Agroresursu un ekonomikas institūts

Teritoriju pārvaldība sarukšanas apstākļos un administratīvi teritoriālās reformas Latvijā kārtējais posms

Neatkarīgs skats, ko sniedz:

Armands Pužulis, Dr. geogr., AREI pētnieks

Andris Miglavs, Dr. oec., SIA EDO Consult ekonomists

Pēteris Lakovskis, Dr. geogr., AREI pētnieks

Novadu diena. Gulbene, 2019.04.12.

www.arei.lv

Latvija sarūk ....

Iedzīvotāju skaita pārmaiņas Latvijā, prognoze 2030. gadam, kā % pret 2017.gadu

1,99 M (2017)- 1,95 M (2030) = 0,04 M 13 gados

- Sarukšanas konteksts
  - Cēloņi – ekonomiskie, politiskie, demogrāfiskie, militārie, dabas katastrofu, ... Vai to kombinācija.
    - Latvijā – ekonomiskie un demogrāfiskie
  - Sekas:
    - *demogrāfiskā novecošanās,*
    - *"smadzeņu aizplūšana",*
    - *tukši mājokļi, infrastruktūras nepilnīga izmantošana,*
    - *sociālas sekas, kas ietekmē vietu dzīves kvalitāti un sociālo potenciālu, palikušo cilvēku kopuma prasmes, iemaņas un pat attieksmi pret esošo vidi, finansēšanas iespējas ...*

Sabiedriski politiskais konteksts

- **Ļoti laba ziņa**
  - politiķi apzinājuši, ka PĀRMAIŅĀM JĀBŪT un apņēmušies turpināt Latvijas ATR
    - Saeima **2019/03/21** pieņēmusi "**ATR turpināšanas lēmums"**
      - Faktiski saka:
        - » līdz 01/12/2019 jābūt likumprojektam - valsts administratīvi teritoriālo iedalījumu, to veidus un teritoriju izveidošanas kritērijus – **JAUNA KARTE** .
        - » jāformulē procesi robežu grozīšanai
      - **Neko nesaka** par nevienu citu teritorijas attīstības un pārvaldības tēmu
    - VARAM jau 2019/04/10 piedāvā jauno karti. BET:
      - joprojām nav **Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā 4. un 5. pantā noteikto** reģionālo pašvaldību – apriņķu
      - vairs nav republikas pilsētu. Jūrmala??
- **Ne tik labas** ziņas
  - "*buksē*" izglītības sistēmas reforma- skolu tīkls "neoptimizējas" kā cerēts
  - Latvijā turpinās sociālekonomiskā sarukšana
  - Saeimas lēmumā nav nevienas norādes uz kādu citu (bez robežu pārmaiņām) risinājumu teritoriju ekonomiskās augsmes spējas nodrošināšanai, vai šāda risinājuma ceļa meklēšanas uzdevuma ...

Definētais **ATR mērķis** – izveidot **ekonomiski attīstīties spējīgas administratīvās teritorijas** ar vietējām pašvaldībām, Bet...:

EAI=(IIINDD / IIINDN) - 1
kur,
IIINDD - Ieturētā iedzīvotāju ienākuma nodokļa summa (pēc darba devēja juridiskās adreses;
IIINDN - Ieturētā iedzīvotāju ienākuma nodokļa summa (pēc darba ņēmēja deklarētās adreses/

Tikai 5 pašvaldību teritorijas ģenerē vairāk pievienotās vērtības, nekā tā attiecināma uz tām pēc strādājošo dzīves vietas

Un teritoriju pašvaldību budžeti ***pie esošās nodokļu sadales sistēmas*** ir dominējoši atkarīgi no finanšu transfertiem no PIF ar valsts dotāciju

Vidēji 103 pašvaldības – PIF resursu saņēmējas 2013.-2017. gadā

Agrobiznesa nozaru ieguldījums PV ražošanā (2010. gada cenās) un nodarbinātībā 1990.-2017. gados

Autoru aprēķini un vizualizācija pēc CSP, ZM un OECD datiem

Kravas plūsmas Latvijā, 1990.-2017. gados, Kt

Nodarbinātības struktūras attīstība Latvijā 2005.-2018. gadā, tūkst. cilvēku

Autoru vizualizācija pēc CSP datiem

Paradigmas maiņa

- Agrākās **dabas resursu izmantošanas ekonomikas** vietā nāk **darbaspēka resursā sakņota ekonomika**
- Uzdevums: uzlabot darbaspēka starptautisko konkurētspēju – valstī kopumā **un katrā tās vietā konkrēti**
  - Prasmes un produktivitāti
  - Darbaspēka izmaksu efektivitāti
    - Infrastruktūras uzturēšanas un komunikācijas (arī – transporta) izmaksas ir nozīmīga to daļa
  - Publisko un sociālo pakalpojumu pieejamību un kvalitāti
- Tāpēc izaicinājums teritoriju attīstībā –
  - Teritorijas sociālekonomiskās organizācijas pārstrukturēšana
    - agrāk - darbaspēks pie dabas resursiem un pakalpojumi pie darbaspēka
    - tagad- darbaspēka koncentrācija pie pakalpojumiem -
      - faktiski **strauja tālāka urbāna centralizācija**

Tad – varbūt dienaskārtībā jābūt citai domai un rīcībai?

- **reģionālās attīstības vīzija**
  - monocentriska pārstrukturēšanās,
  - policentriska augsme,
- **teritoriju attīstības pārvaldības modelis-**
  - vai būt 2 līmeņu teritoriju pārvaldības modelim?
    - "Jā" vai "nē". Neizpildītais likums to paredz ...
- **teritoriju attīstības stimulu sistēma**
  - kādai būt teritoriju attīstības finansēšanai?
    - prognozējami, bet ierobežoti pašu ienākumi ar skaidru subsidēšanas modeli atsevišķām teritorijām
    - hibrīdā teritoriju subsidēšanas modeļa turpināšana
  - piemēram, vismaz –
    - IIN pēc darba vietas
    - UIN vai tā daļa
    - biznesa attīstības investīciju fonds

Vispārējās vadības izmaksas, EUR uz iedzīvotāju,

2013.-2017. gadā vidēji

2030.gada prognoze

Atsevišķās teritorijās tās var sasniegt pat līdz EUR 40 uz iedzīvotāju mēnesī

Teritorijas vispārējās infrastruktūras uzturēšanai - augošs izaicinājums

- Ja nesamazina infrastruktūras tīklu, uzturēšanas izmaksas arī drīzāk ir fiksētas nekā mainīgas
- Depopulācijas ietekmē infrastruktūras (piemēram, ceļu un elektroapgādes, bet arī ūdensapgādes, tirdzniecības un citas) uzturēšanas izmaksas pastāvīgi aug

Kopējais ceļu (izņemot A) garums, m uz iedzīvotāju

2017.gadā

Dažās teritorijās tas jau pārsniedz 150 m uz iedzīvotāju
(0,5 km uz vidēju 3 cilvēku ģimeni)

2030.gada prognoze

Dažās teritorijās tas var pieaugt pat 1,5 reizes

Kam jārisina šie izaicinājumi?

Centrālajai valdībai?

- Jā-
  - tā savāc un sadala vairumu resursu
  - tai ir likumdošanas tiesības par visu valstī notiekošo
  - tā izvieto publiskos pakalpojumus valsts teritorijā
- Ne tikai :
  - tā domā tikai sektorāli
  - tā dzīvo monocentriskas attīstības centrā
    - reforma nozīmētu resursu izbīdīšanu ārā no teritorijas, kur tā dzīvo...
  - tā baidās
    - no atklātas valodas ar sabiedrību
    - no dziļu pārmaiņu lēmumiem

Kam jārisina?

Vietējām pašvaldībām?

- Jā :
  - **pašlaik vienīgi pašvaldības ir institucionalizēti**
    - **ļaužu viedokļu savākšanas un lēmumu pieņemšanas forumi**
    - **instrumenti attīstības lēmumu ieviešanai**
- Nē, jo tas ir nepietiekami:
  - **Praktiski neviena esošā pašvaldība nevar atrisināt sarukšanas izaicinājumus savos ietvaros**
  - **Nevienas pašvaldības attīstības plānos nav paredzēts, ka tā rīkosies, rēķinoties ar 20-30 % iedzīvotāju skaita samazināšanos nākamajā desmitgadē**
  - **Tikai daļa** infrastruktūras uzskatāma par patiesi vietēju
  - Vairumam (labam 100 vienību) ir resursi (and the rights) vien administratīvo un sociālo funkciju izpildei
  - Faktiski visa LV teritorija (zem 115 pašvaldībām esošā) ir atkarīga no tikai 2 teritoriālo vienību ekonomikas rezultātiem ...

Vai ATR nodrošinās izmaksu ekonomiju? Pašvaldību kopbudžeta izdevumu struktūra 2017.gadā, KEUR, bez iemaksām PIF

Kopējā izdevumu summa
2 512 000 KEUR = 2,51 miljardi EUR

VVD daļa izdevumu summā 8,1 %
Bez Rīgas procentu maksājumiem
(16 000 KEUR) tie būtu 7,5 %

Pašvaldības budžeta izdevumi vispārējo valdības dienestu finansēšanai (bez iemaksām PIF), EUR/iedz., vidēji gadā

Vispārēji vadības izdevumi pašvaldībās, 2013.-2017.gados vidēji

Potenciāli kādam pievienojamie novadi, ja kritērijs 5000 iedzīvotāji. Izmaksu gada ietaupījums uz 1 iedzīvotāju

Potenciāli kādam pievienojamie novadi, ja kritērijs 5000 iedzīvotāji. Izmaksu gada ietaupījums uz 1 iedzīvotāju

Apvienošanas ekonomiskais efekts- vispārējās vadības izmaksas samazinās par 30%

Apvienošanas kritērijs, iedz.skaits	5000	15000	20000	25000
Skarto pašvaldību skaits, vienības	40	89	95	106
Budžeta ietaupījums, KEUR, 2017. g cenās	4 587	18 174	21 179	28 891
Daļa no Pašvaldību kopbudžeta	0,20%	0,80%	0,90%	1,30%

Vai teritorijas kļūs “ekonomiski neatkarīgas”?

Ja notiktu reforma ar kritēriju 25000 un par teorētiski ietaupītajām izmaksām varētu samazināt subsīdijas, 95 pašvaldības – PIF resursu saņēmējas. Par 8 teritorijas vienībām mazāk. Tikai...

A.Miglavs, A.Pužulis, P.Lakovskis

Reforma:
valsts teritorijas attīstības virzības politikas skatupunkts

Ko vēlamies?

- Mainīt tikai robežas?
  - Bet - kāds ir reformas patiesais mērķis?
- Iegūt ekonomiski dzīvotspējīgas teritorijas?
  - ATR to nerisina
- Mēģināt optimizēt pārvaldības izdevumus?
  - Mazs ieguvums

Dzīvē sanāk

- Ka taisām “būvlaukumu nākamajām attīstības veicināšanas programmām, kuras tikai pēc robežu pārgrozīšanas varēs uz teritorijām atnākt”
- Bet nezinām,
  - vai projektētājs vispār atnāks,
  - ko viņš gribēs tur būvēt un
  - vai tam vispār kādreiz būs nauda ...
- Tomēr ir labi – teritorija notīrīta

Reformas mērķi jaunā ATR turpināšanas likumprojekta kontekstā – lietu loģika, pieņēmumi

- Definētais **ATReformas mērķis** –
  - izveidot ekonomiski attīstīties spējīgas administratīvās teritorijas ar vietējām pašvaldībām
  - pakalpojumu uzlabošana
- Izvēlētie līdzekļi – valsts pārvaldes/pašvaldību teritoriju lieluma izmaiņas- aizvieto patiesos teritorijas attīstības veicināšanas instrumentus, un neved uz mērķa sasniegšanu
  - iespējams, samazinās pārvaldības administrēšanas izmaksas
  - bet nemaina teritoriju attīstības ekonomisko stimulu sistēmu
- Esošās reformas ietekme ir vērtēta 2013. un 2017.gada ziņojumos un apstākļu kopuma dēļ tiek vērtēta negatīvi,
  - tomēr **nav pētījuma, kas pierādītu teritorijas attīstības tempu saikni** ar teritorijas lielumu un atbilstību pašvaldības eksistencei noteiktajiem kritērijiem
- Pētījumi citās valstīs nepierāda, ka pakalpojumu kvalitāte un teritoriju ekonomiskā attīstība būtu nepieciešami saistīta ar teritoriju lieluma maiņu

Risinājumi pret **“risinājumu aizvietošanu”**

- Kompleksa teritoriālā politika
  - pašlaik to aizvieto ar nedefinētu un nepilnīgu “reģionālo politiku”
- Valsts līmeņa koordinēta un virzīta Starpministriju sadarbība
  - pretēji katras ministrijas reformām, t.sk. ATR
- Vietējās situācijas respekts, «cilvēks pirmajā vietā»
  - varas centralizācija
- Faktos balstītu pieeju meklēšana, variantu izstrāde un pamatojums
  - pretēji - pētījuma pakārtošana vēlamajam politikas virzienam
- **Demokrātija - sabiedrības iesaiste problēmas risināšanā pēc būtības**
  - (pretēji informēšanas un pārliecināšanas kampaņām)

Atslodzei –
cik izmaksāja pašvaldību deputāti 2017.gadā?

ATR pabeigšana ir vajadzība.
Bet - kā dzīvot tālāk sarukšanas apstākļos?

- Kā attīstīt teritorijas sarukšanas apstākļos?
  - jaunas sociālekonomiskās paradigmas pieņemšana – domāšanas un rīcību maiņa
- Kā pārvaldīt teritorijas sarukšanas apstākļos?
  - Kompaktēties
  - Attīstot vietas sociālo potenciālu
  - Mazinot teritorijas uzturēšanas sabiedriskās izmaksas
- Vai un kā pretoties marginalizācijas riskiem?
  - Pārnesot un ieviešot zināšanas teritoriju attīstībā
  - Stimulēt perifērā biznesa attīstību?

Vai to visu apzināmies un esam gatavi īstenot?

Patiesībā - runa nav par robežām, bet izvēlēm

- **Latvija** 2019. gadā pievērsusies ATR...

- **Lietuva** 2018. gadā nākotnei definēja 2 reģionus, neveicot jaunu ATR

Paldies un – veiksmi!

- armands.puzulis@arei.lv
- t. 22020778