

Latvijas Zinātņu akadēmijas Humanitāro un sociālo zinātņu nodaļas  
ekspertu konsilija

## „Administratīvi teritoriālās reformas ieguvumi”

### ziņojums

Konsilijs notika Latvijas Zinātņu akadēmijas Augstceltnē, 2019. gada 4. novembrī.

Konsilijā bija aicināti piedalīties Latvijas Republikas Saeimas deputāti, Vides un reģionālās attīstības ministrijas (VARAM) un citu ministriju pārstāvji, Latvijas Pašvaldību savienības (LPS) un pašvaldību pārstāvji, neatkarīgi eksperti zinātnes un sabiedrības attīstības jautājumos un NVO pārstāvji.

Konsilijā piedalījās: Inga Goldberga (LR Saeima), Artūrs Toms Plešs (LR Saeima), Viktors Valainis (LR Saeima, Latvijas Lielo pilsētu apvienība (LLPA)), Dana Reizniece-Ozola (LR Saeima, ZZS); Andris Jaunsleinis; Arnis Šults (VARAM Reformu nodaļas vadītājs); Gints Kaminskis un Māris Pūķis (LPS); Elita Eglīte (Amatas novada domes priekšsēdētāja); Māris Timermanis (Amatas novada izpilddirektors); Laimis Šāvējs (Jaunpiebalgas novada domes priekšsēdētājs); Māris Dadzis (Ventpils novada domes priekšsēdētāja vietnieks); Hardijs Vents (Pārgaujas novada domes priekšsēdētājs); Gunta Auza (Jelgavas Domes izglītības pārvalde); Jānis Turlajs (SIA „Karšu izdevniecība Jāņa sēta”); Ojārs Spārītis, Pēteris Trapencieris un Raita Karnīte, (Latvijas Zinātņu akadēmija (LZA)); Baiba Rivža (Latvijas Lauksaimniecības universitāte (LLU) un LZA); Lilita Seimuškāne un Andris Miglavs (LU Biznesa vadības un ekonomikas fakultāte (LU BVEF), SIA EDO Consult ekonomists); Pēteris Šķiņķis (LU Ģeogrāfijas un zemes zinātņu fakultāte (LU GZZF)).

### **Konsilija mērķis bija izvērtēt administratīvi teritoriālās reformas patiesos pierādījumos balstītos ieguvumus.**

Diskusijas dalībniekiem bija grūti iekļauties konsilijā noteiktajā diskusijas formātā. Diskusijai izvirzīto jautājumu mērķis bija noskaidrot, kā pārdomātas un formulētas reformas praktiskās detaļas un reformas ietekme. Arnis Šults (VARAM) norādīja, ka virkne praktisku pašvaldības darbības jautājumu saskaņā ar Eiropas vietējo pašvaldību hartu un likumu “Par pašvaldībām”<sup>1</sup> ir ekskluzīvā pašvaldību domes kompetencē, un reformas virzītāji nevar solīt daudzas ar reformu saistītas lietas, par kurām lēmumus var pieņemt tikai un vienīgi pašvaldības. Reformā akcents bijis arī uz uzņēmējdarbības attīstību. Atbildes uz daudziem jautājumiem var atrast VARAM publicētajos materiālos. Viņš uzsvēra, ka līdz šim reģionālais jautājums nav risināts pietiekami labi. Nav institūcijas, kuras praktiski veic pašvaldību darbības pārraudzību, līdzīgi kā Lietuvā un Igaunijā. Pašvaldībām nav iespēju pilnvērtīgi veicināt uzņēmējdarbību.

Viņš teica: „Uz jautājumiem es varētu skaidri atbildēt un aprēķināt, kā es veikšu reorganizāciju, ko es ietaupīšu, visu salīdzināt, ja es būtu vienpersoniski ielikts par pašvaldības vadītāju. Jūs uzdotat jautājumus, uz kuriem neviens no viņiem šodien nevar atbildēt. Tos indikatīvos rādītājus, par ko Latvijas Banka bija apspriešanai nodevusi materiālus, tos pašvaldības izsmēja.

<sup>1</sup><https://likumi.lv/ta/id/57255-par-pasvaldibam>, pieņemts: 19.05.1994, spēkā esošs.

Ir grūti – viens ir, kad runā par administratīvām teritorijām un jautājumu skata no teritoriālās prizmas, otrs ir, kad jārunā saskaņā ar likumiem, kuri nosaka institucionālos un funkcionālos aspektus. Aspekti un faktori ir daudz un dažādi, un ir jāvirzās uz priekšu.”

Māris Pūķis (LPS) pārmeta, ka konsilija mērķis ir noskaidrot ieguvumus, bet reforma rada gan ieguvumus, gan zaudējumus, dažādām grupām dažādi. Vajadzētu noskaidrot, kuras grupas ir ieguvēji un kuras – zaudētāji, un kādi ir ieguvumi un zaudējumi. Varbūt zaudētāju ir maz, un ieguvumu ir daudz, bet nav pareizi runāt „vispār”, jo, tāpat kā nav „vispār” cilvēku, tāpat arī nav „vispār” panākumu.

Andris Miglavs (LU BVEF) uzskatīja, ka konsilija tvēriens ir pārāk plašs - varētu pietikt, ja no iezīmēto jautājumu aspekta izvērtētu VARAM sagatavoto un valdības apstiprināto Saeimai iesniegto dokumentu paketi - īpaši, konceptuālo ziņojumu, kurā nav pat neviena vārda par nesaņemtiem pakalpojumiem vai zemu to kvalitāti, pašvaldību pašu līdzekļu veidošanās mehānismu un to (budžetu) fundamentālu atkarību no politiskajiem subsidēšanas lēmumiem caur pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fondu un Eiropfondu sadales mehānismiem.

Turpretī Gints Kaminskis (LPS) vairākkārt aicināja „atgriezties pie šīsdienas mērķa – runāt par administratīvās reformas ieguvumiem. Atklāt pozitīvās lietas, ko var no reformas dabūt. Labāk pievērsties jautājumiem, skatīties, analizēt, vērtēt.”

M. Pūķis formulēja problēmu tieši un konkrēti: „Šie jautājumi nozīmē, ka zinātnieks mēra savas darbības rezultātu. Viņš domā, ka, atbilstoši labas pārvaldības principam, arī valstij būtu jāzina, ko tā ir izdarījusi. Ja pašlaik ir viena struktūra, un rīt būs cita struktūra, tad droši vien vajadzētu desmit gadus uz priekšu zināt, kas izveidotajā struktūrā tālāk notiek. Cik tur pēc apvienošanas ir investīcijas, kas notiek ar iedzīvotājiem, kā viņiem mainās atalgojums, cik iet uz teritorijām, cik iet uz centru. Tam, kas taisa reformu, ja viņš ievēro labas pārvaldības principu, ir jānodrošina iepriekš, ka tas tiek izmērīts un nodots zināšanai iedzīvotājiem. Tā nedrīkst būt slepena informācija. Tai jābūt atklātai informācijai, un katram, kas taisa reformu, būtu jāgarantē, ka tie mērījumi būs, tos var tagad apskatīt, pēc gada apskatīt un pēc desmit gadiem apskatīt un salīdzināt, kas katrā teritorijā būs noticis. Ja tālāk dati liecina, ka tur viss ir kārtībā, var analizējamo apjomu mainīt. Tam, kas sāk šādus procesus, tā ir viņa atbildība. Ja viņš to nedara, viņš būtu saucams pie atbildības.”

Papildus ekspertu teiktajam un publicētajiem reformas dokumentiem, pamatinformācija un atbildes uz konsilija jautājumiem meklētas arī VARAM ziņojumā „Par administratīvi teritoriālās reformas realizēšanu”, kas iesniegts LR Saeimas Publisko izdevumu un revīzijas komisijas priekšsēdētājam K. Ģirģenam (parakstījis ministrs J. Pūce), kas tika saņemts konsilija laikā. Ekspertu atbildes, kas bija ārpus konkrētā konsilijā uzdotā jautājuma, sniegtas attiecīgajās ziņojuma sadaļās.

## Konsilija secinājumi

Starp VARAM un pašvaldībām ir asas attiecības un savstarpēji pārmetumi, kas norāda, ka reformas mērķi un rezultāti nav vienoti, labi izprasti, pamatoti un saskaņoti, tās gaita nav labi izplānota, un nav novērtēta un izskaidrota pozitīvā un negatīvā ietekme.

Reformas pamatošanai ir veikti vairāki detalizēti pētījumi, taču reformas nepieciešamību tie nepierāda. Par konsilijā uzdotajiem jautājumiem, kas raksturo teritoriālo attīstību pēc reformas un reformas rezultātu izvērtēšanas aspektus, publiski pieejami analītiski pētījumi nav atrodami.

Komunikācija ar sabiedrību ir bijusi formāla: kaut gan ir izveidota laba komunikācijas infrastruktūra un informācijas kanāli, pašvaldību viedoklis netiek pilnvērtīgi uzklauts un ņemts vērā.

Reformas rezultātā paredzēts veidot teritorijas ap izvēlētiem attīstības centriem (kas dažviet ir pat vājāk attīstīti, nekā pievienotās teritorijas, piem., Cēsis, Valka) ar tādu aprēķinu, lai pašvaldības ieņēmumi būtu ne mazāk kā 20 milj. EUR gadā un pašvaldība varētu nokomplektēt vidusskolu ar ne mazāk kā divām paralēlklasēm. Abiem uzdevumiem atbilstošā apdzīvotība būtu vismaz 15 tūkst. iedzīvotāju.

Reformas ekonomiskais pamatojums ir vājš, kvantitatīvie pierādījumi maldinoši (attiecas uz visu pašvaldību kopu, nevis reformas priekšmetu: novēršamajiem pašreizējā administratīvi teritoriālā dalījuma trūkumiem), ieguvumi un izdevumi aprēķināti daļēji (piemēram, nav novērtēti ieguvumi un zaudējumi iedzīvotājiem un uzņēmējiem).

Diskusijas dalībnieki uzskatīja, ATR ir nepieciešams saskaņot ar lielām reformām izglītības, veselības aprūpes jomā un transporta infrastruktūras jomā, un paskaidrot, ko tās nozīmēs iedzīvotājiem, bet nepieņemta, ka tām jābūt ATR pamatojumā.

Eksperti apšaubīja, ka spēja uzturēt vidusskolu ar vismaz divām paralēlklasēm ir nozīmīgs ATR pamatojums. Izglītības un veselības telpas veidošanai visā tās pilnībā ir jābūt valsts nevis pašvaldību funkcijai, un izglītības tīkla optimizācija nav jāsaista ar ATR. Tad būtu cits skatījums uz pašvaldību sistēmu un to vēlamu lielumu.

Reformas sociālā ietekme un kvantitatīvā ietekme uz mājāsaimniecību un uzņēmēju budžetiem ATR aspektā netiek uzskatīta par vērā ņemamiem jautājumiem.

Pašvaldību lielums pēc ATR **nav optimāls no pašvaldības viedokļa**: jaunizveidotās teritorijas ir pārāk lielas efektīvai pašpārvaldei - par to liecina nodoms veidot zemāka līmeņa teritoriālas vienības (novadu pilsētas un novada pagastus) ar savām pārvaldes struktūrām.

Tikai novads ir pašvaldība. Zemākā līmeņa teritoriālās vienības var veidot kā pašpārvaldes vienības, bet tās nav pašvaldības - tām nav sava budžeta un patstāvīgas lemlēmšanas tiesības par savas teritorijas attīstību, tās nepiedalās valsts finanšu izlīdzināšanas sistēmā patstāvīgi, un pagaidām nav zināms, kā tās piedalīsies novada pārvaldē un spēs pierādīt savu iedzīvotāju vajadzības (paredzēts, ka par to lems pašvaldības).

Nav skaidrs, kā paredzēts pārsaukt tagadējos novadu pagastus un kāds būs to statuss.

Teritorijas ekonomiskās attīstības un ilgtspējas nodrošināšana, iekšējā attīstības izlīdzināšana, iekšējais finanšu investīciju sadalījums un līdzvērtīga dalība novada pārvaldē būs pašvaldības atbildība. Reformas virzītāji cer uz pašvaldību vadītāju godprātīgu un saprātīgu rūpi par līdzsvarotu visas teritorijas, ne tikai centra attīstību. Nav paredzēts, ka risinājums valstiskā līmenī tiek reglamentēts, regulēts, ietekmēts vai ka kāds vēlētos virzīt teritorijas iekšējās attīstības jautājumus „no augšas”.

Statistikas vajadzībām un analītiskai izpētei novadu attīstības un investīciju iekšējās izlīdzināšanas mērīšanas vienības būs novada pagasti un novadu pilsētas, bet arī šis dalījums vēl nav līdz galam izplānots.

**Tātad, reformas rezultātā ir paredzēta varas centralizācija un finanšu koncentrācija, no vienas puses, un pakalpojumu dekoncentrācija teritoriālajās vienībās, no otras puses, kas iezīmē sistēmā iekšēju pretrunu.**

Ir svarīgi saprast, kurus pakalpojumus ir iespējams centralizēt un pēc tam dekoncentrēt. Daļa sabiedrības attīstībai svarīgu pakalpojumu, piemēram, izglītība, veselības aprūpe, sociālā palīdzība, arī pašvaldības policija, kas ir saistīti ar „neefektīvo” institūciju likvidāciju un lielu institūciju izveidošanu to vietā, fiziski nav iespējams dekoncentrēt.

Ar pakalpojumu dekoncentrāciju saistītās transporta un oportūnās izmaksas nav vērtētas.

Reformas virzītājiem ir **pārsteidzoši tehnokrātiska pieeja un izteikts finanšu ekonomijas mērķis** – ietaupīt pašvaldību līdzekļus, lai tos varētu izmantot „efektīvāk”. Piemēram, skolu tīkla optimizācijai vienīgais arguments ir finanšu ietaupījums, ko gan ir paredzēts izmantot skolotāju algu paaugstināšanai un no tā paredzamā efekta iegūšanai (profesionālāki skolotāji), bet bērnu un skolotāju intereses (tālais ceļš uz skolu, nīkšana skolā, gaidot transportu, atrašanās no ārpuskolas nodarbībām, vāja socializācija, sliktāki apstākļi, salīdzinot ar bērniem, kas dzīvo tuvu skolai) pat sniegtajos piemēros izpalika.

Jānis Turlajs (SIA Jāņa sēta) apstrīdēja šo secinājumu un paskaidroja: „Nekorekts apgalvojums, jo diskusijā tika iztirzāts Vaiņodes skolēnu transporta piemērs, kas raksturo visnomaļāko no Latvijas lielajiem ciemiem. Jāņa sētas aprēķini liecina, ka tikai 0,2% no Latvijas iedzīvotājiem dzīvo vietās, no kurām nokļūšanai līdz attīstības centram nepieciešama vairāk nekā stunda. Diskusijā tika minēts arī Palsmanes un Variņu skolu apvienošanas piemērs (attālums starp skolām 8 km), kādu Latvijā ir desmitiem un būtiski nepasliktina skolēnu un skolotāju nokļūšanas iespējas līdz skolai, kā mēģināts apgalvot tekstā.”

Tā kā reformas nepieciešamības ekonomiskie un sociālie pierādījumi, izņemot pierādījumus par izglītības iestāžu koncentrāciju, ir vāji, rodas iespaids, ka reformai ir arī politisks mērķis (robežu pārzīmēšana un pašvaldību skaita samazināšana, lai koncentrētu varu).

Reformas īstenošanas praktiskie jautājumi, rezultātu novērtēšana un tam nepieciešamo normatīvu un metodiku izstrādāšanas jautājumi (izņemot skolu reformu) nav atrisināti – to izstrāde paredzēta, kad reforma jau būs notikusi. Tas liek domāt, ka reformas virzītājus **neinteresē reformas ekonomiskie rezultāti un sociālā ietekme.**

Skolu reformas rezultātā samazināsies vidusskolu skaits. Pašvaldībām būs ieguvums, ja vidusskola ir atsevišķās telpās, bet, ja tā ir integrēta kopā ar citu līmeņu izglītības iestādēm, pašvaldībai būs zaudējumi, rēķinot uz skolēnu, jo skolēnu būs mazāk, bet tukšās telpas būs jāuztur. (J. Turlais: „Vienmēr esmu uzsvēris, ka jāreformē viss skolu tīkls, ne tikai vidusskolu, sakārtojot arī zemākos līmeņus. Tas radīs apstākļus, lai neracionāli izmantotās ēkas, tiktu nodotas saimniekam, kas tās spēj uzturēt, neizniekojot nodokļu maksātāju naudu.”) Valstij būs ieguvums, jo atbrīvosies līdzekļi algu celšanai skolotājiem un šim mērķim nevajadzēs tērēt no valsts attīstības (IKP katru gadu palielinās) iegūtos līdzekļus.

Reformas virzītāji paredz, ka tukšajās skolu telpās un citās atbrīvotajās telpās varēs izvietot uzņēmējdarbību, bet nav aplēses (aptaujas), vai uzņēmēji vēlēšies dzīvot un uzsākt uzņēmējdarbību vietās ar vāji attīstītu vai pat neesošu fizisko un sociālo infrastruktūru un darba spēka piedāvājumu.

Ne diskusijas laikā, ne arī analizējot reformas normatīvos dokumentus un pamatojumus, neradās iespaids, ka ir paredzēts novērtēt reformas rezultātā sasniegto rezultātu teritorijas attīstības iekšējās līdzsvarotības jomā. Par līdzsvarotu teritorijas attīstību, tai skaitā par veidu, kā notiks iekšējā finanšu izlīdzināšana, atbildēs vienīgi pašvaldības ar savu godaprātu.

Pašlaik likumprojektā nav nekāda nodrošinājuma teritoriālo vienību līdzvērtīgai pārstāvniecībai novadu lēmēj institūcijai. Nav skaidrības par vēlēšanu apvienību veidošanas tiesībām.

Iedzīvotāju pārstāvniecība ir svarīgs jautājums par pašvaldību mūsdienu izpratni. Nevar uzskatīt pašvaldības tikai par pakalpojumu sniegšanas aģentūrām, Pārstāvniecības jautājums nav risināms tikai ar līdzdalību budžetēšanā, bet tas ir pilsoniskas sabiedrības viens no instrumentiem. Reformas nepieciešamības pamatojuma arguments, ka pēc reformas būs mazāk deputātu, nenāk par labu pašvaldību demokrātijai.

Argumentējot par reformas nepieciešamību, VARAM reformu nodaļas vadītājs A. Šults nejauši nonāca pretrunā ar sevi, sākumā apgalvojot, ka reforma ir steidzami nepieciešama, jo pašvaldību darbība ir neefektīva, bet vēlāk, runājot par vienīgi pašvaldībām uzlikto atbildību par lielo teritoriju līdzsvarotu attīstību, apgalvojot, ka pašvaldības Latvijā ir gudras un labi prot pašorganizēties.

Diskusijas laikā izteiktā reformas virzītāju argumentācija nereti radīja satraukumu un emocionālus citu konsilija dalībnieku pretargumentus. Daži neatkarīgie eksperti (A. Miglavs, J. Turlajs) apgalvoja, ka reformas virzība ir pareiza un ir sagaidāmi vēl citi sāpīgi pavērsieni, lai atrisinātu visas samilzušās problēmas.

Nav pareizi uzskatīt, ka pretestība ATR piedāvājumam ir saistīta tikai un vienīgi ar pašvaldību vēlmi „saglabāt krēslus” – šīs pārmērīgi vienkāršotās argumentācijas vietā ieteicams ņemt vērā pašvaldību viedokli par to nozīmi ne tikai teritorijas ekonomiskajā attīstībā, bet arī sabiedrības attīstībā, vietējās identitātes saglabāšanā un izkopšanā, vietējo kultūrvēsturisko vērtību saglabāšanā.

Konsilija secinājumos atspoguļojam arī J. Turlaja viedokli: „Kultūrvēsturiskais mantojums veidojies gadsimtu gaitā. Ne velti Ziemeļvalstīs oficiālajā līmenī tiek uzsvērts (Zviedrijā jau 1884. gadā visām 25 vēsturiskajām provincēm piešķirot ceremoniālo hercogistes titulu), ka administratīvais iedalījums, kas regulāri tiek

pielāgots laikmeta prasībām, nemaina valsts vēsturisko iedalījumu, kas, rūpējoties par kultūrvēsturiskā mantojuma un iedzīvotāju identitātes saglabāšanu, neadministratīvām funkcijām tiek izmantots paralēli administratīvajam iedalījumam. Izklāstā paustais apgalvojums atspoguļo 2009. gadā izveidotu (10-gadīgu) pašvaldību nepamatotās pretenzijas pārstāvēt gadsimtu gaitā veidojušos Latvijas kultūrvēsturiskos novadus.”

VARAM mājaslapā uzsvērts, ka pašvaldību reformu ir nepieciešams veikt primāri Latvijas iedzīvotāju interesēs. Reformas materiālos neizdevās atrast pierādījumus balstītus novērtējumus ne par reformas radītiem ekonomiskiem ieguvumiem pašvaldībām, iedzīvotājiem un uzņēmējiem, ne arī pierādījumus balstītus novērtējumus par reformas ietekmi uz sabiedrības attīstību.

Lai reforma būtu sekmīga, pirms lēmumu pieņemšanas par pašvaldību reorganizācijas uzsākšanu, jāatrisina virkne jautājumu:

- jāizveido salīdzināmu reformas mērķu un rezultātu novērtēšanas rādītāju sistēmu, lai varētu novērtēt plānoto uzdevumu izpildi un reformas efektivitāti,
- jāizstrādā kritērijus līdzvērtīgas teritoriju attīstības noteikšanai nacionālā līmenī;
- jāizveido līdzvērtīgas iedzīvotāju pārstāvniecības mehānismi, kas kompensētu varas un finanšu centralizāciju;
- jānovērtē papildus izmaksas (tiešās, netiešās, materiālās un nemateriālās, tai skaitā zaudētais laiks, oportūnās), ko iedzīvotājiem un uzņēmējiem rada reforma (īstermiņā) un tās rezultātā izveidotā fiziskā un sociālā infrastruktūra;
- jāpārlicinās par reformas ietekmi uz sabiedrības attīstību, jānovērtē negatīvās ietekmes bīstamību un jāatsakās no reformas priekšlikumiem, kuru sekas ir depopulācija, ārējā migrācija, sabiedrības noslāņošanās un atsvešināšanās.

Ir vērts ņemt vērā Eiropas Padomes Ministru komitejas ieteikumā Rec(2004)12 dalībvalstīm par vietējo un reģionālo iestāžu robežu un/vai struktūras reformu procesiem teikto, ka **būtiski optimāla lieluma rādītāji ir apmierinātības līmenis par pakalpojumu sniegšanu un vietējās/reģionālās pašvaldības uzticamību un jutīgumu.**

Ieteikumos teikts, ka novirzes no optimāla pašvaldības lieluma var pielabot, decentralizējot funkciju izpildi, ja pašvaldības ir pārāk lielas, vai, tieši otrādi, apvienojot pašvaldību darbību atsevišķu funkciju veikšanai.

Arī konsilija diskusijā izskanēja stingra pārlicība, ka pašvaldību lielums neietekmē pašvaldības autonomo funkciju izpildi un pašvaldības pakalpojumu sniegšanu. Ja nepieciešams, pašvaldības apvienojas un izveido kopīgas struktūras, piemēram, apvienotas institūcijas (būvvaldes, bāriņtiesas, jau ir izveidoti valsts un pašvaldību apvienoti klientu centri).

Kopš ar reformu saistīto darbību uzsākšanas pašvaldību protestu un atsevišķu vienošanos rezultātā jaunizveidotais administratīvi teritoriālais dalījums un pašvaldību skaits nedaudz mainās, bet ATR pamatprincipi paliek nemainīgi.

## Konsilija slēdziens

Kaut gan piedāvātās ATR sagatavošanā ir ieguldīts liels darbs, tās ieguvumi, zaudējumi un ietekme uz valsts sociāli ekonomisko attīstību ir vāji argumentēti un nepietiekoši izskaidroti sabiedrībai, tāpēc sabiedrībā paliek neizprasti. Iespējams, reformai var būt finansiāls ietaupījums pašvaldību institūciju un fiziskās un sociālās infrastruktūras samazināšanas rezultātā, bet var arī nebūt, jo pilni ar reformu saistīti ieguvumi un zaudējumi ne ilgtermiņā ne īstermiņā nav novērtēti un salīdzināti. Ietekme uz sabiedrības attīstību nav vērtēta. Nav noliedzams, ka varas centralizācija un finanšu koncentrācija ierobežos pašvaldību demokrātiju.

Latvijā joprojām nav izpratnes par vēlamo valsts teritorijas administratīvo dalījumu un pārvaldības struktūru, tāpēc var uzskatīt, ka šī ATR nebūs pēdējā. Reforma nav saistīta ar lielām valsts pārvaldes, fiziskās un sociālās infrastruktūras reformām, izņemot skolu reformu, tā neparedz pašvaldību finanšu izlīdzināšanas sistēmas pielāgošanu jaunajai situācijai. Vairums ekspertu secina, ka ATR nespēs īstenot formulētos mērķus un sasniegt apsolītos rezultātus, jo to formulējumi ir miglaini un aptuveni, un nav pierādīts ne ceļš, kā tos var sasniegt, ne arī iedzīvotāju dzīves kvalitātes paaugstināšanu raksturojoša novērtējuma rādītāji un metodes.

**Konsilijs iesaka atlikt ATR ieviešanu līdz brīdim, kad reformas virzītāji būs sagatavojuši vispusīgu analīzi un izskaidrojuši sabiedrībai pierādījumos balstītus priekšlikumus vismaz šādos aspektos:**

- ietekme uz sabiedrības attīstību;
- iedzīvotāju dzīves kvalitātes un uzņēmējdarbības vides izmaiņas pēc reformas;
- ATR reformas saistība ar citām reformām: visa skolu tīkla (ne tikai vidusskolu) optimizāciju, valsts pārvaldes institūciju decentralizāciju, veselības un sociālās aprūpes un transporta sistēmu attīstību;
- Latvijas teritorijas līdzsvarota attīstība un apdzīvotība;
- precīzas norādes par valsts, pašvaldību un teritoriālo vienību pārvaldes (vai pašpārvaldes) funkciju sadali;
- pašvaldību finanšu izlīdzināšanas sistēmas pielāgošana pēc reformas;
- iekšējās un ārējās migrācijas novērtējums un to seku izvērtējums;
- pašvaldību perifēriju līdzvērtīga pārstāvniecība lēmumu pieņemšanas procesā;
- reformas rezultātu un efektivitātes novērtēšanas kārtība (rādītāji un metodika).

## Īpašie viedokļi

Konsilija ziņojuma saskaņošanas laikā saņēmām LR Saeimas deputāta Artūra Toma Pleša vēstuli, ko iekļaujam ziņojumā kā „īpašo viedokli” (jo tas atšķiras no konsilija dalībnieku vairākuma viedokļa): „Iepazīstoties ar ziņojuma „Administratīvi teritoriālās reformas ieguvumi” projektu, vēlos izteikt viedokli par konsilija secinājumiem un slēdzienu. Manuprāt, šobrīd nebūtu pareizi apšaubīt reformas

atlikšanu, ja par tās turpināšanu un īstenošanu vietējās pašvaldībās līdz 2021. gada pašvaldību vēlēšanām š.g. 21. marta Saeimas sēdē iestājās vienbalsīgi visi klātesošie 13. Saeimas deputāti. Izdarot kādus secinājumus un slēdzienus, aicinātu rūpīgāk iepazīties ar š.g. 14. maija Ministru kabineta sēdē izskatīto informatīvo ziņojumu “Par sabiedriskai apspriešanai izvirzāmo administratīvi teritoriālā iedalījuma modeli”, kurš joprojām tiek apspriests ar pašvaldībām un sabiedrību. Ziņojumā ir norādīti gan Saeimas un Ministru kabineta izvirzītie reformas mērķi un ietverti secinājumi par esošo situāciju valsts pārvaldes sistēmā, kuras neatņemama sastāvdaļa ir pašvaldības. Tāpat dokuments precīzi raksturo 2009. gada reformu un tās sekas, kas tiešā veidā bija par pamatu iepriekšminētajam Saeimas vienbalsīgajam lēmumam turpināt reformu vietējās pašvaldībās. Līdz ar 2012. gadā Saeimā apstiprināto Nacionālās attīstības plānu 2014.–2020. gadam, tika iezīmēti jauni virzieni valsts pārvaldes darbības organizācijā, proti, turpināt pilnveidot valsts administratīvi teritoriālo iedalījumu. 2013. gadā Saeimā tika iesniegts ziņojums par 2009. gada administratīvi teritoriālās reformas izvērtēšanu un atzinumu par funkciju decentralizācijas iespējām uz vietējām pašvaldībām, kā arī attiecīgu likumprojektu, kurš bija aktīvs 11. un 12. Saeimā un ir pārņemts arī 13. Saeimas darba kārtībā. Līdz ar to, Ministru kabineta piedāvātais modelis, kas kā galveno uzstādījumu sevī ietver valsts un tās iedzīvotāju interesēs veidot vienotu pašvaldību teritoriju kopā ar valsts galvenajos attīstības plānošanas dokumentos noteiktajiem reģionālās un nacionālās nozīmes attīstības centriem ir sabiedrībā, valdībā un Saeimā diskutēts un vērtēts kopš 2013. gada. Līdz ar to, kā jau minēju iepriekš, nevaru pievienoties konsilija slēdzienam, aicinot apturēt administratīvi teritoriālās reformas ieviešanu.

Cienā, Artūrs Toms Plešs”

\*\*\*\*\*

Arī **VARAM Reformu nodaļas vadītājs Arnis Šults** vēlējās izteikt savu viedokli par konsilija slēdzienu un secinājumiem:

- 1) Uzskatu, ka būtu jāuzsver fakts, ka 2009. gads iezīmēja ne tikai teritoriālo reformu, bet arī funkcionālās reformas noslēgumu, proti, rajona pašvaldību reorganizācijas pabeigšanu, kuras rezultātā praktiski visas rajona pašvaldībā izpildāmās funkcijas tika nodotas vietējām pašvaldībām – novadiem. Tieši šis apstāklis, summējot vietējo un reģionālo (rajonu) pašvaldību funkcijas, kalpo par pamatojumu, kāpēc teritorijas tiek veidotas rajonu mērogos ap reģionālās un nacionālās nozīmes centriem.
- 2) Svarīgs dokuments, kas šajā materiālā nav pieminēts, ir 2013. gada 8. oktobra Ministra kabineta atzinums Saeimai par valsts tiešās pārvaldes funkciju decentralizācijas iespējām attiecībā uz vietējām pašvaldībām, kurš sagatavots saskaņā ar Rajona pašvaldību reorganizācijas likuma pārejas noteikumu 1. punktu. Te tiek iezīmēts galvenais secinājums, proti, sadarbībā ar ministrijām un pašvaldībām sagatavojot šo atzinumu konstatēts, ka ir virkne tiešās valsts pārvaldes funkcijas un uzdevumi, kurus būtu lietderīgi decentralizēt uz vietējām pašvaldībām, neveidojot apriņķu pašvaldības. Otrs dokuments, kas sagatavots un izskatīts Ministru kabinetā un apspriests Saeimā, ir minēta likuma pārejas noteikumos dotais uzdevums, proti, 2013. gadā izvērtēt 2009. gadā īstenoto administratīvi teritoriālo reformu, kur galvenie secinājumi ir:



- A) izskatīt iespēju veidot lielus novadus ap reģionālās un nacionālās nozīmes attīstības centriem;
- B) izstrādāt sistēmu, kā virzīt pašvaldību apvienošanos, lai nodrošinātu reģionālās un nacionālās nozīmes attīstības centru administratīvu sasaisti (centrs un lauku teritorija vienā novadā) ar visām Latvijas lauku teritorijām.
- 3) Nav pieminēts, ka M. Kučinska vadītās valdības laika tika virzīts 29 sadarbības teritoriju izveides projekts (likumprojekts), par kuru notika visaptverošas konsultācijas ar visām pašvaldībām un iesaistītajām institūcijām, Sadarbības teritoriju likumprojekta virzību Ministru kabineta komiteja atbalstīja 2018. gada 8. janvārī. Minētais likumprojekts iezīmē to pašu algoritmu, veidot administratīvas teritorijas ap reģionālās un nacionālās nozīmes centriem. Iemesli, kāpēc likumprojekts netika izskatīts Ministru kabineta sēdē un virzīts uz Saeimu, ir neskaidri.
- 4) Nav uzsvērts, ka NAP 2014.–2020. gadam uzdot pilnveidot valsts administratīvi teritoriālo iedalījumu, laika posmā līdz 2020. gadam. NAP 2014.–2020. gadam neparedz aprīņu pašvaldību izveidi. Aktīvs likumprojekts par aprīņu pašvaldību izslēgšanu no likuma starp lasījumiem Saeimā atrodas kopš 2013. gada.

### **Secinājums**

Ņemot vērā iepriekšminēto par rajonu teritoriālo iedalījumu Latvijā līdz 2010. gadam, kā arī Lietuvas un Igaunijas pieredzi valsts pārvaldes darbībai rajonu teritorijās, nevaru piekrist slēdzienam, ka reforma ir atliekama un veicama papildus analīze. Reformas pamatu veido kopš 90. gadiem ar rajonu pašvaldību reorganizāciju saistīto kļūdu labojums saistībā ar šodien noteikto funkciju apjomu pašvaldībām un decentralizācijas perspektīvu. Uzskatu, ka, kopš 2013. gada, kad konceptuāli tiek apspriests modelis veidot teritorijas ap reģionālās un nacionālās nozīmes centriem, reformas procesā ir sabalansēti ievērots subsidiaritātes princips, vienlaikus radot līdzvērtīgas iespējas pašvaldībām izveidot spēcīgu pārvaldes organizāciju, racionāli izmantojot valsts un pašvaldību budžeta līdzekļus sabiedrības kopējās interesēs.

# I. Pamatinformācija par administratīvi teritoriālo reformu

## 1. Vēsture un pašreizējās reformas gaita

Administratīvi teritoriālās reformas (ATR) tiek diskutētas un pa solim īstenotas kopš 1993. gada, kad tika pieņemta „Pašvaldību reformu koncepcija”<sup>2</sup>, kas paredzēja arī ATR.<sup>3</sup> Tās mērķis vienmēr ir bijis teritoriālās sadrumstalotības mazināšana, pašvaldību lieluma „optimizācija” un decentralizācijas līmeņu samazināšana. Reformas nekad nav izdevies īstenot pilnībā, tāpēc diskusija par nākamo ATR nepārtraukti ir bijusi dienas kārtībā. Tomēr tās pakāpeniski virzās uz mērķi, kas iezīmējās jau 1990. gadu sākumā – pašvaldību lielums palielinās, decentralizācijas līmeņu skaits samazinās un varas centralizācija pastiprinās.

1989. gadā, vēl pirms neatkarības atjaunošanas zīmīgajās pirmajās brīvvaldību vēlēšanās Latvijas pašvaldībās ievēlēja 12 000 deputātus<sup>4</sup> 590 pašvaldībās (A. Šulta nosaukts skaitlis konsilija laikā) – 26 rajonos, septiņās republikas pakļautības pilsētās, rajona pakļautības pilsētās, pilsētciematos un ciemos.

1994. gada vēlēšanās likums noteica deputātu skaita trīskārtīgu samazinājumu. Šobrīd pašvaldībās ievēlēti 1614 deputāti. Reforma paredz, ka valstī turpmāk varētu būt 686 pašvaldību deputāti (vēlāk minēts – 780 deputāti). Novadu domēs iecerēts ievēlēt 15 līdz 25 deputātus.

Kopš 1992. gada ir bijuši mēģinājumi apvienot pašvaldības brīvprātīgi, tostarp piedāvājot finanšu stimulus tām pašvaldībām, kas vēlējās apvienoties, bet bez nozīmīgiem panākumiem. Kopš 1998. gada, kad tika pieņemts „Administratīvi teritoriālās reformas likums”<sup>5</sup>, ATR īstenošanas procesā tika pieņemti vairāki normatīvie akti, kas regulēja novadu pašvaldību izveidošanu un veicināja pašvaldību apvienošanu. Tomēr pašvaldību apvienošanās notika lēni un negribīgi. Pirms 2009. gada 1. jūlija kopējais pašvaldību skaits Latvijā bija 548, to skaitā 26 rajonu pašvaldības un 522 vietējās pašvaldības (7 republikas pilsētu, 50 pilsētu, 41 novada un 424 pagastu). Otrā līmeņa administratīvi teritoriālo iedalījumu veidoja 33 administratīvās teritorijas – rajonu un arī republikas pilsētu teritorijas. Republikas pilsētas vienlaikus iekļāvās abos administratīvi teritoriālā iedalījuma līmeņos.<sup>6</sup>

Iepriekšējā lielā ATR notika 2009. gadā, kad tika pieņemts „Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums”<sup>7</sup>. Likums nosaka, ka Latvijas Republiku iedala šādās administratīvajās teritorijās: apriņķos; republikas pilsētās un novados. Novada teritorija var būt nedalīta, ja tas izveidojies viena pagasta robežās, vai dalīta šādās vienībās: novada pilsētās un novada pagastos.

<sup>2</sup> <https://likumi.lv/doc.php?id=234647>, pieņemts: 28.09.1993., spēkā esošs.

<sup>3</sup> M. Pūķis atzīmēja, ka labāka par šo koncepciju ir bijusi Augstākās padomes laikā izstrādātā, ko pus gadu agrāk apsprieda Latvijas Pašvaldību savienības 3.kongresā (Pūķis M. Pašu valdība. 2010, 5. pielikumā, 484-491.lpp.)

<sup>4</sup> Deputātu skaits no: Guntis Libeks: Atpakaļ pie komunistu rajoniem. *Latvijas avīze*, 2019. g. 24. apr.

<sup>5</sup> <https://m.likumi.lv/doc.php?id=51528>, pieņemts 21.10.1998, zaudējis spēku.

<sup>6</sup> Reģionu attīstība Latvijā 2009. Rīga: Valsts reģionālās attīstības aģentūra 2010, 8. lpp., <http://www.vraa.gov.lv/uploads/petnieciba/RAL-2009-1-2.pdf>.

<sup>7</sup> <https://likumi.lv/doc.php?id=185993>, pieņemts 18.12.2008, spēkā esošs.

Atbilstoši likumam, vēlētas rajonu pašvaldības tika likvidētas, un Latvijā izveidojās viena līmeņa pašvaldību sistēma. Likuma ietelmē tika izveidoti 110 novadi (sākumā 109 novadi, vienu novadu vēlāk sadalīja) un 9 republikas pilsētas. Aprinķi netika izveidoti.

Likums noteica noteikumus (kritērijus), pēc kuriem izveido republikas pilsētu un novadu teritorijas, kā arī nosaka pilsētas statusu. Likums pieļāva atkāpes no kritērijiem. 2008. gadā atkāpes tika piešķirtas 50 no 109 novadiem.

Papildus administratīvi teritoriālajam dalījuma, saskaņā ar 2004. gada 28. aprīļa LR MK rīkojumu Nr. 271 „Par Latvijas Republikas statistiskajiem reģioniem un tajos ietilpstošajām administratīvajām vienībām”<sup>8</sup> un Eiropas Savienības Kopējo statistisko vienību klasifikāciju (NUTS)<sup>9</sup> ir noteikti seši statistiskie reģioni (Rīgas, Pierīgas, Vidzemes, Kurzemes, Zemgales un Latgales reģioni).

Turklāt saskaņā ar 2003. gada 25. marta MK noteikumiem Nr. 133 „Par plānošanas reģionu teritorijām”<sup>10</sup>, Latvijā eksistē arī pieci plānošanas reģioni, kuru kompetencē ir nodrošināt reģionu attīstības plānošanu, koordināciju, pašvaldību un citu valsts pārvaldības iestāžu sadarbību. Rīgas plānošanas reģionu veido Rīgas un Pierīgas statistiskais reģions, Vidzemes, Kurzemes, Zemgales un Latgales plānošanas reģionu teritorijas sakrīt ar statistisko reģionu teritorijām.

2019. gadā Latvijas valdība uzsāka reformas ar jaunu spēku. 2019. gada 7. novembrī LR Saeima ar pārliecinošu balsojumu (70 par, 13 pret) atbalstīja „Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums” projektu pirmajā lasījumā. Tas paredzēja līdz 2021. gada pašvaldību vēlēšanām Latvijā izveidot 35 (vēlāk skaits mainīts) pašvaldības pašreizējo 119 vietā. ATR paredzēts saskaņot ar lielām reformām valsts pārvaldes, izglītības un veselības aprūpes jomā.

LR Saeima arī pieņēma lēmumu par Administratīvi teritoriālās reformas komisijas izveidošanu. Komisija izskatīs likumprojektu “Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums” un citus ar ATR un tās īstenošanu saistītos likumprojektus un jautājumus. Komisija darbosies līdz visu ar ATR saistīto likumprojektu izskatīšanai.

## 2. Normatīvais regulējums

Pašreizējā ATR notiek saskaņā ar:

- LR Saeimas 2019. gada 21. marta paziņojumu „Par administratīvi teritoriālās reformas turpināšanu”<sup>11</sup>, kas paredz turpināt 1998. gadā iesākto teritoriālo reformu un līdz 2021. gadam izveidot ekonomiski attīstīties spējīgas administratīvās teritorijas ar vietējām pašvaldībām, kas spēj nodrošināt tām

---

<sup>8</sup> <https://likumi.lv/ta/id/88074-par-latvijas-republikas-statistikajiem-regioniem-un-tajos-ietilpstosajam-administrativajam-vienibam>, pieņemts 28.04.2004, spēkā esošs.

<sup>9</sup> <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/lv/sheet/99/kopeja-statistiski-teritorialo-vienibu-klasifikacija-nuts->

<sup>10</sup> <https://likumi.lv/ta/id/191670-noteikumi-par-planosanas-regionu-teritorijam>, pieņemti 05.05.2009, spēkā esoši.

<sup>11</sup> <https://likumi.lv/ta/id/305738-par-administrativi-teritorialas-reformas-turpinasanu>, pieņemti: 21.03.2019, spēkā esoši.

likumos noteikto autonomo funkciju izpildi salīdzināmā kvalitātē un pieejamībā un sniedz iedzīvotājiem kvalitatīvus pakalpojumus par samērīgām izmaksām;

- Ministru kabinetā 2019. gada 14. maijā zināšanai pieņemto informatīvo ziņojumu „Par sabiedriskai apspriešanai izvirzāmo administratīvi teritoriālā iedalījuma modeli”<sup>12</sup>;
- 2019. gada 17. septembrī MK izskatītu un atbalstītu konceptuālo ziņojumu „Par administratīvi teritoriālo iedalījumu”<sup>13</sup>, ko pašlaik izskata LR Saeima.

Netieši uz reformu attiecas arī MK 2019. gada 4. jūlija noteikumi Nr. 401 „Noteikumi par valsts pārvaldes vienoto klientu apkalpošanas centru veidiem, sniegto pakalpojumu apjomu un pakalpojumu sniegšanas kārtību”<sup>14</sup>.

Organizējot ar pašvaldību darbību saistītu reformu, ir jāņem vērā arī Eiropas vietējo pašvaldību hartas<sup>15</sup> 4. panta 6. punktu, kas nosaka, ka „plānošanas un lēmumu pieņemšanas procesā par jautājumiem, kas tieši attiecas uz vietējo varu, ar tām nepieciešams konsultēties, cik iespējams savlaicīgi un atbilstošā veidā”, un 5. pantu, kas paredz, ka „vietējās varas teritoriju robežu izmaiņas nav atļauts izdarīt bez iepriekšējas konsultēšanās ar attiecīgo vietējo varu, pēc iespējas ar referendumu palīdzību, kur tas likumīgi atļauts”.<sup>16</sup> Atbilstoši Hartas 13. pantam, iepriekšminētie panti var attiekties arī uz reģionālajām pašvaldībām.

Par reformu procesiem ir pieņemts Eiropas Padomes Ministru komitejas ieteikums Rec(2004)12 dalībvalstīm par vietējo un reģionālo iestāžu robežu un/vai struktūras reformu procesiem (pieņemti ministru vietnieku 900. sesijā 2004. gada 20. oktobrī).

Sākotnēji bija paredzēts, ka ATR skars 29 jaunizveidojamos novadus, bet neskars septiņas pašvaldības: Rīgu, Jūrmalu, Alūksnes novadu, Gulbenes novadu, Līvānu novadu, Olaines novadu, Salaspils novadu. Vēlāk neskarto sarakstu papildināja ar Liepāju, Rēzekni un Daugavpili. Kļūva zināms, ka reformējamo pašvaldību saraksts var mainīties. M. Pūķis domā, ka „katra no piecām valdības partijām vilina pašvaldību vadītājus, sola izlaist no kaitīgās apvienošanas.”

Normatīvais regulējums reformā iesaistītajiem ir zināms un diskusijās tiek pieminēts.

### **3. Izpēte un iepriekšējo reformu rezultātu izvērtējums**

---

<sup>12</sup> <http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40472896>, VARAM mājaslapa.

<sup>13</sup> <https://likumi.lv/ta/id/309486-par-konceptualo-zinojumu-par-administrativi-teritorialo-iedalijumu>, pieņemts: 18.09.2019, spēkā esošs.

<sup>14</sup> <https://likumi.lv/ta/id/292260-noteikumi-par-valsts-parvaldes-vienoto-klientu-apkalposanas-centru-veidiem-sniegto-pakalpojumu-apjomu-un-pakalpojumu-sniegsanas>, pieņemti 04.07.2017, spēkā esoši.

<sup>15</sup> <https://m.likumi.lv/doc.php?id=39149>.

<sup>16</sup> Harta nav spēkā latviešu valodā. Ministrijai ir zināms TTC precizēts šī panta tulkojums, ko var atrast Satversmes tiesas 2009. gada oktobra spriedumā. Konsultācijas jāveic ar vietējo kopienu, kur likums to atļauj – ar vietējā referendumu starpniecību. Pašvaldība var brīvprātīgas iniciatīvas kārtībā rīkot konsultatīvu referendumu. VARA Ministra rīkojums par Ikšķili bija nelikumīgs, bet Administratīvā tiesa vēl ministra rīkojumu nav atcēlusi (M. Pūķis).

Nav pamata apgalvojumam, ka reformas sagatavošanas posmā nebūtu veikta iepriekšējo reformu rezultātu un apvienoto novadu izpēte. Iepriekšējo reformu gaita un rezultāti analizēti un aprakstīti vismaz divos informatīvajos ziņojumos:

- 2013. gada maijā sagatavotajā informatīvajā ziņojumā „Administratīvi teritoriālās reformas izvērtējums”<sup>17</sup> (ar uzdevumu - izvērtēt 2009. gada ATR rezultātus un sagatavot priekšlikumus uzlabojumiem);
- saīsināti un pamatojoties uz iepriekšminēto ziņojumu - 2019. gada maijā sagatavotajā informatīvajā ziņojumā „Par sabiedriskai apspriešanai izvirzāmo administratīvi teritoriālā iedalījuma modeli”.

„Šajā ziņojumā trūkst paša galvenā – nav salīdzināti rezultāti lielos un mazos novados. Netiek atklāts un novērtēts acīmredzamais nomales efekts. Datu nevākšanu un neapkopošanu par pagastiem un novadu pilsētām pēc 2009. gada reformas var vērtēt kā noziegumu.” (M. Pūķis).

Gatavojoties VARAM konsultācijām ar pašvaldību domēm, SIA „Karšu izdevniecība Jāņa sēta” sagatavoti apjomīgi informatīvi materiāli – jaunveidojamo pašvaldību teritoriju profili<sup>18</sup>. Pētnieku ieteikumi ir izsvērti un pamatoti, taču ne vienmēr ņemti vērā. Piemēram, pētnieki apšaubīja VARAM piedāvājumu – apvienot Valkas novadu ar Strenču, Naukšēnu un Rūjienas novadiem, jo esošā Valkas novada teritorijas iekļāvums precīzi sakrīt ar Valkas ietekmes un labākas sasniedzamības areālu. Savukārt, Strenču, Naukšēnu un Rūjienas novadiem ir ciešāka saite ar Smiltenes un Valmieras novadiem. Tā vietā pētnieki ieteica paplašināt Valkas integrāciju ar igauņu Valgu, to nostiprinot ar izmaiņām esošajā normatīvajā regulējumā.<sup>19</sup>

Latvijas Banka (LB) 2019. gadā publicējusi diskusijas materiālu „Kas nosaka Latvijas pašvaldību budžeta izdevumu atšķirības”<sup>20</sup>. Te aprēķināts, kāds būtu uzturēšanas izdevumu ietaupījums, ja vidējais iedzīvotāju skaits novados būtu attiecīgi 10 tūkst., 15 tūkst., vai 20 tūkst. Taču šis ziņojums neatbilst mūsdienu situācijai. „Dati ņemti pirms nodokļu reformas, kura būtiski izmainīja fiskālās decentralizācijas apjomu un raksturu. Pētītas tikai trīs no 10 nozarēm (COFOG klasifikācija). Izglītības uzturēšanas izdevumiem atklāta pretēja tendence, nekā vispārējās valdības un sociālajiem izdevumiem. Katrai no pētītajām nozarēm raksturīga krasi atšķirīga funkcionalitāte attiecībā pret iedzīvotāju skaitu). LB aprēķiniem ir drīzāk politikas advokatūras raksturs un maz sakara ar zinātņi.” (M. Pūķis).

M. Pūķis turpināja: „Latvijas Bankas prezentācijā viņi katru reizi rādīja attēlu, kas liecina, ka jo lielāks novads, jo lielāki izglītības uzturēšanas izdevumi. Proti, viņi paši demonstrēja lielākajā izdevumu daļā pretēju tendenci, nekā atklāta visiem kopējiem izdevumiem. Bet, ja viņi tam, kas sastāda pāri par pusi no visiem izdevumiem, paši rāda pretēju tendenci (līknes virzību), tad jautājums ir par visa pētījuma ticamību. Daudzi ļoti ciena Latvijas Banku un domā, ka tam, ko viņi saka, ir jātic, bet sarakstē ar LPS viņi ir atzinuši, ka ir kļūdījušies vienādojumā, nav pielikuši indeksu savam koeficientam, ar kuru rāda tendenci. Viņi rāda, ka pamainot parametrus vienā grupā rezultāts mainās četras reizes un visu nosaka, paskatoties griestos, kā viņiem liekas.”

<sup>17</sup> <http://tap.mk.gov.lv/mk/tap/?pid=40278571>.

<sup>18</sup> Piemēram, file:///C:/Users/Raita/Downloads/profils\_Valkas\_apvienotais\_n.pdf.

<sup>19</sup> Pašvaldības profils – VALKAS novads. SIA „Karšu izdevniecība Jāņa sēta”, 5., 6. lpp.

<sup>20</sup> <https://www.bank.lv/lb-publicācijas/diskusiju-materiali>.

2013. gada Ziņojuma sagatavošanas laikā apkopota un analizēta informācija par pašvaldību darbību funkciju izpildes nodrošināšanā, pašvaldību sadarbību, pašvaldību spēju apgūt Eiropas Savienības fondus, piesaistīt privātās investīcijas, analizēta pašvaldību pamatbudžetu izpilde 2011. gadā. Pamatojoties uz veikto analīzi un nozares ekspertu slēdzieniem, Ziņojumā ir ietverti priekšlikumi pašvaldību tālākai attīstībai. Turpmākie vērtējumi balstīti uz šo Ziņojumu.

2019. gada septembrī sagatavots otrs informatīvais ziņojums “Par administratīvo teritoriālo iedalījumu”, kurā līdzšinējo 119 administratīvo teritoriju vietā piedāvāts 35 administratīvo teritoriju modelis. Šajā ziņojumā minēts: „Izvērtējot statistikas informāciju par 2018. gadu, konstatējams, ka jau 59 administratīvās teritorijas no 119 neatbilst likuma kritērijiem:

- 1) novada teritorijā ir ne mazāk par 4000 pastāvīgo iedzīvotāju – neatbilst 39 novadi;
- 2) novada teritorijā ir ciems, kurā ir vairāk par 2000 pastāvīgo iedzīvotāju, vai pilsēta – neatbilst 54 novadi;
- 3) novada teritorija ir ģeogrāfiski vienota – neatbilst 2 novadi;
- 4) republikas pilsētā ir ne mazāk par 25 tūkstošiem pastāvīgo iedzīvotāju – neatbilst 2 republikas pilsētas.”

Tomēr minētajos informatīvajos ziņojumos galvenā uzmanība pievērsta pašvaldību skaita samazināšanas mērķa izpildei. Ziņojumos nav parādīts, ka reforma ir devusi labumu pašvaldību ekonomiskās aktivitātes un iedzīvotāju labklājības uzlabošanā.

Informatīvajos ziņojumos ir analīzes par iedzīvotāju skaita sarukšanu, par iekšējo darba migrāciju, dažas citas ziņas. Tomēr neviena no analīzēm neparāda, ka lielāks teritorijas mērogs (iedzīvotāju skaits un platība) pie citiem līdzīgiem apstākļiem uzrādītu labākus attīstības rādītājus un zemākus emigrācijas rādītājus. Attīstības monocentralizācijas procesi tiek ignorēti.

Vairāki eksperti<sup>21</sup> ir atzinuši, ka izņemot deklaratīvas frāzes, reformas risinājuma piedāvājuma pamatojums nav atrodams.

A. Miglavs rakstīja: „Ir tikai atsauce uz Latvijas Bankas pētījumu, kas patiešām neapstrīd vispārzināmo patiesību, ka mēroga ekonomijai ir iespējama pozitīva ietekme. Bet interpretācija “Latvijas Banka secina, ka vidējie uzturēšanas izdevumi uz vienu iedzīvotāju novadu pašvaldībām ar šādu mazāku iedzīvotāju skaitu būtu aptuveni par 2,1% lielāki nekā pašlaik, kas pašvaldību budžetiem izglītības, sociālās aizsardzības un vispārējo valdības dienestu funkciju izpildei līdz 2040. gadam varētu papildus prasīt gandrīz 180 miljonus eiro” ir amizanta, jo skaidri pasaka, ka izdevumi tikai iedzīvotāju skaita samazināšanās dēļ pieaugs par 2,1% (te būtu pamats runāt vien par relatīvajām izmaksām uz 1 iedzīvotāju, bet ne par papildus budžeta izdevumu apjomu).

Viss šis ziņojums balstīts uz izpratni, ka pašvaldība ir publisko pakalpojumu sniedzējs (arī valsts pārvaldība ir publiskais pakalpojums) un nevis teritorijas pārvaldības institūcija, kuru veido, vada un darbina teritorijā dzīvojošie (piederīgie) iedzīvotāji. Un, pat pieņemot šo vairāk nekā ierobežoto pašvaldības jēdziena izpratni, koncepcija

<sup>21</sup> Piemēram, Artis Stucka: Kāpēc pašvaldības iebilst pret teritoriālo reformu. Delfi publikācija 20.10.2019, <https://www.delfi.lv/news/versijas/artis-stucka-kapec-pasvaldibas-iebilst-pret-teritorialo-reformu.d?id=51569773>; A. Miglavs, R. Karnīte konsilija laikā.



pilnībā ignorē visu valsts pārvaldes sistēmas “sniegto pakalpojumu” (funkciju izpildes) teritoriālos aspektus - tiesa, policija, veselības aprūpe, sociālā aprūpe, nemaz pat nerunājot par privātā sektora sniegto pakalpojumu organizācijas teritoriālo struktūru - tirdzniecība, bankas, kultūra, sadzīves pakalpojumi utt. Un nerunājot par to, ka digitalizācijas laikmetā visu šo “publiski sniegto pakalpojumu pieejamība” arvien vairāk neizbēgami pārceļas uz digitālo vidi. Jautājums taču patiesībā ir par sabiedrības organizācijas, lēmumu pieņemšanas sistēmas, interešu sabalansēšanas sistēmas izveidi un ne par kāda būtībā novecojuša “publiskā pakalpojuma” sniegšanas izmaksām.”

#### **4. Sabiedrības informēšana**

VARAM ir izveidojusi vietni “Administratīvi teritoriālā reforma”, kurā sniegta detalizēta informācija par ATR. Izveidots reformas zvanu centrs, un reformas reklāmas videoklips ik dienas tiek raidīts TV.

Saskaņā ar Ministru kabineta 2019. gada 14. maija sēdes protokollēmuma 2.1. apakšpunktu un Eiropas vietējo pašvaldību Hartas 5. pantu, VARAM no 2019. gada 27. maija līdz 2019. gada 2. augustam organizēja 30 konsultācijas 114 visu reformas skarto pašvaldību domēm par piedāvāto administratīvi teritoriālā dalījuma modeli.

Pirms tam sabiedrība saņēma vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra Jura Pūces prezentāciju 2019. gada 10. aprīlī (avots: VARAM mājaslapa) (turpmāk – VARA ministra prezentācija). Prezentācija konsilija ziņojumā izmantota tāpēc, ka tai vajadzētu koncentrētā veidā atspoguļot reformas pamatojumu un saturu. Tomēr, no šīs prezentācijas tikai 1., 10., 11., un 13. attēli patiešām der ATR pamatošanai.

1. attēls „Iedzīvotāju skaita ziņā neviendabīgi novadi” liecina, ka gandrīz precīzi 50% iedzīvotāju dzīvo pašvaldībās ar līdz 6000 iedzīvotājiem, no tiem 66% dzīvo pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu mazāku nekā 4000 iedzīvotāju un 34% - pašvaldībās ar iedzīvotāju skaitu 4000-6000 iedzīvotāju. Mazākajā – Baltinavas novadā, dzīvo 1000 iedzīvotāju. Cik ir pašvaldību ar iedzīvotāju skaitu, piemēram, 3000-4000, nav pateikts.

No attēla var secināt, ka iedzīvotāju skaits novados atšķiras vairāk nekā 33 reizes, pašvaldības ir mazas, vidēja lieluma un lielas, un sadalījums šajās grupās ir vienmērīgs – attiecīgi 33%, 34% un 33% no visām pašvaldībām. Attēls neparāda, cik ir ekonomiski „mazspējīgas” (pārāk mazas) pašvaldības.

10. attēls „Administratīvo teritoriju izveides kritēriji” nosauc piecus kritērijus:

- teritorija ir ģeogrāfiski vienota;
- teritorijā ir reģionālas vai nacionālas nozīmes attīstības centrs, izņemot Pierīgu;
- pašvaldība patstāvīgi nodrošina likumā noteikto autonomo funkciju izpildi;
- ilgtspējīga ekonomiskā attīstība un investīciju spēja;
- vismaz viena perspektīva vidusskola.

11. attēls rāda teritoriālā iedalījuma modeli – karti ar 35 pašvaldībām.

Secinājumu daļā (13. attēls) ir seši punkti:

- pašvaldību kapacitāti ir nepieciešams līdzsvarot, nodrošinot tām līdzvērtīgas attīstības iespējas;
- jāveido platforma efektīvas valsts pārvaldes sistēmas attīstībai;
- esošā likumā noteiktie kritēriji ir jāpārvērtē, ņemot vērā rajonu reorganizācijas aspektus un novēršot pretrunas starp pilsētām un ap to esošām lauku teritorijām;
- apvienojot pašvaldības, pastāv iespēja būtiski optimizēt pašvaldību institūciju darbību un samazināt administratīvās izmaksas;
- samazinot kopējo deputātu skaitu, veidosies labāka politiskā konkurence, tiks rasti risinājumi izpildvaras nodalīšanai no lēmējvaras.

Ar rajonu reorganizāciju domāta 2009. gada reformas laikā notikusī pašvaldību rajona līmeņa likvidācija.

Precīzāki skaidrojumi ir sniegti VARAM ziņojumā „Par administratīvi teritoriālās reformas realizēšanu”, kas iesniegts LR Saeimas Publisko izdevumu un revīzijas komisijas priekšsēdētājam K. Ģirģenam. Ziņojumā pieejamā informācija analizēta konsilija ziņojuma attiecīgajās sadaļās.

## **5. Brīvprātīga vai piespiedu reforma**

Diskusijas laikā Elita Eglīte (Amatas novada dome) teica: “Šī jau ir trešā reforma, kurā piedalos. Viena no tām bija brīvprātīga, un atšķirība starp brīvprātīgu reformu un piespiedu reformu ir ļoti būtiska. To, organizējot reformu, vajadzētu atcerēties.” 2019. gada ATR vairāk līdzinās piespiedu reformai.

## **6. Administratīvā dalījuma līmeņi pēc reformas**

VARA ministra ziņojuma 9. attēls nosauc teritoriālā iedalījuma veidus pēc reformas:

- pašvaldības: republikas pilsētas un novadi;
- novadus iedala teritoriālās vienībās: novada pilsētas un novada pagasti.

VARAM ziņojumā atsaucas uz likuma „Par pašvaldībām” 60’ pantu par teritoriālo komiteju, ko var izveidot novada pašvaldības dome darbības koordinēšanai, un tā paša likuma 69’ pants nosaka, ka novada pilsētās un novada pagastos, kuros neatrodas pašvaldības administratīvais centrs, pašvaldības dome izveido pagasta vai pilsētas pārvaldi. Tātad, pašlaik pagasta/pilsētas pārvaldes izveidošana ir noteikta ar likumu.

Atbilstoši pastāvošajam normatīvajam regulējumam, reģionālā publiskā pārvalde pēc reformas būs vairāku līmeņu: VARAM, statistiskie reģioni, plānošanas reģioni, pašvaldības, novada pilsētas un novada pagasti, kuru statuss pagaidām ir neskaidrs – no diskusijas konsilijā varēja saprast, ka šajās teritorijās organizēs pārvaldi. Nav pateikts, kas notiks ar tagadējām pārvaldēm, kas izveidotas atbilstoši 2009. gada reformas teritoriālajam dalījumam. Piemēram, pēc reformas Valkas novadā būs apvienoti četri novadi, kuros pašlaik ir 17 pagasti un pilsētas. Vai pēc reformas būs Valkas novads, kurā ietilps četras vai 17, vai četras un 17 vietējās pārvaldes institūcijas, un vai tās būs pārvaldes vai pašpārvaldes institūcijas?



Nelielu skaidrību viesa A. Šults uz jautājumu, vai ir paredzēts, ka darbosies vairāki līmeņi, atbildot: „Ja skatāmies tādās kategorijās, tad var teikt, ka ministrija rēķinās, ka pašvaldībās izveidosies **trīs** teritoriālās struktūras.”

## 7. Reformas mērķi(s)

VARA ministra prezentācijas 8. attēls parāda trīs reformas mērķus:

- veidot ekonomiski attīstīties spējīgas teritorijas;
- sniegt kvalitatīvus pakalpojumus par samērīgām izmaksām, un
- spēja patstāvīgi izpildīt autonomās funkcijas.

VARAM mājaslapas informatīvajā sadaļā reformas mērķi pielaboti atbilstoši LR Saeimas 2019. gada 21. marta paziņojumam. Līdz 2021. gadam ir:

- izveidotas ekonomiski attīstīties spējīgas administratīvās teritorijas ar vietējām pašvaldībām;
- pašvaldības spēj nodrošināt tām likumos paredzēto autonomo funkciju izpildi salīdzināmā kvalitātē un pieejamībā;
- pašvaldības sniedz iedzīvotājiem kvalitatīvus pakalpojumus par samērīgām izmaksām.

Redzams, ka vismaz divos formulējumos ir lietoti epiteti, kam vajadzētu norādīt uz kādu uzlabojumu, bet kas pēc būtības neko neizsaka. Nav skaidrs, kas ir „autonomo funkciju izpilde **salīdzināmā** kvalitātē”, vai „**kvalitatīvus** pakalpojumus par **samērīgām** izmaksām”.

VARAM informatīvajā materiālā papildus izvērsti reformas mērķi valsts attīstības un iedzīvotāju labklājības nodrošināšanai:

- valsts un pašvaldību ekonomiskās izaugsmes un konkurētspējas uzlabošana;
- racionāla budžeta līdzekļu izlietošana;
- reģionālās un nacionālās nozīmes attīstības centri ar to lauku teritorijām saistīti vienotā administratīvā, ekonomiskā un saimnieciskā vienībā<sup>22</sup>;
- efektīva novadu pilsētu un novadu pagastu pašpārvaldes darbība, iesaistot attiecīgo teritoriju iedzīvotājus;
- pašvaldību kapacitātes un autonomijas stiprināšana, ievērojot subsidiaritātes principu;
- pievilcīga vide investīcijām un jaunu darba vietu radīšanai;
- pašvaldības ir patstāvīgas un spēj izpildīt tām likumos uzdotās funkcijas.

Ministru kabineta maija Informatīvajā ziņojumā ir teikts, ka “...valsts pārvalde jāorganizē pēc iespējas efektīvi, ievērojot subsidiaritātes principu. Tās institucionālā sistēma pastāvīgi jāpārbauda un, ja nepieciešams, jāpilnveido.”

A. Miglavs skaidroja: „Ekonomiski attīstīties spējīgas teritorijas caur piedāvāto ATR nerodas, jo periferalitātes ietekme vispār netiek skarta. Agrāk definēto NAC nozīme tiek deklasēta, sašaurinot to ietekmes areālu uz vietējiem novadiem. Funkciju

<sup>22</sup> M. Pūķa komentārs: „Te izpaužas reformas autoru ilgas pēc PSRS laiku centralizētas plānveida ekonomikas un totalitārisma”.

sadalījums starp valsti un pašvaldībām (zemākiem valsts pārvaldības līmeņiem) un pašvaldību finansēšanas sistēma netiek skartas. Tas viss pieder pie administratīvās reformas. Neatrisināti paliek vēl daži aspekti, Rīga un Pierīga to skaitā.”

A. Miglavs formulēja viedokli par reformas ietekmi uz pašvaldību ieņēmumiem šādi: „Tā kā nav indicēta neviena pašvaldību ieņēmumu daļu paaugstinoša nodokļu iekasēšanas pārmaiņa, nav pamats apgalvojumam, ka reforma varētu radīt paaugstinošu ietekmi uz pašvaldību ieņēmumiem. Teorētiski tas varētu saistīties ar transfertiem no ES fondu izmantošanas programmām, ja tajās palielināsies pašvaldībām kā beneficiāriem rezervēto programmu apjoms. Arī tas nav indicēts un jebkurā gadījumā tas nevar būt administratīvo teritoriju apvienošanas efekts.

Nav zināms neviens publiskots pētījums, kurā būtu novērtēta pašvaldību sniegto pakalpojumu kvalitāte, Tāpēc nav pierādījumu apgalvojumam, ka pašlaik kādas pašvaldības sniegto pakalpojumu pieejamība būtu slikta.

Par lielākiem projektiem – jā, iespējams, ka mobilizējot lielākas teritorijas resursus, būs iespējams attīstīt kādu lielāku projektu vienas pašvaldības ietvaros, tomēr vienlaikus jāpasaka, ka samazināsies projektu skaits, jo projektu attīstībai pieejamo resursu apjoms koncentrēšanas un centralizēšanas rezultātā nevar palielināties.

Ir pamats viedoklim, ka, centralizējot pārvaldību, mēroga efekta rezultātā, var samazināties pastāvīgo izmaksu apjoms uz vienu darbības vienību. Pēc dažādiem novērtējumiem (Kārlis Vilerts (LB), Andris Miglavs (EDO Consult) šo izmaksu samazinājums varētu būt robežās no 20-30 miljoniem EUR gadā 2018. gada cenās, kas ir 14 EUR uz 1 LV iedzīvotāju. Tomēr šajos novērtējumos nav iekļautas ar apvienošanas procesu saistītās izmaksas.

Citi publiski nosauktie (VARAM, balstoties uz LB; J.Turlajs) iespējamie finanšu ieguvumi no teritoriju pārvaldības centralizācijas saistās ar izglītības tīkla reformu, kā arī ar sociālās nodrošināšanas prakses pārmaiņām, kas:

- būtu vērtējama atsevišķi, iekļaujot šajā vērtējumā arī izglītības tīkla pieejamības izmaksas, sociālās atbalsta pasākumu pieejamību un citas šo sabiedrības pakalpojumu kvalitātes aspektus;
- tieši neizriet no pašvaldību administratīvas apvienošanas, bet ir izglītības un sociālā atbalsta politikas elementi.”

## **8. Reformas ekonomiskais pamatojums**

VARAM mājaslapā publicēts OECD secinājums, ka „Salīdzinoši mazais pašvaldību izmērs samazina iespējas sniegt augstas kvalitātes sabiedriskos pakalpojumus, tai skaitā nodrošināt izglītību un sabiedrisko transportu. Valdība ir ierosinājusi teritoriālo reformu ar mērķi ievērojami samazināt pašvaldību skaitu. Ir sagaidāms, ka tas sniegs efektīvākus ieguvumus un palīdzēs risināt arvien pieaugošo plaisu starp laukiem un pilsētām.”<sup>23</sup> Šķiet, ka šis secinājums tiek uzskatīts par nozīmīgu ATR ekonomiskajam pamatojumam.

---

<sup>23</sup> OECD Ekonomikas pārskats par Latviju 2019. kopsavilkums, 2. lpp.

A. Miglavs atzina: „Kvantitatīvās analīzes aspektā nozīmīgs ir vienīgi 2019. gada maija Ziņojums. Nevienā no abiem 2019. gada Ziņojumiem, reformas risinājuma piedāvājuma kvantitatīvās argumentācijas nav.”

Iepriekš analizētajā VARA ministra prezentācijā ir vairāki attēli ar ekonomiskā pamatojuma raksturu, bet tie nepamato konkrētās ATR formulēto mērķu sasniegšanu vai konstatēto pašreizējās sistēmas maiņas nepieciešamību.

2. attēls „Iedzīvotāju īpatsvars, kam ir darba iespējas savā pašvaldībā” neparāda, ka mazās pašvaldībās ir mazākas darba iespējas savā pašvaldībā.

3. attēls ir nesaprotams bez paskaidrojuma (ko nozīmē % iedalījums uz Y ass?). Var piekrist, ka mazās pašvaldībās ir augstāks administratīvo izdevumu īpatsvars budžetā, bet arī mazās valstīs tas ir augstāks nekā lielās valstīs. Pašvaldības finansē iedzīvotāji, un tikai viņiem ir tiesības izlemt, vai maksāt savas pašvaldības administrācijai, vai nemaksāt. Pats par sevi augstāks administratīvo izdevumu īpatsvars neaplicina, ka pašvaldības pastāvēšana ir neefektīva.

Divus citus apgalvojumus – ka mazās pašvaldībās ir mazākas darba iespējas savā novadā un lielāks prognozētais iedzīvotāju skaita zudums, attēls nepierāda.

4. attēls „Pašvaldību spēja piesaistīt investorus” arī neparāda mazo pašvaldību nespēju piesaistīt investorus. Attēls parāda VISU pašvaldību atbalstu uzņēmējiem, bez dalījuma pēc pašvaldību lieluma. „Ir atbalsts” konstatēts 62 pašvaldībās, un tas ir vairāk nekā lielo pašvaldību skaits, bet piedāvājums „Granti + telpas + nomas atlaides” nav gandrīz nevienā pašvaldībā. Uzņēmējdarbības speciālisti ir 89 pašvaldībās, un arī tas ir vairāk nekā tikai lielo pašvaldību skaits.

5. attēls „Izglītības nodrošināšana” arī neparāda reformas nepieciešamību. Nav objektīva iemesla, kāpēc vienas pašvaldības bērni nevarētu mācīties tuvākajā, kaut arī citas pašvaldības skolā.

6. attēls „Reformas iespējas” tikai apgalvo, ka lielākām pilsētām ar tām pieguļošajām lauku teritorijām jādarbojas vienotā administratīvā, ekonomiskā un saimnieciskā vienībā, lai veidotu vienotu racionālu tīklu izglītības iestādēm, veselības un sociālās aprūpes pakalpojumiem, ceļu infrastruktūras un sabiedriskā transporta nodrošinājumam, un citiem valsts un pašvaldības sniegtajiem pakalpojumiem.

VARAM mājaslapā uzsvērta reformas nozīme ekonomiskās nevienlīdzības mazināšanai un minēti fakti, bet tie nepierāda reformas nepieciešamības argumentu par augstākām izmaksām mazajās pašvaldībās, jo attiecas uz VISĀM pašvaldībām:

- administratīvās izmaksas pašvaldībās svārstās no 50–200 EUR uz vienu iedzīvotāju,
- pašvaldību izlīdzināšanas fonda dotācijas saņem 104 no 119 pašvaldībām;
- tikai 57 pašvaldības spēj nodrošināt ar darbvietām vairāk nekā 40% darbspējas vecuma iedzīvotāju;
- tikai 46 pašvaldības spēj veikt investīcijas 1 milj. EUR apmērā, lai pašvaldība spētu attīstīties un veikt ieguldījumus infrastruktūrā;
- tikai 62 pašvaldībās notiek biznesa ideju konkursi vai tās spēj piedāvāt grantus uzņēmējdarbībai;
- tikai 38 pašvaldībās vidusskolās ir pietiekams skolēnu skaits, lai izveidotu vidusskolu ar vismaz divām paralēlklasēm.

M. Pūķis vērsa uzmanību, ka minētie „trūkumi” pašvaldību praksē ir objektīva situācija, kas raksturīga ne tikai Latvijā. „Donori ir mazs skaits pašvaldību, taču donoru pašvaldībās dzīvo puse no iedzīvotāju skaita. Tāpēc var uzskatīt, ka Latvijā ir normāla solidaritātes sistēma. Arī tas, ka visām pašvaldībām nav miljonu vērtas investīcijas, nav trūkums, jo, ievērojot darba dalīšanu un mobilitāti, tāds nosacījums nav nepieciešams. Katras pašvaldības teritorijā preču ražošanai nav jādominē. Normālos apstākļos ieguldījumi infrastruktūrā tiek veikti no valsts budžeta (Latvijā finanšu decentralizācija kopš 90. gadu sākuma ir nepilnīga). Lai palielinātu pašvaldību finansiālo patstāvību, būtu jāpalielina pašvaldību patstāvīgie ienākumi un jāpārtrauc valsts pienākumu finansēšanu uz pašvaldībai piekrītošo nodokļu rēķina.”

Gan informatīvie materiāli, gan diskusija atklāja, ka ekonomiskais pamatojums galvenokārt skaidro vidusskolu izvietojumu, un tas tiek saistīts ar pašvaldību spēju uzturēt vidējās izglītības iestādi ar vismaz divām paralēlklasēm. Diskusijas laikā šādu pieeju atklāja un enerģiski aizstāvēja J. Turlajs. A. Miglavs atzina: „J. Turlaja jau vairāku gadu ilgā darbā veidotie analītiskie materiāli par pakalpojumu pieejamību, biznesa un citu darbību izvietojumu ir patiešām izcili, tālu pārspējot jebkuras ministrijas un teritoriju pētnieku gatavotos materiālus. Pagājušajā gadā tam pievienojās arī Gundara Bērziņa un Jura Binde komandas aktivitātes pētījums. Bet arī tas nav pamats apgalvojumam, ka “35 vienību” modelis atrisinās pamatizaicinājumus - perifēriālo sarukšanu, kvalitatīvas izglītības telpas izveidošanos Latvijā, infrastruktūras reālu pārstrukturēšanu.”

SIA „Karšu izdevniecība Jāņa sēta” informācija par pašvaldību budžetu ieņēmumiem un izdevumiem tiešām parāda, ka, piemēram, Vidzemes plānošanas reģionā, mazākās pašvaldībās administratīvo izdevumu daļa pašvaldību budžeta izdevumu struktūrā pašvaldībās ar mazāku iedzīvotāju skaitu ir lielāki – pat līdz 18% no kopējiem izdevumiem, salīdzinot ar 6% un pat 3% (Cēsu novads) lielākās pašvaldībās. Taču, rēķinot uz vienu iedzīvotāju, rādītājs ir izlīdzināts – tie ir nozīmīgi lielāki tikai sešās pašvaldībās no 25, un starp tām ir arī lielākas pašvaldības, piemēram, pašreizējais Valkas novads.

Tas nozīmē, ka vērtējot administratīvo izdevumu lielumu pašvaldības „dārdzības” aspektā, ir jāņem vērā ne tikai pašvaldības lielums, bet arī tās budžeta lielums. Liela pašvaldība ar bagātīgu budžetu var izrādīties pat „dārgāka” nekā maza pašvaldība, kurā administratīvie izdevumi pēc īpatsvara ir lielāki, bet pēc izmaksām uz pašvaldības autonomo funkciju izpildes vienību (ja tāda ir noteikta) – pat mazāki nekā lielajā pašvaldībā.

Turklāt, arī dotāciju daļa ieņēmumos no pašvaldību izlīdzināšanas fonda, kas raksturo pašvaldību finansiālo patstāvību, mazās pašvaldībās nebūt nav lielāka kā lielās. Piemēram, jaunizveidojamā Valkas novadā vislielākā dotāciju daļa – 51% no pašvaldības ieņēmumiem ir tieši vislielākajā – tagadējā Valkas novadā. No vienas puses, dotācija ir atkarīga no iedzīvotāju skaita, bet no otras – reformas autori pašvaldības spēku un finansiālo patstāvību arī skaidro ar iedzīvotāju skaitu, bet sagatavotie materiāli to nepierāda. Arī iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieņēmumu īpatsvars budžetā lielākajā – Valkas novadā ir mazāki nekā pievienojamajos Naukšēnu un Strenču novados. Citiem vārdiem, sagatavotie ekonomiskie vērtējumi ne tikai nepierāda, bet pat apgāž reformas autoru argumentus par reformas nepieciešamību. Pašvaldību izdevumi izglītībai uz vienu izglītojamo tagadējos

Strenču un Naukšēnu novados ir pat zemāki nekā „centrā” – Valkas novadā. Rūjienas novadā tie ir augstāki, bet tas var būt saistīts ar papildu ieguldījumiem izglītības iestādēs konkrētajā gadā.

Vienīgi ES fondu finansējuma sekmīgums lielākajā no apvienojamām pašvaldībām - Valkas novada pašvaldībā ir labāks nekā mazajās. Taču tagadējam Valkas novadam, kurš ietilpst 21 attīstības centru sarakstā, līdz šim ir bijušas nesalīdzināmi lielākas ES fondu izmantošanas iespējas (A. Jaunsleinis). Arī pēc reformas Valkas novadā strādās tikai 50,9% novada iedzīvotāju (pašlaik 50,7%).

Skolēnu skaits vidusskolās (citu skolu tur nav) Naukšēnu, Rūjienas un Strenču novadā ir neliels (attiecīgi 197, 448 un 193 skolēni). Taču eksperti šaubījās, vai izglītības iestāžu reforma ir saistāma ar ATR (skat. nākamo sadaļu).

A. Šults reformas pamatojuma kritikai nepiekrita: „Mēs arī braukājam pa pašvaldībām, dzirdam, ko runā pagastos, ko runā iedzīvotāji. Pagastos daudzi ir pateikuši, ka, ja nebūtu iepriekšējās reformas, daudzas tiešām būtu bijušas nomales, daudzi pagasti. Kas auguši līdz, kā esam attīstījušies – ir izdarīts ļoti, ļoti daudz. Daudz ir izdarīts lielajos novados, arī Talsu novados, daudz ir braukts un vērtēts pa pilsētām. Vakar, esot Bebrenē, kas Ilūkstē ir nomale, kā tā šodien izskatās. Vai arī kādas citas pilsētas. Kāpēc jūs iezīmējat to situāciju tik slikti? Ne par velti mēs pateicām – mums klibo darba vietas. Arī to, ka vēlamies, lai iedzīvotājiem ir paēdušas ģimenes un normāls darbs, un cilvēka cienīgs atalgojums. Parunājiet ar iedzīvotājiem – kas viņiem trūkst, ko viņi prasa, ko viņi sagaida. Mēs runājam par pašvaldībām tikai kā par kaut kādas institucionālas un pārvaldes modeļa mehānismiem, bet jautājums ir par iedzīvotājiem. Valsts un pašvaldības galvenais uzdevums ir radīt priekšnosacījumus tautsaimniecības attīstībai.”

M. Pūķis atzina: „Ja kāds gribētu, būtu kaut vai minimāla interese, varētu salīdzināt, kā pēc iepriekšējās reformas ir mainījusies situācija lielās un mazās pašvaldībās. Jautājumu LPS uzdeva arī Latvijas Bankai – apskatīties, kas reāli notiek. Ar ko ir priekšrocība lielam, mazam. Droši vien iepriekšējā reformā gan lielajiem gan mazajiem novadiem bija savas priekšrocības, nav jau tikai labu vai sliktu lietu pasaulē. Bet neviens jau to nav darījis”.

A. Šulcs nepiekrita: „Pētījumiem tiek tērēts daudz naudas. Kopš neatkarības atjaunošanas ir izstrādāti vairāk nekā tūkstoši dažādu attīstības dokumentu.”

## **9. Citu reformu saistība ar ATR**

Diskusijas dalībnieki uzskatīja, ka ATR ir nepieciešams saskaņot ar lielām reformām izglītības, veselības aprūpes jomā un transporta infrastruktūras jomās, un ko tās nozīmēs iedzīvotājiem, bet nepiekrita, ka tām jābūt ATR pamatojumā.

Sevišķi plaša un emocionāla diskusija izvērās par skolu reformas saistību ar ATR. J. Turlajs uzskatīja, ka izglītības joma nepārprotami pierāda gan ATR nepieciešamību, gan tās ieguvumus. Apspriežot konsilija jautājumu par pakalpojumu kvalitātes mērīšanu, J. Turlajs teica: „Puse laika jau norunāta, un es atļaušos tomēr pastāstīt ... Es mēģināšu atbildēt reizē uz vairākiem jautājumiem. Iepriekšējā diskusijā izskan tādas lietas, ka mati ceļas stāvus, klausoties, kā viss tiek sasiets vienā mezglā, un uz

priekšu netiekam. Mēs redzam, ka skolotāji un ārsti grib streikot, ceļi brūk kopā, produktivitāte ir zema, un jūs te atkal spriežat, runājat par kvalitāti. Konkrēti katrā jomā ir simts kvalitātes mērījumu iespējas. Piemēram, izglītībā. Vairāk nekā 40% no pašvaldību budžeta aiziet izglītības finansēšanai. Kad ar ministru Šadurski veicām pētījumus, tika apzināts, kāda informācija ir ministrijas rīcībā, ko var izmērīt. Izrādījās, ka ir seši-septiņi parametri, ko izdevās izvilkt, un populārākais bija obligāto eksāmenu indekss. Bija arī citi – dabas zinātņu indekss, un vēl.”

Diskusijas vadītāja Raita Karnīte iebilda, ka nosauktie ir izglītības kvalitātes rādītāji, bet jautājums ir par pašvaldību pakalpojumu kvalitāti. J. Turlajs atbildēja, ka izglītība ir viens no pakalpojumiem, ko nodrošina pašvaldības. Raita Karnīte tomēr argumentēja, ka pašvaldības nenodrošina izglītības kvalitāti, bet nodrošina izglītības pieejamību, skolas esamību un citas. Izglītības kvalitāti nodrošina valsts ar standartiem un citādi.

J. Turlajs neatlaidās: „Tieši tā, un šī atbildības dalīšana ir viens no cēloņiem, kāpēc Latvijā šis ping-pongs tiek spēlēts, ka tad, kad pašvaldībām nav izdevīgi, tad tās neuzņemas atbildību, bet, kad ir izdevīgi, tās saka, ka tas ir pašvaldības jautājums, un faktiski netiekam uz priekšu. Labas pārvaldības princips ir, ka būtu abām pusēm kopīgi jā rūpējas par izglītības kvalitāti, pieejamību, par skolotāju algām. utt. Šobrīd tā nenotiek. Pašvaldības ilgstoši nevar atrast informātikas, fizikas, ķīmijas skolotājus. Lauku skolā tā ir ļoti izplatīta problēma, ka nevar dabūt skolotāju, jo nav konkurētspējīgas algas skolotājiem – tā ir izglītības pieejamība. Ja informātika nav pieejama tajā pašvaldības skolā, tad pašvaldība ir atbildīga, tā arī ir pieejamība. Tas ir jautājums arī pašvaldībai – Kāpēc tur skolotājiem ir tik zemas algas?”

Andris Jaunsleinis protestēja: „Vai paskatījāties? Sākumā veicām kopīgi to funkciju. Tikai kādā 1993. gadā valsts pārņēma skolotāju algas, līdz tam tās maksāja pašvaldības. Nauda bija pilsētu un rajonu līmenī. Vai salīdzinājāt, kā bija tad, un kā pēc tam, kad funkcijas sadalīja. Tad gan veselības aprūpe, gan izglītība bija vienās rokās. Ja nemaldos 1994. vai 1993. gadā valsts pārņēma finansēšanu – vispirms izglītību, tad arī veselību.”

J. Turlajs argumentēja, ka „to periodu ar šo nevar salīdzināt vairāku iemeslu dēļ. Pirmkārt, pa šo laiku skolēnu skaits Latvijā ir samazinājies dubultā. Tas ir ļoti būtiski. Toreiz vidusskolas ar dažiem skolēniem netika uzturētas, turpretī tagad tas pašvaldībās jau ir pārvērties par normu. Padomju laikā pat tika slēgtas skolas ar 50 skolēniem. Ja ir palikuši tikai 50 skolēni, tad skolu slēdza”.

A. Jaunsleinis: „Bet vai zināt, ka arī tajā laikā bija reformas un slēdza skolas (1992. gadā).” J. Turlajs: „Jā, es zinu, ka skolas ir slēgtas, bet tai pašā laikā mums ir n-tās vidusskolas un sākumskolas ar tādu skolēnu skaitu, ko nevar atļauties neviena attīstīta Eiropas valsts.” A. Jaunsleinis: „Bet vai jūs zināt arī, ka tāpēc, ka veicām reformas, skolotāji nolobēja, lai valsts pārņem finansējumu?”

J. Turlajs pārmeta, ka „2009. gadā Izglītības ministrijā tika atcelti kvantitatīvie kritēriji. Ministrija paļāvās uz pašvaldību godaprātu, ka pašvaldības pašas pieņems lēmumus, cik lielas skolas var būt. Nekas tamlīdzīgs nenotika. Būtībā ar tām reformām, kurās daži desmiti skolu tiek slēgtas, esam nodzīvojušies tik tālu, ka 2/3 skolu mums ir pustukšas. Tā ir reālā situācija, un to mēs varam salīdzināt ar Igauniju, ar jebkuru vietu.”

J. Turlajs centās pamatot ATR saistību ar izglītības tīkla izmaiņu un reālā ieguvuma izglītībā mērīšanas metodi ar konkrētu piemēru: „Nemam vienu pašvaldību, izanalizējam, kāds tur ir skolu tīkls, un kādam tam vajadzētu būt pēc labas pārvaldības principiem. Tad pašvaldības ekonomisti pārliedz skolēnu un skolotāju skaitu un noskaidrojot, kas veidojas ar izmaksām, var ieraudzīt reālo ieguvumu. 2016. gadā to veica Bauskas novadā. Reālais ieguvums Bauskas novadā, ko sarēķināja pašvaldības ekonomisti viena novada ietvaros, bija 1,4 miljoni skolu uzturēšanai plus no valsts mērķdotācijas bija iespējams, optimizējot skolu tīklu, palielināt 1,6 reizes likmi uz skolotāju par 21 stundu. Tas bija vienā pašā novadā – Bauskā. Tagad to pašu veic Smiltenes novadā. Pirms trim gadiem trīs skolas apvienoja vienā. Pašlaik Smiltenes vidusskolā algu līmenis ir gandrīz visaugstākais Vidzemē, bet arī tas ir nepietiekami augsts. Visās pašvaldībās kopā ieguvums varētu būt vairāk nekā 100 milj. EUR tikai optimizējot skolu tīklu.”

J. Turlaja teiktais izraisīja asu citu ekspertu reakciju. Baiba Rivža (LLU, LZA) vēlējās pastāstīt praktisku piemēru: „Gribu atbildēt J. Turlajam, kurš teica, ka trūkst skolotāji, tā ir viena no tām būtiskām lietām, kāpēc vajag reformu un skolu ir par daudz. VARAM ir ideja apvienot Jelgavas pilsētu, kas ir ceturtā lielākā republikas nozīmes pilsēta, ar Jelgavas novadu, kas arī ir milzīgs novads. Abas pašvaldības pilnībā tiek galā ar savām funkcijām, bet tās ieteikts apvienot. Tagad Jelgavas skolotāji fizikā, ķīmijā, bioloģijā, strādā savas slodzes, bet viņiem ir tiesības papildus mācīt arī novadā, jo pilsētas un novada skolas pārrauga divi atšķirīgi darba devēji. Ja abas skolas būs zem viena darba devēja (vienas pašvaldības), tad viņi to nevarēs darīt, viņiem būs 40 stundas un tas ir viss. Vienīgi viņi var braukt kaut kur tālāk – uz Bausku, vai aiz Bauskas vai vēl kaut kur. Tātad, situācija pasliktinās, tā nebūs labāka, tā būs sliktāka.

Par attālumiem – pašvaldības uzdevums ir, lai bērns mācītos, iegūtu izglītību. Ja viņam ir jābrauc katru dienu, nevis vienu dienu vai vienu nedēļu, bet visus skolas gadus 25, 30, pat 20 km, agri no rīta, jānācās, un, ja pēc skolas autobuss iet, piemēram, trijos, kurš gaidīs līdz nākošajam, piemēram, sešos vai septiņos. Tas nozīmē, ka bērni neapmeklēs pulciņus (ārpusstundu nodarbības). Mēs viņu līdz ar to esam padarījuši nabagāku, salīdzinot ar tiem, kas dzīvo tuvāk skolai. Tāpēc tas, kas aritmētiski rēķinot iznāk lētāk, no nākošās paaudzes domājot, iznāk daudz dārgāk. Ar to jābūt ļoti uzmanīgiem. Tāpēc domāju, ka reforma ir pilnīgi sasteigta. Varbūt vajag iet pa soļiem – tur, kur pašvaldības ir gatavas apvienoties un redz no tā labumu, to īstenot, bet tomēr paskatīties kā tas viss iet kopā. Pie reformas ir jāstrādā visām ministrijām – gan izglītības, gan veselības, gan arī transporta ministrijām. Jo šobrīd notiek reformas izglītībā, skolas tiek reformētas, un tūlīt būs atkal jaunas reformas.”

J. Turlajs nekavējās ar atbildi: „Zinot šo problemātiku, mēs, kad taisījām Izglītības ministrijas pētījumu, izanalizējām viskritiskāko gadījumu Latvijā – Vainodi. Tas ir vienīgais ciems ar vairāk nekā 1000 iedzīvotāju, kas atrodas vistālāk no visiem attīstības centriem. Liepājas Autobusu parkam mēs lūdzām sarēķināt, cik izmaksā 50 Vainodes skolēnu ikdienas vadāšana uz Grobiņu (tuvāko vidusskolu) un Liepāju (daudz skolas). Izrādījās, ka skolēnu ikdienas vadāšanas izmaksas (45 minūtes autobusā līdz Grobiņai un stunda līdz Liepājai) izmaksāja 11% no skolas uzturēšanas izdevumiem.”

J. Turlajs atgādināja: „Viens no administratīvā iedalījuma reformas kritērijiem ir bērnu skaita pietiekamība vidusskolai, tāpēc, ka vidusskola ir vispārējās izglītības augstākā un dārgākā pakāpe, un izglītība kopā aizņem 40% no pašvaldību budžeta.”

Uz jautājumu, kāpēc izvēlēta vidusskola, un kāpēc tai jābūt tieši konkrētās pašvaldības izglītības iestādei, J. Turlajs atbildēja: „Problēma ir tā, ka pašvaldības, kurās nav 15 tūkst. iedzīvotāju, par varītēm cenšas uzturēt vidusskolu – arī ar 8, vai 5 skolēniem klasē, un par to maksājam mēs – nodokļu maksātāji. Var paskatīties pašvaldībās, cik ir tādas, kas izpilda lieluma kritērijus – tādas var uz pirkstiem saskaitīt.”

Pašvaldību vadītāji iebilda, ka to nevar teikt par visām pašvaldībām. B. Rivža ar pārliecību teica, ka izglītības tīkls nevar būt reformas pamatjautājums.

Laimis Šāvējs (Jaunpiebalgas novads): „Pirmkārt, vajadzētu atcerēties, ka skolu izvēlas vecāki, un tad tikai nāk pašvaldības piedāvājums. Otrkārt, uzstājība par vidusskolām kā reformas nepieciešamības pamatojumu ir nesaprotama. Vidusskolas nav autonomas iestādes. Vidusskolas parasti ir vienā ēkā ar sākumskolu un pamatskolu. Piemēram, Jaunpiebalgā vidusskolas ēkā ir izmitināti bērni sākot no bērnudārza (no 1,5 gadu vecuma). Tāpēc skolā ir 370 bērnu un nav nekādu problēmu. Vidusskolas pedagogi strādā arī pamatskolā.

Reformas kontekstā arī noteikti būtu jāņem vērā, ka nav skaidrs, kādu ietaupījumu reforma dos pašvaldības budžetam, vai lielās pašvaldības budžetam, ja vidusskolas klases telpas izglītības iestādēs būs tukšas, bet pašvaldībai tāpat vajadzēs tās uzturēt, pedagogiem vairs nebūs pilnas darba slodzes, un pašvaldības regulārie izdevumi palielināsies, jo vidusskolēnus vajadzēs vest uz attāļajām skolām 30, 40 un 60 km.”

J. Turlajs atbildēja: „Igaunija veica reformas, un vienīgais izņēmums ir Hījumā sala, kur vidusskolas posmā var būt 84 skolēni. Jaunpiebalgas vidusskolā ir 39 vidusskolēni. Šādu uzskatu dēļ mums ir zemākās algas skolotājiem.” Pašvaldību vadītāji iebilda – mums nav zemākās algas.

A. Miglavs izklāstīja savu viedokli: „Šobrīd esam aizgājuši vienā detaļā un negribam sadzirdēt vienu daļu fundamentālās patiesības, par ko Jānis Turlajs stāsta, tas ir, ka laika posmā no 1990. gada līdz apmēram 2016. gadam Latvijā iedzīvotāju skaits ir strauji samazinājies lielajos divos viļņos, un kopējais iedzīvotāju skaits ir samazinājies par apmēram 30%, perifērajās teritorijās līdz pat 60% un atsevišķās teritorijās pat vairāk. Tā ir objektīvā realitāte, ar kuru ir jāstopas, ar viņu ir jāstrādā un jāmeklē risinājums. Bet tā ir lieta, kas pēc būtības iziet ārpus mēroga ko aptver šī vietējo pašvaldību ATR. Nevajadzētu brukt virsū Jānim Turlajam kā ziņas nesējam. Tā ir ziņa, ko ikdienā vairums sabiedrības negrib redzēt, jo tā ir nepatīkama ziņa. No otras puses, atgriežoties pie jautājuma par pakalpojumu pieejamību, man liekas, ka ir stratēģiski nepareizi runāt par to, ka izglītības telpa ir pašvaldības pakalpojums. Izglītības sistēma, izglītības politika un viss pārējais ir valsts un nevis pašvaldības pakalpojums. Valstij ir jāveido vienota izglītības telpa, apvienojot tajā gan vispārējo pamatizglītību, gan arī profesionālo izglītību, noteikti līdz pat augstskolas līmenim. Tas būtu ceļš, ko Latvijas valstij un Latvijas valsts politikas veidotājiem vajadzētu iet, ja gribam adaptēties konkurētspējīgai nākotnes izaugsmei. Ja izglītības funkciju un izglītības stāstu izņemtu, tad būtu pilnīgi cita attieksme pret administratīvi teritoriālajām vienībām, viņu lielumu, sadarbību un tālākajām perspektīvām.”



## 10. Ietekmes uz sabiedrības attīstību novērtējums

VARAM mājaslapā uzsvērts, ka pašvaldību **reformu ir nepieciešams veikt primāri Latvijas iedzīvotāju interesēs**. Reformas materiālos neizdevās atrast novērtējumus par reformas ietekmi uz sabiedrības attīstību. No reformas dokumentiem un informatīvajiem ziņojumiem, kā arī skaidrojumiem konsilija laikā izriet, ka rūpes par sabiedrības attīstību reformas virzītāji nav ņēmuši vērā. Galvenais ir publisko finanšu ietaupījumu aspekts – uz to vērsta reforma.

**Pirmkārt**, solīts teritorijas attīstību plānot kopsakarībās ap reģionālās un nacionālās nozīmes centriem, kur pieprasījums pēc pakalpojumiem ir augstāks. Tiek solīta efektīva izglītības, veselības aprūpes, sociālās palīdzības, ceļu un transporta un citu pakalpojumu nodrošināšana. Tas nozīmē, ka centru attīstībai būs nepieciešami lielāki līdzekļi nekā līdz šim, un tie nevar būt citi līdzekļi, kā tie, ko iepriekš saņēma ap centriem esošās pašvaldības. Citiem vārdiem, visi vai vismaz lielākā daļa pašvaldības nodokļu vismaz sākumā tiks izlietoti centru spēcīnāšanai. Palielinoties finansējumam, palielināsies ekonomiskā aktivitāte un tiks radīti apstākļi jaunu darba vietu izveidošanai. Papildus darba tirgus pieprasījums un pakalpojumu piedāvājums piesaistīs iedzīvotājus, slēgta darba tirgus apstākļos, pirmkārt, no apkārtnes teritorijām. Šādu notikumu attīstību sauc par teritoriju iztukšošanu. Pēc Latvijā pieņemtajiem vērtējumiem – ja nav iedzīvotāju, nav vajadzīga arī infrastruktūra, tas nozīmē, ka arī ceļu tīkls tiks pakļauts centra interesēm un vēl vairāk sekmēs apkārtējo teritoriju iztukšošanu.

Konsilija laikā dzirdēta pat ideja, ka šādu nomales ceļu uzturēšana, kas ir svarīga tikai tur dzīvojošajiem, ir tur esošo uzņēmēju un iedzīvotāju pienākums.

Skaidra virzība norādīta arī reformas skaidrojumos par Latvijas iedzīvotāju interešu ievērošanu: “Atbilstoši uzņēmēju vēlmēm un vajadzībām, visu veidu nepieciešamā infrastruktūra tiek pārkārtota perspektīvo saimnieciskās darbības virzienu attīstīšanai teritorijā”. Kas Latvijas daudznozaru un sīkražošanas saimnieciskajā struktūrā būs uzņēmēji, kuru **vēlmes un vajadzības** noteiks perspektīvos saimnieciskās darbības virzienus teritorijā?

Kā šāda notikumu attīstība ietekmē sabiedrības attīstību? No vienas puses – cilvēki koncentrējas vienuviet, ir labāka saziņa, kopējas intereses. No otras puses, cilvēki tiek spiesti mainīt savu dzīves modeli, kārtējo reizi pamest savus īpašumus viņiem neizprotama mērķa labā.

Pašvaldību vadītāji ar piemēriem raksturoja pašvaldības un tās institūciju, lielu vai mazu, nozīmi vietējās sabiedrības mobilizēšanā, informēšanā, izglītošanā un citās uz sabiedrības attīstību vērstās darbībās. E. Eglīte argumentēja, ka „Pašvaldības nav tikai pakalpojumu sniedzējas. Pašvaldība un iedzīvotāji dzīvo savā novadā ar kopīgām dzīvēm. Varbūt ir cilvēki, kas saka – man neko nevajag no jums, bet var pienākt brīdis, kad viņam kaut ko vajadzēs. Cilvēku dzīves ir garākas termiņā, un tās ir tikai īsa brīža emocijas, ka es esmu ar sevi pietiekams.

Otra lieta, ko reforma nerisina, ir identitātes jautājums. Pašvaldības turas pie saviem vārdiem tāpēc, ka tās strādā ar identitātes jautājumiem. Reforma identitātes jautājumu noņem. Ministrija runā par pagastu trīspakāpju apvienībām, bet nav skaidrs, kas tās ir, kā tās sauks, kādi cilvēki tur būs, ar ko tās atšķirsies no jau esošajām pagastu

sadarbības apvienībām. Vai tagad Amatas un Skujenes cilvēki sauksies vienādi, vai būs abu vārdu savirkņējums? Reforma nedod cilvēkiem atbildes uz parastu jautājumu – kas ir mana pašvaldība.”

A. Miglavs to komentēja šādi: „Jā, šodienas ciparizācijas laikmetā fiziskā biroja atrašanās vieta būtiski zaudē nozīmi no tā saukto pakalpojumu sasniedzamības aspekta - vienīgi konkrētiem cilvēku kontakta pakalpojumiem tā vēl ir nozīmīga (bērnpopības dažādās stadijas, kultūra).

Tikmēr sabiedrības veidošanas loma sāk iegūt jaunu post-ciparizācijas laikmeta nozīmi, kad ar ciparisko sociālo daļu sabiedrības jau ir „pieēdusies”, un klātienē saskarsme atgūst dzīvesspēju. Un te domai par pašvaldību kā sabiedrības organizējošo spēku, es piekrītu. Sliktais ir, ka “viņi” šo valodu pat nesaprot un nesajūt. Reformas virzītāju izpratnē pašvaldības ir tikai valsts pārvaldes struktūras.”

## 11. Pašvaldību lielums

Garā atbildē uz konsilija pirmo jautājumu A. Šults faktiski izskaidroja nepieciešamību veikt reformas un palielināt pašvaldības, saistot to ar pašvaldību funkciju izpildi. „Virzot Valsts kancelejā 2019. gada maija Informatīvo ziņojumu, VARAM mēģināja noskaidrot, ko pašvaldības dara. Sarakstā iekļauti 111 darbi (funkcijas, uzdevumi u.tml.) praktiski visās jomās, lielākā vai mazākā mērā, kādas tikai valsts pārvaldē var būt.<sup>24</sup> Tas nozīmē, ka pašvaldības ir iesaistītas ļoti nozīmīgā valsts pārvaldes darbībā ar ļoti apjomīgām funkcijām. Ir liels dalīto funkciju īpatsvars. Funkcijas nav nodrošinātas proporcionāli ar attiecīgu finansējumu.

2009. gada reformas kontekstā, kas iezīmē ne tikai teritoriālo reformu, bet arī funkcionālo reformu, secinājums ir viens: mehāniski „sametot” kopā rajonu funkcijas un vietējo pašvaldību funkcijas, kā tika darīts jau no 1990. gadiem, novirzot rajonu funkcijas uz leju, nekāds lielais ieguvums funkcionālajā pārvaldē nav iegūts. Iemesls ir tas, ka, lai šīs funkcijas varētu efektīvi īstenot, ir jābūt samērīgiem pašvaldību ieņēmumiem, un ieņēmumi ir atkarīgi arī no tā, cik iedzīvotāju dzīvo pašvaldībā. Pēc šodienas aplēsēm ministrija nonāca pie „pieklājīga cipara”, ka, lai visas šīs funkcijas varētu efektīvi īstenot un arī tās, kuras nākotnē ir paredzēts decentralizēt (decentralizācija ietver arī finanšu līdzekļu decentralizāciju)<sup>25</sup>, vēlamam pašvaldības ieņēmumu apjomam vajadzētu būt apmēram 20 milj. EUR, kas indikatīvi varētu būt pašvaldībā ar 15 tūkstošiem iedzīvotāju, ja pašvaldībai ir diezgan veiksmīgi darbības rezultāti un veidojas nodokļi.

Piemērs ir funkcija izglītības jomā. Ja izglītības saimniecība atrodas pašvaldību ziņā un nauda tiek maksāta no valsts budžeta – tas nav pats labākais modelis. Ir arī

---

<sup>24</sup> M. Pūķa komentārs: „1994. gadā atbildības dalījumu starp valdību un pašvaldībām likumdevēji apzināti saputroja. Ziņojuma pielikums parāda, ka ministrija joprojām nezina, ar ko un kā vārdā (savā vai Latvijas Republikas) darbojas pašvaldības.”

<sup>25</sup> M. Pūķa komentārs: „Ne no viena valdības ministra 29 gados neesmu dzirdējis par vēlmi decentralizēt. Šulta kungs dažkārt runā par precīziem risinājumiem, taču tiem nav nekāda sakara ar valdības nodomiem.”

zināmas Eiropas Komisijas (EK) rekomendācijas, kurās uzsvērts, kādai vajadzētu būt lietu kārtībai. Ja lietu kārtība funkcijas finansēšanā nav pareiza, tad rodas problēmas.

Funkciju apjoms parāda, ka virkne funkciju tiek veiktas ne īsti pareizajā teritoriālajā mērogā. Tas ir viens no apsvērumiem, kāpēc ministrija ir atgriezies pie rajona mēroga teritorijām. Ir jāņem vērā, ka kopš tā laika ir pagājis pietiekami liels laiks un ir notikušas būtiskas izmaiņas iedzīvotāju skaitā un sastāvā, bet tas varētu būt stāsts par to, kā saglabāt subsidiaritātes principu, lai viņš neaiziet pārāk tālu no nacionālas un reģionālas nozīmes centriem, un, tajā pašā laikā, veidotu pienācīgu pakalpojumu tīklu ar attiecīgām izmaksām.

Atgriežoties pie tā, ka mehāniska funkciju salikšana kopā no iepriekšējās reformas neko nedevis, ministrija uzskata, ka, veicot virkni pasākumu, sabiedrības interesēs vairāk akcentu būtu jāliek uz uzņēmējdarbību, uz uzņēmējdarbības veicināšanu un attiecīgas infrastruktūras radīšanu. Ir sanācis tā, ka kopš neatkarības atjaunošanas reģionālais jautājums nav aizgājis pietiekami labi un efektīvi, un tas veido robu, jo ko līdz skaistie infrastruktūras objekti, ja nav institūcijas, kuras varētu radīt efektīvus priekšnosacījumus uzņēmējdarbības attīstībai. Varbūt kādam liekas, ka ar to, kas ir šodien, pietiek, bet, pavērtējot dziļāk un skatoties uz virkni pasākumu, kuri ir mēģināti īstenot, bieži vien tādiem pasākumiem, kur valsts institūcijas varētu visplašākajā nozīmē „izklāties” uzņēmēju priekšā ar viņiem nepieciešamajām vajadzībām, ir vajadzīgs liels finanšu apjoms.”

Citiem vārdiem, reformas virzītāji uzskata, ka paredzēto uzlabojumu īstenošanai ir nepieciešama atbilstoša pašvaldību veikspēja, un saista to ar pašvaldības lielumu.

Tam nepiekrita vairums diskusijas dalībnieku. Hardijs Vents (Pārgaujas novada pašvaldības vadītājs, pārstāv arī plānošanās reģionu) konstatēja, ka „pats Šulta kungs ir nonācis pretrunās ar sevi, jo tikko viņš teica, ka nevajadzētu centralizēt un nevajadzētu darīt lielās pašvaldībās tādas lietas, kuras mazās pašvaldībās var izdarīt daudz sakarīgāk un daudz prātīgāk.” Viņš pastāstīja, ka jau tagad ap Cēsīm esošās pašvaldības ir izveidojušas kopīgu būvvaldi, ir kopīga skolu valde, bet tas nav tāpēc, ka būtu kadru trūkums, bet tāpēc, ka pašvaldības ir saskatījušas, ka labāk ir darīt kopā un darīt to efektīvi. 2019. gadā ir izveidota kopīga bāriņtiesa, kas arī strādā gana labi un efektīvi. „Skatoties, kā klājas mūsu iedomātajam centram (Cēsis), ko mums uzspiež – cik ilgi Cēsis nav varējušas atrast būvvaldes vadību, bāriņtiesu, kam Pārgaujas novads ir aizdevis savus speciālistus, ļāvis savietot laiku un strādāt gan Cēsu, gan Pārgaujas novadā. Argumenti, ko Šulta kungs min, īsti neatbilst.”

A.Šults: „Viens pozitīvs piemērs neraksturo vispārējo situāciju pašvaldībās un valstī.”

Māris Timermanis (Amatas novada izpilddirektors): „Ministrija prezentē lielos novadus. Mums blakus ir Gulbenes novads, kurš ir rajona robežās, bet kā tas ir izcēlies starp citiem novadiem, ja novada vadītājs atzīst, ka reforma (2009. gada) ir bijusi par sliktu Gulbenes novadam.”

Eiropas Padomes Ministru komitejas ieteikumā Rec(2004) 12 dalībvalstīm par vietējo un reģionālo iestāžu robežu un/vai struktūras reformu procesiem atzīst, ka „lielumam ir būtiska un sarežģīta ietekme uz vietējo un reģionālo pašvaldību spēju darboties un veikt savus uzdevumus, kā arī uz vietējās un reģionālās demokrātijas efektivitāti, un ir pareizi koncentrēt pūles optimāla lieluma sasniegšanai, tomēr nav standarta optimāla

lieluma, kas būtu attiecināms uz visām situācijām.<sup>26</sup> Optimālais lielums ir atkarīgs no tādiem faktoriem kā kompetences sadalījums starp publiskās pārvaldes līmeņiem, finansiālās patstāvības līmenis un finanšu izlīdzināšanas sistēmas esamība.” Īpaši uzsvērts, ka „pakalpojumu sniegšanas jomā nav viennozīmīgas saistības starp lielumu un efektivitāti. Lielas pašvaldības var gūt labumu no apjomradītiem ietaupījumiem. Tomēr, tām pārsniedzot noteiktu lielumu, var iestāties smagnēja birokrātija, kas var ietekmēt pašvaldības rīcības efektivitāti un produktivitāti. Tieši tāpat, nav viennozīmīgas saistības starp lielumu un vietējās un reģionālās demokrātijas kvalitāti. Individuālā līdzdalība var būt labāka mazās pašvaldībās, bet asociatīvā līdzdalība tajās parasti ir sliktāka. Ieteikumos atzīts, ka ļoti mazām vietējām pašvaldībām zemo ienākumu un ļoti augsto administrācijas izdevumu īpatsvara budžetā dēļ ir necīga finansiālā brīvība, ja tāda vispār ir.”<sup>27</sup>

Ieteikumos konstatēts, ka **būtiski optimāla lieluma rādītāji ir apmierinātības līmenis par pakalpojumu sniegšanu un vietējās/reģionālās pašvaldības uzticamību un jutīgumu.**

## 12. Varas sadale, centralizācija un decentralizācija

Eiropas Padomes Ministru komitejas ieteikumos Rec(2004)12 teikts, ka novirzes no optimāla pašvaldības lieluma var pielabot, decentralizējot funkciju izpildi, ja pašvaldības ir pārāk lielas, vai, tieši otrādi, apvienojot pašvaldību darbību atsevišķu funkciju veikšanai. Šis ieteikums norāda, ka gan funkciju izpildes decentralizācija, gan arī kopdarbība ir pieļaujamas prakses, un to izmantošana pati par sevi nenoved pie zemākas pašvaldību darbības kvalitātes.

No otras puses, VARAM paustajā informācijā izskan solījumi, ka attālums līdz pašvaldības centram nebūs problēma, jo „reformas izpildījumā VARAM mēģinās saglabāt subsidiaritātes principu” (A.Šults). Tas norāda, ka reformas virzītāji jau tagad saprot, ka varas centralizācija ir augsta, tas apgrūtinās novadu pārvaldību un būs nepieciešami pārvaldības starpposmi (kas nebūs pašvaldības).

Diskusija liecināja, ka varas un funkciju sadalījuma jautājumi, plānojot ATR, nav skarti. Gan VARA ministra atbilžu slejā VARAM mājaslapā, gan A. Šulta atbildēs diskusijas laikā izskanēja norādījums, ka visas jauno pašvaldību problēmas ir viņu pašu atbildībā. Uz to savā publikācijā norāda arī Artis Stucka. Citiem vārdiem: reforma paveiks savu, un par visu tālāko būs jā rūpējas pašvaldībām pašām.

## 13. Papildus uzdevumi un motīvi

Paredzēts, ka pilnveidotais administratīvi teritoriālais dalījums būs **platforma efektīvas valsts pārvaldes sistēmas veidošanai**. Turklāt atsevišķas konsilijā izteiktas frāzes liecināja, ka reformas var turpināties. Piemēram, A. Šults minēja, ka nav

---

<sup>26</sup> Eiropas Padomes Ministru komitejas ieteikums Rec(2004)12 dalībvalstīm par vietējo un reģionālo iestāžu robežun/vai struktūras reformu procesiem, 3. lpp.

<sup>27</sup> Eiropas Padomes Ministru komitejas ieteikums Rec(2004)12 dalībvalstīm par vietējo un reģionālo iestāžu robežun/vai struktūras reformu procesiem, 3. lpp.

pareizi, ka izglītības saimnieciskā puse ir pašvaldību pārziņā, bet skolotājus finansē no valsts. Viņš nepateica, kādas izmaiņas paredzētas un kad.

Ja administratīvi teritoriālo dalījumu saista ar valsts pārvaldes sistēmu, tad paredzētais dalījums 35 (tagad jau 39, vai, iespējams, vēl vairāk) vienībās joprojām var izrādīties pārāk detalizēts. Ja ir tāds plāns, tad jau tagad vajadzēja aplēst, kādas valsts iestādes un kā tiks izvietotas, kurām iestādēm būs 35, 39, vai vēl vairāk reģionālās nodaļas un cik tas maksās, un vai racionālāks valsts pārvaldes iestāžu izvietojums nav, izmantojot par bāzi plānošanas reģionus vai izveidojot reģiona līmeņa (likumā paredzētos apriņķus) uz jau esošā 110 pašvaldību kopuma bāzes.

Ja pēcreformas dalījums neatbildīs racionālas valsts pārvaldes sistēmas izvietojuma mērķim, jaunas reformas ir neizbēgamas un varas centralizācija un finanšu koncentrācija turpināsies.

M. Timermanis pirmais izteica bažas, ka ATR ir arī politisks motīvs. „Es sapratu no Šulta kunga, ka pašvaldība ir optimiste, ja tās ienākumi ir 20 miljoni. Tā ir nauda, kas pietiek visu 111 funkciju izpildei. Bet es gribu runāt no otras puses, ko grib iedzīvotāji. Es ikdienā strādāju ar to tantiņu, ar uzņēmēju un visiem pārējiem. Viņi smejas par to, ka būs 35 erceni, vai 36, vai 39. Šie erceni, bet īstenībā jau mūsu Saeimas apakšpalāta, sauciet tos kā gribat, ir varas koncentrācija. Tas ir pirmais, par ko runā kaut cik kompetenti iedzīvotāji”.

Pašās diskusijas beigās Dana Reizniece-Ozola (LR Saeima, ZZS) atzina: „Diskusija liekas dīvainā, tādēļ, ka no šīs reformas tiek sagaidīts ļoti daudz – ka tiks atrisināti demogrāfijas jautājumi, uzņēmējdarbības jautājumi, visas pasaules bēdas tiks atrisinātas ar ATR. No tiem materiāliem, ko ministrija piedāvā sabiedrībai apspriešanai, saprotams, ka pēc būtības, šīs reformas mērķis nav atrisināt šos jautājumus, jo pati ministrija norāda, ka pēc ATR vēl vismaz nākamajos desmit gados strauji kritīsies jauno pašvaldību iedzīvotāju skaits. Jūs uzdodat jautājumu ministrijas pārstāvim vai sev, vai ar šo reformu vajadzētu koncentrēt vai decentralizēt. Nekas nav paredzēts. Ar šo reformu tikai maina robežas. Par iedzīvotāju pārstāvniecības mazināšanos, piemēram, diskutējām Alsungā – viņi nav piekērušies saviem deputātu krēsliem. 300 EUR mēnesī un milzīgs gods nav tas, pie kā turēties. Viņi parēķinājuši, ka reformas rezultātā varētu ietaupīt maksimums 55 tūkstošus EUR. Godprātīgi izejot cauri visām pozīcijām, bet tā ir augsta cena pret to, ko iedzīvotāji pašlaik saņem. Var jau runāt par ideālo deputātu, kurš ies Kuldīgas novada domē uz vēlēšanām un domās, kā katrā mazajā novadā kaut ko nodrošināt, tomēr skaidrs, ka primārais viņam būs apmierināt savu Kuldīgas vēlēšanu vajadzības. Līdzīgi var teikt, ka uzņēmējdarbība koncentrēsies, produktivitāte uzlabosies un visādus modernus vārdus lietot, bet nav neviena pasākuma šajā reformā, nevienas speciālas investīciju programmas, neviena cita resursa, piemēram, nodokļu politikas izmaiņas, uzņēmumu ienākumu nodokļa variācijas jaunajās pašvaldībās vai citi, kas uzņēmējdarbību varētu veicināt, un no šīs reformas to nevaram sagaidīt. Tāpēc labāk godīgi pasakam, ka mēs tikai pārzīmējam robežas un neprasam visus šos jautājumus, jo uz tiem nav un nebūs atbildes. Var tikai runāt par to, ka, koncentrējot resursus, loģika saka, ka var būt kādas priekšrocības. Bet koncentrējot resursus, kā rāda pieredze, dzīves līmenis attālākajos novados kritīsies un var sanākt pretējais efekts. Aprēķinu nav, un ja var parādīt tikai Latvijas Bankas aplēses, kas nav slikts materiāls, bet tas arī neatbild uz ļoti daudziem šeit izskanējušiem jautājumiem. Kaut vai par izglītības ietaupījumiem – ja no daždesmit

līdz 200 miljoniem, ko Latvijas Banka piedāvā kā potenciālu ieguvumu, ko var piedāvāt ATR, tad tās nav nopietnas aplēses. Uz tām nevar balstīties kā uz precīzu un labu aprēķinu”.

Pēteris Šķiņķis (LU ĢZZF) papildināja: „Nesaprotu no valsts pārvaldības viedokļa to praksi, ka virzot šo procesu, kas ir lielu valsts pārmaiņu gatavošanas līmenis, pamatjautājumi nav atbildēti, modeļa nav, stratēģija ir uz vispārīgiem apsvērumiem virzīts process. Tā ir tāda politiska virzīšana, un no tā izriet daudz jautājumu, piemēram, par politiskās prakses kvalitāti.”

Māris Dadzis (Ventspils novads) nobeidza diskusiju: „Vairākas reizes izskanēja par labās pārvaldības principu. Konsultācijās šajā visai valsti ļoti svarīgajā jautājumā, labās pārvaldības princips netika ievērots nu nekādi, sākot ar to, ka tās tika pārceltas, beidzot ar to, ka „Profili” parādījās iepriekšējā dienā pirms konsultācijas, tā ka ar labās pārvaldības principu no valsts puse tā ir, kā ir, un tas ko Šķiņķa kungs noslēgumā teica par politisko pasākumu, tad savu sakāmo nobeigšu ar spilgtu piemēru, ka tas tiešām ir politisks pasākums, vismaz tā izskatās. Mēs zinām, ka karte pirms iesniegšanas Saeimā pēdējā brīdī mainījās, un trīs novadi, kuri bija rajona robežās (Liepāja, Rēzekne un Daugavpils) tika brīvlaisti, bet divi novadi - Jelgava un Ventspils nez kāpēc – nē. Pēc statistikas, Ventspils novadā varbūt nav tik liels iedzīvotāju skaits, bet mēs sevi varam salīdzināt ar Līvānu novadu – statistikas rādītāji ir tikpat labi mums. Rēzeknes novadā statistikas rādītāji nemaz nav tik labi kā Jelgavas novadā. Tāpēc tā vien izskatās, ka te bijusi politiskā ietekme. Ventspils novads ir pozitīvs piemērs tam, ka vienas lauku attīstības programmas nauda tiek ieguldīta arī tā saucamajās perifērijās. Tiekoties ar divu kaimiņu novadu iedzīvotājiem, kuri ir reģionālie centri (Talsi un Kuldīga), esam dzirdējuši arī pretēju viedokli Šulta kunga teiktajam – ka līdzekļi tomēr tiek koncentrēti galvenokārt centros. Tālāk mēs varam runāt, ka šī reforma ir politiska.”

Uz P. Šķiņķa piezīmi, ka aizstāvēt ATR ir A. Šulta pienākums, atbilde bija cienījama: „Es nekad neaizstāvu to, kam pats neticu. Iepriekšējā reformā 152 miljonu EUR noņēma argumentus. Tagad tie 9 miljoni izskatās pliekani uz iepriekšējās reformas fona. Tur visa problēma.”

## II. Konsilija diskusijas jautājumi

**1. jautājums. Kā izpaudīsies pašvaldības pakalpojumu kvalitātes uzlabošanās, ko sekmēs ATR; kā tiks mērīta pašvaldību pakalpojuma kvalitāte un ar ko salīdzināta, lai konstatētu uzlabojumu?**

*Kādu pakalpojumu pieejamību kavē pašreizējais administratīvi teritoriālais dalījums? Kādi pakalpojumi pašlaik netiek veikti konkrētās pašvaldībās, kā tie tiks veikti pēc reformas un cik tas maksās?*

VARA ministrs Juris Pūce jautājumu un atbilžu slejā<sup>28</sup> uz jautājumu „Kādēļ reforma notiek šobrīd?” atbild, ka „Šobrīd jau 60 pašvaldības neatbilst likuma kritērijiem. Tas nozīmē, ka **pašvaldības neveic tās funkcijas, nesniedz tos pakalpojumus, kas ir to pienākums**. Tādējādi iedzīvotāji tiek diskriminēti pēc to dzīvesvietas un tas nav pieļaujami. Ņemot vērā, ka Latvijas iedzīvotāju skaits joprojām sarūk, ir nepieciešams pielāgoties un veidot spēcīgas pašvaldības, kas spēj nodrošināt iedzīvotājiem kvalitatīvus pakalpojumus par samērīgām izmaksām.”

Konsīlija dalībnieki nevarēja precīzi nosaukt, kādu pakalpojumu pieejamību kavē pašreizējais dalījums un kādi pakalpojumi pašlaik netiek sniegti pašvaldībās, kas tiek pakļautas reformai. A. Miglavs vēlreiz apstiprināja, ka publiski pieejama analītiska pētījuma nav ne par jautājuma pirmo, ne otro daļu.

A. Šults nezināšanu skaidroja šēdi: „Nevienā brīdī neesam izvirzījuši reformai par pamatu pašvaldību funkciju nepildīšanu. Mēs runājam par pakalpojumu kvalitāti un pakalpojumu pieejamību. VARAM Ziņojumos ir norādīti visi iemesli, kāpēc šī reforma tiek veikta. Pamatziņojumi ir VARAM mājaslapā, tur ir arī jautājumi un atbildes, kur var uzzināt visu, kas jūs interesē. Var jau pagriezt jautājumus no savas puses un likt mums atbildēt par to, par ko mēs nekad neesam pat diskutējuši. Konkrēts jautājums par pakalpojumiem, kas nav sniegti – zinot likumu par pašvaldībām un Hartu, neviens nevar būt informēts par pakalpojumiem, kas ir pašvaldību ekskluzīvā kompetencē, tādi kā pārvaldes darba organizācija un pakalpojumu sniegšana.”

No pieejamajiem materiāliem var secināt, ka ar pašvaldību funkciju izpildi un pakalpojumu sniegšanu saistītie argumenti tiek balstīti uz pierādījumiem, ka pašvaldību iedzīvotāju skaits ir samazinājies un pieprasījums pēc pašvaldību pakalpojumiem arī ir samazinājies, bet darba organizācija daudzviet nav pārskatīta. Tāpēc pieaug administratīvās izmaksas un pašvaldība ar laiku kļūst mazāk funkcionāla. Turklāt, laikposmā 2008.-2018. valsts budžeta iestādēs strādājošo skaits ir samazinājies par 21%, bet pašvaldībās un pašvaldību iestādēs – tikai par 7,2%.<sup>29</sup>

VARAM sagatavotajā informatīvajā ziņojumā „Par sabiedriskai apspriešanai izvirzāmo administratīvi teritoriālā iedalījuma modeli” norādīts, ka uzņēmējdarbības atbalsta instrumentu izmantošana ir cieši saistīta ar pašvaldības veikspēju un darba organizāciju – vai pašvaldībā ir vai nav atbilstoša struktūrvienība vai speciālists (27 pašvaldībās tāda nav). Tikai 60 pašvaldībās (ievērojami vairāk nekā pašvaldību skaits pēc reformas) uzņēmējdarbības veicināšana ir speciālista pamatuzdevums. Arī teritorijas plānošanas dokumentu izstrādei pašvaldībai vajadzīgs speciālists vai struktūrvienība, nevis ārpakalpojums. Arī šie pierādījumi par pašvaldību nespēju veikt savas funkcijas, pirmkārt, nav piesaistīti konkrētām pašvaldībām (pēc šādas piesaistes varētu spriest, vai problēma ir raksturīga pašvaldībām ar mazu iedzīvotāju skaitu), un tādu pašvaldību skaits, kas to spēj, ir ievērojami lielāks nekā reformas rezultātā izveidojamo pašvaldību skaits.

M. Pūķis iebilda, ka jautājums par uzņēmējdarbības attīstību pašvaldībās nav galvenais, ir arī citi svarīgāki faktori. Viņš pieņem, ka ar pašvaldības pakalpojumu ir domātas jebkādas darbības, ko pašvaldības dara, citiem vārdiem, viss, ko pašvaldības dara, ne tikai zināmie seši pakalpojumu veidi.

<sup>28</sup> [http://www.varam.gov.lv/lat/administrativi\\_teritoriala\\_reforma/biezak\\_uzdotie\\_jautajumi/](http://www.varam.gov.lv/lat/administrativi_teritoriala_reforma/biezak_uzdotie_jautajumi/)

<sup>29</sup> VARAM 1.10.2019 ziņojums 4.,5. lpp.

„Runājot par visu, ir vairākas lietas, ko dara faktiski valsts, un ir nepietiekama pieejamība, un tas norāda uz to, ka vietēja mēroga pašvaldība to pašlaik nevar izdarīt un nevar pārņemt. Pirmkārt, veselības aprūpe, kurā ir notikusi nepamatota koncentrācija, kas vienlaikus uzlabo kvalitāti atsevišķās vietās, kur pakalpojumus sniedz, bet pasliktina kvalitāti visā pārējā Latvijas teritorijā. Te ir norāde uz reģionālo pakalpojumu sniedzēju reformas nepieciešamību. Vairumā Eiropas valstu, par veselības aprūpi atbild liela mēroga pašvaldība.

Otrs ir ceļi. Ir vesela virkne ceļu, kuri ir kritiskā stāvoklī. Vietējai pašvaldībai, no vienas puses, ir nepareiza ceļu finansēšanas kārtība, jo tā ir nepamatoti koncentrēta, bet no otras, ka valsts vispār nenodarbojas ar savā īpašumā esošiem ceļiem, un atkal te ir vieta reģionālajai reformai. Varētu turpināt piemērus. Vietējā mērogā nedzirdējam nevienam konkrētu priekšlikumu, arī ministram Pūcem esam daudzkārt prasījuši, tā kā viņš visur braukā, lai nosauc vienu pakalpojumu, kas nav sniegts. Atbildēt uz jautājumu ministrs parasti izvairās. Problēmas Latvijā ir, bet tās ir cita rakstura, tās norāda, ka būtu jāsāk ar reģionālo, nevis vietējo reformu.”

A. Jaunsleinis uzskatīja, ka „Ja taisām reformu, tai ir kāds pamatojums. Ja Šulta kungs pasaka, ka netiek veikti pakalpojumi, turklāt, ja tas būtu vienā vietā konstatēts, bet ir divās, tas jau nenozīmē, ka jātaisa reformu. Viņš nav redzējis nevienam aktu, kur nofiksēts, ka cilvēki nesaņem pakalpojumus masveidā, un tagad jātaisa reforma. Protams, ja tas būtu labi valstij, es stāvētu klusu, kopā ar pašvaldību vadītājiem. Vainīgi esam, nespējam tikt galā, jādara izmaiņas. Tam nebūtu nekādi iebildumi, es būtu pirmajās rindās par to. Varbūt ministrijā ir noslēpti tādi pierādījumi,”

A. Šults apstrīdēja: „Nav ministrijā noslēpti. Te ir stāsts par kaut ko citu. Redziet, mūsu konstitucionālā sistēma ir būvēta tā, ka par šiem jautājumiem atbild Valsts kontrole. Valsts kontrole, veicot revīzijas pašvaldībās, skrupulozi apraksta, kurā pašvaldībā kas tiek veikts. Valsts kontrole mums dod ieteikumus un viens no Valsts kontroles ieteikumiem un viņi mums visu laiku prasa – kad jūs beigsiet administratīvās struktūras un pārvaldes izmaiņas pašvaldībās. Diemžēl piedāvājot pie iepriekšējās valdības 29 sadarbības teritoriju projektu, Valsts kontrole to vērtēja kā butaforisku. Viņi mūs virza. Ar šiem ziņojumiem var iepazīties, un, protams, jūs visi apzināties, ka ministrijai nav tādu resursu, lai stāvētu katrai pašvaldībai klāt un visu kontrolētu”.

A. Jaunsleinis: „Valsts kontrole izteica viedokli, nevis ir institūcija pēdējā instancē. Vai Valsts kontrole ir mums Satversmes tiesa, kas pasaka pēdējo gala lēmumu? Valsts kontrolei ir viedoklis, viņiem likās, ka varbūt struktūrai ir jābūt citai, bet, vai tas nozīmē, ka tā ir patiesība pēdējā instancē? Kāpēc visas ministrijas strīdas ar Valsts kontroli, un visi strīdas. Tas ir viņu viedoklis, vai tas ir pareizs vai nav, laiks izšķirts, bet tas nevar būt kā patiesība pēdējā instancē. Vienīgā instance ir Satversmes tiesa, kuru likumdevējs ir pilnvarojis pieņemt patiesību pēdējā instancē. Atbilstoši Satversmei mēs dzīvojam, līdz tiek kaut kas mainīts. Valsts kontroles viedoklis nevar būt pamatojums.”

VARAM ziņojumā teikts, ka reformas gaitā pašvaldību skaita optimizācijas rezultātā tiks optimizēti arī administratīvās vadības procesi, tos centralizējot un nostiprinot, un tas ļaus sniegt iedzīvotājiem kvalitatīvus pakalpojumus, tai skaitā dekoncentrēti – tuvāk iedzīvotāju dzīves vietai. Tātad ir paredzēti divi procesi – **vara un līdzekļi tiks centralizēti, bet pakalpojumi tiks dekoncentrēti.**



A. Šults izskaidroja pašvaldību funkciju izpildes saistību ar reformas nepieciešamību (viņa atbilde atrodama sadaļā „Reformas mērķis”), bet nenosauca, kuras funkcijas pašlaik tiek īstenotas nepilnīgi. Viņš tikai apstiprināja, ka „20 miljoni EUR ir pašvaldībai nepieciešamie ieņēmumi, lai tā varētu efektīvi izpildīt funkcijas. Ministrija nerunā par to, cik daudz un ko kavē vai nekavē esošais administratīvi teritoriālais dalījums. Ziņojumā ir aprakstīts, un arī no ministrijas var iegūt informāciju, un arī Valsts kasē, kāda slodze ir virknē pašvaldību iestāžu, un tā slodze ir izveidojusies daudzās pašvaldībās ļoti zema, ļoti vāja, bet profesionālais standarts virknei pakalpojumu tikai pieaug. Tur ir aprakstīts, cik ir pieprasījumu pēc bāriņtiesām, pēc dzimtsarakstiem, utt. Aiz katras institūcijas stāv cilvēks, iestāde, slodze, pusslodze, birokrātija, normatīvi. Tas liek šodien uz lietām paskatīties daudz savādāk.”

Uz jautājumu – kurš ir izgudrojis, kam noteikti jābūt pašvaldībā, A.Šults atbildēja, ka „tas ir pašvaldību sistēmā veidojies laika posmā. Varbūt ir bijušas kļūdas, bet realitāte mūsdienās ir tāda, ka funkciju apmērs ir tāds, kāds tas ir.”

H. Vents iebilda: „Tieši tā, vispirms tiek veidota sistēma, un pēc tam graužam to, kas ir. Ja paskatāmies, kurš ir saņēmējs [no pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fonda], tad ne tikai mazās pašvaldības, bet arī lielās pilsētas ir saņēmējas. Tāpēc pateikt, ka mazās pašvaldības ir sliktas tāpēc, ka tās ir saņēmējas no izlīdzināšanas viedokļa – arī tas nav arguments. Pirms pēdējās – 2009. gada reformas Pārgaujas novadā (ietilpst trīs pašvaldības – Straupe, Stalbe un Raiskums) Raiskums nesaņēma neko, bet bija pelēkāajā zonā, bet Stalbe un Straupe saņēma. Saliekot trīs mazas kopā – visi esam saņēmēji, tāpat kā lielās pilsētas, kurām pievienoja vienalga kādu lauku teritoriju – tās arī ir saņēmējas. Tātad papriekš sistēmu, un pēc tam jau kopā ar to, kas šajā brīdī nedarbojas.”

A. Šults pastāstīja par saviem iespaidiem Vislatvijas bāriņtiesu sanāksmē Smiltēnē. „Tur izskanēja pārmetumi par to, ka pašvaldībai nav iespējams izveidot augsti profesionālas institūcijas, jo trūkst kadru un naudas. Lai visas tās institūcijas izveidotu, ir jāveic šķirošana, tāpēc Ziņojumā ir norādīts, ka, ja veido lielas pašvaldības, visu nevar pārvaldīt no centra, tāpēc ir jābūt ļoti smalkam dekoncentrācijas un decentralizācijas mehānismam. Par to likums un projekts paredz sagatavot īpašu metodiku, un VARAM sola, ka pašvaldībām tā būs pieejama. Ir arī pozitīva pieredze no Latvijas pašvaldībām, kuras ir radušas risinājumus, kā sadalīt uzdevumus. Jautājums ir – kurus uzdevumus izpildīt uz vietas pagastā. Katram pagastam ir savi pagastu budžeti, ir arī vairāku pagastu apvienotās teritorijas, kurām arī ir savi budžeti, tiek iesaistīti iedzīvotāju līdzekļi.”

Pakalpojumu dekoncentrēšanai jau izveido Valsts un pašvaldību vienotos klientu apkalpošanas centrus, kuros iedzīvotāji pakalpojumus varēs saņemt vienuviet, tuvāk mājām pieteikt pašvaldības pakalpojumus un pieprasītākos valsts pakalpojumus. Piemēram, plānotajā Valkas novadā vienotie klientu apkalpošanas centri jau ir nodibināti un darbojas visos tagadējos novados, kas paredzēti apvienošanai.

Paredzēts padarīt efektīvāku pakalpojumu nodrošināšanas tīklu šādos virzienos:

- pakalpojumu nodrošināšana atbilstoši demogrāfijas izaicinājumiem;

- sasniedzamība un dzīves vide atbilstoši teritorijas specifikai un pakalpojumu sniegšanai.

Teritorijās, kur iedzīvotāju skaits samazinās, meklēs risinājumu izmaksu samazināšanai uz klientu, bet, kur iedzīvotāju skaits palielinās – jāpalielina pakalpojumu pieejamība un kvalitāte.<sup>30</sup> Paredzēts, ka par pašvaldības izveidošanu lemj LR Saeima ar likumu, bet pati pašvaldība lems kā efektīvāk organizēt pārvaldi novada teritoriālajās vienībās – novada pilsētās un novada pagastos, lai nodrošinātu kvalitatīvu pakalpojumu pieejamību iedzīvotājiem.

A. Šults stāstīja: „Pašām pašvaldībām ir jāvērtē, kurus pakalpojumus ir labāk veikt centralizēti, vai dekoncentrēti, kur ir visas iespējas to darīt. Pašvaldības veido vienotos klientu apkalpošanas centrus, pašvaldības var izbraukt, arī valsts institūcijas var izbraukt noteiktā laikā. Tas ir lētāk, nekā uzturēt tik lielu institūciju skaitu, kā ir pašlaik. Pašlaik pašvaldību sistēmā darbojas nepilni 3000 iestāžu. Mēs nerunājam par struktūrām – iestādes vien, tai skaitā būvvaldes u.c. Paldies novadiem, kas ir izveidojuši apvienotās būvvaldes, bet ņemiet vērā, bāriņtiesa 2018. gadā no tās nepilnām 2000 iestādēm tikai 12 iestādes ir kopīgi izveidotas pašvaldībām. Tas nozīmē, ka tas, kas ir iecerēts, kuram vajadzēja darboties, nedarbojas.”

Uz jautājumu, kāpēc nevar izmantot finanšu izlīdzināšanas sistēmu pašvaldību patieso iespēju veidošanā, A. Šults atbildēja: ”Jautājums ir jāuzdod Finanšu ministrijai, jo šo funkciju mūsu ministrijai atņēma. Pašvaldību finanšu izlīdzināšana ir pietiekami smags jautājums, to risina Finanšu ministrija. VARAM var izteikt viedokli, bet domas dalās pat pašās pašvaldībās. Grūti rast risinājumu, ja pašvaldībās nav vienota viedokļa. VARAM būtu gatavs risināt finanšu izlīdzināšanu daudz savādāk. Domāju, jautājums jāuzdod pašai Pašvaldību savienībai.”

H. Vents pārmeta, ka konsīlijā līdz šim (A. Šulta teiktajā) ticis runāts vispārīgās frāzēs un aicināja VARAM pārstāvi nosaukt konkrēti, kādas funkcijas pašvaldības nenodrošina un kurš ir tas pakalpojums, ko pašvaldības nesniedz. Pašvaldības pat uzņemas valsts funkcijas, piemēram, klientu apkalpošanu vienotajos klientu apkalpošanas centros. Šajos centros nav nevienas pašvaldību tiešās funkcijas. „Pašvaldība ir uzņēmusies valsts funkcijas, lai iedzīvotājiem būtu ērtāk, uz vietas un nebraucot nekur citur, saņemt pakalpojumus, gan saistībā ar lauku atbalsta dienestu, medicīnisko un sociālo apdrošināšanu utt. To pašvaldība dara brīvprātīgi šajos klientu apkalpošanas centros. Kas uzlabosies pašvaldības iedzīvotājiem tālākā nostūrī, kad tiks izveidota lielā pašvaldība ar iedomāto centru? Pārgaujas pašvaldība šobrīd dzīvo daudz labāk, nekā iedomātais attīstības centrs (Cēsis).”

E. Eglīte uzsvēra, ka „Pieejamības jautājumu nevar skatīt tik vienkāršoti, kā to pašlaik dara. Jā, Amatas novadā nav uzņēmējdarbības speciālista, bet novads saņem investīcijas. Amatas novads nebūtu ticis no 50. vietas uz 28. vietu, ja nebūtu uzņēmējdarbības. Vai to dara pašvaldības vadītājs personīgi, vai pašvaldības speciālists, uzņēmējam tas ir vienalga. Nevar ņemt šo lietu tik vienkārši. Ir speciālists – plusiņš, nav tāda nosaukuma – mīnusiņš.”

E. Eglīte vēlreiz atgādināja, ka pašvaldības tiek veidotas cilvēkiem, un pateicās pašvaldību deputātu komisijai, kas to tagad uzsver. „Laukos ir palicis tik maz cilvēku,

<sup>30</sup> VARAM ziņojums 1.10.19.

un tos tagad grib pārtaisīt par kaut kādiem pakalpojumu saņēmējiem. Iedzīvotājiem ir gluži vienalga, vai tā ir apvienotā būvvalde. Kāpēc apvienotā būvvalde ir labāka nekā pieņemšana vienu dienu nedēļā? Tāpēc, ka tā pieņem piecas dienas nedēļā. Pakalpojumuņēmējs var runāt ar būvvaldes vadītāju, vai vietnieku, un, izejot ārā, ir skaidrs ar kādiem nosacījumiem viņš savu būvi būvēs Amatas, Pārgaujas vai Jaunpiebalgas novadā. Pakalpojumaņēmējam ir svarīgi saprast, būvēt vai nebūvēt, vai varbūt nedrīkst būvēt. Meitenes, kas saņem C formas iesniegumu, nav tādas atbildes sniedzējas. „Vai tad mums patīk VID ar tām astoņām nullēm – nospiediet resti 1, nospiediet resti 2. Tad kura reste man bija jāspiež, kurā restē es esmu? Nepārvērtīsim Latviju par to restu cietumu.”

E. Eglīte neredz trūkumus pakalpojumu pieejamībā. Kvalitāte vienmēr var būt labāka.

*Kā tiks mērīta pašvaldību pakalpojuma kvalitāte (pakalpojumu klāsts, pieejamība, institūciju tuvums, iedzīvotāju vecuma struktūra, izglītības līmenis, veselības rādītāji, integrēts rādītājs)?*

Analizētajos dokumentos nav atrastas norādes, kā tiks mērīta pašvaldību pakalpojumu kvalitāte. Speciāla mērījumu sistēma nav izveidota. Publiski pieejama analītiska pētījuma, kā tiks mērīta pakalpojumu kvalitāte un ar ko tā tiks salīdzināta, lai noteiktu uzlabojumu, nav.

M. Pūķis pastāstīja, ka pakalpojumu kvalitātes mērīšanā pēdējā darbība ministrijā ir bijusi iepriekšējā plānošanas periodā, līdz 2013. gadam, kad bija liels projekts par pašvaldību pakalpojumiem. „Bija plānots apkopot, kādi ir pašvaldību pakalpojumi, un domas dalījās par to – kam ir jānosaka standarti – vai katram pakalpojumam to vajag noteikt centralizēti, vai decentralizēti. Uzvarēja veselais saprāts, un kvalitātes standarti tika noteikti decentralizēti, atbilstoši katras pašvaldības izpratnei. Tāpēc projekts reducējās uz to, ka tika sastādīts pakalpojumu saraksts. Projektā iztērēja diezgan daudz naudas, tika sagatavots likumprojekts par publiskajiem pakalpojumiem. Pētījumu koordinēja Māris Sprindžuks, kā pētnieku konsorcijs pārstāvis. J. Endziņš sagatavoja Publisko pakalpojumu likumprojektu, kam vajadzēja kļūt par pakalpojumu uzlabošanas instrumentu. Viņš saņēma pretestību, ne juristi, ne ierēdņi nebija gatavi uzlabot regulējumu par labu pakalpojumu saņēmējam, to nokritizēja līdz pēdējam Saeima. Beidzās ar to, ka šo likumu nepieņēma, visa likuma vietā ieviesa apmēram vienu pantu „Valsts pārvaldes iekārtas likumā”<sup>31</sup>, un ar to tā lieta beidzās. Turklāt, cilvēka, kas ministrijā atbildēja par visu šo procesu, vietā ir pieņemts cits cilvēks. Pašlaik nekādu plānu par pakalpojumiem, cik man zināms, šajā periodā nav. Bija plāni attīstīt vienas pieturas aģentūru, bet tas nesakrīt ar šo tēmu. Ministra kungs atbild vispārīgi – 2010. gadā, kad būs pabeigta reforma, ķersimies pie šīm lietām.

Par skolām novērtēšanas metodika bija plānota jau pirms daudziem gadiem, bet tika atlikta, lai varētu izvērtēt, kāds ir skolotāju ieguldījums. Skolotāji saņem atšķirīgus skolniekus ar atšķirīgām spējām. IZM šajā jomā vēl ir pusceļā. Sākotnēji vērtējumi bija, arī LPS analizēja no ministrijas saņemtās tabulas, Jānis Upenieks gatavoja kartes, kurās var vērtēt skolu rezultātus.”

<sup>31</sup> <https://likumi.lv/doc.php?id=63545>, pieņemts: 06.06.2002, spēkā esošs.

„Vērtēti ir tikai un vienīgi izglītības pakalpojumi. Var diskutēt par novērtēšanas metodoloģijas pilnvērtību un pētījumiem un apskatiem un tamlīdzīgi, bet tas ir aspekts, kas ir vērtēts. Par citām lietām, tādām kā pakalpojuma kvalitāte, vērtēts nav. Tāds būtu korektāks novērtējums, ja runā par pakalpojumu vērtēšanu.” (A. Miglavs)

J. Turlajs centās paskaidrot, kā mēra izglītības kvalitāti, taču konsilija dalībnieki šaubījās, vai izglītības kvalitāte tādā mērījumu sistēmā (eksāmenu rezultāti) atspoguļo izglītības kā pašvaldību pakalpojuma kvalitāti. Viņš arī parādīja praktiski, kā rēķina ieņēmumus no skolu tīkla optimizācijas un kā reformas virzītāji saprot izglītības pieejamību. (skat. sadaļā „Citu reformu saistība ar ATR”).

M. Timermanis vērsa uzmanību uz to, ka pašvaldību pakalpojumu kvalitāte nav atkarīga tikai no pašas pašvaldības iespējām. „Par mērījumiem un pašvaldību pakalpojumu kvalitāti – ūdens tecēs, kanalizācija strādās, ceļus greiderēs. Jautājums ir tāds – manā teritorijā automašīnu skaits pieaug, saimnieciskā darbība pieaug. Nevajag domāt, ka no mežiem un lauksaimniecības nav saimnieciskā darbība. Naudas aprīte tur ir. Pašvaldības no tā dabū absolūtas nulles. Šobrīd pašvaldību ceļu fondos praktiski naudas nav. Valsts stāsta – jums būs labāk. Jā, pieņemu, bet ne ceļos, ne ūdenī vai atkritumos. Kā, piemēram, šī reforma risinās Rīgas atkritumu problēmu – nu, nekā.”

*Ar ko pašvaldību pakalpojumu kvalitāte tiks salīdzināta, lai konstatētu uzlabojumu?*

Jautājums palika neatbildēts. Teorētiski, ja pašreizējais administratīvi teritoriālais dalījums paliek kā pēcreformas sistēmas teritoriālā dalījuma apakšsistēma, tad dažos aspektos (piemēram, bērnu skaits, kas apmeklē novada skolu, reālais attālums līdz skolai, mājsaimniecības izmaksas) reformas rezultātu salīdzinājums ir iespējams.

J. Turlajs atgriezās pie izglītības kvalitātes uzlabošanas noteikšanas, salīdzinot eksāmenu un konkursu (olimpiāžu) rezultātus pa gadiem. Tie ir salīdzināmi rādītāji, taču izglītības satura un kvalitātes nodrošināšana ir valsts funkcija. J. Turlaja arguments bija – mazākās skolās izglītības kvalitāte kopumā ir sliktāka. Atsevišķi veiksmīgi olimpiāžu dalībnieki nāk arī no mazām skolām, tomēr tas nemaina lietas būtību. Kā liecina OECD PISA pētījums, 2015. gadā pamatskolēnu zināšanas Latvijas lauku skolās no vienaudžiem pilsētas skolām atpalika vidēji par vienu gadu. Turklāt, skolu tīkla optimizācijas rezultātā būs iespējams ietaupīt un no ietaupījuma būs iespējams paaugstināt skolotāju algas, salīdzinot ar pašreizējo līmeni.

*Vai ir pierādījumi, ka pašvaldības pakalpojumu kvalitāte ir atkarīga tikai un vienīgi no iedzīvotāju skaita?*

Tā kā neviens nevarēja pateikt, kādi pakalpojumi pašvaldībās netiek sniegti vai nosaukt analītiskus pētījumus par šo jautājumu, VARAM analīzē pašvaldības nebija šķirotas pēc lieluma, un nebija zināms, kā nosaka pašvaldību pakalpojumu kvalitāti, konsilija dalībnieki nevarēja pierādīt, ka pašvaldības pakalpojumu kvalitāte ir atkarīga tikai un vienīgi no iedzīvotāju skaita. No tā secināts, ka apgalvojumi, ka pēc reformas, kad būs izveidotas lielākas pašvaldības, pakalpojumu kvalitāte uzlabosies visos aspektos, nav pierādīti. Radās iespaids, ka atsevišķos aspektos tā varētu būt, bet citos tieši pretēji – pakalpojumu kvalitāte pasliktinātos un, iespējams, pat sadārdzinātos.

P. Šķiņķis: „Ir ļoti daudz apskatu pasaulē, arī mūsu reģionā, kas pierāda, ka pakalpojumu kvalitāte nav atkarīga no lieluma, bet ir atkarīga no satura vai veicamajām funkcijām, un kāds ir pašvaldību modelis. Domāju, ka konsilija

organizētāji jau iepriekš ir zinājuši, ka atbildes uz šiem jautājumiem nav. Runa ir par to, ka tiek lietoti vārdi „administratīvi teritoriālā reforma”, bet nav administratīvā modeļa, ko piedāvāt, piedāvā tikai teritorijas robežas un centru struktūru. Divas lapaspuses, ko sauc par projektu un apspriež, nav adekvāti. Ir daudz saistītās reformas – izglītības, tīkla, utt. VARAM atbild par tematisko reformu koordināciju, bet tā nenotiek, ministrija to nespēj izdarīt, tāpēc ir šaubas. Katrā ziņā šī robežu reforma nerisina neko no tā, ko gribam saskatīt kā saturu.”

*Cik darbavietu samazināsies pēc izglītības, kultūras, un iespējams citu sfēru centralizācijas? Kāds būs ietaupījums? Vai nepalielināsies izdevumi iedzīvotājiem un neradīsies citas neērtības?*

VARAM apgalvoja, ka šādi dati ir atrodami plašajos reformu pamatojumu dokumentos, taču ziņojuma sagatavošanas gaitā tos atrast neizdevās. Netika atrasts neviens analītisks pētījums par reformas rezultātu šādā aspektā.

Vienīgās aplēses, ko izdevās atrast VARA ministra prezentācijā, ir par pašvaldības deputātu skaitu, ko plānots samazināt no 1614 deputātiem uz 686 deputātiem, vēlāk nosaukts skaitlis – 780 deputātiem (samazinājums par 928 vai 834 deputātiem). Rēķinot pēc pašvaldību lieluma un pārstāvniecības normatīviem pašreizējam deputātu skaitam vajadzētu būt 1390.

J. Turlajs varēja izskaidrot ieguvumus no skolu tīkla optimizācijas. „Valsts varēs pacelt skolotāju algas līdz kaut kādam cilvēcīgam līmenim, jo sadrumstalotība, kas šobrīd tiek uzturēta, noēd to resursu. Vienīgais dzinējspēks, kas virza uz priekšu, ir produktivitāte. Salīdzinot ar attīstītajām valstīm, kam gribam līdzināties (piemēram, Skandināvija), mums produktivitāte ir ļoti zema, sevišķi publiskajā sektorā.”

Produktivitāti J. Turlajs skaidroja šādi: „Piemēram, Smiltenes novada Variņos un Palsmanē ir skolas 8 km attālumā. Apvienojot skolas, Variņu bērni jāved uz skolu 10–12 minūtes. Palsmanē būs iespējams nokomplektēt pilnu klasi ar 20 bērniem. Rezultātā skolotājiem, kas māca Palsmanē, algas varēs pacelt 1,3 reizes, un nebūs jākurina Variņu skola, kurā bija tikai 30 bērni. Tukšajai Variņu skolai jāmeklē saimnieks, kas to gribētu privatizēt. Tur var attīstīt sudraba ekonomiku, par to mums ir jādomā, jo sabiedrība noveco, un tas ir laicīgi jādara, nevis jānodzīvo visu līdz kliņķim un jāvaimanā, kā te dažs labs, bet drīzāk jādomā, kā mēs varam produktivitāti celt.”

E. Eglīte pastāstīja savu pieredzi: „Nolikvidējām vēsturisko Amatas pamatskolu, pārcēlām to uz Ieriķiem. Pusgada laikā beidzās degvielas uzpildes stacija, tad aiztaisīja pastu. Ciemats ir tukšs, tas tiešām ir kļuvis bezperspektīvs. Ir jāsaprot, kas tie pagasti īsti būs. Ja valsts tādos pagastos šajā laikā ir noņēmusi pastu, ceļu netaisa, to nedara, šo nedara, kas tad ir pagasts, kas tur būs.”

J. Turlajs skaidroja: „Visa pamats Latvijā ir uzņēmējdarbība. Uzņēmēji ir tie, kas rada darbavietas, kur tiek maksāti nodokļi, no tiem tiek uzturētas arī pašvaldības. Ja šajā pagastā nav uzņēmējdarbības, tad tur nebūs arī dzīvības. Publiskie pakalpojumi – tas viss ir pēc tam.”

G. Kaminskis minēja citu piemēru: „Alūksnes novads paliek pats par sevi, tāds, kā ir plānots. Novads ir pieņēmis lēmumu par trīs skolu slēgšanu, kuras atrodas uz Liepnas

ceļa, bet šo ceļu sakārtot nav plānots nevienā plānā, ne pat sapņos. Tāpēc steidzami ir šāda reforma jāsaista ar izglītību, satiksmi, lai tā būtu reāla. Tur, kur ir sakari, no reformas varbūt būs labums, bet te ir nulle. Te vajadzīgs valsts atbalsts.”

Uz jautājumu, vai nepalielināsies izdevumi iedzīvotājiem un uzņēmējiem, daudzi eksperti atbildēja „Palielināsies”. Cik varēja saprast, aprēķini šādā aspektā nav veikti. J. Turlajs apstiprināja, ka, ja gadījumā pagasts, kurā nebūs atbilstoša infrastruktūra, iztukšosies, uzņēmējiem pašiem būs jā rūpējas par ceļu. J. Turlajs nepiekrīta, ka infrastruktūras, resursu un cilvēku trūkums padarīs neiespējamu uzņēmējdarbību, jo Latvijā esot daudz tādas vietas, kur uzņēmēji paši uztur savus ceļus, necerot, ka valsts viņiem to izdarīs. Ja viņi tur saskata biznesu, viņi to darīs paši. Uz jautājumu, vai jūs tā darītu, viņš atbildēja: „Ja no tā būtu atkarīga mana uzņēmējdarbība, protams, es to darītu.” Viņš atsaucās uz Jāņa sētas piemēru, kas ir eksportspējīgs uzņēmums.

A. Miglavs secināja: „Visvairāk mani kaitina, kad sāk klāstīt utopiskus “es domāju” plānus par uzņēmējiem, kas tukšā valstī uzņemsies maksāt par ceļiem vai sabojātiem transportlīdzekļiem un strādāt iztukšotā teritorijā kaut kur nomalē. Par kādu ekonomisko attīstību pēc reformas, kas pamatosies uz labāk izglītotiem cilvēkiem, te runā. Tam, kam ir lemts labāk izglītoties, visi ceļi ir vaļā arī bez reformas, un tas no dabas nav dots un nav vajadzīgs visiem. Pārceļot skolas, bibliotēkas, veselības iestādes, arī administrāciju, no lielas daļas Latvijas teritorijas iztukšo inteliģenci. Tiem, kas tur dzims, skolas tiešām nebūs vajadzīgas. Bet laiks rādīs, ko tas maksās.”

*Tā kā paredzēta pakalpojumu nedublēšana un visi pakalpojumi būs pieejami centrā, kāds ir ietaupījums?*

No ziņojumiem un atbildēm var saprast, ka ir paredzēta gan pakalpojumu dekoncentrācija, gan pārvaldes decentralizācija, bet nav veikti aprēķini, ne kādu ietaupījumu tas dos, ne arī, cik tas maksās (piemēram, pagasta un pilsētu pārvalžu, klientu centru un decentralizēto pakalpojumu vienību izveidošana un uzturēšana, pakalpojumu sniegšana izbraukumā). Ir tikai apgalvojums, ka tas būs lētāk. No analizētajiem dokumentiem un A. Šulta teiktā konsijā varēja saprast, ka pakalpojumu decentralizācijas un vietējo pašpārvaldes vienību izveidošana būs jauno pašvaldību uzdevums un atbildība. Arī par šo jautājumu netika atrasts neviens analītisks pētījums.

A. Šults skaidroja: „Sākuma ziņojumā ir rakstīts par to un ir dotas atsauces. Tas nav stāsts par centralizāciju. Ir jāizvērtē, ko centralizē, ko necentralizē, ko decentralizē un ko dekoncentrē.” Šults ir pārliecināts, ka tā nevar uzdot jautājumus, un šī sanāksme ir gana īpatnēja. Reformai ir izvirzīti citi mērķi. Var arī skatīties no šādas puses, bet tāds skatījums neatsedz galvenos mērķus. Protams, ir jautājumi, kuros var iegūt, kuros var zaudēt, kuros situācija atsevišķu iemeslu dēļ ir neskaidra, bet kopumā ir taču jāapzinās, ka sadrumstalotība pašvaldību sistēmā arī ir viens no vājajiem punktiem. Viņš atceras laikus 90. gados, kad bija tieši vēlētās rajona pašvaldības, un atgādināja, ka arī LZA Ekonomikas institūts ir savā laikā sniedzis Pašvaldību lietu pārvaldei rekomendācijas, pie kāda modeļa pieturēties. „Jūs šeit runājat par kaut kādu jaunu valdības ideju, Šī reforma tika ielikta Nacionālajā attīstības plānā 2012. gadā, viņu apstiprināja Saeima. Saeima izņēma no iepriekšējā Nacionālā plāna ārā stāstu par reģionālajām pašvaldībām. Tālāk šai reformai ir n-tie valdības ziņojumi, Saeimā

iesniegti atzinumi. Tas nav šajā dienā izdomāts stāsts. Ja mēs gribam vienkārši parunāt un pastāstīt, kā labāk ir neko nedarīt un nemainīt, tad ir labi, varam turpināt.

Jautājumi nav īsti korekti tāpēc, ka mums ir jāsaprot pašvaldību tiesības, un klibo atšķirīgās kapacitātes. Mēs, un es personīgi, iestājamies par spēcīgām pašvaldībām, kuras var apgūt naudu un funkcijas un pieņemt lēmumus tuvāk iedzīvotājiem. Tieši dažādība ir tas, kāpēc šodien esam nonākuši līdz šādai situācijai. Un kāpēc kavējas tieši līdzsvars starp valsti un pašvaldībām, 90. gados tāds bija, bet kādam bija interesanti to pazaudēt.”

H. Vents iejaucās: „Vienkāršs jautājums – kādas iespējas ir mazai pašvaldībai aizņemties naudu savai attīstībai?”

A. Šults: „Tāpēc saku – ja pašvaldības būtu vienveidīgas... Jūs izejiet no savas lokālās pozīcijas.” (H.V. replika – es skatos arī no reģionālā viedokļa.) A. Šults: „Ja jūs skatāties arī no reģiona viedokļa, kur tad ir tā reģionu attīstība? Mēs savā laikā atstājām diezgan brīvu laukumu plānošanas reģionu darbībai. Kur ir idejas, kur ir līdzsvars starp valsti un pašvaldībām?”

H. Vents: „Ja man kā reģionam nebūtu ambīcijas, tad reģions, lai uzlikto funkciju pildītu, nebūtu iesaistījies vairāk kā 37 aktīvos projektos – visvairāk no visiem reģioniem.” A. Šults iebilda: „Reģionālās politikas ambīcijai tas ir par maz. Mēs bijām no reģioniem gaidījuši citu ambīciju.”

B. Rivža konstatēja, ka „Pēdējie divi gadi faktiski kavē pašvaldību attīstību. Ja nevar aizņemties .... Piemēram, Jelgavā, tehnoloģiju vidusskolā ir 920 bērni. Visos plānos ierakstīts, ka vajadzētu sākties remontam, skola tam bija gatava. Tā kā nevar aizņemties, viss ir atlikts. Divus gadus pašvaldības attīstība tiek kavēta. Cik tas maksā?”

M. Pūķis: „Jau iepriekš bija noformulēts, kā centralizācija izpaudīsies reāli attiecīgajos ciemos. Tā būs balsošana ar kājām, zināma veida depopulācija. Mēs varam attiecīgos skaitļus nosaukt. Pašlaik grupā līdz 4000 ir mazie novadi. Iedzīvotāju skaitā var būt korekcija apmēram 20%, jo ir ņemti iedzīvotāju reģistra dati – bet tas ir apmēram 121 tūkst. iedzīvotāju, un 85% tajā dzīvo latvieši. Vidējos novados – ar 4000–10000 iedzīvotājiem – dzīvo 274 tūkst. iedzīvotāju, no tiem 79% ir latvieši. Abas šīs grupas gandrīz simtprocentīgi iegūs nomales raksturu, jo attīstības centri ir no pārējām grupām – lielajām pilsētām un lielajiem novadiem. Tātad visa šī grupa, apmēram 400 tūkst. cilvēku tiek pakļauti ļoti augstai depopulācijas tendencei. Iespaidu uz darba vietām var aptuveni izrēķināt – apmēram puse no tiem ir darbaspējīgā vecumā, un attiecīgi, cik no tā būs darba vietu samazinājums. Tas nav saistīts tiešā veidā ar atsevišķas darbavietas zaudēšanu, bet uz vienas rokas pirkstiem ir izrēķināms, kāds ir šī procesa efekts. Emigrācijai vai nu uz citām Latvijas vietām vai ārpus Latvijas būs pakļauti gandrīz visi tie 400 tūkst. iedzīvotāju. Tas būs ekonomiskais efekts un veids, kādā valdība atbild uz reālajām problēmām. Problēmas jau tiek nosauktas. Tiek nosauktas visas tās reformas, kas esot vajadzīgas, bet ar šo reformu neviena problēma netiek risināta. Vienīgais risinājums - citām reformām būs samazināts iedzīvotāju skaits.”

A. Šults: „Viss ir izrēķināts. Latvijas Banka ir rēķinājusi reformas ekonomiskos rādītājus. Diemžēl viss, kas ir rēķināts citur un tie cipari, kas nepatīk, tie skaitās no nepareizas izpratnes. Neesmu ekonomists, un ir jāuzticas.”

## **2. Kāds mehānisms tiks izmantots, lai nodrošinātu līdzsvarotu pašvaldību iekšējo teritoriālo (pašvaldības centra un perifērijas) attīstību; kā tiks mērīta līdzsvarota attīstība un tās dinamika?**

Gan diskusijas laikā, gan VARAM sniegtajos reformu pamatojošos skaidrojumos solīts, ka bažām par varas centralizāciju nav nekāda pamata. Tieši otrādi – nākotnē decentralizācija un dekoncentrācija pieaugs, un tam būs nodrošināts finansējums (A. Šults). Var noprast, ka dažus pakalpojumus (izglītības, veselības, sociālās aprūpes) decentralizācija neskars, jo tā fiziski nav iespējama, ja mērķis ir izveidot lielākas pakalpojumu sniegšanas vienības.

*Teritorijas attīstības iekšējo līdzsvarotību nevar mērīt ar vidējo rādītāju, bet var mērīt ar starpību pret vidējo līmeni (pozitīvu vai negatīvu) vai starpību starp augstāko un zemāko līmeni. Turklāt jāņem vērā gan ieņēmumu, gan izdevumu teritoriālais sadalījums.*

Ne diskusijas laikā, ne arī analizējot reformas normatīvos dokumentus un pamatojumus, neradās iespaids, ka ir paredzēts novērtēt sasniegto rezultātu teritorijas attīstības iekšējās līdzsvarotības jomā. Netika atrasts arī analītisks pētījums par teritorijas attīstības iekšējo līdzsvarošanu. Tas nozīmē, ka reformas svarīgākais mērķis ir deklaratīvs, un tā sasniegšanu nav paredzēts ne plānot, ne mērīt, ne kontrolēt, un izdevumu sadalījums teritorijā netiks analizēts.

VARA ministrs skaidro, ka atbildīga pašvaldība rūpēsies par visas teritorijas līdzsvarotu attīstību. A. Šults: „Mērīšanas vienība būs novada pagasts, var arī būt apvienības. Pieredze nāk no Rēzeknes novada.”

M Pūķis skaidroja: „Zināms progress ir, kaut gan ar vairāk nekā 10 gadu novēlošanos. Interese par teritoriālo statistiku pieaug. Turlaja kungs personīgi ar to nodarbojas. Statistikas pārvaldē arī ir noticis pavērsiens, pēc piecu gadu cīņas viņi pēdējā laikā nāk ar priekšlikumu, ka ir jāatjauno teritoriālā statistika – par iedzīvotāju kustību un dažādām citām lietām, ko varētu mērīt, bet nav zināms, vai ministrijā ar to nodarbojas. Tiesa, ir publicēti jaunveidojamo novadu profili, ko katrs var apskatīties - tā ir tāda fotogrāfija uz šo brīdi par esošajiem pagastiem. LPS arī gatavojas. Ir izveidota datu bāze, kurā krājam datus un strādājam pie tās. Neatkarīgi no tā, kā beigsies reforma, uz ko tā beigās nokonverģēs, bet jautājums par katra novada, un droši vien arī republikas pilsētas iekšējo teritoriālo attīstību un tās mērīšanu vispirms ir jāsaprot kā atbilstošs uzdevums, un otrs, ir jābūt gataviem. LPS attīsta datu bāzi, publicējam salīdzinājumus, skatāmies, kur tas ir pieejams, kā mainās pagastos un arī ciemos apdzīvotība, un, droši vien, centīsimies pētīt arī citus rādītājus. Pavērsiens domāšanā Latvijā ir noticis, bet tas nesaistās ar reformu.

LPS jau tagad no Labklājības ministrijas saņem datus gan par pensionāru ieņēmumiem, gan par darbaspējīgo iedzīvotāju ieņēmumiem, par viņu ar sociālo apdrošināšanas maksājumu apliekamām algām, un tie ir derīgi dati. Tie rāda arī pašvaldību ieņēmumu bāzi. Nav tā, ka pavisam nevar analizēt. Izdevumus var parādīt tas, kam ir tiesības to darīt – pašvaldībai, Stāsts par to, ka būs atsevišķi novadu pagastu un pilsētu budžeti, izskatās jocīgs, jo to vārdu „budžets” no ministrijas puses lieto pagasta vietējās tāmes nozīmē. Budžetam ir vajadzīgi vietējie deputāti, kuri pieņem budžetu.”



A. Miglavs: „Uz visu šo otro jautājumu bloku vismaz man ir viena skaidra nepārprotama atbilde: publiski pieejamais risinājums (nerunājot par to, kas varbūt ir kādos galdos) skaidri un nepārprotami saka, ka Latvijas valstī rodas 38, 37 vai 39, kāds nu tas politiskais lēmums konceptuāli varētu būt, sauksim to tā – saimnieciskas vienības, kurām ir publiski redzama ieņēmumu daļa un publiski redzama izdevumu daļa. Par visu to, kas notiek šo vienību iekšienē, šī publiski pieejamā dokumentu pakete nerunā nevienu vārdu, un varbūt pamatoti nerunā, un tad mums nevienam nevajadzētu lolot ilūzijas, ka risinājums valstiskā līmenī tiek reglamentēts, regulēts, ietekmēts vai ka kāds vēlētos virzīt teritorijas iekšējās attīstības jautājumus. Skaidri un nepārprotami.”

A. Šulta replika: „To vajadzētu visās auditorijās atkārtot. Tas ir jautājums, ko pamatā uzdod. Kaut ko melot, izdomāt ir daudz sliktāk, nekā pateikt skaidri un atklāti.” A. Miglavs: „Tas var patikt vai nepatikt, bet, ja Šulta kungs man piekrīt, tad tā patiešām ir tā politika, uz ko šobrīd ir virzība.

Ja runājam par ekonomiskiem ieguvumiem vai zaudējumiem – jā, ir viens publiski pieejams vērtējums, kuru sagatavoja ekselenta ekonomistu komanda Latvijas Bankā Kārļa Vilerta vadībā, kas sniedza indikatīvu īpatnējo izdevumu salīdzinājumu lielajos un mazajos novados un deva potenciāli ekstrapolāciju, bet citu publiski pieejamu vērtējumu par izmaksu ietaupījumu daļu nav. Reformas īstenošanas izmaksu novērtējuma vispār nav nekur un nekāda, tāpēc runāt par vidēja termiņa efektu kā ekonomisku kategoriju, ir nepamatoti. Ja kādu datu avotu vai pētījumu esmu palaidis garām, tad esmu gatavs mainīt savu uzskatu, bet, gatavojoties šai tikšanās reizei es vēlreiz uzmanīgi pārraudzīju to, kas publiskajā telpā par šo tēmu ir atrodams.”

*Kāds pašlaik ir ieņēmumu un izdevumu sadalījums pašvaldībās, kas tiks apvienotas, un kādas iekšējās teritoriālās vienības tiks izmantotas salīdzināšanai (bijušās pašvaldību teritorijas, vietējie centri)?*

Datus par apvienojamo pašvaldību ieņēmumiem un izdevumiem esošajās pašvaldībās un to salīdzinājumus var atrast pašvaldību profilos. Pašvaldību ieņēmumi un izdevumi pēc reformas aplēsti kā apvienoto pašvaldību ieņēmumu un izdevumu vienkārša summa 2018. gadā un plāns 2019. gadā, bet pēc apvienošanas nav plānoti. Finanšu izlīdzināšanas rezultātā nākamajos periodos tā var mainīties, apvienošanas rezultātā kādu pašvaldību ieņēmumi, kas rēķināti kā teritoriālo vienību ieņēmumu summa, var uzlaboties, bet kādu – pasliktināties (atkarībā no pievienojamo vienību rādītājiem pret centra rādītāju pirms apvienošanās), no tā atkarīgi izlīdzināšanas saņēmumi un maksājumi. Citu salīdzināšanas metodiku reformas priekšlikums neparedz.

A. Šults atkārtoja: „Novadu attīstības un investīciju iekšējās izlīdzināšanas mērīšanas vienības būs novada pagasti un to apvienības, bet arī te vēl ir jautājumi. Strīds starp abām pusēm varētu būt par to, vai uzlikt par obligātu pagastu pārvaldnieku institūcijas izveidi, kā to izdarīja iepriekšējā Saeima pēc iepriekšējās reformas, baidoties no tā, ka krīzes iespaidā notiks centralizācija. Par otro teritoriālo līmeni – tas ir brīvprātīgs. Ietverta tikai viena doma, par nosaukumu var strīdēties. LPS piedāvāja saukt par „aģentūru”, no prakses ņemām “apvienības”. Tas ir, lai visi saprastu, par ko runā, tikai ar tādu mērķi. Tur nebūs uzlikti nekādi pienākumi, nekas. Jebkurā gadījumā, likums „Par pašvaldībām” nosaka, ka izlemt par pašvaldības iekšējo teritoriālo dalījumu ir pašvaldības domes kompetencē, un viņi var to teritoriāli nostiprināt.”

E. Eglīte jautāja, vai varēs dibināt jaunus pagastus un likvidēt pagastus. A. Šults atbildēja: "Es domāju, ka nē, jo, pirmkārt, pagasti no likuma viedokļa tiek vērtēti vairāk kā adresāta sistēmas pamats, ko jaunu pagastu dibināšana var izjaukt, bet droši vien būtiskākais ir esošo pagastu kultūrvēsturiskā vērtība. Tas būtu tikai un vienīgi Saeimā izlemjams jautājums."

*Kā tiks noteikts ieņēmumu un izdevumu iekšējais teritoriālais sadalījums apvienotajās pašvaldībās (iekšējas izlīdzināšanas sistēmas, sabiedrībā apspriesti investīciju plāni)?*

Reformas priekšlikums šo jautājumu nerisina.

VARA ministrs<sup>32</sup> uz jautājumu „Kā būs nodrošināta visas valsts vienmērīga attīstība, ja finanšu resursi būs koncentrēti 35 reģionālos centros?” atbild: „Reformas mērķis nav finanšu resursus koncentrēt pilsētās. Tieši otrādi – pilsētas ar savu kapacitāti atbalstīs savas pašvaldības lauku teritorijās. Lielas iedzīvotāju daļas nodokļi nonāks pašvaldībā, kurā viņi gan dzīvo, gan strādā, un **pašvaldībai, kas saimnieko atbildīgi**, būs jā rūpējas gan par centru, gan par lauku teritorijām, kur arī dzīvo ievērojama pašvaldības iedzīvotāju daļa.”

A. Šults skaidroja: „Neviens nevar sniegt atbildi par izlīdzināšanas metodiku, jo par to būtu jā rūpējas pašvaldībai un pašpārvaldei, un neviens nezina, kā katra pašvaldība to izlems darīt. **Reformas uzdevums ir veidot stipras pašvaldības, tā ir decentralizācija un dekoncentrācija, un nogādāt izlīdzinātus finanšu līdzekļus līdz pašvaldībai.** Tā ir pašvaldības atbildība, vai tā spēs pacelt dažādus jautājumus. Nekāda kontrole par to nebūs.

Latvijā pašvaldības ir rajona mēroga un mazākas, visādas. Mūsu rīcībā nav informācijas, ka pašvaldības netiek galā ar saviem pienākumiem un neprot decentralizēt savus finanšu līdzekļus atbilstoši tam, ko vēlas iedzīvotāji. Interesants aspekts – kopš iepriekšējās reformas mēs (VARAM) neesam saņēmuši no iedzīvotājiem nekādus pārmetumus par pašvaldību darbību tikai tāpēc vien, ka ir pagastu dalījums izveidojies ar pārvaldēm un pakalpojumiem u.tml. Jā, ir bijušas visādas citas lietas, bet tas tikai pierāda, ka Latvijā pašvaldības ir gudras un spēj pašorganizēties.”

A. Šults atkal pārmeta: „te ir uzdoti pavisam citi aspekti, nekā tie, kas ir izvirzīti reformā.”

Uz jautājumu „Kas notiks ar mazajiem ciematiem, mazajām bibliotēkām, kultūras centriem, skolām?” VARA ministrs atbild: „Reforma tiešā veidā neskar apdzīvotās vietas – pilsētas, ciemus un viensētas. Par bibliotēku, skolu, kultūras centru pastāvēšanu arī lems pati pašvaldība. Pagastos ir un būs pagastu pārvaldes, iedzīvotāji uz vietas var un arī turpmāk varēs risināt daudzus jautājumus. Lai noskaidrotu par konkrētas skolas, kultūras centra vai bibliotēkas turpmāku pastāvēšanu, jums jā vērsas vietējā pašvaldībā. Izlemt to, ir vietējās varas atbildība.”

Tāpat līdzvērtīga teritoriju iekšējā attīstība būs atkarīga no pašvaldības spējas un vēlēšanās saimniekot atbildīgi. Tostarp ekonomiskie apstākļi, piemēram, teritoriju iekšējā konkurence darba vietu un būtisku pakalpojumu pieejamības ziņā, un fiziskā un sociālā infrastruktūra darbosies neatkarīgi no pašvaldības gribas un ietekmes.

<sup>32</sup> [http://www.varam.gov.lv/lat/administrativi\\_teritoriala\\_reforma/biezak\\_uzdotie\\_jautajumi/](http://www.varam.gov.lv/lat/administrativi_teritoriala_reforma/biezak_uzdotie_jautajumi/)

*Kāda būs pieļaujamā starpība ieņēmumu un izdevumu iekšējā teritoriālajā sadalījumā, kādu rezultātu plānots sasniegt?*

Šāds jautājums nav pat apdomāts, kaut gan tas būtu labs reģionālās politikas mērķa sasniegšanas izvērtējuma kritērijs. Bija jūtams, ka VARAM pat negrasās par to interesēties.

Runājot par jaunizveidoto pašvaldību iekšējo strukturējumu, A. Šults teica: „Jautājums ir tikai par to, cik daudz likumdevējam vajadzētu iekļauties pašvaldības darbībā. Te domas dalās arī ekspertu vidū, jo vieni uzskata, ka vajadzētu pašvaldībām uzlikt kaut kādu rāmi, bet citi uzskata, ka pašvaldības spēs pašorganizēties, un pašas spēs atrast efektīvāko veidu, kā veikt iekšējo pārdali, un tas ir šīs reformas stūrakmens, lai nenonāktu pie vēl kādas teritoriālās reformas, pieņemsim, otrā līmeņa pašvaldības, jo tad atkal būs stāsts par finanšu un funkciju pārdali. Kā zināms, pašvaldībām nav viennozīmīgs viedoklis šajā jautājumā.”

Kāds no diskusijas dalībniekiem konstatēja, ka ar katriem Ministru kabineta noteikumiem pašvaldībām tiek uzlikti jauni rāmji.

*Kā nomalēm tiks nodrošināta līdzvērtīga pārstāvniecība pašvaldības lēmēj institūcijās?*

Skaidrošanu atkal uzņēmas A. Šults: „Tas ir tas pats stāsts, ka ir jautājumi, uz kuriem šodien atbildēt nevar. Tas ir jautājums par budžeta plānošanu - kaut kāda daļa būs atstāta iedzīvotājiem izlemšanai. Šinī jautājumā pašvaldības var pašregulēties. Ministrija arī plāno veidot konsultatīvās padomes ar kuru starpniecību varēs nodrošināt iedzīvotāju līdzdalību pašvaldību darbā. Ir pašvaldības, kurās ir aktīva pilsoniskā sabiedrība, un ir pašvaldības, kurās sabiedrība neinteresējas. Tiem, kuriem ir interese, būs radīts mehānisms, kur iedzīvotāji, ja vēlēties, varēs nodot ziņu domēm par savām vajadzībām. Apbraukājot pašvaldības, jautājām, vai viņi atceras, kā bija pirms 2009. gada reformas, kad bija pagastu padomes utt. Iedzīvotāji teica, ka padomes viņiem nevajag, mums vajag, lai būtu pārvaldnieks. Tāpēc iepriekš minēju, ka ļoti būtiski būs saprast, vai likumā iestrādāt un cik lielā mērā iestrādāt pārvaldnieka institūtu. Neanalizējot, kurai varai viņš ir pietuvināts – izpildvarai vai lēmējvarai vai tamlīdzīgi, galvenais, ka viņiem ir vajadzīgs savs interešu pārstāvis pagastā, kurš pagastā ir pieejams, uz kuru viņi var paļauties – viņu uzticības persona. To iedzīvotāji pateica visos pagastos, kā viens pret vienu.”

Uz repliku no ekspertiem – vai nepajautājāt, vai Saeima viņiem ir vajadzīga. Šults atbildēja: „Nākamreiz pajautāšu”.

Pieļaujamā starpība starp ienākumiem un izdevumiem nomalēs un centrā nav vērtēta. Kādi konkrēti kvantitatīvi izteikti reformas rezultāti ir plānoti – neviens nevar pateikt. A. Šults: „Tas nav pārdomāts. Mēs ļoti cienām pašvaldības, viņām pašām jāzina.”

M. Pūķis atzina: „Pašlaik likumprojektā nav nekāda nodrošinājuma teritoriālo vienību līdzvērtīgai pārstāvniecībai novadu lēmēj institūcijai.”

A. Šults vēlas pastāstīt: „2009. gada reformas kontekstā tas arī bija *top* jautājums. Bija doma par pagastu pārstāvniecību, taču beigās pieņēma lēmumu par tādu situāciju, kāda ir pašlaik. Pie šīs reformas jautājums atkal aktualizējas. Būs tā, kā Saeima lems. Katrā ziņā, pašvaldības pašas atzina par sliktu variantu, kad bija pagastu un pilsētu

kopsapulce, par ko tika pārvērsts rajons no 1997. gada. Sliktumu šim variantam iezīmē apstākļi, ka katram bija pienākums atskaitīties par savu teritoriju. Labāk ir, ja pārvalde uztver administratīvi teritoriālo veidojumu kā vienotu pašvaldību, nekā kad to uztver kā saraustītu pašvaldību. Te kā par pieņemumu runā par lietām, kas nekad nav ministrijā nonākušas – viņi mūs aizmirsīs, viņi aizmirsīs laukus. Piemēram, Līvānu novads, kas izveidojās 2002. gadā, sāka ar tādu pašu pieņemumu. Sākumā bažījās – ievēlēja tos pilsētniekus – tagad saka: „Tie pilsētnieki par mums rūpējas labāk nekā mūsu pašu laucinieki pirms tam.” Viss ir relatīvi.”

Laimis Šāvējs (Jaunpiebalgas novads): „Ir būtiska atšķirība, kuru te nepiemin. Pārejot uz lieliem novadiem, mēs zaudējam vēlētāju apvienības, jo tām kandidātu sarakstus var iesniegt tikai pašvaldībās ar līdz 5000 iedzīvotājiem. Cerams ka par to vēl lems Saeima, bet to nevajag aizmirst šajā procesā. Izņemot varbūt republikas nozīmes pilsētas – pārējās teritorijās būtu jāļauj veidot vēlētāju apvienības.”

A. Šults: „Mēs neaizmirstam, bet Saeimai pašai ir jānāk ar priekšlikumu.” L. Šāvējs: „Ņemot vērā politisko pārstāvniecību Saeimā, var saprast, kāds būs tas priekšlikums.”

Lilita Seimuškāne (LU BVEF): „Iedzīvotāju politiskā pārstāvniecība ir svarīgs jautājums mūsdienu izpratnei par pašvaldības darbības jēgu. Nevar uzskatīt pašvaldības tikai par pakalpojumu sniegšanas aģentūrām iedzīvotājiem, vienlīdz svarīgs ir arī vietējās demokrātijas kvalitātes jautājums. Starptautiskajā profesionālajā terminoloģijā eksistē formulējums – *citizen-per-councillor ratio* jeb iedzīvotāju skaits uz vienu pašvaldības domes pārstāvi, kas norāda, ka noteiktam iedzīvotāju skaitam ir tiesības uz savu politisko pārstāvniecību pašvaldībā. Apvienošanās kontekstā ļoti rūpīgi vērtējams jautājums par politiskās līdzdalības vienlīdzīgām iespējām iedzīvotājiem gan no lielākām, gan mazākām pašvaldībām, lai nodrošinātu līdzsvaru starp visu pašvaldību iedzīvotāju politisko pārstāvniecību un nesamazinātu politiskās līdzdalības iespējas. Tas nav risināms tikai ar sabiedrības iesaisti līdzlēmētā budžetēšanas procesā konkrētā pašvaldībā, kas ir viens no pilsoniskas sabiedrības līdzdalības mehānismiem. Šis ir ļoti nopietni izsverams jautājums, reformējot pašvaldību sistēmu. Reformas nepieciešamības pamatojumā akcentētais arguments, ka būs mazāk deputātu – nav korekts, vērtējot to no pašvaldību demokrātijas aspekta.”

Secinājums – reformas virzītājiem nav ideju par teritoriālo vienību līdzvērtīgu pārstāvniecību.

A. Šults: „Šobrīd jau arī nav. Tad ir jāapskata arī esošā sistēma. Jaunajos novados Kuldīga, Alūksne, Gulbene, varbūt Talsi ir. Ministrija uzskata, ka, ja ir jūtams, ka nav pieprasījuma, tad nevajag radīt kaut ko no jauna un uzspiest.”

Viktors Valainis (LR Saeima, LLPA): „Šī problēma jau šobrīd pastāv. Lielo pilsētu asociācija rīkoja konferenču ciklu, izbraucām vasarā lielajos novados. Viņi atzīst, ka lielajā novadā deputāti nevar pārstāvēt visus iedzīvotājus. Viņus ievēl tuvāk no centra puses. Novads tiek dalīts četrās maksimāli autonomās daļās, lai nodrošinātu pārstāvniecību, lai visi justos piesaistīti. Tādi principi pie šādas reformas pagastos būs arvien populārāki. Saeima pieņems lēmumu par lielu novadu, bet paši novadi iekšienē ar laiku decentralizēsies. To nevar noliegt, tas tā notiks, un tas ir jāpieņem.”

A. Šults: „Par to var runāt. Es arī neesmu pārliecināts, vai Rīgā pareizi ir 30, 60 vai 90 deputāti. Un vai no tā Domes kvalitāte uzlabojas. Viss ir cilvēkos. Vai tiešām ir tā, ka

tie, ko ievēl, nāk ar domu, ka es kādam kaut ko [sliktu] izdarīšu, Cilvēks nevar nākt bez domas, ka viņš strādās visu labā, sabiedrības labā, tādiem nevajag kandidēt.”

Arturs Toms Plešs (LR Saeima): „Esam runājuši komisijā, ja būtu nepieciešamas kādas izmaiņas vēlēšanu kārtībā, tai primāri būtu jābūt parlamenta diskusijai. Nebūtu pareizi, ka konkrēta ministrija nāktu ar savu piedāvājumu un teiktu – tādai būtu jābūt vēlēšanu kārtībai, pēc šādiem principiem būtu pašvaldību vēlēšanām jānotiek un būtu jābūt tādai pārstāvniecībai. Tas būtu vienas ministrijas viedoklis, ja nāktu ar šādu viedokli. Objektīvi un labāk ir nākt ar sabalansētu risinājumu, jo primāri šo risina parlaments, nevis sākotnēji tās ir citas institūcijas.”

E. Eglīte: „Mēs jau uzrakstījām parlamentam jautājumu, nu un tad? Risinājuma nav.”

M. Pūķis: „Parlamentā ir reģistrētas tikai dažas no Latvijā reģistrētajām politiskajām partijām, un nav pārstāvētas vēlēšanu apvienības. To, kas ir interesenti šajā jautājumā, ir daudz vairāk, nekā to, kas ir pārstāvēti parlamentā. Ja viņas [parlamenta partijas] uzurpē sev tiesības vienas pašas lemt, tas ir nepareizi un nedemokrātiski.

A. Miglavs konstatēja, ka nomaļu pārtāvniecību noteiks vēlēšanu procesa rezultāti.

*Vai apdzīvotību ir paredzēts koncentrēt vai decentralizēt? Vai ir paredzēts iedzīvotājiem piedāvāt pārcelties uz centru un cik tas maksās?*

No reformas materiāliem nepārprotami izriet, ka apdzīvotību ir paredzēts „brīvprātīgi piespiesti” koncentrēt. Kā rakstīts VARAM ziņojumā, reģionālo attīstību ietekmē iedzīvotāju skaita samazinājums un emigrācija, kas cieši saistīta ar darba iespējām. Tāpēc ir jāveido vienotu administratīvu, ekonomisku un saimniecisku vienību **tajās teritorijās, kur darba un dzīves vieta ir būtiskai daļai iedzīvotāju**, lai pilnvērtīgāk izmantotu šo teritoriju potenciālu un **rastu risinājumus reģionālās ekonomikas uzlabošanai**. Tas nozīmē, ka:

- reģionālās attīstības veicināšanas pasākumi tiks koncentrēti šādās teritorijās (lasi: centros);
- ir paredzēts, ka apdzīvotība arī koncentrēsies centros (brīvprātīgs process, kad darbaspēks izvietojas tur, kur ir darba vietas);
- reģionālās attīstības veicināšanas pasākumi un mērījumi tiks pacelti augstākā – attīstības centru līmenī un līdz ar to uzlaboti pat tad, ja līdzsvarota teritoriju attīstība netiks nodrošināta un nomales iztukšosies.

Iedzīvotāju pārvietošanos uz centru sekmēs labākas darba iespējas. Norādījumi par citiem pasākumiem (piem., mājokļu programmu, infrastruktūras paplašināšanu centros) netika atrasta, un, visticamāk, nav vajadzīga. Ja bērni var sasniegt skolu centrā, tad arī strādājošie var sasniegt darba vietu centrā (vēlams savā pašvaldībā, bet nav izslēgts, ka citā (tuvākajā) pašvaldībā). Jautājums ir tikai, kādi ir ceļi, cik tas maksā māsaimniecības budžetam, un, cik ilgi, cilvēki to vēlas darīt pirms pārceļas uz dzīvi citur Latvijā vai aizbrauc no valsts.

Uz jautājumu - ko darīt ar viensētām laukos, A. Jaunsleinis atbildēja: „Mēs jau to esam risinājusi – ar meliorāciju, cilvēki vēl atceras.”

A. Miglavs: „Mana šodienas atbilde ir vienkārša – ja to nedarīsim publiski, tad tas notiks dabiskā formā un veidā. Ir pietiekami neizbēgami, ka fragmentāru viensētu struktūru varēs saglabāt tikai uz pašu iedzīvotāju finansētas infrastruktūras rēķina. Atsevišķos ekskluzīvos gadījumos, kur ļaudis meklēs citus iemiestošanās īpatnējos apstākļus. Ja valsts būtu tālredzīga un sabiedrība būtu gatava, tad nacionālajā viedoklī par apdzīvotību šāda publiski līdzfinansēta partnerības sistēma par racionālu iedzīvotāju koncentrēšanu nebūtu nepareiza politika. Bet tas iziet ārpus ATR un šī konsilija tematikas. No racionālā viedokļa tas būtu loģiskāk, jo šo infrastruktūras apjomu un šo ceļu tīklu, kāds tas ir, ar Latvijas ekonomiskās darbības blīvumu finansēt, reāli un atvērtām acīm skatoties, nav iespējams.”

A. Jaunsleinis: „Ja nepalielinām iedzīvotāju skaitu.” A. Miglavs: „Tā ir otra stratēģija, bet arī tā iziet ārpus šodienas sarunas priekšmeta (ATR). Iedzīvotāju skaitu palielināt ir iespējams tikai uz migrācijas rēķina, kas savukārt nozīmē savas kultūrvēsturiskās identitātes absolūtu zaudēšanu. Ne velti jaunākā publicētā statistikas kartogrāfija vēsta, ka Zviedrijā populārākais jaundzimušā vārds ir Abdula (replika - vai Ahmeds). Var arī Ivano, no ukraiņu valodas.”

### **3. Kādi ir reformas finansiālie ieguvumi un izmaksas pirmajā un sekojošajos četros gados (EUR izteiksmē: valstij, pašvaldībām, uzņēmējiem, iedzīvotājiem), to samērs.**

J. Turlajs ir formulējis zaudējumus no pašreizējā administratīvi teritoriālā dalījuma: „Milzīgs resurss tiek zaudēts uzturot un attīstot teritoriāli un resoriski sadrumstalotu, neefektīvu iestāžu tīklu, neizvirzot efektivitātes kritērijus publisko pakalpojumu sniedzējiem, sniedzot par nodokļu maksātāju naudu savstarpēji konkurējošus pakalpojumus, turpinot investēt objektos, kuru attīstīšanai nav ne ekonomisko, ne demogrāfisko priekšnoteikumu. Sabiedrībai netiek sniegta informācija, cik patiesībā nodokļu maksātājiem izmaksā konkrētais pakalpojums: iespēja mācīties pustukšā vidusskolā, iespēja braukt pustukšā autobusā, iespēja veikt sarežģītu medicīnisko izmeklējumu vietā, kur dārga medicīniskā aparatūra pilnvērtīgi netiek noslogota.

Kas jādara: attīstīt mūsdienīgus publiskos pakalpojumus 29 attīstības centros, kas 40 minūšu laikā sasniedzami 98% valsts iedzīvotāju. Veicināt iedzīvotāju mobilitāti.”<sup>33</sup>

H. Vents paziņoja, ka nav aprēķinu, kas notiek, ja ¼ daļa pašvaldības institūcijās strādājošo tiek atlaista. J. Turlajs zināja teikt: „Tas notiek vienkārši, kā likumā paredzēts: izmaksā kompensāciju un cilvēkam ir jāmeklē jauns darbs.” Diskusijas laikā viņš bija atzinis, ka „Atbrīvojušamies skolotājiem būs jāpār kvalificējas, būs jāmeklē darbs privātajā sektorā, vienai ceturtajai daļai būs jāaizbrauc.” Valsts izmaksas un oportūnais zaudējums no speciālistu un viņu ģimeņu aizbraukšanas no konkrētās teritorijas vai valsts nekur netiek minēts.

H. Vents neatlaidās: „Tur taču arī būtu jābūt aprēķinam. Tur arī ir jāmaksā.” Uz to J. Turlajs atbildēja: „Es varu pateikt, cik būtu jāmaksā, ja viss paliek kā līdz šim. Produktivitāte ir zema, salīdzinot ar to, kas ir ārzemēs. kaut kas ir jādara, lai kļūtu konkurētspējīgi.”

---

<sup>33</sup> Prezentācija „Reģionu attīstības izaicinājumi demogrāfisko un ekonomisko pārmaiņu ietekmē” (10.04.2019).

VARAM materiāli ļauj precīzāk noskaidrot reformas ieguvumus un izmaksas.

### **Finansiālie ieguvumi**

VARAM mājaslapā skaidrots, ka finansiālais ieguvums pašvaldībā būs, jo:

- jo mazāka pašvaldība, jo dārgāka ir tās funkciju īstenošana, rēķinot uz vienu iedzīvotāju;
- ilgtermiņā augoši uzturēšanas izdevumi uz vienu iedzīvotāju prasīs arvien lielāku pašvaldību budžeta daļu, kas tādējādi varētu ierobežot pašvaldību iespējas veikt investīcijas teritorijas attīstībā.

Reformas finansiālie ieguvumi aplēsti LB ziņojumā „Kas nosaka Latvijas pašvaldību budžeta izdevumu atšķirības”. Te aprēķināts, ka „potenciālais pašvaldību budžeta līdzekļu ietaupījums izglītības, sociālās aizsardzības un vispārējās valdības dienestu uzturēšanas jomā”, ja vidējais iedzīvotāju skaits novados būtu attiecīgi 10 tūkst., 15 tūkst., vai 20 tūkst. varētu būt no 17 līdz 130 milj. EUR. gadā, bet, ievērojot visas funkcijas, no 25 līdz 189 milj. EUR gadā. Vairāki eksperti norādīja uz šī ziņojuma nekonkrētību, novecojušas informācijas izmantošanu un metodoloģiskām kļūmēm.

Paredzēts, ka optimizējot (samazinot) pašvaldību skaitu, arī būs finansiāls ieguvums. Tomēr VARAM ziņojumā norādīts, ka izdevumu apmērs pašvaldības administrācijā strādājošiem nav precīzi aprēķināms, jo par algām lems jaunievēlētās domes, kas sāks darbu 2021. gada 1. jūlijā.

### **Nefinansiālie ieguvumi**

Reformas virzītāji uzskata, ka ATR ir priekšnoteikums, lai izveidotu tādu pašvaldību pārvaldi reģionos, kas nodrošinās virzību uz reģionālo atšķirību mazināšanu, tai skaitā ieviestu atbalsta pasākumus uzņēmējdarbības atbalstam un uzņēmējdarbības vides uzlabošanai. Tādējādi plānots samazināt teritoriju depopulāciju, un radīt ienākumus pašvaldību budžetos no nodokļiem, ko varēs ieguldīt teritorijas infrastruktūras uzlabošanā, rezultātā paaugstinot iedzīvotāju dzīves kvalitāti. Pašvaldības kā vietējās attīstības līderi sadarbībā ar valsts institūcijām varēs efektīvāk plānot un izmantot publiskā sektora līdzekļus uzņēmējdarbības vides uzlabošanai reģionos.

Reformas virzītāji apgalvo, ka ATR **būtiski** samazinās administratīvo un birokrātisko slogu gan valsts pārvaldes sistēmai, gan uzņēmējiem.<sup>34</sup>

Automātiski tiek pieņemts, ka tikai apvienotajās (lielajās) pašvaldībās var būt augsti profesionālas struktūras (tāpēc, ka tādās speciālistiem var maksāt labākas algas un no lielāka piedāvājuma atlasīt labākus speciālistus), un tādās rada lielāku uzticēšanos un sadarbību starp pašvaldībām, nozaru ministrijām un to padotības iestādēm, un privāto sektoru. Tas ir tikai pieņēmums, bez pierādījuma.

### **Valsts budžeta izdevumi**

VARAM ziņojumā „Par administratīvi teritoriālās reformas realizēšanu”, kas iesniegts LR Saeimas Publisko izdevumu un revīzijas komisijas priekšsēdētājam K. Ģirģenam, sniegta informācija par reformas finansējumu no valsts budžeta.

---

<sup>34</sup> VARAM ziņojums 1.,10.,19., 5. lpp.

VARAM ir pieprasījusi no valsts budžeta 9 326 028 EUR ATR īstenošanai no 2020 līdz 2021. gadam, un tas ir atbalstīts Ministru kabineta 2019. gada 17. septembra sēdē.

**2020. gadā** reformas vajadzībām plānots izmantot 1 118 528 EUR:

1) ATR pabeigšanai, informatīvajai kampaņai un komunikācijai 226 028 EUR:

- socioloģiskiem pētījumiem un ekspertu atzinumiem 160 tūkst. EUR;
- novadu izveides rokasgrāmatas izstrādei 25,5 tūkst. EUR;
- informatīvai kampaņai un komunikācijai par ATR 10 tūkst. EUR;
- ATR koordinācijai un komunikācijai 30,528 tūkst. EUR.

2) valsts budžeta finansējums pašvaldībām ATR īstenošanai 892,5 tūkst. EUR:

- 29 jaunveidojamo novadu administratīvās struktūras (apvienošanās) projektu izstrādei 367,5 tūkst. EUR (viena projekta izmaksas ir nedaudz vairāk nekā 18 tūkst., 2020. gadā izmaksās 70% no finansējuma);
- savstarpēji integrēta teritorijas attīstības plānošanas dokumenta projekta izstrādei 29 jaunajiem novadiem 525 tūkst. EUR (viena projekta vidējās izmaksas ir nedaudz vairāk kā 36 tūkst. EUR, 2020. gadā izmaksās 50% no finansējuma).

**2021. gadā** valsts budžeta finansējums pašvaldībām ATR īstenošanai 8 207 500 EUR:

- 29 jaunveidojamo novadu administratīvās struktūras (apvienošanās) projektu izstrādei 157,5 tūkst. EUR (2021. gadā izmaksās 30% no finansējuma);
- savstarpēji integrēta teritorijas attīstības plānošanas dokumenta projekta izstrādei 29 jaunajiem novadiem 525 tūkst. EUR (2021. gadā izmaksās 50% no finansējuma);
- vienreizēja dotācija pašvaldībām, kas veic ATR (sociālā nodrošinājuma pakete darbiniekiem, veidlapu, plākšņu nomaiņa u.c.) 7525 tūkst. EUR, tai skaitā novadiem, kas veidojas:
  - a) apvienojoties līdz trīs novadiem (13) - līdz 155 tūkst. EUR katram, kopā 2015 tūkst. EUR;
  - b) apvienojoties četriem un pieciem novadiem (12) - līdz 31 tūkst. EUR katram, kopā 3720 tūkst. EUR;
  - c) apvienojoties virs sešiem novadiem (15) - līdz 447 tūkst. EUR katram, kopā 1790 tūkst. EUR;

Var secināt, ka VARAM ziņojumā ir aprēķinātas reformas tiešās izmaksas diviem gadiem, bet nav aprēķinātas oportūnās izmaksas, kas saistītas ar atlaisto veselības un izglītības darbinieku iespējamo bezdarbu. Ir aprēķināta vienreizēja dotācija pašvaldībām, tostarp sociālā nodrošinājuma pakete priekšsēdētājam un darbiniekiem.

Turklāt VARAM ir izstrādājusi informatīvo ziņojumu „Par investīciju programmu autoceļu attīstībai administratīvi teritoriālās reformas kontekstā”<sup>35</sup> (izsludināts valsts sekretāru sanāksmē). Sakārtojamie ceļi (apmēram 793 km) izvēlēti pēc šādiem kritērijiem:

---

<sup>35</sup> „Par investīciju programmu autoceļu attīstībai administratīvi teritoriālās reformas kontekstā” <http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40477235>



- autoceļa seguma stāvoklis (slikts, ļoti slikts);
- satiksmes intensitāte (vidējais automašīnu skaits diennaktī);
- sasniedzamība starp šā brīža pašvaldību administratīvajiem centriem un iespējamajiem administratīvajiem centriem pēc ATR.

Nepieciešamais finansējuma apjoms ir apmēram 300 milj. EUR (2021. gadā 74,8 milj. EUR, 2022. gadā 123,8 milj. EUR, un 2023. gadā 101,4 milj. EUR).

Pašvaldības varētu gūt labumu no minētās investīciju programmas sadaļā „sasniedzamība starp šā brīža pašvaldību administratīvajiem centriem un iespējamajiem administratīvajiem centriem pēc ATR”. Turpretī sadaļā „satiksmes intensitāte (vidējais automašīnu skaits diennaktī)” slēpjas risks, ka nomaļu ceļi finansējumu saņems „pēc atlikuma” principa.

Investīciju programma autoceļu attīstībai vēl nav apstiprināta un satur piezīmi, ka plānoto investīciju iespējas ir jāsabalansē ar vidēja termiņa valsts budžeta iespējām – tas paaugstina investīciju atlikšanas risku.

### **Papildus izmaksas mājražniecībā un uzņēmējiem**

Reformas dokumentos reformas radītās mājražniecību un uzņēmēju papildus izmaksas nav vērtētas, uzskatot, ka papildus izmaksas kompensē reformas dotie ieguvumi, vai, ka papildus izmaksu nav, vai ka uzņēmējiem papildus izmaksas nav svarīgas un viņu konkurētspēju pret tiem, kam šādu izmaksu nav, tās neiespaido.

Konsilija beigās J. Turlajs teica: „Noklausījos visu un izteikšos kā uzņēmējs. Es neesmu saticis nevienu uzņēmēju, kam būtu bijušas pretenzijas vai iebildumi pret reformu, jo viņi redz to kā veidu, kā samazināt neracionālu nodokļu maksātāju naudas izmantošanu Latvijā. Es esmu saticis uzņēmējus, kas iebilst pret kādu konkrētu robežu vai ko – tas viss ir normāli. Bet šeit nedzirdēju, un kāpēc man liekas, ka mēs dzīvojam dažādās pasaulēs, ka ir uzņēmēji, kas cīnās par eksporta tirgiem, lai Latvijas valsts varētu noturēties. Viņi redz, kā tiek izniekota nodokļu maksātāju nauda, konkurējot starp mazām paralēlām struktūrām. Viņi to ilgāk vairs nevar izturēt. Un tas, ka jūs nesaprotat, ka skolotājiem algas vajag pacelt, ceļi brūk kopā, jo pārāk lielu resursu izšķērdē tieši administratīvam resursam. Nu žēl!”

A. Miglavs apstiprināja: Jau šodien ir vietas, kur uzņēmēji sev vajadzīgus ceļu posmus uztur kārtībā un pilnveido par saviem resursiem. Tā nav plaša parādība, un - pat nelikumīga, lai cik tas nebūtu dīvaini. Šodienas publiskais ceļu tīkls ir daudz par plašu, tāds palicis no agrākiem laikiem, kad lauku teritorijās dzīvoja vairāk par miljonu cilvēku.”

Tomēr, mājražniecību izmaksas var palielināties, jo:

- palielināsies transporta izmaksas piekļuvei attālinātajiem izglītības un veselības pakalpojumiem;
- palielināsies bērnu ēdināšanas izmaksas, jo palielināsies bērnu ēdienreīžu skaits ārpus mājas, kas vienmēr ir dārgāk nekā ēdot pie kopējā saimes galda,
- palielināsies izmaksas ielaistu slimību ārstēšanai;
- palielināsies oportūnās izmaksas (neiegūtie ienākumi), ko rada laika zaudējums attālināto pakalpojumu iegūšanai, bērnu, vecu un slimu ģimenes locekļu aprūpei.

Nav konstatējami apstākļi, kuru ietekmē ģimenes izdevumi samazinātos vai rastos papildus ienākumi.

Uzņēmēju izmaksas palielināsies, ja netiks nodrošināta laba infrastruktūra. Pamatojoties uz Latvijas ekonomiskās politikas ievirzi, tas nenotiks, jo ieguldījumi infrastruktūrā tiek saistīti ar ekonomisko aktivitāti, bet tā ir atkarīga arī no infrastruktūras kvalitātes un pieejamības. Ja nav sociālās un fiziskās infrastruktūras, nav arī cilvēku un darbaspēka. Uzņēmējdarbībai nav iespējams iegūt mēroga un pudurošanās efektu, tā vietā tā zaudē konkurētspēju arī neattīstītas infrastruktūras radīto papildus izmaksu dēļ (izmaksas, kas saistītas transporta ekspluatāciju, iespējams, prasību pašiem uzturēt ceļus, sadzīves pienākumiem, to skaitā saistībā ar ģimenes locekļu nogādāšanu izglītības un veselības iestādēs). Uzņēmums tiek pārvietots citur, un izveidojas burvju loks.

### **Ekspertu īpašās piezīmes**

Konsilija beigās A. Miglavs formulēja savu redzējumu par ATR: „Ja sākumā minētie citāti par reģionālās reformas mērķiem un ieguvumiem ir korekti, tad ir dažas piezīmes:

- 1) ka reformas rezultātā radīsies lielāki ieņēmumi uz vienu iedzīvotāju – tie ir meli un to nepierāda reformas dokumenti, jo nekādā veidā un formā neparādās avots, no kā varētu rasties lielāki ieņēmumi uz vienu iedzīvotāju;
- 2) ka pēc reformas varēs piesaistīt vairāk projektus un resursus – tie arī ir meli, jo būs iespēja iegūt lielākus projektus kā atsevišķas vienības, bet mazāku projektu skaitu, tāpēc runāt par lielu papildus finansiālās jaudas ieguvu ir puspatiesība, ja ne meli;
- 3) par pakalpojumu kvalitāti – konsilija laikā netika identificēts neviens pašvaldību pakalpojums, izņemot izglītību (kas ir pilnīgi atsevišķa tēma), kur pašvaldību sniegtie pakalpojumi būtu nepietiekamas kvalitātes;

Valdības virzītā reformas pakete:

- neveido vienotu veselības aprūpes telpu, vēl vairāk, šo veselības aprūpes telpu kaut kādā mērā vēl tālāk fragmentē, ieliekot lielās pilsētas, lokalizējot tās uz vietējiem novadiem un izņemot no reģionālo pilsētu statusa;
- neveido vienotu izglītības pieejamības telpu,
- būtībā deklasē lielās pilsētas, iekļaujot tās novados un līdz ar to samazinot viņu lokālo nozīmi, reģionalizējot tās tikai uz vietējo pašvaldību ietekmes areālu;
- nekādā veidā nerisina Rīgas – Pierīgas attiecību jautājumu – tas kā bija tā ir palicis karstais kartupelis, un valsts attīstības jautājumā tas vairākus desmitus gadus joprojām tāds ir palicis;
- nekādi nav saistīts ar teritorijas attīstības un finanšu resursu veidošanu un pārvaldību;
- politiskās varas veidošanas mehānisms arī ir ATR jautājums, un, veidojot šo reformas priekšlikumu paketi, ir nekorekti to apiet un teikt, ka tas ir ārpus šīs paketes. Tā ir viena saistīta ATR pakete, kas ietver gan robežas, gan pārvaldības mehānismu, kāds šajā teritorijā izveidojas.

Piekrītu, ka teritoriju pārvaldības reforma ir nepieciešama. Iespējams, arī novadu apvienošana. Izaicinājumi, kas izriet no teritoriju sociālekonomiskās sarukšanas, patiešām ir vairāk nekā drastiski. Īpaši - veselības un izglītības pieejamības sistēmās, bet arī cietajā infrastruktūrā, īpaši ceļu un ūdenssaimniecības-kanalizācijas, energotīklu attīstībā un uzturēšanā. Arī teritoriju resursu iesaistē produktīvā uzņēmējdarbībā nu jau fatālā darbaspēka resursu deficīta un dzīves kā komfortabla citu sniegta pakalpojumu patēriņa procesa filosofiskās izpratnes apstākļos.

Tomēr VARAM īstenotā pieeja patiešām ir katastrofāla. Tā pat necenšas risināt nevienu no šiem aspektiem.

Pašlaik galvenais uzdevums ir atgriezt attīstības vektoru pozitīvā virzienā Liepājā, Rēzeknē un Daugavpilī, saglabājot domas un rīcības trendus Jelgavā un Valmierā. Šobrīd esam zaudējuši kaujas pagastu un lokālo pilsētu līmeni, saglabājoties atsevišķiem pretošanās punktiem: Brocēni, Saldus pilsēta, Smiltene, Līvāni. Rīga +50 ir ārpus šī stāsta. Lai nezaudētu karu visā Latvijas teritorijā, jākoncentrē attīstības resursi nosauktajās teritorijās. Tomēr jebkādā veidā kavēt uzņēmumu veidošanos un uzņēmēju ienākšanu citās teritorijās (un publiski nosaukt tās par bezperspektīvām) arī nav pieļaujams. Tāda smalka spēle, tagad būtu jāspēlē. Ja vien sabiedrība un politiķi būtu spējīgi to darīt.

Rīgas-Pierīgas attiecību jautājumus reformas risinājums nekādi neskar, bet lielās pilsētas kā attīstības faktoros vispār deklasē, provincializējot tās lokālo novadu līmeni. Tādi novadi kā Alūksne, Balvi, Madona, Limbaži un visi citi perifēriālie novadi vispār tiek izslēgti no teritoriālo attīstības klasteru ar potenciālajiem attīstības centriem - lielajām pilsētām (kas Latvijas gadījumā jau tāpat patiesībā ir mazpilsētas) tajos - izveidošanas. Ārpus Pierīgas un līdzās lielajām pilsētām tiek nosaukti tikai daži salīdzinoši labi novadu attīstības piemēri - Smiltene, Brocēni, Gulbene, Līvāni. Bet arī šajos joprojām vērojama saraušanās, kas liek apšaubīt šo teritoriju spēju katalizēt vēl lielākas teritorijas izaugsmi.”

\*\*\*\*\*

A. Jaunsleinis skaidroja reformas nepieciešamību un mērķus ar humoresku „Tikai pozitīvi secinājumi par reformu”:

„1) Kāpēc nepieciešams turpināt?

- nacionāla līmeņa politiskās partijas nespēj pārliecinoši vinnēt pašvaldību vēlēšanas (vēlētāju apvienību un reģionālo partiju piedalīšanās);
- nepietiekamā apjomā tika slēgtas skolas;
- netiek slēgti kultūras nami pagastos;
- neskatoties uz to, ka izdevās panākt, lai bankas nedod kredītus reģionos dzīvojošiem un netika remontēti ceļi – cilvēki turpina dzīvot un nebrauc projām (Pēc pirmās reformas neizdevās samazināt iedzīvotāju skaitu par pusmiljonu, jo pašvaldības kopā ar uzņēmējiem to bremsēja);
- no Latvijas neaizbrauca projām plānotais cilvēku daudzums (pašvaldības kavēja mobilitāti - aizbraukuši tikai 200 tūkst. iedzīvotāju);
- pašvaldību deputāti ir tuvu iedzīvotājiem un bieži aizstāv vietējo iedzīvotāju savtīgās intereses;
- iedzīvotāji negatīvi ietekmē pašvaldības, neļaujot izpildīt Nacionālās attīstības plānā definēto neperspektīvo teritoriju (nomaļu) attīstības apturēšanu - ir

definēts, ka ir perspektīvas un ir bezperspektīvas teritorijas. Neperspektīvās teritorijās pašvaldības tomēr veic attīstību, kas ir pretrunā ar nodomu. Jāattīsta ir tiki tur, kur pateikts, pārējam jābūt klajam laukam;

- pašvaldības negrib privatizēt siltumapgādi, ūdens apgādi un bērnudārzus;
- darba vietu saglabāšana uz vietām kavē visu augstāk minēto trūkumu novēršanu – tās ir viens no lielākajiem šķēršļiem.

Ko dod ATR:

- novērš augstāk minētos trūkumus;
- vēršas pret lauku iedzīvotājiem, kuri piedalījās un nodrošināja neatkarīgas valsts atjaunošanu 1991. gada janvārī;
- sakarā ar skolu slēgšanu būs iespēja izņemt bērnus no ģimenēm un ievietot internātos, kur tos varēs izveidot par paklausīgiem vēlētājiem;
- ģimenēm būs lielāki izdevumi un būs jādomā par dzīves vietas maiņu;
- apvienotās pašvaldības vidējie ieņēmumi, rēķināti uz vienu iedzīvotāju, būs augstāki nekā iepriekš (bet tie būs zemāki nekā pašvaldībai, kas pirms apvienošanas bija bagātākā).

Kāds ir reformas virzītāju mandāts. Partiju „Attīstībai-Nē” (kā to sauc A. Jaunsleinis, citi to sauc par „Attīstībai/Par”) saņēma 12% vēlētāju balsu, vēlēšanās piedalījās ap 50% balsstiesīgo iedzīvotāju. Tātad mandāts ir no 6% balsstiesīgo iedzīvotāju. Citas koalīcijas partijas vēlēšanu kampaņā par reformu nerunāja. Tātad 6% vēlētāji ir devuši mandātu šai ATR. Šo visu vajadzēja rakstīt preambulā, tad to varētu saprast. Kad reforma būs notikusi, visi augšminētie pozitīvie trūkumi būs novērsti. Beidzot tiksīm galā ar lauku iedzīvotājiem, kas varētu nodrošināt vidusskolu atjaunošanu nākošos gados, jo lauku iedzīvotāji bija tie, kas brauca uz barikādēm, un par to nesodīti nedrīkst palikt, vienalga kādā laika periodā, tas ir jāatceras. Par skolu reformu un skolu slēgšanu – bērnus varēs izņemt no ģimenēm un izvietot internātos. Tas ir ļoti labs risinājums. Mēs nevarēsim tikt galā ar ģimenēm, bet internātos varēs audzināt tādus bērnus, kas nākotnē būs paklausīgi vēlētāji. Ģimenēm būs lielāki izdevumi un būs jādomā par dzīvesvietas maiņu, viņi ilgi neizturēs .

Ja tas viss būtu uzrakstīts reformas dokumentu preambulās, būtu vieglāk saprast – vai reformu vajag, vai nevajag.”

*Sagatavoja Raita Karnīte, Dr.oec., Latvijas Zinātņu akadēmijas akadēmiķe*