

ADMINISTRATĪVI TERITORIĀLĀ REFORMA ADMINISTRATIVE TERRITORIAL REFORM

Guna Malinovska

Rēzeknes Tehnoloģiju akadēmija, guna.m@inbox.lv, Rēzekne, Latvija

Zinātniskā vadītāja: **Anda Zvaigzne, Dr.oec., asociētā profesore**

Abstract. *The study analyzes the administrative-territorial reform started in 2019. There are a large number of administrative units in Latvia – 119 municipalities. Compared to other European countries, Latvia has a low population density of 1 km². The population remains below each year and therefore financial resources to cover administrative expenditure are increasing every year. Many municipalities no longer comply with the statutory requirements and are unable to provide the functions specified for them. In 2019, the Ministry of Environmental Protection and Regional Development has launched an administratively territorial reform to reduce the number of administrative units. The article aim to explore the forthcoming administratively territorial reform and its impact on residents in Latgale. The author of the article studied the reform, its purpose and substance, profiles of municipalities established by the Ministry of Environmental Protection and Regional Development, carried out a survey of Latgale residents in order to find out the opinion of the population on the reform, as well as analysing the migration of Latgale municipalities' labour force.*

Keywords: *Administrative Territorial Reform; labour migration; Ministry of Environmental Protection and Regional Development; municipal elections.*

Ievads

Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (turpmāk - VARAM) 2019.gadā ir uzsākusi jaunu administratīvi teritoriālo reformu Latvijā. Jau 2021.gada pašvaldību vēlēšanās tiks ievēlēti jauno novadu deputāti. Iedzīvotājus uztrauc ne vien jaunās viņu dzīvesvietas adreses, bet gan arī pašvaldību pakalpojumu sniegto pakalpojumu pieejamība, attālums līdz novada centram, sabiedriskais transports, izglītības iestāžu tuvums, veselības un sociālo pakalpojumu pieejamība un daudzas citas ikdienas nepieciešamības. Iedzīvotāju uztraukumam ir pamats, jo pavisam nesen, 2009.gadā, tika pabeigta iepriekšējā teritoriālā reforma.

Pētījuma aktualitāte - administratīvi teritoriālā reforma ir uzsākta 2019.gadā un tiks pabeigta 2021.gadā. Šobrīd tā ir aktuāla ikvienam Latvijas iedzīvotājam, jo tiešā vai pastarpinātā veidā ietekmēs ikviena cilvēka dzīvi.

Raksta mērķis ir izpētīt gaidāmo administratīvi teritoriālo reformu un tās ietekmi uz iedzīvotājiem Latgalē.

Pētījuma objekts ir administratīvi teritoriālā reforma.

Pētījuma priekšmets ir administratīvi teritoriālās reformas ieviešanas process, nepieciešamība un pamatotība.

Pētījuma hipotēze - administratīvi teritoriālā reforma ir jāīsteno, lai uzlabotu iedzīvotāju dzīves kvalitāti, un darbaspēka migrācijas līmenis Latvijā ir vidējs.

Kā uzdevumi tiek izvirzīti:

- 1) iepazīties ar VARAM sagatavotās administratīvi teritoriālās reformas mērķi, būtību un izveidotajiem Latgales pašvaldību profiliem;
- 2) veikt Latgales iedzīvotāju aptauju, lai izpētītu jauno administratīvo iedalījumu iedzīvotāju darbaspēka migrāciju.

Pētījuma laika periods 2019.gada jūnijs – 2019.gada decembris.

Pētījumu metodes: datu savākšanas metode – normatīvo aktu un dokumentu analīze; monogrāfiskā jeb aprakstošā metode; salīdzināšanas metode; anketēšana, lai iegūtu Latgales iedzīvotāju viedokli par gaidāmo administratīvi teritoriālo reformu un viņu darba vietām.

1.Reformas mērķis

2009.gadā tika īstenota lielākā administratīvi teritoriālā reforma kopš Latvijas neatkarības atjaunošanas. Pirms 2009.gada 1.jūlija kopējais pašvaldību skaits Latvijā bija 548, tajā skaitā 26 rajonu pašvaldības un 522 vietējās pašvaldības (7 republikas pilsētas, 50 pilsētas, 41 novads un 424 pagasti) (*Locāne, Peipiņa u.c., 2010., 8*). Pēc reformas tika izveidotas 119 pašvaldības. Lai gan likumā ir noteikti konkrēti kritēriji, kādam ir jābūt novadam, cik lielam iedzīvotāju skaitam jābūt, lai tas saglabātu savu statusu, taču iecerētā reforma nesasniedza plānoto rezultātu. Ar katru gadu novadu, kuri neatbilst administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā (*Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums, 2018*) noteiktajiem kritērijiem, skaits palielinājās. 2019.gadā VARAM uzsāka darbu pie jaunas administratīvi teritoriālās reformas. Tās mērķi ir:

- izveidotas ekonomiski attīstīties spējīgas administratīvās teritorijas ar vietējām pašvaldībām;
- pašvaldības spēj nodrošināt tām likumos noteikto autonomo funkciju izpildi salīdzināmā kvalitātē un pieejamībā;
- pašvaldības sniedz iedzīvotājiem kvalitatīvus pakalpojumus par samērīgām izmaksām (*Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija, 2020*).

Tāpat arī reforma ir vērsta uz to, lai veicinātu valsts attīstību un iedzīvotāju labklājības nodrošināšanu, pašvaldības gūtu finansiālu ieguvumu un mazinātos nevienlīdzība. Valdībai ir jāorientējas uz klientiem jeb sabiedrības locekļiem, kas tiek uzskatīti par valdības klientiem ar savām interesēm, un valdībai pret viņiem būtu jāizturas taisnīgi (*Valeriu-Ioan, Ristea, Popescu, 2015*).

Kā viens no pašvaldību finansiālajiem ieguvumiem tiek minēts ietaupījums, kas radīsies samazinot darbinieku skaitu pašvaldībās. Kā viens no spilgtākajiem piemēriem ir deputātu skaita samazinājums (1.tabula).

1.tabula

VARAM piedāvātais deputātu skaits pēc reformas (*Balode, 2019*)

Pašreizējā situācija novados		Piedāvājums novados	
Iedzīvotāju skaits	Deputātu skaits	Iedzīvotāju skaits	Deputātu skaits
līdz 5 000	9	līdz 30 000	15
no 5 001 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

Mainoties iedzīvotāju skaitam pašvaldībā, mainīsies arī ievēlēto deputātu skaits. Ja šobrīd novadā ar iedzīvotāju skaitu no 5 001 līdz 20 000 ir 15 deputāti, tad pēc reformas iedzīvotāju skaits administratīvajā vienībā palielināsies un 15 deputāti būs novadā ar iedzīvotāju skaitu līdz 30 000. Pašreizējā pašvaldību sistēmā ir 1614 pašvaldību deputāti. Piedāvātajā teritoriālā iedalījuma modelī deputātu skaits būtu 686 (*Balode, 2019*). Līdz ar to viena deputāta atalgojuma izmaksas rēķinot uz vienu iedzīvotāju samazināsies. Ietaupītos līdzekļus jaunās pašvaldības varēs izmantot iedzīvotāju dzīves kvalitātes uzlabošanai – sociālajiem un veselības pakalpojumiem, nepieciešamās infrastruktūras izbūvei vai atjaunošanai, izglītības kvalitātes paaugstināšanai un daudziem citiem mērķiem.

Kā vēl viens no pozitīvajiem reformas punktiem tiek minēts lielākas ES fondu finansējuma piesaistes iespējas. Arī raugoties no stratēģijas “Eiropa 2020” perspektīvām, lielākas teritoriālās vienības (vietējās, reģionālās un nacionālās) var vieglāk koordinēt un sinhronizēt savu attīstību, lai ar darbībām un finanšu resursiem koncentrētos uz mērķiem un uzdevumiem (*Antonescu, 2015*). Iespēja piesaistīt lielākas investīcijas, veicinās novadu ekonomisko attīstību. Savukārt, jo ekonomiski attīstītāka ir pašvaldība, jo vairāk iedzīvotāju tā piesaista, jo spēj nodrošināt plašāku pakalpojumu klāstu. Reforma ietekmēs arī situāciju valsts ekonomikā. Kopējā ekonomika, parasti, vienmērīgi aug ar salīdzinoši nemainīgu pieauguma tempu, turpretī ekonomiskās strukturālās izmaiņas, kurām raksturīga faktoru pārdale sektoros, atspoguļo nesabalansētas starpnozaru ekonomiskās izaugsmes pamatīpašības jeb nevienlīdzību jaunajās administratīvajās teritorijās. Tīkmēr ir apzināts ekonomiskais modelis ar dinamiskām strukturālām izmaiņām, kas norāda uz pastāvīgu un stabilu kopējo pieaugumu (*Li, Gong, Pan, Luo, 2019*). Līdz ar to VARAM ir jāparedz reformas iespējamā ietekme uz valsts budžetu.

2. Reformas būtība

Lai gan reformas mērķi ir skaidri definēti un ir saprotama tās nepieciešamība, tomēr lielākā daļa pašvaldību un iedzīvotāju iebilst tās īstenošanai. Piemēram, Latvijas zinātnieki ir izstrādājuši alternatīvu administratīvi teritoriālās reformas piedāvājumu, kas paredz kompleksu teritoriju attīstības pārvaldības reformu – izveidot apriņķus ar nodalītām autonomajām funkcijām un mainīt iedzīvotāju ienākuma nodokļa (turpmāk - IIN) sadalījumu (*Hansons, 2019*). Viena no lielākajām reformas pretiniecēm no pašvaldībām ir Ikšķiles pašvaldība. Tās iedzīvotāji ne vien organizēja parakstu vākšanu pret reformu, bet gan arī grasās sūdzēties Eiropas Komisijā (*Zemgales reģionālā televīzija, 2019*). Kāda tad ir reformas būtība un kāpēc tai ir tik daudz pretinieku? VARAM reformas būtību definē, ka „iedzīvotāju interesēs ir būtiski teritorijas attīstību plānot kopsakarībās ap reģionālās un nacionālās nozīmēs centriem, kur ekonomiskā aktivitāte un pieprasījums pēc pakalpojumiem ir augstāks. Tas attiecas uz efektīvu izglītības, veselības aprūpes, sociālās palīdzības, ceļu un transporta, kā arī komunālās saimniecības infrastruktūras tīkla izveidi. Savukārt, atbilstoši uzņēmēju vēlmēm un vajadzībām, visu veidu nepieciešamā infrastruktūra tiek pakārtota perspektīvo saimnieciskās darbības virzienu attīstīšanai teritorijā” (*Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija, 2020*).

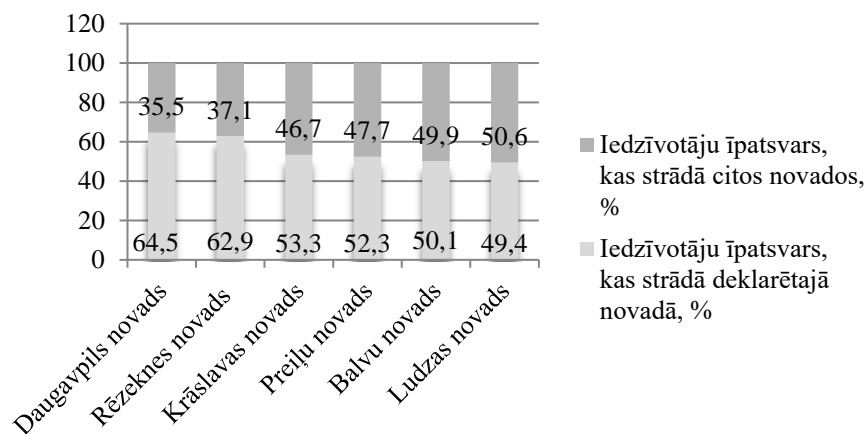
Pēc būtības reforma paredz, ka tiks apvienoti pašreizējie novadi ap nacionālās un reģionālās nozīmes attīstības centriem. Tiks samazināts pašvaldību skaits, līdz ar to samazināsies arī pašvaldību administrāciju skaits un tajās strādājošo darbinieku skaits. Pēc reformas 119 pašvaldību vietā būs 39, tajā skaitā 34 novadi un 5 republikas pilsētas (*Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumprojekts, 2019*).

Latgalē no atsevišķām 21 administratīvās vienības tiks izveidoti 7 novadi. Preiļu novadu veidos no Aglonas, Preiļu, Riebiņu, un Vārkavas novadiem; Ludzas novadā apvienos Ciblas, Kārsavas, Ludzas un Zilupes novadus; Balvu novadā ietilps Baltinavas, Balvu, Rugāju un Viļakas novadi; Krāslavas novadā apvienosies vien Dagdas un Krāslavas novads. Savukārt Līvānu novadu reforma neskars. Pavisam cita situācija ir ar Rēzeknes un Daugavpils novadu izveidi. Sākotnēji bija plānots, ka Rēzeknes novadu veidos no Rēzeknes pilsētas un Rēzeknes, Viļānu novadiem, bet Daugavpils novadā apvienos Daugavpils pilsētu, Daugavpils un Ilūkstes novadus. Taču šis priekšlikums tika asi kritizēts un 15.10.2019. Ministru kabineta sēdē tika apstiprināts likumprojekts „Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums”, kurā Rēzeknei un Daugavpilij piešķirts republikas pilsētas administratīvās teritorijas statuss (*Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumprojekts, 2019*). Līdz ar to Latgalē pēc reformas būs 7 novadi un 2 republikas nozīmes pilsētas.

3. Novadu iedzīvotāju profili – darbaspēka migrācija

Lai pamatotu reformas nepieciešamību un tās pozitīvos ieguvumus, VARAM ir izanalizējusi katru novadu un izveidojusi pašvaldību profilus (*Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija, 2020*). Tajos ir apkopoti dati par katras pašvaldības teritorijas attīstības līmeņa indeksu, iedzīvotāju skaitu un tā prognozēm, budžetu, investīcijām, darbaspēka migrāciju, uzņēmējdarbības veicināšanas iespējām, vispārējās izglītības iestādēm, pārvaldību un pakalpojumiem, kā arī pašvaldību sadarbību. Izveidotie profili pamato reformas nepieciešamību - norāda uz katras pašvaldības stiprajām un vājajām pusēm. Veidojot jaunas administratīvās vienības, lai iegūtu maksimāli labvēlīgāku rezultātu iedzīvotājiem, VARAM ir jāņem vērā katras apdzīvotās teritorijas īpatnības.

Raksta autore vairāk pievērsās VARAM apkopotajai informācijai par darbaspēka iekšējo migrāciju (*Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija, 2020*). Par pamatu ņemot VARAM datus, raksta autore izvērtēja katra novada iedzīvotāju darbaspēka migrāciju un izveidoja vienotu attēlu, kurā atspoguļoti šie dati. Attēlā aplūkojama nākamā Preiļu, Ludzas, Balvu, Krāslavas, Rēzeknes un Daugavpils novadu darbaspēka migrācija (Rēzeknes un Daugavpils novadu dati apkopoti pēc sākotnējās reformas idejas, ka Rēzeknes novadā ietilps Rēzeknes pilsēta, Rēzeknes un Viļānu novadi, bet Daugavpils novadā – Daugavpils pilsēta, Daugavpils un Ilūkstes novadi). Attēlā nav iekļauts Līvānu novads, jo to administratīvi teritoriālā reforma neskar, līdz ar to VARAM nav izveidojusi šī novada profilu kā citām pašvaldībām, un nav pieejama līdzvērtīga informācija, ko raksta autore varētu analizēt (1.attēls).



1.attēls. Latgales novadu iedzīvotāju darbaspēka migrācija (autores veidots)

Vislielākais iedzīvotāju īpatsvars, kas strādās novadā, kurā ir deklarēti, būs Daugavpils novadā – 64,5%, un atlikušie 35,5% iedzīvotāju strādās citās administratīvajās teritorijās. Nedaudz mazāks iedzīvotāju īpatsvars – 62,9% Rēzeknes novada iedzīvotāji - strādās savā deklarētajā novadā, bet 37,1% strādās citur. Kā redzams tabulā, vismazākais iedzīvotāju īpatsvars, kas strādās novadā, kurā ir deklarēti, būs Ludzas novadā – 49,4%, bet 50,6% iedzīvotāju strādās citās administratīvajās teritorijās. Jāņem vērā apstākļi, ka VARAM iedzīvotāju darbavietas noteica pēc Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras (turpmāk - VSAA) sniegtās informācijas. Savukārt VSAA nosaka iedzīvotāju darbavietas pēc uzņēmumu juridiskās adreses, līdz ar to VARAM darbaspēka migrācijas apkopotie dati neatspoguļo patieso ainu. Piemēram, visi veikalu tīkla „Maxima” darbinieki, pēc VSAA sniegtās informācijas, strādā novadā, kurā atrodas uzņēmuma juridiskā adrese - pašreizējā Ķekavas novadā, kas pēc reformas tiks apvienots ar Baldones novadu.

Lai iegūtu citādāku darbaspēka migrācijas atspoguļojumu, raksta autore anketēja Latgales novadu iedzīvotājus. Anketā respondentiem bija jāatbild uz jautājumiem par savu vecumu, dzimumu un dzīvesvietu; vai dzīvo novadā, kurā ir deklarēti; vai strādā/mācās novadā, kurā ir deklarēti; kā vērtē gaidāmo reformu; kā vērtē VARAM izvirzītos reformas mērķus; kā vērtē reformas ietekmi uz dažādam jomām; kā, viņuprāt, reforma viņus ietekmēs u.c. jautājumiem.

56,3% aptaujāto norādīja, ka strādā vai mācās novadā, kurā ir deklarēti. 37,5% norādīja, ka viņu darbvieta/mācību vieta atrodas novadā, kura viņi nav deklarēti, t.i. citā administratīvajā teritorijā. Savukārt 6,3% respondentu atzina, ka nestrādā vai nemācās.

Aptaujā iegūtie dati ir ļoti līdzīgi VARAM apkopotajiem datiem. Iegūtie dati liecina par augstu darbaspēka kustību jeb mobilitāti. Paaugstināts darbaspēka mobilitātes līmenis ir galvenais risinājums, lai panāktu efektīvu darbaspēka sadali, kā arī ekonomiskās attīstības un izaugsmes veicināšanu (Adnan, 2015). Tiek prognozēts, ka indivīdi ar izteiktu iekšējo lokālmīlestību darba vietu meklēs lielākos ģeogrāfiskos apgabalos un migrēs biežāk (Caliendo, Cobb-Clark, Hennecke, Uhendorff, 2019). Ja arī turpmāk attīstītāki būs novadu centri, tad arī darbaspēks plūdīs uz turieni.

Secinājumi un priekšlikumi

Iepazīstoties ar gaidāmo administratīvi teritoriālo reformu, var secināt, ka tās mērķi un sasniedzamie rezultāti ir īstenojami un vērsti uz iedzīvotāju dzīves kvalitātes uzlabošanu, jo daudzas pašvaldības jau šobrīd neatbilst administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā (*Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums, 2018*) noteiktajiem kritērijiem.

Vienlaikus reformai ir ļoti daudz pretinieku, tajā skaitā arī pašas pašvaldības, kas nevēlas apvienoties dažādu iemeslu dēļ. Kā viens no apvienošanās pretinieku argumentiem tiek minēts apstāklis, ka reforma tiek īstenota „reformas” pēc, un tā notiek tikai mehāniski apvienojot vairākus novadus. Neskatoties uz to, ka VARAM ir izpētījusi katra novada situāciju un apkopojusi to pašvaldību profilos, izvērtējot stiprās un vājās puses, norādot uz vairākiem ieguvumiem, tajā skaitā arī uz vienu no svarīgākajiem ieguvumiem – finansiālo, tomēr ministrija nevar atbildēt uz daudziem iedzīvotājiem svarīgiem jautājumiem.

Izanalizējot VARAM izveidotos novadu profilus un tajos pieejamo informāciju par darbaspēka migrāciju, kā arī autores aptaujas rezultātus, secināms, ka, aptuveni, puse Latgales iedzīvotāju strādā novados, kuros nav deklarēti. Līdz ar to var secināt, ka Latgales iedzīvotāju darbaspēka mobilitāte ir diezgan augsta.

Lai veicinātu iedzīvotāju izpratni par gaidāmo reformu, VARAM vajadzētu izplatīt vairāk informācijas par pašu reformu – konkrēti norādot mērķus, norādot katras jaunās administratīvās vienības iedzīvotāju ieguvumus, neslēpjot arī negatīvos aspektus. Arī pašvaldībām jābūt aktīvākām informācijas izplatīšanā saviem iedzīvotājiem.

Izmantoie avoti un literatūra

1. *Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums* (15.10.2019.). Latvijas Republikas Ministru kabineta tiesību aktu likumprojekts. <http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40476979&mode=mk&date=2019-10-15>, sk. 07.01.2020.
2. *Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums* (18.12.2008.). Latvijas Republikas likums. <https://likumi.lv/doc.php?id=185993>, sk.04.01.2020.
3. Adnan, W. (2015). Who Gets to Cross the Border? The Impact of Mobility Restrictions on Labor Flows in the West Bank. *Labour Economics*, 34, pp. 86-99. Retrieved January 8, 2020 from <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0927537115000421>
4. Antonescu, D. (2015). Territorial Pact in Context of Europe 2020. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 188, pp. 282-289. Retrieved January 5, 2020 from <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042815021886>

5. Balode, L. (2019., 10.apr.). *Administratīvi teritoriālā reforma. Pirmajā modelī – 35 pašvaldības*. <https://lvportals.lv/norises/303416-administrativi-teritoriala-reforma-pirmaja-modeli-35-pasvaldibas-2019>, sk. 04.01.2020.
6. Caliendo, M., Cobb-Clark, D.A., Hennecke, J., Uhlenhorff, J. (2019). Locus of Control and Internal Migration. *Regional Science and Urban Economics*, 79. Retrieved January 12, 2020 from <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0166046218301583>
7. Hansons, A. (2019., 18.jūl.). *Zinātnieki izstrādājuši teritoriju attīstības pārvaldības reformas piedāvājumu*. <https://www.lps.lv/lv/zinas/lps/4913-zinatnieki-izstradajusi-teritoriju-atti-sti-bas-parvaldibas-reformas-piedavajumu>, sk.05.01.2020.
8. Li, S., Gong, L., Pan, S., Luo, F. (2019). Wage and Price Differences, Technology Gap and Labor Flow Dynamics. *Economic Modelling*. Retrieved January 5, 2020 from <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264999318319059>
9. Locāne, V., Peipiņa, I. u.c. (2010). *Reģionu attīstība Latvijā*. E. Vanags (red.). Valsts reģionālās attīstības aģentūra. Rīga: MicroDot. 43 lpp. <http://www.vraa.gov.lv/uploads/petnieciba/RAL-2009-1-2.pdf>, sk. 02.01.2020.
10. Valeriu-Ioan, F., Ristea, A.L., Popescu, C. (2015). Integrated Urban Governance: A New Paradigm of Urban Economy. *Procedia Economics and Finance*, 22, pp. 699-705. Retrieved January 5, 2020 from <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567115002877>
11. Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (2020). *Administratīvi teritoriālā reforma*. <http://varam.gov.lv/lat/administrativi-teritoriala-reforma/>, sk.02.01.2020.
12. Zemgales reģionālā televīzija (2019., 31.okt.). *Ikšķile par novadu reformu sūdzēsies Eiropas līmenī un plāno piketu pie Saeimas*. <https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/ikskile-par-novadu-reformu-sudzesies-eiropas-limeni-un-plano-piketu-pie-saeimas.a336932/>, sk.05.01.2020.

Summary

The author of the article examines the forthcoming administratively territorial reform in her work. It was launched in 2019 and is scheduled to be completed in July 2021, when the new deputies will be elected in municipal elections. The topic is topical, as the reform is in full progress and will affect all Latvian citizens to a greater or lesser extent.

The author of the article also studied the objectives and nature of the reform, why it is necessary and what the reform provides for. Although the reform has many opponents, including the municipalities themselves, to oppose the merger, it should be implemented, because at the moment some of the seats do not comply with the law and are often unable to fulfil their direct functions. The author concluded that administratively territorial reform is necessary, its objectives and results to be achieved are realistic and aimed at improving the quality of life of citizens, since many municipalities do not already meet the criteria set out in the Law on Administrative Territories and Residences.

The author studied and compared information on the internal migration of Latgale municipalities' workforce. On the basis of the profiles of local governments established by the Ministry, was analyzed of the aggregated information on internal labour migration, then the author compared the data to her survey results. The results obtained were relatively equal and showed that the labour mobility of Latgale residents is rather high.