



Administratīvi teritoriālā reforma — izaicinājumi, kas rada iespējas

Saeima 2019. gada 21. martā pieņēma lēmumu “Par administratīvi teritoriālās reformas turpināšanu”, proti, turpināt 1998. gadā iesākto administratīvi teritoriālo reformu un līdz 2021. gadam izveidot ekonomiski attīstīties spējīgas administratīvās teritorijas ar vietējām pašvaldībām, kas spēj nodrošināt tām likumos noteikto autonomo funkciju izpildi salīdzināmā kvalitātē un pieejamībā un sniedz iedzīvotājiem kvalitatīvus pakalpojumus par samērīgām izmaksām.

I Līdztekus Saeimas lēmumam izvirzāmi šādi teritoriālās reformas mērķi valsts attīstības un iedzīvotāju labklājības nodrošināšanai:

- 1) uzlabot valsts un pašvaldību ekonomisko izaugsmi un konkurētspēju;
- 2) nodrošināt visas valsts pārvaldes darbībā racionālu valsts budžeta līdzekļu izlietošanu;
- 3) izveidot vienlīdzīgu un ilgtspējīgu pašvaldību darbības sistēmu, reģionālās un nacionālās nozīmes attīstības centrus ar to lauku teritorijām sasaistot vienotā administratīvā, ekonomiskā un saimnieciskā vienībā, tādējādi radot labākus priekšnosacījumus tautsaimniecības attīstībai un pakalpojumu pieejamībai iedzīvotājiem;
- 4) radīt mehānismus efektīvākai novadu pilsētu un novada pagastu pašpārvaldes darbībai, vairāk iesaistot tajā attiecīgo teritoriju iedzīvotājus;
- 5) nostiprinot pašvaldību autonomiju un kapacitāti, nodrošināt subsidiaritātes principa ievērošanu;
- 6) nodrošināt pievilcīgu vidi investīcijām un jaunu darbavietu radīšanai, tādējādi panākot konkurētspējīgu atalgojumu un mazinot emigrāciju;
- 7) panākt, ka pašvaldības tām likumos uzdotās funkcijas izpilda patstāvīgi.

II Esošās situācijas raksturojums pēc 2009. gada īstenotās teritoriālās reformas

Saeima, 2012. gadā apstiprinot Nacionālās attīstības plānu 2014.–2020. gadam, VARAM uzdeva uzdevumu: Ieviest pilnveidotu valsts administratīvi teritoriālo iedalījumu, balstoties uz administratīvi teritoriālās reformas rezultātu novērtējumu. Saeima Rajonu pašvaldību reorganizācijas likumā 2012. gadā noteica: Ministru kabinets veic administratīvi teritoriālās reformas izvērtējumu un iesniedz Saeimai atzinumu, kurā izvērtētas tiešās valsts pārvaldes funkciju decentralizācijas iespējas attiecībā uz vietējām pašvaldībām. Izpildot šos Saeimas dotos uzdevumus, Ministru kabinets:

- 1) 2013. gadā sagatavoja (VARAM) un izskatīja informatīvo ziņojumu “Administratīvi teritoriālās reformas izvērtējums”¹;

¹ Pieejams: <http://tap.mk.gov.lv/mk/tap/?pid=40278571>

- 2) 2013. gadā sagatavoja (VARAM) un Ministru kabinets iesniedza Saeimai atzinumu par valsts tiešās pārvaldes funkciju decentralizācijas iespējām attiecībā uz vietējām pašvaldībām.²

2013. gada informatīvajā ziņojumā “Administratīvi teritoriālās reformas izvērtējums” tika minēti šādi galvenie priekšnoteikumi turpmākai rīcībai administratīvi teritoriālā iedalījuma pilnveidošanai:

- ✓ izskatīt iespēju veidot lielus novadus ap reģionālās un nacionālās nozīmes attīstības centriem;
- ✓ izstrādāt sistēmu, kā veicināt pašvaldību apvienošanu, lai nodrošinātu reģionālās un nacionālās nozīmes attīstības centru administratīvu sasaisti (centrs un lauku teritorija vienā novadā) ar visām Latvijas lauku teritorijām.

Savukārt Saeimai 2013. gadā Ministru kabineta iesniegtajā atzinumā par valsts pārvaldes funkciju decentralizācijas iespējām attiecībā uz vietējām pašvaldībām norādīts:

- ✓ atzinuma sagatavošanas procesā sadarbībā ar ministrijām un pašvaldībām konstatēts, ka ir virkne valsts tiešās pārvaldes funkcijas un uzdevumi, kurus būtu lietderīgi decentralizēt uz vietējām pašvaldībām, neveidojot apriņķu pašvaldības.

Secināms, ka, 2009. gadā izveidojot novadus, jautājums netika skatīts kopsakarībās ar otru teritoriālās reformas uzstādījumu – izveidot apriņķu pašvaldības. Tieši otrādi, 2009. gada 26 rajonu pašvaldību reorganizācijas faktiskais rezultāts, nododot funkcijas, iestādes un mantu novadu pašvaldībām, bija zaudēts ekonomiskais pamats apriņķu pašvaldību izveidošanai.

Republikas pilsētas. Īstenojot teritoriālo reformu 2009. gadā, republikas pilsētu statusu ieguva arī rajona pilsētas Valmiera un Jēkabpils. Vēsturiski septiņu republikas pilsētu pašvaldības nebija nedz teritoriāli, nedz administratīvi saistītas ar 26 rajoniem, proti, tās neietilpa attiecīgo rajonu administratīvajās teritorijās. Vienlaikus republikas pilsētu pašvaldības izpildīja gan vietējo, gan rajona (reģionālo) pašvaldības funkcijas. Tajā pašā laikā sešas no septiņām republikas pilsētām – izņemot Jūrmalu – bija rajonu administratīvie centri. Arī pēc 2009. gada īstenotās teritoriālās reformas praksē ir gadījumi, kad blakus esošu novadu pašvaldību administratīvie centri tiek noteikti republikas pilsētās. Piemēram, Ventspils novada administratīvais centrs atrodas Ventspilī, Jelgavas novada – Jelgavā, Daugavpils novada – Daugavpilī, Rēzeknes novada – Rēzeknē, Jēkabpils novada un Krustpils novada – Jēkabpilī, bet Garkalnes novada administratīvais centrs atrodas Rīgā.

Tendences citās valstīs parāda, ka lielāku izaugsmes potenciālu un labākus rezultātus uzrāda pilsētregioni. To attīstības centros esošais potenciāls (iedzīvotāju skaits, infrastruktūra, izglītības iespējas) un mērķtiecīgs darbs privāto investīciju piesaistei var nodrošināt teritorijas ekonomisko pašpietiekamību.³ Būtiski ir teritorijas attīstību plānot kopsakarībās – tostarp ap nacionālās nozīmes centriem (republikas pilsētām), ap kuriem veidojas augstāka ekonomiskā aktivitāte un pieprasījums pēc pakalpojumiem. Tas attiecas, pirmkārt, uz efektīva izglītības, veselības aprūpes, sociālās palīdzības, ceļu un transporta infrastruktūras tīkla izveidi. Otrkārt, tas ļautu attīstīt

² Pieejams: http://ilgtspejigaattistiba.saeima.lv/attachments/article/702/MK%20atzinums%20par%20funkciju%20dec.iesp%C4%93j%C4%81m_.pdf

³ Skat., piemēram: Homan, J., Howl, D., and Tosics, I. 2007. *URBACT METROGOV Final Report*. Pieejams: <http://urbact.eu/sites/default/files/metrogov.pdf>; OECD. 2015. *Governing the City*. OECD Publishing. Pieejams: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>

perspektīvos saimnieciskās darbības virzienus teritorijā un atbilstoši uzņēmēju vēlmēm un vajadzībām pakārtot tiem visu veidu nepieciešamo infrastruktūru.⁴

Pašlaik republikas pilsētas ar ap tām esošajiem novadiem neveido vienotu administratīvu, ekonomisku un saimniecisku vienību, un nesekmē šo teritoriju potenciāla pilnvērtīgu izmantošanu. Tāpat ikdienas svārstmigrācija lielākoties ir uz un no pilsētām, tādēļ arī iedzīvotājiem ērtāk būtu pakalpojumus saņemt vienas pašvaldības ietvaros. Vienlaikus, neskatoties uz to, ka republikas pilsētas ir nozīmīgākie ekonomiskās aktivitātes centri, arī tajās iedzīvotāju skaits ir samazinājies (sk. 1. tabulu). Tas liek secināt, ka pilsētu kā atsevišķu pašvaldību pastāvēšana nav ilgtspējīga.

1. tabula. Iedzīvotāju skaits republikas pilsētās gada sākumā

Pašvaldība	1990	2008	2018
Rīga	909 135	697 272	637 971
Daugavpils	126 575	101 705	83 250
Liepāja	114 337	81 748	69 180
Jelgava	73 455	62 822	56 383
Jūrmala	60 620	52 800	49 073
Ventspils	50 235	41 319	34 855
Rēzekne	42 832	35 126	28 156
Valmiera	29 476	26 564	23 063
Jēkabpils	30 726	26 132	22 188

Dati: CSP, 2018

Apvienojot republikas pilsētas ar apkārtējiem novadiem, tas neietekmētu to nacionālās nozīmes attīstības centra statusu, kas šīm pilsētām noteikts Latvijas ilgtspējīgas attīstības stratēģijā 2030. gadam. Līdz ar netiktu ietekmēta arī noteiktas politikas veidošana attiecībā uz nacionālās nozīmes centriem.

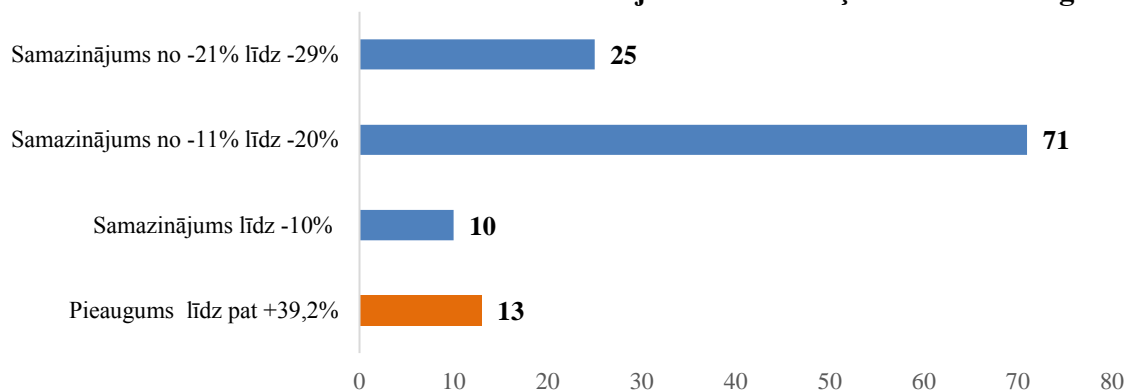
Teritoriju atbilstība spēkā esošā Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma kritērijiem. Izvērtējot statistikas informāciju par 2018. gadu, neatbilstība konstatējams, ka jau 59 administratīvās teritorijām:

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

Iedzīvotāju skaita izmaiņas. Iedzīvotāju skaits veido pamatu jebkurai pašvaldībai, un to skaits tiešā veidā ietekmē pašvaldības budžeta ieņēmumus. Lielākajā daļā Latvijas pašvaldību iedzīvotāju skaits ir samazinājies. Iedzīvotāju skaita pieaugums ir pamatā Pierīgas pašvaldībās (sk. 1. attēlu).

⁴ VARAM informatīvais ziņojums "Par valsts administratīvi teritoriālo iedalījumu un valsts pārvaldes institūciju sadarbības teritoriju izveidi". Pieejams: <http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40421841&mode=mk&date=2017-05-03>

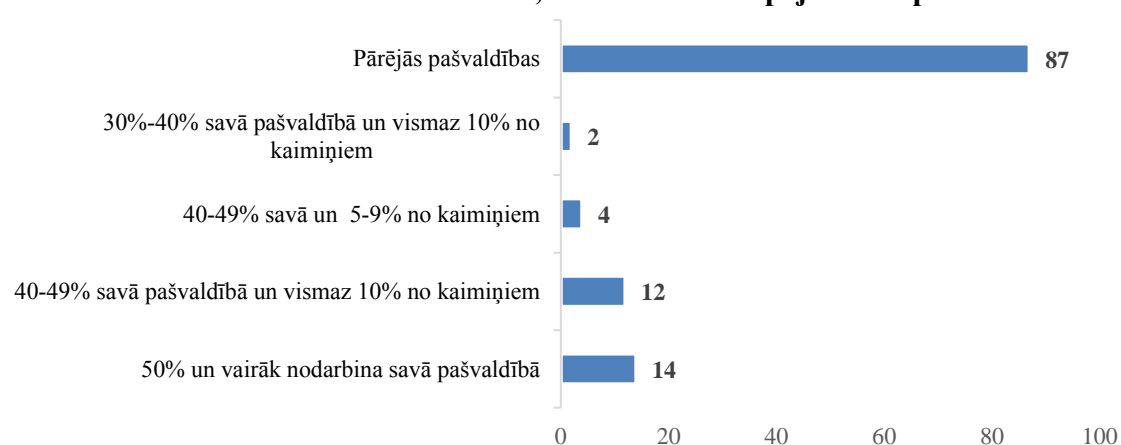
1.attēls. Pašvaldību skaits un iedzīvotāju skaita izmaiņas 2008.–2018. gadā



Dati: CSP

Nodarbinātība. Viens no galvenajiem faktoriem iedzīvotāju skaita samazinājumam reģionos ir migrācija, kas cieši saistīta ar darba iespējām. Tikai 38% iedzīvotāju ir darba iespējas savā pašvaldībā (sk. 2. attēlu).

2. attēls. Pašvaldību skaits, kur ir darba iespējas savā pašvaldībā



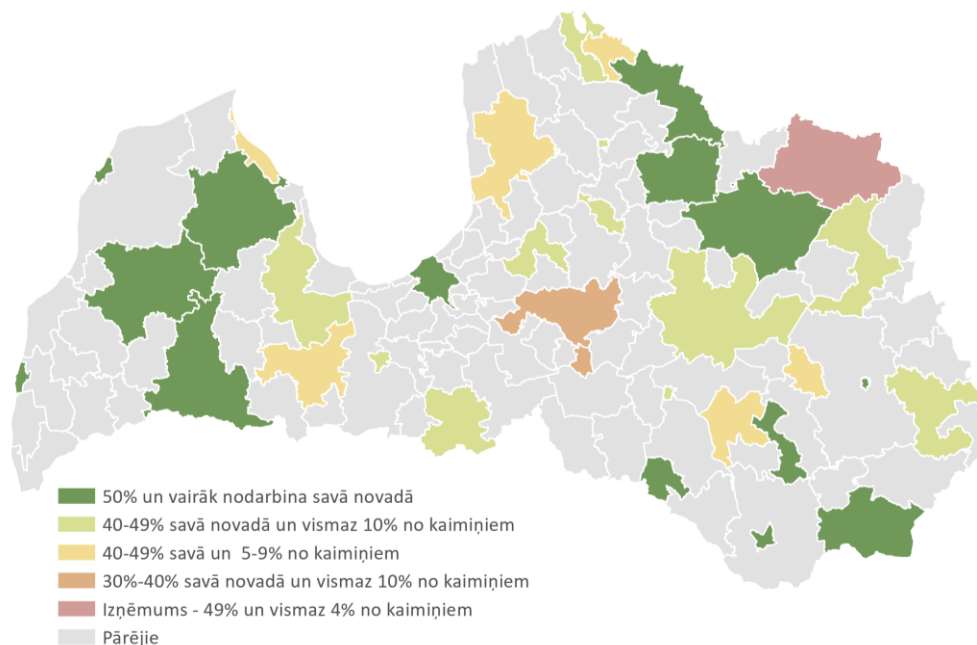
Dati: VSAA, aprēķins VARAM

Vērtējot darba vietu pieejamību pašvaldībās, redzams (sk. 3. attēlu), ka 33 pašvaldībās ir būtiski augstākas darba iespējas un ikdienas migrācija uz tām:

- 14 pašvaldībās darba iespējas ir vismaz 50% savas pašvaldības darbības vecuma iedzīvotājiem;
- 19 pašvaldības, lai arī nodrošina darba iespējas savas pašvaldības iedzīvotājiem 30%–49% apmērā, vienlaikus ir būtiski darba devēji arī kaimiņu pašvaldībām. 14 pašvaldības nodarbina 10%–30% no kaimiņu pašvaldību darbības vecuma iedzīvotājiem.⁵

⁵ Aprēķini veikti izmantojot VSAA datus par darba devēja un darbaņēmēja reģistrēto atrašanās vietu (2017.gads) – aprēķins veikts dalot pašvaldībā reģistrēto darba devēju (uzņēmēju) nodarbināto pašvaldības iedzīvotāju skaitu (darbinieku) ar pašvaldībā reģistrēto kopējo darbaņēmēju (darbinieku) skaitu.

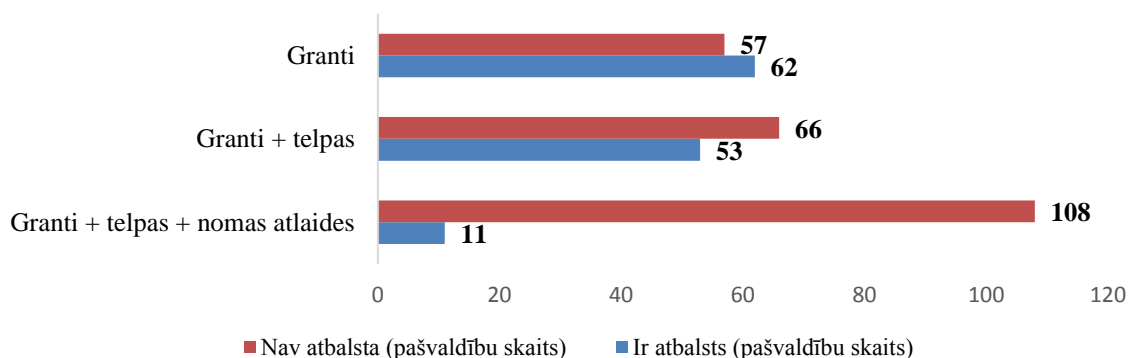
3. attēls. Iedzīvotāju īpatsvars, kam ir darba iespējas savā pašvaldībā



Dati: VSAA, aprēķins VARAM

Uzņēmējdarbības veicināšana. Viena no pašvaldību autonomajām funkcijām ir sekmēt saimniecisko darbību attiecīgajā administratīvajā teritorijā un rūpēties par bezdarba samazināšanu. Pašvaldības to veic, izmantojot Eiropas Savienības fondu iespējas un veidojot pašvaldību budžeta atbalsta instrumentus. Pašvaldībām ir iespējas uzņēmējiem piedāvāt gan nekustamo īpašumu (telpas), gan grantus (finansējumu) – tiešo atbalstu uzņēmējiem produktu vai pakalpojumu attīstībai, visbiežāk mazajiem komersantiem un uzsācējiem (sk. 4. attēlu).

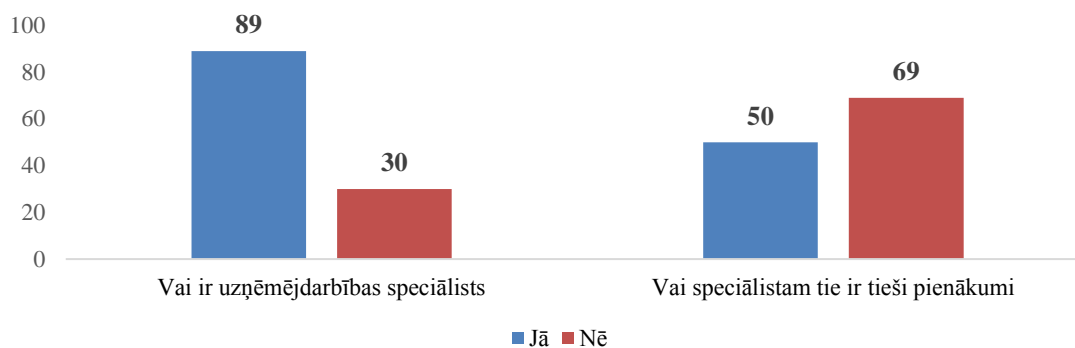
4.attēls Pašvaldību skaits un pašu atbalsts uzņēmējiem



Informācija: VARAM apkopots, 2018

Atbalsta instrumentu izmantošana ir cieši saistīta ar pašvaldību kapacitāti – proti, to vai pašvaldībā ir īpaša izveidota struktūrvienība vai vismaz speciālists, kas nodarbojas ar uzņēmējdarbības jautājumiem. Šobrīd 30 pašvaldībās šādu struktūrvienību vai speciālista, kas būtu atbildīgs tieši par uzņēmējdarbības jautājumiem, nav. Tāpat vairākiem uzņēmējdarbības speciālistiem pašvaldībās tie nav vienīgie pienākumi, un tikai 50 pašvaldībās tas ir pamatuzdevums attiecīgajam speciālistam (sk. 5. attēlu).

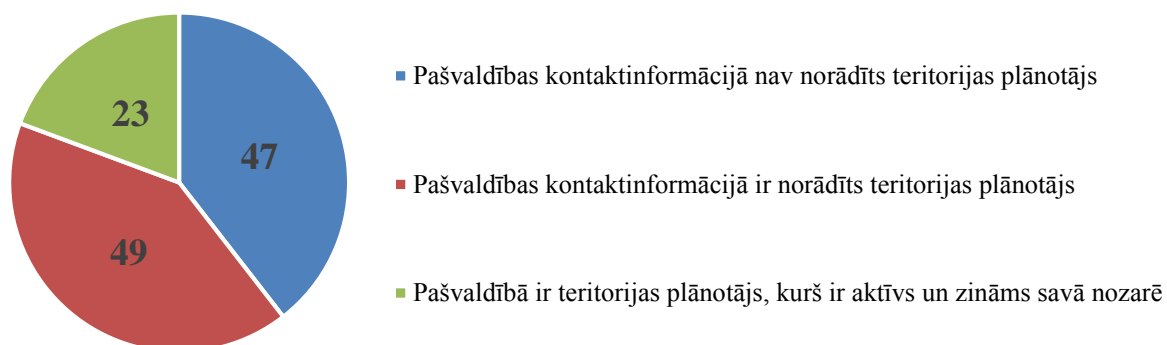
5. attēls. Uzņēmējdarbības speciālisti pašvaldībās



Informācija: VARAM apkopots, 2019

Teritorijas attīstības plānošana. Teritorijas attīstības plānošana pašvaldību līmenī ir savstarpēji saistītu dokumentu un instrumentu kopums – vietējās pašvaldības ilgtspējīgas attīstības stratēģija, attīstības programma, teritorijas plānojums, lokālplānojums un detālplānojums. Pašvaldībām jāspēj kvalitatīvi plānot attīstību ilgtermiņā (25 gadi) un vidējā termiņā (7 gadi), nodrošinot atbilstoši izglītotu speciālistu kopumu. Tomēr vairākās pašvaldībās nav teritorijas attīstības plānošanas speciālista, kam tie būtu pamata pienākumi (sk. 6. attēlu). Tāpat pašvaldību teritorijas attīstības dokumentu izstrādē visbiežāk tiek izmantots ārpakalpojums, kas ne vienmēr nodrošina pilnvērtīgu saikni ar iedzīvotājiem attīstības plānošanas jautājumos.

6. attēls. Teritorijas plānotāji pašvaldībās

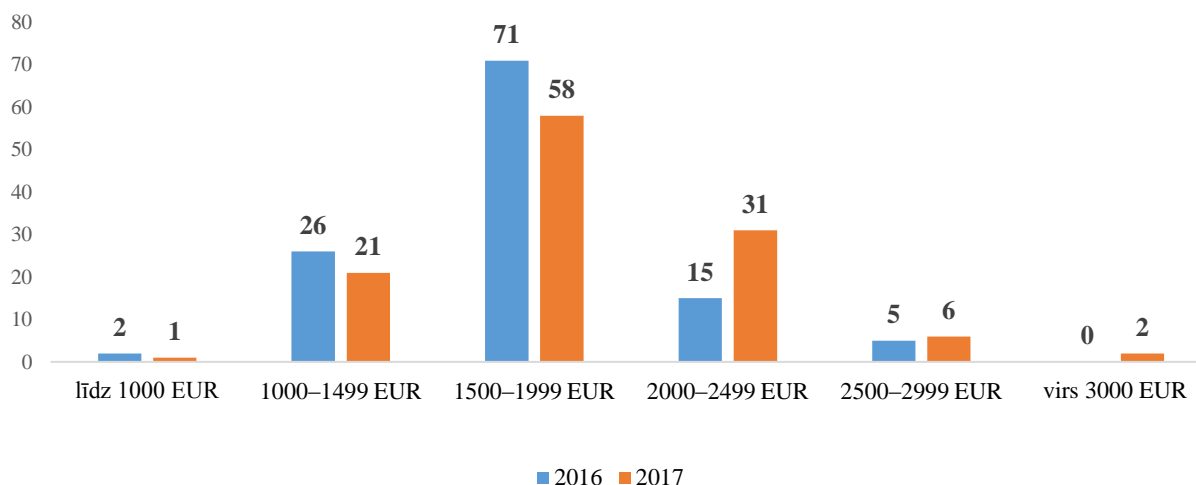


Informācija: VARAM vērtējums, 2019

Izglītība. Gādāt par iedzīvotāju izglītību ir viena no pašvaldību autonomajām funkcijām, turklāt tā finanšu ziņā ir visapjomīgākā. No 2014. līdz 2018. gadam pašvaldību izdevumi izglītības jomai bijuši ap 40% no kopējiem pašvaldības budžeta izdevumiem.⁶ Savukārt vērtējot budžeta izdevumus uz vienu izglītojamo 2017. gadā starp pašvaldībām ir vērojama liela atšķirība – pat trīs reizes (sk. 7. attēlu).

⁶ Datu avots: Valsts kase.

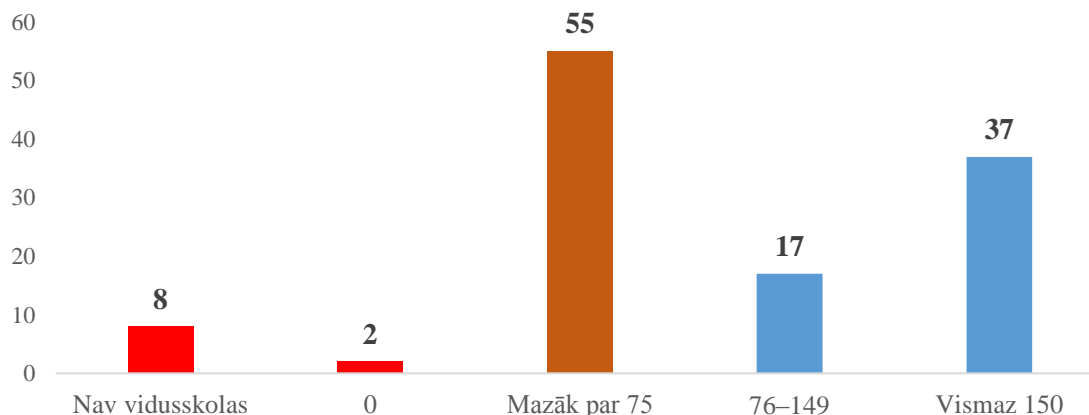
7. attēls. Pašvaldību skaits pēc izdevumiem uz vienu izglītojamo



Dati: Reģionālās attīstības indikatoru modeļa (RAIM) aprēķini

Aplūkojot situāciju pašvaldībās 2018./2019. mācību gadā (sk. 8. attēlu), secināms, ka 57 pašvaldībās to vidusskolā(-s) skolēnu skaits 10.–12. klašu grupā ir mazāks nekā 75, t.sk. divās pašvaldībās to vidusskolā nav neviena skolēna 10.–12. klašu posmā. Savukārt astoņos novados vidusskolu nav.

8. attēls. Pašvaldību skaits pēc skolēnu skaita vidusskolas posmā 2018./2019. m.g.



Dati: Valsts izglītības informācijas sistēma, precizēta informācija uz 01.09.2018.

2017. gadā izstrādātajā pētījumā “Optimālā vispārējās izglītības iestāžu tīkla modeļa izveide Latvijā” rekomendētais minimālais skolēnu skaits vidusskolas posmā ir 150 skolēnu, bet vietās, kur 25 km rādiusā nav citas vidusskolas, 75 skolēni.⁷

Vienlaikus jāņem vērā, ka līdztekus vispārīzglītojošajām izglītības iestādēm vidējo izglītību nodrošina arī profesionālās izglītības iestādes, kas lielākoties ir valsts iestāžu pakļautībā. Lielākā daļa no tām (40) ir koncentrētas reģionālās vai nacionālās nozīmes attīstības centros, no kurām 16 atrodas Rīgā.

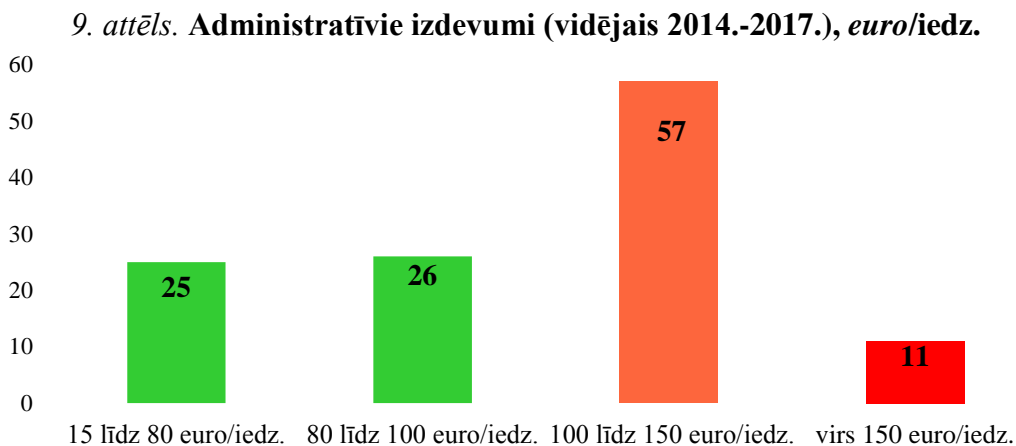
⁷ SIA “Karšu izdevniecība Jāņa sēta” 2017. gadā Izglītības un zinātnes ministrijas pasūtījumā veiktais pētījums “Optimālā vispārējās izglītības iestāžu tīkla modeļa izveide Latvijā”.⁷

Pašvaldību sadarbība autonomo funkciju izpildē. Pašvaldību funkcionālās sadarbības iespēja tika vairāk veidota pārejas periodam, kad tika uzsākta pašvaldību juridiskā reforma – proti, funkcionālā pārdale starp rajonu un vietējām pašvaldībām. Šodienas situācijā vērtējams, vai racionālāk nebūtu noteikt tādas administratīvās teritorijas, kurās pašvaldības patstāvīgi spētu izpildīt tām likumos noteiktos uzdevumus, tādejādi arī iedzīvotājiem radot pārliecību par savas pašvaldības darbotiespēju. Nākotnē pašvaldību funkciju nodošana izpildei citām pašvaldībām būtu pieļaujama tikai likumā noteiktos īpašos gadījumos. Šāda pieeja neattiektos uz situācijām, kad pašvaldības racionālu apsvērumu dēļ izveidotu kopīgas iestādes likumā “Par pašvaldībām” noteiktajā kārtībā.

VARAM 2018. gadā ir apkopojusi informāciju no pašvaldībām par faktisko situāciju pašvaldību sadarbībā. Ņemot vērā iepriekšminēto, secināms, ka situācija pašvaldību sadarbībā ir šāda:

- 1) funkcijas deleģēšana citai pašvaldībai – **55** gadījumos;
- 2) kopīgi izveidotas **11** iestādes;
- 3) kopīgi izveidotas **33** kapitālsabiedrības.

Pašvaldību administratīvie izdevumi. Veicot aprēķinus par pašvaldību administratīvajiem izdevumiem laika periodā no 2014. līdz 2017. gadam⁸, VARAM ir secinājusi, ka vērojamas ievērojamas atšķirības, gan rēķinot uz iedzīvotāju skaitu (9.attēls), gan procentuāli pret budžeta izdevumiem.

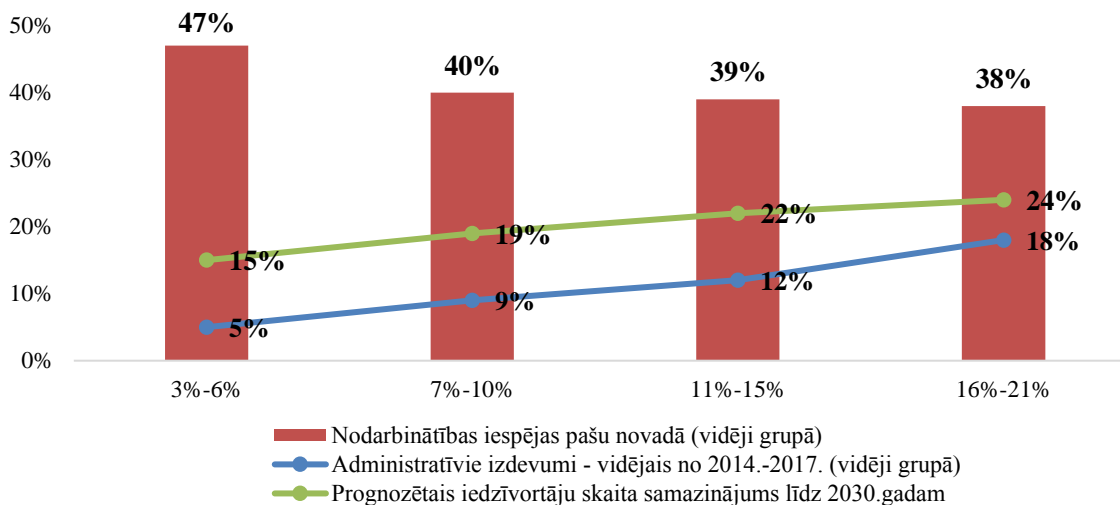


Dati: Valsts kase, PMLP, VARAM aprēķins

Vērtējot pašvaldības pēc administratīvajiem izdevumiem, ir identificējama likumsakarība (sk. 10. attēlu) – pašvaldībās ar augstākiem administratīvajiem izdevumiem ir arī mazākas darba iespējas un daudz lielāks prognozētais iedzīvotāju skaita samazinājums līdz 2030. gadam. Līdz ar to šajās pašvaldībās ir lielāka iespēja, ka administratīvie izdevumi uz vienu iedzīvotāju turpinās pieaugt, un tām ir arī daudz mazākas iespējas pašām nopelnīt papildu ieņēmumus.

⁸ Pašvaldību administratīvie izdevumi aprēķināti no pašvaldību kopējiem izdevumiem (pamatbudžetā un speciālā budžetā) vispārējiem vadības dienestiem (kods 01.000) atņemot procentmaksājumus (kods 4000) un iemaksas Pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fondā (kods 7260). Izdevumu klasifikatori izmantoti atbilstoši 2005.gada 13.decembra Ministru kabineta noteikumiem Nr.934 *Noteikumi par budžetu izdevumu klasifikāciju atbilstoši funkcionālajām kategorijām.*

10. attēls. Pašvaldību administratīvie izdevumi un iedzīvotāju skaita izmaiņas un nodarbinātības iespējas (izņemot Rīgu un Pierīgas statistisko reģionu)



Dati: Valsts kase, PMLP, CSP, VARAM aprēķins

Investīciju spēja. Lai mainītu reģionālās attīstības tendences, būtiskas ir ne tikai valsts nodrošinātās atbalsta iespējas, piemēram, attiecībā uz Eiropas Savienības fondu apguvi. Liela nozīme ir arī pašvaldību budžeta iespējām veikt ieguldījumus savas teritorijas attīstībai.

Vērtējot pašvaldību kopbudžeta faktiskos izdevumus, secināms, ka uz 2019. gada 31. janvāri 18,8% ir kapitālie izdevumi, bet 81,2% ir uzturēšanas izdevumi. Ņemot vērā vidējo pašvaldības budžetu 2018. gadā⁹, kas ir 8 617 876 *euro* uz pašvaldību, tad vidējie kapitālie izdevumi veido 1 551 218 *euro* uz pašvaldību. Vienlaikus investīciju nepieciešamība pašvaldībām ir daudz augstāka – piemēram, 1 km ceļa izmaksas veido vidēji 1 milj. *euro*.¹⁰ Tādēļ būtisku attīstības projektu realizācijai pašvaldība izmanto Valsts kases aizdevumus. Ņemot par pamatu vidējo pašvaldības budžetu (8 617 876 *euro*), maksimālais saistību apjoms (20%), ko pašvaldība var uzņemt, būtu 1 723 575 *euro*. Vienlaikus saistību apjoms nekad nav absolūti brīvs un 2018. gada beigās pašvaldības bija izmantojušas vidēji 7% no saistībām jeb uz vienu vidējo pašvaldību veidotu:

- 619 361 *euro* šobrīd uzņemto saistību apjoms (7%);
- 1 104 214 *euro* iespēja vēl uzņemt saistības (13%).

Līdz ar to būtiska ir pašvaldību spēja uzņemt saistības, kas var nodrošināt attīstības iespēju plānošanu. Uz 2018. gada beigām saistības 1 000 000 *euro* apmērā varētu uzņemt 46 pašvaldības (nepārsniedzot 20% saistību apmēru).

⁹ Plānotie pamatbudžeta ieņēmumi bez mērķdotācijām un iemaksām PFIF.

¹⁰ Latvijas Valsts autoceļu noteiktās vidējās asfaltētas ceļa izmaksas ir 929 572 *euro* <https://lvceli.lv/faq/#kadas-ir-celu-buvdarbu-izmaksas>

11. attēls. Pašvaldību saistības, % no budžeta, dati par 2018. gadu



Dati: Finanšu ministrija

Pašvaldību finanšu izlīdzināšana. Ņemot vērā, pašvaldību teritoriju lielās sociālekonomiskās atšķirības, kas veidojušās uz lielu reģionālo ekonomisko atšķirību bāzes, pašvaldību finanšu izlīdzināšanas sistēma ir nepieciešama. Dotācija no pašvaldību izlīdzināšanas fonda 2018. gadā veido vairāk nekā 15% no 45 pašvaldību kopbudžeta, tai skaitā augstākais rādītājs ir 31%. Tajā pašā laikā pēdējos trīs gados kopš jauna Pašvaldību finanšu izlīdzināšanas likuma pieņemšanas vispārējā situācija nav mainījies, un iemaksas ir veikušas vairākas Pierīgas novadu pašvaldības, kā arī Rīgas, Ventspils un Jūrmalas pilsētas pašvaldības.

III Kā teritoriālā reforma varētu nākotnē ietekmēt pašvaldību darbību?

Rīgas un Pierīgas jautājums. Situācija Rīgā un tās apkārtnē ir atšķirīga nekā pārējā Latvijā – gan no demogrāfisko rādītāju, gan svārstmigrācijas, gan ekonomisko rādītāju aspektiem. Pēdējo 10–15 gadu laikā teritorijas tiešā Rīgas tuvumā ir stipri mainījušās no apdzīvojuma struktūras viedokļa. Tās ir ar Rīgas pilsētu ir cieši ekonomiski, sociāli un arī infrastruktūras ziņā saistītas, kas rada nepieciešamību teritorijām vairākus attīstībai un dzīves kvalitātei būtiskus jautājumus risināt kopīgi.

Pierīga šī ziņojuma izpratnē ir tās pašvaldības, kas ir Rīgai pieguļošas, kur svārstmigrācija un migrācija pakalpojumu (tostarp izglītības pakalpojumu) saņemšanai ir vizīteiktākā un kurām ar Rīgu ir arī funkcionālas saiknes arī tādās jomās kā, piemēram, ūdensapgāde un kanalizācija, atkritumu apsaimniekošana, sabiedriskais transports (teritorijās iestiepjas Rīgas pilsētas sabiedriskā transporta maršruti) u.c.

Rīga un Pierīga ir Latvijas reģions ar vislabākajiem ekonomiskās attīstības rādītājiem – līdz ar to arī augstākajiem ienākumiem iedzīvotājiem, no kā caur iedzīvotāju ienākuma nodokli veidojas arī pašvaldību budžets. Attīstības centrs, ar ko Pierīgas pašvaldībām ir ciešākās ekonomiskās un funkcionālās saiknes, ir Rīgas pilsēta. Rīgā un tai pieguļošajās teritorijās koncentrējas vairāk nekā 40% Latvijas iedzīvotāju, līdz ar to Rīgā un Pierīgā administratīvo teritoriju veidošanā būtu jāizmanto cita pieeja. Šī būtu atkāpe, kas teritoriālās reformas kontekstā iecerēta Pierīgai – proti, tās ietvarā pašvaldības veidojamas, neiekļaujot tajās reģionālās vai nacionālās nozīmes attīstības centru.

Lai racionālāk izmantotu finanšu līdzekļus un piedāvātu daudzveidīgāku pakalpojuma klāstu iedzīvotājiem, pašreizējās teritoriālās reformas kontekstā Pierīgā vairāki novadi būtu apvienojami. OECD 2014. gada darba dokumentā “Metropoļu pārvaldības apsekojums” ir secināts, ka trīs būtiskākās jomas, kurās pārvaldība tiek organizēta metropoles areāla vai pilsētoreģiona līmenī, ir **reģionālā attīstība, satiksme un telpiskā plānošana.**

Pašreiz sadarbība starp Rīgu un Pierīgas pašvaldībām iepriekšminētajās būtiskajās jomās ir vāja un fragmentēta gan no teritoriālā, gan nozaru viedokļa, un ir secināts, ka sekmīgākai jautājumu koordinēšanai un Rīgas un Pierīgas attīstībai ir nepieciešama arī valsts līmeņa institūciju iesaiste.¹¹ Ņemot vērā iepriekšminēto, Rīgai un Pierīgai nepieciešams būtu noteikt funkcionālu teritoriālo ietvaru, kur pašvaldības kopīgi Rīgas un Pierīgas mērogā plānotu un organizētu tādas jomas kā satiksme, reģionālā attīstība (uzņēmējdarbības un starptautiskās konkurētspējas veicināšana) un telpiskā plānošana.

Subsidiaritātes princips un decentralizācija. Kā minēts ziņojuma sākumā, Ministru kabinets pēc Saeimas pieprasījuma 2013. gadā sagatavoja un iesniedza Saeimai atzinumu par valsts tiešās pārvaldes funkciju decentralizācijas iespējām attiecībā uz vietējām pašvaldībām.¹² Lai arī atzinumā ir skarta virkne jautājumu, tomēr reformas kontekstā var apskatīt galvenās jomas, kurās ir izvērtējama un iespējama decentralizācija:

Pašvaldību policija un ugunsdzēsība. Pašreizējā situācijā pašvaldības brīvprātīgi ir izveidojušas un nodrošina pašvaldības policijas darbību 76 pašvaldībās. Perspektīvā būtu izskatāms jautājums ne tikai par tiesību, bet arī par pienākuma noteikšanu pašvaldībām izveidot pašvaldības policijas, paredzot tām attiecīgu finansējumu un nosakot to kompetenci normatīvajos aktos, lai skaidri sadalītu kompetences starp Valsts policiju un pašvaldības policijām. Jāņem vērā, ka arī Ugunsdrošības un ugunsdzēsības likumā ir noteiktas tikai tiesības pašvaldībām izveidot pašvaldību ugunsdrošības, ugunsdzēsības un glābšanas dienestus. Ņemot vērā iepriekšminēto, funkciju pārklāšanās novēršanai vajadzētu izvērtēt praktiskos darbības aspektus institūcijām noteikto kompetenču apjomam un pienākumiem.

Civilā aizsardzība. Kopīgi valsts institūciju sadarbībai valstī ir noteiktas 36 civilās aizsardzības komisiju pašvaldību sadarbības teritorijas.¹³ Civilās aizsardzības jomā ir izvērtējams jautājums, vai pašvaldībām būtu jānosaka pienākums izveidot arī noteiktas civilās aizsardzības struktūras un uzturēt noteiktas materiālās rezerves, ņemot vērā teritorijas apdraudējuma riskus. Tas ļautu operatīvi nodrošināt palīdzību iedzīvotājiem ārkārtas situācijās, jo saskaņā ar Civilās aizsardzības un katastrofas pārvaldības likumā noteikto, pašvaldībām ir jānodrošina iedzīvotāju evakuāciju no katastrofas apdraudētajām vai skartajām teritorijām, jānodrošina pagaidu izmitināšana, ēdināšana un sociālā aprūpe, kā arī jāveic citi pienākumi.

Atskurbtuves. Ministru kabineta 2014. gada 16. decembra sēdē tika izskatīts informatīvais ziņojums „Par atskurbšanas telpu tiesisko statusu un pašvaldību labās prakses iniciatīvām atskurbšanas telpu nodrošināšanā”.¹⁴ Minētajā ziņojumā tika norādīts, ka: *attiecībā par pašvaldību iesaisti atskurbtuvju darbības izpildē un šīs funkcijas nodošanu pašvaldību autonomajā kompetencē VARAM uzskata, ka šādi jautājumu varētu risināt tikai tad, ja pašvaldības mērogs būtu atbilstošs optimāla atskurbtuvju tīkla izveidei, un pašvaldības veidotos ap 30 lielākajām*

¹¹ Orlovska, D., 2018. *Rīgas metropoles areāla pārvaldības attīstības iespējas*. Maģistra darbs. Latvijas Universitāte.

¹² Pieejams: http://ilgtspējaattistiba.saeima.lv/attachments/article/702/MK%20atzinums%20par%20funkciju%20dec.iesp%C4%93j%C4%81m_.pdf

¹³ Ministru kabineta 2017. gada 26. septembra noteikumi Nr. 582 “Noteikumi par pašvaldību sadarbības teritorijas civilās aizsardzības komisijām”

¹⁴ <http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40283364&mode=mk&date=2014-12-16>

pilsētām. Valsts kontrole 2018. gada 22. februāra revīzijas kopsavilkuma ziņojumā “Kā pašvaldībās tiek nodrošināta sabiedriskā kārtība” iesaka VARAM sadarbībā ar Veselības ministriju, Iekšlietu ministriju, Tieslietu ministriju, Finanšu ministriju un Latvijas Pašvaldību savienību izstrādāt atskurbināšanas pakalpojuma normatīvo regulējumu, nosakot tā sastāvu un par pakalpojuma sniegšanu atbildīgās institūcijas, lai sakārtotu atskurbināšanas pakalpojuma sniegšanu un pārtrauktu līdzekļu piešķiršanu no valsts budžeta programmas “Līdzekļi neparedzētiem gadījumiem.”¹⁵

Sabiedriskais transports. Lielākā aktivitāte un pieprasījums pēc sabiedriskā transporta pakalpojumiem ir nacionālās un reģionālās nozīmes attīstības centros un ap tiem. Sabiedriskā transporta organizācija uz attīstības centru pēc dažādiem pakalpojumiem nākotnē būtu jānodrošina pašvaldības teritorijas ietvarā, tai skaitā nodrošinot skolēnu pārvadājumu savstarpēju integrāciju (atsevišķi skatot šo jautājumu Rīgā – Pierīgā). Sabiedriskā transporta tīkla operatīvu izmaiņu ieviešanas iespējas būtu jāpakārto uzņēmējdarbības attīstībai, nozīmīgu uzņēmumu atrašanās vietas iekļaujot sabiedriskā transporta tīklā un šajās vietās izveidojot pieturvietas vai galapunktus. Ņemot vērā iepriekšminēto, varētu izvērtēt iespējas noteikt pašvaldībai šādus uzdevumus:

- 1) pārzināt maršrutu tīklu novada teritorijā;
- 2) organizēt sabiedriskā transporta pakalpojumus novada nozīmes maršrutos;
- 3) sniegt priekšlikumus Sabiedriskā transporta padomei un Autotransporta direkcijai par sabiedriskā transporta pakalpojumu organizēšanu Sabiedriskā transporta padomes kompetencē esošajā maršrutu tīklā.

Autoceļi. Valsts pārziņā atrodas samērā liels maz noslogotu autoceļu tīkls. Atbilstoši subsidiaritātes principam lēmumi par to uzturēšanu un pārvaldīšanu ir jāpieņem iespējami tuvāk ceļu lietotājiem, tas ir, pašvaldību līmenī. Šī uzdevuma izpildi veicina arī piemēri par vairāku valsts autoceļu posmu nodošanu pašvaldībām. Valsts vietējo autoceļu nodošana pašvaldībām papildinātu pašvaldību kompetencē jau esošo pašvaldību ceļu uzturēšanas funkciju. Jāatzīmē, ka daudzi valsts vietējie autoceļi ir ļoti neapmierinošā stāvoklī. Tāpēc vienlaikus ar minēto autoceļu uzturēšanas funkcijas nodošanu ir jāatrisina jautājums par attiecīgā finansējuma nodrošināšanu minēto ceļu uzturēšanai un rekonstrukcijai. 2013. gadā Saeimai iesniegtajā atzinumā par valsts tiešās pārvaldes funkciju decentralizācijas iespējām attiecībā uz vietējām pašvaldībām tika konstatēts, ka: *daudzas aptaujātās pašvaldības ir norādījušas, ka pašvaldība konkrētajā teritorijā labāk izprot ceļu un sabiedriskā transporta stratēģisko attīstību, tai pieejama elastīgāka investīciju politika, tā var iespējami ātrāk īstenot projektus, kā arī tai ir pieejams daudzveidīgāks finanšu instrumentu loks. Pašvaldībām ir jānodrošina regulāri skolēnu pārvadājumi, taču šo pārvadājumu veikšana ziemā ir apgrūtināta vai pat neiespējama, ja pašvaldību teritorijā esošie ceļi nav savlaicīgi attīrīti. Pašvaldību autoceļu ziemas uzturēšanas darbi tiek veikti salīdzinoši operatīvāk nekā valsts reģionālo un vietējo autoceļu uzturēšanas darbi.*¹⁶

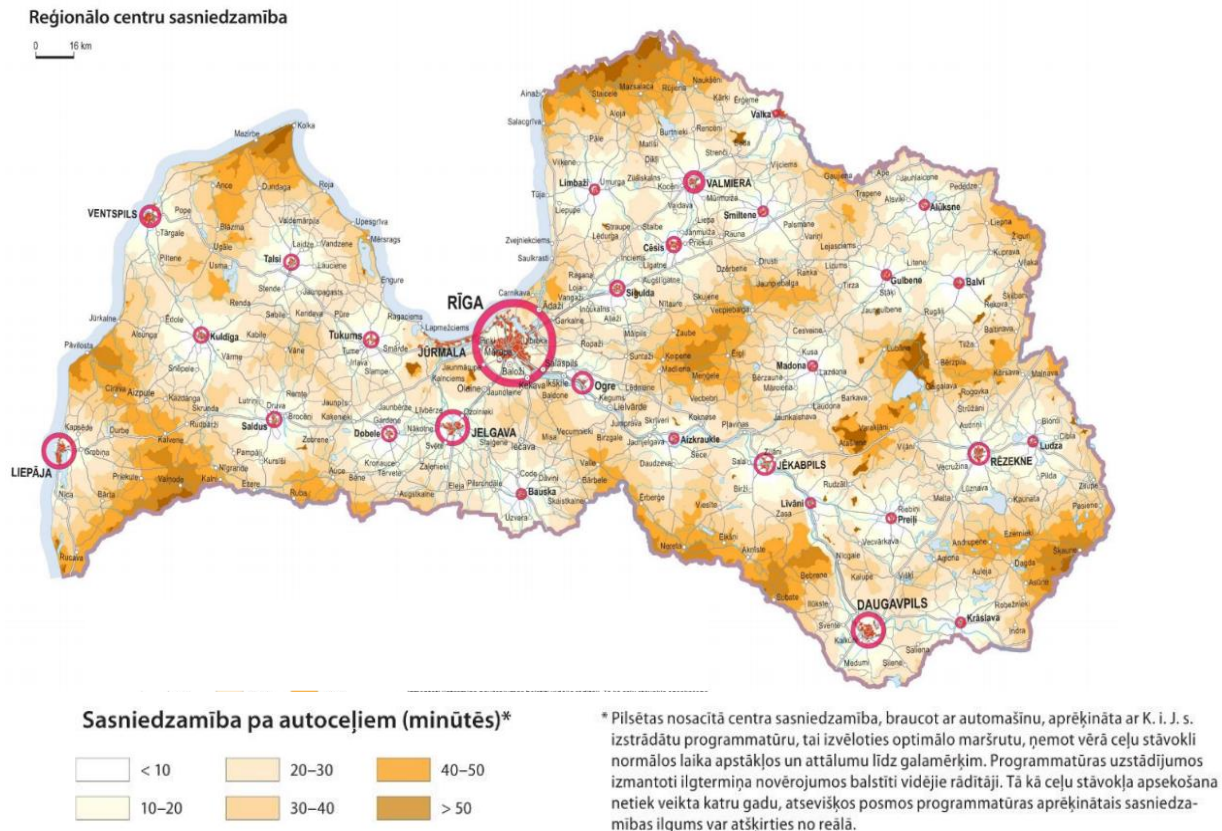
2017. gadā pētījumā “Optimālā vispārējās izglītības iestāžu tīkla modeļa izveide Latvijā” secināts: *lai depopulācijas apstākļos nodrošinātu iedzīvotājiem nepieciešamo pakalpojumu sasniedzamību*

¹⁵ “Kā pašvaldībās tiek nodrošināta sabiedriskā kārtība”, Valsts Kontroles Piektā revīzijas departamenta 22.02.2018. lēmums, Revīzijas kopsavilkuma ziņojums (sk. ziņojuma 53. lpp), pieejams tiešsaistē: http://www.lrvk.gov.lv/uploads/reviziju-zinojumi/2016/2.4.1-47_2016/Rev%C4%ABzijas%20kopsavilkuma%20zi%C5%86ojums_publicots.pdf

¹⁶ Pieejams: http://ilgtspejigaattistiba.saeima.lv/attachments/article/702/MK%20atzinums%20par%20funkciju%20dec.iesp%C4%93j%C4%81m_.pdf

jebkurā Latvijas nostūrī, valstij jāuztur spēcīgu reģionālo attīstības centru tīkls, pat tad, ja to mazākā daļa ir ekonomiski pašpietiekama. [...] No 98% iedzīvotāju dzīvesvietām to iespējams paveikt par 40 minūtēm īsākā laika posmā, un tikai 0,2% valsts iedzīvotāju dzīvo tādās vietās, kur nokļūšanai tuvākajā centrā nepieciešamais laiks pārsniedz stundu.”¹⁷ 12. attēlā sk. minētajā pētījumā iekļauto karti, kurā attēlota 29 centru sasniedzamība (minūtēs) ar vieglo automašīnu normālos braukšanas apstākļos.¹⁸

12. attēls. Reģionālo centru sasniedzamība.



Avots: SIA “Karšu izdevniecība Jāņa sēta” - “Optimālā vispārējās izglītības iestāžu tīkla modeļa izveide Latvijā”

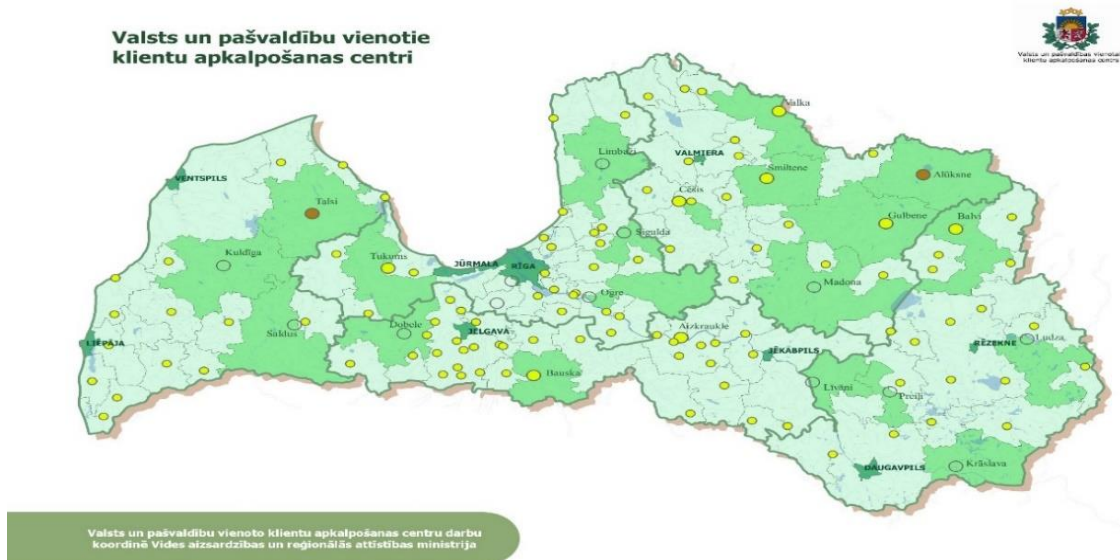
Valsts un pašvaldības vienotie klientu apkalpošanas centri. Izmantojot modernas tehnoloģijas, daudzus pakalpojumus iedzīvotāji var un varēs saņemt vairs nedodoties uz administratīvo centru. Šāda laikmetīga pieeja rosina pārskatīt publiskās pārvaldes un pakalpojumu sniegšanas politiku arī pašvaldībās. Šobrīd pašvaldību sniegto pakalpojumu sniegšanas pārvaldība ir organizēta 119 pašvaldības ietvaros. Optimizējot pašvaldību skaitu, būtu iespējas turpināt arī administratīvās vadības procesu optimizāciju, to centralizējot un nostiprinot. Tas vienlaikus radīs iespēju uz administratīvo izmaksu ietaupījuma nodrošināt plašāku klientu apkalpošanas punktu pārklājumu – pašvaldības un valsts pakalpojumu pieejamību vienmērīgi visā pašvaldības teritorijā atbilstoši pašvaldības apdzīvotības profilam novada pilsētās un novada pagastos. Tomēr būtiski ir saglabāt valsts pārvaldes pakalpojumu pieejamību klātienē pēc iespējas tuvāk iedzīvotājam.

¹⁷ Izglītības ministrijas pasūtītais pētījums “Optimālā vispārējās izglītības iestāžu tīkla modeļa izveide Latvijā”, Izpildītājs: SIA “Karšu izdevniecība Jāņa sēta” 2017.gada 29.septembris, 49.lpp

¹⁸ Turpat.

Valstī ir uzsākta Valsts un pašvaldību vienoto klientu apkalpošanas centru (VPVKAC) izveide (sk. 13. attēlu), kuros iedzīvotājiem nodrošina ērtāku un pieejamāku publisko pakalpojumu saņemšanu, rada iespēju iedzīvotājam vienuviet, tuvāk mājām, savā pašvaldībā, pieteikt gan pašvaldības pakalpojumus, gan pieprasītākos valsts pakalpojumus.¹⁹

13.attēls. Valsts un pašvaldību vienotie klientu apkalpošanas centri



Pašvaldību institūciju darbības optimizācija. Uzņēmumu reģistrs ir uzsācis darbu pie publisko personu un iestāžu saraksta izveides. Saraksts ir pieejams Uzņēmumu reģistra mājas lapā.²⁰ Tomēr, tā kā tas ir izveides procesā, publisko personu un iestāžu sarakstā ietvertā informācija ir vērtējama kā indikatīva. Saskaņā ar pašreiz apkopotajiem datiem pašvaldību iestāžu skaitu valstī ir ap **2800**. Kā minēts iepriekš, tad ir tikai 11 pašvaldību kopīgi izveidotas, kas apstiprina Valsts kontroles revīzijās 2017. gadā secināto, ka: *kopīgu sadarbības institūciju veidošana pakalpojumu sniegšanā starp pašvaldībām nav izplatīta*.²¹ Teritoriālās reformas rezultātā ir iespēja optimizēt pašvaldību iestāžu darbību vairākās jomās, piemēram:

Būvvaldes. Teritoriālā reforma radīs priekšnoteikumus pašvaldību būvvalžu kapacitātes nostiprināšanai. Daudzām pašvaldībām trūkst finanšu un cilvēku resursu, lai nodrošinātu profesionālu būvvalžu darbību, turklāt būvniecības jomas normatīvais regulējums ir sarežģīts.

Dzimtsarakstu nodaļas. Pēc pašvaldību sniegtās informācijas VARAM 2018. gadā nav konstatēts neviens gadījums, kad pašvaldības būtu izveidojušas kopīgu iestādi – dzimtsarakstu, lai gan Civilstāvokļa aktu reģistrācijas likums šādu iespēja pašvaldībām ir paredzējis. Vērtējot situāciju, redzams, ka lielā daļā pašvaldību darba apjoms ir ļoti mazs (sk. attēlus 14. un 15.), kas liek domāt

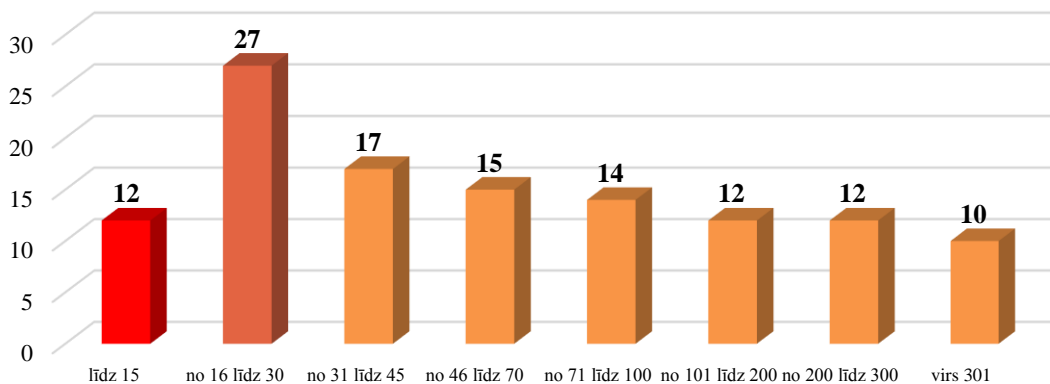
¹⁹ MK 04.07.2019. noteikumi Nr. 401 "[Noteikumi par valsts pārvaldes vienoto klientu apkalpošanas centru veidiem, sniegto pakalpojumu apjomu un pakalpojumu sniegšanas kārtību](#)".

²⁰ "Publisko personu un iestāžu saraksts", Uzņēmumu reģistra specializētās informācijas atvērte dati, pieejami tiešsaistē: <https://www.ur.gov.lv/specializeta-informacija/atvertie-dati/> un <http://dati.ur.gov.lv/>

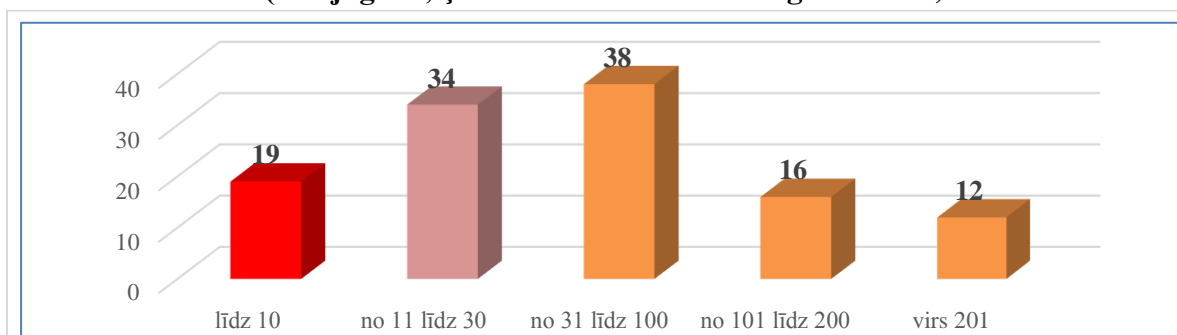
²¹ Vai novadu pašvaldības nodrošina pakalpojumus iedzīvotājiem par samērīgām izmaksām? Valsts kontroles 24.02.2017 revīzijas ziņojums Nr.2.4.1-48/5015 [revīzijas publiskošanas datums 14.03.2017], pieejams tiešsaistē: <http://www.lrvk.gov.lv/revizija/vai-novadu-pasvaldibas-nodrosina-pakalpojumus-iedzivotajiem-par-samerigam-izmaksam/>

par darbinieku noslodzi, jau esošajiem pašvaldību risinājumiem apvienojot amatus, bet tādējādi, dažkārt mazinot pakalpojuma sniegšanas kvalitāti.

**14. attēls. Dzimtsarakstu nodaļās reģistrētie dzimšanas gadījumi
(vidēji gadā, ņemot vērā 2015. – 2018. gada datus)**



**15. attēls. Dzimtsarakstu nodaļās reģistrētās laulības
(vidēji gadā, ņemot vērā 2015. –2018. gada datus)**



Dati: Tieslietu ministrijas Dzimtsarakstu departaments, VARAM aprēķini

Bāriņtiesas. Pēc pašvaldību sniegtās informācijas VARAM 2018. gadā nav konstatēts neviens gadījums, kad pašvaldības būtu izveidojušas kopīgu iestādi – bāriņtiesu, lai gan Bāriņtiesas likums šādu iespēju pašvaldībām paredz. Apvienojot pašvaldības, ir iespējams padarīt racionālāku arī Bāriņtiesu darbību. Piemēram, mazākajā Baltinavas novadā 2017. gadā bāriņtiesā (5 darbinieki) tika pieņemti 16 lēmumi, aktīvas 10 lietas, saraksti veido 241 dokuments, sniegtas atbildes uz 30 iesniegumiem, reģistrēti 95 apmeklētāji, iedzīvotāji saņēmuši 75 notariālas darbības (iekasētā valsts nodeva 621,89 EUR apmērā)²².

Sociālie dienesti. Arī sociālo pakalpojumu jomā pašvaldību apvienošanās gadījumā ir iespējams pilnvērtīgāk nodrošināt sociālos pakalpojumus iedzīvotājiem, jo sociālajā sistēmā ietver dažādu speciālistu iesaisti. Lai nodrošinātu iedzīvotāju vajadzību profesionālu izvērtēšanu un kvalitatīvu sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības sniegšanu, katrā pašvaldībā jābūt vismaz vienam sociālā darba speciālistam uz katriem tūkstoš iedzīvotājiem. Sociālā darba speciālists veic sociālā darbinieka, karitatīvā sociālā darbinieka, sociālā aprūpētāja, sociālā rehabilitētāja vai sociālās

²² “Baltinavas novada pašvaldības Publiskais pārskats par 2017. gadu” (sk. pārskata 11, 20-21. lpp), pieejami tiešsaistē: <http://www.baltinava.lv/pages/publiskais-parskats.html>

palīdzības organizatora profesionālos pienākumus. Vienlaikus normatīvie akti²³ nosaka, ka sociālais dienests nodrošina Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā noteikto sociālā darba speciālistu skaitu atbilstoši specializācijai, ņemot vērā administratīvajā teritorijā dzīvojošo iedzīvotāju vajadzību specifiku. Ja pašvaldības teritorijā iedzīvotāju skaits pārsniedz 3000, sociālajā dienestā ar klientiem strādā ne mazāk kā trīs sociālā darba speciālisti – sociālais darbinieks darbam ar ģimenēm un bērniem, sociālais darbinieks darbam ar pilngadīgām personām un sociālās palīdzības organizators.

Bibliotēkas. Esošajā situācijā galvenās bibliotēkas statuss ir noteikts 29 valsts lielākās pilsētās. Tāpat, pašlaik ir nodrošināta vienotā datu pārraides tīkla pieslēgumu kvalitatīva darbība 812 pašvaldību publiskajās bibliotēkās, to filiālēs un ārējos izsniegšanas punktos.²⁴ Ņemot vērā iedzīvotāju arvien lielāku iespēju virtuāli piekļūt bibliotēku resursiem un informācijas un komunikācijas tehnoloģiju pielietojuma attīstību bibliotēku resursu kvalitatīvā pieejamībā, var prognozēt bibliotēku virtuālo apmeklējumu skaita ikgadēju pieaugumu.²⁵ Reģionālās nozīmes bibliotēku lomas stiprināšana, pārskatot līdzšinējo 812 bibliotēku izvietojumu, ļautu optimizēt administratīvo funkciju un izmaksas, nepasliktinot iedzīvotāju piekļuvi bibliotēku krājumiem un internetam.

Pašvaldību savstarpējie norēķini izglītības jomā. VARAM 2018. gadā apkopoja informāciju par pašvaldību veiktajiem savstarpējiem norēķiniem par izglītojamajiem. 2017./2018. mācību gadā pašvaldībās tika veikti 33 317 savstarpējie norēķini par izglītojamajiem, kas dodas mācīties uz citas pašvaldībās mācību iestādi. Izveidojot 35 pašvaldības, šo savstarpējo norēķinu skaits būtu aptuveni par **39%** mazāks.

Novadu pilsētu un pagastu pārvaldīšana – sabiedrības līdzdalības nodrošināšana. Lai perspektīvā pašvaldību sistēma efektīvi darbotos, nostiprinot pašvaldību autonomiju un kapacitāti, vienlaikus būtu jārada mehānismus efektīvākai novadu pilsētu un novada pagastu pašpārvaldes darbībai, iesaistot tajā attiecīgo teritoriju iedzīvotājus. Apvienojot pašvaldības, un, būtiski palielinot tās teritorijas platību, svarīgi nodrošināt, lai neveidotos nomales efekts – t.i., tiktu atbalstīts teritoriālo kopienu veidošanās process, caur ko iedzīvotāji var iestāties par labāku dzīves vides kvalitāti dzīves vietas tuvumā – pilsētā, pagastā vai ciemā.

Tas pats attiecināms uz pašvaldību pārvaldes struktūru veidošanu novada pilsētās un novada pagastos. Eiropas vietējo pašvaldību harta nosaka: “Nepārkāpjot likumā paredzētos vispārējos noteikumus, vietējām varām ir atļauts pašām noteikt savas iekšējās pārvaldes struktūras, lai pielāgotu tās vietējām vajadzībām un nodrošinātu efektīvu pārvaldi.”. Ņemot vērā iepriekšminēto, pašvaldībām ir tiesības patstāvīgi organizēt efektīvu darbību novada pilsētās un novada pagastos, līdz ar to, ja likumā nosaka ierobežojumus vai pienākumus pašvaldību darbības organizācijai, tad tiem ir jābūt pamatotiem. Pozitīvā pašvaldību pieredze (t.sk. ārvalstu) norāda uz to, ka pašvaldību darbību lielos novados var efektīvi organizēt dažādos veidos. Piemēram:

- 1) centralizējot noteiktu funkciju izpildi;

²³ Ministru kabineta 2017.gada 13.jūnija noteikumi Nr.338 “Prasības sociālo pakalpojumu sniedzējiem”

²⁴ Kultūras informācijas sistēmu centrs. Gada publiskais pārskats 2017, 23. lpp. Rīga, 2018. Pieejams:

<http://www.kis.gov.lv/agentura/dokumenti/>

²⁵ Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija. Publiskais gada pārskats 2017,33. lpp. Pieejams: http://www.varam.gov.lv/lat/publ/pub_parsk/ministr_parsk/

- 2) centralizēti vadot, bet dekoncentrēti izpildot noteiktas funkcijas;
- 3) decentralizēt noteiktas funkcijas izpildei novada pilsētu vai pagastu pārvaldēs;
- 4) pārvaldi lielā novadā var strukturēt vairākos teritoriālos līmeņos, proti, pirmais – pagasts vai pilsēta; otrais - iekļaujas vairāki pagasti, vai pagasti ar pilsētu, un trešais - novada centrālais pārvaldes līmenis. (Piemēram: ja novadā ir 20 pagasti, tad otrā līmenī var veidot četras teritoriālās pārvaldes struktūras, katrā pa pieciem pagastiem).

Deputātu skaits. Izvērtējot apspriešanai piedāvāto 35 pašvaldību teritoriālā iedalījuma modeli, secināms, ka pašvaldību deputātu skaits valstī būtiski samazināsies, tomēr šādi varētu nodrošināt konkurētspēju ievēlējamo deputātu kopumam, tai skaitā radot iespējas nodalīt lēmējvaru no izpildvaras. Salīdzinoši bieži pašvaldības domes deputāti ieņem citus amatus attiecīgajā pašvaldībā vai tās padotībā esošajās iestādēs. *Lēmējvaras un izpildvaras robežas tiek sapludinātas, turklāt no pārvaldības viedokļa veidojas sarežģītas situācijas, kad pašvaldības izpildvaras ietvaros jādod norādījumi par neapmierinošu darba izpildi vai tamlīdzīgi pašvaldības darbiniekam, kas vienlaikus ir pašvaldības deputāts. Līdz ar to veidojas konflikts ne tikai no tiesiskā, bet arī emocionālā viedokļa, kas mazina pašvaldības pārvaldības efektivitāti un rīcībspēju.*²⁶

Lai nodrošinātu efektīvu pašvaldības lēmējvaras darbību, veicot teritoriālo reformu, nepieciešams būtu pārskatīt pašvaldībās ievēlējamo deputātu skaitu, izvirzot divus pamatkritērijus:

- ✓ atbilstoši iedzīvotāju skaita palielinājumam pašvaldībā nodrošināt samērīgāku deputātu pārstāvniecību;
- ✓ radīt iespēju veidot efektīvāku pašvaldību komiteju darbību noteiktu jautājumu risināšanā.

Pašreizējā pašvaldību sistēmā ir 1614 pašvaldību deputāti un piedāvātajā teritoriālā iedalījuma modelī deputātu skaits būtu par 57 % jeb 928 deputātiem mazāks, izmantojot 3.tabulā minēto algoritmu. Līdz ar to, kopējais pašvaldību deputātu skaits valstī varētu būtu 686 deputāti.

3.tabula Deputātu skaits novados

Pašreizējā situācija novados		Piedāvājums novados	
Iedzīvotāju skaits	Deputātu skaits	Iedzīvotāju skaits	Deputātu skaits
līdz 5000	9	līdz 30 000	15
no 5001 līdz 20 000	15	no 30 001 līdz 60 000	19
no 20 001 līdz 50 000	17	no 60 001 līdz 100 000	23
vairāk nekā 50 000	19	vairāk nekā 100 001	25

²⁶ <https://juristavards.lv/doc/250247-varas-dalisanas-princips-pasvaldiba/#komentari>

IV Ārvalstu pieredze

VARAM, izstrādājot teritoriālā iedalījuma modeli, ir izvērtējusi arī citu Eiropas valstu pieredzi pašvaldību reformu jautājumu risināšanā.

Pašvaldību reforma Lietuvā norisinājās 1994. gadā, kad no 581 pašvaldības tika izveidotas 56 pašvaldības, lielākā daļa bijušo rajonu ietvarā. Līdz ar to Lietuvā pašvaldību reformu rezultāts bija pamatā juridisks, nevis teritoriāls. Teritoriālā struktūrā 2000. gadā tika izdarītas nelielas izmaiņas un pašvaldību skaits Lietuvā palielinājās līdz **60**. Šīs izmaiņas bija saistītas ar to, ka atsevišķu rajonu teritorijās bija izveidojies līdzvērtīgs attīstības centrs, tāpēc teritorija tika sadalīta. Kopīgai reģionālai attīstības jautājumu risināšanai un sadarbībai starp institūcijām, t.sk. dekoncentrētai pašvaldību darbības pārraudzībai, valstī ir izveidoti 10 apriņķi.

Teritoriālā reforma Igaunijā noslēdzās 2017. gadā, samazinot pašvaldību skaitu no 254 (1995. g.) uz **79** (2017. g.). Rekomendējošais kritērijs tika noteikts 11 000 iedzīvotāji pašvaldībā, tomēr šo kritēriju nerasniedza 51 pašvaldība. Likuma noteiktais kritērijs bija ne mazāk kā 5000 iedzīvotāji teritorijā, bet arī šo kritēriju nerasniedza 15 pašvaldības. Reformas procesā tika uzsvērti šādi sasniedzamie rezultāti: spēja nodrošināt pilnu slodzi pašvaldības administrācijas speciālistiem, investīciju spēja, konkurētspēja vēlēšanās ievēlējamo deputātu kopumam. Lai kompensētu nevienmērīgi izveidoto teritoriālo strukturējumu, daļu jautājumu pašvaldībām jāizpilda kopā - 15 rajonu (apriņķu) administratīvajās teritorijās.²⁷ Igaunijā administratīvais iedalījums 15 rajonos (apriņķos) ar to administratīvajiem centriem ir nemainīgs kopš 1960. gada. Līdz 2018. gadam katrā rajonā primāri darbojās valsts pārvaldes institūcija ar valdības ieceltiem pārvaldniekiem.

Teritoriālā reforma Dānijā ir notikusi vairākos piegājienos. Sākotnēji Dānijā bija 1098 pašvaldības, 1970. gadā pašvaldības tika apvienotas un izveidotas 275 pašvaldības, tomēr 2007. gadā tika veikta jauna teritoriālā reforma un pašlaik Dānijā ir **98** pašvaldības. 2007. gada reformai Dānijā tika noteikta vīzija: izveidot “jaunu Dāniju”, kurā ir spēcīgs un drošs publiskais sektors, kas nodrošina labklājības risinājumus augstā kvalitātē un pēc iespējas tuvāk iedzīvotājiem. Risināšanai tika izvirzīti šādi problēmjautājumi:

- a) pārāk daudz sadarbības, kas tiek uzskatītas par pazīmi, ka pašvaldības ir pārāk mazas;
- b) mazākām pašvaldībām trūkst kvalificēta personāla sarežģītākiem uzdevumiem, īpaši jautājumos, kas saistīti ar Eiropas Savienību;
- c) pieprasījums pēc lielāka pašvaldību pakalpojumu ražošanas efektivitātes;
- d) nepieciešamība likvidēt pelēko zonu publiskā sektora uzdevumu sadalē ar skaidrām pilnvarām un atbildību.

Apvienošanai tika noteikti trīs pamatprincipi:

1. Finansiālā ilgtspēja – radīt finansiālus ietaupījumus un spēcīgu organizāciju, spēt finansēt labklājības uzdevumus;
2. Demokrātiska ilgtspēja - pietiekams tuvums vietējiem iedzīvotājiem;
3. Profesionālā ilgtspēja - specializācija, karjeras iespējas, pieredze.

Rekomendējošais minimālais iedzīvotāju skaits pašvaldībā tika noteikts 30 000, bet valdība to mainīja un noteica 20 000 iedzīvotāju kā mazāko vēlamu skaitu.

²⁷ Sagatavots pēc Igaunijas Republikas Finanšu ministrijas materiāliem. (VARAM pārstāvju vizīte Igaunijā 2018.g.)

Šodien Dānijā ir izveidotas spēcīgas un apjomīgas pašvaldību administratīvās struktūras, kuras mērķtiecīgi strādā iedzīvotāju interešu nodrošināšanai. Dānijā ir arī trīs “novadu pilsētas”, kurās ir vairāk nekā 100 tūkst. iedzīvotāju, lielākā no tām ir Orhūsa, kurā dzīvo ap 273 tūkstoši iedz., bet pašā Orhūsas “novadā” vairāk nekā 331 tūkstoties iedz.²⁸

Teritoriālā reforma Īrijā norisinājās 2014. gadā, kuras rezultātā no 114 pašvaldībām ir izveidotas **33** pašvaldības, no kurām trīs ir lielās pilsētas, tai skaitā Golveja ar 80 tūkst. iedz. Viens no apvienošanās pamatojumiem bija pašvaldību iesaistīšana teritorijas ekonomiskajā attīstībā.²⁹ Plānots arī, ka līdz 2021. gadam Golvejas (Galway) pilsētas dome un Golvejas (Galway) “novada dome” apvienosies vienā pašvaldībā³⁰.

Vajadzība pēc pārmaiņām administratīvi teritoriālajā sistēmā tika pamatota ar ilgo laiku kopš iepriekšējām būtiskajām pārmaiņām un nepieciešamību modernizēt pašvaldību likumu un pārskatīt to funkcijas.³¹

Kā iepriekšējās sistēmas vājā vieta tika identificēts sasaistes trūkums starp pilsētu un apkārtējo teritoriju (grāfistu) pārvaldēm. Pilsētu administratīvā izolācija neataināja faktisko funkcionālo sasaisti starp pilsētām un piepilsētas teritorijām. Turklāt vairākas mazākas pilsētas bija saglabājušas atsevišķas pašvaldības statusu, bet citas lielākas apdzīvotas vietas tādu nebija ieguvušas.³²

Tika likvidētas atsevišķās pilsētu pašvaldības, veidojot vienotu pārvaldi visas grāfistes teritorijā. Jaunās sistēmas mērķi:

- Pašvaldību stiprināšana – efektīvāka pārvaldība un pašvaldības administrācija;
- Kapacitātes stiprināšana, lai veicinātu ekonomisko attīstību un risinātu sociālās problēmas;
- Efektīvāka pilsoņu pārstāvniecība;
- Pilsētu robežu problemātikas risināšana;
- Uzlabota pakalpojumu kvalitāte;
- Izmaksu samazināšana – dublēšanās novēršana, pārvaldes un administratīvo izmaksu samazināšana;
- Ietaupījumi, produktīvāka resursu izmantošana;
- Ietaupījums uz pašvaldībā nodarbināto algām (tika plānoti 5%) u.c.³³

Teritoriālā reforma Islandē. Kopējais iedzīvotāju skaits valstī ir tikai ap 340 tūkstošiem, un iedzīvotāju vidējais blīvums ir 3 cilvēki uz kvadrātkilometru. Iedzīvotāju apdzīvotās vietas koncentrētas ap galvaspilsētu Reikjavīku un pārējo salas piekrasti. Pašvaldību skaits kopš 1950. gada, kad Islandē bija 229 pašvaldības, tika pakāpeniski samazināts, un pašlaik Islandē ir **74** pašvaldības. Būtiskākais pašvaldību skaita samazinājums notika laikā no 1990.-2005. gadam, kad notika vairākas reformas valstiskā līmenī, tajā skaitā skolu reforma, un pašvaldības bija spiestas

²⁸ Sagatavots pēc Dānijas pašvaldību asociācijas materiāliem (VARAM pārstāvju vizīte Dānijā 2017.g.).

²⁹ <https://www.housing.gov.ie/local-government/reform/local-government-reform>

³⁰ <https://www.galwaydaily.com/news/city-and-county-councils-to-merge-by-2021/>

³¹ Department of the Environment, Community and Local Government. Putting People First: Action Programme for Effective Local Government. 2012. Pieejams: https://www.housing.gov.ie/sites/default/files/publications/files/putting_people_first_-_action_programme_for_effective_government.pdf

³² Department of the Environment, Community and Local Government. Putting People First: Action Programme for Effective Local Government. 2012. Pieejams: https://www.housing.gov.ie/sites/default/files/publications/files/putting_people_first_-_action_programme_for_effective_government.pdf

³³ Conlan, D. Local Government Reform In Ireland. 2015. Pieejams: http://hrvzz.hr/storage/documents/reforma_lokalne_uprave_u_irskej_prezentacija_denis_conlan.pdf

apvienoties, lai nodrošinātu pienācīgu izglītības funkcijas izpildi. Islandes pašvaldību sistēmā normatīvie akti neparedz ne minimālo iedzīvotāju skaitu, ne teritorijas platību, ne citus kritērijus pašvaldības izveidei, līdz ar to Islandes pašvaldības apvienojās pēc brīvprātības principa. Islandē ir ap 40 pašvaldību, kurās ir mazāk par 1000 iedzīvotājiem. Šeit gan jāatzīmē, ka atbildīgajā ministrijā tiek plānotas izmaiņas normatīvajos aktos, lai noteiktu minimālo iedzīvotāju skaitu vietējā pašvaldībā, piemēram, 250 iedz. līdz 2020. gadam, 500 iedz. līdz 2022. gadam, 1000 iedz. līdz 2026. gadam. Līdz ar to plānots tālākais pašvaldību skaita samazinājums, iezīmējot uz nākotni Islandē tikai **25** pašvaldības, jo pašreizējais pašvaldību skaits nenodrošina kvalitatīvu funkciju izpildi.³⁴

V Sabiedriskai apspriešanai izvirzāmais Latvijas teritoriālā iedalījuma modelis

Izveides kritēriji:

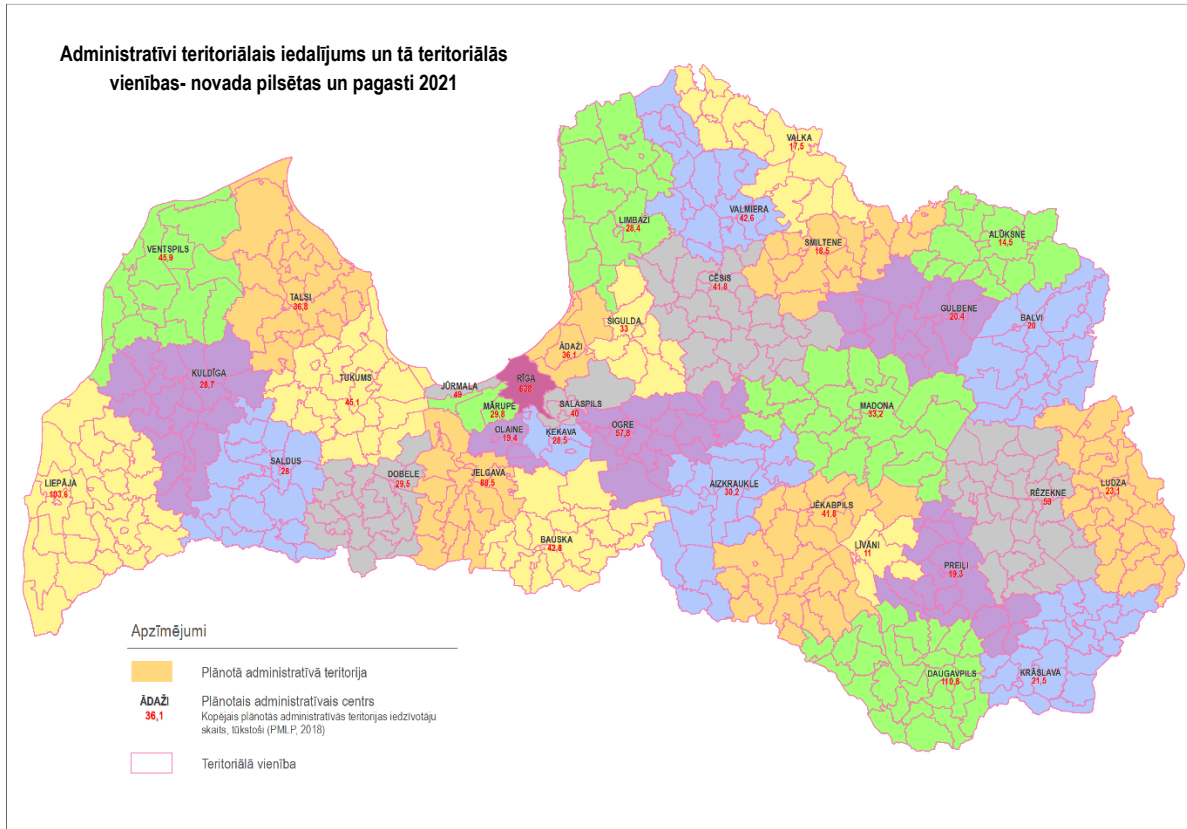
- 1) novada teritorija ir ģeogrāfiski vienota;
- 2) novada teritorijā ir reģionālās vai nacionālās nozīmes attīstības centrs, izņemot Pierīgu;
- 3) Pierīga ir Rīgai pieguļošās novada teritorijas un tajās ir ne mazāk par 15 000 pastāvīgo iedzīvotāju;
- 4) novada pašvaldība patstāvīgi nodrošina likumā noteikto autonomo funkciju izpildi, izņemot gadījumus, ja citos likumos noteikts savādāk;
- 5) novadā ir iespējama ilgtspējīga teritorijas ekonomiskā attīstība un spēja pašvaldībai piesaistīt nozīmīgas investīcijas;
- 6) novadā ir vismaz viena perspektīva vidusskola;
- 7) novadā ir iespējams izveidot efektīvu izglītības, veselības aprūpes un sociālo pakalpojumu iestāžu tīklu, sabiedriskā transporta un ceļu tīklu, kā arī komunālās saimniecības tīklu;
- 8) novada ceļu infrastruktūra ir piemērota nokļūšanai līdz novada administratīvajam centram.

Teritoriju veidi iedalās divos administratīvo teritoriju pamatveidos:

1. republikas pilsētas - galvaspilsēta Rīga un Jūrmala;
2. novadi, kurus iedala:
 - novada pilsētās;
 - novada pagastos.

Teritoriālā iedalījuma karte. Konsultācijām ar pašvaldībām un sabiedrību izvirzāmais administratīvi teritoriālā iedalījuma modelis – **35 pašvaldības** (sk. 16.attēlu), kur novadu teritorijās ietvertas novadu teritoriālās vienības- novadu pilsētas un pagasti (sk. pielikumu).

³⁴ Islandes Transporta un pašvaldību ministrijas un Islandes pašvaldību asociācijas materiāli (VARAM pārstāvju vizīte Islandē 2017.g.)



Teritoriālā iedalījuma karte, kurā parādīts kādi esošie novadi un republikas pilsētas būtu apvienojami (sk. 17.attēlu)



VI Kopsavilkums un secinājumi

- 1) Teritoriālai reformai 1998. gadā uzstādītie mērķi – izveidot ekonomiski attīstīties spējīgas administratīvās teritorijas ar vietējām pašvaldībām, kas nodrošinātu kvalitatīvu pakalpojumu sniegšanu iedzīvotājiem – nav pilnvērtīgi sasniegti.
- 2) Teritoriālā reforma vienlaikus jāsteno atbilstoši Valsts pārvaldes iekārtas likumam, kas nosaka, ka valsts pārvalde jāorganizē pēc iespējas efektīvi, ievērojot subsidiaritātes principu. Tās institucionālā sistēma pastāvīgi jāpārbauda un, ja nepieciešams, jāpilnveido.
- 3) Valsts teritorijā ir izveidota neviendabīga administratīvi teritoriālā struktūra. Šodienas situācijā likumā noteiktiem kritērijiem neatbilst 59 administratīvās teritorijas.
- 4) Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā noteiktie teritoriju izveidošanas kritēriji ir jāpārvērtē, ņemot vērā faktiskos 26 rajonu reorganizācijas aspektus un novēršot pretrunas starp pilsētu un ap to esošo lauku teritorijām, tādejādi veidojot vienotu administratīvu, ekonomisku un saimniecisku vienību.
- 5) Pašvaldību kapacitātes ir nepieciešams līdzsvarot, panākot, ka pašvaldības nav sašķeltas savās ambīcijās un tām būtu nodrošinātas līdzvērtīgas iespējas attīstībai.
- 6) Pašvaldību funkcionālā sadarbība pašlaik ir fragmentāra un tā nesniedz skaidru priekšstatu iedzīvotājiem un pašai valsts pārvaldes sistēmai par to, kur un kādi atsevišķu pašvaldību pakalpojumu iedzīvotājiem tiek sniegti.
- 7) Apvienojot pašvaldības, pastāv iespēja būtiski optimizēt pašvaldību institūciju darbību, kas tiešā veidā ietekmētu gan pakalpojumu izmaksas, gan to sniegto kvalitāti, tādejādi lietderīgāk izmantot valsts un pašvaldību budžeta līdzekļus. Arī Valsts kontrole norāda VARAM uz nepieciešamību izdarīt grozījumus normatīvajos aktos, kas reglamentē pašvaldības administratīvo un teritoriālo struktūru.³⁵
- 8) Iedzīvotāju interesēs būtiski ir teritorijas attīstību plānot kopsakarībās ap reģionālās un nacionālās nozīmes centriem, ap kuriem veidojas augstāka ekonomiskā aktivitāte un pieprasījums pēc pakalpojumiem. Tas attiecas uz efektīvu izglītības, veselības aprūpes, sociālās palīdzības, ceļu un transporta, kā arī komunālās saimniecības infrastruktūras tīkla izveidi, kā arī atbilstoši uzņēmēju vēlmēm un vajadzībām attīstīt perspektīvos saimnieciskās darbības virzienus teritorijā un attiecīgi pakārtot tiem visu veidu nepieciešamo infrastruktūru.
- 9) Pašvaldībām attīstības plānošanas funkcija ir jāveic pilnā apjomā, spējot vadīt sarežģītus investīciju projektus.

³⁵ „Vai novadu pašvaldības nodrošina pakalpojumus iedzīvotājiem par samērīgām izmaksām?”. Valsts kontroles 24.02.2017 revīzijas ziņojums Nr.2.4.1-48/5015 [revīzijas publicēšanas datums 14.03.2017], pieejams tiešsaistē: <http://www.lrvk.gov.lv/revizija/vai-novadu-pasvaldibas-nodrosina-pakalpojumu-iedzivotajiem-par-samerigam-izmaksam/>

- 10) Nepieciešams nodrošināt labāku sinerģiju starp valsts un pašvaldību institūcijām, uzņēmējiem, augstākās un profesionālās izglītības iestādēm, nevalstiskajām organizācijām u.c. institūcijām.
- 11) Teritoriālās reformas ietvaros nepieciešams izstrādāt pašvaldībām metodiku efektīvai novadu pilsētu un pagastu pašpārvaldes darbībai (ņemot par pamatu esošo novadu un ārvalstu pozitīvo pieredzi), t. sk. paredzot iespējas teritoriju pašpārvaldē iesaistīt attiecīgo pilsētu un pagastu iedzīvotājus.
- 12) Teritoriālās reformas rezultātā samazināsies pašvaldību deputātu kopskaits valstī. Tas nākotnē nodrošinātu augstāku konkurētspēju ievēlējamo deputātu kopumam. Lai nodrošinātu efektīvāku pašvaldības lēmējvaras darbību, deputātu skaits būtu jānosaka samērīgi iedzīvotāju skaitam pašvaldībā.
- 13) Rīgā un Pierīgā būtu nepieciešams kopīgi plānot un organizēt tādas jomas kā satiksme, reģionālā attīstība (uzņēmējdarbības un starptautiskās konkurētspējas veicināšana), telpiskā plānošana.
- 14) Pilnveidots teritoriālais iedalījums radīs labākus priekšnosacījumus tautsaimniecības attīstībai un iedzīvotāju dzīves kvalitātes nodrošināšanai, kā arī veidos platformu efektīvas valsts pārvaldes sistēmas attīstībai, tai skaitā citu neatliekamu nozaru reformu īstenošanā.
- 15) Pašvaldību apvienošana var būtiski samazināt administratīvo un birokrātisko slogu visai valsts pārvaldes sistēmai. Veidojot augsti profesionālas struktūras, būtiski var uzlabot sadarbību un savstarpējo uzticēšanos starp pašvaldībām, nozaru ministrijām un to padotības iestādēm.

Aicinām uz sadarbību administratīvi teritoriālās reformas turpināšanā!

Kontaktinformācija : reforma@varam.gov.lv

Rīga, 10.04.2019.

Administratīvi teritoriālais iedalījums un tā teritoriālās vienības- novada pilsētas un pagasti 2021

