

Informatīvais ziņojums “Par turpmāko rīcību administratīvi teritoriālās reformas pabeigšanai”

I. Ievads

Informatīvais ziņojums ir sagatavots, pamatojoties uz deklarācijā par Artura Krišjāņa Kariņa vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību noteikto valdības darba prioritāti – administratīvi teritoriālās reformas īstenošanu. Deklarācijas 223. punktā norādīts, ka līdz 2021. gadam tiks īstenota vietējo pašvaldību reforma, apvienojot pašvaldības ilgtspējīgākās un ekonomiski spēcīgākās vienībās, kas spēj nodrošināt likumā minēto pašvaldību autonomo funkciju izpildi salīdzināmā kvalitātē un pieejamībā.

II. 2009. gada administratīvi teritoriālā reforma un tās rezultāti

Administratīvi teritoriālā reforma (turpmāk – ATR) Latvijā faktiski risinās jau kopš 1992. gada, kad Augstākā Padome izveidoja pirmo teritoriālās reformas sagatavošanas komisiju. ATR likums tika pieņemts 1998. gadā¹, bet Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu (turpmāk – ATAV) likums, ar kuru tika noteikts jaunais vietējo pašvaldību administratīvi teritoriālais iedalījums – 2008. gadā.²

ATR likums pēdējā redakcijā noteica, ka “administratīvi teritoriālās reformas mērķis ir izveidot ekonomiski attīstīties spējīgas administratīvās teritorijas ar vietējām pašvaldībām, kas nodrošinātu kvalitatīvu pakalpojumu sniegšanu iedzīvotājiem”.³ Šī mērķa sasniegšanai ATAV likumā 2008. gadā tika noteikti šādi kritēriji administratīvo teritoriju izveidei:

- republikas pilsētām:
 - 1) pilsētai ir attīstīta komercdarbība, transporta un komunālā saimniecība, kā arī sociālā infrastruktūra;
 - 2) pilsētai ir nozīmīgs kultūras iestāžu komplekss;
 - 3) pilsētā ir ne mazāk par 25 tūkstošiem pastāvīgo iedzīvotāju;
- novadiem:
 - 1) novada teritorija ir ģeogrāfiski vienota, un tajā ir lauku teritorijas un apdzīvotās vietas;
 - 2) novada pašvaldība nodrošina likumā noteikto funkciju izpildi;
 - 3) novada teritorijā ir ne mazāk par 4000 pastāvīgo iedzīvotāju;
 - 4) novada teritorijā ir ciems, kurā ir vairāk par 2000 pastāvīgo iedzīvotāju, vai pilsēta;
 - 5) attālums no ikvienas apdzīvotās vietas novadā līdz novada administratīvajam centram nepārsniedz 50 kilometrus, un ceļa infrastruktūra ir piemērota nokļūšanai līdz novada administratīvajam centram;
 - 6) ir nodrošināta optimāla novada teritorijas izveidošana, ņemot vērā blakusesošo pašvaldību intereses un vēsturiskos sakarus.⁴

Pieņemot ATAV likumu, Saeima jau 2008. gadā 50 novadu teritorijām pieļāva atkāpi no likumā noteiktajiem kritērijiem. Tika izveidoti 20 novadi, kuros bija mazāk nekā 4000 iedzīvotāju un 28 novadi ar likuma kritērijiem neatbilstošu novada attīstības centru ar

¹Administratīvi teritoriālās reformas likums. Zaudējis spēku 31.12.2008. Pieejams: <https://likumi.lv/doc.php?id=51528>

²Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/185993-administrativo-teritoriju-un-apdzivoto-vietu-likums>

³Administratīvi teritoriālās reformas likums, 2. pants.

⁴Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums, 6. un 7. pants.

iedzīvotāju skaitu mazāku nekā 2000. 13 novadi neatbilda vienlaikus abiem šiem kritērijiem. Tika izveidoti arī divi novadi, kuru teritorija nav ģeogrāfiski vienota.⁵

2018. gadā kritērijam par iedzīvotāju skaitu neatbilst jau 39 no 110 novadiem, divas republikas pilsētas⁶, un kritērijiem atbilstoša attīstības centra nav 52 novados.

ATR rezultātā būtiski pieauga vietējo pašvaldību atbildība. Jau reformas sākumposmā kopš 1990. gadu vidus vietējām pašvaldībām pakāpeniski tika nodotas kādreizējo otrā līmeņa pašvaldību – rajonu – funkcijas. Pēc 2008. gadā pieņemtā Rajonu pašvaldību reorganizācijas likuma⁷ rajonu padomes izvēlējās rajonu atlikušās funkcijas nodot vietējām pašvaldībām (izņemot sabiedriskā transporta organizēšanas funkciju), un vietējās pašvaldības pārņēma arī rajonu pašvaldību institūcijas, mantu, finanšu līdzekļus, tiesības un saistības. Līdz ar to ATR gaitā funkcionāli tikušas stiprinātas tieši vietējās pašvaldības, tām pārņemot iepriekš 26 rajonu mērogā īstenotās pašvaldību funkcijas.

Vērtējot administratīvi teritoriālo reformu, Ministru kabinetā (turpmāk – MK) 2013. gadā izskatītajā informatīvajā ziņojumā *Administratīvi teritoriālās reformas izvērtējums* secināts, 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 nevienmērīga novadu pašvaldību sistēma, kas apgrūtina tālāko publiskās pārvaldes pilnveides procesu;
- 4) pašvaldību sistēma iedzīvotāju skaita nevienmērīguma 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.⁸

Pašreizējā administratīvi teritoriālā iedalījuma trūkumus un tā ietekmi uz iedzīvotāju nodrošinājumu ar kvalitatīviem un efektīvi organizētiem pakalpojumiem izgaismo arī, piemēram, 2015. gadā Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas (turpmāk – VARAM) pasūtījumā veiktais pētījums par publiskajiem individuālajiem pakalpojumiem, Valsts kontroles 2017. gada revīzijas ziņojums *Vai novadu pašvaldības nodrošina pakalpojumus iedzīvotājiem par samērīgām izmaksām?* un MK 2017. gadā izskatītais informatīvais ziņojums *Par valsts administratīvi teritoriālo iedalījumu un valsts pārvaldes institūciju sadarbības teritoriju izveidi*.

Esošais novadu dalījums vairumā gadījumu teritoriālā izvietojuma un saimnieciskajā ziņā ir neloģisks un nav saistīts ar faktiskajiem ekonomiskās attīstības un pakalpojumu centriem. Starp pašvaldībām dominē konkurence, nevis sadarbība. Tas kavē racionālu, uz attīstību orientētu lēmumu pieņemšanu saistībā ar publisko pakalpojumu organizāciju.⁹ Valsts kontroles revīzijā secināts, ka mazai pašvaldībai atsevišķas iestādes veidošana izmaksā vismaz trīs reizes vairāk, nekā vairākiem novadiem veidojot kopīgu iestādi.¹⁰

⁵ Informatīvais ziņojums *Administratīvi teritoriālās reformas izvērtējums*. Pieejams:

http://tap.mk.gov.lv/doc/2005/VARAMINFO_250313_ATR_486.PDF

⁶ Dati – Centrālā statistikas pārvalde, 2018 (*ISG040. Platība, iedzīvotāju blīvums un iedzīvotāju skaits (gada sākumā un gada vidējais) statistiskajos reģionos, republikas pilsētās un novados*).

⁷ Rajonu pašvaldību reorganizācijas likums. Pieejams: <https://likumi.lv/doc.php?id=177909>

⁸ 2013. g. informatīvais ziņojums *Administratīvi teritoriālās reformas izvērtējums*.

⁹ SIA „Grupa93” un SIA „Karšu izdevniecība Jāņa sēta”. 2015. *Publisko individuālo pakalpojumu teritoriālā izvietojuma analīze atbilstoši apdzīvotajam*. Pieejams: http://www.varam.gov.lv/lat/aktual/preses_relizes/?doc=19982

¹⁰ Valsts kontrole. 2017. *Vai novadu pašvaldības nodrošina pakalpojumus iedzīvotājiem par samērīgām izmaksām?* Pieejams: http://www.lrvk.gov.lv/uploads/reviziju-zinojumi/2015/2.4.1.48_2015/Zinojums_VARAM_14_03.pdf

Daudzas pašvaldības racionālu apsvērumu dēļ patstāvīgi nepilda tām likumos noteiktās funkcijas un to izpildē cenšas sadarboties ar citām pašvaldībām. Tādejādi ATR rezultātā netika izveidota pašvaldību sistēma, kur katra pašvaldība patstāvīgi spēj izpildīt tai likumos noteiktās funkcijas. Šādos gadījumos attiecīgās pašvaldības iedzīvotājiem pašvaldības pakalpojumi jārod citas pašvaldības teritorijā. Praksē arī ir vairāki gadījumi, kad novadu administratīvie centri tiek noteikti citas pašvaldības administratīvajā teritorijā.¹¹

Līdz ar to ATR pabeigšana ir nepieciešama, lai visas pašvaldības spētu pilnvērtīgi un patstāvīgi veikt savas autonomās funkcijas, iedzīvotājiem tiktu nodrošināti kvalitatīvi un izmaksu ziņā efektīvāki pakalpojumi, lai veicinātu reģionālās un nacionālās nozīmes attīstības centru administratīvu sasaisti ar apkārtējām funkcionālajām teritorijām un lai būtu iespēja turpināt valsts pārvaldes decentralizēšanu, nododot pašvaldībām atsevišķas valsts pārvaldes funkcijas un palielinot pašvaldību atbildību par savas teritorijas pārvaldīšanu.

III. Darbības un laika grafiks administratīvi teritoriālās reformas pabeigšanai

Attīstības komiteja administratīvi teritoriālās reformas jautājumā

Koalīciju veidojošo partiju diskusijai par reformas sagatavošanas jautājumiem un efektīvākai tās norisei vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra Jura Pūces vadībā ir izveidota Attīstības komiteja. Komitejas locekļi būs viens līdz divi pārstāvji no katras koalīciju veidojošās Saeimas frakcijas. Komitejas darbību nodrošinās VARAM.

Laika grafiks administratīvi teritoriālās reformas pabeigšanai

1. Konceptuāla vienošanās par ATR pabeigšanas pamatprincipiem – 2019. gada februāris.
2. Likumprojekts “Administratīvi teritoriālās reformas pabeigšanas likums” iesniedzams MK līdz 2019. gada 28. februārim un virzāms kā MK lieta. Likumprojekts paredzēs ATR uzsākšanu un procedūru.
3. Likumprojekts “Grozījumi Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā” – iesniedzams MK līdz 2019. gada 28. februārim un virzāms kā MK lieta vienlaikus ar 1. punktā minēto likumprojektu. Šis likumprojekts novērsīs pretrunas ar likumprojektu “Administratīvi teritoriālās reformas pabeigšanas likums”.
4. Abu iepriekšminēto likumprojektu virzība MK un pieņemšana Saeimā būtu jānodrošina līdz 2019. gada 1. jūnijam.
5. Konsultācijas par administratīvi teritoriālo reformu atbilstoši Eiropas vietējo pašvaldību hartai – no 2019. gada jūnija līdz septembrim.
6. Ārējo ekspertu piesaiste pašvaldību administratīvi teritoriālā modeļa noteikšanā – 2019. gada aprīlis – septembris.
7. Jauna administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma izstrāde un iesniegšana MK – līdz 2019. gada 1. novembrim. Saeimā likums būtu jāpieņem līdz 2020. gada 1. jūnijam.
8. Vēlēšanu komisiju izveide un vēlēšanu izsludināšana jaunajās teritorijās – 2021. gada 1. janvāris – 1. marts.
9. Saistītie likumprojekti, kas regulē pašvaldību darbību, izstrādājami paralēli iepriekšminētajiem, un tiem jāstājas spēkā 2021. gada 1. jūlijā – kad vienlaikus

¹¹ Informatīvais ziņojums *Par valsts administratīvi teritoriālo iedalījumu un valsts pārvaldes institūciju sadarbības teritoriju izveidi*. Pieejams: <http://tap.mk.gov.lv/mk/tap/?pid=40421841>

darbu jaunajās administratīvajās teritorijās uzsāks arī jaunievēlētās pašvaldību domes.

Par ATR progresu VARAM Ministru kabinetam ziņos līdz 2019. gada 1. aprīlim.

IV. ATR pabeigšanai nepieciešamais finansējums

ATR sagatavošanai nepieciešamais finansējums – aptuveni EUR 500 000 – 2019. gada valsts budžetā nepieciešams ārējo ekspertu piesaistei pašvaldību administratīvi teritoriālā modeļa izveidei un līdzdarbībai konsultācijās ar sabiedrību, t.sk. arī informatīvās kampaņas izstrādei un īstenošanai. 2020. gadā saskaņā ar provizoriskajiem aprēķiniem reformas īstenošanai nepieciešami EUR 300 000, tāpat valsts budžeta līdzekļi reformas efektīvai norisei būs nepieciešami 2021. gadā. Precizēti aprēķini tiks iesniegti 2019.gada valsts budžeta sagatavošanas procesā.

Ministru prezidents

A.K.Kariņš

Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs

J.Pūce

Valsts kancelejas direktors

J.Citskovskis

Vīza: valsts sekretārs

R.Muciņš