

Plānošana

LATVIJAS TERITORIJU ATTĪSTĪBAS PĀRVALDĪBAS REFORMA

Andris Miglavs Dr.oec., Pēteris Šķiņķis Dr.geogr., Māris Pūķis Dr.phys., Dr.oec.

Nevienlīdzības mazināšana ir viena no valdības piecām prioritātēm, un, formulēta kā solidaritāte- ir viena no Valsts prezidenta E.Levita trīs prioritātēm. Tā izpaužas arī teritoriju ekonomiskajā produktivitātē – Rīgas reģionā IKP uz iedzīvotāju ir vairāk kā trīs reizes lielāks nekā Latgales reģionā un vairāk kā divas reizes lielāks kā pārējos Latvijas reģionos, un šīs atšķirības ir pastiprinājušās, pieaugot Rīgas un Pierīgas nozīmei valsts ekonomikā.

Latvijas iedzīvotāju skaita sarūkšanas apstākļos Pierīgas statistikas reģionā iedzīvotāju skaits ir mazliet palielinājies, bet Latgalē, piemēram, kopš 2004. gada tas samazinājies par 27 % un Kurzemē un Vidzemē par 22-24%. Tajā pat laikā 104 sarūkošo teritoriju pašvaldības savos attīstības plānošanas dokumentos neparedz iedzīvotāju skaita samazināšanos un neplāno teritoriju pārstrukturēšanu. Pēdējās desmitgades laikā Rīgas un Pierīgas reģionā nodarbināto skaits pieaudzis par 6 %, bet Latgalē ir samazinājums par 13 % un Kurzemē - par 9 %. Perifērijā ir ierobežotākas iespējas jaunu uzņēmumu attīstībai. Taču nozīmīgs iemesls arī finansiālas motivācijas trūkums pašvaldībām teritorijās piesaistīt investīcijas produktīvai uzņēmējdarbībai.

Iedzīvotāju un pārvaldības institūciju atbildības uzņemšanās spējas sarūkuma sekas ir valsts un galvaspilsētas starptautiskās konkurētspējas samazināšanās. Valsts attīstība notiek pretēji definētajiem mērķiem reģionālajā politikā. Viens no cēloņiem ir centralizēta un sektoriāli organizēta valsts pārvaldība, ar funkcionāli un finansiāli vāju pašvaldību sistēmas uzturēšanu. Lai pagrieztu Latvijas attīstības vektoru visu teritoriju izaugsmes virzienā, vajadzīga kompleksa pārvaldības reforma, radot efektīvu, elastīgu sistēmu Latvijas reģionu attīstības veicināšanai un sabiedrības labklājības izaugsmei.

Diskusija sabiedrībā

Valdība ir uzsākusi pašvaldību robežu grozīšanas reformu un turpina reformas veselības un izglītības jomās, kuru galvenā ievirze ir centralizācija un koncentrācija. Šopavasār Tirdzniecības un rūpniecības kamera (LTRK) organizēja konferenču sēriju ar uzņēmēju un pašvaldību piedalīšanos.

Diskusijas parādīja, ka mehāniska robežu grozīšana nebūs pietiekams nosacījums labākas uzņēmējdarbības vides radīšanai. Pirmkārt, jānovērš likumdošanas radītie šķēršļi uzņēmējdarbībai. Otrkārt, jāmotivē pašvaldības radīt darba vietas savā teritorijā, un to var veicināt, mainot nodokļu sadalījumu starp pašvaldībām un valsti, sadales kritērijā līdztekus **iedzīvotāju ienākumu nodokļa** maksātāju reģistrētajai dzīvesvietai iekļaujot uzņēmumu un darbavietu izvietojuma faktoru. Pašvaldību finanšu izlīdzināšanas mehānismā jāsamazina pašvaldību ienākumu nivelēšanas tendence.

Latvijas Lielo pilsētu asociācija sadarbībā ar Latvijas Pašvaldību savienību, LTRK un Latvijas Rektoru Padomi sarīkoja reģionālo konferenču ciklu „Latvijas teritoriju

attīstības izaicinājumi”, kas parādīja valsts teritorijas pārvaldības vājo koordināciju starp dažādajām nozaru ministrijām. Lielākā daļa nozaru politiskā vadība neplāno pārmaiņas un nav gatavas decentralizācijai.

Pašvaldību loma

Pašvaldības teritorija ir funkcionālo un sociālo attiecību ietvars cilvēku apziņā. Indivīdam ir nepieciešama attiecību prognozējamība. Jo teritorija un tajā pastāvējušās attiecības pastāv ilgāk, jo spēcīgāka ir cilvēka piederības un atbildības sajūta, kas kalpo par pamatu aktivitātei. Administratīvi teritoriālā iedalījuma veidošana 27 gadu garumā un 2009.gada “nepabeigtā” reforma ir radījušas nenoteiktības situāciju, kaut ”Valsts teritorijas **pārvaldība** kopumā un iekšējo pārvaldes teritoriju robežas, ja tās ir pastāvīgas, atspoguļo valsts stabilitāti” (Beaujen-Garnier, 1974 [1]).

Pašvaldību teritoriālie apveidi var būt ļoti dažādi. Apriņķu izveides gadījumā tie atkarīgi no tā, kāds funkciju un nodrošinājuma resursu apjoms tiek pārvirzīts no valsts uz apriņķiem, kā arī kādas līdzšinējās vai jaunveidojamās funkcijas apriņķiem tiek uzticētas no vietējo pašvaldību puses. Pētījumi par finansiālo efektivitāti daudzās valstīs liecina, ka tā nav atkarīga tik daudz no teritoriju lieluma, kā no pārvaldības organizācijas. Nav universālu, vispārēju principu pašvaldību funkcionālās efektivitātes noteikšanā. Prakse ir apliecinājusi, ka nepastāv viennozīmīgas sabiedrisko pakalpojumu izmaksu un ieguvumu sakarības ar teritoriju lielumu.

Pārvaldības organizācija aptver funkciju, finanšu sistēmas un teritoriālās uzbūves elementus kā cieši saistītu kopumu, kurš ir kompleksi risināms. Vairumā valstu nav noteikumu par vietējo teritoriju minimālo lielumu. Pašvaldību teritoriju lielums ir saistāms ar to funkcionālo lomu- kompetencēm, varas un finansējuma sadali starp vietējo, reģionālo un centrālo valsts pārvaldi.

I Reformas neatliekamību pamato faktori:

1. Latvija zaudē iedzīvotājus

Latvija visā periodā, kopš neatkarības atgūšanas zaudē iedzīvotājus- jau gandrīz 750 tūkstošus – dabiskās kustības, bet īpaši – migrācijas ietekmē (60%), 2018. gadu sagaidot ar 1,93 miljoniem iedzīvotāju agrāko 2,67 miljonu vietā. Iedzīvotāju skaits ES kopš 1995. gada ir samazinājies tikai 8 valstīs, starp kurām Latvija un Lietuva 23 gados ir zaudējušas visvairāk iedzīvotāju - pa 23% no saviem iedzīvotājiem. Migrācijas rezultātā daudzas teritorijas piedzīvojušas dziļu sociālā sastāva “eroziju”, līdz ar to arī sabiedriskās un saimnieciskās aktivitātes kritumu.

Depopulācija ir valstij kritiska cilvēkresursu sarūkšanas, sociāli ētiska, un drošības problēma. Zīmīgi, ka iedzīvotāju skaita samazināšanās kā kritiska tika akcentēta 2016. gadā Saeimas apstiprinātā Valsts aizsardzības koncepcijā, kur tā ir atzīta par Latvijas valsts ievainojamības avotu, 15. punktā nepārprotami uzsverot, ka “... sociālā nevienlīdzība un iedzīvotāju skaita samazināšanās vairo Latvijas iekšējo un ārējo ievainojamību pret ārējiem draudiem.”[6]

2. Perifērija lēni adaptējas pārmaiņām.

Produktīvu investīciju piesaistes temps un apjoms nav kompensējis padomju laika neražīgās lauksaimniecības pārmaiņu sekas un joprojām noritošo mazāk konkurētspējīgo agrobiznesa vienību un rūpniecības uzņēmumu izešanu no tirgus.

Liela Latvijas daļa joprojām ir būtiski atkarīga no lauksaimniecības un mežsaimniecības un ar tām saistītajām pārstrādes industrijām. Izaicinājums ir adaptēt esošo infrastruktūru pārmaiņām, kam jānotiek, teritorijā ienākot tehnoloģiski attīstītiem uzņēmumiem. Jāuzsver, ka saglabājas milzu atšķirības ekonomiskās produktivitātes līmeņos starp Rīgas un pārējiem Latvijas reģioniem. Lai samazinātu emigrāciju, ir jāpanāk labklājības līmeņa izlīdzināšanās, tuvinot perifēriju Rīgas reģiona produktivitātes līmenim. Tāpēc Latvijas sabiedrībai nav svarīgāka izaicinājuma, kā radīt produktīvas darbavietas visā valstī.

3. Neefektīva reģionālās attīstības politika

Kopš 1996. gada, kad tika pieņemts pirmais stratēģiskais dokuments - Reģionālās politikas pamatnostādnes, valsts reģionālās politikas mērķi nav sasniegti. Viens no iemesliem ir centralizēta un sektoriāli organizēta valsts pārvaldība, teritoriju kompleksas pārvaldīšanas elementiem erodējot. Spilgts piemērs vietējo pašvaldību un plānošanas reģionu lomas mazināšanai ir sabiedriskā transporta pārvaldījumu pakalpojuma konkurss, kura organizācijā valsts struktūras pat nekonsultējās par vēlamajiem maršrutu tīkliem un to saistību ar teritoriju attīstības plāniem.

Ministriņām paturot savā rīcībā vairumu no resursiem, valsts nerīkojas saskaņā ar vienu no svarīgiem efektīvas pārvaldības principiem – iespējami lielu atbildības daļu pārvirzīt uz reģioniem un vietējām pašvaldībām. Nelielās pašvaldībās nevar uzņemt lielāku lomu, bet par funkcijām un resursiem apveltītu reģionu teritoriju izveidi nav panākta vienošanās. Rīgas un Pierīgas sadarbības mehānismi ar valsti nav bijuši vērsti uz galvaspilsētas metropoles teritorijas attīstību.

4. Pārmaiņu mērogi pārsniedz pašvaldību robežas

Telpa ar 150 – 200 tūkstošiem iedzīvotāju ir šodienas mērogs investīciju piesaistei teritorijās, bet rādiuss 100 km, ir mērogs mobilitātes un pakalpojumu pieejamības attīstībai. Tas ir ceļš uz klāsterizētu un daudzveidīgu reģionālo ekonomiku. Liela mēroga teritorijas ir nepieciešamas kā subjekti valsts līmeņa funkciju decentralizācijai, ko savā līdzšinējā attīstībā jau ir demonstrējušas biznesa organizācijas, veidojot savus reģionālos atbalsta tīklus. Arī dažādās nozaru ministriju veidotās teritoriālās pārvaldības teritorijas tālu pārsniedz jekuras esošo pašvaldību robežas, aptver reģionāla mēroga teritorijas, kuras gan ir savstarpēji nesaskaņotas.

II Izaicinājumi reformai:

1. Process notiek ilgstoši

Latvijā nav pabeigta administratīvi teritoriālā iedalījuma reforma. 2009. gadā, izveidojot vietējās pašvaldības, tika atlikta reģionāla mēroga pašvaldību izveidošana, un 2008. gada Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma uzdevums Ministru kabinetam līdz 2013. gada 31. decembrim iesniegt Saeimā likumu par apriņķa pašvaldībām, kurās iekļaujamas vietējās pašvaldības – novadi un republikas pilsētas, joprojām nav izpildīts.

Līdz ar to nav atrisināts jautājums par funkciju sadalījuma reorganizāciju starp valsti un pašvaldībām. Nodokļu reformā iekļautā darbaspēka nodokļu samazināšana radījusi problēmu pašvaldību darbības finansēšanas mehānismam – samazinot pašvaldību pašu resursu avota- iedzīvotāju ienākuma nodokļa (IIN) apjomu un neradot skaidru kompensējošu sistēmu no valsts pamatbudžeta resursiem. IIN reforma krasi samazināja pašvaldību pašu ieņēmumus teritorijās, kurās vidējā alga ir zemāka nekā citur.

2. Pārvaldība sadārdzinās

Teritorijas sociālekonomiskās sarūkšanas apstākļos salīdzinoši pieaug vispārējās administratīvās izmaksas. Vienkāršota valsts tiesiskas pārvaldības izpratne veicina arvien jaunu normatīvo dokumentu izdošanu, kuru izpilde prasa arvien jaunu administratīvo jaudu izveidošanu un samazina pārvaldes darbinieku tiesības pieņemt atbildīgus lēmumus.

3. Pašvaldību ieņēmumu bāze neveicina aktivitātes

Teritoriju pašvaldību budžetu pašu ienākumu bāze galvenokārt veidojas no teritorijā dzīvojošo iedzīvotāju ienākumu nodokļa, to novirzīšanā konkrētajām teritorijām par kritēriju izmantojot tikai ienākumu guvēju deklarēto dzīves vietu.

Lauksaimniecība lielā mērā ir izslēgta no IIN veidošanās sistēmas (no IIN un arī no UIN apliekamā ienākuma izslēdzot valsts un ES atbalsta programmu maksājumus), būtiski samazinot no agrobiznesa atkarīgo teritoriju pašu nodokļu ienākumu bāzes potenciālu.

Ir principiāla pretruna starp ieguldījumu vajadzību biznesa vides attīstībā (un vienlaikus radīto papildus noslodzi uz vietējo infrastruktūru un vidi), no vienas puses, un teritorijas finansiālā ieguvuma iegūšanas iespējām no attīstītās biznesa vienības, no otras puses, īpaši, ja radītā vienība ir liela apjoma un tajā nodarbināti citu pašvaldību iedzīvotāji. Pie pašreizējā mehānisma sanāk, ka par ieguldījumiem ir atbildīga pašvaldības, kuras teritorijā ir objekts, bet objektā radītie nodokļi novirzās tikai uz strādājošo reģistrētajām dzīves teritorijām.

Pašlaik nevienas vietējās pašvaldību teritorijas iedzīvotājiem un to ievēlētajām pašvaldībām nav arī racionālas motivācijas atbalstīt ražošanas uzņēmumu izveidi savās teritorijās, bet īpaši tādu biznesa vienību attīstību, kurās varētu strādāt arī citās teritorijās dzīvojoši cilvēki, kā arī tādu konkurētspējīgu uzņēmumu rašanos, kuros ir mazs strādājošo skaits un salīdzinoši nelielas darbaspēka izmaksas un kuru darbībai ir nepieciešami pašvaldības ieguldījumi publiskās infrastruktūras izveidē.

Pašvaldību finanšu izlīdzināšanas algoritms ir iniciatīvu nivelējošs, bet 2013. gada izmaiņas finanšu izlīdzināšanas algoritmā vēl vairāk samazināja pašvaldību motivāciju atbalstīt produktīvu uzņēmējdarbību. Joprojām lielā mērā pašvaldību ieņēmumus ietekmē politiski lēmumi ar nedefinētu un neprognozējamu to pieņemšanas mehānismu.

4. Pašvaldību atbalsta iespējas biznesa attīstībai ir ierobežotas

Pastāv ierobežojumi veicināt biznesa attīstību teritorijās, sākot ar valsts (arī pašvaldību) atbalsta aizliegumu un turpinot ar pieaugošu skaitu dažādu šķēršļu ierobežot publiskās

pārvaldes saimniecisko darbību, rodas situācija, ka uzņēmējdarbības veicināšana jebkurā formā kļuvusi riskanta un var tikt sodīta.

Pašvaldībām nav pieejami 2 svarīgi biznesu veicinoši instrumenti – kvalificēta personāla sagatavošanas finansēšana un procesa organizēšana, kā arī infrastruktūra izveide konkrētā potenciāli ienākošā biznesa projekta vajadzībām.

5. Teritorijas sociālekonomiskā organizācija mainās

Agrākās dabas resursu izmantošanas ekonomikas vietā Latvijā attīstās darbaspēka resursos sakņota ekonomika. Nodarbinātības struktūrā nozīmi zaudē zvejniecība un lauksaimniecība. Tās aizstāj pakalpojumu un tehnoloģiski attīstītā ražošana, kuras izvietojumā nozīmīgākie faktori ir kvalificēta darbaspēka pieejamība un atbilstīga infrastruktūra.

6. Pakalpojumu pieejamība koncentrējas un attālinās

Perifērās teritorijās pakalpojumu pieejamība ir ierobežota. Pašvaldību teritorijām pieaugot, attālinās pakalpojumu sniedzēji, bet sabiedriskais transports nenodrošina pieejamību.

7. Zināšanu ekonomika prasa pastāvīgu izglītošanos

Spēja adaptēties ekonomikas tehnoloģiskās transformācijas procesiem ir nepietiekama, sevišķi teritorijās ārpus lielajiem centriem. Svarīgi radīt apstākļus, lai prasmīgs darbaspēks vēlētos dzīvot visu vietējo pašvaldību teritorijās, bet teritoriju iedzīvotājiem būtu iespēja iegūt un attīstīt profesionālās prasmes, neatstājot savu dzīves telpu.

8. Pilsoniskās sabiedrības attīstība notiek lēni

Sabiedrības iesaiste pārmaiņu procesos ir vitāli svarīga, bet izglītības sistēma nedod zināšanas un iemaņas politikas un sabiedrības līdzdalības jautājumos.

9. Infrastruktūra jāpielāgo apdzīvotībai

Teritoriju depopulācijas apstākļos pieaug infrastruktūras uzturēšanas slogs. Iepriekšējās desmitgadēs veidotie infrastruktūras tīkli ir piemēroti citam apdzīvotības blīvumam. Ir jāmaina migrācijas vektors. Tas iespējams, dažādojot ekonomiku no bioekonomikas resursu ražošanas primāri atkarīgajās teritorijās, piemēram, Dobeles, Bauskas, Madonas un tiem līdzīgos lauku apvidos, kā arī agrāk attīstītās rūpniecības teritorijās, piemēram - Liepājā, Aizkrauklē, Aizputē kā raksturīgos dažāda mēroga agrākās rūpniecības centros. Mērķtiecīga apdzīvotības un saimnieciskās darbības koncentrācija var tikai veicināt vēl straujāku nomaļu teritoriju iztukšošanu.

10. Daudzveidība

Latvijas Ilgtspējīgas attīstības stratēģija līdz 2030. gadam iezīmē daudzveidību kā izaugsmes pamatu. Latvijai nav vienveidīga attīstības resursa. Tāpēc katrā teritorijā jāizmanto tās savdabīgās, esošās vai potenciālās iespējas. Jo dažādākas uzņēmējdarbības nozares, jo dažādāki starptautiskie tirgi saražotā realizācijai, jo vairāk atšķirīgu ideju, jo elastīgāka teritorijas attīstība.

11. Cilvēka klātbūtne

Cilvēka klātbūtne un aktīva saimnieciskā darbība ir priekšnosacījums visu teritoriju drošības nodrošināšanai. Valsts, pašas sabiedrības, kopienu drošība ir atkarīga no tās apdzīvotības. Specifiski drošības jautājumi ir risināmi valsts austrumu pierobežas teritorijās.

12. Urbāno centru deficīts

Attīstības pašplūsmas apstākļos Latvijā ir saglabājies tikai viens attīstības resursus izstarojošs centrs – Rīga. Decentralizētas un telpiski līdzsvarotas attīstības nodrošināšanai ir vajadzīgi vēl vismaz 2-4 urbānie centri- Daugavpils, Liepāja, Valmiera.

13. Rīgas kā metropoles konkurētspēja

Rīgai izaicinājums ir Baltijas metropoles statusa saglabāšana, un tas ir sasniedzams mērķis, ja tiks mazinātas Rīgas un kaimiņu pašvaldību interešu pretrunas.

III Priekšlikums reformai

Administratīvi teritoriālais iedalījums, tā struktūra atsedz valsts politiskās jeb pārvaldības organizācijas specifiku, un tā tieši vai pastarpināti iespaido kultūras, sociālās un ekonomiskās parādības (Honey 1977 [2'], Williams & Smith 1982 [5'], Paasi 1991 [3']). Administratīvi teritoriālais iedalījums ir uzlūkojams arī kā ģeogrāfiskās telpas - cilvēka dzīves vides vadīšanas un veidošanas līdzeklis.

Spēcīga politiski centralizēta valsts pārvaldība tieši vai netieši atspoguļojas centriski orientētā ģeogrāfiskās telpas uzbūvē un attīstības procesos. Latvijā pastāvošā pārvaldības 2 līmeņu – valsts un vietējo pašvaldību, struktūra ir viena no centralizētas valsts izpausmēm un ir būtisks teritoriju sarūkšanas un nelīdzsvarotas reģionālās attīstības cēlonis.

Valsts teritoriju attīstības pārvaldības reformas **mērķis ir radīt efektīvu, tolerantu, mainīgos apstākļos adaptēties spējīgu, līdzatbildīgu Latvijas teritorijas attīstības pārvaldības sistēmu Latvijas reģionu un to teritoriju kohēzijai kvalitatīvas daudzveidības virzienā un sabiedrības labklājības izaugsmei.**

Pamatuzdevums ir radīt pašorganizējošu mehānismu, kas rosinātu sabiedrības aktivitāti un atbildību daudzcentriskā teritoriju struktūrā. Reformai jā sastāv no trīs neatņemamām, savstarpēji saistītām un līdzsvarotām sastāvdaļām.

A. Pārvaldības struktūras reforma

Jauna, esošās vietējās pašvaldības (novadu un pilsētu) iekļaujošu apriņķu pašvaldību līmeņa izveide valsts pārvaldības struktūrā kopīgotu daļu no vietējo pašvaldību funkcijām un daļu no decentralizētām valsts funkcijām ar atbilstīgi pārstrukturētiem resursiem.

Reformas gaitā esošā divu pakāpju publiskās pārvaldības struktūra reorganizējama par trīs pakāpju: valsts, apriņķu pašvaldības ar nodalītām autonomajām funkcijām un vietējās pašvaldības ar savām nodalītām autonomajām funkcijām. Pašvaldības vada tieši vēlētas domes.

Apriņķa funkcijas atbilstoši subsidiaritātes principam veidojamas divos procesos:

1. Daļēja vietējo pašvaldību esošo funkciju kopīgošana, deleģējot tās apriņķiem, Tās ir: pamata un vidējās izglītības pārvaldība (arī valsts ģimnāzijas un cita konkursos balstīta izglītība), transporta infrastruktūra (arī pilsētu tranzītielu) uzturēšana un attīstība, veselības un sociālās aprūpes infrastruktūra, civilā aizsardzība un drošība, bāriņtiesas un mājokļu politika.

2. Daļēja nozaru ministriju funkciju decentralizēšana, uzticot tās apriņķiem. Tās ir: profesionālās izglītības (primāri ar reģionālo nozīmi) pārvaldība; vismaz primārā un sekundārā veselības aprūpe; valsts reģionālo un vietējo ceļu uzturēšana un attīstība; pasažieru pārvadājumu organizācija; apriņķa telpiskā un attīstības plānošana un biznesa veicināšana (biznesa inkubatori).

Funkcijas kopīgošana var izpausties dažādās formās. Var nodot funkciju pilnā apriņķa kompetencē- tad apriņķis nosaka politiku, pieņem saistošos noteikumus, atbild ar savu budžetu. Var izveidot sadarbības iestādi, kas administratīvi padota apriņķa domei, bet pilda katras vietējās pašvaldības politiku un rīkojas saskaņā ar katras pašvaldības saistošajiem noteikumiem un attiecīgo vietējo budžetu ietvaros. Sadarbība starp viena līmeņa pašvaldībām un starp dažāda līmeņa varām būs aktuāla vienmēr, neatkarīgi no reformām.

Līdz ar funkciju pārdali jānotiek cilvēkresursu, finanšu resursu un materiālo resursu pārdalei. Autonomo funkciju jomā apriņķa pašvaldības nebūtu pakļaujamas centrālajai valdībai. Visu pašvaldību darbības pārraudzība savukārt būtu saglabājama VARAM kompetencē.

B. Finanšu pārvaldības reforma

Produktīvu ekonomisko aktivitāti teritorijās motivējošas un atbildīgas finanšu resursu veidošanās un izmantošanas sistēmas izveide notiek, mainot nodokļu ieņēmumu pārdales kritērijus starp valsti un pašvaldībām, kā arī nosakot citu pārdales mehānismu jeb cita veida kritērijus valsts budžeta dotāciju piešķiršanai pašvaldību darbībai.

Reformas gaitā izveidojama apriņķa ieņēmumu bāze, mainot nodokļu ieņēmumu pārdales kritērijus starp valsti un pašvaldībām, par nozīmīgu iedzīvotāju ienākumu nodokļa sadales kritēriju izceļot ienākumu rašanās vietu (ne tikai deklarēto dzīves vietu). Finanšu izlīdzināšanas sistēma pārveidojama, valsts budžeta dotāciju piešķiršanai par izšķirošu atzīstot uzņēmējdarbības apriņķa teritorijā attīstību.

Pilnvērtīga finanšu decentralizācija, saskaņā ar EP Vietējo un reģionālo varu kongresa (CLRAE) rekomendācijām, ietver daļu no apriņķa pašvaldībai piekrītošiem nodokļiem (ieteicams, lai tā pārsniegtu pusi no izdevumiem). Lielākajai daļai no valsts budžeta dotācijām jābūt vispārēja rakstura. Vēlams, lai apriņķa pašvaldība varētu piedalīties savu ienākumu administrēšanā un arī regulēt sev piekrītošo nodokļu un nodevu likmes.

C. Teritoriālās organizācijas reforma.

Reformas gaitā izveidojamas reģionāla līmeņa pašvaldību teritorijas (apriņķi), radot priekšnoteikumus valsts teritoriālai un funkcionālai decentralizācijai. Primārais uzdevums ir noteikt apriņķu robežas un centrus, vienlaikus pieļaujot atsevišķu vietējo

pašvaldību reorganizāciju uz brīvprātības pamata un saglabājot sadarbības teritoriju attīstību.

Apriņķiem ir jābūt maksimāli lielām vienībām, lai varētu efektīvi īstenot izmaksu ietilpīgākās un plašas teritorijas ietekmējošas attīstības pārvaldības funkcijas un infrastruktūras attīstības projektus – pamatā – izglītības, veselības aprūpes un satiksmes infrastruktūras, un arī vairākas citas.

Apriņķu izveidošanā ir racionāli izvēlēties vienu no diviem risinājumiem. Apriņķus var veidot uz plānošanas reģiona bāzes. Plānošanas reģions jau tagad saskaņā ar likumu ir atvasināta publiskā persona. Tas būtu autonomās un deleģētās kompetences paplašinājums un vadības mehānisma reforma. Apriņķus var veidot arī uz republikas pilsētu administratīvās jaudas bāzes, piesaistot vietējo pašvaldību teritorijas republikas pilsētām un ievērojot kultūrvēsturisko identitāti. Apriņķis varētu deleģēt administrēšanas (sekretariāta) funkciju atbilstīgajai republikas pilsētai. Šādas organizācijas variants būtu astoņu apriņķu modelis.

Reformas process

Reforma ir uzsākama ar apriņķu izveidi, kas ir priekšnosacījums valsts pārvaldības izmaiņai decentralizācijas virzienā. Funkciju reorganizācijai (līmeņi, robežas un centri) jānotiek sasaistē ar finansēšanas sistēmas reformu. Reformas īstenošanas procesā ir iespējama vietējo pašvaldību (novadu) teritoriju pārveide, kas ir atkarīga no funkciju sadalījuma starp valsts, apriņķu un vietējām teritorijām. Reforma īstenojama integrējot nozaru attīstības politikas.

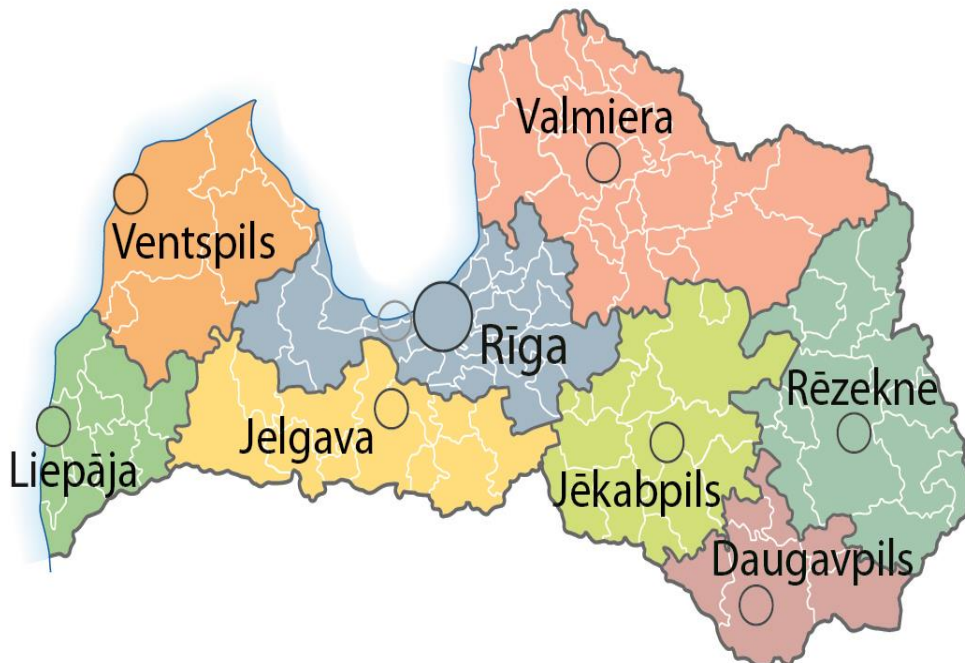
Ieguvumi ir pieaugošā attīstības teritoriju kritiskā masa (plānošanas reģionu gadījumā - visi apriņķi lielāki par 200 tūkst. iedzīvotāju) un apriņķu pašvaldību pašatbildība, kas nostiprina “jaunievedumu” domāšanu. Atšķirīgo Latvijas daļu identitāte kļūs par attīstības resursu, pastāvot konkurencei starp teritorijām. Apriņķi kļūst par ekonomisko atbalsta struktūru galveno darbības telpu, kurā notiek produktīva saimnieciskās darbības attīstība, piesaistot investīcijas un veicot marketinga konsultācijas. Vienlaikus organiski attīstās lielo pilsētu un to piepilsētu sadarbība, jo netiek grauta vietējo pašvaldību struktūra, kas izveidota 2008. gada administratīvi teritoriālās reformas pirmajā kārtā. Risks ir atsevišķu sabiedrības grupu izpratnē dominējošais egocentrisms, kas var apgrūtināt pārvaldības funkciju mehānismu izveidi, bet to pārvarot var novērst valsts sociālekonomisko sarūkšanu un reģionālo sociālo nevienlīdzību.

Attēli:

1. Esošo plānošanas reģionu struktūrā balstīts piecu apriņķu modelis.



2. Astoņu apriņķu struktūras ilustratīvs modelis ar centriem republikas pilsētās, veidots pēc mazākā sasniegšanas laika no esošo novadu centriem līdz republikas nozīmes pilsētām (A.Pužūļa aprēķini).



(attēlu grafiskā veidola autors R.Krūmiņš).

Atsauces

- 1'. Beaujen-Garnier J. (1974). Toward a new equilibrium in France. *Ann. Assoc. Am. Geogr.* 64, 113-25.
- 2'. Honey, R. (1977). Form, process and political organization. *Professional Geographer* 29, 16-20.
- 3'. Paasi A. (1991). Deconstructing region: notes on the scale of spatial life. *Environment and Planning A*(23), 1-18.
- 5'. Williams C., Smith A. D. (1982). The national construction of social space. *Progress in Human Geography* 6(4), 502-518.
- 6'. Demogrāfija 2018. Statistisko datu krājums. LR CSP. 2018. <https://www.csb.gov.lv/lv/statistika/statistikas-temas/iedzivotaji/iedzivotaju-skaitis/meklet-tema/301-demografija-2018> Lejuplādēts 2019-06-10
- 7'. Par Valsts aizsardzības koncepcijas apstiprināšanu. Saeimas paziņojums 2016.gada 16.jūnijā. <https://likumi.lv/ta/id/282964-parvalsts-aizsardzibas-koncepcijas-apstiprinasanu> Lejuplādēts 2019-06-10