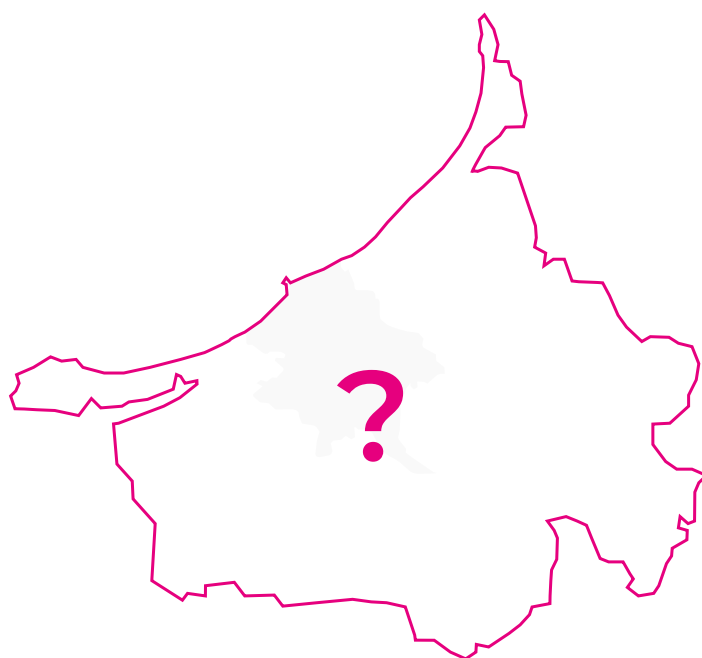




Darba dokuments

Rīgas metropole 2040

pārvaldāma, dzīvojama, inovatīva

Pārvaldības iespējas

Malvīne Stučka

Rīga, 2024. gada decembris

Rīgas metropole 2040: pārvaldāma, dzīvojama, inovatīva
Pārvaldības iespējas
Rīga. Domnīca LaSER. 2024.

Malvīne Stučka
Maketu un vāka dizainu veidoja: Līga Ramata

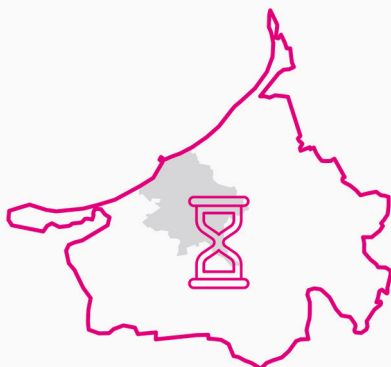
SATURS

SATURS	1
KOPSAVILKUMS	2
IEVADS	4
1. GURDENĀ METROPOLE – BRĪVPRĀTĪGA SADARBĪBA	7
2. RĪGAS DELTA – DIVU LĪMEŅU PAŠVALDĪBA	12
3. KARAĻVALSTS – IEDZĪVOTĀJU VĒLĒTS DOMES PRIEKŠSĒDĒTĀJS	15
4. STINGRĀ DŪRE – VALDĪBAS IESAISTE NOTEIKTU JOMU PĀRRAUDZĪBĀ	19
AUTORE	22

KOPSAVILKUMS

Gurdenā metropole

(brīvprātīga sadarbība)

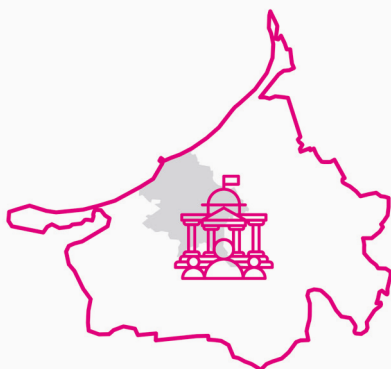


Pašreizējā situācija Rīgas metropoles areālā lielā mērā atbilst šim modelim. Sadarbības ietvaros vairākas atsevišķas pašvaldības piegādā pakalpojumus metropoles teritorijā, bet vienas pārraugošas autoritātes nav. Būtisks šī modeļa trūkums ir lielais pakalpojumus sniedzošo pašvaldību skaits, kas samazina iespējas tiekties uz apjomradītiem ietaupījumiem. Parasti sadarbība ir īstermiņa un fokusēta uz konkrētām iniciatīvām, nevis uz plašāku stratēģisku pieeju. Tāpat sadarbība un tās formāts ir ļoti maigs, līdz ar to arī trūkst skaidri noteiktu kompetenču, atbildības jomu, kā rezultātā bieži vien tā ir neefektīva.

Taču pašvaldībām ir plaša rīcības brīvība rīkoties ar savām finansēm un nodokļiem, tajā pašā laikā gūstot labumu no kopēji pieņemtiem lēmumiem un risinot starppašvaldību problēmas. Modelis nedarbojas veiksmīgi, ja metropoles teritorijā ietilpstošajām pašvaldībām ir dažādi mērķi. Turklāt, brīvprātīgi sadarbojoties, lielākās pašvaldības bieži iegūst lielāku varu lēmumu pieņemšanas procesā, kas var radīt nevienlīdzību starp sadarbības partneriem un ierobežot mazāko pašvaldību ietekmi.

Rīgas delta

(divu līmeņu pašvaldība)

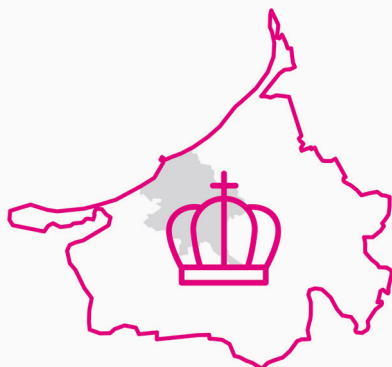


Divu līmeņu pašvaldības modeli augstākais – metropoles – līmenis apvieno visas metropoles teritorijā esošās pašvaldības. Tajā tiek pārraudzītas plašas un visām pašvaldībām svarīgas jomas, piemēram, transports, infrastruktūra un inovāciju attīstība. Ierasti iedzīvotāji ievēl pašvaldību deputātus, kuri savukārt ievēl domju priekšsēdētājus. Visu metropoles pašvaldību deputāti ievēl metropoles domi, kura satiekas ik pēc noteikta laika posma. Savukārt metropoles dome ievēl metropoles priekšsēdētāju. Var paredzēt arī periodisku visu metropoles teritorijā esošo pašvaldību deputātu satikšanos.

Skaidra tiesiska regulējuma gadījumā šis pārvaldības modelis var nodrošināt lielāku caurskatāmību un efektivitāti lēmumu pieņemšanā. Modeļa ietvaros, ieviešot vienotas nodokļu likmes, iespējams sniegt lielāku atbalstu mazāk turīgām pašvaldībām vai piešķirt papildu finansējumu būtisku projektu īstenošanai. Svarīgi, ka šajā modelī netiek likvidētas vietējās pašvaldību institūcijas, tādējādi novēršot iedzīvotāju atsvešinātības sajūtu. Tomēr vairāki pārvaldes līmeņi var radīt neskaidrību par to, kurš ir atbildīgs par konkrētiem pakalpojumiem.

Karaļvalsts

(tieši vēlēts domes priekšsēdētājs)

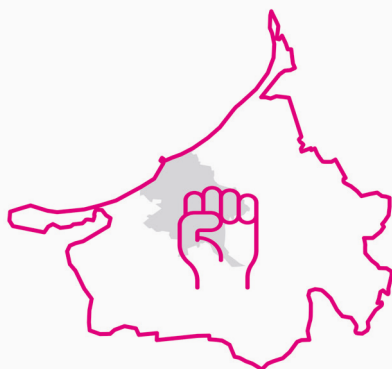


Visas metropoles teritorijā ietilpstošo pašvaldību iedzīvotāji ievēl metropoles domes priekšsēdētāju uz noteiktu periodu. Iespējas domes priekšsēdētājam pieņemt vienpersoniskus lēmumus noteiktās jomās palielina viņa atbildību un ietekmi lēmumu pieņemšanas procesā, kā arī ļauj ātrāk un efektīvāk reaģēt uz kritiskiem jautājumiem. Iedzīvotāju tieša iesaiste stiprina arī demokrātijas principus un palielina priekšsēdētāja legimitāti. Stipra līderība, ko nodrošina tieši vēlēts priekšsēdētājs, var palīdzēt efektīvi ieviest stratēģijas un īstenot ilgtermiņa plānus, kas ir svarīgi metropoles attīstībai.

Tomēr pastāv arī riski. Varas koncentrācija viena cilvēka rokās var radīt populisma draudus, pieņemot lēmumus, kas ir populāri, bet ne vienmēr ilgtspējīgi. Tāpat pastāv politiskā konflikta risks, ja domes priekšsēdētājs un citas iesaistītās puses pārstāv dažādas partijas, kas var apgrūtināt sadarbību un politisko vienotību. Pastāv arī risks, ka fokuss tiek novirzīts uz rīcībpolitiku un idejām, kas nodrošina balsis, nevis uz ilgtermiņa plāniem un stratēģijām, kas ir būtiski metropoles teritorijas attīstībai.

Stingrā dūre

(valdības iesaiste noteiktas jomas pārraudzībā)



Valsts ierasti pārņem jomas, kuras skar visas metropoles pašvaldības un kurām nepieciešama būtiska koordinācija un specializētas zināšanas, piemēram, transporta jomu, izveidojot atsevišķu iestādi, kura strādā Satiksmes ministrijas pakļautībā. Tostarp bieži vien valsts pārņem arī tādas jomas kā veselības aprūpi, izglītību un vides pārvaldību. Savukārt vietējās pašvaldības saglabā kontroli pār pakalpojumiem, kas ir vietējie, piemēram, kopienas pakalpojumi, vietējā infrastruktūra un zonējuma plānošana. Lai gan atbildības robežas teorētiski ir skaidras, praksē var rasties pārklāšanās, tāpēc, lai pārvaldītu šīs kopīgās atbildības jomas, būtiska ir efektīva starpvaldību komunikācija. Modeļa ietvaros lēmumi biežāk tiek pieņemti, balstoties uz ekspertīzi un ilgtermiņa interesēm, nevis uz politiskajām vai īstermiņa vajadzībām.

Tomēr vēlētājiem nav tiešas kontroles pār valsts pārvaldīto jomu, līdz ar to viņi var justies atsvešināti no lēmumu pieņemšanas procesa. Turklāt resursu pārdale un piešķiršana var kļūt sarežģītāka, jo valsts var nepiešķirt pietiekamu uzmanību vietējām vajadzībām. Samazināta pašvaldību autonomija šajā jomā var mazināt vietējās pārvaldes atbildību un efektivitāti, jo kopējais skats uz teritoriju var tikt zaudēts. Tas savukārt var radīt situāciju, kurā valsts lēmumi neatbilst vietējām vajadzībām un to īstenošanai trūkst koordinācijas ar citiem vietējiem plāniem un iniciatīvām.

IEVADS

Rīgas metropoles areālā (RMA) slēpjas ievērojams attīstības potenciāls, taču tam ceļā stāv vairāki izaicinājumi, kas būtiski ietekmē gan reģiona izaugsmi, gan ikdienas dzīves kvalitāti. RMA ik dienu pārvietojas ap 650 tūkstošiem cilvēku, un lielie transporta sastrēgumi ne tikai paildzina ceļā pavadīto laiku, bet arī rada ievērojamus finanšu zaudējumus. Savukārt Rīgas transporta infrastruktūras attīstība ir gadiem atpalikusi, īpaši ārpus pilsētas robežām, kas veicina arvien intensīvāku privātā transporta izmantošanu. Arī resursu sadales politika neveicina metropoles attīstību – 2024. gadā Rīgai nācās iemaksāt vairāk nekā 133 miljonus EUR pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fondā, novirzot līdzekļus uz reģioniem. Šāda pieeja mazina Rīgas konkurētspēju Baltijas reģionā, un šobrīd šķiet, ka neizmantotais potenciāls varētu tā arī palikt nerealizēts.

Pirms piedāvāt risinājumus Rīgas konkurētspējas un transporta jomas attīstīšanai, ir jāvienojas par galvenajiem pārvaldības elementiem. Šobrīd pašvaldībām, kas veido Rīgas metropoli, trūkst vienotu instrumentu kopīgu problēmu risināšanai, tāpēc sadarbībai jābūt daudz ciešākai, mērķtiecīgākai un institucionalizētai. Tostarp, lielākoties arī citās valstīs, metropoles pārvaldības modeļa ieviešanai dzīvē ir nepieciešams parlamenta

atbalsts, tādējādi nostiprinot pārvaldības pamatprincipus jau esošā vai jauna tiesiskā regulējuma ietvaros.

Jebkura metropoles pārvaldības modeļa iedzīvināšana sniedz iespēju vienoti plānot un attīstīt nozīmīgu valsts ekonomisko centru, turklāt nodrošinot taisnīgāku resursu sadali, kā arī efektīvāk risinot problēmas starp pašvaldībām. Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas 2015. gadā veiktajā pētījumā secināts, ka 68% metropoles reģionu darbojas metropoles pārvaldības institūcija, kas uzrauga reģionālo attīstību, transportu un plānošanu. Savukārt nozīmīgas regulējošas iespējas ir 18% metropoļu pārvaldības institūciju.¹ Pārvaldības modeļi variē no neformāliem sadarbības tīkliem, pašvaldību biedrībām līdz pat jauna pašvaldības līmeņa izveidei. Starp šiem savstarpēji ļoti atšķirīgajiem modeļiem pastāv arī citi, ko veido vai nu augšupvērsti kā pašvaldības iniciatīvas, vai lejupvērsti kā valsts līmeņa risinājumu nozīmīgu metropoles problēmu gadījumā. Pārvaldības modeļus var iedalīt pēc to institucionalizācijas pakāpes. Augstāks institucionalizācijas līmenis nozīmē skaidrāk noteiktu pārvaldi un plašāku atbildības apjomu, savukārt zemāks institucionālizācijas līmenis ļauj elastīgāk pielāgoties metropoles vajadzībām.

1. attēls

Pārvaldības modeļi pēc institucionalizācijas pakāpes



¹ UCLG. 2017. GOLD IV. Fourth Global Report on Decentralization and Local Democracy. Co-creating The Urban Future. The Agenda of Metropolises, Cities and Territories. <https://www.gold.uclg.org/reports/gold-iv>

1. tabula
Metropoļu pārvaldības modeļa vai reformas veids atkarībā no izmaiņu veida

Avots: Clarks, G. & Moonen, T. 2016.

Izmaiņu veids	Metropoles pārvaldības modelis vai reforma	Pilsēta
Pārstrukturēšana/ Strukturālas izmaiņas	Jaunas institūcijas izveide, kas pārstāv visas metropoles teritorijā esošās pašvaldības	Barselona, Milāna
	Vēlēta valdība un parlaments	Štutgarte
	Metropoles institūcija un tieši vēlēts domes priekšsēdētājs	Seula
	Metropoles institūcija	Mančestra
	Pāreja no divu līmeņu pārvaldības uz vienu	Johannesburga
Robežu izmaiņas	Metropoles robežu paplašināšana	Stambula
	Jaunas pilsētas izveide	Mumbaja
Sadarbība	Reģionālā savienība starptautiskās atpazīstamības veicināšanai	Stokholma
	Brīvprātībā balstīta plānošanas institūcija ekonomiskajai attīstībai	Sietla
Pašvaldību reformas	Pašvaldību skaita samazināšana	Berlīne
	Pašvaldību apvienošana	Toronto

Pastāv arī detalizētāks metropoļu pārvaldības modeļu iedalījums pēc izmaiņu veida.²

Metropoles teritorijas pārvaldības modeļa izvēle ir atkarīga no mērķa. Attiecīgi katrs pārvaldības modelis uzlabo noteiktu jomu vai risina kādu noteiktu problēmu. Proti, ja mērķis ir sasniegt efektivitāti, pieejamību un atbildības palielināšanu, tad piemērotāks pārvaldības veids ir mazākas pašvaldības. Savukārt, ja mērķis ir sasniegt apjomradītu ietaupījumu, novērst ārpus pašvaldības teritorijas esošās problēmas un panākt taisnīgu resursu sadali, tad piemērotāks pārvaldības veids ir lielākas pašvaldības.³ Tajā pašā laikā eksperti norāda, ka ne vienmēr lielākas pašvaldības/ lielākas institūcijas ir efektīvākas, bet drīzāk šos ieguvumus var radīt, izmantojot sadarbības iespējas, kopuzņēmumus vai ārpakalpojumus.⁴ Līdz ar to vispirms ir jādefinē mērķis, ko nepieciešams sasniegt metropoles teritorijā.

Tajā pašā laikā, neatkarīgi no mērķa, pārvaldības modeli ir jāiekļauj četri elementi – kompetences; finansējums; demokrātiska pārstāvniecība un iedzīvotāju līdzdalība; attiecības ar iesaistītajām pusēm. Būtisks aspekts metropoles pārvaldībā ir tai piešķirtās/ esošās kompetences, jo bieži vien tām trūkst nepieciešamo pilnvaru, lai risinātu attiecīgās teritorijas būtiskākos izaicinājumus. Visbiežāk metropoles ir atbildīgas par plašām un visaptverošām jomām jeb “stingrajām” politikām, proti, plānošana, vide, infrastruktūra un transports. To iesaiste ir būtiska arī “mīksto” politiku – veselības, tautsaimniecības, izglītības – jomās.⁵

Protams, metropoles pastāvēšanai un funkcionēšanai būtisks ir finansējums, tā avots un apmērs. Svarīgs elements ir metropoles finansējuma autonomija, proti, tai piešķirtās spējas iekasēt un lemt par finansējuma sadali. Galu galā eksperti ir vienprātīgi, ka finansējumam jābūt pietiekamam, pare-

² Clark, G., & Moonen, T. 2016. The role of metropolitan areas in the global agenda of Local and Regional Governments for the 21st Century. The Business of Cities. Working paper for the preparation of the 4th Global Report on Local Democracy and Decentralization (GOLD). https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/BoC_Report.pdf

³ Slack, E. 2019. Metropolitan Governance: Principles and Practice. Inter-American Development Bank Discussion Paper No. IDB-DP-659. <http://dx.doi.org/10.18235/0001576>

⁴ Wetzstein, S. 2009. Research report. ‘Successful’ Metropolitan Local Government Models: Potential Lessons for Perth. <https://committeeforperth.com.au/wp-content/uploads/2023/12/2009-09-Local-Government-Models-Research-Report.pdf>

⁵ Tomàs, M. 2024. Models and key variables of metropolitan governance. <https://www.barcelona.cat/metropolis/en/contents/models-and-key-variables-metropolitan-governance>

dzamam un jābūt ieviestai godīgai finanšu izlīdzināšanas sistēmai, kas nodrošina pašvaldību neatkarību. Visbiežāk metropolēm trūkst finansējuma problēmu risināšanai, jo saņemtie pārskatījumi no apkārtesošajām pašvaldībām bieži vien ir saistīti ar konkrētu pakalpojumu. Tādējādi metropoles teritorijas veiksmīgai funkcionēšanai nepieciešams pietiekams un tās funkcijām atbilstošs finansējums.⁶

Līdztekus finansējumam metropoles pārvaldībā būtiska ir vide, institūcijas un iedzīvotāju iesaiste ikdienas darbā un lēmumu pieņemšanā. Metropoļu teritorijas biežāk pārvalda netieši iecelti pašvaldību pārstāvji, taču ir arī iedzīvotāju ievēlēti metropoles domes priekšsēdētāji un domes. Metropoles pārvaldību ietekmē ne tikai tai piešķirtās kompetences, finansējums un politiskā atbildība, bet arī attiecības ar citām pašvaldībām un ieinteresētajām pusēm (uzņēmējiem, nevalstiskajām organizācijām), kā arī attiecības ar reģionālo un valsts līmeni.⁷ Līdz ar to metropoļu izveidošana un pārvaldīšana ir nepārtraukts process, kas ietver iedzīvotāju, deputātu sociālās apziņas, teritoriālās piederības un identitātes maiņu. Tām ir jāatbilst institucionālajai attīstībai (jaunām pārvaldī-

bas struktūrām, tiesiskajam regulējumam), lai nodrošinātu nepieciešamo lēmumu lēģitimitāti, kā arī jābūt saskaņotām ar mainīgajām iesaistīto pušu interesēm.⁸

Ņemot vērā visu iepriekš minēto, kā arī ziņojumā "Rīgas metropole 2040" plašāk apspriestās problēmas transporta, izglītības un mājokļu jomā, ir svarīgi noskaidrot, kādi risinājumi būtu piemēroti Rīgas metropoles pārvaldībai. Šī raksta ietvaros tiek apskatīti četri pārvaldības modeļi, ņemot vērā to institucionalizācijas pakāpi. Sākot ar vismazāk institucionalizēto brīvprātīgās sadarbības modeli, kas jau šobrīd pastāv, rakstā iekļauts arī iespējama scenārijs, kurā valsts pārņem noteiktu jomu pārraudzību. Tostarp apskatīts modelis, kurā iedzīvotājiem būtu tiesības ievēlēt Rīgas metropoles domes priekšsēdētāju, kā arī piedāvājums – divu līmeņu pašvaldības izveide. Katra modeļa ietvaros tiek aplūkotas metropolei nepieciešamās kompetences/ funkcijas, finansējuma iespējas, iedzīvotāju iesaiste un iesaistīto pušu loma. Modeļu elementi var pārklāties, it īpaši tas attiecas uz iedzīvotāju un ieinteresēto pušu iesaisti lēmumu pieņemšanas procesā, jo šie ir būtiski elementi jebkurā modelī.

⁶ Slack, E. 2018. Financing metropolitan public policies and services. Metropolis Observatory Issue Paper No. 6. https://www.metropolis.org/sites/default/files/2018-11/MetObsIP6_EN.pdf

⁷ Tomàs, M. 2024. *Op. cit.*

⁸ Pyka, R., Bierwiazzonek, K., Neuve-Église, Z., Suchacka, M. 2024. Report on metropolitan governance systems and existing tools/best practices at partner MAs for enhancing metropolitan cooperation. <https://www.interreg-central.eu/wp-content/uploads/2024/03/Report-on-metropolitan-governance-systems-and-existing-toolsbest-practices-at-partners-MAs-for-enhancing-metropolitan-cooperation-1.pdf>

1. GURDENĀ METROPOLE – BRĪVPRĀTĪGA SADARBĪBA

Viens no veidiem, kā organizēt Rīgas metropoli, ir nedarīt neko un atstāt ierasto kārtību – turpināt atsevišķām pašvaldībām sadarboties Rīgas un Pierīgas pašvaldību apvienībā “Rīgas metropole”. Savstarpējās sadarbības pamatā ir brīvprātīga sadarbība, kuras ietvaros bieži vien pašvaldības izveido biedrību/apvienību. Šī modeļa ietvaros atsevišķas pašvaldības nodrošina pakalpojumus metropolē, bet vienas pārraugošas autoritātes nav. Būtisks šī modeļa trūkums ir liels pakalpojumu sniedzošo pašvaldību skaits, līdz ar to samazinot apjomradīta ietaupījuma iespējas. Sadarbība un tās formāts šāda veida modelī ir ļoti maigs, it īpaši gadījumos, ja nepastāv tiesiskais regulējums. Līdz ar to trūkst skaidri noteiktu kompetenču, atbildības jomu un sadarbība ir neefektīva.⁹

Brīvprātīgās sadarbības modeļi ir dažādi. Ir metropoles, kur pašvaldības ir neformāli vienojušās par kompetenču sadali un balstās uz uzticēšanos, un ir metropoles, kurās izmanto formālāku pieeju un slēdz līgumus ar citām pašvaldībām. Šī modeļa izvēle ir atkarīga no konteksta, pašvaldību savstarpējām attiecībām un politiskās gribas.

Sadarbības modeļi ir plaši izplatīti, jo tos ir salīdzinoši viegli izveidot un tiem ir politiku atbalsts, jo netiek skarta pašvaldības autonomija. Pašvaldības šajā modelī var brīvi rīkoties ar savām finansēm, tajā pašā laikā gūstot labumus no kopēji pieņemtiem lēmumiem un risinot problēmas starp pašvaldībām. Būtiska ir metropoles teritorijas

pašvaldību attīstības mērķu savstarpēja koordinēšana, taču savstarpējas sadarbības modelī, kur nav skaidri noteiktas funkcijas un pienākumi, katrai pašvaldībai šajā ziņā ir atstāta diezgan liela brīvība. Līdz ar to modelis nedarbojas pietiekoši sekmīgi, ja metropoles teritorijā ietilpstošajām pašvaldībām ir dažādi mērķi.¹⁰ Rīgas metropoles pašvaldībās vērojamas kopīgas iezīmes ilgtspējīgu mērķu virzienā – cilvēkkapitāla attīstība, tautsaimniecības veicināšana, ilgtspējīgas vides nodrošināšana. Tajā pašā laikā, piemēram, Saulkrastu un Olaines novads izceļ to, ka vēlas stiprināt savas pozīcijas reģionā, tādējādi parādot, ka šobrīd primāri neuzskata novadu kā daļu no Rīgas metropoles areāla. Līdz ar to, neraugoties uz to, ka pāris virzieni Rīgas metropoles pašvaldībām ir līdzīgi, tomēr pārsvarā mērķi un vajadzības atšķiras, un kopējā reģiona attīstība netiek virzīta kā prioritāte.

Kompetenču sadalījums ir atkarīgs no sadarbības formāta, kā arī pašvaldību iesaistes līmeņa un pieejamā finansējuma. Ir būtiski veidot mehānismu, kurā iesaistītas visas pašvaldības un to deputāti. Piemēram, pēc pašvaldību vēlēšanām visi ievēlētie pašvaldību deputāti satiekas, lai lemtu par galvenajiem metropoles attīstības virzieniem un ievēlētu valdi no sava vidus. Tādējādi tiktu sniegta iespēja savu pašvaldību pārstāvēt ne tikai domes priekšsēdētājiem, bet tiktu veicināta arī pārējo deputātu līdzatbildība.

⁹ UCLG. 2017. *Op. cit.*

¹⁰ Slack, E. 2019. *Op. cit.*

2. attēls

Rīgas metropoles pašvaldību attīstības mērķi

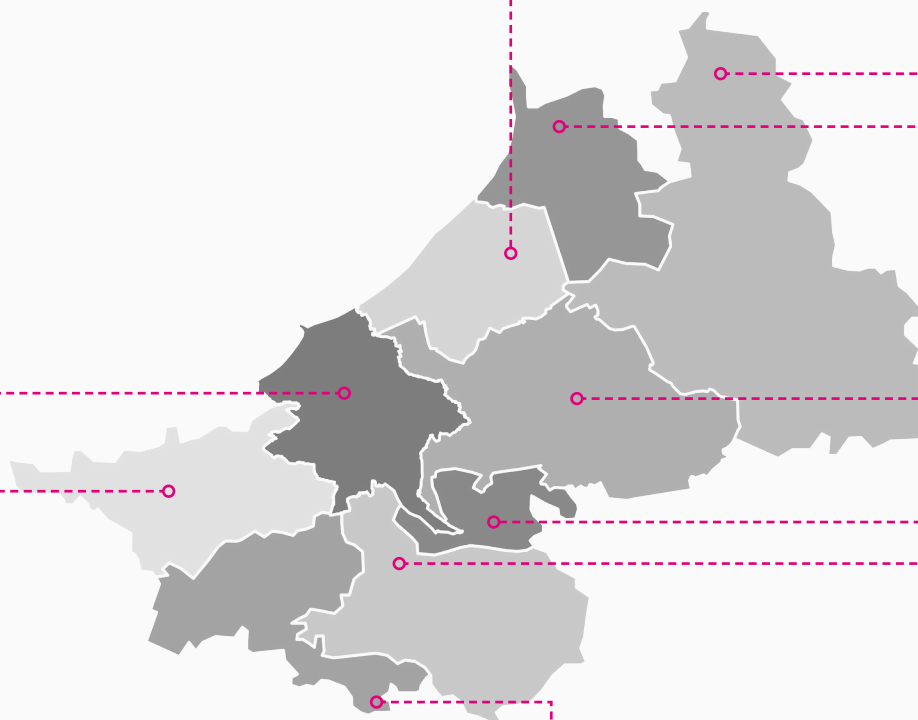
Avots: Pašvaldību ilgtspējīgas attīstības stratēģijas¹⁾

RĪGA

- Nodrošināt kvalitatīvu izglītību, aktīvu iedzīvotāju līdzdalību un mērķtiecīgu sociālo atbalstu, balstoties uz labas pārvaldības principiem
- Veidot uzņēmējdarbībai draudzīgu vidi, atbalstot inovācijas, sadarbību un teritoriju atjaunošanu
- Veidot kvalitatīvu pilsētvidi, uzlabojot dzīves kvalitāti, transportu, mājokļus, vides kvalitāti un saglabājot kultūras mantojumu
- Starptautiski atpazīstama, nozīmīga un konkurētspējīga Ziemeļeiropas metropole

ĀDAŽI

- Droša, sakārtota infrastruktūra, tostarp nodrošinot novada teritoriju savienojamību un mobilitāti
- Konkurētspējīga un daudzveidīga uzņēmējdarbība, nodrošinot arī vides pieejamību un tās aizsardzību
- Izglītota sabiedrība un kvalitatīvi pakalpojumi, nodrošinot vienlīdzīgas iespējas un piekļuvi
- Sabiedrības iesaiste un ilgtspējīga attīstība novada pārvaldībā



MĀRUPE

- Nodrošināt kvalitatīvus publiskos pakalpojumus, daudzveidīgas brīvā laika iespējas un sabiedrības līdzdalību
- Sekmēt augstu mobilitāti un modernu infrastruktūru, sasniedzot klimatneitralitāti un veicinot ilgtspējīgu resursu izmantošanu un tūrisma attīstību
- Inovatīva, augoša, efektīva, uz vietas potenciāla izmantošanu vērsta uzņēmējdarbības vide, ietverot arī sadarbību ar Rīgu un Jūrmalu
- Efektīva, mūsdienīga, uz sabiedrību orientēta un jaunām iniciatīvām atvērta novada pārvaldība, virzoties uz viedu saimniecību

OLAINĒ

- Mērķis ir nodrošināt kvalitatīvus pakalpojumus tuvu mājām, veicināt zināšanas, radošumu un veselīgu dzīvesveidu, balstoties uz ģimenēm un atbildīgu kopienas
- Ilgtspējīgas dzīves vides un mobilitātes progress, attīstot arī inženiertehnisko infrastruktūru un pakalpojumus
- Aktīvas un inovatīvas uzņēmējdarbības attīstība
- Reģionālas nozīmes attīstības centrs, kas veicina arī Rīgas metropoles attīstību

SIGULDA

- Dzīves telpa ar kvalitatīvu publisko infrastruktūru, pakalpojumiem un drošu vidi
- Efektīva pārvalde un ekonomisko aktivitāti veicinoša daudzveidīga un konkurētspējīga saimnieciskā darbība

SAULKRASTI

- Sekmēt publisko pakalpojumu un vietējās kopienas attīstību, lai radītu harmonisku un stabilu dzīves vietu
- Nodrošināt iedzīvotājiem kvalitatīvu dzīves telpu, attīstot mobilitāti, publisko infrastruktūru un ārtelpu
- Sekmēt jaunu darba vietu, produktu un pakalpojumu radīšanu
- Nodrošināt labu pārvaldību, veidojot sadarbību starp publisko, privāto un nevalstisko sektoru
- Reģionālas nozīmes centrs un Vidzemes kūrortpilsēta

ROPAŽI

- Veicināt aprites ekonomiku, enerģētikas pārkārtošanu, investīciju piesaisti un ilgtspējīgu mobilitāti
- Piedalīties ilgtspējīgas un daudzveidīgas mobilitātes nodrošināšanā Pierīgā un novada teritorijā
- Veicināt viedas ekonomiskas pārmaiņas, sabiedrības konkurētspējas celšanu un vienotību

SALASPILS

- Iedzīvotāju skaita un labklājības pieaugums, nodrošinot arī drošas un ģimenei draudzīgas mājas iedzīvotājiem, kuri strādā novadā un Rīgā
- Uzņēmējdarbības pieaugums

ĶEKAVA

- Dabas resursu līdzsvarota, ilgtspējīga apsaimniekošana un publiskās ārtelpas attīstība
- Iedzīvotājiem ir pieejami kvalitatīvi un atbilstoši sociālie pakalpojumi visā pašvaldībā
- Mājsaimniecībām un uzņēmējdarbībai atbilstoša infrastruktūra
- Pašvaldība sadarbojas ar iedzīvotājiem, tādējādi sekmējot mūsdienīgu pārvaldību

¹¹ Rīgas Dome. 2014. Rīga 2030. Rīgas ilgtspējīgas attīstības stratēģija līdz 2030. gadam. https://www.rdpad.lv/wp-content/uploads/2014/11/STRATEGIJA_WEB.pdf; Ādažu novada pašvaldība. 2021. Ādažu novada ilgtspējīgas attīstības stratēģija 2013-2037. <https://www.adazunovads.lv/lv/media/517/download?attachment>; Ropažu novada pašvaldība. 2022. Ropažu novada ilgtspējīgas attīstības stratēģija 2022-2038. <https://www.ropazi.lv/lv/media/30429/download?attachment>; Siguldas novada pašvaldība. 2021. Siguldas novada ilgtspējīgas attīstības stratēģija 2021.-2045. gadam. <https://www.sigulda.lv/public/download.php?id=6206>; Saulkrastu novada pašvaldība. 2021. Saulkrastu novada ilgtspējīgas attīstības stratēģija 2021.-2034. gadam. https://saulkrasti.lv/wp-content/uploads/2021/12/Saulkrasti2021-2034_ilgtspējigas_attistibas_strategija.pdf; Salaspils novada pašvaldība. 2013. Salaspils novada ilgtspējīgas attīstības stratēģija 2014.-2030. gadam. https://salaspils.lv/sites/default/files/Att%C4%ABst%C4%ABba/2020/IAS_2014-2030_1.pdf; Olaines novada pašvaldība. 2023. Olaines novada ilgtspējīgas attīstības stratēģija līdz 2040. gadam. https://www.olaine.lv/uploads/kcfinder/files/attistibas_planosanas_dokumenti/IAS_Olaine_novads_25092023.pdf; Ķekavas novada pašvaldība. 2022. Ķekavas novada ilgtspējīgas attīstības stratēģija līdz 2030. gadam. https://kekava.lv/wp-content/uploads/2022/10/02_36.1.pielikums_Kekavas-ias-lidz-2030gadam-2021gada-aktualizacija.pdf; Mārupes novada pašvaldība. 2022. Mārupes novada ilgtspējīgas attīstības stratēģija 2022.-2034. gadam. https://www.marupe.lv/sites/default/files/inline-files/STRATEGIJA_gala_dokuments.17.01.2022.pdf

3. attēls

Gurdenā metropole: ieguvumi un kritika



Finansējuma apmēra noteikšanā ir svarīgi skaidri definēt, kādā veidā tas tiek aprēķināts un kādi elementi tajā iekļauti, lai noteiktu katras pašvaldības iesaisti. Tajā pašā laikā nepieciešams ievērot arī elastību, proti, nepieciešams pielāgot finansējuma apmēru ekonomiskajai situācijai, kā arī ņemt vērā citus aspektus, piemēram, metropoles valdes ievēlēšanu, pašvaldību vēlēšanu tuvumu, kā arī nozīmīgus infrastruktūras investīciju projektus.

Iedzīvotāju iesaiste ir nozīmīgs elements metropoles pārvaldībā. Metropoles reģions, kas ir vāji institucionalizēts un kam nav īpaša statusa valsts līmenī vai leģitīma pamata pašvaldību sadarbībai, neveicina piederības sajūtu plānošanas un pārvaldības procesā. Līdz ar to tas arī neveicina lielāku iedzīvotāju līdzdalību šajā reģionā.¹² Tāpēc ir svarīgi pievērst īpašu uzmanību iedzīvotāju iesaistei brīvprātīgas sadarbības modelī. Pašvaldību biedrības vai jebkāda cita veida sadarbības

līgumā jābūt skaidri noteiktam, kad un kā iedzīvotāji var iesaistīties metropoles pārvaldībā. Protams, viņi piedalās tajā netieši, ievēlot metropoles reģiona pašvaldībās deputātus, bet ir jābūt vēl kādam papildus iesaistes elementam. Piemēram, metropoles reģions var regulāri publicēt aktuālo informāciju par aktivitātēm reģionā, nodrošināt pieeju informācijai, tostarp arī regulāri aptaujāt iedzīvotājus.

Brīvprātīgās sadarbības modelī, kā jau iepriekš tika minēts, ir būtiski noslēgt sadarbības līgumu, kurā ir noteikta dažādu iesaistīto pušu loma un sadarbības iespējas.

Problēmas, ar kurām saskaras daudzas metropoles, ir starptautiska konkurence, fiskālās atšķirības un urbanizācijas pakāpe, proti, metropoles ir tik lielas, ka jebkāds reāls risinājums pieprasa pārvaldes struktūru ar pastāvīgāku institucionālo statusu.¹³

¹² Galland, D., Harrison, J., & Tewdwr-Jones, M. 2020. What is metropolitan planning and governance for? In: Zimmermann, K., Galland, D., Harrison, J. (Eds). Metropolitan Regions, Planning and Governance. Springer: Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-25632-6_14

¹³ Slack, E. 2019. *Op. cit.*

Stokholma (brīvprātīga sadarbība)

Stokholmas metropoles (*Storsthlm*) pārvaldības struktūra ir izveidota, lai veicinātu reģionālo sadarbību starp 26 Stokholmas apgabala pašvaldībām. Stokholmas metropoli pārvalda administrācija, ko veido ģenerālā asambleja un metropoles valde. Darbinieku skaits metropoles administrācijā ir 49. Ģenerālajā asamblejā ir pārstāvji no visām pašvaldībām, kuri tiekas reizi četros gados, bet metropoles valdē ir pašvaldību deputāti kuri pārrauga ģenerālās asamblejas pieņemtus lēmumus. Šīs abas institūcijas nosaka metropoles kompetences. Metropoles galvenie mērķi ir izglītība un darbaspēks/ nodarbinātība, labklājība un veselība, pilsētvides attīstība un vide. Būtiska uzmanība pievērsta arī pašvaldību ekonomikai, digitalizācijai un pašvaldību kompetencēm. Proti, Stokholmas metropoles struktūrā var izcelt šādas kompetences, par kurām ir atbildīga viena vai vairākas struktūras:

- Stratēģiskā vadība – metropoles ilgtermiņa attīstības noteikšana un pārvaldīšana. Atbildīga: ģenerālā asambleja.
- Sadarbība – nepieciešama, lai vadītu sarunas un panāktu vienošanos starp dažādām pašvaldībām un interesēm. Valde un pašvaldību izpilddirektoru grupa piedalās šīs kompetences īstenošanā.

- Rīcībpolitikas īstenošana – rīcībpolitiku īstenošana un to izvērtēšana. Atbildīga: valde.
- Administratīvā pārvaldība – metropoles darba grupu un komisiju darbību koordinēšana un pārraudzīšana, nodrošinot to darba kārtības saskaņotību ar rīcībpolitiku mērķiem. Atbildīgie: pašvaldību izpilddirektoru grupa un pašvaldību priekšsēdētāji.
- Zināšanas par specifiskām jomām – tādas jomas kā digitalizācija, sociālie pakalpojumi, vides jautājumi pieprasa arī citu iesaistīto pušu iesaisti un ekspertu iesaisti. Atbildīgie: ekspertu un iesaistīto pušu grupas, darba grupas, kā arī politiskās darba grupas.¹⁴

Stokholmas metropole katru gadu nosaka, kāda apmēra noteiktā aprēķinā balstītas iemaksas pašvaldībām ir jāveic metropoles budžetā. Piemēram, Stokholmas pašvaldībā 2023. gada beigās dzīvoja 987 661 iedzīvotāju, un kopējie nodokļu un neto dotāciju ieņēmumi bija 53 miljoni SEK (aptuveni 5 miljoni EUR), līdz ar to iemaksas apmērs bija 19 miljoni SEK (aptuveni 2 miljoni EUR). Ņemot vērā inflācijas palielināšanos, 2024. gadā maksājuma apmērs tika palielināts.¹⁵

¹⁴ Storstshlm. n.d. Om oss. <https://www.storstshlm.se/vad-vi-gor/om-oss/>

¹⁵ Storstshlm. 2024. Verksamhetsplan och budget 2024.

<https://www.storstshlm.se/media/zdfhogrg/verksamhetsplan-och-budget-2024.pdf>

2. RĪGAS DELTA – DIVU LĪMEŅU PAŠVALDĪBA

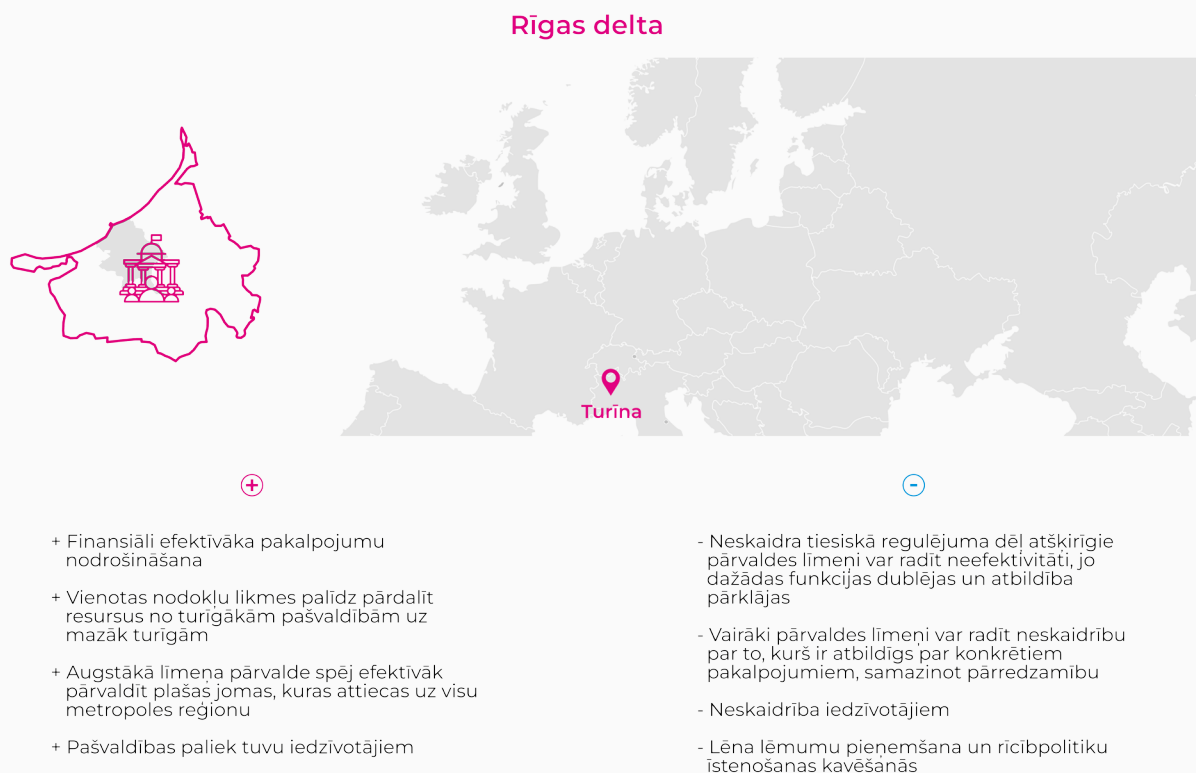
Jauna divu līmeņu pašvaldības izveide aizstātu sistēmu, kurā ir vairākas iesaistītās puses – Rīga un apkārt esošās pašvaldības un citi dalībnieki. Šajā modelī metropoles līmenis ir atbildīgs par visam metropoles reģionam nozīmīgiem pakalpojumiem, kā arī ļauj panākt resursu pārdali starp pašvaldībām. Tomēr pētnieki norāda, ka divu līmeņu pašvaldības izveide var radīt izmaksu pieaugumu un nelietderīgu pakalpojumu dublēšanos starp līmeņiem. Kritiķi atzīmē arī pārskatāmības trūkumu un sarežģītu atbildības sadalījumu, kas var mulsināt iedzīvotājus. Turklāt divu līmeņu modelis var radīt politiskus strīdus un kavēšanos lēmumu pieņemšanā, it īpaši gadījumā, ja augstākā

līmeņa deputātus/ pārstāvjus ievēlē iedzīvotāji, un līdz ar to ievēlētie deputāti lielākā mērā pārstāv vietējās intereses, nevis metropoles kopējo redzējumu.¹⁶ Tajā pašā laikā divu līmeņu metropoles modelis sniedz vairākas priekšrocības, tostarp lielāku lēmumu pieņemšanas caurskatāmību un efektivitāti, jo ļauj sadalīt atbildību starp metropoli un pašvaldībām.

Latvijas gadījumā šis būtu īpaši izveidots metropoles reģions, kurā pārvaldības veids atšķirtos no citām Latvijas pašvaldībām. Līdz ar to tam būtu nepieciešams īpašs likums, piemēram, galvaspilsētas likums, kurā būtu skaidri nodalītas katra līmeņa funkcijas un

4. attēls

Rīgas delta: ieguvumi un kritika



¹⁶ Kaczmarek, T. 2021. A Tailor-Made Metropolitan Union. Is This a Good Solution of the Metropolitan Governance Problem in Poland? *Frontiers in Sustainable Cities*, 3, 724354. <https://www.frontiersin.org/journals/sustainable-cities/articles/10.3389/frsc.2021.724354/full> ; Gonçalves, J., Pinto, P., & Santos, M. 2023. Who and how decides when and where? Drifts and deadlocks in metropolitan governance. *Urban Research & Practice*, 16(3), 374-393. <https://doi.org/10.1080/17535069.2022.2033308>

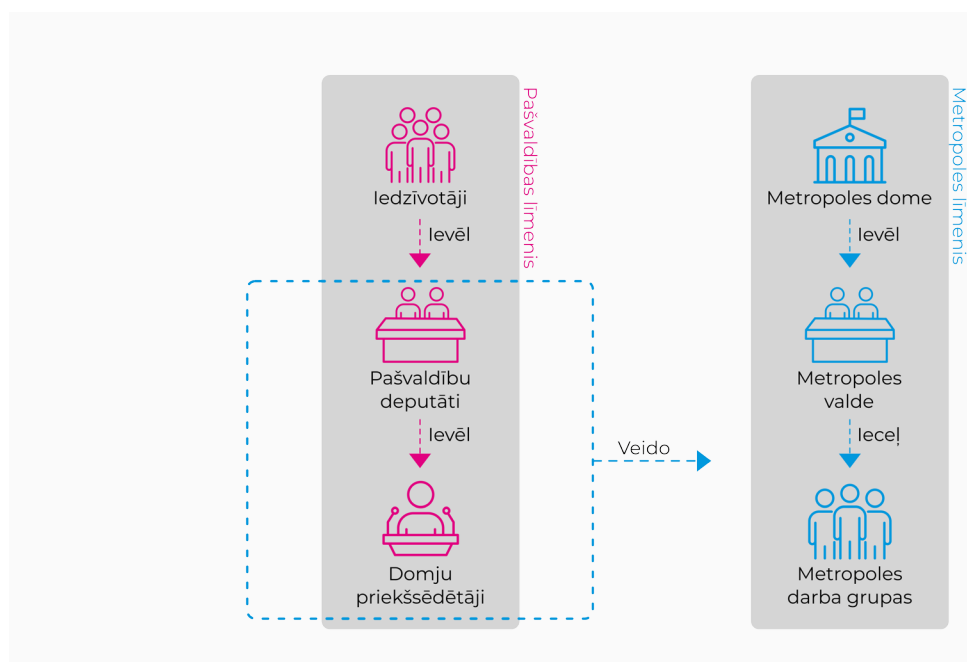
atbildība, kā arī paredzēta iespēja iekasēt un noteikt nodokļus, nodevas. Līdz ar to šī modeļa izveidi var balstīt to valstu pieredzē, kur ir divu līmeņu pašvaldību sistēma – pašvaldību līmenis un reģionālais vai metropoles līmenis, piemēram, Itālijā. Tātad augstākajā līmenī funkcijas un kompetences ir plašākas un aptver visu metropoles reģionu. Piemēram, metropoles līmenis koordinē transporta, mājokļa un konkurētspējas jomas. Savukārt pašvaldību pārraudzībā paliek ielu apgaismojums, gājēju ietvju

uzturēšana, pašvaldības teritorijā ietilpstošo sabiedrisko vietu uzturēšana. Šajā modelī iedzīvotāji ievēl pašvaldību deputātus, kuri savukārt ievēlē domju priekšsēdētājus. Visas metropoles pašvaldību deputāti un domju priekšsēdētāji ievēl metropoles domi, kura satiekas reizi mēnesī vai reizi ceturksnī. Metropoles dome ievēl metropoles priekšsēdētāju. Tostarp reizi gadā satiekas visu metropoles teritorijā esošo pašvaldību deputāti un domes priekšsēdētāji.¹⁷

5. attēls

Divu līmeņu metropoles pārvaldības modelis

Avots: Bliznina, N. 2020.



Šāda modeļa īstenošana ierasti ir valsts līmeņa iniciatīva, kura tiek atbalstīta parlamentā, līdz ar to šāda modeļa izveide nav atkarīga no esošā valsts pārvaldes modeļa. Iesaistītās puses, piemēram, reģioni, varētu būtiski ietekmēt metropoļu izveidošanu un darbību, kas varētu radīt izaicinājumus šāda modeļa ieviešanai un uzturēšanai, it īpaši Latvijas gadījumā, kad vienas teritorijas pārvaldības modelis ļoti krasi atšķirtos no citām teritorijām. Būtisks turpmāko diskusiju un izpētes jautājums ir saistīts ar šī modeļa un Rīgas plānošanas reģiona līdzību. Sākotnēji ir svarīgi atzīmēt, ka Rīgas plānošanas reģiona teritorija atšķiras no Rīgas metropoles areāla robežas, līdz ar to būtu nepieciešams mainīt plānošanas reģionu robežas vai arī atstāt tās

nemainīgas, bet skaidri noteikt katras institūcijas funkcijas un to tvērumu.

Šis modelis ir ļoti līdzīgs metropoles pārvaldības modelim, kur ir iedzīvotāju vēlēts domes priekšsēdētājs vai dome. Iedzīvotāju līdzdalības iespējas ir atkarīgas no izvēlēta modeļa, proti, vai nu tā ir divu līmeņu pašvaldība, kur tiek ievēlēti deputāti, kuri no sava vidus ievēl domes priekšsēdētāju un metropoles domi, vai arī iedzīvotājiem ir iespēja lemt gan par pašvaldības, gan par metropoles deputātiem un domes priekšsēdētāju. Iedzīvotāju ievēlēti pārstāvji divu līmeņu pašvaldībā līdz ar iedzīvotāju vēlēto domes priekšsēdētāju veido legītimu modeli.

¹⁷ Bliznina, N. 2020. Metropolitan tier of government to facilitate a bottom-up two-tier metropolitan governance model in Melbourne, Australia. *Australian Planner*, 56(3), 206-216. <https://doi.org/10.1080/07293682.2020.1775667>

Turīna (divu līmeņu pašvaldība)

Itālijas pilsētas Turīnas metropoli, kura tika izveidota 2014. un uzsāka darbu 2015. gadā, veido trīs institūcijas, kuras neievēl iedzīvotāji:

- metropoles priekšsēdētāja birojs (metropoles priekšsēdētājs ir Turīnas domes priekšsēdētājs);
- metropoles dome (sastāv no deputātiem, kurus ievēl pašvaldības deputāti un domju priekšsēdētāji no sava vidus);
- Metropoles konference (sastāv no 312 pašvaldību deputātiem).

Turīnas metropole ir atbildīga par plašu kompetenču klāstu, kas ietver stratēģisko attīstību, kultūras identitātes veicināšanu, integrētu pakalpojumu pārvaldību, starptautisko attiecību uzturēšanu un teritoriālo plānošanu. Tostarp tās pienākumos ietilpst arī transporta

tīkla un ekonomiskās attīstības pārvaldība.

Turīnā finanšu darbības pārrauga metropoles dome, kas atbild par ikgadējo un daudzgadu budžeta plānu, tostarp jebkādu izmaiņu, pieņemšanu. Dome apstiprina arī līdzekļu, piemēram, aizņēmumu vai obligāciju, izmantošanu. Metropole var gūt ienākumus no nodokļiem, pakalpojumu maksām un citām finanšu aktivitātēm, lai nodrošinātu nepieciešamos resursus savu administratīvo un stratēģisko funkciju veikšanai.¹⁸

Turīnas gadījumā pētnieki norāda: situācijā, ja metropoles priekšsēdētājs ir arī centra vai galvaspilsētas domes priekšsēdētājs, tiek uzreiz radīta centra dominēšana pār citām metropoles pašvaldībām. Tostarp tiek novēroti arī polarizācijas riski saistībā ar teritorijas attīstības plānošanu, kur centrs turpina būt vairāk ieinteresēts nekā perifērās pašvaldības.¹⁹

¹⁸ Torino Metropoli (2023). Statuto. http://www.cittametropolitana.torino.it/speciali/2015/statuto_citta_metro/dwd/statuto_2023.pdf

¹⁹ Casavola, D., Cotella, G., & Brovarone, E. V. (2024). Engaging small towns in metropolitan governance: evidence from Italy. *European Journal of Spatial Development*, 21(3). <https://doi.org/10.5281/zenodo.12806300>

3. KARALVALSTS – IEDZĪVOTĀJU VĒLĒTS DOMES PRIEKŠSĒDĒTĀJS

Metropoles teritorijas iedzīvotāju vēlēta domes priekšsēdētāja modelī metropoles līmenis ierasti pārvalda plānošanu, attīstību un dažus pakalpojumus, taču pašvaldību līmenis ierasti ir atbildīgs par izglītību, mājokli, veselību un labklājību. Funkciju sadalījums starp abiem līmeņiem var būt dažāds. Proti, var būt spēcīgs domes priekšsēdētājs ar plašām pilnvarām un vājš pašvaldības ar nedaudzām funkcijām vai arī vājš domes priekšsēdētājs, bet stipras pašvaldības.²⁰

Eiropā tieši vēlētu metropoles institūciju piemēru nav daudz, un katrs piemērs ir ļoti atšķirīgs. Tieši vēlēts domes priekšsēdētājs ir Apvienotās Karalistes pilsētās – Mančestrā un Liverpūlē. Eiropā pastāv arī iedzīvotāju vēlēta metropoles dome, piemēram, Apvienotās Karalistes galvaspilsētā Londonā un Vācijas pilsētā Hannoverē ir iedzīvotāju vēlēta dome un domes priekšsēdētājs. Savukārt tikai iedzīvotāju vēlēta metropoles dome ir Vācijas pilsētā Štutgartē²¹, un Francijas pilsētā Lionā.²²

Tieši vēlētu domes priekšsēdētāju vēlēšanas nav plaši atbalstītas no valsts puses. Proti, bieži vien valsts līmenī valda bažas, ka tieši vēlēta metropoles dome vai domes priekšsēdētājs varētu kļūt ļoti ietekmīgs, it īpaši gadījumā, ja metropole ir galvaspilsēta ar tai apkārt esošajām pašvaldībām.²³ Pētnieki norāda, ka bieži vien galvaspilsētas balss tiek uztverta kā valsts balss, it īpaši, kad galvaspilsētā koncentrējas arī visas valsts institūcijas, līdz ar to politiķi mēdz interpretēt galvaspilsētas intereses kā valsts intereses.²⁴

Viens no leģitimitātes rādītājiem ir iedzīvotāju aktivitāte vēlēšanās. Proti, tiešas domes priekšsēdētāja vai domes vēlēšanas ir nepie-

ciešamas, ja vēlas izveidot spēcīgu metropoles pašvaldību ar konkrētām pilnvarām un iedzīvotāju atbalstu. Tieši vēlētas pašvaldības institūcijas – domes priekšsēdētājs un/vai dome – veicina gan vietējā līmeņa, gan valsts līmeņa atpazīstamību, jo tieši vēlētas institūcijas nodrošina lielāku demokrātisko leģitimitāti un atbildību iedzīvotāju priekšā, ļaujot iedzīvotājiem labāk saprast un iesaistīties metropoles pārvaldības procesos. Rūpes par efektīvu un demokrātisku pārvaldību un teritoriālo pārstāvību ir universāls jautājums, līdz ar to vairākās valstīs arvien plašāk tiek apsvērta tieši vēlētas institūcijas vai tieši ievēlēta domes priekšsēdētāja izvēle metropoles reģionam. Šāda pieeja ne tikai stiprina metropoles pārvaldību, bet arī veicina iedzīvotāju līdzdalību un piederības sajūtu, tādējādi palielinot uzticēšanos pašvaldībai un tās pieņemtajiem lēmumiem.

Netiešās vēlēšanās iedzīvotājiem ir mazākas iespējas tieši ietekmēt metropoles vadību. Tas nozīmē, ka domes priekšsēdētājs un deputāti, kas ievēlēti pašvaldību vēlēšanās, bieži vien vairāk aizstāv savas pašvaldības intereses, nevis visa metropoles reģiona kopējās intereses. Šāda sistēma rada izāicinājumus, jo šie deputāti ir atbildīgi savas pašvaldības vēlētajiem, bet ne visas metropoles iedzīvotāju priekšā. Turklāt metropoles vadības sastāvs var mainīties atkarībā no pašvaldību vēlēšanu rezultātiem, kas var radīt nestabilitāti un nepārtrauktības trūkumu metropoles pārvaldībā. Tiešās vēlēšanas, lai gan dārgākas, nodrošina lielāku demokrātisko leģitimitāti un konsekvenci, jo ļauj metropoles vadībai būt atbildīgai visa reģiona iedzīvotāju priekšā.²⁵

Iedzīvotāju aktivitāte valstīs, kur ir tieši vēlēts metropoles domes priekšsēdētājs vai dome,

²⁰ UCLG, 2017. *Op. cit.*

²¹ Zimmermann, K. 2014. Democratic metropolitan governance: experiences in five German metropolitan regions. *Urban Research & Practice*, 7(2), 182-199. <https://doi.org/10.1080/17535069.2014.910923>

²² Chabrot, C., & Pyka, R. 2023. The Metropolis of Lyon: An Example to Follow by the GZM Metropolis? *Studia Regionalne i Lokalne*, 94(4), 7-19. <https://doi.org/10.7366/1509499549401>

²³ Slack, E. 2019. *Op. cit.*

²⁴ Cardoso, R.V. & Meijers, E.J. 2017. Secondary Yet Metropolitan? The Challenges of Metropolitan Integration for Second-Tier Cities. *Planning Theory & Practice*, 18(4), 616-635. <https://doi.org/10.1080/14649357.2017.1371789>

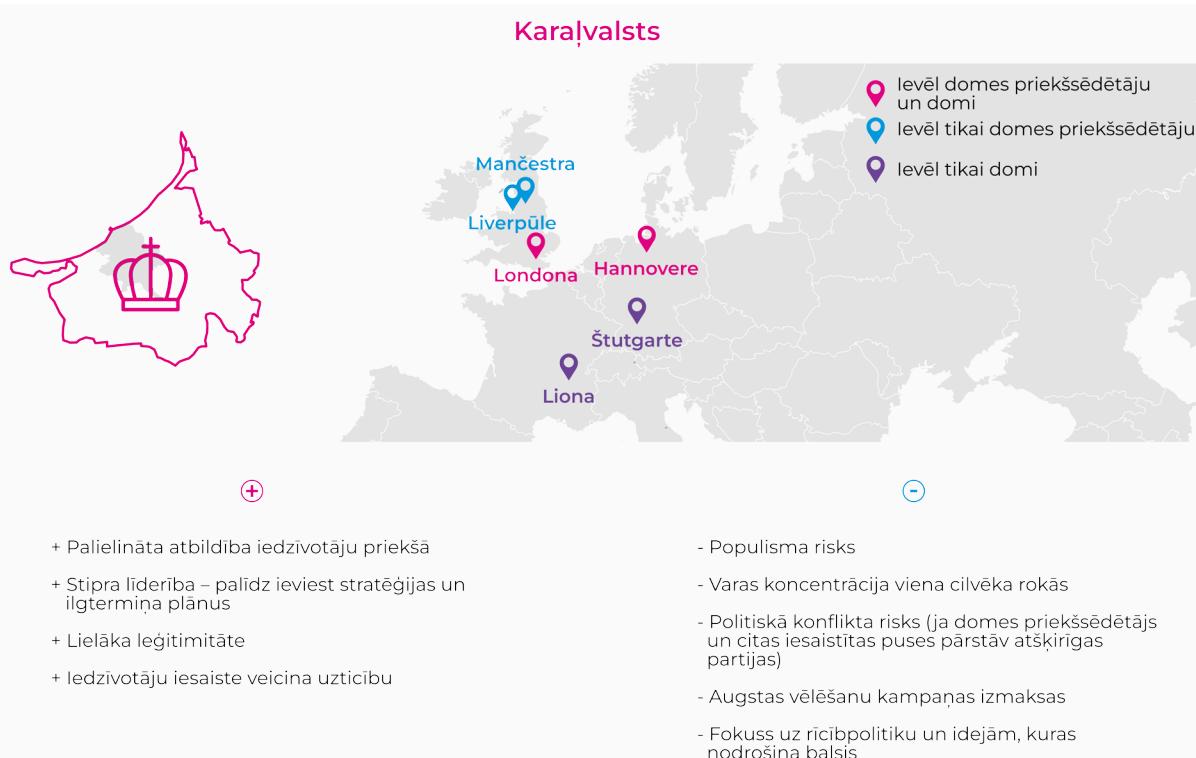
²⁵ Zimmermann, K., Galland, D., Harrison, J. (Eds). 2020. *Metropolitan Regions, Planning and Governance*. Springer: Cham.

ir līdzīga ierastajām pašvaldību vēlēšanām. Piemēram, Štutgartē pirmajās domes vēlēšanās aktivitāte bija ap 65%, savukārt šobrīd aktivitāte ir pietuvojusies 70%. Savukārt Lielbritānijā vēlēšanu aktivitāte dažādās pilsētās atšķiras pavisam nedaudz: Mančestrā pirmajās metropoles domes priekšsēdētāja vēlēšanās aktivitāte bija gandrīz 29% un Liverpūlē – 26%, savukārt pēdējās vēlēšanās 2024. gadā attiecīgi 32% un 24%.²⁶ Šobrīd

Mančestrā un Liverpūlē ir notikušas tikai trīs metropoles domes priekšsēdētāja vēlēšanas, līdz ar to ir pārāgri spriest un izdarīt secinājumus par vēlēšanu aktivitāti, piemēram, vai tā ir augstāka, kad šāda iespēja tiek piedāvāta pirmo reizi un laika gaitā noplok, neraugoties uz kampaņām, deputātu kandidātiem, metropolē paveiktajiem darbiem un citiem faktoriem.

6. attēls

Karaļvalsts: ieguvumi un kritika



Metropoles reģiona tieši vēlētu institūciju pārraudzībā ierasti ir tādas jomas kā izglītība, transports, infrastruktūra, ekonomika, kurās būtiski nodrošināt pašvaldību sadarbību, jo tās sniedzas pāri pašvaldību robežām. Savukārt piešķirot domes priekšsēdētājam iespējas pieņemt noteiktās jomās vienpersoniskus lēmumus, tiek palielināta viņa atbildība un ietekme lēmumu pieņemšanas

procesā, kas tostarp ļauj ātrāk un efektīvāk reaģēt uz kritiskiem jautājumiem. Komiteju un to funkciju skaits un loma ir atkarīga no metropoles reģiona attīstības mērķiem un izvēlētajām rīcībpolitikām. Struktūra var būt plaša un aptvert ne tikai rīcībpolitikas, bet arī pašu metropoles institūciju, tās pārvaldību un uzraudzību. Finansējuma modeļi, protams, arī atšķiras tāpat kā citos pārvaldības

²⁶ BBC. 2024. Liverpool City Region Mayor election results. <https://www.bbc.com/news/election/2024/england/mayors/E47000004>; BBC 2024. Greater Manchester Mayor election results. <https://www.bbc.com/news/election/2024/england/mayors/E47000001>

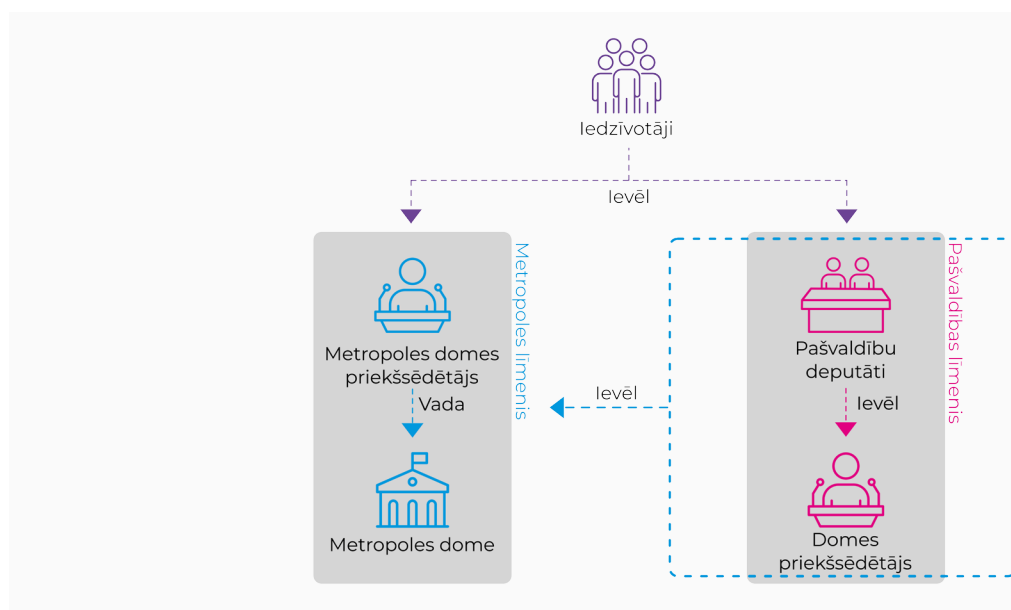
modeļos. Finansējuma iespējas ir atkarīgas no metropoles reģiona atbildīgās iestādes (domes vai administrācijas) iespējām iekasēt un noteikt nodevas un nodokļus un to likmes. Piemēram, Līonas metropolē daļu no pašvaldības ieņēmumiem veido tūrisma nodoklis, savukārt citur daļu ieņēmumu var veidot iebraukšanas maksas.

Šajā modeli iedzīvotāju līdzdalības iespējas ir augstas, jo tiešās vēlēšanas nodrošina iedzīvotājiem tiešu iespēju ietekmēt lēmumu pieņemšanu metropoles līmenī. Vēlēšanas norit pēc proporcionālu vēlēšanu principiem.

7. attēls

Metropoles struktūra iedzīvotāju vēlēta domes priekšsēdētāja gadījumā

Avots: autore, balstoties uz Mančestras pārvaldības struktūru



Štutgarte (tieši vēlēta metropoles dome)

Štutgartes metropoles reģionā 1994. gadā pirmo reizi tika tieši ievēlēta dome. Šobrīd tajā darbojas vismaz 80, bet ne vairāk kā 96 deputāti, kurus ievēl vispārējās vēlēšanās uz pieciem gadiem. Štutgartes pilsēta un pieci reģiona apgabali veido domes vēlēšanu apgabalus. Tiešās vēlēšanas nodrošina

demokrātisku leģitimitāti Štutgartes metropoles reģiona iestāžu darbībai un metropoles līmeņa diskusijas, debates un lēmumus. Štutgartes metropoles administrācijā strādā ap 80 darbinieku, kuri nodrošina domes darbību un sniedz atbalstu reģiona pašvaldībām.²⁷

²⁷ Verband Region Stuttgart. n.d. The Regional Assembly – the Parliament for Stuttgart Region. <https://www.region-stuttgart.org/en/verband/structure-of-verband-region-stuttgart/the-regional-assembly/>

Mančestra (tieši vēlēts domes priekšsēdētājs)

Mančestras metropoli veido 10 padomes (pašvaldības). Metropoles pārvaldību īsteno Mančestras metropoles iestāde (*Greater Manchester Combined Authority*). To veido desmit Mančestras metropoles pašvaldību pārstāvji un iedzīvotāju ievēlēts domes priekšsēdētājs. Domes priekšsēdētājs ir atbildīgs par šādām jomām un to budžetiem: ekonomika, transports, policija un ugunsdzēsības un glābšanas dienests. Dažus lēmumus domes priekšsēdētājs var pieņemt patstāvīgi (piemēram, pieņemt vai atlaist no amata Ugunsdzēsības un glābšanas dienesta vadītāju), bet citi lēmumi ir jāapspriež un jāapstiprina visiem 11 iestādes locekļiem. Dažiem lēmumiem nepieciešams vienprātīgs atbalsts (piemēram, par sabiedrības līdzdalību attīstības stratēģijas izstrādē), citiem – vairākuma atbalsts (piemēram, transporta rīcībpolitikas izstrādē).

Mančestras metropolē darbojas 19 dažādas komitejas. Šīs komitejas aptver plašu funkciju klāstu, sākot no ekonomikas izaugsmes un transporta plānošanas līdz veselības aprūpei,

atkritumu apsaimniekošanai un sabiedriskajai drošībai. Tajā darbojas arī vairākas komitejas, kuru uzdevums ir uzraudzīt metropoles iestāžu darbu un izvērtēt to efektivitāti un atbilstību noteiktajiem standartiem. Šīs komitejas nodrošina, ka pieņemtie lēmumi tiek pienācīgi īstenoti, un ka iestāžu darbība atbilst augstākajiem ētikas un pārvaldības standartiem.²⁸

Mančestras metropolē pašu ieņēmumi veido 25% no budžeta, taču lielāko daļu līdzekļu ar pašvaldību funkciju izpildi saistīto izdevumu finansēšanai metropole saņem valsts dotāciju veidā. 2022./2023. gadā izdevumi bija 242 621 miljoni sterliņu mārciņu un tieši tikpat lieli bija ieņēmumi. 180 134 miljoni sterliņu mārciņu ieņēmumu veidoja valdības transferti. Minētajos ieņēmumos un izdevumos nav iekļautas izmaksas policijas un Ugunsdzēsības un glābšanas dienesta darbības nodrošināšanai, kā arī transporta un atkritumu apsaimniekošanas izmaksas.²⁹

²⁸ GMCA Constitution. June 2023. <https://democracy.greatermanchester-ca.gov.uk/documents/s27806/GMCAConstitution2023Final.docx.pdf>

²⁹ GMCA. 2023. GMCA General Revenue Budget 2023/24. <https://democracy.greatermanchester-ca.gov.uk/documents/s24723/8D%20GMCA%20General%20Revenue%20Budget%202023-24.pdf>

4. STINGRĀ DŪRE – VALDĪBAS IESAISTE NOTEIKTU JOMU PĀRRAUDZĪBĀ

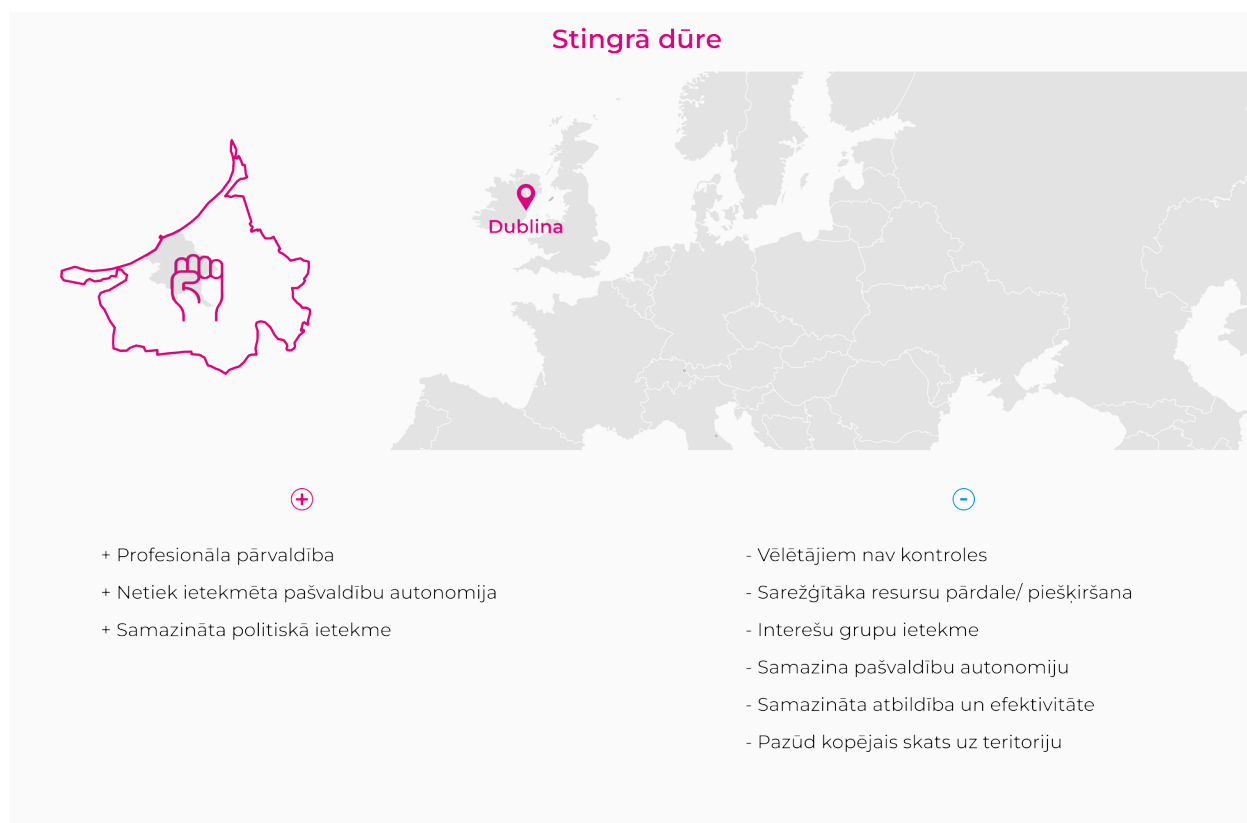
Šī modeļa ietvaros valsts līmeņa pārraudzībā tiktu pārņemtas satiksmes, mājokļa un izglītības jomas, dibinot metropoles iestādes/ aģentūras vai deleģējot šo funkciju ministrijām vai citām jau esošām valsts līmeņa iestādēm.³⁰ Visbiežāk valsts līmeņa pārraudzībā tiek pārņemta konkrēta joma, kurā ir novērojamas nozīmīgas problēmas metropoles teritorijā. Šī modeļa ietvaros valsts līmenis sniedz vienotu pakalpojumu vairākām pašvaldībām vai pārvalda pakalpojumus. Šāds modelis ir izdevīgs, jo ar tā palīdzību var novērst pakalpojumu pārklāšanās problēmu. Proti, dažādām vajadzībām var izveidot dažāda lieluma pakalpojuma sniegšanas teritorijas – slimnīcu apkaime,

universitāšu apkaime (Rīgas Zināšanu jūdze). Viens no modeļa plusiem ir profesionāla pārvaldība, kas zināmā mērā varētu būt nošķirta no politiskās ietekmes. Turklāt šo pakalpojumu finansēšanai var izmantot ieņēmumus no pakalpojuma saņēmējiem vai speciāliem nodokļiem.³¹

Viens no modeļa trūkumiem ir vēlētāju ierobežotā iespēja kontrolēt sniegto pakalpojumu pārvaldītājus. Stingrās dūres modeļa izvēle var mulsināt iedzīvotājus un vājināt pašvaldību nozīmi un uzticību tām. Valsts līmenim pārņemot kādu jomu, notiek konkurēšana par resursiem, kā arī var palielināties birokrātija. Pakalpojumi tiek nodrošināti,

8. attēls

Stingrā dūre: ieguvumi un kritika



³⁰ UCLG. 2017. *Op. cit.*

³¹ Slack, E. 2019. *Op. cit.*

bet, iespējams, ne vienmēr īstajai mērķauditorijai atbilstošā daudzumā un kvalitātē.³² Šis modelis var būt efektīvs, taču pastāv risks, ka tiek zaudēts vienots skatījums uz metropoles teritoriju. It īpaši šāds risks pastāv, ja vienā metropoles teritorijā darbojas vairākas institūcijas, kas ir atbildīgas par dažādiem sektoriem, bet kurām ir atšķirīgs teritoriālais tvērums.³³ Šādā situācijā var rasties koordinācijas trūkums starp institūcijām, apgrūtinot kopējo attīstību un radot nepilnīgu izpratni par teritorijas vajadzībām un prioritātēm.

Visbiežāk valsts līmeņa pārraudzībā tiek pārņemta policijas un ugunsdzēsības dienestu pārvaldība. Jāsecina, ka valsts līmeņa iespējas pārņemt pārraudzībā kādu jomu ir atkarīgas no funkciju sadalījuma starp valsts un pašvaldību līmeni, bet, protams, mainot funkcijas un nosakot īpašu statusu teritorijai, var tikt mainīta ierastā lietu kārtība.

Šis modelis ir vērst uz sarežģītu plaša mēroga problēmu efektīvu risināšanu, taču

tas ievieš specifiskus elementus saistībā ar kompetencēm, finanšu organizāciju, iedzīvotāju un iesaistīto pušu līdzdalību.

Attiecībā uz kompetencēm valsts aģentūras uzņemas atbildību par pakalpojumiem, kuriem ir plaša ietekme un kuriem nepieciešama būtiska koordinācija un specializētas zināšanas. Tipiskas jomas ietver transportu, veselības aprūpi, izglītību un vides pārvaldību. Pētnieki norāda, ka metropolēs, kur ir metropoles līmeņa sabiedriskā transporta iestāde, iedzīvotāji ir vairāk apmierināti nekā tajās metropolēs, kur tādu nav.³⁴ Taču jāņem vērā, ka bieži vien metropoles pašas veido šīs iestādes. Savukārt pašvaldības saglabā kontroli pār pakalpojumiem, kas tām ir vairāk raksturīgi, piemēram, vietējā infrastruktūra un zonējuma plānošana. Lai gan atbildības robežas teorētiski ir skaidras, praksē var rasties pārklāšanās, un efektīva starpvaldību komunikācija ir būtiska, lai pārvaldītu šīs kopīgās atbildības jomas.

Dublina (valdības iesaiste noteiktas jomas pārraudzībā)

Īrijas Nacionālā transporta iestāde, kas ir pakļauta transporta ministram, cita starpā ir atbildīga arī par transporta infrastruktūru, investīcijām un transporta plānošanu Dublīnas metropolē. Sākotnēji Nacionālā transporta iestāde tika izveidota tieši Dublīnas metropoles transporta jomas pārvaldīšanai, taču pakāpeniski tai tika uzticēti arī valsts

līmeņa pārvaldes uzdevumi. Iestādi pārrauga valde, kura ir pakļauta transporta ministram. Valde ir atbildīga par labu pārvaldību, kā arī stratēģisko mērķu un uzdevumu sasniegšanu. Valdē ir divpadsmit locekļi, kurus iecel transporta ministrs. Valdes locekļu pilnvaru termiņš ir pieci gadi, un tie var atrasties amatā ne vairāk kā divus termiņus.³⁵

Šis modelis ir ļoti centralizēts, un arī finansējuma piešķiršana ir centralizēta. Līdz ar to valsts institūcijas, kuras īsteno pakalpojumus metropolē, tiek finansētas no valsts budžeta. Šīs institūcijas, lai gūtu ienākumus, var noteikt maksu vai speciālus nodokļus pakalpojuma lietotājiem. Šāda centralizācija var samazināt finanšu slogu pašvaldībām, taču tajā pašā laikā var radīt izaicinājumus resursu taisnīgā sadalē, tādēļ nepieciešami spēcīgi novērtēšanas mehānismi.

Iedzīvotāji var justies mazāk iesaistīti lēmumu pieņemšanā, ja valsts ir uzņēmusies pārvaldīt noteiktas jomas metropoles teritorijā. Šīs institūcijas bieži darbojas tālu no vietējām kopienām, kas apgrūtinā iedzīvotāju iespējas izteikt savas bažas vai vēlmes. Lai mazinātu šo plaису, ir svarīgi izveidot atbildības mehānismus, piemēram, regulāras publiskās konsultācijas, kur iedzīvotāji var sniegt atsauksmes par piedāvātajiem pakalpojumiem. Turklāt būtisks elements

³² Storper, M. 2014. Governing the Large Metropolis. *Territory, Politics, Governance*, 2(2), 115-134. <https://doi.org/10.1080/21622671.2014.919874>

³³ Tomàs, M. 2020. Models of metropolitan governance. <https://www.metropolis.org/sites/default/files/resources/m1-final.pdf>

³⁴ Ahrend, R., Gamper, C., Schuman, A. 2014. The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations. OECD Regional Development Working Papers, 2014/04. <https://doi.org/10.1787/5f243zldh08p-en>

³⁵ NTA. 2023. Annual Report & Financial Statements 2023.

<https://www.nationaltransport.ie/wp-content/uploads/2024/08/NTA-Annual-Report-Financial-Statements-2023-ENG.pdf>

būtu regulāra sabiedrības informēšana par budžeta izpildi un notiekošajām aktivitātēm. Institūciju atrašanās tālu no pakalpojuma sniegšanas vietas var mazināt pakalpojuma atbilstību vietējo iedzīvotāju vajadzībām.

AUTORE

Malvīne Stučka

Pasniedzēja Latvijas Universitātē (LU), zinātniskā asistente LU Ekonomikas un sociālo zinātņu fakultātes Sociālo un politisko pētījumu institūtā. Šobrīd – doktora grāda kandidāte politikas zinātnē. Ieguvusi sociālo zinātņu bakalaura un maģistra grādu politikas zinātnē LU. Latvijas Politologu biedrības valdes locekle.



Latvijas Stratēģijas un Ekonomikas Risinājumu Institūts

Latvijas Stratēģijas un ekonomikas risinājumu institūta (domnīca LaSER) mērķis ir izstrādāt un piedāvāt Latvijas politikas īstenotājiem jaunas, inovatīvas un pierādījumos balstītas politiskās idejas.

