

## **Informatīvais ziņojums „Administratīvi teritoriālās reformas izvērtējums”**

Informatīvais ziņojums „Administratīvi teritoriālās reformas izvērtējums” (turpmāk – ziņojums) sagatavots, pamatojoties uz Ministru kabineta 2012.gada 16.februāra rīkojuma Nr.84 Valdības rīcības plāns Deklarācijas par Valda Dombrovska vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību īstenošanai 94.punktu, ar ko uzdots Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijai (turpmāk – VARAM) izvērtēt pašvaldību administratīvi teritoriālās reformas rezultātus un sagatavot priekšlikumus nepieciešamajiem uzlabojumiem (turpmāk – deklarācijā dotais uzdevums).

Izpildot deklarācijā doto uzdevumu, VARAM, piesaistot ekspertus, ir sagatavojuši ziņojumu par administratīvi teritoriālās reformas (turpmāk – ATR) izvērtējumu, kura mērķi ir sniegt:

1. vērtējumu par ATR rezultātiem;
2. priekšlikumus par nepieciešamiem valsts administratīvi teritoriālās struktūras uzlabojumiem.

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.

### **Ziņojuma saturs**

1.	Vispārīga informācija .....	2
2.	ATR rezultātu izvērtējums .....	4
2.1.	ATR ietekme uz pašvaldībām .....	4
2.1.1.	Pašvaldību funkciju izpildes izvērtējums .....	4
2.1.2.	Pašvaldību sadarbības izvērtējums .....	8
2.1.3.	Pašvaldību 2011. gada pamatbudžetu salīdzinoša analīze .....	12
2.1.4.	Nodokļu ieņēmumi, izdevumi administrācijai un iedzīvotāju skaita tendences 110 novados .....	15
2.1.5.	Uzņēmējdarbības veicināšana, investīciju piesaiste pašvaldībās .....	17
2.1.6.	Izvērtējums par ATR ietekmi uz Eiropas Savienības fondu apguvi .....	21
2.1.7.	Pašvaldību budžeta apmēra ietekme uz ES fondu apguvi .....	25
2.1.8.	Pašvaldību aptaujas par administratīvi teritoriālās reformas ietekmi uz ES fondu īstenošanu rezultāti .....	28
2.2.	ATR ieguvumi .....	30
2.3.	ATR ietvaros neatrisinātie jautājumi .....	32
3.	Ekspertu vērtējums par ATR turpināšanu .....	35
3.2.	Efektivitāte .....	35
3.3.	Atbilstība likumam .....	35
3.4.	Optimālais modelis .....	35
4.	Secinājumi un priekšlikumi .....	36

## 1. Vispārīga informācija

ATR sagatavošana tika uzsākta 1992.gadā, kad Latvijas Republikas Augstākā Padome izveidoja Administratīvi teritoriālā iedalījuma reformas komisiju, kura izstrādāja pirmos priekšlikumus pašvaldību apvienošanai.

Pašvaldību reformas koncepcijā 1993.gadā attiecībā uz teritoriālo reformu tika noteikts šāds mērķis: „Teritoriālā iedalījuma reforma veicama, lai decentralizētu valsts pārvaldi, radītu iespējas izveidot optimālu pašvaldību sistēmu, kurā tiktu nodrošināts pašvaldību finansiālais, ekonomiskais un sociālais pamats, dotas iespējas tām patstāvīgi saimniekot, attīstīt nepieciešamo infrastruktūru, veidot iedzīvotāju interesēm atbilstošus dzīves apstākļus.”

Kopš 1998.gada, kad tika pieņemts Administratīvi teritoriālās reformas likums, ATR īstenošanas procesā tika pieņemti vairāki normatīvie akti, kas regulēja novadu pašvaldību izveidošanu un veicināja pašvaldību apvienošanu. Intensīvs darbs noritēja Pašvaldību lietu pārvaldē un tās funkciju pārņēmējā Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijā, veicot pašvaldību teritoriju izpēti, sagatavojot un precizējot administratīvi teritoriālā iedalījuma reformēšanas projektu, izstrādājot metodiskos materiālus un ieteikumus pašvaldību apvienošanas procesam, veicot vairākkārtējas konsultācijas ar pašvaldībām par administratīvo teritoriju pārveidi, kā arī konsultējot jauno novadu pašvaldību vadītājus un darbiniekus par veicamajiem pasākumiem, uzsākot novada pašvaldības darbību. Apvienotajām pašvaldībām tika piešķirtas mērķdotācijas 107 miljonu latu apmērā jaunveidojamo novadu infrastruktūras sakārtošanai, ko veidoja 200 000 latu par katru novadā iekļauto pagastu un pilsētu. Veiktā darba rezultātā 95% pašvaldību pieņēma lēmumus par novadu veidošanu atbilstoši Ministru kabineta apstiprinātajam administratīvi teritoriālā iedalījuma projektam. Tomēr ATR procesā 31 pašvaldība vērsās Satversmes tiesā par ATR regulējošo normatīvo aktu neatbilstību Latvijas Republikas Satversmei. Satversmes tiesa atzina realizēto ATR procesu par atbilstošu Satversmei.

Pēc ilgstošām diskusijām, pieļaujot vairākus kompromisus, Saeima 2008.gadā pieņēma Rajonu pašvaldību reorganizācijas likumu un Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumu, samazinot vietējo pašvaldību administratīvo teritoriju skaitu gandrīz pieckārtīgi. Saskaņā ar pieņemto likumu tika izveidotas 118 pašvaldību administratīvās teritorijas – 9 republikas pilsētas un 109 novadi, kā arī tika likvidētas rajonu pašvaldību teritorijas un līdz 2010.gadam reorganizētas rajonu pašvaldību iestādes. Novadu pašvaldības tika izveidotas ar ļoti atšķirīgu iedzīvotāju skaitu – sākot no nepilniem diviem tūkstošiem Alsungas novadā un Baltinavas novadā līdz 38 tūkstošiem Ogres novadā. Jau, pieņemot Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumu, 2008.gadā tika izveidoti 20 novadi ar minētajā likumā noteiktajiem kritērijiem neatbilstošu iedzīvotāju skaitu - mazāku par 4000 un 28 novadi ar likuma kritērijiem neatbilstošu novada attīstības centru - ciemu, kurā iedzīvotāju skaits ir mazāks par 2000. Minēto novadu skaitā bija 13 novadi, kuri vienlaicīgi neatbilst abiem likumā noteiktajiem kritērijiem. Neatbilstoši novadu veidošanas kritērijiem tika izveidoti arī divi novadi, kuru teritorija nav ģeogrāfiski vienota.

2010.gadā novembrī Saeima veica grozījumus Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā, nosakot Rojas novada sadalīšanu divās pašvaldību teritorijās - Rojas novadā un Mērsraga novadā. Izveidotais Mērsraga novads papildināja likumam neatbilstošu novadu skaitu, kas neatbilda ne likumā noteiktajam iedzīvotāju skaita kritērijam, ne likumā noteiktajam novada attīstības centra kritērijam. Kopš 2011.gada

janvāra, kad stājās spēkā minētie grozījumi Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā, Latvijā ir 119 pašvaldības - 9 republikas pilsētu pašvaldības un 110 novadu pašvaldības.

Pašvaldību vēlēšanas Saeimas izveidotajās administratīvajās teritorijās notika 2009.gada jūnijā. Jaunizveidoto novadu un divu jaunizveidoto republikas pilsētu – Jēkabpils un Valmieras pašvaldības savu darbību uzsāka 2009.gada 1.jūlijā, kad ievēlētās pašvaldību domes sapulcējās uz pirmo domes sēdi. Novadu pašvaldības īsā laikā savā struktūrā integrēja 472 rajona pilsētu un pagastu pašvaldības, kā arī pārņēma 26 rajona pašvaldību funkcijas, institūcijas, mantu, finanšu līdzekļus, tiesības un saistības.

Salīdzinoši sarežģīts process bija novadu pašvaldību administrācijas izveide, it sevišķi tām 35 novadu pašvaldībām, kurās iekļāvās vairāk kā 5 pagastu un rajona pilsētu pašvaldības. To skaitā bija arī tādi novadi kā Alūksnes, Balvu, Dagdas, Daugavpils, Dobeles, Gulbenes, Jelgavas, Krāslavas, Kuldīgas, Ludzas, Madonas, Ogres, Saldus, Talsu, Ventspils, kuru pašvaldības veidojās, apvienojot 10 līdz 19 pagastu un rajona pilsētu pašvaldības, bet Rēzeknes novada pašvaldībā iekļāvās 25 pagastu pašvaldības. Pārvaldes struktūras izveidei, kompetenču sadalījumam starp novada pašvaldības centrālo administrāciju un pagastu pārvaldēm katrā novadā tika meklēti un rasti atšķirīgi risinājumi atbilstoši iedzīvotāju interesēm, tradīcijām, teritoriālajam infrastruktūras sadalījumam, novada administratīvā centra atrašanās vietai un daudziem citiem faktoriem. Dažu mēnešu laikā novadu pašvaldības izveidoja funkciju izpildei nepieciešamās iestādes, to struktūrvienības, novada pašvaldību domes pieņēma pašvaldības nolikumu, apstiprināja pašvaldības budžetu, piedalījās rajonu pašvaldību reorganizācijas procesā. Šīs izmaiņas praktiski neskāra 19 novadu pašvaldības, kuras bija izveidotas no viena pagasta vai vienas rajona pilsētas ar lauku teritoriju pašvaldības. Divu novadu pašvaldības – Gulbenes un Ventspils novadu pašvaldības rajona pašvaldības funkciju izpildi pārņēma jau 2009.gada 1.jūlijā, jo tās bija izveidojošās, apvienojoties visām attiecīgā rajona teritorijā esošajām pagastu un rajona pilsētu pašvaldībām. Šajā gadījumā rajona pašvaldības pienākumu un saistību pārņemšana noritēja vissekmīgāk.

No 110 tagad esošajiem novadiem 94 ir izveidota izpilddirektora institūcija. Tā sekmē lēmējvaras nodalīšanu no izpildvaras, saimniecisko jautājumu nodalīšanu no politiskiem, stratēģiskās vadības nodalīšanu no operatīvās vadības, kā arī pašvaldības darbības stabilitāti, kad lēmējvaras līmenī notiek izmaiņas.

Jānorāda, ka, aptaujājot pašvaldības par faktoriem, kas traucē pašvaldības kvalitatīvi pildīt funkcijas, ATR ietekme minēta samēra retos gadījumos. Līdz ar to var secināt, ka šobrīd pašvaldību darbības galvenie traucējošie faktori nav saistīti ar realizēto ATR.

*1.tabula. Faktori, kas traucē pašvaldību sekmīgai un kvalitatīvai funkciju izpildei<sup>1</sup>*

<b>Pašvaldību darbību kavējošie faktori</b>	<b>Latvijā (% no pašvaldību skaita)</b>
1. Finanšu trūkums pašvaldībā	77
2. Pārmērīga birokrātija	77
3. Slikti ceļi	72
4. Nepilnības normatīvajos aktos	66
5. Nelabvēlīgie ekonomiskie apstākļi pašvaldības teritorijā	50
6. Lielie attālumi līdz Rīgai	30
7. Budžeta līdzekļu sadale pēc piederības partijām	28

<sup>1</sup> “Latvijas vietējo pašvaldību darbība to vadītāju vērtējumā”, Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde, 2011.gads, 45. lpp.

<b>8. Administratīvi teritoriālās reformas sekas</b>	<b>27</b>
9. Neattīstīta e-pārvalde	26
10. Darbaspēka trūkums	22
11. Nepietiekama pašvaldības patstāvība	18
12. Nepietiekama pašvaldības darbinieku kvalifikācija	17
13. Partiju vai vēlētāju nesaskaņas pašvaldībā	17
14. Lielie attālumi līdz reģionālās nozīmes centram	11
15. Slikti sakari	11
16. Lielie attālumi līdz novada centram	8
17. Nepietiekama sadarbība ar citām pašvaldībām	6
18. Citi faktori	3
19. Nav atbilžu	1

## 2. ATR rezultātu izvērtējums

### 2.1. ATR ietekme uz pašvaldībām

#### 2.1.1. Pašvaldību funkciju izpildes izvērtējums

Viens no svarīgākajiem faktoriem pašvaldību darbības vērtējumā ir jautājumi par pašvaldību funkciju izpildi. Likumā „Par pašvaldībām”, kā arī citos tiesību aktos noteiktas pašvaldību funkcijas un pienākumi. Katras pašvaldības pārziņā ir nodots plašs jautājumu loks, ar ko tās teritorijā esošās privātpersonas saskaras savā ikdienas dzīvē un darbībā. Daļai funkciju ir pakalpojumu raksturs, bet daļai funkciju ir administratīvs raksturs. Piemēram, pašvaldību funkcijās ietilpst organizēt komunālos pakalpojumus, gādāt par teritorijas labiekārtošanu un sanitāro tīrību, gādāt par iedzīvotāju izglītību, nodrošināt iedzīvotājiem sociālo palīdzību un sociālo aprūpi, sekmēt kultūras vērtību saglabāšanu, piedalīties sabiedriskās kārtības nodrošināšanā, noteikt zemes izmantošanas un apbūves kārtību, nodrošināt veselības aprūpes pieejamību, sniegt palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā, sekmēt saimniecisko darbību u.c.

Kopumā sekmīgas novadu pašvaldību funkciju izpildes priekšnoteikums bija optimālas, efektīvas pašvaldības pārvaldes struktūras izveide, kā arī pagastu un rajona pilsētu un rajona pašvaldību infrastruktūras un saimniecības pārņemšana un sakārtošana atbilstoši novada iedzīvotāju interesēm. To jaunizveidotās pašvaldības paveica nepilna gada laikā. Protams, teiktais neattiecas uz tiem 19 novadiem, kuri bija izveidoti no vienas pašvaldības, jo šajos novados būtiski pārkārtojumi netika veikti.

Novada pašvaldību vadītāju sniegtās atbildes 2011.gadā uz jautājumu par pašvaldības spēju nodrošināt publiskos pakalpojumus lauku iedzīvotājiem norādītas 2.tabulā.

2.tabula. Publisko pakalpojumu nodrošināšana<sup>2</sup>

Pakalpojuma veids	Novada pašvaldību spēja nodrošināt publiskos pakalpojumus lauku iedzīvotājiem (% no novadu pašvaldību skaita)			
	Liela	Vidēja	Maza	Nav atbildes
1. Izglītība skolās	78,2	21,8	0	0

<sup>2</sup> “Latvijas vietējo pašvaldību darbība to vadītāju vērtējumā”, Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde, 2011.gads, 39. lpp.

2. Pirmsskolas izglītība	58,2	34,6	3,6	3,6
3. Ārpuskolas izglītība	34,6	49,1	12,7	3,6
4. Veselības aprūpe	12,7	60,9	22,7	3,7
5. Sociālie pakalpojumi	42,7	50,0	2,7	4,6
6. Kultūra	61,8	32,7	0,9	4,6
7. Sports	46,4	50,0	0,9	2,7
8. Komunālie pakalpojumi	29,1	59,1	9,1	2,7
9. Transports iedzīvotājiem	7,3	48,2	40,0	4,5
10. Juridiskie pakalpojumi	7,3	40,0	49,1	3,6
11. Sabiedriskā kārtība	13,6	50,9	26,4	9,1
12. Pārējie pakalpojumi	3,6	44,6	3,6	48,2
13. Pakalpojumi pašvaldībā kopumā	20,0	68,2	0,9	10,9

Novada pašvaldību vadītāju pašnovērtējumā 2011.gadā redzams, ka lielākā daļa novadu pašvaldību spēj nodrošināt publiskos pakalpojumus iedzīvotājiem. Kā liecina minētā aptauja, republikas pilsētu pašvaldību spēja sniegt pakalpojumus ir vēl augstāka.

Pašvaldību funkciju izpilde ir tieši atkarīga no finanšu resursiem, kas nodoti pašvaldību rīcībā. Ekonomiskā un finanšu krīze notika vienā laikā ar ATR pabeigšanu, kas jāņem vērā vērtējot reformas ietekmi uz pašvaldībām<sup>3</sup>. Piemēram, 2009.gadā pašvaldību izdevumi, salīdzinot ar iepriekšējo gadu, samazinājās par 22%, bet 2010.gadā par 9%. Kā liecina VARAM veiktā iedzīvotāju aptauja 23 novadu teritorijās, finansējuma samazinājums, izņemot pašvaldību ceļu uzturēšanu, būtiski neietekmēja apvienoto pašvaldību sniegto pakalpojumu apjomu un kvalitāti, kas nebūtu bijis iespējams daudzajās pirmsreformas pagastu pašvaldībās ar dažiem simtiem iedzīvotāju. Protams, šāds finansējuma samazinājums pašvaldībām nevar būt ilgstošs, jo tad tas neglābjami ietekmēs funkciju izpildi un pakalpojumu kvalitāti.

Centrālās statistikas pārvaldes (turpmāk – CSP) veiktajās pašvaldības vadītāju aptaujās uz jautājumu par pašvaldības finanšu līdzekļu pietiekamību visu autonomo funkciju izpildei saņemtās atbildes liecina – vairāk kā divas trešdaļas pašvaldību vadītāju uzskata, ka finanses autonomo funkciju veikšanai nav pietiekamas.

3.tabula. Pašvaldību finanšu līdzekļu pietiekamības novērtējums autonomo funkciju izpildei (% no pašvaldību skaita)<sup>4</sup>

Aptaujas gads	Pietiekami finanšu līdzekļi autonomo funkciju izpildei	Nepietiekami finanšu līdzekļi autonomo funkciju izpildei
2005.	17,4	81,9
2007.	19,3	79,7
2008.	25,5	73,5
2009.	22,3	77,5
2010.	24,6	75,4
2011.	33,6	65,6

*Piezīme: atsevišķākas pašvaldības viedokli neizteica.*

<sup>3</sup> ATR neskāra 19 pašvaldības, no kurām 13 pašvaldības bija Rīgas reģiona pašvaldības. Līdz ar to nav līdzvērtīgs pašvaldību skaits reģionos un pašvaldību grupās (lielas, vidējās un mazās), lai varētu veikt salīdzinošu analīzi, izslēdzot krīzes faktoru.

<sup>4</sup> “Latvijas vietējo pašvaldību darbība to vadītāju vērtējumā”, Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde, 2011.gads, 91. lpp.

Saskaņā ar likumā „Par pašvaldībām” noteikto novadu pašvaldības ir izveidojušas 440 pagasta vai pilsētas pārvaldes. VARAM 2011.gadā 33 novados veica 177 novada pagastu un novada pilsētu pārvalžu apsekošanu. Tika apkopotas 128 pagastu un pilsētu pārvalžu aptaujas anketas.

Vairumā gadījumu minētās pārvaldes ir pašvaldības centrālās administrācijas struktūrvienības, bet ir arī pašvaldības, kuras pagastu vai pilsētu pārvaldi ir izveidojušas kā iestādi. Risinājumi par pārvalžu autonomiju, finanšu sadali, to struktūru noteikti atbilstoši katra novada pašvaldības specifikai. Finanšu krīzes apstākļos, lai ietaupītu administrācijas izdevumus, atsevišķas novadu pašvaldības kā, piemēram, Auces novada, Pļaviņu novada, Ozolnieku novada un citas pašvaldības ir izveidojušas divu blakus esošo novada teritoriālo vienību kopīgu pārvaldi. Tomēr kopumā šāda prakse, izņemot pagastus, kuros ir daži simti iedzīvotāju, nav atbalstāma, jo tas attālina pašvaldību darbiniekus no bijušo pagastu un pilsētu pašvaldību teritoriju iedzīvotājiem.

Apsēkojumā VARAM darbinieki konstatēja, ka kopumā pašvaldību teritoriālo vienību pārvaldes pilda normatīvajos aktos noteiktos uzdevumus – nodrošina sociālo pabalstu izmaksas, pieņem nekustamā īpašuma nodokļa maksājumus, nodrošina pašvaldību kompetencē esošo izziņu izsniegšanu, pieņem iedzīvotāju iesniegumus un organizē to izskatīšanu, sniedz informāciju par pašvaldības domes pieņemtajiem lēmumiem. Tomēr vairumā gadījumu pārvaldēs uz vietas netiek pildīti ar civilstāvokļa aktu reģistrāciju saistītie uzdevumi, to izpilde tiek nodrošināta, iesaistot pašvaldības centrālās administrācijas darbiniekus. Pārvaldes nodrošina arī vairāku citu pašvaldības uzdevumu izpildi, piemēram, tiek sniegta palīdzība dzīvokļu jautājumu risināšanā, veikta skolēnu pārvadāšana, organizēti komunālie pakalpojumi, sniegti konsultantu pakalpojumi lauksaimniecībā. Teritoriālo pārvalžu darbinieki norādīja arī uz daudziem pašvaldību darba uzlabošanu kavējošiem faktoriem, piemēram, pašvaldības finanšu resursu nepietiekamību, valsts ceļu seguma neapmierinošu stāvokli, bezdarbu, iedzīvotāju izbraukšanu uz ārzemēm, neapmierinošu sabiedriskā transporta kustību u.c. Kaut arī lēmējvara ir attālināta uz novadu administratīvajiem centriem, tomēr novada pašvaldības teritoriālo vienību pārvaldes, to darbinieki ir spējusi nodrošināt, ka pašvaldības pakalpojumi nav attālinājušies no iedzīvotājiem.

CSP veiktajā aptaujā uz jautājumu, kādiem mērķiem un kādu funkciju izpildei ir noderīgas teritoriālās pārvaldes novadā, pašvaldību vadītāju 2010.gadā sniegtās atbildes norādītas 4.tabulā.

4.tabula.Teritoriālās pārvaldes lietderība<sup>5</sup>

Mērķi un funkcijas īpatsvaru secībā visos 109 novados kopumā	% no novadu pašvaldību skaita, kuras atzīst teritoriālo pārvalžu noderīgumu
1. Kultūras dzīves saglabāšanai un attīstībai	74,3
2. Sociālās aprūpes nodrošināšanā	72,5
3. Komunālās saimniecības uzturēšanai un uzlabošanai	72,5
4. Novada teritorijas administratīvās pārvaldes uzlabošanai	57,8
5. Iedzīvotāju izglītības nodrošināšanai	48,6
6. Veselības aizsardzības un aprūpes nodrošināšanai	36,7
7. Sabiedriskās kārtības nodrošināšanai	22,0
8. Citiem mērķiem	7,3
9. Rajona īpašumu pārņemšanai	2,8

<sup>5</sup> “Latvijas vietējo pašvaldību darbība to vadītāju vērtējumā”, Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde, 2011.gads, 67. - 68. lpp.

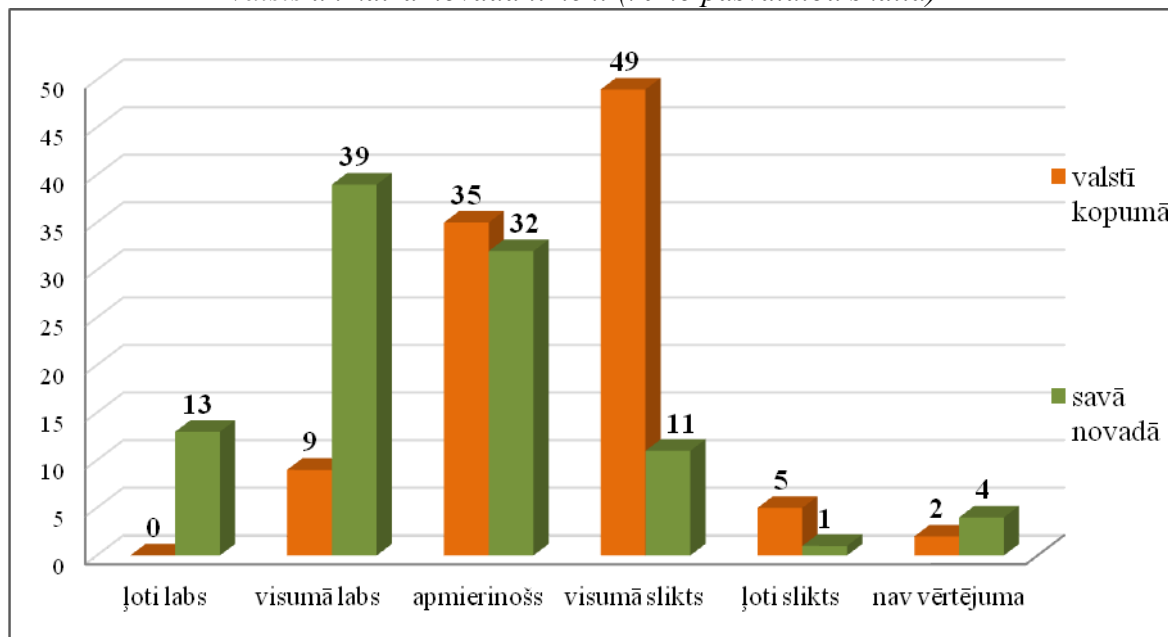
*Piezīme: 12% novadu pašvaldības uz jautājumu neatbildēja.*

Novada pašvaldību vadītāji pašnovērtējumā norāda uz pagastu un novada pilsētu pārvalžu noderīgumu sociālās aprūpes nodrošināšanā, komunālo pakalpojumu sniegšanā, kultūras pasākumu organizēšanā, kā arī citu pašvaldības funkciju izpildē.

Veicot 33 novadu pašvaldību apsekošanu 2011.gadā, VARAM darbinieki konstatēja, ka novadi, kuru sastāvā ir vairāki pagasti un novadu pilsēta (pilsētas), ir izveidojuši pašvaldības pakalpojumu sniegšanas sistēmu un efektīvi izmanto pašvaldību infrastruktūru atbilstoši jaunajam administratīvi teritoriālajam iedalījumam. Izveidots novada skolu tīkls, sakārtotas mūzikas un sporta skolu apkalpes teritorijas, radīta visu novadu aptveroša sociālās aprūpes sistēma, uzlabota komunālo pakalpojumu sniegšanas kārtība, radītas komunālās saimniecības objektu apkopes struktūras. Informācijas un komunikācijas tehnoloģiju ieviešana kā, piemēram, elektroniskā lietvedība un vienas pieturas aģentūras principa ieviešana ir sekmējusi pašvaldību darbu. Tas viss kopumā ir nodrošinājis pašvaldības pakalpojumu pieejamību novados. Lielāku pašvaldību izveide un izglītības iestāžu tīkla sakārtošana samazinājusi pašvaldību savstarpējo norēķinu maksājumus un devusi iespēju pašvaldībām pašām izlemt savas teritorijas skolēnu izglītības jautājumus, nevis paļauties uz kaimiņu pašvaldību palīdzību.

Pašvaldību funkciju veikšanai nepieciešamā infrastruktūra ir koncentrēta lielu novadu pašvaldību rīcībā. Tādās lielās novadu pašvaldībās kā, piemēram, Dobeles, Gulbenes, Alūksnes, Madonas, Kuldīgas, Saldus, Ogres, Talsu novadu pašvaldībās pamatā ir visa pašvaldību funkciju izpildei nepieciešamā infrastruktūra, un minētās pašvaldības var nodrošināt normatīvos aktos noteikto pakalpojumu sniegšanu bez citu pašvaldību starpniecības. Tāpat lielo novadu pašvaldību iedzīvotāju skaits un teritorijas mērogs ir pietiekošs, lai tās sekmīgi pildītu atsevišķas decentralizētas valsts pārvaldes funkcijas, ja šāda decentralizācija nākotnē tiktu veikta. Tomēr minēto nevar attiecināt uz nelielo novadu pašvaldībām, kuras atsevišķu pašvaldību funkciju izpildi, it sevišķi to, kuras pārņemtas no rajona pašvaldībām, nodrošina, deleģējot tās citām pašvaldībām vai arī izveidojot vairāku pašvaldību kopīgas iestādes, kā tas detalizētāk izklāstīts ziņojuma sadaļā par pašvaldību sadarbību.

1.attēls Reformas rezultātā izveidotā teritoriālā dalījuma vērtējums 2010.gadā valsts un katra novada līmenī (% no pašvaldību skaita)<sup>6</sup>



Novadu pašvaldību vadītāju pašnovērtējums liecina, ka katra novada līmenī veiktā ATR tiek vērtēta kā visumā laba un apmierinoša, bet valstiskā līmenī visumā slikta vai apmierinoša.

#### Secinājumi:

- 1) ekonomiskās un finanšu krīzes apstākļos, samazinoties finansējumam, reformētās pašvaldības pamatā ir spējušas nodrošināt savu funkciju sekmīgu izpildi;
- 2) pēc ATR pašvaldības ir nodrošinājušas, ka sniegtie pakalpojumi vairumā gadījumos nav attālināti no iedzīvotājiem. Šajā gadījumā liela loma ir pagastu un novada pilsētu pārvalžu darbībai;
- 3) pēc apvienošanās novadu pašvaldības ir izveidojušas jaunajam administratīvi teritoriālajam iedalījumam atbilstošu pakalpojumu sniegšanas sistēmu, palielinājušas pašvaldību infrastruktūras izmantošanas efektivitāti, radījušas priekšnoteikumus pašvaldību darba tālākai uzlabošanai.

#### **2.1.2. Pašvaldību sadarbības izvērtējums**

Sagatavojot ziņojumu, tika apkopotas pašvaldību atbildes uz VARAM nosūtītās anketas jautājumiem par pašvaldību sadarbību funkciju izpildē. Tās parādīja, ka arī pēc ATR pašvaldības veic plašu sadarbību savā starpā, deleģējot uzdevumus, veidojot kopīgas iestādes un kapitālsabiedrības. Pašvaldību sadarbības organizācijai raksturīgs, ka lielākā daļa mazo novadu (līdz 4000 iedzīvotāju) un vidējo novadu (no 4000 līdz 10 000 iedzīvotāji) pašvaldību veido kopīgas iestādes vai arī deleģē uzdevumu izpildi lielo novadu (virs 10 000 iedzīvotāju) pašvaldībām bijušo rajona teritoriju ietvarā. Nav vērojama situācija, ka lielo novadu pašvaldības sadarbotos savstarpēji būtisku pašvaldību funkciju

<sup>6</sup> "Latvijas vietējo pašvaldību darbība to vadītāju vērtējumā", Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde, 2011.gads, 61. lpp.



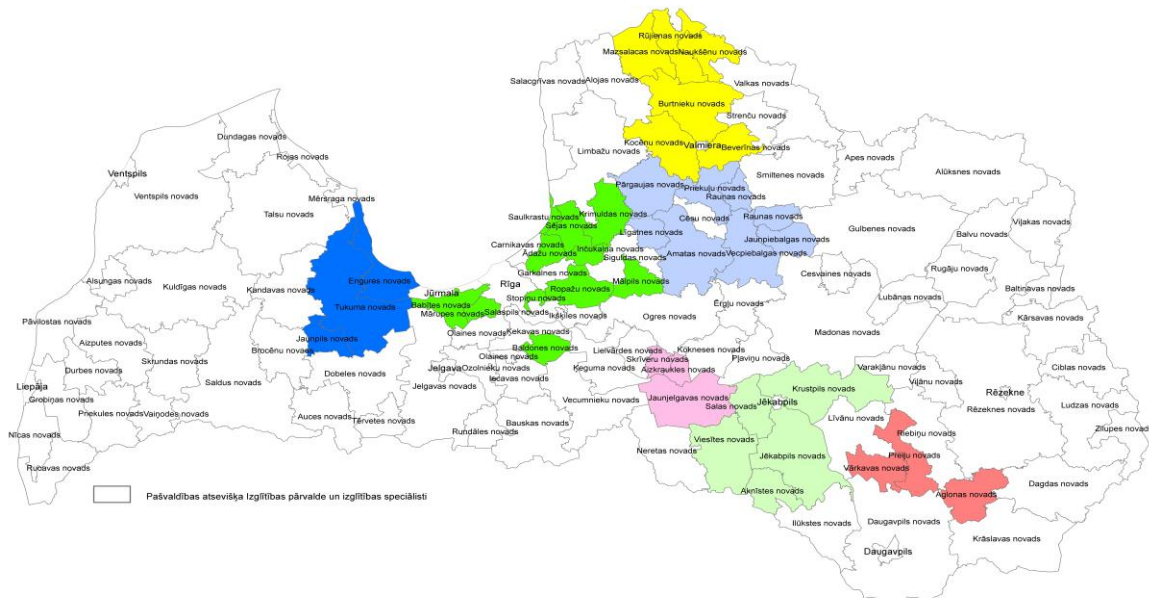
izpildē. Pašvaldību sadarbība pamatā ir instruments mazo novadu pašvaldībām, lai uzlabotu iedzīvotāju sniedzamo pakalpojumu kvalitāti un kapacitāti.

Galvenās funkcijas un uzdevumi, ko pašvaldības pilda sadarbojoties, ir:

- izglītības pārvaldes uzdevumu realizēšana;
- būvvaldes pakalpojumu sniegšana;
- reģionālās bibliotēkas funkciju veikšana;
- pedagoģiski medicīniskās komisijas pakalpojumi;
- civilās aizsardzības plāna izstrāde un civilās aizsardzības komisijas izveide;
- veselības aprūpes pieejamības nodrošināšana.

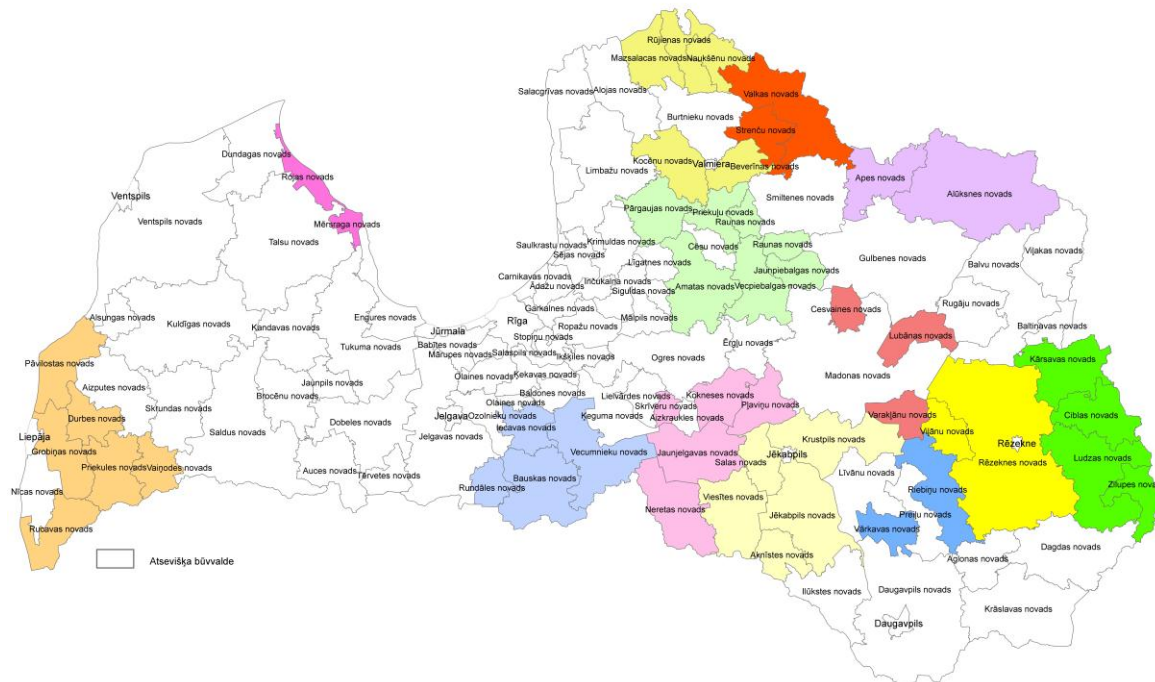
**Izglītības pārvaldes.** Tās ir izveidotas visās republikas pilsētās un lielākajos novados. Nelielajās pašvaldībās strādā izglītības darba speciālists un izglītības pārvaldes funkcijas tiek deleģētas citai pašvaldībai vai veidota kopīga vairāku pašvaldību iestāde. Piemēram, Jaunjelgavas, Skrīveru, Neretas novadu pašvaldības deleģējušas Aizkraukles novada pašvaldībai izglītības pārvaldes uzdevumus, bet bijuša Cēsu rajona teritorijā izveidotās Amatas, Līgatnes, Raunas, Priekuļu, Pārgaujas, Jaunpiebalgas, Vecpiebalgas novadu pašvaldības izveidojušas kopīgu izglītības pārvaldi.

2.attēls. Pašvaldību kopīgi izveidotās izglītības pārvaldes



**Būvvaldes.** Arī būvvaldes 67% gadījumu nav izveidotas mazajās pašvaldībās, tās šo funkciju īsteno, veidojot kopīgu iestādi vai deleģējot būvniecības uzraudzības funkcijas izpildi lielākai pašvaldībai. Tā, piemēram, Apes novada pašvaldība šo funkciju deleģējusi Alūksnes novada pašvaldībai, bet Priekules, Durbes, Vaiņodes, Pāvilostas, Grobiņas, Rucavas novadu pašvaldības izveidojušas kopīgu iestādi – Liepājas reģiona novadu būvvaldi, kuras darbības areāls aptver gandrīz visu bijušā Liepājas rajona teritoriju.

### 3.attēls Pašvaldību kopīgi izveidotās būvvaldes

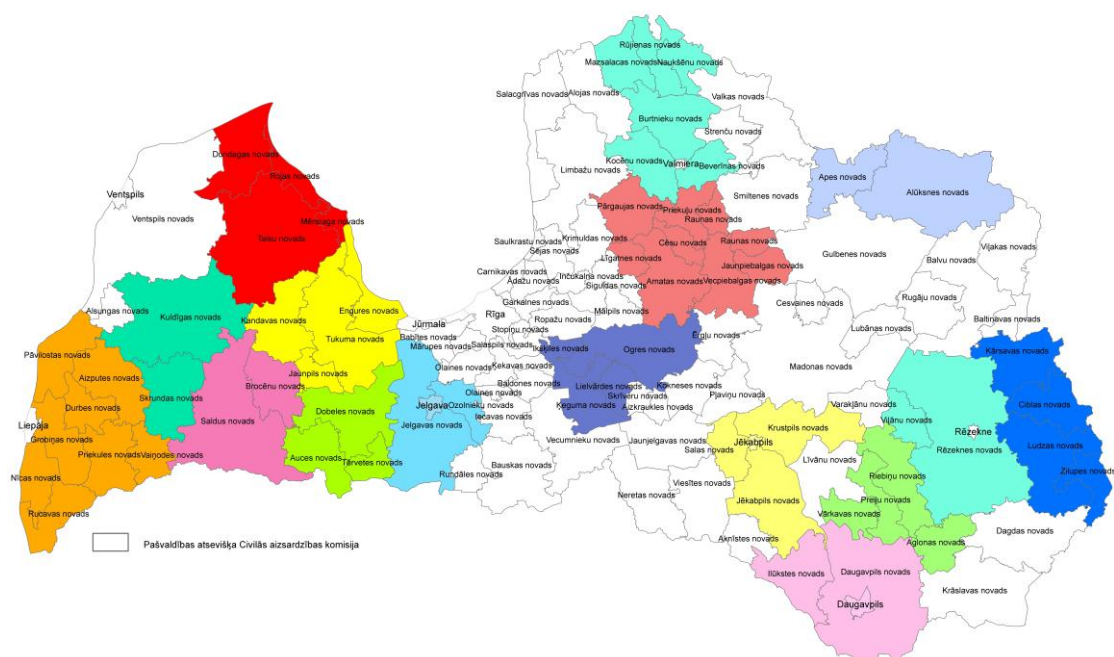


**Reģiona galvenās bibliotēkas.** Šī uzdevuma veikšana notiek pašvaldībām savstarpēji vienojoties un ņemot vērā Latvijas Bibliotēku padomes ieteikumus. Reģiona galvenās bibliotēkas ir izvietotas 28 republikas nozīmes vai reģionālās nozīmes attīstības centros, kuri atrodas attiecīgajās pašvaldībās. Pārējām pašvaldībām ir noslēgti sadarbības līgumi ar kādu tuvāko reģiona galveno bibliotēku par attiecīgo uzdevumu izpildi un finansēšanu.

**Pedagoģiski medicīniskās komisijas.** Šīs komisijas, kuras sniedz atzinumu par bērna attīstībai un spējām piemērotāko izglītības programmu, ir izveidotas 52 pašvaldībās, pārējās pašvaldības minēto komisiju pienākumus deleģējušas citām pašvaldībām vai izveidojušas apvienotās pedagoģiski medicīniskās komisijas. Piemēram, Beverīnas, Burtnieku, Kocēnu, Mazsalacas, Naukšēnu un Rūjienas novadu pašvaldības šo funkciju deleģējušas Valmieras pilsētas pašvaldībai.

**Civilās aizsardzības plāna izstrāde.** Virkne pašvaldību uzskata, ka civilās aizsardzības funkciju būtu lietderīgāk un efektīvāk veikt bijušo rajonu teritorijā. Tā, piemēram, visas 8 bijušajā Liepājas rajona teritorijā esošās novadu pašvaldības ir izstrādājušas kopēju civilās aizsardzības plānu un izveidojušas kopēju civilās aizsardzības komisiju. Šādas kopējas civilās aizsardzības komisijas pašvaldības ir izveidojušas vēl 15 bijušo rajonu teritorijās.

#### 4.attēls. Pašvaldību kopīgi izveidotās civilās aizsardzības komisijas



**Veselības aprūpes pieejamības nodrošināšana.** Veicot šo funkciju, pašvaldības iesaistās kopīgās kapitālsabiedrībās, veidojot slimnīcas. Minētās kapitālsabiedrības veido viena bijušā rajona vai vairāku bijušo rajonu teritorijā esošās novadu pašvaldības. Tā, piemēram, Ogres, Ikšķiles, Lielvārdes un Ķeguma novada pašvaldības ir izveidojušas SIA „Ogres rajona slimnīca”, bet Talsu, Dundagas, Rojas un Mērsraga novadu pašvaldības un Ventspils pilsētas pašvaldība ir izveidojusi SIA „Ziemeļkurzemes reģionālā slimnīca”.

**Pašvaldību savstarpējie norēķini.** Kaut arī pēc ATR pašvaldību savstarpējie norēķini ir samazinājušies (no 19.milj.Ls 2009.gadā līdz 13 milj.Ls 2011.gadā), analizējot pašvaldību iesniegto informāciju par savstarpējiem norēķiniem par izglītības iestāžu pakalpojumiem, redzams, ka skolēnu plūsma novadu starpā ir ļoti aktīva. Piemēram, skolēnu plūsmas attiecība pret kopējo skolēnu skaitu parāda, ka 40% no Durbes novada, 34% no Ķeguma novada, 33% no Ozolnieku novada skolēniem izglītību apgūst ārpus sava novada teritorijas. Galvenā skolēnu plūsma notiek uz izglītības iestādēm, kuras atrodas spēcīgos attīstības centros, kur vietējā pašvaldībā spēj nodrošināt izglītības iestādes kvalitāti, kas konkrētās izglītības iestādes ierindo starp Latvijas labākajām izglītības iestādēm. Piemēram, Vidzemes un Latgales reģionā galvenā skolēnu plūsma notiek uz izglītības iestādēm, kas atrodas Daugavpilī, Siguldā, Cēsīs, Jēkabpilī, Valmierā, Preiļos, Madonā un Ogrē. Šīs izglītības iestādes atrodas starp Latvijas 15 labākajām skolām.

#### Secinājumi:

- 1) pašvaldību sadarbība ir būtisks instruments, lai uzlabotu mazo un vidējo novadu pašvaldību funkciju izpildes kapacitāti;
- 2) pašvaldību sadarbība pamatfunkciju izpildē praktiski nenotiek starp lielo novadu pašvaldībām;
- 3) pašvaldību sadarbība pamatā tiek realizēta bijušo rajonu teritoriju ietvarā;
- 4) galvenā skolēnu plūsma, kas rada pašvaldību savstarpējos norēķinus, notiek uz izglītības iestādēm, kuras atrodas spēcīgos attīstības centros;

- 5) pašvaldību sadarbība, kas pašreizējā administratīvi teritoriālā iedalījuma apstākļos ir vērtējama pozitīvi, ne vienmēr ir efektīva, jo attālina pakalpojuma sniedzēju no iedzīvotājiem.

### **2.1.3. Pašvaldību 2011. gada pamatbudžetu salīdzinoša analīze**

Sagatavojot ziņojumu, tika veikta 2011.gada pašvaldību pamatbudžetu nodokļu ieņēmumu un dotāciju no pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fonda, kā arī raksturīgāko pašvaldību pamatbudžetu izdevumu salīdzinoša analīze, sadalot pašvaldības 4 grupās. Aprēķiniem tika izmantoti CSP dati par iedzīvotāju skaitu administratīvajās teritorijās uz 2012.gada 1.janvāri.

Tika nodalītas novadu pašvaldības, kurās iedzīvotāju skaits ir līdz 4 000 (turpmāk - mazo novadu pašvaldības). Šāda izvēle pamatota ar to, ka Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā viens no novadu veidošanas kritērijiem noteikts minimālais iedzīvotāju skaits – 4 000. Uz 2012.gada 1.janvāri Latvijā bija 36 mazo novadu pašvaldības, kuras neatbilst likumā noteiktajam iedzīvotāju skaita kritērijam. Pārējie novadi tika sadalīti divās grupās – 45 novadu pašvaldības ar iedzīvotāju skaitu no 4 000 līdz 10 000 (turpmāk - vidējo novadu pašvaldības) un 29 novadu pašvaldības ar iedzīvotāju skaitu virs 10 000 (turpmāk - lielo novadu pašvaldības). Lielo novadu pašvaldību grupa nodalīta tāpēc, ka šajā pašvaldību grupā funkciju izpildes organizācija atšķiras no mazo un vidējo novada pašvaldību darbības. Arī 9 republikas pilsētu pašvaldības ir nodalītas atsevišķā grupā, jo šīs pašvaldības pilda funkcijas teritorijā ar koncentrētu apbūvi, kurā praktiski nav lauku teritoriju.

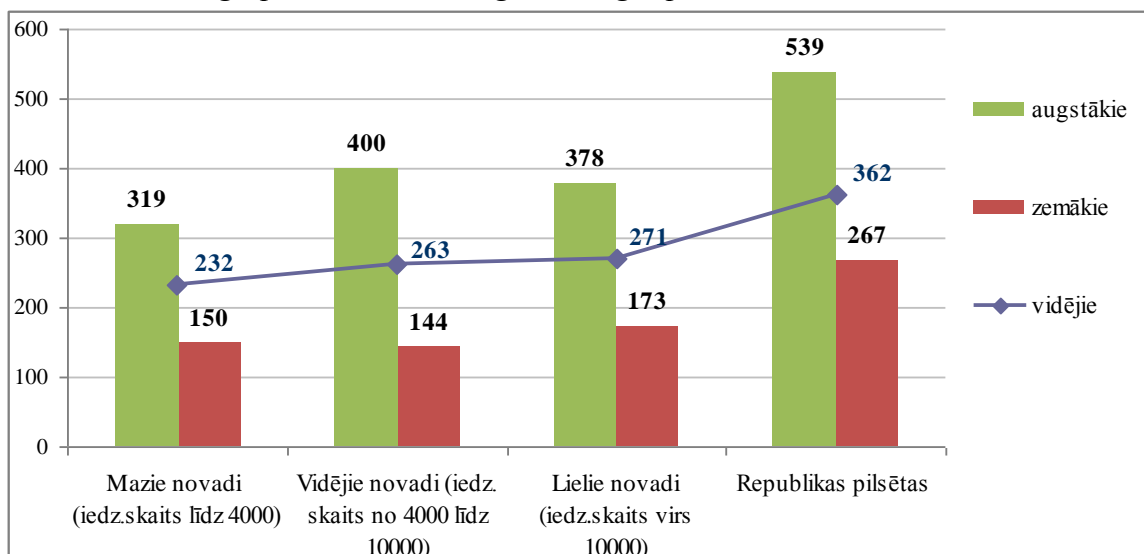
Analizējot dotācijas no pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fonda (turpmāk – PFIF), aprēķini veikti par 87 novadu pašvaldībām un 4 republikas pilsētu pašvaldībām, kuras 2011. gadā saņēma dotācijas no PFIF.

Lai salīdzinātu minētās pašvaldību grupas, aprēķināti vidējie pašvaldību finanšu rādītāji uz vienu iedzīvotāju katrā pašvaldību grupā un veikta finanšu rādītāju salīdzināšana pašvaldību grupās.

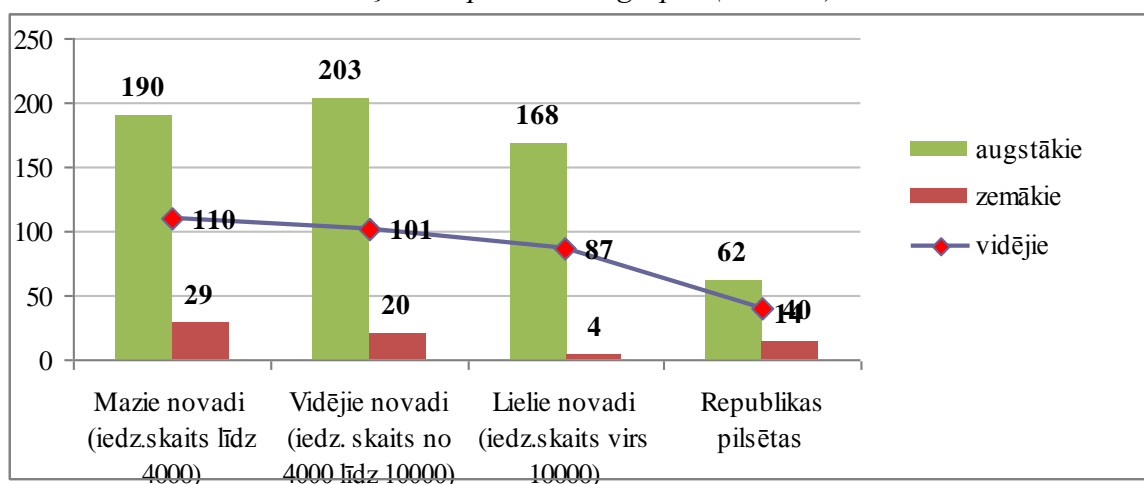
### Pašvaldību pamatbudžetu ieņēmumi.

Analizējot pašvaldību nodokļu ieņēmumus, redzams, ka mazo novadu pašvaldību grupai salīdzinoši ar pārējām pašvaldību grupām ir zemākais nodokļu ieņēmumu īpatsvars pamatbudžetu ieņēmumu daļā, bet saņemtās dotācijas no PFIF īpatsvars pamatbudžetos ir augstākais no visām pašvaldību grupām. Vidējo un lielo novadu un republikas pilsētu pašvaldību grupām šī proporcija ir pretēja - augstāks nodokļu ieņēmumu īpatsvars pamatbudžetu ieņēmumu daļā un zemāks dotācijas īpatsvars no PFIF.

5.attēls. Pašvaldību pamatbudžeta nodokļu ieņēmumu atšķirības pašvaldību grupās, izņemot Pierīgas un Rīgas pašvaldības (Ls/iedz.)



6.attēls. Pašvaldību ieņēmumu no pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fonda atšķirības pašvaldību grupās (Ls/iedz.)

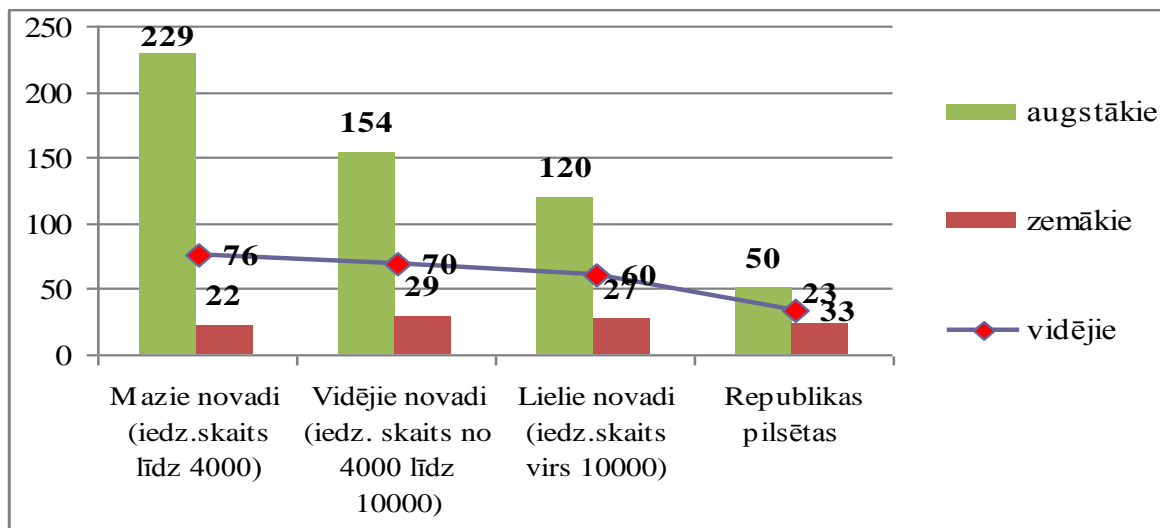


### Pašvaldību pamatbudžetu izdevumi.

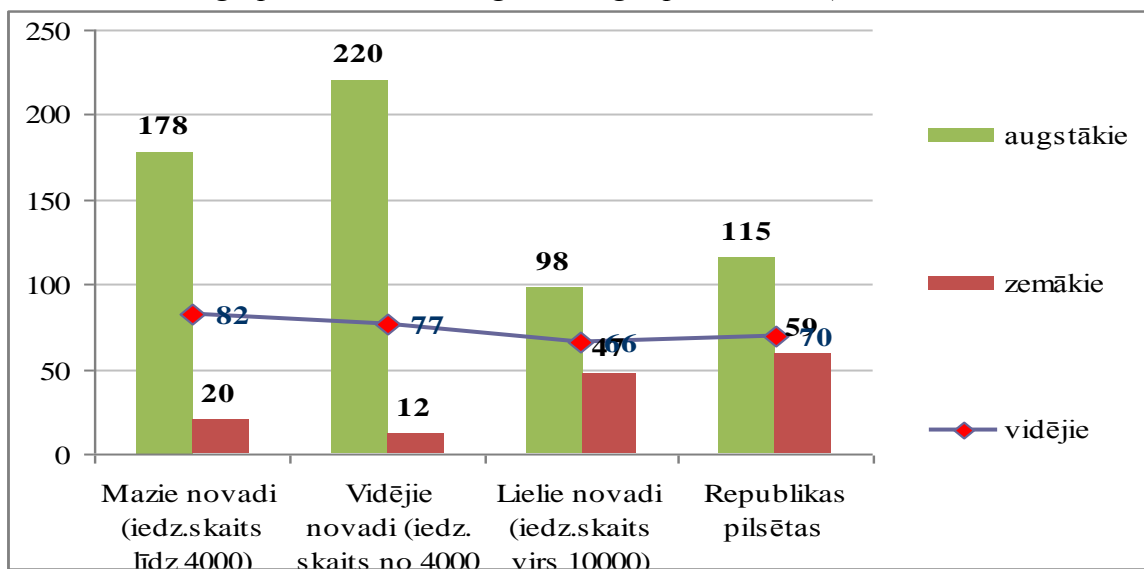
Administratīvo izdevumu un sociālajai palīdzībai atvēlēto līdzekļu augstais īpatsvars pašvaldību pamatbudžetu izdevumu daļā mazo novadu pašvaldību grupā norāda uz iedzīvotāju skaita neatbilstību optimālas pašvaldību pārvaldes funkcijas veikšanai, kā arī uz trūcīgo iedzīvotāju palielinātu īpatsvaru šajās pašvaldībās, salīdzinot ar pārējām novadu pašvaldību grupām. Jāatzīmē, ka arī republikas pilsētu grupā pamatbudžetu

izdevumu daļā ir salīdzinoši augsts sociālai aizsardzībai novirzīto līdzekļu īpatsvars. Tas skaidrojams ar apstākļiem, ka lielākai daļai republikas pilsētu iedzīvotājiem nav iespējas gūt papildus ienākumus no lauksaimniecības palīgsaimniecības, kā arī ir augstas mājokļa izmaksas.

7.attēls. Pašvaldību pamatbudžeta administratīvie izdevumi pašvaldību grupās, izņemot Pierīgas un Rīgas pašvaldības (Ls/iedz.)



8.attēls. Pašvaldību pamatbudžeta izdevumi sociālajai aizsardzībai pašvaldību grupās, izņemot Pierīgas un Rīgas pašvaldības (Ls/iedz.)



Šādu finansiālo situāciju mazo novadu pašvaldībās veido arī faktori, kas nav tieši atkarīgi no šīm pašvaldībām, tomēr salīdzinošās 2011.gada pašvaldību grupu budžetu analīzes rezultāti liecina, ka, lai stabilizētu mazo novadu pašvaldību ieņēmumu bāzi un samazinātu administratīvos izdevumus, optimizētu pašvaldības pārvaldes institūciju

struktūru, nākotnē ir jāizskata mazo novadu pašvaldību apvienošanās iespējas ar kaimiņu pašvaldībām un jāveicina šī apvienošanās.

#### Secinājumi:

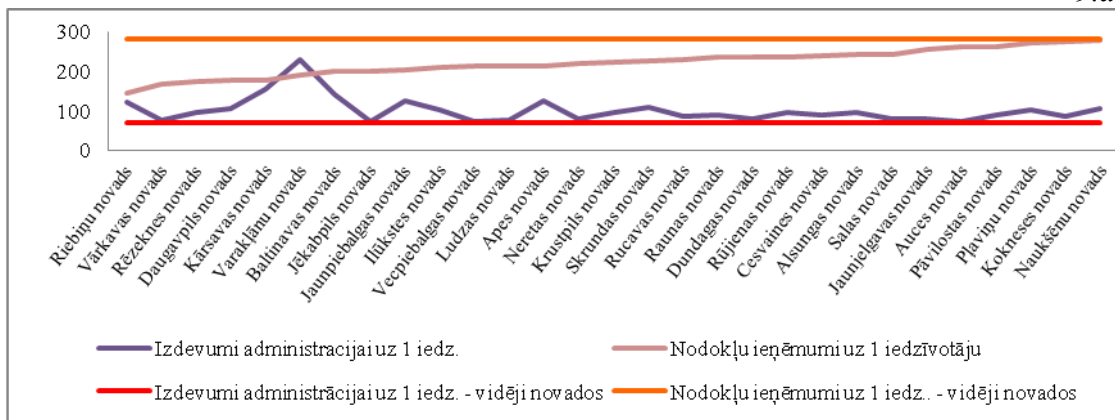
- 1) mazo novadu pašvaldību grupai pamatbudžetu ieņēmumu daļā ir zemi nodokļu ieņēmumi un augsts dotācijas no PFIF īpatsvars;
- 2) salīdzinoši augstāki nodokļu ieņēmumu un administratīvās efektivitātes rādītāji ir republikas pilsētu pašvaldību un lielo novadu pašvaldību grupai;
- 3) šie secinājumi ir attiecināmi uz izraudzītajām pašvaldību grupām kopumā, tos nevar attiecināt uz jebkuru pašvaldību izraudzītajās pašvaldību grupās, jo tajās ir arī pašvaldības, kuru finanšu rādītāji būtiski atšķiras no vidējiem rezultātiem grupā.

#### **2.1.4. Nodokļu ieņēmumi, izdevumi administrācijai un iedzīvotāju skaita tendences 110 novados**

Lai nodrošinātu darbības efektivitāti, pašvaldības administratīviem izdevumiem ir jābūt samērojamiem ar pieejamajiem nodokļu ieņēmumiem. Veicot šādu salīdzinājumu, ir būtiski, lai pašvaldībās ir arī pietiekošs iedzīvotāju skaits – pie ļoti strauja iedzīvotāju skaita samazināšanās tempa, turpinās kristies nodokļu ieņēmumi un palielināsies administratīvo izdevumu apjoms uz vienu iedzīvotāju.

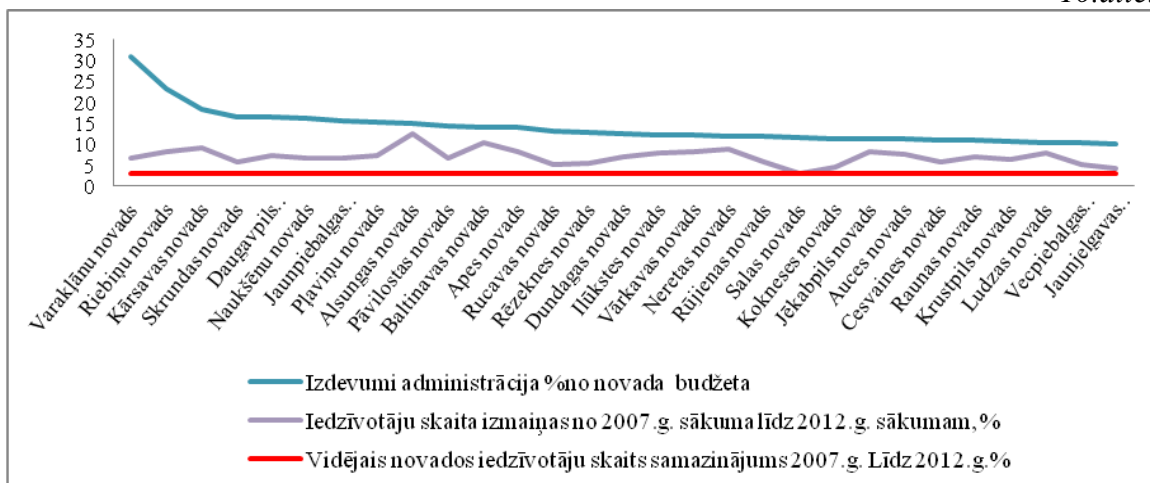
Veicot šādu salīdzinājumu visiem 110 novadiem, šobrīd ir nodalāmi 29 novadi, kuriem ir lielākie administratīvie izdevumi (gan uz vienu iedzīvotāju, gan % no kopējā budžeta) un mazākie nodokļu ieņēmumi, kā arī straujākais iedzīvotāju skaita samazinājums.

9.attēls.



Zemākie nodokļu ieņēmumi un vienlaikus augstākie administratīvie izdevumi ir Varakļānu, Riebiņu, Jaunpiebalgas, un Apes novada pašvaldībām.

10.attēls.



Visstraujākais iedzīvotāju skaita samazinājums un vienlaikus viens no lielākajiem administratīvo izdevumu īpatsvaram ir Alsungas novadam, Kārsavas novadam, Baltinavas novadam, Vārkavas novadam.

#### Secinājumi:

- 1) var prognozēt, ka šajos novados turpinās kristies iedzīvotāju skaits, kas pie zemiem nodokļu ieņēmumiem, šo pašvaldību administrāciju uzturēšanu padarīs neproporcionāli dārgu – tām būs zemāka darbības efektivitāte;
- 2) salīdzinoši līdzīga tendence ir gan mazajiem novadiem (līdz 4000 iedz.), gan vidējiem novadiem (5000-10 000 iedz.), jo to skaits ir līdzīgs novadu grupā ar zemāko darbības efektivitāti (29 novadi);
- 3) tikai 3 novadi no 29 ir lielie novadi ar 10 000 iedzīvotājiem un vairāk, kas liecina par lielo novadu pašvaldību augstāku darbības efektivitāti.



### 2.1.5. Uzņēmējdarbības veicināšana, investīciju piesaiste pašvaldībās

Sagatavojot ziņojumu, VARAM apkopojā no visām pašvaldībām saņemtās anketas par uzņēmējdarbības veicināšanu un investīciju piesaisti. 18 pašvaldības norādīja, ka nav iespējams sniegt atbildes uz VARAM veiktās izpētes laikā uzdotajiem jautājumiem. Savukārt dažas pašvaldības norādīja, ka nav iespējams atbildēt uz atsevišķiem anketas jautājumiem. Analīze veikta, sadalot pašvaldības 4 iepriekš minētajās grupās pēc iedzīvotāju skaita - mazo, vidējo, lielo novadu pašvaldības un republikas pilsētu pašvaldības.

Pēc Latvijas investīciju un attīstības aģentūras (turpmāk - LIAA) par ārvalstu tiešo investīciju piesaistes datiem, kopējais pieprasījumu skaits 2012.gadā bija 381, 2009.gadā – 132. Jāsecina, ka ārvalstu investoru interese par Latviju kā potenciālo valsti investīcijām laika posmā no 2009.-2012.gadam ir pieaugusi gandrīz trīs reizes, ko apliecina LIAA dati par kopējo pieprasījumu skaitu. 5.tabulā apkopta informācija par tām pašvaldībām (pilsētām) par kuru nekustamajiem īpašumiem visvairāk sniegta informācija potenciālajiem investoriem.

5.tabula. Pašvaldības (pilsētas) par kuru nekustamajiem īpašumiem visvairāk sniegta informācija potenciālajiem investoriem

Nr. p.k.	Pašvaldība	Nr. p.k.	Pašvaldība
1.	Daugavpils	14.	Cēsis
2.	Ventspils	15.	Līvāni
3.	Liepāja	16.	Aizkraukle
4.	Rēzekne	17.	Aloja
5.	Rīga	18.	Tukums
6.	Rīgas apkārtnes pašvaldības (t.sk. Salaspils, Stopiņi, Mārupe u.c.)	19.	Mērsrags
7.	Jelgava	20.	Engure
8.	Jēkabpils	21.	Ludza
9.	Olaine	22.	Sigulda
10.	Ogre	23.	Salacgrīva
11.	Talsi	24.	Jūrmala
12.	Saldus	25.	Skrunda
13.	Valmiera		

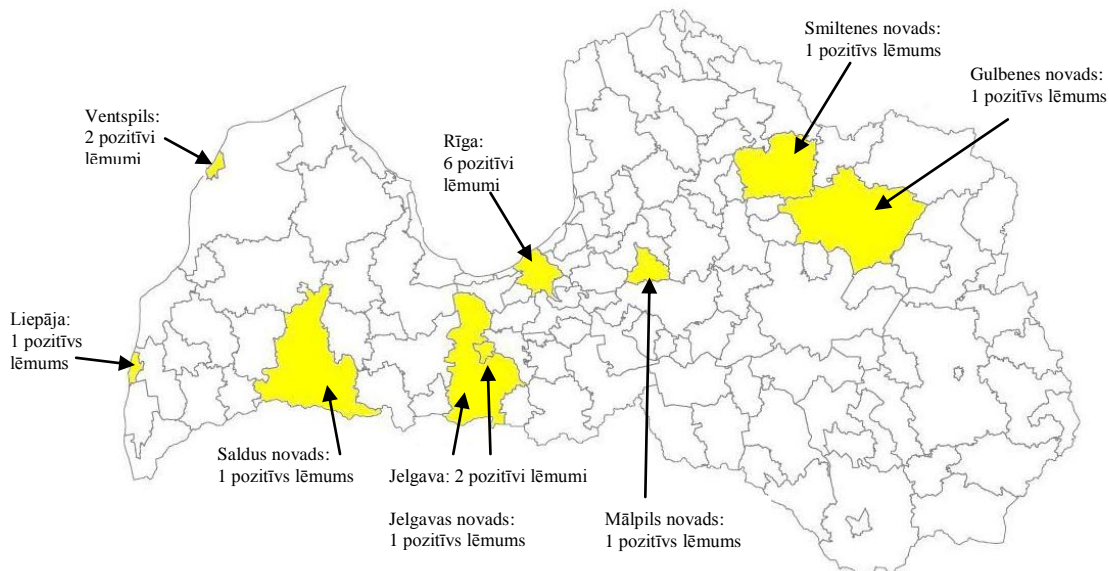
Kā redzams tabulā, tad visvairāk LIAA potenciālajiem investoriem snieguši informāciju par Daugavpilī esošajiem nekustamajiem īpašumiem, kuri būtu derīgi investora izvēlētajām darbībām, piemēram, ražošanai.

Vērtējot ārvalstu investoru interesi, LIAA informācija liecina, ka 2012.gadā ir strādāts ar 90 ārvalstu investīciju projektiem, savukārt - 2009.gadā ar 51 investīciju projektu. 2012.gadā 55 no kopējā investīciju projektu skaita ir koncentrēti tieši uz investīcijām ražošanā, bet 2009.gadā - 25 projekti no kopējā investīciju projektu skaita. 2012.gadā projektu skaita ziņā pozitīvus lēmumus pieņēma 15 investori, savukārt - 2009.gadā pieņemti tikai trīs pozitīvi lēmumi.

Apskatot pašvaldības, kuras investori ir izvēlējušies, pamatā tās ir republikas pilsētas (Jelgava, Liepāja, Rīga, Ventspils) vai bijušo rajonu centri (Gulbene, Saldus u.c.), ar atsevišķiem izņēmumiem, kas pamatā saistīti ar Rīgas tuvumu (skatīt 11.attēlu). Rīgas tuvums investoriem ir nozīmīgs vairāku faktoru dēļ: pirmkārt, dēļ transporta infrastruktūras (tuvums līdz starptautiskajai lidostai, tirdzniecības ostai, dzelzceļam un citiem transporta infrastruktūras veidiem), otrkārt, dēļ iespējām, ko sniedz darba tirgus. Republikas pilsētas

un bijušo rajonu centri investoriem šķiet pievilcīgi, jo tajās pieejamas minētās priekšrocības. LIAA neapkalpo visus investīciju piedāvājumus, kas nonāk līdz pašvaldībām – visbiežāk LIAA apkalpotie ir lieli investori. Līdz ar to var secināt, ka lielāku investoru izvēle ir notikusi par labu lielākām pašvaldībām vai arī izvēloties mazākas, kuru atrašanās vieta ir tuvāk nacionālas vai reģionālas nozīmes attīstības centriem. Tas nozīmē, ka investoram ir svarīgas funkcionālās saites, kas pieejamas attiecīgajā pašvaldībā.

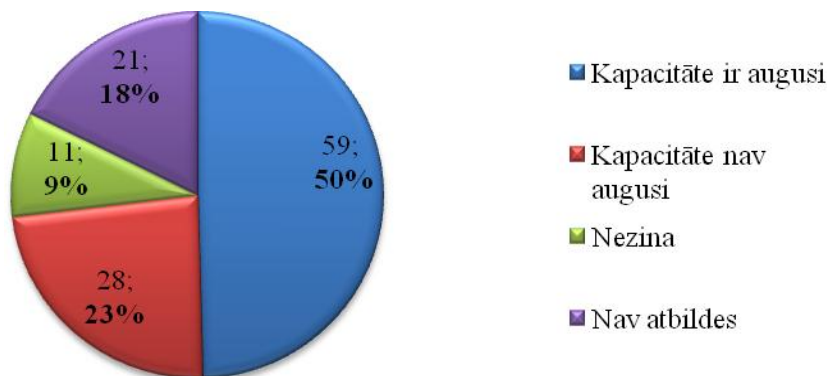
11.attēls. Pašvaldības, kurās ārvalstu investori savu darbību uzsākuši 2011.gadā



Lai arī svarīga loma investoru izvēlei ir kopēja ekonomiskā situācija valstī, tikpat nozīmīga ir arī pašvaldības administratīvā kapacitāte darbā ar investoriem. Veicot pašvaldību aptauju, trešdaļa (38 pašvaldības jeb 32%) pašvaldību uzskata, ka ATR ir pozitīvi ietekmējusi investīciju piesaistes jomu, jo pēc reformas pašvaldībās ir palielinājies piesaistīto investīciju apjoms.

Lai noskaidrotu, vai pašvaldību administratīvā kapacitāte investoru piesaistes jomā ir augusi, pašvaldībām tika uzdots jautājums, vai pašvaldības vērtējumā pēc ATR ir augusi pašvaldības kā institūcijas spēja (administratīvā kapacitāte) piesaistīt investorus? 12.attēlā apkopotas pašvaldību atbildes uz minēto jautājumu.

12.attēls. Pašvaldības kā institūcijas administratīvās kapacitātes izmaiņas investoru piesaistē ATR ietekmē



Kā pozitīvs aspekts minams tas, ka 50% jeb 59 pašvaldības ir norādījušas, ka ATR rezultātā ir augusi pašvaldību kā institūcijas spēja (administratīvā kapacitāte) investoru

piesaistē, ko apliecina 18 (62%) lielo novadu pašvaldības, 20 (56%) mazo novadu pašvaldības, 4 (44%) republikas pilsētu pašvaldības, kā arī 17 (38%) vidējo novadu pašvaldības. Pie tam, ATR ir labvēlīgi ietekmējusi pašvaldību piedāvājumu potenciālajiem investoriem. Visbiežāk pašvaldības min sekojošus piemērus, kā rezultātā ir uzlabots piedāvājums potenciālajiem investoriem - pieejams plašāks cilvēkresursu apjoms, apvienošanās rezultātā ir paplašinājusies novada teritorija, kas labvēlīgi ietekmē uzņēmējdarbības attīstību un investoru piesaisti, centralizēta informācija par pašvaldības teritorijā potenciālajām investīciju piesaistes teritorijām, rekonstruēti esošie un izbūvēti jauni izglītības, kultūras, sporta, transporta, ūdenssaimniecības u.c. infrastruktūras objekti. Kā pozitīvu piemēru investīciju piesaistes veicināšanā, var minēt Jelgavas novadu, kas sekmē pašvaldības līdzdalību investīciju piesaistei, piemēram, apkopojot informāciju par brīvajām zemēm un ēkām, kas pieejami investoriem un minēto informāciju publicējot novada domes mājas lapā. Piemēram, Ludzas novadā 2012.gadā tika organizēts starptautiskais investīciju forums. Savukārt Līvānu novads Investīciju plānā 2012.-2014.gadam paredzējis industriālajā zonā esošo neizmantoto zemes gabalu identifikāciju, kartēšanu, aprakstīšanu, kā arī mārketinga pasākumu veikšanu.

To, ka pašvaldību kā institūciju administratīvā kapacitāte investoru piesaistē ir augusi, apstiprina arī pašvaldībās piesaistīto privāto investoru (jebkura uzņēmēja ieguldījumi) skaita pieaugums.

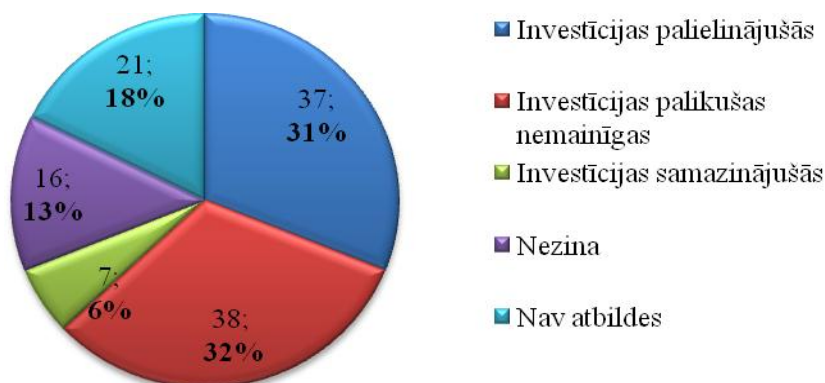
*6.tabula. Pašvaldībās piesaistīto privāto investoru skaits atkarībā no investīciju apjoma 2009. un 2012.gadā*

	Investīciju apjoms no 50 000 - 1 000 000 LVL		Investīciju apjoms virs 1 000 000 LVL	
	2009.gads	2012.gads	2009.gads	2012.gads
<i>Pierīgas pašvaldības</i>	7	9	5	6
<i>Lielās pašvaldības (iedzīvotāju skaits virs 10000)</i>	96	108	9	17
<i>Vidējās pašvaldības (iedzīvotāju skaits no 4000-10000)</i>	28	26	5	11
<i>Mazās pašvaldības (iedzīvotāju skaits līdz 4000)</i>	10	35	5	5

Kā redzams tabulā, tad visās pašvaldību grupās (izņemot vidējo pašvaldību grupu – kategorijā no 50 000 - 1 000 000 LVL investīciju apjoma 2012.gadā), salīdzinot ar 2009.gadu, ir pieaudzis privāto investoru skaits. Visvairāk audzis piesaistīto investoru skaits mazo pašvaldību grupā investīciju apjoma kategorijā no 50 000 - 1 000 000 LVL. (lielākais investoru skaita pieaugums bija Cēsaines, Ērgļu, Mērsraga, Rundāles un Tērvetes novados). Lielo pašvaldību grupā 2012.gadā, salīdzinot ar 2009.gadu, ir pieaudzis piesaistīto privāto investoru skaits investīciju apjoma kategorijā virs 1 000 000 LVL. Tabulā netika iekļauta Rīgas pilsēta, kas 2009.gadā investīciju apjoma kategorijā no 50 000 - 1 000 000 LVL bija piesaistījusi 6714 investorus, savukārt investīciju kategorijā virs 1 000 000 LVL bija piesaistījusi 1784 investorus (par 2012.gadu Rīgas pilsētai dati nav pieejami).

Lai analizētu, vai ATR ir ietekmējusi pašvaldībās piesaistīto privāto investīciju apjomu, pašvaldībām tika uzdots jautājums, vai pašvaldības vērtējumā ATR ietekmēja piesaistīto privāto investīciju apjomu (laika posmā no 2009.-2012.gadam)? Pašvaldību sniegtās atbildes uz šo jautājumu apkopotas 13.attēla diagrammā.

13.attēls. Pašvaldībā piesaistīto privāto investīciju apjoma izmaiņas ATR ietekmē

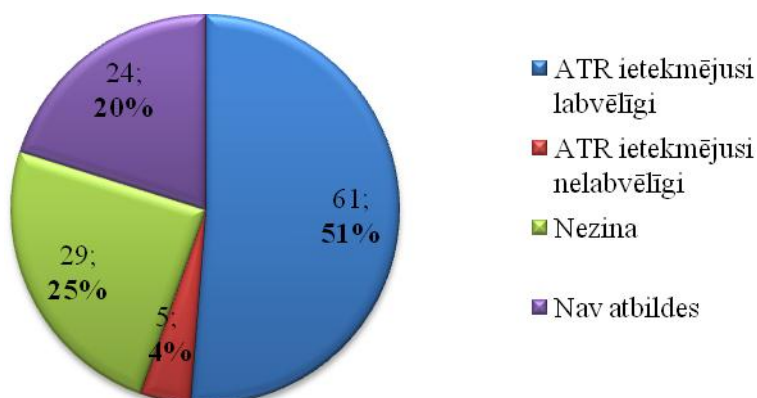


Trešdaļa pašvaldību 38 (32%) uzskata, ka ATR ietekmē privāto investīciju apjoms ir palicis nemainīgs. Gandrīz tikpat - 37 pašvaldības jeb 31% uzskata, ka ATR ietekmē privāto investīciju apjoms ir palielinājies. Vien 6% jeb 7 pašvaldības uzskata, ka ATR privāto investīciju apjomu ir ietekmējusi tādā mērā, ka investīcijas ir samazinājušās.

Apskatot pašvaldības pēc to iedzīvotāju skaita, redzams, ka 15 mazās pašvaldības jeb 42% no kopējā mazo pašvaldību skaita uzskata, ka investīciju apjoms ir palielinājies. Arī lielākā daļa vidējo pašvaldību uzskata, ka investīciju apjoms ir palielinājies. 41% jeb 12 no lielajām pašvaldībām sniedza viedokli, ka privāto investīciju apjoms ATR ietekmē ir palicis nemainīgs. Lielākā daļa jeb 5 republikas pilsētu pašvaldības norāda, ka investīcijas ir palikušas nemainīgas. No četrām pašvaldību grupām, 4 vidējās pašvaldības uzskata, ka ATR ietekmē investīcijas ir samazinājušās.

ATR rezultātā mainījušās ne tikai pašvaldību teritoriju robežas, bet arī iespējas, ko šī teritorija var piedāvāt potenciālajiem investoriem, piemēram, kādā pašvaldībā var būt pieejams plašāks dabas resursu apjoms, uzlabota publiskā infrastruktūra (piemēram, kanalizācija un ūdensapgāde), apzinātas potenciālās investīciju piesaistes teritorijas u.tml. Lai noskaidrotu pašvaldību vērtējumu, tika uzdots jautājums, vai pašvaldības vērtējumā ATR rezultāti ir ietekmējuši pašvaldības piedāvājumu potenciālajiem investoriem (laika posmā no 2009.-2012.gadam)?

14.attēls. Pašvaldības piedāvājuma izmaiņas potenciālajiem investoriem ATR ietekmē



Puse pašvaldību 61 (51%) uzskata, ka ATR ir labvēlīgi ietekmējusi pašvaldības piedāvājumu potenciālajiem investoriem. Visbiežāk tiek minēti sekojoši piemēri:

- pieejams plašāks cilvēkresursu apjoms (noteikts par informācijas sagatavošanu un apmaiņu atbildīgais darbinieks, uzlabota apkalpošanas kvalitāte);
- apvienošanās rezultātā novads ieguvis jaunas teritorijas, kuras izmantot uzņēmējdarbības attīstībai un investoru piesaistei;

- centralizēta informācija par pašvaldības teritorijā potenciālajām investīciju piesaistes vietām.

Analizējot pašvaldības piedāvājuma izmaiņas potenciālajiem investoriem ATR ietekmē pašvaldību grupās, jāsecina, ka 63% jeb 20 lielo pašvaldību uzskata, ka ATR šo piedāvājumu ietekmējusi labvēlīgi. Tāpat uzskata arī 51% jeb 18 vidējās pašvaldības. Arī 59% jeb 20 mazo pašvaldību uzskata, ka ATR piedāvājumu ietekmējusi labvēlīgi. Interesants ir fakts, ka neviena mazā pašvaldība nenorāda, ka ATR pašvaldības piedāvājumu potenciālajiem investoriem būtu ietekmējusi nelabvēlīgi.

Līdz ar to secināms, ka:

- 1) lai arī pašvaldības norādīja vairākus citus faktorus bez ATR, kas ietekmēja pašvaldību spēju piesaistīt investorus, kopumā pēc pašvaldību vērtējuma ATR atstāja pozitīvu ietekmi uz pašvaldību spēju (administratīvo kapacitāti) piesaistīt investorus (50%), uzlaboja pašvaldības piedāvājumu potenciālajiem investoriem (51%), kā arī pozitīvi ietekmēja piesaistīto investīciju apjomu (31%);
- 2) mazie novadi ir pozitīvi novērtējuši ATR ietekmi visos jautājumos: uzlabojusies pašvaldības spēja (administratīvā kapacitāte) piesaistīt investorus (56%), pašvaldībā ir palielinājies privāto investīciju apjoms (42%), kā arī uzlabojies piedāvājums potenciālajiem investoriem (59%);
- 3) vispozitīvāk starp visām apskatītajām pašvaldību grupām administratīvās kapacitātes uzlabojumus novērtēja vidējie un lielie novadi (62%) un piedāvājuma uzlabošanas investoriem (63%). Vienlaikus salīdzinoši zemu novērtējot piesaistīto investīciju apjoma izmaiņas (41%), kas būtu saistāms ar apstākli, ka jau šobrīd lielie novadi ir galvenie lielo investīciju piesaistītāji.

### **2.1.6. Izvērtējums par ATR ietekmi uz Eiropas Savienības fondu apguvi**

Veicot izvērtējumu, izmantoti dati no Eiropas Savienības (turpmāk – ES) struktūrfondu un Kohēzijas fonda vadības informācijas sistēmas par 2007.-2013.gada plānošanas periodā (līdz 2012.gada 6.novembrim) pašvaldību iesniegto projektu pieteikumu skaitu un izmaksāto finansējumu. Izvērtējums veikts iepriekš minētajās 4 pašvaldību grupās.

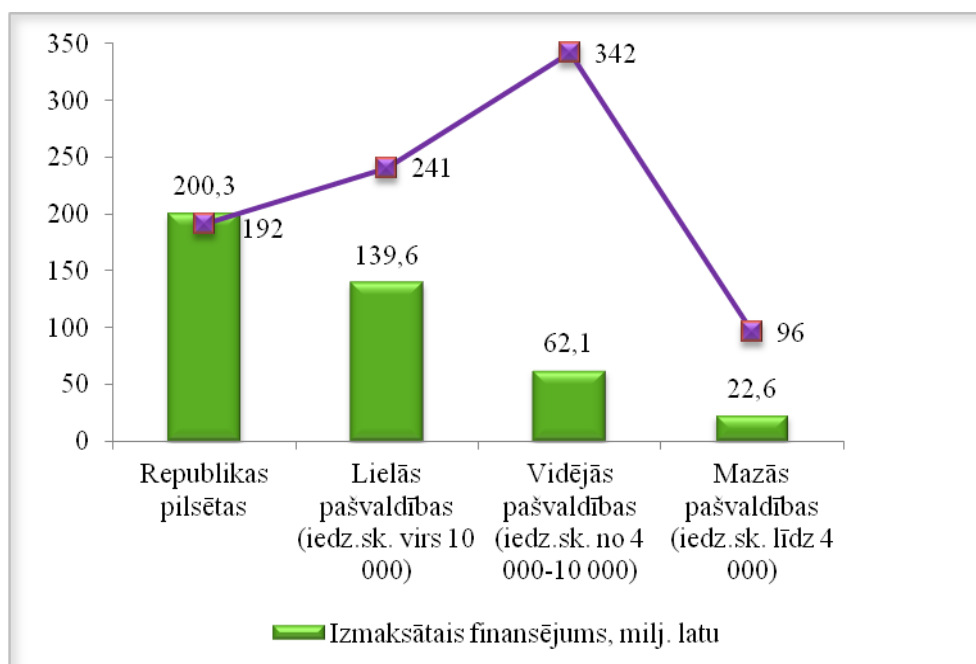
2007.-2013.gada plānošanas periodā laikā līdz 2012.gada 6.novembrim, no kopumā 2 610 pašvaldību sagatavotajiem un iesniegtajiem projektu pieteikumiem ES fondu ietvaros, lielāko īpatsvaru veido lielo novadu pašvaldību pieteikumi (1 100), tad seko vidējo novadu pašvaldības (757), bet vismazāk pieteikumus iesniegušas mazo novadu pašvaldības (417) un republikas pilsētas (336). Pašvaldību ar iedzīvotāju skaitu virs 4 000 (t.sk. republikas pilsētas) iesniegto projektu pieteikumu īpatsvars veido ap 70%, kas skaidrojams ar šo pašvaldību priekšrocībām – augstāku administratīvo kapacitāti, kvalificētu cilvēkresursu pietiekamību un lielākām projektu līdzfinansēšanas iespējām.

ES fondu izmaksātais finansējuma apjoms Latvijas teritorijā īstenotajiem projektiem 2007.-2013.gada plānošanas periodā laikā līdz 2012.gada 6.novembrim sasniedzis 2 074,9 milj. latu, no tiem pašvaldībām kā projektu īstenotājām izmaksātais finansējums veido 424,45 milj. latu jeb 20,4% no kopējā izmaksātā finansējuma apjoma. No kopējā pašvaldībām izmaksātā finansējuma lielāko finansējumu saņēmušas republikas pilsētas – 200,2 milj. latu jeb 47% apmērā no kopējā pašvaldībām izmaksātā finansējuma apjoma un lielo novadu pašvaldības – 139,5 milj. latu jeb finansējumu 33% apmērā. Vidējo novadu pašvaldības saņēmušas 62 milj. latu jeb 15% un mazo novadu pašvaldības – 22,64

milj. latu jeb 5% (skatīt 15.attēlu). Republikas pilsētas saņēmušas lielāko finansējuma apjomu, neskatoties uz to, ka iesniegušas mazāko pieteikumu skaitu, kas nozīmē to, ka republikas pilsētu pieteiktie projekti ir bijuši finansiāli ietilpīgāki nekā pārējo pašvaldību grupu projekti. Apskatot izmaksāto finansējumu uz 1 iedz.<sup>7</sup>, var secināt, ka lielāko finansējumu saņēmušas vidējo novadu pašvaldības – 342 latu, bet mazāko finansējumu saņēmušas mazo novadu pašvaldības – 96 latu.

Apskatot pašvaldībām izmaksāto finansējumu, jāņem vērā, ka daļu finansējuma veido ieguldījumi aktivitātēm ar ierobežotu projektu pieteikumu atlasī, kas nozīmē to, ka ES fondu projektu iesniedzēju loks ir iepriekš noteikts, tādēļ ziņojumā ir atsevišķi apskatīti arī ieguldījumi, kas veikti aktivitātēm ar atklātu projektu iesniegumu atlasī.

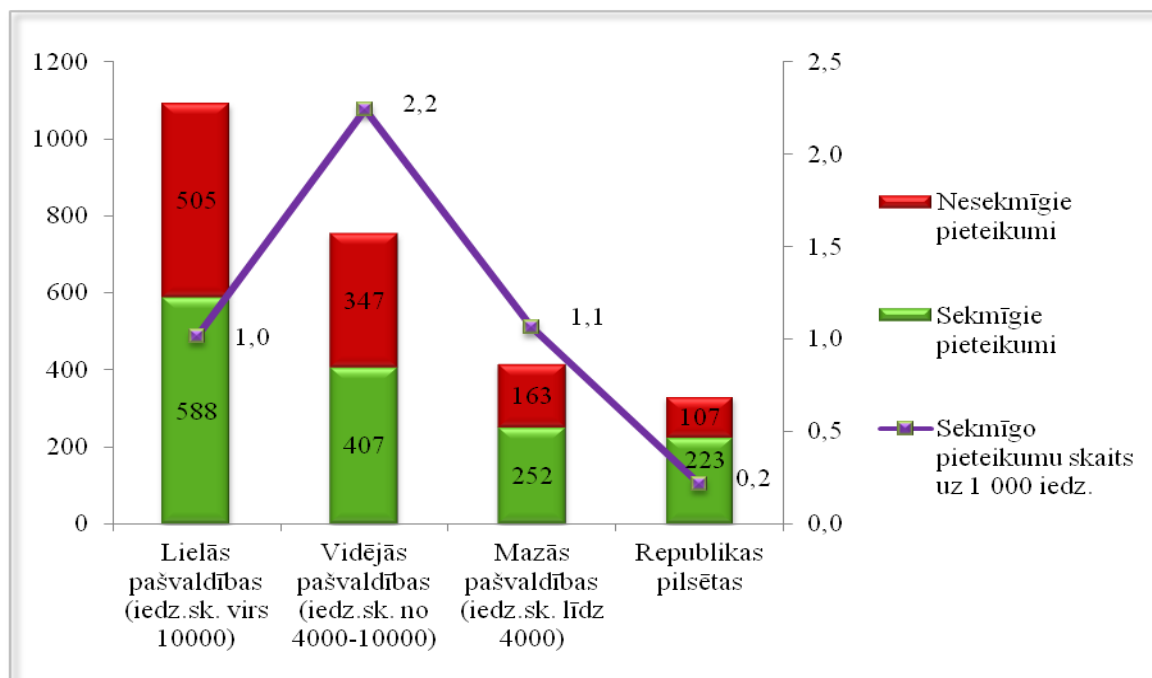
15.attēls. Izmaksātais finansējums pašvaldībām milj. latu un uz 1 iedzīvotāju latos



No kopumā pašvaldību sagatavotajiem un iesniegtajiem 2 610 projektu pieteikumiem visvairāk iesniegušas lielās pašvaldības – 1 100 jeb 42,1%, tālāk seko vidējās pašvaldības – 757 pieteikumi jeb 29%, mazās pašvaldības iesniegušas 417 pieteikumus jeb 16% un republikas pilsētas – 336 pieteikumus jeb 12,9%. Par kvalitatīvi sagatavotiem pašvaldību projektiem (projekti, kuru statuss ir: apstiprināts, noslēgts līgums vai pabeigts) var uzskatīt 1 470 projektus, no kuriem 588 (40%) projektus sagatavojušas lielās pašvaldības. Par nesekmīgiem projektiem (projekti, kuru statuss ir: atsaukts, noraidīts vai pārtraukts) var uzskatīt 1 122 projektus, no kuriem 505 (45%) ir lielo pašvaldību projekti (skatīt 16.attēlu). Var secināt, ka sekmīgo un nesekmīgo projektu skaits katrā no pašvaldību grupām ir atkarīgs no kopumā pieteikto projektu skaita, jo lielāku pieteikumu skaitu pašvaldība iesniedz, jo lielāks ir gan sekmīgo projektu, gan nesekmīgo projektu skaits. Apskatot sekmīgo projektu pieteikumu skaitu uz 1 000 attiecīgās pašvaldību grupas iedzīvotājiem, var secināt, ka lielākais sekmīgo projektu skaits ir vidējo novadu pašvaldībām – 2,2 projekti, bet mazākais sekmīgo projektu skaits ir republikas pilsētu pašvaldībām – 0,2 projekti.

<sup>7</sup> Izmaksātais finansējums uz 1 iedz. aprēķināts, kopējo izmaksātā finansējuma apmēru pašvaldības grupā dalot ar kopējo iedzīvotāju skaitu attiecīgajā pašvaldības grupā, neņemot vērā to, vai kādai no grupā esošajām pašvaldībām finansējums nav izmaksāts.

16.attēls. Pašvaldību sekmīgu un nesekmīgu projektu pieteikumu skaits un sekmīgo pieteikumu skaits uz 1 000 iedzīvotājiem



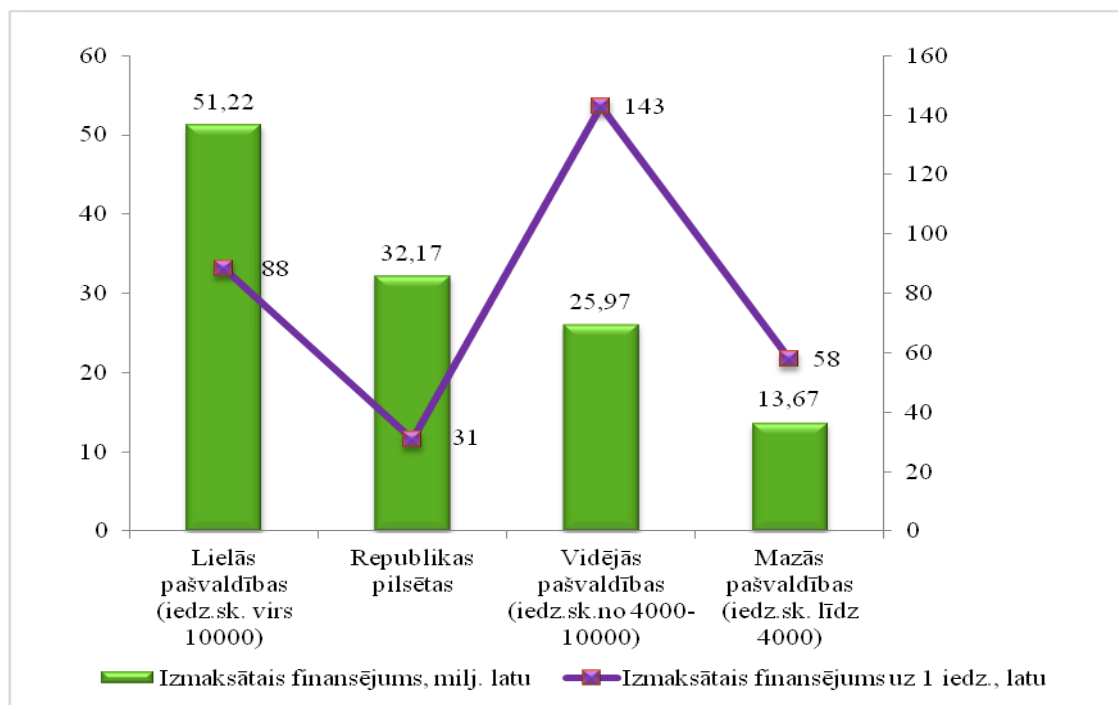
Lielāko kvalitatīvi sagatavoto projektu īpatsvaru veido republikas pilsētu pašvaldības, kurām par sekmīgiem var uzskatīt 67,5% pieteikumus no kopējā republikas pilsētu iesniegto projektu pieteikumu skaita, kamēr mazo novadu pašvaldībām tie ir 60,7%, vidējo novadu pašvaldībām – 53,9% un lielo novadu pašvaldībām – 53,8% pieteikumu. Var secināt, ka republikas pilsētu un mazo novadu pašvaldības, salīdzinot ar lielo un vidējo novadu pašvaldībām, sagatavojušas kvalitatīvākus projektus.

Darbības programmas „Cilvēkresursi un nodarbinātība” ietvaros lielāko finansējumu aktivitātēs ar atklātu projektu iesniegumu atlasī 2009. un 2011.gadā ir saņēmušas republikas pilsētu pašvaldības, bet 2010.un 2012.gadā – lielo novadu pašvaldības. Savukārt darbības programmas „Uzņēmējdarbība un inovācijas” ietvaros ir bijušas tikai aktivitātes, kurām ir atklāta projektu iesniegumu atlase, vienlaikus jānorāda, ka šajā darbības programmā projekta pieteikumus iesniegušas tikai lielo novadu un republikas pilsētu pašvaldības. Darbības programmas „Infrastruktūra un pakalpojumi” ietvaros lielāko finansējumu aktivitātēs ar atklātu projektu iesniegumu atlasī laika posmā no 2009.-2012.gadam ir saņēmušas lielo novadu pašvaldības.

Kopumā lielāko finansējumu aktivitātēs ar atklātu projektu iesniegumu atlasī laika posmā no 2009.-2012.gadam ir saņēmušas lielo novadu pašvaldības – 51,22 milj. latu, republikas pilsētas ir saņēmušas 32,17 milj. latu, vidējo novadu pašvaldības – 25,97 milj. latu un mazo novadu pašvaldības saņēmušas 13,67 milj. latu lielu finansējumu (skatīt 17.attēlu).

Apskatot izmaksāto finansējumu uz 1 iedz., var secināt, ka lielāko finansējumu saņēmušas vidējo novadu pašvaldības – 143 latu, bet mazāko finansējumu saņēmušas republikas pilsētas – 31 latu.

17.attēls. Izmaksātais finansējums pašvaldībām milj. latu un uz 1 iedzīvotāju latos, aktivitātēs ar atklātu projektu iesniegumu atlasī

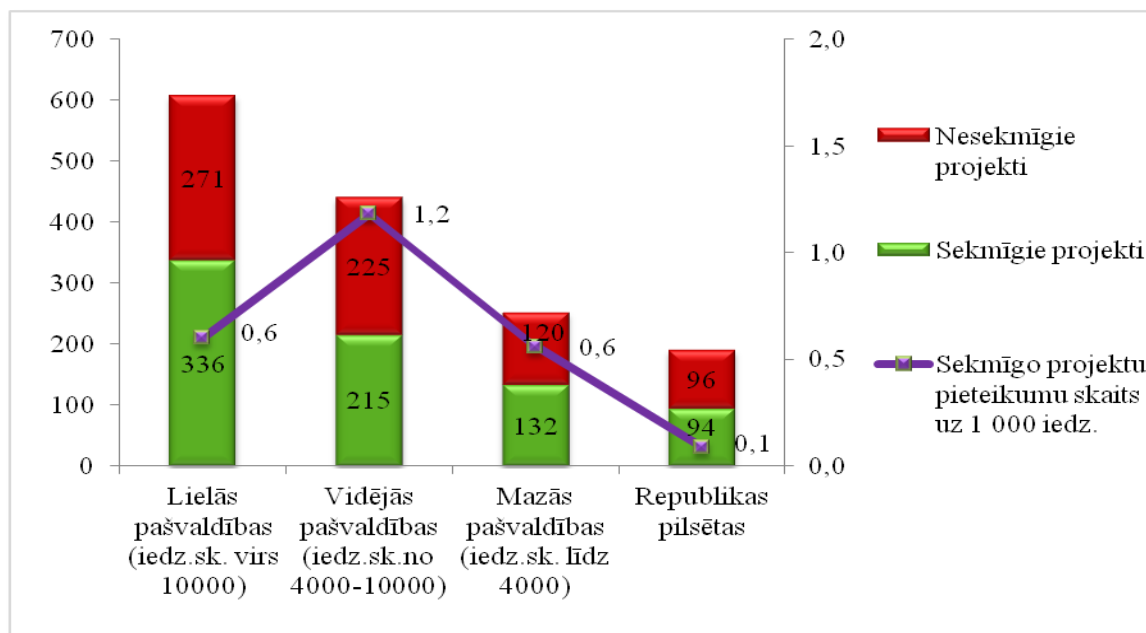


Apskatot pašvaldību pieteikto projektu skaitu aktivitātēs ar atklātu projektu iesniegumu atlasī, var secināt, ka lielāko pieteikumu skaitu iesniegušas lielo novadu pašvaldības – 607, vidējo novadu pašvaldības iesniegušas 440 pieteikumus, mazo novadu pašvaldības – 252 un vismazāko pieteikumu skaitu iesniegušas republikas pilsētas – 190 (skatīt 18. attēlu). Republikas pilsētas iesniegušas mazāko pieteikumu skaitu, neskatoties uz to, ka saņēmušas otro lielāko finansējuma apjomu, tas nozīmē to, ka republikas pilsētu pieteiktie projekti ir bijuši finansiāli ietilpīgāki nekā pārējo pašvaldību grupu projekti.

Apskatot sekmīgo projektu pieteikumu skaitu uz 1 000 attiecīgās pašvaldību grupas iedzīvotājiem, var secināt, ka lielākais sekmīgo projektu skaits ir vidējo novadu pašvaldībām – 1,2 projekti, bet mazākais sekmīgo projektu skaits ir republikas pilsētām – 0,1 projekti.



18.attēls. Pašvaldību sekmīgu un nesekmīgu projektu pieteikumu skaits un sekmīgo pieteikumu skaits uz 1 000 iedzīvotājiem, aktivitātēs ar atklātu projektu iesniegumu atlasī



### 2.1.7. Pašvaldību budžeta apmēra ietekme uz ES fondu apguvi

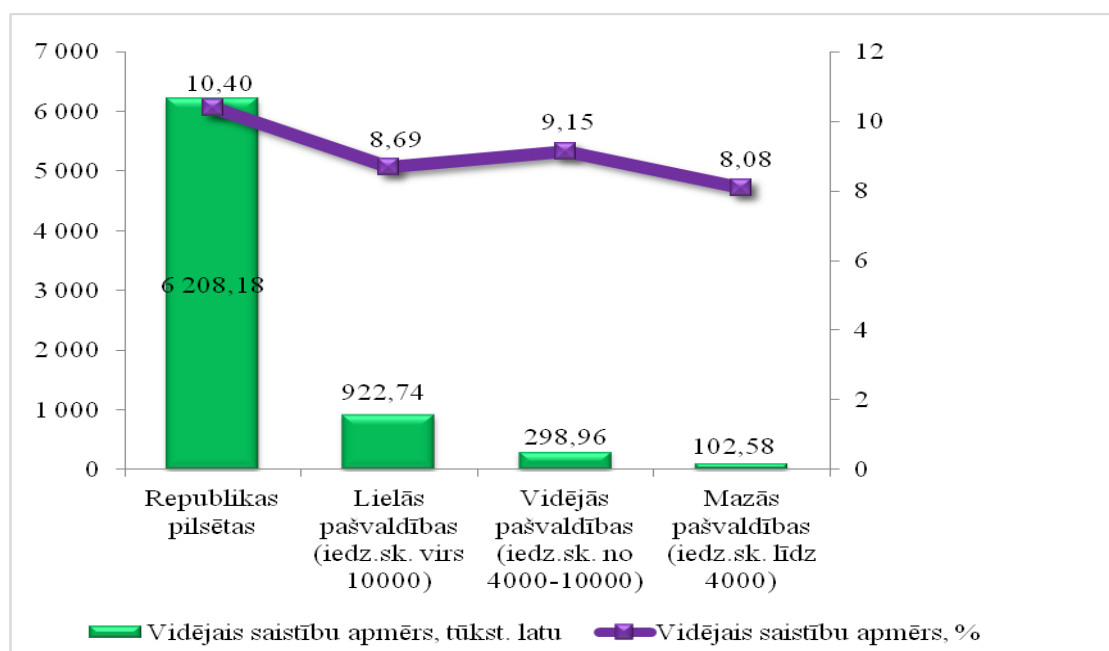
Lai īstenotu ES fondu projektus, pašvaldībām ir nepieciešams priekšfinansējums un līdzfinansējums. Ne visām pašvaldībām ir nepieciešamais finansējuma apmērs, tādēļ gadījumos, kad iesniegtais projekts tiek apstiprināts, pašvaldības izmanto iespēju veikt aizņēmumu no Valsts kases vai komercbankām. Saskaņā ar likuma “Par pašvaldību finanšu stabilizēšanu un pašvaldību finansiālās darbības uzraudzību” 2.panta 1.punktā noteikto, ja pašvaldības parāda saistības, kurām iestājies atmaksāšanas termiņš kārtējā saimnieciskajā gadā, kopā ar iepriekšējo gadu parāda saistībām, kurām iestājies atmaksāšanas termiņš, pārsniedz 20 procentus no pašvaldības kārtējā saimnieciskā gada budžeta kopapjoma, pašvaldībai ir veicama finanšu stabilizācija.

Tai pat laikā pastāv izņēmums attiecībā uz ES fondu apguvi, likuma „Par valsts budžetu 2013.gadam” 14.panta devītā daļā ir noteikts, ka, lai neaizkavētu Eiropas Savienības līdzfinansēto projektu īstenošanu, finanšu ministrs var atļaut piešķirt aizņēmumu vai sniegt galvojumu pašvaldībai arī gadījumos, kad pašvaldības saistības (aizņēmumi, galvojumi, citas ilgtermiņa saistības) pārsniedz 20 procentus no pašvaldības saimnieciskā gada pamatbudžeta ieņēmumiem bez mērķdotācijām un iemaksām pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fondā, ar nosacījumu, ka pašvaldība spēs pildīt savas saistības un veikt maksājumus, kuriem iestājies atmaksāšanas termiņš.

Apskatot pēc plānotā pamatbudžeta ieņēmumu apjoma 2012.gadā desmit lielāko un desmit mazāko novadu pašvaldības (kas sadalās arī attiecīgi pa pašvaldību grupām), var secināt, ka 2012.gadā lielo novadu pašvaldības saņēmušas 14 milj. latu lielu ES fondu finansējumu, bet mazo novadu pašvaldības – 543 tūkst. latu lielu ES fondu finansējumu.

Tai pat laikā, apskatoties šo pašvaldību saistību apmēru 2012.gadā<sup>8</sup> (dati uz 31.12.2012.) var secināt, ka mazo novadu pašvaldībām tas ir 0% līdz 21,96% robežās no plānotajiem pamatbudžeta ieņēmumiem, turklāt 12 no 29 pašvaldībām saistību apmērs pārsniedz 10%, trim no tām saistības pārsniedz 20%, tas nozīmē, ka vairumam mazo novadu pašvaldību pastāv zināma saistību apmēra rezerve, kuru varētu izmantot ES fondu finansējuma piesaistei. Vidējais saistību apmērs mazo novadu pašvaldībās ir 8,08% no plānotajiem pamatbudžeta ieņēmumiem (skatīt 19.attēlu). Vidējo novadu pašvaldībām vidējais saistību apmērs ir 9,15%, amplitūdā no 0% līdz 24,79%. Lielāks saistību apmērs par 10% ir 20 no 45 pašvaldībām, lielāks par pieļaujamo saistību apmēru ir tikai vienai pašvaldībai. Lielo novadu pašvaldībām vidējais saistību apmērs – 8,69%, robežās no 0% līdz 17,13%. Lielāks par 10% saistību apmērs ir 10 no 29 pašvaldībām. Republikas pilsētām vidējais saistību apmērs – 10,40%, amplitūdā no 1,14% līdz 17,58%. Lielāks saistību apmērs par 10% ir 6 no 9 pašvaldībām.

19.attēls. Pašvaldību vidējais saistību apmērs 2012.gadā, tūkst. latu un %



Saistību apmērs absolūtajos skaitļos pašvaldību grupām ievērojami atšķiras. Lielākais vidējais saistību apmērs ir vērojams republikas pilsētu pašvaldību grupā – 6,3 milj. latu, tālāk seko lielo novadu pašvaldības ar vidēji 0,92 milj. latiem, vidējo novadu pašvaldības – 0,3 milj. latu un mazo novadu pašvaldības – 0,1 milj. latu lielu vidējo saistību apmēru. Mazo novadu pašvaldību grupā (neskaitot divas pašvaldības, kurām saistību apmērs ir 0) tas ir robežās no 351 lata līdz 0,4 milj. latiem. Vidējo novadu pašvaldību grupā (neskaitot vienu pašvaldību, kurai saistību apmērs ir 0) tas ir robežās no 0,03 milj. latiem līdz 0,8 milj. latiem. Lielo novadu pašvaldību grupā (neskaitot vienu pašvaldību, kurai saistību apmērs ir 0) tas ir robežās no 0,2 milj. latiem līdz 2,3 milj. latiem, Republikas pilsētu pašvaldību grupā saistību apmērs absolūtajos skaitļos ir ievērojami lielāks, robežās no 0,4 milj. latu līdz 38 milj. latu lielam saistību apmēram.

Apskatot mazo novadu pašvaldības, var secināt, ka ir pašvaldības, kurām plānoto pamatbudžeta ieņēmumu apjoms ir līdzīgs – 1,2 milj. latu, tai pat laikā saistību apmērs ievērojami atšķiras – 8% un 20% un otrādi, kad pašvaldībām ir līdzīgs saistību apmērs –

<sup>8</sup> Latvijas Republikas Finanšu ministrija. *Pašvaldību finanšu rādītāju analīze*. Pieejams: [http://fm.gov.lv/lv/sadalas/pasvaldibu\\_finansu\\_uzraudziba/pasvaldibu\\_finansu\\_raditaju\\_analize/23490-2012-gads](http://fm.gov.lv/lv/sadalas/pasvaldibu_finansu_uzraudziba/pasvaldibu_finansu_raditaju_analize/23490-2012-gads)

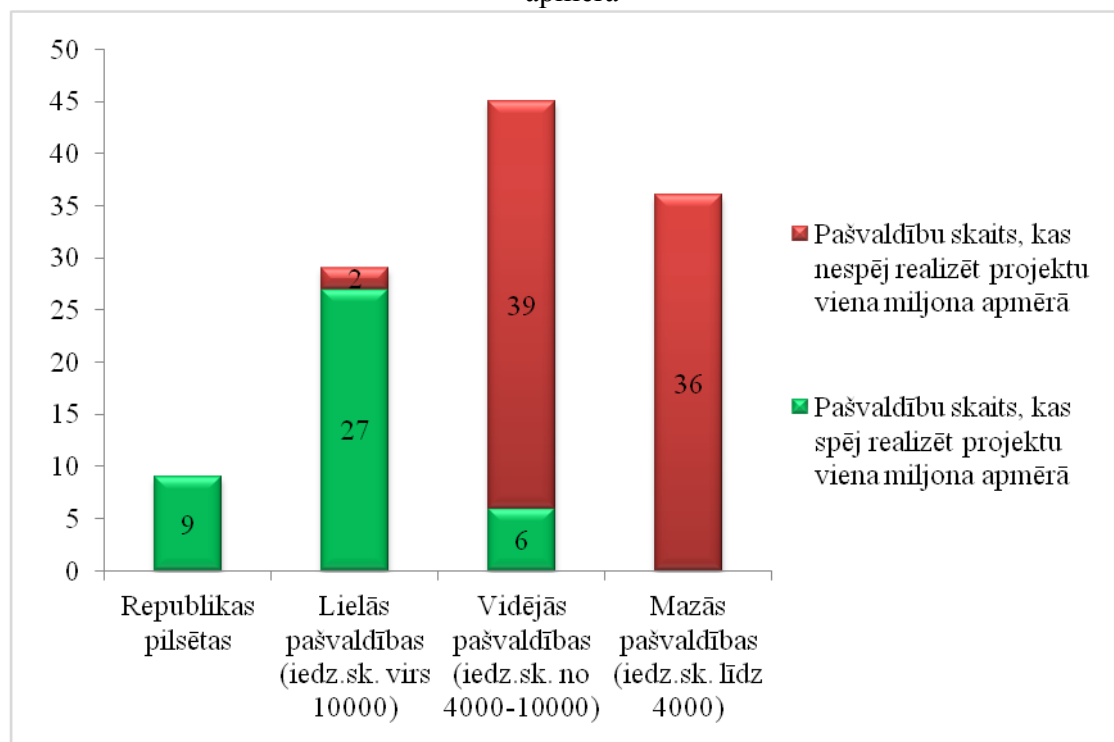
10%, bet atšķirīgs ieņēmumu apjoms – 1,4 un 2,6 milj. latu. Jāatzīmē arī, ka saistību apmērs gadu no gada var būtiski atšķirties, kas atkarīgs no tā, kādās aktivitātēs pašvaldība konkrētajā periodā ieplānojusi finansēt.

Finansiāli ietilpīgākais projekts lielo novadu pašvaldību grupā ir 7,5 milj. latu apmērā, kamēr mazo novadu pašvaldību grupā – 2,4 milj. latu apmērā, tai pat laikā konkrēto pašvaldību saistību apmērs, kuras īstenojušas šos projektus ir attiecīgi 5,4% un 20,09%. Tas liecina par to, ka pašvaldību budžeta apmērs lielā mērā ietekmē saistību apmēru, jo lielāks pašvaldības budžets, jo finansiāli ietilpīgākus projektus pašvaldība ir spējīga īstenot.

Ja pašvaldība gada laikā gribētu īstenot projektu par kopējo finansējumu, kas būtu lielāks par vienu miljonu latu, tad modelējot situāciju pašvaldību grupu dalījumā, var secināt, ka lielo novadu pašvaldību grupā no 29 pašvaldībām 27 varētu uzņemties finansiālas saistības, kas nepārsniegtu 20%, vidējo novadu pašvaldību grupā tādas būtu 6 no 45 pašvaldībām, bet mazo novadu pašvaldību grupā neviena no 36 pašvaldībām nevarētu īstenot projektu viena miliona apmērā, saistību apmēram nepārsniedzot 20% (skatīt 20.attēlu). Republikas pilsētu grupā visas pašvaldības būtu spējīgas uzņemties šādas saistības. Kā piemēru var minēt, lai veiktu ielas rekonstrukciju (t.sk. ceļu daļas būvniecības darbi, lietus ūdens kanalizācijas tīklu ierīkošana un elektroenerģijas infrastruktūras pārbūve, neskaitot izdevumus, kas saistīti ar būvuzraudzību un autoruzraudzību) 1 km garumā pašvaldībai ir nepieciešams aptuveni viens miljons latu liels finansējums.

Pašvaldību budžeta apmērs ir viens no ES fondu apguvi ietekmējošiem faktoriem, jo, pašvaldības ar lielāku budžetu, lai īstenotu ES fondu projektus, attiecīgi var uzņemties lielāku saistību apmēru, lai nodrošinātu nepieciešamo priekšfinansējumu un līdzfinansējumu, līdz ar to šīs pašvaldības ir spējīgas īstenot gan lielāku projektu skaitu, gan finansiāli ietilpīgākus projektus.

20.attēls. Pašvaldību spēja īstenot projektu viena miliona latu apmērā

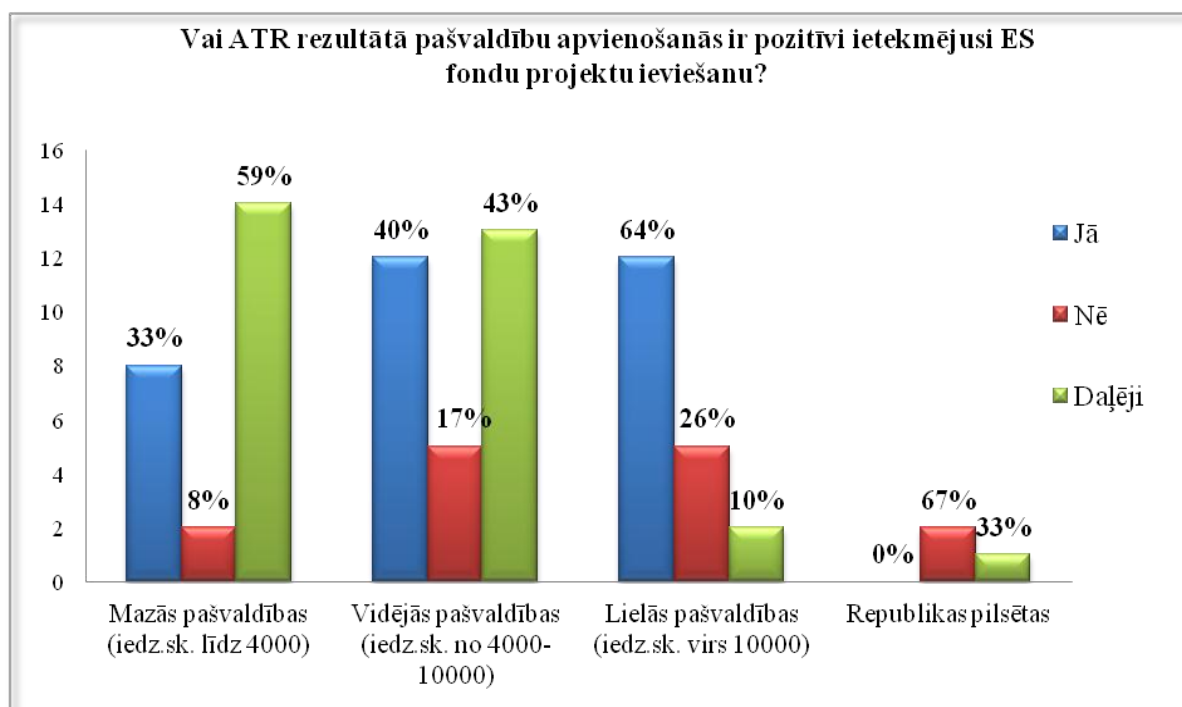


### 2.1.8. Pašvaldību aptaujas par administratīvi teritoriālās reformas ietekmi uz ES fondu īstenošanu rezultāti

Laika posmā no 2012.gada 2.novembra līdz 30.novembrim „Eiropas Savienības fondu 2007. – 2013. gadam ietekmes uz Latvijas teritoriju attīstību izvērtējuma” ietvaros, pēc VARAM pasūtījuma „GFK Latvia” veica pašvaldību attīstības plānošanas speciālistu aptauju par ES fondu 2007.-2013.gadam ietekmi uz teritoriju attīstību.

Aptaujas anketā tika iekļauts jautājums: vai ATR rezultātā pašvaldību apvienošanās ir pozitīvi ietekmējusi ES fondu projektu ieviešanu (piem., palielinājusies administratīvā kapacitāte, paplašinājušās pašvaldības līdzfinansējuma iespējas, u.c.). Pašvaldību grupu dalījumā atbildes sniegušas 30 vidējo novadu pašvaldības, 24 mazo novadu pašvaldības, 19 lielo novadu pašvaldības un 3 republikas pilsētu pašvaldības. Aptaujāto 76 pašvaldību viedoklis ir sekojošs: pozitīvi atbildējušas 32 (42%) pašvaldības (12 lielo novadu pašvaldības, 12 vidējo novadu pašvaldības, 8 mazo novadu pašvaldības), atbildi „daļēji” sniegušas 30 (39,5%) pašvaldības (14 mazo novadu pašvaldības, 13 vidējo novadu pašvaldības, 2 lielo novadu pašvaldības un 1 republikas pilsētas pašvaldība) un viedokli, ka ATR nav pozitīvi ietekmējusi ES fondu projektu ieviešanu sniedza 14 (18,4%) pašvaldības (5 lielās pašvaldības, 5 vidējās pašvaldības, 2 mazās pašvaldības un 2 republikas pilsētu pašvaldības).

21.attēls. Pašvaldību vērtējums par administratīvi teritoriālās reformas ietekmi uz ES fondu projektu ieviešanu



No aptaujāto lielo novadu pašvaldībām 64% uzskata, ka ATR ir pozitīvi ietekmējusi ES fondu īstenošanu, no vidējo novadu pašvaldībām pozitīvu atbildi snieguši 40%, savukārt mazo novadu pašvaldību īpatsvars, kas atbildēja pozitīvi, veido 33% no visām mazajām pašvaldībām, kas atbildējušas uz šo jautājumu. Trīs no divām republikas pilsētu pašvaldībām uzskata, ka ATR nav pozitīvi ietekmējusi pašvaldību spēju ieviest ES projektus (1 republikas pilsētas pašvaldība sniegusi atbildi „daļēji”), no lielajām pašvaldībām līdzīgi uzskata 26% pašvaldības, savukārt mazo pašvaldību īpatsvars, kuras ATR vērtē negatīvi ir 8%. Uz jautājumu atbildi „daļēji” sniegušas 59% mazās pašvaldības, 43% vidējās pašvaldības, 33% republikas pilsētu pašvaldības un 10% lielās pašvaldības

(skatīt 21.attēlu). Var secināt, jo lielāka pašvaldība pēc iedzīvotāju skaita, jo tā pozitīvāk vērtē ATR ietekmi.

Visbiežāk minētie ATR ieguvumi: 28 pašvaldības atbildējušas, ka pieaugusi pašvaldību spēja līdzfinansēt ES fondu projektus (10 mazo novadu pašvaldības, 10 vidējo novadu pašvaldības, 8 lielo novadu pašvaldības) un 26 pašvaldības uzskata, ka palielinājusies administratīvā kapacitāte (11 vidējo novadu pašvaldības, 8 mazo novadu pašvaldības, 7 lielo novadu pašvaldības), turpretī 6 pašvaldības uzskata, ka ATR nav ietekmējusi ES fondu projektu ieviešanu (3 lielo novadu pašvaldības un pa vienai pašvaldībai no pārējām grupām). Paskaidrojumu savai atbildei nav sniegušas 11 pašvaldības, 9 pašvaldības norādījušas, ka tās ATR nav skārusi. ATR negatīvo ietekmi uzsvērušas 3 pašvaldības, kuras uzskata, ka tās rezultātā pašvaldībām ir noteiktas papildus funkcijas, kas prasa arī papildus finanšu resursus, pieaudzis administratīvais slogs, kā arī lielāks slogs cilvēkresursiem. No aptaujātajām pašvaldībām 7 uzskata, ka ATR rezultātā mazās pašvaldības skāris „nomales efekts”, ka ieguvējas ir lielās pašvaldības, turpretī 6 pašvaldības uzskata, ka tieši mazās pašvaldības ir apvienošanās ieguvējas. 3 pašvaldības ir uzsvērušas to, ka augusi sagatavoto projektu kvalitāte.

Lielākas līdzfinansējuma iespējas ES fondu īstenošanā ATR rezultātā saskata mazo un vidējo novadu pašvaldības, administratīvās kapacitātes pieaugumu visvairāk novērtējušas vidējo novadu pašvaldības. Uzskats, ka ATR nav bijusi ietekme uz ES fondu ieviešanu, ir populārs lielo pašvaldību vidū. Viedokli, ka ATR rezultātā mazās pašvaldības ir skāris „nomales efekts” visbiežāk minējušas mazo novadu pašvaldības, turpretī lielo novadu pašvaldības visbiežāk minējušas, ka tieši mazo novadu pašvaldības ir lielākās ieguvējas no pašvaldību apvienošanās. Pārējās atbildes sadalījušas līdzīgās proporcijās.

Līdz ar to var secināt:

- 1) jo lielāka pašvaldība pēc iedzīvotāju skaita, jo pozitīvāk vērtē ATR ietekmi uz ES fondu aktivitāšu īstenošanu (lielie novadi 63,2% salīdzinoši mazie novadi 33%), kas lielā mērā būtu saistāms arī ar lielāku projektu skaitu, ko pieteica lielie novadi (lielās pašvaldības %, salīdzinoši mazās pašvaldības %);
- 2) pašvaldību ar iedzīvotāju skaitu virs 4 000 (t.sk. republikas pilsētu pašvaldības) iesniegto projektu pieteikumu īpatsvars veido ap 70%, kas skaidrojams ar šo pašvaldību priekšrocībām – augstāku administratīvo kapacitāti, kvalificētu cilvēkresursu pietiekamību un lielākām projektu līdzfinansēšanas iespējām.

## 2.2. ATR ieguvumi

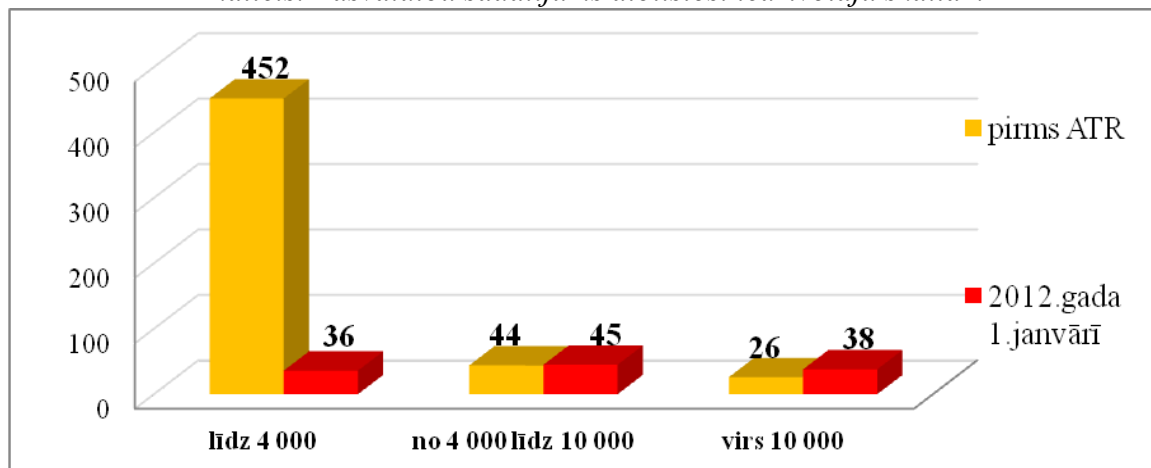
Lielākie ATR ieguvumi ir šādi:

- 1) iedzīvotāju skaita palielinājums apvienotajās pašvaldībās;
- 2) finanšu līdzekļu koncentrācija apvienotajās pašvaldībās;
- 3) pašvaldību spēja piesaistīt uzņēmējus (investorus);
- 4) pašvaldību spēja piesaistīt ES fondu finansējumu;
- 5) pašvaldību demokrātijas attīstība;
- 6) novada specifikai atbilstošas pārvaldes struktūras izveide;
- 7) pašvaldību funkciju īstenošana plašākā teritorijā.

### 1) Iedzīvotāju skaita palielinājums apvienotajās pašvaldībās

ATR rezultātā būtiski palielinājies pašvaldību skaits ar lielāku iedzīvotāju skaitu. Pirms ATR 2009.gadā Latvijā pastāvēja 522 vietējā līmeņa pašvaldības (7 republikas pilsētu, 50 rajona pilsētu, 41 novadu un 424 pagastu pašvaldības). Savukārt, noslēdzoties ATR, Latvijā ir 119 vietējā līmeņa pašvaldības (9 republikas pilsētas un 110 novadu pašvaldības).

22.attēls. Pašvaldību sadalījums atbilstoši iedzīvotāju skaitam



Protams, pašvaldību veidošana ar lielāku iedzīvotāju skaitu nav pašmērķis, bet tas rada stabilas attīstības iespējas, budžeta līdzekļu un resursu koncentrāciju, palielina administratīvo kapacitāti salīdzinājumā ar nelielām pašvaldībām.

### 2) Finanšu līdzekļu koncentrācija apvienotajās pašvaldībās

Atbilstoši iedzīvotāju skaita palielinājumam katrā konkrētajā pašvaldībā palielinājies budžeta apjoms. Tā pirms reformas 2008.gadā mazākais pamatbudžeta ieņēmumu apjoms bija Kalncempju pagasta pašvaldībai 91,2 tūkst. latu, pēc reformas 2011.gadā mazākais pamatbudžeta ieņēmumu apjoms bija Alsungas novada pašvaldībai 905,6 tūkst. latu, bet lielajā Ogres novada pašvaldībā – 30,1 milj. latu. Lielāks budžeta apjoms dod iespēju koncentrēt pašvaldības finanšu līdzekļus prioritāriem mērķiem, dod manevra iespējas piesaistīt un realizēt projektus. Diemžēl šie ATR ieguvumi pilnā mērā neattiecas uz novadu pašvaldībām, kuras veidotas no viena pagasta vai vienas rajona pilsētas ar lauku teritoriju, jo to pieejamie resursi palika iepriekšējā līmenī.

### 3) Palielinājās pašvaldību spēja piesaistīt uzņēmējus (investorus)

Lai arī pašvaldības norādīja vairākus citus faktorus bez ATR, kas ietekmēja pašvaldību spēju piesaistīt uzņēmējus, kopumā pēc pašvaldību pašnovērtējuma ATR atstāja pozitīvu ietekmi uz pašvaldību spēju (administratīvo kapacitāti) piesaistīt investorus (50%), uzlaboja pašvaldības piedāvājumu potenciālajiem investoriem (51%), kā arī pozitīvi ietekmēja piesaistīto investīciju apjomu (31%).

Mazie novadi ir pozitīvi novērtējuši ATR ietekmi visos jautājumos: uzlabojusies pašvaldības spēja (administratīvo kapacitāti) piesaistīt investorus (56%), pašvaldībā ir palielinājies privāto investīciju apjoms (42%), kā arī uzlabojies piedāvājums potenciālajiem investoriem (59%).

Lielākie novadi vispozitīvāk starp visām apskatītajām pašvaldību grupām novērtēja administratīvās kapacitātes uzlabojumus (62%), kā arī piedāvājuma uzlabošanu investoriem (63%). Vienlaikus salīdzinoši zemu novērtējot piesaistīto investīciju apjoma izmaiņas (41%), kas būtu saistāms ar apstākli, ka jau šobrīd lielie novadi ir galvenie lielo investīciju piesaistītāji.

#### **4) Pašvaldību spēja piesaistīt ES fondu finansējumu**

Jo lielāka pašvaldība pēc iedzīvotāju skaita, jo pozitīvāk vērtē ATR ietekmi uz ES fondu aktivitāšu īstenošanu (lielo novadu pašvaldības - 63,2%, salīdzinoši mazo novadu pašvaldības - 33%), kas lielā mērā saistāms arī ar lielāku projektu skaitu, ko sagatavojušas un pieteikušas lielo novadu pašvaldības. Pašvaldību ar iedzīvotāju skaitu virs 4 000 (t.sk. republikas pilsētu pašvaldības) iesniegto projektu pieteikumu īpatsvars veido ap 70%, kas skaidrojams ar šo pašvaldību priekšrocībām – augstāku administratīvo kapacitāti, kvalificētu cilvēkresursu pietiekamību un lielākām projektu līdzfinansēšanas iespējām.

Par kvalitatīvi sagatavotiem pašvaldību projektiem (projekti, kuru statuss ir: apstiprināts, noslēgts līgums vai pabeigts) var uzskatīt 1 470 projektus, no kuriem 588 (40%) projektus sagatavojušas lielo novadu pašvaldības. Par nesekmīgiem projektiem (projekti, kuru statuss ir: atsaukts, noraidīts vai pārtraukts) var uzskatīt 1 122 projektus, no kuriem 505 (45%) ir lielo novadu pašvaldību projekti. Var secināt, ka sekmīgo un nesekmīgo projektu skaita īpatsvars ir atkarīgs no kopumā pieteikto projektu skaita, jo lielāku pieteikumu skaitu pašvaldība iesniedz, jo lielāks ir gan sekmīgo projektu, gan nesekmīgo projektu īpatsvars. Lielāko kvalitatīvi sagatavoto projektu īpatsvaru no kopējā pieteikto projektu skaita veido republikas pilsētu pašvaldību projekti, kurām par sekmīgiem var uzskatīt 67,5% pieteikumus no kopējā republikas pilsētu pašvaldību iesniegto projektu pieteikumu skaita, kamēr mazo novadu pašvaldībām tie ir 60,7%, vidējo novadu pašvaldībām – 53,9% un lielo novadu pašvaldībām – 53,8% pieteikumu.

ES fondu izmaksātais finansējuma apjoms pašvaldību īstenotajiem projektiem 2007.-2013.gada plānošanas periodā laikā līdz 2012.gada 6.novembrim veido 424,5 milj. latu. Lielāko finansējumu saņēmušas republikas pilsētu pašvaldības – 200,2 milj. latu un lielo novadu pašvaldības – 139,5 milj. latu. Vidējo novadu pašvaldības saņēmušas 62 milj. latu un mazo novadu pašvaldības - 22,6 milj. latu lielu finansējumu. Republikas pilsētas saņēmušas lielāko finansējuma apjomu, neskatoties uz to, ka iesniegušas mazāko pieteikumu skaitu, kas nozīmē to, ka republikas pilsētu pašvaldību pieteiktie projekti ir bijuši finansiāli ietilpīgāki nekā pārējo pašvaldību grupu projekti.

#### **5) Pašvaldību demokrātijas attīstība**

Novada pašvaldību domes vēlēšanās 2009.gadā vēlētajiem bija lielākas izvēles iespējas, veidojās spēcīga konkurence starp deputātu kandidātu sarakstiem. Ja 2005.gada pašvaldību vēlēšanās 69 pašvaldībās piedalījās tikai viens deputātu kandidātu saraksts, tad 2009.gada pašvaldību vēlēšanās tikai vienā novadā – Naukšēnu novadā bija viens deputātu kandidātu saraksts. Pārējos novados vēlēšanās piedalījās vairāki deputātu kandidātu

saraksti, tādējādi nodrošinot vēlētājiem izvēles iespējas un veicinot konkurenci starp kandidātu sarakstiem.

### **6) Novada specifikai atbilstošas pārvaldes struktūras izveide**

Novadu pašvaldības, atbilstoši katra novada specifikai, ir izveidojušas atbilstošas pārvaldes struktūras, piesaistot kvalificētus speciālistus - finansistus, ekonomistus, juristus, projektu vadības un personāla vadības speciālistus, teritorijas plānotājus, sociālos darbiniekus, inženierus, un tādējādi nodrošinot profesionālu pārvaldību. Informācijas tehnoloģiju, kvalitātes vadības sistēmas, vienas pieturas aģentūras pielietošana apvienotajās pašvaldībās ir būtiski uzlabojusi informācijas apriti un atgriezenisko saiti starp pašvaldību politiķiem, darbiniekiem un attiecīgās pašvaldības iedzīvotājiem.

Sarežģītajā ekonomiskajā un finanšu situācijā apvienotās Bauskas, Madonas, Kuldīgas, Saldus, Talsu un Tukuma novada pašvaldības, kā arī daudzas citas pašvaldības spēja izveidot profesionālu administrāciju, apvienojot iestādes, veidojot jaunajām administratīvajām teritorijām piemērotu pārvaldi. Tas ir devis iespēju lielo novadu pašvaldībām ietaupīt finansējumu administratīviem izdevumiem (2011.gadā lielo novadu pašvaldību grupā vidējie administratīvie izdevumi uz vienu iedzīvotāju bija salīdzinoši zemi - 58 lati) un to novirzīt citām aktivitātēm, piemēram, izglītībai un kultūras pasākumiem. Diemžēl to nevar attiecināt uz visām pašvaldībām, it sevišķi uz vairākām mazo novadu pašvaldībām, jo vidējie pārvaldes izdevumi mazo novadu pašvaldību grupā 2011.gadā ir visaugstākie, tie sastādīja 74 latus, rēķinot uz vienu iedzīvotāju.

### **7) Pašvaldību funkciju īstenošana plašākā teritorijā**

Pēc apvienošanās lielajos novados visi pašvaldību funkciju veikšanai nepieciešamie infrastruktūras objekti pārsvarā gadījumu atrodas konkrētā novada administratīvajā teritorijā un tie ir pieejami visiem novada iedzīvotājiem, neatkarīgi no tā, kādā teritoriālajā vienībā (novada pagastā vai novada pilsētā) viņi dzīvo. Tas ir palielinājis iedzīvotājiem sniegto pašvaldību pakalpojumu dažādību, to pieejamību, pašvaldības ar lielāku atdevi izmanto pašvaldību rīcībā esošo infrastruktūru. Tā, piemēram, mazo novadu pašvaldībās pamatā ir atrisināts jautājums par pirmsskolas iestāžu pakalpojumu pieejamību.

Ja pirms reformas bija pašvaldības, kurās nebija pat sākumskolas, piemēram, Kalncempju pagasta pašvaldībā, tad pēc reformas ir tikai 5 novadi, kuros nav vidusskolas. Novada skolu tīkla izveide, mūzikas, mākslas un sporta skolu apkalpes teritoriju sakārtošana deva iespēju skolēniem vispārējo izglītību un profesionālās ievirzes izglītību apgūt tajā administratīvajā teritorijā, kurā viņi dzīvo. Tas samazināja pašvaldību savstarpējo norēķinu apjomu pēc ATR. Apvienošanās procesā ir sabalansēti ekonomiskie ieguvumi, ko nodrošina iedzīvotāju skaita palielināšanās, ar samērojamu vietējās pašvaldības teritorijas platību un tās teritoriālo vienotību.

## **2.3. ATR ietvaros neatrisinātie jautājumi**

Izvērtējuma rezultātā konstatēti šādi ATR ietvaros neatrisināti jautājumi:

- 1) pašvaldību administratīvo teritoriju neatbilstība likuma prasībām;
- 2) novadi bez reģionālās attīstības centriem;
- 3) tālāka valsts pārvaldes funkciju decentralizācijas spēja;
- 4) daudzu mazo novadu pašvaldību nepietiekošā nodokļu ieņēmumu bāze;
- 5) salīdzinoši lieli pārvaldes izdevumi daudzās mazo novadu pašvaldībās;



6) mazo novadu pašvaldību nespēja pašiem efektīvi pildīt atsevišķas funkcijas.

### 1) Pašvaldību administratīvo teritoriju neatbilstība likuma prasībām

Ievērojams skaits – 36 (33%) novadi neatbilst Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā noteiktajam novadu veidošanas kritērijam – minimālajam iedzīvotāju skaitam novada pašvaldībā (4 000). Arī divu republikas pilsētu - Jēkabpils un Valmieras iedzīvotāju skaits neatbilst minētajā likumā noteiktajam minimālajam iedzīvotāju skaitam republikas pilsētā – 25 000. Saskaņā ar CSP datiem pēc tautas skaitīšanas uz 2012.gada 1.janvāri 36 novados iedzīvotāju skaits ir zem 4 000, bet republikas pilsētās – Jēkabpilī un Valmierā zem 25 000. Iedzīvotāju skaits daudzās administratīvajās teritorijās turpina samazināties, tas nozīmē, ka nākotnē novadu skaits ar nelielu iedzīvotāju daudzumu palielināsies.

Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums kā vienu no novadu veidošanas kritērijiem nosaka nepieciešamību, ka novada administratīvajā teritorijā jābūt pilsētai vai ciemam ar iedzīvotāju skaitu virs 2000. Šobrīd saskaņā 2011.gada tautas skaitīšanas datiem ir 29 novadi, kuros nav novada attīstības centrs – ne pilsēta, ne arī ciems ar iedzīvotāju skaitu virs 2000, pie kam 20 no tiem neatbilst arī likumā noteiktajam iedzīvotāju skaita kritērijam. Tas rada bažas par šo novadu attīstību nākotnē, jo iedzīvotāju skaits Latvijā turpina samazināties.

### 2) Novadi bez reģionālās attīstības centriem, bet ar tiešu to ietekmi

Lai arī daļa novadu, kuros ir reģionālās nozīmes attīstības centri ir ļoti tuvu bijušo rajonu robežām, piemēram, Kuldīgas, Madonas novads, ir vairāki salīdzinoši nelieli novadi ar reģionālās nozīmes centriem, bet potenciāli to ietekmes areāls ir daudz plašāks, piemēram, Cēsu un Aizkraukles novads. Septiņi novadi – Jelgavas novads, Jēkabpils novads, Krustpils novads, Kocēnu novads, Burtņieku novads, Rēzeknes novads, Ventspils novads, kuros nav spēcīgu attīstības centru, atrodas blakus nacionālās nozīmes attīstības centriem – Jelgavai, Jēkabpilij, Valmierai, Rēzeknei, Ventspilij, bet neveido vienotu pašvaldību ar šiem nozīmīgajiem attīstības centriem. Tas neveicina minēto novadu teritoriju attīstību. Jāpiezīmē, ka vairākiem novadiem, kas atrodas ap republikas pilsētām (Daugavpils, Garkalnes, Jēkabpils, Jelgavas, Krustpils, Rēzeknes un Ventspils novadiem) administratīvais centrs atrodas citas pašvaldības - republikas pilsētas administratīvajā teritorijā.

### 3) Tālāka valsts pārvaldes funkciju decentralizācijas spēja

Saeima 2012.gada 20.decembrī pieņēma grozījumus Rajona pašvaldību reorganizācijas likuma Pārejas noteikumus, ar kuriem noteica, ka Ministru kabinets līdz 2013.gada 1.oktobrim iesniedz Saeimā atzinumu, kurā izvērtētas tiešās valsts pārvaldes funkciju decentralizācijas iespējas attiecībā uz vietējām pašvaldībām.

Lai arī ATR rezultātā samazinājās atšķirības starp iedzīvotāju skaitu pašvaldībās, vēl joprojām izveidotās novadu pašvaldības ir ar ļoti atšķirīgu iedzīvotāju skaitu (no 1,1 tūkst. iedzīvotāju līdz 35,7 tūkst. iedzīvotāju) un līdz ar to ar ļoti atšķirīgu pašvaldības kapacitāti. Saskaņā ar subsidiaritātes principu vairākas valsts pārvaldes funkcijas un uzdevumi, piemēram, reģionālās nozīmes autoceļu uzturēšana, sabiedriskā transporta nodrošināšana, kārtības policijas (pašvaldības policijas) darbības nodrošināšana, atskurbtuvju uzturēšana, vairāku civilās aizsardzības uzdevumu nodrošināšana, profesionālās izglītības iestādes, specializētās sociālās aprūpes iestādes kopā ar attiecīgu finansējumu būtu nododamas vietējām pašvaldībām. Lielo novadu pašvaldības, kuras veidojušas ap reģionālās nozīmes attīstības centru vai aptver visu vai lielāko daļu no bijušā rajona teritorijas, var pārņemt un efektīvi pildīt decentralizējamās funkcijas, bet mazo un

vidējo novadu pašvaldības šādas funkcijas kvalitatīvi un efektīvi pildīt nav spējīgas sava teritoriāli nelielā mēroga dēļ. Līdz ar to šobrīd izveidotā pašvaldību sistēma nespēj nākotnē nodrošināt atsevišķu valsts pārvaldes funkciju pārņemšanu savā kompetencē.

#### **4) Daudzu mazo novadu pašvaldību nepietiekošā nodokļu ieņēmumu bāze**

Mazo novadu pašvaldību grupā salīdzinoši ar pārējām pašvaldību grupām ir viszemākie nodokļu ieņēmumu rādītāji, rēķinot uz vienu pašvaldības iedzīvotāju, kā arī visaugstākie saņemtās dotācijas no PFIF rādītāji uz vienu iedzīvotāju. Šajās pašvaldībās netiek nodrošināta pašvaldību finanšu līdzekļu koncentrācija (neliels ikgadējā budžeta apjoms) un līdz ar to arī nav iespējas efektīvāk šos līdzekļus izmantot.

#### **5) Daudzu mazo novadu pašvaldību salīdzinoši lieli pārvaldes izdevumi**

Pašvaldību budžetu izdevumu daļā 2011.gadā mazo novadu pašvaldību grupai, salīdzinot ar pārējām novadu pašvaldību grupām, ir vislielākie administratīvie izdevumi un vislielākie izdevumi sociālajai aizsardzībai, rēķinot uz vienu pašvaldības iedzīvotāju. Tas norāda uz iedzīvotāju skaita neatbilstību optimālas pārvaldes funkcijas veikšanai mazajās novadu pašvaldībās, kā arī uz trūcīgo iedzīvotāju palielinātu īpatsvaru daudzās šajās pašvaldībās, salīdzinot ar pārējām novadu pašvaldību grupām.

Jo mazāks novads, jo augstāks risks administratīvo izdevumu pieaugumam nākotnē - gandrīz 1/3 no mazajiem un vidējiem novadiem ir tādi, kuros ir vieni no zemākajiem nodokļu ieņēmumiem un augstākajiem administratīvajiem izdevumiem, vienlaikus ar straujāko tendenci iedzīvotāju skaita samazinājumam. Līdz ar to var prognozēt, ka šajos novados samazināsies iedzīvotāju skaits, kas uzturēs salīdzinoši zemos nodokļu ieņēmumus (jo iedzīvotāju skaits, kas tos maksā samazināsies), tā rezultātā šo pašvaldību administratīvie izdevumi turpinās pieaugt neproporcionāli iedzīvotāju skaitam.

Palielināt mazo novadu pašvaldību ieņēmumu bāzi un samazināt to administratīvos izdevumus, kā arī izlīdzināt neviendabīgo iedzīvotāju sastāvu varētu, veicot mazo novadu pašvaldību apvienošanu ar kaimiņu pašvaldībām, kurās ir spēcīgi attīstības centri.

#### **6) Mazo novadu pašvaldību nespēja pašiem efektīvi pildīt atsevišķas funkcijas**

Mazo novadu pašvaldību kapacitāte nav pietiekoša, lai pašu spēkiem optimāli un efektīvi pildītu no rajonu pašvaldībām pārņemtās funkcijas, kā arī atsevišķas jau pirms ATR vietējo pašvaldību kompetencē esošas funkcijas. Lai nodrošinātu visu vietējo pašvaldību funkciju izpildi, pašvaldības sadarbojas, veido vairāku pašvaldību kopējas iestādes, kā arī deleģē funkciju izpildi lielo novadu pašvaldībām. Pamatā kopēju pašvaldību iestāžu veidošana un funkciju deleģēšana notiek bijušo rajonu teritoriju ietvarā. Šajā gadījumā pašvaldības pakalpojuma sniegšana tiek attālināta no pašvaldības, kurā pakalpojuma saņēmējs dzīvo, uz citu pašvaldību vai vairāku pašvaldību izveidotu iestādi. Ja šajā gadījumā pašvaldības pakalpojums tiek sniegts nekvalitatīvs, tad grūti atrast vienu (galveno) atbildīgo par nekvalitatīvu darbu un uzlabot pakalpojuma kvalitāti, jo šī jautājuma risināšana ir nodota citas pašvaldības vai vairāku pašvaldību kompetencē.

### 3. Ekspertu vērtējums par ATR turpināšanu

Lai sniegtu neatkarīgu novērtējumu, tika pieaicināti neatkarīgi eksperti – J.Endziņa vadībā tika sagatavots atzinums par ATR ietekmi un tās turpināšanu.

#### 3.1.Kopējais ieteikums par ATR turpināšanu

ATR nepieciešams turpināt šādu apsvērumu dēļ:

- turpinot ATR, pašvaldības kļūs vēl efektīvākas;
- jāpanāk, ka pašvaldības iedzīvotāju skaita ziņā atbilst Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumam<sup>9</sup>.

ATR turpināšanas nepieciešamību pastiprina arī kopējā demogrāfiskā situācija un tās prognozes, atbilstoši kurām visā valstī iedzīvotāju skaits visticamāk turpinās samazināties<sup>10</sup>. Šī problēma visvairāk skar un skars tieši mazos novadus, jo papildus tam iedzīvotāji pārvietojas uz vietām, kur ir labākas darba iespējas.

#### 3.2.Efektivitāte

Konstatēts, ka ATR rezultātā, pašvaldībām kļūstot lielākām, tās kļūst efektīvākas un turpinot ATR šajā virzienā, šīs pozīcijas uzlabosies vēl vairāk. Pašvaldības:

- varēs vēl labāk piesaistīt ES fondus un citus finanšu līdzekļus;
- proporcionāli mazāk uz vienu iedzīvotāju tērēs administratīvos izdevumus;
- kļūs motivētākas veicināt uzņēmējdarbību savā teritorijā;
- uzlabos investīciju piesaisti un uzņēmējdarbības aktivitātes attiecīgajā teritorijā.

#### 3.3.Atbilstība likumam

ATR rezultātā viena daļa pašvaldību iedzīvotāju skaita ziņā neatbilst Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumam<sup>11</sup>.

- proporcionāli daudzi novadi neatbilst Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā noteiktajam novadu veidošanas kritērijam – minimālajam iedzīvotāju skaitam novada pašvaldībā (4 000). Šādu novadu skaits ir 36, jeb 33% no kopējā skaita;
- divu republikas pilsētu - Jēkabpils un Valmieras iedzīvotāju skaits neatbilst likumā noteiktajam minimālajam iedzīvotāju skaitam republikas pilsētā – 25 000.

#### 3.4.Optimālais modelis

Ņemot vērā Latvijas izmērus, iedzīvotāju skaitu un Atzinumā ietvertos konstatējumus, pēc autora ieskata, turpināms darbs pie ATR, veidojot administratīvās teritorijas maksimāli pietuvināti Latvija 2030<sup>12</sup> iezīmētajam reģionālās nozīmes un nacionālās nozīmes attīstības centru modelim.

<sup>9</sup> <http://www.likumi.lv/doc.php?id=185993>

<sup>10</sup> [http://www.lm.gov.lv/upload/darba\\_tirgus/darba\\_tirgus/petijumi/darbaspeka\\_darba\\_tirgus.pdf](http://www.lm.gov.lv/upload/darba_tirgus/darba_tirgus/petijumi/darbaspeka_darba_tirgus.pdf)

<sup>11</sup> <http://www.likumi.lv/doc.php?id=185993>

<sup>12</sup> [http://www.latvija2030.lv/upload/latvija2030\\_lv.pdf](http://www.latvija2030.lv/upload/latvija2030_lv.pdf)

#### 4. Secinājumi un priekšlikumi

Ekonomiskā un finanšu krīze notika vienā laikā ar ATR pabeigšanu, kas jāņem vērā vērtējot reformas ietekmi uz pašvaldībām<sup>13</sup>. Lai gan ATR procesā būtiski uzlabota Latvijas pašvaldību sistēma, krasi samazinājies pašvaldību daudzums ar iedzīvotāju skaitu līdz 4 000, vairums pašvaldību pieaugusi spēja pašām risināt sarežģītus funkciju izpildes nodrošināšanas jautājumus, organizēt ES fondu projektu apguvi, padarīt savu administratīvo teritoriju pievilcīgu investoriem, tomēr **secināms, ka atsevišķi jautājumi, kas būtu bijuši jāatrisina reformas procesā, nav izpildīti:**

- 1) izveidots liels skaits novadu, kuri neatbilst likumā noteiktajiem novadu veidošanas kritērijiem;
- 2) daudzos novados nav spēcīgu attīstības centru, kas būtiski apgrūtina līdzsvarotu reģionālās attīstības politikas realizāciju;
- 3) izveidota iedzīvotāju skaita ziņā ļoti neviendabīga novadu pašvaldību sistēma, kas apgrūtina tālāko publiskās pārvaldes pilnveides procesu;
- 4) pašvaldību sistēma iedzīvotāju skaita neviendabīguma dēļ kopumā nespēj pārņemt nākotnē decentralizējamās valsts pārvaldes funkcijas, līdz ar to atsevišķu valsts pārvaldes funkciju nodošana pašvaldībām būs sarežģīts process;
- 5) izveidots samērā liels mazo novadu pašvaldību skaits, kurām ir nepietiekoša nodokļu ieņēmumu bāze un kuras nespēj patstāvīgi, bez deleģēšanas vai kopīgu pašvaldību iestāžu veidošanas, realizēt savas autonomās funkcijas, koncentrēt finanšu līdzekļus, veikt racionālu, efektīvu pārvaldi.

##### **Priekšlikumi turpmākai rīcībai:**

- 1) izskatīt iespēju veidot lielus novadus ap reģionālās un nacionālās nozīmes attīstības centriem;
- 2) izstrādāt sistēmu, kā virzīt pašvaldību apvienošanu, lai nodrošinātu reģionālās un nacionālās nozīmes attīstības centru administratīvu sasaisti (centrs un lauku teritorija vienā novadā) ar visām Latvijas lauku teritorijām;
- 3) aktualizēt Administratīvo teritoriju un apdzīvotu vietu likumu, lai rastu risinājumu ATR neatrisināto jautājumu īstenošanai, t.sk. paredzēt mehānismu pašvaldību brīvprātīgas apvienošanās procesam;
- 4) Izpētīt nepieciešamību nodot pašvaldībām atsevišķas valsts pārvaldes funkcijas un konsultācijās ar nozaru ministrijām konkretizēt decentralizējamās funkcijas.

Vides aizsardzības un  
reģionālās attīstības ministrs

E.Sprūdžs

25.03.2013. 9:36

10233

A.Cibuļskis

tālr.: 66016517, [aigars.cibulskis@varam.gov.lv](mailto:aigars.cibulskis@varam.gov.lv)

<sup>13</sup> ATR neskāra 19 pašvaldības, no kurām 13 pašvaldības bija Rīgas reģiona pašvaldības. Līdz ar to nav līdzvērtīgs pašvaldību skaits reģionos un pašvaldību grupās (lielas, vidējās un mazās), lai varētu veikt salīdzinošu analīzi, izslēdzot krīzes faktoru.