

**Andešam Knapem,**

**Eiropas Padomes Vietējo un reģionālo pašvaldību kongresa prezidentam**

**Par draudiem vietējai un reģionālajai demokrātijai Latvijā**

Latvijas Pašvaldību savienība aicina Eiropas Padomes Vietējo un reģionālo pašvaldību kongresu veikt ārpuskārtas pārbaudi par Eiropas vietējo pašvaldību hartas ievērošanu Latvijā.

Pēdējais Eiropas Padomes Vietējo un reģionālo pašvaldību kongresa (turpmāk tekstā – kongresa) uzraudzības ziņojums par situāciju ar vietējo un reģionālo demokrātiju Latvijā deva labu vērtējumu. Ziņojums CG34(2018)11prov, kas tika prezentēts kongresa 34. sesijā 2018. gada martā, īpaši uzsver, ka vietējām pašvaldībām ir plaša autonomija un plašas pilnvaras un ka starp centrālo valdību un vietējām pašvaldībām ir efektīvs dialogs. Ziņojumā atzinīgi vērtētas Satversmes tiesas judikatūrā sniegtās sistemātiskās atsauces uz Eiropas vietējo pašvaldību hartu (turpmāk tekstā – harta), tādējādi nodrošinot tās piemērojamību.

Tomēr jāatzīmē, ka vietējās un reģionālās demokrātijas perspektīvas pēc parlamenta vēlēšanām 2018. gadā ir ievērojami pasliktinājušās. Deklarācija par Artura Krišjāņa Kariņa vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību nosaka kursu uz centralizāciju: *“236. Turpināsim valsts pārvaldes reformu plāna īstenošanu, īpašu uzmanību veltot valsts pārvaldes funkciju centralizācijai un birokrātijas mazināšanai.”*

Birokrātijas jeb pārregulējuma mazināšanu kā prioritāti Latvijas Pašvaldību savienība izvirzīja jau pirms desmit gadiem, šis jautājums kļuva par mūsu organizācijas galveno vadlīniju 2018. gada kongresā.

Valstī nav novērojama pārregulējuma samazināšanās, bet notiek intensīva virzība uz centralizāciju un koncentrāciju. Pirmkārt, tā ir administratīvi teritoriālās reformas (turpmāk tekstā – ATR) turpināšana ar daudziem hartas pārkāpumiem. Otrkārt, pašvaldību fiskālās autonomijas samazināšana arī ar daudziem nacionālās likumdošanas pārkāpumiem. Treškārt, tie ir draudi, ko rada centrālās valdības nodoms grozīt vietējo un reģionālo pašvaldību tiesību aktus.

**Hartas pārkāpumi ATR turpinājumā**:

Hartas preambula skaidro, ka kopējais mērķis ir tādas Eiropas veidošana, kuras pamatā ir demokrātijas un varas decentralizācijas principi. Centralizācijas gadījumiem jābalstās uz faktiem par “uzdevuma apjomu un veidu, kā arī efektivitātes un ekonomiskuma prasībām” (subsidiaritātes princips, 4. panta 3. punkts).

Iepriekšminētās valdības deklarācijas iecere nav balstīta uz faktiem, kas pierādītu kvalitātes vai pieejamības trūkumu pašreizējās 119 pašvaldībās: *“223. Līdz 2021. gadam īstenosim vietējo pašvaldību reformu, apvienojot pašvaldības ilgtspējīgākās un ekonomiski spēcīgākās vienībās, kas spēj nodrošināt likumā minēto pašvaldību autonomo funkciju izpildi salīdzināmā kvalitātē un pieejamībā.”*

Pēc iepriekšējās ATR 2009. gadā (26 rajonu pašvaldību atcelšana, 550 vietējo pašvaldību apvienošana 119 pašvaldībās) tika pārtraukta teritoriālās statistikas apkopošana par bijušajām administratīvajām teritorijām. Tādējādi 2013. gadā veiktais reformas novērtējums nebija balstīts uz faktiem par apvienošanas sociālo un ekonomisko ietekmi, jo īpaši netika veikts novērtējums par ietekmi uz perifērijām, kas izveidojās reformas laikā. Sasniegumu salīdzināšana mazās, vidējās un lielās teritorijās netika veikta. Tādējādi netika pierādīta turpmākas apvienošanas nepieciešamība. Piedāvājot 36 pašvaldību modeli uz 2021. gadu, nav salīdzināta lielo un mazo pašvaldību pieredze pēc iepriekšējās reformas, pētniekiem pasūtīta politisko lēmumu advokatūra, nevis faktu un datu analīze.

Harta ietver īpašas prasības attiecībā uz “iepriekšēju apspriešanos ar attiecīgajām vietējām kopienām, iespējams, ar referenduma palīdzību, ja tas ir atļauts ar likumu” (5. pants), ja tiek mainītas vietējo pašvaldību robežas. Vietējie referendumi Latvijā ir likumīgi (Likums par pašvaldībām, 61.3 pants), taču likumprojekts par vietējiem referendumiem jau daudzus gadus atrodas apspriešanās Saeimas komisijā. Līdz ar to vietējos referendumus var veikt ar pašvaldības domes lēmumu un tie var būt tikai konsultatīvi.

Uzsākot jauno ATR posmu, par reformu atbildīgais ministrs – vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs Juris Pūce – procesu sāka ar iebiedēšanu, ar rīkojumu par konsultāciju pārtraukšanu ar iedzīvotājiem Ikšķiles novadā. 2019. gada maija konsultācijās, kas notika ar dalībnieku reģistrāciju (konsultāciju procedūra bija tuvu referenduma procedūrai, piedalījās 42% no tiem, kuriem ir tiesības ievēlēt vietējo domi), rezultāts bija 98,45% balsu par novada saglabāšanu tā pašreizējā teritorijā.

Iebiedēšana kavēja iedzīvotāju viedokļu pilnvērtīgu noskaidrošanu. Gatavojot politikas dokumentu reformai, konsultācijas notika steigā, bez iespējas pārstāvēt faktos balstītu vietējās kopienas viedokli.

Ikšķiles novada dome savā sēdē 2019. gada 2. oktobrī aicināja parlamentu noraidīt Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas iesniegto reformas priekšlikumu, bet likuma pieņemšanas gadījumā tā sola vērsties Satversmes tiesā par reformas nelikumību. Ikšķiles novada dome arī iesniedza Satversmes tiesā prasību atcelt vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra rīkojumu, un tiesa sāks sēdes 2020. gada janvāra vidū.

Iebiedēšana ietekmēja vietējo kopienu iespēju paust savu viedokli. Trīsdesmit divās administratīvajās teritorijās sabiedriskās domas aptauja tika organizēta, bet ne tik fundamentāli kā Ikšķilē.

Tabula. Pašvaldības, kas organizēja sabiedriskās domas aptaujas, un balsu procenti pret piedāvāto reformas modeli

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Nr. | Novads | Iedzīvotāju skaits | Respondentu skaits (\*) | Balsu skaits procentos par pašreizējās administratīvās teritorijas saglabāšanu\* |
| 1. | Aglona | 3470 |  | Aptauja nav pabeigta |
| 2. | Aizpute | 8726 | 409 | 54,3 |
| 3. | Alsunga | 1392 | 238 | 92,4 |
| 4. | Auce | 6980 | 712 | 98 |
| 5. | Baldone | 5773 | 856 | 85,9 |
| 6. | Baltinava | 1061 | 269 | 94 |
| 7. | Brocēni | 6264 | 1807 | 97 |
| 8. | Carnikava | 9359 | 1082  (derīgi 897) | 84,62 |
| 9. | Durbe | 2848 | 525  (derīgi 524) | 77 |
| 10. | Iecava | 8993 | 1293 | 97 |
| 11. | Ikšķile | 10 090 | 3299 | 99 |
| 12. | Ilūkste | 7274 | 2509 | 99 |
| 13. | Inčukalns | 8216 | 456 | 82 |
| 14. | Jaunjelgava | 5620 |  | Vēl nav rezultātu |
| 15. | Jelgava | 23 706 |  | Aptauja tika apturēta ar ministra rīkojumu; pašvaldības iesniegums Satversmes tiesā |
| 16. | Kandava | 8265 | 348 | 83 |
| 17. | Koknese | 5383 | 214 | 90 |
| 18. | Lielvārde | 10 330 |  | Vēl nav rezultātu |
| 19. | Mālpils | 3542 | 226 | 78 |
| 20. | Mazsalaca | 3194 | 226 | 83 |
| 21. | Naukšēni | 1837 | 198 | 82 |
| 22. | Nereta | 3544 | 246 | 30 |
| 23. | Ozolnieki | 10 705 | 882 | 95 |
| 24. | Rauna | 3196 | 437 | 52 – par apvienošanos ar Cēsu novadu  48 – par apvienošanos ar Smiltenes novadu |
| 25. | Rundāle | 3691 | 973 | 96 |
| 26. | Rugāji | 2193 | 336 | 79 |
| 27. | Salacgrīva | 7801 |  | Aptauja nav pabeigta |
| 28. | Sala | 3647 | 584 | Savākti iedzīvotāju paraksti par pašreizējā novada saglabāšanu – parakstījušies 584 no 3647 iedzīvotājiem |
| 29. | Skrunda | 5003 | 265 | 87 |
| 30. | Tērvete | 3429 | 113 | 93 |
| 31. | Vārkava | 1938 | 77 | 73 |
| 32. | Ventspils | 11760 | 348 | 72 |

\* *Pārstāvniecība bija dažāda, to ietekmēja pirmo aptauju apturēšana ar ministra rīkojumu.*

Novados tika veikti socioloģiskie pētījumi, parakstu vākšanas kampaņas, iedzīvotāju sapulces. Bez ministrijas iejaukšanās dati būtu precīzāki.

Kocēnu novada dome ir nolēmusi vērsties Satversmes tiesā par reformas nelikumību.

No 2019. gada jūnija līdz septembrim vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs organizēja 30 sanāksmes potenciāli apvienojamo novadu centros. Visos gadījumos tās bija ministra monologs. Pašvaldību deputātu priekšlikumi netika ņemti vērā, bet jautājumi par vietējām vajadzībām un vietējām interesēm tika ignorēti. Tā rezultātā tika pieņemts Latvijas Pašvaldību savienības Domes lēmums, kas pieprasa ministra Pūces demisiju un ierosina izveidot darba grupu Ministru prezidenta vadībā ATR turpināšanai (1. pielikums).

Reformas potenciālo zaudētāju vidū būtu ne tikai 74 novadi (to centri ir potenciālās perifērijas), bet arī sešas no deviņām republikas pilsētām. Atbildīgais ministrs nespēj parādīt nevienu uz faktiem un aprēķiniem balstītu plānu, kā nodrošināt sabiedrisko pakalpojumu pieejamību un kā saglabāt privāto investoru interesi potenciālo zaudētāju teritorijās.

LPS uzskata, ka pirms jaunu kritēriju noteikšanas vietējām pašvaldībām ir nepieciešama jauna reģionālo pašvaldību koncepcija. Pēc septiņām reģionālām konferencēm, kurās piedalījās augstskolas, tika sagatavots un centrālajai valdībai nosūtīts diskusiju dokuments par kompleksu teritoriālās pārvaldības reformu. Tā pamatdoma ir tāda, ka ATR ir jābūt valsts reģionālās attīstības instrumentam, nevis otrādi. Minētais neatkarīgo pētnieku priekšlikums sastāv no robežu reformas (tieši vēlētas reģionālās pašvaldības), fiskālās reformas (jauni principi attiecībā uz nodokļu sadali un pašvaldību finanšu izlīdzināšanu) un funkcionālās reformas (svarīgu centrālās valdības funkciju decentralizācija un vairāku vietējo pašvaldību funkciju centralizācija uz reģionālajām pašvaldībām). Ja reformu sāk, tikai pārveidojot vietējo līmeni, kļūdas ir neizbēgamas.

**Fiskālās decentralizācijas pārkāpumi:**

Pirms diviem gadiem tika īstenota nodokļu reforma ar papildu progresivitātes ieviešanu attiecībā uz iedzīvotāju ienākuma nodokli (IIN). Reformas rezultātā tika mainīta proporcija starp divām darbaspēka nodokļu daļām: obligātās sociālās apdrošināšanas iemaksas ievērojami palielinājās, bet IIN – samazinājās. IIN ir dalīts nodoklis: 80% tiek iemaksāti vietējā budžetā un 20% – valsts budžetā. Tas ir avots gandrīz 50% pašvaldību izdevumu. Šajā nodokļu reformā centrālās valdības funkcija – ienākumu nevienlīdzības mazināšana pēc vienotiem noteikumiem visā valstī – tiek finansēta no pašvaldību naudas. Turklāt tas izraisa pašvaldību ieņēmumu nevienlīdzības ievērojamu pieaugumu pirms finanšu izlīdzināšanas. Tas rada nopietnas problēmas visās teritorijās, kur algas ir zemākas par vidējo līmeni.

Sarunās ar centrālo valdību tika panākts kompromiss: 19,6% (pašu ieņēmumi – dalītie nodokļi plus vispārējā dotācija) no visiem nodokļiem tiek garantēti ar vispārējo dotāciju no valsts budžeta. Minētā vienošanās tika iekļauta ietvara budžetā uz trim gadiem. LPS nostāja ir tāda, ka šo proporciju var mainīt tikai gadījumā, ja notiek būtiska kompetences pārdale starp centrālo valdību un pašvaldībām.

Centrālā valdība kopā ar jauna ATR posma uzsākšanu piedāvā Saeimai budžeta projektu 2020. gadam, kas būtiski pārkāpj ietvara budžeta likumu un iepriekšējās vienošanās ar pašvaldībām. Likuma pārkāpumu kopējā ietekme ir 170 miljoni eiro:

* pašvaldību nodokļu un kompensējošo dotāciju proporcijas samazināšana no 19,6% līdz 18,8%,
* nodokļu ieņēmumu samazināšana par 28 miljoniem eiro, priekšlaicīgi ceļot nodokļa bāzes neapliekamo daļu;
* nelikumīga 38 miljonu eiro izslēgšana no Rīgas pilsētas pašu ieņēmumiem,
* nelikumīga dabas resursu nodokļa un azartspēļu nodokļa pārdale no pašvaldību budžetiem uz valsts budžetu.

Nelikumīgs finansējuma samazinājums veido aptuveni 8,5% no kopējiem vietējo budžetu pašu ieņēmumiem (6% no kopējiem izdevumiem). Visi šie notikumi, arī valsts galvaspilsētas fiskālās situācijas pasliktināšana, ir tīri politiski lēmumi. Valsts arī “deleģē” pusi no savas funkcijas – finansēt ēdināšanu pamatskolās (1.–4. klase) – tādējādi bez kompensācijas palielinot pašvaldības izdevumus par 9,8 miljoniem eiro.

Visas šīs pašvaldību fiskālās autonomijas samazināšanas darbības ir hartas (9. panta 1. punkta, 9. panta 2. punkta un 3. panta 3. punkta) un daudzu Latvijas likumu un Ministru kabineta sekundāro tiesību aktu pārkāpums. Šāds tiesiskais nihilisms, ja tas tiks turpināts nākamajos reformu posmos, varētu radīt izšķirošu ietekmi uz vietējo demokrātiju un valsts ilgtspēju.

**Draudi, kas izriet no nodoma mainīt pašvaldību likumdošanu:**

Latvijas likums “Par pašvaldībām” hartai kopumā atbilst (to ir apstiprinājušas trīs kongresa uzraudzības vizītes). Tajā iekļautas vairākas demokrātiskas normas, kas ir stingrākas par hartas principiem (par obligātām konsultācijām ar pašvaldību apvienību, kas pārstāv vairāk nekā pusi no visu veidu pašvaldībām, par īpašumiem kā pašvaldību ekonomisko pamatu utt.).

Situācijā, kad centrālā valdība centralizāciju un koncentrēšanu ir deklarējusi par vienu no saviem galvenajiem mērķiem, ir bīstami mainīt galvenos pašvaldību likumdošanas aktus. Šobrīd Ministru kabinets ir paziņojis par nodomu sagatavot:

* jaunu likumu par pašvaldībām, samazinot ievēlēto deputātu lomu un palielinot izpildvaras lomu;
* jaunu likumu par vēlēšanām, samazinot ievēlēto deputātu skaitu (iepriekšējo administratīvo teritoriju vairākums var zaudēt savus pārstāvjus);
* jaunu likumu par administratīvajām teritorijām un apdzīvotām vietām (neiekļaujot normas par reģionālajām pašvaldībām);
* tiesību normas, kas samazina pašvaldību iespējas ieguldīt sporta un kultūras infrastruktūrā, veidot pašvaldības uzņēmumus;
* jaunu likumu par vietējo finanšu izlīdzināšanu, samazinot publisko pakalpojumu finansēšanu un palielinot uzņēmējdarbības stimulēšanas pasākumu finansējumu.

Centrālās valdības nesenie fiskālie lēmumi nav objektīvi (attiecībā uz Rīgas pilsētas “sodīšanu” par centrālās valdības iepriekšējām kļūdām, jaunu obligāto funkciju noteikšanu bez finansējuma utt.).

Atstādinot Rīgas mēru no amata pienākumu pildīšanas 2019. gada aprīlī, vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrs spēra ārkārtas soli, nevis izmantoja iespēju iesniegt Rīgas domei faktus par likuma pārkāpumu un ierosinājumu izmantot domes tiesības nomainīt pilsētas mēru. Tā rezultātā administratīvā rajona tiesa tagad tikai sāk vākt materiālus šajā lietā par atstādināšanu no pienākumu pildīšanas. Attiecībā uz iedzīvotāju aptauju Ikšķilē ministra izdoto rīkojumu Satversmes tiesa vērtēs tikai nākamgad, taču tā ietekme uz reformu procesu ir milzīga.

Konfrontācijas situācijā jaunu tiesību aktu izveide varētu būt ļoti bīstama vietējai un reģionālajai demokrātijai.

Vietējās demokrātijas situācijas pasliktināšanos ievērojami ietekmē arī nesenās izmaiņas sabiedrisko mediju politikā. Šogad pašvaldību informatīvie izdevumi tiks izslēgti no masu informācijas līdzekļu reģistra. Tiek pieņemtas juridiskās normas, kas ievērojami ierobežo tiesības sniegt vietējai kopienai nepastarpinātu informāciju par pašvaldību.

Lūdzam Eiropas Padomes Vietējo un reģionālo pašvaldību kongresu izvērtēt situāciju un nozīmēt Eiropas vietējo pašvaldību hartas ievērošanas ārpuskārtas monitoringu Latvijā.

Pielikumā: 2019. gada 16. septembra LPS Domes sēdes lēmumu nr. 4 un nr. 5 tulkojums.

***Ar cieņu***

***Gints Kaminskis,***

***LPS priekšsēdis***