

Pašvaldību sadarbības formas Latvijā

Dina Bite, *University of Latvia*

Kopsavilkums. Raksta mērķis ir izanalizēt pašvaldību sadarbības formas Latvijā atbilstoši teorētiskajiem uzstādījumiem par sadarbības veidiem un iespējamām priekšrocībām. Darbā izmantota daļēji strukturētu interviju analīze ar pašvaldību pārstāvjiem republikas pilsētās un novados pētniecisko projektu ietvaros. Empīriskā materiāla analīze atklāj, ka Latvijā raksturīgākā sadarbības forma starp pašvaldībām ir informācijas apmaiņa. Tai pašā laikā sadarbības priekšrocības netiek pietiekami apzinātas un izmantotas. Sadarbība ir fragmentāra, situatīva un uz neformāliem kontaktiem balstīta.

Atslēgas vārdi: pašvaldības, sadarbība, konkurence, sadarbības formas.

I. IEVADS

Viens no Eiropas Savienības un Latvijas reģionālās attīstības mērķiem ir policentriska attīstība, kas tiek definēta kā telpiska un funkcionāla attīstības forma, kurā ir vairāki centri, nevis viens dominējošs centrs. Minētie centri ir saistīti tīklā, viens otru funkcionāli papildina un sadarbojas, tā rezultātā radot lielāku „kritisko masu”, nekā darbojoties atsevišķi un paaugstinot vispārējo konkurētspēju [1].

Par svarīgākajiem policentriskas attīstības sasniegšanas instrumentiem tiek uzskatīta pilsētu specializācija, savstarpēja papildināšanās un integrācija. Šie instrumenti ir cieši saistīti ar sadarbību, jo tie prasa funkciju saskaņošanu starp pilsētām un vienošanos par kopīgu, uz vispārēju labumu virzītu mērķi.

Latvijā pašvaldību sadarbības nepieciešamību nosaka ne vien reģionālās attīstības mērķi, bet arī Administratīvi teritoriālā reforma (pabeigta 2009.gada 1.jūlijā) un sociālekonomiskā krīze. Pašvaldību apvienošana prasa konsolidēt funkcijas, savukārt nepieciešamība samazināt budžeta izdevumus var likt pārskatīt esošās prakses un meklēt jaunas, savstarpēji izdevīgas vienošanās starp pašvaldībām.

Raksta mērķis ir izanalizēt pašvaldību sadarbības formas Latvijā atbilstoši teorētiskajiem uzstādījumiem par sadarbības veidiem un iespējamām priekšrocībām.

II. PAŠVALDĪBU SADARBĪBAS TEORĒTISKE ASPEKTI

Teorētiski sadarbība tiek definēta kā sociālo aģentu vienošanās kopīga mērķa labā, process, kurā sociālie aģenti savstarpējās koordinācijas procesā pielāgo savu uzvedību aktuālajām vai sagaidāmajām otras puses preferencēm (izvēlei, priekšrokiem). Sadarbība ir atkārtoto, nelineāra, decentralizēta un atvērta process, kam var būt ietekme kā uz iesaistītajiem aģentiem, tā uz sistēmu kopumā [2]. Kā redzams, sadarbība ietver iesaistīto aģentu vienošanos par kopīgiem mērķiem un rīcības saskaņošanu.

Sadarbība nereti tiek analizēta racionālās rīcības teorijas un spēļu teorijas kontekstā, jo tradicionāla, dabiska rīcība gan indivīdam, gan organizācijai ir konkurēt jeb darboties savu mērķu sasniegšanai. Plašākā mērogā sadarbība un konkurence

nav tikai konkrēta novērojama darbība, bet gan princips, uzskatu un plānu kopums, kas izpaužas konkrētās darbībās [3].

Runājot par sadarbību pašvaldību starpā, vairāku pētījumu rezultāti liecina, ka pašvaldību sadarbību galvenokārt motivē iespēja piedāvāt lētākus pakalpojumus iedzīvotājiem un iespēja realizēt savā teritorijā apjomīgākus projektus, nekā tas iespējams vienai atsevišķai pašvaldībai. Literatūrā tiek akcentētas šādas sadarbības priekšrocības:

- 1) tas var būt efektīvāks un lētāks veids, kā ieviest jaunu pakalpojumu (vairākas pašvaldības kopā algo noteiktas (relatīvi sarežģītas) jomas speciālistu);
- 2) produktivitātes paaugstināšana attiecībā uz pašvaldības pakalpojumiem – samazinās viena pakalpojuma izmaksas un, iespējams, paaugstinās pakalpojumu sniegšanas līmeni;
- 3) vienkāršāk risināmas problēmas, kas saistītas ar pierobežu (piemēram, piesārņojuma jautājumi jārisina plašākā mērogā);
- 4) atsevišķu pašvaldību struktūrvienības var koordinēt savu darbību noteiktā jomā;
- 5) pašvaldībām ir iespēja sākot neatbilstīgus maksājumus par pakalpojumiem vai labumu saņemšanu [4].

Kopumā sadarbība tiek uzskatīta par instrumentu, lai efektīvāk risinātu dažādas problēmas, ar ko saskaras vietējā pārvalde. Lai arī sadarbība tiek atzīta par efektīvu un pārņemšanas vērtu praksi, tās realizēšanu ietekmē dažādi faktori. Piemēram, sadarbību starp pašvaldībām kavē uz centralizāciju orientēta valsts pārvalde, vēlme pēc lokālas autonomijas, ekonomisko interešu sadursme, kā arī sabiedrībā eksistējošas normas, kas atbalsta konkurenci, nevis sadarbību. Pašvaldību sadarbība teorētiski var realizēties šādās jomās:

- 1) informācijas un kultūras apmaiņa – neapšaubāmi dominējošā un mazāk problemātiskā sadarbības forma starp pašvaldībām. Sadarbība ir brīvprātīga, pat ja tā tiek formalizēta ar rezolūcijām un proklamācijām, raksturīga dalīšanās ar informāciju un labās gribas izpaušana. Šinī grupā ietilpst t.s. sadraudzības pilsētas gan nacionālā, gan starptautiskā līmenī;
- 2) infrastruktūras pakalpojumi – praktisku problēmu risināšana, darbības racionalizācija. Starp pašvaldībām (sevišķi policentriskas attīstības kontekstā) tiek sadalītas sabiedrisko pakalpojumu funkcijas, veidojot t.s. ostas pilsētas attiecīgajam pakalpojumam. Šādā veidā pilsētas specializējas un attīsta konkurētspēju;
- 3) ekonomiskā integrācija – sadarbības mērķis ir attīstīt savstarpēju papildināšanos ražošanas un pakalpojumu sfērā, lai būtu ieguvumi visiem iesaistītajiem;
- 4) politiskā integrācija – vissarežģītākā no visām sadarbības jomām, jo tā prasa veidot kopīgu, pār atsevišķām pilsētām pārāku pārvaldes formu

(piemēram, reģionālā līmenī). Pieredze rāda, ka pilsētas lielākoties apiet reģionālo līmeni un mijiedarbojas tieši ar centrālās pārvaldes institūcijām. Par politisko integrāciju var uzskatīt arī teritoriālas reformas, kā rezultātā tiek apvienotas pašvaldības (piemēram, lauku un pilsētas pašvaldības) [5].

Kā iepriekš minēts, izplatītākā sadarbības forma jeb joma starp pašvaldībām ir informācijas apmaiņa, jo tā prasa salīdzinoši maz resursu un savstarpējas uzticēšanās. Pārējās sadarbības formas ir resursu ziņā ietilpīgākas, tādējādi paredzot arī ciešākas attiecības starp sociālajiem aģentiem. Kā liecina pētījumu rezultāti, ne vienmēr politiskā un organizāciju kultūra ir atbilstoša tam, lai pašvaldības ieviestu ciešas un savstarpēji atkarīgas sadarbības attiecības [6].

Ja pašvaldību attiecības analizē sadarbības vai konkurences aspektā, aktualizējas jautājums par to, kā izmērīt vai noteikt, kuru no šīm stratēģijām pašvaldības realizē. Jāuzsver, ka neviena pašvaldība neorientējas tikai uz sadarbību vai tikai uz konkurenci, bet tās darbībā vērojamas pazīmes no abām stratēģijām. Definējot jēdzienu sadarbība un konkurence pašvaldību attiecību kontekstā, zinātnieki izšķir vairākus sadarbības un konkurences rādītājus jeb pazīmes (skat.1.tabulu).

I.TABULA

PAŠVALDĪBU SADARBĪBAS UN KONKURENCES PAZĪMES

Sadarbība	Konkurence
Informācijas apmaiņa	Autonomija
Kopīga mācīšanās, labo prakšu pārņemšana	Pretrunīgas informācijas sniegšana
Kopīga plānošana	Negatīvi komentāri
Kopīga rīcība	Konkurējoša un norobežojoša plānošana
Kopīgs risks	Aizliegumu normatīvi
	Citu pašvaldību lēmumiem pretēju programmu ieviešana un finansēšana

Avots: **Gordon V.** Partners or Competitors? Perceptions of Regional Economic Development Cooperation in Illinois. *Economic Development Quarterly*, 2007, vol. 21, p. 60-78.

Ar minēto rādītāju palīdzību iespējams empīriski izmērīt pašvaldību savstarpējās attiecības un noteikt, uz kuru stratēģiju pašvaldības orientējas. Kā papildus pazīmes sadarbības konstatēšanai var minēt uzticēšanos, dalīšanos, abpusēju cieņu, vēlmi mācīties un mācīt, cilvēkkapitāla paaugstināšanu u.c. Kā šķēršļus sadarbībai var minēt neuzticēšanos, tradīciju un paražu būtisku ietekmi, ekonomikas attīstības saistīšanu ar darbavietu skaitu, varas nevienādu sadalījumu u.c. [7].

III. PĒTĪJUMA METODOLOĢIJA

Latvijas pašvaldību sadarbības formu izpēti ir realizēta vairāku zinātnisko projektu gaitā:

- 1) 2007.gadā LLU pētnieciskais projekts „Mazpilsētu kā nodarbinātības un pakalpojumu centru attīstības stratēģijas” (analīzei izmantotas 23 daļēji strukturētas intervijas);

- 2) 2008.gadā LU pētnieciskais projekts „Pilsētas un reģionu ilgtspējīga attīstība” (analīzei izmantotas 6 daļēji strukturētas intervijas);
- 3) 2008.-2009.gadā LU pētnieciskais projekts „Priekšlikumu sagatavošana Latvijas pilsētu politikas izstrādei” (analīzei izmantotas 16 daļēji strukturētas intervijas);
- 4) 2010.gadā LU SPPI projekts „Reģionālā identitāte un rīcībspēja” (9 daļēji strukturētas individuālas un grupu intervijas).

Līdz 2009.gada jūlijam, kad tika pabeigta Administratīvi teritoriālā reforma, izlasē tika iekļautas republikas pilsētu, rajonu centru, rajonu pilsētu un pagastu pašvaldības. Pēc 2009.gada jūlija pētījums tika veikts republikas pilsētu un novadu pašvaldībās.

Pētījumā izmantotas daļēji strukturētas intervijas ar pašvaldību vadītājiem, deputātiem, dažādu jomu speciālistiem.

IV. EMPĪRISKO REZULTĀTU ANALĪZE

Kad pašvaldību pārstāvjiem tika uzdoti jautājumi par sadarbību starp pašvaldībām, tad pirmā asociācija un atbilde respondentiem saistījās ar t.s. sadraudzības pilsētām ārvalstīs. Šeit tika uzskaitītas konkrētas apdzīvotas vietas, kopīgi projekti, sadarbības jomas u.tml. Tā kā raksta mērķis ir analizēt sadarbības prakses starp Latvijas pašvaldībām, tad Latvijas pašvaldību sadarbība ar sadraudzības pilsētām šeit analizēta netiks. Turpmāk analizēti tie veidi, kuros kontaktējas jeb “satiekas” Latvijas pašvaldības.

Interviju rezultāti atklāj vairākus iemeslus, kādēļ pašvaldības savā starpā kontaktējas.

Viens no kontaktēšanās iemesliem ir iedzīvotāju plūsmas starp pašvaldībām, piemēram, novada skolēni mācās citā administratīvajā teritorijā, bērni un veci cilvēki atrodas citu pašvaldību aprūpes centros. Minēto iemeslu dēļ tiek veikti savstarpēji pašvaldību norēķini. Kad pašvaldību pārstāvjiem jautā par sadarbības veidiem starp pašvaldībām, tad šis saskares veids tiek minēts visbiežāk, lai gan savstarpēju norēķinu veikšana neatbilst iepriekš minētajai sadarbības definīcijai. Proti, šī kontaktēšanās neatklāj kopīgu mērķu nosprašanu un rīcības pielāgošanu otrai pusei. Vēl vairāk – pašvaldību darbinieki atzīst, ka šī ir joma, kurā pašvaldība labprāt ietaupītu līdzekļus:

„Tagad tie novadi, cik ir runāts, viņi jau katrs par sevi. Jo tikko tu aizsūti.. Skolniekus neviens negrib laist citā novadā, sākas savstarpējie norēķini uzreiz. Pansionāts mums ir, bērnu nams – neviens jau negrib, jo jāmaksā ir par katru iemītnieku.

Tos jau, kas bija, kad bija rajons, neviens ārā neņem, maksājam tos savstarpējos norēķinus, bet visi, cik iespējams izvairās, lai tā naudiņa paliek pašvaldībai.”

Kā liecina respondenta teiktais, šeit drīzāk vērojama vēlme norobežoties no citām pašvaldībām vai pat konkurence par pašvaldības resursiem. Līdz ar to savstarpējo norēķinu veikšanu nevar uzskatīt par sadarbību; tā ir likumdošanā paredzēto normu izpildīšana, nevis brīvprātīga vēlēšanās sadarboties.

Nākošā joma, kuru biežāk piemin pašvaldību pārstāvji, ir kopīgu Eiropas Savienības finansētu projektu realizācija. Šeit jāuzsver, ka pašvaldībām ir ievērojama pieredze kopīgu projektu īstenošanā, tomēr, vērtējot šo pieredzi sadarbības

kontekstā, pamanāmas vairākas īpatnības. Nenoliedzami, iespēja apgūt ES finansējumu ir bijusi par stimulu pašvaldību sadarbībai, jo viena no prasībām projektu pieteicējiem un realizētājiem ir sadarbība ar vairākiem partneriem. Tieši šī prasība ir motivējusi meklēt sadarbības partnerus starp citām pašvaldībām:

„Mēs palīdzam viens otram struktūrfondus apgūt pārrobežu projektos.”

Tai pašā laikā, kā liecina intervijās iegūtais empīriskais materiāls, sadarbība projektu realizācijā ir relatīvi maznozīmīgās jomās, tās ir - kultūra, sports, izglītība. Grūti pašlaik pateikt, vai un kādā mērā būtu izveidojusies sadarbība starp pašvaldībām, ja šādas iespējas apgūt ES finanšu resursus nebūtu. Tagad attiecībā uz šādiem kopīgi realizētiem projektiem pastāv risks apgalvot, ka tā bija “no augšas” uzspiesta prasība apvienoties, sadarboties, nevis pašvaldību izteikta nepieciešamība. Nenoliedzami, projekti ir devuši gan materiālu, gan nemateriālu labumu iesaistītajiem aģentiem, iespējams arī, ka atsevišķos gadījumos kopīgu projektu realizācija ir likusi pamatu ciešākai un tālākai sadarbībai starp pašvaldībām, jo pozitīva iepriekšēja pieredze palīdz uzticēties un veidot turpmākas sociālās saites. Par vienu no labās prakses piemēriem vairāki respondenti nosauc Kurzemes Tūrisma aģentūras izstrādāto koncepciju un realizētos projektus sadarbībā ar Kurzemes reģiona pašvaldībām:

„Jo, ja atbrauks līdz Talsiem, tad aizbrauks līdz Rojai un aizbrauks līdz Kolkai. Tas ir pikas efekts. Mēs gaidām viesus, viņi atstāj naudu. Viņi aizbrauks līdz Laumām, viņi aizbrauks līdz Rojai, un visiem būs labi... Tas efekts lai veidojas.”

Šo sadarbības piemēru kā atbalstāmu intervijās vērtē vairāku Kurzemes pašvaldību vadītāji, kas liecina par to, ka šādas prakses nav izplatītas pašvaldību savstarpējās attiecībās. Vēl šis piemērs liecina par to, ka principā pašvaldības akceptē un atbalsta pozitīvas sadarbības prakses, taču šādu praksi ir pārāk maz, lai citi no tām iedvesmotos un pārņemtu šīs idejas:

„Es varu teikt, ka ļoti veiksmīga sadarbība Kurzemes reģionā ir tūrisma biznesā. Vienkārši es esmu piedalījies tajos tūrisma uzņēmēju klubos, un tur ir tā Kurzemes tūrisma asociācija. Vismaz šajā nozarē es zinu, ka tā sadarbība patiešām ir. Un arī par tūrismu domājot – nu šī nozare nevar būt tik lokāla, jo arī, ja cilvēks atbrauc uz Latviju, tad viņš, teiksim, to Kurzemes reģionu kopumā skata. Tur šī sadarbība ir ļoti veiksmīga. Un arī tie uzņēmēji saprot, ka viņi var darboties vienīgi viens otru papildinot, un viņi bieži vien ir nevis konkurenti, bet patiešām sadarbības partneri.”

Tai pašā laikā, kā to rāda nākošais citāts, sadarbība projektu kontekstā bieži vien vērtējama kā fragmentāra, konkrētā īstermiņa labuma diktēta stratēģija:

„Sadarbojamies ar Igaunijas, Krievijas, Somijas, Nīderlandes, Zviedrijas, Vācijas sadraudzības pilsētām. Kad varēja saņemt Eiropas naudu par sadarbību ar mums, tad visi gribēja sadarboties, kad vairs nesaņem...”

Tomēr jebkurā gadījumā ES finansētu projektu realizācija ir dziļāk pētāms temats, lai spriestu par jomām, sadarbības partneriem un saišu ciešumu starp partneriem.

Nākošā sadarbības joma, ko obligāti atzīmē respondenti, ir pieredzes apmaiņa. Atbilstoši iepriekš minētajām teorētiskajām sadarbības formām, pieredzes jeb informācijas apmaiņa uzskatāma par biežāk izplatīto sadarbības jomu starp pašvaldībām. To atzīmē, ka arī respondenti atbilstoši savam

ieņemamajam amatam un darbības sfērai. Piemēram, sociālie darbinieki bieži savstarpēji apmainās ar informāciju par to, kā vienu vai otru pakalpojumu iedzīvotājiem nodrošina citās pašvaldībās:

„Nu tā īpaši ne. Ja ko vajag, pazvana pa telefonu.”

„Mums tā draudzēšanās notiek pieredzes apmaiņā, jo problēmas ir vienas visiem. Kā jūs darāt to un kā jūs darāt šo? It kā tas labais tiek aizņemts no citiem.”

Ļoti bieži pašvaldību darbinieki savstarpēji sazinās, lai palīdzētu izprast un interpretēt attiecīgos normatīvos aktus. Šeit vērojama interesanta tendence, ka pašvaldības veido savdabīgu norobežošanos no valsts institūcijām, piemēram, savstarpēji pārrunā, kā pildīt attiecīgos noteikumus un prasības un kā šīs prasības varētu “apiet”:

„Kā tagad ir jāpublicē tās algas? Zvanām uz ministriju. Mums nav skaidrojuma! Nu? Un te tu atduries. Un kā tu māki, kā tu izdomā, tā tu dari! Teikšu godīgi – visu izdarīt nav iespējams! Visu precīzi nav iespējams izdarīt! Pie tā dokumentu apjoma, pie tiem likumiem visu nav iespējams izdarīt! Man jau nav ko slēpt! Tu pat gribētu to darīt, bet tu nevari!”

Šādos gadījumos, kad nepieciešama normatīvo aktu interpretācija, pašvaldību darbinieki sazinās viens ar otru, lai kopīgi izlemtu, kā rīkoties. Tas principā norāda uz valsts pārvaldes institūciju atrautību no reālām problēmām un nevēlēšanos risināt tās pēc būtības. Kā norāda kāda respondente, valsts institūciju darbība attiecībā pret pašvaldībām un arī iedzīvotājiem pārsvarā ir kontrolējoša un uzraugoša:

„Bet man liekas, ka mūsu valstī vajadzētu mainīties tam, ka visas šīs kontrolējošās institūcijas vairāk kļūst par atbalstošām, tādām rekomendējošām. Man ir viens piemērs. Kad es vienreiz mašīnu biju Ventspilī nolikusi ar vienu riepu uz zālītes... tāds man vienreiz dzīvē ir bijis, ka es nevis samaksāju sodu, bet man policists aizrādīja: „Jo mēs savā pilsētā par zaļo zonu tomēr rūpējamies.” Un tas man ir tā palicis prātā!”

Līdz ar to valsts pārvaldes iestāžu rīcība zināmā mērā konsolidē pašvaldības un liek tām apmainīties ar informāciju, kā īstenot konkrētus rīkojumus un noteikumus.

Iepriekš minētais situācijas apraksts principā ir šaurākais pieredzes apmaiņas aspekts. Plašākā kontekstā pašvaldību darbinieki dodas informācijas apmaiņas vizītēs, satiekas darba grupās, semināros, veidojot un nostiprinot sociālās saites. Kā atzīst kāds pašvaldības vadītājs, pieredzes apmaiņas braucieni ir nepieciešami, jo tie ļauj uz savu darbu, uz savu pašvaldību palūkoties no cita skatu punkta:

“Faktiski, darbinieks, kurš strādā te vai tur, nevar izrauties no savas vides. Izraujoties viņam rodas, par ko padomāt. Vai nu apzināties, ka viņš strādā ļoti labi, vai arī kaut kas pietrūkst.

Ja visiem pāris reizes gadā sanāk tā izrauties, tas ir tikai pluss.”

Jāatzīst, ka pieredzes apmaiņas braucieni ir izplatīta sadarbības forma starp Latvijas pašvaldībām. Tā ir brīvprātīga, neuzspiesta sadarbība, kas var pāraugt resursu ziņā ietilpīgākās sadarbības formās. Pagaidām gan neviena pašvaldība nevar nosaukt spilgtus piemērus tam, ko tā būtu pārņēmusi no citām pašvaldībām:

„Mmm... Idejas it kā jā, bet mēs neesam to visu vēl realizējuši. Šopavasār bijām. Ir dažas lietas, jo Smiltene ir ļoti aktīva uz projektiem. Projekti nāk iekšā, naudas un idejas.”

No otras puses pašvaldībām nemaz nav iespējams un arī nepieciešams kopēt otras pašvaldības idejas un īstenotos projektus, jo ekonomiskā un sociālā situācija pašvaldībās ir atšķirīga. Tādēļ labākais, ko var gūt šādā savstarpējā pieredzes apmaiņā, ir iespēja novērtēt savu darbu citu pašvaldību sasniegumu kontekstā, konkrētas idejas piemērojot reālajai situācijai.

Pieredzes apmaiņai ir raksturīga kontaktēšanās ar lieluma un nozīmības ziņā līdzīgām pašvaldībām. Vaicāti par sadarbību ar citām pašvaldībām, respondenti atbild apstiprinoši un uzskaita pašvaldības, ar kurām izveidojušies kādi kontakti. Starp nosauktajām praktiski visas ir viena hierarhiskā līmeņa apdzīvotas vietas, piemēram, bijušie rajonu centri nosauc citus rajona centrus u. tml. Mazās pilsētas starp saviem sadarbības partneriem nosauc arī pagastus (Jaunpils, Mālpils), kas apliecina, ka Latvijā apdzīvotai vietai piešķirtais statuss ne vienmēr izsaka tās būtību un ka kooperācija starp apdzīvotām vietām notiek, meklējot „līdzīgo” pēc infrastruktūras un risināmo problēmu mēroga. Respondenti apgalvo, ka katram apdzīvoto vietu līmenim ir atšķirīgas problēmas, pieejamie resursi problēmu risināšanai un arī dzīvesveids:

„Atšķiras cilvēku vajadzības. Dzīvesveids ir citāds. Varbūt laukos ir grūtāk, bet cilvēki ir darbīgāki, vismaz pensionāri.

Pilsētām kaut vai pēc pabalstiem ir lielākas prasības.”

Paralēli dzīvesveida atšķirībām laukos un pilsētās vērojama arī apdzīvotu vietu formāla un neformāla hierarhija jeb noslāņošanās. Līdz 2009.gadam veiktajās intervijās atspoguļojas konkurence starp rajonu centriem un rajonu pilsētām ATR kontekstā:

“Neskaidrību pārāk daudz. Piemēram, mums reģionā centrs varētu būt Valmiera, bet tad mums ar Valku jābūt vienā līmenī, nevis atšķirīgi. Tie tagad būs riktīgie novadi, kur viss jau iestrādāts, un būs tādi ne īsti riktīgie.”

Respondenta neizpratni un sašutumu rosina tas, ka padomju laikā iedibinātie rajonu centri ir ar labāk attīstītu infrastruktūru, kas ļauj tiem būt izdevīgākā situācijā pēc novadu izveidošanas. Līdz ar to līdz ATR pabeigšanai 2009.gada jūlijā sīvākā konkurence valdīja starp rajona pilsētām un rajona centriem. Rīgu kā galvaspilsētu pārējās pašvaldības no iespējamās konkurences izslēdza jau pirms ATR. Situācija būtiski mainījās pēc ATR realizēšanas. Republikas pilsētām pievienojās Valmiera un Jēkabpils, bet pārējās pašvaldības tika apvienotas 110 novados. Pašlaik, 2009.gada un 2010.gada, interviju rezultāti rāda, ka saasinājusies konkurence un norobežošanās starp republikas pilsētu pašvaldībām un novadu pašvaldībām:

„Priekš kam ir politika, priekš kam lobē intereses, nu tā, lai dabūtu pie sevis. Vienīgais, ja tu esi stiprāks, tev jāpadomā arī par citiem, tu nevari tā viens pats. Pie mums bija lielākā daļā reģionālās pārstāvniecības, un tad arī Cēsīs izveidojās tāda stiprāka pārvalde un viņi daudz ko arī dabūja pie sevis.

Patiesībā jau tas nav slikli – viņi dabū tās institūcijas, kas saistās ar to, ko viņi dara, uz ko viņi virzās.”

Pašvaldību lielākā cīņa notiek par valsts institūciju izvietošanu, jo tas nozīmē valsts līdzekļu piesaisti, darba vietas un līdz ar to zināmu garantiju turpmākai attīstībai. Pašlaik šinī konkurencē par resursu piesaisti viennozīmīgi uzvar republikas pilsētas, jo tās pēdējo gadu laikā ir izveidojušas gan spēcīgu apvienību, gan lobiju savu interešu aizstāvēšanai:

„Mums ir tā priekšrocība, ka mēs esam pilsētvides programmā, no kurienes mēs saņemam finansējumu kā nacionālas nozīmes pilsēta. Mēs Latvijas Lielo pilsētu asociācijā startējam kā līdztiesīgi biedri un mums ir diezgan, nu, kā lai pasaka, nu, nevis tāda tuva pieeja, bet mums ir iespēja lobēt.. ne pat tik daudz lobēt kā ietekmēt MK noteikumu izstrādi, noteikumu izstrādi, jo mūs aicina gan uz darba grupām, gan sagaida no mums šo viedokli, un jāsaka godīgi, mēs arī daudz pie tā strādājam.”

Kā redzams, republikas nozīmes pilsētu iespējas piedalīties politikas veidošanā, lēmumu pieņemšanā ir ievērojami lielākas kā citām pašvaldībām, un to intervijās uzsver praktiski visi respondenti. Lielās pilsētas pat tiek saistītas ar pavisam citu realitāti atšķirībā no tās, ar kādu sastopas citas pašvaldības. Nošķiršana „savējos un svešos” notiek no abām pusēm, kas liecina par to, ka šāda robežšķirtne pastāv un ka sadarbības kontekstā abām pusēm ir grūti rast kopsaucēju:

„Šīs lielās pilsētas nekad nav nākušas kopā pašvaldību savienībā, jo viņi runā pa tiešo ar ministru, prezidentu, Saeimu, jo tur ir citādi...”

Interviju rezultāti atklāj, ka lielajām pilsētām nav izveidojusies sadarbība pat ar sev tuvākajām pašvaldībām. Piemēram, sociālie darbinieki mazajās pilsētās, lai noskaidrotu sev aktuālu jautājumu, zvana pat uz attālu, tomēr „sava līmeņa” novadu, uzsverot, ka lielo pilsētu problēmas ir atšķirīgas. Sarunās, kur intervēti blakus esošu pašvaldību (republikas pilsētas un novada) vadītāji, redzamas pretrunas. Abi pašvaldību vadītāji aizstāv savu redzējumu par pilsētu funkcijām, vietu reģionā, interpretējot otra vadītāja viedokli. Principā rodas iespaids, ka pašvaldību vadītāji savā starpā nav sarunājušies par šiem jautājumiem, jau apriori pieņemot, ka otra viedoklis ir atšķirīgs:

„Ar A..., teikšu atklāti, mums nekā nav. Pat nav bijusi saruna.

Un es godīgi pateikšu – tā saruna nav bijusi varbūt tikai tāpēc, ka mēs drusciņ savādāk domājam. Es domāju savādāk kā M.... Un nekur nekas nav bijis.”

Lielajām pilsētām ir izveidojusies savs, samērā noslēgts sociālo kontaktu tīkls, kas tiek izmantots nepieciešamības gadījumā. Cik šinī procesā ļauj ieskatīties interviju materiāli, tad var secināt, ka Latvijas Lielo pilsētu asociācija ir spēcīgs lobijs dažādu lēmumu pieņemšanā un resursu sadalē. Ļoti iespējams, ka citas pašvaldības par lielajām pilsētām pieejamajām iespējām nemaz nav informētas:

„Brisele aicina parakstīt mēra uzsaukumu. Tur arī tādas interesantas lietas notiek – par energoefektivitāti. Varēs dabūt naudu tie, kas parakstīs šo mēru uzsaukumu par zaļo enerģiju. Gadu atpakaļ mēs bijām pie Piebalga un mēs izteicām vēlmi... Tur bija Parīzes vicemērs un Londonas... tur vispār bija ļoti augstā līmenī. Un tagad pēc gada viņi to uzsaukumu grib parakstīt. Un tie, kas parakstīs šo te, dabūšot zaļo gaismu naudas saņemšanai energoefektivitātei.”

No reģiona attīstības viedokļa šāda savstarpējas nošķiršanās, norobežošanās tendence ir vērtējama negatīvi. Ir saprotama republikas pilsētu un novadu vēlme vispirms apmierināt savas intereses, taču tas liecina par izteiktu individualismu sabiedrībā un par to, ka nav apzināti tie labumi, kādus var sasniegt kopīgā darbībā. Pat tie ieguvumi, kuri jau ir radušies, pateicoties formālām vai neformālām saitēm, netiek novērtēti sadarbības kontekstā, bet kā izdevies manevrs labumu gūšanai. No reģiona attīstības viedokļa ir ļoti būtiski, lai inovatīvi,

pozitīvi sociālo prakšu piemēri izplatītos reģionā caur sadarbības tīkliem. Ja šādas tendences nav, tad reģiona attīstība tiek kavēta.

Nākošā sadarbības forma, ko var novērot starp Latvijas pašvaldībām, ir sadarbība jaunizveidotā novada ietvaros. Kopš novadu izveidošanas šo sadarbības formu precīzi ir jāsauc par sadarbību starp dažādām administratīvām vienībām viena novada ietvaros. Tomēr, ņemot vērā, ka šīs administratīvās vienības līdz ATR bijušas atsevišķas pašvaldības, tad sadarbības kontekstā ir vērts pieminēt arī šo aspektu. Novada pašvaldība pašlaik lielākoties cenšas izveidot vienotu, funkcionālu sistēmu, lai nodrošinātu iedzīvotājiem nepieciešamos pakalpojumus. Stāsti par to, kā notiek novadu veidojošo vienību politiska, ekonomiska un sociāla konsolidācija, ir atšķirīgi. Pašvaldībai ir jāievieš vienota dokumentu aprīte, budžets utt. Pagaidām būtiskas izmaiņas novadu teritoriālajās vienībās nav īstenotas, tādēļ daži respondenti apšaubā ATR nepieciešamību. Atsevišķās pašvaldībās ir gadījumi, kad tiek slēgta kāda skola, tajās telpās tiek izvietoti bērnudārza bērni no citām administratīvajām teritorijām, kur līdz šim bijusi rinda uz bērnudārzu. Līdz ar to ir pazīmes, kas liecina par funkcionālu saišu veidošanos starp novadu veidojošām administratīvām vienībām:

„Mēs arī lūdzām MK pieļaut to, ka šeit, Salacgrīvā, netiek veidota atsevišķa pārvalde, vienlaicīgi izpilddirektors ir atbildīgs gan par Liepupes, gan Ainažu pārvaldnieku darbību. Tā, ka mēs neizcēlām atsevišķi. Viena no lietām, ko mēs izdarījām tūlīt pēc vēlēšanām, mēs izgatavojām Liepupes pagastam savu simboliku, kas līdz tam nebija, lai mēs varētu visus trīs simbolus likt kopā, un tas ir jaunais novada ģerbonis, kurš arī simboliski parāda trīs pašvaldības, kas ir apvienojušās novadā.”

Vēl šā brīža situācijai raksturīgs tas, ka sadarbībai ar citu novadu pašvaldībām tiek pievērsta maza uzmanība, jo būtiskākais ir nodrošināt jaunizveidotās pašvaldības darbību un funkciju izpildi.

ATR ir devusi vēl kādu iespēju pašvaldībām konsolidēties kopīga mērķa labā. Līdz ar reformu mainījās arī statuss vairākām iestādēm, galvenokārt tām, kuras līdz šim bija t.s. rajona padomju pārzinā. Intervijās tiek atspoguļoti gadījumi, kad pašvaldības slēdz sadarbības līgumus, lai pārņemtu un kopīgi uzturētu, piemēram, mūzikas skolu, sporta skolu, būvvaldi:

„Kas bija, kopīgi arī uzturam. Tā nevilkmā uz savu pusi un netaisījām šīs lietas.”

Arī šeit vērojamas atšķirīgas pieejas. Ir pašvaldības, kas izlēmušas par labu savas atsevišķas būvvaldes vai izglītības pārvaldes izveidei, jo tas ir lētāk nekā uzturēt iepriekšējo sistēmu:

„Jā, protams, šie aprēķini ir izdarīti. Mums ar Limbažu izglītības pārvaldi bija sarunas, jo tā bija tā kā pārpalikums no rajona laikiem. Nu, mēs izrēķinājām, ka mēs to varam trīs reizes lētāk izdarīt šeit, uz vietas. Tas bija no padomju laikiem nācis, ka katram priekšniekam savi šoferi, un naudiņa tur nāca no rajona, un tā bija svēta lieta, kam klāt ķerties nevar, tad mēs šobrīd iztiekam ar vienu speciālistu.”

Intervija atklāj Latvijas gadījumam būtisku iezīmi. Proti, esošās Latvijas pašvaldību sadarbības prakses un sadarbības potenciālu lielā mērā ietekmē padomju laika mantojums. Kā zināms, padomju laikā centralizētas varas un ekonomikas

apstākļos tika veicinātas un atbalstītas vertikālas attiecības starp pārvaldes iestādēm. Tas nozīmē, ka perfekti tika nodrošināta vietējo pagasta vai pilsētas padomju komunikācija ar rajona un republikas pārvaldes institūcijām, tai pašā laikā praktiski izslēdzot horizontālu saišu veidošanos ar citām vietējām pārvaldēm. Šī pieredze vēl joprojām būtiski ietekmē pašvaldību orientāciju uz vertikālu saišu stiprināšanu (ar ministrijām, Saeimas deputātiem u.tml.), nevis sadarbību ar citām pašvaldībām. Šo situāciju nenoliedzami pastiprina ierobežotie finansiālie resursi, kuru piešķiršanu vienai vai otrai pašvaldībai būtiski ietekmē pašvaldību vadītāju partijas piederība. Tādējādi padomju laikā iegūtā pieredze vēl pašlaik ietekmē indivīdu un organizāciju attiecības.

Kā pēdējo sadarbības piemēru starp Latvijas pašvaldībām var minēt sadarbību, kas centrējas ap kādu kopīgu problēmu vai objektu. Piemēram, piekrastes pašvaldības apvienojas, lai kopīgi sakārtotu piekrastes īpašumus. Pašvaldību pārstāvji tiekas arī Latvijas Pašvaldību savienības organizētajās aktivitātēs, kā arī citu organizāciju aktivitātēs.

Ja Latvijas pašvaldību sadarbības prakses analizē teorētisko atziņu kontekstā, tad jāatzīst, ka pārsvarā Latvijā tiek izmantota informācijas apmaiņa starp pašvaldībām. Dažkārt var pamanīt arī kopīgas infrastruktūras veidošanu, piemēram, ūdensapgādes sistēma vai kapu saimniecība, kas kopīga ar blakus esošām pašvaldībām. Pagaidām nav pazīmju, kas liecinātu par ekonomiska un politiska rakstura sadarbības tīkliem.

Runājot par sadarbības īpašībām, būtiski ir uzsvērt, ka sadarbība galvenokārt balstās uz neformāliem, personiskiem kontaktiem, kā rezultātā veidojas visai noslēgti, cieši sociālie tīkli. Iepriekš pārbaudītās sociālajās attiecībās ir vērojama uzticēšanās, tai pašā laikā jaunu sociālo aģentu iekļaušana šajos sociālajos tīklos ir sarežģīta.

Analizējot pašvaldību attiecības sadarbības vai konkurences stratēģiju kontekstā, jāatzīst, ka visām pašvaldībām raksturīgas abu stratēģiju iezīmes. Piemēram, pašvaldības dalās ar informāciju, taču dažkārt izsakās negatīvi un ironiski par citām pašvaldībām, norobežojas no iespējamiem kontaktiem. Tādējādi pašreizējo sadarbību var vērtēt kā fragmentāru, situatīvu un personisku motīvu vadītu procesu. Pašlaik arī nevar apgalvot, ka pašvaldības apzinās sadarbības sniegtās priekšrocības, izņemot apgūtos finanšu resursus un kādas kopīgi lobētas izmaiņas likumdošanā.

V. SECINĀJUMI

Izplatītākā sadarbības forma starp Latvijas pašvaldībām ir informācijas apmaiņa jeb pieredzes apmaiņa. Resursu ziņā ietilpīgākās sadarbības formas praktiski nav novērojamas.

Par būtiskākajiem sadarbības stimuliem uzskatāma iespēja apgūt ES finanšu resursus, kā arī Administratīvi teritoriālās reformas radītās izmaiņas.

Kopumā sadarbība ir nestabila, fragmentāra un situatīva, tā balstās uz racionālu darbības stratēģiju, izmaksu un ieguvumu kalkulāciju.

Sadarbība pastāv, taču tās formas un veidi neliecina par plašām sadarbības tradīcijām un normām. Sadarbība kā darbības stratēģija un kā resurss netiek pietiekami izmantota un novērtēta.

Sadarbības prakšu veidošanos, sadarbības normu nostiprināšanos pašlaik būtiski kavē cīņa par ierobežotajiem valsts piešķirtajiem finanšu līdzekļiem, pārmērīgi augstās valsts iestāžu izvirzītās prasības, kā arī padomju laikā nostiprinātā orientēšanās uz vertikālu sociālo saišu veidošanu un nostiprināšanu.

LITERATŪRAS SARAKSTS

1. *Polycentricity scoping study* [tiešsaiste]. [skatīts 12.01.2011.]. Pieejams: <http://www.digitalcity.hu/documents/DOK/doc/AAAAKCPD.pdf>
2. O'Neill, K., Balsiger, J., VanDeveer, S.D. Actors, Norms, and Impact: Recent International Cooperation Theory and the Influence of the Agent Structure Debate. *Annual Review of Political Sciences*, 2004, vol. 7, p. 149–175.
3. McCarthy, L. The Good of the Many Outweighs the Good of the One: Regional Cooperation instead of Individual Competition in the United States and Western Europe? *Journal of Planning Education and Research*, 2003, vol. 23, p. 140–152.
4. Lawrence, D.M. Interlocal Cooperation, Regional Organizations, and City – County Consolidation. County and Municipal Government of North Carolina. Article 10. School of Government. The University of North Carolina and Chapel Hill, 2007.
5. Douglas, M. From global intercity competition to cooperation for livable cities and economic resilience in Pacific Asia. *Environment and Urbanization*, 2002, vol. 14, p. 53–68.
6. Visser, J.A. Understanding Local Government Cooperation in Urban Regions: Toward a Cultural Model of Interlocal Relations. *The American Review of Public Administration*, 2002, vol. 32, p. 40–65.
7. Gordon, V. Partners or Competitors? Perceptions of Regional Economic Development Cooperation in Illinois. *Economic Development Quarterly*, 2007, vol. 21, p. 60–78.

Dina Bite. Mg.sc.soc. (year 2007, Latvia University of Agriculture), doctoral candidate at the University of Latvia, Faculty of Social Sciences.
Lecturer: Latvia University of Agriculture, Faculty of Social Sciences, Department of Sociology, 2 Liela Street, Jelgava, LV-3001, Latvia, phone +37129729356, e-mail: Dina.Bite@llu.lv

Dina Bite. The Forms of Cooperation among the Local Governments in Latvia

The aim of the article is to analyze the forms of co-operation among the local governments in Latvia according to the theoretical principles of the types of co-operation and possible advantages. For the purposes of the present research the following methods have been used: there had been used the analysis of partially structured interviews with the heads of local governments, specialists, parliamentarians in the republic cities and amalgamated municipalities; the interviews carried out within the framework of several research projects. The empirical analysis of the collected material shows that the most common form of co-operation among the local governments in Latvia is the exchange of information or the exchange of experience. The co-operation forms that are more time and resource consuming (for example, the formation of economic and political structures) do not, in fact, appear in the relations of local governments in Latvia.

Until now one of the most significant milestones or stimuli of co-operation had been an opportunity to uptake the financial resources of the EU, as well as the changes caused by the Administrative-Territorial Reform.

The analysis of the relations among the local governments within the context of the strategies of co-operation or competition enabled to draw a conclusion that the traits of both strategies are characteristic to all local governments. For example, the local governments share information, but sometimes are negative and ironic about other local governments, and stand apart from the possible contacts. Thus, the present co-operation may be evaluated as a process, run by fragmentary, situational and personal motives. At present it is impossible to state that the local governments are aware of the advantages ensured by co-operation, except for the obtained financial resources and the amendments to the legislations achieved by the joint actions.

At present the formation of co-operation practices, the consolidation of co-operation norms are significantly hindered by the competition for the limited financial resources allocated by the state, steep demands set by public institutions, as well as the orientation towards the formation and consolidation of vertical social links - the process that was inherited from the soviet times.

Дина Бите. Формы сотрудничества между самоуправлениями Латвии

Цель статьи - проанализировать формы сотрудничества между самоуправлениями Латвии в соответствии с теоретическими принципами видов сотрудничества и возможных преимуществах. В работе использован анализ частично структурированных интервью с руководителями самоуправлений, специалистами, депутатами в республиканских городах и краях в рамках нескольких исследовательских проектов. Эмпирический анализ материала показывает, что обмен информацией или обмен опытом является наиболее характерной формой сотрудничества между самоуправлениями Латвии. Формы сотрудничества, требующие больше ресурсов (например, образование экономических и политических структур), практически не появляются в отношениях между самоуправлениями Латвии.

В настоящее время ключевыми поворотными точками или стимулами сотрудничества можно считать возможность освоить финансовые ресурсы ЕС, а также изменения, вызванные Административно-территориальной реформой.

Анализ отношений самоуправлений в контексте стратегий сотрудничества или конкуренции показал, что для всех самоуправлений характерны черты обеих стратегий. Например, самоуправления делятся информацией, но иногда высказываются негативно и иронично о других самоуправлениях, отгораживаются от возможных контактов. Таким образом, на данный момент сотрудничество можно оценивать как процесс, которым движут фрагментарные, ситуативные и личные мотивы. Сейчас также невозможно утверждать, что самоуправления осознают преимущества, которых дает сотрудничество, за исключением освоения финансовых ресурсов и изменений в законодательстве в результате совместной лоббистской деятельности.

На данный момент образованию практик сотрудничества, укреплению норм сотрудничества существенно препятствует борьба за ограниченные финансовые средства, выделенные государством, слишком высокие требования, выдвинутые государственными учреждениями, а также в советское время закрепившиеся ориентация на образование и укрепление социальных связей.