

Pieeja pilsētu funkcionālo teritoriju (*functional urban areas*) definēšanai

ERAF/KF regulas 48. preambulas punkts, kā arī 11. panta 2. punkts nosaka, ka ilgtspējīgas pilsētattīstības ietvarā ir jāatbalsta integrēta teritoriālā attīstība, lai sekmīgāk risinātu ekonomiskās, vidiskās, klimatiskās, demogrāfiskās un sociālās problēmas, kas skar pilsētu teritorijas, tostarp funkcionālās pilsētu teritorijas, turklāt vienlaikus jāņem vērā vajadzība veicināt saiknes starp pilsētu un lauku teritorijām. Atbalsts pilsētu teritorijām varētu būt kā atsevišķa programma vai atsevišķa prioritāte un tam vajadzētu būt iespējai gūt labumu no vairāku fondu finansējuma pieejas.

Principi, pēc kuriem atlasīs tās pilsētu teritorijas, kurās īstenojamas integrētas darbības ilgtspējīgai pilsētattīstībai, un minēto darbību finansējuma indikatīvās summas būtu jānosaka mērķa "Investīcijas nodarbinātībai un izaugsmei" programmās, un šim nolūkam valstu līmenī būtu jāpiešķir vismaz 8 % no ERAF līdzekļiem.

Atbilstoši Vispārējās regulas projekta 1.pielikuma 3.tabulai viens no teritoriālajiem ieguldījumu veidiem ir funkcionālās pilsētu teritorijas. Atbilstoši tam Latvija plāno piesaistīt ES fondu 2021.-2027.gadam atbalstu pašvaldībām, veicot ieguldījumus gan pilsētās, gan pieguļošajās lauku teritorijās.

Saskaņā ar ES fondu darbības programmas 2021.-2027. gadam projektu pilsētu funkcionālās teritorijas plānots noteikt plānošanas reģionu attīstības programmās, kā arī pašvaldību attīstības plānošanas dokumentos.

Pieeja pilsētu funkcionālo teritoriju noteikšanai balstās uz:

a) OECD un ES kopīgo definīciju:

Funkcionālā pilsētu teritorija sastāv no blīvi apdzīvotas pilsētas un tās apkārtējās teritorijas (svārstmigrācijas zonas), kuras darba tirgus ir lielā mērā integrēts ar pilsētu.¹ Funkcionālo pilsētu teritorija tiek definēta vairākos posmos. Pirmkārt, iedzīvotāju tīkls ļauj definēt "pilsētu centrus" neatkarīgi no administratīvajām vai statistikas robežām. Otrkārt, pēc tam šis blīvais pilsētas centrs tiek pielāgots tuvākajām vietējām vienībām, lai definētu pilsētu. Treškārt, tiek pievienotas svārstmigrācijas plūsmas, lai noteiktu, kura no apkārtējām, mazāk blīvi apdzīvotajām vietējām vienībām ir daļa no pilsētas darba tirgus (svārstmigrācijas teritorija). Svārstmigrācijas plūsmas ir balstītas uz braucieniem uz darbu, t.i., braucieniem, kurus vietējie iedzīvotāji veic, lai sasniegtu darbavietu. Šajās pārvietošanās plūsmās tiek ietverta arī regulāra iedzīvotāju pārvietošanās, lai nodrošinātu piekļuvi izglītībai un citiem publiskajiem pakalpojumiem.²

b) Rīgas deklarāciju:

Latvijas prezidentūras Eiropas Savienības Padomē laikā tika atzīta mazo un vidējo pilsētu loma, pieņemot Rīgas deklarāciju.

Kā norādīts deklarācijā, balstoties uz ESPON TOWN pētījuma datiem, Eiropā 24,2% iedzīvotāju dzīvo maza un vidējā lieluma pilsētās ar iedzīvotāju skaitu no 5 000 līdz 50 000. Pavisam Eiropā ar 8 350 šādas pilsētas. Šīs pilsētas pilda nozīmīgas ekonomiskās un sociālās funkcijas, būdamas darbavietu, publisko un privāto pakalpojumu centri, vietējie transporta mezgli, kā arī vietējās un reģionālās zināšanu radīšanas, inovāciju un infrastruktūras centri lielai daļai Eiropas iedzīvotāju.³

¹ FUA consists of a densely inhabited city and of a surrounding area (commuting zone) whose labour market is highly integrated with the city.

² OECD Regional Development Working Papers 2019/11: The EU-OECD definition of a functional urban area. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/d58cb34d-en.pdf?expires=1602239944&id=id&accname=guest&checksum=B035D2333C420C67C2F355D4B9A1CD8A>

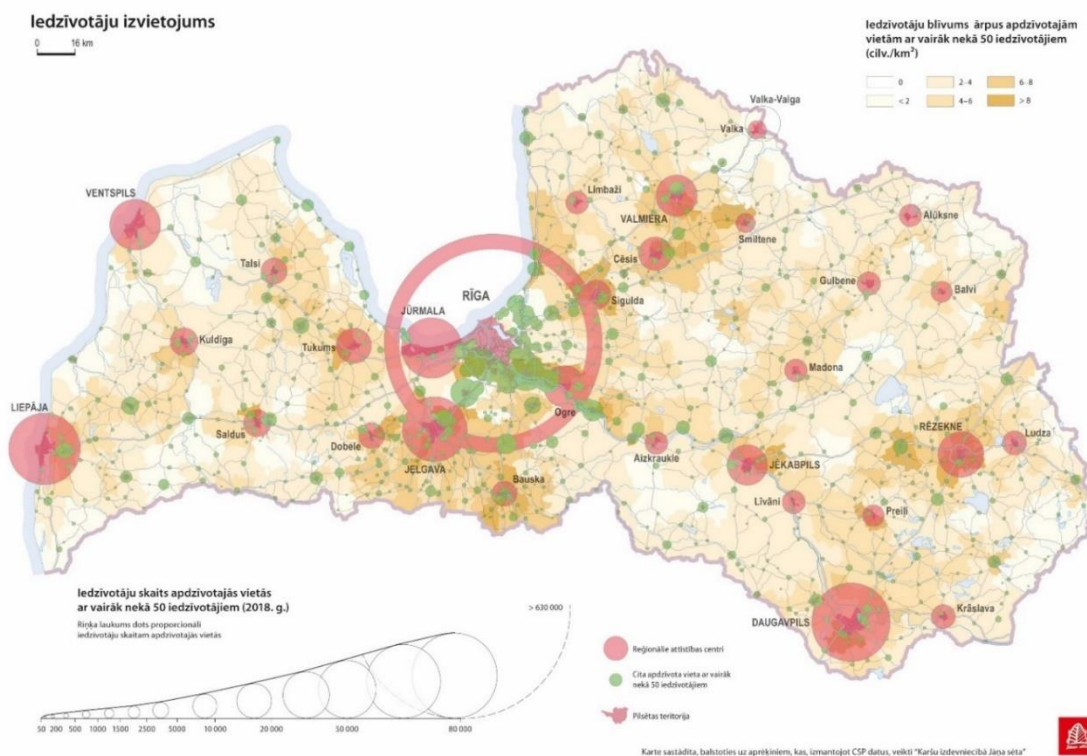
³ In Europe 24.2% of the inhabitants live in small and medium sized urban areas (SMUAs) with a population of 5,000 to 50 000. In total there are 8,350 SMUAs in Europe. SMUAs fulfil important economic and social functions being centres for jobs, public and private services, nodes of local transport, as well as centres for local and regional knowledge production, innovation and infrastructure for a large share of the European population.

Līdz ar to Latvija uzskata, ka mazās un vidējās pilsētas ar iedzīvotāju skaitu no 5 000 līdz 50 000 ir nozīmīgas ekonomiskajā attīstībā un tās nepieciešams ņemt vērā, plānojot investīciju atbalstu.

OECD un ES definīcija Latvijas gadījumā būtu piemērojama šādi: **funkcionālā pilsētas teritorija ir nacionālas un reģionālas nozīmes attīstības centri (pilsēta) atbilstoši stratēģijā “Latvija 2030” noteiktajam⁴ un to apkārtējās teritorijas, starp kurām ir kopīgs pakalpojumu tīkls vai ikdienas darbaspēka migrācija:**

a) kopīgs pakalpojumu tīkls – pakalpojumu, kuri saistīti ar pašvaldību autonomo funkciju izpildi, kā, piemēram, sociālās palīdzības pakalpojumi, veselības aprūpes pakalpojumi, izglītības iegūšana, ar komunālo pakalpojumu nodrošināšanu saistīti pakalpojumi, palīdzības sniegšana dzīvokļa jautājumu risināšanā, administratīvie pakalpojumi utml., **izvietojums, ko nosaka apdzīvojum, sasniedzamība (attālums no attīstības centra, pārvietošanās ilgums) un pakalpojumu apkalpes mērogs.**

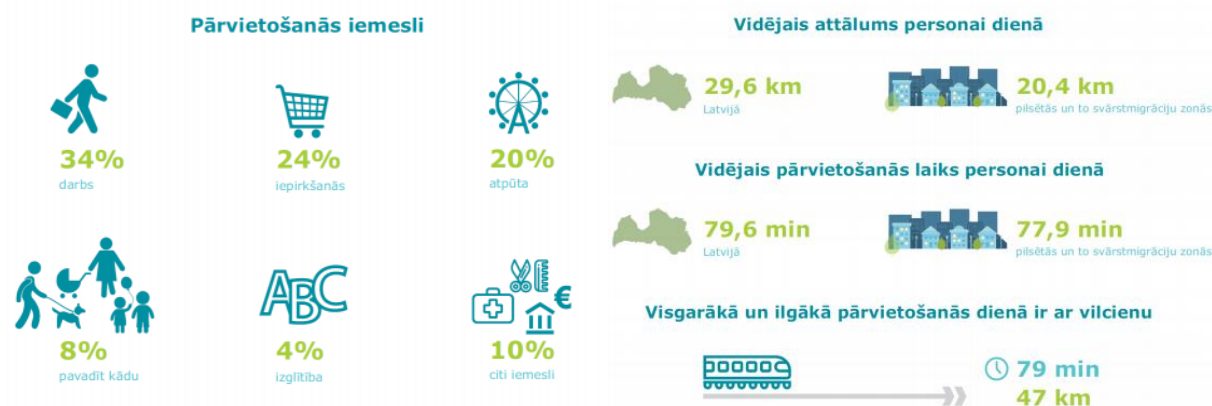
Saskaņā ar „Latvija 2030” noteikto teritoriāli Latvijas reģionālās politikas centrā ir izvirzīta **nozīmīgāko pilsētu jeb attīstības centru mērķtiecīga attīstīšana un nostiprināšana visā Latvijas teritorijā kā instruments līdzsvarotākai valsts attīstībai,** to izaugsmei labvēlīgi ietekmējot arī apkārtējo lauku teritoriju attīstību, kā arī reģionu un pilsētu konkurētspējas stiprināšanai starptautiskā mērogā.



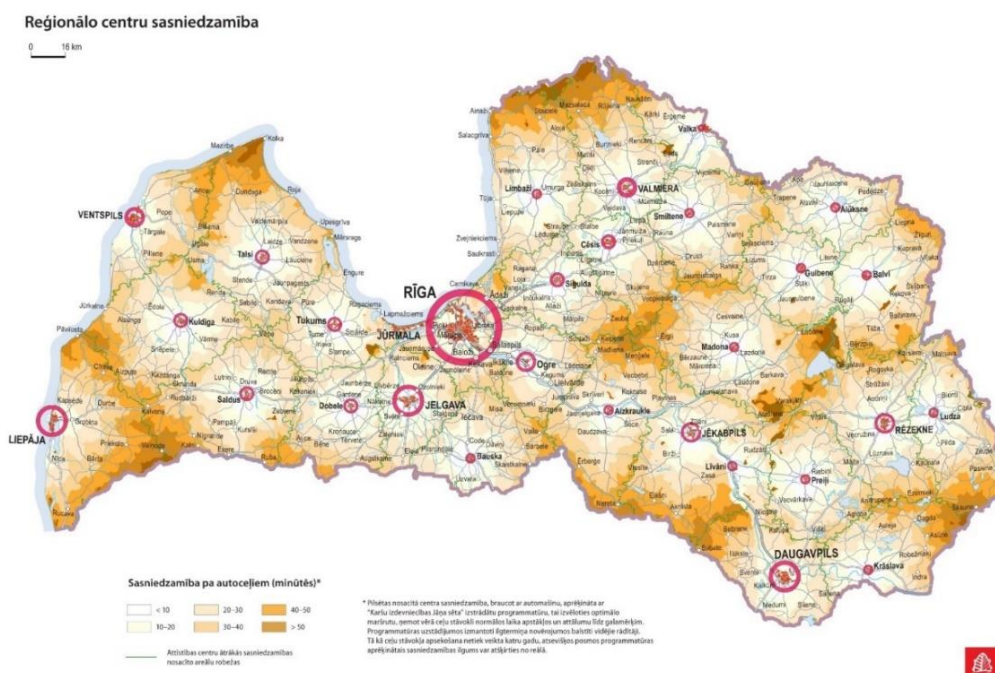
⁴ Centri ar nacionālu nozīmi veido vispār nacionālu karkasu, un to esamību nosaka dažādi kritēriji attiecībā uz **nacionālo sasniedzamību, pakalpojumu raksturu un apjomu, lomu, ko tie spēlē nacionālā līmenī.** Kopumā šie centri veido valsts apdzīvojamu un ekonomikas struktūru. Saskaņā ar Latvija 2030 nacionālas nozīmes attīstības centri ir visas deviņas republikas pilsētas – Rīga, Daugavpils, Jēkabpils, Jelgava, Jūrmala, Liepāja, Rēzekne, Valmiera un Ventspils. Reģionālajā attīstībā īpašu lomu spēlē reģionālās un novadu attīstības centri. Reģionālā līmeņa centriem ir liela nozīme kā ekonomikas koncentrācijas, darbavietu, pakalpojumu centriem, kas apkalpo un organizē pašvaldības līmeņa teritorijas. **Reģiona līmeņa centru lomu nosaka reģiona centra lielums (iedzīvotāju, darbavietu skaits), tradicionālie sniegtie pakalpojumi, aptvertā ietekmes teritorija, kas pārsniedz vienas pašvaldības robežas, veidojot tiešās ietekmes areālus.** Latvijā par reģiona nozīmes centriem uzskata bijušos rajona centrus un citas pilsētas, kurās iedzīvotāju skaits pārsniedz 7000–8000, atsevišķos gadījumos tas var būt arī mazāks. Reģionālās nozīmes attīstības centru kategorijā ietilpst 21 pilsēta – Aizkraukle, Alūksne, Balvi, Bauska, Cēsis, Dobele, Gulbene, Krāslava, Kuldīga, Limbaži, Līvāni, Ludza, Madona, Ogre, Preiļi, Saldus, Sigulda, Smiltene, Talsi, Tukums un Valka.

“Latvija 2030” definē 30 starptautiskas, nacionālas un reģionālas nozīmes attīstības centru tīklu kā valsts apdzīvojuma struktūras pamatu, ko nepieciešams stiprināt, lai veicinātu reģionu attīstību un samazinātu pašreizējo pārmērīgo resursu koncentrāciju ap galvaspilsētu. Attīstības centru tīkls “Latvija 2030” izstādes ietvaros noteikts, ņemot vērā apdzīvoto vietu lielumu, attīstības rādītājus un izaugsmes potenciālu, pakalpojumu klāstu (t.sk. valsts pārvaldes reģionālo struktūrvienību izvietojumu), apkalpes teritoriju un atrašanās vietu, kā arī balstoties uz plānošanas reģionu attīstības plānošanas dokumentiem. Statistikas dati apliecina, ka šajos attīstības centros koncentrējas izaugsmei nozīmīgie resursi, kā arī ekonomiskā un sociālā aktivitāte. Izvēlētie attīstības centri ir vienmērīgi izvietoti visā valsts teritorijā (~ 25 – 90 km starp tuvākajiem attīstības centriem, kas nozīmē, ka attīstības centri no apkārtējās teritorijas ir sasniedzami līdz 50 km attālumā (ar atsevišķiem izņēmumiem)), kas ir nozīmīgs priekšnoteikums to ieguldījumam reģionu un visas valsts līdzsvarotas attīstības sekmēšanā, jo tādējādi lauku teritoriju iedzīvotājiem ir pieejams vismaz viens attīstības centrs salīdzinoši tuvā attālumā. Attīstības centri nodrošina darbavietas un pakalpojumus ne tikai centra, bet arī apkārtējās teritorijas iedzīvotājiem.

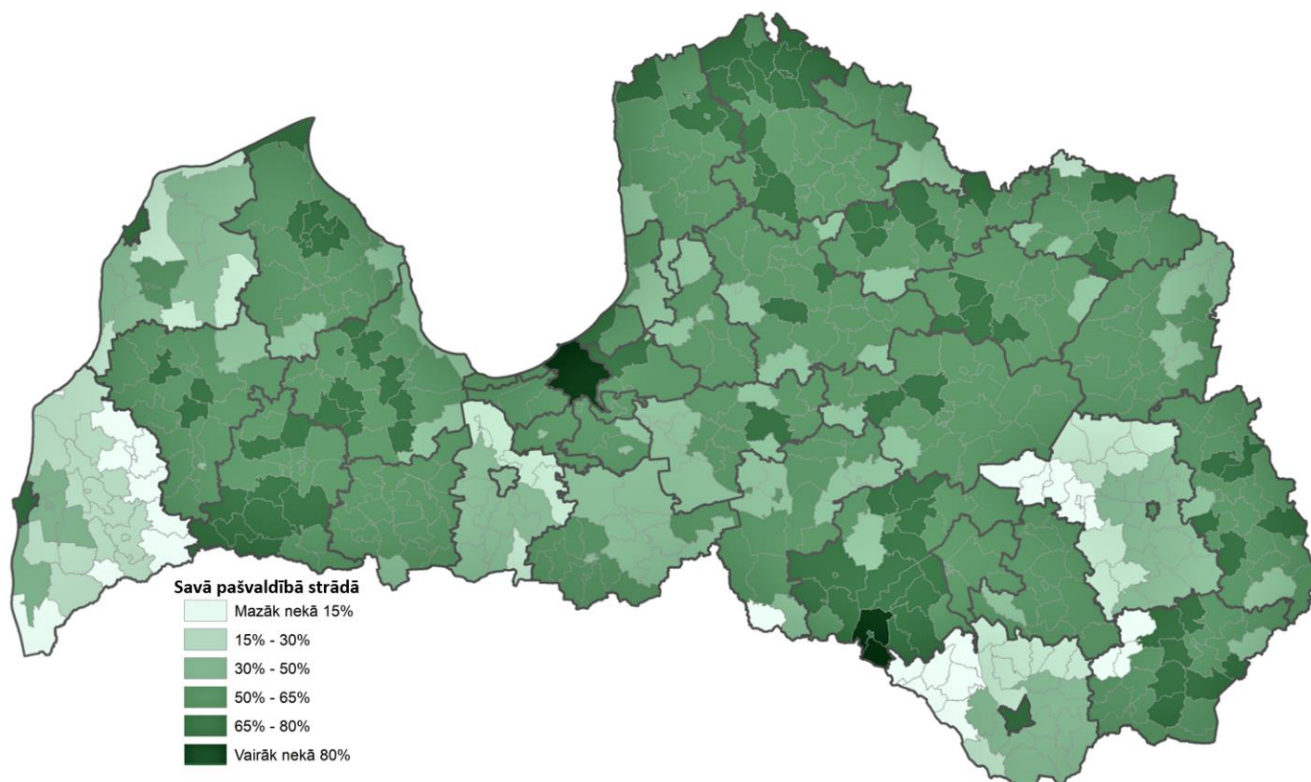
Atbilstoši CSP apsekojumam “Latvijas iedzīvotāju mobilitāte 2017. gadā” Latvijā vidējais pārvietošanās laiks personai dienā ir 79,6 minūtes (pilsētās un to svārstmigrācijas zonās 77,9 minūtes), savukārt vidējais pārvietošanās attālums - 29,6 km (pilsētās un to svārstmigrācijas zonās 20,4 km). Līdz ar to persona vienā virzienā vidēji patērē 39.8 minūtes.



SIA “Karšu izdevniecība Jāņa sēta” veica aprēķinus par laiku, lai sasniegtu nacionālas un reģionālas nozīmes attīstības centrus.



b) ikdienas darbaspēka migrācija – ne mazāk par 15% no nodarbinātajiem iedzīvotājiem strādā attīstības centrā, izņemot Rīgas pilsētas gadījumā, kur tiek vērtēti ne mazāk kā 50% no nodarbinātajiem.



Iedzīvotāju īpatsvars, kam ir darba iespējas savā pašvaldībā (VARAM aprēķins pēc VSAA datiem⁵)

Rīga kā nozīmīgākais valsts attīstības centrs un galvaspilsēta nodrošina darbavietas un pakalpojumu sniegšanu ne tikai saviem iedzīvotājiem (Rīgas pilsētā strādā 84% pašvaldības darbaspējas vecuma iedzīvotāju), bet arī lielākajai daļai kaimiņu pašvaldību iedzīvotāju. Piemēram, uz Rīgas pilsētu ikdienā dodas strādāt vairāk nekā 50% Ropažu novada, Ādažu novada, Salaspils novada, Ķekavas novada, Mārupes novada, Jūrmalas pilsētas, Saulkrastu novada un Olaines novada iedzīvotāju. Tās ir vērtējamas kā tiešas Rīgas sociālekonomiskās ietekmes teritorijas, līdz ar to **Rīgas funkcionālās teritorijas gadījumā tiek ieskaitītas pašvaldības, kurās kopsummā ne mazāk par 50% no nodarbinātajiem iedzīvotājiem strādā Rīgā**⁶.

Attiecībā uz pārejām pašvaldībām, funkcionālajā pilsētu teritorijā tiek ieskaitītas pašvaldību teritoriālā iedalījuma vienības, t.i., pilsētas un pagasti, no kurām ne mazāk par 15% no nodarbinātajiem iedzīvotājiem strādā attīstības centrā⁷.

Vienlaikus Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma pārejas noteikumu 9. punkts nosaka kopīgu teritorijas attīstības plānošanas dokumentu izstrādi šādām pašvaldībām – Daugavpils pilsētai ar Augšdaugavas novadu, Liepājas pilsētai ar Dienvidkurzemes novadu, Rēzeknes pilsētai ar

⁵ Aprēķini veikti, izmantojot VSAA datus par darba devēja un darba ņēmēja reģistrēto atrašanās vietu (2019. gads) – aprēķins veikts daļot pašvaldībā reģistrēto darba devēju (uzņēmēju) nodarbināto pašvaldības iedzīvotāju skaitu (darbinieku) ar pašvaldībā reģistrēto kopējo darba ņēmēju (darbinieku) skaitu.

⁶ Rīgas pilsēta un tai pieļūlošās pašvaldības būtiski atšķiras no pārējās Latvijas – tajās ir augstāka ekonomiskā attīstība, kā arī pozitīvas demogrāfiskās prognozes, kas lielā mērā ir saistītas ar Rīgas ekonomisko ietekmi un darba iespējām. Arī prognoze 2030. gadam liecina, ka iedzīvotāju skaits daudzās teritorijās turpinās ievērojami samazināties un viena reģiona ietvaros ievērojami atšķirties, izņemot Rīgas tuvāko apkārtni. Līdz ar to Rīgas pilsētas un tās apkārtējās teritorijas svārstmigrācijas zonas mērogs 50% apmērā noteikts, Rīgas funkcionālo teritoriju pielāgojot perspektīvajām Rīgas reģiona robežām atbilstoši VARAM sagatavotajam konceptuālajam ziņojumam par administratīvo reģionu izveidi, Rīgas reģionā iekļaujot pašvaldības ar kopīgām problēmām un kas cieši saimnieciski ir saistītas (piemēram, nodokļu ieņēmumi un pieļūlošo novada teritoriju sasniedzamība no Rīgas).

⁷ Attīstības centru un tās apkārtējās teritorijas svārstmigrācijas zonas mērogs 15% apmērā noteikts, pamatojoties uz OECD ieteikto definīciju.

Rēzeknes novadu, Ventspils pilsētai ar Ventspils novadu, Jelgavas pilsētai ar Jelgavas novadu. Ņemot vērā, ka funkcionālā pilsētu teritorija tiek vērtēta ap attīstības centriem, kā arī to, ka Augšdaugavas novada, Rēzeknes novada, Jelgavas novada, Dienvidkurzemes novada un Ventspils novada pašvaldībām nav savs nacionālas vai reģionālas nozīmes attīstības centrs, **šo pašvaldību gadījumā darbaspēka migrācija tiek skatīta kā nodarbinātība uz nacionālas nozīmes attīstības centru, ar kuru kopīgi jāizstrādā arī teritorijas attīstības plānošanas dokumenti.**

Nosakot attīstības centru funkcionālās teritorijas, **atsevišķas teritorijas (pilsēta, pagasts, blīvi apdzīvotā teritorija) var atrasties pat vairākos ietekmes areālos**, tāpat kā var veidoties situācija, ka **daļa valsts teritorijas paliek ārpus tiem.**

Tāpēc, plānošanas reģionu attīstības programmā nosakot pilsētu funkcionālo teritoriju, **tiek piedāvāta šāda pieeja**, pieļaujot, ka teritorija tiek iekļauta kādā konkrētā ietekmes areālā, lai gan centru ietekmes ir dažāda mēroga un savstarpēji pārklājas:

1. **kombinēt vidējo pārvietošanās laiku 40 minūšu rādiusā ar ikdienas darbaspēka migrācijas datiem;**
2. kā papildu kritēriju izmantot **pakalpojumu tīklu pašvaldībās** (blīvi apdzīvotajās vietās), ko ietekmē apdzīvojamība, sasniedzamība (attālums no attīstības centra, pārvietošanās ilgums) un pakalpojumu apkalpes mērogs. Izmantojot šo papildu kritēriju, tiek sašaurināts 1.punktā potenciālais ietekmes areāls.

Funkcionālo teritoriju pieeja **galvenokārt tiek piemērota darbības programmas 5.1.1.SAM “Vietējās teritorijas integrētās sociālās, ekonomiskās un vides attīstības un kultūras mantojuma, tūrisma un drošības veicināšana pilsētu funkcionālajās teritorijās” ietvaros.**

5.1.1. SAM ietvaros ir nošķirami divi jēdzieni:

- **funkcionālās teritorijas** – teritorijas, kuras attiecināmas 5.1.1. SAM ieguldījumu veikšanai, t.sk. reģionālā mēroga projektos 5.1.1.SAM ietvaros;
- **teritoriālā pieeja**, kas paredz šādus priekšnosacījumus, t.sk. balstoties uz reģionu attīstības plānošanas dokumentiem:
 - **atbalsta diferencēšana pēc reģionālā IKP** - finansējums starp plānošanas reģioniem plānots pēc IKP uz vienu iedzīvotāju apgrieztās proporcijas (atbilstoši RPP 2021-2027). Šāda pieeja tiek pielietota 5.1.1. SAM pasākumiem, izņemot viedās pašvaldības un pašvaldību kapacitātes paaugstināšanu.
 - **reģionālā mēroga projektu pieeja** - priekšatlase caur plānošanas reģionu attīstības programmām. Lai nodrošinātu integrēto teritoriju attīstības stratēģiju (reģionu attīstības programmu) izstrādātāju iesaisti projektu atlasē, paredzēts, ka katra plānošanas reģiona pārstāvji piedalīsies sadarbības iestādes izveidotajā pašvaldību projektu iesniegumu vērtēšanas komisijā. Pašvaldības var vienoties par prioritāro projektu sarakstu arī teritoriju attīstības stratēģiju izstrādes laikā un pievienot to stratēģijai (reģiona attīstības programmai), vienlaikus nodrošinot atbilstību arī pašvaldību attīstības programmām.

Teritoriālo pieeju (ar IKP pielietošanu vai tikai identificējot reģionālā mēroga projektus, ja tādi ir jēgpilni) plānots izmantot, gan 5.1.1. SAM, gan citos SAM (1.1.1. SAM, 1.1.2.SAM, 1.2.1.SAM, 1.2.3. SAM, 2.1.1. SAM; 2.1.3. SAM; 2.3.1.SAM, 3.2.1 SAM; 3.2.2. SAM, 4.2.1.SA, 4.2.2.SAM, 4.2.3.SAM, 4.2.4.SAM, 4.3.2.SAM, 4.3.5.SAM., 6.1.1. SAM).

Tādējādi **plānošanas reģiona attīstības programma ietver ieguldījumus dažādās nozarēs** (mobilitāte, klimata pārmaiņas, vides jautājumi utt.) ārpus 5.politikas mērķa un attiecīgo SAM aprakstos norādīts, ka investīcijas tiks pamatotas ar reģionālajām attīstības programmām (integrētajām teritoriālajām stratēģijām). **Sinergija starp ieguldījumiem dažādu SAM ietvaros tiks nodrošināta reģionu attīstības plānošanas dokumentu līmenī**, definējot teritoriāli specifiskus izaicinājumus un tematiski un teritoriāli papildinošus risinājumus.