iespējas izstrādāt pilsētas mārketinga stratēģiju, nodrošinot to ar nepieciešamo informāciju stratēģijas izstrādes, īstenošanas un uzraudzības gaitā.

Situācijas analīze liecina, ka Latvijā, izmantojot ārzemju pieredzi, ir uzsākta rezultatīvo rādītāju izmantošana publiskajā pārvaldē. To būtu nepieciešams ieviest arvien vairāk un plašāk, aptverot gan valsts pārvaldes, gan pašvaldību līmeni. Uzsākot darbu pie jauniem plānošanas dokumentiem, programmām, atskaitēm, kā arī rediģējot jau pieņemtos dokumentus, pašvaldībām pamazām jāievieš rezultatīvie rādītāji, par pamatu izmantojot valsts institūcijām saistošās pamatnostādnes.

# NOSLĒGUMA SECINĀJUMI UN PRIEKŠLIKUMI

## Secinājumi

- Pašvaldību sistēmas dažādās valstīs ir stipri atšķirīgas. Tā kā atšķirīgas ir arī pašvaldības pēc savas struktūras, pamatoti tās dēvēt par demokrātijas laboratorijām.
- Zināmu sakarība vērojama starp vidējo pašvaldību lielumu (pēc iedzīvotāju skaita) un pašvaldību autonomijas līmeni valstī. Valstīs, kuras var pieskaitīt pie angļu un Ziemeļu un Centrālās Eiropas sistēmām, un kurām raksturīgs augsts pašvaldību neatkarības līmenis, ir pēc iedzīvotāju skaita lielākas pašvaldības, nekā valstīs, kuras pieskaitāmas pie franču grupas, kam raksturīga izteikta pašvaldību atkarība no centrālās valdības.
- Dažādu valstu pašvaldību sistēmas ir ne tikai ļoti atšķirīgas, bet arī mainīgas. Pašvaldību reformas regulāri ir dažādu valstu publiskās pārvaldes attīstības darba kārtībā. Pašvaldību reformu saturs, plašums un intensitāte dažādās valstīs ir dažāda, bet daudz kas tajās ir kopīgs. Daudzās rietumvalstīs pagājušā gadsimta otrajā pusē aktuālas bija funkcionālās un teritoriālās reformas, kā rezultātā attiecīgajās valstīs tika izveidotas lielākas pēc iedzīvotāju skaita pašvaldības un attiecīgi samazināts pašvaldību skaits, bet pēdējā laikā aktuālākas ir reformas, kas saistītas ar pašvaldību darbības efektivitātes pieaugumu un plašāku iedzīvotāju iesaistīšanu pašvaldību darbībā.
- Pirms vairāk kā desmit gadiem Latvijā uzsāktās pašvaldību reformas ir aktuālas joprojām.
- Lai arī Latvija ir ratificējusi gandrīz visus Eiropas Vietējo pašvaldību hartas punktus, vairāki hartā noteiktie principi un prasības netiek ievērotas. Arī daļa pašvaldību reformu koncepcijā paredzētā joprojām ir aktuāla un nepamatoti atstāta novārtā. Atsevišķas pēdējo gadu aktivitātes (Valsts pārvaldes iekārtas likums, 2003.gadā Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas izstrādātais jauna pašvaldību likuma projekts) liecina par attālināšanos no Eiropas hartas principiem.
- Līdzekļu trūkuma un nepietiekamas administratīvās spējas dēļ pašvaldības neveic vairākas pastāvīgās funkcijas. Vairāk izteikti tas vērojams pašvaldībās ar mazāku iedzīvotāju skaitu.
- Kopš 1998.gada pašvaldību reformu kontekstā galvenais uzsvars tiek likts uz vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālo reformu. Tomēr pašvaldību brīvprātīgā apvienošanās norit ļoti gausi. Tā iemesli ir gan nepietiekošā pašvaldību motivācija, gan iedzīvotāju salīdzinoši negatīvā attieksme pret šo reformu un reformām vispār, gan arī valdības nekonkrētā un mainīgā attieksme pret reformu. Arī neskaidrība par reģionālo reformu kavē vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas īstenošanu.
- Sakarības, ka pašvaldībās ar lielāku iedzīvotāju skaitu ir augstāks teritorijas attīstības indekss, ka lielākām pašvaldībām ir lielāka iespēja koncentrēt finanšu resursus un attiecīgi

paaugstināt administratīvo spēju, kredībspēju un piesaistīt un veikt lielākas investīcijas, sniedz reformas ekonomisko pamatojumu. Savukārt ekonomiskie un demokrātijas aspekti nereti ir savstarpēji pretrunīgi. Tāpēc vietējo pašvaldību teritoriālajai reformai jānotiek kompleksi gan ar pašvaldību demokrātijas paaugstināšanu, gan ar demokrātijas (jeb iedzīvotāju iesaistīšanas) paaugstināšanu pašvaldībās.

- Tā kā mūsdienīgai reģionālās attīstības politikai raksturīgi tādi pamatprincipi, kā demokrātija, atklātība, decentralizācija un līdz ar to arvien vairāk palielinās pašvaldību (vietējo un reģionālo), kā reģionālās politikas īstenotāju, loma, tad var apgalvot, ka spēcīgāku pašvaldību veidošana rada lielākas reģionālās attīstības iespējas. Efektīvas pašvaldību reformas sekmē reģionālo attīstību. Bez tam reformas aktualitāte palielinās līdz ar Latvijas iestāšanos Eiropas Savienībā. Lai arī Latvijas Reģionālās attīstības politikas koncepcija (1996) paredzēja administratīvi teritoriālo reformu kā reģionālās attīstības līdzekli (instrumentu), praksē pašvaldību reformas netika saistītas ar reģionālās attīstības politiku.
- Atbalstāma ir plānošanas reģionu izveidošana. Plānošanas reģioniem, salīdzinot ar atsevišķām pašvaldībām, ir iespējas pamatotāk aizstāvēt pašvaldību intereses centrālajā valdībā un perspektīvā arī Eiropas Savienībā.
- Latvijā starp valsts teritorijām pastāv ievērojams sociālekonomiskā attīstības līmeņa atšķirības un tās pat pieaug, tāpēc valstī nepieciešama reāla mērķtiecīga reģionālās attīstības politika.
- Līdz šim vienīgais uz nelabvēlīgo teritoriālo atšķirību samazināšanu vērstais līdzeklis ir bijusi Īpaši atbalstāmo teritoriju attīstības programma, taču tai piešķirtais finanšu apjoms ir bijis salīdzinoši neliels. Pētījumi atspoguļo, ka programmas ekonomiskā efektivitāte ir zemāka vājākās pašvaldībās. Ja pašvaldībām nav pietiekoša projektu spēja, sadarbība ar uzņēmējiem, tās un to teritorijā darbojošies uzņēmumi nav spējīgi piesaistīt Reģionālā fonda līdzekļus. Līdz ar to arī šīs programmas ietvaros lielākas iespējas ir spēcīgākām pašvaldībām.
- Latvijas iestāšanās Eiropas Savienībā ir aktualizējusi reģionālās attīstības jautājumus. Taču, tā kā ES reģionālās politikas galvenie finanšu instrumenti – struktūrfondi ir vērsti uz NUTS 2 līmeni, kas Latvijas gadījumā ir visa valsts kopumā, Latvijai nepieciešama mērķtiecīga nacionālā reģionālās attīstības politika.
- ES reģionālās politikas ietekme uz pašvaldībām ir visai plaša un tāpēc nepieciešams nodrošināt pašvaldību administratīvās un finansiālās spējas paaugstināšanu. Līdz ar to arī Latvijas iestāšanās ES kontekstā aktuāla ir pašvaldību administratīvi teritoriālā reforma, kam seko pašvaldību darbības efektivitātes paaugstināšanas pasākumi.
- Pašvaldību demokrātijas pētījuma rezultāti liecina, ka Latvijā kopš neatkarības atjaunošanas ir sperti nozīmīgi soļi un sasniegti ievērojami rezultāti vietējo pašvaldību

demokrātijā. No šī pētījuma redzams, ka vājākie (negatīvi) ir tie pašvaldību sistēmas aspekti, kas saistīti ar iedzīvotāju un nevalstisko organizāciju plašāku informēšanu un iesaistīšanu pašvaldību darbībā un lēmumu pieņemšanā. Šajos aspektos situācijas uzlabošana ir pašu pašvaldību rokās. Savukārt, lai no pētījumā konstatētās neitrālās situācijas nonāktu pozitīvā situācijā attiecībā uz pašvaldību juridisko un finanšu autonomiju, nepieciešama mērķtiecīga valsts darbība, ieviešot papildinājumus un labojumus dažādos normatīvos aktos.

- Pašvaldību apvienošanās tikai paplašinās pašvaldību iespējas moderno vadības metožu pielietošanai, taču nepieciešama aktīva, efektīva pašu pašvaldību darbība.
- Pilsētu mārketinga kā pašvaldībām netradicionāla un kompleksa attīstības plānošanas metode ir viena no progresīvākajām pašvaldību attīstības plānošanas metodēm, kas ietver uzņēmējdarbībā izmantotas metodes un filozofiju. Autores piedāvātā pilsētu mārketinga matrica dod iespēju šaurāk vai plašāk formulēt pilsētu mārketingu un attiecīgi tādu to izmantot. Lielākām un ekonomiski spēcīgākām pašvaldībām ir lielākas un plašākas iespējas izstrādāt pilsētas mārketinga stratēģiju, nodrošinot to ar nepieciešamo informāciju stratēģijas izstrādes, īstenošanas un uzraudzības gaitā.

### **Priekšlikumi**

- Tā kā teritoriālā reforma ir saistīta ar pašvaldību ekonomiskās efektivitātes paaugstināšanu, savukārt ekonomiskie un demokrātijas aspekti nereti ir savstarpēji pretrunīgi, vietējo pašvaldību teritoriālajai reformai jānotiek kompleksi gan ar pašvaldību demokrātijas paaugstināšanu, gan ar demokrātijas (jeb iedzīvotāju iesaistīšanas) paaugstināšanu pašvaldībās.
- Pašvaldību sistēmas demokratizācija, pirmām kārtām, saistīta ar Eiropas Vietējo pašvaldību hartas principu ievērošanu. Galvenie valdības nākotnes uzdevumi pašvaldību reformu procesā, ko savā ziņā var uzskatīt arī par veiksmīgas teritoriālās reformas priekšnosacījumiem, ir šādi:
  - Eiropas Vietējo pašvaldību hartas principu ievērošana un īstenošana Latvijā;
  - pašvaldību principu iekļaušana Satversmē;
  - pašvaldību budžeta pilnveidošana - vietējo nodokļu ieviešana, pašvaldību tiesību nodrošināšana brīvi aizņemties nacionālajā kapitāla tirgū; pašvaldību finanšu izlīdzināšanas sistēmas pilnveidošana;
  - tieši vēlētu reģionālo pašvaldību izveidošana.



- Administratīvi teritoriālās reformas īstenošana rada priekšnosacījumu pašvaldību darbības efektivitātes uzlabošanai, savukārt pašvaldību efektivitātes uzlabošanas pasākumiem vajadzētu sekot uzreiz pēc apvienošanās, lai ātrāk būtu jūtami reformas pozitīvie ieguvumi.
- Pašvaldību darbības efektivitātes paaugstināšanu var sekmēt gan ar pasākumiem valdības līmenī, gan pašām pašvaldībām meklējot veiksmīgākos risinājumus. Šajā sakarā valdības uzdevums ir izveidot vienoto pašvaldību informācijas sistēmu. Pašvaldībām pašām savā darbībā plašāk jāizmanto tādi uzņēmējdarbības vadības principi, kā stratēģiskā vadība; konkurences gara ieviešana monopola vietā; orientāciju uz klientu; mērķorientēta vadība; decentralizēta vadība; elastība personāla komplektēšanā un izvirzīšanā u.c.
- Tā kā administratīvi teritoriālā reformas ietvaros brīvprātīgās apvienošanās periods tiek pagarināts, Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijai vajadzētu izveidot reformas uzraudzības sistēmu jeb noteikt rādītājus, kas raksturo reformas īstenošanas gaitu un rezultātus (skat. 2.5.1.tabulu 2.5.nodaļā). Rādītāju izmantošana dos iespēju salīdzināt reformas īstenošanu – patērētos resursus, veiktos pasākumus, sasniegtos rezultātus un attiecīgi ekonomisko efektivitāti un funkcionālo efektivitāti gan dažādos periodos (gados, valdības darbības periodos), gan arī kopumā.
- Valdībai jāpieņem noteikta koncepcija attiecībā uz reģionālajām pašvaldībām. Plānošanas reģionu pieredzi vajadzētu izmantot reģionālās reformas īstenošanā un vēlētu reģionālo pašvaldību izveidošanā.
- Situāciju, kad statistikas dati tiek vākti un apkopoti par statistikas reģioniem (NUTS 3), kas ir atšķirīgi no plānošanas reģioniem, nākotnē var labot, ja, Centrālā Statistikas pārvalde, vienojoties ar Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministriju, par NUTS 3 reģioniem nosaka sešas teritoriālas vienības, kas savietojamas ar pieciem plānošanas reģioniem (skat. 3.1.3.nodaļu). Šāds risinājums nav pretrunā jaunajai ES regulai.
- Teritorijas attīstības indeksu, kas tiek aprēķināts, lai noteiktu īpaši atbalstāmās teritorijas, vajadzētu izmantot plašāk. Valdībai, atbildīgajām valsts institūcijām to vajadzētu izmantot dažādu valsts atbalsta veidu diferencēšanai (pašvaldību līdzfinansējuma daļas noteikšanai dažādu programmu ietvaros).
- Īpaši atbalstāmo teritoriju attīstības programmas ietvaros atbalsta intensitāti ieteicams diferencēt. Tas veicams, izmantojot teritorijas attīstības indeksus un grupējot pašvaldības vai nu pēc vienāda garuma intervālu, vai pēc vienāda blīvuma intervāla metodes. Programmas ietvaros vajadzētu daudzveidot atbalsta veidus.
- Pašvaldībām plašāk jāinformē un jāiesaista savā darbībā un lēmumu pieņemšanā iedzīvotāji un nevalstiskās organizācijas. Valdībai vajadzētu sagatavot un Saeimai pieņemt likumu par vietējiem referendumiem.

- Uzsākot darbu pie jauniem plānošanas dokumentiem, programmām, atskaitēm, kā arī rediģējot jau pieņemtos dokumentus, pašvaldībām pamazām jāievieš rezultatīvie rādītāji, par pamatu izmantojot valsts institūcijām saistošās pamatnostādnes.
- Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijai vajadzētu pilnveidot un regulāri īstenot pašvaldību demokrātijas pētījumus, kas balstās gan uz kvantitatīviem, gan kvalitatīviem rādītājiem.

# LIERATŪRA

## Likumi

- Administratīvi teritoriālās reformas likums /Pieņemts 1998.g. 21.oktobrī
- Informācijas atklātības likums /Pieņemts 1998.g. 29.oktobrī
- Latvijas Republikas Satversme /Pieņemta Satversmes sapulcē 1922.g. 15.februārī un atjaunota 1992.g. 15.februārī
- Likums "Par īpaši atbalstāmajiem reģioniem" /Pieņemts 1997.g. 22.maijā
- Likums "Par pašvaldībām" /Pieņemts 1994.g. 19.maijā
- Likums "Par pašvaldību budžetiem" /Pieņemts 1995.g. 9.martā
- Likums "Par pašvaldību finansu izlīdzināšanu" /Pieņemts 1998.g. 5.martā
- Pilsētas domes, rajona padomes un pagasta padomes vēlēšanu likums /Pieņemts 1994.g. 13.janvārī
- Publisko aģentūru likums /Pieņemts 2001.g. 22.martā
- Reģionālās attīstības likums /pieņemts 2002.g. 21.martā
- Teritorijas plānošanas likums /Pieņemts 2002.g. 22.maijā
- Valsts pārvaldes iekārtas likums /Pieņemts 2002.g. 6.jūnijā
- Valsts statistikas likums /Pieņemts 1997.g. 6.novembrī

## Ministru kabineta noteikumi un citi normatīvie dokumenti

- Instrukcija par vidēja termiņa valsts budžeta projekta izstrādāšanu 2001. – 2003. finanšu gadam. /Apstiprinājusi Finanšu ministrija 2000.g. 20.jūlijā Nr.2-1-07/1610. - Rīga, 2000.
- Īpaši atbalstāmās teritorijas statusa piešķiršanas un atcelšanas kārtība /Ministru kabineta noteikumi Nr.637, izdoti 2003.g. 11.novembrī
- Kārtība, kādā piešķirams īpaši atbalstāmā reģiona statuss / Ministru kabineta noteikumi Nr.263, izdoti 1997.g. 29.jūlijā
- Latvijas attīstības plāna (vienotā programmdokumenta) 1.mērķa programma 2004.-2006.gadam. – Rīga: Finanšu ministrija, 04.12.2003.
- Latvijas reģionālās attīstības politikas koncepcija /Apstiprināta Ministru kabinetā 1996.gada 4.decembrī
- Latvijas Republikas pašvaldību reformu koncepcija /Apstiprināta Ministru kabinetā 1993.g. 28.septembrī
- "Noteikumi par resoru programmu un apakšprogrammu rezultatīvajiem rādītājiem" /Ministru kabineta noteikumi Nr.190. Izdoti 1998.g. 19.maijā
- Par novadu izveidošanas projektu /Ministru kabineta 2003.g. 31.marta rīkojums Nr.190 Par novadu izveidošanas modeli /Ministru kabineta 2003.g. 1.decembra rīkojums Nr.738.
- Politikas plānošanas pamatnostādnes /Apstiprinātas Ministru kabinetā 2001.g. 2.oktobrī
- Rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pamatnostādnes /Ministru kabineta 2003.g. 13.marta rīkojums Nr.162

## Publikācijas

Alba C., Navarro C. Twenty-Five Years of Democratic Local Government in Spain. //Norbert Kersting, Angelika Vetter (Eds.). *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency.* – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.197-220.

Allen R., Tomassi D. *Managing Public Expenditure.* – Paris: SIGMA, 2001.

Baldersheim H. Local Government Reforms in the Nordic Countries, Bringing Politics Back in? //Norbert Kersting, Angelika Vetter (Eds.). *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency.* – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.29-38.

Baldersheim H. Towards Normalisation of Local Democracy in East-Central Europe. A Developmental Approach to Institutional Reform. //Harald Baldersheim, Michael Illner, Hellmut Wollmann (Eds.). *Local Democracy in Post – Communist Europe.* – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.241- 261.

Baldersheim, Bucek J., Swianiewicz P. Learning Across Borders: The International Contacts of Municipalities. //Harald Baldersheim, Michael Illner, Hellmut Wollmann (Eds.). *Local Democracy in Post – Communist Europe.* – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.301-312.

Batley R., Stoker G. *Local Government in Europe: Trends and Developments.* – London: Mac Millan, 1991

Behu, Robert D. Why Measure Performance Different Purposes Require Different Measures //Public Administration Review. – 2003. – September/October – Volume 63 – No5 – P.586-606.

Beksta A., Petkevicius A. Local Government in Lithuania. //Tamas M. Horvath (Ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms: Local Governments in Central and Eastern Europe, volume 1.-* Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000.- P.165-215.

Beļčikovs J., Praude V. *Mārketings.-* Rīga: Zvaigzne, 1994.

Blezūrs – konsultāciju birojs. Jelgavas rajona izpēte. Rēzeknes rajona izpēte. Valmieras rajona izpēte. Ventspils rajona izpēte. /Pētījumi ES PHARE projekta “Publiskās pārvaldes reforma Latvijā” ietvaros. – Rīga, 1999.

Boruks A., Krūzmētra M., Rivža B., Rivža P., Stokmane I. *Dabas un sociāli ekonomisko apstākļu mijiedarbība un ietekme uz Latvijas lauku attīstību.* – Jelgava: LLU, 2000.

Bowman A. *State and Local Government: the Essentials.* – Boston, New York: Houghton Mifflin Co, 2000. – 329p.

Caiden N. *Public Service Professionalism in Performance Measurement and Evaluation* //Public Service in Transition: Enhancing its Role, Professionalism, Ethical Values and Standards. – 1999.

Carlstein T. *The Sociology of Structuration in Time and Space: a Time-Geographic Assessment of Giddens Theory* // Svensk Geografisk Arsbok. -1981. - No 57. - P.41-57.

Carol, H. *The City-Central Region. A Proposed Base for Regional Planning and Regional Government in Ontario* // Terra. - 1969. – No 81:3. - P.117-121.

Clark A. N. Dictionary of Geography. – London: Penguin Books Ltd., 1990. – 1-359p.

Commission Regulation No70/2001 of 12 January 2001 on the Application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State Aid to Small and Medium Sized Enterprises.

Council Regulation (ES) No322/97 of 17 February on Community Statistics, Official Journal L052, 22/02/1997/P.0001-0007

Daģis J. Prezidents Kārlis Ulmanis latviešu tautas apvienotājs, II.- Rīga.: LU, 1990.- 606lpp.

Democracy and Local Governance: Nine Empirical Studies/Edited by Betty M.Jacob, Wolf Linder, Ruth Nabholz, Claudia Heierli. – Bern: Institute of Political Science, University of Bern, 1999. – 203p.

Democracy and Local Governance: Ten Empirical Studies /Edited by Betty M.Jacob., Krzysztof Ostrowski, and Henry Teune. – Honolulu, Hawai'i: Matsunaga Institute for Peace, University of Hawai'i, 1993 – 292p.

Denters B., Klok P.J. A New Role for Municipal Councils in Dutch Local Democracy? //Norbert Kersting, Angelika Vetter (Eds.). Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.65-84.

Eiropa vietējā līmenī. – Hāga: SGO, 2001. – 61lpp.

ES reģionālā politika un strukturālie instrumenti. – Rīga: 2001. – 37lpp.

European Charter on Local Self-Government. – Strasbourg, 1985.

European Union Assistance for Regional Development: A Brief Guide for Future Member States. – Brussels: European Commission, 1998.

Fatejevs V. Menedžments un reģionālā politika ārzemēs (krievu val.). – Minska: "Nauka I tehnika", 1994.

Gaters I. Novadu veidošanas būtība – visu Latvijas reģionu attīstība //Diena. – 2003. – 8.sept. – 2.lpp.

Gaters I. Pašvaldību reforma – pret pusautobusu // Lauku avīze. – 2003. – 27.nov. – 1. un 5.lpp.

Gercāns V. Riņķadancis ap reģioniem un reģionālajām pašvaldībām // Latvijas Vēstnesis. – 2003. – 1.dec. - B 7.lpp.

Giddens A. Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis. - Berkeley., 1979. – 349p.

Giddens A. The Constitution of Society. - Cambridge: Cambridge Polity Press, 1984. – 402p.

Gintere L. Latvijas pagastos valda neizpratne par reformu. // "Neatkarīgā Rīta Avīze". - 2003. - 9.aug. - 2.lpp.

Glasson J. An Introduction to Regional Planning. Concepts, Theory and Practice. /2<sup>nd</sup> edition. – London: UCL Press Limited. - 1992. – 434 p.

Goodall B. Dictionary of Human Geography. - London: Penguin Books, - 1987. – 509p.

Goodey B., Gold J. R. Behavioural and Perceptual Geography from Retrospect Perspect. Progress in Human Geography. -1985. – No 9(4). - P.585-595.

Goosink J.B.M. City Marketing and Local (Economic) Policy. – Enschede, 1994.

- Gornostayeva G.A. The Problem of Delimiting an Urbanized Area (with Reference to the Moscow Region) // *Soviet Geography: Review and Translation*. -1983. – No 24(2). - P.122-128.
- Grano J. *Reine Geographie: Eine Methodologische Studie Beleuchtet mit Beispielen aus Finnland und Estland* // *Acta Geographica*. -1929. – No2.
- Grinnels T.L. Pilsētu mārketinga – jauna pieeja pilsētu attīstības koncepcijai (krievu valodā) // *Eurograd*. – 1993. – Nr.1.
- Hartshorne R. *The Functional Approach in Political Geography*. *Annals of the Association of American Geographers* . - 1950. – No 40(2). – P.95-130.
- Harvey D. *Explanation in Geography*. - London: Edward Arnold. -1969. – 521p.
- Hedley S. *Marketing the City. The Role of Flagship Developments in Urban Generation*. E&FNSpon, 1994.
- Hesse J.J., Sharpe L.J. *Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations*// Hesse Joachim Jens (Ed.). *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*.- Baden-Baden, Germany, 1991.-P.603-621.
- Hlepas N.K. *Local Government Reform in Greece*. //Norbert Kersting, Angelika Vetter (Eds.). *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.221-239.
- Hoffman-Martinot V. *The French Republic, One yet Divisible?* //Norbert Kersting, Angelika Vetter (Eds.). *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.157-182.
- Holt-Jensen, A. *Geography: History and Concepts*. /2nd edition. - London: Paul Chapman Publishing Ltd. -1988 – 186p.
- Horvath T.M. *Directions and Differences of Local Changes*. //Tamas M. Horvath (Ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms: Local Governments in Central and Eastern Europe*, volume 1.- Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000.- P.19-60.
- Illner M. *Devolution of Government in the Ex-Communist Countries: Some Explanatory Frameworks* //Harald Baldersheim, Michael Illner, Hellmut Wollmann (Eds.). *Local Democracy in Post – Communist Europe*. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.9-28.
- Illner M. *The Czech Republic 1990-2001. Successful Reform at the Municipal Level and a Difficult Birth of the Intermediary Government*. //Harald Baldersheim, Michael Illner, Hellmut Wollmann (Eds.). *Local Democracy in Post – Communist Europe*. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.61-90.
- Illner M. *Thirteen Years of Reforming Sub-National Government in the Czech Republic*. //Norbert Kersting, Angelika Vetter (Eds.). *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.261-281.
- Illner M., Wollmann H. *Decentralisation: Lessons for Reformers*. //Harald Baldersheim, Michael Illner, Hellmut Wollmann (Eds.). *Local Democracy in Post – Communist Europe*. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.313-335.

Information about the Situation of Local self-Government in Lithuania //Lithuania Changes of the Law on Local Self-Government. –Strasbourg France: 2003. – P.5-6.

Jansone D., Reinholde I., Ulnicāne I. Latvijas publiskā pārvalde. – Rīga: Latvijas Universitāte, 2002. – 292lpp.

Jauhiainen J.S. Regional Development and Regional Policy. European Union and the Baltic Sea Region. - Turku. - 2000. – 132p.

Johnston, R.J. Places Matter. // Irish Geography. - 1985. – 18. – P. 58-63.

Jones S. B. Boundary Concepts in the Setting of Place and Time. Annals of the Association of American Geographers. - 1959. – No 49(3). – P.241-255.

Kadlec M. Transformation Process of the Bratislava Metropolitan Area after the example of Podunajske Biskupice. Universitas Comeniana Bratislava Acta Geographica. - 1970. - No10. - Problems of Development of Rural Space Economy. – P.113-125.

Kalniņš A. Par ikvienu un visiem novadiem. //”Latvijas Vēstnesis”. 2003. - 9.janv. - 1.,25.lpp.

Keišs S., Kazinovskis A. Reģionālā administratīvi teritoriālā iedalījuma problēmas Latvijā. – Rīga, 2001. – 93lpp.

Kopezynski, Mary and Michael Lombardo. Comparative Performance Measurement: Insights and Lessons Learned from a Consortium Effort//Public Administration Review. – 1999. – No59(2) - P.124-134.

Koprič I. Local Government Development in Croatia. Problems and Value Mix. //Harald Baldersheim, Michael Illner, Hellmut Wollmann (Eds.). Local Democracy in Post – Communist Europe. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.181-210.

Kotler F. Mārketinga pamati. – Novosibirska: Nauka, 1992 (krievu val.).

Kowalczyk A. Local Government in Poland. //Tamas M. Horvath (Ed.) Decentralization: Experiments and Reforms: Local Governments in Central and Eastern Europe, volume 1.- Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000.-P.217-253.

Kragh L. Local Democracy in Denmark //Local Democracy in Denmark, Poland, Lithuania, Latvia and Estonia. – Šiauliai, Lithuania: Šiauliai Regional Development Agency, 2003 – P.6-11.

Kramiņš A., Vilka I. u.c. Īpaši atbalstāmo reģionu attīstības programmas izvērtējums (1998.-2000.gadā). – Rīga: VSIA “Reģionu attīstība”, 2001 – 48lpp.

Krastiņš O. Katra pilsēta ir unikāla. Tomēr salīdzinājumi ir vajadzīgi //”Latvijas Vēstnesis”. 2000. - 25.janv. - 1.,4.lpp.

Krastiņš O., Locāne V. Lai katrs ir kā centrs //”Latvijas Vēstnesis“. 2003. - 26.sept. – 10., 11. lpp.

Krastiņš O., Locāne V. Mājokļi veco līdz ar cilvēkiem. Cik būvējam jaunus? //”Latvijas Vēstnesis”. - 2002. 24.sept. - 1., 5.lpp. un 26.sept. - 1., 16.lpp.

Krastiņš O., Locāne V. Par teritoriju pievilcību, caurbraucot un paliekot uz dzīvi //”Latvijas Vēstnesis”. - 2002. - 6.aug. -1.,10.lpp. un 9.aug. - 16.lpp.

Krastiņš O., Vanags E., Locāne V. Zeme ir tik veca, cik veci tās iedzīvotāji //”Latvijas Vēstnesis”. - 2002. - 21.jūn. - 1., 26.lpp. un 26.jūn. - 1., 9.lpp.

Krastiņš O., Vanags E., Locāne V. Ja sacensībās uz starta stātos teritorijas //”Latvijas Vēstnesis”. - 2002. - 10.okt. - 1., 14.lpp., un 11.okt. - 15.lpp.

Krastiņš O., Vanags E., Locāne V. Kāda izskatīsies nākotnes Latvijas karte // "Latvijas Vēstnesis". - 2003. - 9.dec. - 1., 4.lpp.

Krastiņš O., Vanags E., Locāne V. Par teritoriālo noslāņošanu // "Latvijas Vēstnesis". - 2003. - 13.jūn. - 1., 8.lpp., un 18.jūn. - 1., 13.lpp.

Krastiņš O., Vilka I u.c. Statistikas pilnveidošana un teritoriju sociāli ekonomiskā attīstība ES kontekstā // LZP Ekonomikas un juridiskās zinātnes galvenie pētījumu virzieni 2001.gadā, Nr.7. - Rīga: LZP Ekonomikas un juridiskās zinātnes ekspertu komisija, 2002. - 103.-116.lpp.

Krastiņš O., Vilka I u.c. Statistikas pilnveidošana un teritoriju sociāli ekonomiskā attīstība ES kontekstā // LZP Ekonomikas un juridiskās zinātnes galvenie pētījumu virzieni 2002.gadā, Nr.8. - Rīga: LZP Ekonomikas un juridiskās zinātnes ekspertu komisija, 2003. - 145.-160.lpp.

Krastiņš O., Ciemiņa I. Statistika. - Rīga: CSP, 2003. - 267lpp.

Krastiņš O. Ekonometrija. - Rīga: CSP, 2003. - 207lpp.

Kravchuck, Roberts and Ronald W. Schack. Designing Effective Performance Measurement System under the Government Performance and Results Act of 1993 // Public Administration Review. - 1996. - 56(4), P.348-354.

Kubler D., Ladner A. Local Government Reform in Switzerland. More for than by-but what about of? // Norbert Kersting, Angelika Vetter (Eds.). Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency. - Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. - P.137-155.

Ķeniņš Kings G. Amerikas pieredze uzņēmumu vadībai. Izlase lietišķām pārrunām. - Rīga: Apgāds "Biznesa partneri", 2002. - 288lpp.

Ķeniņš Kings G. Roku rokā. Ātrāk, augstāk un stiprāk. - Rīga: Apgāds "Biznesa partneri", 2002. - 221lpp.

Laamanen E., Haveri A. Size, Efficiency and Democracy - How Local Government Boundaries Affect Performance. // Paper presented at the EGPA Conference on Public Law and the Modernising State. Portugal, Oeiras, 3-6 September, 2003.

Lacina K., Vajdova Z. Local Government in the Czech Republic. // Tamas M. Horvath (Ed.) Decentralization: Experiments and Reforms: Local Governments in Central and Eastern Europe, volume 1. - Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000. - P.255-296.

Lambooy, J.G. City and City Region in the Perspective of Hierarchy and Complementarity // Tijdschrift Voor Econ. en Soc. Geografie. - 1969. - No60. - P.141-154.

Latvijas 2000.gada tautas skaitīšanas rezultāti. - Rīga: LR CSP, 2002.-288lpp.

Latvijas demogrāfijas gadagrāmata. Ikgadējais izdevums. - Rīga: LR CSP, 2000.-206lpp, 2001.-192lpp., 2002.- 269lpp.; 2003.-210lpp.

Latvijas lauku attīstības programma /Apstiprināta Saeimā 1998.g. 15.jūn. // Reģionālā attīstība: Tiesību akti, noteikumi un koncepcijas. - Rīga: Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija, 1998.

Latvijas reģioni skaitļos /Ikgadējs izdevums. - Rīga: CSP, 2002. - 152lpp., 2003. - 153lpp.

Latvijas statistikas gadagrāmata. Ikgadējais izdevums. - Rīga: LR CSP, 2000.-229lpp, 2001.-249lpp., 2002.- 269lpp.; 2003.-210lpp.



Liborakina M. Vietējās pašvaldības problēmas un perspektīvas: reformas neatkarīgā ekspertīze (krievu val.). – Maskava: Fonds “Liberālā misija”, Fonds “Pilsētas ekonomikas institūts”, 2003. – 224lpp.

Lielmežs A. Par pašvaldību finansēm //Logs. – 2003. – Nr.9. – 20.-21.lpp.

Lompart I. Local Democracy in Poland //Local Democracy in Denmark, Poland, Lithuania, Latvia and Estonia. – Šiauliai, Lithuania: Šiauliai Regional Development Agency, 2003 – P.12-19.

Maciejauskiene A. Local democracy in Lithuania //Local Democracy in Denmark, Poland, Lithuania, Latvia and Estonia. – Šiauliai, Lithuania: Šiauliai Regional Development Agency, 2003. – P.20-26.

Maeltseemes S. Local Government in Estonia //Tamas M. Horvath (Ed.) Decentralization: Experiments and Reforms: Local Governments in Central and Eastern Europe, volume 1.- Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000.-P.61-113.

Magnier A. Subsidiarity Fall or Premise of “Local Government Reforms”. The Italian Case. //Norbert Kersting, Angelika Vetter (Eds.). Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.183-196.

Managing Across Levels of Government. – Paris: OECD, 1997. – 420p.

Managing Local Government: Public Administration in Practice. – Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publications, 1991. – 363p.

Measuring and Managing Results: Lessons for Development Cooperation //Sida Evaluations Newsletter. – 1997. – No.6.

Meinig, D.W. American Wests: Preface to a Geographical Interpretation // Annals of the Association of American Geographers. - 1972. – No 62(2). – P.159-183.

Melluma A. Latvijas pierobeža. Rīga: Zinātne. - 2001. - 109 lpp.

Mikkonen K. Causal Analysis of the System of Central Places and Prediction of Functional Regional Structure in the Administrative Province of Vaasa, Finland // Fennia. - 1975. - No138. – 1-162p.

Morgan D.R., England R.E. Managing Urban America /Fourth Edition. – Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1996. – 397p.

Mucinieks P. Latvijas pašvaldību iekārta. – Rīga; Latvijas Universitāte, 1938.

Nemec J., Bercik P., Kuklis P. Local Government in Slovakia. //Tamas M. Horvath (Ed.) Decentralization: Experiments and Reforms: Local Governments in Central and Eastern Europe, volume 1.- Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000.- P.297-342.

Niedrītis J. Mārketings.- Turība, 2001.

Offerdal A. Whose Mayor? Representational Roles in Local Politics. //Harald Baldersheim, Michael Illner, Hellmut Wollmann (Eds.). Local Democracy in Post – Communist Europe. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.273-288.

Osborne David and Ted Gaebler. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. – New-York: Addison – Wesley Publishing Co, 1992.

Paasi A. Deconstructing Regions: notes on the Scales of Spatial Life. Environment and Planning A. – 1991. - No23. – P.1-18.

Paasi A. The Institutionalization of Regions: a Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity // Fennia 1986. - No164:1. – P.105-146.

Par topošajiem valsts dokumentiem: Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija //”Latvijas Vēstnesis”. – 2003. – 5.dec.

Pelāne A. Jaunas asinis uzņēmējdarbībai // Diena. – 2003. – 14.nov. – 5.lpp.

Persson L. O. Changing Functions of Regions Beyond the Metropolitan Edge. Stockholm. Sartryck ur Spatial Dynamics of Highland and High Latitude Environments // North Carolina: Occasional Papers in Geography and Planning, Appalachian State University, Boone, 1992. - Vol. 4. – P.171-182.

Peter B.G. The Politics of Bureaucracy /Fifth edition. – London and New York: Routledge Taylor, Francis Group, 2003. – 388pp.

Pleschberger W. Cities and Municipalities in the Austrian Political System since the 1990s. New Developments between “Efficiency” and “Democracy”. //Norbert Kersting, Angelika Vetter (Eds.). Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.113-133.

Pollitt, Christopher and Gert Bouckaert. Public Management Reform: A Comparative Analysis. – New York: Oxford University Press, 2000.

Pūķis M. ES sociālās un nodarbinātības politikas ietekme uz Latvijas pašvaldībām. - Rīga, 2003.-65 lpp.

Pūķis M., Začesta L. ES reģionālās attīstības politika un pašvaldības Latvijā. - Rīga, 2003.-71 lpp.

Rags Z. Pašvaldības un to darbības tiesiskais pamats demokrātiskā valstī (izmantojot Latvijas pieredzi). – Rīga: Latvijas Policijas akadēmija, 2000. – 306lpp.

Rags Z. Latvijas Republikas Pašvaldību tiesības. – Rīga: Latvijas Policijas akadēmija, 2002. 343lpp.

Regions Nomenclature of Territorial units for Statistics (NUTS). – Luxemburg: Eurostat, 1995.

Regulation (EC) No1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the Establishment of a Common Classification of Territorial Units for Statistics (NUTS).

Reģionu attīstība Latvijā. - R.: VSIA “Reģionu attīstība”. 2003. 76lpp.

Relph E. Responsive Methods, Geographical Imagination and the Study of Landscapes. In Kobayashi A., Mackenzie S. (Eds.): Remaking Human Geography. – London: Hutchinson. - 1989.

Rivža B., Krūzmētra M., Rivža P. Iedzīvotāju viedokļu izpētes nozīme teritoriju attīstības programmu izstrādē /Latvijas Lauksaimniecības universitātes Raksti, nr.15(292). 1998. – 63.-76.lpp.

Rivža B., Krūzmētra M., Rivža P. Programs for Territorial Development as One of the Main Means to Promote the Growth /Agrarines ekonomikos mokslo raida ir šinolaikines problemos. – Kaunas: Akademia, 1998.

- Rivža B., Rivža P., Krūzmētra M., Ramute L. Administratīvi reģionālā reforma un cilvēks tajā //”Latvijas vēstnesis”. – 1998. – 28.okt.
- Rivža B., Rivža P., Krūzmētra M., Ramute L. Valsts administratīvi reģionālais iedalījums: problēmas, metodes, risinājumi. – Jelgava: LLU, BO SIA ZA Ekonomikas institūts, 1999. – 116lpp.
- Rivža P., Rivža B., Ramute L. Experience in the Use of the Analytic Hierarchy Process in Latvia //Humanities and Social Sciences. Latvia 2001. - 30. – P.15-23.
- Sandhusen R.L. Marketing. – USA: Barron’s Educational Series, Inc., 1993.
- Sauer C. O. The Morphology of Landscape. University of California: Publications in Geography. - 1925. - No2(2). – pp.19-54.
- Scargill D.J. Space, Place and Region: Towards a Transformed Regional Geography. Geography. - 1985. - No70(307) pt.2. – P.138-141.
- Senās Latvijas vēstures avoti. 1940. - II sējums, 2.burtnīca. - 357-371, 335-350.lpp.
- Setnikar-Cankar S., Vljaj S., Klun M. Local Government in Slovenia. //Tamas M. Horvath (Ed.) Decentralization: Experiments and Reforms: Local Governments in Central and Eastern Europe, volume 1.- Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000.-P.385-421
- Skrebele Gunta. Valdība dod zaļu gaismu 102 novadu veidošanai //Neatkarīgā rīta avīze. – 2003. –26.nov. – 3.lpp.
- Smith, G.E. Territoriality. In Johnston R.J., Gregory D., D.M.Smith (Eds.): The Dictionary of Human Geography /2<sup>nd</sup> edition. - Oxford: Basil Blackwell, - 1986. – P.312-314.
- Soos G. Local Government Reforms and the Capacity for Local Governance in Hungary. //Norbert Kersting, Angelika Vetter (Eds.). Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.241-260.
- Strategy of the Local Government Administrative Reform /The Ministry of Internal Affairs of Estonis. – Tallin: 2001.
- Sullivan H. Local Government Reform in Great Britain. //Norbert Kersting, Angelika Vetter (Eds.). Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.39-63.
- Swianiewicz P. How Beautiful is Bigger? In Search of the Optimal Size for Local Democracy. //Harald Baldersheim, Michael Illner, Hellmut Wollmann (Eds.). Local Democracy in Post – Communist Europe. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.289- 300.
- Swianiewicz P. Reforming Local Government in Poland. Top-down and Bottom – up Processes. //Norbert Kersting, Angelika Vetter (Eds.). Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.283-307.
- Swianiewicz P. The Values of Local Democracy as Seen by Mayors in East-Central Europe. //Harald Baldersheim, Michael Illner, Hellmut Wollmann (Eds.). Local Democracy in Post – Communist Europe. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.263-271.

- Šķinķe I., Šķinķis P. Reģionālās politikas atspoguļojums administratīvi teritoriālā iedalījuma maiņās 1940.-1956.gadā.- Latvijas Arhīvi. – 1997.- No1. - 46.-57.lpp.
- Švābe A. Pagasta vēsture. - Rīga: J.Rozes apgāds. - 1926. - 416.lpp.
- Tabūna A. Vieta kā indivīda un kopīgās identitātes avots // Referāts konferencē “Māja : pagātnes atmiņas - nākotnes vizualizācija”, 1996.
- Temesi I. Local Government in Hungary. //Tamas M. Horvath (Ed.) Decentralization: Experiments and Reforms: Local Governments in Central and Eastern Europe, volume 1.- Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000.-P.343-384.
- The Size of Municipalities, Efficiency and Citezen Participation /Council of Europe //Local and Regional Authorities in Europe, Nr56, Strasbourg Cedex, 1995
- Trpin G. Local Government Reform in Slovenia. From Socialist Self-Management to Local Self-Government. //Harald Baldersheim, Michael Illner, Hellmut Wollmann (Eds.). Local Democracy in Post – Communist Europe. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.157-180.
- Tuan Yi-Fu. Place: an Experiential Perspective. The Geographical Review. - 1975. - No65(2). –P.151-165.
- Vaidere I. Reģionālā politika Latvijā. – Rīga, 1999. – 119lpp.
- Van der Ber L., Van der Meer J., Otgaar A. The Attractive City. – European Institute for Comparative Urban Research (EURICUR), Erasmus University Rotterdam, 2000.
- Vanags E. Īpaši atbalstāmo reģionu noteikšana //Statistiskās informācijas pilnveidošana atbilstoši starptautiskiem standartiem: Zinātniskā darba pārskats 1996. — R.: LSI, 1997., 7.-10.lpp.
- Vanags E., Krastiņš O., Locāne V., Vilka I. Īpaši atbalstāmo reģionu noteikšanas metodikas pilnveidošana. //Statistikas un pārvaldes problēmas 2002.- R.:LSI, 2002.- 40.- 47.lpp.
- Vanags E., Krastiņš O., Vanags I. Statistikai jāiet kopsolī ar reformu //Diena. – 2004. – 20.janv. – 2.lpp.
- Vanags E., Locāne V., Vilka I. Pilsētu mārketingu un tā nodrošināšana ar informāciju //Statistikas un pārvaldes problēmas 2003. – Rīga: LSI, 2003. – P.21-36.
- Vanags E., Pukis M., Vilka I. Local Democracy in Latvia //Paper prepared for presentation at the International Conference “The Sociology of Local – Global Relations”, organized by International Sociological Association, Thematic Group 06, 26-28march, 2004, Lodz, Poland. – 31p.
- Vanags E., Pūķis M., Vilka I. u.c. Rezultatīvo rādītāju ieviešana publiskajā pārvaldē //Ekonomikas un vadības zinību attīstības problēmas, IV /Latvijas Universitātes zinātniskie raksti, 647.sēj. – Rīga: LU, 2002. – 803.-812.lpp.
- Vanags E., Seimuskane L., Vilka I. Development of Democracy and Local Governments in Latvia //Paper presented at Conference/Analytic Workshop “On Development of Democracy and Local Governance in Former Soviet Union and Western Democracies”, Center for Public Sector Research, Goteborg University, Sweden, 15-19 June, 2000. - 37 p.
- Vanags E., Seimuskane L., Vilka I. Local Leaders, Democracy and Development of Local Governments in Latvia //Paper presented at XVIIIth World Congress of Political Science Association, Quebec, Canada, August 1-5, 2000.-30p.

- Vanags E., Seimuskane L., Vilka I. Local Democracy and Local/Global Relations //Paper presented at the International Sociological Association TG-06 Workshop Local/Global Relations, Ljubljana, Slovenia, June 21-23, 2001. – 11p.
- Vanags E., Seimuskane L., Vilka I. Local Leaders, Democracy and Development of Local Governments in Latvia //Abstracts of XVIIIth World Congress of the International Political Science Association, Quebec, August 1-5, 2000. – P.149.
- Vanags E., Seimuškāne I., Vilka I. Publiskā pārvalde un demokrātija līderu skatījumā //Jaunā pārvalde.-2000.-Nr.7.-4.-6.lpp.
- Vanags E., Seimuškāne L., Vilka I. Local Leaders in a Global Society //Statistikas un pārvaldes problēmas. 2002 / LSI zinātniskie raksti. - Rīga: LSI, 2002. – 68.-78.lpp.
- Vanags E., Seimuškāne L., Vilka I. Pārvaldes pilnveidošana vietējo līderu skatījumā //Ekonomikas un vadības zinību attīstības problēmas, III / Latvijas Universitātes zinātniskie raksti, 637.sēj. – Rīga: LU,2001a – 158.-164.lpp.
- Vanags E., Seimuškāne L., Vilka I. Vietējās pašvaldības līderu un iedzīvotāju skatījumā //Vadības zinātnes attīstība Latvijā mūsdienās un nākotnē /Latvijas Universitātes zinātniskie raksti, 634.sēj. – Rīga: LU, 2001b – 321.-349.lpp.
- Vanags E., Vanags I., Vilka I. Statistiskās reģioni Eiropas Savienības valstīs un Latvijā //Statistiskās informācijas pilnveidošana atbilstoši starptautiskiem standartiem. – Rīga: LSI, 1998.-67.-69.lpp.
- Vanags E., Vilka I. Administratīvi teritoriālā reforma un attieksme pret to //Statistiskās informācijas pilnveidošana atbilstoši starptautiskiem standartiem. – Rīga: LSI, 1998.- 62.-66.lpp.
- Vanags E., Vilka I. Fact Sheet on Last Developments of Local and/or Regional Democracy in Latvia //Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities of Europe. – Strasbourg: 2002. – 4p.
- Vanags E., Vilka I. Identification of Territories in Latvia Eligible for Special Support in the Context of the EU Enlargement // Readiness of the Candidate Countries for the EU Regional Policy/ Conference Almanac, Bratislava, Slovak Republic, 2003. P.177-184.
- Vanags E., Vilka I. Īpaši atbalstāmo reģionu noteikšanas metodikas pilnveidošana //Ekonomikas un vadības zinību attīstības problēmas /Latvijas Universitātes zinātniskie raksti, 628.sēj.-Rīga: LU, 2000.-116.-123.lpp.
- Vanags E., Vilka I. Local Democracy in the Baltic Countries: A New Beginning //Harald Baldersheim, Michael Illner, Hellmut Wollman (Eds.). Local Democracy in Post – Communist Europe. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.123-156.
- Vanags E., Vilka I. Local Government Reform in the Baltic Countries //Norbert Kersting, Angelika Vetter (Eds.). Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.309-332.
- Vanags E., Vilka I. Local Governments in Latvia //Tamas M. Horvath (Ed.). Decentralization: Experiments and Reforms: Local Governments in Central and Eastern Europe, volume 1.- Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000.- P.115-164.
- Vanags E., Vilka I. Pašvaldības kā uzņēmējdarbības veicinātājs //Pašvaldības un informācija. – Rīga: LSI, 1995. – 39.-42.lpp.

Vanags E., Vilka I. Pašvaldību reforma Latvijā //II Pasaules latviešu zinātnieku kongress /Tēžu krājums, Rīgā, 2001.g. 14. un 15.augustā . – Rīga: LZA,2001. – 189.lpp.

Vanags E., Vilka I. Pašvaldību reformas īstenošana un perspektīvas //Ekonomisko un sociālo attiecību transformācija: procesi, tendences, rezultāti /Starptautiskās konferences materiāli. – Rīga: Biznesa augstskola “Turība”, 2001.g. – 396.-401. lpp.

Vanags E., Vilka I. Public Administration Reform in Latvia. - Riga: University of Latvia, 2002. – 49p.

Vanags E., Vilka I. Rajonu (apriņķu) pārvaldes un pašvaldību attīstība Latvijas teritorijā //Statistiskās informācijas pilnveidošana atbilstoši starptautiskiem standartiem. – Rīga: LSI, 1999. - 100.-109.lpp.

Vanags E., Vilka I. Reģionālās attīstības vadīšanas virzieni Latvijā //Latvijas Universitātei – 80 /Ekonomikas un Vadības fakultātes konferences referātu tēzes, 1999.g. 24.sept. – Rīga: Latvijas Universitāte, 1999.-75.-79.lpp.

Vanags E., Vilka I. Reģionālās ekonomiskās attīstības politikas veidošana Latvijā Eiropas Savienības kontekstā //Latvijas ekonomikas integrācija Eiropas Savienībā: vadības problēmas, koncepcijas, metodes /Latvijas Universitātes zinātniskie raksti, 623.sēj. - Rīga: LU, 1999. - 27.-51.lpp.

Vanags E., Vilka I. Reply on the Latest Developments Concerning Local and/or Regional Self-Government in Member States having Signed the European Charter of Local Self-Government //Consolidated Report on the Latest Developments Concerning Local and/or Regional Self-Government in member States having Signed the European Charter on Local self-Government. Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities of Europe. – Strasbourg: 2003. – P.97-98.

Vanags E., Vilka I. Reply to the Questionnaire of the Advantages and Disadvantages of Directly Elected Local Executives. Council of Europe, Congress of Local and Regional authorities of Europe. – Strasbourg: 2003. – P.44-45.

Vanags E., Vilka I. Reply to the Questionnaire on Consultation of Local Authorities //Council of Europe, Institutional Committee of the Chamber of Local Authorities. – Strasbourg: 2004. – 6p.

Vanags E., Vilka I. Reply to the Questionnaire on the Institutional Organization of Local Democracy //Council of Europe Institutional Committee of the Chamber of Local Authorities. - Strasbourg: 2001. – 10p.

Vanags E., Vilka I. Reply to the Questionnaire on the Municipal Property //Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities of Europe. – Strasbourg: 2002. – 3p.

Vanags E., Vilka I. Statistika, reģionālā attīstība un pašvaldību reforma //Statistika – 2000 /Latvijas Statistiķu asociācijas zinātnisko rakstu krājums. – Rīga, 2000.-16.-21.lpp.

Vanags E., Vilka I. Territorial Statistics and Regional Development in Latvia //Humanities and Social Sciences. Latvia: Economy at the Turn of Centuries.-2000.-No.1-P.17-34.

Vanags E., Vilka I. The Role of the State and Local Governments in the Development of Entrepreneurship //Paper presented at the IPSA XVII World Congress, Seoul, Korea. August 17-21, 1997.-27p.

- Vanags E., Vilka I. Uzņēmējdarbības veicināšana īpaši atbalstāmajos reģionos //Uzņēmējdarbība un tās tiesiskā vide: procesi, tendences, rezultāti. /Starptautiskās konferences materiāli. – Rīga: Biznesa augstskola “Turība”,2002.g. – 314.-317.lpp.
- Vanags E., Vilka I. Valsts pārvaldes un pašvaldību organizācija. – Rīga: Latvijas Universitāte, 1999. - 185 lpp.
- Vanags E., Vilka I. Valsts, pašvaldības un uzņēmējdarbība. - Rīga: LSI,1994. - 68lpp.
- Vanags E., Vilka I., Locāne V. Iedzīvotāju informētība par pašvaldību darbību un administratīvi teritoriālo reformu //Statistiskā informācijas pilnveidošana atbilstoši starptautiskiem standartiem. – Rīga, LSI, 1999. - 97.-99.lpp.
- Vanags E., Vilka I., Reģionālās ekonomiskās attīstības politikas veidošana Latvijā //Statistiskā informācijas pilnveidošana atbilstoši starptautiskiem standartiem. – Rīga: LSI, 1999. - 110.-122.lpp.
- Vanags E. Par Eiropas Vietējo pašvaldību hartu, tās ratifikāciju, īstenošanu // Latvijas Vēstnesis. – 2000. – 13.dec.
- Vanags E. Pašvaldību organizācija un ekonomika. – Rīga: Latvijas Universitāte, 1997. – 160lpp.
- Vanags I. Efektivitātes kategorijas un rādītāji valsts statistikas sistēmā //Ekonomikas un vadības zinību attīstības problēmas. III, LU zinātniskie raksti. – Rīga: LU, 2001.
- Vardomskiy L.B., Mironenko N.S. On the Problem of Studying the Boundaries Economic-Geographic Systems // Soviet Geography: Review and Translation. - 1983. - No24(1). – P.64-69.
- Vetter A., Kersting N. Democracy Versus Efficiency? Comparing Local Government Reforms across Europe. //Norbert Kersting, Angelika Vetter (Eds.). Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003a. – P.11-28.
- Vetter A., Kersting N. Reforming Local Government. Heading for Efficiency and Democracy. //Norbert Kersting, Angelika Vetter (Eds.). Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003b. – P.333-349.
- Vilka I. Iedzīvotāju informētība un attieksme pret administratīvi teritoriālo reformu //Valsts fiskālās politikas problēmas /Starptautiskās zinātniskās konferences materiāli. - Rīga: LU Ekonomikas un vadības fakultātes Tautsaimniecības institūts, Rēzeknes augstskolas Ekonomikas fakultāte, LZP Ekonomikas un juridiskās zinātnes ekspertu komisija, LSI, 1999, 79.-81.lpp.
- Vilka I. Lai regulētu, ir modeļi. Bet vajadzīga arī nauda //Latvijas Vēstnesis. - 2001. – 5.jūlijs – 1. un 13.lpp.
- Vilka I. Latvia: Experiment with Decentralized Regulators //Local Government Brief. – Fall 2001. – P.29-30.
- Vilka I., autoru grupa. Pašvaldību finanšu vadības un grāmatvedības rokasgrāmata. - Rīga: LR Finanšu ministrija, 2001.
- Vilka I. Pašvaldību sadarbība administratīvi teritoriālās reformas kontekstā //Ekonomikas un vadības zinību attīstības problēmas /Latvijas Universitātes zinātniskie raksti, 628.sēj.-Rīga: LU, 2000.-123.-126.lpp.

Vilka I. Pašvaldību teritoriju mārketingis //Logs.-1997.-Nr.9. – 9.-11.lpp.

Vilka I. Pilsētu mārketingis Rietumvalstīs //Publiskās pārvaldes problēmas.- Rīga: Latvijas Universitāte, 1995.-68.-78.lpp.

Vilka I. Pilsētu mārketingis Vācijā un Amerikas Savienotajās Valstīs //Pašvaldības un informācija. - Rīga: LSI, 1995.-43.-52.lpp.

Vilka I. Reģionālās attīstības atbalsta instrumentu efektivitātes analīze. – Rīga: Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija, 2003a.-90 lpp.

Vilka I. Reģionālā attīstība. Esošā situācija un tendences.- – Rīga: Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija, 2003b.-15 lpp.

Vilka I. Reģionālās attīstības uzraudzība un novērtēšana Latvijā.– Rīga: Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija, 2003c.-37 lpp.

Vilka I. Reģionalizācija Eiropas Savienībā un Latvijā //Latvijas ekonomikas integrācija Eiropas Savienībā: vadības problēmas, koncepcijas, metodes /Latvijas Universitātes zinātniskie raksti, 623.sēj. - Rīga: LU, 1999. - 52.-63.lpp.

Vilka I. Rezultatīvo rādītāju izmantošana pašvaldību reformu un teritoriju attīstības izvērtēšanā //Sociālās zinātnes /Latvijas Universitātes raksti, 665.sējums. – Rīga: LU, 2003d. – 413.– 423.lpp.

Vilka I. The Role of City Marketing in Local Economic Development //Paper presented at Conference “The Role of Administrative Structures in Local Economic Development”, May 9-11, 1995, Nida (Neringa City), 1995.-10 p.

Vilka I. Urban Marketing //Humanities and Social Sciences. Latvia: State and Local Government as Promoters of the Economy – 1997.-No2.-P.94-110.

Vilka I. Uzņēmējdarbības principu pielietošanas iespējas pašvaldību darbībā //Ekonomikas un vadības zinību attīstības problēmas, III /Latvijas Universitātes zinātniskie raksti, 637.sēj. - Rīga: LU, 2001. – 198.-203.lpp.

Vilka I. Valsts un pašvaldību loma ekonomikas attīstībā. – Rīga: Latvijas Universitāte, 1997.-101 lpp.

Vilka I., Pukis M., Vanags E. Country Report – Latvia. Indicators of Local Democracy in Latvia //Gabor Soos, Gabor Toka, Glen Wright (Eds.). The State of Local Democracy in Central Europe. - Budapest: Open Society Institute, 2002. – P.107-179.

Vriser I. Centralna naselja v SR Sloveniji leta 1987 (The Central Places in the Socialist Republic of Slovenia in the year 1987) // Geografiski Zbornik. - 1988. - No28. – P.129-151.

Ward S.V. Selling Places. The Marketing and Promotion of Towns and Cities 1850-2000. – E&FNSpon, 1998.

Watson J.W. Geography and Image Regions. Geographica Helvetica. -1971. - No26. – P.31-33.

Williams C., Smith A.D. The National Construction of Socialspace // Progress in Human Geography 1982. - No6(4). – P.502-518.

Wollmann H. German Local Government under the Double Impact of Democratic and Administrative Reforms//Norbert Kersting and Angelika Vetter (Eds.). Reforming Local



Government in Europa: Closing the Gap between Democracy and Efficiency.- Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003a.- P.85-112.

Wollmann H. Rebuilding Local Democracy and Administration in East Germany – a “Special Case” of Post-Communist Transformation? //Harald Baldersheim, Michael Illner, Hellmut Wollmann (Eds.). Local Democracy in Post – Communist Europe. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.29-59..

Wollmann H., Butusova N. Local Self-Government in Russia: Precarious Trajectory between Power and Law. //Harald Baldersheim, Michael Illner, Hellmut Wollmann (Eds.). Local Democracy in Post – Communist Europe. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.211-240.

Wollmann H., Lankina T. Local Government in Poland and Hungary: from Post-Communist Reform Towards EU Accession. //Harald Baldersheim, Michael Illner, Hellmut Wollman (Eds.). Local Democracy in Post – Communist Europe. – Opladen, Germany: Leske+Budrich, 2003. – P.91-122.

Worldwide Declaration of Local Self-Government. – Rio de Janeiro, 1985.

Wright, Glen. The Division of Central – Local Government Functions // Public Administration in Transition. – Bled, 1995.

Zelinsky W. North Americans Vernacular Regions. Annals of the Association of American Geographers. - 1980. - No70(1). – P.1-16.

Zviedrijas nacionālā ekonomisko pētījumu institūta npublicētie materiāli, 2003.