

Iveta Kažoka
Līga Stafecka

VARAS LĪDZSVARS UN KONTROLE LATVIJAS PAŠVALDĪBĀS



Delna
SABIEDRĪBA PAR ATKLĀTĪBU
TRANSPARENCY INTERNATIONAL
LATVIJAS NODAĻA



PROVIDUS
DOMNICA

VARAS LĪDZSVARS UN KONTROLE LATVIJAS PAŠVALDĪBĀS

2017.gada februāris

Iveta Kažoka ir domnīcas PROVIDUS vadošā pētniece labas pārvaldības un sabiedrības līdzdalības jautājumos kā Latvijas, tā Eiropas Savienības līmenī.

Līga Stafecka ir domnīcas PROVIDUS pētniece pretkorupcijas politikas un labas pārvaldības jomā. Pirms tam astoņus gadus strādājusi Sabiedrībā par atklātību - Delna (Transparency International Latvia).



Sabiedrības integrācijas
fonds

Materiāls tapis projekta "*Valsts sagrābšanas pazīmju analīze: Latvijas gadījums*" ietvaros. Projektu daļēji finansiāli atbalsta **fonds Atvērtās sabiedrības institūts** (*Foundation Open Society Institute*) sadarbībā ar **Atvērtās sabiedrības fondu** (*Open Society Foundations*), **Think Tank Fund** un **Sabiedrības integrācijas fondu**.

Kopsavilkums

2017.gada 3.jūnijā Latvijā norisināsies pašvaldību vēlēšanas – īpaši piemērots brīdis, kad novērtēt, cik veiksmīgs bijis iepriekšējais darbs, un sākt plānot uzlabojumus nākamajiem četriem gadiem. Vērtēšanai ir vajadzīgi atskaites punkti, konteksts – izpratne par to, kā mana pašvaldība izskatās uz citu fona. Pirms vērtēt kādas konkrētas pašvaldības darbu, svarīgi zināt, kāda ir „vidējā temperatūra”, proti, kāda ir situācija pārējās pašvaldībās un kādas ir vispārējās pašvaldību darbības problēmas Latvijā.

Pārskats sniedz ieskatu Latvijas pašvaldību varas līdzsvarojumā un varas kontroles mehānismos. Tas īpaši nodērs žurnālistiem, kuri atspoguļo pašvaldību tēmas, pašvaldību deputātiem, vietējiem iedzīvotājiem, kā arī tām Saeimas un Ministru kabineta sistēmas amatpersonām, kas uzrauga pašvaldību darbu.

Iedziļinoties pašvaldību darba specifiskā, šajā pārskatā aprakstītas gan pozitīvās, gan negatīvās iezīmes. Piemēram, atklājām, ka caurmērā politiskā konkurence pašvaldībā pazeminās. Izpētījām, ka Latvijas pašvaldībai raksturīgs uz konsensu orientēts darba stils un maza opozīcijas loma. Konstatējām, ka dažādu pašvaldību deputātiem ir līdzīgs priekšstats par to, ko nozīmē labi pārvaldīta pašvaldība, – demokrātisks, racionāls, uz rezultātu orientēts domes darba stils, spēja piesaistīt kompetentus darbiniekus, uzlabot pašvaldības iedzīvotājiem pieejamos pakalpojumus, informācijas atklātība, iedzīvotāju iesaistīšana lēmumu pieņemšanā. Vienlaikus vairāki pašvaldību darba kontroles mehānismi kā, piemēram, neatkarīga mediju uzraudzība pār pašvaldības darbu, sabiedriskais aktīvisms vai nacionālā līmeņa politisko partiju iespējas un vēlme sekot līdzī savu kolēģu darbam pašvaldību līmenī ir vāji. Vairāku pašvaldību pārvaldības problēmu risinājums ir nevis pašu pašvaldību, bet drīzāk Saeimas rokās: piemēram, pašvaldības darbinieku statusa regulējums, plašākas garantijas informācijas atklātībai, atbalsts kvalitatīvam mediju darbam, iespēja iedzīvotājiem nepieciešamības gadījumā rosināt pašvaldību līmeņa referendumus.

Vēlēšanu laika īpašās problēmas ir kampaņas dārdzība, negodprātīga administratīvo resursu izmantošana kampaņas vajadzībām, kā arī salīdzinoši nelielās pašvaldību iedzīvotāju iespējas iegūt analītiskus vērtējumus par ievēlēto deputātu darbiem un kandidātu nākotnes plāniem. Tādēļ šī pārskata noslēgumā ir pievienoti kritēriji, kas ļautu pašvaldības iedzīvotājiem pašiem novērtēt, cik labi vai slikti ir pārvaldīta viņu pašvaldība, kā arī saraksts ar darbiem, ko pašvaldības iedzīvotāji var darīt pirms vēlēšanām, lai uzlabotu pašvaldības darba kvalitāti.

Satura rādītājs

Ievads	3
1. Politiskās konkurences īpatnības pašvaldībās	5
1.1. Pašvaldību vadītāju noturība	6
1.2. Vēlēšanu konkurence	8
1.3. Konkurence starp pozīciju un opozīciju, deputātu kontroles iespējas	11
2. Mediju iespējas uzraudzīt pašvaldību pārvaldi	13
3. Vietējo sabiedrisko organizāciju iespējas uzraudzīt pašvaldību pārvaldi	15
4. Informācijas atklātības problemātika pašvaldību līmenī.....	17
5. Centrālās varas iestāžu iespējas uzraudzīt pašvaldību pārvaldi	19
6. Laba pārvaldības un varas dalīšana.....	22
6.1. Kas ir labi pārvaldīta pašvaldība?	22
6.2. Izpildvaras – lēmējvaras nošķiršanas principa ievērošana un problēmas	26
7. Pašvaldību un valstī valdošo politisko spēku interešu mijiedarbība	28
7.1. Pašvaldību un valsts interešu līdzsvarošana.....	29
7.2. Finansējums pašvaldībām kā varas saglabāšanas instruments.....	31
Galvenie secinājumi par varas līdzsvaru un kontroli Latvijas pašvaldībās.....	33
Pielikums Nr.1. Aptaujas jautājumi par pašvaldību darbu.....	35
Pielikums Nr.2. Saraksts ar darbiem, ko pašvaldības iedzīvotāji var darīt pirms vēlēšanām, lai uzlabotu pašvaldības darba kvalitāti	40
Pielikums Nr.3. Pašvaldības pārvaldības kvalitātes novērtēšanas kritēriji	41
Pielikums Nr.4. Svarīgākie Saeimai veicamie darbi, lai uzlabotu pārvaldības kvalitāti pašvaldībās	42

Ievads

Pašvaldību¹ domes ir neparastākās no Latvijas politiskajām institūcijām. No vienas puses, Latvijas sabiedrība tām uzticas vairāk nekā Saeimai un Ministru kabinetam², no otras, – pašvaldību darbs reti nonāk sabiedrības uzmanības centrā, tāpēc par to vidējam pilsonim, it sevišķi lielās pilsētās, ir zināms salīdzinoši maz. No otras puses, pašvaldību darbs reti kur tiek pakļauts līdzvērtīgai uzraudzībai, lai par vietējās varas darbības efektivitāti vidējam iedzīvotājam varētu veidoties daudz maz līdzsvarots priekšstats, turklāt, arī iedzīvotāju mēraukla vietēja un nacionālā mēroga politiķiem var atšķirties. Valdošais priekšstats: īstā politika un svarīgākie lēmumi tiek pieņemti nevis pašvaldībās, bet gan centrālās varas institūcijās.

Nesen veikts pētījums par korupcijas atspoguļošanas tendencēm septiņās Eiropas Savienības dalībvalstīs³ norādīja uz kādu Latvijai specifisku iezīmi: Latvijā salīdzinoši biežāk nekā citās valstīs korupcijas skandālos nokļūst pašvaldību līmeņa amatpersonas – piemēram, pilsētu mēri, deputāti vai pašvaldības izpildinstitūciju darbinieki. Šo pašu tendenci apliecina arī dati par notiesātajām amatpersonām: pašvaldību vadītāji, salīdzinājumā ar citām amatpersonām, īpaši bieži tiek notiesāti par noziegumiem valsts dienestā.⁴ Arī Valsts kontroles pārbaudes pašvaldībās atklāj caurmērā vairāk būtisku pārkāpumu nekā centrālās varas institūcijās.⁵ Šie novērojumi, kā arī 2017.gada 3.jūnijā gaidāmās pašvaldību vēlēšanas mūs pamudināja dziļāk pievērsties pašvaldību līmenim un sagatavot šo pārskatu projekta „Valsts sagrābšanas pazīmju analīze: Latvijas gadījums”⁶ ietvaros.

Korupcijas risku ziņā pašvaldības būtiski neatšķiras no Saeimas vai Ministru kabineta – gan centrālā, gan vietējā līmenī ir iespējams institūcijas darbu pakārtot individuālām interesēm, piemēram, ieliekot „savus” cilvēkus atbildīgos amatos, iebiedējot vai ar pašvaldības finansiālu atbalstu uzpērkot medijus, opozīciju un citus potenciālos kritiķus, tādējādi monopolizējot varu.⁷ Pašvaldību intereses var kļūt par pamatu

¹ Šeit un turpmāk pētījumā ar vārdu “pašvaldība” parasti tiek saprasts pašvaldības pārvaldes politiskais līmenis – pašvaldības dome, kā arī pašvaldības pārvaldes institūcijas (piemēram, iestādes). Atsevišķos gadījumos šis termins tiek lietots kā ģeogrāfiskas teritorijas apzīmējums – piemēram, “pašvaldības iedzīvotāji”. Pieminot pašvaldības Latvijas kontekstā, parasti ar to tiek saprasta vietējā pārvalde, kas ir organizēta 119 administratīvajās teritorijās – 110 novados un 9 republikas pilsētās (Daugavpils, Jēkabpils, Jelgava, Jūrmala, Liepāja, Rēzekne, Rīga, Valmiera, Ventspils)

² Kopš 2008.gada sabiedrības uzticēšanās pašvaldībām Latvijā ir svārstījusies no 42% līdz 50%, kas ir daudz augstāks rādītājs nekā uzticēšanās Saeimai un Ministru kabinetam. Skat. Eiroparometra aptaujas, kuru rezultāti apkopotā formā pieejami šeit:

<http://ec.europa.eu/COMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart/themeKy/18/groupKy/92/svFile/10> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

³ Czibik A. et al. “Type of actors, objects of exchange, type of original transactions in the coverage of corruption.” Project title: Anti-Corruption Policies Revisited, 2016 <http://anticorpp.eu/publications/type-of-actors-objects-of-exchange-type-of-original-transactions-in-the-coverage-of-corruption/> [Pēdējo reizi skatīts: 10.01.2017] Kazoka, I. „Human Assisted Content Analysis of the print press coverage of corruption in Latvia.” Project title: Anti-Corruption Policies Revisited, 2006 <http://anticorpp.eu/publications/human-assisted-content-analysis-of-the-print-press-coverage-of-corruption-in-latvia/> [Pēdējo reizi skatīts: 10.01.2017.]

⁴ Korupcijas iztiesāšanas statistika 2004-2015.gadā. 15. tabula. Nosacīti nozīmīgākās tiesātās valsts amatpersonas 2004-2015. Sabiedriskās politikas centrs Providus. <http://korupcijas-c.wikidot.com/statistika-par-korupcijas-lietu-iztiesasanu> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

⁵ Valsts kontrole pašvaldībās atklāj būtiskus pārkāpumus, tostarp melnās kases, BNS, 02.10.2014.

⁶ Vairāk par projektu skat. Providus fimekļa vietnē. <http://providus.lv/article/valsts-sagrabšanas-pazimju-analize-latvijas-gadijums> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

⁷ Vairāk par konkrētām pašvaldību līmeņa korupcijas izpausmēm skat. Vilka I. „Korupciju veicinošie strukturālie un institucionālie faktori pašvaldībās.” *Korupcijas C. Pārskats par korupciju un pretkorupcijas politiku Latvijā*. Nr.7.2008.gada pirmais pusgads. <http://korupcijas-c.wdfiles.com/local--files/korupcijas-c-nr-7-2008-gada-pirmais-pusgads/Nr%207%20LV> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

aizdomīgiem lēmumiem arī Ministru kabinetā vai Saeimā – piemēram, negodīgai investīciju sadalei, selektīviem piešķirumiem deputātu budžeta „kvotu” ietvaros, koruptīviem iepirkumiem.

Šajā pētījumā tiek analizēta varas līdzsvara un kontroles sistēma Latvijas pašvaldībās, īpaši izdalot šādus tās faktoros:

- konkurence par iespēju vadīt pašvaldības darbu gan pirms vēlēšanām, gan strādājot pašvaldības domē,
- mediju iespējas un vēlme uzraudzīt pašvaldības darbu,
- sabiedrisko organizāciju un citu aktīvistu iespējas piedalīties lēmumu pieņemšanā,
- pašvaldības, tās iestāžu un uzņēmumu informācijas atklātība un pieejamība,
- pašvaldību kontrolējošo centrālās varas institūciju darba kvalitāte,
- labas pārvaldības un varas dalīšanas garantijas pašvaldības ietvaros,
- pašvaldību un valstī valdošo politisko spēku interešu mijiedarbība.

Pētījuma ietvaros tiek pieņemts, ka katrs no šiem faktoriem ietekmē varas līdzsvara un kontroles sistēmu pašvaldību līmenī, pieņemumus sīkāk izskaidrojot katras attiecīgajam faktoram veiktās nodaļas ievaddaļā. Pārskata galvenais mērķis ir izvērtēt, kā Latvijas lielākajās pašvaldībās funkcionē politiskā līdzsvara un kontroles sistēma, kā arī sniegt iedzīvotājiem priekšlikumus pašvaldību pārvaldības stiprināšanai, īpaši laikā pirms vēlēšanām.

Pasaulē ir vairāk nekā 500 tūkstošu vietēja un reģionāla līmeņa pašvaldību⁸, un to lielums ir ārkārtīgi atšķirīgs: dažās iedzīvotāju skaits vairākkārt pārsniedz Latvijas kopējo iedzīvotāju skaitu. Atšķiras arī pašvaldību pilnvaras un tām atbilstošās institucionālās struktūras, – šīs atšķirības apgrūtina iespējas izveidot visām pasaules pašvaldībām vienotus pārvaldības standartus, pēc kuriem varētu mērīt arī Latvijas pašvaldību darbu. Ņemot vērā tēmas sarežģītību un pašvaldību daudzveidību, šī pētījuma iecere ir sniegt panorāmisku pārskatu par pašvaldību pārvaldības aspektiem – tiktāl, cik tie attiecas uz „vidējo” pašvaldību, tikai izņēmuma gadījumos pievēršoties konkrētu pašvaldību pieredzei. Latvijā pašvaldību darbs ir organizēts 119 teritorijās – 110 novados un 9 republikas pilsētās.⁹

Lai iegūtu priekšstatu par pašvaldību pārvaldības problēmām un labo praksi, tika izmantotas trīs pamatmetodes: 1) dokumentu, pētījumu, citu pašvaldībām veiktā materiālu izpēte, 2) intervijas ar pašvaldību deputātiem, vietējiem žurnālistiem, par pašvaldību kontroli atbildīgajām amatpersonām, pašvaldību ekspertiem, 3) pašvaldību deputātu anketēšana.

Veicot sākotnējās pētījuma intervijas, intervētajām personām tika apsoltā konfidencialitāte, – šādi iegūta informācija noderēja tēmas dziļākai izpratnei un papildu izpētei, bet pārskatā uz intervēto precīziem izteikumiem neatsaucamies un viņu vārdus neatklājam.¹⁰ Citējot personas, kas piekrita publiskai intervijai, citātu precizitātei pirms pētījuma publiskošanas izteikumi tika aizsūti korektuma pārbaudei, ja intervētie to lūdza.

Pētījuma anketās ietvērām 23 jautājumus (pielikums Nr.1). No 119 pašvaldībām izvēlējamies 18 pašvaldību domes, kurām nosūtīt anketas. Pašvaldību atlase bija šāda: visas 9 republikas pilsētas (Daugavpils, Jēkabpils, Jelgava, Jūrmala, Liepāja, Rēzekne, Rīga, Valmiera, Ventspils) un 9 novadi ar

⁸ „Issue paper on urban governance.” *HABITAT III Issue Papers. 6 – Urban Governance*. New York, 31 May 2015. <http://www.alnap.org/resource/20550> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

⁹ Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums, pieņemts 18.12.2008.

¹⁰ Pētījuma ietvaros tika intervēti 6 vietējo sabiedrisko organizāciju aktīvistu, 5 žurnālisti, kas centrālajos vai reģionālajos medijos veido materiālus par pašvaldību jautājumiem, 4 pašvaldību jautājumu eksperti, kuri strādā sabiedriskās organizācijās, 3 pašvaldības kontrolējošo institūciju darbinieki, 3 pašvaldību deputāti un viens bijušais ministrs, kas bijis atbildīgs par pašvaldību jautājumiem.

lielāko iedzīvotāju skaitu (Bauskas novads, Daugavpils novads, Kuldīgas novads, Madonas novads, Ogres novads, Rēzeknes novads, Talsu novads, Tukuma novads, Ventspils novads).¹¹ Tika saņemtas pavisam 46 aizpildītas anketas.

1. Politiskās konkurences īpatnības pašvaldībās

Pētījuma pieņēmums: Viens no labas pārvaldības un korupcijas prevencijas priekšnoteikumiem pašvaldību līmenī ir pienācīga konkurence par politisko varu. Konkurencei vajadzētu izpausties vismaz vienā no šiem veidiem: 1) konkurence vēlēšanās – starp vēlēšanu sarakstiem un/vai starp kandidātiem atsevišķa vēlēšanu saraksta ietvaros, 2) pēc vēlēšanām – konkurence starp pozīciju un opozīciju, kur opozīcijai ir pietiekamas iespējas un motivācija kontrolēt domes darbu. Ja pašvaldībā nav dalījuma pozīcijā/opozīcijā, tad svarīgas ir pietiekamas iekšējās kontroles iespējas, lai katram deputātam būtu iespēja un vēlme pamanīt, kā arī novērst negodprātīgu varas izmantošanu.

Latvijas pašvaldības ir ļoti nevienmērīgas, tādēļ dažādu jautājumu analīzē ir ievērojamas grūtības izdarīt kādus vispārīnāmus secinājumus. Tomēr attiecībā uz politisko konkurenci var saziņēt dažas kopējas tendences. Proti, politiskā konkurence pašvaldībās ir neliela, turklāt pēdējos gados tā samazinās. Pašvaldību vēlēšanās vēlētajū izvēle par personībām ir noturīga neatkarīgi no viņu politiskās piederības maiņas vai kādiem citiem apstākļiem. To apliecina virkne pašvaldību, kur politiskā vara nav mainījusies vairākus vēlēšanu ciklus pēc kārtas. Pēc 2013.gada vēlēšanām divās trešdaļās pašvaldību vara palika nemainīga.

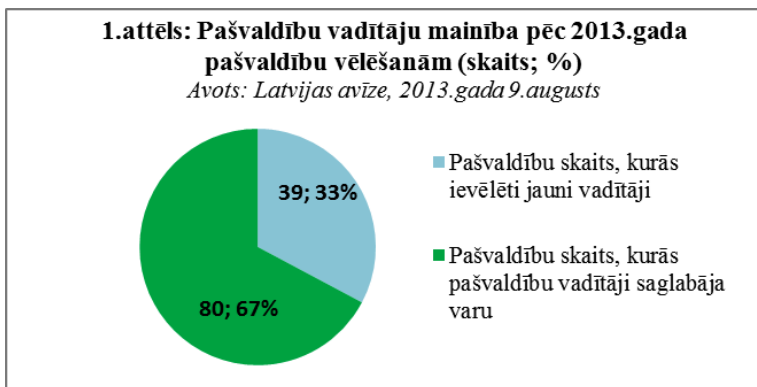
No vienas puses, redzams, ka veidojas pašvaldības, kur politiķi, ilggadīgi atrodoties pie varas, profesionalizējas, – tiek audzēta arī pašvaldības kapacitāte, piemēram, pašvaldības stratēģiskajā plānošanā, finansējuma piesaistē utt. Līdz ar to pašvaldībā tiek nodrošināta labāka pārvaldība. No otras puses, daudzi kontekstuāli jautājumi, kuri analizēti šajā ziņojumā (pašvaldību uzraudzība, mediju vide, vietējo kopienu iesaiste utt.), norāda uz varas iekapsulēšanās risku, kas pašvaldību attīstībai ilgtermiņā traucē. Politiskā konkurence ir viens no šādiem kontekstuāliem jautājumiem, kam ir zināma ietekme uz pašvaldības pārvaldības kvalitāti. Politikas zinātnē tiek uzskatīts, ka politiskai konkurencei ir ļoti nozīmīga loma, lai lēmumu pieņemšana būtu maksimāli efektīva. Politiķiem savā darbā jāizjūt zināma nedrošība sava amata zaudēšanas riska dēļ. Pat ja šāda nedrošība ir neliela, tā uzlabo darba kvalitāti, attīsta labākas spējas sadzirdēt un reaģēt uz sabiedrības vajadzībām un kopumā veicina lielāku sabiedrības līdzdalību.

Latvijas pieredze liecina, ka var veidoties arī modelis, kur pie ļoti koncentrētas varas pašvaldības vadītāja rokās pašvaldību raksturo augsts profesionalizēšanās līmenis, piemēram, finansējuma piesaistē pašvaldības vajadzībām (ES fondi, investīciju piesaiste), taču kur varas nostiprināšana ilglaicīgā laika periodā, iespējams, notikusi ļoti apšaubāmā veidā, par ko liecina pret pašvaldības vadītāju izvirzītās apsūdzības smagos noziegumos, kas, cita starpā, saistīti arī ar dienesta stāvokļa (pašvaldības priekšsēdētāja amata) ļaunprātīgu izmantošanu. Šādam modelim atbilst Ventspils pašvaldība.

¹¹ Skat. Latvijas iedzīvotāju skaits pašvaldībās uz 2016.gada 1.jūliju. Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes tīmekļa vietnes dati. http://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/documents/Iedzivotaju%20re%C4%A3istrs/0107iedzregj/ISPV_Pasvaldibas_iedzivotaju_skaits.pdf [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

1.1. Pašvaldību vadītāju noturība

Pēdējo pašvaldību vēlēšanu rezultāti parāda, ka samazinās konkurence starp vēlēšanu sarakstiem. Arī konkurence par iekļūšanu partijas pašvaldību vēlēšanu sarakstā, ja vispār pastāv, tad lielākoties ir vāja.¹² Turpretī pašvaldību mēri ieņem arvien stabilākas pozīcijas, kas pie daudziem kontekstuāliem faktoriem (mediju vides attīstība, vietējās sabiedrības iesaiste, utt) kļūst teju nesatricināmas.



Latvijā pašvaldību vadītāju mainība ir samērā zema. Pēc 2013.gada vēlēšanām savu amatu saglabāja 2/3 pašvaldību vadītāju (1.attēls). Jauna vadība tika ievēlēta 39 pašvaldībās (dažās no tām amatā pēc darba Saeimā atgriezās bijušie vadītāji, kā Vents Armands Krauklis Valkā vai Gunārs Laicāns Dundagā).¹³ Vairākās pašvaldībās vadītāji nav mainījušies jau vairāk nekā 25 gadus (Cibla, Jaunpils, Iecava, Babīte, Lielvārde).¹⁴ Starp šādām pašvaldībām ir arī viena republikas nozīmes pilsēta – Ventspils, kuru Aivars Lembergs („Latvijai un Ventspilij”)¹⁵ vada vairāk nekā 28 gadus. Arī citās lielajās pilsētās pašvaldību vadītājiem ir ievērojama pieredze. Aptuveni 20 gadus pilsētas vadībā ir bijis Liepājas mērs Uldis Sesks („Liepājas partija”) un Jēkabpilī Leonīds Salcevičs („Jēkabpils reģionālā partija”), 15 gadus Jelgavas domes priekšsēdētāja amatā ir Andris Rāviņš (ZZS) (skat. 2.attēlu). Izņēmums ir Jūrmalas pilsētas pašvaldība, kur kopš 2005.gada vismaz 8 reizes mainījusies pašvaldības vadība, vienam mēram amatā pavadot vidēji 1,3 gadus.¹⁶ Turklāt Jūrmalas pašvaldību raksturo tas, ka vairākiem Jūrmalas vadītājiem amatu nācies atstāt pret viņiem uzsākta kriminālprocesa dēļ.

Jūrmalas mērs Juris Hlevickis (TB/LNNK)¹⁷ pēc 2005.gada pašvaldību vēlēšanām bija iesaistīts tā sauktajā Jūrmalgeitas skandālā, kurā notiesāts par balsu pirkšanu par labu savai pārvēlēšanai mēra amatā. 2008. gadā krimināllieta tika ierosināta pret citu Jūrmalas mēru – Ģirtu Trenci¹⁸ („Jaunais laiks”). 2010.gadā Rīgas apgabaltiesa viņu atzina par vainīgu dienesta stāvokļa ļaunprātīgā izmantošanā, kā vienīgajam pašvaldības kapitālsabiedrības SIA „Jūrmalas slimnīca” pārstāvim pieņemot lēmumu par

¹² Uz to vairākkārt norādījuši paši partiju pārstāvji medijos, piemēram, pamatojot partiju apvienoto sarakstu veidošanu. 2009.gadā Sabiedrības par atklātību – Delna veiktajā pētījumā par partiju iekšējo demokrātiju un vēlēšanu sarakstu veidošanu pirms 2009.gada pašvaldību vēlēšanām Rīgā un Jūrmalā secināts: „Neskatoties uz to, ka lielākajai daļai no partijām Rīgā ir koncentrējusies lielāka daļa biedru, izņemot LPP/LC un TP, pārējās partijas atzina, ka problēma ar pilna vēlēšanu saraksta sagatavošanu pastāv. Partiju biedri ir vai nu ilgi jāpierunā kandidēšanai vai arī viņi piekrīt palīdzēt partijai “aizpildīt” sarakstu, vienlaikus nevēloties, ka tiek ievēlēti. (..) Ņemot vērā to, ka partijām ir īss kandidēt gribušu biedru soliņš, partiju līderi nereti meklē jau atpazīstamas personas ārpus partijas, kuras tādējādi varētu palielināt partijas atpazīstamību un ievēļamību. Vienlaikus starp esošajiem partiju biedriem nepastāv nekāda konkurence iekļūšanai partijas vēlēšanu listē, vairākumā gadījumu sarakstā iekļūst visi, kas ir izteikuši vēlmi kandidēt.” Avots: „Cik demokrātiskas ir Latvijas politiskās partijas? Vēlēšanu sarakstu veidošana pirms 2009.gada pašvaldību vēlēšanām.” Rīga: Sabiedrība par atklātību – Delna, 2009. 5.-6.lpp.

¹³ Ruska R. „Amatus saglabāja 80 domes priekšsēdētāji; 39 ievēlēja no jauna”, Latvijas avīze, 09.08.2013. <http://www.la.lv/amatus-saglabaja-80-domes-priekssedetaji-39-ieveleja-no-jauna-3/> [Pēdējo reizi skatīts 23.12.2016.]

¹⁴ Egle I. „Pašvaldības ir kopā ceturtdaļgadsimtu”, Diena, 15.12.2015. un Lārmane L., un Sīle E. „Neaizstājami?”, Portāls ir.lv.lv. 29.05.2013. <http://www.ir.lv.lv/2013/5/29/neaizstajami> [Pēdējo reizi skatīts 23.12.2016.]

¹⁵ 1988. gadā pirmo reizi ievēlēts Ventspils vadībā — par pilsētas Tautas deputātu padomes izpildkomitejas priekšsēdētāju, savukārt 1991. gadā ievēlēts par Ventspils pilsētas Tautas deputātu padomes priekšsēdētāju.

¹⁶ Ziņojuma autoru aplēses.

¹⁷ Dz.Hlevickis bija Jūrmalas mērs no 2003. līdz 2005.gadam.

¹⁸ Ģ.Trencis mēra pienākumus pildīja no 2009.gada oktobra līdz 2009.gada jūlijam.

mierizlīguma slēgšanu kādā kriminālprocesā, kas pašvaldības kapitālsabiedrībai un Jūrmalas pašvaldībai radīja zaudējumus ne mazāk kā 12 600 LVL apmērā.¹⁹ Cits Jūrmalas mērs – Raimonds Munkevics („Jūrmala – mūsu mājas”) amatu 2010.gadā zaudēja aizdomu par 5000 latu kukuļa došanu Jūrmalas domes deputātei, lai panāktu savu pārvēlēšanu mēra amatā, dēļ²⁰. Tiesvedība šajā lietā vēl turpinās. Arī Gatis Truksnis (LZP, ZZS) 2016.gada oktobrī amatu uz brīdi zaudēja, jo Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (KNAB) bija veicis operatīvās darbības aizdomās par Truksņa iespējamu iesaisti nelikumīgā partiju finansēšanā lielā apmērā. Uz ziņojuma sagatavošanas brīdi viņam piemērots aizdomās turētā statuss, taču nav liegts ieņemt Jūrmalas mēra amatu. Pēc publiskas kritikas, tai skaitā viņa bijušā partijas biedra Valsts prezidenta Raimonda Vējoņa publiska pamudinājuma Truksnim demisionēt²¹ tas nenotika, taču neuzticību viņam izteica Jūrmalas dome. Jaunās domes priekšsēdētāja vēlēšanās Truksnim izdevās atgriezties amatā, no kura atkal atkāpās 2017.gada janvārī.

2. attēls: Republikas nozīmes pilsētu mēru darbības ilgums pašvaldības vadītāja amatā

Pilsēta	Mērs (uz 2016.gada decembri)	Darbības ilgums (gadi (noapaļoti))
Ventspils	Aivars Lembergs ("Latvijai un Ventspilij")	28,5*
Liepāja	Uldis Sesks ("Liepājas partija")	20,5
Jēkabpils	Leonīds Salcevičs ("Jēkabpils reģionālā partija")	20,5
Jelgava	Andris Rāviņš (Latvijas Zemnieku savienība)	15,5
Rīga	Nīls Ušakovs ("Saskaņa")	7,5
Rēzekne	Aleksandrs Bartaševičs ("Saskaņa")	7,5
Valmiera	Jānis Baiks ("Valmierai un Vidzemei")	3,5
Daugavpils	Jānis Lāčplēsis (Latgales partija)	3,5
Jūrmala	Gatis Truksnis (Latvijas zaļā partija)	3,5**

* A.Lembergs 1988.gadā ievēlēts par Ventspils pilsētas tautas deputātu padomes izpildkomitejas priekšsēdētāju, 1991.gadā ievēlēts par Ventspils pilsētas Tautas deputātu padomes priekšsēdētāju.

** G.Truksnis Jūrmalas mēra amatā atradies vairākkārt. Pirmo reizi Jūrmalas pilsētas pašvaldību vadīja no 2011.gada septembra līdz 2013.gada aprīlim. Atkārtoti par Jūrmalas mēru ievēlēts pēc 2013.gada pašvaldību vēlēšanām, 2016.gada oktobrī uz nepilnām 3 nedēļām zaudēja amatu pēc neuzticības balsojuma, kam par formālo pamatojumu bija KNAB pret viņu ierosinātais kriminālprocess. Atkārtoti mēra amatā atgriezās 2016.gada 4.novembrī. 2017.gada 13.janvārī G.Truksnis pats atkāpās no amata.

Avots: Ziņojuma autoru apkopotā informācija.

Eksperti kā iemeslu šādai nestabilitātei Jūrmalā parasti min lielās ekonomiskās intereses, kas koncentrējušās šajā teritorijā augstās zemes un nekustamā īpašuma vērtības dēļ. Taču problemātiska ir bijusi arī pašvaldības pārvaldība, jo domes sastāvs ilglaicīgi bijis ļoti sadrumstalots: 2009. gadā ievēlēti 15 deputāti no 10 sarakstiem, 2013. gadā – 15 deputāti no 5 sarakstiem. Pie šādas politiskās sadrumstalotības pašvaldībai ir sarežģīti efektīvi strādāt ilgtermiņā.

Īpaša situācija izveidojusies jau pieminētajā Venstpils pašvaldībā, kuras ilggadīgais mērs Lembergs („Latvijai un Ventspilij”) ir apsūdzēts²² par kukuļņemšanu sevišķi lielos apmēros, noziedzīgi iegūtu finanšu līdzekļu un citas mantas legalizēšanu, dienesta viltojumam, arī par ļaunprātīgu

dienesta stāvokļa izmantošanu un citiem noziedzīgiem nodarījumiem. No Lembergam izvirzītām apsūdzībām izriet, ka viņš ilgstoši atradies interešu konflikta situācijās un Ventspils mēra un Ventspils brīvostas valdes priekšsēža amatus, iespējams, izmantojis, lai nodrošinātu labumu sev un savai ģimenei.²³

2007. gadā Lembergam piemēroja drošības līdzekli – aizliegumu pildīt Ventspils domes priekšsēdētāja pienākumus un šis aizliegums ir spēkā jau teju desmit gadus²⁴. Neskatoties uz apsūdzībām un liegumu

¹⁹ Čīka I. „Notiesā bijušo Jūrmalas mēru Trenci”, Portāls ir.lv.lv, 06.05.2010. <http://www.ir.lv.lv/2010/5/6/notiesaa-bijusho-juurmalas-meeru-trenci> [Pēdējo reizi skatīts 23.12.2016.]

²⁰ R.Munkevics bija Jūrmalas mērs no 2006.gada septembra līdz 2008.gada oktobrim, kā arī no 2009.gada jūlija līdz 2010.gada maijam.

²¹ DIENA: „Vējonis: Ievērojot rietumvalstīs pieņemto praksi, Truksnim būtu jādemisionē no amata”, Diena.lv, 21.10.2016. <http://www.diena.lv/raksts/latvija/viedokli/vejonis-ieverojojot-rietumvalstis-piekopto-praksi-truksnim-butu-jademisione-no-amata-14157761> [Pēdējo reizi skatīts 23.12.2016.]

²² Prokuratūra pret A.Lembergu uzsāka kriminālprocesu 2005.gada rudenī. No kriminālprocesa izdalīti vairāki citi kriminālprocesi un divi no tiem, apvienoti vienā tiesvedībā, kopš 2009.gada ir izskatīšanā tiesā.

²³ Aivara Lemberga profils portāla deputatuzdelnas.lv arhīvā. <http://deputatuzdelnas.lv/lv/arhivs/kandidatu-arhivs/aivars-lembergs.html> [Pēdējo reizi skatīts 23.12.2016.]

pildīt domes priekšsēdētāja pienākumus, Ventspils pašvaldības deputātu un arī vēlēšanu uzticību Lembergs nav zaudējis. Tieši pretēji, viņš jau divkārt no jauna ievēlēts domē un pārvēlēts domes priekšsēdētāja amatā, kā arī pēdējās trīs Saeimas vēlēšanās pieteikts kā ZZS premjera amata kandidāts. Tas simboliski parāda viņa ietekmi gan Ventspils pašvaldībā, gan ZZS, gan valsts līmeņa politikā. Šaurā juridiskā izpratnē šis aizliegums tiek ievērots, jo domes priekšsēdētāja pienākumus pilda domes priekšsēdētāja vietnieks Jānis Vītoliņš, taču faktiski Lembergs gan publiskajā komunikācijā kopumā, gan arī Ventspils pašvaldības mājaslapā tiek pieteikts kā domes priekšsēdētājs. Iespējamā drošības līdzekļa neievērošana daudzkārt, tai skaitā no prokuratūras pārstāvju puses, ir aktualizēta, taču par pašvaldību uzraudzību atbildīgā Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (VARAM) ir skaidrojusi, ka ir nošķirami Lemberga kā domes priekšsēdētāja pienākumi (kuru pildīšana ir liegta) no Lemberga kā domes deputāta pienākumiem, kuri atbilstoši deputātu statusu regulējošajam likumam, paredz plašas tiesības un pienākumus. Tādējādi šāds drošības līdzeklis neliedz veikt citas darbības, kas nav saistītas ar domes priekšsēdētāja ekskluzīvo pienākumu pildīšanu, tai skaitā arī saglabāt Ventspils domes priekšsēdētāja amata statusu.²⁵

1.2. Vēlēšanu konkurence

Vāja vēlēšanu konkurence ir viens no iemesliem, kādēļ virknē pašvaldību vietējā vara ir ilglaicīgi nemainīga. 3.attēlā redzams, ka kopumā gan vēlēšanu aktivitāte, gan pieteikto vēlēšanu sarakstu un deputātu kandidātu skaits 2013.gada vēlēšanās bija mazāks nekā 2009. gadā (notikušās administratīvi teritoriālās reformas dēļ salīdzinājumu iespējams veikt tikai par divām pēdējām pašvaldību vēlēšanām²⁶).

3.attēls: 2009. un 2013.gada pašvaldību vēlēšanu pamatfakti		
	2009	2013
Vēlēšanās piedalījušos vēlēšanu skaits	801 348 (53,8%)	685 890 (45,99%)
Kandidātu sarakstu skaits:	735	589
<i>no tiem partiju un partiju apvienību reģistrētie saraksti</i>	589	453
<i>no tiem neregistrētie partiju apvienību saraksti</i>	33	19
<i>no tiem vēlēšanu apvienību saraksti</i>	115	117
Deputātu kandidātu skaits	11196	8725
Ievēlēto deputātu skaits	1765	1618
Vēlēšanu apgabalu skaits	118	119
Avots: CVK		

Politiskās konkurences indekss (PKI), ko izveidojuši LU pētnieki Jānis Ikstens un Inga Vilka, parāda, ka pēdējās vēlēšanās politiskā konkurence

kopumā ir mazinājusies.²⁷

²⁴ DELFI.LV: „Lēmums par aizliegumu Lembergam pildīt Ventspils mēra amata pienākumus netiks pārsūdzēts”, Delfi.lv, 15.06.2016.

<http://www.delfi.lv/news/national/politics/lemums-par-aizliegumu-lemborgam-pildit-ventspils-mera-amata-pienakumus-netiks-parsudzets.d?id=47572693> [Pēdējo reizi skatīts 23.12.2016.]

²⁵ VARAM atbilde A.Landmanim, 06.12.2014.

<http://sunubuda.tv/wp-content/uploads/2015/04/VARAM-atbilde-uz-iesniegumu.pdf> [Pēdējo reizi skatīta 16.11.2016.]

²⁶ Pašvaldību deputātu skaits pēdējo vēlēšanu laikā ir bijis mainīgs. 2013.gada pašvaldību vēlēšanās pēc grozījumiem Pašvaldību vēlēšanu likumā ievēlamo deputātu skaits samazinājās no 13 uz 9 deputātiem pašvaldībās, kur iedzīvotāju skaits zem 5000, savukārt 2009.gadā, salīdzinājumā ar vēlēšanām 2005.gadā, deputātu skaits bija palielināts, un kopš tā laika republikas pilsētu un novadu pašvaldībām nav vienādas deputātu skaita un iedzīvotāju skaita attiecības. Pirms 2009.gada pašvaldību vēlēšanām tika pabeigta administratīvi teritoriālā reforma, no 548 pašvaldībām izveidojot 119 pašvaldības. Būtisks fakts pašvaldību vēlēšanu kontekstā ir tas, ka kopš 2009.gada visās pašvaldībās ieviesta 5% barjera vēlēšanām.

²⁷ Politiskās konkurences indekss (PKI) aprēķināts, ņemot vērā pašvaldību kandidātu sarakstu skaitu, ievēlēto deputātu sarakstu skaitu pēc formulas: PKI = 1-Efektīvais partiju skaits pārstāvniecības institūcijā / Vēlēšanām reģistrēto partiju sarakstu skaits. Lielākas PKI vērtības nozīmē augstāku politiskās konkurences līmeni. Pēc J.Ikstena un I.Vilkas aprēķiniem, PKI republikas

Latvijas pašvaldībās politiskās konkurences situācija nav viendabīga. Piemēram, 2013.gada pašvaldību vēlēšanās Naukšēnos piedalījās tikai viens deputātu kandidātu saraksts²⁸, bet lielākā konkurence bija Jūrmalā, kur piedalījās 16 saraksti. Vidējais deputātu kandidātu sarakstu skaits valstī bija 4,9 (2009. gadā 6,2). Republikas nozīmes pilsētās tas bija ievērojami augstāks, proti, 9,9 saraksti (2009. gadā – 12,6).²⁹

Dalība vēlēšanās Latvijā ir sarežģīta. Tajās pašvaldībās, kur iedzīvotāju skaits pārsniedz 5000 iedzīvotājus, vēlēšanu sarakstus drīkst iesniegt tikai politiskās partijas, kurām likums izvirza stingrus dibināšanas noteikumus (notāram jāapliecina vismaz 200 biedru dalība). Pēc 2013.gada pašvaldību vēlēšanām vēlētajū apvienība “Jūrmalnieki” apstrīdēja šo ierobežojumu Satversmes tiesā, taču tiesa esošo likumu atzina par konstitūcijai atbilstošu.³⁰ Tas nozīmē, ka Saeimai nav juridiska pienākuma esošo regulējumu pārskatīt. Pat Saeimas vēlēšanās starptautiskās organizācijas ir vairākkārt atzinušas aizliegumu piedalīties individuāliem kandidātiem, bez partiju starpniecības, par Latvijas vēlēšanu procesa galveno problēmu.³¹ Saeimai ir tiesības šo aizliegumu pārskatīt, ja tā to atzītu par politiski nelietderīgu – piemēram, tad, ja 2017.gada pašvaldību vēlēšanās turpinātos samazināties politiskā konkurence.

Uzvarējušā saraksta deputātu īpatsvars 2013. gadā vairāk nekā pusē (62) pašvaldību veidoja vairāk nekā 50% domes locekļu (2009. gadā šāda situācija bija 42 pašvaldībās).³² No deviņām republikas nozīmes pilsētām vairāk nekā 50% vietu lielākā partija ieguva Ventspilī (69%, ievēlēti 4 saraksti), Valmierā (62%, ievēlēti 4 saraksti), Rēzeknē (62%, ievēlēti 5 saraksti) un Rīgā (65%, ievēlēti 3 saraksti).³³

Par profesionāliem deputātiem noteikti var saukt aptuveni 321 deputātu, kas pēdējās četrās vēlēšanās ir pārvēlēti vietējās pašvaldībās, tai skaitā jaunās administratīvās teritorijas lēmējvarā pēc administratīvi teritoriālās reformas. Pēc reformas notikušas divas pašvaldību vēlēšanas, un apkopotie dati liecina, ka no 1618 ievēlētajiem pašvaldību deputātiem 2013.gada pašvaldību vēlēšanās aptuveni puse – 845 ir pārvēlēti atkārtoti.³⁴

Attiecībā uz politiskās konkurences veicināšanu pašvaldībās būtu nepieciešama plašāka diskusija par optimālāko deputātu skaitu pašvaldību lēmēj institūcijās, kur pašlaik viedokļi dalās. No vienas puses, tiek uzskatīts, ka lielāks pašvaldību deputātu skaits veicinās lielāku un jēgpilnāku politisko konkurenci.³⁵ No otras puses, pārāk liels deputātu skaits var padarīt lēmumu pieņemšanas procesu smagnēju (deputātu iepriekšējo zināšanu līmenis ir atšķirīgs), vēlēšanās grūti izveidot vēlēšanu sarakstus ar atbilstošas kvalifikācijas kandidātiem utt. Arī VARAM pārstāv viedokli, ka pašvaldību deputātu skaits ir pārāk liels,

nozīmes pilsētās ir ievērojami augstāks nekā novados, sasniedzot 0,670 punktus, bet svārstību amplitūda sevišķi plaša ir novados. Pētnieki secinājuši, ka ir vērojama sakarība, ka pašvaldībās ar lielāku iedzīvotāju skaitu PKI ir augstāks, tāpat PKI ietekmē arī etniskā identitāte un daudzveidība, jo PKI ir nozīmīgāki augstāks tajos novados, kur latviešu īpatsvars ir zemāks. Politiskā konkurence ir augstāka turīgākās pašvaldībās (budžeta ieņēmumi uz vienu iedzīvotāju).

²⁸ Beidzoties kandidātu sarakstu iesniegšanas termiņam, septiņos novados (Naukšēnos, Baltinavā, Nīcā, Pāvilostā, Rūjienā, Salacgrīvā un Skrundā) bija pieteikts tikai viens kandidātu saraksts, tādēļ pieteikšanās termiņš tika pagarināts. Naukšēnu novadā pēc pagarinātā termiņa beigšanās papildu saraksti netika pieteikti, un vēlēšanās kandidēja tikai viens saraksts.

²⁹ Ikstens J. un Vilka I. „Politiskās konkurences indekss” 3.burtnīca, pielikums grāmatā Zobens A. un citi. „Jaunas pieejas sociālās attīstības mērīšanā: cilvēki, teritorijas, pašvaldības”, Rīga: SPPI, 2015, 12.lpp.

³⁰ LR Satversmes tiesas paziņojums preseī. 05.02.2015. <http://www.satv.tiesa.gov.lv/press-release/satversmei-atbilst-norma-kas-nepielauj-veletaju-apvienibam-iesniegt-kandidatu-sarakstus-republikas-pilsetu-un-lielo-novadu-domju-velesanam/> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

³¹ Skat., piemēram, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report. Republic of Latvia. Parliamentary elections, 4 October 2014. <http://www.osce.org/odihr/elections/latvia/132416?download=true> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

³² Ikstens J. un Vilka I. „Politiskās konkurences indekss” 3.burtnīca, pielikums grāmatā Zobens A. un citi. „Jaunas pieejas sociālās attīstības mērīšanā: cilvēki, teritorijas, pašvaldības”, Rīga: SPPI, 2015, 15-16.lpp.

³³ Ziņojuma autoru aprēķini pēc CVK datiem.

³⁴ Ziņojuma autoru aprēķini pēc CVK datiem.

³⁵ Skat., piemēram, Māra Pūķa viedoklis šajā rakstā: Vilka, I. „Korupciju veicinošie strukturālie un institucionālie faktori pašvaldībās”. *Korupcijas C. Pārskats par korupciju un pretkorupcijas politiku Latvijā*. Nr.7. 2008.gada pirmais pusgads, 48.lpp. <http://korupcijas-c.wdfiles.com/local--files/korupcijas-c-nr-7-2008-gada-pirmais-pusgads/Nr%207%20LV> [Pēdējo reizi skatīts 09.01.2017.]

un iepriekš ir rosinājusi to samazināt, norādot, ka īpaši vidējos un mazos novados lielais deputātu skaits apgrūtina pašvaldības darbu, jo rada grūtības nodrošināt kvorumu un izraisa pārstāvniecības problēmu (pēc administratīvi teritoriālās reformas deputātus lielākoties ievēl kā atsevišķās novada teritorijas, nevis politiskās partijas pārstāvjus), kas mazina partiju atbildību utt.³⁶ Valsts prezidenta Andra Bērziņa izveidotā ekspertu grupa 2013.gada sākumā rosināja ieviest lielāku elastību šī jautājuma lemlēmšanā, atstājot to izlemēt katrai pašvaldībai par nākamajās vēlēšanās ievēlamo deputātu skaitu vai arī šī jautājuma lemlēmšanā iesaistīt vietējos iedzīvotājus, izmantojot referendumu pašvaldības līmenī.³⁷

Liela politiskās konkurences problēma ir vēlēšanu kampaņas dārdzība. Puse no šī pētījuma ietvaros veiktās anketēšanas respondentiem atzīmēja, ka viņu pašvaldībā tam kandidātam, kuram ir vairāk resursu, ir daudz labākas iespējas par sevi pastāstīt vēlētajiem. Šo problēmu palīdzētu risināt vietējo mediju un vietējo organizāciju stiprināšana, šādi nodrošinot gan regulāru domes darba vērtēšanu, gan arī iespēju dzimt jaunām idejām pašvaldības attīstībai.

Valsts mēroga partiju vājuma rezultātā pēdējos gados īpaši aktīvi sāka veidoties reģionāla mēroga partijas („Kuldīgas novadam”, Jēkabpils reģionālā partija, Latgales partija, Vidzemes partija utt.).³⁸ Neformālās sarunās reģionālā līmeņa politiķi atzīst, ka šādā veidā ir vieglāk iegūstams vēlēšanu atbalsts, jo partija atrodas tuvāk vēlētajiem un var koncentrēties uz reģiona problēmām, kā arī neuzņemties atbildību par partiju pieļautajām kļūdām valstī. Savukārt piekļuvi varas resursiem vairākas reģionālās partijas atrisinājušas, slēdzot sadarbības līgumus ar parlamentā pārstāvētajām partijām.³⁹

Ņemot vērā ievērojami augstāku sabiedrības uzticēšanās līmeni pašvaldībām iepretim Saeimai, reģionāla mēroga politiķi ir būtiski stiprinājuši savas pozīcijas ne vien savās pašvaldībās, bet arī parlamentā pārstāvētajās partijās, kuras cieš no politisko līderu resursu trūkuma nozīmīgiem politiskiem amatiem. Tas labi redzams valdību maiņas gadījumā. Piemēram, 2015.gada nogalē, kad krita Laimdotas Straujumas (Vienotība) vadītā valdība, partijas starp saviem potenciālajiem kandidātiem Ministru prezidenta amatam minēja tieši reģionālos līderus – ZZS kā vienu no potenciālajiem kandidātiem nosauca Liepājas mēru Sesku („Liepājas partija”), Vienotība neformāli virzījusi Valmieras mēru Jāni Baiku („Valmierai un Vidzemei”).

Šī pārskata ietvaros padziļināti netika analizēta konkurence par iekļūšanu partijas vai vēlēšanu apvienības sarakstā, lai kandidētu vēlēšanās, taču no lielāko pašvaldību deputātu sniegtajām atbildēm anketās var secināt, ka kopumā sasaiste ar nacionālā līmeņa partiju pašvaldību līmenī ir zema. Partiju loma pašvaldību līmenī ir daudz mazāka nekā valstiskā mērogā, jo vēlētajiem pašvaldību gadījumā ievēlamos deputātus pazīst daudz tuvāk un tādēļ savu izvēli vairāk balsta uz tiešu vai pastarpinātu personisku pieredzi saskarsmē ar kandidātiem. Viņu atbalsts kandidātiem lielākoties nav saistīts ar kandidāta piederību kādai politiskai partijai. To parāda pētījuma autoru aplēses, ka aptuveni puse no pēdējās pašvaldību vēlēšanās atkārtoti pārvēlētajiem deputātiem ir mainījusi politisko piederību vai kandidātu sarakstu, no kura piedalījusies vēlēšanās. Daļēji partiju maiņa saistīta ar divu lielo partiju – Tautas partijas un LPP/LC likvidēšanu 2011. gadā, tomēr kopumā dati parāda, ka partiju piederībai pašvaldību līmenī ir salīdzinoši neliela nozīme. Pašvaldību deputāti pētījuma autoru veiktajā aptaujā to apstiprina. Atbildes sniegušie deputāti vairāk

³⁶ VARAM viedoklis atspoguļots likumprojekta „Grozījumi Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likumā” sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojumā (anotācijā), ko Ministru kabinets skatīja 2012.gada 11.decembra sēdē.

³⁷ Valsts prezidenta A.Bērziņa ekspertu darba grupas ziņojums „Ekspertu grupas pārvaldības pilnveidei priekšlikumi”, 08.02.2013.

³⁸ Uzņēmumu reģistra statistika parāda, ka, piemēram, 2012. gadā reģistrētas 10 politiskās partijas, kas ir lielākais gada laikā reģistrēto partiju skaits kopš 1993.gada, kad statistika apkopota. Reģistrēto partiju skaits apskatāms šeit: <http://www.ur.gov.lv/?a=1112> [Pēdējo reizi skatīts 24.01.2017.]

³⁹ Uz to norādīja Kuldīgas mēre Inga Bērziņa („Kuldīgas novadam”) domnīcas Providus publiskajā diskusijā „Priekšnoteikumi kvalitatīvam partiju darbam Latvijā”, 23.11.2016. Diskusijas ieraksts atrodams šeit: <http://providus.lv/article/ieraksti-no-foruma-politiskas-partijas-21-gadsimta> [Pēdējo reizi skatīts 20.12.2016.]

piekrīt tam, ka, kandidējot pašvaldību līmenī, partiju piederībai nav lielas nozīmes, taču daļai no viņiem attiecīgās partijas vērtības tomēr šķiet svarīgas. Aptaujā 15% deputātu atzina, ka partijas nosaukumam nav nozīmes, jo viņu izvēli, no kura saraksta kandidēt, noteica kandidātu saraksta sastāvs. Partijas piederību kā nozīmīgu atzīst 30% aptaujāto deputātu.⁴⁰

1.3. Konkurence starp pozīciju un opozīciju, deputātu kontroles iespējas

Būtiska pašvaldību atšķirība no nacionālā līmeņa pārvaldes ir šaubas par opozīcijas lomu un jēgu pašvaldības pārvaldē. Pašvaldību deputātu aizpildītās anketas liecina, ka aptuveni trešdaļā lielo pašvaldību dalījums pozīcijā un opozīcijā nemaz nav aktuāls. Mazākajās pašvaldībās šī nosliece – deputātiem strādāt kā komandai, nevis dalīties pozīcijā un opozīcijā, visticamāk, ir vēl spilgtāk izteikta. Kāds deputāts pašvaldību pretrunīgo attieksmi pret opozīciju anketā raksturo šādi: „*Ja opozīciju izmanto konstruktīvi, tad tā ir labs pārsteidzīgu lēmumu nepieņemšanas instruments. Opozīciju nedrīkst pārvērst par ļoti kareivīgu vai destruktīvu. Vislabāk būtu, ja izteiktas opozīcijas nebūtu.*”

Anketēšanas rezultāti apliecina, ka pretrunīgajai attieksmei nūdien ir pamats: opozīcijas deputātiem ir raksturīgi vairāk saskatīt problēmas un uzlabojumu nepieciešamību domes darbā, kamēr pozīcijas deputāti vairāk redz darba pozitīvās puses. No vienas puses, aktīvs opozīcijas darbs var bīkstīt pašvaldību uzlabot pārvaldi, bet tas var arī samazināt sabiedrības kopējo uzticēšanos pašvaldības darbam. Opozīcijas noderīgums un funkcija pašvaldību līmenī ir diskutabls jautājums, tādēļ šī pētījuma ietvaros par vienlīdz leģitīmiem (neproblemātiskiem) tiek atzīti divi modeļi: 1) pašvaldība kā minivalsts, kur pastāv konstruktīva spriedze starp pozīciju un opozīciju, kas motivē sacensībā uzlabot pakalpojumus un pārvaldi; 2) kooperatīvais modelis, kur visi deputāti iesaistās kopdarbā, nepastāvot dalījumam pozīcijā un opozīcijā, un kur sacensību spriedzi aizstāj uzticēšanās, komandas darbs.

Vienlaikus jāatzīst, ka no politiskās konkurences skatupunkta, pašvaldību vadības stabilās pozīcijas ir saistītas arī ar visai ierobežoto opozīcijas lomu. Pašvaldībās, kur opozīcija pastāv, tās ietekmes tiek vērtēta kā zema. Opozīcijas deputāti pašvaldības darbā ir iesaistīti daudz mazāk, ņemot vērā to, ka viņi pašvaldības deputāta amatu apvieno ar darbu citviet, kā arī reti vai vispār nekad neieņem kādus papildu atalgotus amatus pašvaldībā (piemēram, komiteju vadībā).⁴¹ Opozīcijas deputātu darbs līdz ar to ir galvenokārt dalība domes un komiteju sēdēs, taču dienaskārtības veidošanā lielāka loma ir domes izpildinstitūcijām un varas partijām, kuras caur vairākiem pastāvīgi atalgotiem amatiem (domes priekšsēdētājs, priekšsēdētāja vietnieki, komiteju vadītāji) ir nesalīdzināmi informētākas par pašvaldībā lemjamajiem jautājumiem.

Opozīcijas loma saistīta ar vairākām tipiskām problēmām: 1) opozīcijas kooptēšana, proti, amatu vai ietekmes iedalīšana, panākot opozīcijas atbalstu pašvaldības vadības īstenotajai politikai⁴² (piemēram,

⁴⁰ Aptaujas anketas uzdotais jautājums: „Kāda nozīme ir partijai, no kuras saraksta piedalījāties pašvaldību vēlēšanās?” Respondentu atbilžu sadalījums: 30,4% piekrita apgalvojumam „Liela nozīme, jo esmu aktīvs partijas biedrs/atbalstītājs, vēlos pārstāvēt partijas vērtības pašvaldību līmenī un partijai interesē, cik labi pildu savu darbu”; 39,1% piekrita apgalvojumam „Ir nozīme, jo atbalstu partijas vērtības, taču mans darbs pašvaldībā maz vai nemaz nav saistīts ar citām partijas aktivitātēm (pašvaldību līmenī partijām nav nozīmes)”; 15,2% „Partijas nosaukumam nav nozīmes, izvēli, no kura saraksta startēt, noteica šī saraksta cilvēku sastāvs”; 6,5% piekrita „Tam nav nekādas nozīmes, lai piedalītos vēlēšanās, man nav citas izvēles, kā startēt no kādas partijas saraksta”.

⁴¹ Opozīcijas deputātu zemais atalgojums un pašvaldības vadības iespējas ar to manipulēt ir nozīmīga problēma, – starptautiskie standarti prasa, lai deputāta atalgojums būtu tāds, ka deputātam viņa amata pildīšanā būtu nodrošināta drošība. Skat. 11.punkts *International guidelines on decentralisation and the strengthening of local authorities, United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)*, 2007.

⁴² Par opozīcijas kooptēšanu kā izplatītu praksi publiskā diskusijā savulaik norādīja vairāki pašvaldību pārstāvji, tai skaitā arī toreizējais Lielo pilsētu asociācijas vadītājs, šobrīd premjerministrs M.Kučinskis. Domnīcas Providus rīkotā diskusija „Pašvaldības – mazās karaļvalstis”, kas notika 16.01.2013, videoieraksts pieejams šeit:

Daugavpili un Liepājā pēc pēdējām pašvaldību vēlēšanām tika izveidoti jauni priekšsēdētāja vietnieka amati, kas tika piešķirti otrai lielākajai vai nozīmīgākajai ievēlētajai partijai, lai panāktu tās atbalstu pašvaldības vadībai⁴³); 2) opozīcijas atstumšana no lēmumu pieņemšanas procesa un ietekmīgiem amatiem (Rēzeknes pašvaldībā opozīcijas deputātu aktivitātes savaldīšanai ieviests ierobežojums uzdodamo jautājumu skaitam domes sēdēs⁴⁴; Jūrmalas mērs Truksnis nolēma „optimizēt” (likvidēt) viņa kandidatūru neatbalstījušo deputātu vadītās komitejas⁴⁵); 3) opozīcijas deputātu tieša vai pastarpināta personiska finansiāla atkarība no domes lēmumiem, kuras dēļ tie savā darbībā ieņem neitrālu vai nekritisku pieeju.

Ziņojuma autoru veiktajā pašvaldību aptaujā 26% deputātu atbildēja, ka pozīcijas/opozīcijas dalījums pašvaldībā nepastāv, 52% atzina, ka opozīcijai nav vai gandrīz nav ietekmes uz pašvaldības pieņemtajiem lēmumiem. Kā biežākie šķēršļi opozīcijas darbam minēti šādi: opozīcijas deputāti ir atstumti no nozīmīgiem amatiem, lēmumiem (37%), opozīcijas deputātiem trūkst kompetences (13%), opozīcijas deputātu personiskais vai ģimenes atalgojums, darbavieta, uzņēmējdarbības atbalsts ir atkarīgs no pašvaldības lēmumiem (9%), kā arī opozīcijas deputātu atbalstu var „nopirkt” apmaiņā pret amatiem vai lielāku ietekmi (7%).⁴⁶ Uz līdzīgu novērojumu intervijā norādīja arī žurnāliste ar ievērojamu pieredzi reģionāla līmeņa medija vadīšanā Evita Puriņa, sakot, ka opozīciju darbs ir kluss tādēļ, ka daudzos gadījumos pašvaldību deputāti ir arī kādas pašvaldības iestādes vadītāji un izvēlas ieturēt mērenu vai nekritisku pozīciju, jo tādējādi pasargā pašu vadīto iestādi no iespējas, ka tās resursi vai darbība kaut kādā veidā var tikt ierobežoti.⁴⁷

Ir arī virkne pašvaldību, kur lēmējvaras darbs ir balstīts uz sadarbību ar visiem ievēlētajiem deputātiem un šis nošķīrums nepastāv nevis kādas īpašas pretdarbības dēļ, bet gan veiksmīgi atrasta konsultāciju un viedokļu saskaņošanas mehānisma dēļ. Kā šādi piemēri Latvijā pēdējos gados minētas Valmieras pilsētas pašvaldība un Kuldīgas novada dome, kur, lai arī formāli opozīcija pastāv, opozīcijas un pozīcijas starpā reti vērojamas būtiskas uzskatu pretrunas. To intervijā apstiprināja arī Kuldīgas reģiona laikraksta „Kurzemnieks” žurnāliste Daiga Bitīniece. Kuldīgas pašvaldībā kādas būtiskas nesaskaņas starp opozīciju un pozīciju viņa nav novērojusi. Drīzāk pretēji, – pozīcija bez opozīcijas dažādu jautājumu risināšanā

<http://providus.lv/article/domapmaina-pasvaldibas-mazas-karalvalstis-1> [Pēdējo reizi skatīts 19.12.2016.]

⁴³ Daugavpils pilsētas pašvaldībā tika izveidots jauns priekšsēdētāja vietnieka amats, kurā ievēlēja otras lielākās pārstāvētās partijas „Saskaņa” deputātu, tādā veidā panākot visu domē ievēlēto partiju atbalstu kopīgam darbam pozīcijā. Opozīcija otrā lielākajā pilsētā izveidojās tikai 2015.gadā, kad pozīciju pameta Saskaņas deputāti un deputāte no „Daugavpils – mana pilsēta”, lai nodotos priekšvēlēšanu kampaņai drīzumā gaidāmajās pašvaldību vēlēšanās. Līdzīgā veidā, izveidojot jaunu priekšnieka vietnieka amatu Liepājas domē un panākot Saskaņas atbalstu, U.Seska pārstāvētajai Liepājas partijai izdevās noturēt varu.

⁴⁴ Pašvaldības vadītājs A.Bartaševičs (Saskaņa) medijiem neslēpj, ka tādā veidā ierobežo opozīcijas deputātus: „Tas ir mūsu pozīcijas deputātu, kas balsoja par šādu priekšlikumu, mēģinājums virzīt konstruktīvā gultnē opozīcijas deputātu darbu, jo deputātu darbs nebeidzas tikai ar jautājumu uzdošanu, tur vairāk ar priekšlikumiem vajag strādāt, ar savām koncepcijām, kā jāattīstās pilsētai. Neko tādu es neredzu no opozīcijas deputātu puses, un man ļoti žēl, ka tas tā notiek.” Avots: Latgales reģionālā televīzija: “Rēzeknes domes sēdēs deputāti drīkstēs uzdot tikai trīs jautājumus”, LSM.LV, 22.12.2014. <http://www.lsm.lv/lv/raksts/latvija/zinas/rezeknes-domes-sedes-deputati-driikstes-uzdod-tikai-triis-jautaj.a11206/>

[Pēdējo reizi skatīts 18.12.2016.]

⁴⁵ Jūrmalas domē bez detalizēta pamatojuma tika apvienotas divas domes komitejas, kuru vadītāji neatbalstīja G.Truksņa atgriešanos Jūrmalas mēra amatā. Opozīcijas deputāti šo soli uzskatīja kā atriebību par balsojumu. Optimizētās Izglītības komitejas bijuši vadītāja medijiem norādīja uz šāda lēmuma vājo pamatojumu un atzina, ka „tā notiek, ja neesi pietiekami uzticams un nebalso pareizi”. Avots: DELFI.LV: Blaua un Doņņikovs komiteju reorganizēšanu uzskata par Truksņa atriebību”. 07.11.2016.

<http://www.delfi.lv/news/national/politics/blaua-un-donnikovs-komiteju-reorganizesanu-uzskata-par-truksna-atriebibu.d?id=48136019> [Pēdējo reizi skatīts 23.12.2016.]

⁴⁶ Ziņojuma autoru veiktā pašvaldību deputātu aptauja internetā. Aptauja notika no 2016.gada 24.novembra līdz 1.decembrim. Tajā uz jautājumiem atbildēja 46 deputāti no dažādām pašvaldībām.

⁴⁷ Intervija ar žurnālisti Evitu Puriņu, bijušo “Zemgales Ziņas” redaktori, 2016.gada 6.decembrī.

iesaista arī citas interešu grupas, piemēram, domē neiekļuvušo partiju pārstāvjus, vietējos uzņēmējus utt., kuri piedalās pašvaldības komisiju darbā.⁴⁸

Daudzviet pašvaldībās pārstāvnieciskās institūcijas – domes loma vispār samazinās. Pašvaldībā nostiprinās izpidinstitūciju un varas partijas loma, jo opozīcijā esošie deputāti nav ne vienlīdz iesaistīti domes darbā, ne arī spējīgi ietekmēt tās darbu. Lai arī formāli Latvijas pašvaldībās ir ieviests tā sauktais pārstāvnieciskais modelis (analogi valsts līmenim ar dalītu izpildvaru un lēmējvaru), faktiski daudzviet nozīmīgākā ir tieši mēra ietekme un arī viņa sadarbība ar nacionāla mēroga politiķiem. Eksperti iesaka ieviet tiešas mēra vēlēšanas,⁴⁹ kas stiprinātu mēra kā saimniecisko jautājumu risinātāja lomu, atstājot lēmējvarai mēra un izpildvaras uzraudzības un pašvaldības stratēģisko jautājumu lemšanu. Tas varētu atstāt pozitīvu iespaidu uz politisko konkurenci pašvaldībās, radot lielākas iespējas atsevišķiem kandidātiem līdzvērtīgi sacensties par vēletāju uzticību, kā arī veicinātu iedzīvotāju līdzdalību vietējā pašvaldībā. Tiešas mēra vēlēšanas notiek, piemēram, Lietuvā.

2. Mediju iespējas uzraudzīt pašvaldību pārvaldi

Pētījuma pieņēmums: Svarīgs priekšnoteikums varas līdzsvaram, kontrolei un labai pašvaldību pārvaldei ir kvalitatīvs žurnālistu darbs. Medijiem jāpievērš deputātu un sabiedrības uzmanība problēmām pašvaldību darbā, kā arī jādod iespēja vēletājiem izvērtēt domes darbu, it sevišķi laikā pirms vēlēšanām.

Septiņās Eiropas Savienības dalībvalstīs veiktais pētījums atklāja, ka laikā no 2004. līdz 2013.gadam četros Latvijas ikdienas laikrakstos – Diena, Neatkarīgā Rīta Avīze Latvijai, Latvijas Avīze, Dienas Bizness – caurmērā 14% no visa korupcijai veltītā atspoguļojuma attiecās uz pašvaldību līmeni.⁵⁰ Salīdzinot ar citām ES dalībvalstīm, pašvaldību atspoguļojuma īpatsvars par korupcijas jautājumiem ir līdzīgs (salīdzinājumā ar nacionālo un starptautisko līmeni), taču Latvijā pašvaldību amatpersonas biežāk nonāca korupcijas skandālu centrā.

No Latvijas lielāko pašvaldību deputātiem anketās tikai katrs vienpadsmitais uzskatīja, ka nacionālā līmeņa mediji pietiekami un profesionāli atspoguļo viņu pašvaldību darbu. Aptuveni puse no respondentiem vērtēja nacionālā mēroga mediju atspoguļojumu kā (parasti) neieinteresētu un/vai neprofesionālu. Biežākais sava vērtējuma skaidrojums: šo mediju redzeslokā pašvaldības nonāk tikai tad, ja tajās notiek kas skandalozs. Tik negatīvu vērtējumu par nacionālā līmeņa mediju darbu apliecina arī šī pētījuma ietvaros veiktās intervijas ar žurnālistam: ar reti izņemumiem (Latvijas Radio 1, ziņu aģentūra LETA) nacionālā mēroga mediji nevar atļauties algot pat vienu žurnālistu, kas ikdienā sekotu līdzī pašvaldību jautājumiem, – tādēļ tad, ja pašvaldības vispār tiek atspoguļotas, nacionālā medija žurnālistiem nākas paļauties vai nu uz vispārēju ieskatu problemātikā vai arī vietējo mediju žurnālistu skatījumu, darba kvalitāti.

Nozīmīga problēma ir arī lielāko un turīgāko pašvaldību centieni ietekmēt nacionālo mediju atspoguļojumu vai nu tieši, vai caur sev piederošām iestādēm un kapitālsabiedrībām slēdzot ar medijiem reklāmas vai sponsorēšanas līgumus. Šādi līgumi ir problemātiski tad, ja medijs, baidoties zaudēt

⁴⁸ Intervija ar reģionālā laikraksta „Kurzemnieks” redaktori Daigu Bitinieci, 2016.gada 6.decembrī.

⁴⁹ Piemēram, pašvaldību lietu eksperte Inga Vilka (intervija 2016.gada 24.novembrī) un Valsts prezidenta A.Bērziņa ekspertu darba grupas ziņojums „Ekspertu grupas pārvaldības pilnveidei priekšlikumi”, 08.02.2013.

⁵⁰ Mancini et al. „Print press representations of corruption: topics, professional models and journalism procedures.” Project title: Anti-Corruption Policies Revisited, 30.06.2016. <http://anticorrupt.eu/wp-content/uploads/2016/09/D6.1.12.pdf> [Pēdējo reizi skatīts: 10.01.2017.]

reklāmas līgumu, izvairīsies no attiecīgās pašvaldības darba objektīvas analīzes. 2012. gadā pētniecības žurnālistikas centrs Re:Baltica norādīja uz virkni šādu reklāmas līgumu, kas bija noslēgti starp Rīgas pašvaldībai piederošajām kapitālsabiedrībām un dažiem Latvijas medijiem.⁵¹ Problemātiskas ir arī pilsētu pašreklāmas, kuras tiek izvietotas nacionālā līmeņa medijos īsi pirms vēlēšanām, šādi ar administratīvā resursa palīdzību kāpinot savas vadības popularitāti.⁵²

Aptuveni trīs ceturtdaļas no visiem respondentiem pašvaldības deputātu anketēšanā norādīja, ka viņu pašvaldībā notiekošo atspoguļo vietēja (vai reģionāla) līmeņa mediji, kas ir finansiāli neatkarīgi no pašvaldības domes. Biežākais šo mediju darba vērtējums: apmierinoši (ciešami). Vietējie mediji no deputātu puses dažkārt tiek slavēti kā tādi, kas piedāvā labu kvalitāti ļoti ierobežotu resursu apstākļos, citreiz tiem tiek pārņemts nepietiekams analītiskums, nevienmērīga kvalitāte, nekonstruktīva un tendencioza kritika, atsevišķu deputāti ignorēšana, uzsvars uz sabiedrību sašķelošām ziņām.

Jautājums par vietējo mediju pastāvēšanas izredzēm Latvijā pēdējo gadu laikā ir ticis daudz apspriests gan pārvaldes un politiskā līmenī⁵³, gan arī sabiedrībā⁵⁴, lielākoties kontekstā ar tirgus kropļojumiem, ko rada pašvaldību sponsorēto sabiedrisko attiecību izdevumu klātbūtne reklāmas tirgū, šādi atņemot tirgus nišu no pašvaldības neatkarīgu mediju darbam. Kā liecina šī pētījuma ietvaros veiktā deputātu aptauja, patlaban var novērot tādu kā apburto loku, – domes deputātiem ir pretenzijas pret neatkarīgo mediju kvalitāti un iznākšanas biežumu, tādēļ viņi vēlas turpināt izdot pašvaldību informatīvos materiālus. Bet tik ilgi, cik pašvaldību informatīvie materiāli pēc formas un satura atgādina medijus, kā arī par maksu izvietoti reklāmu, neatkarīgie mediji zaudē konkurences cīņā (jo netiek no pašvaldību puses subsidēti) un nevar atļauties uzlabot kvalitāti un iznākšanas regularitāti.

Cerības, ka šī problēma ir atrisināma, raisa divi faktori. Pirmkārt, Latvijā ir pašvaldības, kur atrasts veids, kā var vienlaikus pastāvēt gan pašvaldību informatīvie materiāli, gan vismaz viens neatkarīgs medijs (piemēram, Kuldīgas novads). Otrkārt, 2016.gada nogalē valdība apstiprināja Latvijas mediju pamatnostādnes un plānu⁵⁵, kur paredzētas gan atbalsta programmas mediju satura veidošanai, gan arī pašvaldību informatīvo izdevumu iziešana no reklāmas tirgus un stingrāki nosacījumi šo izdevumu saturam.⁵⁶

Vai pašvaldību veidotie informatīvie izdevumi vispār ir nepieciešami? Anketējot pašvaldību deputātus, atklājās, ka atbilde uz šo jautājumu ir atkarīga no tā, vai deputāts ir pozīcijā vai opozīcijā. Salīdzinājumam: aptuveni 58% opozīcijas deputātu (7 no 12 opozīcijas deputātu saņemtajām anketām) uzskatīja, ka šie izdevumi vai nu nav vajadzīgi, vai vērtēja tos negatīvi. Tikai katrs desmitais no pozīcijas deputātiem bija līdzīgās domās.⁵⁷ Galvenās pretenzijas pret pašvaldību izdotajiem „laikrakstiem”: tie tiek izmantoti domes slavināšanai, opozīcijas deputāti tajos tiek vai nu ignorēti, vai noniecināti, tiem ir vājš

⁵¹ Re:Baltica. “Šis nav Rīgas domes reklāmtraksts”, Ir, 07.11.2012

⁵² Skat. Zalāne E. „Ventspils reklāmas varētu nonākt arī zem NEPLP lupas”, Sestdiena, 20.10.2011; „Ventspilī atzīstas reklāmu apmaksāšanā LTV1”, BNN, 12.10.2011

⁵³ Piemēram, skat. Latvijas mediju politikas pamatnostādnes 2016.-2020.gadam

⁵⁴ Piemēram, Zvirbulis, Ģ. „Nomērdē reģionālo presi, trauksmi ceļ reģionālo laikrakstu redaktori”, Latvijas Avīze, 18.03.2015; Savickis, S. „Kad slēgs pašvaldību avīzes?”, Portāls Ir.lv, 05.05.2016. <http://www.ir.lv:889/2016/5/5/kad-slegs-pasvaldibu-avizes> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

⁵⁵ Skat. Ministru Kabineta 2016.gada 8.novembra darba kārtība, 3.2. punkts un 3.3. punkts. <http://tap.mk.gov.lv/mk/mksedes/saraksts/darbakartiba/?sede=907> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

⁵⁶ 2017.gada 2.februārī Saeima, otrajā lasījumā izskatot iesniegtos priekšlikumus grozījumiem likumā „Par presi un citiem masu informācijas līdzekļiem”, noraidīja Cilvēktiesību un sabiedrisko lietu komisijas iesniegto priekšlikumu strikti nodalīt pašvaldību informatīvos izdevumus no masu informācijas līdzekļiem. Attiecīgās Saeimas sēdes stenogramma liecina, ka deputāti plāno pie šī jautājuma atgriezties pēc tam, kad būs sagatavots īpašs pašvaldību informatīvajiem izdevumiem veltīts regulējums. Skat. 12.Saeimas likumprojekts Nr. 750/Lp12 „Grozījumi likumā 'Par presi un citiem masu informācijas līdzekļiem'”, priekšlikumu tabula 2.lasījumam, 4.priekšlikums un Saeimas 2017.gada 2.februāra sēdes stenogramma.

⁵⁷ Starp tiem deputātiem, kuru pašvaldībās nav dalījuma pozīcijā un opozīcijā, pašvaldības izdevumu vajadzību noliedz 20%.

saturs, tie izspiež no tirgus neatkarīgos medijus. Pozīcijas deputāti savukārt argumentēja ar novērojumiem, ka pašvaldībai var nebūt citu veidu, kā informēt par lēmumiem (jo, piemēram, vietējie mediji iznāk pārāk reti vai neiznāk vispār, vai nav gatavi publicēt domes oficiālo informāciju), iedzīvotāji nevar atļauties par maksu iegādāties privāto presi, dažu pašvaldību pieredze rāda, ka pašvaldības izdevumu kvalitāte var būt adekvāta un tie nav obligāti konkurents neatkarīgajiem medijiem. 2016.gada jūnijā Kultūras ministrijas paspārnē amatpersonu un ekspertu darba grupa izstrādāja ieteikumus pašvaldību informatīvo materiālu veidošanai⁵⁸, kur cita starpā noteikts, ka šie izdevumi pēc formas un satura nedrīkst atgādināt komerciālus laikrakstus, to saturam jābūt politiski neitrālam, kā arī, ja domes deputātiem pašvaldības informatīvajā izdevumā tiek sniegta iespēja paust viedokli, pozīcijas un opozīcijas deputātiem jānodrošina līdzvērtīgas iespējas.

Vērtējot mediju darbu, pašvaldības deputātu anketas un intervijas norāda, ka vietējā līmenī Latvijā daudzās pašvaldībās vērojams izteikts kvalitatīvu mediju trūkums, – it sevišķi trūkst analītikas, kas varētu noderēt pašvaldības darbā, un atbildības pieprasīšanas no pašvaldību deputātiem, darbiniekiem. Tikai katrs trešais no anketā aptaujātajiem deputātiem atzina, ka viņa pašvaldībā mediji pirms vēlēšanām godprātīgi atspoguļo visu kandidātu piedāvājumus un ļauj tos savstarpēji salīdzināt.

Diemžēl tas vien, ka kādā pašvaldībā darbojas no pašvaldības neatkarīgi mediji vēl pats par sevi nav garantija šo mediju kvalitātei. Šī pētījuma ietvaros intervētē žurnālisti vairākkārt norādīja uz Daugavpili kā pilsētu, kur eksistē daudz mediju dažādās platformās, taču nevienā no šiem medijiem nav kvalitatīvas analītiskās žurnālistikas, – tie visi strādā kādas vietējās interešu vai politiskās grupas labā bez nošķiruma starp sabiedriskajām attiecībām un žurnālistiku, līdz ar to tie arī nespēj pildīt neitrāla sabiedrības interešu sarguņa funkciju. Līdzīgas problēmas citas demokrātiskas valstis risina, ieviešot žurnālistu darba kvalitātes kontroli, piemēram, mediju ombuda institūciju; uz žurnālistiem, kas ievēro profesionālos standartus un žurnālista ētiku, attiecas arī žurnālista privilēģijas, – tai skaitā, augstāka aizsardzība pret goda un cieņas pārvānāties, informācijas avotu aizsardzība, ātrāka piekļuve informācijai.

Starp citām problēmām, kas kavē vietējos medijus aizstāvēt iedzīvotāju intereses saskarsmē ar pašvaldību, var minēt arī šādas: 1) vietējo mediju atkarība no domes reklāmas līgumiem vai cita veida finansiālā atbalsta, kas tad, ja domes vadībai nav izpratnes par kvalitatīvas žurnālistikas nozīmi un izpausmi demokrātiskā sabiedrībā, var nozīmēt politisku spiedienu uz medija darbu; 2) mediji, it sevišķi vietējās televīzijas, kas dažkārt funkcionē neatkarīgi un nodarbojas ar žurnālistiku, bet citkārt veic pašvaldības vai vietējo uzņēmumu sabiedrisko attiecību pienākumus un tādējādi maldina vēlētajū, kuram reti ir iespēja pašam izvērtēt, vai attiecīgais materiāls ir žurnālistika vai apmaksāta propaganda; 3) interešu konflikti, kas rodas mediju īpašniekiem, redaktoriem un/vai žurnālistiem, kas paši ir daļa no politikas – piemēram, ievēlēti pašvaldības domē.⁵⁹

3. Vietējo sabiedrisko organizāciju iespējas uzraudzīt pašvaldību pārvaldi

Pētījuma pieņēmums: Iedzīvotāju vēlme un spēja sekot līdzi tam, kā norit pašvaldības darbs, kā arī nepieciešamības gadījumā palīdzēt pieņemt kvalitatīvākus lēmumus ir būtisks priekšnoteikums korupcijas prevencijai un pārvaldes uzlabošanai.

⁵⁸ „Kultūras ministrijas darba grupas gala ziņojums priekšlikumu sagatavošanai normatīvā regulējuma izstrādei par pašvaldību un citu publisko personu informatīvo izdevumu nepiedalīšanos reklāmas tirgū un sabiedrības informēšanas pienākuma īstenošanu”, 22.06.2016. http://www.km.gov.lv/lv/jaunumi/?news_id=7978 [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

⁵⁹ Vairāku šo problēmu detalizācija apskatāma Evitas Puriņas rakstā žurnālam Ir. Puriņa E. „Propagandas mašīnērija”, Ir, 13.11.2013

Reaģējot uz jautājumu par to, vai „pašvaldībā darbojas kādas sabiedriskās organizācijas, kas uzrauga pašvaldības darbu vai kas piedalās domes komiteju sēdēs ar savu ekspertīzi, viedokli?”, trīs ceturtdaļas (76%) no aptaujātajiem deputātiem atbildēja noliedzoši. Tas nozīmē, ka labi ja katrā ceturtajā pašvaldībā sabiedrisko organizāciju līdzdalība domes sēdēs ir norma. Tā kā anketa tika aizsūtīta tikai lielāko pašvaldību deputātiem, var pieņemt, ka iedzīvotāju līdzdalība citās pašvaldībās ir vēl zemāka. Kā tipiskākā līdzdalības forma tika piesaukta iedzīvotāju konsultatīvās padomes. Zemo sabiedrības interesi un vājās iespējas sekot līdz pašvaldību darbam apliecina arī pētījuma ietvaros veiktās intervijas: ja neskaita nesen izveidoto Saldus aizsardzības biedrību, gandrīz visi tajās piesauktie gadījumi, kur vietējā sabiedrība ikdienā cenšas sekot līdz domes darbam, attiecās uz Rīgu vai pašvaldībām, kas atrodas netālu no Rīgas.⁶⁰ Lai gan epizodiski arī citās pašvaldībās vietējās organizācijas vai aktīvistu cenšas ietekmēt domes pieņemtos lēmumus, aktivizēšanās un organizēšanās notiek ap kādu gaidāmu lēmumu un izzūd tad, kad tas vairs nav aktuāls.⁶¹

Tik zema iedzīvotāju līdzdalība pašvaldību darbā ir problemātiska. Teju vai visas pašvaldību darbam veltītās starptautiskās rekomendācijas uzsver pilsoniskās līdzdalības un iesaistošas lēmumu pieņemšanas nozīmi, kā arī mudina pašvaldības domāt par aizvien jauniem veidiem, kā iesaistīt iedzīvotājus lēmumu pieņemšanā, – piemēram, veidojot apkaimju padomes, iesaistot iedzīvotājus lemsnā par pašvaldības budžetu (līdzdalīgā budžetēšana – *participatory budgeting*, angļu val.), padarot jēgpilnāku konsultēšanās procesu un konsultācijām izmantojot interneta tehnoloģijas.⁶² Mūsdienu izpratne par kvalitatīvu pārvaldi prasa tajā iesaistīt arī iedzīvotājus, mudinot viņus uzraudzīt un vērtēt gan vietējās, gan centrālās pārvaldes darbu. Taču jāapzinās, ka tas reti kad būs iespējams, paļaujoties tikai uz iedzīvotāju pašorganizēšanās spējām, – tādēļ gan valstij, gan pašvaldībām sabiedrisko organizāciju darbs ir jāatbalsta, piemēram, novirzot daļu pašvaldības budžetu pilsoniskās sabiedrības kustībām vai sniedzot cita veida atbalstu (piemēram, telpas, aprīkojumu).⁶³ Svarīgi, lai atbalsta piešķiršana būtu balstīta skaidros kritērijos, nevis atkarīga no pašvaldības vadības personiskiem apsvērumiem. 2013.gada 8.februārī Valsts prezidenta izveidotā ekspertu grupa pārvaldības pilnveidei nāca klajā ar priekšlikumiem iedzīvotāju līdzdalības iespēju palielināšanai. Tā rosināja spēcīgāk iedzīvotāju iespējas ietekmēt pašvaldības lēmumus, piemēram, ieviešot pašvaldības līmeņa referendumus, kā arī sākt apsvērt mēru ieviešanu tiešās vēlēšanās, iesaistīt iedzīvotāju deputātu skaita noteikšanā un pašvaldības budžeta veidošanā.⁶⁴

⁶⁰ Intervijās tika piesauktas Jūrmalas aizsardzības biedrība, Čiekurkalna attīstības biedrība (Rīga), biedrība „Par brīvu Lielā Baltežera krastu”; Mežaparka Attīstības biedrība (Rīga), Sarkandaugavas attīstības biedrība (Rīga), iniciatīva „Pilsēta cilvēkiem” (Rīga); biedrība „Ķīpasalas pilsoņi” (Rīga), biedrība „Bolderājas grupa” (Rīga), Rīgas Dārziņu iedzīvotāju biedrība.

⁶¹ Piemēram, iemesls var būt sabiedriskā apspriede par kādu būvniecības ieceri, skat. „Liepājas dome konceptuāli atbalsta pretrunīgi vērtēto lielveikala būvi Rožu laukumā”, LETA, 20.02.2014; „Ķekavas novadā strīdi par Pļavniekkalna sākumskolas jaunās ēkas būvniecību”, portāls lsm.lv, 08.09.2016; „Atklāta vēstule amatpersonām lielo kapu atbalstam”, petīcija portālā manabalss.lv, 17.10.2016. <https://manabalss.lv/atklata-vestule-amatpersonam-lielo-kapu-atbalstam/show> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.] Iemesls var būt arī iedzīvotāju reakcija uz kādu skandālu vai vispārēja neapmierinātība ar domes darbu, piemēram, skat. „Savākti 1200 paraksti par Jelgavas novada domes atkāpšanos”, portāls Ir.lv, 04.04.2011.

<http://www.irlv.lv/2011/4/4/savakti-1200-paraksti-par-jelgavas-novada-domes-atkapsanos> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

⁶² Skat., piemēram, A 1 sadaļa šajā dokumentā: *International guidelines on decentralisation and the strengthening of local authorities, United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)*, 2007.

<http://www.cities-localgovernments.org/committees/dal/Upload/news/ladsguidelines.pdf> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

Skat arī „Issue paper on urban governance”, HABITAT III Issue Papers. 6 – Urban Governance. New York, 31.05.2015 <http://www.alnap.org/resource/20550> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.] un „The 12 principles for good governance at local level, with tools for implementation”.

http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

⁶³ Skat. “Policy paper 4: Urban governance, capacity and institutional development.” Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III), Third session Surabaya, Indonesia, 25-27 July 2016

⁶⁴ Skat. 5.-7.ieteikums šeit: Valsts prezidenta A.Bērziņa izveidotās Ekspertu grupas priekšlikumi. 08.02.2013.

http://www.president.lv/images/modules/items/PDF/Pasvaldibas_EGPP_FINAL.pdf [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

Lielākā problēma, ar kuru saskaras sabiedriskie aktīvisti pašvaldībās: grūtības padarīt iesaisti pašvaldības darbā un/vai šī darba kontroli ilgtspējīgu. Agrī vai vēlū sākotnējais entuziasms noplok, un, ja organizācijai nav pietiekamu laika un finanšu resursu darbu turpināt, tad sākotnējā aktivitāte beidzas. Šajā ziņā īpaša ir Jūrmalas aizsardzības biedrības pieredze. Pirms vairāk nekā 10 gadiem dibinātā biedrība joprojām uzrauga Jūrmalas domes darbu, nepieciešamības gadījumā vērsties arī tiesā vai organizējot piketus, – tās darbs balstās gandrīz tikai aktīvāko biedru iespējās brīvprātīgi atvēlēt savu laiku un resursu, piemēram, juridiskās zināšanas biedrības iecerēm.⁶⁵ Sabiedrības integrācijas fonda prakse, nosakot kvotas no sabiedrisko organizāciju finansējuma vietējā (reģionālā) līmeņa organizāciju kapacitātes celšanai, ja vien tās spēja konkursa kārtībā pierādīt savas darbības nozīmi, dažus gadus bija būtisks atspajds Jūrmalas aizsardzības biedrības darbam, kas ļāva biedrībai aktīvāk sazināties ar pilsētas iedzīvotājiem.⁶⁶

Citas problēmas, ar kurām saskaras biedrības, kas vēlas darboties pašvaldību līmenī:

- Bieži vien vienīgais to aktivitātēm pieejamais finansējums ir pašvaldību dotācijas vai projektu konkursi (piemēram, apkaimju aktivitātēm, integrācijas projektu veikšanai), – bažas par iespējām saņemt šo finansējumu var pārsvērt sabiedriskās organizācijas vēlmi uzraudzīt pašas pašvaldības darbu;
- Sabiedriskā organizācija ne vienmēr strādā sabiedriskā labuma nolūkos: dažkārt tā var kļūt par ērtu formu kādu privātu interešu lobēšanai⁶⁷ vai pat par izspiešanas instrumentu.⁶⁸

Strīdu izšķiršanai starp pašvaldību un tās iedzīvotājiem ne vienmēr ir jābūt viņu pašu vai tiesas rokās. Interesanta, citās valstīs realizēta ideja ir vietējā līmeņa tiesībsarga institūcija, kas var būt gan pašas pašvaldības, gan nacionālā līmenī izveidota iestāde.⁶⁹ Ierobežotā apjomā atsevišķos gadījumos Latvijā šo funkciju jau šobrīd pilda tiesībsargs, piemēram, ar savu atzinumu un organizēto diskusiju par labu pārvaldību kontekstā ar strīdu starp domi un vides tiesību aktīvistiem Ragaciema kapu lietā.⁷⁰

4. Informācijas atklātības problemātika pašvaldību līmenī

Pētījuma pieņēmums: Pašvaldību darba kontrole un korupcijas prevencija nav iespējama, ja iedzīvotājiem, žurnālistiem un pašiem domes deputātiem nav pieejama pietiekama informācija par pašvaldības darbu.

⁶⁵ Intervija ar Jūrmalas Aizsardzības biedrības valdes priekšsēdētāju Ulđi Kronblūmu 2017.gada janvārī.

⁶⁶ Skat. Jūrmalas aizsardzības biedrības pieteikums. Programma: NVO darbības atbalsta programma (2004-2009) http://www.sif.gov.lv/index.php?option=com_content&view=article&id=5767&ligums=1&Itemid=149&lang=lv&skats=1&task=display&tmpl=component [Pēdējo reizi skatīts: 10.01.2017.]

⁶⁷ Piemēram, 2007.gadā Jūrmalā tika izveidota sabiedriskā organizācija ar līdzīgu nosaukumu un identisku akronīmu vides tiesību aizstāvjiem Jūrmalas aizsardzības biedrībai (JAB) – Jūrmalas attīstības biedrība (JAB), kura īslaicīgi nodarbojās ar slēpošanas trases „Kāpa” lobēšanu. Skat. „Oskars Brambergs: Jūrmala – dzīva?” <http://www.delfi.lv/news/comment/comment/oskars-bramberg-jurmala-dziva.d?id=17486874> [Pēdējo reizi skatīts: 30.01.2017.]

⁶⁸ Skat., piemēram, „Baltezers aktīvistam Priedem par neatļautu labumu pieņemšanu piespriež trīs gadu cietumsodu.” LETA, 04.01.2017

<http://www.delfi.lv/news/national/criminal/baltezers-aktivistam-priedem-par-neatlautu-labumu-pienemsanu-piespriez-tris-gadu-cietumsodu.d?id=48372561> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

⁶⁹ Skat. “Policy paper 4: Urban governance, capacity and institutional development.” Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III), Third session Surabaya, Indonesia, 25-27 July 2016, 3.5. sadaļa.

⁷⁰ Skat. 2016.gada Tiesībsarga ikgadējās konferences programma.

http://www.tiesibsargs.lv/files/content/Konference_2016/Tiesibsarga_2016_gada_konference_programma.pdf [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

Uz pašvaldību darba atklātību attiecas tie paši atklātības principi kā uz nacionālā līmeņa institūcijām: caurskatāmības prasība ir universāla.⁷¹ Informācijas atklātībai ir nepieciešama ne tikai korupcijas prevencijai, bez tās nav iedomājama sabiedrības līdzdalība lēmumu pieņemšanā.⁷² Eiropas Padomes definētie 12 principi labai pārvaldei vietējā līmenī paredz sabiedrības iespēju iegūt jebkādu informāciju, ja vien tai nav noteikti likumā noteikti ierobežotas pieejamības nosacījumi, kā arī prasa, lai pašvaldība dalītos ar informāciju par pieņemtajiem lēmumiem un darba rezultātiem „tādā veidā, lai iedzīvotāji spētu sekmīgi sekot līdzi pašvaldības darbam un palīdzēt to uzlabot”⁷³. Pēdējo gadu atvērtības standarts un tendence ir ne tikai pārvaldes dokumentus ievietot internetā, bet arī internetā dalīties ar institūciju rīcībā esošajiem datiem (atvērto datu politika).⁷⁴

Intervijas ar pašvaldību deputātiem, žurnālistiem un aktīvistiem liecina, ka informācijas atklātības jomā situācija Latvijā atšķiras no pašvaldības uz pašvaldību, sākot no tādām, kur nav nekādu grūtību piekļūt domes un iestāžu informācijai, līdz pašvaldībām, kur pat domes deputātiem tiek atteikti informācijas pieprasījumi. Kāds Rīgas domes opozīcijas pārstāvis intervijā stāstīja, ka opozīcijai nav iespēju uzzināt par pašvaldībai piederošo kapitālsabiedrību lēmumiem tādēļ, ka informācijas pieprasījumi pretēji likuma prasībām tiek noraidīti, pamatojoties uz konfidencialitātes apsvērumiem, bet tiesa apstrīdēšanas prasības nepieņemot, jo strīdi starp opozīcijas deputātiem un pašvaldības iestādēm neesot risināmi administratīvā procesa kārtībā. Daļēji šo problēmu risina 2016.gada 27.maija Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta lēmums par gadījumu, kur Jelgavas novada pašvaldība atteica deputātam izsniegt juridiska pakalpojuma audita dokumentu kopijas. Šajā lēmumā tiesa atzina, ka deputāta tiesības ir pārkāptas un pieņēma īpašu blakus lēmumu – vērst Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas uzmanību uz to, ka Jelgavas novada domes priekšsēdētājs, atsakot deputātam izsniegt šos dokumentus, savā darbībā pārkāpis Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likuma 13.panta pirmās daļas 2.punktu.⁷⁵ Atbilstoši likumam „Par pašvaldībām”, ja domes priekšsēdētājs nepilda likumos noteiktos pienākumus, vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs pēc tam, kad ir saņemts attiecīgā domes priekšsēdētāja paskaidrojums, ar motivētu rīkojumu var atstādināt viņu no amata pienākumu pildīšanas.⁷⁶

Ja pašvaldība vai pašvaldībai piederošas kapitālsabiedrības nevēlas sniegt to rīcībā esošo informāciju deputātiem, līdzīgas grūtības tās saņemšanā ir arī plašākas sabiedrības pārstāvjiem – piemēram, žurnālistiem, sabiedriskajām organizācijām. Kā piemēru var minēt gadījumu, kad 2016.gada pavasarī Baltijas pētnieciskās žurnālistikas centrs Re:Baltica iesniedza informācijas pieprasījumu Rīgas domei piederošajām kapitālsabiedrībām par to reklāmas tēriņiem, bet atbildē lielākoties saņēma informācijas noraidījumus. 2016.gada augustā Re:Baltica, Sabiedrība par atklātību Delna un domnīca PROVIDUS līdzīgu informācijas pieprasījumu adresēja Rīgas domei, lūdzot pašvaldību savākt informāciju par saviem uzņēmumiem, taču Rīgas dome šo lūgumu apmierināt atteicās. Domei informācijas pieprasījumu noraidot, Latvijā pašvaldību līmenī nav institūcijas, kurā varētu vērsties pirms tiesas, lai izšķirtu

⁷¹ Skat. A2 sadaļu šajā dokumentā: *International guidelines on decentralisation and the strengthening of local authorities, United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)*, 2007.

⁷² Issue paper on urban governance. HABITAT III Issue Papers. 6 – Urban Governance. New York, 31.05.2015. <http://www.alnap.org/resource/20550> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

⁷³ The 12 principles for good governance at local level, with tools for implementation. http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

⁷⁴ Skat., piemēram, Helsinku atvērto datu portāls <http://www.hri.fi/en/> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]; Londonas atvērto datu portāls <https://data.london.gov.uk/> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]; Rīgas atvērto datu portāls <https://opendata.riga.lv/> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

⁷⁵ Skat. Latvijas Republikas Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2016.gada 27.maija lēmums. Lieta Nr.6-70007816/34, SKA-1075/2016, kā arī 2016.gada 27.maija blakus lēmums šajā pašā lietā.

⁷⁶ Likuma “Par pašvaldībām” 93.pants (likuma konsolidētajā redakcijā, kas bija spēkā uz 10.01.2017).

privātpersonu un institūciju strīdus par informācijas pieejamību, – vienīgais strīda risināšanas mehānisms ir tiesāšanās.⁷⁷

Kopš 2003.gada Latvijā ne sabiedriskās, ne valsts institūcijas nav veikušas pētījumus par to, vai un cik lielā mērā pašvaldības ievēro Informācijas atklātības likuma prasības.⁷⁸ Tādēļ patlaban nav iespējams izvērtēt, kuras pašvaldības savā darbā ir atklātākas. Ieskats pašvaldību pieeju daudzveidībā, lemjot par to, kura to rīcībā esošā informācija ir un kura nav publicējama, gūstams, aplūkojot domnīcas PROVIDUS 2015.gada pētījumu „Sabiedrības informēšana par būvniecības iecerēm atbilstoši Būvniecības likumā noteiktajam”.⁷⁹ Pētījuma secinājumu, – likumā noteiktā informācija parasti tiek publicēta, bet reti tā, lai iedzīvotājam šo informāciju būtu vienkārši tīmekļa vietnē atrast, – apstiprina arī Valsts prezidenta ekspertu darba grupas 2013.gada sākumā publicētie ieteikumi pašvaldību darba uzlabošanai.⁸⁰

Lai motivētu pašvaldības uzlabot savas pārvaldības kvalitāti, būtu vērts sākt publicēt pārskatāmus un savstarpēji salīdzināmus pašvaldību budžetus. Tas ļautu sabiedrībai sekot pašvaldības budžeta izlietojumam, kā arī iegūt salīdzinošu ainu starp pašvaldībām, dodot iespēju salīdzināt pašvaldību darbības efektivitāti (piemēram, pašvaldību administrācijas uzturēšanas un pašvaldības autonomo funkciju veikšanas izmaksas) un apzināt tās uzlabošanai nepieciešamos pasākumus.

5. Centrālās varas iestāžu iespējas uzraudzīt pašvaldību pārvaldi

Pētījuma pieņēmums: Centrālajām varas iestādēm ir jāspēj pamanīt un savlaicīgi reaģēt uz tiesiskuma problēmām pašvaldībās, kā arī jāsniedz pašvaldībām metodiskā palīdzība pārvaldes kvalitātes uzlabošanai.

Atbildot uz pētījuma ietvaros uzdoto jautājumu par to, cik liela iespēja ir tikt pieķertam no KNAB, policijas, Valsts kontroles vai VARAM puses tad, ja pašvaldība pieņem korumpētu lēmumu, lielo pašvaldību deputāti uzskata, ka korupcija vai nozīmīga līdzekļu izšķērdēšana ir bīstama rīcība. 71% no visiem respondentiem uzskata, ka kontrolējošās iestādes gandrīz noteikti pamanītu vai ka iespēja tikt pieķertam ir puse uz pusi (skat. 4.attēls). Šeit gan jāpiebilst, ka tie deputāti, kas pārstāv opozīciju, vairāk šaubās par KNAB, Valsts kontroles un VARAM spējām konstatēt nopietnus pārkāpumus.

Aplūkojot pēdējo 11 gadu (2004-2015) statistiku par nosacīti nozīmīgākajām amatpersonām, kuras ir notiesātas par noziedzīgiem nodarījumiem valsts institūciju dienestā, var secināt, ka optimistiskam vērtējumam par kontrolējošo iestāžu darbu ir savs pamats: proti, pašvaldību priekšsēdētāji ir tās amatpersonas, kuras, līdzās tiesu izpildītājiem, šajā laika posmā ir īpaši bieži atzītas par vainīgām noziedzīgu nodarījumu izdarīšanā.⁸¹ Taču absolūtos skaitļos šādu spriedumu kopskaits ir tikai

⁷⁷ Skat., piemēram, „Informācijas atklātības lietā Delna tiesā uzvar Ventspils domi”, Tvnet/BNS, 19.10.2011.

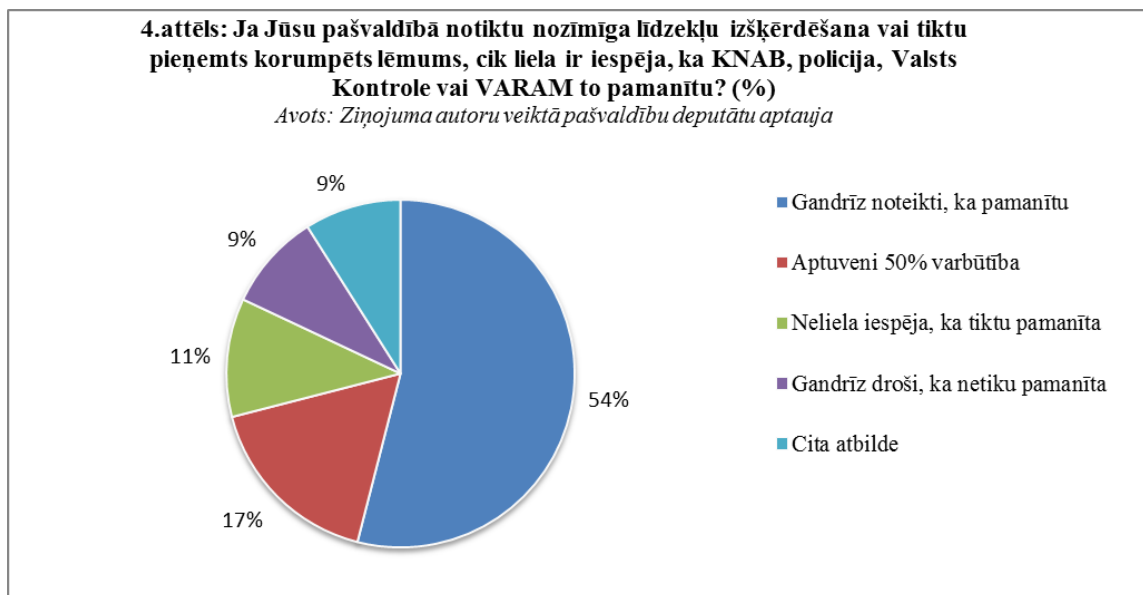
⁷⁸ Jaunākais pētījums veikts 2003.gadā. Skat. Austere L. „Informācijas pieejamība valsts un pašvaldību iestādēs.” Sabiedrība par atklātību – DELNA, 2003.

⁷⁹ Lešinska A., „Sabiedrības informēšana par būvniecības iecerēm atbilstoši Būvniecības likumā noteiktajam”, 2015. http://providus.lv/article_files/3165/original/Monitoringa_Idala.pdf?1456930823 [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

⁸⁰ Skat. 19.lpp, Valsts prezidenta A.Bērziņa izveidotās Ekspertu grupas priekšlikumi. 08.02.2013. http://www.president.lv/images/modules/items/PDF/Pasvaldibas_EGPP_FINAL.pdf [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

⁸¹ Korupcijas iztiesāšanas statistika 2004-2015.gadā. 15. tabula. Nosacīti nozīmīgākās tiesātās valsts amatpersonas 2004-2015. Sabiedriskās politikas centrs Providus. <http://korupcijas-c.wikidot.com/statistika-par-korupcijas-lietu-iztiesasanu> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

vienpadsmit⁸², turklāt daļa no tiem attiecas uz mazāk svarīgiem pārkāpumiem, piemēram, dažu datoru norakstīšanu pagasta deputātiem vai protokola viltojumiem.⁸³



Aptaujātie pašvaldību deputāti ir pārliecināti ne tikai par kontrolējošo iestāžu, bet arī par opozīcijas deputātu, vietējo žurnālistu, iedzīvotāju pašu spējām pamanīt korumpētus lēmumus. Salīdzinājumam: ja 54% aptaujāto deputātu tic tam, ka kontrolējošās iestādes gandrīz noteikti pamanītu korumpētu lēmumu (skat.4.attēlu), tad ticība opozīcijas, vietējo iedzīvotāju un žurnālistu spējām ir vēl augstāka: 65% uzskata, ka korumpēts lēmums tiktu pamanīts.

Vairāk nekā četras piektdaļas visu deputātu ir pārliecināti, ka nozīmīgas nelikumības ar lielu varbūtību (vismaz 50%) tiktu izgaismotas. Tomēr savas atbildes komentāros kāds opozīcijas deputāts norādīja, ka aizdomīgu (konkrētam uzņēmumam piemērotu) iepirkumu gadījumā opozīcija ir teju vai bezspēcīga, jo pārsūdzēt šādu lēmumu var tikai konkurējošs uzņēmums. Kāds cits opozīcijas deputāts atzīmēja, ka ir daudz reižu norādījis uz pārkāpumiem, bet sekas tam neesot bijušas.

Pašvaldībām ne tikai Latvijā, bet arī visā pasaulē ir raksturīgi cīnīties par savu autonomiju, tai skaitā pret centralizētu kontroli, – pienācīgs līdzsvars starp valsts pienākumu uzraudzīt pašvaldību darbu no vienas puses un pašvaldību autonomiju no otras puses vienmēr ir rezultāts neērtiem kompromisiem.⁸⁴ 2016.gada 20.maijā Latvijas Pašvaldību savienība savā kongresā aicināja Saeimu un valdību „apzināties, ka kontroles funkciju daudzkārhošana, kad vairākas institūcijas pēc iespējas izsmeļoši pārbauda vienus un tos pašus rādītājus (piemēram, Valsts kontroles un Konkurences padomes birokratizēšanās), ir nodokļu ieņēmumu izšķērdēšana, kā arī kavē ekonomikas attīstību un piespiež pašvaldības un privāto sektoru daudz laika izlietot nelietderīgi.”⁸⁵

⁸² Salīdzinājumam: šajā pašā laikā tika notiesāts tikai viens pašvaldību deputāts, divi Saeimas deputāti, trīs tiesneši, desmit valsts un pašvaldību uzņēmumu vadītāji.

⁸³ Intervija ar domnīcas PROVIDUS vadošo pētnieku Valtu Kalniņu 2017.gada janvārī.

⁸⁴ Frug G. “Who Decides Who Decides”, LSECities. <https://lsecities.net/media/objects/articles/who-decides-who-decides/en-gb/> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

⁸⁵ Latvijas Pašvaldību savienības 27. kongresa rezolūcija „Par pašvaldību demokrātiju attīstību”, 20.05.2016.

Valsts kontrole pēdējo gadu laikā ir vairāk pievērsusies pašvaldību līmenim, gan atklājot nopietnus pārkāpumus atsevišķās pašvaldībās⁸⁶, gan arī konstatējot sistēmiskas problēmas un organizējot pieredzes apmaiņas pasākumus šo problēmu risināšanai.⁸⁷ Šī pētījuma ietvaros veiktajā intervijā Valsts kontroles pārstāvis atzina, ka pašvaldību revīzijas uzrāda caurmērā vairāk problēmu, nekā centrālo varas institūciju revīzijas, taču tas, visticamāk, skaidrojams nevis ar ļaunprātību, bet gan ar zināšanu, izpratnes vai pieredzes trūkumu, neuzmanību vai zemu motivācijas līmeni.⁸⁸

Valsts līmenī pašvaldību sistēmas attīstības politikas izstrāde ir funkcija, kas uzticēta Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijai.⁸⁹ VARAM savā darbā prioritizē pašvaldību darbības tiesiskuma uzraudzību, piemēram, 2015. gadā ministrija izvērtēja 1475 pašvaldību saistošo noteikumu tiesiskumu.⁹⁰ Salīdzinoši mazāk uzmanības tiek atvēlēts metodiskajam atbalstam pašvaldību darbam. Lai gan ministrija organizē seminārus pašvaldību darbiniekiem, tie lielākoties ir par saistošo noteikumu sagatavošanas jautājumiem. Tādēļ joprojām ir aktuāls Valsts prezidenta izveidotās ekspertu grupas 2013.gada ieteikums: „Jānodrošina valsts institūciju, visupirms VARAM, metodiskais un juridiskais atbalsts vietējām pašvaldībām dažādu to kompetencē esošo lietu labākai pārvaldībai, īpaši sekmējot pašvaldību sadarbību dažādu funkciju kopīgā īstenošanā, kā arī iedzīvotāju izglītošanu un iesaistīšanu pašvaldību darbā, jāizveido interaktīva vide pašvaldību paraugprakses un problēmu risinājumu apkopošanai dažādās jomās, jāintensificē VARAM darbība pašvaldību jautājumu informatīvās bāzes pilnveidošanā.”⁹¹ Šis ieteikums sakrīt arī ar starptautiskajām tendencēm, kas prasa nacionālā līmeņa valdībām palīdzēt vietējām pašvaldībām celt to pārvaldes kvalitāti.⁹²

Centrālās varas iestādēm ir pienākums uzraudzīt, lai pašvaldību līdzekļi netiktu laikā pirms vēlēšanām novirzīti priekšvēlēšanu aģitācijai.⁹³ Šo normu gan nav vienkārši kontrolēt. Līdz šim visaptverošāko monitoringu par administratīvo resursu izmantošanu aģitācijā ir veikusi Sabiedrība par atklātību – Delna, kas 2005.gada pašvaldību vēlēšanās atklāja, ka vairākām Latvijas pašvaldībām bija raksturīgi izmantot savu institucionālo resursu: kampaņā nodarbinot politiķiem pakļautos pašvaldības darbiniekus, ierīkojot

⁸⁶ Piemēram, „Rupjie pārkāpumi Brocēnos apliecina nepieciešamību revidēt pašvaldības,” Valsts kontroles preses relīze. 05.10.2015. <http://www.lrvk.gov.lv/vk-rupjie-parkapumi-brocenos-apliecina-nepieciešamību-revidēt-pasvaldības/> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

Kupčs E. „Valsts kontrole „izkrata” pašvaldības; Līgatnes mērs sašutis par apsūdzībām un sola tiesu”, portāls lsm.lv, 02.10.2014. <http://www.lsm.lv/lv/raksts/latvija/zinas/valsts-kontrole-izkrata-pasvaldības-līgatnes-mers-sashutis-pa.a100896/> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

⁸⁷ Piemēram, „Pašvaldībās „klibo” grāmatvedība un nav iekšējās kontroles”, Valsts kontroles preses relīze. 02.10.2014. <http://www.lrvk.gov.lv/pasvaldības-klibo-gramatvedība-un-nav-iekšējās-kontroles/> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

„Valsts kontrole rosina pašvaldības pieredzes apmaiņai IKT jomas sakārtošanā”, 06.04.2016. <http://www.lrvk.gov.lv/valsts-kontrole-rosina-pasvaldības-pieredzes-apmaiņai-ikt-jomas-sakartosana/> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

„Pašvaldības dalās pieredzē par informācijas tehnoloģiju pārvaldību”, Valsts kontroles preses relīze, 13.10.2016. <http://www.lrvk.gov.lv/pasvaldības-dalas-pieredze-par-informācijas-tehnoloģiju-parvaldību/> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

„Valsts kontrole: Daudzas pašvaldības nezina, kādi īpašumi tām pieder”, LETA, 04.10.2016.

<http://www.tvnet.lv/zinas/latvija/628577-valsts-kontrole-daudzas-pasvaldības-nezina-kādi-īpasumi-tam-pieder> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

⁸⁸ Intervija ar Valsts kontroles pārstāvi 2016.gada augustā.

⁸⁹ Skat. Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas nolikums (konsolidētā versija, kas bija spēkā uz 01.10.2017), 4.1.3.punkts.

⁹⁰ VARAM Publiskais gada pārskats 2015, 28.lpp. http://www.varam.gov.lv/files/text/2015_VARAM_publ_gada_parskats.pdf [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

⁹¹ Skat.10.priekšlikumu. Valsts prezidenta A.Bērziņa izveidotās Ekspertu grupas priekšlikumi. 08.02.2013.

http://www.president.lv/images/modules/items/PDF/Pasvaldības_EGPP_FINAL.pdf [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017]

⁹² Skat. Policy paper 4: Urban governance, capacity and institutional development. Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III), Third session Surabaya, Indonesia, 25-27 July 2016, 4.2. sadaļa

⁹³ Priekšvēlēšanu aģitācijas likuma 33.pants (konsolidētajā redakcijā, kas bija spēkā uz 10.01.2017) aizliedz izmantot administratīvos resursus priekšvēlēšanu aģitācijai.

pašvaldības ēkā partijas biroju, manipulējot ar pašvaldības amatam piederošo autoritāti. Otrs biežākais administratīvā resursa negodprātīgas izmantošanas veids – mediju resursa izmantošana, gan gūstot pozitīvu publicitāti pašvaldības informatīvajā biļetenā, gan arī apmaksājot informācijas ievietošanu komerciālajos medijos.⁹⁴

Šī pētījuma ietvaros veiktā pašvaldību deputātu anketēšana liecina, ka gandrīz visi deputāti, kas pārstāv pozīciju vai kas strādā pašvaldībās, kur dalījums pozīcijā un opozīcijā nav aktuāls⁹⁵, uzskata, ka administratīvo resursu negodprātīgas izmantošanas problēma viņu pašvaldību neskar.⁹⁶

Vienlaikus gandrīz visi opozīcijas deputāti ir pretējās domās. Visbiežāk pieminētā problēma, – valdošā partija izmanto pašvaldības infrastruktūru priekšvēlēšanu kampaņai (personālu, telpas, materiālu drukāšanas iespējas, telefonu, pašvaldības interešu kolektīvus/pulciņus u.tml.) Otrā biežāk pieminētā problēma, – pašvaldības informatīvais izdevums vai līgums ar masu medijiem tiek izmantots aģitācijai. Salīdzinoši retāki ir gadījumi, kad pašvaldības finanses tiek izmantotas priekšvēlēšanu kampaņai vai kad pašvaldība ar administratīviem paņēmieniem liek šķēršļus tām partijām, kas ir opozīcijā vai vispār nav pārstāvētas domē (piemēram, aizliedz izvietot priekšvēlēšanu plakātus, ierobežo pasākumu rīkošanu, u.tml.).

Iestāde, kurai būtu jākontrolē administratīvo resursu negodprātīga izmantošana, ir Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs. KNAB gan atzīst, ka šādu likumu pārkāpumu kontrole ir sarežģīta,⁹⁷ – iestādei jāpaļaujas uz iedzīvotāju vai vēlēšanu kandidātu sūdzībām. Tādēļ šī pārskata 2. pielikuma 4. punktā atrodamas administratīvo resursu negodprātīgas izmantošanas pazīmes, kas ļauj pašvaldību iedzīvotājiem pirms vēlēšanām šādus gadījumus atpazīt (skat. Pielikumu Nr.2. Saraksts ar darbiem, ko pašvaldības iedzīvotāji var darīt pirms vēlēšanām, lai uzlabotu pašvaldības darba kvalitāti).

6. Laba pārvaldības un varas dalīšana

Pētījuma pieņēmums: Korupcijas prevencijai un varas līdzsvaram pašvaldībā svarīga ir pašvaldības orientēšanās uz nemitīgu savas pārvaldīšanas standartu uzlabošanu, tai skaitā profesionalizējot pašvaldības darbinieku rekrutēšanu (pieņemšanu darbā), kā arī skaidri nošķirot lēmējvaras un izpildvaras amatus.

6.1. Kas ir labi pārvaldīta pašvaldība?

Latvijas pašvaldības ir atšķirīgas. Tie standarti, kurus var izvīrīt 9 republikas pilsētām, nebūs sasniedzami pašos mazākajos novados, kur iedzīvotāju skaits nepārsniedz divus tūkstošus, piemēram,

⁹⁴ Projekta „Administratīvo resursu izmantošanas novērošana pirms 2005.gada pašvaldību vēlēšanām” gala ziņojums. Sabiedrība par atklātību Delna, Rīga 2005. http://providus.lv/article_files/942/original/AR_galazinojums.pdf?1326397775 [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

⁹⁵ 18 no 46 respondentiem šī pētījuma ietvaros veiktajā pašvaldību deputātu anketēšanā norādīja, ka viņu pašvaldībā šim nošķīrumam nav nozīmes.

⁹⁶ Tipiskākās atbildes: „nav aktuāli”, „mēs neliekam nevienam kāju priekšā”, „ļoti maza varbūtība, ka kāds no minētajiem punktiem varētu būt pārkāpts.”

⁹⁷ Skat. Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja darbības stratēģija 2014.–2016.gadam, 22.lpp. https://www.knab.gov.lv/upload/free/knabstrat_22042014.pdf [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

Baltinavas, Alsungas vai Mērsraga novados. Šis pārskats īpaši aplūko iedzīvotāju skaita ziņā lielāko Latvijas pašvaldību pieredzi. Taču arī tad, ja savstarpēji tiek salīdzinātas tikai pašas lielākās pašvaldības, viegli pamanīt to darba specifiku, - atšķirīgos, dažkārt pat diametrāli pretējos priekšstatus par to, kā pašvaldībai būtu jāfunkcionē. Piemēram, kad lūdzām intervējamies nosaukt, viņuprāt, vislabāk pārvaldītās pašvaldībās, – atbildes bija atšķirīgas. Dažkārt tās pašvaldības, ko vieni respondenti piesauca kā īpaši labi pārvaldītas, citi vēlāk raksturoja kā problemātiskas (piemēram, Ventspils pilsēta, Ķekavas novads).

Arī izpratne par slikti pārvaldītu pašvaldību atšķiras. Piemēram, vienai pašvaldībai var būt sašķelta un vāja dome, neprofesionāli darbinieki. Turpretī citai pašvaldībai var būt ļoti laba darbinieku komanda, bet tās politiskā vara izrādīties „iesūnojusi”, pašvaldības darbs – necaurskatāms, vadība – autoritāra, kas vēršas pret neatkarīgiem medijiem un sabiedriskajiem organizācijām.

Lūgti raksturot, kas pašvaldību padara labāk pārvaldītu nekā citas pašvaldības, 16 lielāko pašvaldību deputāti sniedza šādas atbildes (pieminēšanas biežuma secībā)⁹⁸:

- 1) Labi organizēts vispārējais pašvaldības darbs (piemēram, ieviesta kvalitātes vadības sistēma, domāts par caurskatāmību, objektīvi kritēriji visas teritorijas pārvaldei);
- 2) Demokrātisks domes lēmumu pieņemšanas stils, spēja iesaistīt visus deputātus lēmumu pieņemšanā, komandas darbs;
- 3) Labi attīstības rādītāji, pieaug iedzīvotāju dzīves kvalitāte;
- 4) Spēja iesaistīt iedzīvotājus lēmumu pieņemšanā un uzturēt atgriezenisko saiti;
- 5) Atzinība no citām iestādēm (balvas u.c.);
- 6) Spēja realizēt lielus projektus (ES, infrastruktūras) un centieni tos piesaistīt;
- 7) Izveidoti iedzīvotājiem ērti pakalpojumi;
- 8) Lēmumu, pašvaldības darba caurskatāmība;
- 9) Izdarīts vairāk un labāk nekā spējušas citas pašvaldības;
- 10) Lēmumi tiek pieņemti konstruktīvās diskusijās;
- 11) Laba atbalsta komanda (darbinieki) domes darbam;
- 12) Lēmumi pirms pieņemšanas tiek nopietni izsvērti komitejās;
- 13) Lietišķas, konstruktīvas, labi strukturētas domes sēdes;
- 14) Orientēšanās uz konsensa sasniegšanu lēmumu pieņemšanā;
- 15) Pašvaldības domes un domes priekšsēdētāja orientēšanās uz attīstību, mūsdienīgums.

Tātad pašvaldību deputātu ieskatā par labi pārvaldītu pašvaldību liecina ne tikai labi darba rezultāti (attīstība, iedzīvotājiem ērti pakalpojumi, balvas), bet arī efektīva pašvaldības institucionālā struktūra un spējīgi darbinieki, kā arī demokrātiski, konstruktīvi un mūsdienīgi organizēts domes darbs.

Lūgti norādīt pretējo, proti, kas liecina par slikti pārvaldītu pašvaldību, deputāti pieminēja problēmas savas pašvaldības iestāžu darba organizācijā, kā arī nedemokrātisku vai „iesūnojumu” domes vadību. Sliktas pārvaldības raksturojumi to pieminēšanas biežuma secībā bija šādi:

- 1) Iestigšana rutīnā, pašplūsmā, varas ”pārkmeņošanās”;
- 2) Autoritārs domes darba stils, varas uzurpēšana;
- 3) Deputāti netiek iesaistīti nozīmīgu lēmumu pieņemšanā;
- 4) Nepietiekami izvērtēti domes lēmumi;
- 5) Izveidoti nevajadzīgi amati, birokrātiskās struktūras;
- 6) Vāja pašvaldības finanšu pārvaldība un nesaimnieciskums;
- 7) Novēlota informācijas aprīte;
- 8) Būtiski jautājumi netiek izrunāti ar sociālajiem partneriem;

⁹⁸ Atbildes uz atvērto jautājumu „Lūdzu, paskaidrojiet savu atbildi uz iepriekšējo jautājumu – kas Jūsu pašvaldību padara par labāk vai sliktāk pārvaldītu nekā citas?” Atbildēs saņemtie labas pārvaldības kritēriji tika kodēti atbilstošās kategorijās un sarindoti pieminēšanas biežuma secībā.

- 9) Represijas pret cilvēkiem, kam atšķirīgi viedokļi;
- 10) Lēmumi ir patvaļīgi, bez skaidriem principiem;
- 11) Pašvaldība politizē sniedzamo atbalstu;
- 12) Pašvaldība netiek galā ar savas teritorijas pārvaldību;
- 13) Pašvaldība vāji kontrolē izpildvaru;
- 14) Nav orientācijas uz ilgtermiņa attīstību.

Latvijas pašvaldību deputātu vērtējumi par labas/sliktas pārvaldības kritērijiem lielā mērā sakrīt ar starptautiskajiem labas prakses standartiem, – gan tiem, kas skar labas pārvaldības izpratni kopumā⁹⁹, gan konkrēti pašvaldību darbā.¹⁰⁰ Balstoties uz anketēšanas rezultātiem un pasaules labās prakses standartu izpēti, esam izveidojušas Latvijā izmantojamus pašvaldības pārvaldības kvalitātes novērtēšanas kritērijus, kas atrodami Pielikumā Nr.3. Šos kritērijus var izmantot ikviens pašvaldības iedzīvotājs, vēlēšanu kandidāts, vietējā medija žurnālists, lai novērtētu savas pašvaldības darbu.

Pētījuma intervijās, uzdodot jautājumus par to, no kā atkarīgs, vai pašvaldība būs labi pārvaldīta, saņemtās atbildes grupējas trīs kategorijās.

Pirmkārt, svarīgs ir pašvaldības lielums un pieejamie resursi, – lielākām pašvaldībām ir lielākas iespējas algot profesionālākus darbiniekus, gan lai piesaistītu vairāk investīcijas, gan lai pieņemtu izsvērtākus lēmumus. Dažādām pašvaldībām pieejamais finansējums ievērojami atšķiras. Tas saistīts arī ar pašvaldības deklarēto iedzīvotāju skaita atšķirībām (iedzīvotāju ienākumu nodokļa 80% nonāk pašvaldību budžetā), kā rezultātā atšķiras arī pašvaldību spēja īstenot to funkcijas. Atšķirību mazināšanai darbojas finanšu izlīdzināšanas fonds. Taču, kā atzīst arī bijušais vides un reģionālās attīstības ministrs, ievērojami atšķiras pašvaldību profesionalitātes līmenis jeb spēja savām vajadzībām piesaistīt nepieciešamo finansējumu, atsevišķas republikas pilsētas ir ievērojami pārākas finansējuma piesaistes pieteikumu kvalitātes ziņā.¹⁰¹ Šādos apstākļos konkurences situācijā uzvarēs labāk izstrādātie, prezentētie pieteikumi, kas ne vienmēr sakrītīs ar tām teritorijām, kurās šāds finansējums būtu vairāk nepieciešams vienmērīgākai reģionālai attīstībai.

Otrkārt, liela nozīme ir pašvaldības politiskās vadības prasmīgumam, tam, vai domes priekšsēdētājs ir orientēts uz attīstību, vai spēj saliedēt komandu, – šim nolūkam svarīgi, lai pašvaldība nebūtu politiski pārlietu sašķelta, kā arī lai vēlēšanās vēlētos piedalīties pašvaldību darbam vispiemērotākie kandidāti.

⁹⁹ Raksturojumam skat. Talor Z. „Good governance at the Local Level: Meaning and Measurement.” *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*. No 26, 2016.

http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/346/imfgpaper_no26_goodgovernance_zacktaylor_june_16_2016.pdf [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017]

Autors piedāvā šādus labas pārvaldības kritērijus (dimensijas): 1) sabiedrības iesaistīšana lēmumu pieņemšanā, 2) atbildīga lēmumu pieņemšana – caurskatāmība, kontrole par pieņemto lēmumu tiesiskumu un pareizību, adekvāta reakcija uz kļūdām (sūdzību izskatīšana, trauksmes cēlēju aizsardzība, iespēja apstrīdēt lēmumus), 3) neitrāla un godīga lēmumu pieņemšana – bez korupcijas, patvaļībām, diskriminācijas, 4) kompetenta lēmumu pieņemšana un izpilde, 5) spējas mācīties no pieredzes (savas un citu), pilnveidot darbu, 6) savlaicīgums.

¹⁰⁰ Piemēram, Eiropas Padome piedāvā šādus divpadsmit labas pārvaldības kritērijus, kas attiecas uz pašvaldībām: 1) taisnīga vēlēšanu procesa norise, kā arī taisnīga pārstāvniecība un orientācija uz konsensa panākšanu lēmumu pieņemšanā, 2) atsaucīgums, 3) efektivitāte, 4) atvērtība un caurskatāmība, 5) tiesiskums un neitrāla normatīvu piemērošana, 6) ētiskums, 7) kompetences paaugstināšana, 8) inovācijas un atvērtība pārmaiņām, 9) orientēšanās uz ilgtermiņu, 10) prasmīga finanšu vadība, 11) sabiedrības saliedētība, cilvēktiesību ievērošana, kultūras daudzveidības cienišana, 12) atbildīgums. Kritēriji pieejami šajā mājaslapā: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

1996.gada Habitat iniciatīva (*Habitat Agenda*) kā labas pārvaldības principus minēja pilsoniskās sabiedrības līdzdalību lēmumu pieņemšanā, partnerību izmantošanu, pašvaldības spējas pieņemt kvalitatīvus lēmumus stiprināšanu. Informācija par iniciatīvu pieejama šeit: http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/habitat_agenda.pdf [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

¹⁰¹ Intervija ar bijušo vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministru Edmundu Sprūdžu, 2016.gada 7.decembrī.

Treškārt, pašvaldību labai pārvaldei traucē lielu ekonomisko interešu klātesamība pašvaldības teritorijā, kas deputātiem rada pārmērīgus korupcijas riskus. Ekonomiskās intereses kā pārvaldes problēmfaktors biežāk tika piesauktas tādās republikas pilsētās kā Jūrmala, Rīga, Daugavpils, Ventspils.

Sevišķi nozīmīgi pārvaldes kvalitātei ir pārliecināties, ka pašvaldībās strādā profesionāli, amatam piemēroti darbinieki. Piemēram, ANO *Habitat* programmas vadlīnijas prasa nacionālo likumu līmenī paredzēt tādus darba apstākļus, lai darbam pašvaldībās tiktu piesaistīti augsti profesionāli un kompetenti darbinieki, atlaides procesā vērtējot iepriekšējos sasniegumus un nepieļaujot diskrimināciju. Šiem darbiniekiem būtu arī jānodrošina pienācīgas apmācību un karjeras veidošanas iespējas.¹⁰² Kā liecina Korupcijas novēršanas un apkarošanas pamatnostādnes 2015.–2020.gadam, vismaz atlaides posmā Latvijas realitāte no šī standarta atpaliek: „Pašvaldībās, publisko personu kapitālsabiedrībās, iekšlietu sistēmas iestādēs un citās publisko personu institūcijās atklāta, uz noteiktiem kritērijiem vērsta personāla atlaides kārtība nav paredzēta ārējā normatīvā aktā, bet var tikt piemērota saskaņā ar iestādes vadītāja lēmumu, tomēr praktiski tiek piemērota neregulāri. Tādējādi Latvijā pastāv ļoti augsts favorītisma un patronāžas risks – tipiski korupcijas riski, sabiedrība neuzticas, ka darbā valsts un pašvaldību institūcijās, publisko personu kapitālsabiedrībās tiek pieņemti kompetentākie un atbilstošākie pretendenti, nevis izmantoti sakari un personīgās saites, tiek ierobežotas citu atbilstošu pretendentu iespējas pretendēt uz darbu, jo nav nodrošināta atklātība par eksistējošajām vakancēm.... Ļoti satraucoši dati atklājās KNAB 2014.gadā pasūtītās socioloģiskās aptaujas ietvaros, kur 41% no personām, kas bija iekārtojušās darbā valsts vai pašvaldības iestādē pēdējo divu gadu laikā, lai iegūtu darbu bija izmantojušas sakarus vai pazīšanas, 4,9% izmantoja arī nelielas dāvanas. Ņemot vērā, ka kopumā valsts un pašvaldību institūcijās nodarbināto personu skaits ir aptuveni 200 000, bet civildienestā strādājošo skaits sasniedz tikai 6 000, tad faktiski brīvas konkurences, vienlīdzīgu iespēju un atklātības princips ir piemērojams attiecībā tikai uz nelielu daļu no publiskā sektora amatiem.”¹⁰³ Patlaban gan nav saskatāms šīs problēmas risinājums, jo Saeimā izskatāmais jaunais Valsts dienesta likums uz pašvaldībām neattieksies.

Domājot par nākotni, skaidrs, ka labas pārvaldības nozīme pašvaldību darbā kļūst aizvien nozīmīgāka: uz to norāda, piemēram, Eiropas pilsētu pašvaldību pēdējo gadu tendence ne tik daudz uzskatīt pašvaldības par valsts pārvaldes līmeni, bet gan par individuāliem starptautiskiem spēlētājiem. Kā starptautiskiem spēlētājiem pilsētu pašvaldībām jāsaņem ar citu valstu pilsētām, jāspēj piesaistīt līdzekļus ne tikai no nacionālajām institūcijām, bet arī no ES struktūrfondiem, kā arī jāstrādā inovatīvi, – gan nemītīgi meklējot veidus, kā uzlabot iedzīvotāju saņemtos pakalpojumus, gan pārskatot savas iekšējās darba metodes.¹⁰⁴ Lai to sasniegtu, pašvaldībai jānāk strādāt koordinēti, ar ilgtermiņa skatu, pašvaldību darbiniekiem jābūt kompetentiem, prasmīgi jāizmanto digitālā laikmeta iespējas, kā arī lēmumu pieņemšanai jābūt demokrātiskai un iesaistošai.¹⁰⁵ Par pašvaldību pieaugošo vēlmi pašam iesaistīties starptautiskajā konkurencē liecina arī 2016. gadā pilotēta Atvērtās pārvaldības partnerības programma¹⁰⁶, kur 15 pasaules pašvaldības, pagaidām gan ne no Latvijas, apņēmas reizi divos gados salīdzināt savus rezultātus pārvaldes (atvērtības, iedzīvotāju iesaistes, jauno tehnoloģiju izmantošanas) uzlabošanai.

¹⁰² Skat. D1 sadaļu *International guidelines on decentralisation and the strengthening of local authorities, United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)*, 2007.

<http://www.cities-localgovernments.org/committees/dal/Upload/news/ladsguidelines.pdf> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

¹⁰³ Korupcijas novēršanas un apkarošanas pamatnostādnes 2015.–2020.gadam. <http://m.likumi.lv/doc.php?id=275394> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

¹⁰⁴ Skat. Pierre J. „Urban governance in Europe: competition, self-reliance, and innovation.” NUG papers. Essay 64, May 2015.

¹⁰⁵ Skat. Policy paper 4: „Urban governance, capacity and institutional development.” Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III), Third session Surabaya, Indonesia, 25-27 July 2016.

¹⁰⁶ Papildu informācija par pilotprogrammu šajā vietnē:

<http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/subnational-government-pilot-program> [Pēdējo reizi skatīts 10.01.2017.]

6.2. Izpildvaras – lēmējvaras nošķiršanas principa ievērošana un problēmas

No pašvaldību viedokļa attiecībā uz korupcijas mazināšanu būtiskākās pārmaiņas tika ieviestas 2013.gada janvārī, kad Saeima grozīja likumu „Par pašvaldībām” un noteica ierobežojumus pašvaldību vēlētajām amatpersonām ieņemt virkni amatu pašvaldību izpildvarā. Grozījumu rezultātā pašvaldības deputāti vairs nevar savienot deputāta amatu ar izpilddirektora un viņa vietnieka, pagasta vai pilsētas pārvaldes vadītāja un viņa vietnieka amatu, kā arī ieņemt amatu pašvaldības administrācijā, ja viņa pienākumos ietilpst domes lēmumu projektu sagatavošana, domes lēmumu tiesiskuma un lietderības pārbaude, kontrole un uzraudzība pār domes pieņemto lēmumu izpildi, padomu un konsultāciju sniegšana pašvaldības amatpersonām. Tāpat pašvaldības domes deputāts vairs nevar ieņemt attiecīgās pašvaldības iestādes vadītāja vai viņa vietnieka amatu, taču izņēmums ir noteikts attiecībā uz izglītības, veselības un kultūras iestāžu vadītājiem, uz kuriem pašlaik ierobežojums neattiecas.¹⁰⁷

Līdz 2013.gadam Latvijas pašvaldībās lēmējvara no izpildvaras nebija nošķirta, domes priekšsēdētājs vienlaikus bija izpildvaras un lēmējvaras vadītājs, savukārt pašvaldību deputāti bieži vien savienoja deputāta amatu ar amatu izpildvarā, piemēram, vadot kādu pašvaldības administrācijas struktūrvienību. Tas radīja situācijas, kad deputāti no vienas puses lēma par izpildinstitūcijas darbības jautājumiem (finansējuma piešķiršanu, atalgojumu utt.) un īstenoja domes uzraudzību pār izpildinstitūcijas darbu, no otras puses paši strādāja šajā izpildinstitūcijā. No pārvaldības viedokļa šāda varu saplūšana apdraud lēmumu pieņemšanas efektivitāti, rada korupcijas riskus.

Diemžēl nav pieejamu datu, kas ļautu vērtēt, cik būtiski šie amatu savienojumus ierobežojumi ir ietekmējuši deputātu kandidātu sastāvu 2013.gada pašvaldību vēlēšanās, pirmajās pēc ierobežojumu stāšanās spēkā. Taču atsevišķi piemēri rāda, ka pašvaldībās meklēti risinājumi, kā šos ierobežojumus apiet, piemēram, koriģējot iestādes darbības jomu, lai uz to varētu attiecināt likumā pieļautos izņēmumus, mainot amatu uzņēmumā, mainot sadarbības formu ar pašvaldības iestādi (skatīt zemāk izcelto informāciju).

¹⁰⁷ Likums „Par pašvaldībām”, pieņemts 19.05.1994, 38. pants.

Amatu savienošanas ierobežojuma iespējamās apiešanas piemēri

Kuldīgas tūrisma attīstības centrs, ko vadīja Kuldīgas pašvaldības deputāts, tika pārsaukts par Kuldīgas aktīvās atpūtas centru, papildinot tā funkcijas ar veselīga dzīvesveida veicināšanas pasākumu organizēšanu, tādējādi iestādes vadītājam ļaujot savienot šādas iestādes vadīšanu ar deputāta amatu. To arī atklāti atzina pašvaldības vadītāja I.Bērziņa, reģionālajam laikrakstam skaidrojot, ka pretējā gadījumā likums liegtu šim deputātam atkārtoti kandidēt vēlēšanās, „taču tā esot tāda pati iestāde kā skola, muzejs vai kultūras centrs, uz kuriem aizliegums neattiecas, tāpēc rosinātas šādas pārmaiņas”¹.

Rīgas pašvaldības deputāts, kurš bija valdes loceklis SIA Getliņi EKO, kur Rīgas pašvaldībai pieder kapitāldaļas, pēc grozījumu stāšanās spēkā, kas viņam liedza turpināt savienot šo amatu, uzņēmumā turpināja darbu jau citā – drošības konsultanta amatā.

Rīgas domes deputāts, kurš bija valdes loceklis Rīgas pašvaldības SIA Rīgas satiksme, pēc grozījumu stāšanās spēkā, kā liecina viņa amatpersonas deklarācija, šo amatu atstāja, bet ar uzņēmumu jau vismaz divus gadus kā noslēdzis uzņēmuma līgumu, gūstot aptuveni 43 322 EUR ienākumus 2014.gadā un 38 448 EUR 2015.gadā.

Avoti:

Poriņa D., Spuleniece I., Tāfelberga D. „Pašvaldībās: aizliegts apvienot amatus”, laikraksts Kurzemnieks, 2013.gada 27.jūlijs. <http://www.kurzemnieks.lv/dzive/1674-pasvaldibas-aizliegts-apvienot-amatus/>

Ziņojuma autoru apkopotā informācija no VID Valsts amatpersonu deklarāciju datu bāzes.

Likumā atstātie izņēmumi paver iespējas arī citām problemātiskām situācijām. Piemēram, kā atzina viena no intervētajām ekspertēm, deputāta atkarības risku veido skolas direktora (vai veselības iestādes vadītāja) amata savienošana ar pašvaldības deputāta amatu, – skolas nodrošinājums, direktora personiskie ienākumi, atrašanās amatā ir atkarīgi no labvēlīgiem domes lēmumiem, tādēļ var „noklusināt” deputāta nostāju kādā jautājumā, kas nesakrīt ar pozīcijas partiju, pašvaldības vadītāja viedokli. Deputāts var nonākt konfliktā ar domi, ieņemot kritisku pozīciju par būtiskiem pašvaldības lēmumiem un iebilstot pašvaldības vadītājam. Šādās situācijās ir risks, ka iestādei tiks apzināti radītas problēmas (piemēram, tā tiks optimizēta, samazināts piešķirto resursu daudzums, piemēroti citi apgrūtinājumi). Var arī rasties situācijas, kad pašvaldības lēmumi attiecībā uz deputāta vadīto pašvaldības iestādi tiek apšaubīti kā neobjektīvi, jo, iespējams, ir saistīti ar personīgo interešu īstenošanu, piemēram, deputāta-skolas direktora skolas saglabāšana iepretim citu skolu optimizēšanai.¹⁰⁸

Šie ierobežojumi tiek vērtēti pretrunīgi. No vienas puses pastāv risks, ka šādā amatu savienošanā dominē tiešas vai netiešas savtīgas intereses, taču no otras puses amatu savienošanas ierobežojumi attiecas uz nozares profesionāļiem, kuriem ir attiecīgas zināšanas un pieredze, kas var dot būtisku labumu pašvaldības darbam un kuri biežāk ir arī gatavi kandidēt vēlēšanās, ir politiski aktīvākie pilsoņi vietējās kopienās.

Ziņojuma sagatavošanas laikā Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijā Saeimā notiek diskusijas par izņēmumu, uz kuriem neattiecas amatu savienošanas ierobežojumi, atcelšanu, jo šāda situācija tiek uzskatīta kā diskriminējoša pret citu pašvaldības iestāžu vadītājiem, kuriem liegts savienot amatus.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Intervija ar Evitu Puriņu, „Zemgales Ziņas” bijušo galveno redaktori, 2016.gada 6.decembrī.

¹⁰⁹ VARAM vēstule Saeimas valsts pārvaldes un pašvaldību lietu komisijai. „Par likumā „Par pašvaldībām” noteiktajiem amatu savienošanas ierobežojumu izņēmumiem”, 03.02.2015.

<http://titania.saeima.lv/LIVS12/saeimalivs12.nsf/0/FBFB196025625196C2257DE1004142D5?OpenDocument>

Savukārt VARAM norādījusi uz alternatīvu rīcību, – nepieciešamību kopumā izvērtēt amata savienošanas ierobežojumu lietderību un nepieciešamību, jo šādos gadījumos veidojas situācijas, kad par pašvaldību deputātiem nevar kļūt iestāžu vadītāji, taču par tādiem var kļūt darbinieki, kas ir viņu pakļautībā (tai skaitā mazkvalificēti darbinieki), turklāt teorētiski pastāv iespēja, ka arī šie deputāti strādā par labu savas iestādes interesēm.

KNAB tīmekļa vietnē publicētajā informācijā par valsts amatpersonu pārkāpumiem dominē pašvaldību deputātu pārkāpumi, kas ir saistīti ar amatu savienošanas noteikumu neievērošanu (tiesa gan, savienojot ar amatiem, kas nav saistīti ar pašvaldību¹¹⁰) un ierobežojumu rīkoties ar valsts vai pašvaldības mantu neievērošanu¹¹¹, kas liek secināt, ka izpratne par šiem jautājumiem pašvaldību līmenī ir vēl salīdzinoši vāja, neraugoties uz KNAB izglītojošo darbu pašvaldībās.

7. Pašvaldību un valstī valdošo politisko spēku interešu mijiedarbība

Pētījuma pieņēmums: Pašvaldību labas pārvaldības priekšnoteikums ir pienācīgs varas līdzsvars starp centrālās varas institūcijām un pašvaldībām. Saeimai un Ministru kabinetam ir jāspēj novērst tipiskākās pašvaldību pārvaldības problēmas un radīt tādas pašvaldību darbības apstākļus, kas būtu taisnīgi pret visu pašvaldību iedzīvotājiem.

Valsts centrālo institūciju (piemēram, ministriju, Saeimas, Valsts prezidenta) un pašvaldību izpratne par pašvaldību lomu var atšķirties. No vienas puses, pašvaldībām raksturīgi tiekties pēc arvien lielākas autonomijas, plašākām tiesībām lemt par savas saimnieciskās teritorijas pārvaldīšanu. No otras puses, valsts vēlas saglabāt pietiekami lielu kontroli pār pašvaldībām un centralizāciju un saredz tās kā valsts pārvaldes funkciju pildītāju zemākā līmenī.¹¹² Šis antagonisms vēl ar vien ir jūtams, neskatoties uz to, ka valsts, līdz ar pievienošanos Eiropas Vietējo pašvaldību hartai,¹¹³ kopumā ir atzinusi decentralizācijas un subsidiaritātes principus un pašvaldību tiesības uz patstāvību.

[Pēdējo reizi skatīts 28.12.2016.]

¹¹⁰ KNAB 2015.gada jūnijā Saeimas Valsts pārvaldes un pašvaldību lietu komisijai uz tās pieprasījumu atbildēja, ka Birojs nevienu lēmumu par amata savienošanas ierobežojumu attiecībā uz amatiem pašvaldības izpildinstitūcijās nav pieņēmis. 16.06.2015. Pieejama šeit:

<http://titania.saeima.lv/LIVS12/saeimalivs12.nsf/0/552D7E4409229944C2257E660035A2C1?OpenDocument> [Pēdējo reizi skatīta 28.12.2016.]

¹¹¹KNAB mājaslapā publicētie administratīvie pārkāpumi. Pieejami šeit: https://www.knab.gov.lv/iv/valsts_amatpersonu_darbibas_kontrole/offences/ [Pēdējo reizi skatīti 28.12.2016.] To parāda arī KNAB gada pārskati. Piemēram, 2015.gadā KNAB konstatējis Interesu konflikta novēršanas likuma pārkāpumus 76 valsts iestāžu valsts amatpersonu darbībā (55 gadījumos pieņemts lēmums administratīvā pārkāpuma lietā un 21 gadījumā pieņemts lēmums par atteikšanos uzsākt lietvedību), 106 pašvaldību valsts amatpersonu darbībā (95 gadījumos pieņemts lēmums administratīvā pārkāpuma lietā un 11 gadījumos pieņemts lēmums par atteikšanos uzsākt lietvedību), 81 pašvaldību iestāžu valsts amatpersonu darbībā (56 gadījumos pieņemts lēmums administratīvā pārkāpuma lietā un 25 gadījumā pieņemts lēmums par atteikšanos uzsākt lietvedību). Visbiežāk pieļautie Interesu konflikta novēršanas likuma noteikto ierobežojumu pārkāpumi ir saistīti ar speciālo ierobežojumu attiecībā uz amatu savienošanu neievērošanu – 187 gadījumi. Avots: KNAB publiskais gada pārskats par 2015.gadu, 11.lpp.

¹¹² Piemēram, pašvaldības norāda uz stingri regulēto pašvaldības ieņēmumu struktūru, iepretim pašvaldības autonomajām funkcijām. Tāpat pašvaldības ar Latvijas Pašvaldību savienības starpniecību asi iebilda pret 2013. gadā Valsts kancelejas izstrādātajā Valsts pārvaldes cilvēkresursu pārvaldības koncepcijā piedāvāto vienu no variantiem, kas paredzēja ieviest civildienesta attiecības pašvaldībās attiecībā uz darbiniekiem, kuri veic ierēdņiem līdzīgas funkcijas. Valsts kanceleja to ierosināja ar mērķi stiprināt pašvaldību darbinieku kapacitāti, mazināt korupcijas riskus utt.

¹¹³ Latvija Eiropas Vietējo pašvaldību hartai pievienojās 1996.gada 22.februārī.

Valsts piesardzīgajai attieksmei pamatu rada atsevišķi kritiski pašvaldību vadītāju vai domju pieņemti lēmumi, kas, piemēram, apdraud finanšu stabilitāti.¹¹⁴ Dažos gadījumos lemts par pašvaldības priekšsēdētāja atstādināšanu no amata.¹¹⁵ Skandalozākais no tiem bija saistīts ar 2015.gada novembrī Lielvārdes mēra parakstīto vekseli ar kādu ārzonas kompāniju 200 miljonu eiro vērtībā, kas pēc būtības paredzēja pašvaldībai iespēju saņemt aizņēmumu, kas aptuveni 20 reizes pārsniedza pašas pašvaldības budžetu. VARAM un pašvaldību finanses uzraugošā Finanšu ministrija uz šo gadījumu reaģēja, un Lielvārdes domes priekšsēdētājs, pirms viņu atstādināja atbildīgā ministrija, pats paguva atkāpties no amata.¹¹⁶

Pašvaldību un valsts attiecības ietekmējošs rādītājs, kas ievērojami stiprina pašvaldību pozīcijas, ir noturīgi augsta sabiedrības uzticēšanās vietējās varas institūcijām. 2016.gada pavasarī pašvaldībām uzticējās 53% Latvijas iedzīvotāju, kas ir augstāks rādītājs nekā vidēji Eiropas Savienībā (46%). Savukārt valdībai uzticējās 27% (vidēji ES 27%), bet parlamentam 17% (vidēji ES 28%) iedzīvotāju.¹¹⁷ Šī pašvaldību priekšrocība stiprina pašvaldību ietekmi valsts politikā un valsti padara atsaucīgāku pret pašvaldību interešu lobiju.

7.1. Pašvaldību un valsts interešu līdzsvarošana

Simptomātiski signāli par to, ka pašvaldības attiecībās ar centrālās varas institūcijām ieņem ļoti ietekmīgas pozīcijas, ir vairāku politiku komentāri medijos par pašvaldību lobija lielo ietekmi uz valsts politikas lēmumiem, citkārt lietojot to kā argumentu valsts bezspēcībai pieņemt kādu būtisku lēmumu, vai ievērojami kavēties ar tā pieņemšanu.¹¹⁸ 2017.gada 1.februārī LTV1 raidījums „Panorāma” aptaujāja piecas valsts augstākās amatpersonas¹¹⁹ par iemesliem, kādēļ kavējas Latvijas skolu tīklu optimizācija, – biežāk piesauktais kavēšanās iemesls bija politiskās gribas un drosmes trūkums uzdrīkstēties konfrontēt ar pašvaldību interesēm. Arī citos kontekstos pašreizējais premjerministrs Māris Kučinskis medijiem ir atzinis, ka „pašvaldību lobijs Saeimā jau ir tik spēcīgs, ka reizēm atstāj iespaidu uz valsts interešu īstenošanu”.¹²⁰ Saprotams, ka pašvaldībām ir tiesības censties ietekmēt valsts lēmumu pieņemšanas procesu atbilstoši savai izpratnei par pašvaldību iedzīvotāju interesēm, taču valsts centrālo institūciju pienākums ir līdzsvarot dažādas intereses gadījumos, kad vienā pusē ir pašvaldību intereses, bet otrā – valsts mēroga apsvērumi, tādi kā administratīvo teritoriju iedalījuma vai skolu tīkla jautājumi.

Pašvaldību interešu pārstāvniecība Latvijā ir institucionalizēta un nostiprināta normatīvajos aktos. Galvenais interešu pārstāvis ir Latvijas Pašvaldību savienība (LPS). Tās tiesības pārstāvēt pašvaldību intereses, piedalīties lēmumu pieņemšanas procesos, piemēram, Ministru kabineta komiteju sēdēs vai sniegt atzinumus vai saskaņojumus pašvaldību vārdā ir nostiprinātas normatīvajos aktos.¹²¹ Papildus LPS

¹¹⁴ Ādažu novada pašvaldībā finanšu stabilizācija īstenota no 2010. līdz 2016.gadam, 2007. gadā Cesvainē, 2000. gadā Valdemārpilī, Slampē.

¹¹⁵ 2011. gadā vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs R.Vējonis no amata atstādināja Ādažu novada domes priekšsēdētāju par ilgstošiem likumpārkāpumiem un nelikumīgu rīcību ar pašvaldības finansēm.

¹¹⁶ Sloka L. „Pēc mēģinājuma aizņemties 200 miljonus eiro no amata atkāpjas Lielvārdes mērs”, De facto, 01.12.2015. <http://www.lsm.lv/lv/raksts/latvija/zinas/pec-meginajuma-aiznemties-200-miljonus-eiro-no-amata-atakpjas-lielvardes-mers.a157455/> [Pēdējo reizi skatīts 28.12.2016.]

¹¹⁷ Standard Eurobarometer 85, Spring 2016 (May 2016), Annex, p.14.

¹¹⁸ Piemēram, Ekonomikas ministra A.Ašeradena publiskais komentārs: „Pašvaldību lobijs šajā Saeimā ir īpaši spēcīgs, tāpēc es nevaru garantēt rezultātu (..)” runājot par pašvaldību tiesību ierobežošanu nodarboties ar uzņēmējdarbību. (Sprance I. “Kam traucē konkurence?”, irlv.lv, 06.04.2016. <http://www.irlv.lv/2016/4/6/kam-trauce-konkurence> [Pēdējo reizi skatīts 28.12.2016.]

¹¹⁹ Valsts prezidentu Raimundu Vējoni, ministru prezidentu Māri Kučinski, finanšu ministri Danu Reiznieci-Ozolu, izglītības un zinātnes ministru Kārli Šadurski un Saeimas Izglītības, zinātnes un kultūras komisijas priekšsēdētāju Ilzi Viņķeli. https://www.youtube.com/watch?v=uyS6ccLF_wk [Pēdējo reizi skatīts 07.02.2017.]

¹²⁰ Egle I. „Vienotībai jācenšas nepalik partneru ēnā”, diena.lv, 20.09.2016.

<http://www.diena.lv/raksts/latvija/zinas/vienotibai-jacensas-nepalik-partneru-ena-14155024> [Pēdējo reizi skatīts 28.12.2016.]

¹²¹ Likums „Par pašvaldībām” nosaka, ka Ministru kabinets ar pašvaldībām saskaņo jautājumus, kas saistīti ar visu pašvaldību interesēm. Savukārt pašvaldības saskaņošanas procesā pārstāv pašvaldību biedrība, kurā par biedriem ir iestājušies vairāk nekā

par spēcīgiem pašvaldību interešu pārstāvjiem uzskatāmas arī citas pašvaldību organizācijas – it sevišķi Latvijas Lielo pilsētu asociācija (LLPA). Abu organizāciju biedri ir Latvijas pašvaldības, kuras pārstāv to domes priekšsēdētāji. Pie tik nevienādīga pašvaldību sastāva, kāds ir Latvijā, kā arī, ņemot vērā to, ka gan LPS, gan LLPA lēmumu pieņemšanā piedalās pašvaldību vadītāji – politiķi, tās nav klasiskas sabiedriskas organizācijas. Zīmīgi, ka LLPA par savu izpilddirektoru ir izvēlējusies Saeimas deputātu Viktoru Valaini (ievēlēts no Vienotības saraksta). Saeimas deputāts kā pašvaldību interešu lobēšanas organizācijas amatpersona samazina Saeimas iespējas pieņemt lēmumus, kas būtu pretēji pašvaldību interešu spiedienam.

Eksperti ir norādījuši, ka valsts un pašvaldību mijiedarbībā valstij lietderīgāk būtu raudzīties uz Latvijas pašvaldībām ne galvenokārt caur vienas organizācijas pārstāvēto viedokli, bet sīkāk izšķirt dažādas pašvaldību grupas atbilstoši lemjamiem jautājumiem, problemātikai. Pašvaldībām savā starpā daudzos gadījumos var būt visai atšķirīgas pozīcijas par, piemēram, administratīvo reformu, pašvaldību finanšu izlīdzināšanu utt., kur panākt vienotu viedokli var būt neiespējami, vai arī „vienots viedoklis ir risinājumu bloķējošs un nepietiekami konstruktīvs”.¹²²

5.attēls: Partiju ietekme reģionos	
Partijas/ apvienības	Pašvaldību skaits, kurās partijas pārstāvji ir pašvaldības vadītāji
Zaļo un zemnieku savienība	36*
Reģionu alianse	12
Vienotība	11
Nacionālā apvienība	6
Saskaņa	4
Vidzemes partija	4
Latgales partija	2
LSDSP	2
Jēkabpils reģionālā partija	2
Sīkpartijas, Vēlētāju apvienības.	41
* Neskaitot Liepājas partiju un "Latvijai un Ventspilij"	
Avots: ziņojuma autoru apkopotā informācija atbilstoši situācijai 2016.gada decembrī.	

LPS sastāvu veido pašvaldību politiķi, – tas dažkārt ļauj partijām šo organizāciju izmantot savās interesēs. Tieši uz šo problēmu intervijā norādīja arī bijušais vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs Edmunds Sprūdžs, kurš novērojis, ka LPS dominē ZZS intereses, kas ietekmē arī LPS nostāju daudzos jautājumos. Tas savukārt netieši nostiprina partijas varu pašvaldībās.¹²³ ZZS ir pie varas aptuveni 30% Latvijas pašvaldību, galvastiesu priekšā citām politiskajām partijām.

Pašvaldībām ir tiesības izmantot visus pieejamos likumīgos instrumentus, lai ietekmētu lēmumu pieņemšanu par labu savām interesēm, un arī valstij ir nepieciešamība šo viedokli izziņāt. Taču, no otras puses, valstij ir jāatrod mehānismi, kā sadzirdēt plaša spektra pašvaldību viedokļus, lai uzlabotu un sabalansētu pieņemto lēmumu kvalitāti, tai skaitā vairāk izmantotu uz pierādījumiem balstītu ekspertīzi un nenonāktu atkarībā no viena lobista nostājas.

puse no visām republikas pilsētu pašvaldībām, kā arī vairāk nekā puse no visām novadu pašvaldībām. Latvijā šādiem nosacījumiem atbilst tikai viena organizācija - Latvijas Pašvaldību savienība (LPS). Likuma "Par pašvaldībām", 86. pants un 96. pants. Likums stājas spēkā 1994.gada 9.jūnijā.

¹²²Valsts prezidenta A.Bērziņa izveidotās Ekspertu grupas priekšlikumi. 08.02.2013., 20.lpp. Pieejams šeit: http://www.president.lv/images/modules/items/PDF/Pasvaldibas_EGPP_FINAL.pdf [Pēdējo reizi skatīts 28.12.2016.]

¹²³ Intervija ar bijušo VARAM ministru Edmundu Sprūdžu, 2016. gada 7. decembrī.

7.2. Finansējums pašvaldībām kā varas saglabāšanas instruments

Pašvaldību finansējuma apmērs, tā piešķiršanas kārtība un principi, uzraudzība un atskaitīšanās par izlietojumu utt. pats par sevi ir apjomīgs un atsevišķa daudz detalizētāka pētījuma vērts jautājums.¹²⁴ Tomēr šī ziņojuma ietvarā vēlamies norādīt uz divām tendencēm, kas saistītas ar pašvaldību finansēšanu un kas attiecas uz varas līdzsvaru starp pašvaldībām, no vienas puses, un centrālās varas institūcijām, no otras puses. Pirmkārt, pašvaldībām kopumā pieejamā finansējuma īpatsvars (proporcija no kopējiem valdības ieņēmumiem) arī plašākā Eiropas kontekstā ir liels, radot pašvaldībām labas iespējas nostiprināt pozīcijas iepretī Saeimai un Ministru kabinetam. Otrkārt, tā ir pašvaldību finansējuma piesaistes politizēšana, proti, pašvaldībām ar labiem korporatīviem, politiskiem kontaktiem izdodas tikt pie lielāka finansējuma, tāpat kā nacionāla mēroga partijām varas saglabāšanās instinkts ir atbalstīt savas partijas pārstāvju vadītās pašvaldības un noturēt varu. Arī nespēja lēmumu pieņemšanā distancēties no savtīgām atsevišķu partiju politiskām interesēm ir valsts strukturāla problēma.

Vairāki eksperti intervijās norādīja uz pašvaldībām pieejamo ievērojamo finansējuma apjomu, kas rada pašvaldību varas „iecementēšanos” un veicina ilglaicīgu mēru atrašanos pašvaldības vadībā. Tādējādi pašvaldību politiķi var veidot labā saimnieka tēlu, ko daudz sarežģītāk izdarīt parlamenta deputātiem, kuriem resursi ir daudz ierobežotāki, vai pašvaldību līmenī jauniem potenciāliem politiskiem konkurentiem.¹²⁵

Pašvaldībām pieejamais finansējuma īpatsvars valsts kopbudžetā veido ievērojamu daļu. Būtiskāko kritumu tas piedzīvoja ekonomiskās krīzes rezultātā 2009. gadā, taču pozitīvi pieaugoša tendence atsākās no 2011.gada.¹²⁶ Finanšu ministrijas apkopotie dati par pašvaldību ieņēmumiem ES valstu kontekstā par 2014. gadu parāda, ka Latvijas pašvaldību ieņēmumi dažos rādītājos ir virs vidējiem ES valstu vidū un apsteidz Lietuvas un Igaunijas rādītājus. Piemēram, pēc pašvaldību budžeta ieņēmumiem (% no IKP) redzams, ka Latvija ar 9,8% apsteidz kaimiņvalstis Igauniju (9,2%) un Lietuvu (8,1%) un tikai nedaudz atpaliek no vidējā ES valstu rādītāja (11,3%). Savukārt, salīdzinot pašvaldību budžeta ieņēmumu īpatsvaru vispārējos valdības ieņēmumos, Latvijas pašvaldību rādītājs (27,4%) ir augstāks nekā vidēji ES (25%), Lietuvā un Igaunijā tie bija 23,6%¹²⁷ (dati atspoguļoti 6.attēlā). Tiesa gan, dati atspoguļo tikai pašvaldību budžeta apjomu, taču objektīvam salīdzinājumam būtu jāveic arī atbilstoša pašvaldību funkciju apjoma salīdzināšana.

Savukārt otra, daudz būtiskāka problēma attiecībā uz pašvaldībām pieejamā finansējuma apmēru, ir saistīta ar šāda finansējuma piesaistes politizēto raksturu. Proti, pašvaldības var iegūt ievērojami lielāku finansējumu, ja to vadītājam ir labas korporatīvas politiskas saites ar varas partiju, kas ietekmē finansējuma pārdali. Problemātiskais ir necaurskatāmība finansējuma piesaistē, līdzsvarotas attīstības principu ignorēšana, turklāt tas notiek partiju vai atsevišķu politiķu savtīgās interesēs. Jau pieminētās „deputātu kvotas” ir viens no piemēriem, otrs – cita finansējuma (investīciju, ES fonda līdzekļu) piesaiste.

¹²⁴ Ieskatu galvenajās problēmās sniegusi Vilka I. pētījuma „Rezultatīvo rādītāju iegūšanas iespējas izmantojot pašvaldību budžeta informāciju” prezentācijā 2016.gada 9.septembrī.

¹²⁵ To kā ievērojamo pašvaldību priekšrocību intervijā atzina Saeimas deputāts Einārs Cilinskis (intervija ar Eināru Cilinski, Saeimas deputātu, iepriekš VARAM parlamentāro sekretāru, 2016.gada 6.decembrī). Tāpat, vērtējot iemeslus, kādēļ Jelgavas domes priekšsēdētājam A.Rāviņam izdevies noturēties domes priekšsēdētāja amatā jau vismaz 15 gadus, bijusī laikraksta „Zemgales Ziņas” redaktore norāda uz diviem iemesliem: 1) ievērojamo ES fondu līdzekļu piesaisti pilsētas infrastruktūras uzlabošanai, 2) pašvaldības informatīvā izdevuma ievērojamo ietekmi vēlētāju pārliecināšanā, kam pašvaldība 2016.gadā tērējusi 371 tūkst. EUR un kas rada maldīgu priekšstatu par neatkarīgu žurnālistiku. Avoti: Intervija ar bijušo „Zemgales Ziņas” redaktori E.Puriņu, 2016.gada 6.decembrī, Egle I. „Pašvaldības ir kopā ceturtdaļgadsimtu”, Diena, 15.12.2016.

¹²⁶ Vilka I. „Administratīvi teritoriālais iedalījums un pašvaldības”, grāmatā „Latvieši un Latvija. 3.sējums. Atjaunotās Latvijas Valsts”, red. J.Stradiņš. Rīga: Latvijas Zinātņu akadēmija, 2013. 235.lpp.

¹²⁷ Latvijas pašvaldību budžeta rādītāju salīdzinājums ar Eiropas Savienības valstīm. 2014. gads. LR Finanšu ministrijas vietne. http://fm.gov.lv/lv/sadalas/pasvaldibu_finansu_uzraudziba/latvijas_pasvaldibu_budzeta_raditaju_salidzinajums_ar_eiropas_valsti_m/2014_gads/ [Pēdējo reizi skatīts 28.12.2016.]

6. attēls: Latvijas pašvaldību budžeta rādītāju salīdzinājums ar Eiropas valstīm (2014. gads)

	Vidēji ES 28	Latvija	Lietuva	Igaunija
Pašvaldību budžeta ieņēmumi (% no IKP)	11,3	9,8	8,1	9,2
Pašvaldību budžeta ieņēmumu īpatsvars vispārējos valdības ieņēmumos (%)	25	27,4	23,6	23,6
Pašvaldību budžeta nodokļu ieņēmumi (% no IKP)	4,2	5,7	0,5	4,4
Pašvaldību budžeta nodokļu ieņēmumu īpatsvars vispārējās valdības nodokļu ieņēmumos (%)	10,4	19,7	1,7	13,4

Avots: Latvijas pašvaldību budžeta rādītāju salīdzinājums ar Eiropas Savienības valstīm. 2014. gads. LR Finanšu ministrijas tīmekļa vietne:

<http://www.fm.gov.lv/lv/sadalas/pasvaldibu-finansu-uzraudziba/latvijas-pasvaldibu-budzeta-raditaju-salidzinajums-ar-eiropas-valstim/2014-gads/>

Finansējuma piesaistīšanas politizēto raksturu ilustrē tas, ka pašvaldību vadītāji lielāka finansējuma piesaistei ir pat mainījuši politiskās partijas, pielāgojot savu politisko piederību situācijai valsts varā. Politikā reģionos šādu soli dažkārt nemaz nenoliedz. Piemēram, šo problēmu skarot, laikraksts *Diena* atsaucās uz Jēkabpils ilggadēju mēru Salceviču, kurš laikrakstam atzina, ka „nav labi mainīt partijas, lai varētu attīstīt pašvaldību – labāk būtu vienots reģionālās attīstības plāns, kurā varētu redzēt, ko ir nepieciešams būvēt. Tagad viņam ir sava reģionālā partija, kura sadarībā ar *Vienotību* ir saņēmusi atbalstu sporta objektu būvniecībai [ziņojuma autoru paskaidrojums: 2017.gada deputātu kvotās]”.¹²⁸ Apgalvojumam, ka pašvaldību (it sevišķi tai pieejamos resursus) ietekmē tas, kura partija tobrīd atrodas valsts vadībā, piekrita kopumā 78% pašvaldību deputātu (no tiem 26% norādīja, ka „ļoti ietekmē”) ziņojuma autoru veiktajā pašvaldību deputātu aptaujā. Viens no kāda Kurzemes novada deputātiem aptaujas anketā pievienoja komentāru: „Visu valstī ietekmē lielās partijas (šobrīd Lemberga pārstāvētā ZZS), līdz ar to lielākās naudas tiek sadalītas starp ZZS pašvaldībām, tie kas nav cieši saistīti ar lielajām varas partijām, neko nedabū un jācīnās pašiem visos sektoros”.¹²⁹ Pieredzējuši laikraksta *Diena* žurnāliste Ināra Egle atzīst, ka „ir arī pašvaldību vadītāji, kuri bez savējo loka nostiprināšanas pašvaldības struktūrās un finansējuma izkārtošanas tās attīstībai ir pratuši iepatīties vēlētajiem ar savu darbīgumu, bet tas vairāk attiecas uz nelielo novadu vadītājiem”.¹³⁰

Finansējuma piesaistes politizācijas problēmu ļoti spilgti raksturoja „deputātu kvotu” pārdale 2016.gada nogalē, aptuveni pusgadu pirms pašvaldību vēlēšanā, kad Saeima bez skaidriem principiem, racionāla pamatojuma pārdalīja rekordlielu finansējumu – kopumā aptuveni 27,9 milj.eiro, daļu no tā piešķirot ar varas partijām saistītajām pašvaldībām (partijas pārstāvji vada attiecīgo pašvaldību/ deputāts atbalsta savu dzimto pašvaldību utt.).¹³¹ Salīdzinājumam, 2016.gada budžetā šādā veidā tika izdalīti aptuveni 2.6 milj. eiro, bet 2015.gada – aptuveni 2 milj. eiro.¹³² Kā rakstīja žurnāls „IR”: „Lai gan Latvijā ir 119 pašvaldības, caur „deputātu kvotām” dalītā budžeta nauda lielākoties nogulsņējas dažās pašvaldībās, kurām ir ciešas saites ar valdošajām partijām. Vairāk nekā puse „kvotu” summas ir nonākusi tikai 13 Latvijas vietās, kuras saņēmušas lielu ārpuskārtas atbalstu uz pārējo nodokļu maksātāju rēķina. Piecās

¹²⁸ Egle I. „Pašvaldības ir kopā ceturtdaļgadsimtu”, *Diena*, 15.12.2016.

¹²⁹ Ziņojuma autoru veiktā pašvaldību deputātu aptauja internetā. Aptauja veikta no 2016.gada 24.novembra līdz 1.decembrim.

¹³⁰ Egle I. „Pašvaldības ir kopā ceturtdaļgadsimtu”, *Diena*, 15.12.2016.

¹³¹ Pēc portāla [irlv.lv](http://www.irlv.lv) aprēķiniem:

<http://www.irlv.lv/2016/12/2/saeima-deputatu-kvotas-sadalijusi-nepilnus-28-miljonus-eiro> [Pēdējo reizi skatīts 09.02.2017.]

¹³² Zvirbulis, Ģ. „Koalīcija turpina atbalstīt „savējo” jumbus, tāfeles, baznīcas, rotaļlaukumus”, *Latvijas Avīze*, 02.12.2015, <http://www.la.lv/26-miljonus-eiro-sadala-pec-deguniem/>; Zvirbulis, Ģ. „Divi miljoni savējo aplaimošanai”, *Latvijas Avīze*, 22.12.2014, <http://www.la.lv/divi-miljoni-savejo-aplaimosana/> [Pēdējo reizi skatīts 09.02.2017.]

piešķirtās summas pārsniedz miljonu eiro”.¹³³ No vienas puses, saprotams, ka pašvaldības izmanto šādu situāciju, kad ir iespēja gūt papildu finansējumu, taču no otras puses, valstij jābūt spējīgai līdzsvaroti skatīties uz valsts finansējuma sadali. „Deputātu kvotu” gadījumā varas partijas izmanto savas varas pozīcijas un finansējuma piešķiršanā vadās nevis pēc caurskatāmiem principiem un prioritātēm, bet partijas savtīgām interesēm stiprināt savas pozīcijas pašvaldību vēlēšanās.

Bijusī premjerministres Straujumas medijiem komentētais politisko principu naudas pārdalē atklāj skaidri: „Deputātu „budžeta kvotās” sadalītā summa izauga, jo Zaļo un zemnieku savienība budžetā vēlējās atvēlēt lielas summas savu partijas biedru vadītajām pašvaldībām”. Straujuma atzina, ka pret šādu naudas sadali pārējām koalīcijas partijām radušās iebildes, kam kompromiss rasts, palielinot kopējo piešķirumu summu un līdzekļus piešķirot plašākam pašvaldību lokam”.¹³⁴

Atteikšanās no atbalsta politizācijas (it sevišķi, „deputātu kvotām”) ir viens no svarīgākajiem darbiem, ko 12.Saeima vēl var paspēt veikt pirms 2018.gada parlamenta vēlēšanām (skat. Pielikums Nr.4. Svarīgākie Saeimai veicamie darbi, lai uzlabotu pārvaldības kvalitāti pašvaldībās).

Galvenie secinājumi par varas līdzsvaru un kontroli Latvijas pašvaldībās

1. **Aizvien zemāka politiskā konkurence.** Lai gan atsevišķās pašvaldībās vēlēšanās startē vairāk nekā 10 vēlēšanu saraksti, tomēr kopējā politiskā konkurence pašvaldībās ir neliela, turklāt pēdējos gados tā samazinās. Pēc 2013.gada vēlēšanām savu amatu saglabāja 2/3 pašvaldību vadītāju. Šī tendence gan nav viennozīmīgi vērtējama: dažās pašvaldībās tā norāda uz varas profesionalizāciju, kamēr citās – uz varas „iesūnošanu”.
2. **Lielākoties konsensuāls darba stils, maza opozīcijas loma.** Vairākās pašvaldībās atrasts tāds darba modelis, kur lēmumu pieņemšanā tiek iesaistīti visi deputāti, bez dalījuma pozīcijā un opozīcijā. Vairākumā Latvijas lielo pašvaldību opozīcijas vai nu nav vispār, vai arī tā ir vāja.
3. **Nenoturīga sasaiste ar nacionālā līmeņa partijām.** Pašvaldību deputātu sasaiste ar nacionālā līmeņa partijām ir nenoturīga: aptuveni puse no pēdējās pašvaldību vēlēšanās atkārtoti pārvēlētajiem deputātiem ir mainījusi politisko piederību vai kandidātu sarakstu, no kura piedalījusies vēlēšanās.
4. **Svarīga vietējā prese, bet tai ir finanšu un kvalitātes grūtības.** Latvijas nacionālā līmeņa medijiem nav kapacitātes un intereses iedziļināties pašvaldību darbā, kamēr vietējo mediju galvenās problēma: grūtības finansiāli nodrošināt neatkarīgu un profesionālu redakcionālo darbu. Daudzās pašvaldībās neatkarīgu un profesionālu mediju nav vispār.
5. **Sabiedrība maz iesaistīta lēmumu pieņemšanā.** Līdzīgi problemātiska ir sabiedrības iesaiste lēmumu pieņemšanā pašvaldību līmenī. Labi, ja katrā ceturtajā pašvaldībā (no 18 lielākajām) darbojas sabiedriskās organizācijas, kas nāk uz domes sēdēm, palīdzot deputātiem pieņemt pārdomātākus lēmumus.
6. **Pārvaldībā raksturīgas centrālās varas institūciju jau lielākoties “pārslimotās” problēmas.** Salīdzinot pašvaldību līmeni ar centrālās varas līmeni, pašvaldībās ir asāka informācijas

¹³³ „Iri” aprēķinājis, ka no pašvaldībām vislielāko finansējuma daļu „deputātu kvotās” saņēmusi Ventspils (kopumā 4,1 milj. eiro), Liepāja (1,7 milj. eiro), Rēzeknes pašvaldība ar novadu (1,4 milj. eiro), Jelgava ar novadu (1,1 milj. eiro), Valmiera (1,1 milj. eiro) Irlv.lv: „Saeima „deputātu kvotās” sadalījusi nepilnus 28 miljonus eiro”, 02.12.2016.
<http://www.irlv.lv/2016/12/2/saeima-deputatu-kvotas-sadalijusi-nepilnus-28-miljonus-eiro> [Pēdējo reizi skatīts 25.01.2017.]

¹³⁴ Intervija ar L.Straujumu LTV „Rīta panorāma”, 07.12.2016.

pieejamības problēma, kā arī biežāk raksturīga līdzekļu nesaimnieciska tērēšana. Joprojām problēma ir interešu konflikti, kas rodas, pašvaldībās savietojot amatus lēmējvarā un izpildvarā.

7. **Ne visas pašvaldības orientējas uz augstiem labas pārvaldības standartiem.** Šī pētījuma ietvaros veiktā anketēšana liecina, ka pašvaldību deputātiem ir visai līdzīga izpratne par to, kas veido labi pārvaldītu pašvaldību. Pašvaldības pārvaldības kvalitāte visvairāk ir atkarīga no trim faktoriem: 1) pašvaldības lieluma un tai pieejamiem resursiem, 2) pašvaldības politiskās vadības prasīguma un profesionalitātes, 3) lielu ekonomisko interešu (ne)klātesamības pašvaldības teritorijā, jo tie palielina korupcijas riskus.
8. **Valstī valdošie politiskie spēki rēķinās ar pašvaldību interesēm.** Attiecībās ar Saeimu un Ministru kabinetu, pašvaldības ir spēcīgās pozīcijās: salīdzinājumā ar Eiropas Savienības vidējiem rādītājiem, Latvijas pašvaldības ir labi finansētas, tāpat tām ir spēcīgas lobēšanas prasmes un iespējas. Attiecībās starp centrālo varu un pašvaldībām Latvijā ir divas lielas problēmas: a) centrālās varas vājums, kas traucē novērst tipiskākās pašvaldību pārvaldības problēmas, konkrētām iecerēm saskaroties ar pašvaldību pretestību (piemēram, pašvaldību izdoto preses izdevumu regulējums, skolu tīkla optimizācija), b) Saeimas deputātu un ministru vēlme pašvaldībām sniegto finansiālo atbalstu politizēt.
9. **Vēlēšanu laika īpašās problēmas.** Pašvaldību deputāti anketās kā vēlēšanu lielāko problēmu ir norādījuši kampaņas dārdzību, – vēlēšanās priekšrocības tiem kandidātiem, kuriem ir vairāk resursu. Opozīcijas deputāti norādījuši arī uz negodprātīgu administratīvo resursu izmantošanu kampaņu vajadzībām, it sevišķi, izmantojot pašvaldību finansētos medijus/informatīvos bukletus.

Pielikums Nr.1. Aptaujas jautājumi par pašvaldību darbu

Labdien! Domnīca Providus šobrīd veic pētījumu par pārvaldības standartiem Latvijas 18 pašvaldības (visās republikas pilsētās, kā arī 9 novados, kas ir lielākie pēc iedzīvotāju skaita) - mēs ļoti novērtētu Jūsu palīdzību šī pētījuma tapšanā. Visas atbildes tiks analizētas apkopojošā formā: mūs interesē salīdzinošais skatījums uz Latvijas pašvaldību pārvaldības modeļiem, to savstarpējām līdzībām un atšķirībām, raksturīgākajām problēmām un risinājumiem. Šobrīd plānojam pētījumu publiskot 2017.gada februārī.

1. Kuras pašvaldības deputāts Jūs esat?
2. Vai Jūs savā pašvaldībā esat pozīcijā vai opozīcijā?
 - Pozīcijā
 - Opozīcijā
 - Manā pašvaldībā šim nodaļjumam nav nozīmes
 - Citas:
3. Cik ilgi esat pašvaldības deputāts?
 - Vienu sasaukumu
 - Divus sasaukumus
 - Vairāk nekā divus sasaukumus
 - Citas:
4. Kāds ir Jūsu vispārējais vērtējums par Jūsu pašvaldības pārvaldību?
 - Mana pašvaldība ir starp Latvijā vislabāk pārvaldītajām pašvaldībām
 - Mana pašvaldība ir pārvaldīta labāk nekā vidēja Latvijas pašvaldība
 - Mana pašvaldība ir pārvaldīta sliktāk nekā vidēja Latvijas pašvaldība
 - Mana pašvaldība ir starp Latvijā vissliktāk pārvaldītajām pašvaldībām
 - Citas:
5. Lūdzu, paskaidrojiet savu atbildi uz iepriekšējo jautājumu - kas Jūsu pašvaldību padara par labāk vai sliktāk pārvaldītu nekā citas?
6. Cik liela ietekme Jūsu pašvaldībā ir opozīcijai?
 - Manā pašvaldībā nav dalījuma pozīcijas un opozīcijas deputātos
 - Manā pašvaldībā opozīcijas deputātiem ir aptuveni līdzīgas iespējas ietekmēt domes pieņemtos lēmumus, kā pozīcijas deputātiem
 - Manā pašvaldībā darbs opozīcijā ļauj ietekmēt dažus svarīgus lēmumus

- Manā pašvaldībā opozīcijai nav vai gandrīz nav ietekmes uz pieņemtajiem lēmumiem
- Citas:

7. Kādas ir efektīvākās metodes, ko Jūsu pašvaldībā var izmantot opozīcijas deputāti (ja tādi ir), lai uzraudzītu vai ietekmētu domes darbu?

8. Kas Jūsu pašvaldībā ir lielākie šķēršļi efektīvam opozīcijas darbam (var atzīmēt visus, kas atbilst)?

- Manā pašvaldībā nav opozīcijas
- Opozīcijas deputāti tiek atstumi no nozīmīgiem amatiem un lēmumiem - nav iespējas tos ietekmēt
- Opozīcijas deputātu atbalstu var "nopirkt" apmaiņā pret amatiem vai lielāku ietekmi
- Opozīcijas deputātiem trūkst kompetences
- Opozīcija ir sašķelta
- Opozīciju ir viegli iebiedēt
- Opozīcijas deputātu personiskais vai ģimenes locekļu atalgojums, darba vieta, uzņēmējdarbības iespējas ir pārāk atkarīgi no Domes lēmumiem
- Citas:

9. Vai pašvaldības deputāta atalgojums, Jūsaprāt, ir atbilstošs pienākumu un atbildības apjomam?

- Jā
- Nē
- Citas:

10. Kāda nozīme ir partijai, no kuras saraksta piedalījāties pašvaldību vēlēšanās?

- Liela nozīme, jo esmu aktīvs partijas biedrs/atbalsstītājs, vēlos pārstāvēt partijas vērtības pašvaldību līmenī un partijai interesē, cik labi pildu savu darbu
- Ir nozīme, jo atbalstu partijas vērtības, taču mans darbs pašvaldībā maz vai nemaz nav saistīts ar citām partijas aktivitātēm (pašvaldību līmenī partijām nav nozīmes);
- Partijas nosaukumam nav nozīmes, izvēli, no kura saraksta startēt, noteica šī saraksta cilvēku sastāvs.
- Tam nav nekādas nozīmes, lai piedalītos vēlēšanās, man nav citas izvēles, kā startēt no kādas partijas saraksta.
- Citas:

11. Cik adekvāti nacionālā līmeņa plašsaziņas līdzekļi atspoguļo Jūsu pašvaldības darbu?

- Atspoguļojums parasti ir profesionāls un pietiekams
- Atspoguļojums dažreiz ir profesionāls un pietiekams

- Atspoguļojums reti ir profesionāls un pietiekams
- Nacionālā līmeņa medijiem vispār nav intereses vai izpratnes par manu pašvaldību
- Citas:

12. Vai notiekošo Jūsu pašvaldībā atspoguļo arī vietēja (vai reģionāla) līmeņa mediji, kas ir finansiāli neatkarīgi no pašvaldības Domes?

- Jā
- Nē
- Citas:

13. Ja atbilde uz iepriekšējo jautājumu ir "jā", kā Jūs vērtējat šo vietējo mediju darba kvalitāti?

Jūsu atbilde

14. Vai Jūsu pašvaldība pati izdod informatīvos materiālus (avīzes)?

- Nē
- Jā
- Citas:

15. Ja atbilde uz iepriekšējo jautājumu ir "jā", tad kā vērtējat šo izdevumu nepieciešamību un kvalitāti?

16. Vai Jūsu pašvaldībā darbojas kādas sabiedriskās organizācijas, kas uzrauga pašvaldības darbu vai kas piedalās domes komiteju sēdēs ar savu ekspertīzi, viedokli?

- Jā
- Nē
- Citas:

17. Ja šādas organizācijas ir, lūdzu nosauciet pašas nozīmīgākās

18. Ja Jūsu pašvaldībā notiktu nozīmīga līdzekļu izšķērdēšana vai tiktu pieņemts korumpēts lēmums, cik liela ir iespēja, ka KNAB, policija, Valsts Kontrole vai VARAM to pamanītu?

- Gandrīz noteikti, ka pamanītu
- Aptuveni 50% varbūtība
- Neliela iespēja, ka tiktu pamanīta
- Gandrīz droši, ka netiktu pamanīta
- Citas:

19. Ja Jūsu pašvaldībā notiktu nozīmīga līdzekļu izšķērdēšana vai tiktu pieņemts korumpēts lēmums, cik liela ir iespēja, ka domes opozīcija, vietējie mediji vai iedzīvotāji to pamanītu un pret to vērstos ar protestiem, sūdzībām, u.tml.?

- Gandrīz noteikti, ka pamanītu un iebilstu
- Aptuveni 50% varbūtība
- Neliela iespēja, ka problēma tiktu pamanīta
- Gandrīz droši, ka problēma netiktu pamanīta
- Citas:

20. Vai Jūsu pašvaldību (it sevišķi tai pieejamos resursus) ietekmē tas, kura partija tobrīd atrodas valsts vadībā?

- Ļoti ietekmē
- Nedaudz ietekmē
- Drīzāk neietekmē
- Neietekmē
- Citas:

21. Cik lielā mērā pašreizējā Domes priekšsēdētāja pozīcijas Jūsu pašvaldībā ir atkarīgas no labām attiecībām ar centrālo varu?

- Ļoti liela atkarība - ja nebūtu tik labu/sliktu attiecību, tad pašvaldības priekšsēdētājs būtu cits
- Neliela atkarība
- Drīzāk nav atkarības
- Nav atkarības
- Citas:

22. Kuras no šīm administratīvo resursu negodprātīgas izmantošanas piemēru situācijām varētu būt aktuālas arī Jūsu pašvaldībā laikā pirms vēlēšanām?

- Valdošā partija izmanto pašvaldības infrastruktūru priekšvēlēšanu kampaņai (personāls, telpas, materiālu drukāšana, telefons, pašvaldības interešu kolektīvi/pulciņi, u.tml.)
- Pašvaldības finanses tiek izmantotas priekšvēlēšanu kampaņai
- Pašvaldības informatīvais izdevums vai līgumi ar masu medijiem tiek izmantoti tam, lai veiktu aģitāciju
- Pašvaldība ar administratīviem paņēmieniem liek šķēršļus konkurēt tām partijām, kas nav pozīcijā vai vispār nav pārstāvētas Domē (piemēram, aizliedz izvietot priekšvēlēšanu plakātus, ierobežo pasākumu rīkošanu, u.tml.)
- Citas:

23. Kā Jūs vērtējat iespējas Jūsu pašvaldībā laikā pirms vēlēšanām ar vēlētājiem apspriest un izvērtēt paveiktos darbus, kā arī salīdzināt vēlēšanu kandidātus (lūdzu atzīmējiet visu, kas atbilst)?

- Manā pašvaldībā parasti notiek priekšvēlēšanu diskusijas ar dažādu kandidātu klātbūtni
- Manā pašvaldībā mediji godprātīgi atspoguļo visu kandidātu piedāvājumus un ļauj tos savstarpēji salīdzināt
- Manā pašvaldībā tam kandidātam, kuram ir vairāk resursu, ir daudz labākas iespējas par sevi pastāstīt vēlētājiem
- Citas:

24. Liels paldies par atsaucību un priecāsimies, ja vēlaties sniegt vēl kādus papildus komentārus pētījumam!

Pielikums Nr.2. Saraksts ar darbiem, ko pašvaldības iedzīvotāji var darīt pirms vēlēšanām, lai uzlabotu pašvaldības darba kvalitāti

Priekšvēlēšanu laiks ir nozīmīgākais brīdis, kad:

1. Vietējiem medijiem analizēt iepriekšējo domes darbu, kā arī vēletājus iepazīstināt ar vēlēšanu kandidātu jauno piedāvājumu vēlēšanām. Pašvaldībai būtu jāpalīdz medijiem šo uzdevumu izpildīt, – sniedzot visu nepieciešamo informāciju par pašvaldības darbu.
2. Vietējiem medijiem un/vai aktīvistiem organizēt iedzīvotājiem priekšvēlēšanu klātienēs diskusijas, lai varētu izvērtēt iepriekšējo četru gadu laikā padarīto, kā arī uzklaut un apspriest gan līdzšinējās domes deputātu, gan viņu vēlēšanu konkurentu, gan vietējo iedzīvotāju priekšlikumus nākotnei. Ja medijs/aktīvisi nevar atrast šim nolūkam piemērotas telpas, pašvaldībām tās būtu bez maksas jāpiedāvā.
3. Vietējiem iedzīvotājiem: 1) atskatīties uz iepriekšējo vēlēšanu solījumiem un no domes prasīt dokumentus/atbildes, kas parāda, kā deputātiem sekmējies ar to izpildi, 2) lūgt vēlēšanu kandidātiem viedokli par sev svarīgiem jautājumiem.
4. Priekšvēlēšanu aģitācijas likums aizliedz priekšvēlēšanu aģitācijā izmantot valsts un pašvaldības administratīvos resursus, – par šīs normas pārkāpšanu draud sods. Administratīvo resursu negodprātīgas izmantošanas pārkāpumus gan ir grūti konstatēt, – tam vajadzīga pašvaldības iedzīvotāju un vietējo mediju palīdzība. Svarīgi, lai kāds kontrolētu, vai likums tiek ievērots. Pārkāpumi var izpausties, piemēram, šādi:
 - Pašvaldības deputāts pieprasa pašvaldības darbiniekiem par sevi aģitēt vai gatavot savus aģitācijas materiālus (piemēram, drukāt, nest uz mājām, sūtīt plakātus, gatavot aģitējoša rakstura informāciju pašvaldības tīmekļa vietnei, pašvaldības informatīvajam izdevumam utt.);
 - Pašvaldības deputāts par pašvaldības līdzekļiem sponsorē savu kampaņu (piemēram, aģitācijas materiālu sagatavošanu, autotransporta izmantošanu kampaņā);
 - Pašvaldības deputāts izmanto pašvaldības biļetenus, avīzes vai pašvaldības noslēgtos reklāmas vai sponsorēšanas līgumus, lai laikā pirms vēlēšanām iegūtu pozitīvu publicitāti, – parādītos šajos medijos sev īpaši labvēlīgā gaismā;
 - Pašvaldības deputāts izmanto pašvaldības biļetenus, avīzes vai pašvaldības noslēgtos reklāmas līgumus, lai laikā pirms vēlēšanām cīnītos pret saviem konkurentiem, – sarunājot vai citādi noorganizējot kritisku materiālu parādīšanos par šiem konkurentiem;
 - Pašvaldības deputāts traucē/kavē citus deputātus tikties ar vēletājiem (piemēram, mēģina panākt, lai viņiem nebūtu tam piemērotu telpu) vai izvietot priekšvēlēšanu reklāmas, ja likums to izvietošanu atļauj;
 - Pašvaldības deputāts izmanto savu amata autoritāti un rīko dažādus aģitācijas pasākumus pašvaldību iestādēs (skolās, pašvaldību uzņēmumos, veselības aprūpes iestādēs, sociālās aprūpes iestādēs utt.) savā darba laikā, izmantojot pašvaldības resursus.

Pielikums Nr.3. Pašvaldības pārvaldības kvalitātes novērtēšanas kritēriji

1) Pazīmes, kas liecina par labi pārvaldītu pašvaldību

Aizpildi par savu pašvaldību!

	Jā	Nē	Nezinu/nevaru novērtēt
Saskaroties ar pašvaldību vai tās iestādēm, paliek labs iespaids: darbs notiek strukturēti, koordinēti, raiti			
Pašvaldība attīstās – uzlabojas iedzīvotāju dzīves kvalitāte, iedzīvotājiem pieejamo pakalpojumu kvalitāte			
Domes lēmumu pieņemšanas stils ir demokrātisks – cenšoties izmantot visu deputātu zināšanas			
Domes lēmumu pieņemšanas stils ir racionāls – sēdes ir lietišķas, konstruktīvas, labi strukturētas			
Pašvaldības darbs ir atklāts. Lēmumi un dokumenti netiek slēpti – tie viegli atrodamā mājaslapā vai bez vilcināšanās tiek izsniegti tad, ja tos kāds prasa			
Domes lēmumu pieņemšanā tiek iesaistīti iedzīvotāji, vietējās sabiedriskās organizācijas			
Domes vadībai ir stratēģisks redzējums par to, kā pašvaldībai jāizskatās nākotnē			
Pirms domes lēmumu pieņemšanas katrs lēmums tiek rūpīgi izsvērts komitejās, piesaistot jautājuma lietpratējus			
Darbam pašvaldības institūcijās tiek pieņemti profesionāli darbinieki, kas atbildīgi dara savu darbu			
Pašvaldība ir spējīga piesaistīt līdzekļus un kvalitatīvi realizēt lielus projektus, piemēram, uzlabot infrastruktūru			

2) Pazīmes, kas liecina par problēmām pašvaldību pārvaldībā

Aizpildi par savu pašvaldību!

	Jā	Nē	Nezinu/nevaru novērtēt
Pašvaldība ir „iestrēgusi” savā attīstībā, un domes darba stilā iestājusies rutīna, pašplūsma			
Domes vadības un darba stils ir autoritārs, opozīcijas vai citi netikami deputāti netiek iesaistīti lēmumu pieņemšanā			
Domes lēmumi nereti tiek pieņemti patvaļīgi, bez rūpīgas izvērtēšanas			
Domē vai citās pašvaldības iestādēs ir daudz lieku amatu, kas izveidoti tikai tādēļ, lai varētu domes vadībai pietuvinātām personām maksāt algas			
Pašvaldības finanšu pārvalde ir vāja, daudz nesaimnieciskuma			
Pašvaldības nākotnei svarīgi jautājumi netiek izrunāti ar sociālajiem partneriem, pašvaldības aktīvajiem iedzīvotājiem			
Pašvaldības vadībai ir tieksme politizēt sniedzamo atbalstu – palīdzēt tiem, kam tas ir izdevīgi, un atteikties palīdzību kritiķiem			
Pašvaldība slēpj svarīgu informāciju, dokumentus – tās darbs un/vai budžeta izlietojums nav caurskatāms			
Pašvaldība vāji spēj kontrolēt savas iestādes un/vai uzņēmumus, prettiesiska un neētiska rīcība paliek nesodīta			
Pašvaldības vadībai nav attīstības vīzijas: priekšstata par to, kā pašvaldībai būtu jāizskatās pēc vairākiem gadiem			

Pielikums Nr.4. Svarīgākie Saeimai veicamie darbi, lai uzlabotu pārvaldības kvalitāti pašvaldībās

2018.gada oktobrī notiks Saeimas vēlēšanas. Saeimas ziņā ir izlemt vairākus jautājumus, kuri var būtiski uzlabot pašvaldību darbu. Svarīgākie darbi, ko var paspēt paveikt 12.Saeima un kas var uzlabot pašvaldību pārvaldību, mūsaprāt, ir šādi:

1. Radīt tādas atbalsta programmas, lai pašvaldību līmenī varētu veiksmīgi strādāt kvalitatīvi un no domes neatkarīgi vietējie mediji, kā arī vietējās sabiedriskās organizācijas;
2. Piešķirt kādai valsts institūcijai kompetenci rūpēties par informācijas atklātību gan valsts, gan pašvaldību līmenī, – tā, lai pašvaldību iedzīvotājam gadījumā, ja viņam netiek doti kādi svarīgi dokumenti, nebūtu uzreiz jāvēršas tiesā;
3. Palielināt iespējas pašvaldību iedzīvotājiem iesaistīties lēmumu pieņemšanā – piemēram, jāpieņem šajā Saeimā iestrēgušais pašvaldību referendumu likums, kas dos iespēju izņēmuma gadījumos arī atlaist pašvaldības domi;
4. Noregulēt pašvaldību darbinieku statusu tā, lai pašvaldību amatus ieņemtu profesionāli tiem vispiemērotākie cilvēki;
5. Izbeigt praksi valsts budžeta pieņemšanas laikā apdāvināt tās pašvaldības, kas ir tuvākās tām partijām, kas veido valdošo koalīciju, šādi pašvaldību iedzīvotājiem raidot signālu, ka svarīgs ir ne tik daudz pašvaldības vadības profesionālisms, cik „sakari”.