

Latvijas teritorijas attīstības pārvaldības reforma

Viedoklis diskusijai.

2019/08/19

Kāpēc un kā?

1

Andris Miglavs, Dr.oec., EDO Consult

Māris Pūķis, Dr.phys., Dr.oec., LU Biznesa, vadības un ekonomikas fakultāte

Pēteris Šķiņķis, Dr.geogr., LU Ģeogrāfijas un Zemes zinātņu fakultāte

LPS Reģionālās attīstības un sadarbības komitejai 2019/09/04

LATVIJAS
TERITORIJU ATTĪSTĪBAS PĀRVALDĪBAS
REFORMA

viedoklis sabiedriskai diskusijai



Andris Miglavs
Māris Pūķis
Pēteris Šķiņķis

2019. gada 19. augusts

Šodienas sarunai

2

- Vispār šodien mēs nerunāsim par robežu reformu
- Runa ir par Latviju
 - Kādu to redzam
 - Kādu to vēlamies
 - Kā mainīt attīstības vektoru

Nāca ar recepti, atnākot palika -

3

- ▶ Ministra Jura Pūces vadītā partija gāja uz vēlēšanām ar lielisku programmu:
 - ▶ **Īstenošim divas reģionālās stratēģijas - Lielrīgai un Latvijas reģioniem**
 - ▶ **Katram reģionam** tiks izstrādāts savs attīstības plāns, kas kalpos par pamatu Eiropas fondu plānošanai. Šī pieeja dos iespēju koncentrēt reģionālo attīstību un vairums Eiropas fondu naudas nonāks Latvijas reģionos
 - ▶ Latvijas reģionos īstenošim vienotu attīstības plānu, lai izmantotu katra novada stratēģiskās priekšrocības. ... Veidosim strukturētu un aptverošu industriālo politiku, kuras mērķis ir reģionu stratēģisko priekšrocību izmantošana.
- ▶ Tagad no šīs idejas – reģionālajām stratēģijām - **palikusi tikai karte ar 36 vienībām**, bet
 - ▶ stratēģijas joprojām nav,
 - ▶ strukturētas un aptverošas industriālās politikas arī nav, un publiski nav arī redzams darbs pie tās attīstības,
 - ▶ bet teritoriju attīstības plānu izstrāde ir ar rīkojumu apturēta,
 - ▶ kaut darbs pie NAP izstrādes nonācis augstākajā punktā un cita starpā saka:
 - ▶ ... Izmantojot ES fondu atbalstu, paredzētas investīcijas publiskās infrastruktūras un inženierkomunikāciju attīstībā **reģionos**...
 - ▶ Ieguldījumu rezultātā plānots radīt jaunas darba vietas privātajā sektorā **reģionos**

Bet - Latvijā joprojām ...

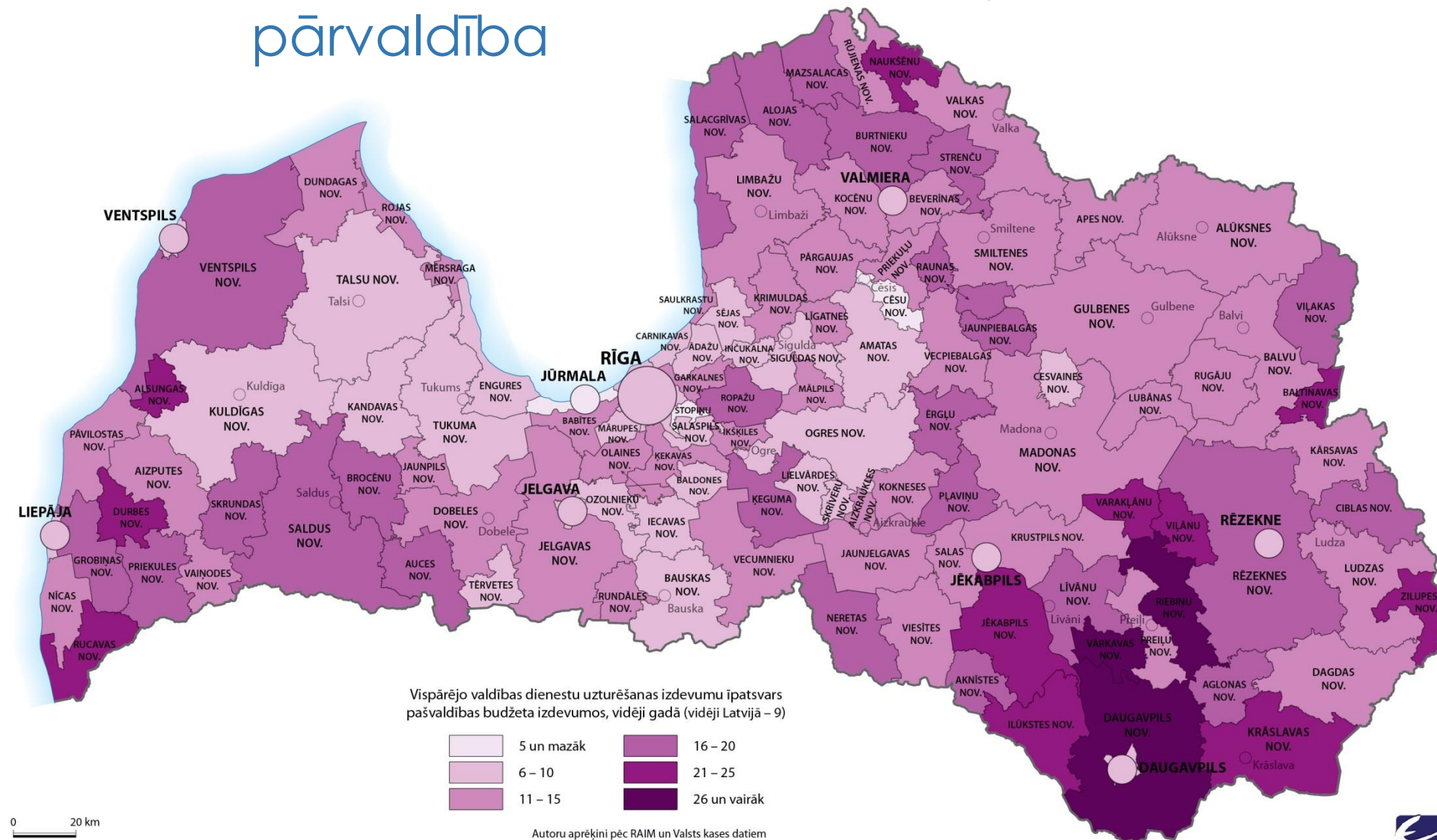
4

- **Nav reģionu** – teritoriju, kurām ir
 - kādas noteiktas robežas un iedzīvotāji
 - savas pārvaldības struktūras
 - dotas reālas tiesības, saistības un finanšu resursi to īstenošanai
 - redzējums, vēlme, spēja un motivācija savu attīstības stratēģiju veidot un īstenot
- **Teritoriju uzturēšanas un attīstības finansēšana nekādi nav saistīta ar saimniecisko darbību tajā**
 - iedzīvotāji šķietami loģiski protestē pret uzņēmumu ienākšanu teritorijās
 - bet, piemēram, kāda pilsēta jaunu satiksmes organizācijas risinājumu vietā ik gadu palielina izmaksas arvien modernāku un dārgāku transporta līdzekļu pieaugošajām vajadzībām...
- **Ir atrasts ienaidnieka tēls** – vietējās pašvaldības, kuras
- **Tikmēr Latvija joprojām zaudē savus iedzīvotājus**
 - jā, **mirst vairāk kā piedzimst**, jo visa Eiropa jau novecojot... (bet Igaunija?)
 - **bet joprojām daudzi izceļo** – 2018.gadā, pēc oficiālajiem datiem, LV atstāja 15 tūkstoši iedzīvotāju
- **Latvijas cilvēki nesajūt Latviju par savējo**, bet, piemēram,
 - **indieši un ķīnieši laikam sajūt** – nu jau mums ir vairāk kā 1000 indiešu studentu un ķīniešu kolonija vismaz Ozolniekos
 - 2018. gadā **Latvijā uz dzīvi ieradās 11 tūkstoši cilvēki**, no kuriem tikai 5 tūkstoši ir ar LV saknēm
- **Īpaši Latvijas perifēriālo teritoriju cilvēki nesajūt Latviju par savējo**

Varam skatīties uz Latvijas teritoriju dažādi- piemēram, caur naudas prizmu – cik % no budžeta un cik uz iedzīvotāju maksā pārvaldība

► Un Ieraudzīt, ka

- Kuldīgas novadā 51 EUR/iedz.
- Cēsu novadā – 54 EUR bet
- Daugavpils novadā – 199
- Ventspils novadā 213



Bet varam padomāt - kas mūs gaida nākamajā desmitgadē?

6

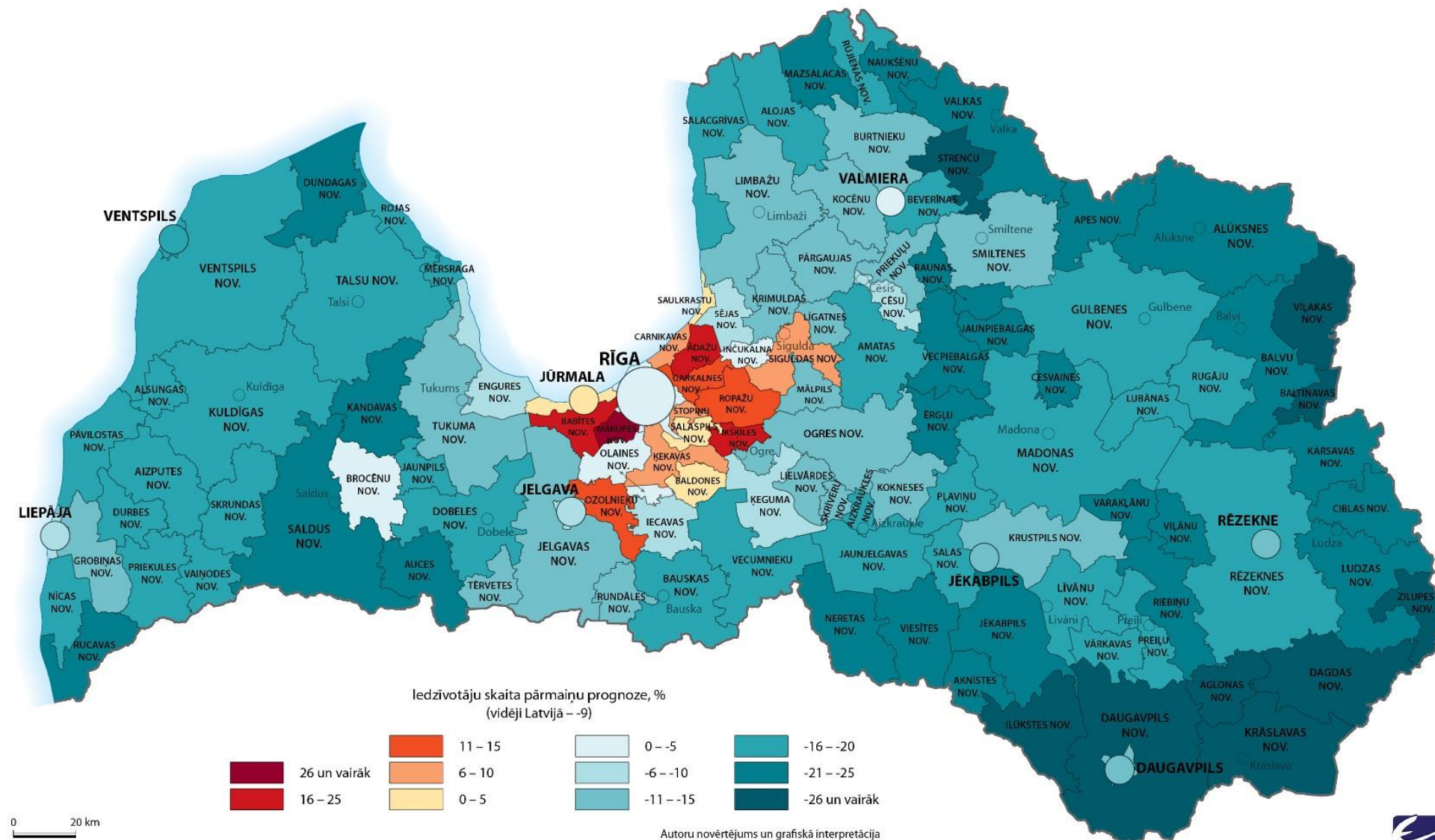
► Latvijas iedzīvotāju kopskaits līdz 2013.gadam var sarukt līdz 1,75 M ļaužu

► tie ir vēl -9%

► novados >100 km no Rīgas tie ir > -20%

► neatkarīgi – ar RAC vai bez.

► Labā ziņa – tas būs tikai tad, ja saglabājas aizvadīto 2 desmitgažu tendences un sabiedrība tajās neko nemainīs



Kopā kopš 1990. gada līdz 2030....

7

► Tas būs

► sarukums par

► 900 K

► 34%

► 7 novados- vairāk par 60%

► 18 novados- vairāk par 55%

► novados >100 km no Rīgas tie ir vidēji > - 45%:

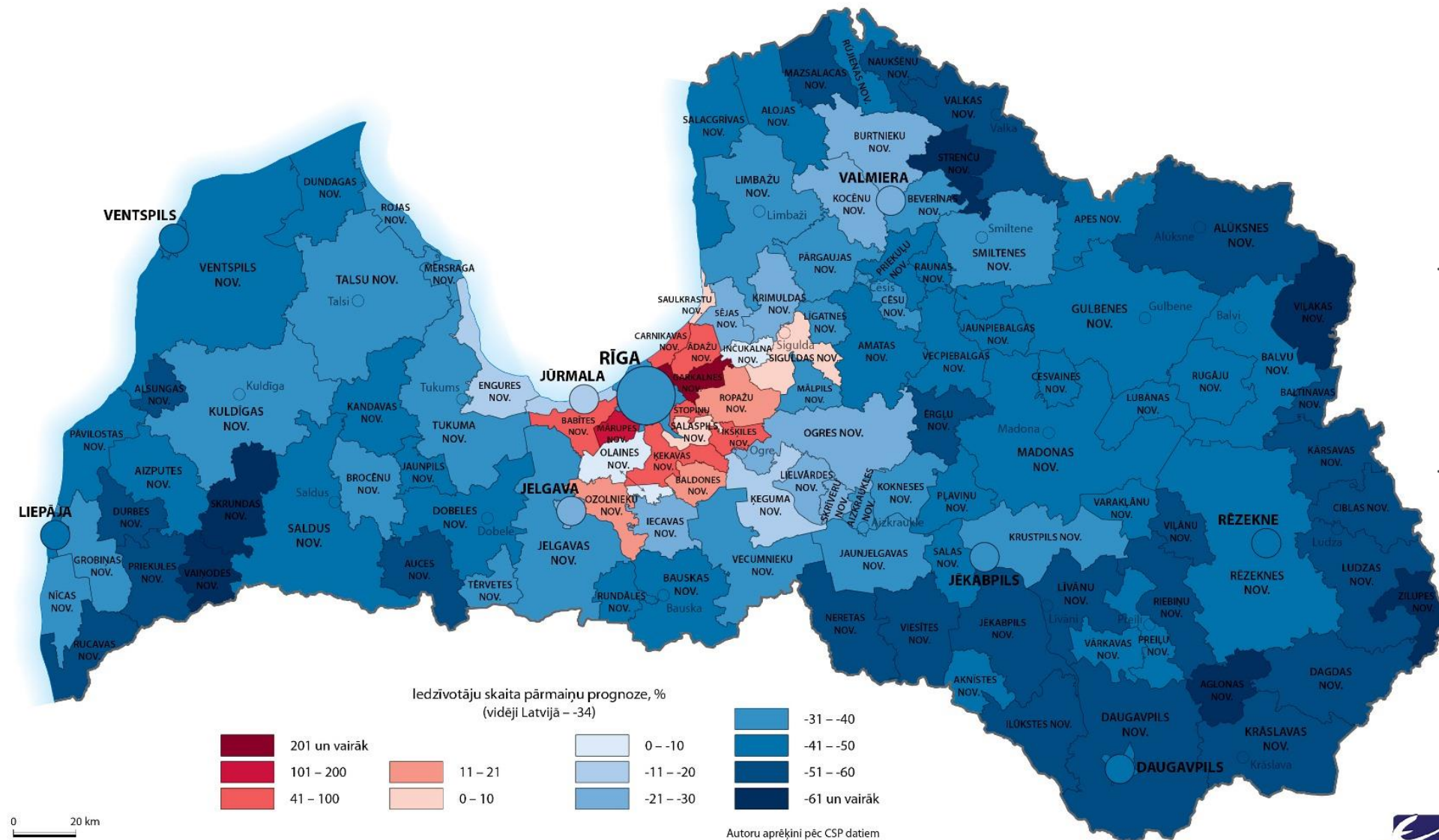
► ar RAC- 46 %

► bez RAC – 48%

► novados <100 km no Rīgas tie ir > - 45%:

► ar RAC- 32 %

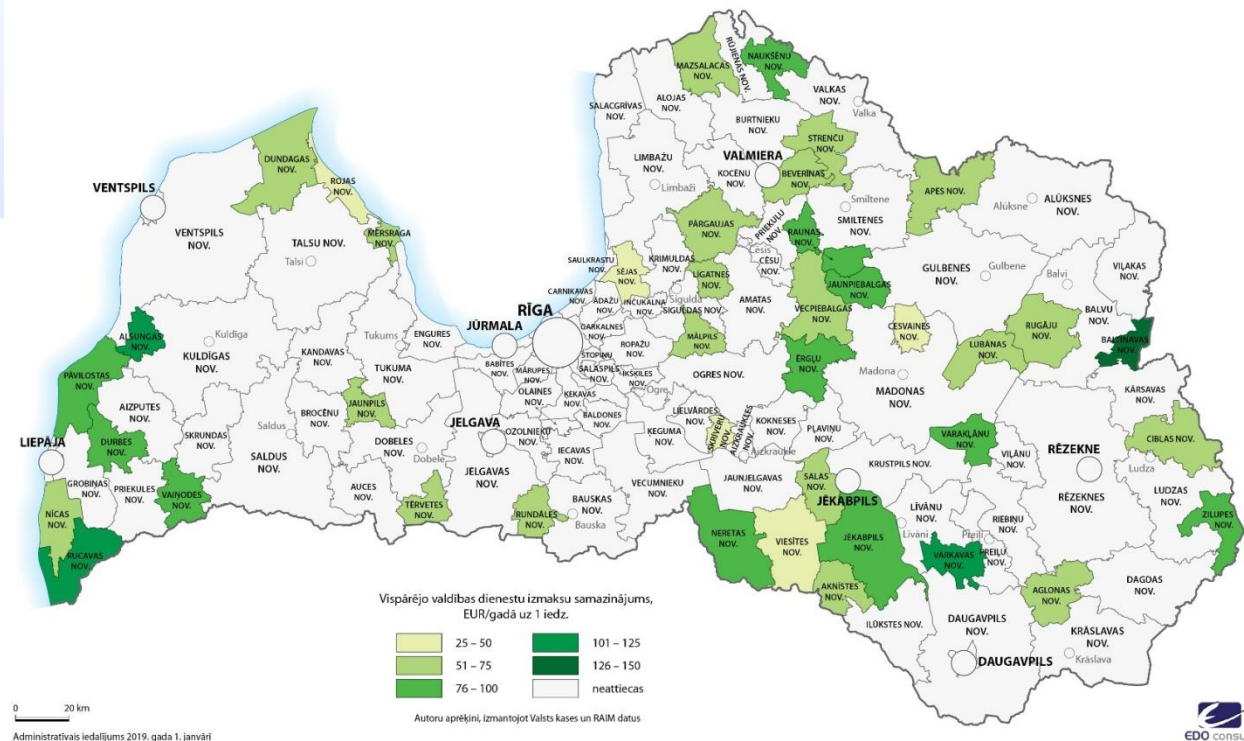
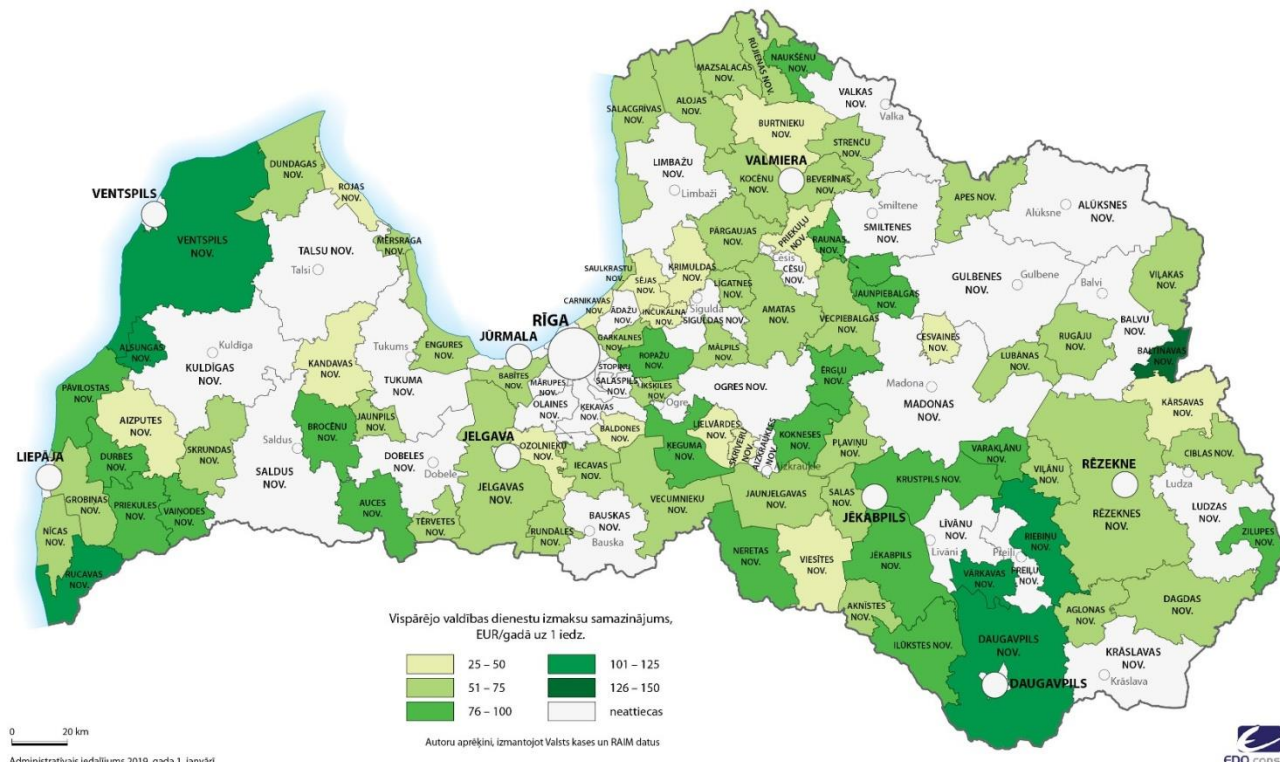
► bez RAC – 22 %



Var, protams, rēķināt izmaksas un budžetus, analizēt teritoriju pievienošanas un apvienošanas variantus

VARAM risinājumu – 83 vienību likvidēšanu

No likuma izrietošā kritērija – problemātiskas 40 vienības



Var saredzēt un var nesaredzēt...

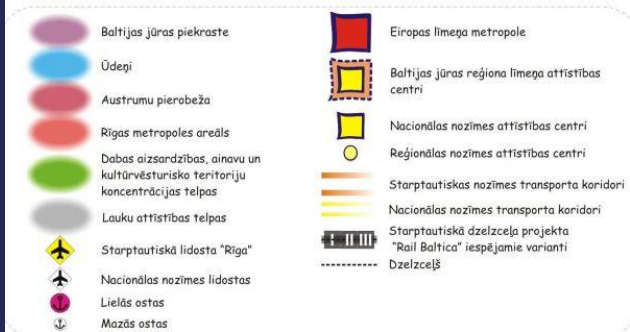
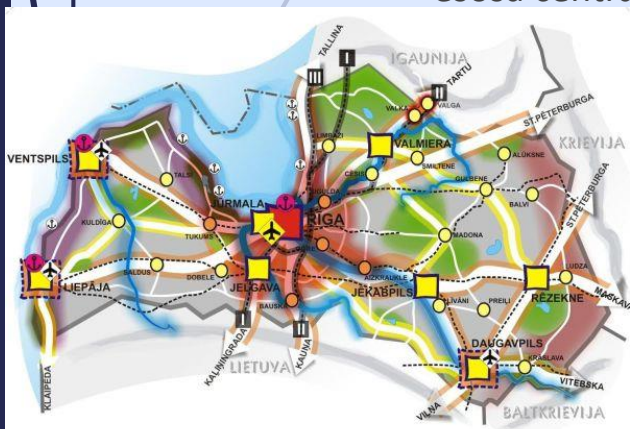
9

Var saredzēt

- atšķirības lielumā
- budžeta jaudās un izmaksu lielumos
- neatbilstību likumā definētajām vietējo vienību minimālajām pazīmēm
 - iedzīvotāju skaits
 - esoša centra minimālais iedzīvotāju skaits

Var nesaredzēt

- sarukšanas periferiālo raksturu
- sarukšanas tempi ir praktiski neatkarīgi no teritorijas vienības lieluma
- mobilitātes iespēju atšķirības – 3,5 h no Daugavpils un Rēzeknes līdz Rīgas lidostai
- tiesību, resursu un stimulu nesabalansētību teritorijas attīstības virzīšanai
- tajā pašā likumā iekļauto normu par vietējās vienības – pilsētas un novadus, iekļaujošo pašvaldību - aprīņķu izveidi
- ar likuma spēku esošajā LIAS 2030 paredzēto teritorijas attīstības redzējumu
 - dauzcentriskā attīstība ar Rīgu kā Eiropas līmeņa metropoli līdz ar tās areālā esošām 2 lielpilsētām un 5 RAC



Latvijas periferiālās teritorijas noveco...

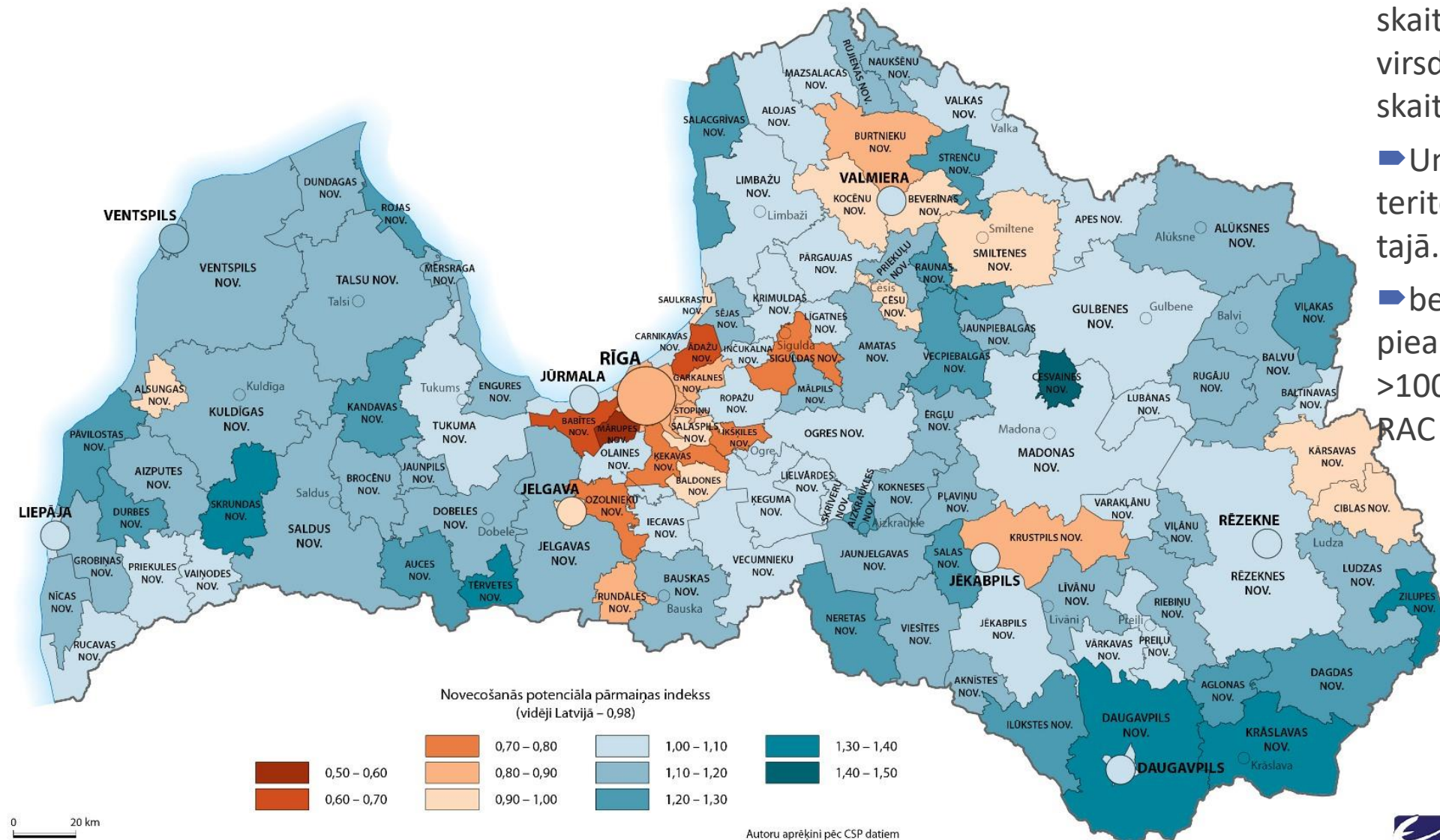
10

► Desmitgades laikā tikai 24 teritorijās nesamazinājās zemdarbaspējas vecuma cilvēku skaita attiecība pret virsdarbaspējas vecuma cilvēku skaitu

► Un tam faktiski nav sakara ar teritorijas lielumu un cilvēku skaitu tajā...

► bet straujākais rādītāja pieaugums – 13% vidēji ir novados >100 km no Rīgas. Bez saistības ar

RAC



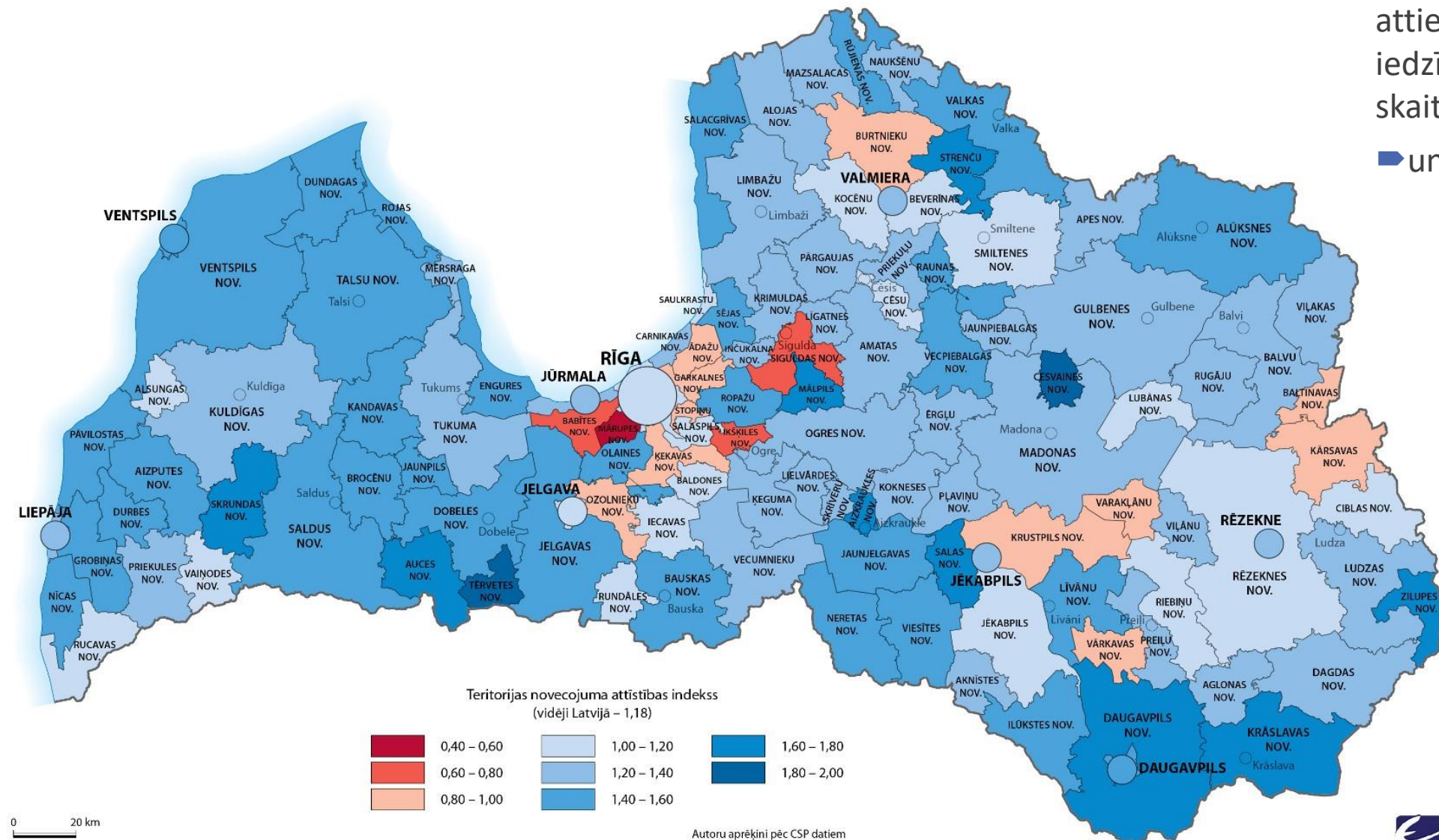
Kopējais novecošanās indekss desmitgades laikā Latvijā – 1,18

11

► Un ir tikai 15 teritorijas, kuras strukturāli nenoveco – nepieaug virsdarbaspējas iedzīvotāju skaita attiecība pret darbaspējas vecuma iedzīvotāju skaitu un un pret bērnu skaitu...

► un – ironiski –

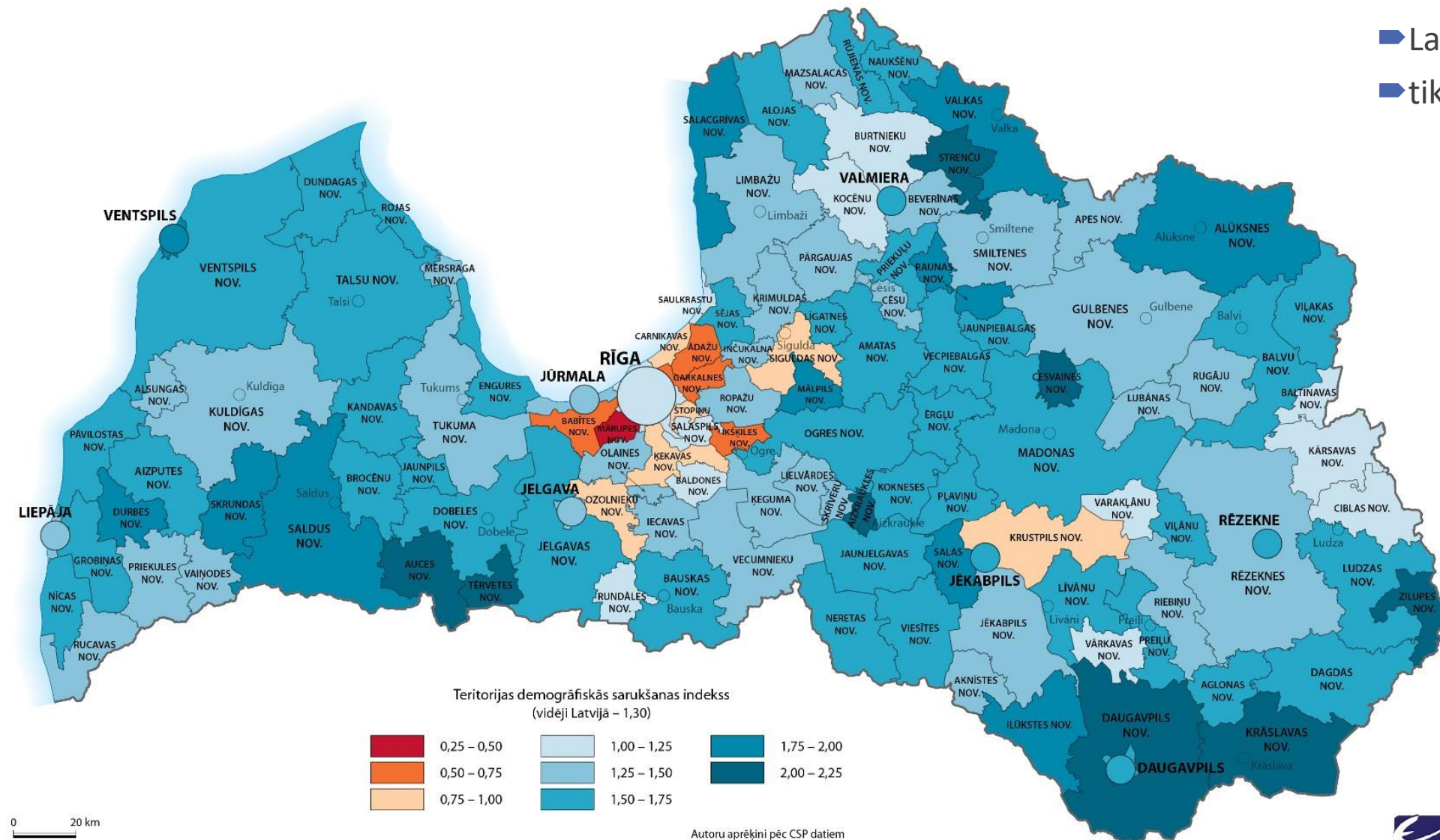
► tikai viens no šiem ir RAC novads



Kopumā Latvija sarūk – teritorijas demogrāfiskās sarukšanas indekss (TDSI) 2009-2019

12

- ▶ Papildus Iekļauj arī iedzīvotāju skaita sarukšanu.
- ▶ Latvijā vidēji - 1,30
- ▶ tikai 11 teritorijās TDSI < 0
 - ▶ 7 Pierīgas novadi
 - ▶ 1 RAC – Sigulda



Aktivitātes attīstība Latvijā nav sastingusi Pašvaldības elektroenerģijas patēriņš, īpatsvara pārmaiņas 2011.-2018.gadā, procentpunktu procenti

13

► Patēriņš relatīvi pieaudzis

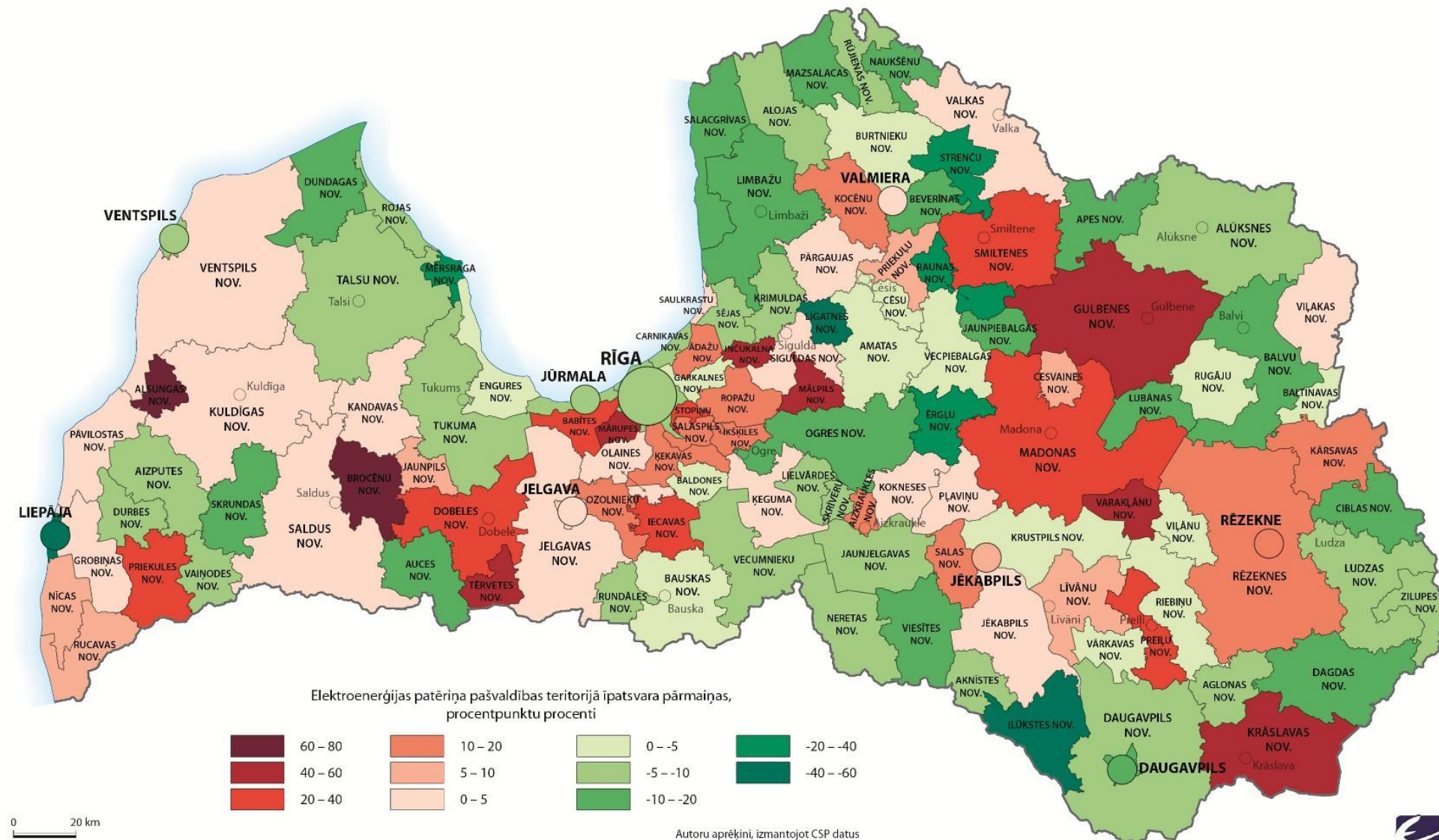
► 54 teritorijās, t.sk.

► arī 32 novados bez RAC

► kas sadalās līdzīgi

► <100 km

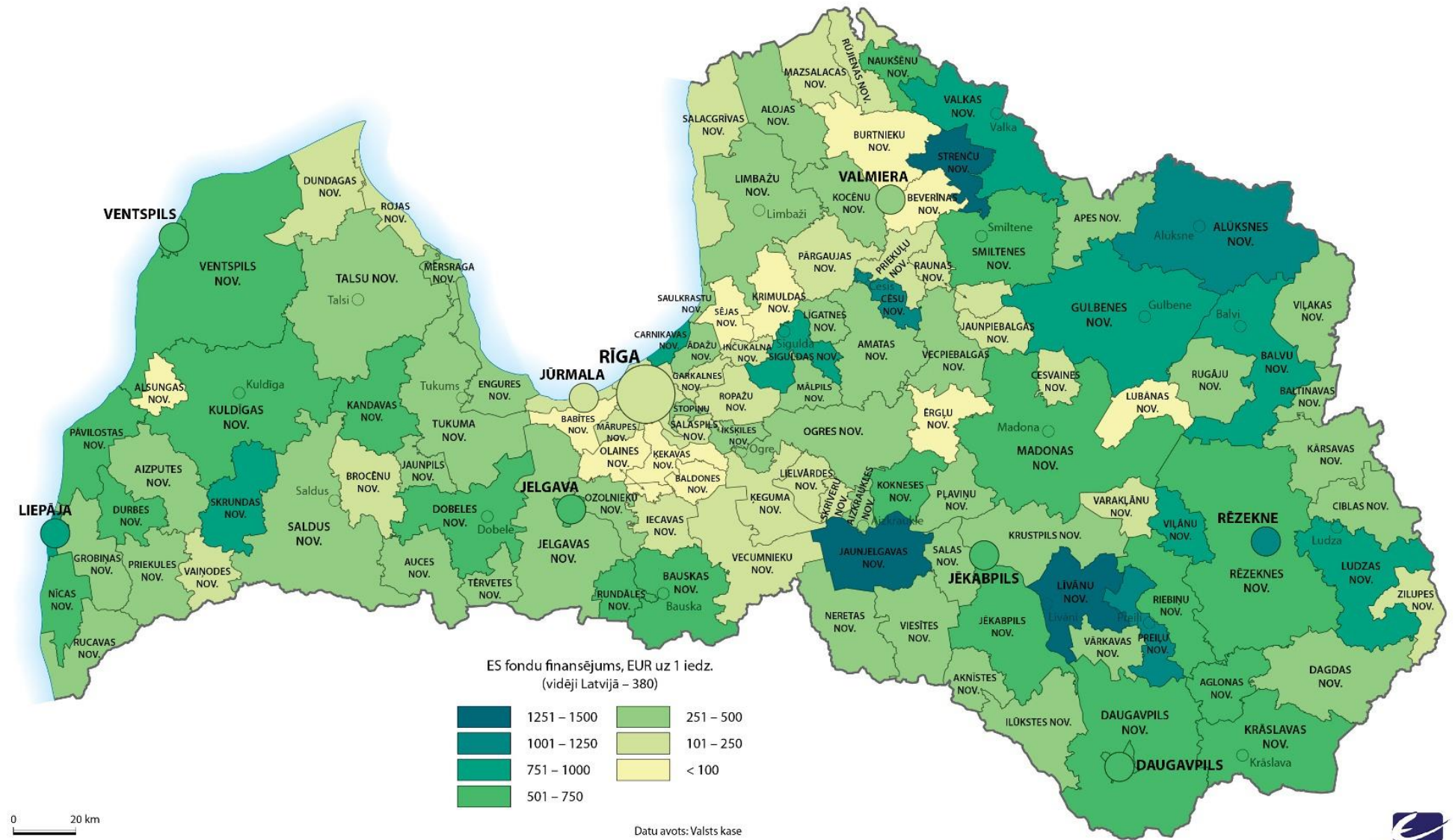
► >100 km



0 20 km

Arī aktivitāte ES fondu piesaistē dažādajās teritorijās būtiski atšķirīga

14



0 20 km

Administratīvais iedalījums 2019. gada 1. janvārī



Risinājums un alternatīvais risinājums

15

➤ Valdība runā par un gatavo administratīvi teritoriālo reformu

- Šonedēļ VARAM ministrs uzsauca likumprojektu “Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums”,
 - kas paredz
 - izslēgt apriņķus no AT kategorijām.
 - saglabāt 2 atsevišķas pilsētas
 - deklasēt 7 pilsētas
 - izveidot 34 novadus.
 - bez pārmaiņām šo vienību tiesībās un iespējās, bez mainīta finansēšanas mehānisma, bez transporta infrastruktūras, veselības, izglītības, drošības un citas lielās infrastruktūras iekļaušanas reformas konceptā

➤ Mēs piedāvājam par pamatu ņemt citu risinājumu – teritoriju attīstības pārvaldības reformu, kā principiālu izvēli

- reģionāla līmeņa pārvaldības struktūru izveidošanu ar funkciju kopīgošanu un decentralizāciju
 - motivējoša un atbildīga teritoriju pārvaldības finanšu mehānisma izveidošanu
- ## ➤ Mums vajag kvalitatīvi jaunu teritoriju attīstības virzības risinājumu

Katram sava sapņu grāmata

16

- ▶ **VARAM** ar MK nolēmumu Saeimai “ielikusi mutē” vārdus
 - ▶ ekonomiski attīstīties spējīgas administratīvās teritorijas ar vietējām pašvaldībām, kas spēj nodrošināt tām likumos noteikto autonomo funkciju izpildi salīdzināmā kvalitātē un pieejamībā un sniedz iedzīvotājiem kvalitatīvus pakalpojumus par samērīgām izmaksām
- ▶ **Saeima bija viedāka** un papildus ir pateikusi:
 - ▶ Ministru kabinets iesniedz Saeimai ziņojumu, kurā izvērtēts valsts reģionālā administratīvi teritoriālā iedalījuma (apriņķu) izveidošanas pamatojums
- ▶ **Bet mums visiem taču ir svarīgi, lai visā Latvijas teritorijā būtu**
 - ▶ patīkama un droša **dzīves vide**
 - ▶ bērniem pieejama **labas izglītības iespēja**
 - ▶ iedzīvotājiem droši **pieejama laba medicīniskā palīdzība**
 - ▶ **ienesīgs darbs** un sasniedzama biznesa iespēja
 - ▶ **iespēja “patusēt”** klubos, koncertos, interešu kolektīvos
 - ▶ iespēja ātri un pa labu ceļu **uz centru aizbraukt**
 - ▶ pieejama **draudzīga saziņa ar valsts institūcijām**
 - ▶ iespēja **pašiem savu dzīves telpu veidot** - cik nu rocība un sapņi ļauj
 - ▶ un lai tas viss **nemaksātu dārgi**

Latvija ir dažādu teritoriju zeme

18

- Ir Rīga, kas diemžēl sākusi zaudēt vadošās Baltijas metropoles pozīcijas
- Pierīga ar nerisinātajiem metropoles areāla sadarbības jautājumiem
- Lielās pilsētas – NAC
- RAC ar saviem novadiem
- Lauku novadi
- Austrumu pierobeža
- Piekraste

Mēs vēlamies Latvijā

19

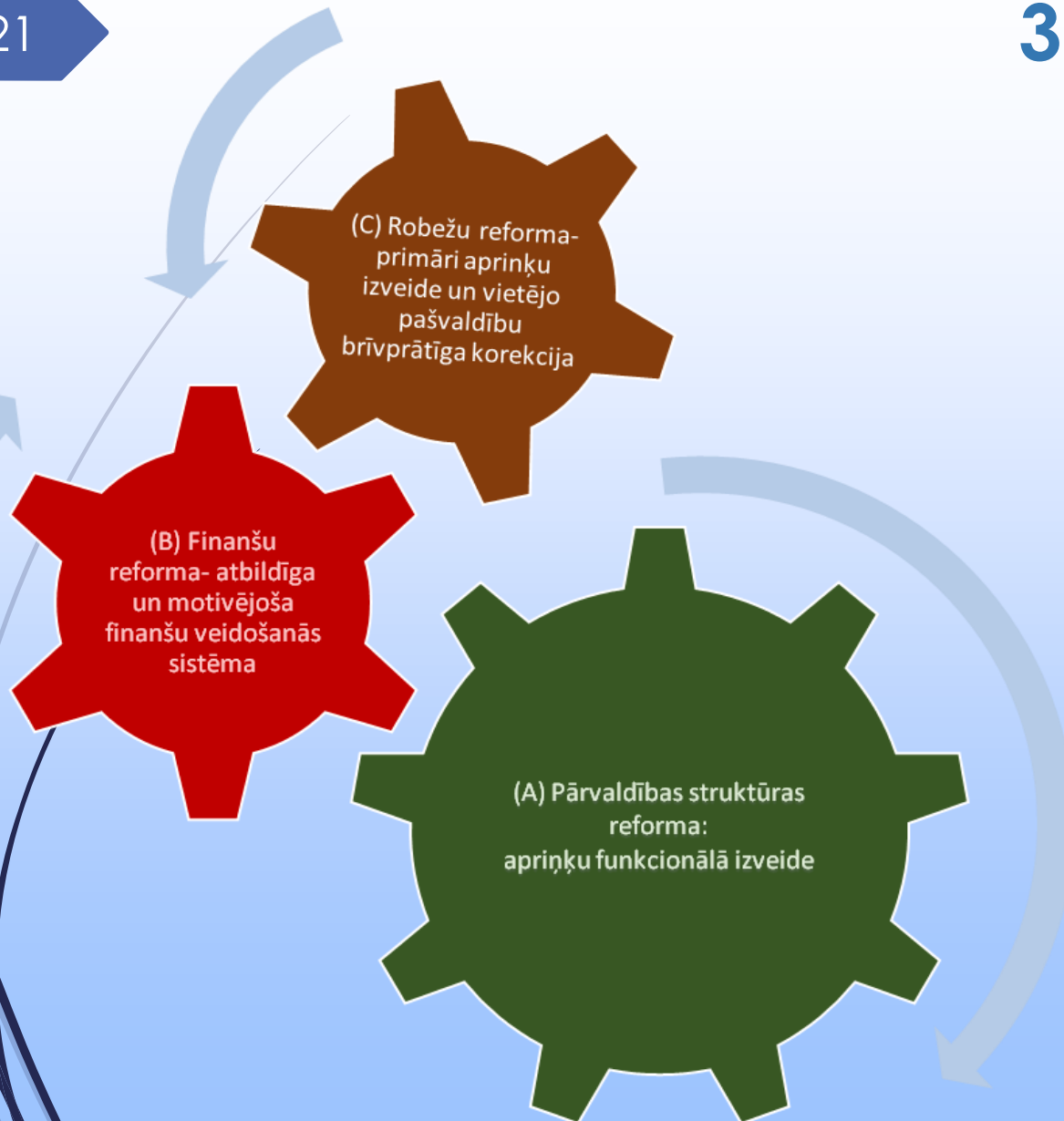
- Iegūt valsts mēroga institūcijām **aptveramu skaitu vietējās sadarbības partneru** nozaru politiku reģionālās dimensijas iekļaušanai- 5-8 vienības, pirmajā posmā - esošo 119 vai VARAM plānoto 35-40 vietā.
- Attīstīt **apriņķu un vietējo pašvaldību teritoriju pašatbildības sistēmu**
- Administratīvi nesaraut iedzīvotāju piederības sajūtu savām teritorijām
- Izmantot atšķirīgo Latvijas teritorijas daļu vienreizīgumu un identitāti kā resursu
- Izveidot apriņķus – kā biznesa piesaistes, transporta, izglītības un lielās infrastruktūras telpas veidošanas mugurkaulu
- Veidot lielo pilsētu – piepilsētu infrastruktūras sasaistes risinājumus, īpaši Rīgas metropoles telpai
- Paplašināt iedzīvotāju iesaisti teritoriju sava reģiona un savas teritorijas izaugsmes veicināšanā

Papildus izaicinājumi teritorijas attīstības pārvaldības reformai – var izlasīt publiskotajā viedoklī diskusijai

- ▶ Latvijā ilgstoši notiek plašs reformu process, kam faktiski nav teritoriālās dimensijas
- ▶ Latvijā ir izteikti centralizēta un sektoriāli organizēta valsts pārvaldība, ar neveiksmīgu, fragmentētu reģionālās pārvaldības reformu neīstenotiem mēģinājumiem
- ▶ Pārvaldība sadārdzinās- relatīvi (samazinās iedz.skaitis) un absolūti (arvien jaunas procedūras)
- ▶ Pašvaldību pašu ieņēmumu bāze samazinās un nav aktivitātes attīstību veicinoša
- ▶ Pašvaldību atbalsta iespējas biznesa attīstībai ir ierobežotas
- ▶ Teritorijas sociālekonomiskās organizācijas faktori mainās
- ▶ Pakalpojumu pieejamība koncentrējas un attālinās
- ▶ Zināšanu ekonomika prasa darbinieku pastāvīgu izglītošanos un profesionālo pilnveidošanos
- ▶ Pilsoniskas sabiedrības attīstības process notiek lēni
- ▶ Teritoriju infrastruktūras jāpielāgo mainīgajai apdzīvotības struktūrai
- ▶ Daudzveidība ir teritoriju izaugsmes pamats
- ▶ Cilvēka klātbūtne ir teritorijas drošības faktors
- ▶ Attīstību starojošas urbānās sistēmas augsmei ir nepieciešamas ietekmīgākas pilsētas

LV teritorijas attīstības pārvaldības reformas būtība - 3 saistītas darbības

21



(A) Pārvaldības struktūras reforma

- līdztekus vietējām pašvaldībām
- reģionālas dimensijas teritoriju pārvaldības īstenošanai **izveidojami apriņķi** ar nodalītām autonomajām funkcijām

(B) Finanšu pārvaldības reforma

(C) Teritoriālās organizācijas [robežas, centri] reforma

- primāri tā ir aprinču izveide
- vietējo pašvaldību pilnveide

(A1) Apriņķis: loma un forma

22

- Apriņķis ir plašas teritorijas iedzīvotāju pašvaldības telpa
 - pašvaldība primāri ir teritorijas iedzīvotāju lēmumu pieņemšanas struktūra
 - pašvaldības struktūras, iestādes un organizācijas ir pakalpojumu sniegšanas vienības
- Lēmējvaras organizācija
 - primāri: apriņķa iedzīvotāju tiešās vēlēšanās vēlēta dome
 - Tikai tiešās vēlēšanās vēlēta pārvaldes institūcija var nodrošināt saikni ar iedzīvotājiem un demokrātiskas sabiedrības politiskās atbildības mehānismu
 - varbūt – analogi ostu valdēm - ar deleģētu ministriju pārstāvju klātbūtni?
- Lēmumu sagatavošanai un īstenošanai dažādi risinājumi
 - Atsevišķa apriņķa administrācija uz Plānošanas reģiona bāzes vai
 - Sekretariāts uz republikas nozīmes pilsētu administrācijas bāzes

(A2) Apriņķa funkcijas

23

Kopīgojamas vietējo pašvaldību f-jas

- sociālās un veselības aprūpes infrastruktūra
- izglītības pārvaldība
- civilā aizsardzība
- pilsētu tranzītielu uzturēšana un attīstība
- mājokļu politika
- bāriņtiesa

➤ **Resursus veido**

- **plānošanas reģionu resursi**
- **kopīgoti esošo vietējo pašvaldību resursi**
- **decentralizēti valsts centrālo struktūru resursi**

➤ **Kopējie administratīvie resursi nav lielāki par pašreizējiem**

Decentralizējamas valsts f-jas

- vismaz primārā un sekundārā veselības aprūpe
- profesionālās izglītības (primāri ar reģionālo nozīmi) pārvaldība
- valsts reģionālo un vietējo ceļu uzturēšana un attīstība
- pasažieru pārvadājumu organizācija (esošais konkurss ir jāaptur)
- apriņķa telpiskā un attīstības plānošana
- civilā aizsardzība
- Biznesa attīstība [ar instrumentāriju] - ar uzdevumu attīstīt uzņēmējdarbību apriņķos, ietverot
 - LIAA reģionālās attīstības instrumentus – biznesa inkubatorus, reģionālos speciālistus
 - kompleksus un *ad hoc* biznesa attīstības veicināšanas risinājumus
 - Cilvēkkapitāla attīstības struktūras un programmas
- Reģionu attīstības fondu plānošana un īstenošana

(B) Finanšu pārvaldības reforma

24

Uzdevums sarežģīts, iespējamie risinājumi dažādi – tomēr **daži principi** ir svarīgi:

- ▶ tautsaimnieciskā produktivitāte
 - ▶ arī **produktīvas darbavietas ir teritorijas resursu veidošanās faktors** (pašlaik - tikai reģistrētie iedzīvotāji)
- ▶ pašvaldības ar nodokli neapliek
 - ▶ jāizbeidz pašvaldību iemaksas PIF veidošanā.
- ▶ resursu konkursēšana
 - ▶ no valsts piešķirami resursi budžeta dotācijai un attīstības fondi piešķirami pēc caurskatāmiem attīstības kritērijiem – tautsaimniecības izaugsme, izmaksu efektīvizēšana
- ▶ teritorijas pelna sev naudu ar attīstības darbībām
 - ▶ līdz 3-5 gadu laikā pabeigt pāreju uz duālo IIN sadales mehānismu, daļu no tā novirzot uz apriņķiem pēc darba vietām,
 - ▶ pārveidot PIF mehānismu (skatīt augstāk)
- ▶ dotācijas piešķiršanas formulā
 - ▶ iekļaut relatīvo darbavietu pieaugumu teritorijā kā ienākumu veidošanas faktoru
 - ▶ UIN pilnībā iekļauj pašvaldību dotāciju fondā un kā prēmiju sadala atbilstoši piesaistītajam kapitālam konkrētajās vietās
- ▶ finanšu atbildība
 - ▶ attīstības darbības teritorijās īstenojamas finanšu resursu ietvaros un/vai ar noticamiem atmaksājamiem attīstības aizņēmumiem
- ▶ daļa no ministriju resursiem novirzāma apriņķiem – līdz ar decentralizētajām funkcijām

(C) Administratīvi teritoriālā iedalījuma reformas izstrādes pamatprincips

25

- ▶ ATR ir reģionālās politikas daļa
 - ▶ izmantojams kā reģionālās attīstības instruments
- ▶ Stratēģiski –
 - ▶ ATR jāsāk ar reģionālā līmeņa pārvaldības teritoriju - apriņķu izveidi.
 - ▶ Vietējo pašvaldību teritoriālo apveidu risinājumi var būt ļoti dažādi. Tie atkarīgi no tā,
 - ▶ kāds funkciju un nodrošinājuma resursu apjoms tiek pārvirzīts no valsts uz apriņķiem,
 - ▶ kā arī kādas līdzšinējās vai jaunveidojamās funkcijas apriņķiem tiek uzticētas no vietējo pašvaldību puses
 - ▶ kāda ir esošo pašvaldību iedzīvotāju attieksme pret spēju individuāli pildīt vietējās pašvaldības pienākumus

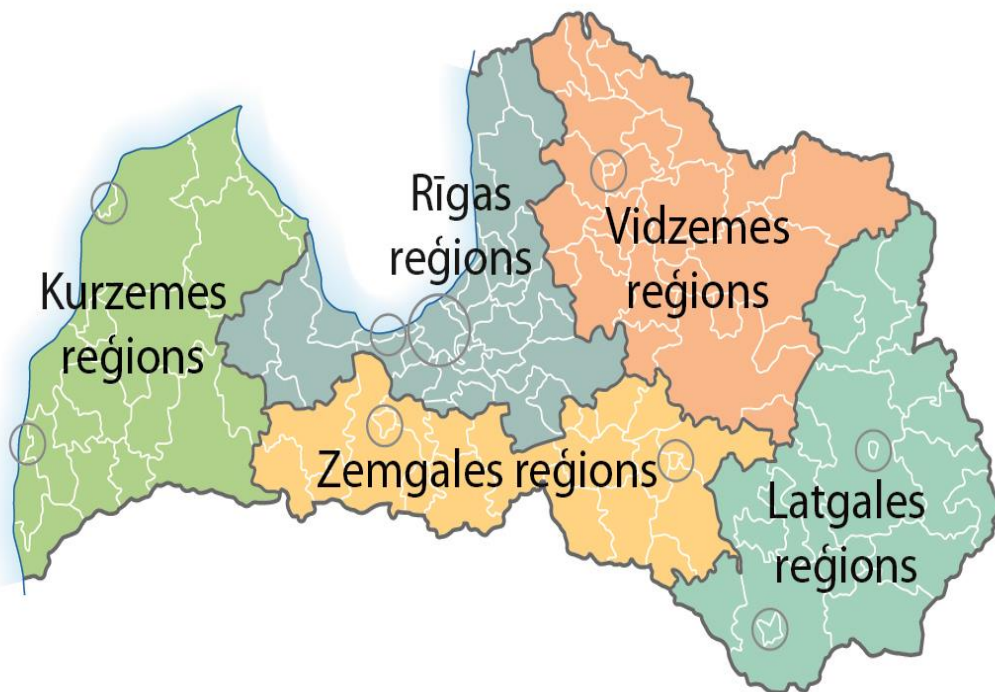
Aprīņķi – kā veidot?

26

Piemēram, par pamatu ņemot kādu no jau aprobētiem risinājumiem

5 aprīņķi uz PR bāzes
jauda: > 200 tūkstoši

8 aprīņķi kā RN pilsētu areāli
jauda: ~ 100-150 tūkstoši



Attīstības pārvaldības reforma

27

- ▶ Jautājums ir par Latvijas attīstības pamatvektoru
- ▶ Turpmāka centralizācija vai decentralizācija
- ▶ Teritoriju iztukšošanās ir centralizētas valsts sektoriālas pārvaldības rezultāts
- ▶ Saskaņā ar mūsu priekšlikumu primārais – funkcijas, tiesības un atbildība teritorijās
- ▶ Vietējo pašvaldību teritoriju robežu grozīšana ir sekundāra izšķiršanās no valsts teritoriju attīstības pārvaldības skatpunkta
- ▶ Vietējās teritorijas ir primāras no teritoriju iedzīvotāju interešu viedokļa

Attīstības pārvaldības reforma

Vietējās pašvaldības ir valsts pilsoniskās attīstības un demokrātijas pamats. Pašvaldības teritorija ir ietvars, kura ir svarīga cilvēku apziņā caur ikdienas praksi, kur īpaša nozīme ir prognozējamībai, saiknēm ar politiskiem un administratīviem lēmumiem.

Vietējā pašvaldība ir iespēja tiešai demokrātijai, kura visveiksmīgāk īstenojas nelielās teritorijās. Profesionāla pašvaldība un tās administrācija lielu teritoriju gadījumā attālina cilvēku no lēmumu pieņemšanas tādējādi, ka pārvaldība tiek īstenota netieši, pastarpināti.

Latvijas gadījumā šobrīd ir vēlama vairāku līmeņu pārvaldība, kas ļautu būtiski paplašināt pilsoniskās sabiedrības attīstības procesa iespējas.

Vietējo pašvaldību teritoriju reforma ir sagatavojama īpaši, lai izveidotu stabilu, ilglaikā noturīgu teritoriju tīklu, kā pamatu cilvēku piederībai, pilsoniskajai, politiskajai, saimnieciskajai aktivitātei un labai pārvaldībai.

Pašlaik katram mums vēl ir izvēles

29

Ļauties procesam, kas savā esošajā izpausmē ir:

- ▶ valsts pārvaldes tālāka centralizācija
- ▶ vietējās piederības centru demontāža
- ▶ pilsoņu iesaistes valsts pārvaldīšanā tālāka erodēšana
- ▶ reģionu attīstības pārvaldības imitācija
- ▶ lielo pilsētu resursa izmantošanas ierobežošana

Kopā strādāt, lai:

- ▶ mainītu visas valsts un katra reģiona attīstības vektoru
- ▶ veidotu aicinošu biznesa attīstības vidi visā valsts teritorijā
- ▶ radītu labas izglītības iespēju telpu visā valsts teritorijā
- ▶ visas pašvaldības iesaistītu pilnvērtīgas veselības un sociālās aprūpes pieejamības nodrošināšanā
- ▶ Rīgu un tās transporta mezglu visai Latvijas teritorijai padarītu sasniedzamu mazāk kā 3 h
- ▶ **visi Latvijas iedzīvotāji savu valsti un pašvaldību uzskatītu par savējo**

Mums jāieliek labs pamats reģionālajai reformai,
un jūs varat būt galvenie tā līdzveidotāji

Viktors Kalniņš

Imanta Kalniņa dziesmai "Sapņu grāmata"

Jums nav vajadzīgas dižas domas,
jums nav vajadzīgi diži vārdi,
jums ir vajadzīga jauna sapņu grāmata

.....

.....

Bet, kad aklie redzēs gaišo domu
un kad kurlie dzirdēs stipro vārdu,
ko jūs iesāksiet ar jauno sapņu grāmatu?

