



Agroresursu un
ekonomikas
institūts

Teritoriju pārvaldība sarukšanas apstākļos un administratīvi teritoriālās reformas Latvijā kārtējais posms

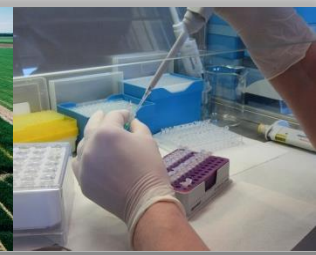
Armands Pužulis

Andris Miglavs

Pēteris Lakovskis

LPS 03.04.2019.

www.arei.lv



Latvija sarūk

Kopš 1990.gada – mīnus 27%

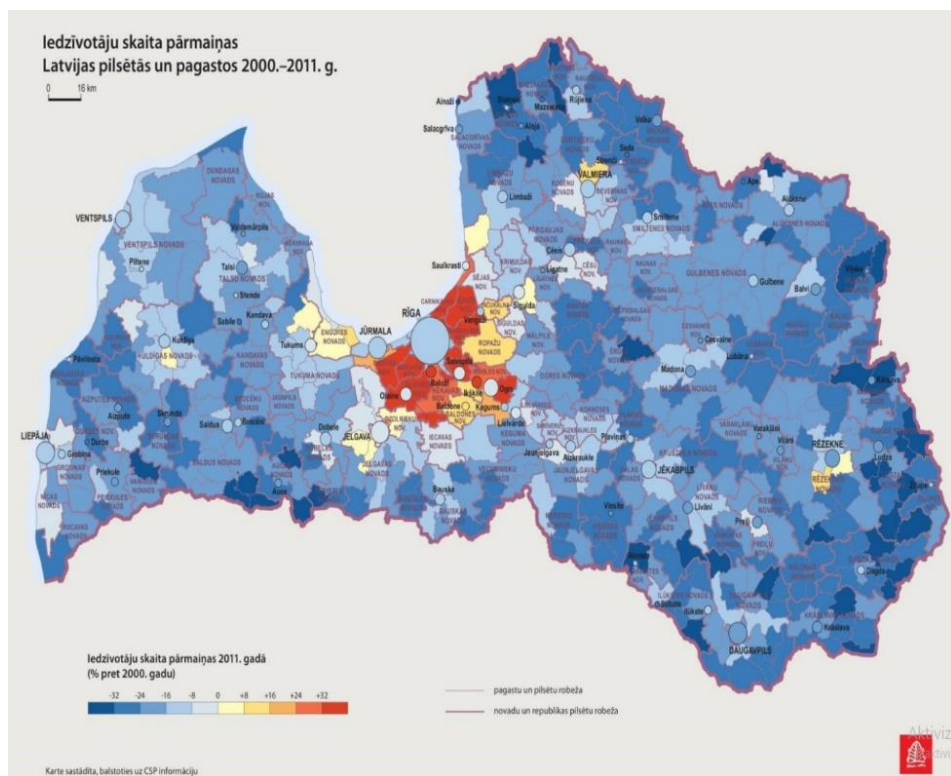
kopš 2000. gada – mīnus 19%

kopš 2010. gada – mīnus 9%

Attēlā – process starp pēdējām tautskaitēm

Sarukšanas konteksts

- Sarukšana – *cēlonseku izraisīts procesu kopums (pathway) - makroprocesi ekonomikā, sociālajā un politiskajā sistēmā, kas atstāj ietekmi uz telpu*
- 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 ...*





Sarukšana –

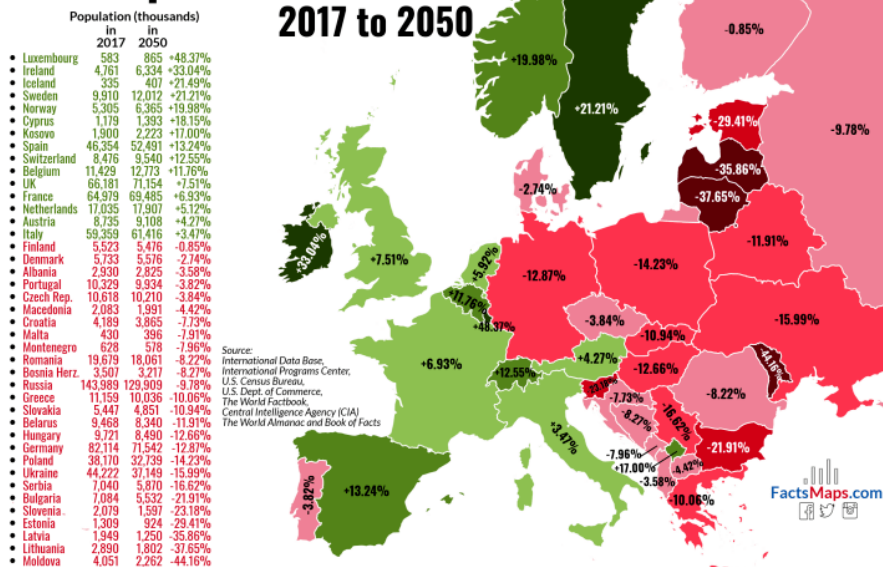
vai un kas Latvijas teritorijas attīstībā ir īpašs?

Kā vairākas citas Eiropas valstis (LT, BG, EE, RO) arī Latvija zaudē iedzīvotājus.

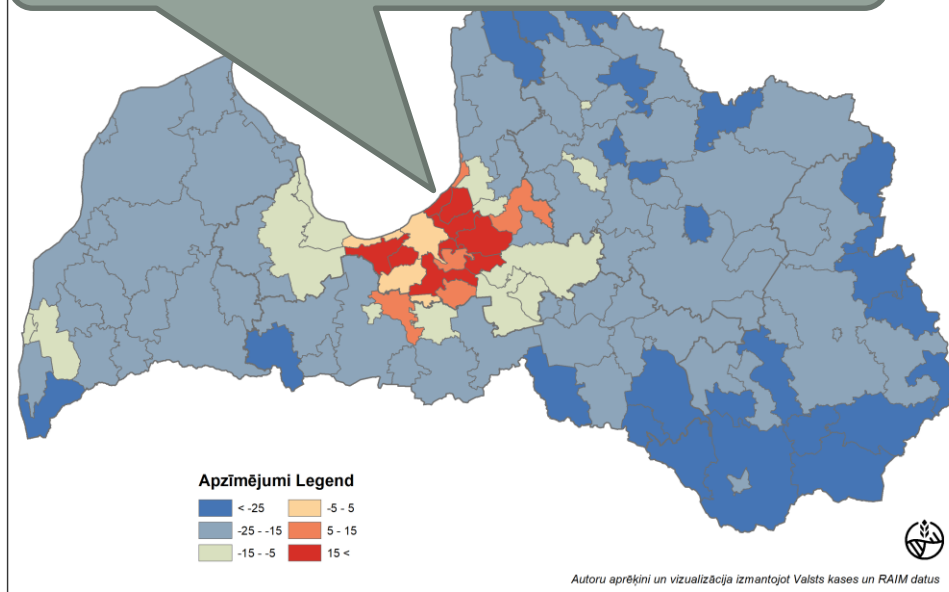
Bet LT prognozes nav mazāk drūmas, tikai iedz. blīvums ~1,5 reizes lielāks

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

Projected Population Change in European Countries 2017 to 2050



Tālāks samazinājums visā LV teritorijā, ar nelielu pieaugumu Pierīgā



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

<https://i1.wp.com/factsmaps.com/wp-content/uploads/2017/11/projected-population-change-european-countries-2017-2050.png>



Politiskajā dienaskārtībā šodien

Teritoriju attīstības kontekstā

- diskusija par ATR, kas transformējusies projektā
 - **“ATR turpināšanas likums”**
 - 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



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

- Definētais **valdības reformas 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
- Nav zinātniska vērtējuma par ATR ietekmi 10 gados, bet esošā reformas ietekme 2013. un 2017.gada ziņojumos apstākļu kopuma dēļ tiek vērtēta negatīvi,
 - tomēr **nav pierādīta teritorijas attīstības tempu saikne** ar teritorijas lielumu un atbilstību pašvaldības eksistencei noteiktajiem kritērijiem
- Pētījumi citās valstīs pierāda, ka ne pakalpojumu kvalitāte, ne arī teritoriju ekonomiskā attīstība nav nepieciešami saistīta ar teritoriju lieluma maiņu



Vai tiešām ar ATR var izveidot

“ekonomiski attīstīties spējīgas” teritorijas”?

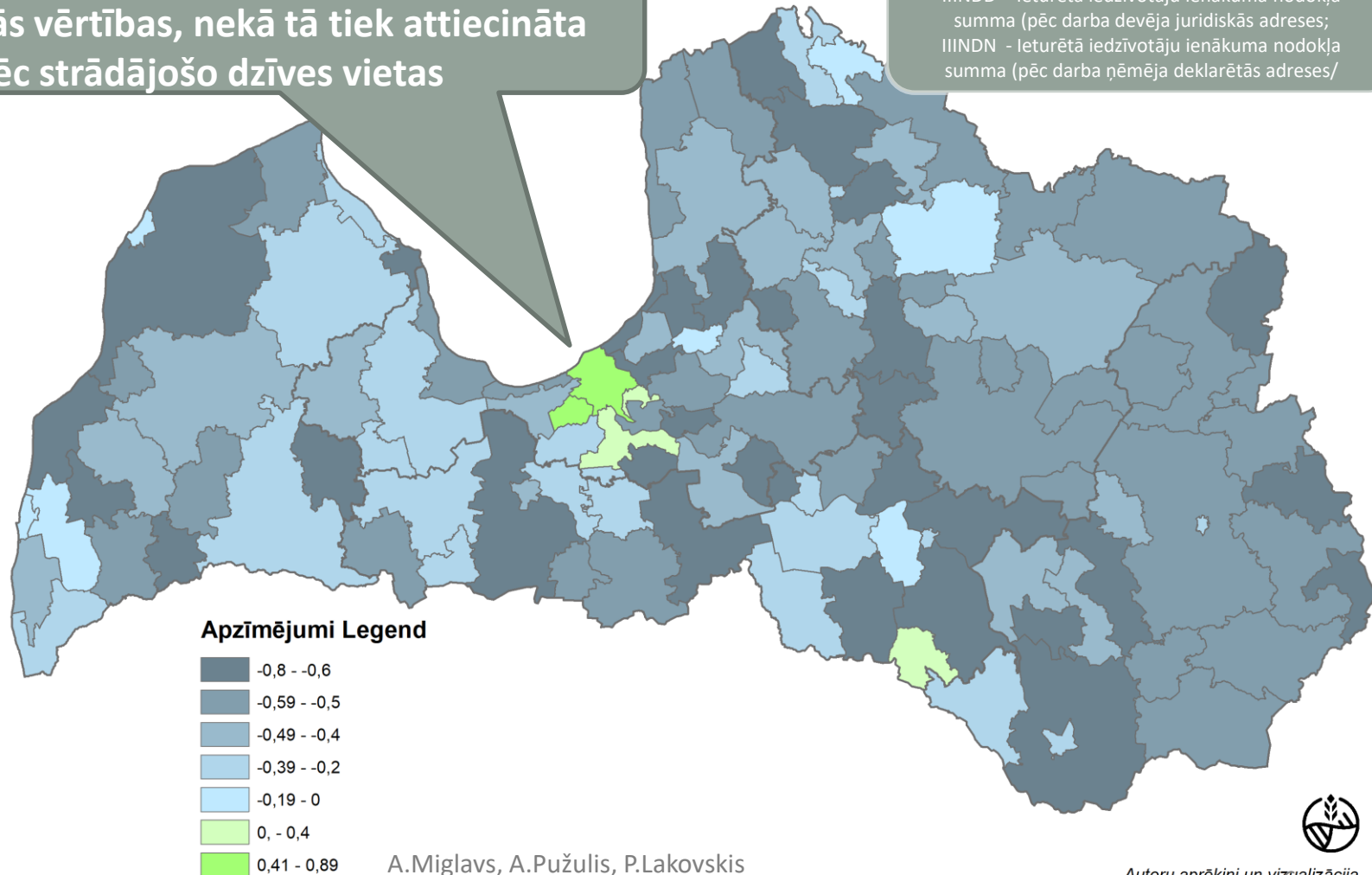
Izziņai - Ekonomiskās atkarības indikators, vidēji 2013.-2017.gados

Tikai 4,5 pašvaldību teritorijas ģenerē vairāk pievienotās vērtības, nekā tā tiek attiecināta pēc strādājošo dzīves vietas

$EAI = (IIINDD / IIINDN) - 1$
kur,

IIINDD - Ieturētā iedzīvotāju ienākuma nodokļa summa (pēc darba devēja juridiskās adreses);

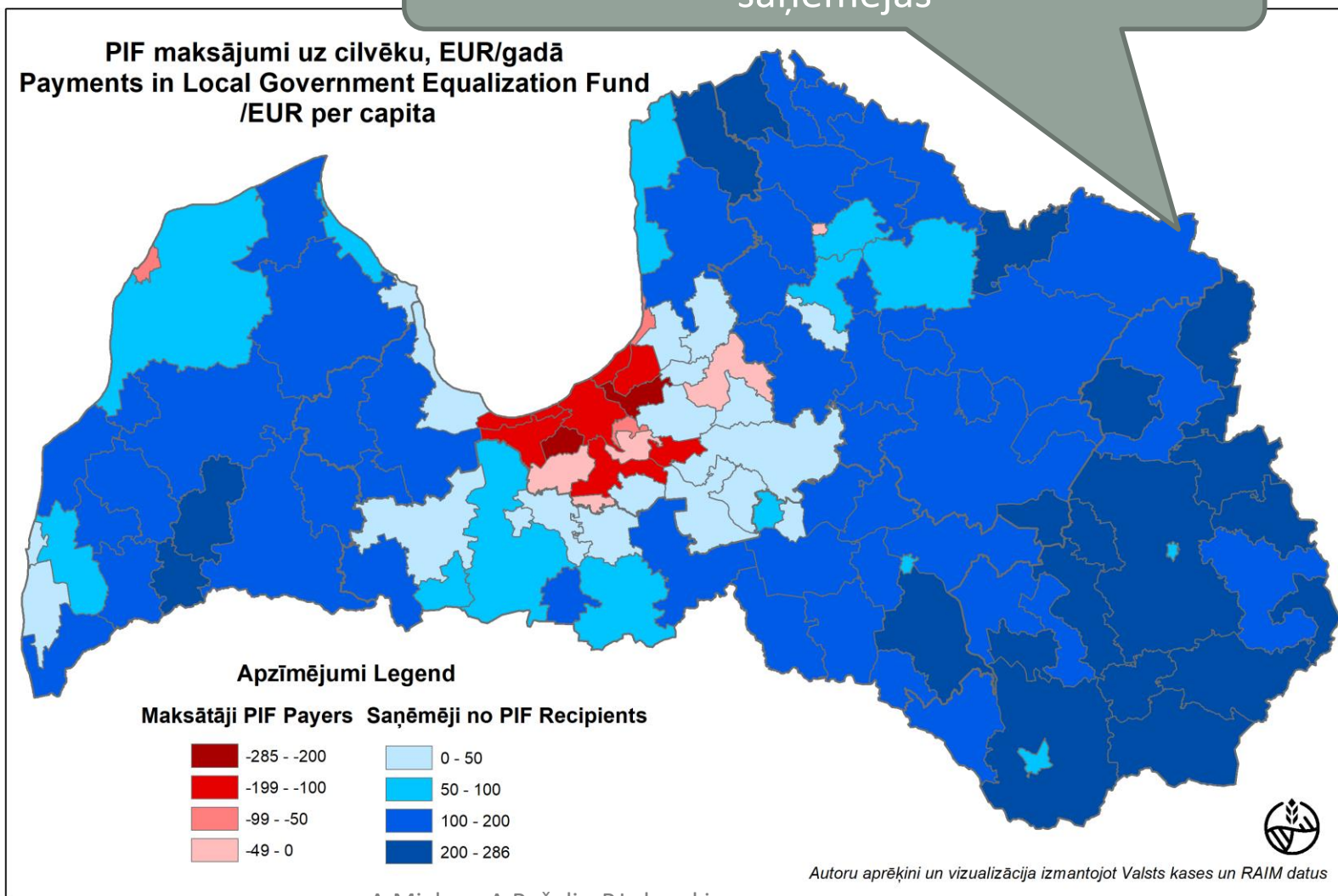
IIINDN - Ieturētā iedzīvotāju ienākuma nodokļa summa (pēc darba ņēmēja deklarētās adreses/





Finanšu transferti no un uz PIF, vidēji 2013-2017, +/- EUR uz cilvēku gadā

Vidēji =103 pašvaldības – PIF resursu
saņēmējas



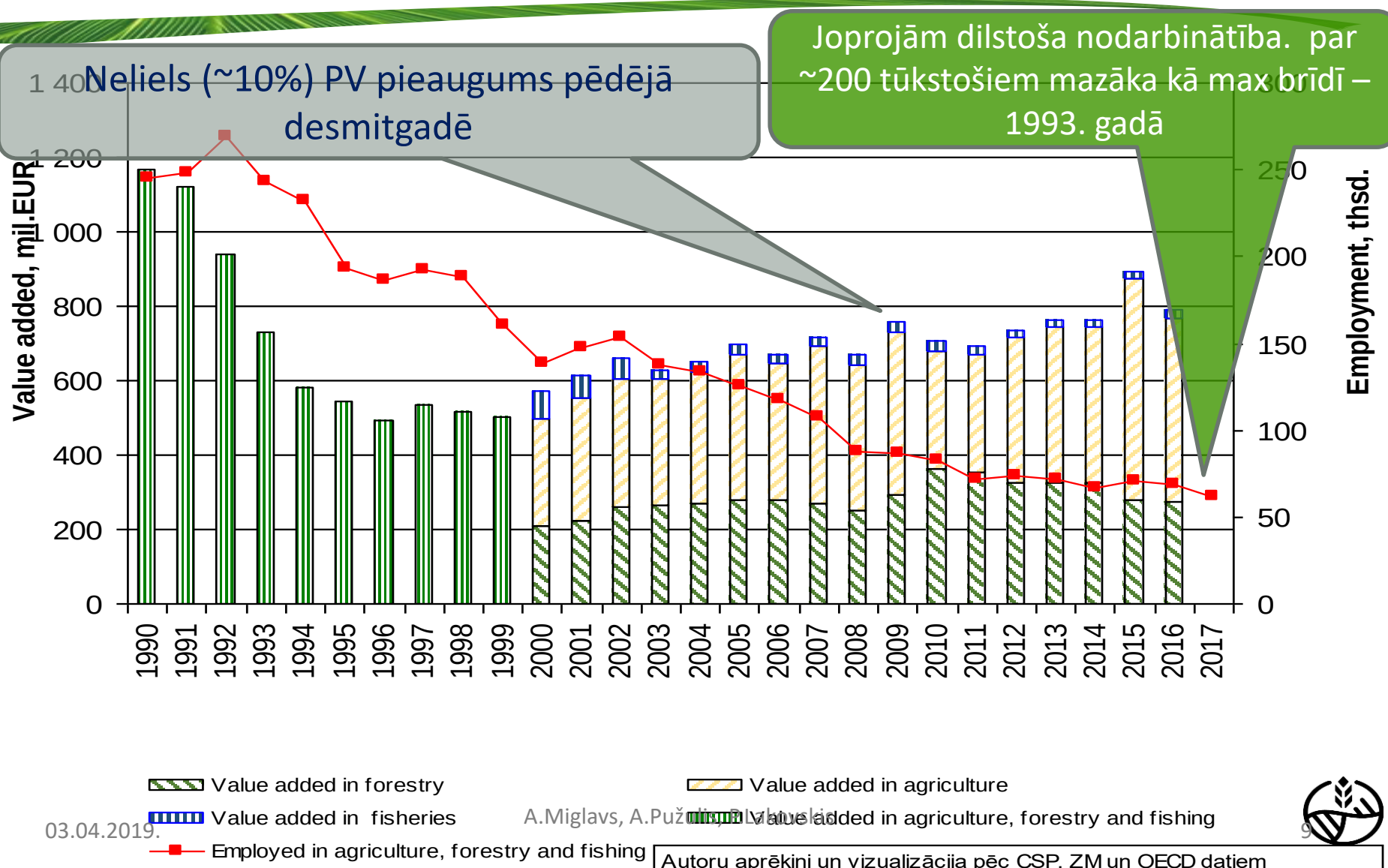


Kāpēc Latvija sarūk- kopumā un perifēri?

Sarukšanai, primāri - **ekonomiskie cēloņi**

- Ieskatam
 - Biznesa nozares var iedalīt
 - No teritorijas (dabas) resursiem primāri atkarīgas
 - Patēriņa tirgus pašģenerētās ...
 - Darbaspēka un infrastruktūras atkarīgās ...

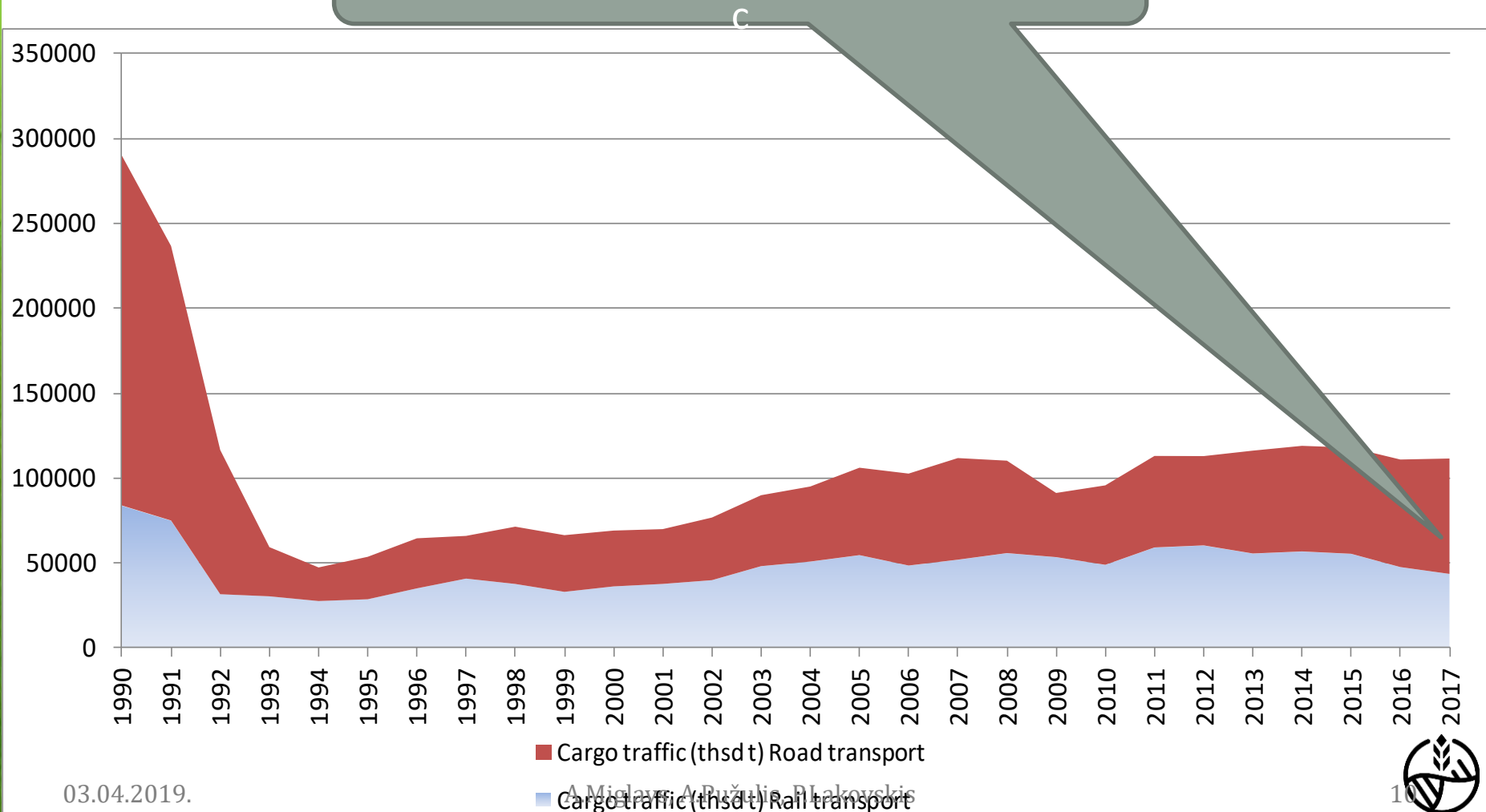
Agrobiznesa nozaru ieguldījums PV ražošanā (2010. gada cenās) un nodarbinātībā 1990-2017.



Kravas plūsmas Latvijā, 1990.-2017. gados



Dzelzceļa transports stagnējošs, tomēr ar skaidru lejupslīdes tendenci. 2017= ½ 1990



03.04.2019.

A. Miglavs, A. Pužulis, D. Lakovskis

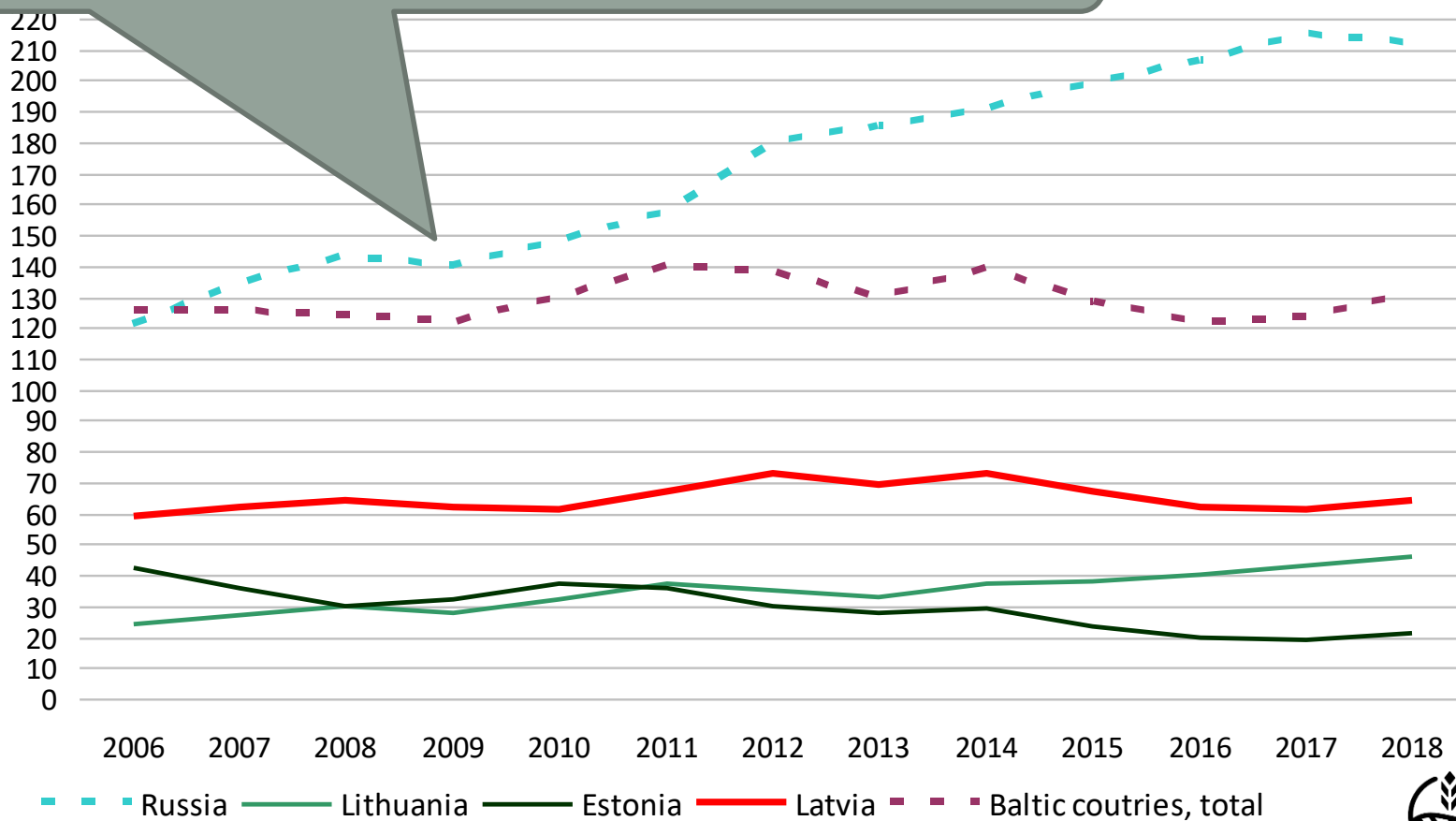
Autoru vizualizācija pēc CSP datiem





Kravu apgrozījums Baltijas ostās, *mil.t*

Krievijas kravu eksporta apjomi pieaug, bet tikai caur savu jauno Ustjlugas ostu. Attiecīgi – EE un LV mazinās





Izaicinājums paradigmas maiņai: **darbaspēka resursā sakņota ekonomika** agrākās **dabas resursu izmantošanas ekonomikas** vietā

- Uz dabas resursu un novietojumu balstīta attīstība izsmel savas attīstības iespējas
- Kā 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 pieejamība un kvalitāte
- Tāpēc izaicinājums –
 - Teritorijas sociālekonomiskās organizācijas pārstrukturēšana
 - agrāk - darbaspēks pie dabas resursiem un pakalpojumi pie darbaspēka
 - tagad- darbaspēka koncentrācija pie pakalpojumiem

Tad – varbūt jābūt dienaskārtībā citai domai un rīcībai?



- Domai par **teritorijas attīstības politikas** reformu ar tālāku rīcību?
 - kur **ATR** ir tikai viens no rīcības punktiem,
 - līdz ar
 - **reģionālās attīstības vīziju**-
 - monocentriska pārstrukturēšanās, policentriska augsme, cita??...
 - **teritoriju attīstības pārvaldības modeli** -
 - vai būt 2 līmeņu teritoriju pārvaldības modelim?
 - » “Jā” vai “nē”
 - kādai būt pašvaldību lomai teritorijas attīstības pārvaldībā?
 - » valsts pārvaldes pakalpojumi?
 - » sociālekonomiskās attīstības organizācija?
 - kādai būt teritoriju attīstības finansēšanai?
 - » prognozējami, bet ierobežoti pašu ienākumi ar skaidru subsidēšanas modeli atsevišķām teritorijām
 - » hibrīdā teritoriju subsidēšanas modeļa turpināšana
 - **teritoriju attīstības stimulu sistēmu**
 - piemēram, vismaz –
 - » IIN pēc darba vietas,
 - » UIN vai tā daļa,
 - » biznesa attīstības investīciju fonds



Pakalpojumu kvalitāte- vai valdības likumprojekts to risina?

- Kaut kādā mērā jā:
 - izglītība,
 - bet vai bērnu klūs vairāk un cilvēki dzīvos kompaktāk?
 - būvniecības uzraudzība
 - bet jau šodien ir kopīgas būvvaldes...
 - sociālā aizsardzība - varētu būt mazākas administrēšanas izmaksas
 - bet vai būs mazāk sociālās palīdzības atkarīgo cilvēku?
 - sabiedriskais transports
- Bet nē, jo pašvaldību kompetencē praktiski nav-
 - tirdzniecība un sadzīves pakalpojumi
 - medicīnas pamatpakalpojumi
 - finanšu pakalpojumi
 - energoapgādes un sakaru pakalpojumi
 - biznesa (ienesīgu darbavietu) attīstības veicināšana
 - transporta infrastruktūras vadība
- **Galvenā problēma patiesībā - mazs un joprojām sarūkošs iedzīvotāju ekonomiskais blīvums**

Teritorijas pārvaldības finansēšana sarukšanas apstākļos- īpašs papildizaicinājums

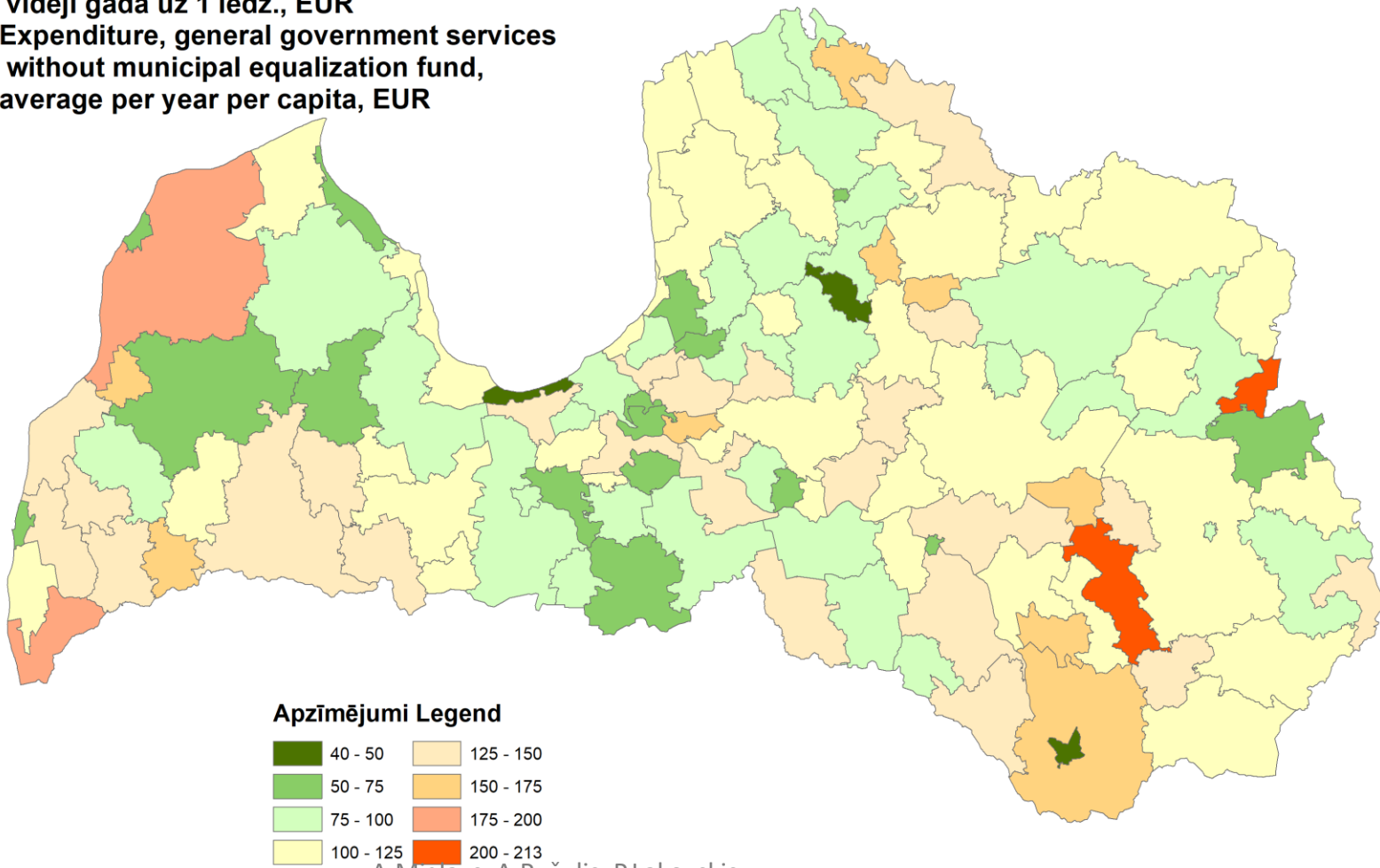


- Pārvaldības vispārējās administratīvās izmaksas ir vairāk fiksētas kā mainīgas
- Pie depopulācijas pārvaldības izmaksas uz 1 nodokļu maksātāju pieaug kā ikkatrā biznesā

Vispārējās vadības izmaksas, EUR uz iedzīvotāju, 2013.-2017. gadā vidēji



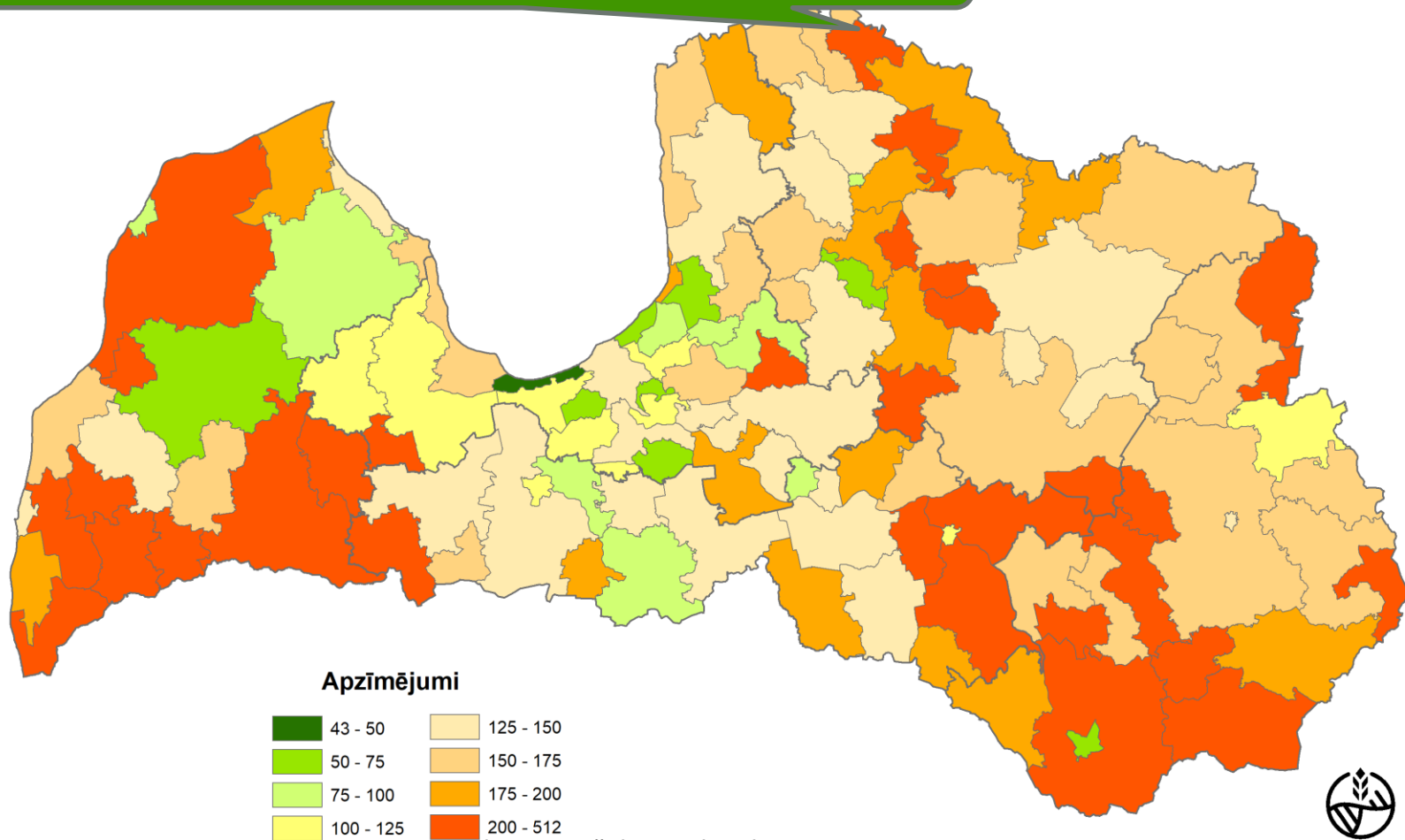
Izdevumi, vispārējie valdības dienesti bez pašvaldības izlīdzināšanas fonda,
vidēji gadā uz 1 iedz., EUR
Expenditure, general government services
without municipal equalization fund,
average per year per capita, EUR





Vispārējās vadības izmaksas, EUR uz iedzīvotāju, prognoze 2030.gadam

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



03.04.2019.

A.Migļavs, A.Pužulis, P.Lakovskis

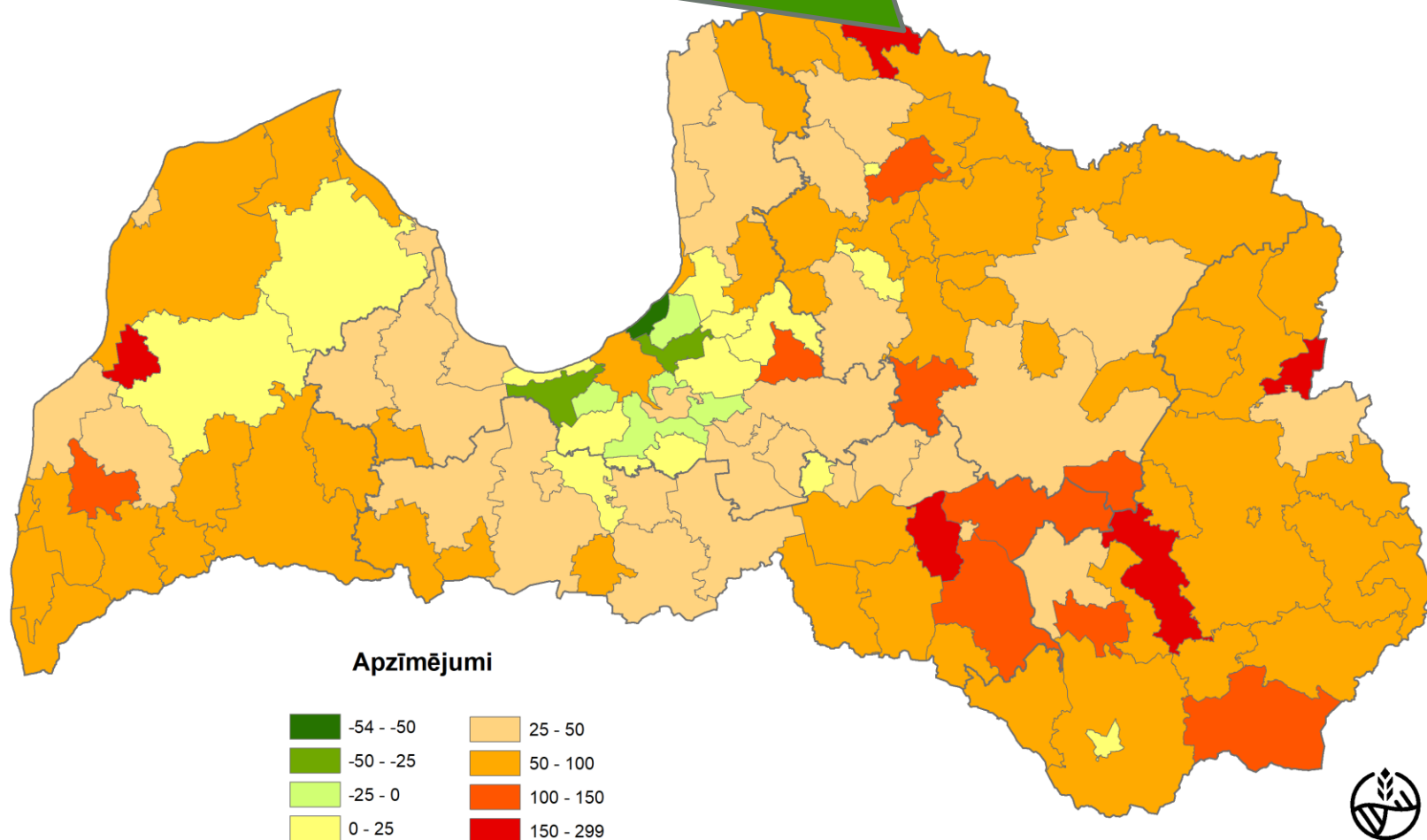
Autoru aprēķini un vizualizācija izmantojot Valsts kases un RAĻM datus





Pašvaldību vispārējo vadības izmaksu pārmaiņu prognoze 2017-2030, EUR izmaiņas uz iedzīvotāju

Vispārējās vadības izmaksas var palielināties līdz pat par 20 EUR uz iedzīvotāju mēnesī



Teritorijas vispārējās infrastruktūras uzturēšanai - augošs izaicinājums

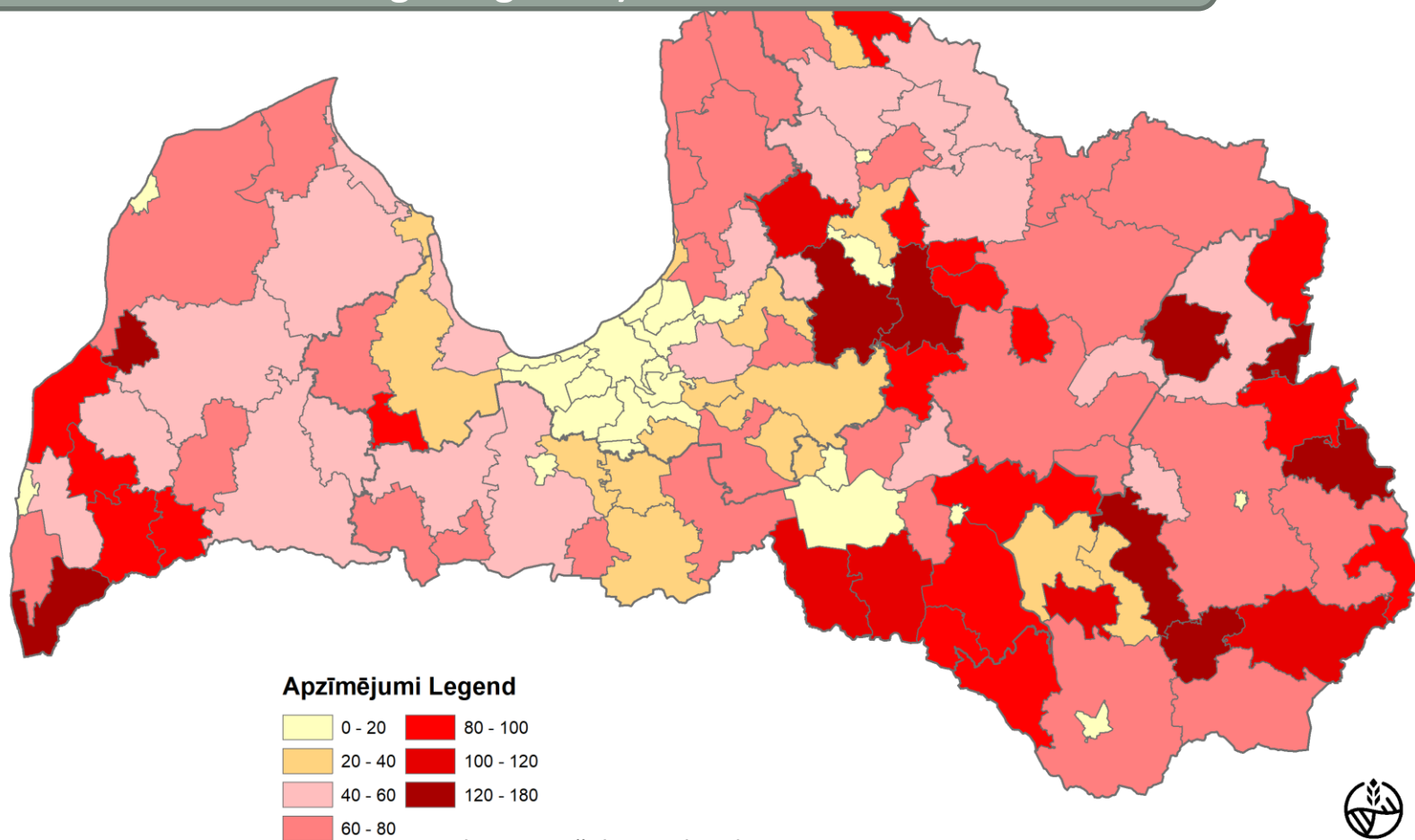


- Ja nesamazina infrastruktūras tīklu, uzturēšanas izmaksas arī drīzāk ir fiksētas nekā mainīgas
- Depopulācijas ietekmē infrastruktūras (piemēram, ceļu un elektroapgādes, bet arī ūdensapgādes, tirdzniecības un citas) uzturēšanas izmaksas arī augs



Kopējais ceļu (izņemot A) garums 2017.gadā, m uz iedzīvotāju

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

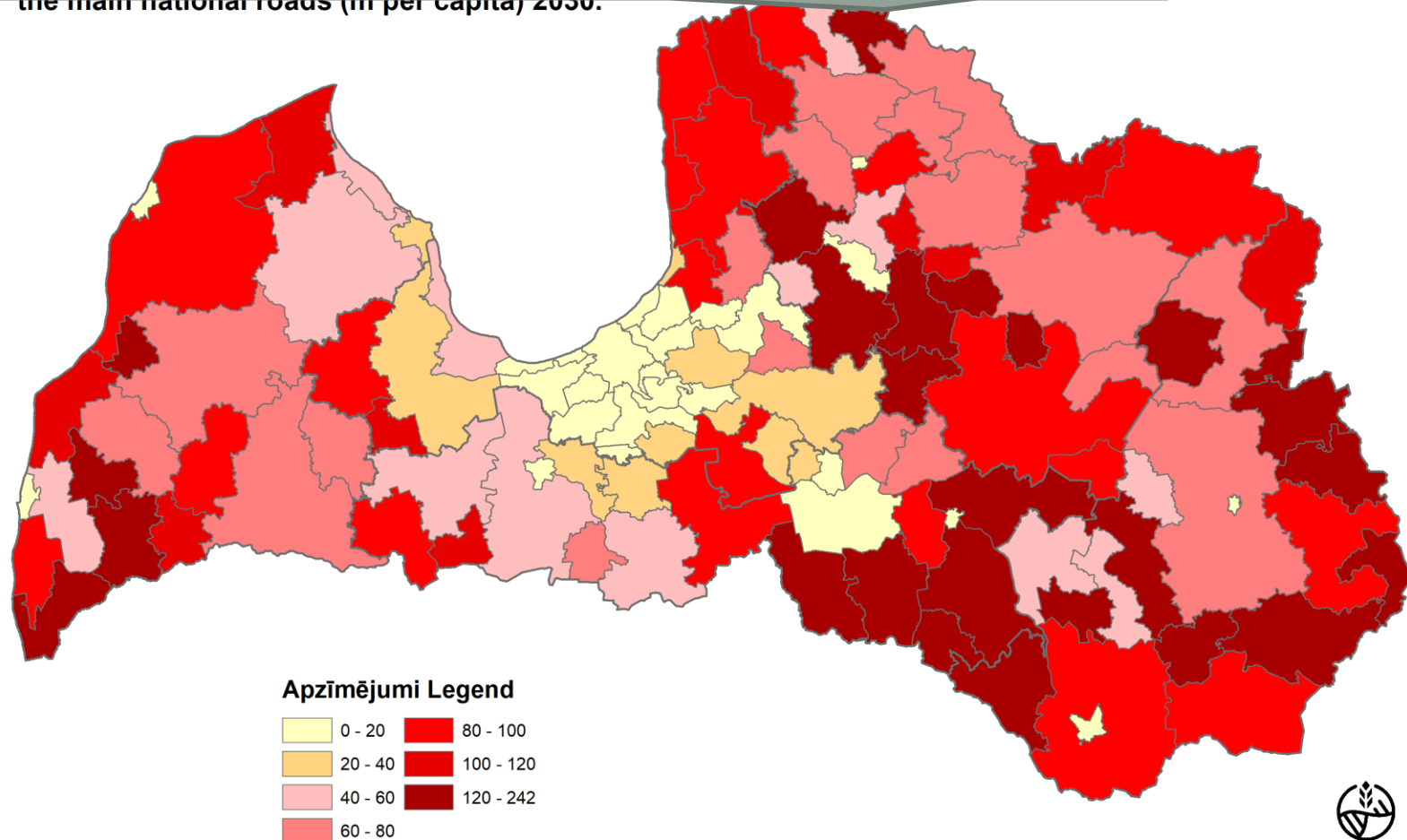




Kopējais ceļu (izņemot A) garums prognoze 2030. gadā, metri uz iedzīvotāju

Līdz 2030.gadam tas vairumā teritoriju varētu pieaugt
līdz pat par 30 %

the main national roads (in per capita) 2030.

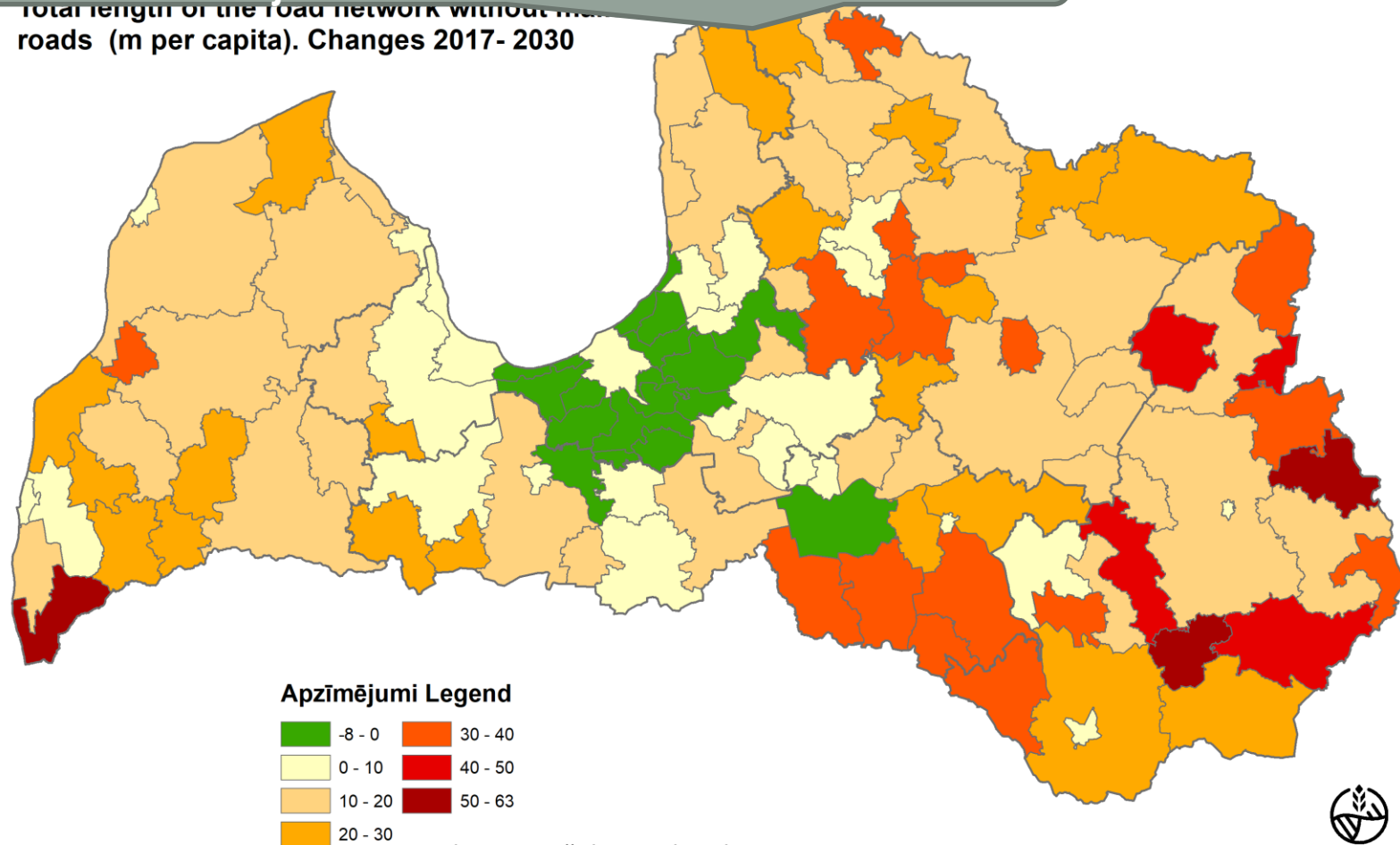




Prognozējamās pārmaiņas ceļu tīkla slodzē 2017.-2030. gados, metri uz iedzīvotāju

Dažās teritorijās tikai pieaugums vien var būt lielāks lielāks kā citās teritorijās esošā tīkla slodze

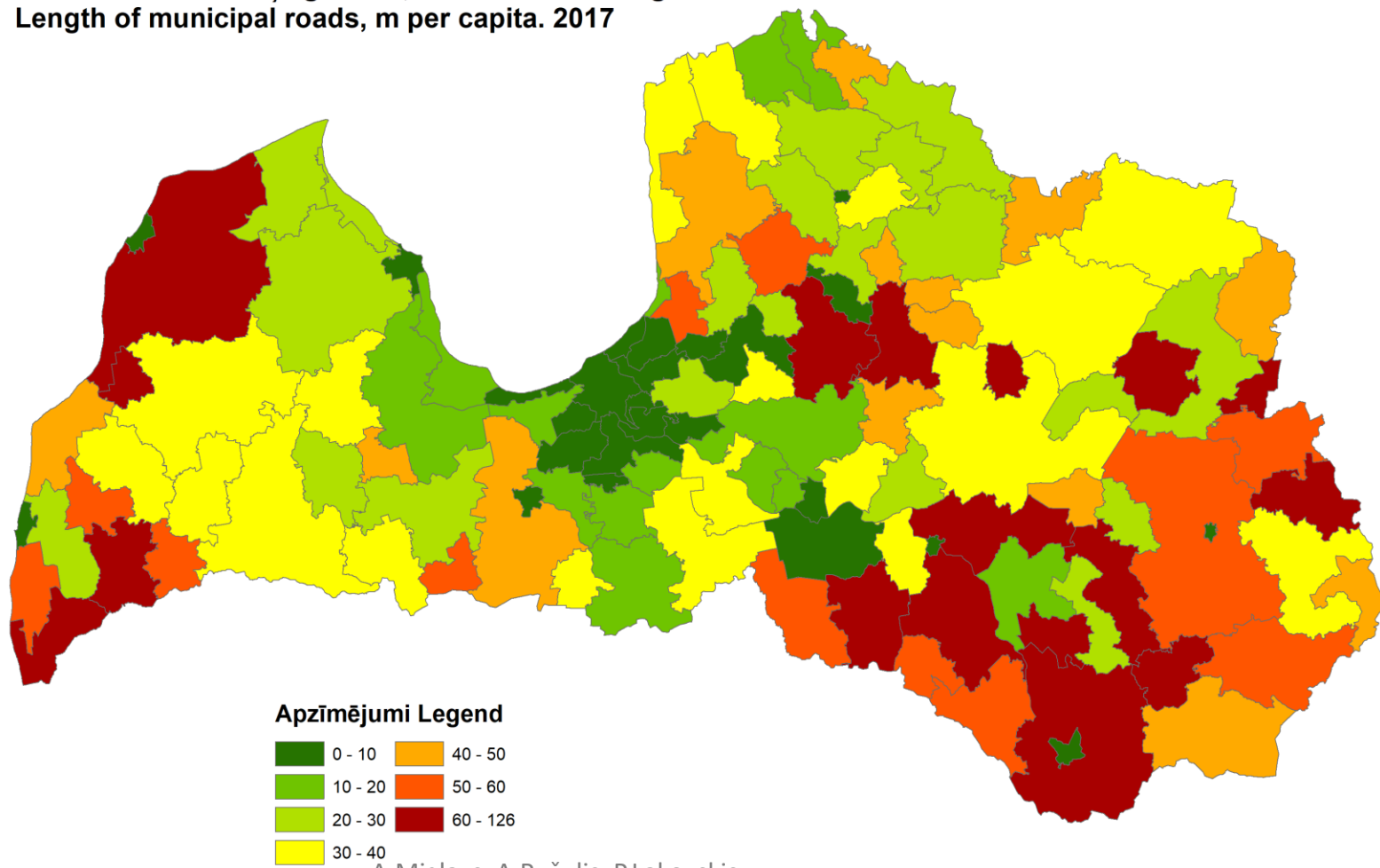
Total length of the road network without main roads (m per capita). Changes 2017- 2030





Pašvaldību ceļi 2017. gadā, metri uz iedzīvotāju

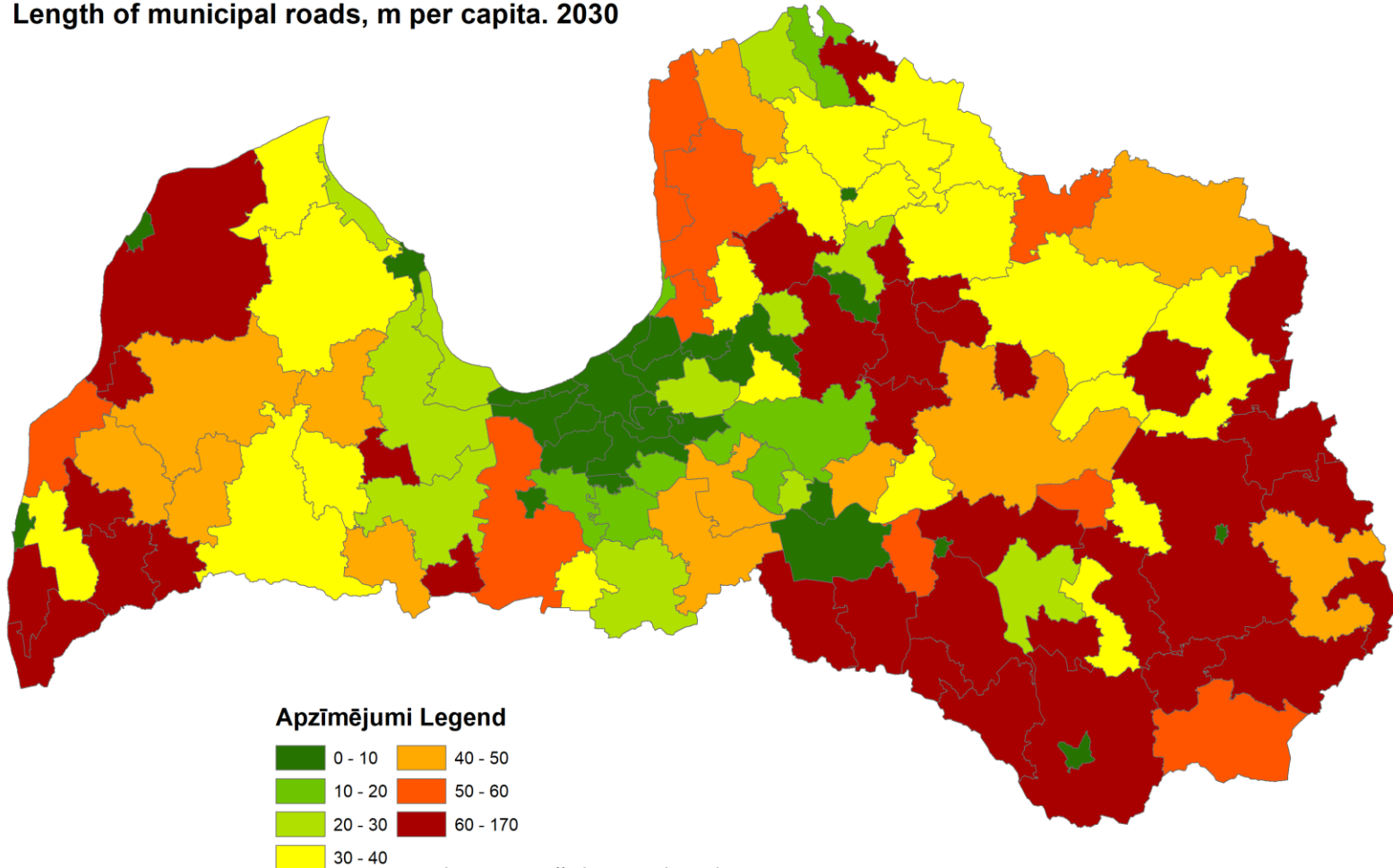
Pašvaldības autoceļu garums, m uz 1 iedz. 2017.g.
Length of municipal roads, m per capita. 2017





Pašvaldību ceļi 2030. gadā, metri uz iedzīvotāju

Pašvaldības autoceļu garums, m uz 1 iedz. 2030.g.
Length of municipal roads, m per capita. 2030





KO VARĒTU NOZĪMĒT REFORMA?





Kam jārisina šie izaicinājumi?

Centrālajai valdībai?

- Jā-
 - tā savāc un sadala vairumu resursu
 - tai ir likumdošanas tiesības par visu valstī notiekošo
 - tā izvieta 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 dziļu pārmaiņu lēmumiem



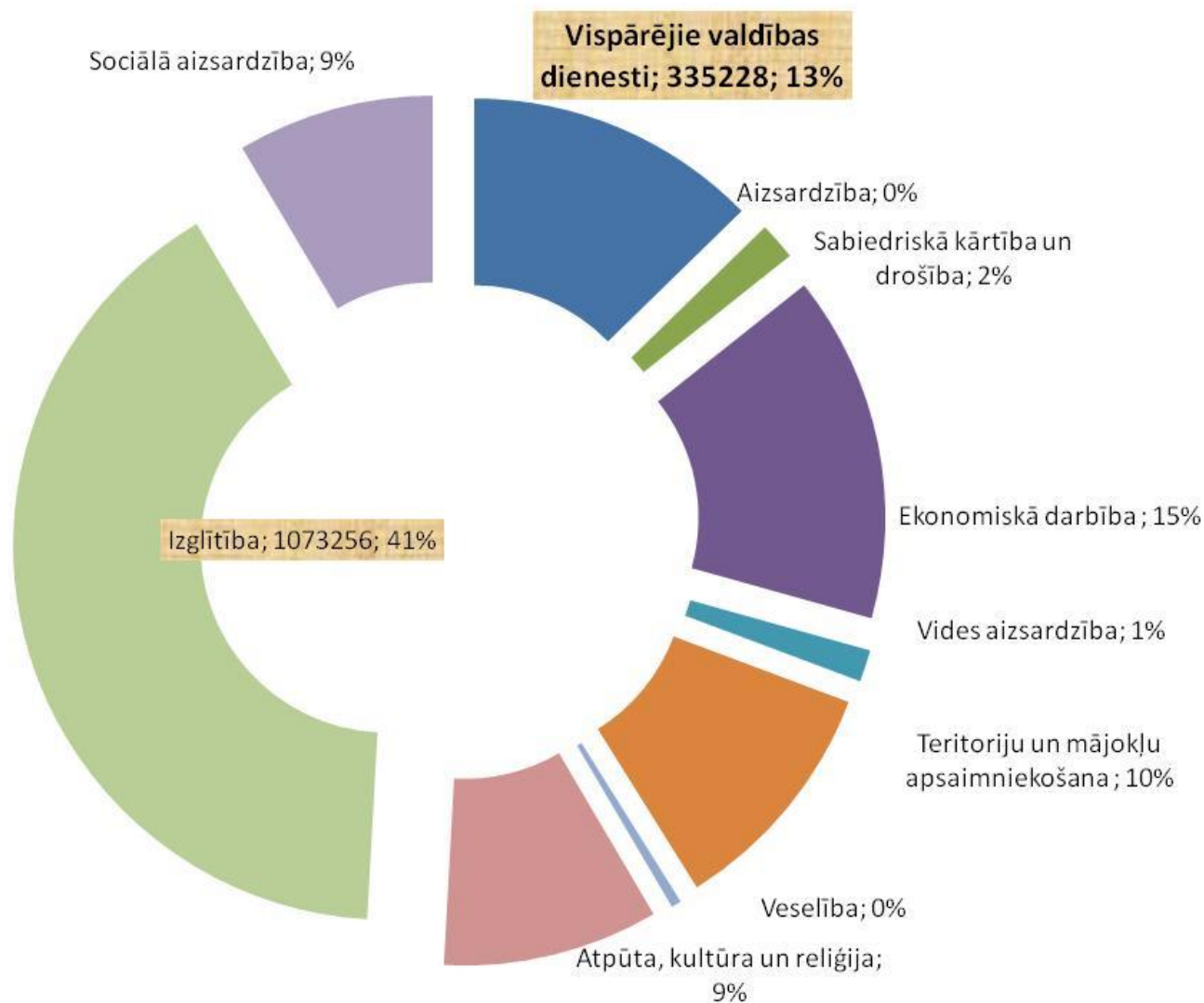
Vietējām pašvaldībām?

- 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 sarūkšanas 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 ...



ATR nodrošinās izmaksu ekonomiju?

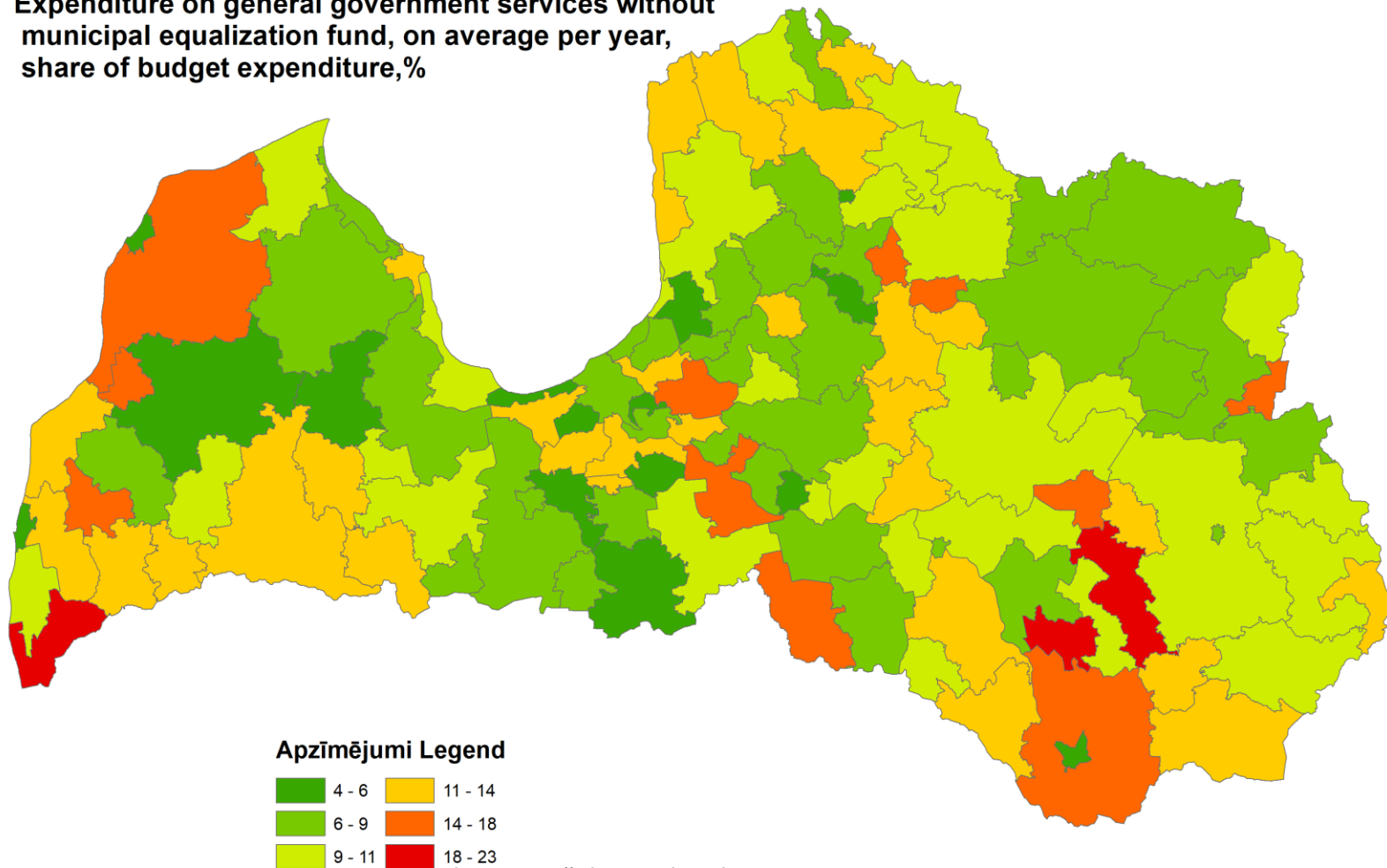
Pašvaldību kopbudžeta struktūra 2017. gadā. Kopsumma 2,64 BEUR





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

Izdevumi vispārējie valdības dienesti bez PIF, vidēji gadā, daļa budžeta izdevumos,%
Expenditure on general government services without
municipal equalization fund, on average per year,
share of budget expenditure, %

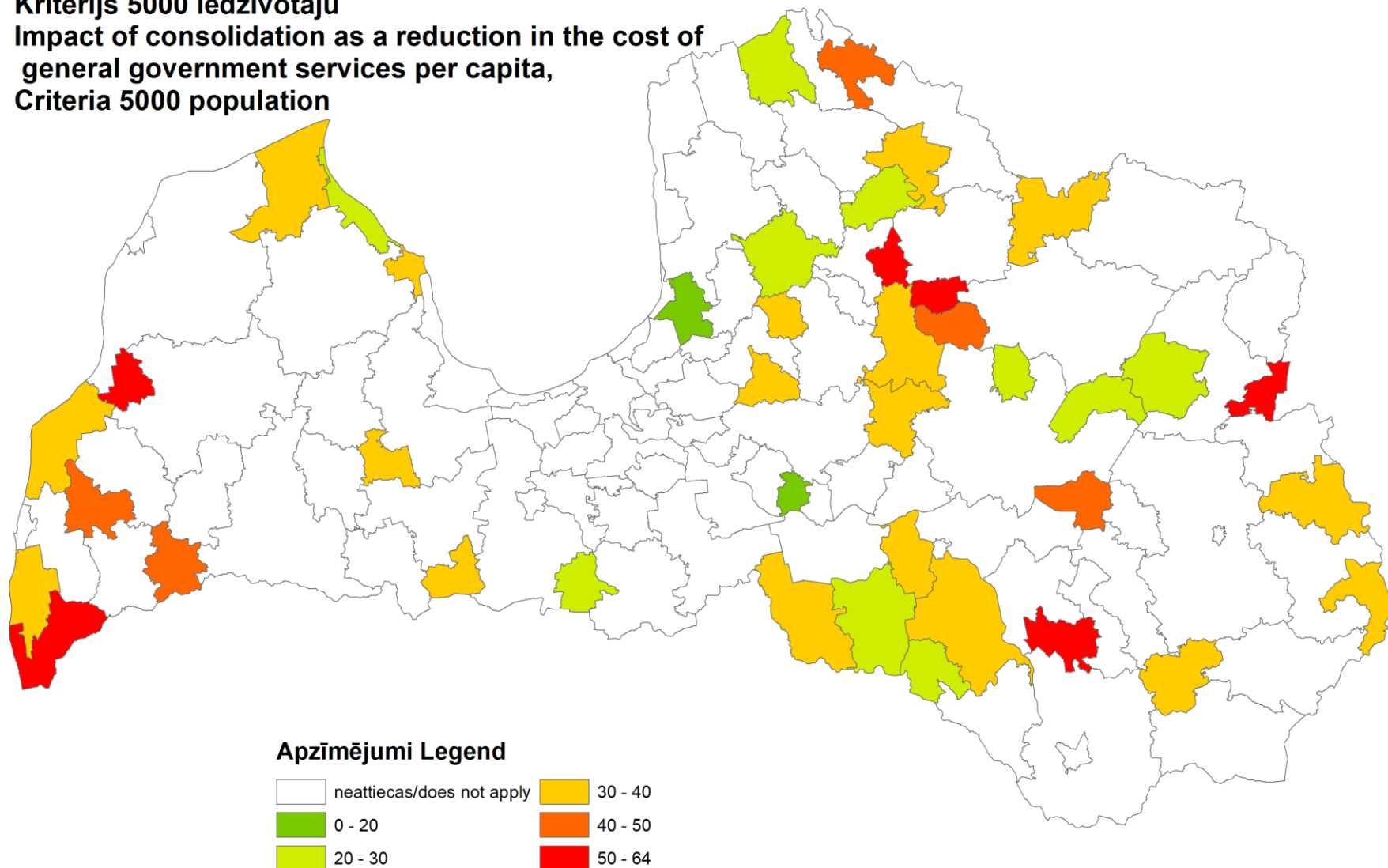




Apvienošanas ietekme kā vispārējo valsts dienestu izmaksu samazinājums uz 1 iedz.

Kritērijs 5000 iedzīvotāju

Impact of consolidation as a reduction in the cost of
general government services per capita,
Criteria 5000 population

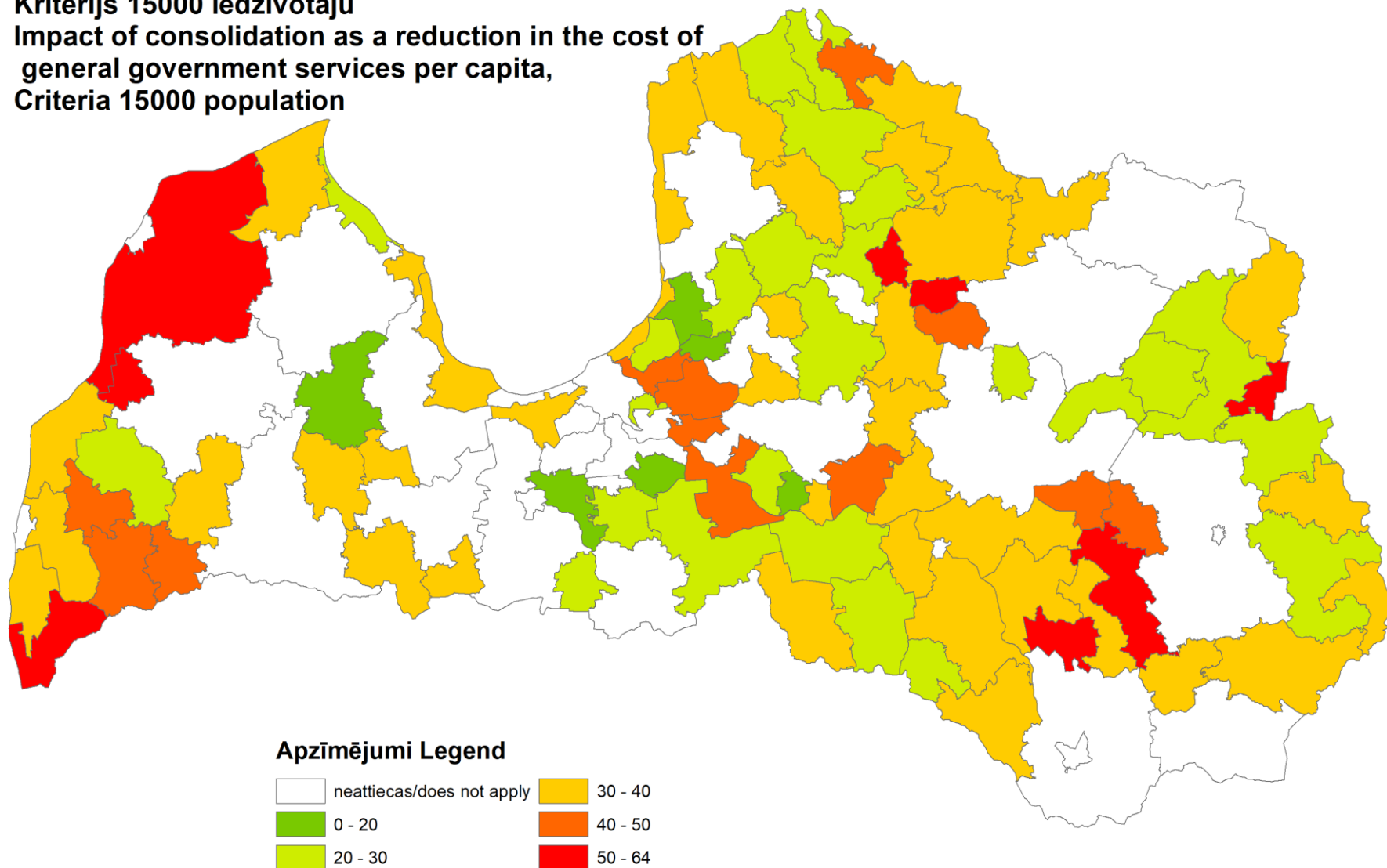




Apvienošanas ietekme kā vispārējo valsts dienestu izmaksu samazinājums uz 1 iedz.

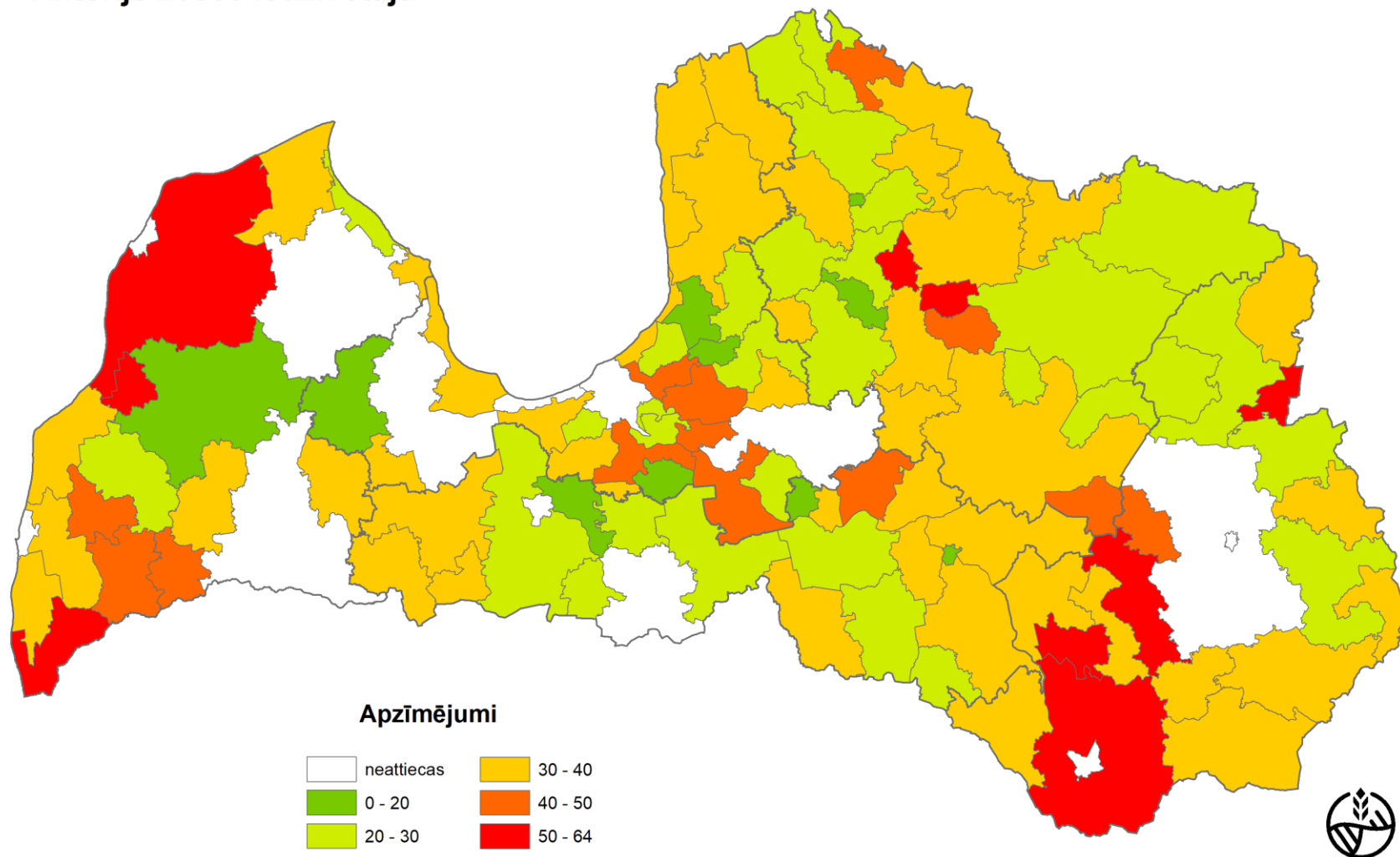
Kritērijs 15000 iedzīvotāju

Impact of consolidation as a reduction in the cost of
general government services per capita,
Criteria 15000 population





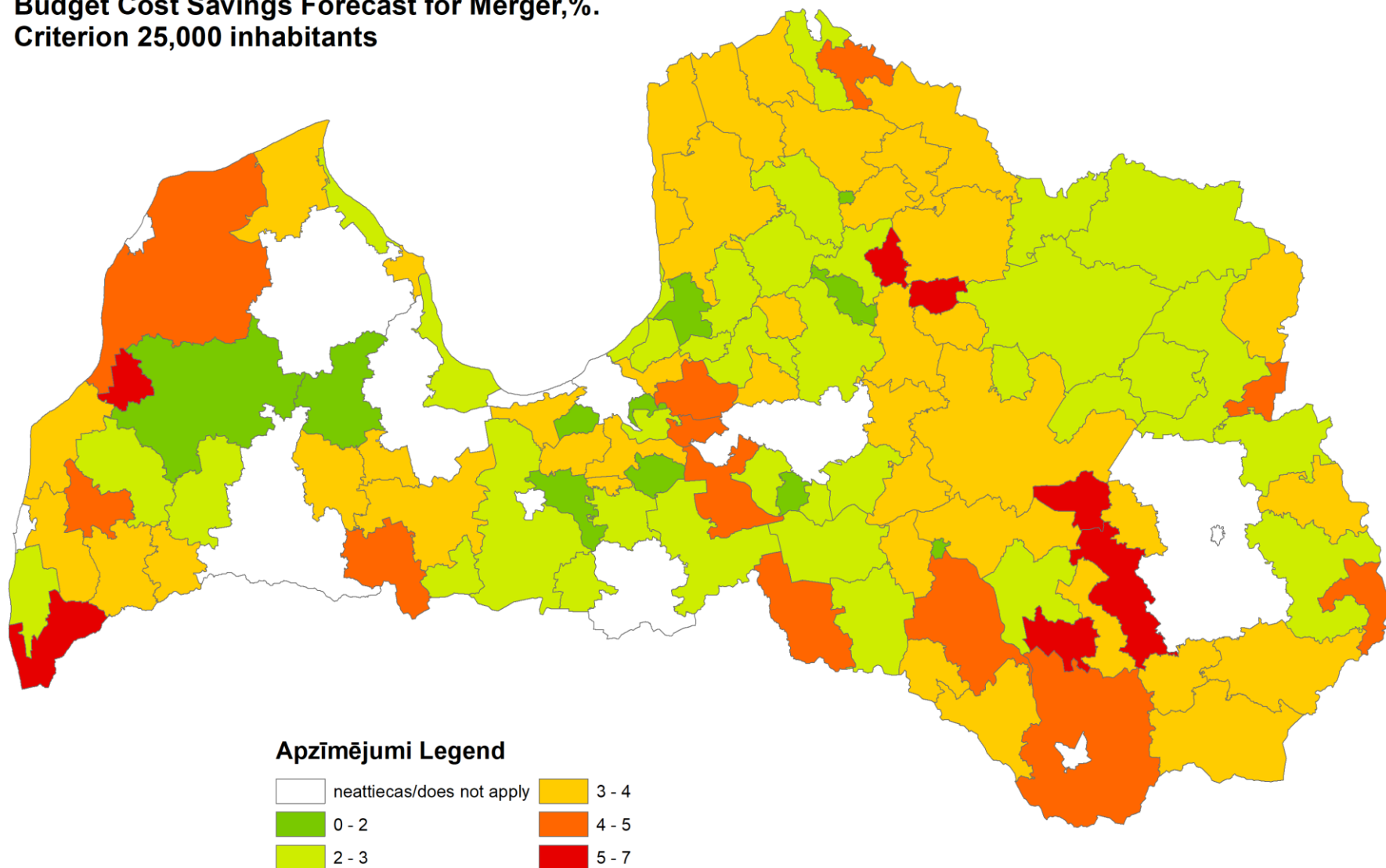
Apvienošanas ietekme kā vispārējo valsts dienestu izmaksu samazinājums uz 1 iedz. Kritērijs 25000 iedzīvotāju



Autoru aprēķini un vizualizācija izmantojot Valsts kases un RAIM datus



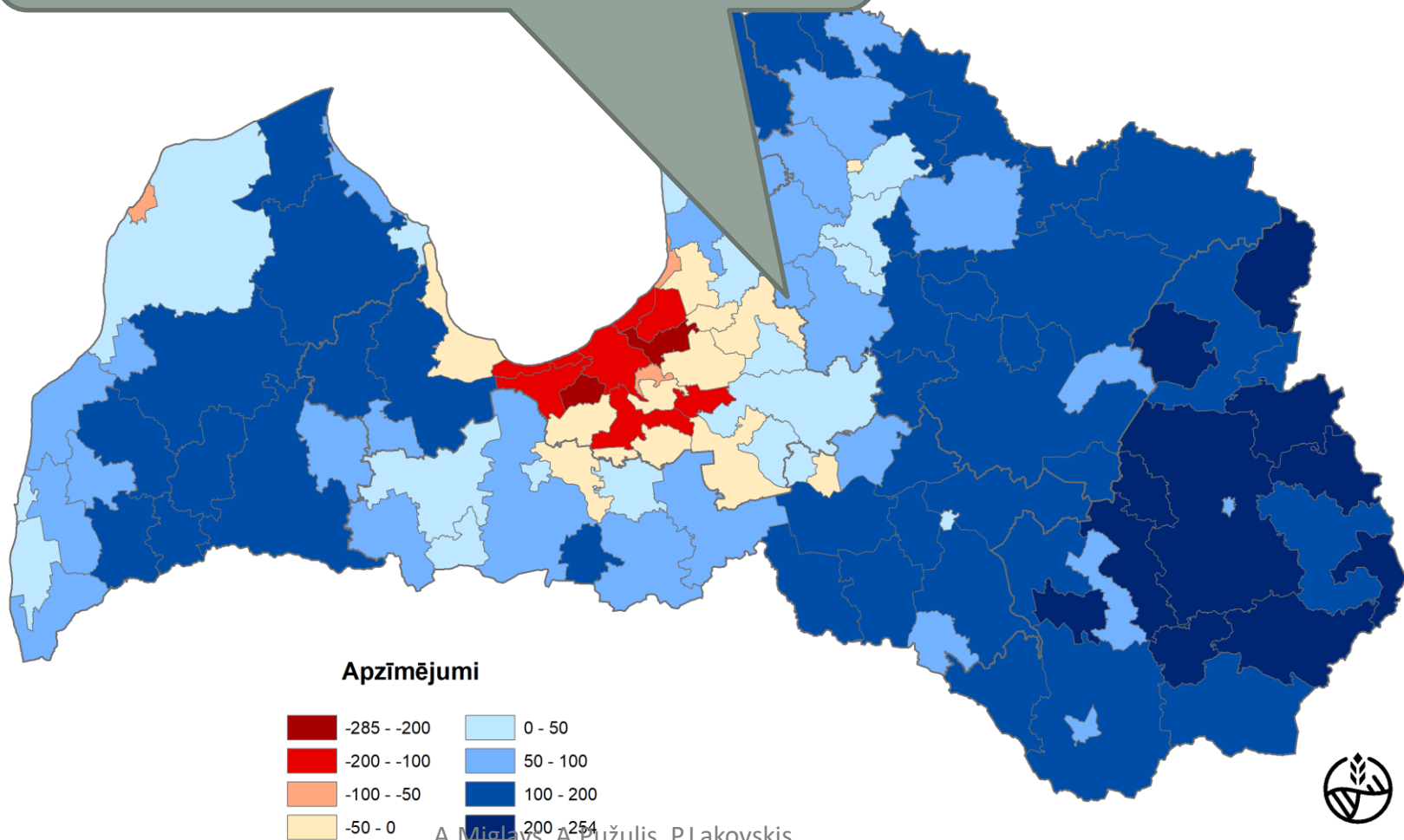
Budžeta izmaksu ietaupījuma prognoze apvienošanas gadījumā, %. Kritērijs 25 000 iedzīvotāju
Budget Cost Savings Forecast for Merger,%. Criterion 25,000 inhabitants





Vai teritorijas klūs “ekonomiski neatkarīgas”?

Ja notiktu reforma ar kritēriju 25000...
95 pašvaldības – PIF resursu saņēmējas.
Par 8 teritorijas vienībām mazāk. Tikai...



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%



Reforma: politikas skatupunkts

Ko vēlamies?

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



Risinājumi pret risinājumu aizvietošanu

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



Risinājumu virzieni diskusijai

- Vajadzīga skaidra izpratne par **teritoriju attīstības jauno paradigmu Latvijā**
- Attīstības izaicinājumi vairumam teritoriju sniedzas tālu pār to robežām (29+1)
- Teritorijas **iedzīvotāji ir galvenais tās attīstībā ieinteresētais spēks**. Vajadzīgi
 - lemtiesības
 - lēmumu ieviešanas instrumenti
- Risinājums iespējams tikai **plašā teritorijas attīstības finansēšanas sistēmas maiņā**
 - nodokļu sadales sistēma
 - atbildības un budžeta pārdale,
 - pārmaiņu vēlmes motivēšanas sistēma
- **Vai esam gatavi mainīt teritorijas attīstības vadības finansēšanas shēmas?**
 - PIF mehānisma aizstāšana ar teritoriju dotēšanas mehānismu?
 - Nodokļu pārdale pašvaldībām no patēriņa nodokļiem (IIN pēc iedz. dzīves un ne darba vietas un NĪN) uz arī ražošanas nodokļiem- UĪN un daļa IIN pēc darba vietas
 - Valsts budžeta daļas decentralizācija reģionu virzienā
- **Vai esam gatavi teritoriju attīstības virzību reāli nodot tās iedzīvotāju veidotas struktūras pārziņā**
 - **vēlētas vai deleģētas struktūras?**



PALDIES!

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