



Vienkārši un ātri?

Plānošanas un būvniecības atļauju
izsniegšanas process Rīgā

Oskars Leosks, Tīna Birģele un Rūdis Freipičs

Rīga, 2026. gada jūnijs

Vienkārši un ātri?
Plānošanas un būvniecības atļauju izsniegšanas process Rīgā
Rīga. Domnīca LaSER. 2026.

Autori: Oskars Leosks, Tīna Birģele un Rūdis Freipičs
Maketu veidoja: Jekaterina Stakle

ISBN 978-9934-9374-5-3

© Domnīca LaSER. 2026.

SATURS

PRIEKŠVārDS	3
SAĪSINĀJUMI	5
KOPSAVILKUMS	6
IEVADS	9
1. RĪGAS, TALLINAS, HELSINKU UN VIĻNAS SALĪDZINĀJUMS	13
2. PAŠVALDĪBAS DEPARTAMENTU SADRUmSTALOTĪBA	20
3. PLĀNOŠANAS SISTĒMAS PĀRSKATĪŠANA	26
4. PILSĒTAS ARHITEKTA LOMAS DEFINĒŠANA	44
5. PROCESUĀLĀS NEPILNĪBAS	46
6. KULTŪRVĒSTURISKĀ MANTOJUMA AIZSARDZĪBA	50
7. ATBILDĪBA BEZ KONTROLES: TEHNISKO NOTEIKUMU IZSNIEGŠANA	62
REKOMENDĀCIJAS	68
AUTORI	74

PRIEKŠVārds

Būvniecība ir nozīmīgs dzinējspēks jebkuras dinamiskas, konkurētspējīgas un modernas pilsētas ilgtermiņa ekonomiskajā attīstībā. Būvniecības procesu kvalitāte, vienkāršība un ātrums nosaka, kā cilvēki dzīvo, strādā un pārvietojas pilsētā. Paplašinātas un atjaunotas dzīvojamās, transporta un komerciālās platības veicina ražīguma pieaugumu, piesaista investīcijas un veido vidi, kas ir labvēlīga jaunu darbavietu un inovāciju radīšanai.

Būvniecība ir īpaši svarīga Rīgai – pilsētai, kurai jākonkurē par talantiem un investīcijām ne tikai ar citām Baltijas valstu lielpilsētām, bet arī ar Ziemeļeiropas centriem. Rīgas pilsētā dzīvo aptuveni trešdaļa valsts iedzīvotāju, un šeit tiek radīta vairāk nekā puse no valsts iekšzemes kopprodukta. Rīgas būvniecības apjoms un temps ir nozīmīgs visas valsts attīstībai.

Rīgas pilsētvides attīstība neapšaubāmi ir sakropļota pusgadsimtu ilgās padomju okupācijas laikā – pilsēta tika ieslodzīta centrāli plānotā, industrializētā, masveida mikrorajonu mājokļu būvniecības modelī, kas joprojām lielā mērā nosaka pilsētvidi. Tomēr valsts neatkarība ir atgūta vairāk nekā pirms trīsdesmit gadiem, un Rīgai faktiski šobrīd vajadzētu būt daudz konkurētspējīgākai reģionālā mērogā, nekā tā ir šodien. Ekonomiskās analīzes un konsultāciju uzņēmuma *Oxford Economics* 2025. gada Pasaules pilsētu indeksā ir iekļautas 1 000 pilsētas. Stokholma ieņem 14. vietu, Oslo – 17., Kopenhāgena – 18., Helsinki – 38., Gēteborga – 49., Tallina – 218., Viļņa – 290.,

bet Rīga – tikai 329. vietu (aiz Gvangdžu Dienvidkorejā, Siaņas Ķīnā un Suvas Fidži)*. Tas viennozīmīgi ir neapmierinošs rezultāts.

Būvniecības procesi ir absolūti būtiski Rīgas reģionālās konkurētspējas veicināšanai. Tomēr attīstītāji, arhitekti un investori jau ilgstoši kritizē galvaspilsētas būvniecības procedūras, raksturojot tās kā pārmērīgi birokrātiskas un lēnas, kas kavē projektu īstenošanu un palielina izmaksas.

Tāpēc domnīcas *LaSER* pilsētpētnieks Oskars Leosks un kolēģi vairāk nekā sešus mēnešus ir veltījuši padziļinātai Rīgas būvniecības procesu izpētei – analizējot datus, organizējot fokusa grupas, intervējot ieinteresētās puses un salīdzinot būvniecības procedūras citās Baltijas un Ziemeļvalstu pilsētās (otrs ziņojums par šiem salīdzinošajiem procesiem tiks publicēts 2026. gada rudenī).

Šajā ziņojumā uzsvērts, ka Rīgā plānošanas un būvniecības atļauju izsniegšana ir sadrumstalota un vāji koordinēta. Sarežģītās prasības un interpretācijas attur investīcijas un veicina projektu pārcelšanos uz kaimiņu pašvaldībām un, iespējams, arī uz kaimiņvalstu pilsētu centriem.

Pētnieku izklāstītie vienkāršie un skaidri formulētie ieteikumi paredzēti kā praktiski, uz pierādījumiem balstīti piedāvājumi politikas iniciatīvām valsts un pašvaldību lēmumu pieņēmējiem. To ieviešana ievērojami paātrinātu Rīgas pilsētas attīstības tempu.



Aigars Rostovskis
PhD, LaSER padomes
priekšsēdētājs



Daunis Auers
PhD, LaSER valdes
priekšsēdētājs

* Oxford Economics. 2025. Global Cities Index. <https://www.oxfordeconomics.com/global-cities-index/#top-cities>

SAĪSINĀJUMI

ANO

Apvienoto Nāciju Organizācija

AP2020

Rīgas attīstības programma 2014.-2020. gadam

AP2027

Rīgas attīstības programma 2022.-2027. gadam

AS

Apvienotais saraksts

ĀMD

Ārtelpas un mobilitātes departaments

BIS

Būvniecības informācijas sistēma

BPV

Būvniecības nozares pievienotā vērtība

CFLA

Centrālā finanšu un līgumu aģentūra

CSP

Latvijas Centrālā statistikas pārvalde

Dz

Dzīvojamās apbūves funkcionālā zona

ES

Eiropas Savienība

EPSON

Eiropas telpiskās plānošanas novērošanas tīkls
(*European Spatial Planning Observation Network*)

GKR

Gods kalpot Rīgai!

ICOMOS

Starptautiskā ievērojamu vietu un pieminekļu padome
(*International Council on Monuments and Sites*)

IKP

Iekšzemes kopprodukts

ĪD

Īpašuma departaments

JKP

Jaunā konservatīvā partija

JV

Jaunā vienotība

KNAB

Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs

LMT

Latvijas Mobilais Telefons

LNK

UNESCO Latvijas Nacionālā komisija

LRA

Latvijas Reģionu apvienība

LVRTC

Latvijas Valsts radio un televīzijas centrs

MK

Ministru kabinets

MVD

Mājokļu un vides departaments

NA

Nacionālā apvienība

NACE

Eiropas Savienības saimniecisko darbību statistiskā
klasifikācija (*Nomenclature statistique des activités
économiques*)

NKMP

Nacionālā kultūras mantojuma pārvalde

OSP

Lietuvas Oficiālās statistikas pārvalde

PAD

Pilsētas attīstības departaments

PPP

Pirktpējas paritāte (*purchasing power parity*)

PRO

Progresīvie

RD

Rīgas dome

RIAS2030

Rīgas ilgtspējīgas attīstības stratēģija līdz 2030. gadam

RIAS2050

Rīgas ilgtspējīgas attīstības stratēģija līdz 2050. gadam

RTIAN

Rīgas teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumi

RVC

Rīgas vēsturiskais centrs

RVC likums

Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un aizsardzības
likums

RVC un tā AZ

Rīgas vēsturiskais centrs un tā aizsardzības zona

RVP

Rīgas valstspilsētas pašvaldība

TIAN

Teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumi

TIN

Teritorijas ar īpašiem noteikumiem

TN

Tehniskie noteikumi

UNESCO

Apvienoto Nāciju Izglītības, zinātnes un kultūras
organizācija (*United Nations Educational, Scientific
and Cultural Organization*)

VARAM

Viedās administrācijas un
reģionālās attīstības ministrija

KOPSAVILKUMS



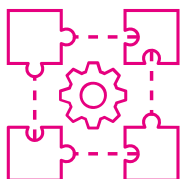
Būvniecība Rīgā – pozitīvi signāli, duāla attīstība

Pēdējo piecu gadu laikā izsniegto būvatļauju skaita ziņā Rīga ierindojas aiz Viļņas, apsteidzot Helsinkus un Tallinu, un ir vienīgā no četrām pilsētām ar augšupejošu tendenci. Pērn Rīgā ekspluatācijā nodoto ēku skaits sasniedza pēdējo gadu augstāko līmeni, taču jaunu ēku būvniecība galvenokārt notiek pilsētas nomalēs, pilsētas kodolā vērojama stagnācija.



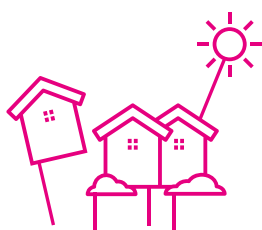
Sarukums, kas maksāja pirmo vietu Baltijā

2000. gadā Rīgā dzīvoja par aptuveni 200 000 iedzīvotāju vairāk nekā Viļņā vai Helsinkos, turpretim tagad tā apsteidz vairs tikai Tallinu. Rīga ir vienīgā no šīm četrām pilsētām, kurā iedzīvotāju skaits starp 2000. un 2025. gadu ir samazinājies, turklāt sarukums pilsētas kodolā ir bijis straujāks nekā Rīgā un valstī vidēji.



Fragments sadrumstalatā sistēmā

Pilsētas attīstības departamenta (PAD) būvniecības jautājumu struktūra ir tikai viens no sadrumstalatās sistēmas fragmentiem. Rīgā pilsētvides attīstības jautājumi tiek risināti četros departamentos (PAD, ĀMD, MVD un ĪD). Rīgai ir nepieciešama struktūra, kas atbild par integrētu pilsētvides attīstību, sekojot Helsinku piemēram.



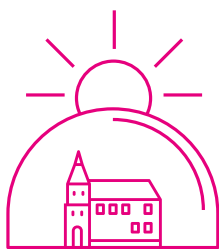
Rīgas ilgtspējīgas attīstības stratēģija – *Potjomkina sādža*

Esošā stratēģija līdz 2030. gadam ir skaista vīzija bez reāla finansiāla un institucionāla pamata. Jaunajai stratēģijai 2050. gadam jātop visu pašvaldības departamentu kopdarbā, jābūt tiem saistošai un, pats galvenais, balstītai uz reālām pašvaldības finanšu iespējām un skaidri apzinātiem finansējuma avotiem, kas garantētu stratēģijas īstenošanu dzīvē.



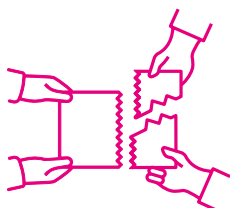
Divi teritorijas plānojumi, viena pilsēta

Rīgā ir divi teritorijas plānojumi, pašvaldībā darbojas divas plānošanas nodaļas un divas būvatļauju izsniegšanas nodaļas, rezultātā radot pamatīgu birokrātisko slogu. RVC likumā ir nepieciešami grozījumi, kas ļautu Rīgai pāriet uz vienotu teritorijas plānojumu un atsevišķa teritorijas plānojuma vietā izstrādāt vēsturiskā centra Mantojuma pārvaldības plānu, kā to paredz UNESCO prasības.



No mantojuma iekonservēšanas uz mantojuma attīstību

Rīgas mantojuma aizsardzības sistēma ir vērsta uz iekonservēšanu bez attīstības vīzijas. Domājot par paradigmas maiņu, būtu skaidri jānodala Nacionālā kultūras mantojuma pārvaldes (NKMP) un pašvaldības atbildības, kā arī jāmaina pašvaldības Kultūrvēsturiskā mantojuma saglabāšanas biroja funkcija – pārejot no ieceru vērtēšanas un jauna mantojuma apzināšanas uz Rīgas mantojuma attīstību.



Saturu izstrādā vieni, uztur otri, piemēro trešie

Latvija (t. sk. Rīga) ir viena no trim Eiropas valstīm, kurās plānošanas dokumentu saturu izstrādā ārējie eksperti. Tā kā saturu izstrādā ārējie eksperti, par plānojumu atbild PAD plānotāji, bet noteikumus piemēro PAD Arhitektūras pārvalde, rezultātā rodas noteikumu interpretācijas pārrāvumi.



Pilsētas arhitekta loma

Nepieciešams konkrēti definēt pilsētas arhitekta un arhitekta dienesta lomu un institucionāli nostiprināt to ar skaidrām, regulējumā noteiktām atbildībām, sekojot Viļņas piemēram.



Jānovērš PAD procesuālās nepilnības

Ieceru virzību kavē trīs paralēlu plūsmu (arhitekta, inženiera un jurista) nesaskaņotība un Būvniecības padomes neprognozējamie lēmumi, kas nepiedāvā risinājumus, palielina birokrātijas slāņus. Process cieš arī no izteiktas normatīvisma kultūras – departamenta lēmumi tiek gatavoti kā gari juridiski sacerējumi, nevis pēc būtības.



TN indekss kā instruments prakses uzlabošanai

Tehnisko noteikumu (TN) izsniegšana un skaņošana ir slogs, kuru pašvaldība nevar tieši ietekmēt, bet varētu ietekmēt netieši ar regulāru TN izsniedzēju indeksu, kāds ir izstrādāts šī pētījuma ietvaros.

IEVADS

Rīgā nav būvvaldes. 2021. gadā Rīgas pilsētas būvvalde un pilsētas arhitekta birojs tika pievienoti Pilsētas attīstības departamentam (PAD), lai izveidotu vienotu iestādi, kas atbild par pilsētas attīstību un kvalitatīvas pilsētvides veidošanu. Faktiski tās iestādes, ko sabiedrība dēvē par būvvaldi, funkcijas šobrīd veic PAD Arhitektūras pārvalde kopā ar Pilsētvides dizaina un inženierbūvju pārvaldi un Būvprojektu tiesiskuma izvērtēšanas nodaļu.

Tomēr, lai gan iestādes vairs nav, vārds "būvvalde" tiek plaši izmantots, turklāt, kā noskaidrots pētījumā, ne tikai runājot par trīs PAD struktūrām, kas faktiski pilda būvvaldes funkciju. Kad arhitekti vai attīstītāji saka "būvvalde", viņi nereti runā arī par plānotājiem, kas izstrādājuši apbūves noteikumus, vai pat par citiem pašvaldības departamentiem (piemēram, Ārtelpas un mobilitātes vai Mājokļa un vides departamentiem), kuru saskaņojums bieži vien ir nepieciešams. Būvvalde sabiedrības izpratnē ir viss ceļš no ieceres līdz būvdarbiem, neatkarīgi no tā, kura konkrētā pašvaldības struktūra attiecīgajā posmā ir iesaistīta. Līdz ar to dotā pētījuma tvērums ir plašāks nekā tikai trīs minēto PAD struktūru darbība.

Plānošana un būvniecība ir vienota un nedaļāma sistēma, kas tieši ietekmē nekustamā īpašuma tirgu, pilsētvidi un iedzīvotāju labklājību. Plānošana ir pilsētas attīstības arhitektūra un noteikumi, savukārt būvniecība ir

plānošanas praktiskais izpildījums, kas ievieš redzamas pārmaiņas pilsētvidē. Lai veidotu aktīvu nekustamā īpašuma tirgu, iedzīvotājiem patīkamu pilsētvidi un veicinātu ilgtspējīgu pilsētas attīstību, ir nepieciešama abu šo procesu sinerģija.

Tas, cik vienoti šī plašā sistēma darbojas, ir tieši saistīts ar Rīgas attīstības trajektoriju. 2024. gadā Viļņa apsteidza Rīgu, kļūstot par lielāko Baltijas valstu galvaspilsētu. Rīga ir vienīgā no pētījumā salīdzinātajām pilsētām, kas turpina sarukt. Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas apkaimes kopš 2000. gada pametuši aptuveni 52 000 cilvēku. Ekonomikas ministrijas 2024. gada ziņojumā par administratīvā sloga mazināšanu nekustamo īpašumu attīstīšanas jomā norādīts, ka starptautisko investoru vidū valda pieredzē balstīts priekšstats, ka Latvijā no zemes iegādes brīža līdz būvdarbu uzsākšanai paiet divreiz ilgāks laiks nekā kaimiņvalstīs.¹ Plānošana un būvniecība ir tās sistēmas, kas izšķir, vai pilsētā tiek uzcelti mājokļi, vai vēsturiskie kvartāli atdzīvojas un vai investori izvēlas Rīgu, Tallinu vai Viļņu.

Pētījums fokusēts uz administratīvā sloga mazināšanas un procesuālās sinerģijas izpēti. Tā mērķis ir noskaidrot, vai investoru kritiskais vērtējums par Rīgas birokrātiju ir pamatots, un veicināt to, lai plānošanas un būvniecības atļauju izsniegšanas process Rīgā būtu **prognozējams, caurspīdīgs, izmaksu efektīvs un vērst uz pilsētas attīstību**.

1. attēls

Pētījuma mērķis: prognozējams, caurspīdīgs, izmaksu efektīvs un uz pilsētas attīstību vērst plānošanas un būvniecības atļauju izsniegšanas process



Prognozējams

Ieceres īstenotājs jau procesa sākumā zina, kādi noteikumi attiecas uz viņa projektu, cik ilgs būs lēmuma pieņemšanas laiks un kādi būs vērtēšanas kritēriji.



Izmaksu efektīvs

Administratīvais slogs ir samērīgs ar projekta mērogu un riskiem, neradot lieku birokrātiju nedz mazos, nedz lielos projektos.



Caurspīdīgs

Lēmumu pieņemšanas pamatojums, iesaistīto pušu loma un procesa gaita ir pieejama un saprotama gan attīstītājiem, gan iedzīvotājiem.



Uz pilsētas attīstību vērst

Process ir vērst uz Rīgas stratēģisko mērķu sasniegšanu - kvalitatīvu pilsētvidi, mājokļu pieejamību un ekonomiski konkurētspējīgu pilsētu.

¹ Ekonomikas ministrija. 2024. Informatīvais ziņojums par rīcības plānu administratīvā sloga mazināšanai nekustamo īpašumu attīstīšanas jomā. <https://tapportals.mk.gov.lv/legalActs/5b9161db-61e7-44a4-bc75-961773e11844>

Pētījums īstenots vairākos posmos:

- 1. Rīgas izaicinājumi un rekomendācijas.** Padziļināts Rīgas izaicinājumu izvērtējums un rekomendācijas.
- 2. Salīdzinošā analīze.** Rīgas, Viļņas, Tallinas un Helsinku plānošanas un būvniecības atļauju izsniegšanas sistēmu salīdzinājums.

Pētījuma pirmais posms, kas atspoguļots šajā ziņojumā, fokusēts uz padziļinātu Rīgas plānošanas un būvniecības ieceru izskatīšanas procesa izpēti.²

Rīgas PAD būvniecības ieceru izskatīšanas process ir daļa no plašas, savstarpēji saistītas sistēmas. Problēmas rada kompleksa sistēma, kuru vienlaikus ietekmē:

- Rīgas PAD būvniecības bloka ieceru izskatīšanas process;
- Rīgas PAD plānošanas process;
- nacionālais plānošanas un būvniecības procesa regulējums;
- nacionālie vērtēšanas standarti un prasības;
- citi faktori (piemēram, tehnisko noteikumu izsniedzēju atsaucība).

2. attēlā vizualizēta mijiedarbība starp būvniecības ieceru izskatīšanas un plānošanas procesiem Rīgas PAD, kā arī regulējuma slāņi, kas ietekmē ieceru izskatīšanas procesu Rīgā, bet atrodas ārpus pašvaldības kontroles.

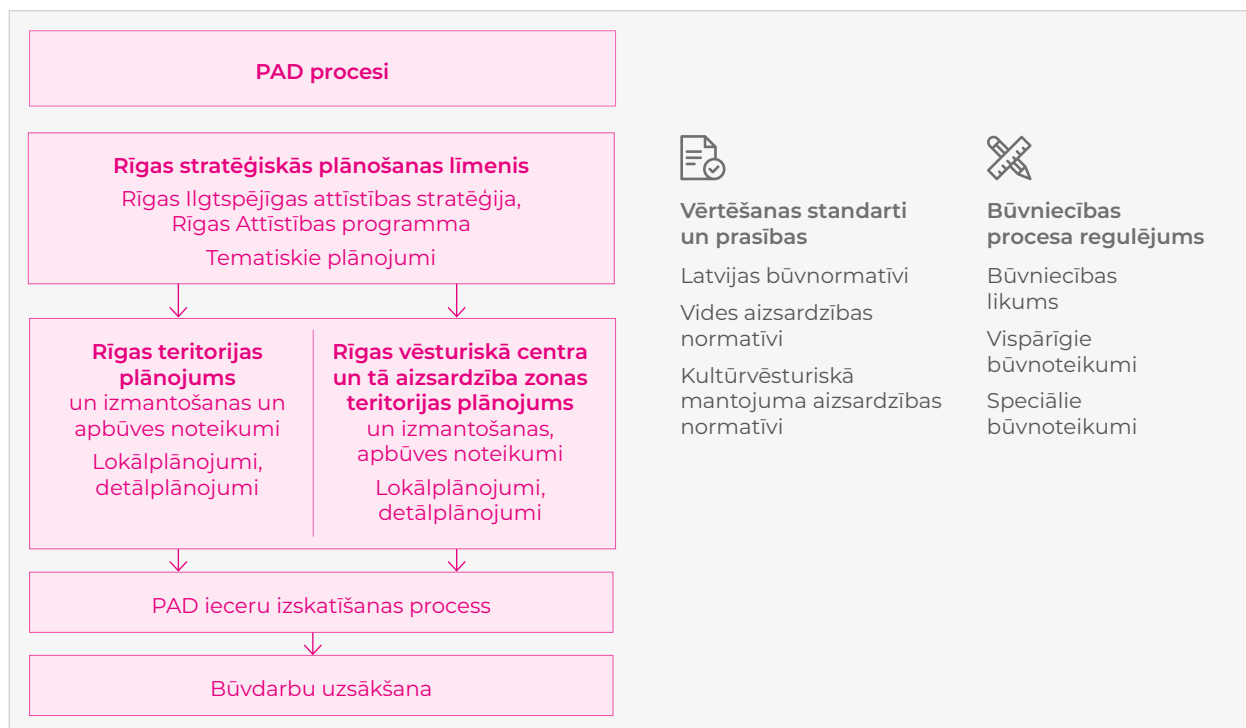
Pētījuma tiešais tvērums vizualizācijā iezīmēts ar rozā. Šis process notiek Rīgas PAD. Tas iekļauj plānošanas dokumentu izstrādi, ieceru izvērtēšanu, departamenta iekšējos procesus, departamenta padomju darbu un struktūrvienību sadarbību. Šajā jomā pašvaldībai ir rīcības brīvība un iespējas ieviest uzlabojumus.

Savukārt ar pelēku iezīmētie procesi (Būvniecības likums, vispārīgie un speciālie būvnoteikumi, Latvijas būvnormatīvi, vides un mantojuma normatīvi) atrodas ārpus pašvaldības ietekmes. Tie vizualizācijā iekļauti divu iemeslu dēļ:

- pašvaldībai tie obligāti jāievēro lēmumu pieņemšanā;
- daļa identificēto pašvaldības problēmu nav atrisināmas tikai pašvaldības līmenī, bet gan nacionālā līmenī.

2. attēls

Rīgas PAD procesi un regulējuma slāņi



² Pētījumam ir divas tvērums robežas. Pirmā nodala procesus Rīgas PAD iekšienē. Pētījumā ir iekļauts Rīgas PAD plānošanas process un būvniecības ieceru izskatīšanas gaita līdz pat būvdarbu uzsākšanai, savukārt nav iekļauti būvniecības uzraudzības un objektu nodošanas ekspluatācijā procesi, kā arī tie departamenta darbības virzieni, kuri nav tieši saistīti ar iepriekš minētajiem plānošanas un izskatīšanas posmiem. Otrā robeža attiecas uz procesiem ārpus Rīgas PAD kompetences. Pētījums ietver robežtēmas, kuru risināšanai nepieciešama pašvaldības un valsts institūciju sadarbība, taču neietver procesus, kas, lai arī ietekmē ieceres virzību, nav tieši saistīti ar Rīgas PAD darbu – piemēram, ietekmes uz vidi novērtējumus, kurus veic Valsts vides dienests.

3. attēls

Plānošanas procesa posmi Rīgā

Avots: Rīgas PAD

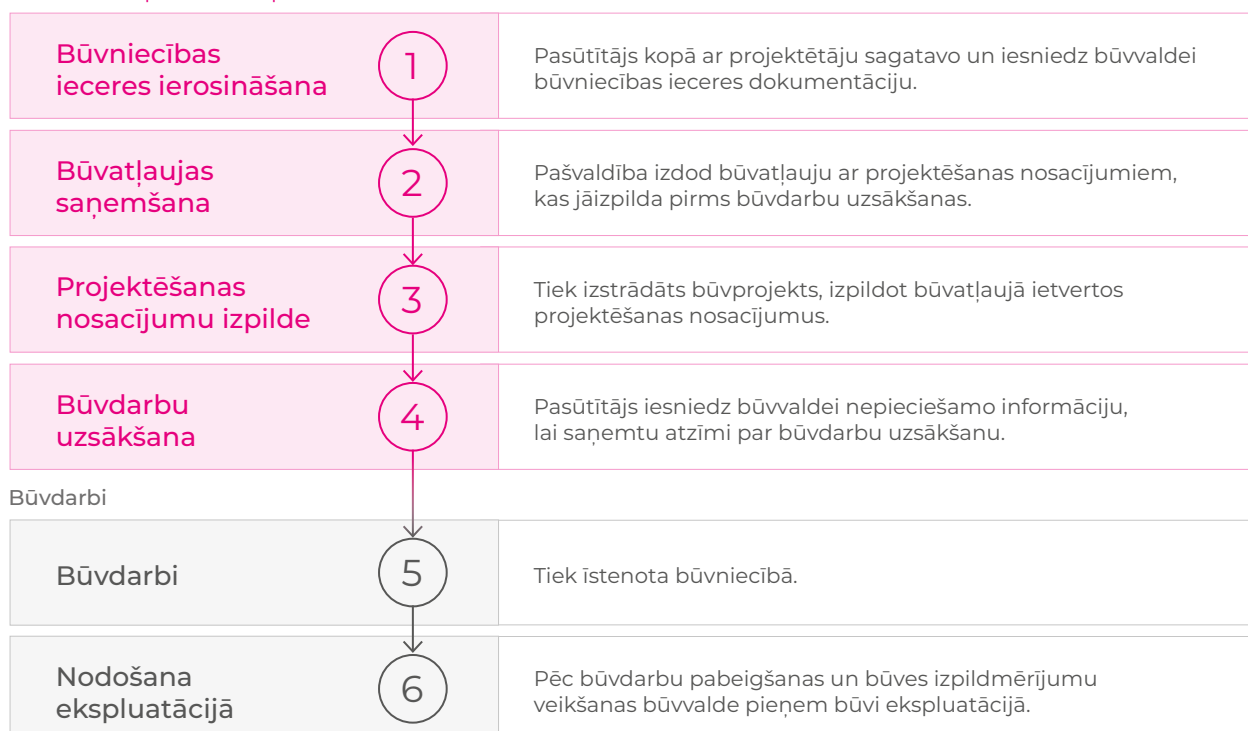


4. attēls

Būvniecības procesa posmi Rīgā

Piezīme: Shēma veidota atbilstoši Būvniecības likumam

Būvniecības plānošanas process



1. RĪGAS, TALLINAS, HELSINKU UN VIĻŅAS SALĪDZINĀJUMS

Rīgas iedzīvotāju skaits vairāk nekā septiņas reizes pārsniedz otras lielākās Latvijas pašvaldības (Daugavpils) iedzīvotāju skaitu, turklāt Rīga ir vienīgā pašvaldība, kur spēkā ir divi teritorijas plānojumi.³ Papildus, 2024. gada Ekonomikas ministrijas ziņojumā par administratīvā sloga mazināšanu nekustamo īpašumu jomā norādīts, ka nozarē pastāv viedoklis – būvniecības procesi Latvijā ir laikietilpīgāki nekā kaimiņvalstīs. Lai empīriski pārbaudītu šo praksē balstīto pieņēmumu un veiktu salīdzinošo analīzi ar Rīgai pēc izmēra un nozīmes pielīdzināmām pilsētām, pētījuma ietvaros īstenota salīdzinošā analīze ar kaimiņvalstu galvaspilsētām – Tallinu, Viļņu un Helsinkiem.

Salīdzinošā analīze strukturēta trīs daļās. Pirmā daļa atspoguļota pētījuma pirmajā posmā un sniedz vispārīgu salīdzinājumu, ietverot demogrāfiskās tendences, ekonomiskos rādītājus un būvniecības dinamiku visās pilsētās. Otro un trešo daļu aptver pētījuma otrais posms, sniedzot detalizētu ieskatu plānošanas un būvniecības atļauju izsniegšanas procesos.

Iedzīvotāju skaits

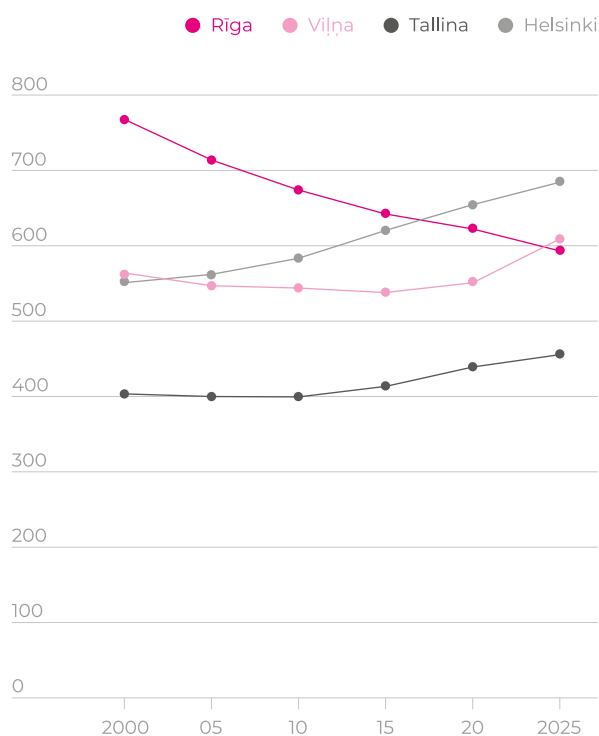
Kopš neatkarības atgūšanas Rīgas iedzīvotāju skaits ir pastāvīgi samazinājies un turpina sarukt arī šobrīd. Pretēji situācijai Rīgā iedzīvotāju skaits Viļņā, Tallinā un Helsinkos kopš 2000. gada ir audzis.⁴ Lai gan pēc neatkarības atjaunošanas visas trīs Baltijas valstu galvaspilsētas piedzīvoja strauju iedzīvotāju skaita kritumu, Tallinai un Viļņai kopš 2000. gada šo tendenci ir izdevies mainīt.

Saskaņā ar Latvijas Centrālās statistikas pārvaldes (CSP) un Lietuvas Oficiālās statistikas pārvaldes (OSP) datiem Viļņa kopš 2024. gada ir lielākā Baltijas valstu pilsēta iedzīvotāju skaita ziņā. 2000. gadā Rīgā dzīvoja par aptuveni 200 000 iedzīvotāju vairāk nekā Viļņā un Helsinkos. Tomēr negatīvo demogrāfisko tendenču un suburbanizācijas ietekmē Rīga paliek trešajā vietā salīdzinošajā analīzē iekļauto pilsētu vidū. Iedzīvotāju skaita starpība ar Tallinu ir sarukusi no 363 991 iedzīvotāja 2000. gadā līdz 138 535 iedzīvotājiem 2025. gadā. Turpinoties šādai tendencei, Rīga nākamajās desmitgadēs varētu kļūt par mazāko Baltijas valstu galvaspilsētu iedzīvotāju skaita ziņā.

Pozitīvas attīstības tendences vērojamas arī Helsinku, Tallinas un Viļņas aglomerāci-

5. attēls
Iedzīvotāju skaits galvaspilsētās
2000.-2025. gadā (tūkst.)

Avots: Eurostat, apskatīto valstu oficiālie statistikas portāli



³ CSP. 2025. Iedzīvotāju skaits un tā izmaiņas.

<https://stat.gov.lv/lv/statistikas-temas/iedzivotaji/iedzivotaju-skaitis/247-iedzivotaju-skaitis-un-ta-izmainas?themeCode=IRf>

⁴ Eurostat. 2025. Population on 1 January by age groups and sex - cities and greater cities. https://doi.org/10.2908/URB_CPOP1

jās kopumā. Turpretī Rīgas aglomerācijā, lai gan iedzīvotāju skaits ir bijis stabilāks nekā pilsētas administratīvajā teritorijā, kopējā tendence joprojām saglabājas nedaudz negatīva.⁵ Viļņā iedzīvotāju skaita pieaugums ir visstraujākais tieši pilsētas robežās,

kas skaidrojams gan ar suburbanizāciju administratīvās teritorijas ietvaros (kas Rīgas gadījumā ir notikusi ārpus pilsētas robežām), gan ar iedzīvotāju skaita pieaugumu pilsētas kodolā.⁶

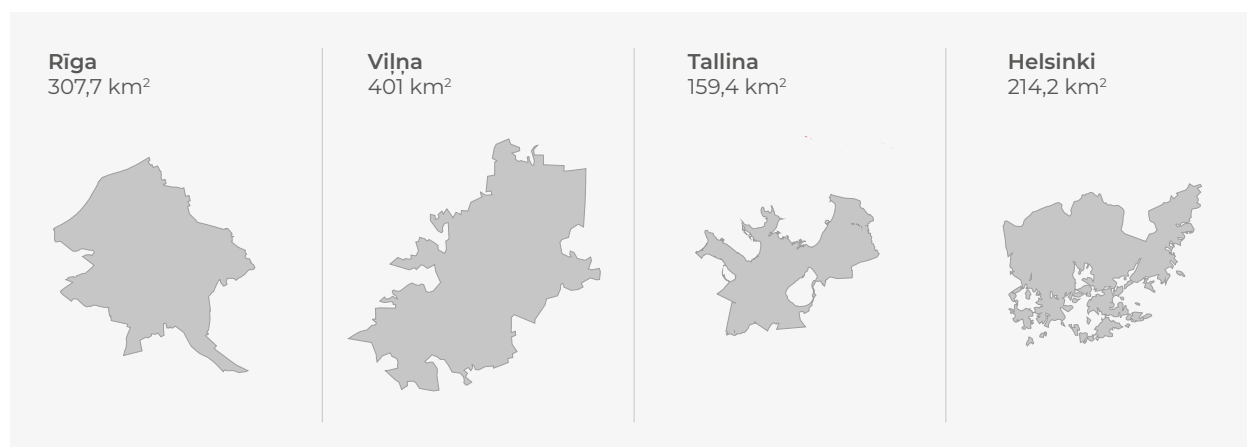
Teritorija

Administratīvās teritorijas platības ziņā lielākā pilsēta ir Viļņa (401 km²), kurai seko Rīga (307,7 km²), Helsinki (214,2 km²) un Tallina (159,4 km²). Svarīgi piebilst, ka Helsinki ieņem trešo vietu pašvaldības sauszemes teritorijas

izmēra ziņā. Somijā piekrastes pašvaldību kopējā platībā tiek ieskaitīta arī jūras piekrastes teritorija, kas Helsinku gadījumā ir 500,3 km².⁷

6. attēls Galvaspilsētu mērogs

Avots: Apskatīto valstu oficiālie statistikas portāli



Rīgas un Tallinas administratīvās teritorijas nav mainījušās kopš neatkarības atgūšanas. Helsinku administratīvās robežas ir piedzīvojušas vien minimālas pārmaiņas kopš 1946. gada, kad pilsētai tika pievienotas

apkārtējās pašvaldības.⁸ Savukārt Viļņas pašvaldība pēc neatkarības atgūšanas 20. gadsimta 90. gados savu teritoriju ievērojami paplašināja – tās platība pieauga no 287 km² 1990. gadā līdz 401 km² 2000. gadā.⁹

⁵ Eurostat. 2025. Population on 1 January by age groups and sex - functional urban areas. https://doi.org/10.2908/URB_LPOPI

⁶ Burneika, B., Bērziņš, M., Krišjāne, Z., Ščerbinskaitė, S. 2025. Riga and Vilnius: the socio-spatial dimensions of rivalry between the largest Baltic cities. *Journal of Baltic Studies*, Vol 57(1). <https://doi.org/10.1080/01629778.2025.2518998>

⁷ Maanmittauslaitos. 2018. FINLANDS AREAL KOMMUNVIS 1.1.2018. https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/attachments/2018/01/Suomen_pa_2018_kunta_maakunta.pdf

⁸ Niemi, M. 2019. A Place in Its Own Right: The Rural-Urban Fringe of Helsinki from the Early Nineteenth Century to the Present. In Soens, T. et al. (Eds). *Urbanising Nature: Actors and Agency (Dis)Connecting Cities and Nature Since 1500*. New York: Routledge.

⁹ Ubareviciene, R., Burneika, D. 2020. Fast and uncoordinated suburbanization of Vilnius in the context of depopulation in Lithuania. *Environmental & Socio-economic Studies*, 8(4), 44-56. <https://doi.org/10.2478/enviro-2020>

Iekšzemes kopprodukts

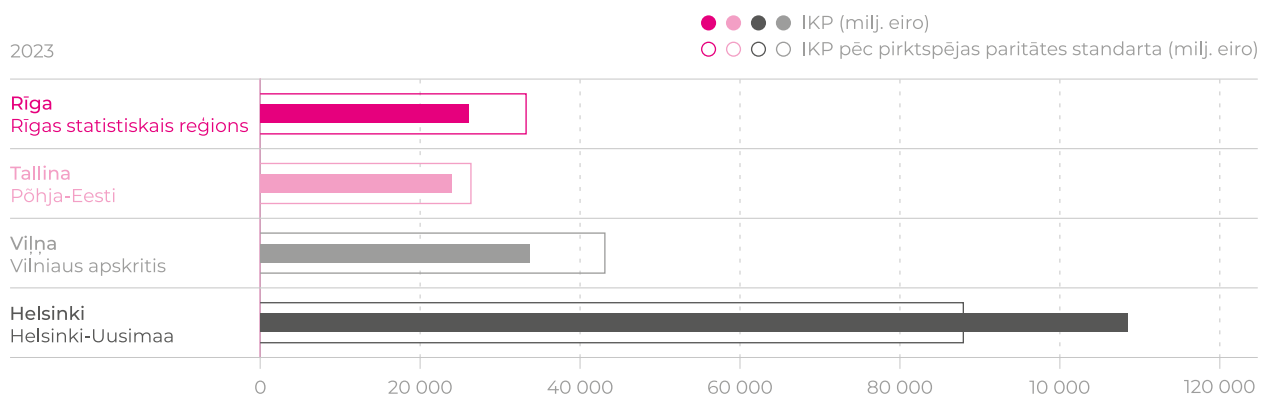
Helsinku metropoles IKP nominālā izteiksmē ir ievērojami augstāks nekā Baltijas valstu metropolēs. Tomēr, koriģējot datus pēc pirktspējas paritātes standarta, augstā

dzīves dārdzība Somijā šo starpību mazina, padarot kopējo IKP proporcionālu iedzīvotāju skaitam.

7. attēls

IKP faktiskajās cenās un pēc pirktspējas paritātes standarta 2023. gadā (milj. EUR)

Avots: Eurostat



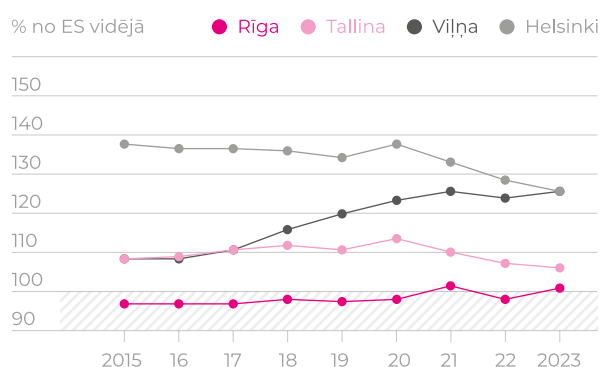
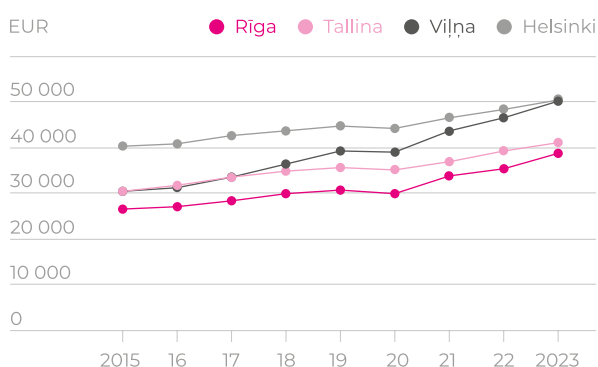
Starp četrām pētītajām pilsētām visstraujākais metropoles IKP pieaugums ir fiksēts Viļņā. Atšķirīgas tendences vērojamas IKP dinamikā attiecībā pret ES vidējo līmeni. Kamēr Helsinku un Tallinas metropoles pēdējos gados piedzīvojušas nelielu kritu-

mu attiecībā pret ES vidējo rādītāju, Rīgas metropole kopš 2015. gada ir stagnējusi ap ES vidējo līmeni. Savukārt Viļņas metropole ir piedzīvojusi ļoti strauju izaugsmi, un 2023. gadā tās IKP pēc pirktspējas paritātes standarta sasniedza 131% no ES vidējā.

8. attēls

IKP uz vienu iedzīvotāju pēc pirktspējas paritātes standarta 2015.-2023. gadā (EUR un % no ES vidējā)

Avots: Eurostat



Helsinkos vērojama stagnācija – metropoles kopējā IKP izaugsme ir bijusi lēnāka par ES vidējiem rādītājiem, ļaujot Viļņai apsteigt Helsinkus pēc IKP uz vienu iedzīvotāju (PPP). Līdzīgi Helsinkiem stagnācija pēdējos gados vērojama arī Tallinas metropolē. Tallinas un Helsinku IKP dinamika ir ļoti līdzīga, kas skaidrojams ar abu pilsētu ģeogrāfisko tuvumu un ciešo ekonomisko sadarbību.

Salīdzinot ar Tallinu un Helsinkiem, Rīgas metropoles ekonomiskā dinamika pēdējos gados ir nedaudz pozitīvāka, tomēr kopš 2015. gada (vērtējot Rīgas izaugsmi attiecībā pret ES vidējo rādītāju) tā kopumā ir saglabājusies horizontāla. Attīstībai svārstoties ap ES vidējo līmeni, veidojas stagnācijas risks, kas apdraud pilsētas ilgtermiņa konkurētspēju un Rīgas spēju panākt citas ES metropoles.

Būvniecības nozare

Būvniecības sektors ir cieši saistīts ar kopējo ekonomisko aktivitāti, kalpojot par vienu no būtiskākajiem tautsaimniecības izaugsmes veicinātājiem. Pēdējā desmitgadē ES dalībvalstīs Centrāleiropā un Austrumeiropā būvniecības apjoms pieaugums ir bijis straujāks nekā Rietumeiropas un Ziemeļeiropas valstīs.¹⁰

Līdzīgus secinājumus var attiecināt arī uz Somiju un Baltijas valstīm. Lai gan Eiropas Savienībā kopumā būvniecības sektors kopš 2020. gada ir piedzīvojis mērenu kāpumu, Somijā šī nozare pēdējos gados ir stagnējusi, negatīvi ietekmējot valsts kopējo eko-

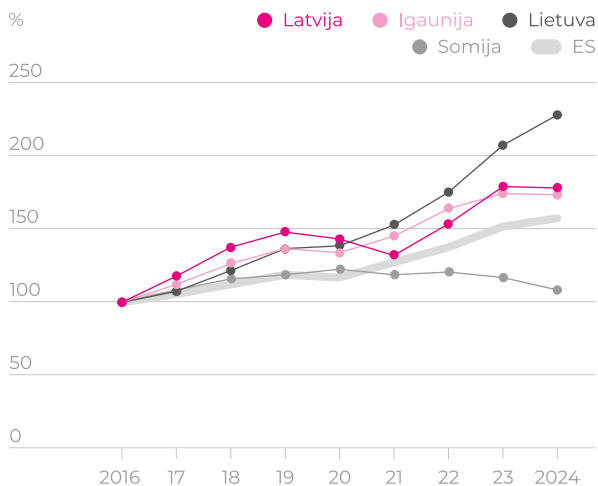
nomisko izaugsmi. Turpretī Baltijas valstīs būvniecības nozare ir augusi straujāk nekā vidēji ES. Tomēr svarīgi atzīmēt, ka Lietuvas būvniecības sektora izaugsme ir apsteigusi Latvijas un Igaunijas rādītājus. Laika posmā no 2016. līdz 2024. gadam būvniecības nozares apjoms Somijā ir pieaudzis par 8%. Latvijā un Igaunijā būvniecības nozares apjoms palielinājies attiecīgi par 78% un 74%. Tikmēr Lietuvā fiksēts viens no straujākajiem kāpumiem visā ES – 128%.¹¹ Vienlaikus būvniecības nozares īpatsvars kopējā IKP visās četrās valstīs saglabājas virs ES vidējā, taču pēdējos gados visās izpētes valstīs, izņemot Lietuvu, tas ir krities.

9. attēls

Būvniecības nozares pievienotā vērtība Baltijas jūras reģiona valstīs un ES 2016.-2024. gadā (% attiecībā pret 2016. gadu)

Avots: Eurostat

Piezīme: Analīzē izmantoti Eurostat ikgadējie dati par būvniecības nozari, kas klasificēta pēc NACE Rev. 2 standarta koda F.

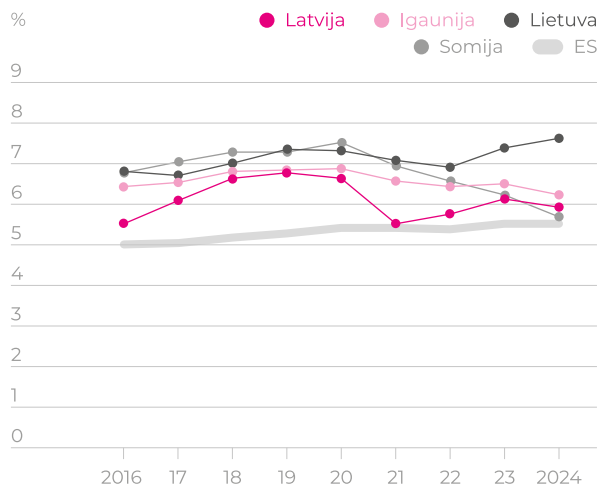


10. attēls

Būvniecības nozares īpatsvars IKP Baltijas jūras reģiona valstīs un ES 2016.-2024. gadā (% no IKP)

Avots: Eurostat

Piezīme: Analīzē izmantoti Eurostat ikgadējie dati par būvniecības nozari, kas klasificēta pēc NACE Rev. 2 standarta koda F. Būvniecības nozares pievienotā vērtība (BPV) koriģēta, izmantojot BPV/IKP attiecības koeficientu.



¹⁰ Žarković, M., Četković, J., Redzepagic, S., Đurović, G., Vujadinović, R., & Živković, A. 2022. Economic growth determinants in new and old EU countries with focus on construction. *Technological and Economic Development of Economy*, 28(6), 1622–1648. <https://doi.org/10.3846/tede.2022.17598>

¹¹ Eurostat. 2026. Gross value added and income by main industry (NACE Rev.2). https://doi.org/10.2908/NAMA_10_A10

Būvatļaujas

Pēdējo piecu gadu laikā vislielākais izsniegto būvatļauju skaits ir bijis Viļņā, tai seko Rīga, Helsinki un Tallina. Viļņā, Tallinā un Helsinkos būvatļauju skaits pēdējos piecos gados ir mazinājies. Turpretī Rīgā šis rādītājs ir saglabājies stabils.

Vērtējot būvniecības ieceru (kurām izsniegta būvatļauja) kopējās platības dinamiku, Rīgā un Viļņā tā ir līdzīga – ieceru kopējā platība svārstās ap 800 000 m², ar atsevišķiem lēciena gadiem, kad apjoms pārsniedz miljonu kvadrātmetru. Rīgā šāds izaugsmes gads bija 2025., taču, vērojot ilgtermiņa tendences, visticamāk, rādītājs atkal atgriezīsies zem viena miliona robežas.

Turpretī Helsinkos, līdzīgi kā pilsētas vispārējos ekonomiskajos rādītājos, arī izsniegto

būvatļauju apjoms pēdējos gados uzrāda negatīvu tendenci. Līdzīga lejupslīde vērojama arī Tallinā.

Vērtējot datus par vidējo būvniecības ieceru platību, izteikta atšķirība vērojama starp Tallinu un Viļņu. Pēdējos piecos gados Tallinā vidējā būvniecības ieceres platība ir bijusi par 628 m² lielāka nekā Viļņā. Tas skaidrojams ar pilsētu struktūru atšķirībām: Viļņas teritorijā ir iekļautas arī privātmāju teritorijas ap pilsētas aktīvo kodolu, turpretim Tallinā šāda apbūve pamatā atrodas ārpus pilsētas robežām. Rīgā un Helsinkos vidējā ieceres platība ierindojas starp Tallinas un Viļņas rādītājiem. Tomēr zīmīgi, ka 2025. gadā Rīga pēc vidējās būvniecības ieceres platības apsteigusi Tallinu.

11. attēls
Izsniegtās būvatļaujas galvaspilsētās 2021.-2025. gadā (būvatļaujas uz 1 000 iedzīvotājiem)

Avots: Autora aprēķins, balstoties uz nacionālajiem statistikas portāliem un BIS datiem

	Viļņa	Helsinki	Rīga	Tallina
2021	3,5	1,1	1,1	0,7
2022	2,5	0,8	1,2	0,6
2023	1,6	0,6	1,0	0,5
2024	1,5	0,5	0,9	0,5
2025	1,7	0,5	1,1	0,4

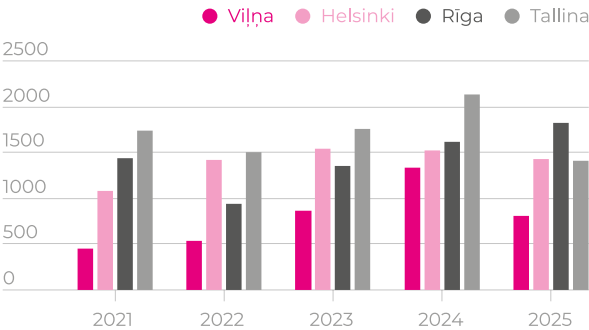
12. attēls
Izsniegto būvatļauju platības galvaspilsētās 2021.-2025. gadā (m² uz vienu iedzīvotāju)

Avots: Nacionālie statistikas portāli un BIS

	Viļņa	Helsinki	Rīga	Tallina
2021	1,58	1,21	1,59	1,20
2022	1,38	1,08	1,11	0,86
2023	1,36	0,95	1,33	0,95
2024	1,96	0,77	1,52	0,97
2025	1,39	0,68	2,06	0,60

13. attēls
Vidējā būvniecības ieceres platība galvaspilsētās 2021.-2025. gadā (m²)

Avots: Autora aprēķins, balstoties uz nacionālajiem statistikas portāliem un BIS datiem

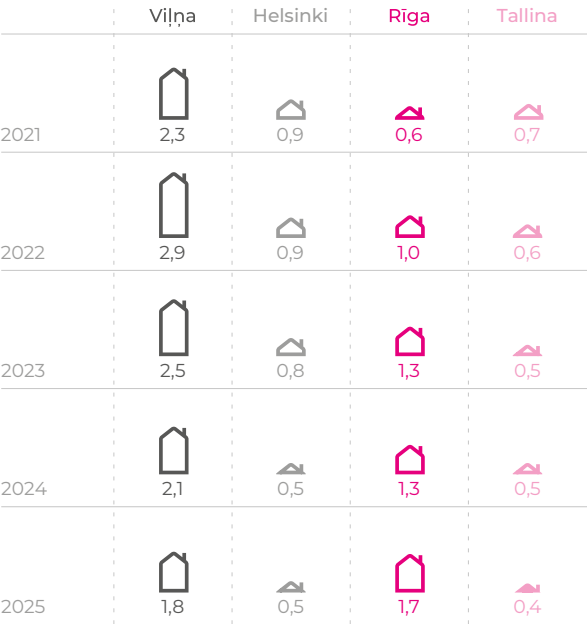


Ekspluatācijā nodotie objekti

Vērtējot ekspluatācijā nodoto objektu skaitu, pārliecinošs līderis ir bijusi Viļņa. Tas skaidrojams gan ar kopumā aktīvāku būvniecības procesu pilsētā, gan ar plašajām privātmāju teritorijām pilsētas perifērijā. Turpretim Tallinā un Helsinkos ekspluatācijā nodoto objektu skaits ir bijis ievērojami zemāks nekā Viļņā.

14. attēls
Ekspluatācijā nodotie objekti galvaspilsētās 2021.-2025. gadā (objekti uz 1 000 iedzīvotājiem)

Avots: Autora aprēķins, balstoties uz nacionālajiem statistikas portāliem un BIS datiem

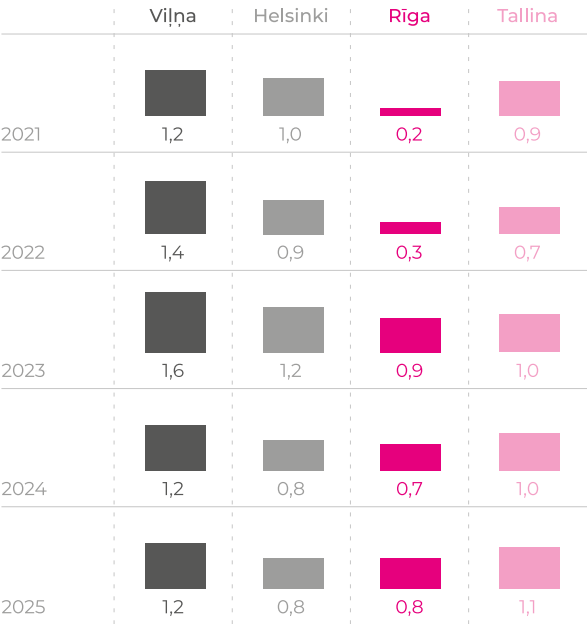


Analizējot ekspluatācijā nodoto objektu platību, kas precīzāk atspoguļo kopējo būvniecības aktivitāti, aina ir nedaudz cita. Viļņa joprojām saglabā līderpozīcijas, taču ne ar tik lielu atstarpi kā objektu skaita ziņā. Tas skaidrojams ar to, ka Tallinā un Helsinkos pilsētas teritorija ir mazāka un blīvāk apbūvēta, tādēļ objekti tur parasti ir lielāki un ar augstāku stāvu skaitu.

Rīgā, pieaugot objektu skaitam, situācija ir mainījusies: ja iepriekš galvaspilsētai bija zemākais rādītājs pret iedzīvotāju skaitu starp visām pilsētām, tad šobrīd tā ir pietuvojusies Viļņas līmenim. Pretēji pozitīvajai dinamikai Rīgā, pārējās pilsētās pēdējā laikā vērojama tendence objektu skaitam samazināties.

15. attēls
Ekspluatācijā nodoto objektu platība galvaspilsētās 2021.-2025. gadā (m² uz vienu iedzīvotāju)

Avots: Autora aprēķins, balstoties uz nacionālajiem statistikas portāliem un BIS datiem



Lai gan ekspluatācijā nodoto objektu skaita ziņā Rīga ir apsteigusi Tallinu, pēc kopējās platības tā joprojām atpaliek no abām kaimiņu galvaspilsētām. Tas liecina, ka lielais objektu skaits Rīgā galvenokārt ir mazākas platības ēkas. Savukārt, Helsinki ir noslīdējuši zem Rīgas līmeņa, kas skaidrojams ar pozitīvām tendencēm Rīgā un lejupslīdi Somijas galvaspilsētā.

Secinājumi

Izsniegto būvatļauju dinamika norāda uz salīdzinoši labvēlīgu ainu Rīgā. Pēdējo piecu gadu laikā izsniegto būvatļauju skaits ziņā Rīga ierindojas aiz Viļņas, apsteidzot Helsinkus un Tallinu. Zīmīgi, ka laikā, kad Viļņā, Tallinā un Helsinkos izsniegto būvatļauju skaits pakāpeniski samazinās, Rīgā tas ir saglabājies stabils. Līdzīga aina vērojama arī ieceru platības dinamikā. Tā kā būvatļaujas ir būvniecības aktivitātes priekšvēstnesis, šāda dinamika ļauj cerēt uz būvniecības apjoma pieaugumu turpmākajos gados.

Ekspluatācijā nodoto objektu rādītāji atspoguļo agrāko periodu būvniecības aktivitāti un liecina par pakāpenisku būvniecības aktivitātes pieaugumu Rīgā. Objektu skaita ziņā Rīga ir apsteigusi Tallinu un Helsinkus un pietuvojusies Viļņai. Tomēr ekspluatācijā nodoto objektu kopējās platības ziņā Rīga joprojām atpaliek.

Tendenci apstiprina maijā publicētie pašvaldības dati par būvniecības aktivitāti Rīgā 2025. gadā.¹² Pērn ekspluatācijā nodotās ēkas sasniedza pēdējo gadu augstāko līmeni, taču vienlaikus jaunu ēku būvniecība galvenokārt notiek pilsētas nomalēs. Kamēr pilsētas centrālajā daļā dominē vēsturiskās apbūves atjaunošana, nomalēs veidojas jaunas dzīvojamās teritorijas, kurās pārsvarā ir privātmāju apbūve. Šāds duāls attīstības raksturs palīdz izskaidrot atšķirību starp ekspluatācijā nodoto ēku skaitu un to kopējo platību. Aktivitāti nomalēs veido salīdzinoši liels skaits nelielu ēku, kas palielina kopējo objektu skaitu, bet ne kopējos platības rādītājus. Tas iezīmē plašāku jautājumu par pilsētas telpisko integrāciju, uz ko šis pētījums meklē atbildes, analizējot plānošanas un būvniecības atļauju izsniegšanas procesus Rīgā.

¹² RVP, 2026. Rīgā strauji attīstās būvniecība pilsētas nomalēs.
<https://www.riga.lv/jaunums/riga-strauji-attistas-buvnieciba-pilsetas-nomales>

2. PAŠVALDĪBAS DEPARTAMENTU SADRUMSTALOTĪBA

Rīgas institucionālā struktūra balstās uz pašvaldības departamentiem, kas atbild par konkrētām jomām. Departamenti darbojas saskaņā ar pašvaldības nolikumu.¹³ Katram departamentam nolikums paredz trīs paralēlas atbildības līnijas:

- operatīvo vadību īsteno pilsētas izpild-direktors, kura pakļautība atrodas visa pašvaldības administrācija;
- stratēģisko uzraudzību veic Rīgas domes (RD) priekšsēdētājs un tā vietnieki atbilstoši portfelim;
- deputātu kontroli pār departamentu darbību īsteno RD komitejas.

Šīs trīs līnijas praksē darbojas paralēli, un var pārstāvēt atšķirīgu politisko spēku vai administratīvo loģiku. Rezultātā departamentu darbība netiek savstarpēji koordinēta ar vertikāla pārvaldības mehānisma palīdzību, bet gan notiek politisku pārrunu ceļā.

Pilsētas plānošanas un būvniecības procesu ietekmē funkcijas, ko īsteno četri savstarpēji saistīti departamenti:

- **Pilsētas attīstības departaments (PAD),**
- **Ārtelpas un mobilitātes departaments (ĀMD),**
- **Mājokļu un vides departaments (MVD),**
- **Īpašuma departaments (ĪD).**

Departamentu kompetences plānošanas un būvniecības procesos cieši pārklājas. Tās ietver teritorijas plānošanu un būvvaldes funkcijas (PAD), ielu un publiskās ārtelpas uzturēšanu (ĀMD), mājokļu un vides politiku (MVD), kā arī nekustamo īpašumu pārvaldību (ĪD). Jebkura nozīmīga iecere Rīgā – vai tā būtu kvartāla atjaunošana, daudzīvokļu mājas celtniecība, ielas pārbūve vai publiskās ārtelpas labiekārtošana – skar vismaz divu, bet bieži vien visu četru departamentu atbildības jomas.

16. attēls

Departamentu loma plānošanas un būvniecības procesos

Pilsētas attīstības departaments	Izstrādā Rīgas stratēģiskos plānus, uztur Rīgas teritorijas plānojumus, izsniedz būvatļaujas un pieņem paziņojumus par būvniecību (būvvaldes funkcija), saskaņo arhitektūras risinājumus, lemj par koku cīršanu un kultūrvēsturisko vērtību noteikšanu, kā arī koordinē lokālplānojumu un detālplānojumu izstrādi. Neviens būvprojekts Rīgā nevar notikt bez PAD iesaistes.
Ārtelpas un mobilitātes departaments	Saskaņojums nepieciešams visiem projektiem, kas skar ielu <i>sarkanās līnijas</i> , ¹⁴ satiksmes organizāciju, lietusūdens novadi vai ārējo apgaismojumu. Projekti, kas skar publisko ārtelpu vai pieslēgumu pilsētas ielu tīklam, prasa ĀMD tehnisko noteikumu ¹⁵ izsniegšanu un saskaņojumu.
Mājokļu un vides departaments	Plānošanas un būvniecības procesā izvērtē projektu ietekmi uz vidi un apstādījumiem, pārrauga energoapgādes, ūdensapgādes un kanalizācijas pieslēgumu organizēšanu, veido pašvaldības mājokļu politikas pamatnostādnes, kas nosaka pieejamu mājokļu būvniecības prioritātes, kā arī administrē Rīgas vides aizsardzības fondu, no kura tiek finansēti pilsētvides labiekārtošanas projekti. Tā eksperti veic objektu apsekošanu dabā un sniedz profesionālu atzinumu par koku stāvokli un to vērtību.
Īpašuma departaments	Ir pašvaldības zemes un nekustamā īpašuma pārvaldnieks. Tas virza lēmumus par pašvaldības zemes iznomāšanu, atsavināšanu vai iegādi konkrētiem attīstības projektiem, izvērtē ēku tehnisko stāvokli un fasāžu trūkumus, organizē PAD pieņemto lēmumu par bīstamu ēku sakārtošanu vai nojaukšanu piespiedu izpildē, kā arī nodrošina līdzfinansējuma programmu administrēšanu kultūrvēsturisko ēku atjaunošanai.

¹³ Rīgas dome. 2023. Rīgas valstspilsētas pašvaldības nolikums. <https://likumi.lv/ta/id/345024>

¹⁴ Robeža, kas atdala ielas teritoriju no apbūvei paredzētās zemes.

¹⁵ Prasību kopums, ko būvniecības ierosinātajam izvirza pirms būvprojekta izstrādes, lai iecere atbilstu konkrētās infrastruktūras vai nozares prasībām.

Ieceru virzība caur departamentiem

Pētījumā veikto interviju un fokusgrupu ietvaros tika novērots, ka vārdu “būvvalde” lieto, runājot par pašvaldību kopumā. Netiek nošķirts būvatļauju izsniegšanas process (PAD) no plānošanas daļas izstrādātajiem apbūves noteikumiem, un bieži vien šis termins tiek attiecināts arī uz citiem departamentiem.

Ieceru īstenotājiem un sabiedrībai uz darbagalda neatrodas pašvaldības struktūrshēmas ar to funkciju attēlojumu. Pašvaldības pakalpojumi ir vienots kopums, neatkarīgi no tā, kura iestāde to nodrošina. Kamēr arhitekti un attīstītāji pašvaldību redz kā vienu veselumu, realitātē departamenti bieži strādā katrs savā virzienā, pieņemot savstarpēji nesaskaņotus lēmumus.

Hipotētiskais scenārijs (1. izcēlums) iezīmē vairākas problēmas:

- **Procesi norit dažādos departamentos bez koordinācijas.** Attīstītājam pašam jāaskaņo iecere ar četriem departamentiem, no kuriem katrs strādā savā tempā un, izmantojot savu pieeju. Vienas iestādes prasības var nesaderēt ar citas.
- **Pašvaldības lēmumi bieži tiek pieņemti izolēti.** MVD apseko koku stāvokli un lemj par lietusūdens novadi grāvjos; ĀMD lemj par iebrauktuvi un lietusūdens novadi kolektorā zem ielas; PAD apkopo rezultātus noslēgumā un neiesaistās pretrunīgu tehnisko noteikumu risināšanā. Tā vietā, lai projektu vērtētu kā vienu veselumu, katrs departaments redz tikai savu fragmentu.

1. izcēlums

Ieceru virzība caur departamentiem

Izpratni par procesu savstarpējo sasaisti ilustrē hipotētisks scenārijs, kurā attīstītājs vēlas celt jaunu daudzdzīvokļu namu:

Attīstītājs plāno 3000 m² lielā zemesgabalā būvēt sešstāvu ēku ar 40 dzīvokļiem, pazemes autostāvvietu un labiekārtotu pagalmu. Īpašums robežojas ar pašvaldības zaļo zonu, un vienā tā stūrī aug trīs ozoli. Lietusūdens kolektors blakus ēkai ir pārslogots (kas Rīgā ir bieža problēma), savukārt maģistrālais kolektors, kuram vēl ir pietiekama kapacitāte lietusūdens savākšanai, atrodas 80 m attālumā citā ielā.

1. pietura

PAD | KO DRĪKST BŪVĒT?

Attīstītājam jāpārbauda, vai zemesgabala atļautā izmantošana atbilst teritorijas plānojumam, vai šeit drīkst būvēt sešus stāvus. Ja teritorijas plānojums neļauj sākotnēji iecerēto, attīstītājam jāierosina lokālplānojuma izstrāde. Pieņemot, ka teritorijas plānojums atļauj iecerēto apjomu, attīstītājs sagatavo būvniecības ieceres dokumentāciju un iesniedz PAD izskatīšanai. PAD izskata ieceri departamenta ietvaros.

2. pietura

ĀMD | KĀ ĒKA PIESLĒGSIES PILSĒTAI?

Attīstītājs vērsas ĀMD, lai saņemtu tehniskos noteikumus par:

- piebraucamā ceļa krustojumu ar ielu;
- pazemes autostāvvietas iebrauktuves slīpumu un drošību;
- lietusūdens novadi, kur rodas aizķeršanās, jo ĀMD konstatē, ka attiecīgajā ielā lietusūdens kolektors ir pārslogots, tāpēc attīstītājam jārisina lietusūdens infiltrācija lokāli vai jāmaksā par pašvaldības notekūdeņu sistēmas paplašināšanu;
- gājēju ietves rekonstrukciju gar zemesgabalu, jo, izveidojot piebraucamo ceļu, ietves segums būs jāatjauno.

3. pietura

MVD | KO DARĪT AR APSTĀDĪJUMIEM UN LIETUSŪDENI?

MVD apseko trīs ozolus zemesgabala stūrī. Eksperti konstatē, ka divi no ozoliem ir vairāk nekā 80 gadus veci un ir uzskatāmi par pilsētai nozīmīgiem. Atļauja tos cirst tiek atteikta, pat ja tas nozīmē, ka ēkas plānojums jāmaina. Trešo ozolu var cirst, bet par to attīstītājam jāmaksā kompensācija un jāiestāda pieci jauni koki citur pilsētā vai tajā pašā zemesgabalā. Papildus, ja ieceres īstenotājs izvēlas lietusūdens novadišanu risināt lokāli, novadot to pilsētas grāvī, risinājums būs jāaskaņo ar MVD, jo tas vairs nebūs ĀMD kompetencē.

4. pietura

ĪD | VAI TIEK SKARTS PAŠVALDĪBAS ĪPAŠUMS?

ĪD pārbauda, vai paredzētie darbi neskar pašvaldības zemi. Ja attīstītājs vēlas paplašināt iebrauktuvi, izmantojot pašvaldības zemi, ĪD jā sagatavo nomas līgums vai jāveic zemes gabala atsavināšana (ja tas ir juridiski pieļaujams).

- **Atbildība par kopējo iznākumu nav piesaistīta nevienam.** Katrs departaments atbild tikai par savu kompetenci. Ja projekts iestrēgst pretrunīgo prasību dēļ, attīstītājam nav skaidra adresāta, pie kā vērsties. Arī šīs problēmas ieceru īstenotāji saista ar "būvvaldi", kas atbild par būvniecības atļauju izsniegšanu, bet neatbild par departamentu savstarpējo koordināciju un strukturālām pašvaldības problēmām.

Strukturālās problēmas būtiski ietekmē

būvniecības procesa ātrumu, izmaksas un prognozējamību. To rezultātā pieaug projektu finansēšanas izdevumi, radot risku, ka mazākie attīstītāji tiek izstumti no tirgus, jo nespēj finansiāli izturēt ilgo administratīvo ciklu. Procesā sadrumstalotība ne vien mazina efektivitāti, bet arī rada augsni neoficiālu ietekmes kanālu meklēšanai. Aplūkotā situācija nav uzskatāma par atsevišķu ierēdņu vai departamentu kļūdu, tā ir sistēmiska pašvaldības pārvaldības problēma.

Sadrumstalotība kā institucionālās arhitektūras sekas

Iepriekš aprakstītais scenārijs atklāj sekas, taču ne cēloņus. Lai izprastu, kāpēc departamenti strādā izolēti, nevis koordinēti, ir jāanalizē pašvaldības institucionālā arhitektūra, kas nostiprināta nolikumā. Pašreizējā struktūra, kurā līdzās pastāv departamenti, izpilddirektors, mērs, vicemēri un dažādu politisko spēku vadītas komitejas, veido sistēmu, kurā horizontālā koordinācija balstās nevis uz administratīvām procedūrām un hierarhisku atbildību, bet gan uz politisku vienošanos.

Katram pašvaldības departamentam nolikums paredz trīs paralēlas atbildības līnijas, no kurām neviena pilnībā nedominē pār pārējām:

- **Operatīvo vadību** īsteno Rīgas pilsētas izpilddirektors. Nolikums nosaka, ka visa pašvaldības administrācija atrodas izpilddirektora pakļautībā. Tas ir politiski neitrāls amats, izpilddirektors atbild par ikdienas darba organizāciju, bet viņam trūkst politiskās leģitimitātes pieņemt lēmumus par stratēģiskajām prioritātēm.
- **Stratēģisko vadību** īsteno Rīgas mērs un vicemēri atbilstoši saviem portfeliem. Vicemēri pārstāv koalīcijas partijas un iezīmē politisko virzienu, bet viņi neatbild par operatīvo lēmumu pieņemšanu, viņi var ierosināt, koordinēt un piesaistīt finansējumu.
- **Deputātu kontroli** īsteno attiecīgās domes pastāvīgās komitejas, kuras izskata lēmumu projektus, sniedz atzinumus, kontrolē iestāžu darbību un sagatavo RD priekšlikumus. Komiteju priekšsēdētāji arī pārstāv koalīcijas partijas.

Šī trīs līmeņu sistēma pati par sevi nav unikāla, tā atspoguļo demokrātiskas pašvaldības pārvaldības standartu, kurā operatīvā, stratēģiskā un kontroles funkcija ir nodalītas, lai novērstu varas koncentrāciju. Problēmas Rīgā rodas tāpēc, ka šajā sistēmā darbojas sadrumstalota departamentu struktūra, kurā savstarpēji cieši saistītas plānošanas un būvniecības funkcijas ir sadalītas starp četriem departamentiem, un katrs no tiem atrodas atšķirīgu politisko spēku stratēģiskā un deputātu uzraudzībā. Tā rezultātā neviena augstākā instance nespēj operatīvi izšķirt domstarpības starp departamentiem, neapdraudot trauslo koalīcijas līdzsvaru, un rezultātā strīdu risināšana kļūst par politisku sarunu, nevis administratīvu lēmumu.

Trīs līmeņu sistēma kļūst par sadrumstalotības avotu nevis tāpēc, ka tā ir slikti pārvaldīta, bet tāpēc, ka pats institucionālais ietvars to padara neizbēgamu. Rīgas pašvaldības nolikums katrai pilsētas pārvaldības funkcijai paredz atsevišķu departamentu, atsevišķu komiteju un atsevišķu vietu vicemēra portfeli, un jo vairāk šādu funkciju, jo vairāk paralēlu atbildības līniju, kas savstarpēji jākoordinē. Šis dalījums neatspoguļo pilsētas attīstības iekšējo loģiku, bet gan politisko spēku savstarpējo līdzsvaru, kāds tika panākts koalīciju veidojošo frakciju sadarbības līgumā.¹⁶

Lai saprastu, cik mākslīgs ir šis dalījums, ir lietderīgi to salīdzināt ar citu Eiropas galvaspilsētu praksi. Helsinkos, piemēram, pilsētas attīstība, plānošana un būvniecība ir apvienotas vienā nodaļā (*Urban Environment Division*), kuru vada viens vicemērs.¹⁷

¹⁶ Rīgas dome. 2025. Rīgas domes koalīciju veidojošo frakciju SADARBĪBAS LĪGUMS. <https://www.riga.lv/lv/rigas-domes-koalīciju-veidojoso-frakciju-sadarbibas-ligums>

¹⁷ City of Helsinki. 2025. City of Helsinki Administrative Organisation. https://www.hel.fi/static/helsinki/organisaatio/hki-organisaatiokaavio_en.pdf

Tas atspoguļo loģisku pieeju, kurā ielas, ēkas, mājokļi, publiskā ārtelpa un transports ir savstarpēji saistīti elementi, kas jāplāno un jāpārvalda kā vienota sistēma. Rīgā šī joma ir sadalīta starp četriem departamentiem,

mēru, divu vicemēru portfeliem un četru komiteju kompetencēm – sadalījums, kas neatspoguļo uz pilsētas attīstību vērstu pārvaldības loģiku, bet kalpo politiskās varas līdzsvarošanai.

17. attēls

Rīgas pilsētvides attīstībā iesaistīto departamentu pārvaldības struktūra 2026. gada maijā

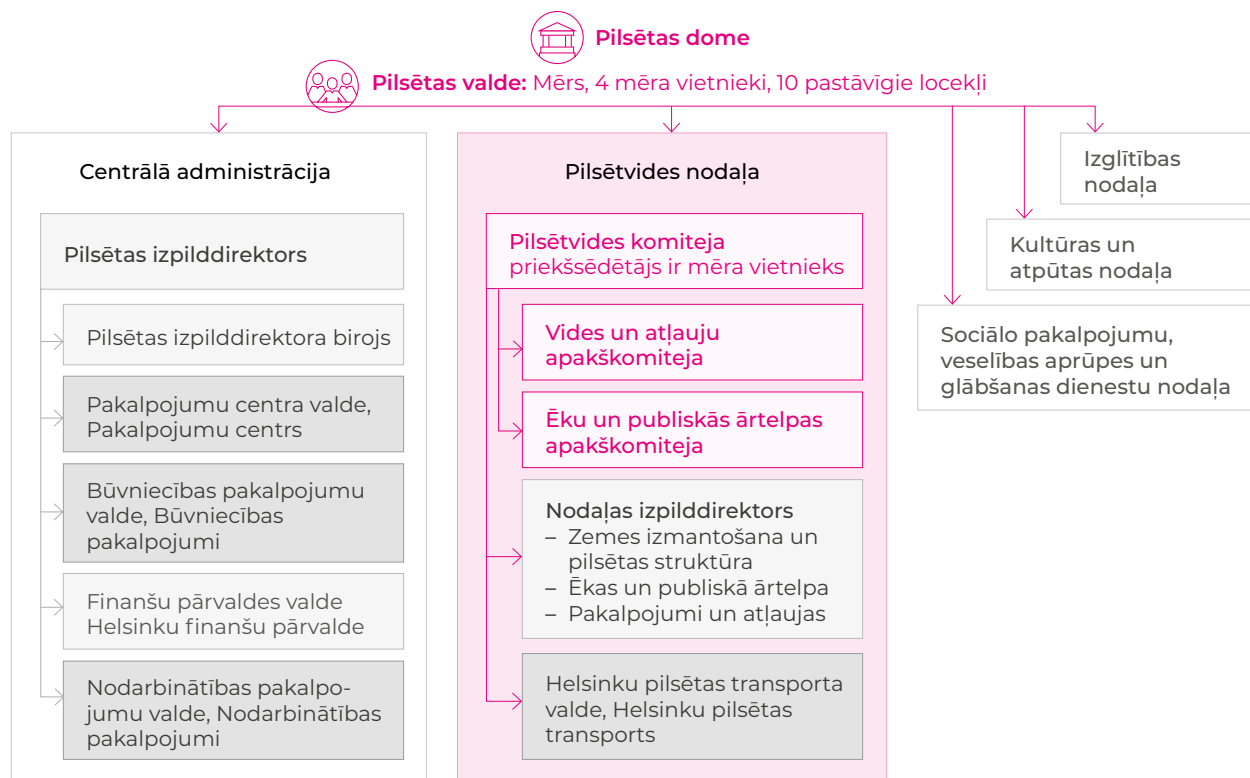
Avots: Autora veidota shēma, balstoties uz pašvaldības nolikumu



18. attēls

Helsinku pašvaldības administratīvās pārvaldības struktūra

Avots: Helsinku pašvaldība



○ Institūciju veido vēlētas amatpersonas

○ Institūciju veido ierēdņi

● Institūciju veido ierēdņi, institūcijas valdē ir ierēdņi un vēlētas amatpersonas

Kā pašvaldības nolikums sadala atbildības?

Stratēģiskā vadība plānošanas un būvniecības jomā ir sadalīta starp diviem vicemēriem no atšķirīgām partijām. **Vicemērs drošības, īpašumu, mājokļu un vides jautājumos Edvards Ratnieks (Nacionālā apvienība)** atbilstoši nolikuma 33. punktam stratēģiski uzrauga MVD un ĪD. Viņa portfeli apvienotas četras jomas, no kurām trīs (mājokļi, vide un īpašumi) ir tieši saistītas ar pilsētvidi un būvniecību, savukārt drošība ir mazāk saistīta ar tām. Šāda kombinācija, visticamāk, atspoguļo NA politiskās prioritātes un partijas pozīciju koalīcijas sarunās, pēc panākumiem vēlēšanās (ierindojoties tūlīt aiz Latvija pirmajā vietā un Progresīvie) NA bija spēcīgs sviras punkts varas sadalē.

Vicemērs pilsētas attīstības un Rīgas metropoles jautājumos Māris Sprindžuks (Apvienotais saraksts) atbilstoši nolikuma 34.¹ punktam stratēģiski uzrauga Pilsētas attīstības departamentu un Rīgas metropoles jautājumus. Šis portfelis ir loģiskāks

pēc satura, bet tas nozīmē, ka **būvatļauju izsniegšana un teritorijas plānošana ir atdalīta no zemes pārvaldības un mājokļu politikas**, lai gan šīs jomas ir savstarpēji saistītas.

Situāciju vēl vairāk fragmentē komiteju un to vadītāju loma departamentu pārvaldības procesā. **Mājokļu un vides komiteju** vada Elīna Treija (NA), **Pilsētas īpašuma komiteju** vada Dainis Locis (NA), **Pilsētas attīstības komiteju** vada Edgars Bergholcs (AS), bet **Satiksmes un transporta lietu komiteju** vada Marta Kotello (Progresīvie), kamēr mobilitātes joma Rīgas metropolē stratēģiskā līmenī paliek Sprindžuka portfeli. Tas nozīmē, ka četru savstarpēji saistīto departamentu uzraudzība notiek četrās dažādās komitejās, kuras vada trīs dažādu partiju pārstāvji, no kuriem katrs atbild savai vēlētāju bāzei, savukārt stratēģiskās uzraudzības līmenī šī sistēma ir sadalīta starp diviem vicemēriem un mēru.

Kāpēc šis dalījums ir mākslīgs?

Ja institucionālo ietvaru veidotu, balstoties uz principiem, kas veicina integrētu pilsētas attīstību, plānošana, būvniecība, mājokļu un vides politika, publiskā ārtelpa un nekustamā īpašuma pārvaldība atrastos vienā departamentā vai vismaz vienas politiskās līnijas pakļautībā. Šādu modeli izmanto Helsinki, Kopenhāgena¹⁸ un citas Ziemeļeiropas pilsētas, kur šīs jomas tiek uztvertas kā integrēta sistēma, nevis kā atsevišķas nozares.

Rīgas modelis šo loģiku neievēro divu iemeslu dēļ. **Pirmkārt**, departamentu robežas ir veidojušās vēsturiski un atspoguļo dažādos brīžos pieņemtus pārvaldības lēmumus, kas

visas pašvaldības sistēmas līmenī nav ne pārskatīti, ne pielāgoti pilsētas mūsdienu attīstības vajadzībām. **Otrkārt**, pat ja teorētiski būtu iespējams departamentus apvienot, šāda reforma tiktu uztverta kā politiskā līdzsvara izjaukšana koalīcijā. Partiju interesēs ir saglabāt komiteju vadību ar atbilstošu departamentu kā politisku resursu, un tik sadrumstalotā politiskajā vidē, kāda šobrīd ir Rīgā, vienošanās par vienotu politisko līniju visos pilsētvides attīstības jautājumos būtu praktiski neiespējama. Tāpēc apvienošana, kas pilsētas attīstības interesēs būtu loģiska, koalīcijas līguma kontekstā nav īstenojama bez politiska zaudējuma.

Koalīcijas stabilitāte kā šķērslis integrētai pilsētas attīstībai

Šis institucionālais ietvars, kurā integrēta pilsētas attīstība nav neviena atbildība, rada konkrētas sekas plānošanas un būvniecības procesam.

Stratēģiskie dokumenti tiek veidoti paralēli, nevis integrēti, un tie netiek ņemti vērā, veicot izmaiņas pilsētvidē. Mājokļu politikas pamatnostādnes top MVD viena politiskā

¹⁸ City of Copenhagen. 2026. The Climate, Environment, and Technical Administration. <https://international.kk.dk/kontaktoversigt/about-copenhagen/administrations/the-climate-environment-and-technical-administration>

spēka uzraudzībā. Plānošanas dokumentus izstrādā PAD cita politiskā spēka pakļautībā, savukārt ārtelpas un mobilitātes uzlabojumus īsteno ĀMD trešā spēka uzraudzībā, bieži ignorējot pilsētas plānošanas dokumentus. Līdzīgi rīkojas arī ĪD attiecībā uz pilsētas īpašumu attīstību. Šī nav vienas konkrētas koalīcijas, bet gan strukturāla problēma, kas bez drosmīgām pārmaiņām saglabāsies arī nākamajā pašvaldības sasaukumā.

Reformas nav iespējamās bez politiskajiem zaudējumiem. Pat ja kāds politiskais spēks vai eksperts ierosinātu apvienot četrus departamentus vienā integrētā Pilsētvides nodaļā pēc Helsinku parauga, šāda reforma prasītu pār-

dalīt vicemēru portfeļus un komiteju vadības, kas savukārt nozīmētu jaunu koalīcijas sarunu un risku, ka kāda partija saglabās mazāku ietekmi nekā pirms tam. Tāpēc katra reforma līdz šim ir notikusi tikai vienas jomas ietvaros (PAD apvienošana ar Būvvaldi 2021. gadā, ĀMD konsolidācija 2023.–2025. gadā), neiztiekot starpdepartamentu attiecībās.

Tieši šī iemesla dēļ pilsētas attīstības un būvniecības joma, kas būtu jāplāno un jāpārvalda integrēti, Rīgā ir kļuvusi par koalīcijas sarunu precī. Katrs Rīgai stratēģiski svarīgs jautājums, kuram ir nepieciešama departamentu sadarbība, potenciāli kļūst par politisku sarunu, nevis profesionālu lēmumu.

Risinājumi

Departamentu sadrumstalotības risināšanai ir nepieciešama politisks lēmums. Tāpēc šīs nodaļas risinājumi ir adresēti politiskajam līmenim un to īstenošana prasa ricībspēju pilsētas attīstības vārdā. Pirmais piedāvātais risinājums ir vēlamais scenārijs, kas apvieno departamentus, kuriem pēc būtības vajadzētu darboties kā vienotai, integrētai sistēmai. Otrais risinājums var būt gan kā papildinošs elements pirmajam risinājumam, gan kā risinājums, kas mazina sadrumstaloto departamentu sistēmas sekas.

1. risinājums Strukturālā apvienošana (Helsinku modelis)

PAD, ĀMD, MVD un ĪD funkciju apvienošanu vienā integrētā Pilsētvides attīstības nodaļā, kuras stratēģisko vadību nodrošina viens vicemērs, bet deputātu kontroli viena domes komiteja. Šāda pieeja atspoguļo Helsinku praksi, kurā pilsētvides jautājumi ir vienā administratīvajā blokā (*Urban Environment Division*). Šis ir vienīgais risinājums, kas novērš sadrumstalotības cēloni tā saknē - institucionālo dalījumu, kurā integrēta pilsē-

tas attīstība nav nevienas pašvaldības struktūras atbildība. Tas darbojas pēc loģikas, kurā ielas, ēkas, mājokļi, publiskā ārtelpa, transports un pilsētas nekustamais īpašums ir savstarpēji saistīti elementi, kas plānojami un pārvaldāmi kā vienota sistēma.

2. risinājums Jomas koordinators

Minimālais scenārijs, kas īstenojams gadījumā, ja pilnīga strukturālā apvienošana politiski nav iespējama. Šajā modelī tiek noteikta viena konkrēta persona ar institucionālām pilnvarām, (piemēram, Pilsētas arhitekts un viņa dienests), kas darbojas kā vidutājs, nodrošinot, ka visi četri departamenti strādā vienotā virzienā. Ja šo funkciju pildītu pilsētas arhitekts un papildus tiktu izvēlēts viens pārraugošais vicemērs, šāds risinājums spoguļotu **Viļņas modeli**, kur pilsētas arhitekts ar paplašinātu komandu koordinē pilsētvides procesu puses, novēršot plaissas politiskā līmenī, lai gan šis variants tikai mazina sadrumstalotības ietekmi, nevis pilnībā likvidē tās strukturālo cēloni.

3. PLĀNOŠANAS SISTĒMAS PĀRSKATĪŠANA

Rīgas plānošanas sistēma ir hierarhiska, un teorētiski integrēta, taču praksē tajā ir vērojami pārrāvumi un nepilnības, kas ietekmē būvniecības procesu un pilsētas ilgtermiņa attīstību.

Plānošana tiek īstenota divos līmeņos – stratēģiskajā un telpiskajā. Stratēģisko līmeni veido Rīgas ilgtspējīgas attīstības stratēģija līdz 2030. gadam (RIAS2030)¹⁹ un Rīgas attīstības programma 2022.–2027. gadam (AP2027).²⁰ Starp stratēģisko un telpisko plānošanas līmeni atrodas tematiskie plānojumi, kas tiek izstrādāti specifiskiem jautājumiem. Tie faktiski ir informatīvi dokumenti plānotājiem, kuri izstrādā teritorijas plānojumus, nevis saistoši pārvaldības instrumenti. Telpiskās plānošanas līmenī Rīgā darbojas divi teritorijas plānojumi – Rīgas teritorijas plānojums²¹ ar Rīgas teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumiem (RTIAN)²² un Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas (RVC un tā AZ) plānojums²³ ar atsevišķiem apbūves noteikumiem (RVC un tā AZ TIAN),²⁴ kurus konkrētām teritorijām detalizē lokālpānojami (kas var arī grozīt teritorijas plānojumus) un detālpānojami.

Lai gan uz papīra šie dokumenti veido saskaņotu hierarhiju, abos pašvaldības plānošanas līmeņos vērojamas strukturālas problēmas, kas atstāj sekas uz būvniecības procesu un pilsētas ilgtermiņa attīstību. Stratēģiskajā līmenī RIAS2030 vizija ir izstrādāta bez sasaistes ar pašvaldības finansējumiem un institucionālajām iespējām, kā rezultātā tās īstenošana ir fragmentāra un attīstītājiem grūti prognozējama. Telpiskajā līmenī divu teritorijas plānojumu sistēma sadrumstalo plānošanas procesu un rada vajadzību pēc diviem procesiem – divām teritorijas plānošanas struktūrām un, attiecīgi, arī divām paralēlām struktūrvienībām PAD arhitektūras pārvaldē, kas izsniedz būvniecības atļaujas. Sekas ir gan nevajadzīgs

administratīvais slogs, gan vienas pilsētas sadalīšana divās atsevišķās teritorijās ar saviem noteikumiem un bez mehānismiem, kas tās efektīvi sasaistītu. Faktiski Rīga ir viena pilsēta, bet teritoriju plānošanas un būvniecības uzraudzības līmenī tā darbojas kā divas nodalītas teritorijas.

19. attēls

Rīgas plānošanas sistēma

Avots: Autora veidota shēma balstoties uz Teritorijas attīstības plānošanas likumu



¹⁹ RVP. 2014. Rīgas ilgtspējīgas attīstības stratēģija līdz 2030. gadam.

https://www.rdpad.lv/wp-content/uploads/2014/11/STRATEGIJA_WEB.pdf

²⁰ RVP. 2022. Attīstības programma 2022 – 2027. <https://www.rdpad.lv/strategija/attistibas-programma-2022-2027/>

²¹ RVP PAD. 2021. Rīgas teritorijas plānojums. <https://www.rdpad.lv/rtp/speka-esosais/>

²² Rīgas dome. 2021. Rīgas teritorijas plānojums: Teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumi.

https://www.rdpad.lv/wp-content/uploads/2026/04/TIAN_LV_14.04.26.pdf

²³ RVP PAD. 2013. Spēkā esošais teritorijas plānojums Rīgas vēsturiskajā centrā un tā aizsardzības zonā. <https://www.rdpad.lv/par-rvc/speka-esosie-planojumi-rvc-un-ta-aizsardzibas-zona/speka-esosais-teritorijas-planojums-rvc-un-ta-aizsardzibas-zona/>

²⁴ Rīgas dome. 2013. Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumi.

https://www.rdpad.lv/wp-content/uploads/2019/07/RVC_AZ_TIAN_SN.38_072019.pdf

Stratēģiskā līmeņa plānošana: vīzija bez izpildes

RIAS2030 tika izstrādāta 2014. gadā, skaidri iezīmējot vīziju par to, kādai Rīgai būtu jāizskatās 2030. gadā. Dokumentā ir formulēti ambiciozi ilgtermiņa mērķi: Rīga kā konkurētspējīga Ziemeļeiropas metropole ar inovatīvu ekonomiku, prasmīgu sabiedrību un iedzīvotājiem patīkamu pilsētvidi.

Stratēģijā ir definēta apdzīvojuma telpiskā struktūra trīs slāņos (kodols, priekšpilsēta un perifērija) un **noteiktas prioritārās attīstības teritorijas**:

- Rīgas centrs;
- Zinātnes un inovāciju centrs;
- Skanste;
- Latgales apkaime (bijusī Maskavas forštate);
- Granīta iela;
- Ezerparks;
- Mežaparks plus.

Tāpat ir formulēta transporta sistēmas hierarhija, un katram ilgtermiņa mērķim ir piesaistīti konkrēti rezultatīvie rādītāji ar sākuma un sasniegtajām vērtībām 2030. gadam.

Lai gan vīzija ir saprotama, ambicioza un loģiska, kā tam kvalitatīvā stratēģijas dokumentā būtu jābūt, galvenās problēmas rodas ieviešanas posmā. Stratēģijā minētais mērķis padarīt to par "pašvaldības darba instrumentu" praksē nav pilnībā īstenojies. **Lai vīzija pārtaptu reālās pārmaiņās, tai jāatspoguļojas budžeta lēmumos, prioritāšu noteikšanā un institucionālajā darbā.** Secināms, ka stratēģija kā telpiskās un sociālekonomiskās attīstības vīzija ir kvalitatīva, taču tā nekalpo kā efektīvs instruments, kas praktiski virza pilsētas attīstību.

Līdz 2030. gadam nosprausto mērķu sasniegšanai ir palikuši vairs tikai četri gadi, tomēr daļā no nospraustajiem mērķiem situācija ir sliktāka nekā 2014. gadā. Viens no stratēģijas centrālajiem uzdevumiem bija apturēt iedzīvotāju skaita samazināšanos un panākt tā pieaugumu. Stratēģija paredzēja, ka iedzīvotāju skaitam līdz 2030. gadam būtu jātuvojas 700 tūkstošiem. Tomēr realitāte ir pretēja: 2025. gadā Rīgā iedzīvotāju skaits bija nokrities līdz **595 tūkstošiem**,

un Viļņa ir apsteigusi Rīgu iedzīvotāju skaita ziņā.²⁵

Tikpat skaidri redzams atpaliekošs progress telpiskajā dimensijā. **RIAS2030 paredzēja vismaz vienu jaunu Daugavas šķērsojumu uz ziemeļiem no Vanšu tilta.** Stratēģijā tas formulēts kā pilsētas transporta sistēmas pārveides centrālais elements. 2026. gadā šķērsojums nav uzbūvēts un nav pat tuvu būvniecības stadijai. AP2027 Investīciju plānā 2026.–2027. gadam²⁶ Ziemeļu transporta koridoram paredzēta tikai tehniskās dokumentācijas izstrāde, taču tā lietderība ir apšaubāma, kamēr pašvaldība nav sakārtojusi esošo Rīgas infrastruktūru. Pašvaldības faktiskais investīciju cikls ir vērsts uz esošo tiltu (Vanšu, Salu, Brasas, Akmens un Gaisa tilta) pārbūvi un uzturēšanu, ne uz jauna šķērsojuma būvi, kas atbilst faktiskajām vajadzībām un pašvaldības iespējām.

Plaisa starp pilsētas vīziju un tās faktisko īstenošanu tieši ietekmē attīstību un būvniecības procesus. Stratēģijā noteiktās prioritārās teritorijas kļūst pievilcīgas investoriem tikai tad, kad pašvaldība ir pildījusi savas saistības: izbūvējusi infrastruktūru, sakārtojusi publisko ārtelpu un nodrošinājusi transporta savienojumus.

Ja solījumiem neseiko rīcība un reāli izpildes plāni, vērienīgas investīcijas šajās teritorijās kļūst pārāk riskantas. Rezultātā attīstītāji koncentrējas uz mazākiem projektiem vietās, kur infrastruktūra jau eksistē. Šādā situācijā vīzija par blīvu un daudzfunkcionālu apbūvi paliek tikai uz papīra, kamēr pilsētā turpinās punktveida attīstība. Investīciju neparedzamība un neuzticēšanās pašvaldības solījumiem kļūst par pastāvīgu šķērslī pilsētas ilgtermiņa izaugsmei.

Pie šāda iznākuma noved trīs savstarpēji saistīti strukturāli cēloņi. **Pirmkārt**, RIAS2030 vīzijai trūkst finansiāla pamata. Vērienīgie projekti neatbilst pašvaldības budžeta iespējām. **Otrkārt**, pašvaldības pašreizējā struktūra nespēj nodrošināt horizontālu sadarbību starp departamentiem. **Treškārt**, ilgtermiņa 16 gadu plānošanu destabilizē četru gadu politiskie cikli un prioritāšu maiņa pēc vēlēšanām.

²⁵ CSP. 2025. Iedzīvotāju skaits un tā izmaiņas.

<https://stat.gov.lv/lv/statistikas-temas/iedzivotaji/iedzivotaju-skaits/247-iedzivotaju-skaits-un-ta-izmainas?themeCode=IR>

²⁶ Rīgas dome. 2026. Rīgas attīstības programma 2022.–2027. gadam: Investīciju plāns 2026.–2027. gadam.

https://www.rdpad.lv/wp-content/uploads/2026/01/AP2027-Investiciju_plans_2026-2027_RD-26-473-le.pdf

Vīzija bez finansējuma

RIAS2030 vīzijas un pašvaldības faktisko finanšu iespēju plaša ir galvenā struktūrālā problēma. Stratēģijā paredzētie projekti (multimodālie transporta mezgli, jauni Daugavas šķērsojumi, lielie sabiedriskie objekti, tramvaju tīkla paplašināšana) kopumā prasītu vairāku miljardu eiro investīcijas 16 gadu periodā. Pašvaldības budžets tādu apjomu nesedz, un AP2027 Investīciju plāns 2026.–2027. gadam šo neatbilstību izgaismo.

Tā ir sistēmiska problēma, ko atzīst pati pašvaldība. AP2027 stratēģiskajā daļā kā pašvaldības pārvaldības izaicinājums minēts, ka “budžeta un stratēģiskie mērķi nav sasaistīti. Pašlaik plānošana ir atrauta no reālām investīcijām. Stratēģiskie mērķi un budžetu kodu atšķirības kavē procesa caurskatāmību un

plānošanas dokumentu nozīmi nonivelē līdz formalitātei”. Vīzija tika veidota, neizvērtējot, vai pilsētai ir finansiāla kapacitāte to īstenot, un AP2027 ievadā atzīts, ka iepriekšējai Attīstības programmai 2014.–2020. gadam (AP2020) “nav efektīvas sasaistes ar pilsētas attīstības budžetu”.

Sekas attīstītājiem un pilsētas kopējai attīstībai ir tiešas. Ja stratēģija paredz, ka prioritējās attīstības teritorijās pašvaldība izbūvēs infrastruktūru, bet investīciju plānos šī infrastruktūra neparādās, privātie attīstītāji nevar pieņemt investīciju lēmumus, balstoties uz stratēģiju. Vīzija paliek vienlaicīgi par pamatu, uz kuru atsaucas plānošanas dokumenti, un par nepiepildītu solījumu, ar kuru attīstītāji nevar rēķināties.

2. izcēlums

Daugavas pārvadi

Ilustratīvākais piemērs ir transporta infrastruktūra. RIAS2030 iekļauti divi pārvadi pār Daugavu uz Ziemeļiem no Vanšu tilta, un stratēģija paredzēja, ka līdz 2030. gadam Rīga izbūvēs vienu jaunu Daugavas šķērsojumu (Hanzas vai Ziemeļu). Ziemeļu transporta koridors stratēģijā formulēts kā vairāku posmu projekts, kas savienos Rīgas brīvostu ar apvedceļu un Vidzemi. AP2027 Investīciju plānā 2026.–2027. gadam Ziemeļu transporta koridoram paredzēti 1,5 miljoni EUR, kas sedz tikai **tehniskās dokumentācijas izstrādi** visiem četriem posmiem, ar izpildes termiņu 2027. gada 30. decembrī. Salīdzinājumam tajā pašā plānā esošo tiltu pārbūvei piešķirti būtiski lielāki līdzekļi: Gaisa tilta pārbūvei 28,6 milj. EUR, Gustava Zemgala gatves satiksmes pārvada pārbūvei 32,5 milj. EUR, Jorģa Zemītāna tilta pārbūvei 24,2 milj. EUR, un papildus plānota Akmens tilta dokumentācijas izstrāde un jauna tilta būvniecība pār Juglas kanālu (15 milj. EUR). Pašvaldības investīciju cikls ir vērst uz esošās infrastruktūras uzturēšanu, nevis stratēģijā paredzētā jaunā šķērsojuma izbūvi. Piemērs atspoguļo patiesās prioritātes un pašvaldības iespējas, kas ievērojami atšķiras no stratēģijā definētajām.

Sadarbības iztrūkums pašvaldības struktūrā

Otrais strukturālais cēlonis ir cieši saistīts ar iepriekšējā nodaļā analizēto departamentu **sadrumstalotību**. Stratēģijas sekmīgai īstenošanai būtu nepieciešama cieša pašvaldības iestāžu sadarbība un aktīva iesaiste, jo pilsētas attīstība vienlaikus skar telpisko plānošanu, transporta un satiksmes infrastruktūru, vides pārvaldību, nekustamā īpašuma jautājumus un publiskās ārtelpas uzturēšanu.

Tomēr Rīgas valstspilsētas pašvaldības struktūrā šīs funkcijas ir sadalītas starp četriem departamentiem ar sadrumstalotu politisko vadību. Tā rezultātā stratēģija, kas konceptuāli prasa integrētu rīcību, praksē

sadalās atsevišķos fragmentos, kurus katra struktūrvienība īsteno atbilstoši savām prioritātēm.

Šī situācija nav nejaušs pārpratums vai vienas struktūrvienības nekompetence. Tā atspoguļo **sistēmisku pārvaldības problēmu**, ko AP2027 atzīst arī pati pašvaldība. Dokumentā atklāti norādīts, ka “vērojams lēmējvaras un izpildvaras sadarbības trūkums, lai radītu mūsdienīgu un atvērtu pilsētas pārvaldību” un ka “gadiem iesakņotā pašvaldības pārvaldes struktūra ir novecojusi un vairs nespēj nodrošināt visu pilsētai svarīgo funkciju deleģējumu, turklāt virkne funkciju starp iestādēm pārklājas”.

Kā vienu no iespējamiem risinājumiem AP2027 piedāvā izvērtēt iespēju izveidot **starpsektoru struktūrvienību**, kas koordinētu pašvaldības stratēģisko darbību. Lai

gan teorētiski šī funkcija jau ietilpst pilsētas izpilddirektora kompetencē, tās īstenošanu kavē iepriekšējā nodaļā aprakstītie politiskie šķēršļi.

Politisko ciklu ietekme uz stratēģisko plānošanu

Trešais strukturālais cēlonis ir četru gadu politisko ciklu ietekme uz 16 gadu pilsētas stratēģiju. Katra koalīcijas maiņa ir radījusi prioritāšu pārkārtojumu, un AP2027 šo problēmu atklāti atzīst. Programmā fiksēts, ka

“politisko peripetiju, kā arī izpildvaras augstākā līmeņa vadītāju maiņas dēļ bieži vien būtiski ir mainīti iepriekš pieņemtie lēmumi, tāpēc trūkst lēmumu pēctecības”.

3. izcēlums Skanstes piemērs



Skanstes apkaimes attīstība ir spilgts piemērs tam, kā stratēģiskās plānošanas pārrāvumi ietekmē pilsētas attīstību. RIAS2030 Skansti definēja kā Rīgas centrālo biznesa rajonu ar mērķi līdz 2030. gadam kāpināt iedzīvotāju skaitu līdz 28 000 un darbavieta skaitu līdz 40 000. Stratēģija uzskaitīja konkrētas pašvaldības saistības šīs vīzijas īstenošanai: “inženiertehniskās infrastruktūras izbūve, iekšējā transporta tīkla un ārējo savienojumu izbūve, sabiedriskā transporta sistēmas, t. sk. tramvaja līnijas, attīstība, zemes īpašumu konsolidācija”, kā arī “sociālās infrastruktūras attīstība”. Šo saistību izpildei būtu jādarbojas saskaņoti vairākām pašvaldības struktūrvienībām vienlaikus. Apkaimes lokālplānojums ir PAD kompetence, ielu un publiskās ārtelpas izbūve – ĀMD, tramvaja līnijas attīstība – “Rīgas satiksmes”, vides pārvaldība un mājokļu politika – MVD, zemes īpašumu konsolidācija – ID kompetence.

Praksē šī koordinācija nav notikusi. Lokālplānojums tika pieņemts 2018. gadā, četrus gadus pēc RIAS2030 apstiprināšanas.²⁷ Sporta ielas pamatposmu izbūve joprojām nav īstenota, tramvajs ir pazudis no dienaskārtības, un Skanste nav pilnvērtīgi integrēta Rīgas transporta sistēmā. Esošais Pilsētas attīstības komitejas priekšsēdētājs Edgars Bergholcs publiski atzinis, ka sabiedriskā transporta pieejamība Skanstē “ilgstoši ir atstāta otrajā plānā”, taču bez aktīvas sadarbības ar citiem departamentiem un konkrētām rīcībām, kas atspoguļojas Investīciju plānā, transporta pieejamība Skanstē pirmajā plānā neparādīsies.²⁸

2017. gadā stratēģijā ierakstītās saistības materializējās projektā “Rīgas tramvaja infrastruktūras attīstība” ar kopējām izmaksām **97,4 milj. EUR**, no kuriem 65,66 milj. EUR bija paredzēti no ES Kohēzijas fonda.²⁹ 2018. gada decembrī Centrālā finanšu un līgumu aģentūra (CFLA) apturēja ES finansējuma maksājumus saistībā ar Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja sāktajiem kriminālprocešiem par “Rīgas satiksmes” iepirkumiem,³⁰ un 2019. gada maijā līgums tika laužts.³¹ Septiņus gadus vēlāk Skanstes tramvajs AP2027 Investīciju plānā 2026.–2027. gadam vairs neparādās, un Skanstes mobilitātei paredzēti tikai **52 000 EUR** velosatiksmes tīkla būvprojekta izstrādei.

Projekta hronoloģija parāda, kā ilgtermiņa saistības pakāpeniski izgaista, izejot caur vairākiem politiskajiem cikliem.

Divpadsmit gadus pēc tam, kad RIAS2030 nosauca tramvaju par “sabiedriskā transporta mugurkaulu” un Skansti kā vienu no tā prioritārajiem attīstības virzieniem, projekts ir izņemts no pilsētas attīstības darba kārtības bez formāla stratēģijas grozījuma. Šī ir politiskā cikla efekta būtība – ilgtermiņa projekts neformāli izgaist no investīciju plāniem, atstājot stratēģijas tekstā ierakstīto saistību bez tās praktiskā satura. Attīstītājiem, kas savus lēmumus balsta uz spēkā esošu stratēģiju, tas nozīmē, ka 16 gadu plānošanas dokumentā iekļauti projekti praksē ir derīgi 4 gadus uz priekšu, kamēr pastāv pašreizējā koalīcija.

²⁷ RVP PAD. 2018. Skanste teritorijas lokālplānojums. <https://www.rdpad.lv/skanstes-apkaimes-teritorijas-lokalplanojums/>

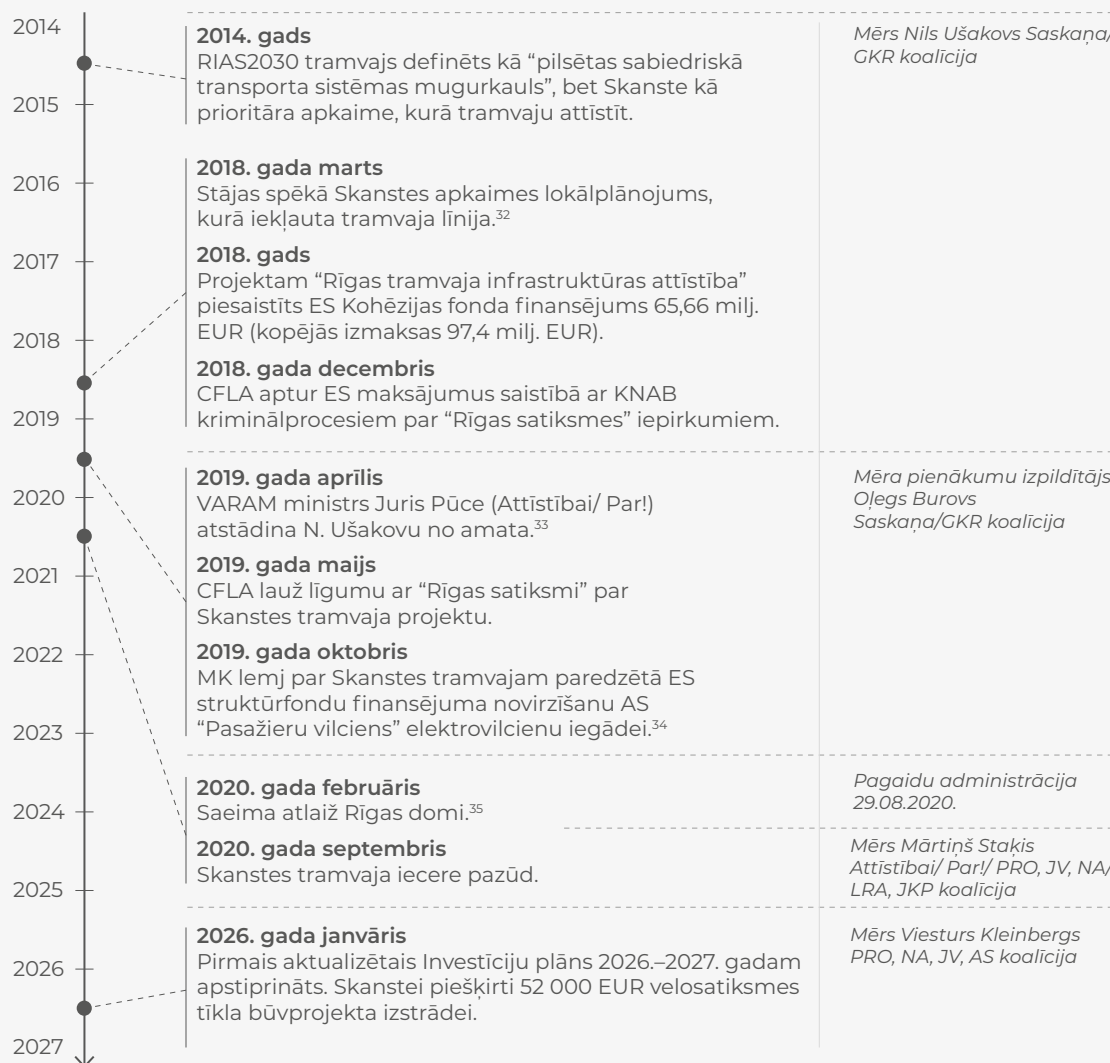
²⁸ RVP. 2026. Edgars Bergholcs: Pašvaldībai steidzami jāsāk risināt sabiedriskā transporta problēma Skanstē. <https://www.riga.lv/lv/jaunums/edgars-bergholcs-pasvaldibai-steidzami-jasak-risinat-sabiedriska-transporta-problema-skanste>

²⁹ Rīgas satiksme. 2018. Rīgas tramvaja infrastruktūras attīstība. https://www.rigassatiksmes.lv/files/rigas_tramvaju_infrastruktur_attistiba_a9d2e.pdf

³⁰ CFLA. 2018. CFLA aptur maksājumus Skanstes tramvaja un divos Daugavpils domes projektos. <https://www.esfondi.lv/par-es-fondiem/zinas/cfla-aptur-maksajumus-skanstes-tramvaja-un-divos-daugavpils-domes-projektos>

³¹ CFLA. 2019. CFLA lauž līgumu ar Rīgas Satiksmi par Skanstes tramvaja projektu. <https://www.cfla.gov.lv/lv/jaunums/cfla-lauz-ligumu-ar-rigas-satiksmi-par-skanstes-tramvaja-projektu>

SKANSTES TRAMVAJS



RIAS2030 Skanste tika definēta kā nākotnes biznesa rajons ar 28 000 iedzīvotāju, 40 000 darbavietu un blīvu, daudzfunkcionālu apbūvi. Pati stratēģija noteica, ka šī vīzija ir īstenojama "vienīgi ar pašvaldības aktīvu līdzdalību", uzskaitot konkrētas rīcības, kas līdz galam nav īstenotas.

Privātais sektors uz šo signālu reaģēja. 2014. gadā tika dibināta Skanstes attīstības aģentūra,³⁶ kas apvienoja apkaimes nekustamo īpašumu īpašniekus un attīstītājus, un šobrīd apkaimē ir ieguldītas vērienīgas privātās investīcijas, uzbūvēti vai sākti būvēt biroju kompleksi (piemēram, *Verde*, *Elemental Skanste*) un dzīvojamie projekti (piemēram, *Skanstes parks*, *New Hanza apartamenti*).

Divpadsmit gadus pēc RIAS2030 pieņemšanas un četrus gadus pirms tās izpildes termiņa, Skanstes apkaime nav pietuvojusies stratēģijā minētajiem mērķiem. Skanstē 2025. gadā dzīvoja 1 908 iedzīvotāji (no plānotajiem 28 000),³⁷ tramvaja līnija nav uzbūvēta, daļa publiskās ārtelpas un ielu (t.sk. Sporta ielas pamatposmi) nav izbūvēti. Apkaime ir kļuvusi par perspektīvu biroju un dzīvojamo kvartālu, bet ne par "Rīgas centrālo biznesa rajonu" ar metropoles mēroga sabiedrisko transportu un publisko ārtelpu.

³² Rīgas dome. 2018. Skanstes apkaimes teritorijas plānojums (8. pielikums): Transporta infrastruktūra. https://www.rdpad.lv/wp-content/uploads/2017/13/08_pielikums_Transporta_infrastruktura_ML.pdf

³³ VARAM. 2019. VARAM ministra rīkojums Nr. 1-2/49 "Par Rīgas domes priekšsēdētāja Nila Ušakova atstādināšanu no amata pienākumu pildīšanas". <https://www.vestnesis.lv/op/2019/69.13>

³⁴ MK. 2019. Valdība elektrovilcienu iegādei novirza 70 000 000 eiro. <https://www.mk.gov.lv/lv/jaunums/valdiba-elektrovilcienu-iegadei-novirza-70-000-000-eiro>

³⁵ Rīgas domes atļaušanas likums. 24.02.2020. <https://likumi.lv/ta/id/312759>

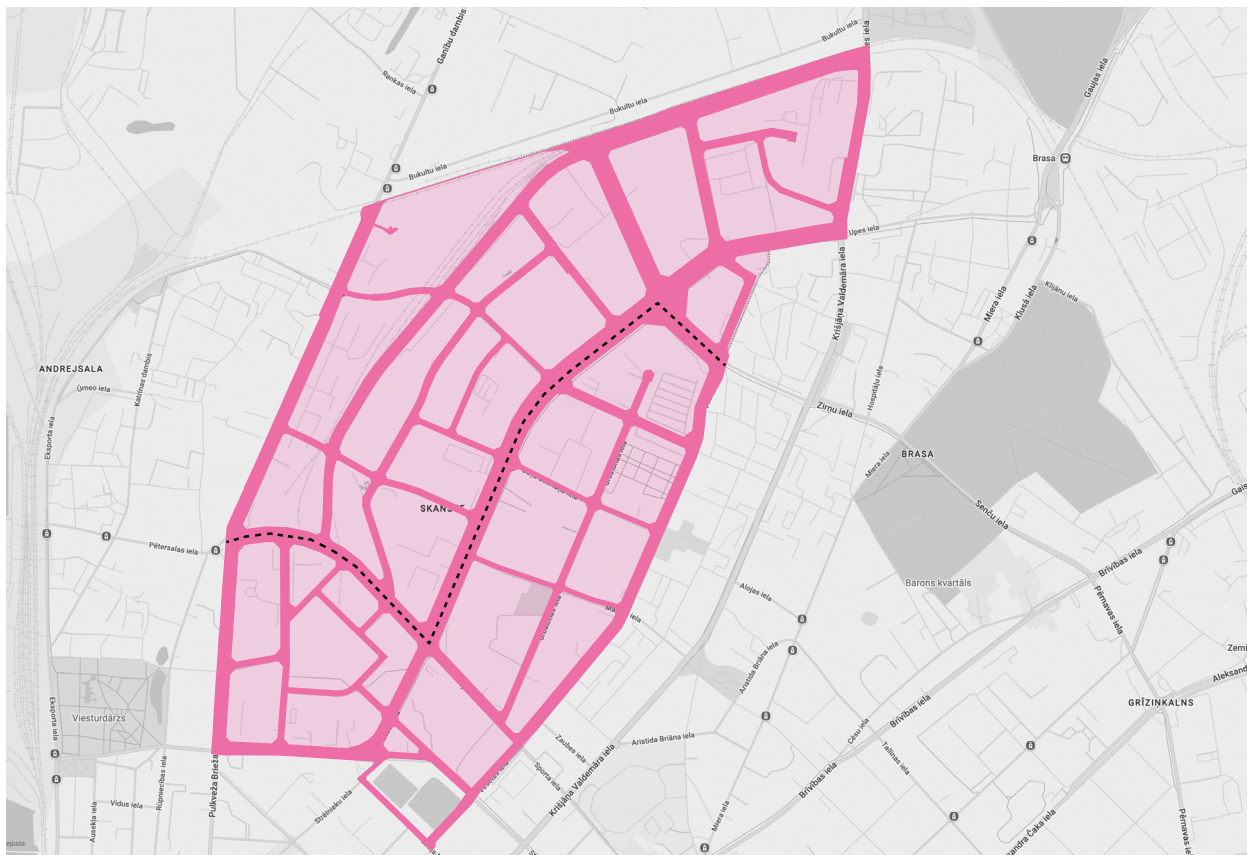
³⁶ Skanstes attīstības aģentūra. <https://www.skanste.lv/lv/skanstes-attistibas-agentura/>

³⁷ CSP. 2025. Iedzīvotāji pēc dzimuma un vecuma grupām reģionos, novados, pilsētās, pagastos, ciemos (atbilstoši robežām 2026. gada sākumā), apkaimēs un blīvi apdzīvotās teritorijās (eksperimentālā statistika) – visas teritorijas, dzimums un laika periods. https://data.stat.gov.lv/pxweb/lv/OSP_PUB/START__POP__IR__IRD/RIG010/

20. attēls

Tramvaja līnija 2018. gada Skanstes lokālpārveidojuma ielu tīklā

Avots: Google Earth, Rīgas PAD



Strukturālo problēmu ietekme uz pilsētas attīstību un būvniecības nozari

Vīzija bez finansējuma, sadrumstalotie departamenti un neparedzamie politiskie cikli rada konkrētas sekas privātajiem attīstītājiem, kuriem pilsēta savās stratēģijās ir solījusi konkrētas darbības, kas realitātē nav īstenojušās.

Skanstes piemērs nav individuāla neveiksme, tas ir simptoms sistēmiskai problēmai, kas ietekmē visas pilsētas attīstību. Plaša starp stratēģisko vīziju un faktisko īstenošanu rada divas konkrētas problēmas.

1. **Investīciju neparedzamība.** Stratēģiski svarīgi attīstības projekti (multifunkcionāla apbūve prioritārajās teritorijās, transporta mezgli, sabiedriskie objekti) prasa ilgtermiņa plānošanu, kas sniedzas pāri politiskajiem cikliem, un horizontālu iestāžu sadarbību no koncepta līdz ekspluatācijas sākumam. Ja stratēģijas signāls praksē ir derīgs tikai pašreizējās koalīcijas pilnvaru laikā, attīstītāja investīciju aprēķins jāveic ar daudz augstāku riska

koeficientu nekā pilsētās, kur stratēģijas pēctecība ir nodrošināta.

2. **Punktveida attīstība.** Ja pašvaldība nevar uzticami nodrošināt prioritāro teritoriju attīstībai nepieciešamo infrastruktūru, privātā attīstītāja racionāla stratēģija ir koncentrēties uz mazākiem projektiem teritorijās, kur infrastruktūra jau eksistē. Tā vietā, lai īstenotu vērienīgas ieceres ilglaicīgos projektos, kuru veiksmē ir atkarīga no daudzu pašvaldības struktūru saskaņotas rīcības vairāku gadu garumā, attīstītāji izvēlas mazākus projektus vietās, kur infrastruktūra jau eksistē.

Šajā nodaļā secinātais ļauj izvirzīt hipotēzi, ka pilsētā, kurā stratēģiskie solījumi netiek konsekvēti pildīti un lielo projektu īstenošanu kavē institucionālā sadrumstalotība un politiskā cikla nestabilitāte, attīstītāji racionālu apsvērumu dēļ izvēlas mazākus, ātrāk realizējamus projektus.

Rīgas ilgtspējīgas attīstības stratēģija 2050 kā risinājums

Šobrīd pašvaldība ir nākamās ilgtermiņa stratēģijas un attīstības programmas izstrādes sākuma posmā. Līdz ar to paveras iespēja izstrādes procesa uzlabojumiem, kas varētu novērst trūkumus, kuru rezultātā RIAS2030 kļuva par vīziju bez izpildes. Šī pētījuma ietvaros sagatavoti trīs rīcības virzieni stratēģijas procesa izstrādes uzlabošanai.

Šie trīs rīcības virzieni viens otru papildina. Stratēģija ar finansiālu pamatu, bet bez institucionāla mehānisma to īstenot paliks uz papīra. Institucionāls mehānisms bez stratēģijas aizsardzības no politiskā cikla zaudēs leģitimitāti pēc katras koalīcijas mai-

ņas. Politiskā cikla aizsardzības mehānismi bez finansiāla seguma kļūs par instrumentu, ar ko aizstāvēt nereālus solījumus.

RIAS2050 spēja atrisināt iepriekšējās stratēģijas problēmas ir atkarīga no tā, vai jaunās stratēģijas izstrādes komanda apzinās un izmanto iepriekšējā cikla mācības. Ja RIAS2050 tiks izstrādāta tādā pašā veidā kā RIAS2030, kā vīzija bez finansiālās, institucionālās un politiskās pēctecības arhitektūras, tad nav sagaidāms, ka nākamais plānošanas cikls Rīgā atnesīs vairāk pārmaiņu nekā esošais cikls.

4. izcēlums

Rīcības virzieni stratēģijas procesa izstrādes uzlabošanai

1. VIRZIENS

Stratēģija jāveido ar reālistisku finanšu prognozi, sadarbojoties ar Rīgas Finanšu departamentu



RIAS2030 tika izstrādāta kā vīzijas dokuments, neizvērtējot, vai pilsētai ir finansiāla kapacitāte to īstenot. Rezultātā pašvaldība īsteno prioritātes atbilstoši finansēm, un vērienīgie projekti paliek kā nepieildīti solījumi. Lai RIAS2050 šāda problēma nebūtu, stratēģijas vīzijai jāveidojas paralēli ar pašvaldības budžeta kapacitātes ilgtermiņa aplēsi, ārējā finansējuma reālo pieejamību un alternatīvo finansēšanas mehānismu (publiskās un privātās partnerības, attīstītāju iemaksas, ieguldītāju iesaiste) potenciāla izvērtējumu.

Esošajos Rīgas plānošanas dokumentos Finanšu departaments nav norādīts kā iestāde, kas būtu jāiesaista šajā procesā. Departamenta iesaiste stratēģijas vīzijas izstrādē būtu pirmais solis uz vīziju, kas atbilst pašvaldības finanšu iespējām.

2. VIRZIENS

Stratēģija, kas nav pašvaldības institucionālās struktūras upuris



RIAS2050 izstrādās PAD, taču pašvaldībai šobrīd trūkst skaidra mehānisma, kas nodrošinātu ĀMD, ID un MVD pilnvērtīgu iesaisti izstrādes procesā un stratēģijas ieviešanu rīcības līmenī. Lai gan AP2027 rīcības plānā departamenti ir uzskaitīti pie RIAS2050 izstrādes, PAD ir noteikts kā "galvenais izpildītājs" jeb stratēģijas faktiskais izstrādātājs. Tas atkārto iepriekšējo modeli un iezīmē aprakstīto institucionālo problēmu: stratēģiju, kuras īstenošanai nepieciešama vairāku institūciju kompetence un darbības, izstrādā viens departaments, kamēr pārējie ir norādīti kā "saistītie izpildītāji" bez efektīva koordinācijas mehānisma.

AP2027 kā risinājumu pašvaldības institucionālās struktūras problēmām piedāvā izvērtēt jaunas koordinējošās struktūrvienības izveidi, lai gan teorētiski šo funkciju jau pilda pilsētas izpilddirektors. Tas liecina, ka pārmaiņām stratēģijas sekmīgai īstenošanai jābūt drosmīgākām par vēl vienas koordinējošās struktūras izveidi esošās sistēmas ietvaros. Ir nepieciešams mehānisms, kas nodrošina hierarhisku atbildību politiskajā līmenī un apvieno četrus izceltos departamentus vienotā struktūrā, sekojot Helsinku modelim.

3. VIRZIENS

Jāievieš mehānismi, kas mazina politisko ciklu ietekmi uz stratēģijas īstenošanu



Sešpadsmit gadu ilgtermiņa stratēģiju nav iespējams un arī nebūtu vēlams pilnībā izolēt no četrus gadu politiskā cikla ietekmes, taču pastāv mehānismi, kas var mazināt politisko maiņu destabilizējošo

efektu. Skanstes tramvaja piemērs spilgti izgaismo sistēmisku problēmu – **stratēģijas zemo noturību pret vēlēšanu cikliem un nespēju adaptēties jauniem apstākļiem**. Risinājums nav stratēģijas iekalšana akmenī, kas faktiski piešķirtu nesamērīgu ietekmi vienam pašvaldības domes sasaukumam reizi sešpadsmit gados, bet gan skaidra un caurskatāma stratēģijas koriģēšanas mehānisma ieviešana.

Skanstes tramvaja projekts, kas sākotnēji bija stratēģiski prioritārs un ar jau piesaistītu finansējumu, no pašvaldības dienaskārtības pazuda bez alternatīva risinājuma, kas iespējotu Skanstes apkaimei izvirzīto RIAS2030 mērķi – kļūt par Rīgas centrālo biznesa rajonu. Jaunās koalīcijas apstiprinātajā Investīciju plānā vairs neparādās ieguldījumi Skanstes apkaimes mobilitātē, kas spētu aizstāt šo projektu un nodrošināt stratēģijā izvirzītā mērķa sasniegšanu. Vienlaikus Skanstes tramvajs joprojām ir iekļauts gan RIAS2030, gan 2018. gada Skanstes lokālplānojumā. **Tādējādi veidojas triskārša pretruna: mērķis, kuram trūkst īstenošanas ceļa, formāli spēkā esoša stratēģijas komponente un faktiski pamests projekts.**

Šī pretruna nav vienreizēja kļūme, bet gan sistēmiska problēma. Skanstes tramvaja apturēšanas iemesli (kriminālprocesi un ES finansējuma zaudēšana) ir publiski zināmi. Taču septiņu gadu laikā kopš projekta apturēšanas pašvaldība nav atjaunojusi projektu un nav arī formāli koriģējusi stratēģiju. Stratēģijā ierakstītā apņemšanās turpina pastāvēt tikai formāli.

Būtu nepieciešams ieviest **mehānismu, kas pēc stratēģiska projekta apturēšanas uzliktu par pienākumu vai nu piedāvāt alternatīvu mērķa sasniegšanai, vai arī veikt formālas izmaiņas pašā stratēģijā**. Bez šāda mehānisma stratēģija pakāpeniski pārvēršas par formālu dokumentu, kas zaudē savu nozīmi ar katru vēlēšanu ciklu.

Teritorijas plānojums: viena pilsēta, divi plānojumi un to noteikumi

Teritorijas plānojums ir instruments, kas pārveido stratēģisko vīziju par juridiski saistošiem nosacījumiem konkrētiem zemes gabaliem. Teritorijas plānojuma funkcionālais zonējums ar teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumiem (TIAN) ievieš stratēģisko līmeni un tematisko plānojumu pilsētā un kalpo par tiesisku pamatu būvniecības ieceru saskaņošanai. Noteikumus piemēro PAD Arhitektūras pārvaldes arhitekti (jeb pilsētas būvvalde), bet tos izstrādā PAD Pilsētvides attīstības pārvaldes teritoriju plānotāji sadarbībā ar ārpalpojumu sniedzējiem.

Tie nosaka, kāda apbūve attiecīgajā vietā ir atļauta, kāda aizliegta, kādi parametri jāievēro (augstums, blīvums, atkāpes no robežām, autostāvvietu skaits) un kādi papildu nosacījumi izriet no aizsardzības vai citiem statusiem. Teritorijas plānojums ir dokuments, kuru attīstītāji, projektētāji un būvspeciālisti izmanto ikdienā un kura kvalitāte un skaidrība tieši ietekmē būvniecības procesa paredzamību, ātrumu un sarežģītību. Ja stratēģiskā līmeņa problēmas, kas

analizētas iepriekšējā nodaļā, izpaužas pakāpeniski un caur attīstītāju ilgtermiņa investīciju lēmumiem un spēju uzticēties pašvaldības solījumiem, tad teritoriālā plānojuma līmeņa problēmas izpaužas ikdienā, katrā būvniecības procesā, kas notiek Rīgā.

Pētījuma ietvaros tika identificētas divi izaicinājumi, kuriem būtu jārod risinājums, lai veicinātu pilsētas attīstību un kvalitatīvu būvniecības ieceru īstenošanu pilsētā. Pirmkārt, **strukturālā līmenī** Rīgā spēkā vienlaikus ir divi paralēli teritorijas plānojumi – Rīgas teritorijas plānojums un Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas (RVC un tā AZ) teritorijas plānojums, kas faktiski sadala pilsētu divās daļās. Esošā struktūra rada dubultas pārvaldības struktūras, dubultu birokrātiju un veido vienas pilsētas funkcionālu sadalījumu divās plānošanas pasaulēs un rezultātā – arī attīstības un būvniecības pasaulēs. Otrkārt, **izstrādes līmenī** plānošanas dokumentu sagatavošana ar ārējiem ekspertiem un pieaugošais noteikumu apjoms rada papildu sarežģītības slāni, kas apgrūtina to piemērošanu un izmantošanu praksē.

Nacionālā līmeņa loma teritorijas plānošanas procesā

Pašvaldību teritorijas plānošanu Latvijā ietekmē nacionālā regulējuma rāmis, kas nosaka, kādi plānošanas dokumenti pašvaldībā jāizstrādā un kāds ir to saturs. Rīgas pašvaldības iespējas pārveidot savu plānošanas sistēmu nav neierobežotas, tās ir atkarīgas no šī rāmja, un **daļa no šajā nodaļā analizētajām problēmām ir nacionālā normatīvā regulējuma bāzes sekas, ne pašvaldības lēmumu rezultāts.**

Regulējums iedalās divos blokos – vispārējie noteikumi, kas attiecas uz visām Latvijas pašvaldībām, un speciālie noteikumi, kas attiecas tikai uz RVC un tā AZ. Vispārējie noteikumi definē pašvaldības plānošanas dokumentu sistēmu,³⁸ dokumentu saturu un izstrādes kārtību,³⁹ kā arī funkcionālo zonu sistēmu, atļautos teritorijas izmantošanas veidus un apbūves parametrus.⁴⁰

Rīgai paralēli vispārējam regulējumam piemēro arī speciālu likumdošanu – **Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un aizsardzības likumu**⁴¹ un to īstenojošos noteikumus.⁴² Tie paredz, ka RVC un tā aizsardzības zonas teritorijai izstrādājams **atsevišķs teritorijas plānojums**. Rīga no normatīvā regulējuma viedokļa atrodas unikālā situācijā: vispārējais regulējums paredz viena teritorijas plānojuma loģiku, bet speciālais regulējums rada otru plānojumu atsevišķai pilsētas daļai. Speciālais regulējums prevalē, bet rezultāts ir tāds, ka mantojuma aizsardzības vārdā Rīgā praksē darbojas divi paralēli teritorijas plānojumi, kas faktiski sadala pilsētu divās daļās ar visām no tā izrietošajām sekām.

Nacionālais regulējums ietekmē abas šajā nodaļā aplūkotās centrālās problēmas. **Pirmkārt, divu plānojumu sistēma Rīgā** nav

pašvaldības lēmums, ko Rīgas dome varētu mainīt patstāvīgi, tā izriet no RVC likuma un MK noteikumiem Nr. 127. Lai Rīga varētu pāriet uz vienotu teritorijas plānojumu, būtu nepieciešami grozījumi šajā speciālajā likumdošanā Saeimas un Ministru kabineta līmenī. Šī situācija izgaismo sistēmisku problēmu: **kultūrpolitika ietekmē lēmumus par Rīgas plānošanas procesiem, kas savukārt ietekmē visas pilsētas attīstību, ne tikai kultūrvēsturiskā mantojuma aizsardzību.**

Otrkārt, noteikumu apjoma un sarežģītības pieaugums ir gan nacionālā regulējuma, gan pašvaldības iekšējās prakses rezultāts:

- **Valsts prasības.** Nacionālais regulējums pieprasa, lai TIAN katrai funkcionālajai zonai un apakšzonai tiktu noteikti detalizēti nosacījumi (izmantošanas veidi, blīvums, intensitāte, augstums, brīvā zaļā teritorija u.c.).
- **Pašvaldības interpretācija.** Valsts nosaka 12 galvenās funkcionālās zonas, Rīgas TIAN tās ir izdalītas vairāk nekā 40 apakšzonās.

Rīgas plānošanas efektivitāti bremzē divi galvenie faktori: valsts noteiktā sistēma un pašvaldības iekšējā prakse. Pirmkārt, nacionālais regulējums piespiež Rīgu uzturēt divus paralēlus plānojumus, ko pašvaldība viena pati nevar mainīt ar regulējuma grozījumiem Saeimas un ministru kabineta līmenī. Otrkārt, pati pašvaldība gadu gaitā ir pārlieku sarežģījusi noteikumus, palielinot to skaitu un izveidojot daudz apakšzonu. Rezultātā Rīgas plānošanas sistēmas problēmas, kas ietekmē pilsētas attīstību un būvniecības procesus, ir radušās, nacionālā līmenī radītai sistēmai sastopoties ar pašas pilsētas radīto birokrātiju.

Divi teritorijas plānojumi

Divu paralēlu teritorijas plānojumu pastāvēšana nozīmē, ka Rīgā vienlaikus darbojas divi dažādi noteikumu kopumi. Tas faktiski sadala pilsētu divās zonās, kas tiek regulētas

pēc atšķirīgiem principiem. Šī dalīšana tieši atspoguļojas arī Rīgas PAD struktūrā, sadalot divās daļās gan Pilsētvides attīstības pārvaldi, gan Arhitektūras pārvaldi.

³⁸ Teritorijas attīstības plānošanas likums. 02.11.2011. <https://likumi.lv/ta/id/238807>

³⁹ Ministru kabineta 2014. gada 14. oktobra noteikumi Nr. 628 "Noteikumi par pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentiem". <https://likumi.lv/ta/id/269842>

⁴⁰ Ministru kabineta 2013. gada 30. aprīļa noteikumi Nr. 240 "Vispārīgie teritorijas plānošanas, izmantošanas un apbūves noteikumi". <https://likumi.lv/ta/id/256866>

⁴¹ Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un aizsardzības likums. 11.06.2003. <https://likumi.lv/ta/id/76001>

⁴² Ministru kabineta 2004. gada 8. marta noteikumi Nr. 127 "Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un aizsardzības noteikumi". <https://likumi.lv/ta/id/85432>

Pilsētvides attīstības pārvaldē, kas atbild par plānošanas dokumentu izstrādi, darbojas:

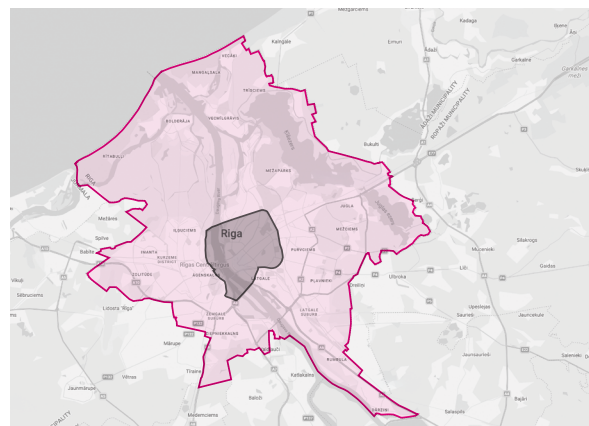
- **Teritorijas plānojuma nodaļa**, kas gatavo plānus teritorijai ārpus RVC un tā AZ;
- **RVC un tā AZ plānošanas nodaļa**, kas plāno tikai RVC un tā AZ.

Līdzīga situācija ir **Arhitektūras pārvaldē**, kuras darbinieki ikdienā piemēro Pilsētvides attīstības pārvaldes izstrādātos noteikumus būvniecības iecerēm. Plānošanas sistēmas rezultātā arī tur ir izveidotas divas atsevišķas struktūras:

- **Arhitektu nodaļa**, kas nodrošina būvvaldes funkcijas Rīgas daļai ārpus centra;
- **Kultūras mantojuma aizsardzības nodaļa**, kas nodrošina būvvaldes funkcijas RVC un tā AZ.

21. attēls Rīgas teritorijas plānojumi

Avots: Rīgas PAD



- Rīgas teritorijas plānojums
- Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas teritorijas plānojums

4. izcēlums

Kā Rīgā izveidojās divi plānojumi

1. POSMS

Starptautiskās saistības (1997)

- Rīgas vēsturiskais centrs (RVC) kļūst par UNESCO Pasaules mantojuma vietu.
- **UNESCO prasība:** Izveidot mantojuma Pārvaldības plānu (*Management Plan*). Dokumentam jābūt stratēģiskam. Tā ir vīzija, kā saglabāt vērtības, vienlaikus attīstoties.

2. POSMS

Latvijas likumdevēju lēmums (2003)

- Saeima pieņem "Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un aizsardzības likumu".
- **Latvijas rīcība:** Tā vietā, lai integrētu UNESCO Pārvaldības plānu vienotā Rīgas plānā, likums pieprasa atsevišķu teritorijas plānojumu RVC un tā AZ.
- Sākas Rīgas dalīšana divās plānošanas teritorijās.

3. POSMS

Dokumenta metamorfoze (2003–2006)

- Sākotnēji pašvaldība sāk gatavot RVC un tā AZ Pārvaldības plānu.
- Izstrādes laikā vīzija pārtop par juridisku dokumentu – teritorijas plānojumu.
- **Rezultāts:** Hibrīddokuments, kas mēģina būt gan stratēģisks redzējums, gan teritorijas plānošanas dokuments ar izmantošanas un apbūves noteikumiem, taču pilnībā nepilda ne vienu, ne otru funkciju.

4. POSMS

Rīgai ir divi teritorijas plānojumi (2006)

- Rīgas dome apstiprina atsevišķo plānojumu.
- **Sekas:** Rīga ir sadalīta divās daļās ar diviem dažādiem noteikumu komplektiem, ar nepietiekamiem teritoriju integrēšanas mehānismiem.

Divu teritorijas plānojumu sekas pašvaldībai un būvniecības ieceru īstenotājiem

Šobrīd teritorijas plānošanas resurss tiek dublēts, un viens un tas pats jautājums, piemēram, transporta plūsma, funkcionālais zonējums vai publiskā ārtelpa, divās pilsētas daļās tiek risināts divās atsevišķās struktūrās bez skaidriem mehānismiem, kā šīs pilsētas daļas pilnvērtīgi integrēt.

Sekām ir ūdenskrituma efekts – tās tiek nodotas tālāk Arhitektūras pārvaldei (kurā divu plānojumu rezultātā ir izveidotas divas atsevišķas struktūras) un caur arhitektūras

pārvaldi – būvniecības ieceru īstenotājiem. Ieceres īstenotājam, kura projekts atrodas teritorijā ārpus Rīgas vēsturiskā centra, jāievēro RTIAN. Ieceres īstenotājam, kura projekts atrodas Rīgas vēsturiskajā centrā, jāievēro RVC un tā AZ TIAN un RTIAN (kurus faktiski izmanto lai aizpildītu caurumus, kurus nespēj nosegt RVC un tā AZ TIAN), un kultūrvēsturiskā mantojuma aizsardzības struktūras, kuru funkcijas un ietekme detalizēti aprakstītas nodaļā par kultūrvēsturiskā mantojuma aizsardzību.

5. izcēlums

Tallinas pieredze ar vairākiem teritorijas plānojumiem

Tallinā plānošanas sistēmu veido pilsētas vispārējais plāns (*Tallinna üldplaneering*), tematiskie plānojumi (*teemaplaneering*), **astoņi apkaimju teritorijas plānojumi** (*linnaosa üldplaneering*) un detālplānojumi (*detailplaneering*). Detālplānojumi Tallinā ir nepieciešami gandrīz visām būvniecības iecerēm, un tie pieļauj zemes izmantošanas funkcijas maiņu, šādu elastību Rīgā nodrošina lokālplānojumi.

Tallinas sistēmā tematiskie plānojumi atrodas hierarhijā starp pilsētas vispārējo plānu un apkaimju teritorijas plānojumiem. Līdzīgi kā Rīgā, tos izstrādā par konkrētām tēmām, tomēr būtiskākā atšķirība ir to juridiskais statuss: Tallinā tematiskie plānojumi ir juridiski saistoši un integrē visus astoņus apkaimju teritorijas plānojumus. Piemēram, pilsētas mēroga tematiskais plānojums par apbūves augstuma zonējumu vai zaļajām zonām ir juridiski saistošs gan attīstītājiem, gan projektētājiem neatkarīgi no tā, kurā apkaimē konkrētais zemesgabals atrodas.

Pētījuma ietvaros veiktās intervijas liecina, ka Tallina pašlaik atsakās no astoņu apkaimju teritorijas plānojumu modeļa, izstrādājot vienotu pilsētas teritorijas plānojumu, kas aizstās apkaimju plānojumus. Pāreja uz vienotu pilsētas mēroga dokumentu tiek pamatota ar nepieciešamību:

- **mazināt fragmentāciju**, ko rada vairāki atsevišķi plāni;
- **nodrošināt vienotu stratēģisko redzējumu** par visas pilsētas attīstību;
- **paātrināt lēmumu pieņemšanu** un plānošanas dokumentu aktualizēšanu.

Centralizēts plānojums ļauj konsekvētāk aizsargāt pilsētas siluetu un publiskos resursus, koordinēt investīcijas infrastruktūrā un izvairīties no pretrunīgām vietēja līmeņa normām un nepilnībām, kas var kavēt attīstību vai radīt nevienlīdzību pakalpojumu pieejamībā.

Vienlaikus intervijas ar Viļņas pašvaldības pārstāvjiem atklāja, ka **Viļņa šobrīd apsver iespēju virzīties uz vairāku atsevišķu plānojumu izstrādi**, lai straujāk attīstītu prioritārās pilsētas daļas, tomēr Tallinas un Rīgas pieredze neliecina, ka šāda pieeja būtu vēlama, īpaši ņemot vērā, ka Rīgā lokālplānojumi jau efektīvi kalpo kā instruments teritorijas plānojuma grozīšanai prioritārajās attīstības teritorijās, kā to apliecina iepriekš analizētais Skanstes piemērs, kurā ir izstrādāts kvalitatīvs lokālplānojums, bet problēma ir šī plānojuma īstenošana.

Tematiskie plānojumi: starp stratēģiju un teritorijas plānošanu

Saskaņā ar Teritorijas attīstības plānošanas likumu tematiskie plānojumi risina specifiskus jautājumus konkrētai nozarei vai tematam. Rīgā šobrīd ir izstrādāti vairāk nekā desmit tematiskie plānojumi, aptve-

rot transportu, mājokļus, uzņēmējdarbību, publisko ārtelpu un citus aspektus.

Tematiskā plānojuma risinājumi ir jāievēro, izstrādājot citus teritorijas attīstības plā-

nošanas dokumentus. Tomēr tematiskie plānojumi nav tieši piemērojami konkrētai zemes vienībai. Atšķirībā no teritorijas plānojuma TIAN, kura noteikumi tiešā veidā ir saistoši attīstītājiem, projektētājiem un būvspeciālistiem, tematisko plānojumu

saturs piemērojams netieši, caur teritorijas plānojuma normām. Praksē tas nozīmē, ka tematiskais plānojums ir dokuments plānotājiem (pamats nākamajām teritorijas plānojuma izstrādei), nevis ieceru īstenotājiem.

Tematiskie plānojumi ilustrē plānošanas dokumentu fragmentāciju Rīgā

Atšķirībā no Tallinas **Rīgas tematiskie plānojumi nepilda fragmentācijas novēršanas lomu**. Tie drīzāk atkārtoti divu plānojumu sistēmas dubulto struktūru, kuru nosaka RVC likums. Piemēram, transporta jomā Rīgai ir izstrādāti divi atsevišķi tematiskie plānojumi. Pirmais ir 2017. gadā apstiprinātais Transporta attīstības tematiskais plānojums,⁴³ kas kalpo par pamatu Rīgas teritorijas plānojumam līdz 2030. gadam. Otrais ir 2025. gada augustā pabeigtais RVC un tā AZ Transporta un mobilitātes attīstības tematiskais plānojums,⁴⁴ kas būs pamatā jaunajam RVC un tā AZ teritorijas plānojumam. Kamēr 2017. gada plāns aptver visu Rīgu, 2025. gada dokuments detalizē mobilitātes vīziju tikai vēsturiskajā centrā. Šī situācija uzskatāmi demonstrē, kā RVC likums ietekmē Rīgas mobilitātes plānošanas sistēmu. Tas rada absurdu situāciju, kurā **pilsētas mobilitātes sistēmas plānošanas organizāciju faktiski ietekmē kultūrpoltikas uzstādījumi par mantojuma saglabāšanu**.

Astoņu gadu starpība starp abiem dokumentiem un to izstrāde dažādu teritorijas plānojumu vajadzībām nozīmē, ka transporta sistēmas vīzija Rīgā netiek veidota kā vienots pilsētas pārvaldības instruments.

Tā vietā pastāv divi atsevišķi dokumenti ar atšķirīgām metodoloģijām un izstrādes komandām. Abus plānojumus izstrādāja dažādi ārējie eksperti: 2017. gada dokumentu sagatavoja PAD sadarbībā ar SIA "VIA Design Group", SIA "METRUM" un SIA "BRD projekts", savukārt 2025. gada plānu izstrādāja PAD sadarbībā ar SIA "E. Daniševska birojs" un SIA "SOLVERS".

Šī fragmentācija tieši ietekmē konkrētu projektu plānošanu, ko uzskatāmi ilustrē Skanstes apkaime, kas ir viena no Rīgas prioritārajām attīstības teritorijām. 2017. gada Transporta attīstības plānojumā Skanstes tramvaja līnija ir minēta kā prioritāte un priekšnoteikums tālākai tramvaju tīkla attīstībai uz Purvciemu un Pļavniekiem. Savukārt 2025. gada RVC un tā AZ plānojumā šī pati līnija joprojām ir prioritāte Nr. 1, taču tagad tā ir iekļauta plašākā divpadsmit perspektīvo līniju sarakstā, kuru īstenošana ir atkarīga no finansējuma (kas nav ņemts vērā izpētē) un neaptver visu Rīgu, līdz ar to arī līnijas, kas nav RVC un tā AZ vai tās tuvumā. **Tādējādi viena attīstības teritorija atrodas divu plānošanas dokumentu krustpunktā, kur katram ir savs izstrādes cikls, komanda un metodoloģiskā pieeja.**

Tematiskais plānojums kā pagaidu risinājums

RVC likums nenosaka, ka Rīgai ir jāgatavo atsevišķi teritorijas plānojumi, un nacionālais plānošanas regulējums definē tematisko plānojumu pietiekami plaši, lai pieļautu gan tā izmantošanu, kā tas notiek šobrīd, gan kā integrējošu plānošanas mehānismu visai pilsētai. Tas nozīmē, ka pārejai uz modeli, kur tematiskie plānojumi pilda integrējošu funkciju RVC un tā AZ un pārējai Rīgai par konkrētām tēmām un darbojas vienoti

visai pilsētai, nav nepieciešami nacionālā līmeņa likumdošanas grozījumi. Atšķirībā no divu teritorijas plānojumu sistēmas, šajā jautājumā pašvaldība var rīkoties pati. Tematiskais plānojums kā integrējošs plānošanas mehānisms gan noteikti ir jāuztver kā pagaidu risinājums, kamēr nav atrisināta problēmas sakne (divi Rīgas plānojumi), kas ir iestrādāta RVC likumā.

⁴³ RVP PAD. 2017. Transporta attīstības tematiskais plānojums. <https://www.rdpad.lv/speka-esosie-tematiskie-planojumi/>

⁴⁴ RVP PAD. 2025. Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas transporta un mobilitātes attīstības tematiskais plānojums: RVC un tā AZ mobilitātes attīstības plāns. <https://www.sus.lv/petijumi/rigas-vesturiska-centra-un-ta-aizsardzibas-zonas-transporta-un-mobilitates-attistibas>

Ārējo ekspertu nozīme teritorijas plānojumā izstrādē

Rīgas pašvaldības plānošanas dokumentu izstrādes prakse lielā mērā balstās uz plašu ārējo ekspertu iesaisti. Šis modelis ir raksturīgs Latvijas plānošanas sistēmai kopumā, taču Eiropas kontekstā ir izņēmums, nevis norma. ESPON/COMPASS 2018. gada salīdzinošajā pētījumā par teritoriālās pārvaldības un plānošanas sistēmām Eiropā norādīts, ka Latvija ir viena no tikai trim pētījumā iekļautajām Eiropas valstīm (līdz ar Bulgāriju un Čehiju), kur pašvaldības līmeņa plānošanas dokumentu sagatavošana tiek deleģēta ārējiem ekspertiem, izmantojot publiskos iepirkumus.⁴⁵

Pārējās 29 pētījumā analizētajās valstīs vispārpieņemtā prakse ir pretēja – vietējā plānošanas iestāde pati atbild par dokumentu satura izstrādi. **Latvijas pieeja, kurā pašvaldības plānošanas departaments darbojas primāri kā pasūtītājs un rezultātu apkopotājs, bet faktisko dokumentu satura izstrādi uztic ārpakalpojuma veicējam, neatbilst Eiropas plānošanas prakses standartam.**

Šis konteksts ir būtisks, lai izprastu Rīgas plānošanas sistēmas problēmas, piemēram, institucionālās atmiņas zudumu starp izstrādes cikliem un atšķirīgu ierēdņu interpretāciju par piemērojamajiem noteikumiem. Šādi izaicinājumi nav raksturīgi standarta plānošanas sistēmām. Tie rodas plānošanas sistēmās, kur pašvaldības iekšējās funkcijas tiek nodotas ārējiem izpildītājiem.

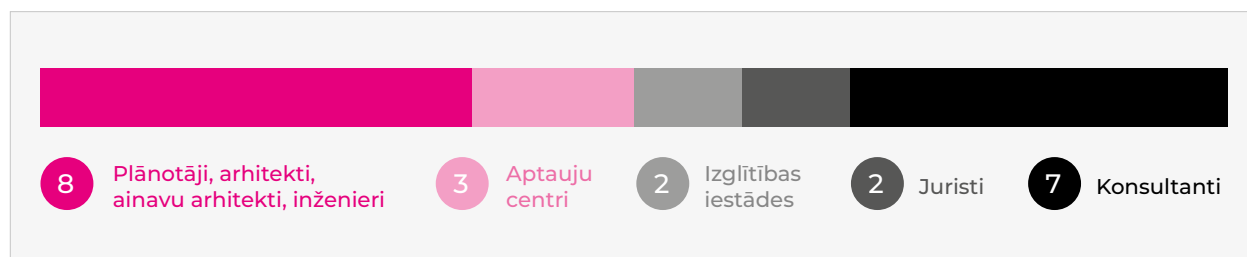
Pašreizējo Rīgas teritorijas plānojuma pamatdokumentu izstrādājis Pilsētas attīstības departaments sadarbībā ar SIA “Grupa93” un tās apakšuzņēmēju ZAB “Eversheds Sutherland Bitāns”. Tomēr šī ir tikai aisberga redzamā daļa. Plāna saturu veidoja virkne atsevišķu pētījumu un tematisko plānojumu, ko Rīgas pašvaldība pasūtīja un kas tika sagatavoti no 2012. līdz 2021. gadam. Plāna saturs balstās uz vairāk nekā 30 atsevišķi pasūtītām izpētēm un dokumentiem, no kuriem katrs tika sagatavots savā iepirkumu ciklā ar atšķirīgu izstrādes komandu. PAD pamatfunkcija šajā procesā bija definēt darba uzdevumus, vadīt iepirkumus, izvērtēt rezultātus un integrēt tos vienotā teritorijas plānojumā.

Katra pētījuma izstrāde tiek pasūtīta atsevišķā iepirkumu ciklā, kas vidēji ilgst no 1 līdz 2 gadiem. Pēc apstiprināšanas pētījuma rezultāti tiek iekļauti plānošanas dokumentā, kas Rīgā var darboties pat vairākas desmitgades, kā tas šobrīd ir RVC un tā AZ gadījumā – tas šogad svin apaļus divdesmit gadus kopš tā izstrādes. Tomēr pamatdokumentus izstrādājušās ārējās ekspertu komandas pēc iepirkuma līguma beigām vairs nav iesaistītas plānojuma uzturēšanā vai interpretācijā. Nākamais izstrādes cikls bieži tiek piešķirts citā iepirkumā citai komandai.

22. attēls

Izpildītāju dalījums pēc to darbības veida

Avots: Rīgas PAD, autora apkopojums

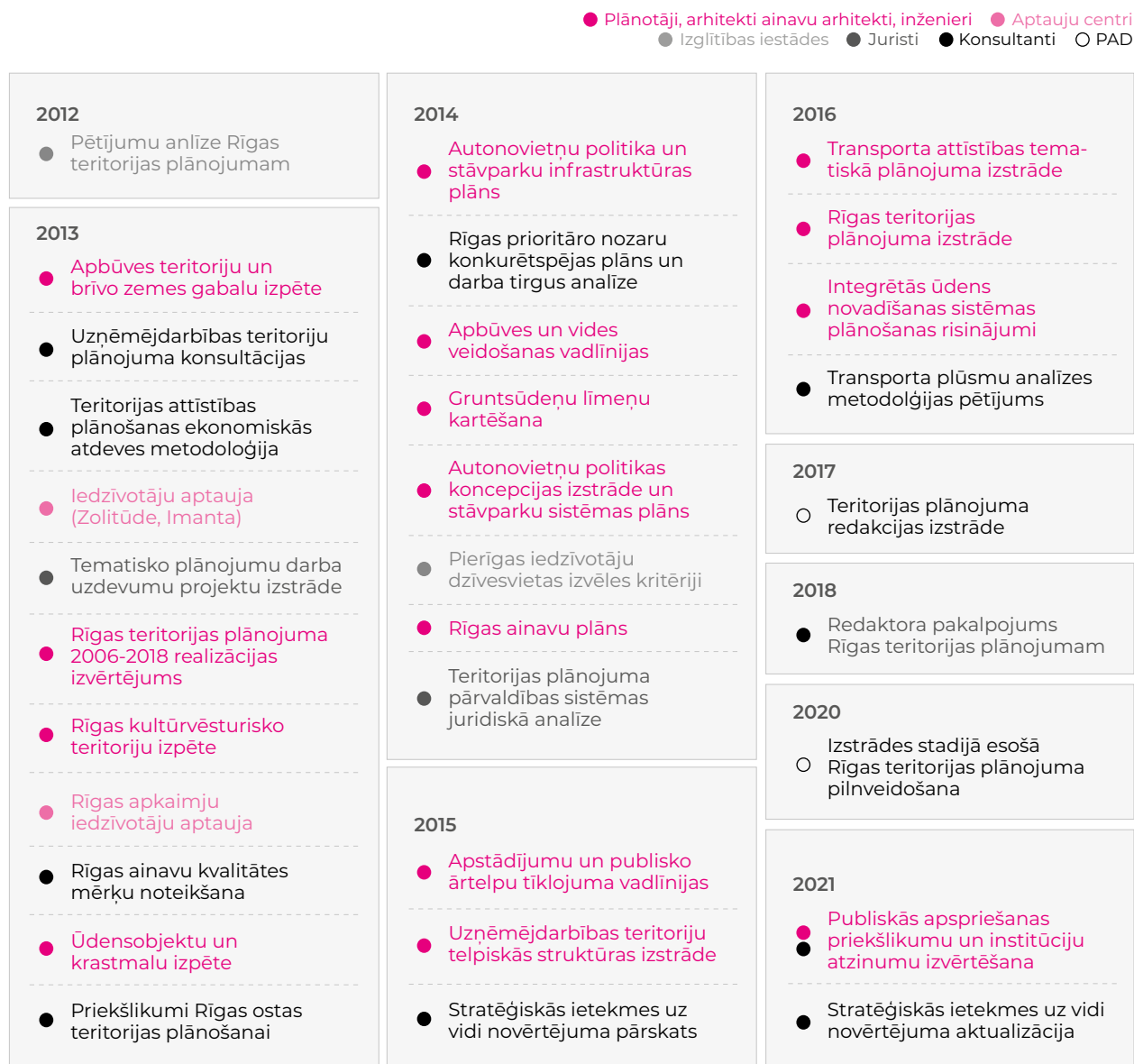


⁴⁵Nadin, V. et al. 2018. COMPASS: Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/1%20COMPASS_Final_Report.pdf

23. attēls

Rīgas teritorijas plānojuma izstrādes ietvaros veiktās izpētes

Avots: Rīgas PAD



Institucionālās atmiņas zudums

Pētījuma ietvaros tika identificēti divi līmeņi, kuros veidojas plānojumu institucionālās atmiņas zudums. **Pirmais līmenis** izpaužas starp izstrādes cikliem. Beidzoties iepirkuma līgumam, ārējo ekspertu komandas vairs netiek iesaistītas plānojuma uzturēšanā vai interpretācijā. Tādējādi nākamais izstrādes cikls bieži sākas bez tiešas pieredzes par to, kāpēc konkrēta norma formulēta tieši tā, jo jauno ciklu var izstrādāt jau cita komanda.

Otrais līmenis ir plaša departamenta iekšienē starp plānojuma izstrādātājiem un tā normu piemērotājiem. **Plānojuma izstrādes**

un piemērošanas process Rīgā ir sadalīts trīs nodalītās lomās.

1. **Ārējie eksperti** iepirkuma procedūras ietvaros faktiski sagatavo dokumenta saturu.
2. **PAD Teritorijas plānojuma nodaļas plānotāji** koordinē izstrādes procesu, definē darba uzdevumus, atbild par dokumenta saturu un veido plānojuma struktūru.
3. **Arhitektūras pārvalde (būvvalde)** nodrošina plānojuma ikdienas piemērošanu pēc tā apstiprināšanas, interpretē normas attīstītājiem, piemēro tās kon-

krētiem gadījumiem un izvērtē būvniecības ieceres.

Šīs trīs lomas (izstrāde, koordinācija un piemērošana) veic atšķirīgas komandas ar dažādu iesaistes pakāpi dokumenta tapšanā. Šī iekšējā plaša nav tikai teorētiska, tā tieši ietekmē departamenta ikdienas darbu. Pētījuma intervijās PAD darbinieki norādīja, ka iekšēji tiek veidotas tā sauktās **“tulkošanas grupas”**. Tās ir speciālas darba grupas, kuru mērķis ir skaidrot plānošanas normas starp departamenta plānotājiem (kuri piedalījās izstrādē) un Arhitektūras pārvaldes darbiniekiem (kuriem tās jāpiemēro). Šādu grupu eksistence pati par sevi ir simptoms tam, ka **viena departamenta divas struktūrvienības nespēj vienoties par dokumenta normu nozīmi bez formalizēta “tulkošanas” procesa**.

Turpretim **Tallinā šāda plaša nepastāv**. Intervijas ar Tallinas pašvaldības pārstāvjiem apliecināja, ka plānojumu izstrādā, uztur un tā normas praktiski piemēro tie paši pašvaldības darbinieki, kuri tās ir definējuši. Šīs funkcijas netiek nodalītas starp atsevišķām pārvaldēm vai komandām, kurām nepiecie-

šama savstarpēja koordinācija. Tā kā izstrādātāji paliek iesaistīti normu piemērošanā, tiek saglabāta institucionālā atmiņa par katras normas formulēšanas iemesliem.

Šī problēma nav unikāla Rīgai, līdzīgas grūtības ir visā valstī. Intervētie **ieredņi norādīja, ka mazāku pašvaldību darbinieki paši atzīst, ka “nespēj piemērot normas, jo nav to autori”**. Tas apstiprina, ka problēma ir Latvijas plānošanas sistēmas strukturāls efekts. Ārējo ekspertu modelis (ko COMPASS pētījums identificē kā izņēmuma praksi, nevis Eiropas standartu) apvienojumā ar plānošanas un piemērošanas funkciju nodalīšanu rada sistēmisku plaisu, kuras pārvarēšanai Rīgas gadījumā tiek veidota atsevišķa “tulkošanas grupa”, lai darbinieki varētu veikt savu darbu.

Ārējo ekspertu izstrādes prakse pati par sevi nerada šīs nodaļas analizētās problēmas, bet tā **pastiprina nākamās apakšnodaļas analizēto komplicētības pieaugumu**. Katrs jauns izstrādes cikls ar citu komandu pievieno savu detalizācijas slāni iepriekšējam dokumentam.

Noteikumu apjoma pieaugums

Izstrādes prakses elements, kas ir izaicinājums gan daļai PAD darbinieku, gan ieceru īstenotājiem, ir pakāpenisks Rīgas teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumu (RTIAN) apjoma pieaugums. Pētījumā veiktās intervijas ar PAD darbiniekiem (kas piemēro noteikumus) un dokumentu analīze apliecina Rīgas plānošanas prakses kumulatīvo efektu, kurā **katrs jauns plānojums pārmanto lielāko daļu iepriekšējo normu, tās papildinot**. Salīdzinājumam, 2005. gada Rīgas teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumos bija **635 punkti**, savukārt 2021. gada redakcijā to skaits pieaudzis līdz **1156**, kas ir **82% pieaugums**.

Daļa no TIAN apjoma izriet no nacionālā regulējuma. Ministru kabineta noteikumi Nr. 240 un Nr. 628 pieprasa, lai TIAN katrai funkcionālajai zonai un apakšzonai tiktu noteikti specifiski nosacījumi: pamatinformācija, atļautie galvenie un papildu izmantošanas veidi, kā arī apbūves parametri (blīvums, intensitāte, augstums, brīvās zaļās teritorijas rādītāji u. c.). Šī obligātā struktūrālā arhitektūra pati par sevi veido nozīmīgu daļu no dokumenta kopējā apjoma.

Tomēr Rīgas pašvaldības izvēļu brīvība joprojām ir plaša, un tā izpaužas divās dimensijās: izveidoto funkcionālo apakšzonu skaitā un definēto teritoriju ar īpašiem noteikumiem (TIN) daudzumā. **Pašreizējā RTIAN ir vairāk nekā 40 funkcionālo apakšzonu veidu un 14 veidu teritorijas ar īpašiem noteikumiem, kurās noteikumi nereti tiek izstrādāti kadastra līmenī**. Tā kā nacionālais regulējums katrai no šīm vienībām pieprasa pilnu strukturālo aprakstu, tas tiešā veidā atspoguļojas kopējā noteikumu skaitā.

Baltijas kontekstā detalizēts visas pilsētas mēroga plāns ir raksturīgs gan Rīgai, gan Viļņai. Būtiskākā atšķirība starp abām pilsētām izpaužas izstrādes modelī (Rīgā pieņemta ārējos konsultantus, savukārt Viļņā to veic pati pašvaldība). Turpretim Tallina izmanto principiāli atšķirīgu pieeju: regulatīvā detalizācija pamatā tiek sadalīta starp pilsētas vispārējo plānu un daudziem lokāliem detālplānojumiem, kas tiek pieprasīti gandrīz katrai būvniecības iecerei.

Tallinas modelis nav uzskatāms par optimālu. Intervijas ar Tallinas pašvaldības eksper-

tiem liecina, ka pilsēta šobrīd meklē vidusceļu starp pašreizējo praksi, kurā faktiski pilsēta tiek plānota, izmantojot detālpārplānojumus, un Rīgai raksturīgo augsto detalizācijas pakāpi vienā centralizētā dokumentā, kas ierobežo manevrēšanas iespējas zemes izmantošanas jautājumos.

24. attēls

Punktu skaits Rīgas teritorijas plānojumos

Avots: 2005. gadā izstrādātie RTIAN un 2021. gadā izstrādātie RTIAN

RTIAN 2005	635
RTIAN 2021	1 156

Teritorijas plānošanas sistēmas ietekme uz būvniecības ieceru izskatīšanu

Nodaļā aprakstītās problēmas nepaliek tikai plānošanas līmenī. To sekas tiek nodotas tālāk PAD pārvaldēm, kas strādā ar būvniecības iecerēm un to īstenošanai. Trīs sekas izpaužas ikdienā un atstāj mērāmu ietekmi uz Rīgas būvniecības profilu: dubulta saska-

ņošanas sistēma vēsturiskajā centrā, attīstītāju atkarība no noteikumu interpretācijas un institucionālā plaša pašā departamentā starp tiem, kas plānojumus izstrādā, un tiem, kas tos piemēro.

Divu plānojumu sistēma prasa divas plānotāju un arhitektu struktūras

Divu paralēlu teritorijas plānojumu pastāvēšana nav tikai dokumentu līmeņa jautājums, kas atspoguļojas tikai plānošanas sistēmas organizatoriskajā struktūrā. Tā tiešā veidā atspoguļojas arī Arhitektūras pārvaldes organizatoriskajā struktūrā. Tā kā Rīgai vienlaikus jāpiemēro divi atsevišķi saistošo noteikumu kopumi, kas regulē atšķirīgas pilsētas teritorijas, **Arhitektūras pārvaldē ir izveidotas divas savstarpēji nodalītas struktūras: (1) Arhitektu nodaļa**, kas izvērtē būvniecības ieceres Rīgas teritorijā ārpus vēsturiskā centra un **(2) Kultūras mantojuma aizsardzības nodaļa**, kas vērtē ieceres tikai vēsturiskajā centrā.

Katra nodaļa darbojas tikai savā teritorijā un savā normatīvajā ietvarā. Tas nozīmē, ka arī tādas funkcijas, kuras pēc savas dabas ir vienādas neatkarīgi no teritorijas (piemēram, būvniecības ieceres procesuālā vērtēšana, attīstītāju konsultācijas par dokumentācijas prasībām, lēmumu sagatavošana), tiek veiktas paralēli divās komandās. Pati Kultūras mantojuma aizsardzības nodaļas nosaukuma izvēle norāda uz to, cik dziļi RVC likums ir ietekmējis izpratni par šo Rīgas daļu: **RVC un tā AZ tiek uztverta ne tikai kā atsevišķa plānošanas teritorija, bet kā atsevišķa funkcionāla joma, kas prasa atsevišķu struktūru ar specifisku mantojuma aizsardzības identitāti.** Rīgas vēsturiskais centrs nav tikai kultūrvēsturiski nozīmīga teritorija,

tas ir arī Latvijas politiskais, ekonomiskais un sabiedriskais centrs, kas pieprasa visaptverošu plānošanu, kas šos aspektus ņem vērā.

Attīstītājiem vēsturiskā centra teritorijā šis strukturālais sadalījums izpaužas kā papildu saskaņošanas slogs. Papildus Kultūras mantojuma aizsardzības nodaļai, kas izvērtē ieceres atbilstību RVC un tā AZ TIAN, attīstītājam atsevišķos gadījumos nepieciešams veikt saskaņojumus arī ar Nacionālo kultūras mantojuma pārvaldi (NKMP) un Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un attīstības padomi. Šis aspekts detalizēti analizēts nodaļā par kultūrvēsturiskā mantojuma aizsardzību.

Būtiski uzsvērt, ka **Arhitektūras pārvaldes strukturālā sadalīšana nav tikai PAD organizatoriska izvēle, bet gan sekas RVC likumā noteiktajām divu paralēlu Rīgas plānojumu sistēmām, kurā divu nodaļu normu sistēmu rezultātā ir izveidotas atsevišķas to piemērošanas struktūras.** Ja Rīgā darbotos viens integrēts teritorijas plānojums, Arhitektu nodaļa un Kultūras mantojuma aizsardzības nodaļa varētu darboties kā vienota struktūra ar iekšēju specializāciju, nevis kā divas teritoriāli norobežotas struktūras. Šāda apvienošana ir loģisks risinājuma virziens. Tomēr tā ir iespējama tikai pēc divu plānojumu sistēmas pārveides, jeb RVC likuma grozījumiem nacionālā

līmenī. Pārvaldes iekšējā reorganizācija bez fundamentālām izmaiņām plānošanas sis-

tēmā nav īstenojama, ir jāsāk ar pārmaiņām nacionālā regulējuma līmenī.

Noteikumu sarežģītība

Noteikumu sarežģītība un plaša starp noteikumu izstrādātājiem un piemērotājiem veicina problēmas noteikumu interpretācijā.

Noteikumu sarežģītību spilgti raksturo vairāk nekā 40 funkcionālās apakšzonas un 14 teritoriju veidi ar īpašiem nosacījumiem. Noteikumu kopums ir kļuvis pārāk plašs un daudzslāņains (funkcionālajās apakšzonās, teritorijās ar īpašiem noteikumiem un apbūves aizsardzības teritorijās), lai attīstītājs varētu patstāvīgi paredzēt projekta saskaņošanas iznākumu, balstoties tikai uz noteikumu tekstu.

Interpretācijas atšķirības pastāv ne tikai starp attīstītājiem un PAD, bet arī paša departamenta ietvaros. Kāds pētījumā intervētais arhitekts dalījās pieredzē par situāciju, kad PAD Arhitektūras pārvaldes speciālista un projekta autora viedokļi par konkrētas normas piemērošanu nesakrīt. Lai rastu risinājumu, tika sasaukta sanāksme ar departamenta speciālistiem un juristiem. Departamenta juristi atzina, ka projekta arhitekta interpretācija ir pamatota un piemērojama iecerei, tādēļ departaments savu sākotnējo nostāju mainīja.

Šis gadījums attēlo sistēmisku problēmu, uz kuru norādīja arī citi interviju un fokusgrupu dalībnieki. Viena un tā pati norma tiek interpretēta dažādos veidos. Šo novērojumu pastiprina fakts, ka PAD ietvaros tiek rīkotas noteikumu "tulkošanas grupas", lai vienotos par noteikumu interpretāciju darbinieku starpā. Minētajā piemērā, lai noskaidrotu patieso normas jēgu, bija nepieciešama atsevišķa sanāksme un juridiskā ekspertīze. Tas nozīmē, ka **regulējuma nozīme nebija skaidri nolasāma pat tiem speciālistiem, kuru ikdienas pienākums ir to piemērot.** Šādu konfliktu ieceres īstenošanās var atrisināt tikai tad, ja viņam ir pietiekama pieredze un līdzekļi strīda risināšanai, kā tas bija šajā gadījumā.

Šis gadījums uzskatāmi parāda, kā individuāla interpretācija ietekmē būvniecības procesu Rīgā. Rezultāts ir atkarīgs nevis no noteikumu teksta, bet gan no tā, kurš ierēdnis to piemēro, vai attīstītājam ir resursi lēmuma apstrīdēšanai un vai strīds vispār sasniedz juridisku izvērtēšanu.

Risinājumi

Grozījumi nacionālajā regulējumā

Pirmkārt, RVC likumā un saistošajos MK noteikumos ir jāveic grozījumi, kas ļautu Rīgai pāriet uz vienu teritorijas plānojumu, kurā Rīgas vēsturiskais centrs ir nevis paralēls plānojums ar saviem noteikumiem, bet gan integrēta pilsētas daļa ar mehānismiem, kas veicina gan mantojuma aizsardzību, gan attīstību. Šādi grozījumi atbrīvotu Rīgas plānošanas sistēmu no nesamērīgiem kultūrpolitikas uzstādījumiem, lai gan to ietekme sniedzas tālāk par kultūrvēsturiskā mantojuma aizsardzību.

Otrkārt, RVC likumā prasība pēc atsevišķa plānojuma būtu jāaizstāj ar Mantojuma pārvaldības plāna kā atsevišķa mantojuma stratēģijas dokumenta izstrādi, tādējādi izpildot UNESCO sākotnējo prasību definēt saglabājamās vērtības un to attīstības vīziju

tā vietā, lai šī funkcija tiktu sajaukta ar plānošanas instrumentiem, kā tas ir šobrīd.

Risinājumus pašvaldībā var dalīt trīs kategorijās: (1) risinājumi, kas jāīsteno pēc izmaiņām nacionālajā regulējumā; (2) risinājumi, kurus var īstenot, pirms ieviestas nacionāla līmeņa pārmaiņas un (3) risinājumi, kuriem nav nepieciešamas izmaiņas nacionālajā regulējumā un kurus pašvaldība var īstenot pati.

Risinājumi, kas jāīsteno pēc izmaiņām nacionālā regulējumā

Vienas plānošanas struktūras un vienas ieceru izskatīšanas struktūras izveide. Pēc nacionālā regulējuma grozījumiem Pilsētvides attīstības pārvaldes divas plānošanas nodaļas un Arhitektūras pārvaldes divas izskatīšanas struktūras var tikt

apvienotas vienotās struktūrās ar iekšēju specializāciju, ne ar teritoriālu sadalījumu. Šī apvienošana ir iespējama tikai pēc divu plānojumu sistēmas pārveides, jo līdz tam katrai struktūrai joprojām būtu jāpiemēro atšķirīgs saistošo noteikumu komplekts.

Pagaidu risinājumi, pirms ieviestas izmaiņas nacionālajā regulējumā

Tematiskie plānojumi kā pagaidu risinājums RVC un tā AZ un pārējās Rīgas integrācijai. Pārveidojot tematiskos plānojumus par saistošiem instrumentiem, kas integrē abus teritorijas plānojumus konkrētās tēmās, daļu fragmentācijas seku var mazināt, negaidot RVC likuma grozījumus. Tas ir pagaidu risinājums, kas nelikvidē problēmas sakni, bet samazina tās ietekmi ikdienā.

Risinājumi, kurus pašvaldība var īstenot bez izmaiņām nacionālajā regulējumā

Iekšējās ekspertīzes stiprināšana PAD. Daļu līdzekļu, kas šobrīd tiek novirzīti ārējiem iepirkumiem plānošanas dokumentu izstrādei, var pārvirzīt PAD iekšējās kompetences stiprināšanai. Spēcīga iekšējā ekspertīze darbojas kā kompensējošs mehānisms institucionālās atmiņas zuduma, ko rada ārējo ekspertu modelis, novēršanai. Ilgtermiņā Rīgai būtu jāpāriet uz Eiropas standartu – plānojumu izstrādes modeli, kurā plānojumus izstrādā pati pašvaldība, rādot priekšzīmi citām Latvijas pašvaldībām. Taču, lai tas notiktu, pašvaldībai ir jāspēj nodrošināt eksperti (pietiekošā apjomā) ar kompetenci, kas nepieciešama plānojumu izstrādei, un atalgojums, kas spētu konkurēt ar privātajā sektorā piedāvāto atalgojumu un noturēt darbiniekus ilgtermiņā.

Noteikumu izstrādes un pārskatīšanas process. Katrā jaunā TIAN izstrādes ciklā vispirms ir nepieciešama sistemātiska noteikumu pārbaude. Sākotnēji jādefinē tāda noteikumu struktūra, kas iespējo jauno

teritorijas plānojuma vīziju, un pēc tam jāizvērtē, kuras no iepriekšējām normām ir kļuvušas liekas vai pretrunīgas. Tas mazinātu noteikumu apjoma kumulatīvo pieaugumu. Papildus būtu jādefinē TIAN mērķa apjoms, nodrošinot pieeju, ka jaunā izstrādes ciklā noteikumu apjoms teju nedubultojas.

Plaisas mazināšana starp noteikumu izstrādātājiem un piemērotājiem. Tallinas modeļa elementu pārņemšana, kur plānojumu izstrādātāji paliek iesaistīti to ikdienas piemērošanā. Tas saglabātu institucionālo atmiņu par normu formulēšanas iemesliem un mazinātu vajadzību pēc noteikumu “tulkošanas grupas” departamenta iekšienē. PAD un būvvalde tika apvienoti, lai šīs savstarpēji saistītās struktūras sadarbotos noteikumu izstrādē un piemērošanā, taču pētījumā novērots, ka tās joprojām faktiski darbojas kā atsevišķas struktūras. Šim risinājumam ir trīs potenciālie scenāriji:

- **Struktūru apvienošana (Tallinas modelis).** Izstrādi un piemērošanu apvieno vienā struktūrvienībā, kur tie paši plānotāji izstrādā normas un izvērtē ieceru atbilstību tām. Specializācija notiek pēc tēmas vai teritorijas, ne pēc funkcijas. Pilnībā novērš plaisu, bet prasa būtisku reorganizāciju.
- **Formalizēta izstrādātāju iesaiste (minimālais modelis).** Struktūras paliek atsevišķi, taču izstrādes komandai tiek uzdots skaidrot noteikumu būtību un piedalīties sarežģītu projektu vērtēšanā. Šo risinājumu var ieviest ātri un bez apjomīgas reorganizācijas, tomēr tas tikai mazina esošās sistēmas sekas, nevis pilnībā tās novērš.
- **Pilsētas arhitekta lomas stiprināšana.** Pilsētas arhitekts darbojas kā vidutājs un koordinators starp noteikumu izstrādātājiem un piemērotājiem. Detalizētāks risinājums aprakstīts nākamajā nodaļā.

4. PILSĒTAS ARHITEKTA LOMAS DEFINĒŠANA

Šobrīd Rīgas pilsētas arhitekta funkcija ir institucionāli sadalīta starp divām faktiski nesaistītām struktūrām. Pilsētas arhitekta dienestu vada pilsētas galvenā dizainere, savukārt pilsētas arhitekts darbojas atsevišķi. Pilsētas arhitekts nedarbojas kā arhitekta dienesta vadītājs, bet gan kā nodalīta amatpersona PAD ietvaros.

Vēsturiski pilsētas arhitekts vienmēr ir bijis pilsētas arhitekta dienesta vadītājs. Šī nav standarta situācija, un fakts, ka šī situācija ir izveidojusies, norāda uz institucionālu neskaidrību. Pastāvošā plaša starp šīm struktūrām ir simptoms, nevis problēmas sakne. Šāda situācija varēja izveidoties tā iemesla dēļ, ka ne nacionālā līmeņa regulējums, ne pašvaldības saistošie noteikumi nenosaka, kā pilsētas arhitektam un arhitekta dienestam savā starpā būtu jāsadarbomas un kādā veidā abas šīs struktūras tiek iesaistītas plānošanas un būvniecības procesā.

2020. gadā, pamatojoties uz pašvaldības veidotas darba grupas funkciju audita ziņojumu, būvvalde un arhitekta dienests tika pievienoti PAD. Darba grupas, kuru vadīja tā laika PAD direktore Ilze Purmale, uzdevums bija izvērtēt Rīgas pilsētas būvvaldes, PAD un pašvaldības aģentūras "Rīgas pilsētas arhitekta birojs" darbību, kā arī institucionālās un funkcionālās padotības jautājumu.

Audits norādīja uz problēmām, kuras pastāv arī šodien. **Rīgā pilsētas arhitekta funkciju pilda atsevišķa struktūra, kas nav nostiprināta normatīvajā regulējumā.** Tā kā arhitekta birojs bija atsevišķa iestāde, pilsētas arhitekta iesaiste PAD un it īpaši būvvaldes ikdienas darbā tika raksturota kā "pastarpināta un nepietiekami efektīva". Šis audita secinājums bija pamats arhitekta biroja pievienošanai PAD.

Lai veicinātu kvalitatīvu pilsētvides attīstību, integrētu teritoriju plānošanas dokumentu izstrādi un piemērošanu, kā arī tuvinātu stratēģisko plānošanu praktiskajai ieviešanai, darba grupa secināja, ka nepieciešama **funkcionāli vienota, par Rīgas pilsētas attīstību un kvalitatīvu pilsētvides veido-**

šanu atbildīga iestāde. Audits secināja, ka centralizēti koordinēta PAD, būvvaldes un arhitekta biroja darbība nodrošinātu tiesību aktu vienotu izpratni un uzlabotu gan plānošanas, gan būvniecības procesu administrēšanu, vienlaikus mazinot korupcijas riskus.

Būtiski, ka audita izstrādātais priekšlikums PAD struktūrai paredzēja **stiprināt pilsētas arhitekta lomu.** Pēc apvienošanas audits paredzēja:

- nostiprināt PAD vadošo lomu pašvaldības attīstības plānošanā, piešķirot tam politisko atbalstu, pilnvaras un resursus;
- stiprināt būvvaldes lomu ne tikai būvniecības procesa tiesiskuma, bet arī arhitektoniskās kvalitātes principa nodrošināšanā, **piešķirot pilsētas galvenajam arhitektam plašākas pilnvaras un nodrošinot plašāku iesaisti būvniecības procesos;**
- nodrošināt pašvaldības rīcības pēctecību un paredzamību, kas nav atkarīga no politiskās varas, bet balstās uz apzinātu un uz pilsētas attīstību vērstu iestāžu rīcību;
- uzlabot sadarbību ar valsts un pašvaldības iestādēm un sabiedrību.

Reformas mērķis bija integrēt iepriekš nodalītās struktūras vienā iestādē tā, lai plānošana un būvniecības kontrole strādātu integrēti un lai nodrošinātu plašāku pilsētas arhitekta iesaisti plānošanas un būvniecības procesos.

Tomēr pētījumā veiktās intervijas un izpēte ļauj secināt, ka **deklarētā integrācija praksē nav notikusi un pilsētas arhitekta loma ir mazinājusies kopš arhitekta biroja likvidēšanas.** PAD un būvvalde tika apvienoti, lai šīs savstarpēji saistītās struktūras sadarbotos noteikumu izstrādē un piemērošanā, taču pētījumā novērots, ka **tās joprojām faktiski darbojas kā atsevišķas struktūras.**

Pilsētas arhitekta gadījumā efekts ir izrādījies pretējs reformas mērķim. Funkcija tika pievienota PAD ar nodomu to stiprināt, bet faktiski pilsētas arhitekta loma ir izirusi.

Rezultātā pašvaldība no autonoma arhitekta biroja ir pārgājusi uz autonomu pilsētas arhitektu, kas darbojas atsevišķi no sava dienesta.

Pretruna starp deklarēto mērķi un faktisko rezultātu nav izskaidrojama tikai ar PAD nespēju pildīt solīto. Tās pamatā ir struktūrāla nepilnība – **pašvaldība nav definējusi pilsētas arhitekta lomu.**

Nedefinēta loma nevar tikt integrēta. Apvienošanas mērķis bija padarīt pilsētas

arhitektu par koordinējošu figūru ar plašākām pilnvarām un lielāku iesaisti būvniecības procesā, bet integrēt var tikai skaidri definētu funkciju ar zināmām pilnvarām. Ja nav noteikts, kuros procesos arhitekta vērtējums ir obligāts un kāds ir tā lēmuma svars, reorganizācija var pārvietot amatu organizatoriskajā shēmā, bet nevar tam piešķirt reālu lomu. Rezultātā mērķis stiprināt lomu palika deklaratīvs, jo arhitekta loma netika stiprināta institucionālā līmenī.

Risinājumi

Risinājuma izejas punkts ir lēmums par pilsētas arhitekta un arhitekta dienesta lomas definēšanu. Atkarībā no izvēles iespējami divi scenāriji.

1. scenārijs

Lomas stiprināšana pēc Viļņas parauga

Viļņā galvenā pilsētas arhitekta loma ir formāli nostiprināta: pilsētas arhitekts uzrauga pilsētas ilgtermiņa (5–25 gadu) vīzijas ieviešanu Viļņas ģenerālplānā (pilsētas teritorijas plānojumā), vada plānošanas dokumentu izstrādi un nodrošina valsts un institūciju plānu, koordinē lielos pilsētas mēroga projektus, nosaka plānošanas nosacījumus un paraksta saskaņojumus. Pilsētas arhitekta apstiprinājums ir nepieciešams plānošanas dokumentiem un būvatļaujām. Šis scenārijs faktiski īsteno 2020. gada funkciju auditā nosprausto mērķi stiprināt pilsētas arhitekta lomu.

Loma nostiprināta saistošajā regulējumā.

Pilsētas arhitekta funkcijas, pilnvaras un saskaņojuma nepieciešamība tiek noteikta pašvaldības saistošajos noteikumos (un, ciktāl iespējams, nacionālā līmeņa regulējumā), tā padarot lomu neatkarīgu no personas, kas ieņem amatu.

Spēcīgs un paplašināts arhitekta dienests.

Viļņas modelī pilsētas arhitekts nedarbojas viens pats, viņu atbalsta komanda. Piemēram, šobrīd Viļņas pilsētas arhitekti Laurai Kairienei ir 8 padomdevēji dažādās jomās. Bez resursiem un kompetences dienesta pilnvaras paliek formālas.

Dienests kā vidutājs un koordinators.

Pilsētas arhitekts ar komandu darbojas vienā līmenī starp plānošanas un būvniecības bloku kā vidutājs un koordinators, nodrošinot, ka būvniecības un plānošanas struktūru procesi ir savstarpēji integrēti. Lai šāds mehānisms darbotos līdzīgi kā Viļņā, plānošanas dokumentiem un būvatļaujām būtu nepieciešams formāls pilsētas arhitekta apstiprinājums.

2. scenārijs

Atteikšanās no amata un dienesta

Ja pašvaldība neizvēlas vai politiski nespēj nostiprināt pilsētas arhitekta un dienesta lomu, tad amats un dienests būtu jālikvidē. Pieņemot šādu lēmumu, pašvaldībai jāņem vērā, ka tā nebūs spējusi pildīt solījumu stiprināt pilsētas arhitekta lomu. Turklāt pašvaldībai būs jāatrod citi mehānismi, kā salāgot plānošanas un būvniecības struktūru darbu, jo plaša nekur nepazudis.

5. PROCESUĀLĀS NEPILNĪBAS

Iepriekšējās nodaļās galvenokārt tika aplūkotas institucionālās problēmas. Šajā nodaļā uzmanība pievērsta procesuālajām nepilnībām departamenta ietvaros, kas ikdienā tieši ietekmē ieceru īstenotājus. Pirmkārt, nodaļā tiek apskatīti izaicinājumi PAD Būvniecības padomes darbā. Otrkārt, tiek norādīts uz PAD būvniecības bloka iekšējo procesu, kas faktiski organizēts vertikāli un rezultātā nenodrošina pietiekamu sadarbību speciālistu līmenī. Treškārt, nodaļā analizēts normatīvisms departamenta darbā, kas traucē īstenot ieceres pēc būtības.

Būvniecības padome nepilda vēlamo funkciju

Būvniecības padome ir PAD konsultatīva institūcija, kurai jāizvērtē pilsētbūvnieciski un sabiedriski nozīmīgas ieceres, vēsturisku ēku nojaukšana, fasāžu un brandmūru risinājumi un strīdi par NKMP vērtējumiem. Tās galvenais uzdevums būtu nodrošināt profesionālu un kontekstuālu vērtējumu sarežģītos gadījumos. Praksē sistēma darbojas pretēji: padomes lēmumi ir grūti prognozējami un faktiski palielina ekspertīzes slāņu skaitu tā vietā, lai atvieglotu sarežģītu gadījumu izskatīšanu.

Darba process notiek sēdes laikā. Pētījumā noskaidrots, ka padomes locekļi bieži vien pirmo reizi par konkrētiem jautājumiem spriež tikai pašā sēdē. Tā rezultātā risinājumu izvērtēšana, atšķirīgu viedokļu saskaņošana un atzinuma formulēšana notiek klātienē, nevis pirms sēdes. Tas ir pretrunā ar padomes pamatfunkciju: tās uzdevums ir sniegt profesionālu, vienotu departamenta viedokli par konkrētiem jautājumiem, nevis īstenot darba procesu sanāksmes laikā. Šādas prakses dēļ sēdes ievelkas, un **attīstītājs saņem nevis konsolidētu padomes lēmumu, bet gan sēdes laikā *ad hoc* izveidotu prasību sarakstu, kuru savstarpējā loģika nav pietiekami izdiskutēta departamenta ietvaros.**

Formāla iesaiste. Sēdēs tiek aicināti piedalīties trešo pušu (apkaime biedrību, sabiedrisko organizāciju u.c.) pārstāvji ar lūgumu paust viedokli par jautājumiem, kuros ir nepieciešams profesionāls vērtējums. **Trešo**

pušu iesaistei ir jābūt, un sabiedrības līdzdalība plānošanas un būvniecības procesā ir vērtība, tomēr šai iesaistei nebūtu jānotiek Būvniecības padomē. Sabiedrības līdzdalībai ir paredzētas publiskās apspriešanas, līdzdalības procesi un agrīnās konsultācijas, kuru rezultātus pašvaldībai vajadzētu apkopot un profesionāli izvērtēt, pirms tie tiek nodoti ieceres īstenotājam. Pretējā gadījumā padomei ir jāpilda divi nesavienojami uzdevumi vienlaikus – profesionāla saskaņošana un publiska diskusija. Rezultātā pilnvērtīgi netiek īstenots ne viens, ne otrs. Profesionālais saskaņošanas process daļēji pārvēršas publiskā diskusijā, savukārt pieaicināto trešo pušu viedokļi netiek pilnvērtīgi sadzirdēti, jo tā vienkārši nav šīs konkrētās padomes funkcija.

Subjektivitāte bez kritērijiem. Lēmumi nereti tiek formulēti vērtējuma jēdzienos, kuriem padome nav definējusi skaidrus kritērijus. Piemēram, 10.12.2025. sēdes lēmumos⁴⁶ par Starta ielu 17 (A, B un C ēkām) vairākkārt parādās prasība “izskatīt iespēju veidot arhitektoniski izteismīgāku fasāžu artikulāciju” bez skaidrojuma, kas tieši padara fasādi “izteismīgu” vai kāds ir sliekšnis, kas jāpārvar. Vēl tiešāks subjektivitātes piemērs tajā pašā sēdē ir Krustpils ielas 10 lieta, kurā lēmums nosaka, ka atkārtota izskatīšana Būvniecības padomē notiks, “ja šādu nepieciešamību saskata ieceri saskaņojošais arhitekts”. **Sliekšnis padomes atkārtotam darbam šeit ir konkrētā darbinieka individuāls vērtējums, nevis ob-**

⁴⁶RVP PAD Būvniecības padome. 2025. 10.12.2025. Rīgas valstspilsētas pašvaldības Pilsētas attīstības departamenta Būvniecības padomes sēdes lēmumi. <https://www.rdpad.lv/10-12-2025-rigas-valstspilsetas-pasvaldibas-pilsetas-attistibas-departamenta-buvniecibas-padomes-sedes-lemumi/>

jektīvs kritērijs vai padomes pašas noteikta kārtība.

Padomes kompetences pārklājas ar Pilsēt-būvniecības padomi. Būvniecības padome vērtē "pilsēt-būvnieciski un sabiedriski nozīmīgu attīstības priekšlikumu tālāku virzību". Pilsēt-būvniecības padome vērtē "pilsēt-būvnieciski un sabiedriski nozīmīgu attīstības priekšlikumu tālāku virzību un pašvaldības īstenotos projektus un būves" un papildus lemj par plānošanas dokumentu izstrādes

nepieciešamību. Atšķirība ir vienīgi attīstības stadijā un teritorijas plānojuma līmenī, bet abas darbojas ar to pašu pamatfunkciju – pilsēt-būvnieciskās nozīmes ieceru tālākas virzības vērtēšanu. Tas, ka būvniecībai un pilsēt-būvniecībai pastāv atsevišķas padomes, atspoguļo to pašu līdz 2021. gadam pastāvējušo divu iestāžu (būvvaldes un attīstības departamenta) loģiku, tikai šobrīd – vienas iestādes ietvaros. Funkciju audita identifi-cētā sadrumstalotība šeit nav novērsta.

Speciālisti pietiekami nekomunicē starp pārvaldēm

Šis pētījuma novērojums ir mazāk redzams no ārpusē, taču izskaidro, kādēļ darba process notiek Būvniecības padomē. Lai gan daļa intervēto departamenta darbinieku tam nepiekrītu, tomēr būvniecības bloka struktūras speciālistu līmenī pietiekami nesastrādājas. Kad iecere nonāk departamentā, tā tiek reģistrēta Administratīvajā pārvaldē un nosūtītā tālāk uz Arhitektūras pārvaldi. Tālāk tā tiek novirzīta pa trim ceļiem: viens paliek turpat, Arhitektūras pārvaldē, otrs aizved uz Pilsētvides dizaina un inženierbūvju pārvaldi un trešais – uz Būvprojektu tiesiskuma izvērtēšanas nodaļu. Vēlāk atsevišķie pārvalžu vērtējumi satiekas Arhitektūras pārvaldē.

Tas nozīmē, ka viena iecere tiek vērtēta kā vairākas atsevišķas lietas. Arhitekts, inženieris un jurists ikdienas darbā nesarunājas, lai gan strādā pie viena un tā paša projekta. Rezultātā iespējamie konflikti starp viņu vērtējumiem (piemēram, ja arhitektoniski pieņemamais ir juridiski apstrīdams vai inženiertehniski pārāk sarežģīts) tiek risināti tikai pēc tam, kad iecere jau izgājusi cauri šīm

struktūrām. Katra pārvalde atbild tikai par savu daļu, un pretrunīgu prasību dēļ projekts var vienkārši iestrēgt. Risinājums šādai situācijai nav strukturāla reorganizācija, bet gan izmaiņas darbības modelī. **Ieceres būtu jāizskata horizontālā komandā, kurā arhitekts, inženieris un jurists sēž pie viena galda, nevis strādā trīs paralēlu procesu ietvaros.**

Šo problēmu raksturo kādā intervijā minēts piemērs par darba procesu Būvniecības padomē. Kāda projekta īstenotājs pirms padomes sēdes sazinājies ar Arhitektūras pārvaldi, kas apstiprinājusi, ka ar ieceri viss ir kārtībā. Taču, kad sākās Būvniecības padomes sēde, pieaicinātais inženieris risinājumam nepiekrītis un lūdzis veikt labojumus. Situācija būtu saprotama, ja vien nebūtu viena būtiska problēma: Arhitektūras pārvalde un Pilsētvides dizaina un inženierbūvju pārvalde par šo projektu pirmo reizi diskutēja tikai pašā Būvniecības padomē, lai gan teorētiski abas atrodas vienā departamentā.

25. attēls

Ieceres virzība PAD būvniecības blokā



Normatīvisms departamenta darbā

Pētījuma intervijās un fokusgrupās atkārtoti parādās viens novērojums: **PAD Arhitektūras pārvaldes atzinumi par būvniecības iecerēm tipiski ir vairāku lappušu garumā formulēti juridiski dokumenti, kuros lielāko daļu satura veido normatīvo aktu citāti, bet pats vērtējums pēc būtības aizņem vienu vai dažus teikumus dokumenta beigās.** Intervētie profesionāli to komentēja, norādot, ka institūciju atbildēs “bieži dominē juridiska pieeja”, un, ja projektam ir trūkumi, “institūcijas bieži nepasaka, ko darīt, lai risinājums būtu pieņemams, bet tikai norāda, ka tas nav iespējams”.

Vienas pētījumā intervētās profesionālās organizācijas pārstāvji šo novērojumu raksturo ar konkrētu gadījumu no ikdienas prakses.

Kādas vienkāršas ēkas pārbūves projektā ar ES līdzfinansējumu trūka viena obligātā sadaļa – ekonomiskā daļa. Pārvaldes atbildīgā speciāliste piezvanīja arhitektei, un pēc dažām minūtēm puses telefoniski vienojās par risinājumu. Sadaļa tika pievienota, klients to parakstīja stundas laikā, un tajā pašā dienā tika izdota būvatļauja. Tehniskā nozīmē jautājums bija atrisināms ar diviem teikumiem BIS lietā.

Vienlaikus ar šo zvanu speciālistei “procedūras dēļ” bija jāsigatavo formāls administratīvais akts. Lēmums aizņēma četras lapas, no kurām reālais konstatējums (“būvprojektā nav iekļauta ekonomiskā daļa”) bija viens teikums. Pārējais saturs bija septiņu normatīvo aktu uzskaitījums, astoņu konkrētu

pantu un punktu citāti par to, kas jādara būvprojekta izstrādātājam un kā lieta tiek izskatīta, kā arī tipiskās norādes par termiņa pagarināšanu un apstrīdēšanas kārtību. Adresātam lēmums elektroniski pienāca divas dienas pēc tam, kad būvatļauja jau bija izsniegta.

Šis gadījums parāda trīs lietas:

1. **Lēmuma forma nav samērīga ar tā saturu.** Vienai konstatējuma rindkopai pretī stāv sešas rindkopas normatīvo aktu citātu.
2. **Problēma nav speciālista kvalifikācijā.** Konkrētajā gadījumā speciālists rīkojās ātri, profesionāli un klienta interesēs. Problēma ir procedūrā, kas pat tādām jautājumam kā viena trūkstoša sadaļa pieprasa formālu administratīvo aktu ar pilnu juridisko ietvaru.
3. **Lēmums kalpo nevis adresātam, bet pašai iestādei** kā risku pārvaldības mehānisms gadījumam, ja kāds soli vēlāk apstrīdētu tās rīcību.

Šis atgadījums raksturo sistēmisku problēmu. **Normatīvisma cēlonis nav konkrētu darbinieku izvēle, bet gan darba modelis, kurā saturisks lēmums (vai šis projekts ir pieņemams un/vai kā to padarīt par pieņemamu) tiek aizstāts ar formālu normatīvo aktu sarakstu.** Ieceres īstenotājs saņem nevis vērtējumu pēc būtības, bet gan juridiski drošu, taču saturiski tukšu dokumentu. Profesionāļa, kurš raksturoja konkrēto situāciju, jautājums šādā gadījumā ir tiešs: “Kam tas viss vajadzīgs?”

Risinājumi

Trīs aprakstītās procesuālās nepilnības ir savstarpēji saistītas. Padomē darba process notiek tāpēc, ka tas iepriekš nav noticis starp pārvaldēm, un normatīvisms uzplaukst tāpēc, ka saturiskā vērtējuma vietā pārvalžu eksperti darbojas izolēti un drošības pēc apdrošina katru lēmumu ar juridisko aktu jūru.

Visus šajā sadaļā aprakstītos risinājumus, pašvaldība var ieviest pati.

1. risinājums

Būvniecības padomes apvienošana un darbības pārskatīšana.

Būvniecības padome jāapvieno ar Pilsēt-būvniecības padomi. Apvienotās padomes darba kārtībai jābūt sagatavotai pirms sēdes, padomē jānonāk konsolidētam iekšējam departamenta viedoklim, nevis sēdes laikā veidotam prasību sarakstam. Trešo pušu iesaiste jāpārvieta uz publiskās apspriešanas un agrīno konsultāciju posmiem, kuru

rezultāti padomē nonāk apkopoti. Tādiem vērtējuma jēdzieniem kā “izteiksmīgums” jāizstrādā piemērošanas kritēriji vai jāatsakās no tiem kā lēmuma pamata.

2. risinājums

Horizontālā komanda.

Ieceres būtu jāizskata horizontālā komandā, kurā Arhitektūras pārvaldes arhitekts, Pilsētvides dizaina un inženierbūvju pārvaldes inženieris un Būvprojektu tiesiskuma izvērtēšanas nodaļas jurists strādā kopā jau no lietas atvēršanas brīža, nevis savstarpēji nodalītos procesos. Komandas iekšējās sanāksmes jāizmanto, lai konsolidētu departamenta nostāju, pirms tā nonāk pie ieceres īstenotāja vai Būvniecības padomes sēdē.

3. risinājums

Administratīvo aktu forma, kas strukturēta pēc lēmuma būtības.

Departamentam jāizstrādā iekšējas vadlīnijas atzinumu un administratīvo aktu struktūrai, kurās saturiskais vērtējums un risinājuma virziens atrodas dokumenta sākumā, bet normatīvo aktu atsauces tikai tādā apjomā, kāds nepieciešams konkrētajai lietai. Maznozīmīgiem trūkumiem (piemēram, trūkstoša projekta sadaļa, formāli precizējumi) jāparedz vienkāršota procedūra ar īsu paziņojumu BIS sistēmā, nevis pilna apjoma administratīvais akts. **Departamenta aktiem jā sākas ar atbildi uz jautājumu, kā padarīt ieceri pieņemamu,** nevis ar normatīvo aktu sarakstu, kas pamato, kāpēc tā tāda nav.

6. KULTŪRVĒSTURISKĀ MANTOJUMA AIZSARDZĪBA

Lielākā daļa pētījuma ietvaros intervēto arhitektu, attīstītāju, būvinženieru un citu speciālistu atzina, ka kultūrvēsturiskā mantojuma aizsardzības prasības ir viens no galvenajiem šķēršļiem raitiem būvniecības un attīstības procesiem Rīgā. Kā būtiskākās problēmas tika identificētas viedokļu pretrunas starp iesaistītajām pusēm un atbildības trūkums par galīgo lēmumu.

Rīgas lielākā vērtība līdzās tās iedzīvotājiem ir vēsturiskais centrs – Vecpilsēta, bulvāru loks, vēsturiskā mūra apbūve un priekšpilsētu koka arhitektūra. Kā vēsturiski lielākajai Baltijas metropolei šīs iezīmes Rīgai piešķir unikālu raksturu, padarot pilsētu īpašu ne tikai Baltijas, bet visas Ziemeļeiropas mērogā. Rīgas vēsturiskais centrs ir jāsargā, taču šai aizsardzībai jābūt vērstai uz kopējo sabiedrības labumu un pamatotai ar skaidru vīziju ne tikai par mantojuma saglabāšanu, bet arī par attīstību.

Aizsardzība un sabiedrības intereses

Kopš 2000. gada iedzīvotāju skaits RVC un tā AZ apkaimēs ir samazinājies par 52 tūkstošiem (33%), kas ir straujāks kritums nekā Rīgā un Latvijā kopumā. Turpretī Pierīgā tas audzis par 56,6 tūkstošiem (29%).⁴⁷ Šie dati skaidri apliecina, ka pašreizējie vēsturiskā centra attīstības procesi veicina vēsturiskā centra tukšošanu. Vēsturiskā centra plānošana ir pakārtota kultūrvēsturiskā mantojuma aizsardzībai, bet citas tēmas paliek otrajā plānā.

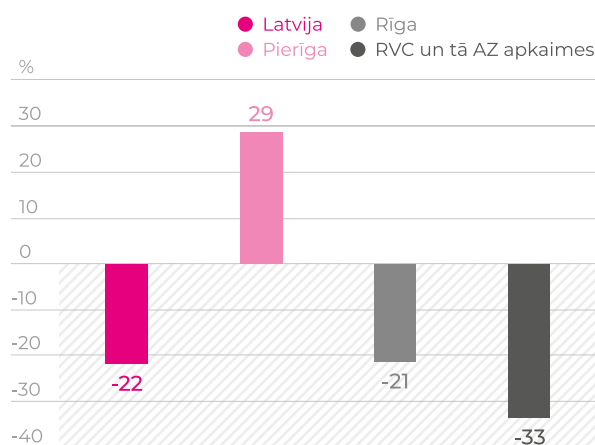
Protams, Rīgas vēsturiskā centra tukšošanas ietekmē vairāki faktori. Kā vienu no tiem var minēt automašīnu izraisīto pilsētvides eroziju, kas aizsākās padomju okupācijas gados un turpinās vēl šodien. Taču līdzvērtīga ietekme centra dzīvīguma iznīcināšanā ir kultūrvēsturiskā mantojuma aizsardzības mehānismiem. Tie veicina vēsturiskā centra pārtapšanu par tukšu muzeju, kurā ēkas netiek laicīgi pielāgotas izmantošanai un laika gaitā var iet postā.

Domājot par Rīgu un tās vēsturisko centru, ir jāsaprot, ka šodienas pilsēta vairs nav tā pati nevienlīdzīgā vide, kāda tā bija 19. un 20. gadsimta mijā. Toreiz strauji augošā buržuāzija radīja pieprasījumu pēc plašiem, grezniem dzīvokļiem mūra ēkās, kamēr turpat netālu koka māju saspīstajās istabās dzīvoja strādnieku ģimenes, kas šīs ēkas

cēla. Šodienas sabiedrības pieprasījums pēc ēku pielietojuma ir fundamentāli mainījies. Ir nepieciešama mūsdienu vajadzībām un iedzīvotāju rocībai atbilstoša dzīvokļu platība, plānojums, lifti, balkoni un citi uzlabojumi. Līdz ar to, cenšoties saglabāt pilsētas veidolu tieši tādu, kāds tas bija 20. gadsimta sākumā, mēs, balstoties neeksistējošā idejā par Rīgas sabiedrību, izvirzām izmaksu ziņā nereālas ekspektācijas, kuras vai nu nevar piepildīt vai var piepildīt, prasības apejot.

26. attēls
Iedzīvotāju skaita izmaiņas Latvijā un Rīgā 2000.-2025. gadā (%)

Avots: Autora aprēķins, balstoties uz CSP datiem



⁴⁷ LaSER aprēķins, balstoties uz CSP datiem. https://data.stat.gov.lv/pxweb/lv/OSP_PUB/START__POP__IRD/RIG010/

Pašreizējā vēsturiskā centra aizsardzības sistēma veicina iedzīvotāju aizplūšanu, tādējādi sekmējot neapdzīvotu namu veidošanos, kas tiešā veidā grauj ēku vērtību. Kultūru ap ēkām un ielām veido iedzīvotāji, kas ir pilsētas lielākā vērtība, tāpēc ēkas būtu jāpielāgo cilvēkiem, nevis otrādi. Viena no 20. gadsimta ievērojamākajām pilsētplānotājām Džeina Džeikobsa (*Jane Jacobs*) uzsver: "Kad runājam par pilsētām, mēs domājam par dzīvi tās visintensīvākajā un sarežģītākajā formā. Tieši šī iemesla dēļ pastāv fundamentāls estētikas ierobežojums – pilsēta nevar būt mākslas darbs."⁴⁸ Kultūrvēsturiskā mantojuma aizsardzībai ir jābūt līdzsvarā ar pilsētas iedzīvotāju vajadzībām. Šī iemesla un pašpietiekamās vietējās mantojuma aizsardzības sistēmas dēļ Ziemeļvalstu galvaspilsētās apzināti netiek veidotas UNESCO mantojuma aizsardzības teritorijas – nevienā no to vēsturiskajiem centriem šāda zona nav noteikta.

No pretreakcijas līdz sistēmai

Kad 1997. gadā RVC ieguva UNESCO Pasaulē mantojuma vietas statusu, Rīgā jau bija spēkā esošs teritorijas plānojums. Tas definēja apbūves noteikumus, funkcionālo zonējumu un mantojuma aizsardzības principus. Lai gan plānojums ietvēra nosacījumus kultūrvēsturiskā mantojuma saglabāšanai, praksē tie netika ievēroti.⁴⁹

Uzreiz pēc UNESCO statusa iegūšanas RVC ainavā parādījās projekti, kuros plānošanas dokumenti tika klaji ignorēti. Piemēram, tirdzniecības centrs "Stockmann" un tam blakus esošā daudzstāvu autostāvieta "Titāniks" (kas šobrīd jau ir nojaukta) tika uzbūvēti tieši virs Rīgas kanāla. Izmantojot absurdu argumentāciju (tā kā būves pilnībā nosedz kanālu, ūdensteces aizsargjoslu, noteikumi uz tām vairs nav attiecināmi), Rīgas pašvaldības amatpersonas šos projektus saskaņoja.⁵⁰

Šis un citi līdzīgi precedenti izsauca asu sabiedrības un ekspertu pretreakciju, kas kļuva par dzinuli pašreizējās RVC kultūrvēsturiskā mantojuma aizsardzības sistēmas izveidei. Kā norāda pētījumā intervētie eksperti, lai novērstu riskus, ka viena iestāde vienpersoniski varētu pieļaut "Stockmann" gadījumam līdzīgas kļūdas, atbildība par mantojuma aizsardzību tika sadalīta starp vairākām institūcijām. Vienlaikus esošo nacionālā līmeņa noteikumu bāzi papildināja regulējuma slānis tikai Rīgas vēsturiskajam centram un atsevišķs teritorijas plānojums ar saviem apbūves noteikumiem. Kā atzīst intervētie Rīgas pašvaldības pārstāvji, šis plāns sākotnēji tika iecerēts kā UNESCO

prasībām atbilstošs mantojuma pārvaldības plāns, taču 2003. gadā izstrādes procesā tas pārtapa par teritorijas plānojumu. Šīs situācijas sekas ir divi teritorijas plānojumi, taču vēsturiskajam centram trūkst vienota mantojuma pārvaldības plāna un skaidras attīstības vīzijas ar konkrētiem, saistošiem noteikumiem.

Rezultātā ir izveidojusies smagnēja sistēma, kas veidota kā atbilde uz pagātnes kļūdām, nevis kā instruments nākotnei. Sistēma darbojas reaktīvi – uz jaunām neveiksmēm pilsētvidē tā atbild ar jauniem papildu noteikumiem. Līdzīgi secinājumi atrodami Oskara Redberga disertācijā, kurā arhitekts un plānotājs to nosaucis par *post factum* plānošanas politiku.⁵¹ Šāda pieeja padara Rīgu par nekonkurētspējīgu vidi kvalitatīvām investīcijām un nepievilcīgu dzīvesvietu mūsdienu iedzīvotājam. Rīgas vēsturiskajam centram trūkst pašvaldības un valsts līmeņa vīzijas par to, kā tam būtu jāattīstās, kā arī skaidru noteikumu, kas precīzi definētu pieļaujamās rīcības robežas. **Kamēr visas iesaistītās puses ir gatavas sargāt mantojumu, trūkst institūcijas, kas uzņemtos atbildību par tukšo mantojumu un risinātu jautājumu par to, kā jēgpilni aizpildīt robus pilsētvidē.**

Šāda institucionālā kultūra neveicina arhitektoniski augstvērtīgas investīcijas, tā veicina noteikumu apiešanas kultūru. Šādā vidē skaidrākais ceļš uz projekta īstenošanu bieži ved caur birokrātisko labirintu apiešanu, kas nereti ir pretrunā ar arhitektonisko kvalitāti un pilsētas ilgtermiņa konkurētspēju.

⁴⁸ Jacobs, J. 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. Random House.

⁴⁹ Redbergs, O. 2018. *Transformation Projects of Historic Urban Structure and Architecture in the Historic Centre of Rīga – Territory of the World Heritage Site, since 1997*.

⁵⁰ Redbergs, O. 2018. *Op. Cit.*

⁵¹ Redbergs, O. 2018. *Op. Cit.*

Mantojuma aizsardzības labirints

Pretēji Viļņai un Tallinai Rīgā kultūrvēsturiskā mantojuma aizsardzības sistēma nav veidota pēc vienas pieturas punkta principa. Tā kā trūkst vienas institūcijas, kas formulētu galīgo un vienoto atzinumu par prasību ievērošanu, projektu attīstītāji saskaras ar institucionālo sadrumstalotību. Nepieciešamība saskaņot risinājumus vairākās iestādēs, kuru viedokļi mēdz būt pretrunīgi, uzliek slogu pašiem attīstītājiem patstāvīgi meklēt kompromisus starp dažādu institūciju prasībām.

Lai gan 2025. gadā starp Nacionālo kultūras mantojuma pārvaldi un Rīgas pašvaldību tika parakstīts sadarbības memorands, apņemoties nodrošināt Rīgas mantojuma saglabāšanu un uzturēšanu, intervijās secināts, ka šim dokumentam ir drīzāk formāls

raksturs.⁵² Citējot interviju respondentus, sadarbības memorands parakstīts, "lai nevarētu teikt, ka mēs nesadarbojamies". Lai atrisinātu samilzušās problēmas, ir nepieciešams pārveidot visu kultūrvēsturiskā mantojuma sargāšanas sistēmu.

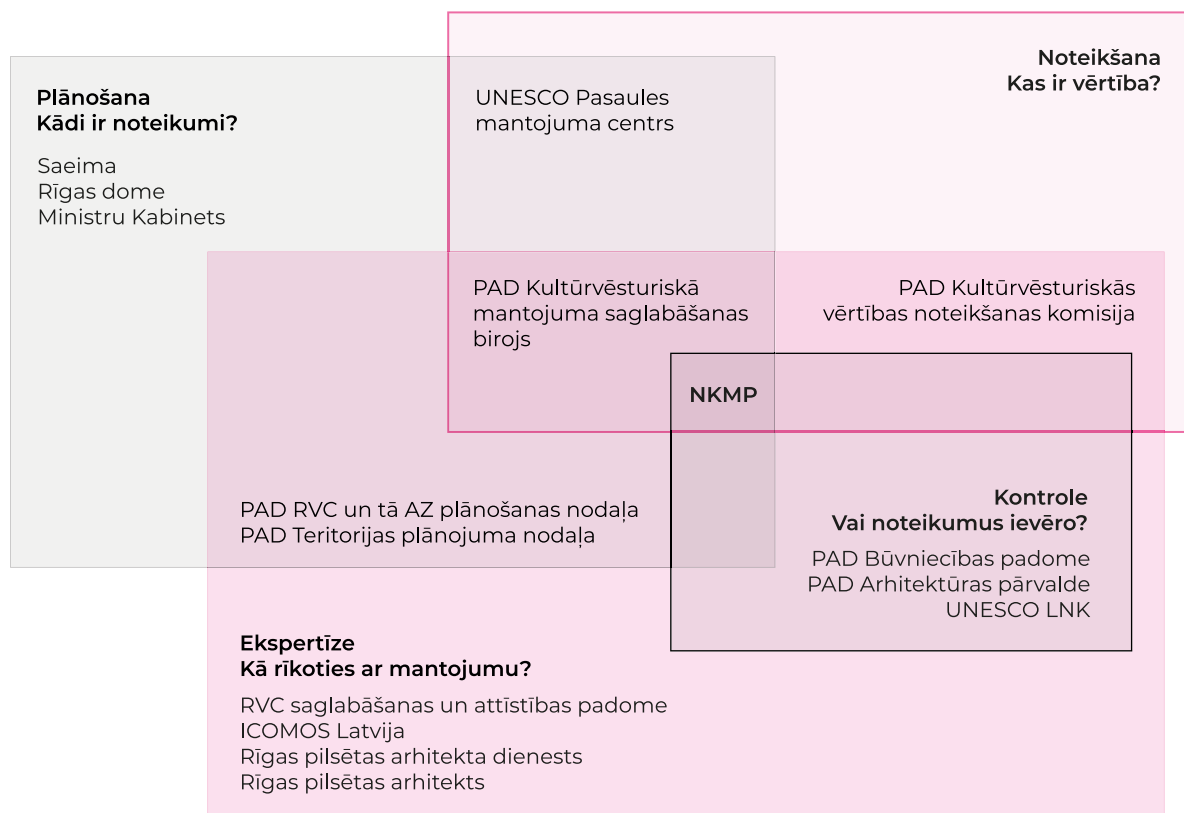
Pašreizējais iesaistīto pušu loks visos aizsardzības aspektos rada nesamērīgi lielu administratīvo slogu. Pētījuma ietvaros LaSER veica kultūrvēsturiskā mantojuma aizsardzības atbildību kartējumu, iedalot iesaistītos četrās kategorijās:

- **Plānošana** (Kādi ir noteikumi?)
- **Noteikšana** (Kas ir vērtība?)
- **Kontrole** (Vai noteikumus ievēro?)
- **Ekspertīze** (Kā rīkoties ar mantojumu?)

27. attēls

Kultūrvēsturiskā mantojuma aizsardzības atbildību kartējums

Avots: Autora apkopojums



Visos minētajos aspektos ir iesaistītas vairākas iestādes, turklāt atsevišķas iestādes ir atbildīgas par vairākiem aspektiem vienlaikus. Divas iestādes, kas ir atbildīgas par

visiem četriem aspektiem, ir Nacionālā kultūras mantojuma pārvalde (NKMP) un PAD. Pētījuma rezultātu konkrētizēšanas nolūkos PAD tika analizēts struktūrvienību līmenī.

⁵² NKMP, 2025. Parakstīts sadarbības memorands ar Rīgas pašvaldību.
<https://www.nkmp.gov.lv/lv/jaunums/parakstits-sadarbibas-memorands-ar-rigas-pasvaldibu>

Plānošana | Kādi ir noteikumi?

Visā pilsētas teritorijā ir spēkā **likums “Par kultūras pieminekļu aizsardzību”**⁵³ – vispārīgs nacionālā līmeņa regulējums, kas attiecas uz jebkuru objektu ar valsts vai vietējās nozīmes kultūras pieminekļa statusu. Ārpus Rīgas vēsturiskā centra (RVC) robežām šis ir galvenais mantojuma aizsardzību noteicošais likums. Pašlaik grozījumus šajā regulējumā pamatā sagatavo NKMP, un tie ar Kultūras ministrijas starpniecību tiek virzīti apstiprināšanai Ministru kabinetā un Saeimā.

Likumā ir definēti trīs pieminekļu nozīmes līmeņi: **valsts, reģiona un vietējās nozīmes**. Šis regulējums NKMP deleģē tiesības izdot saistošus norādījumus valsts un reģiona nozīmes pieminekļu izmantošanai un saglabāšanai, ko Pārvalde noformē kā atsevišķu dokumentu par katru konkrēto pieminekli un publicē valsts aizsargājamo kultūras pieminekļu reģistrā. Savukārt pašvaldībai ir noteiktas analogas tiesības attiecībā uz vietējās nozīmes pieminekļiem. **MK noteikumi Nr. 720**⁵⁴ nosaka, kā praktiski tiek veikta pieminekļu uzskaitē, aizsardzība, izmantošana un restaurācija.

Rīgas teritorijas plānojums ar Rīgas teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumiem (RTIAN) ir galvenais pašvaldības plānošanas dokuments ārpus vēsturiskā centra. Papildus standarta zonējuma noteikumiem, RTIAN ir iekļautas vairākas apbūves aizsardzības teritorijas. Tās galvenokārt koncentrējas ap vēsturisko centru, un katrai no tām pašvaldība piemēro specifiskus aizsardzības noteikumus, lai saglabātu vēsturisko plānojumu, mērogu un arhitektonisko raksturu.⁵⁵

RVC un tā AZ veido biezāko noteikumu labirinta slāni. Līdz ar UNESCO statusa piešķiršanu 1997. gadā uz šo teritoriju attiecas **UNESCO Konvencija par pasaules kultūras un dabas mantojuma aizsardzību**,⁵⁶ kurai Latvija pievienojās 1995. gadā. Tādējādi Latvija apņēmas saglabāt Rīgas vēsturiskā centra izcilo universālo vērtību, ievērojot UNESCO vispārējās vadlīnijas. Jāatzīmē, ka

UNESCO pamatnostādnes neparedz skrupulozu noteikumu ieviešanu esošā stāvokļa iekonservēšanai, bet gan pieprasa **mantojuma Pārvaldības plānu**. Šādam plānam būtu jānosaka saglabājamās vērtības, vienlaikus skaidri definējot attīstības vīziju.

Pētījuma ietvaros intervētie pašvaldības darbinieki atzīst, ka Rīgas gadījumā šāds plāns sākotnēji tika gatavots, taču izstrādes gaitā tas pārtapa par atsevišķu teritorijas plānojumu, izveidojot pētījuma trešajā nodaļā aprakstīto sistēmu ar diviem atsevišķiem teritorijas plānojumiem.⁵⁷ Šis dokuments stājās spēkā 2006. gadā kā teritorijas plānojums, kas mēģina pildīt pārvaldības plāna funkcijas, rezultātā veidojot hibrīddokumentu, kas nav ne viens, ne otrs.

Papildus RVC un tā AZ teritorijas plānojumam, ko izstrādā PAD RVC un tā AZ plānošanas nodaļa, uz vēsturisko centru ir attiecināms Rīgas vēsturiskā centra likums (RVC likums)⁵⁸ un virkne ministru kabineta noteikumu.

RVC likums ir RVC aizsardzības pamats. Tā 2. pants deklarē mērķi nodrošināt RVC saglabāšanu, aizsardzību un kvalitatīvu attīstību. Taču vārds “attīstība” ir vairāk deklaratīvs, jo likums pēc konstrukcijas ir vērst uz aizsardzību, bez konkrētiem mehānismiem, kas virzītu RVC attīstību. Likums nosaka teritorijas robežas, pilnvaro Rīgas domi izstrādāt un apstiprināt RVC plānojumu, nosaka RVC saglabāšanas un attīstības padomes izveidi un 14. pantā paredz, ka jaunu ēku būvniecība publiskajā ārtelpā pieļaujama tikai pēc atklāta arhitektūras konkursa, Padomes pozitīva atzinuma un NKMP saskaņojuma.

MK noteikumi Nr. 127⁵⁹ ir likuma izpildei izstrādātais detalizētais regulējums, kas nosaka, kur un ko var darīt RVC un tā AZ teritorijā. Likums sadala RVC un tā AZ vienpadsmit daļās (Vecrīga, Bulvāru loks, RVC kodols, RVC kodola ārējās daļas, Rīgas centra perifērija, Centrāltirgus, Ķīpsalas vēsturiskā daļa, Andrejsala–Pētersala–Citadeles

⁵³ Likums “Par kultūras pieminekļu aizsardzību”. 05.03.1992. <https://likumi.lv/ta/id/72551>

⁵⁴ Ministru kabineta 2021. gada 26. oktobra noteikumi Nr. 720 “Kultūras pieminekļu uzskaites, aizsardzības, izmantošanas un restaurācijas noteikumi”. <https://likumi.lv/ta/id/327240>

⁵⁵ RVP PAD. Apbūves aizsardzības teritorijas. <https://www.rdpad.lv/kulturvesturiska-vide/apbues-aizsardzibas-teritorijas/>

⁵⁶ ANO. 1972. Konvencija par pasaules kultūras un dabas mantojuma aizsardzību. <https://likumi.lv/ta/id/starptautiskie-ligumi/id/766>

⁵⁷ RVP. 2013. Rīgas vēsturiskā centra un tā Aizsardzības zonas Teritorijas plānojums (ar grozījumiem). https://www.rdpad.lv/wp-content/uploads/2014/12/RVC_AZ_TP_Paskaidrojuma_raksts_ar_Groz.pdf

⁵⁸ Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un aizsardzības likums. 11.06.2003. <https://likumi.lv/ta/id/76001>

⁵⁹ Ministru kabineta 2004. gada 8. marta noteikumi Nr. 127 “Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un aizsardzības noteikumi”. <https://likumi.lv/ta/id/85432>

Rietumu daļa, Daugavas salas, pilsētas ganības, Daugava un upes abas krastmalas) un katrai uzliek atšķirīgus apbūves ierobežojumus. Piemēram, augstuma ierobežojumus, prasības jumtu formām, logu un durvju

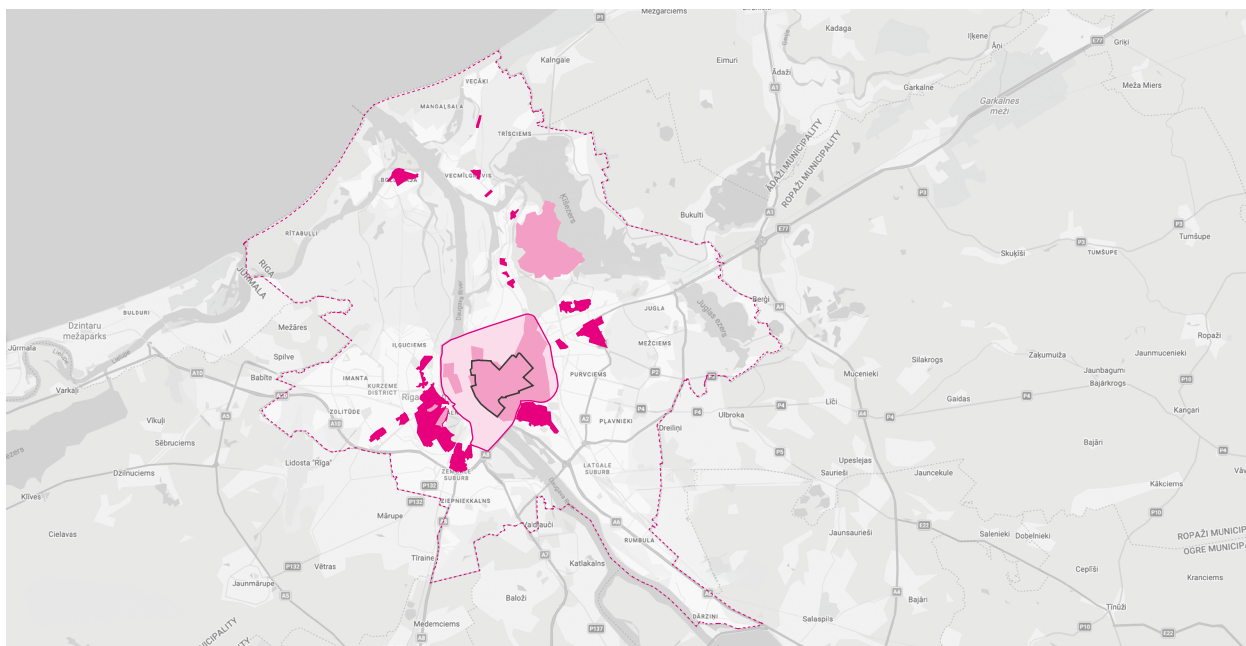
nomaiņai, fasāžu vienkāršošanai utt. Šie noteikumi ir izteikti aizliegumorientēti, tajos dominē aizliegumi (viss 6. pants), ierobežojumi (viss 7. pants) un prasības (viss 8. pants).

28. attēls

Apbūves aizsardzības teritorijas Rīgā

Avots: Rīgas PAD

- Rīgas pašvaldības noteiktās apbūves aizsardzības teritorijas
- Valsts un reģiona nozīmes pilsētbūvniecības pieminekļi
- UNESCO Pasaules mantojuma vietas "Rīgas vēsturiskais centrs" aizsardzības zona
- UNESCO Pasaules mantojuma vieta "Rīgas pilsētas vēsturiskais centrs"
- RVC un tā AZ robeža



Teritoriālās neskaidrības Rīgas vēsturiskajā centrā

Likumā definētajām teritorijām ar atšķirīgiem ierobežojumiem (7. pants) trūkst skaidra pamatojuma. MK noteikumos Nr. 127 ietvertais 11 aizsardzības zonu robežu pamatojums ir sniegts tikai vienā teikumā zem 1. pielikuma. Turklāt tajā pieļauta kļūda teritoriju skaitā, norādot: "Teritorijas sadalītas 1–10 pēc prasību apjoma atbilstoši vietas raksturam". Šāds skaidrojums nesniedz izvērstu un loģisku argumentāciju zonu iedalījumam ar atsevišķiem noteikumiem katrā zonā.

RVC raksturo četri mūra apbūves posmi, kas veido pilsētas struktūras pamatu: Vecrīga, Bulvāru loks, mūra apbūve līdz

pat Bruņinieku ielai un mūra apbūve aiz Bruņinieku ielas. Pašreizējā RVC UNESCO teritorija nesakrīt ar pilsētas vēsturisko struktūru. Tāpat tā neatbilst pirmajai Rīgas aizsardzības zonai, kas tika izveidota ar 1967. gada rezolūciju "Par valsts aizsardzības zonas izveidošanu Rīgas pilsētas viduslaiku daļā".⁶⁰ Šī vēsturiskā zona ietver teritoriju pilsētas kanāla iekšpusē un buferzonu, kas atbilst otrajam mūra apbūves vilnim. Tomēr būtiskākā nesakritība ir vērojama starp RVC un tā AZ robežām un valsts nozīmes pilsētbūvniecības pieminekļa "Rīgas pilsētas vēsturiskais centrs" faktiskajām robežām.⁶¹

⁶⁰ Redbergs, O. 2018. *Op. Cit.*

⁶¹ Mantojums. 1998. Pilsētbūvniecības piemineklis "Rīgas pilsētas vēsturiskais centrs". <https://mantojums.lv/cultural-objects/7442>

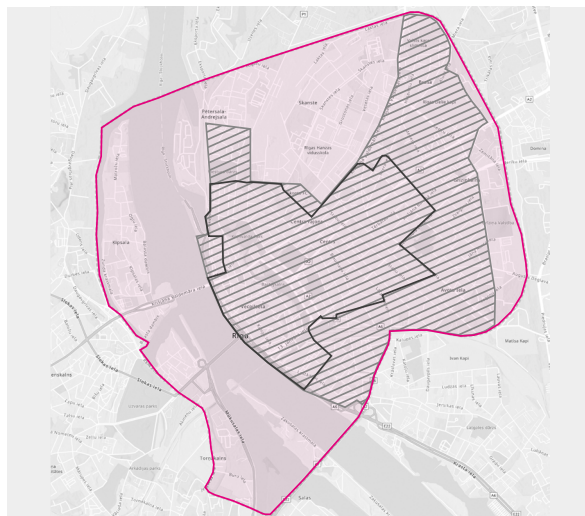
RVC likums definē RVC un tā AZ ārējās robežas, taču tajā ir atrodams tikai tehnisks robežu apraksts. Likumā trūkst pamatojuma tam, kāpēc šīs robežas atšķiras no RVC vēsturiskās apbūves struktūras un kāpēc teritorija tiek iedalīta vēl sīkākās zonās. Tāpat nav skaidrots, kādēļ likumā iezīmētā teritorija nesakrīt ar valsts nozīmes pilsētībūvniecības pieminekļa "Rīgas pilsētas vēsturiskais centrs" robežām.

- UNESCO Pasaules mantojuma vietas "Rīgas vēsturiskais centrs" aizsardzības zona
- RVC un tā AZ robeža
- ▨ Valsts nozīmes pilsētībūvniecības piemineklis "Rīgas pilsētas vēsturiskais centrs"
- UNESCO Pasaules mantojuma vieta "Rīgas vēsturiskais centrs"

29. attēls

RVC un tā AZ un Pilsētībūvniecības piemineklis "Rīgas pilsētas vēsturiskais centrs"

Avots: Rīgas PAD



Pārvaldības vietā kontrole

Rīgas vēsturiskā centra regulējuma hierarhijas augšgalā ir RVC likums, ko papildina MK noteikumi. Atbilstoši šiem dokumentiem tiek izstrādāts RVC un tā AZ teritorijas plānojums, ievērojot arī citus normatīvos aktus (piemēram, Teritorijas plānošanas likumu).

RVC un tā AZ teritorijas plānojums ir visdetalizētākais normatīvā regulējuma slānis. Teritorijas plānojuma paskaidrojuma raksta sākums iezīmējas interviju laikā minētā dokumenta metamorfoze, dokumentam pārtopot no pārvaldības plāna par teritorijas plānojumu:

"Rīgas domes mērķis Plāna izstrādē bija noteikt galvenās politiskās nostādnēs lēmumu pieņēmējiem RVC un tā AZ turpmākajā izmantošanā, kas var izpausties kā kontroles sistēmas, detaļplānojumu izstrāde, rīcības plāni, programmas u. tml. Teritorijas plānojums ir tiesisks pamats lēmumu pieņemšanai par konkrētās teritorijas izmantošanu."⁶²

Šis vienas rindkopas ietvaros dokuments pāriet no politiskajām nostādnēm uz teritorijas plānojumu kā tiesisku pamatu teritoriju izmantošanai.

Rezultātā dokuments veido vēl vienu slāni ar noteikumiem, kas jāievēro. RVC un tā AZ

teritorijas plānojums papildina noteikumu slāni ar **9 teritorijas izmantošanas veidiem un 33 teritoriju fragmentiem ar individuāliem noteikumiem** (ar mērķi sargāt specifisku kultūrvēsturisko vērtību koncentrāciju, kuros noteikumi tiek definēti kadastra līmenī). Rezultātā viens zemes gabals Ķīpsalā vienlaikus atrodas Ķīpsalas vēsturiskajā daļā, plānojuma funkcionālajā zonā Dz, atsevišķā apbūves fragmentā ar savu teritorijas plānojuma apakšpunktu – katram slānim konkrētas prasības, kas iesniedzējam jāievēro vienlaikus.

Esošais regulējums pamatā fokusējas uz aizliegumiem: kāda augstuma ēku nedrīkst celt, kādā krāsā nedrīkst krāsot fasādi, kur nedrīkst izvietot kioskus. Taču neviens no dokumentiem nedefinē, kādai Rīgai jābūt pēc 10 vai 20 gadiem. Trūkst vīzijas par publisko telpu un to, kā RVC dzīvot kā pilsētas centram, nevis muzejam. Šāds aizliegumu blīvums bez attīstības redzējuma nav mantojuma saglabāšana, bet gan tā iekonservēšana. Tas rada reālu risku zaudēt RVC kultūrvēsturiskās vērtības un pat UNESCO statusu.

UNESCO statuss nepieprasa pilsētas iekonservēšanu, bet gan pārvaldības plānu, kurā saglabāšana ir līdzsvarā ar kvalitatīvu attīstību. Lai gan formāli RVC un tā AZ teritori-

⁶² Rīgas dome. 2006. Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas teritorijas plānojums: Paskaidrojuma raksts. https://www.rdpad.lv/wp-content/uploads/2014/12/Paskaidroj_raksts.pdf

jas plānojums tiek pasniegts kā šāds plāns, faktiski Rīgai šāda plāna joprojām nav. Tā neesamība veicina pilsētas vēsturiskā centra tukšošanas un kultūrvēsturisko vērtību bojāeju.

Ja trajektorija netiks mainīta, pilsētvide, kas ir UNESCO izcilās vērtības pamats, pakāpeniski zudīs – nevis no būvniecības spiediena, bet tieši no tā trūkuma. Šobrīd tiek izstrā-

dāts jauns RVC un tā AZ plānojums, kuram jāstājas spēkā 2028. gadā, kas paver ceļu pārmaiņām. Tomēr jauns plānojums esošās sistēmas ietvaros, bez izmaiņām nacionālajā regulējumā, nespēs mainīt RVC un tā AZ plānošanas paradigmu – no plānošanas, kas balstās ierobežojumos, uz plānošanu, kas definē skaidru nākotnes vīziju un soļus, kā līdz tai nonākt.

Noteikšana | Kas ir vērtība?

Kultūrvēsturiskās vērtības noteikšanu Rīgā var iedalīt trīs institucionālos līmeņos, kas darbojas paralēli. Pirmais ir UNESCO līmenis, kas definē īpaši izcilu universālo vērtību (*Outstanding Universal Value*), kas sniedzas pāri valstu robežām un ir jāsargā gan tagadējām, gan nākotnes paaudzēm. NKMP ir nacionālā līmeņa iestāde, kas nosaka valsts, reģiona un vietējās nozīmes pieminekļus, savukārt pašvaldība (PAD) nosaka vietējās nozīmes objektus. Pirmšķietami šī hierarhija ir skaidra, tomēr RVC un tā AZ teritorijā šie līmeņi pārklājas. RVC un tā AZ vienlaikus ir gan UNESCO Pasaules mantojuma vieta, gan valsts nozīmes pilsētībūvniecības piemineklis, gan teritorija, kurā atrodas vairāki vietējās nozīmes pieminekļi.

Lēmumu par iekļaušanu **UNESCO Pasaules mantojuma sarakstā** pieņem Pasaules mantojuma komiteja (*World Heritage Committee*), kas ir starpvalstu institūcija un kuras sastāvu veido 21 dalībvalsts pārstāvji.⁶³ Komitejai konsultatīvu atbalstu sniedz Starptautiskā ievērojamu vietu un pieminekļu padome (ICOMOS),⁶⁴ kas veic neatkarīgu izvērtējumu un sagatavo rekomendācijas. UNESCO ir definējis 10 atlases kritērijus, RVC tika iekļauts sarakstā, balstoties uz diviem kritērijiem: (1) cilvēka radošā ģēnija meistardarbs un (2) būtisku cilvēcisko vērtību apmaiņa noteiktā laika posmā vai kādā pasaules kultūras telpā attiecībā uz arhitektūras vai tehnoloģiju attīstību, monumētālo mākslu, pilsētplānošanu vai ainavu dizainu.⁶⁵ Pamatojums bija RVC viduslaiku pilsētībūvnieciskā struktūra, jūgendstila arhitektūras koncentrācija un 19. gs. koka apbūve.⁶⁶

Atbilstoši likumam “Par kultūras pieminekļu aizsardzību” **valsts un reģiona nozīmes vērtības** nosaka NKMP. Likums definē kultūras pieminekli kā objektu, kuram ir “vēsturiska, zinātniska, mākslinieciska vai citāda kultūras vērtība” un kura saglabāšana atbilst valsts un starptautiskajām interesēm.⁶⁷ Valsts nozīmes kultūras pieminekļi ir starptautiska vai Latvijas mēroga nozīmes objekti ar izcilu zinātnisku, kultūrvēsturisku vai izglītojošo nozīmi. Reģiona nozīmes pieminekļi ir objekti ar konkrētam Latvijas reģionam raksturīgu īpašu nozīmi.

Objektus vērtē NKMP inspektori ar tiesībām apsekot objektus, kuriem ir kultūras vērtība, lai lemtu par to iekļaušanu valsts uzskaitē. Pārvalde sagatavo uzskaites dokumentāciju, kas balstās vēsturiskajā, arhitektoniskajā, mākslinieciskajā un, ja nepieciešams, arheoloģiskajā izpētē. Likums kritērijus formulē vispārīgi; konkrētā vērtēšanas metodika ir NKMP iekšējā kompetence.

Vietējās nozīmes vērtības nosaka gan NKMP (pēc tādas pašas pieejas kā NKMP nosaka valsts un reģiona nozīmes vērtības), gan PAD Kultūrvēsturiskā mantojuma saglabāšanas birojs. Likums “Par kultūras pieminekļu aizsardzību” nosaka, ka pašvaldībās, kur vietējās nozīmes pieminekļu skaits pārsniedz 300 objektus, obligāti ir jānodrošina pašvaldības kultūras mantojuma aizsardzības dienests. Rīga un Jūrmala ir vienīgās pašvaldības, kur pieminekļu skaits pārsniedz 300 objektus. Pētījuma izstrādes laikā Rīgā bija 348 vietējās nozīmes kultūras pieminekļi.⁶⁸ Likums definē, ka vietējās nozīmes

⁶³ UNESCO. n.d. The World Heritage Committee. <https://whc.unesco.org/en/committee/>

⁶⁴ ICOMOS Latvijā pārstāv Latvijas nacionālā nodaļa, kurā darbojas vietējie eksperti.

⁶⁵ UNESCO. 2005. The Criteria for Selection. <https://whc.unesco.org/en/criteria/>

⁶⁶ UNESCO. 1997. Historic Centre of Riga. <https://whc.unesco.org/en/list/852/>

⁶⁷ Likums “Par kultūras pieminekļu aizsardzību”. 05.03.1992. <https://likumi.lv/ta/id/72551>

⁶⁸ Mantojums. 2026. Pilns objektu saraksts. <https://mantojums.lv/cultural-objects>

⁶⁹ Rīgas domes 2024. gada 12. jūnija saistošie noteikumi Nr. RD-24-275-sn “Par kultūrvēsturiskās vērtības noteikšanu vēsturiskām būvēm un vēsturiskiem apstādījumiem”. <https://likumi.lv/ta/id/352825>

piemineklis ir objekts ar zinātnisku, kultūrvēsturisku vai izglītojošu nozīmi, kas raksturīga konkrētas pašvaldības teritorijā.

Pašvaldības līmenī kultūrvēsturisko pieminekļu vērtība tiek noteikta, izejot divus procesus. **Pirmais process** ir vietējās nozīmes kultūras pieminekļa statusa piešķiršana saskaņā ar likumu "Par kultūras pieminekļu aizsardzību": priekšlikumu sagatavo PAD Kultūrvēsturiskā mantojuma saglabāšanas birojs, dokumentāciju saskaņo ar NKMP, gala lēmumu pieņem kultūras ministrs, objekts iegūst statusu pēc grozījumu publikācijas valsts aizsargājamo kultūras pieminekļu sarakstā.

Otrais process stāties spēkā 2024. gadā, kad Rīga ievieš atsevišķu pašvaldības vērtēšanas mehānismu objektiem, kas atrodas ārpus RVC un nav valsts aizsargājami kultūras pieminekļi.⁶⁹ Saistošajos noteikumos

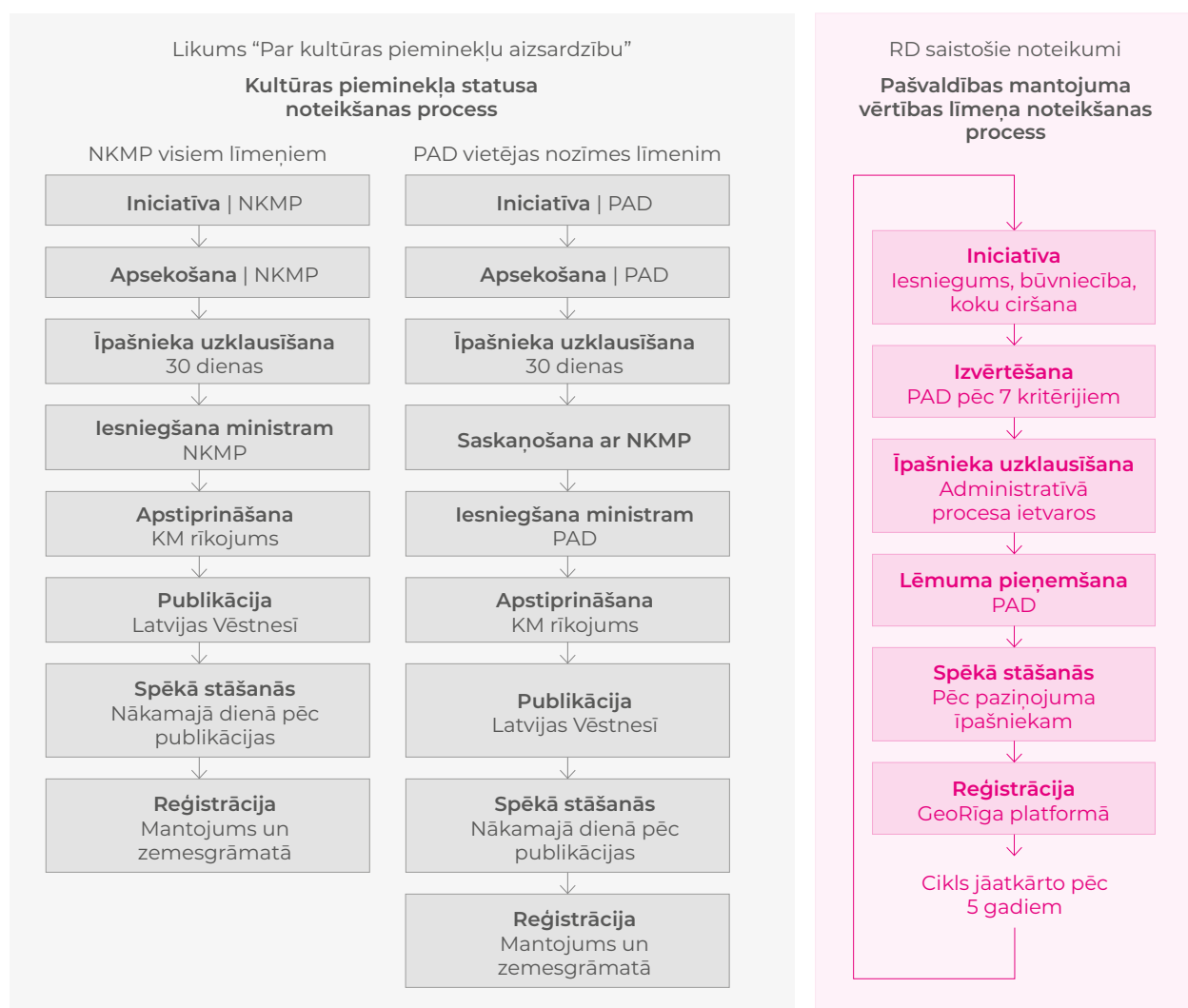
skaidrots, ka līdz tam šādiem objektiem nebija nekādas aizsardzības un daļa vērtību jau ir zaudēta. Tas ļauj secināt, ka arī šī procesa izveidi ir veicinājusi pašvaldības reaktīvā pieeja pieminekļu aizsardzībai. Tā vietā, lai veidotu stratēģiju tam, kā rīkoties ilgtermiņā, tiek ierosināti jauni noteikumi, kas ierobežo darbības, kuras pilsētvidē faktiski jau ir notikušas.

Lēmumu par vērtības noteikšanu pieņem PAD Kultūrvēsturiskās vērtības noteikšanas komisija, balstoties uz septiņiem kritērijiem: vecums, autorība, arhitektoniskā unikalitāte, oriģinālās substances saglabātība, kultūrvēsturiskā nozīme, pilsētņēmnieciskā iedēriba un tehniskais stāvoklis. Process pamatā tiek uzsākts pēc īpašnieka iesnieguma, būvniecības ieceres vai koku ciršanas pieteikuma. Formāli procesa iniciēšanas tiesības ir arī PAD, bet plānveida procesi tiek veikti "atbilstoši resursu iespējām".

30. attēls

Trīs mantojuma vērtības noteikšanas procesi

Avots: Likums "Par kultūras pieminekļu aizsardzību", RD saistošie noteikumi



Kontrole | Vai noteikumus ievēro?

Kontroles slānis pārvērš normatīvo regulējumu praksē. Rīgā kontroli veic trīs kompe-

tences līmeņos: starptautiskajā, nacionālajā un pašvaldības līmenī.

Starptautiskais līmenis

Starptautiskā līmeņa uzraudzību veic **UNESCO Latvijas Nacionālā komisija (LNK)**, kas ir Latvijas valsts oficiālā saikne ar UNESCO un Pasaules mantojuma komiteju. Saskaņā ar RVC likumu pirms būvniecības ieceres saskaņošanas NKMP sadarbībā ar LNK informē Pasaules mantojuma komiteju par paredzētajiem būtiskiem kultūrvēsturiskās vides pārveidojumiem RVC un tā AZ, kuri

var ietekmēt tās izcilo universālo vērtību. Tas nozīmē, ka noteiktos gadījumos būvniecības projekti var tikt kontrolēti starptautiskā līmenī ar Pasaules mantojuma komitejas viedokli, ko caur UNESCO LNK saņem NKMP. Praksē tas izpaužas monitoringā un periodiskos pārskatos, ar kuriem UNESCO seko līdzi tam, lai Latvija pilda savas saistības saglabāt RVC izcilo universālo vērtību.

Nacionālais līmenis

NKMP īsteno valsts kontroli kultūras pieminekļu aizsardzībā. RVC un tā AZ teritorijā, kas ir valsts nozīmes pilsētbūvniecības piemineklis, NKMP skaņojums ir nepieciešams visām būvniecības iecerēm. Tas nozīmē, ka NKMP kontrole vēsturiskajā centrā ir absolūta un neviena iecere nevar tikt īstenota bez NKMP atbalsta. Papildus NKMP skaņojums ir nepieciešams visām būvēm un teritorijām, kas ir reģiona vai valsts nozīmes kultūras piemineklis ārpus RVC. Atbilstoši MK noteikumiem Nr. 720, atkarībā no tā, kāda ir iesniegtā iecere, NKMP galvenokārt vērtē šādus aspektus:

- Ja iecere **skar pašu pieminekli** (piemēram, fasādes restaurācija, logu nomaiņa, jumta izbūve, interjera pārbūve), NKMP vērtē, vai darbība rada izmaiņas vai negatīvi ietekmē ēkas apjomu, telpisko struktūru, plānojumu, virsmu apdari, faktūru, kolorītu, komplektāciju vai oriģinālās substances un autentiskuma saglabāšanu. MK noteikumos Nr. 720 autentiskums definēts plaši – ne tikai oriģinālie materiāli un forma, bet arī lietojums un funkcija, atrašanās vieta, raksturs un noskaņa. Tas nozīmē, ka interpretācijas iespējas ir tik plašas, ka pat funkcionāla izmaiņa, piemēram, dzīvojamās ēkas pārveide par viesnīcu, var tikt vērtēta, lai gan fiziski ēka paliek nemainīga.
- Ja iecere **atrodas pieminekļa aizsardzības zonā vai pilsētbūvniecības pieminekļa teritorijā** (piemēram, RVC un tā AZ teritorijā), tā tiek vērtēta kontekstā ar attiecīgo pieminekli. Tiek analizēts vēs-

turiski nozīmīgais plānojums, telpiskā struktūra, kultūrslānis, vide un ainava, kā arī apzaļumošanas un labiekārtojuma raksturs, vizuālā uztveramība un siluets. Šīs kompetences ietvaros NKMP izvērtē jauno ieceru apjomu, augstumu un iekļaušanos apkārtējā vidē. Tomēr tieši šeit visbiežāk rodas neskaidrības, jo tādi kritēriji kā siluets un vizuālā uztveramība nav definēti ar izmērāmiem parametriem.

Praksē tas nozīmē, ka **NKMP nevērtē atbilstību definētiem parametriem, bet veic ekspertu vērtējumu** par to kā paredzētie risinājumi sader ar konkrētā objekta autentiskumu un kā tie iederas pilsētvidē kopumā. Likums precīzi nosaka, kas ir vērtējams, bet neformalizē kā tas tiek vērtēts un mērīts. Vai jumta risinājums negatīvi ietekmē siluetu, vai jaunbūves apjoms samazina vizuālo uztveramību – tas ir kvalitatīvs ekspertu izvērtējums.

Šāda pieeja nodrošina individuālu vērtējumu katram objektam, kas ir vērtējams pozitīvi. Tomēr pašreizējā mantojuma aizsardzības sistēmā, kurā atzinumus par kultūrvēsturisko mantojumu sniedz vairākas institūcijas, bet neviena no tām neuzņemas galīgo atbildību par vienotu atzinumu, rada pretrunu riskus. To apstiprina arī pētījumā intervēto arhitektu pieredze. **Viedokļu nesakritība starp dažādām iestādēm nereti noved pie situācijām, kurās ieceru īstenošanai tiek izvirzītas savstarpēji izslēdzošas vai neizpildāmas prasības.**

Pašvaldības līmenis

Pašvaldības līmenī kontroli veic Arhitektūras pārvalde (būvvalde) un PAD Kultūrvēsturiskā mantojuma saglabāšanas birojs. Arhitektūras pārvalde izvērtē ieceres atbilstību teritorijas plānojumam. Atšķirībā no NKMP pašvaldības piemērotie kritēriji ir mērāmi: apbūves augstums un stāvu skaits, jumta forma, fasādes dalījums un materiāli, apzaimotā teritorija īpatsvars, aizsargjoslu prasības.

Sarežģītāka aina iezīmējas pašu pieminekļu aizsardzībā. Likums "Par kultūras pieminekļu aizsardzību" nosaka, ka vietējās nozīmes kultūras pieminekļu konservācijas, restaurācijas un remonta darbi notiek ar pašvaldības atļauju, savukārt valsts un reģiona nozīmes pieminekļiem – ar NKMP atļauju. Rīgas gadījumā šo pašvaldības kompetenci īsteno PAD Kultūrvēsturiskā mantojuma saglabāšanas birojs, kas izsniedz arī saglabāšanas norādījumus un veic uzraudzību.

Tomēr Rīgas pilsētas teritorijā teorētiski skaidra kompetenču nodalīšana nestrādā un kompetences pārklājas. Tā kā RVC ir valsts nozīmes pilsētbūvniecības pieminek-

lis, jebkurš vietējās nozīmes piemineklis tā teritorijā vienlaikus atrodas valsts nozīmes pilsētbūvniecības pieminekļa teritorijā, kam ir nepieciešams NKMP saskaņojums. Tādējādi vietējās nozīmes pieminekļos Rīgā ir jāsaņem atļauja gan no pašvaldības, gan no NKMP.

Pašvaldība patstāvīgi pieņem lēmumus par kultūrvēsturisko mantojumu bez NKMP iesaistes šādos gadījumos:

- **Vietējās nozīmes kultūras pieminekļi.** Saskaņā ar likumu "Par kultūras pieminekļu aizsardzību", pašvaldība veic uzraudzību un pieņem lēmumus par vietējās nozīmes kultūras pieminekļiem, kas atrodas ārpus valsts un reģiona nozīmes pilsētbūvniecības pieminekļu teritorijām.
- **Pašvaldības nozīmes kultūrvēsturiskie objekti.** Saskaņā ar pašvaldības saistošajiem noteikumiem tie ir objekti, kuriem nav valsts aizsargājama kultūras pieminekļa statusa, bet kuriem pašvaldība ir noteikusi vietējo aizsardzības statusu savu autonomo funkciju ietvaros.

Kontroles ietekme uz būvniecības procesu Rīgā

Trīs kontroles līmeņi (starptautiskais, nacionālais un pašvaldības) neveido vienotu kontroles plūsmu. Starptautiskais un nacionālais līmenis tiek konsolidēts vienotā NKMP lēmumā, taču nacionālais un pašvaldības līmenis netiek, un šobrīd neviena iestāde nenes atbildību par vienota lēmuma sniegšanu. Praksē tas nozīmē, ka projekta saskaņošana var ievērojami ieilgt gadījumos, ja NKMP viedoklis nesakrīt ar pašvaldības sniegto viedokli, jo atbildība par šādas situācijas atrisināšanu atrodas pie ieceres īstenošanas. Šeit gan svarīgi minēt, ka nozīmīga loma viedokļu nesakritību risināšanā ir RVC

saglabāšanas un attīstības padomei, kas atbilstoši likumam ir konsultatīva padome un tādēļ atrodas ekspertīzes slānī, kas tiek aprakstīts nākamajā apakšnodaļā.

Pētījumā veiktais salīdzinājums starp Rīgu, Viļņu, Tallinu un Helsinkiem norāda, ka galvenā atšķirība nav noteikumu stingrība Rīgā, bet aizsardzības sistēmas institucionālā arhitektūra. Tieši šī fragmentācija, nevis pārmērīgi stingri noteikumi padara mantojumu skarošo būvniecību Rīgā lēnāku un neprognozējamāku.

Ekspertīze | Kā rīkoties ar mantojumu?

Papildus kontrolējošajām iestādēm Rīgā darbojas vēl vairākas konsultatīvas institūcijas, kuras sniedz ekspertu atzinumus par konkrētiem projektiem. Šie atzinumi praksē kļūst par lēmumu pieņemšanas pamatu –

kontrolējošās iestādes uz tiem balstās. Tas nozīmē, ka aiz formālā kontroles slāņa stāv pamatīgs ekspertīzes slānis, kura struktūra ir vēl sarežģītāka par pašu kontroles slāni.

Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un attīstības padome

RVC saglabāšanas un attīstības padome ir RVC likumā noteikta **sabiedriski konsultatīva institūcija**, ko kopīgi vada Kultūras ministrija un Rīgas dome. Tās sastāvā ir 10 pārstāvji – NKMP eksperti, UNESCO LNK ģenerālsekretāre, PAD vadošie speciālisti, kultūras ministra uzaicināts speciālists, Latvijas Arhitektu savienības pārstāvis un VARAM pārstāvis. Padomes galvenās funkcijas ir:

- sniegt atzinumu par RVC un tā AZ plānojuma vai tā grozījumu projektu **pirms apstiprināšanas Rīgas domē**;
- izvērtēt ieceres par jaunu objektu būvniecību, ēku rekonstrukciju vai nojauk-

šanu un sniegt atzinumu NKMP un PAD, ja kāda no tām šādu atzinumu lūgusi;

- sniegt atzinumu, kad NKMP un pašvaldība **nonākušas pie atšķirīgiem viedokļiem** par RVC saglabāšanas vai aizsardzības jautājumu.

Padome formāli darbojas kā strīdu izšķiršanas mehānisms starp divām galvenajām kontrolējošajām iestādēm. Tomēr tās lēmumi nav saistoši, un, kā secināts pētījumā, pašvaldības iestādes mēdz neņemt vērā padomes lēmumus, ko šobrīd likums arī neprasa.

Citi ekspertīzes slāņi

Papildus RVC saglabāšanas un attīstības padomei Rīgas mantojuma aizsardzības procesā **iesaistās vēl vairākas institūcijas**, kuru viedokļi tiek ņemti vērā lēmumu pieņemšanā.

PAD Būvniecības padome izskata pilsēt-
būvnieciski un sabiedriski nozīmīgas ieceres, kā arī tās, kurās saskatāmas pretrunas. Būvniecības padome ieceres vērtē kontekstuāli, nevis pēc skaidri mērāmiem kritērijiem, kas tās lēmumus padara grūti prognozējamus un bieži ir pretrunā ar NKMP un RVC saglabāšanas un attīstības padomes viedokļiem. Mantojumu skarošu ieceru izvērtēšanā tas pievieno vēl vienu ekspertīzes slāni bez vienotas atbildības par galīgo lēmumu.

**Pilsēt-
būvniecības padome** ir vēl viena Rīgas PAD konsultatīva institūcija, kas tiek iesaistīta liela mēroga vai pilsēt-
būvnieciski nozīmīgu ieceru agrīnā stadijā – jaunu kvartālu attīstība, augstceltnes, sabiedriski objekti un detālplānojumu izstrāde. Svarīgi minēt, ka šīs padomes tvērums daļēji pārkļājas ar Būvniecības padomes kompetenci, bet tā

strādā ar vēl plašākām pilsēt-
būvnieciskām dimensijām, kur konkrētais arhitektoniskais risinājums vēl nav izstrādāts.

Citas PAD struktūrvienības sniedz ekspertīzi atkarībā no ieceres specifikas un savas kompetences. Atzinumi tipiski tiek apkopoti Būvniecības padomes ietvaros, taču, kā noskaidrots intervijās, to ekspertīzi nereti lūdz arī Arhitektūras pārvaldes darbinieki individuāli.

Latvijas Arhitektu savienība un citas profesionālās organizācijas piedalās gan caur dalību RVC saglabāšanas un attīstības padomē, gan sniedzot atzinumus par sabiedriski nozīmīgām iecerēm un piedaloties arhitektūras konkursu žūrijās. RVC publiskajā ārtelpā jaunbūvēm šie konkursi ir obligāti, un žūrijas atzinumi praksē kļūst par būtisku ekspertīzes slāni pirms formālās saskaņošanas.

Sabiedrību pārstāvošas biedrības formāli nav valsts pārvaldes ekspertu institūcijas, taču intervijās noskaidrots, ka tās tiek aicinā-

tas uz Būvniecības padomes sēdēm izteikt savu viedokli.

UNESCO LNK un ICOMOS Rīgas mantojuma aizsardzības procesā darbojas kā starptautiskais ekspertīzes slānis, kuru īsteno vietējie eksperti. Lai gan to galvenā funkcija ir kontrole, kā jau aprakstīts iepriekšējā apakšnodaļā, paralēli tās sniedz arī ekspertīzi konkrētām iecerēm, kuras var ietekmēt RVC izcilo universālo vērtību. Praksē tas izpaužas kā neformāli atzinumi un rekomendācijas pirms būtisku projektu saskaņošanas, kā

arī ICOMOS monitoringa apmeklējumos, kuru atzinumi formāli tiek adresēti Pasaules mantojuma komitejai, bet praksē kļūst par argumentu nacionāla un pašvaldības līmeņa diskusijās.

Citi eksperti (piemēram, arhitektūras vēsturnieki, restaurācijas speciālisti) var tikt pieaicināti, ja ir nepieciešama specifiska kompetence. Viņu atzinumi tiek pievienoti ieceres dokumentācijai un var kalpot gan kā arguments ieceres īstenotājam, gan kā vērtēšanas materiāls NKMP vai PAD.

Risinājumi

Šie risinājumi skatāmi kopā ar 3. nodaļā piedāvātajiem risinājumiem, kas ir vērsti uz plānojumu sistēmas fragmentācijas novēršanu. Savukārt šīs nodaļas risinājumi vērsti uz mantojuma aizsardzības fragmentācijas novēršanu.

Grozījumi nacionālajā regulējumā

- **Pilsēt būvniecības pieminekļa “Rīgas vēsturiskais centrs” robežu salāgošana ar RVC un tā AZ robežām.** Šobrīd dažādu aizsardzības režīmu teritoriālās robežas pārklājas, bet nesakrīt, radot situācijas, kurās viens zemesgabals vienlaicīgi atrodas vairākos aizsardzības slāņos ar atšķirīgām prasībām. Robežu salāgošana likvidētu vienu no regulējuma sarežģītības avotiem un padarītu skaidrāku, kura iestāde par kuru teritoriju ir atbildīga.
- **Galīgās atbildības par mantojuma aizsardzību RVC un tā AZ koncentrēšana NKMP.** Pašreizējais modelis, kurā kontroli paralēli veic NKMP un pašvaldība bez vienotas lēmumu pieņemšanas procedūras, jāaizstāj ar skaidru kompetenču nodalījumu – gala lēmumu vēsturiskajā centrā pieņem NKMP. Tas novērstu situācijas, kurās ieceres īstenotājam pašam jāmeklē kompromisi starp dažādu iestāžu pretrunīgām prasībām. Vienlaikus NKMP mantojuma iekonservēšanas paradigma ir jāmaina uz attīstības paradigmu, ieviešot konkrētus mehānismus mantojuma pielāgošanai mūsdienu sabiedrības vajadzībām.

Tāpat jānovērš nesamērīga aizsardzības procesu ietekme uz citām plānotāju pārziņā esošām jomām, piemēram, ārtelpas attīstību, mobilitāti, mājokļu pieejamību un ekonomisko izaugsmi.

- **RVC saglabāšanas un attīstības padomes statusa pārskatīšana.** Padomes lēmumi vai nu jāpadara saistoši, nostiprinot to kā strīdu risināšanas mehānismu starp NKMP un pašvaldību, vai padome jālikvidē. Pašreizējais starpstāvoklis, kurā padome darbojas kā konsultatīva institūcija, kuras atzinumus iesaistītās iestādes mēdz neņemt vērā, nepilda praktisku funkciju.

Risinājums pašvaldības līmenī

- **Kultūrvēsturiskā mantojuma saglabāšanas biroja funkciju pārorientēšana no sargāšanas uz attīstību.** Biroja resursi tiek koncentrēti uz jaunu aizsargājamo objektu identificēšanu. Šī pieeja paplašina aizliegumu apjomu, bet nedefinē, kādam mantojumam jābūt pēc 10 vai 20 gadiem. Biroja primārā funkcija jāmaina uz RVC un tā AZ mantojuma attīstības plāna izstrādi un uzturēšanu. No 2024. gadā ieviestā paralēlā vērtības noteikšanas procesa ir jāatsakās, jo tas dublē nacionālajā līmenī jau esošos procesus un novirza pašvaldības ierobežotos resursus (kas vairāk nepieciešami mantojuma attīstības veicināšanai) uz jauna mantojuma identificēšanu.

7. ATBILDĪBA BEZ KONTROLES: TEHNISKO NOTEIKUMU IZSNIEGŠANA

Atšķirībā no pārējiem plānošanas un būvniecības procesa posmiem tehnisko noteikumu izsniegšanu PAD nevar vienkārši paātrināt ar vienu lēmumu. Tehniskos noteikumus izsniedz vairāki desmiti valsts, pašvaldību un privāto noteikumu izsniedzēju, kuriem katram ir sava prakse un savs temps. Domājot par būvniecības procesa uzlabošanu, ļoti bieži fokuss tiek likts uz termiņiem, bet mazāk – uz procesa organizatoriskajiem aspektiem. Pēc 2025. gada grozījumiem Būvniecības likumā tehnisko noteikumu izsniegšanas termiņi Latvijā ir līdzvērtīgi kaimiņvalstu termiņiem, kas viennozīmīgi ir solis pareizajā virzienā. Taču joprojām pietiekami daudz problēmu slēpjas tieši organizatoriskajā līmenī un noteikumu izsniedzēju praksē.

Tehnisko noteikumu izsniegšana un tās loma būvniecības procesā

Tehniskie noteikumi (TN) ir prasību kopums, ko būvniecības ierosinātajam izvirza pirms būvprojekta izstrādes, lai iecere atbilstu konkrētās infrastruktūras vai nozares prasībām. Noteikumu izsniedzēju loku veido valsts un pašvaldību institūcijas, kā arī privāto inženiertīklu un inženierbūvju īpašnieki un tiesiskie valdītāji. Tas nozīmē, ka šis process pārsvarā atrodas ārpus pašvaldības tiešas kontroles. Pat ja pašvaldība pilnveidotu savu iekšējo darbu, ievērojamu daļu TN izsniedz no pašvaldības neatkarīgas iestādes. **Tā kā būvprojektu nevar virzīt tālāk, kamēr nav saņemti visi nepieciešamie noteikumi un saskaņojumi, nepilnības vienā posmā vai pie vienas iesaistītās puses aizkavē visu procesu kopumā.**

Intervijās un fokusgrupu diskusijās ieceru īstenotāji konsekventi norādīja, ka tieši **tehnisko noteikumu izsniegšana un saskaņošana ir viens no lielākajiem sloga avotiem būvniecības procesā**. Lai šo jomu izvērtētu strukturēti, pētījumā tā tiek aplūkota trīs griezumos:

- **Tehnisko noteikumu izsniegšana.** Process, kurā izsniedzējs pēc pieprasījuma sagatavo un izsniedz prasības, kas konkrētajai iecerei jāizpilda. To raksturo izsniegšanas ātrums, prasību skaidrība un samērīgums.

- **Būvprojekta saskaņošana.** Process, kurā tas pats izsniedzējs izvērtē, vai izstrādātais būvprojekts atbilst tā izsniegtajiem noteikumiem un nozares prasībām. To raksturo saskaņošanas ātrums, skaidrība un prognozējamība.
- **Komunikācija ar izsniedzējiem.** Saziņas kvalitāte abos iepriekšējos posmos: vai izsniedzējs ir sasniedzams, vai sniedz saprotamus norādījumus un vai palīdz rast pieņemamu risinājumu, nevis tikai konstatē neatbilstību.

Šī dalījuma izpratne ir būtiska, jo, kā liecina pētījuma rezultāti, problēmas dažādās daļās izpaužas atšķirīgi. Izsniegšanas termiņi pēdējos gados ir kļuvuši īsāki, savukārt **galvenie izaicinājumi koncentrējas prasību un pieprasījumu kvalitātē, saskaņošanas posmā un komunikācijā.**

Tehnisko noteikumu izsniegšanas ietvaru nosaka Būvniecības likums un Vispārīgie būvnoteikumi. Pētījuma ietvaros tika novērotas trīs zīmīgas lietas, kas izriet no Būvniecības likuma analīzes un faktiskās situācijas: (1) izklaidētība ir iebūvēta likumā; (2) likuma samērīguma solījums bieži netiek īstenots praksē; (3) termiņi vairs nav procesa vājā vieta.

Izkliedētība ir iebūvēta likumā

Būvniecības likumā noteikts, ka tehnisko prasību izvirzīšanu veic divas dažādas izdevēju grupas: (1) inženierbūvju īpašnieki un tiesiskie valdītāji (tostarp privātie tīklu turētāji) un (2) valsts un pašvaldību institūcijas. Tas nav vienots dienests vai struktūra, bet desmitiem savstarpēji neatkarīgu pušu ar dažādām noteikumu izsniegšanas praksēm.

Ši iemesla dēļ tehnisko noteikumu izsniegšanas process atrodas ārpus tiešas PAD kontroles. Atšķirīgās prakses dēļ šī pētījuma ietvaros tika izveidots tehnisko noteikumu izsniedzēju indekss, kas novērtē kurām iestādēm labāk veicas ar noteikumu izsniegšanu, skaņošanu un komunikāciju ar ieceru īstenotājiem.

Likuma samērīguma solījums praksē netiek pildīts

Regulējums atļauj tehniskajos noteikumos iekļaut tikai prasības, kas nepieciešamas konkrētajai iecerei un izriet no normatīvajiem aktiem. Vispārīgie būvnoteikumi pat ļauj iztikt bez atsevišķiem noteikumiem, ja BIS publicētas izdevēja tipveida prasības. Regulējumā ir iestrādāti mehānismi, lai novērstu liekus pieprasījumus un nesamērī-

gas prasības. Taču praksē, kas tika raksturota fokusgrupās un intervijās ar ieceru īstenotājiem un tehnisko noteikumu izsniedzējiem, tehniskos noteikumus nereti pieprasa “drošības pēc” arī tad, ja darbi tīklus neskar, atsevišķi izdevēji izvirza nesamērīgas prasības (īpaši gaisa vadu turētāji), un tipveida prasību mehānisms ir nepietiekami izmantots.

Likumā noteiktie termiņi vairs nav vājā vieta

Zīmīgas izmaiņas TN izsniegšanā un saskaņošanā izriet no 2025. gadā veiktajiem grozījumiem normatīvajā regulējumā. Grozījumi paredz:

- **TN izsniegšanas termiņu maiņu (no 20 kalendārajām dienām uz 11 darbdienām);**
- TN derīguma termiņu līdz 2 gadiem, savukārt valsts un pašvaldību TN derīguma termiņu ne mazāku par 5 gadiem;
- būvprojekta saskaņošanas termiņa maiņu no TN izsniedzēju puses (no 30 kalendārajām dienām uz 15 darbdienām);
- TN izskaidrošanas vai precizēšanas nodrošināšanu bez maksas.⁷⁰

Grozījumos noteiktais 11 darbdienu izsniegšanas termiņš ir reģionāli konkurētspējīgs.

31. attēls TN izsniegšanas termiņi

Avots: Valstu nacionālais regulējums



Ieceru īstenotāju skatpunkts

Būvniecības ieceru īstenotāji TN saņemšanu un saskaņošanu vērtē kā vienu no lielākajiem apgrūtinājumiem visā būvniecības procesā. Jebkurš projekts prasa apjomīgu saskaņojumu loku, kas aizņem nesamērīgi daudz laika, un pat viens tehnisko noteiku-

mu izsniedzējs spēj būtiski aizkavēt visu ieceri vai radīt neparedzētas papildu izmaksas.

Īpaši problemātiska ir elektronisko sakaru infrastruktūra (gaisa vadi). Daudzi kabeļi ir izbūvēti 1990. gados un 2000. gadu sākumā

⁷⁰ Ekonomikas ministrija. 2025. Aktuālās izmaiņas būvniecības jomas normatīvajos aktos ar šā gada 1. novembri. <https://www.em.gov.lv/jaunums/aktualas-izmainas-buvniecibas-jomas-normativajos-aktos-ar-sa-gada-1-novembri>

bez pilnvērtīgiem projektiem, tāpēc kartēs tie bieži nav redzami vai ir atzīmēti kā nezināmi. Tā kā Aizsargjoslu likums⁷¹ aizsargjoslas pastāvēšanu piesaista tīkla fiziskajai esamībai, nevis tā izbūves likumībai, praksē veidojas absurda situācija: **pat nepienācīgi dokumentētam kabelim ir aizsargjosla**. Rezultātā projekta attīstītājam ir jāuzņemas atbildība un sekas par infrastruktūru, kuras precīzu atrašanās vietu neviena puse īsti nezina.

Nesamērīgais administratīvais slogs spilgti izpaužas tieši nelielu darbu gadījumos. Pat veicot tik vienkāršus darbus kā fasādes apmetuma atjaunošana vai hidroizolācijas sakārtošana, bieži vien ir jāpieprasa tehniskie noteikumi, lai gan inženierbūves nemaz netiek skartas. Turklāt šis process nereti ir tīri formāls. Fokusgrupu dalībnieki dalījās pieredzē par gadījumiem, kad **TN izsniedzējs sākotnēji pieprasa skatīt projektu un tad pēc kāda laika paziņo, ka konkrētajā situācijā noteikumi vispār nav bijuši nepieciešami**.

Papildu izaicinājumus rada procesa digitālā puse jeb Būvniecības informācijas sistēma (BIS). Lai gan intervētie ieceru īstenotāji kopumā BIS vērtē pozitīvi un uzskata to par vērtīgu vienas pieturas punktu visā būvniecības procesā, sistēmā ir tehniski novērša-

mas nepilnības. Proti, BIS dažkārt tehniski piespiež pieprasīt tehniskos noteikumus arī tad, kad tie faktiski nav vajadzīgi, jo bez šī saskaņojuma sistēma vienkārši neļauj virzīt projektu tālāk.

Atsevišķa problēma ir inženierkomunikāciju datu nesakritība ar reālo situāciju pilsētā. Aktuālas ieceres topogrāfijas sagatavošana var prasīt vairākas nedēļas, jo **paši tīklu turētāji bieži vien pilnībā nepārzina savu komunikāciju izvietošanu pilsētā**. Tas projektētājiem rada milzīgu papildu slogu: **ieceru īstenotājiem pašiem nākas pārbaudīt, vai tīkls vispār atrodas tur, kur tas norādīts dokumentācijā, vai tas vispār vēl eksistē, un nereti darbu gaitā kā pārsteigums tiek uzietī pavisam citi, nekur neatzīmēti kabeli vai cauruļvadi**.

Visbeidzot, nopietnas problēmas pastāv komunikācijas līmenī. **Projektēšanas sākumā ieceru īstenotājiem bieži trūkst viena skaidra kontaktpunkta, kur saņemt atbildes par ieceres virzībai būtiskiem jautājumiem**. Tā vietā TN izsniedzēju atbildes nereti sastāv no gariem juridiskiem formulējumiem, kuros tiek paziņots, ka piedāvātais risinājums nav iespējams, taču netiek sniegtas norādes, kā to labot, lai tas kļūtu pieņemams.

Tehnisko noteikumu izsniedzēju skatupunkts

Kamēr būvniecības ieceru īstenotāji saskaņošanas procesu redz kā administratīvu apgrūtinājumu, **tehnisko noteikumu izsniedzēji (gan publiskie, gan privātie) uzsver, ka galvenie procesa kavēšanās iemesli sakņojas projektētāju vājajā darba kvalitātē, nevis sistēmas procedūrās**. Izdevēju skatījumā, projektētāji nereti iesniedz nepilnīgus un neizstrādātus risinājumus, paļaujoties, ka TN izdevēji paši veiks nepieciešamās korekcijas. **Noteikumu izsniedzēji atzīst, ka situāciju pasliktina arī topogrāfisko datu kļūdas par kurām ir atbildīgi**.

Lai gan arī noteikumu izsniedzēju skatījumā BIS tiek vērtēta kā vērtīgs vienas pieturas punkts, kurā normatīvie saskaņošanas termiņi tīklu turētājus neierobežo, sistēmā pastāv tehniskas nepilnības. Tā ir izteikti lēna un pārslogota aktīvākajās darba stundās, kā arī nav tehniski pielāgota lineāro objektu (ceļu, kabeļu trašu) specifikai, jo

pieprasījumos ļauj ievadīt tikai punktu, nevis līniju vai nogriezni. Tāpat slogu rada procesu sadrumstalotība; piemēram, rakšanas atļaujas joprojām tiek saskaņotas ārpus BIS, e-pastos. Tīklu turētāji kā risinājumu saredz automatizētu “ķeksišu” un standarta šablonu sistēmas ieviešanu BIS, kā arī vispārīgo jeb standarta TN izstrādi mazajām, vienkāršajām būvēm, kas likvidētu nepieciešamību pēc individuāliem pieprasījumiem.

Tomēr kā viena no lielākajām sistēmiskajām problēmām tiek izcelta vāja **plānošanas koordinācija un īstermiņa politiskie lēmumi**. Inženiertīklu turētāju investīciju, iepirkumu un projektēšanas cikls aizņem vismaz trīs līdz četrus gadus. **Pašvaldības prakse paziņot par ielu pārbūvēm vai jauna asfalta ieklāšanu tikai attiecīgā gada sākumā liedz tīklu turētājiem laicīgi reaģēt un sinhronizēt savu budžetu un plānus ar pilsētu**. Rezultātā veidojas absurdas situāci-

⁷¹ Aizsargjoslu likums. 25.02.1997. <https://likumi.lv/ta/id/42348>

jas, kad jauns segums tiek uzrakts drīz pēc tā ieklāšanas.

Fokusgrupu dalībnieki šo procesuālo kritiku izvērta arī strukturālā līmenī. Inženiertīklu turētāju skatījumā galvenā problēma nav atsevišķu noteikumu saturs, bet gan fakts, ka zem ielām līdzās atrodas daudzu dažādu īpašnieku tīkli (ūdensvadi, gāze, siltums, elektrības un sakaru kabeļi), kur katrs turētājs rūpējas par savām interesēm. Pilsētā trūkst viena "saimnieka", kas noteiktu, kur kuram tīklam ir vieta. Vienas fokusgrupas dalībnieki norādīja, ka šādu lomu varētu pildīt pašvaldības Ārtelpas un mobilitātes departaments (ĀMD). Fokusgrupā tika apspriesta ideja, ka departamentam būtu jāizstrādā saistoši inženiertīklu izvietojuma plāni un *sarkano līniju*⁷² risinājumi, precīzi ierādot katra tīkla vietu.

Tāpat fokusgrupās tika izteikta kritika PAD par stratēģiskā redzējuma trūkumu. Tā vietā, lai departaments pats izstrādātu skaidru, proaktīvu redzējumu par to, kuras teritorijas un kādā veidā pilsēta vēlas attīstīt, un atbilstoši piesaistītu investorus, pašvaldība atbildību par attīstības priekšnoteikumiem novirza tīklu turētājiem. **PAD tīkla turētājiem prasa savus plānus teritorijās, kurās pašai pašvaldībai trūkst skaidra vīzija.**

Diskusijā **kā piemērs tika minēti Dreiliņi, kur pēc ekonomiskās krīzes attīstības plāni sabruka**, zeme tika sadalīta un izpārdota mazākos gabalos, bet, tā kā pašvaldība nav noteikusi ielu un maģistrālo inženierkoridoru izvietojumu, teritorijas attīstība praktiski ir apstājusies. **Neviens nezina, kur un kā pareizi pieslēgt komunikācijas un nav skaidri noteikta pašvaldības iestāde, kas par to būtu atbildīga.**

Inženiertīklu turētāju kritika, norādot, ka pilsētā trūkst viena "saimnieka" un ka PAD savu attīstības redzējumu aizstāj ar lūgumu tīklu turētājiem pašiem definēt tīklu izvietojumu attīstāmajās teritorijās, ir tā pašā strukturālā cēloņa izpausme, kas pētījumā konstatēts pašvaldības institucionālās arhitektūras līmenī. Atbildība par integrētu pilsētas attīstību nav piesaistīta nevienam no četriem pilsētvides attīstības departamentiem (PAD, ĀMD, MVD, ĪD), un arī pazemes inženierinfrastruktūras jomā nav neviena, kas saskaņotu pašvaldības ielu izbūves plānus ar tīklu turētāju plāniem, kā arī ar pilsētas telpisko un investīciju plānošanu. Starpdepartamentu sadrumstalotību nav iespējams atrisināt ar procesuāliem uzlabojumiem, risinājums ir rodams struktūrā, kas šos četrus departamentus integrētu vienotā veselumā.

Risinājumi

Pēc 2025. gada grozījumiem galvenā problēma vairs nav noteikumu izsniegšanas un skaņošanas termiņi, bet gan procesa organizācija. Daļai izaicinājumu risinājumi ir rodami nacionālajā līmenī, savukārt citus pašvaldība var risināt pati. Zīmīgi, ka risinājumi šajā nodaļā aprakstītajiem izaicinājumiem nav meklējami PAD ietvaros.

Risinājumi, kuriem nepieciešami grozījumi nacionālajā regulējumā vai BIS:

1. risinājums

Atbildība par tīklu datu nesakritību ar realitāti

Atbildību par tīkla datu nesakritību ar realitāti un ar to saistītās papildu izmaksas šobrīd gulstas uz ieceru īstenotājiem. Būtu nepieciešams rast risinājumus šādām situācijām nacionālā līmenī. Nepieciešams ieviest un nostiprināt regulējumā vienotu inženiertīklu

datu pārvaldības kārtību ar skaidrām atbildībām par datu precizitāti un aktualizēšanu.

2. risinājums

Izmaiņa Aizsargjoslu likumā

Nepieciešams izvērtēt, vai aizsargjosla ar pilnu ierobežojumu kopumu piemērojama arī ap nedokumentētu vai nelikumīgi ierīkotu tīklu. Paš-reizējais regulējums sekas par šādu infrastruktūru pārliet uz būvniecības ierosinātāju.

3. risinājums

Standarta tehniskie noteikumi vienkāršām būvēm

Vienkāršām, nelielām būvēm, kas neskar inženiertīklus, individuālu tehnisko noteikumu vietā ieviešami vienoti, standarta noteikumi. Juridiskais pamats šādam risinājumam jau pastāv. Vispārīgie būvnoteikumi

⁷² Robeža, kas atdala ielas teritoriju no apbūvei paredzētas zemes.

atļauj iztikt bez atsevišķiem noteikumiem, ja BIS publicētas izdevēja tipveida prasības, taču praksē tas netiek pietiekami izmantots. Šis virziens vienlaikus mazina gan nesamērīgo slogu nelieliem darbiem, gan formālos pieprasījumus ar kuriem jātiek galā noteikumu izsniedzējiem.

4. risinājums

Nelieli uzlabojumi BIS

BIS jāpielāgo lineāro objektu (ceļu, kabeļu trašu) specifikai, ļaujot pieprasījumā norādīt līniju vai posmu, nevis tikai punktu. Papildus, jāstiprina sistēmas veikspēja noslogotajās stundās. Procesi, kas šobrīd notiek ārpus BIS (piemēram, rakšanas atļauju saskaņošana pa e-pastu), integrējami sistēmā.

Risinājumi, ko pašvaldība var īstenot pati:

5. risinājums

Viens "saimnieks" pazemes inženierinfrastruktūrai

Pašvaldībai ir jānosaka viena struktūrvienība, kas koordinē inženiertīklu izvietojumu zem ielām. Šis iestādes uzdevums būtu izstrādāt saistošus inženiertīklu izvietojuma šķēršļus un sarkano līniju risinājumus, precīzi nosakot katra tīkla vietu.

6. risinājums

Pašvaldības tehnisko noteikumu izsniegšanas centralizācija

Šobrīd tehniskos noteikumus inženierbūvju projektiem izsniedz vairākas pašvaldības struktūras (ĀMD, MVD, PAD). Tas rada gan administratīvo slogu attīstītājiem, gan situācijas, kad dažādu departamentu izvirzītie nosacījumi nav savstarpēji savienojami un projekts beigu stadijā, jau saskaņošanas posmā, ir jāpārstrādā. Risinājums ir centralizēt TN izsniegšanu vienā struktūrvienībā, kas būtu atbildīga arī par attiecīgā inženierbūves projekta saskaņošanu un pieņemšanu ekspluatācijā. **Šis problēmas sakne ir visas pašvaldības struktūrā un līdz ar to īstenojama, ja pašvaldība ieviestu Helsinku modeli, kurā ĀMD, MVD, PAD un ĪD darbotos kā viena struktūra.**

7. risinājums

Proaktīvs telpiskās attīstības redzējums un investīciju sinhronizācija

Pašvaldībai skaidri jānosaka, kuras teritorijas un kādā veidā tā vēlas attīstīt, un savi ielu pārbūves plāni laikus jānosaka ar tīklu turētājiem, lai tie var ieplānot tīklu ierīkošanu savos investīciju plānos. Tas mazinātu situācijas, kad tikko ieklāts ielas segums drīz pēc tam tiek uzrakts.

Tehnisko noteikumu izsniedzēju indekss

Vienlaikus daļu problēmu (atsevišķu noteikumu izsniedzēju nesamērīgās prasības, atšķirīgā prakse un komunikācijas kvalitāte) nevar novērst, uzlabojot regulējumu un sakārtojot pašvaldības struktūru. Pašvaldība un valsts nevar ietekmēt katra izsniedzēja iekšējās prakses. Šī iemesla dēļ pētījuma ietvaros tika izstrādāts tehnisko noteikumu izsniedzēju indekss, lai izceltu TN izsniedzējus, kuru iekšējās prakses ieceru īstenotāji vērtē pozitīvi un kurām nepieciešami uzlabojumi.

Indeksa izveidē tika uzrunātas profesionālās savienības un asociācijas:

- Latvijas Arhitektu savienība;
- Latvijas Ainavu arhitektu asociācija;
- Latvijas Būvinženieru savienība;
- Latvijas Elektroenerģētiķu un energobūvnieku asociācija;
- Latvijas Siltuma, gāzes un ūdens tehnoloģijas inženieru savienība.

Uzrunātās profesionālās savienības un asociācijas aptaujas anketu izsūtīja saviem biedriem. Aptaujā piedalījās 71 respondents, no kuriem vairāk nekā puse bija arhitekti. Indeksa rezultāti kalpo kā profesionālās kopienas signāls gan pašvaldībai, gan tehnisko noteikumu izsniedzējiem. Identificējot nepilnības un izceļot labos piemērus, tas var veicināt sistēmiskas izmaiņas, kas uzlabotu būvniecības procesu Rīgā un Latvijā.

Aptaujas dalībniekiem tika lūgts novērtēt TN izsniedzēju darbību trīs kategorijās: TN izsniegšana (ātrums, prasību skaidrība un samērīgums), projektu saskaņošana (ātrums, skaidrība, prognozējamība), kā arī vispārējā komunikācijas kvalitāte skalā no **1 līdz 5**. Lai gan aptaujā tika vērtēti 24 tehnisko noteikumu izsniedzēji, pieci no tiem nepietiekama atbilžu skaita dēļ indeksā netika iekļauti. Indeksā iekļautajiem 19 izsniedzējiem vidējais saņemto atbilžu skaits pārsniedza 20. Indekss ir potenciāls instru-

ments arī nākotnē. To būtu lietderīgi sagatavot katru gadu, radot publisku, uz datiem

balstītu dzinuli tehnisko noteikumu izsniedzējiem pilnveidot savus iekšējos procesus.

32. attēls

Tehnisko noteikumu izsniedzēju indekss

Piezīme: Indeksa kopvērtējumā TN izsniegšanas īpatsvars ir 40%, TN saskaņošanas – 40%, komunikācijas kvalitātes – 20%. Aptaujātajiem tika uzdoti trīs jautājumi par TN izsniegšanas ātrumu, prasību skaidrību un samērīgumu, trīs jautājumi par TN saskaņošanas ātrumu, skaidrību un prognozējamību un viens jautājums par komunikācijas kvalitāti.

Avots: Domnīca LaSER

Iestāde	TN izsniegšana	TN saskaņošana	Komunikācija	Kopvērtējums
Sadales tīkls	3,99	3,98	3,96	3,98
LMT	3,69	3,90	4,19	3,87
GASO	3,84	3,83	3,88	3,85
Augstsprieguma tīkls	3,67	3,75	3,93	3,75
LVRTC	3,60	3,65	3,80	3,66
Latvijas valsts meži	3,55	3,66	3,85	3,65
TELE2	3,45	3,64	3,89	3,61
BALTICOM	3,21	3,52	3,79	3,45
Rīgas siltums	3,27	3,37	3,58	3,38
Rīgas satiksme	3,31	3,38	3,47	3,37
BITE	3,22	3,41	3,48	3,35
Latvijas Dzelzceļš	3,30	3,37	3,20	3,31
RVP Mājokļu un vides departaments	3,20	3,26	3,40	3,26
Rīgas ūdens	3,16	3,22	3,37	3,22
TET	3,09	3,24	3,29	3,19
Nacionālā kultūras mantojuma pārvalde	3,01	2,97	3,28	3,05
RVP Pilsētas attīstības departaments	3,08	2,93	3,18	3,04
RVP Ārtelpas un mobilitātes departaments	2,87	3,01	3,12	2,98
Valsts vides dienests	2,71	2,87	2,96	2,83

REKOMENDĀCIJAS

Pētījuma sākotnējais mērķis bija uzlabot PAD būvniecības ieceru izvērtēšanas procesu, taču problēmas, ar kurām saskaras būvniecības ieceru īstenošanā Rīgā, nevar atrisināt tikai ar departamenta iekšējo procesu pārstrukturēšanu. Ilgtspējīgs un uz Rīgas attīstību vērsts risinājums ir rodams, raugoties uz šo procesu kā daļu no plašākas, savstarpēji saistītas sistēmas, kuru veido nacionālajā regulējumā noteiktais ietvars, pašvaldības institucionālā struktūra un departamenta iekšējie procesi.

Rekomendācijas strukturētas trīs līmeņos: **nacionālajā līmenī** (Saeima, Ministru kabinets, atbildīgās ministrijas) risināmās problēmas, kuru sakne ir likumdošanā; **pašvaldības politiskajā līmenī** (Rīgas dome un koalīcija) veicamās strukturālās reformas, kas prasa politisku vienošanos; **pašvaldības administratīvajā līmenī** (PAD un pārējās iesaistītās struktūras) uzlabojamie iekšējie procesi, kuriem nav nepieciešami ne grozījumi normatīvajā regulējumā, ne politiskie lēmumi.

1. Strukturālais mugurkauls: Helsinku modelis

Rīgas plānošanas un būvniecības process ir sadalīts starp četriem departamentiem (PAD, ĀMD, MVD, ĪD), kas atrodas mēra un divu vicemēru pakļautībā, četru komiteju uzraudzībā un kuru darbu organizē pilsētas izpilddirektors. Šis dalījums atspoguļo nevis pilsētas attīstības iekšējo loģiku, bet gan koalīcijas politisko līdzsvaru. Rezultātā departamenti rīkojas paralēli, nevis integrēti, un neviena pašvaldības struktūra nav atbildīga par integrētu pilsētas attīstību.

Rekomendācija | Pašvaldības politiskais līmenis

PAD, ĀMD, MVD un ĪD funkcijas apvienojamas vienā integrētā Pilsētvides attīstības struktūrā, kuras stratēģisko vadību nodrošina viens vicemērs un deputātu kontroli – viena domes komiteja, sekojot Helsinku praksei. Ja strukturāla apvienošana koalīcijas dēļ nav īstenojama, minimālais scenārijs ir pilsētvides jautājumu koordinators ar atbilstošām pilnvarām, kura loma – nodrošināt, ka šie četri departamenti strādā vienā attīstības virzienā.

2. Plānošanas sistēma: no vīzijas bez izpildes uz integrētu plānošanu

Rīgas ilgtspējīgas attīstības stratēģija līdz 2030. gadam ir kvalitatīva vīzija, bet tai nav finansiāla, institucionāla un politiskā pamata, kas to padarītu īstenojamu. Stratēģijā definētajās prioritārajās teritorijās (piemēram, Skanstē) attīstītāji nevar uzticēties pašvaldības solījumiem, jo prioritātes mainās līdz ar vēlēšanu cikliem un tām trūkst finansiālā seguma.

Rekomendācijas Rīgas ilgtspējīgas attīstības stratēģijas līdz 2050. gadam izstrādei | Pašvaldības politiskais līmenis

- **Vīzijas izstrāde** paralēli ar pašvaldības budžeta kapacitātes ilgtermiņa aplēsi un alternatīvo finansēšanas mehānismu izvērtējumu, procesā iesaistot pašvaldības Finanšu departamentu.

- **Stratēģiju izstrādes atbildības nodošana** no PAD starpdepartamentu mehānismam. Tas garantēs, ka izstrādātā stratēģija ir praktiski realizējama un pārējie departamenti iesaistās tās īstenošanā.
- **Stratēģijas aktualizācijas mehānisma ieviešana**, kas pēc prioritāra projekta apturēšanas uzliek pienākumu vai nu piedāvāt alternatīvu mērķa sasniegšanai, vai veikt formālas izmaiņas stratēģijā, garantējot stratēģijas aktualitāti Rīgā līdz pat nākamās stratēģijas izstrādei.

3. Viens teritorijas plānojums un viena ieceru vērtēšanas struktūra

Rīgā ir spēkā divi teritorijas plānojumi – Rīgas teritorijas plānojums un Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas teritorijas plānojums. Šāds dalījums faktiski sadala pilsētu divās daļās, kā rezultātā PAD ir izveidotas divas atsevišķas plānošanas un divas paralēlas būvniecības atļauju izsniegšanas struktūras. Šis dalījums izriet no Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un aizsardzības likuma (RVC likums), kas pilsētas plānošanu pakļauj kultūrpolitikai. Rīgas vēsturiskais centrs nav tikai pilsēt-būvniecības pieminēklis. Tas ir Latvijas sabiedriskais, politiskais un ekonomiskais centrs, kas pieprasa atbilstošu plānošanu.

Rekomendācija | Nacionālais līmenis

RVC likumā un saistošajos MK noteikumos veicami grozījumi, kas ļautu Rīgai pāriet uz vienu teritorijas plānojumu, kurā RVC ir integrēta pilsētas daļa, nevis paralēls plānojums. Prasība pēc atsevišķa plānojuma aizstājama ar Mantojuma pārvaldības plāna izstrādi, tādējādi precīzāk izpildot UNESCO sākotnējo prasību.

Rekomendācija pēc grozījumiem RVC likumā | Pašvaldības administratīvais līmenis

PAD Pilsētvides attīstības pārvaldes divas plānošanas nodaļas un Arhitektūras pārvaldes divas ieceru vērtēšanas struktūras apvienojamas vienotās struktūrās.

Pagaidu risinājums pirms grozījumiem RVC likumā | Pašvaldības administratīvais līmenis

Tematiskie plānojumi pārveidojami par saistošiem instrumentiem, kas integrē abus teritorijas plānojumus konkrētās tēmās. Tas mazina fragmentācijas ikdienas ietekmi, kamēr nav ieviestas nacionālā līmeņa pārmaiņas.

4. PAD iekšējas ekspertīzes stiprināšana un noteikumu sarežģītības mazināšana

Latvijā (tostarp Rīgā) plānošanas dokumentus biežāk nekā citās Eiropas valstīs izstrādā ārējie eksperti, kas rada institucionālās atmiņas zudumu un veicina noteikumu apjoma kumulatīvu pieaugumu. PAD ir plaša starp noteikumu izstrādātājiem un piemērotājiem. Noteikumu saturu veido ārējie eksperti, savukārt noteikumu izstrādes procesu koordinē un vēlāk noteikumus uztur PAD Pilsētvides attīstības pārvalde, bet piemēro – Arhitektūras pārvalde. Departamenta ietvaros

atšķiras noteikumu interpretācija, par ko liecina departamentā rīkotās noteikumu "tulkošanas grupas". Salīdzinot esošos un iepriekšējos Rīgas teritorijas plānojuma izmantošanas un apbūves noteikumus, tajos iekļauto punktu skaits ir pieaudzis par 82%.

Rekomendācijas | Pašvaldības administratīvais līmenis

- Daļa līdzekļu, kas tiek novirzīti ārējiem iepirkumiem plānošanas dokumentu izstrādei, pārvirzāmi PAD iekšējās kompetences stiprināšanai. Ilgtermiņā Rīgai jāpāriet uz Eiropas standartu, kurā plānojumus izstrādā pati pašvaldība.
- Katrā jaunā TIAN izstrādes ciklā jāveic sistemātiska noteikumu pārbaude un jādefinē mērķa apjoms, lai novērstu noteikumu dubultošanos.
- Noteikumu izstrādātāju un piemērotāju darbā jānodrošina zināšanu pārnese. Tallinā normas izstrādā un piemēro vienas pašvaldības struktūras darbinieki. Minimālais scenārijs ir noteikumu izstrādes komandas tieša iesaiste sarežģītu projektu vērtēšanā.

5. Pilsētas arhitekta lomas definēšana

2021. gadā veiktās Rīgas pilsētas arhitekta biroja pievienošanas mērķis bija stiprināt pilsētas arhitekta lomu, taču rezultāts ir pretējs – arhitekts un Arhitekta dienests darbojas atsevišķi, un pati loma ir izirusi. Strukturālā problēma slēpjas faktā, ka pilsētas arhitekta funkcijas nav pietiekami konkrēti definētas. Nedefinētu lomu nav iespējams stiprināt.

Rekomendācija | Pašvaldības politiskais līmenis

Pašvaldībai jāizvēlas viens no diviem scenārijiem:

- **Vilņas modelis.** Pilsētas arhitekta funkcijas, pilnvaras un saskaņojuma nepieciešamība ir jānostiprina pašvaldības saistošajos noteikumos. Arhitekts un arhitekta dienests ir vienota struktūra, kas nodrošina integrētu PAD plānošanas un būvniecības struktūru darbu.
- **Atteikšanās no amata un dienesta.** Ja pašvaldība politiski nespēj definēt un stiprināt pilsētas arhitekta lomu, amats un dienests būtu jālikvidē. Šādā gadījumā ir skaidri jāapzinās, ka būs jārod pilnīgi citi mehānismi plānošanas un būvniecības bloku darba koordinēšanai un tiks zaudētas institūcijas uzkrātās zināšanas.

6. Procesuālie uzlabojumi PAD

Pētījumā identificētas trīs savstarpēji saistītas procesuālas nepilnības, kas ikdienā ietekmē būvniecības ieceru īstenotājus:

- Būvniecības padomes darbībā identificēta funkciju dublēšanās ar Pilsēt būvniecības padomi, nav saprotama dalībnieku piesaiste sēdēm, kā arī sēžu laikā notiek departamenta darba process, kam vajadzētu notikt pirms sēdes;
- starp departamenta pārvaldēm trūkst pietiekamas sadarbības speciālistu līmenī;
- departamenta atzinumi tiek gatavoti nevis pēc būtības, bet gan kā gari normatīvi sacerējumi, kas lasāmi no beigām.

Rekomendācijas | Pašvaldības administratīvais līmenis

- **Būvniecības padome ir apvienojama ar Pilsētībūvniecības padomi.** Padomē jāizskata jau konsolidēts departamenta viedoklis, nevis sēdes laikā jāveido jauns prasību saraksts. Trešo pušu iesaiste ir pārvietojama uz pašvaldības sabiedrības līdzdalības mehānismiem. Tādiem plaši interpretējamiem vērtējuma jēdzieniem kā “izteiksmīgums” ir jāizstrādā skaidri piemērošanas kritēriji vai arī pilnībā jāatsakās no tiem kā no lēmuma pamata.
- **Būvniecības ieceres ir jāizskata horizontālā komandā,** kurā Arhitektūras pārvaldes arhitekts, Pilsētvides dizaina un inženierbūvju pārvaldes inženieris un Būvprojektu tiesiskuma izvērtēšanas nodaļas jurists strādā kopā jau no lietas atvēršanas brīža.
- **Jāizstrādā iekšējās vadlīnijas atzinumu un administratīvo aktu struktūrai,** kurā saturiskajam vērtējumam jābūt dokumenta sākumā, savukārt normatīvo aktu atsauces iekļaujamās tikai nepieciešamajā apjomā. Maznozīmīgu nepilnību gadījumā ir jāparedz vienkāršota procedūra ar īsu paziņojumu būvniecības informācijas sistēmā (BIS). Aktiem jāsaucas ar praktisku atbildi uz jautājumu, kā padarīt ieceri tālāk virzāmu, nevis ar normatīvo aktu sarakstu, kas pamato, kāpēc iecere tiek noraidīta.

7. Kultūrvēsturiskā mantojuma aizsardzība

Rīgā paralēli darbojas trīs kultūrvēsturiskā mantojuma vērtības noteikšanas procesi. Aizsardzības zonu teritoriālās robežas pārklājas, bet nesakrīt. Kontroli veic gan Nacionālā kultūras mantojuma pārvalde (NKMP), gan pašvaldība, bez vienotas lēmumu pieņemšanas procedūras. Rīgas kultūrvēsturiskā mantojuma aizsardzības sistēma fokusēta uz aizliegumiem bez attīstības vīzijas. Rezultātā sistēma neaizsargā vēsturisko centru, bet veicina tā iztukšošanos – kopš 2000. gada to pametuši aptuveni 52 000 iedzīvotāju, bet UNESCO 1997. gadā izvirzītā prasība izstrādāt mantojuma attīstības plānu joprojām nav izpildīta.

Pašlaik trūkst skaidras vīzijas par to, kā ļaut Rīgas vēsturiskajam centram funkcionēt kā dzīvai pilsētas daļai, nevis muzejam. Pārmērīgais aizliegumu blīvums bez ilgtermiņa attīstības redzējuma nav mantojuma saglabāšana, bet gan tā stagnējoša iekonservēšana. Tā kā ēkas netiek pielāgotas mūsdienu sabiedrības vajadzībām, tās paliek tukšas un laika gaitā var iet postā. Tas rada reālu risku zaudēt pilsētas unikālās kultūrvēsturiskās vērtības un, sliktākajā gadījumā, arī UNESCO Pasaules mantojuma statusu.

Rekomendācijas | Nacionālais līmenis

- Pilsētībūvniecības pieminekļa “Rīgas vēsturiskais centrs” robežas ir vienādojamas ar Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas robežām. Tādējādi tiktu novērsta situācija, kurā aizsardzības zonas pārklājas, bet teritoriāli pilnībā nesakrīt.
- Atbildība par mantojuma saglabāšanu Rīgas vēsturiskajā centrā un tā aizsardzības zonā ir koncentrējama NKMP, vienlaikus pārvaldei pieskaitot atbildību nodrošināt mantojuma attīstību savos procesos. Paralēlas kontroles vietā ir jāievieš skaidrs kompetenču nodalījums, novēršot situācijas, kurās ieceres īstenotajam pašam ir jāmeklē kompromisi starp dažādu iestāžu pretrunīgajām prasībām.
- Rīgas vēsturiskā centra saglabāšanas un attīstības padomes lēmumi ir vai nu jāpadara saistoši (izveidojot to par strīdu risināšanas mehānismu starp NKMP un pašvaldību), vai arī šī padome ir jālikvidē.

Rekomendācija | Pašvaldības administratīvais līmenis

Kultūrvēsturiskā mantojuma saglabāšanas biroja funkcija pārorientējama no jaunu aizsargājamo objektu identificēšanas uz RVC un tā AZ mantojuma attīstības plāna izstrādi un uzturēšanu. No 2024. gadā ieviestā paralēlā vērtības noteikšanas procesa jāatsakās.

8. Tehnisko noteikumu izsniegšana

Tehnisko noteikumu (TN) izsniegšana un būvprojektu saskaņošana ir vienlaikus viens no būvniecības procesa lielākajiem slogiem un viens no posmiem, ko pašvaldība var ietekmēt vismazāk. TN izsniedz desmitiem savstarpēji neatkarīgu valsts, pašvaldības un privāto noteikumu izdevēju ar atšķirīgu praksi un tempu, un šis process atrodas ārpus PAD tiešas kontroles. Pēc 2025. gada Būvniecības likuma grozījumiem izsniegšanas un saskaņošanas termiņi vairs nav procesa vājā vieta un Latvijas regulējums ir reģionāli konkurētspējīgs. Galvenie izaicinājumi šobrīd koncentrējas prasību kvalitātē un samērīgumā, inženiertīklu datu nesakritībā ar realitāti, komunikācijas kvalitātē, BIS tehniskajās nepilnībās un institucionālajā sadrumstalotībā gan nacionālajā, gan pašvaldības līmenī.

Rekomendācijas | Nacionālais līmenis

- Regulējumā nostiprināma **vienota datu pārvaldības kārtība** ar skaidri sadalītām atbildībām par datu precizitāti un aktualizēšanu.
- **Aizsargjoslu likuma pārskatīšana**, izvērtējot aizsargjoslas piemērošanu ap nedokumentētiem vai nelikumīgi ierīkotiem tīkliem, kā sekas šobrīd gulstas uz būvniecības ierosinātāju pleciem.
- **Nelieli uzlabojumi BIS**. Sistēma jāpielāgo lineāro objektu (ceļu, kabeļu trašu) specifikai, ļaujot pieprasījumā norādīt līniju vai posmu, nevis tikai punktu. Jāstiprina sistēmas veiktspēja noslogotajās stundās. Procesu, kas šobrīd notiek ārpus BIS (piemēram, rakšanas atļauju saskaņošana e-pastā), integrējami sistēmā.

Rekomendācijas | Pašvaldības politiskais līmenis

- **Viena struktūrvienība pazemes inženierinfrastruktūrai**, kas koordinē inženiertīklu izvietojumu zem ielām. Funkcija iekļaujama integrētajā Pilsētvides attīstības struktūras (skat. 1. rekomendāciju: Helsinku modelis).
- **TN izsniegšana centralizējama vienā struktūrvienībā** Pilsētvides attīstības struktūrā ietvaros (skat. 1. rekomendāciju: Helsinku modelis).

Rekomendācijas | Pašvaldības administratīvais līmenis

Pašvaldības ielu pārbūves plāni laikus saskaņojami ar tīklu turētājiem, novēršot situācijas, kad tikko ieklāts segums tiek uzrakts.

Daļa problēmu (atsevišķu izdevēju nesamērīgās prasības, atšķirīgā prakse, komunikācijas kvalitāte) nav novēršamas ar regulējumu vai uzlabojumiem pašvaldības darba organizācijā. Katrai iestādei ir savi iekšējie procesi. Pētījumā izstrādātais **TN izsniedzēju indekss būtu apkopojams katru gadu**, radot publisku, uz datiem balstītu dzinuli izdevējiem pilnveidojot savus iekšējos procesus.

AUTORI

Oskars Leosks

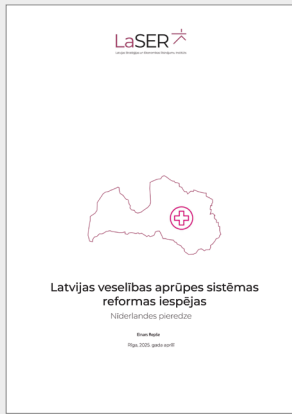
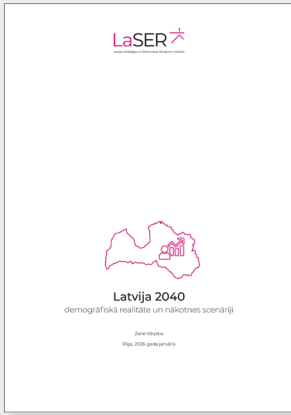
Domnīcas LaSER pētnieks. Galvenās pētnieciskās intereses ir saistītas ar pilsētpētniecību, fokusējoties uz pilsētu kā kompleksu sistēmu un tajā notiekošajiem sociālekonomiskajiem un urbānajiem procesiem. Ieguvis maģistra grādu pilsētu un reģionālajā plānošanā Amsterdamas Universitātē (*University of Amsterdam*) Nīderlandē. Studējis Lankasteras Universitātē (*Lancaster University*) Lielbritānijā, kur apguvis ekonomiku un politiku. Profesionālajā jomā uzkrājis vairāk nekā piecu gadu pieredzi publiskā sektora konsultāciju jomā.

Tīna Birģele

Domnīcas LaSER pētnieciskā asistente. Beigusi Rīgas Valsts vācu ģimnāziju. Šobrīd studē Latvijas Universitātes Ekonomikas un sociālo zinātņu fakultātes 3. kursā, kur iegūst bakalaura grādu politikas zinātnē. Par sasniegumiem mācībās saņem stipendiju. Zināšanas un pieredzi papildinājusi dažādās starpdisciplinārās programmās un projektos Latvijā, Lietuvā, Rumānijā, Itālijā un Beļģijā. Maģistrantūras studijas turpinās Parīzes Politikas zinātnes institūtā (*Sciences Po*), specializējoties starptautiskajā drošībā.

Rūdis Freipičs

Domnīcas LaSER pētnieciskais asistents. Beidzis RTU Inženierzinātņu vidusskolu, saņemot Simtgades stipendiju par izciliem mācību sasniegumiem. Ieguvis augstus sasniegumus olimpiādēs Latvijā un starptautiski. Dibinātājs un vadītājs biedrībai "Jaunie Ekonomisti" ar mērķi attīstīt finanšu prātību Latvijā. Pašlaik studē Rīgas Ekonomikas augstskolas (*SSE Riga*) 2. kursā, saņemis stipendiju par sasniegumiem mācībās un ārpus tām.





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.

