

PĒTĪJUMA GALAZIŅOJUMS

**Valsts investīciju politikas  
īstenošanas procesa Latvijā novērtējums**

Rīgā  
2005.gada novembrī

# Saturs

<b>SATURS .....</b>	<b>2</b>
<b>SAĪSINĀJUMI UN TERMINI.....</b>	<b>3</b>
<b>KOPSAVILKUMS .....</b>	<b>4</b>
<b>IEVADS .....</b>	<b>10</b>
<b>VALSTS INVESTĪCIJU PROGRAMMAS PAŠREIZĒJĀ MODEĻA ANALĪZE .....</b>	<b>12</b>
Valsts investīciju definīcija .....	12
VIP raksturojums .....	14
VIP normatīvā bāze.....	17
VIP politikas ietvars un sasaiste ar citiem plānošanas dokumentiem.....	18
VIP sagatavošanas cikls un saikne ar budžeta plānošanu .....	22
<b>PUBLISKO INVESTĪCIJU PLĀNOŠANA UN VADĪBA CITĀS VALSTĪS .....</b>	<b>27</b>
Starptautiskā pieredze kopumā .....	27
Igaunija .....	29
Lielbritānija .....	31
Lietuva.....	33
Slovākija.....	35
Bulgārija.....	37
<b>SECINĀJUMI PAR GALVENAJĀM PROBLĒMĀM.....</b>	<b>38</b>
<b>VALSTS INVESTĪCIJU PROGRAMMAS NĀKOTNES PERSPEKTĪVU ANALĪZE PLAŠĀKU PLĀNOŠANAS UN BUDŽETA REFORMU KONTEKSTĀ .....</b>	<b>41</b>
VIP un budžeta veidošana .....	41
VIP un politikas plānošanas sistēma.....	45
Institucionālā kapacitāte, cilvēkresursi un investīciju vadības politikas jautājumi .....	48
<b>PRIEKŠLIKUMI UN REKOMENDĀCIJAS – .....</b>	<b>50</b>
<b>VIP REFORMAS CEĻA KARTE.....</b>	<b>50</b>

## Saīsinājumi un termini

**ATR** – administratīvi teritoriālā reforma

**Budžeta *bāze* (-s) izdevumi** – budžeta izdevumu daļa, kas budžeta plānošanas ciklā veido budžeta izdevumu pamatu esošās politikas turpinājumam (no iepriekšējā gada izdevumiem atņemot vienreizējos izdevumus, īstenoto projektu izdevumus u.tml.)

**EM** – Ekonomikas ministrija

**FM** – Finanšu ministrija

**IDS** – institūciju darbības stratēģija

**IRR** - /projekta/ iekšējā peļņas norma (*internal rate of return*)

**MAFPP** - Makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas pamatnostādnes

**MK** – Ministru kabinets

**NAP** - nacionālais attīstības plāns

**PPP** – publiskā privātā partnerība

**RAPLM** – Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija

**SID** – stratēģiskā ietvara dokuments

**SF** – ES strukturālie fondi

**TVS** - Tautsaimniecības vienotā stratēģija

**VIP** – Valsts investīciju programma

**VK** – Valsts kanceleja

**VPD** – vienotais programmdokuments

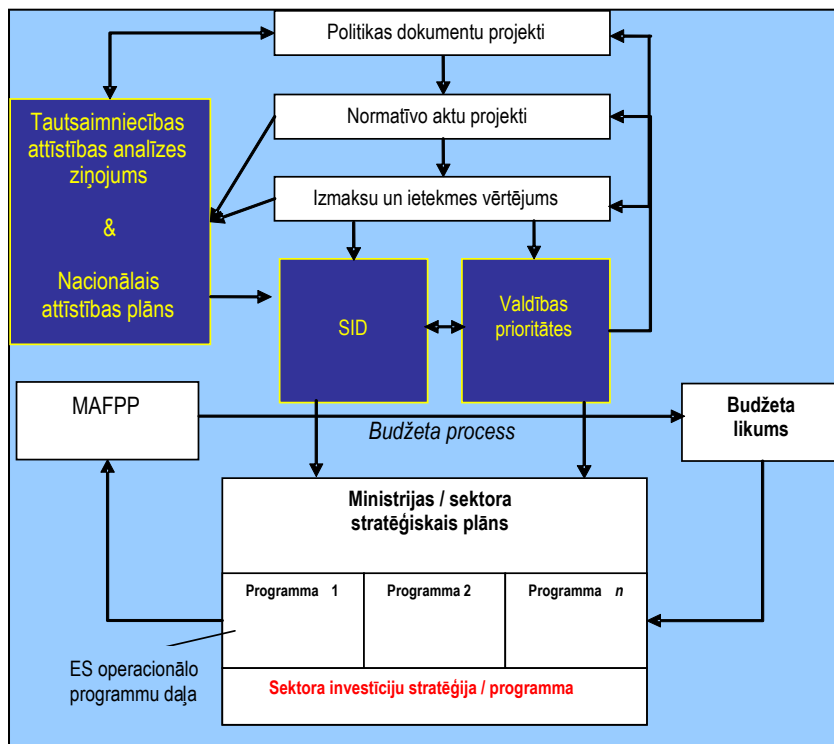
## Kopsavilkums

Valsts investīciju programma tika radīta 1994.gadā ar mērķi nodrošināt Latvijas budžeta līdzekļu resursu efektīvu izlietojumu un citu līdzekļu piesaisti Latvijas infrastruktūras attīstīšanai un rehabilitācijai. Valsts investīciju apjoms un ietekme uz valsts ekonomiku līdz šim ir nepārtraukti palielinājusies. Tas noticis, pateicoties pieaugušajām valsts budžeta dotācijām un, īpaši, ārvalstu finanšu palīdzībai.

Periodā līdz Eiropas Savienības (turpmāk – ES) fondu programmēšanas uzsākšanai Valsts investīciju programma (turpmāk - VIP) darbojās gan kā plānošanas dokuments, gan arī kā informācijas apkopojums par investīciju projektiem. Tomēr, sākot ar ES fondu apgūšanas procesu, VIP kā atsevišķa programmēšanas instrumenta "pievienotā vērtība" ir neskaidra. Šobrīd VIP pamatā vairs nekalpo kā plānošanas un programmēšanas instruments, bet gan tikai kā informācijas par valsts investīcijām apkopšanas sistēma. Vienlaicīgi ir saglabājusies līdzšinējā investīciju projektu izstrādes un apstiprināšanas kārtība, kas prasa ievērojamus, bet nelietderīgi izmantotus administratīvos resursus.

Šādā situācijā nepieciešams rast jaunu valsts investīciju plānošanas modeli. Jāuzsver, ka investīciju plānošana nedrīkst būt atrauta no kopējās politikas un budžeta plānošanas. Arī starptautiskajā praksē arvien vairāk tiek veicināta valsts investīciju atsevišķo instrumentu integrācija sektoru stratēģijās un atteikšanās no atsevišķa valsts investīciju plānošanas instrumenta. Tādēļ šajā ziņojumā piedāvātais modelis paredz investīciju plānošanas sistēmas pilnveidošanu sastātīt ar kopējās plānošanas sistēmas sakārtošanu. Ziņojumā piedāvāta vairāku risinājumu pakete jeb „septiņu soļu ceļa karte” politikas – budžeta – investīciju sistēmas sakārtošanai.

**Pirmkārt**, lai nodrošinātu valsts investīciju efektīvu plānošanu, uzraudzību un izvērtēšanu, likumprojekta par attīstības plānošanu izstrādes procesa ietvaros nepieciešams nodrošināt esošās valsts politikas plānošanas sistēmas sakārtošanu, panākot tās lielāku koncentrēšanu jeb vienkāršošanu un integrāciju. Pašreizējā plānošanas sistēma ir izveidojusi vairākus plānošanas dokumentus pēc institucionālās piederības principa, nenodrošinot to darbību vienotā sistēmā. **Jaunajai sistēmai salīdzinājumā ar esošo jābūt koncentrētākai jeb vienkāršākai (mazāk t.s. „lielo” plānošanas dokumentu) un integrētākai (visu elementu skaidra savstarpējā saikne un secība vienota plānošanas cikla ietvaros, stratēģiskā līmeņa skaidra saikne ar valsts budžetu).** Piedāvātais plānošanas modelis atspoguļots shēmā zemāk.



Šādā sistēmā investīciju plānošana pamatā tiku veikta katra sektora stratēģiskā plāna jeb institūciju darbības stratēģijas (turpmāk – IDS) ietvaros. Savukārt starpsektorālā koordinācija tiku nodrošināta ar galvenā plānošanas dokumenta - Nacionālā attīstības plāna (turpmāk - NAP) palīdzību, kā arī ar citu politikas dokumentu palīdzību. NAP 2007.-2013.gadam un turpmāk būtu jāveido par galveno integrētu valsts vidēja termiņa attīstības politikas instrumentu, kur ES Strukturālo fondu (turpmāk - SF) un Kohēzijas fonda finansētās programmas ir viena no dokumenta svarīgākajām sastāvdaļām, bet ne vienīgais finansējuma avots. NAP jāaptver visu sektoru un reģionu attīstības programmas stratēģiskās analīzes līmenī. Šādā modelī citi „lielie” plānošanas dokumenti, piemēram, Lisabonas programma, Nacionālais nodarbinātības plāns utt. tiku integrēti Nacionālajā attīstības plānā. Apsverama būtu arī Lauku attīstības programmas integrācija NAP. Savukārt VIP kā atsevišķs plānošanas un programmēšanas dokuments nepastāvētu. Katra sektora stratēģiskā plāna ietvaros ministrijas identificētu sektora investīciju stratēģiju. Ņemot vērā to, ka NAP ir konsultatīva rakstura dokuments, kurā tiek atspoguļots konsultāciju procesa politiskais kompromiss, pirms NAP izstrādes būtu sagatavojams analītisks ziņojums *Par Tautsaimniecības attīstību*. Šāda prakse tiek izmantota, piemēram, Īrijā.

*Stratēģiskā ietvara dokuments* (turpmāk – SID), ko apstiprina Eiropas Komisija, pamatojoties uz NAP, savukārt, pildītu NAP operacionalizācijas funkciju saistībā ar daļu no ES finansējuma (bez lauksaimniecības un zivsaimniecības programmām). Nākotnē gan būtu vēlama visu ar ES finansējumu saistīto programmu iekļaušana vienotā SID. Vienlaicīgi jānodrošina saikne starp

SID un budžetu, izmantojot ministriju stratēģiskos plānus. Tādejādi SID iekļautās aktivitātes, kas būtu uzskatāmas par programmu līmeni, atspoguļojamas gan valsts budžetā kā budžeta programmas, gan arī ministriju stratēģiskajos plānos.

Vienlaicīgi šādā modelī iztrūkst posma, kas nodrošinātu NAP un valsts budžeta saikni operacionālajā līmenī tām NAP prioritātēm un pasākumiem, kas netiek ietverti SID. Lai to novērstu, šajā ziņojumā tiek piedāvāti divi iespējamie risinājuma varianti.

- Pirmajā no tiem tiktu veidots vēl viens SID līmeņa dokuments, kas aptvertu tos NAP aspektus, kas netiek iekļauti SID, vai arī tiktu veidots vienots NAP operacionalizācijas dokuments, kur SID būtu viena no tā daļām. Šāda varianta priekšrocība ir tāda, ka tiktu nodrošināta iespēja cieši sasaitīt NAP prioritātes un valsts budžetu. Vienlaicīgi, šī varianta galvenā vājā puse ir neelastīga valsts budžeta plānošana, ko šāds modelis ietvertu. Jau šobrīd un tuvākajos gados ES finansējuma absorbēšanai būs nepieciešams ievērojams līdzfinansējums, kas gūstams no valsts budžeta pieauguma daļas. Paralēli tam nepieciešami līdzekļi, ko ikgadējā budžeta procesā sadalīt īstermiņa politiskajām prioritātēm, piemēram, pensiju indeksēšanai, algu paaugstināšanai utt. Līdz ar to modelis, kur visa vai lielākā daļa no budžeta pieauguma tiek ieprogrammēta NAP vai no tā izrietošajās programmās, ir samērā nereāls.
- Otrais variants piedāvā elastīgāku pieeju. Šajā modelī SID nenosegtā NAP daļa tiek operacionalizēta (tiek piedāvāti priekšlikumi operacionalizācijai) ikgadējā budžeta procesā. Uzsākot budžeta procesu, Finanšu ministrija sagatavo *Makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas pamatnostādnes* (MAFPP). Šajās pamatnostādnēs būtu jāietver sadaļa par NAP prioritāšu operacionalizāciju. Par šīs sadaļas sagatavošanu kopīgi ar Finanšu ministriju jābūt atbildīgai tai institūcijai, kas nodrošina NAP izstrādi. Papildus tam ir apspriežams priekšlikums sagatavot NAP operacionalizācijas novērtēšanas ziņojumu NAP posma vidusdaļā, piemēram, 2009.gadā. Atšķirībā no MAFPP apskatāmajiem jautājumiem šajā ziņojumā varētu tikt ietverta daudz padziļinātāka analīze.

**Otrkārt**, lai jaunā plānošanas un programmēšanas sistēma spētu efektīvi darboties, Finanšu ministrijai kopīgi ar Valsts kanceleju ir **jāizstrādā koncepcija un konkrēts plāns vidēja termiņa budžeta praktiskai ieviešanai, liekot uzsvāru uz sektoru stratēģisko plānu jeb IDS tālāku un ātrāku ieviešanu sektoros, kā arī uz nepieciešamo papildu izmaiņu veikšanu finanšu plānošanas sistēmā** saistībā ar plānošanas elastību, atskaitīšanās procedūrām utt. Plānošanas un programmēšanas cikli jāsavienā starp Nacionālo attīstības plānu, Stratēģiskā ietvara dokumentu un budžeta plānošanu. Šāda plāna pirmais projekts jau 2004.gadā tika sagatavots Valsts kancelejā.

**Treškārt**, attiecībā uz pašvaldību projektu finansēšanu, Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas (turpmāk - RAPLM) pārziņā **veidojama investīciju mērķprogramma reģionālo (administratīvi teritoriālas reformas (turpmāk – ATR) ietvaros veidojamo) pakalpojumu centru izveidošanas atbalstīšanai**. Tas nozīmē, ka pašvaldību projekti, kas ir lokāla rakstura (piemēram, logu nomaiņa skolai, domes ēkas rekonstrukcija, katlu mājas remonts, sporta zāles celtniecība, peldvietas ierīkošana ūdenskrātuvē u.tml.), un kuros labuma guvēji ir tikai vienas pašvaldības iedzīvotāji, nebūtu jāfinansē caur šo mērķprogrammu. Šī mērķprogramma kalpotu par pārejas modeli no pašvaldību projektu finansēšanas VIP uz jauno pašvaldību finansēšanas sistēmu (pēc administratīvi teritoriālās reformas).

**Ceturtkārt**, līdz ar administratīvi teritoriālo reformu **jādefinē reģionālās nozīmes publisko pakalpojumu un publiskās infrastruktūras plānošanas ietvars un jāizstrādā jauna reģionālo projektu finansēšanas kārtība**, paredzot reģiona pašvaldību līdzdalību un attiecīgās nozares ministrijas līdzdalību konkrēto projektu realizācijā. RAPLM funkcija šajā periodā būtu - reģionu attīstības plānu izstrādes nodrošināšana un nozaru ministriju un reģionu (vai iesaistīto pašvaldību) savstarpējā dialoga iedibināšana, izveidojot interešu saskaņošanas mehānismu nozares – reģiona pakalpojumu un infrastruktūras projektu finansēšanai. RAPLM loma Nacionālā attīstības plāna izstrādes procesā un ikgadējā budžeta veidošanas procesā – reģionu stratēģiju un sektoru un nozaru politiku un programmu savstarpējā koordinācija.

**Piektkārt, paralēli ATR ieviešanai, jāveic izpēte un sagatavošanās**, kas nepieciešama pašvaldību un valsts savstarpējā finanšu pārdales sistēmas (t.i., iedzīvotāju ienākumu nodokļa pārdales proporcija starp valsti un pašvaldībām), pašvaldību finanšu izlīdzināšanas sistēmas un valsts pašvaldību aizņēmumu (kredītu) politikas modificēšanai **ar mērķi pakāpeniski palielināt jauno pašvaldību (pēc ATR) finansiālo neatkarību un spēju finansēt vietējas nozīmes projektus**. Šis uzdevums jāveic Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijai ciešā sadarbībā ar Finanšu ministriju.

**Sestkārt**, jānodrošina **skaidra lomu un atbildību sadale starp Ekonomikas ministriju, Finanšu ministriju, Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministriju, kā arī Valsts kanceleju** jaunā plānošanas un programmēšanas modeļa ieviešanā.

- Valsts kancelejai vai Ekonomikas ministrijai (ņemot vērā tās koordinējošo lomu tautsaimniecības attīstībā) jānodrošina jaunās plānošanas sistēmas kopumā definēšana un ieviešana, kā arī uzturēšana. Tās ietvaros jāveic efektīvāka starpsektoru koordinācija, balstoties uz galveno vidēja termiņa plānošanas dokumentu - NAP. Lai to nodrošinātu, ir apsverama iespēja nodot atbildību par NAP izstrādi Valsts kancelejai (vai Ekonomikas

ministrijai), kas nodrošinātu arī ciešāku saikni starp nacionālā līmeņa attīstības plānošanu un sektoru stratēģisko plānošanu.

- Ekonomikas ministrijai jānodrošina gan publisko investīciju centralizēta uzskaitē, gan arī analīze plašākas tautsaimniecības analīzes kontekstā. Gatavojoties kārtējam NAP izstrādes periodam, Ekonomikas ministrijai būtu jā sagatavo *Ziņojums par tautsaimniecības attīstību*. Vienlaicīgi, ņemot vērā uzkrāto pieredzi un kompetenci, Ekonomikas ministrijai būtu jānodrošina centralizēta atbalsta funkcija ministrijām investīciju projektu sagatavošanā.
- Finanšu ministrijai jānodrošina vidēja termiņa budžeta ieviešana un sasaite ar NAP un stratēģisko plānošanu sektoros (caur budžeta programmu veidošanu), kā arī SID veidošana atbilstoši Nacionālajam attīstības plānam. Vienlaikus ministrijai jāizstrādā un pastāvīgi jāpilnveido finanšu vadības motivācijas politika un sistēmas, finanšu izlietojuma uzraudzība un vērtēšana (t.i., politika, kas stimulē ministrijas efektīvāk izmantot finanšu resursus).
- RAPLM jānodrošina pašvaldību un reģionālās attīstības plānošanas ietvars, kā arī sektoru - nozaru - reģionu stratēģiju koordinācijas mehānisms. Vienlaicīgi RAPLM jānodrošina pašvaldību finanšu sistēmas reformas sagatavošana 2006.-2009. gadā, t.sk. aptverot pašvaldību izlīdzināšanas sistēmu (šis uzdevums veicams ciešā sadarbībā ar Finanšu ministriju). RAPLM arī būtu jānodrošina reģionu atbalsta mērķprogrammu izstrādes vadība, uzraudzība un/vai administrēšana (bet tikai to mērķprogrammu, kas nav realizējamas efektīvāk ar sektoru mērķprogrammām ).

**Septītkārt, VIP tīktu saglabāta kā sabiedrisko (t.i., valsts un pašvaldību) investīciju uzskaites sistēma. Vienlaicīgi nepieciešams paplašināt valsts investīciju definīciju un precizēt klasifikāciju** (un tam sekojošo uzskaiti un analīzi). Šāda definīcija un klasifikācija nedrīkst balstīties tikai uz grāmatvedības pamatojumu (pēc izdevumu tipa), tai jāietver arī finansēšanas avots/veids (valsts, pašvaldības, valsts un pašvaldību uzņēmumi, garantijas), infrastruktūras piederības un lietošanas aspekts - privāts/publisks un lietošanas līmenis - valstisks/reģionāls/lokāls. Vienlaicīgi jāņem vērā, ka arī privāto tiesību subjekti var veikt investīcijas sabiedriskajā infrastruktūrā. Šāda precizēta definēšana un klasificēšana ļautu veikt daudz precīzāku valsts u.c. sabiedrisko investīciju uzskaiti un analīzi tautsaimniecības attīstības plašākas analīzes kontekstā. No tā, cik plašam sabiedrības lokam labums ir pieejams (privāts labums, pašvaldības iedzīvotāji, reģiona iedzīvotāji, valsts iedzīvotāji), atkarīgs gan atbalsta finansēšanas modelis, proti, līdzfinansēšanas proporciju princips atbalsta programmā reģionālās nozīmes vai pašvaldības nozīmes projektos, gan attaisnoto izdevumu kritēriji.

Skaidra publisko investīciju definīcija atvieglotu arī daudz sarežģītāku investīciju projektu finansēšanas modeļu veidošanu, kā, piemēram, publiskās privātās partnerības attīstīšanu, ar kā palīdzību nākotnē varētu atvieglot publiskās infrastruktūras attīstību.

## Ievads

Saskaņā ar Ekonomikas ministrijas (turpmāk – EM) izstrādāto *darba uzdevumu* pētījumam „Valsts investīciju politikas īstenošanas procesa Latvijā novērtējums” (Nr. EM2005/121) pētījuma mērķis ir „novērtēt valsts investīciju politikas īstenošanas un plānošanas procesu Latvijā, kā arī sniegt priekšlikumus valsts investīciju, tai skaitā Valsts investīciju programmas turpmākai plānošanas un finansēšanas procesa pilnveidošanai”.

Atbilstoši darba uzdevumam Pasūtītājs (EM) definēja Izpildītājam - SIA *Corporate Public Management Consulting Group* (turpmāk – CPM) šādus galvenos pētījuma virzienus:

- analizēt politikas plānošanas dokumentus Latvijā, kas saistīti ar valsts investīciju plānošanas jautājumiem;
- izvērtēt nozaru investīciju politikas plānošanas un īstenošanas principus;
- analizēt un raksturot Valsts investīciju programmas (turpmāk – VIP) nozīmi valsts izdevumu plānošanas procesā;
- izvērtēt citu, t.sk. pārejas ekonomikas, valstu pieredzi valsts investīciju plānošanā.

CPM metodiskā pieeja, realizējot projektu, bija konstatēt pašreizējās VIP galvenos šķēršļus/problēmas katrā būtiskā publisko investīciju plānošanas posmā un vadības līmenī (politikas plānošana, budžeta plānošana un vadība, sasaiste ar pašvaldību/nozaru līmeņiem), piedāvājot arī praktiski pielietojamus risinājumus katram šim līmenim.

Šajā ziņojumā piedāvātie risinājumi ir vērsti uz šādu mērķu sasniegšanu:

- attīstīt pēc iespējas vienkāršu, kopējā plānošanas un lēmumu pieņemšanas procesā integrētu investīciju plānošanas sistēmu;
- izvairīties no plānošanas un programmēšanas dublēšanās;
- nodrošināt atbilstību jau uzsāktajām politikas un budžeta plānošanas reformām.

Atbilstoši EM formulētajam darba uzdevumam, projekta ietvaros veikts izvērtējums šādos virzienos:

- 1) VIP juridiskais ietvars, finansējuma avoti, lēmumu pieņemšanas process;
- 2) VIP sasaiste ar politikas plānošanas sistēmu:
  - ar vispārējiem attīstības plānošanas dokumentiem: Nacionālais attīstības plāns (turpmāk – NAP), Tautsaimniecības vienotā stratēģija (turpmāk – TVS), Stratēģiskā ietvara dokuments (turpmāk – SID) un citiem dokumentiem;
  - ar nozaru politiku un plānošanu;
- 3) VIP vieta valsts budžeta plānošanas un vadības procesā:
  - esošā budžeta un investīciju plānošana un vadība,

- valsts investīciju plānošana institūciju stratēģiskās plānošanas sistēmā,
  - budžeta un investīciju plānošanas process;
- 4) VIP sasaiste ar pašvaldību investīciju vadību un reģionālās attīstības plānošanas aspektiem (t.sk. arī ar administratīvi teritoriālo reformu (turpmāk – ATR));
- 5) starptautiskā prakse:
- starptautiskās prakses kopumā analīze;
  - atsevišķu Eiropas Savienības (turpmāk – ES) jauno dalībvalstu vai kandidātvalstu pieredzes analīze (Igaunija, Lietuva, Slovākija, Bulgārija) valsts investīciju plānošanā un vadībā.

Projekta ietvaros CPM ir sagatavojis šo pētījuma galaziņojumu, kā arī sniedzis starpziņojuma priekšlasījumu EM. Projekta ietvaros Izpildītājs ir organizējis intervijas ar valsts pārvaldes un pašvaldību darbiniekiem, politiķiem un atsevišķiem ekspertiem - Kārli Ketneru, Oskaru Spurdziņu, Solvitu Zvidriņu, Andri Jaunsleini, Māri Pūķi, Ingu Vilku, Aleksandru Lielmežu, Edgaru Zalānu, Māri Kučinski, Alvi Kramiņu, Viktoru Elksni, Andžu Ūbeli un Aivaru Lapiņu.

Katrā no izvērtējuma posmiem vērtēta esošā situācija, konstatēti pašreizējie šķēršļi, kā arī piedāvāti konkrēti risinājumi, veidojot piedāvājumu jaunai un integrētai attīstības un valsts investīciju plānošanas sistēmai Latvijā.

# VALSTS INVESTĪCIJU PROGRAMMAS PAŠREIZĒJĀ MODEĻA ANALĪZE

## *Valsts investīciju definīcija*

Ministru kabineta 2003.gada 7.oktobra noteikumi Nr.560 „Valsts investīciju programmas sagatavošanas, finansēšanas un īstenošanas kārtība” tikai definē VIP jēdzienu – „Valsts investīciju programma ir valsts investīciju politikas īstenošanas instruments. Valsts investīciju programmu izstrādā nākamajam saimnieciskajam gadam un provizoriski – turpmākajiem četriem gadiem”.

Savukārt likums „Par Budžeta un finanšu vadību” investīcijas definē plašāk - kā „ieguldījumus pamatkapitālā, akcijās, obligācijās un naudas aizdevumos”, bet investīciju projekts tiek definēts vēl plašāk - kā „secīgu aktivitāšu kopums ar noteiktu realizācijas grafiku, kurā paredzēti **pasākumi materiālu vai nemateriālu vērtību iegādei vai radīšanai** un kuram ir noteikta investīciju projekta realizācijas organizatoriskā struktūra un realizācijai nepieciešamo resursu pamatojums”. Visbeidzot Valsts investīciju programma šajā likumā tiek definēta kā „infrastruktūras investīciju kopums, kuram katru gadu tiek plānots un piešķirts valsts budžeta finansējums”.

Valsts investīciju programmas pieteikumā (VIP pamatnostādnes vidējam termiņam) 2005. - 2009.gadam valsts investīcijas tiek definētas kā ieguldījumi pamatlīdzekļu attīstībai no budžeta (valsts un pašvaldību) līdzekļiem. Valsts investīciju programmas pieteikumā 2006. - 2010.gadam minēts, ka valsts investīcijas ir tā kopbudžeta (valsts un pašvaldību) izdevumu daļa, kas tiek izmantota **pamatlīdzekļu iegādei, būvniecībai, rekonstrukcijai un kapitālajam remontam**. Tāpat uzsvērts, ka izdevumi investīcijām, saskaņā ar budžeta izdevumu ekonomisko klasifikāciju, ir daļa no izdevumiem kapitālieguldījumiem.

Šīm iepriekš minētajām investīciju definīcijām ir vairākas nepilnības. Pirmkārt, jau šobrīd EM savos ziņojumos norāda uz atšķirīgo pieeju valsts investīciju uzskaitē un statistikā, kas ierobežo un apgrūtina investīciju klasifikāciju un datu apkopošanu par visām valstī veiktajām investīcijām, t.i., ne tikai tām, kas tiek iekļautas VIP vai tiek klasificētas likumā *Par Valsts budžetu* kā investīcijas. Otrkārt, valsts investīciju definīcija neaptver valstij piederošos uzņēmumus, kas veic investīcijas šiem uzņēmumiem piederošā un citā infrastruktūrā. Netiek ietverti arī izsniegtie galvojumi investīciju projektiem, ko realizē pašvaldības. Treškārt, Valsts investīciju definīcija nepietiekami atspoguļo sadalījumu starp investīciju labuma guvējiem – sabiedrību vai privāto personu. Ceturtkārt, pašreizējās definīcijas un klasifikācija neņem vērā to, ka arī privāta (juridiska) persona var veikt investīciju sabiedriskajā infrastruktūrā (viens no

PPP pamatiem). Visbeidzot esošajā uzskaitē nepietiekami tiek atspoguļots investīciju telpiskais aspekts, t.i. – valsts mēroga, reģionālas vai lokālas nozīmes investīcijas.

Tādēļ apsverama būtu valsts investīciju definīcijas paplašināšana, īpaši kontekstā ar ES finansētajām programmām. Tāpat arī privātā sektora piesaistītais finansējums valsts atbalsta programmām un projektiem zināmā mērā var tikt uzskatīts par sabiedriskajām (publiskām) investīcijām, jo kalpo sabiedriskam mērķim. Būtu jāveic atsevišķa diskusija par valsts investīciju būtību un definīcijas pielietojumu dažādos plānošanas dokumentos. Arī valstij piederošo uzņēmumu investīcijas būtu lietderīgi klasificēt kā sabiedriskās investīcijas<sup>1</sup>.

Investīciju precīza definēšana ir īpaši svarīga to klasifikācijas un statistikas kontekstā. Tas ir detalizēts un apjomīgs darbs, kas būtu veicams atsevišķa projekta ietvaros. Šāds projekts realizējams, cieši sadarbojoties Ekonomikas un Finanšu ministrijai, kā arī Valsts Statistikas pārvaldei.

---

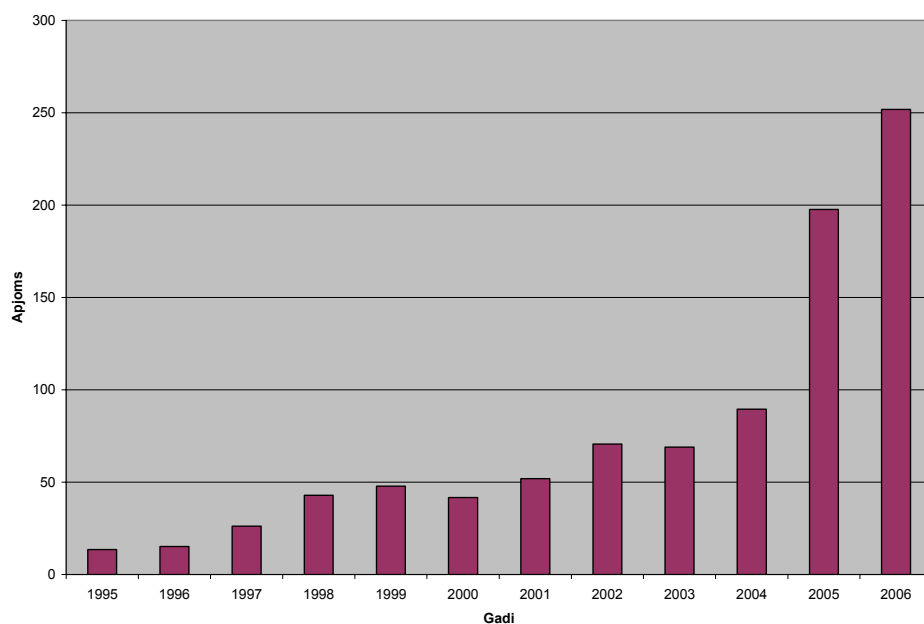
<sup>1</sup> Lietuvā, piemēram, par publiskajām investīcijām tiek uzskatītas tās investīcijas, kas tiek finansētas no šādiem avotiem: valsts un pašvaldību budžeti, aizņēmumi, kas gūti valsts un pašvaldību vārdā, valstij un pašvaldībām piederošo uzņēmumu līdzekļi, kā arī citi valstij un pašvaldībām piederošie pamatlīdzekļi un valsts un pašvaldību izsniegtās garantijas.

## VIP raksturojums

VIP tika radīta 1994.gadā ar mērķi nodrošināt Latvijas budžeta līdzekļu resursu efektīvu izlietojumu un citu līdzekļu piesaisti Latvijas infrastruktūras attīstīšanai un rehabilitācijai. Sākot ar 1995.gadu VIP tiek sagatavota un aktualizēta ik gadu – nākošajam kalendārajam gadam un diviem turpmākajiem gadiem perspektīvā. Pašlaik VIP tiek gatavota nākošajam kalendārajam gadam un turpmākajiem četriem gadiem (indikatīvi). Saskaņā ar Ministru kabineta lēmumu, kopš 2004.gada VIP tiek iekļauti arī projekti, kas saņem Eiropas Savienības fondu finansējumu.

Kopš VIP izveidošanas valsts investīciju apjoms un ietekme uz valsts ekonomiku kopumā un atsevišķām nozarēm nepārtraukti pieaug. Tas notiek, pateicoties pieaugušajām valsts budžeta dotācijām un sevišķi ārvalstu finanšu palīdzībai (skat. 1.grafiku). Kopumā VIP tiek iekļauti aptuveni 50% no visām valsts investīcijām.

### 1.grafiks: Valsts investīcijas no pamatbudžeta dotācijas (mlj. LVL)



Avots: Pētījuma ietvaros EM sniegtā informācija (2005. , 2006.gads – provizoriski)

VIP tiek finansēta no šādiem avotiem:

- valsts pamatbudžeta dotācija no vispārējiem ieņēmumiem;
- valsts pamatbudžeta dotācija īpašiem mērķiem;
- ārvalstu finanšu palīdzība;
- aizņēmumi no pamatbudžeta;
- maksas pakalpojumi un citi pašu ieņēmumi;
- valsts galvoti aizņēmumi;

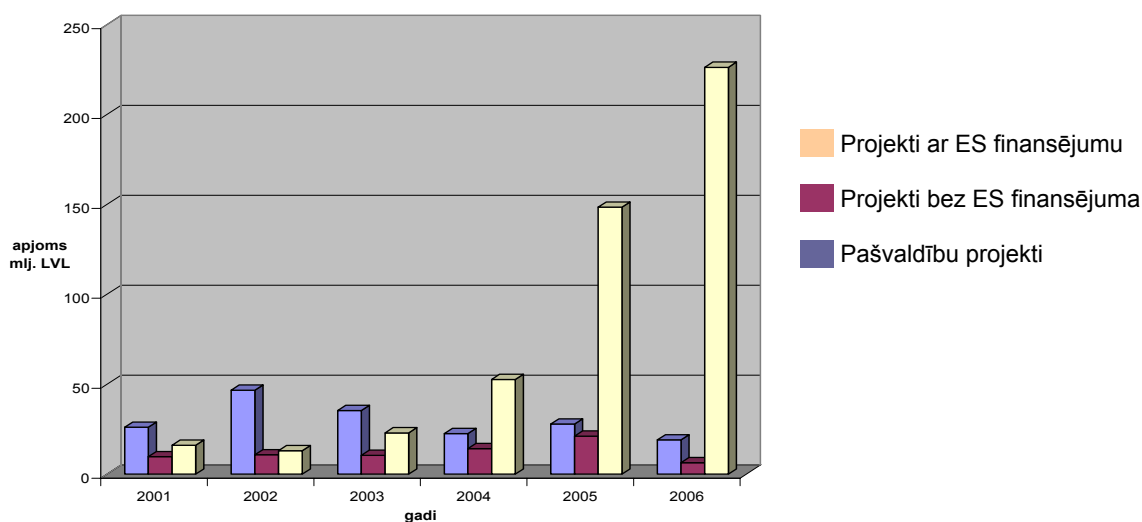
- investīciju projekta realizētāja rīcībā esošie līdzekļi;
- īpašiem mērķiem iezīmēti ieņēmumi valsts sociālās apdrošināšanas speciālajā budžetā.

Pēc EM aprēķiniem no 2000. līdz 2004.gadam VIP procentuāli tika finansēts no šādiem avotiem:

- 50,5 % - pamatbudžeta dotācija;
- 4,3% - speciālais budžets;
- 21,2% - kredīti;
- 24,0% - citi resursi.

Līdz ar Latvijas iestāšanos ES 2004.gadā strauji pieaug ES fondu finansējums VIP gan absolūtos skaitļos, gan procentuālā izteiksmē. ES finansējums tiek piešķirts, pamatojoties uz NAP prioritātēm, un tam nepieciešams Latvijas valsts līdzfinansējums. Līdz ar to aizvien lielāki valsts pamatbudžeta resursi tiek atvēlēti ar NAP dokumenta prioritātēm saistītiem investīciju projektiem, vienlaicīgi samazinot dotācijas pašvaldībām un nozaru ministriju projektiem bez ES finansējuma (skat. 2.grafiku).

## 2.grafiks: Pamatbudžeta dotācijas investīcijām sadalījuma dinamika (mlj. LVL)



Avots: Pētījuma ietvaros EM sniegtā informācija (2005. , 2006.gads – provizoriski)

Līdz ar to iespējams secināt, ka, lai arī VIP absolūtos skaitļos ir pieaugusi, samazinājusies ir VIP kā atsevišķa valsts investīciju programmēšanas instrumenta nozīme, tas ir, VIP arvien vairāk atspoguļo citu dokumentu ietvaros veikto programmēšanu.

VIP ir paredzēta arī kā pašvaldību infrastruktūras attīstības instruments, tomēr tās nozīmi ierobežo nelielais pašvaldību investīciju projektiem atvēlētais valsts finansējums un skaidru

finansējamo objektu izvēles kritēriju trūkums. Pēdējos trīs gadus pašvaldību daļa VIP svārstās ap 16%. Saskaņā ar EM informatīvā ziņojuma datiem par 2004.gada valsts investīcijām, VIP mērķdotācijas investīcijām pašvaldībām no pamatbudžeta sasniedza:

- 2002.gadā – 10,8 mlj. latu;
- 2003.gadā – 9,7 mlj. latu;
- 2004.gadā – 14,2 mlj. latu.

Analizējot pēdējo gadu valsts investīciju pieprasījumus, vērojamas šādas tendences VIP pašvaldību sadaļā:

- procentuāli liela daļa iesniegto jauno un esošo projektu gala rezultātā netiek iekļauta VIP;
- lielākā daļa projektu ir neliela apjoma un risina lokālas (ar atsevišķām pašvaldībām saistītas) problēmas;

## **VIP normatīvā bāze**

VIP darbības ietvaru veido šādi normatīvie akti:

- Ministru kabineta 2003.gada 7.oktobra noteikumi Nr.560 „Valsts investīciju programmas sagatavošanas, finansēšanas un īstenošanas kārtība” nosaka VIP realizācijas kārtību;
- Ministru kabineta 2003.gada 16.decembra noteikumi Nr.734 „Valsts investīciju projektu pieteikumu sagatavošanas kārtība” nosaka valsts investīciju projektu pieteikumu sagatavošanu un veidlapas paraugu pieteikumiem. Ar FM 2004.gada 15. jūlija rīkojumu Nr. 657 tika izdotas vadlīnijas valsts investīciju projekta pieteikuma veidlapas aizpildīšanai;
- Ministru kabineta 2005.gada 10.maija instrukcija Nr.4 „Valsts investīciju programmas izstrādes instrukcija”;
- Finanšu ministrijas izdoti rīkojumi:
  - 2005.gada 4.janvāra rīkojums Nr.4 „Par valsts investīciju programmas investīciju projektu ieviešanas plāna veidlapu”,
  - 2003.gada 9.septembra rīkojums Nr.839 „Par valsts investīciju programmas investīciju projektu progresa pārskata veidlapu”,
  - 2004.gada 25.februāra rīkojums Nr.122 „Par valsts investīciju programmas investīciju projektu gala ziņojuma veidlapas apstiprināšanu”.

MK 2003.gada 7.oktobra noteikumi Nr.560 nosaka, ka VIP ir valsts investīciju politikas īstenošanas instruments. VIP ir divi galvenie mērķi. Pirmkārt, infrastruktūras attīstībai nepieciešamos investīciju apjomus saskaņot ar pieejamajiem finanšu resursiem. Otrkārt, saskaņot finansējamo projektu kvalitāti un atbilstību valdības, attiecīgo nozaru un plānošanas reģionu attīstības stratēģijai.

Budžeta vadības efektivitāti pieņemts mērīt trīs galvenajos aspektos. Makroekonomiskais aspekts nosaka, cik efektīvi valsts spēj samērot valsts ieņēmumus ar izdevumiem, neizraisot makroekonomiskos šokus. Stratēģiskais aspekts nosaka, cik efektīvi valsts spēj novirzīt valsts finanšu līdzekļus saskaņā ar valsts deklarētajām prioritātēm. Operacionālā efektivitāte norāda, cik lietderīgi un efektīvi nauda tiek izlietota konkrēto politikas mērķu sasniegšanā vai problēmas risināšanā. Līdz ar to Latvijā VIP pamatā ir virzīta uz pirmajiem diviem budžeta vadības efektivitātes aspektiem - makro un stratēģisko.

## **VIP politikas ietvars un sasaiste ar citiem plānošanas dokumentiem**

### **Valsts investīciju programmas koncepcija**

VIP politikas ietvaru nosaka Valsts investīciju programmas koncepcija (pieņemta 2002.gada 31.maijā), Valsts investīciju programma 2005.-2009.gadam (Ministru kabineta 2004.gada 27. jūlija rīkojums Nr. 518.), kā arī 2006.gada budžeta plānošanas procesam sagatavotais Valsts investīciju programmas pieteikums 2006.-2010.gadam (Ministru kabineta 2005.gada 27.aprīļa rīkojums Nr. 276).

2002.gada VIP koncepcija piedāvā risināt problēmu, veidojot VIP kā *integrētu starpnozaru vidēja termiņa infrastruktūras attīstības programmu*, kurā ietilpst arī nozaru investīciju programmas. Tai pat laikā jāatzīmē, ka ar VIP saistītajos EM izstrādātajos dokumentos un ekspertu intervijās uzsvērts, ka valstī joprojām nav integrētas investīciju stratēģijas, plānošanas dokumentu ir pārāk daudz un tie nav savstarpēji koordinēti, kā rezultātā arī investīcijas nav mērķtiecīgi koordinētas.

Sākot ar 2002.gadā izstrādāto VIP koncepciju un VIP pamatnostādņēm vidējam termiņam (VIP 2005.-2009.gadam un 2006.-2010.gadam), ir vērojami centieni noteikt skaidras un konsekventas investīciju prioritātes vidējam termiņam, kas balstītos uz jau esošajiem vispārēja rakstura politikas dokumentiem. Pamatā VIP prioritātes ir balstītas uz prioritātēm/politikas virzieniem, kuri noteikti šādos politikas dokumentos:

- Deklarācija par Ministru kabineta iecerēto darbību;
- Makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas pamatnostādnes (turpmāk – MAFPP);
- Tautsaimniecības vienotā stratēģija (turpmāk – TVS);
- Latvijas ilgtermiņa ekonomiskā stratēģija;
- Nacionālais attīstības plāns (turpmāk NAP);
- ar Nacionālo attīstības plānu saistītais Vienotais programmdokuments, bet no 2007.gada – Nacionālais stratēģiskā ietvara dokuments (turpmāk – SID).

Pašlaik vēl nav iezīmēta skaidra vieta topošajai t.s. Nacionālajai Lisabonas programmai, kuras ietvaros tiks plānoti rīcības virzieni, prioritātes un pasākumi Lisabonas stratēģijā nosprausto mērķu sasniegšanai Latvijā. Iepriekš minēto dokumentu sarakstā nav iekļauts arī ikgadējais Latvijas Nodarbinātības plāns.

Saistībā ar vispārējiem politikas plānošanas un koordinācijas dokumentiem būtiska ir saikne ar Tautsaimniecības vienoto stratēģiju. Valsts investīciju programma 2005. -2010.gadam paredz VIP prioritātes sasaistīt ar TVS prioritātēm un politikas virzieniem, izstrādāt metodiku nozaru investīciju programmu izvērtējumam un vadlīnijas nozaru programmu izstrādei. Valsts investīciju programmas pieteikums 2006.-2010.gadam, līdzīgi iepriekšējā perioda VIP, par programmas pamatmērķiem definē TVS noteiktos politikas virzienus un to ietvaros nosprausto mērķu ieviešanu.

Tomēr praksē ir vērojama tendence balstīt VIP prioritātes uz sektoru (ministriju) plānošanas dokumentu prioritātēm, kuri veidoti institucionāli un vēsturiski attīstījušies dažādos periodos, un to savstarpējā sasaiste nav bijusi pietiekami koordinēta. Pamatā šie dokumenti ir pārāk plaši un nefokusēti, nereti nav tieši saistīti ar konkrētās ministrijas budžeta programmām, tie pamatā ir izstrādāti bez vienotas metodoloģiskās bāzes un tādēļ bieži saturiski dublē viens otru un veido paralēlas plānošanas un prioritāšu definēšanas sistēmas. 2002.gada VIP koncepcija paredz attīstīt VIP kā starpposmu starp Nacionālo attīstības plānu un valsts budžetu, uzsverot, ka VIP potenciāli aptver plašāku projektu loku kā NAP.

Atbilstoši 2002.gada VIP koncepcijai, ministrijām jāizstrādā arī nozaru investīciju programmas. Balstoties uz šīm programmām, VIP paredzēts izstrādāt katram nākamajam finanšu gadam un indikatīvi - nākamajiem četriem gadiem. Pašlaik VIP tiek veidota, pamatojoties uz 18 iesniegtajām nozaru programmām un to 62 apakšprogrammām.

Formāli, atbilstoši normatīvo aktu prasībām, VIP kopējo budžeta ieguldījumu vidējam termiņam ik gadu kontrolskaitļa veidā jāapstiprina valdībā līdz ar Makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas scenāriju. Atbilstoši VIP koncepcijai, katru gadu VIP finansēšanai jāparedz valsts pamatbudžets - ne mazāk kā 1% apmērā no IKP, un valsts izsniedzamie galvojumi - ne mazāk kā 2% apmērā no IKP. Diemžēl kontrolskaitļu pieeja praksē netiek izmantota.

Šādā modelī EM jāizstrādā Vidēja termiņa valsts investīciju programmas pieteikums (atbilst politikas pamatnostādņu statusam, t.i., politikas dokumentam, kurš definē konkrētās politikas stratēģisko/prioritāšu ietvaru), kurš ik gadu tiek aktualizēts un apstiprināts Ministru kabinetā. Valsts investīciju programmas *pieteikumā* tiek noteikti: 1) VIP prioritārie virzieni, 2) nozaru investīciju programmu saraksts un 3) indikatīvi - nozaru investīciju apjomi. Pamatojoties uz *Vidēja termiņa valsts investīciju programmas pieteikumu*, tiek izstrādāta Valsts investīciju programma atbilstošajam periodam.

### **VIP sasaiste ar jaunveidojamo attīstības programmu ietvaru**

NAP, ko izstrādā nākamajam programmēšanas periodam no 2007. līdz 2013.gadam, tiek gatavots pēc jaunas metodikas, no kuras izriet, ka NAP ir vidēja termiņa stratēģiskās plānošanas dokuments, kurā tiek savstarpēji koordinētas nozaru un reģionālās attīstības prioritātes un paredzēti finansējuma avoti to īstenošanai (skat. 1.shēmu). Tas nozīmē, ka NAP tiek veidots gan kā ietvardokuments attīstības stratēģiskajai plānošanai – mērķu un sasniedzamo rezultātu nospraušanai, gan kā programmatiskais ietvars visām attīstības programmām – aptverot ES fondu līdzekļus, kurus koordinē Nacionālais stratēģiskā ietvara dokuments jeb SID, nozaru atbalsta programmas un arī Valsts investīciju programma. Tomēr arī šajā modelī nav skaidri definēta VIP vieta, t.i., nav pietiekami skaidrs, vai VIP būs atsevišķa nacionālā programma vai tikai investīciju projektu apkopojums, vai arī abi varianti vienlaicīgi. Netiek parādīta arī saikne ar citiem t.s. „lielajiem” plānošanas dokumentiem, piemēram, TVS, Lisabonas programma u.c., kā arī netiek atspoguļota saikne starp operacionālajām programmām, budžeta programmām un citām Ministru kabinetā akceptētām programmām.

### **1.shēma: Plānotais Nacionālā attīstības plāna 2007.-2013.gadam programmatiskais ietvars**



Avots: NAP metodika. Apstiprināta 2005.gada februārī Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas (RAPLM) NAP Vadības grupā

Saistībā ar iecerēto NAP lomu investīciju plānošanā jāuzsver, ka šobrīd paralēli 2007.-2013.gada NAP sagatavošanas procesam un saistībā ar nepieciešamību iekļauties termiņos, kas Latvijai nodrošinātu gatavību jaunajam ES finansēšanas periodam, FM ir izstrādājusi un publiskojusi *Nacionālā Stratēģiskā ietvara dokumenta* (turpmāk – SID) projektu (2005.gada 16.novembrī), paredzot tā pabeigšanu dažu mēnešu laikā. SID projektā paredzēts, ka dokuments pēc būtības pildīs iepriekšējā Vienotā programmdokumenta (VPD) funkcijas un apvienos sevī 3 operacionālās programmas, un nodrošinās koordināciju starp operacionālajām programmām un diviem struktūrfondiem (ERAF un SF), un Kohēzijas fondu. Saskaņā ar ES

vadlīnijām nacionālais SID 2007.-2013.gadam neietvers Eiropas Lauksaimniecības fonda lauku attīstības un Eiropas Zivsaimniecības fonda programmas, neatspoguļos nacionālās sektoru programmas, kā arī VIP. SID projekta stratēģijas daļā redzams pirmais mēģinājums integrēt situācijas analīzi un secinājumus, kuri gūti, izstrādājot NAP un Latvijas Nacionālo Lisabonas programmu saistībā ar Eiropas Kopienas stratēģiskajām vadlīnijām. Tas ir visnotaļ apsveicami, jo tādejādi galvenie nacionālie plānošanas dokumenti tiek integrēti un koordinēti ar Kopienas vadlīnijām vienotā operacionālās plānošanas ietvarā. Tomēr SID sava specifiskā formāta dēļ pilnībā nevar nodrošināt visus attīstības instrumentus un operacionālās programmas aptverošu nacionālo ietvara funkciju (jo SID formāts pielāgots Eiropas Komisijas, nevis Latvijas vajadzībām), kas savukārt nozīmē, ka atklāts paliek jautājums par visaptverošu tautsaimniecības attīstības plānošanas operacionalizācijas, telpiskās attīstības plānošanas un sektoru politiku koordinācijas ietvaru. Kaut arī pēc funkcionālās loģikas šāda ietvara izveidei būtu jāatrodas FM vai arī Valsts kancelejas politikas koordinācijas struktūrvienības atbildībā, šobrīd tuvākais ietvara funkcijai atbilstošais plānošanas dokuments ir NAP, kura izstrādi saskaņā ar MK deleģējumu koordinē RAPLM.

Ņemot vērā iepriekšējo, jāsecina, ka, veidojot jauno prioritāšu un programmu ietvaru, nav skaidrības par saikni starp VIP, Nacionālā stratēģiskā ietvara dokumenta un Nacionālā attīstības plāna operacionālajām programmām un citām politikas un budžeta programmām. Vienlaicīgi iespējams secināt, ka pārāk liels ir t.s. „lielo” plānošanas dokumentu skaits. Nenodrošinot pietiekamu koordināciju starp visiem attīstības instrumentiem, sagaidāma attīstības plānošanas un programmu veidošanas paralēlisma turpināšanās.

## **VIP sagatavošanas cikls un saikne ar budžeta plānošanu**

Atbilstoši spēkā esošajiem normatīvajiem aktiem ir noteikts šāds VIP sagatavošanas cikls:

Līdz 28.februārim **EM** un **FM** kopīgi sagatavo un iesniedz **Ministru kabinetā izskatīšanai** ziņojumu par valsts investīcijām. Ziņojums ir „informatīvs dokuments, kurā analizētas valsts investīcijas un VIP, vērtēta to ietekme uz tautsaimniecības attīstību”.

**FM**, saskaņojot ar **EM**, iesniedz **Ministru kabinetā apstiprināšanai VIP** ieguldāmo budžeta līdzekļu **kontrolskaitļus** (pamatnostādnes), kas nosaka VIP apjomu nākamajam gadam un provizoriski - turpmākajiem četriem gadiem. Šie skaitļi tiek iekļauti *Makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas scenārijā vidējam termiņam*.

Līdz 31.oktobrim **EM** un **FM** kopīgi sagatavo un iesniedz **apstiprināšanai Ministru kabinetā** VIP pieteikumu (pamatnostādnes). VIP pieteikums balstās uz VIP kontrolskaitļiem, vidēja termiņa budžeta mērķiem un prioritārajiem attīstības virzieniem, attīstības plānu, vienoto programmdokumentu, valsts budžeta apstiprinātajām ilgtermiņa saistībām. VIP pieteikums nosaka: VIP mērķus un prioritāros virzienus, provizoriskus nozaru un ministriju investīciju apjomus, nozaru un ministriju investīciju programmu sarakstu un starpnozaru investīciju programmu sagatavošanas kārtību un institucionālo atbildību.

**Projektu pieteicēji** sagatavo projektu pieteikumus un iesniedz attiecīgajā nozares ministrijā vai RAPLM.

Līdz 31.janvārim **Ministrijas**, pamatojoties uz Ministru kabineta apstiprināto VIP pieteikumu, sastāda nozaru investīciju programmas un iesniedz tās **EM** un informācijai - **FM**. Nozaru investīciju programmas ietver: nozares attīstības mērķus, nepieciešamos investīciju apjomus un prioritātes, budžeta saistības, investīciju projektu pieteikumus ar to novērtējumiem un vērtēšanas kritērijiem, investīciju apjomus - pa plānošanas reģioniem.

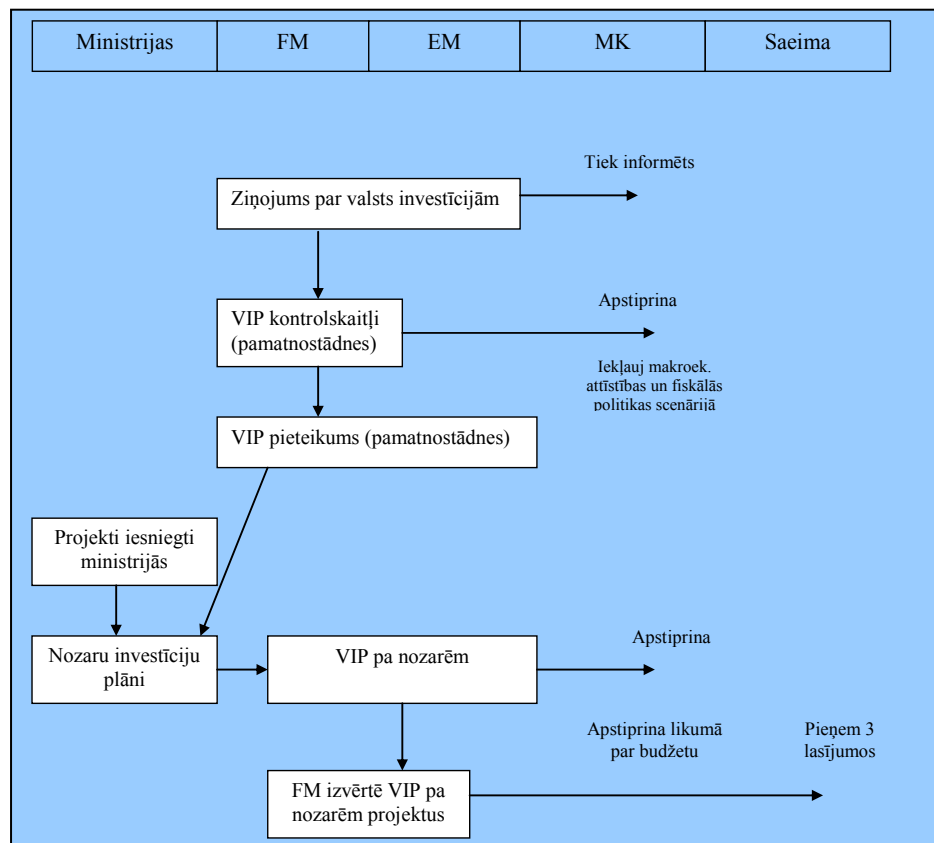
Līdz 31.martam **EM** un **FM** kopīgi sagatavo VIP pa nozarēm un iesniedz **Ministru**

**kabinetā apstiprināšanai.** VIP pa nozarēm ir noteikti VIP mērķi un prioritātes, nozaru investīciju apjomi (arī pa plānošanas reģioniem).

**FM** izvērtē projektus no finansiāli ekonomiskajiem aspektiem un iekļauj tos likumprojektā par valsts budžetu.

Atbilstoši šim ciklam, iespējams identificēt sekojošu VIP izstrādes un virzības procesu un dažādu institūciju atbildības šajā procesā:

**2.shēma: VIP izstrādes un apstiprināšanas cikls**



Ekonomikas ministrija, izstrādājot Valsts investīciju programmas pieteikumu 2006.-2010. gadam (Ministru kabineta 2005.gada 27.apriļa rīkojums Nr.276), ir definējusi valsts investīciju plānošanas problēmas saistībā ar valsts budžeta plānošanu:

- vienotas valsts investīciju politikas trūkums, kā rezultātā VIP ietvaros notiek bieža investīciju prioritāšu maiņa, tiek pieņemti politiski lēmumi par projektu iekļaušanu VIP, valsts investīcijas valstī netiek mērķtiecīgi koordinētas;
- VIP sagatavošanas procesā nav pietiekamas sasaistes ar valsts budžeta sagatavošanas procesu;

- vairākus gadus līdz kārtējā Eiropas Savienības fondu plānošanas perioda beigām nav informācijas ne par nākamajā plānošanas periodā paredzētajiem projektiem, ne pieejamo finansējumu. Tādā situācijā nav iespējams sagatavot VIP pamatnostādnes piecu gadu periodam.

Lai novērtētu valsts investīciju plānošanas vietu un lomu budžeta procesā, vispirms jāanalizē budžeta attīstības tendences, ņemot vērā Latvijā apstiprinātos politikas dokumentus saistībā ar vidēja termiņa budžeta plānošanas ieviešanu.

Latvijas budžeta veidošanas prakse pašlaik atrodas pārejas periodā no tradicionālās budžetēšanas sistēmas, kurā uzsvērtā rūpīga ieguldījumu plānošana un izlietošanas kontrole, uz modernāku budžetēšanas sistēmu, kurā akcentēta finansējuma plānošana vidējā termiņā saistībā ar rezultātu sasniegšanu un programmu efektivitātes vērtēšanu un uzlabošanu. Laika periodā no 2000. līdz 2003.gadam Latvijā tika pieņemti vairāki dokumenti, kas parādīja skaidru virzību uz t.s. vidēja termiņa un uz rezultātu vērstas budžeta plānošanas sistēmas ieviešanu, t.sk. 2001.gada 5.aprīlī pieņemtā *Valsts pārvaldes reformu stratēģija* paredzēja pilnīgu vidēja termiņa stratēģiskās plānošanas ieviešanu visos sektoros līdz 2006.gada beigām.

Diemžēl līdz ar iestāšanos ES un nepieciešamību absorbēt ievērojamus ES finanšu palīdzības līdzekļus (un izveidot attiecīgas budžeta vadības sistēmas) vidēja termiņa budžeta ieviešana nav bijusi pietiekami sistemātiska. Ministrijās kavējas stratēģisko plānu ieviešana un līdz ar to arī skaidri pārskatāmu un vērtējamu programmu izveidošana. Stratēģiskie plāni ir izstrādāti tikai dažās institūcijās, piemēram, Vides aizsardzības ministrijā, Zemkopības ministrijā, Kultūras ministrijā, Satiksmes ministrijā un Valsts kancelejā. Joprojām nav arī plašākas stratēģijas un plāna saistībā ar vidēja termiņa plānošanas ieviešanu, lai arī to skaidri paredz pašreizējā Valdības deklarācija, nosakot nepieciešamību plānot budžetu vidējā termiņā un balstoties uz skaidri definētām rīcībprogrammām<sup>2</sup>.

Neskatoties uz šīm nepilnībām, Latvijai nav citas alternatīvas, kā turpināt veidot politikas un budžeta integrētas programmas un vidēja termiņa finanšu plānošanu. Lai arī dažu pēdējo gadu laikā ES faktors ir bijis tas, kas ir kavējis šo reformu ieviešanu (FM kapacitātes trūkuma dēļ), tad nākotnē līdz ar ES Strukturālo fondu vērtēšanas un plānošanas sistēmu attīstību šis faktors būs viens no galvenajiem, kas sekmēs gan stratēģiskās plānošanas sistēmas attīstību (t.i., efektīvu programmu veidošanu), gan vidēja termiņa budžetēšanu.

---

<sup>2</sup> Šāds plāns tika sagatavots Valsts kancelejā 2004.gadā, bet netiek virzīts tālākai apspriešanai.

Tas nozīmē, ka nākotnē finanšu un darbības plānošana katrā sektorā (atbilstoši pašlaik *Valsts pārvaldes reformu stratēģijas ieviešanas plānā* noteiktajam – jau sākot ar 2007.gadu) tiks realizēta, izmantojot stratēģiskās plānošanas instrumentu, bet nacionālajā līmenī – vienotu stratēģiskās plānošanas un programmēšanas instrumentu. Paredzams, ka ministriju stratēģiskie plāni definēs tās politikas ieviešanas programmas (un vienlaicīgi arī budžeta programmas), kas tiek īstenotas attiecīgajā sektorā. Papildus programmām stratēģiskajā plānā tiks definētas arī katra sektora attīstības problēmas un vajadzības, kā arī attiecīgo valsts pārvaldes institūciju darbības problēmas, to risināšanas plāns un prioritātes.

Pašlaik nacionālajā līmenī investīciju projektu sagatavošana notiek sektorpolitiku kontekstā, t.i., saistībā ar Ministru kabineta apstiprinātajiem politikas dokumentiem vai pieņemtajiem tiesību aktiem. Līdzšinējais VIP mehānisms paredz t.s. nozaru investīciju programmu veidošanu. Kopumā lielākajā daļā nozaru šobrīd ir definēta attīstības politika, piemēram, ceļu nozarē, un investīciju plānošana šajā nozarē notiek saskaņā ar šo politiku. Tomēr šīs sistēmas nepilnība ir tāda, ka ne visās ministrijās ir izstrādāti ministrijas jeb nozares stratēģiskie plāni, kas apkopo visas ministrijas/sektora pārraudzībā esošās nozares un definē prioritātes, t.sk. arī investīciju prioritātes. Savukārt esošie stratēģiskie plāni pašlaik netiek izmantoti budžeta plānošanas procesā. VIP mehānisma ietvaros paredzētās nozaru investīciju programmas nav iecerēts cieši saistīt ar ministrijas stratēģiskajiem plāniem. Pašlaik stratēģiskās plānošanas metodoloģijā nav arī skaidri iezīmēta valsts investīciju plānošanas vieta un loma, kā arī investīciju atspoguļošana stratēģiskajā plānā saistībā ar tajā noteiktajām prioritātēm. Līdz ar to investīciju plānošana atbilstoši programmu principam notiek tikai daļēji.

Savukārt attiecībā uz pašreizējiem VIP projektiem, kas tiek plānoti kā mērķdotācijas investīcijām pašvaldībām (2004.gadā - 15,8 milj. latu), pamatā netiek attiecināts jebkāds stratēģiskais jeb politikas ietvars. Projektu atlase pamatā ir balstīta uz politisku izvēli, prioritāšu un kritēriju sistēma ne tikai nedarbojas, bet praktiski nepastāv.

Pašreizējais VIP sagatavošanas, apstiprināšanas, ieviešanas un uzraudzības process paredz investīciju projektu novērtēšanas mehānismu. Tomēr šī mehānisma efektivitāte ir būtiski ierobežota visās tajās situācijās, kur nepastāv skaidri definētas rīcībprogrammas ar rezultatīvajiem rādītājiem, uz kuru sasniegšanu attiecīgie investīciju projekti ir vērsti. Papildu ierobežojums šīs sistēmas efektivitātei ir esošais institucionālais modelis, kas neparedz vietu pilnvērtīgai *ex post* diskusijai par investīciju projektu efektivitāti.

Pašlaik budžeta programmu plānošana vidējā termiņā netiek veikta. Izņēmums ir t.s. saistību uzskaitē, kas tiek attiecināta uz VIP. Saskaņā ar ikgadējo likumu par Valsts budžetu, VIP ietvaros īstenotajiem investīciju projektiem ir paredzētas valsts budžeta ilgtermiņa saistības turpmākajiem gadiem līdz projekta īstenošanai. FM veic šo uzskaiti. Tomēr, kā uzskata vairākas aptaujātās institūcijas, nav pietiekami skaidru kritēriju, kas noteiktu, kad saistības ir

iekļaujamas un kad nav iekļaujamas nākamā gada budžetā. Vienlaikus, budžeta bāze ne vienmēr tiek automātiski palielināta par uzņemto saistību apjomu. Pašlaik saistības neietver arī tos izdevumus, kas būtu uzskatāmi par netiešu investīciju projekta finansējumu, piemēram, kredītprocentu maksājumus (pašlaik saskaņā ar EM sniegto informāciju kredītresursi veido 21,2 % no kopējā VIP finansējuma).

## Publisko investīciju plānošana un vadība citās valstīs

### **Starptautiskā pieredze kopumā**

Valsts investīciju programmas (VIP) ir plašāk izplatītas mazāk attīstītās valstīs. To mērķis ir nodrošināt mehānismu investīciju projektu efektīvākai vadīšanai gan stratēģiskajā, gan operacionālajā aspektā. VIP bieži kalpo kā instruments donoru finansiālās palīdzības vadīšanai. Tomēr praksē VIP bieži vairo budžeta veidošanas, resursu pārdalīšanas un finanšu vadības problēmās.

Galvenais problēmu cēlonis ir tāds, ka VIP metodoloģijas parasti koncentrējas uz projektiem un nepietiekošu uzmanību pievērš nozaru politikām un programmām, kas rezultātā akcentē izdevumu palielināšanu un destabilizē budžeta darbību visos trīs līmeņos – makro, stratēģiskajā un operacionālajā. Pasaules Banka (turpmāk PB) ir apkopojusi VIP pieredzi dažādās pasaules valstīs un norāda uz visbiežāk sastopamajām problēmām<sup>3</sup>:

1. VIP projektu novērtēšanā nevar pilnvērtīgi izmantot ekonomiskās atdeves rādītājus (piemēram, IRR - *internal rate of return*) nepietiekamās datu pieejamības un starpsektoru rādītāju nesalīdzināmības dēļ. Ja tomēr dati ir pieejami, IRR aprēķini ir ļoti darbietilpīgi. Pārlietu lielas nozīmes pievēršana IRR bieži noved pie tā, ka institūcijas var manipulēt ar datiem, lai izdevīgāk pasniegtu savus projektus. Bieži gadās, ka liela daļa no VIP apjoma (līdz pat 90%) ir jau rezervēta iesāktiem projektiem.
2. Strukturālo pārkārtojumu būtību nosaka labāku politiku izraisītās pārmaiņas, kas uzlabo resursu izmantošanas efektivitāti. Savukārt VIP akcentē izaugsmi, kas bieži izraisa paralēlas nevēlamas politikas izmaiņas. Tādejādi VIP nerasniedz savus mērķus.
3. Kapitālieguldījumiem ir tendence palielināt arī tekošos budžeta izdevumus, kas bieži netiek novērtēti. Valstīs vērojama tendence nerēķināties ar budžeta sekām gadījumos, ja ārvalstu finanšu palīdzības apjomi samazināsies.
4. Daudzās valstīs VIP tiek izmantots kā instruments centralizētai plānošanai un kontrolei. Tādejādi lēmumi tiek pieņemti valdības, nevis nozaru līmenī, mazinot nozaru atbildību.
5. Jau augstāk minētā problēma, ka VIP liek uzsvāru uz projektiem, nevis politikām vai programmām. Turklāt donoru finansēti projekti ir pārlietu fokusēti uz tekošajiem un kapitālajiem izdevumiem, tādejādi diskreditējot investīciju programmas būtību.

---

<sup>3</sup> Public Expenditure Management Handbook, The World Bank, Washington D.C. 1998.

6. VIP var veicināt arī duālās budžeta (*dual budgeting* – angļu val.) sistēmas izveidošanos, kad kārtējie izdevumi tiek atdalīti no kapitālieguldījumiem, tādējādi reāli radot divas budžeta sistēmas – pamatbudžeta un attīstības jeb investīciju budžeta. Savukārt duālā budžeta vadība uzskatāma par galveno vaininieku plānošanas, politikas un budžeta vadības sasaistes trūkumā un budžeta vājā iznākumā. Duālā budžeta eksistence bieži ir balstīta uz nepatiesu pieņēmumu, ka izdevumi kapitālieguldījumiem ir produktīvāki nekā kārtējie izdevumi. Šī iemesla dēļ prasības kapitālieguldījumu apstiprināšanai ir zemākas. Duālā budžeta vadība bija sevišķi izplatīta Āfrikas kontinenta valstīs divas dekādes pēc to neatkarības iegūšanas, jo veicināja strauju donoru naudas apgūšanu nepieciešamās infrastruktūras attīstībā. Tomēr laika gaitā investīciju budžeta pamatdoma tika izkropļota, jo to izdevumi tika novirzīti investīciju budžetā tādēļ, ka tie bija donoru finansēti, nevis tāpēc, ka tie bija investīcijas pēc būtības. Duālās budžetēšanas iezīmes vērojamas arī Latvijā, kad budžeta plānošanu (t.sk. prioritātes) būtiski ietekmē ES finansējuma ietvars (atsevišķām iniciatīvām pieejamais finansējums, kam jānodrošina kopfinansējums, lai to absorbētu). Arī VIP šajā izpratnē būtu uzskatāms par zināmā mērā duālās budžetēšanas piemēru, jo tiek izdalīts kā atsevišķs budžeta sagatavošanas procesa posms, t.i., investīciju plānošana ir tikai daļēji saistīta ar nozaru budžeta programmu vadību (to plānošanu, efektivitātes vērtēšanu, finansējuma izmaiņu pieprasīšanu utt.).

Augstāk pieminēto iemeslu dēļ pasaulē atsevišķas VIP kļūst aizvien mazāk populāras. Teorētiski VIP nevajadzētu ietekmēt valsts fiskālo stāvokli, tomēr nereti lielās donoru naudas plūsmas, apgūtas caur VIP (duālo budžeta sistēmu), negatīvi ietekmē valsts fiskālo situāciju. Tāpēc attīstītās valstis pārsvarā koncentrējas uz labi funkcionējošu budžeta vadības sistēmu un integrētas plānošanas un vadības izveidi.

## Igaunija

<b>Valsts investīciju definīcija</b>	Normatīvajos aktos nav precīzi noteiktas definīcijas. Par valsts investīcijām tiek uzskatīti tie budžeta izdevumi, kuri klasificēti kā kapitālie iepirkumi virs 35 000 EEK ( <i>materiālo/nemateriālo aktīvu iepirkumi, renovācija, subsīdijas kapitālajiem iepirkumiem u.tml.</i> ).
<b>VIP atsevišķs (vienots)/ decentralizēts instruments</b>	Nav vienotas/atsevišķas valsts investīciju programmas: vienota VIP tika izstrādāta līdz 2003.gadam, kam nebija prioritāra, stratēģiska rakstura. Vienlaikus paralēli jaunajai sistēmai tiek pabeigti investīciju projekti, kuri tika uzsākti VIP 2003.- 2007.gada ietvaros.
<b>VIP jomas</b>	Pēc VIP reformas investīcijām nav noteiktas jomas, investīcijas ir daļa no jebkuras nozares kopējās stratēģijas.
<b>VIP saikne ar NAP (ES SF plānošanu)</b>	Galvenais saturiskais budžeta plānošanas instruments ir t.s. <b>Valsts budžeta stratēģija</b> (VBS) ( <i>State Budget Strategy</i> ), kas koordinē un integrē ministriju attīstības stratēģijas. ES strukturālo fondu aktivitātes, kuras pašreiz plānotas NAP ietvaros, tiek iekļautas arī VBS. Nākamajā ES fondu programmēšanas periodā Igaunija neplāno izstrādāt jaunu NAP, bet plāno fondu aktivitātes <b>Valsts budžeta stratēģijas</b> ietvaros.
<b>VIP plānošanas (sagatavošanas) process</b>	<b>Budžeta likums</b> ( <i>State Budget Act</i> ) nosaka, ka katra ministrija, balstoties uz ministrijas stratēģiskajiem attīstības plāniem ( <i>strategic development plans</i> ), definē investīciju programmu ( <i>stratēģiju</i> ), kas iekļauj gan uzsāktās, gan plānotās investīcijas kārtējam un nākamajiem trīs budžeta gadiem. Pašreiz <b>Budžeta paskaidrojuma rakstā parlamentam</b> ir iekļauta arī sadaļa par valsts investīcijām. Pārejot uz decentralizētu modeli, tika veikta VIP reforma, lai nodrošinātu lielāku integrāciju ar valsts budžetu, paredzot investīcijas kā daļu no kopējās institūciju stratēģijas kādā nozarē. <b>Paskaidrojuma rakstā</b> un <b>Budžeta stratēģijā</b> tiek apkopoti investīciju projekti, balstoties uz budžeta izdevumu klasifikāciju un prezentēti Parlamentam kā jaunie, īstenotie un uzsāktie ( <i>on-going</i> ) projekti.

**Finansēšanas  
mehānisms/  
budžeta (izdevumu)  
vadība**

Finansē valsts budžeta ietvaros (integrējot dažādus finansēšanas/ieņēmumu avotus, t.sk. ārvalstu/ES fondus). Investīcijas budžeta ietvaros plāno kā pārejošos izdevumus, paredzot iespēju, ka investīciju projekta finansējumu daļēji vai pilnībā var pārnest uz nākamo finanšu gadu (nepārsniedzot noteikto limitu). Izdevumu pārvešanas nosacījums – projekts jāpabeidz nākamajā finanšu gadā un jāizlieto tikai plānotajam mērķim (projektam).

Pēc budžeta pieņemšanas Parlamentā, valdība nosaka finansējuma sadali dažādiem investīciju mērķiem, ko pēc tam iespējams mainīt tikai ar valdības lēmumu. Pēc budžeta pieņemšanas ministrijām/aģentūrām ir tiesības slēgt kontraktus (iepirkumus) par 50% no kopējās apropriācijas tekošajam finanšu gadam. Lai pārsniegtu šo limitu, jāpieņem valdības lēmums, balstoties uz FM ierosinājumu.

**Investīciju plānošana  
sektoros/pašvaldībās**

Nozaru investīcijas tiek plānotas decentralizēti nozaru institūciju ietvaros. Pašvaldībām no valsts puses tiek paredzētas mērķdotācijas konkrētām investīciju vajadzībām, izvērtējot budžeta procesā arī pašvaldību budžetos iekļautos investīciju virzienus un iespējas.

## Lielbritānija

<p><b>VIP atsevišķs (vienots)/ decentralizēts instruments</b></p>	<p>Nav centralizētas VIP sistēmas, publiskās investīcijas tiek plānotas sektoru (ministriju) investīciju stratēģiju (<i>Departmental Investment Strategies - DIS</i>) ietvaros.</p>
<p><b>Investīciju plānošanas process</b></p>	<p>No 2002.gada, balstoties uz ministriju izstrādātajām sektoru (ministriju) investīciju stratēģijām, tiek izstrādāta arī kopējā sektoru (ministriju) stratēģija (<i>DIS White Paper</i>), kas īsumā apkopo sektoru investīciju stratēģijas (vairāk informatīva rakstura, mazāk piemērotas lēmumu pieņemšanai). Pašreiz akcentē, ka nepieciešams nodrošināt labāku sektoru (ministriju) investīciju stratēģiju saistību ar ministriju stratēģiskajiem plāniem (<i>Public Sector Agreement</i>), t.i., sektoru (ministriju) investīciju stratēģiju pamatojumu stratēģiskā plāna prioritātēs un kopējā politikā. Investīciju politikas efektivitātes novērtēšanai un pilnveidošanai regulāri tiek veikti t.s. izdevumu efektivitātes pārskati (<i>spending reviews</i>) un auditi. Par kopējo izdevumu izmantošanas efektivitātes politiku atbild Finanšu ministrija, kas vada arī t.s. izdevumu efektivitātes pārskatus (<i>spending review</i>), kas tiek veikts visos sektoros reizi trijos gados (iesaistot arī attiecīgās nozaru ministrijas). Savukārt Nacionālais audita birojs veic programmu un projektu auditēšanu, t.sk. lietderības un efektivitātes.</p>
<p><b>Finansēšanas mehānisms/ budžeta (izdevumu) vadība</b></p>	<p>Lielbritānijā ir <b>3</b> gadu budžeta plānošanas sistēma, pirmo (kārtējo) finanšu gadu izdevumus nosakot stingri, nākamo divu gadu izdevumi ir indikatīvi. Tomēr trīs gadu periods ir indikatīvs, joprojām darbojas ikgadējais budžeta cikls, kas nozīmē, ka trīs gadu cikla pirmais un pēdējais gads katru gadu mainās. Lielbritānijā ir attīstīta deleģēšanas sistēma, deleģējot lielāku finanšu vadības brīvību ministrijām/aģentūrām, vienlaikus centralizēti kontrolējot definēto rezultātu/mērķu sasniegšanu.</p> <p>Attīstīta ir t.s. <b>izdevumu pārnesšanas sistēma</b> (<i>End Year Flexibility - EYF</i>), paredzot iespēju investīciju izdevumus (vismaz līdz 80% no neiztērētā finansējuma) pārnest uz nākamajiem finanšu gadiem. T.s. <b>reversā izdevumu pārnesšanas sistēma</b> (<i>reverse EYF</i>) nozīmē, ka institūcijas nepieciešamības gadījumā var izmantot arī nākamo finanšu gadu indikatīvi iezīmētos resursus kārtējā gada</p>

ietvaros (investīciju projektiem). Vienlaikus tiek atbalstīta arī investīciju stratēģijas pārprogrammēšanas iespēja, veicinot finansējuma novirzīšanu svarīgākajām prioritātēm.

Patlaban tiek atzīts, ka **3** gadu ietvars lielajām investīciju programmām ir par īsu, un atsevišķām programmām plānošana notiek **5** gadu ietvaros.

**Galvenie secinājumi  
valsts investīciju  
sistēmas  
pilnveidošanai**

- ⇒ Ministriju investīciju stratēģijām ir jāklūst stratēģiskākām, vairāk saistītām ar ministriju kopējo politiku un stratēģiskā plāna mērķiem.
- ⇒ Jāturpina attīstīt **izdevumu pārvešanas** un **3** gadu budžetēšanas sistēma, decentralizējot to līdz pat ieviešanas līmenim (*aģentūras*).
- ⇒ Lielāka finanšu elastība nepieciešama, attīstot 5 gadu plānošanas ietvaru un **reverso izdevumu pārvešanas sistēmu**.
- ⇒ Pārprogrammēšana ir atbalstāma, lai uzlabotu politikas efektivitāti atbilstoši mainīgajai videi.
- ⇒ Lai pilnveidotu sistēmu, izdevumu efektivitātes auditiem jābūt regulāriem un sistemātiskiem.

## Lietuva

<b>Valsts investīciju definīcija</b>	<p><i>Likums par investīcijām</i> valsts investīcijas definē kā investīcijas valsts mērķu sasniegšanai ar budžeta, valsts/pašvaldību fondu, aizņēmumu, garantiju, valsts, pašvaldību uzņēmumu resursiem. Citi normatīvie akti precīzē <b>valsts (kapitālās) investīcijas</b> (<i>public capital investment</i>) kā valsts/pašvaldību institūciju /../ materiālo un nemateriālo aktīvu izveidi, iegādi vai palielināšanu.</p>
<b>VIP atsevišķs (vienots)/ decentralizēts instruments</b>	<p>Ir vienota/atsevišķa VIP. Lietuvā ir divu līmeņu investīciju dokumenti:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) 3 gadu sektorāla VIP, ko apstiprina Parlaments;</li><li>2) ikgadēja detalizēta VIP, ko apstiprina valdība (pēc ikgadējā likuma par valsts budžetu pieņemšanas).</li></ol>
<b>VIP jomas</b>	<p>VIP jomas ir šādas:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) vispārējā administrācija (<i>general public services</i>);</li><li>2) valsts aizsardzība;</li><li>3) valsts drošība;</li><li>4) izglītība;</li><li>5) citas.</li></ol>
<b>VIP saikne ar NAP (ES SF plānošanu)</b>	<p>No 2004.gada VIP iekļauj arī ES fondus. VIP, NAP un nozaru politikas Lietuvā ir mēģinājums sasaistīt tās ar institūciju stratēģiskās plānošanas sistēmas palīdzību. Visas ministrijas izstrādā stratēģiskos plānus (<i>strategic plans of activities</i>), kurus iesniedz FM.</p>
<b>VIP plānošanas (sagatavošanas) process</b>	<p>Vispirms valdība definē <b>valdības stratēģiskās prioritātes</b>; FM iesniedz valdībai <b>3</b> gadu VIP kontrolskaitļus, kā arī piedāvājumu par investīciju sadalījumu starp sektoriem. Pēc valdības VIP kontrolskaitļu apstiprināšanas, FM informē institūcijas, kuras iesniedz FM investīciju plānus un projektus, uz kuriem pamatojoties FM izstrādā VIP, ko iesniedz apstiprināšanai valdībā.</p>

**VIP plānošanā  
iesaistītās  
institūcijas**

No 2001.gada VIP ir FM atbildība (pirms tam EM kompetencē).  
FM Budžeta departamentā ir Investīciju nodaļa.

---

**Finansēšanas  
mehānisms/  
budžeta vadība**

Finansē valsts budžeta ietvaros. Vairāku gadu projekti tiek iekļauti  
budžeta bāzē, bet budžeta likums tomēr ir **viena** gada ietvaros.

## Slovākija

<b>Valsts investīciju definīcija</b>	Normatīvajos aktos nav precīzi noteiktas valsts investīciju definīcijas.
<b>VIP atsevišķs (vienots)/ decentralizēts instruments</b>	Nav atsevišķas VIP, valsts investīciju politiku nosaka vairāki dokumenti, nav vienas par valsts investīcijām atbildīgās institūcijas. Valsts investīcijas daļēji reglamentē <i>Publisko darbu likums (Act on Public Works)</i> , kas definē publiskās investīcijas kā valsts budžeta, Nacionālo īpašumu fonda, valsts garantēto kredītu un aizdevumu finansiālos resursus, kuri apriņķēti publiskajiem darbiem, iekļaujot tehnoloģisko iekārtu modernizāciju. Būvniecības un Reģionālās attīstības ministrija ir sagatavojusi grozījumus likumdošanā, lai iekļautu šajā definīcijā arī pašvaldību resursus.
<b>VIP jomas</b>	Investīcijas ir iekļautas nozaru ministriju budžetos, nav atsevišķi noteiktas VIP jomas.
<b>VIP saikne ar NAP (ES SF plānošanu)</b>	NAP Slovākijā ir svarīgākais publisko investīciju stratēģiskais instruments. NAP nākamais līmenis ir <b>sektoru operacionālie plāni (SOP)</b> . Galvenās publisko investīciju prioritātes NAP ir <b>bāzes infrastruktūras</b> (ceļi, dzelzceļš, gaisa transports) modernizācija un attīstība.
<b>VIP plānošanā iesaistītās institūcijas</b>	Katra institūcija ir atbildīga par tās kompetencē esošajiem projektiem. Būvniecības un Reģionālās attīstības ministrija administrē IT sistēmu, kurā reģistrēti visi valsts investīciju projekti, to sagatavošanas/īstenošanas posms, tehniskie un ekonomiskie rādītāji. FM savukārt vada <b>Investīciju reģistru</b> (pamatā ministriju investīciju projekti).
<b>Finansēšanas mehānisms/ budžeta (izdevumu) vadība</b>	Ministrijām ir tiesības pārdefinēt investīciju prioritātes un novirzīt savus nozaru resursus svarīgākiem investīciju projektiem. Pastāv arī automātiska tā finansējuma pārejošā sistēma uz nākamo gadu kapitālajiem izdevumiem, kurš nav veikts kārtējā gada ietvaros.

Slovākijā ir 3 gadu budžets, kārtējā gada izdevumi ir noteikti budžeta likumā, ministrijām ir noteikti arī divu nākamo gadu izdevumi indikatīvi. Budžeta programmām ir izstrādāta rezultatīvo rādītāju sistēma.

Investīciju projektiem virs 0,5 miljoni Eiro jāsaņem autorizācija no FM (izņemot ceļu būvi un ES projektus). Projekti, kuri pārsniedz 2,5 miljonus Eiro, jāapstiprina valdībā

---

**Investīciju plānošana  
sektoros/pašvaldībās**

Investīciju projektus ministrijas iekļauj sektoru/reģionālās attīstības programmās. Projektus, kuru finansējums ir virs 5 miljoniem Eiro, novērtē Būvniecības un Reģionālās attīstības ministrija no ekonomiskās efektivitātes un atbilstības aspektiem.

## **Bulgārija**

<b>Valsts investīciju definīcija</b>	Nav precīzi noteiktas valsts investīciju definīcijas, pamatā ar valsts investīcijām tiek definētas valsts resursu investīcijas publiskajā infrastruktūrā (kā arī kapitālizdevumi).
<b>VIP atsevišķs (vienots)/ decentralizēts instruments</b>	Nav atsevišķas VIP, investīciju politikas elementi ir dažādās valdības programmās.
<b>VIP jomas</b>	Investīciju prioritātes: transporta infrastruktūra, enerģētika, komunikācijas, ūdensapgāde, vides aizsardzības infrastruktūra.
<b>VIP saikne ar NAP (ES SF plānošanu)</b>	NAP tiek veidots kā politikas instruments, kas apvieno visas nozaru/reģionālās stratēģijas. NAP ir arī galvenais vidēja termiņa publisko investīciju politikas dokuments, apvienojot investīcijas fiziskajā un cilvēk kapitālā.
<b>VIP plānošanas (sagatavošanas) process</b>	Līdz ar NAP izstrādi nākamajam programmēšanas periodam, tiek izstrādāti arī Pašvaldību attīstības plāni identiskam posmam, sekmējot koordināciju starp vietējo un nacionālo līmeni.
<b>Valsts investīciju vadība</b>	Ar valdības lēmumu pie Finanšu ministrijas ir izveidota Valsts akciju sabiedrība „Valsts investīciju projekti”, kas īsteno nacionāla/vietēja līmeņa publiskās infrastruktūras projektus (būvniecība, rekonstrukcija, uzturēšana u.tml.). Kopējo valsts investīciju politiku definē un tās vadību nodrošina Finanšu ministrija.

## Secinājumi par galvenajām problēmām

1. Valsts finanšu plānošanā un vadībā līdz šim vērojams zināms paralēlisms pretēji attīstītajās valstīs izplatītākajai tendencei – koncentrēt visus plānošanas procesus vienota budžeta procesa ietvaros. Analizējot gan VIP sagatavošanas grafiku, gan arī VPD un SID izstrādes procesu, jākonstatē, ka paralēli budžeta plānošanas procesam pastāv programmu un projektu veidošana VPD/SID ietvaros, citu programmatisko dokumentu ietvaros, kā arī VIP ietvaros. Šī tendence ir īpaši aktuāla līdz ar ES fondu apgūšanas uzsākšanu.
2. Līdz šim pastāv vairāki t.s. „lielie” politikas dokumenti, no kuriem katrs atsevišķi un visi kopā veido VIP politikas ietvaru. Vienlaikus trūkst vienotas valsts investīciju politikas, bet VIP nekalpo kā investīciju plānošanas ietvars, drīzāk kā papildu programma (finanšu avots) un informācijas apkopojums par esošajām vai plānotajām investīcijām. VIP atbalsta virzienu prioritizācijas mehānisms nav stratēģiski plānots, bet drīzāk būvēts „no apakšas uz augšu”.
3. Viena no būtiskām valsts investīciju programmēšanas sistēmas nepilnībām ir nepietiekamā saite starp t.s. „lielajiem” politikas dokumentiem – NAP un valsts budžetu. Tas lielā mērā ir saistīts ar vēl samērā neattīstīto programmu līmeni valsts budžetā.
4. Pastāv zināmas neskaidrības ar *valsts (publisko)* investīciju definīciju un klasifikāciju. *Publiskā jeb sabiedriskā labuma* jēdziena skaidrojumu nesniedz neviens no pašreizējiem plānošanas dokumentiem. No tā, cik plašam sabiedrības lokam *labums* ir pieejams (privāts labums, pašvaldības iedzīvotāji, reģiona iedzīvotāji, valsts iedzīvotāji), atkarīgs gan atbalsta finansēšanas modelis, proti, līdzfinansēšanas proporciju princips reģionālās nozīmes vai pašvaldības nozīmes projektos, gan attaisnoto izdevumu kritēriji. Skaidra publisko investīciju definīcija atvieglotu arī daudz sarežģītāku investīciju projektu finansēšanas modeļu veidošanu, kā, piemēram, publiskās privātās partnerības attīstīšanu (PPP), ar kuras palīdzību nākotnē varētu atvieglot publiskās infrastruktūras attīstību. Publisko investīciju definīcija un klasifikācija nedrīkst balstīties tikai uz grāmatvedības pamatojumu (pēc izdevumu tipa), vai ierobežotu avotu (valsts un pašvaldību budžets). Tai jāietver arī plašāks finansēšanas avots/veids (valsts, pašvaldību uzņēmumi, garantijas), infrastruktūras piederības un lietošanas aspekts - privāts/sabiedriska un lietošanas līmenis - valstiska/reģionāls/lokāls.
5. Nacionālais attīstības plāns 2007.-2013.gadam tiek izstrādāts ar pieeju, ka tas aptver visu valsts attīstību un visu atbalsta instrumentu spektru. ES fondi, VIP, pašvaldību, nozaru ministriju, PPP projekti. Tas nozīmē, ka VIP kā programmēšanas instruments var

pretendēt tikai uz to atbalsta segmentu, kuru tam „ierāda” NAP. Vienlaicīgi vairumā programmu, kas izriet no NAP, investīcijas ir kā noteikta sastāvdaļa. Tas nozīmē, ka arī NAP ietvaros VIP „pievienotā vērtība” ir neskaidra.

6. VIP līdz šim ir darbojies gan kā plānošanas dokuments, gan arī kā informācijas apkopojums par investīciju projektiem, kas tiek plānoti citu procesu un instrumentu (piemēram, ES SF) ietvaros. Tomēr VIP īsti nedarbojas kā atsevišķs plānošanas instruments ar būtisku pievienoto vērtību, tieši sākot ar ES fondu apgūšanas procesu. Kopumā VIP kā atsevišķas programmas “pievienotā vērtība” ir neskaidra – it īpaši kontekstā ar ES finansējuma pieaugumu un arvien lielāku programmēšanas metodes izmantošanu investīciju plānošanā.
7. Skaidru prioritāšu, projektu atlases un vērtēšanas kritēriju (atbalstāmām izmaksām) trūkums noved pie tā, ka projektu finansēšanas lēmumi galvenokārt ir politiski. Vienlaicīgi tiek sagatavoti un iesniegti VIP daudzi projekti, kuriem netiek piešķirts finansējums – tā ir administratīvo un finanšu resursu nelietderīga izmantošana.
8. VIP nav pietiekami cieši sasaistīta ar nozares politikas dokumentiem un tajos noteiktajiem politikas rezultātiem. Nav pietiekamas sasaistes ar valsts budžeta sagatavošanas procesu. Valsts budžeta sagatavošanas procesa sadalīšana investīcijās un pārējos izdevumos (paredzot investīciju projektiem atsevišķu posmu un izskatīšanas kārtību kopējā budžeta grafikā) nav pamatota. VIP galarezultātā iekļautie investīciju projekti ne vienmēr tikuši pakļauti VIP projektu sagatavošanas procedūrai. Kopš ES fondu pieejamības VIP kā starpnozaru un reģionālo projektu atbalsta instrumenta nozīme ir būtiski samazinājusies. Makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas pamatnostādnes, salīdzinot ar iepriekšējo periodu, ir pilnveidotas, nosakot kopējo izdevumu prognozi vidējam termiņam, tomēr no tā netiek izdarīti secinājumi par attīstības prioritāšu, t.sk. valsts investīciju, finansēšanu. Pilnveidojot Makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas pamatnostādnes, skaidri būtu jāparedz pieejamais attīstības finansējums vidējā termiņā (kopējie prognozētie ieņēmumi mīnus bāzes izdevumu dinamika), kā arī jānosaka vidēja termiņa budžeta prioritātes, uz kurām balstoties varētu veidot ministriju pieprasījumus veikt finansējuma politikas izmaiņas.
9. Saskaņā ar Ministru kabineta 2003.gada 7.oktobra noteikumiem Nr.560 „Valsts investīciju programmas sagatavošanas, finansēšanas un īstenošanas kārtība”, EM ir pienākums kopīgi ar FM izvērtēt ministriju nozaru investīciju programmas, izstrādāt priekšlikumus par prioritātēm, pamatojoties uz Valsts investīciju programmas pieteikumu, nozaru investīciju programmām, kā arī vidēja termiņa budžeta mērķiem un prioritārajiem attīstības virzieniem, un sagatavot Valsts investīciju programmu 2005.–2009.gadam pa nozarēm apstiprināšanai Ministru kabinetā. Tomēr praksē EM tikai pamatā apkopo nozaru

prioritātes, tādēļ neskaidra ir Ekonomikas ministrijā veiktā nozaru prioritāšu un rezultatīvo rādītāju apkopošanas „pievienotā vērtība”. Informācijas par valsts investīcijām prezentācijas nolūkā to varētu veikt arī par valsts budžetu atbildīgā institūcija – Finanšu ministrija.

10. Šobrīd vienādā hierarhiskā statusā ir Tautsaimniecības vienotā stratēģija un Nacionālais attīstības plāns. Vienlaicīgi tiek veidota arī t.s. Lisabonas programma. Salīdzinot abu plānošanas dokumentu vietu politiku plānošanas sistēmā, var secināt, ka abi dokumenti pretendē uz attīstības plānošanas vispārējā ietvara funkciju, tomēr izstrādes metodika paredz atšķirīgu pieeju šī ietvara radīšanā. TVS ir tautsaimniecības analīzes dokuments ar stingru ekonomiskās teorijas pamatojumu, kamēr NAP - demokrātiskā pieejā radīts plānošanas dokuments, kurā dažādi publisko interešu institūti – ministrijas, pašvaldības, NVO un sociālās grupas – definē un saskaņo savu redzējumu par esošo situāciju un attīstību vidējā termiņā. Būtu apsverama abu šo dokumentu integrācija un plānošanas periodu saskaņošana, iekļaujot NAP pozitīvo konsultāciju procesa pieredzi un TVS sasaisti ar makroekonomiskās attīstības redzējumu.

# VALSTS INVESTĪCIJU PROGRAMMAS NĀKOTNES PERSPEKTĪVU ANALĪZE PLAŠĀKU PLĀNOŠANAS UN BUDŽETA REFORMU KONTEKSTĀ

Ņemot vērā valsts pārvaldes virzību uz vidēja termiņa budžeta plānošanu, būtu izvirzāmi tie principi, kas ņemami vērā, veicot valsts investīciju plānošanu budžeta procesa ietvaros. Šie principi nosaka VIP kā atsevišķa dokumenta nepieciešamību un investīciju plānošanas procesa turpmāko organizāciju. Jāuzsver, ka **VIP reforma nevar būt atrauta no citām budžeta reformām, kā arī no kopējās politikas plānošanas sistēmas**. Vienlaicīgi VIP reforma jāskata kontekstā ar politikas plānošanas kopējās sistēmas izveidi un pilnveidošanu.

## ***VIP un budžeta veidošana***

Viens no vidēja termiņa budžetēšanas un stratēģiskās plānošanas ieviešanas svarīgākajiem elementiem ir informatīvu, labi pārskatāmu, uz rezultātu orientētu **programmu veidošana**. Jebkuru izdevumu plānošana katra sektora ietvaros ir veicama šo programmu un kopējās stratēģijas (vides un kapacitātes izvērtējuma un tam sekojošo prioritāšu definēšanas) ietvaros. Programma šajā gadījumā ir definējama kā savstarpēji saistītu un uz mērāmu rezultātu vērstu valsts pārvaldes institūcijas(-u) darbību (pakalpojumu) kopums, kas ir finansiāli ierobežots ar likumā Par valsts budžetu noteiktu apropriāciju. Programma var ietvert gan pakalpojumus, ko sniedz valsts pārvaldes institūcija(-as) iedzīvotājiem vai viena otrai, gan arī maksājumus trešajām pusēm, piemēram, subsīdijas, kā arī investīcijas. ES finansējuma kontekstā par programmu būtu uzskatāms aktivitātes līmenis (konkrēts finansējums, konkrēti darbības mērķi un rezultāti, identificējama mērķa auditorija utt.). Svarīgi, lai ES finansētās programmas tiktu efektīvi integrētas ministriju kopējā programmu struktūrā, t.i., stratēģiskajos plānos, kas līdz šim netiek nodrošināti.

Otrs svarīgākais stratēģiskās plānošanas elements ir **programmu budžetēšana vidējā termiņā**. Tas nozīmē, ka programmu izmaksas tiek prognozētas vidējā termiņā (3-5 gadi), pieņemot, ka tās tiks turpinātas bez būtiskām izmaiņām. Vidēja termiņa budžetēšana neparedz budžeta apstiprināšanu statistiskam periodam, piemēram, no 2005. līdz 2008.gadam un pēc tam no 2008. līdz 2011.gadam, bet gan periodam, kas pastāvīgi mainās par vienu gadu uz priekšu, t.i., no 2005. līdz 2008.gadam, no 2006. līdz 2009.gadam utt. Katrs nākamais gads netiek uzskatīts par apropriāciju, bet gan par programmas izdevumu griestu prognozi. Tomēr, ja neiestājas kādi īpaši apstākļi, šī prognoze nākamajā gadā tiek pieņemta par bāzi. Vidēja termiņa budžetēšanā tiek stingri noteikts, kādi izdevumi iekļaujami un kādi nav iekļaujami bāzes izdevumu kategorijā.

Bāzes noteikšana ir viens no svarīgākajiem vidēja termiņa izdevumu plānošanas elementiem, it īpaši attiecībā uz investīciju projektiem, kas pamatā tiek realizēti vairāku gadu garumā. Izdevumu **bāzes koncepcijas definēšana (pārdefinēšana) ir viens no svarīgākajiem soļiem, kas veicams vidēja termiņa budžeta ieviešanā.** Vidēja termiņa bāzes plānošanas modelis parasti tiek balstīts uz pieņēmumu, ka attiecīgā programma tiks turpināta bez politikas izmaiņām, t.i., attiecīgās programmas izmaksas, piemēram, tie izdevumi, kas nākamajos trīs gados ir nepieciešami attiecīgās programmas turpināšanai tajā pašā intensitātes līmenī. Tām programmām, kas ir balstītas uz pieprasījumu, piemēram - atbalsts jaunajām ģimenēm (pabalstu programma), nākamo gadu izmaksas tiek plānotas, balstoties uz prognozēšanu. Šāds modelis paredz, ka programmu izdevumu bāze tiek mainīta tajos gadījumos, kad tiek plānota šo programmu intensitātes palielināšana (piemēram, pabalstu pieaugums), programmu samazināšana, programmu aptvēruma palielināšana vai samazināšana, jaunu programmu ieviešana vai esošo likvidācija. Tas nozīmē, ka, pieņemot lēmumus par izmaiņām ikgadējā likumā Par valsts budžetu (piešķirot papildu vai jaunu finansējumu noteiktiem pasākumiem), jāatspoguļo šo izmaiņu vidējā termiņa ietekme.

Investīciju projektu gadījumā ir skaidri jādefinē, kuras investīcijas ir uzskatāmas par politikas izmaiņām un kuras ne. Starptautiskajā praksē tiek izmantotas dažādas pieejas, kuras pamatā balstās uz šādiem principiem:

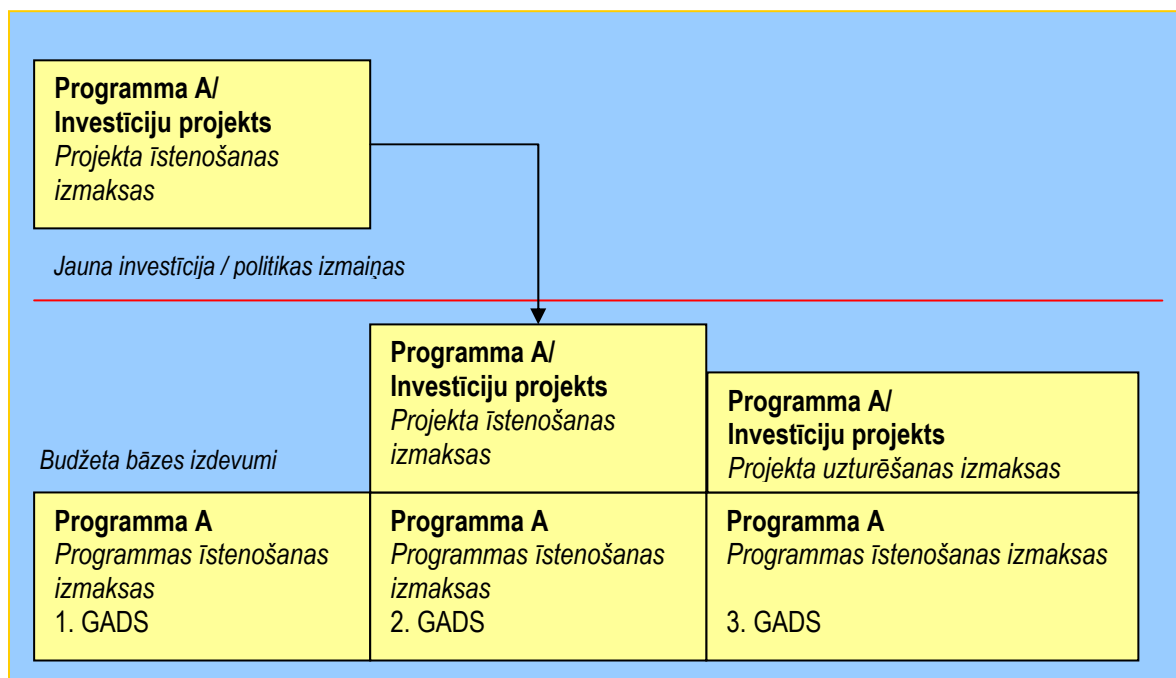
- bāzē tiek iekļauti visi tie izdevumi, kas ir juridiski apstiprināti izdevumi (apstiprināti tiesību akti un līgumi);
- bāzē tiek iekļauti arī programmu un investīciju projektu ikgadējie uzturēšanas izdevumi;
- atsevišķās valstīs izdevumu bāzē tiek iekļautas arī iespējamās juridiskās saistības (piemēram, potenciālās izmaksas no tiesvedībām), kā arī apstiprinātas politikas pozīcijas, piemēram, publiskā sektora atalgojuma politika, valsts pārvaldes reformas decentralizācija u.c.

Investīciju projektu gadījumā ir svarīgi noteikt, ka uzsākto projektu realizācijas finansējums kļūst par bāzes izdevumiem līdz projekta pilnīgai pabeigšanai. Vienlaikus bāzes izdevumiem jāietver tās izmaksas, kas ir saistītas ar šo projektu tālāku apsaimniekošanu (skatīt 3.shēmu). Lai šis mehānisms darbotos, nepieciešama laba projektu veidošanas un izdevumu plānošanas kapacitāte, lai, pieņemot lēmumu par attiecīgā investīciju projekta uzsākšanu, būtu zināmas pilnas šī projekta īstenošanas un, ja iespējams, arī uzturēšanas izmaksas.

Vienlaicīgi jāuzsver, kā šādai plānošanas sistēmai pastāv kāda noteikta negatīvās motivācijas problēma, kas zināmā mērā vērojama arī pašreizējā budžeta plānošanas sistēmā. Politikai vienmēr būs motivēti apstiprināt projektus, kur lielākā daļa izdevumu paredzēta nākamo Ministru kabinetu laikā. Tādēļ ļoti svarīgi ir nodrošināt gan pārdomātu izdevumu

prognozēšanu vidējā termiņā, gan arī labi izstrādātu projektu un to kopējo izmaksu novērtēšanu.

### 3. shēma: Budžeta bāzes definēšanas princips



Trešais stratēģiskās plānošanas elements ir zināma **elastība** katra sektora ietvaros pēc tam, kad ir apstiprināti sektora kopējie izdevumi, t.s. sektora izdevumu griesti. Tas nozīmē, ka ministrijām ir lielākas iespējas veikt resursu pārdali starp programmām, nesamazinot kopējo apropriāciju. Tomēr šādu izmaiņu veikšana nav pilnībā neierobežota – to ierobežo gan zināmas procedūras, gan arī FM kontrole. Attiecībā uz investīciju projektiem šī elastība nozīmē arī iespēju veikt resursu pārnesanu no gada uz gadu. Pašlaik šāda iespēja netiek nodrošināta.

Lai pilnībā ieviestu moderniem starptautiskajiem standartiem atbilstošu budžetēšanas sistēmu, nepieciešams veikt arī citas reformas. Viena no svarīgākajām ir saistīta ar esošo grāmatvedības principu pārskatīšanu un virzību uz t.s. uzkrājumu grāmatvedību.

### Budžeta un publisko investīciju plānošanas sasaistes pamatprincipi

No augstāk minētajām budžeta plānošanas attīstības tendencēm izriet šādi budžeta plānošanas un publisko investīciju plānošanas sasaistes principi:

- investīciju plānošana veicama katra sektora stratēģijas kontekstā, t.i., lēmumi par investīcijām jāpieņem, pamatojoties uz stratēģiskajiem attīstības mērķiem katrā sektorā vai jomā. Katrā sektorā jābūt definētām attīstības prioritātēm, t.sk. investīciju prioritātēm;

- investīcijas ir plānojamas atbilstoši katrā sektorā esošajām programmām, bet atsevišķos gadījumos iespējamas programmas, kas ir tikai investīcijas;
- sektoru programmas veidojamas kā operacionālā daļa t.s. „lielajiem” plānošanas dokumentiem, piemēram, NAP;
- investīciju projektiem programmu ietvaros tāpat kā programmām kopumā jābūt pakļautām programmu *ex ante*, uzraudzības *un ex post* vērtēšanas procedūrām. Vērtēšanas rezultāti jāņem vērā programmu pilnveidošanā. Tas nozīmē, ka vērtēšanas ciklam jābūt saistītam ar politikas plānošanas ciklu;
- investīcijas tāpat kā pārējie programmu izdevumi plānojami vidējā termiņā. Uzsāktajiem investīciju projektiem uz to realizācijas laiku jāklūst par daļu no izdevumu bāzes;
- ņemot vērā, ka investīciju projekti parasti ilgst divus un vairāk gadus – investīciju projektu izmaksu dinamika budžeta bāzē atspoguļojama ilgākam laika periodam nekā citiem izdevumiem;
- vienlaicīgi, plānojot investīciju projektu finansējumu vidējā termiņā, nepieciešams atspoguļot gan šo projektu pilnas izmaksas (piemēram, procentu maksājumus, ja projekts pilnībā vai daļēji tiek finansēts ar kredītresursiem), gan arī šo projektu vadības izmaksas;
- investīciju projektu efektīvai finanšu vadībai ir nepieciešami zināmi elastības nosacījumi, kas ļauj *pārnest* neiztērēto finansējumu no gada uz gadu. Vienlaicīgi finansēšanas sistēmai ir jāparedz tādi stimuli, kas investīciju projektu realizētājus motivētu rīkoties maksimāli efektīvi;
- investīciju projektu realizācijai nepieciešams laiks un sagatavošanās. Līdz ar to finansējuma piešķiršana investīciju projektiem noteiktu programmu ietvaros veicama tikai pēc tam, kad ir sagatavoti, novērtēti un apstiprināti investīciju projekti un to vadības mehānisms.

## ***VIP un politikas plānošanas sistēma***

Kopumā jāsecina, ka, izņemot mērķdotācijas investīcijām pašvaldībām, katrā nozarē pastāv zināms stratēģiskais ietvars vai politika, kas ļauj veikt investīciju plānošanu šajā nozarē. Tomēr, ņemot vērā kopējā papildu finansējuma pieprasījumu apjomus un budžeta iespējas, ministrijām, būtu jāveic savu apakšnozaru investīciju novērtējums un jāspēj piedāvāt adekvātas investīciju stratēģijas un prioritātes saskaņā ar dažādiem finansēšanas variantiem. Pašlaik nepietiekama ir arī stratēģiskā starpnozaru plānošana (t.sk. investīciju plānošana) katra sektora ietvaros. Valsts kancelejas uzsāktā stratēģiskās plānošanas iniciatīva ir zināms risinājums šai problēmai, tomēr, lai pilnībā integrētu stratēģisko politikas, investīciju plānošanu un budžetēšanu (t.i., lai lēmumi par investīcijām tiktu pieņemti, vadoties pēc katra sektora un valdības prioritātēm), katrā sektorā nepieciešams paredzēt, ka (ministrijā) sektora investīciju stratēģija tiek integrēta ministrijas stratēģiskajā plānā.

Līdz ar šādas sistēmas ieviešanu zūd nepieciešamība pēc obligātām nozaru investīciju stratēģijām un programmām kā daļas no VIP. Šādas stratēģijas, protams, var tikt izstrādātas, piemēram, ceļu u.c. nozarēs. Tomēr to izstrādei nevajadzētu būt kā obligātai prasībai, t.i., lēmums par nozaru investīciju stratēģijas un programmas nepieciešamību jāpieņem katrā nozarē un katrā sektorā (ministrijā).

Līdz ar šādas sistēmas ieviešanu vidējā termiņā zūd arī nepieciešamība pēc atsevišķa investīciju plānošanas/programmēšanas centralizēta instrumenta – VIP. Jauna finansējuma piešķiršana investīciju projektiem šādā mehānismā tiktu veikta atbilstoši vienam no trim pamata mehānismiem<sup>4</sup>:

- ja investīciju projekts ir neliela apjoma un nav saistīts ar politikas izmaiņām, tas finansējams no līdzekļiem, kas veido ministriju investīciju programmu budžeta bāzi;
- ja investīciju projekts ir vērīnīgs un saistīts ar politikas izmaiņām, finansējuma piešķiršana šim projektam skatāma gan sektora budžeta prioritāšu, gan kopējo valsts budžeta prioritāšu kontekstā;
- papildus pirmajiem diviem finansēšanas mehānismiem iespējams sagatavot atsevišķas valsts investīciju mērķa programmas reģioniem un/vai noteiktām teritorijām, kur šo programmu administrēšana tiku veikta reģiona un/vai teritorijas līmenī. Tomēr svarīgi, lai arī šādas mērķdotācijas tiktu veidotas kā programmas ar konkrētiem mērķiem, sasniedzamajiem rezultātiem un tos raksturojošajiem rezultatīvajiem rādītājiem.

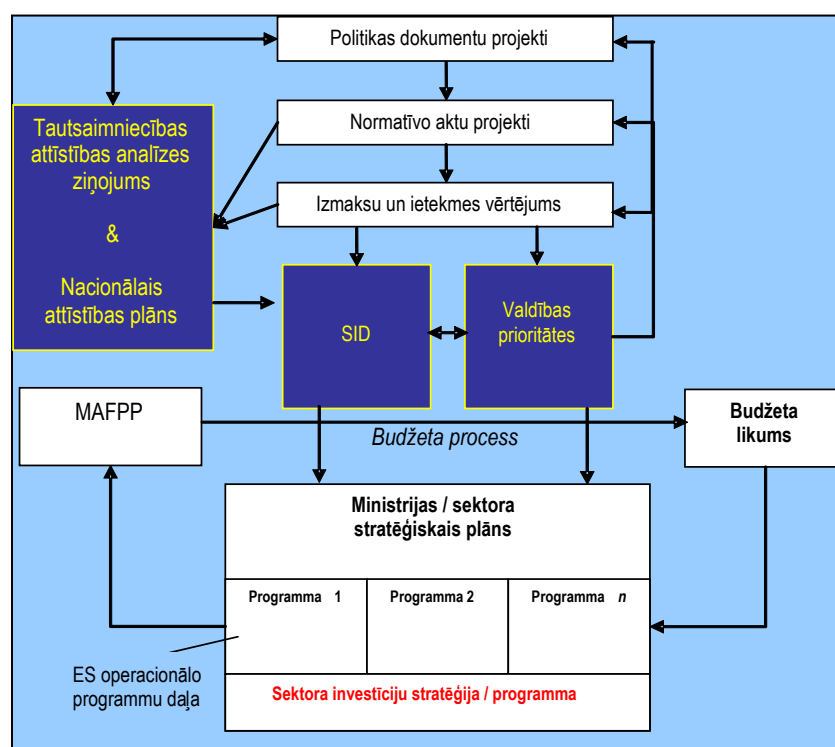
---

<sup>4</sup> Iespējami arī citi finansēšanas mehānismi, piemēram, kreditēšana.

Vienlaicīgi saglabājas nepieciešamība pēc investīciju ekonomiskās analīzes, t.sk. publisko investīciju analīzes, kas izmantojama, nosakot makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas pamatnostādnes, veidojot nacionālo attīstības plānu un nosakot sektoru prioritātes. Šādas analīzes sagatavošanai nepieciešama rūpīga investīciju uzskaitē un sistematizācija gan katra sektora, gan arī pašvaldību griezumā. Šāds ziņojums varētu būt daļa no ikgadējā ziņojuma par tautsaimniecības attīstību. Lai sagatavotu šādu ziņojumu, iespējams saglabāt VIP kā informatīvu datu bāzi par visām publiskajām investīcijām.

Kopumā šī pētījuma piedāvātais plānošanas modelis ir atspoguļots 4.shēmā. Šis modelis salīdzinājumā ar esošo ir virzīts uz koncentrētāku (mazāk t.s. „lielo” plānošanas dokumentu) un integrētāku (visu elementu skaidra savstarpējā saikne un secība vienota plānošanas cikla ietvaros) plānošanas sistēmas izveidi.

#### 4.shēma: Piedāvātais politikas plānošanas modelis



Shēmā atspoguļotais modelis paredz, ka NAP 2007. -2013.gadam un turpmāk būtu jāveido par galveno integrētu valsts vidēja termiņa attīstības politikas instrumentu, kur ES Strukturālo fondu un Kohēzijas fonda finansētās programmas ir dokumenta svarīga sastāvdaļa, bet ne vienīgais finansējuma avots. NAP jāaptver visu sektoru un reģionu attīstības programmas stratēģiskās analīzes līmenī. *Stratēģiskā ietvara dokuments*, ko apstiprina Eiropas Komisija, pamatojoties uz NAP, savukārt pildītu NAP operacionalizācijas funkciju saistībā ar daļu no ES finansējuma (bez lauksaimniecības un zivsaimniecības programmām). Nākotnē būtu vēlama visu ar ES finansējumu saistīto programmu iekļaušana vienotā SID. Vienlaicīgi jānodrošina

saikne staro SID un budžetu, izmantojot ministriju stratēģiskos plānus. Tādejādi SID iekļautās aktivitātes, kas būtu uzskatāmas par programmu līmeni, atspoguļojamas gan valsts budžetā kā budžeta programmas, gan arī ministriju stratēģiskajos plānos.

Vienlaicīgi šādā modelī iztrūkst posma, kas nodrošinātu NAP un valsts budžeta saikni operacionālajā līmenī tām prioritātēm un pasākumiem, kas netiek ietverti SID. Lai to novērstu, iespējami divi varianti. Pirmajā no tiem tiktu veidots vēl viens SID līmeņa dokuments, kas aptvertu tos NAP aspektus, kas netiek iekļauti SID vai arī tiktu veidots vienots NAP operacionalizācijas dokuments, kur SID būtu viena daļa. Šāda varianta priekšrocība ir tāda, ka tiktu nodrošināta iespēja cieši sasaistīt NAP prioritātes un valsts budžetu. Vienlaicīgi, šī varianta galvenā vājā puse ir neelastīga valsts budžeta plānošana, ko šāds modelis ietvertu. Jau šobrīd un tuvākajos gados ES finansējuma absorbēšana prasīs ievērojamu līdzfinansējumu, kas gūstams no valsts budžeta pieauguma daļas. Paralēli tam nepieciešami līdzekļi, ko ikgadējā budžeta procesā sadalīt īstermiņa politiskajām prioritātēm, piemēram, pensiju indeksēšanai, algu paaugstināšanai utt. Līdz ar to modelis, kur viss vai lielākā daļa no budžeta pieauguma tiek ieprogrammēts no NAP izrietošām programmām ir samērā nereāls. Otrais variants piedāvā elastīgāku pieeju. Šajā modelī SID nenosegtā NAP daļa tiek operacionalizēta (tiek piedāvāti priekšlikumi operacionalizācijai) ikgadējā budžeta procesā. Uzsākot budžeta procesu, Finanšu ministrija sagatavo Makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas pamatnostādnes (MAFPP). Šajās pamatnostādnēs būtu jāietver sadaļa par NAP prioritāšu operacionalizāciju. Par šīs sadaļas sagatavošanu kopīgi ar Finanšu ministriju jābūt atbildīgai tai institūcijai, kas nodrošina NAP izstrādi. Papildus tam apspriežams ir priekšlikums sagatavot NAP operacionalizācijas novērtēšanas ziņojumu NAP posma vidusdaļā, piemēram, 2009.gadā. Atšķirībā no MAFPP apskatāmajiem jautājumiem šajā ziņojumā varētu tikt ietverta daudz padziļinātāka analīze.

Lai vienkāršotu plānošanas sistēmu un izvairītos no nevajadzīgas politiku pārklāšanās, būtu ieteicams pakāpeniski integrēt TVS u.c. „lielos” plānošanas dokumentus, piemēram, Lisabonas programmu, *Nacionālajā attīstības plānā*. Tas tikai daļēji paredzēts 2005.gadā izstrādātajā ziņojumā par TVS īstenošanu, paredzot, ka TVS jāņem vērā un jāprecizē NAP ietvaros. Savukārt no SID u.c. dokumentiem izrietošās programmas ar finansējumu integrējamas ministriju stratēģiskajos plānos. Šīs programmas atspoguļojamas arī ikgadējā likumā Par valsts budžetu. SID operacionālās programmas šādā modelī apvienotu vairāku ministriju stratēģisko plānu programmas attiecīgās SID tēmas ietvaros.

Savukārt FM, uzsākot budžeta plānošanas ciklu, fiskālās politikas definēšanas posmā (līdz ar Makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas scenāriju) jānosaka jaunajām politikas iniciatīvām – jaunajām budžeta prioritātēm pieejamais finansējums, kā arī jānosaka atbalstāmie prioritāšu virzieni, ņemot vērā arī NAP noteikto.

## ***Institucionālā kapacitāte, cilvēkresursi un investīciju vadības politikas jautājumi***

Iepriekš izklāstītais investīciju un budžeta plānošanas sasaistes modelis piedāvā samērā decentralizētu pieeju investīciju plānošanas procesam, kas ierobežo **Ekonomikas ministrijas** lomu tikai ar **analītiska ziņojuma sagatavošanu par investīcijām** (ikgadējā ziņojuma par tautsaimniecības attīstību ietvaros un pirms NAP (padziļinātas analīzes veidā)). Šādus ziņojumus, balstoties uz apkopoto informāciju par publisko investīciju projektiem, var veidot Ekonomikas ministrija. Tomēr šis modelis nenozīmē pilnīgu atteikšanos gan no centralizēta atbalsta investīciju projektiem, gan arī no centralizētas analīzes un vērtēšanas, kas veicama gan pieteikumu stadijā, gan arī pēc novērtēšanā jeb *ex post* vērtēšanā (gadījumos, kad šāda vērtēšanas netiek veikta ES SF vai citu programmēšanas instrumentu ietvaros). Pamatā šīm funkcijām būtu jākoncentrējas uz lielajiem investīciju projektiem.

Līdzšinējā lielo investīciju projektu norises analīze liecina, ka viens no galvenajiem klupšanas akmeņiem projektu veiksmīgā, t.sk. savlaicīgā norisē, ir institūciju ierobežotā spēja jeb kapacitāte sagatavot kvalitatīvus projektu pieteikumus (t.sk. sagatavojot kvalitatīvu projektu *ex ante* vērtējumu), izsvērtus un reālus ieviešanas plānus, kā arī ierobežotā spēja nodrošināt efektīvu projektu realizāciju un uzraudzību. Latvijas valsts pārvaldes (jo īpaši pašvaldību) ierobežotās cilvēkresursu kapacitātes dēļ ne vienmēr ir un būs iespējams šādu kapacitāti pilnībā nodrošināt sektoros. Tādēļ apsverama būtu ideja par centralizētas **atbalsta funkcijas** izveidi, kas palīdzētu ministrijām un pašvaldībām sagatavot lielo investīciju projektu plānus, *ex ante* vērtējumu un projektu ieviešanas plānu. Pašlaik šādas funkcijas un to kapacitātes aizmetņi ir rodami **Ekonomikas ministrijā**, kas, iespējams, varētu būt piemērotākā institūcija šīs atbalsta funkcijas realizācijai.

Vienlaicīgi valsts pārvaldes sistēmā jāizveido funkcija, kas ļauj nodrošināt kvalitatīvu investīciju projektu **pieteikumu analīzi** (pirms finansējuma apstiprināšanas) un pasūta (vai veic pati) investīciju **projektu pēc novērtēšanu** jeb *ex post* vērtēšanu gadījumos, kad šāda vērtēšana netiek veikta saistībā ar ES finansējumu. Šādas funkcijas uzdevums ir nodrošināt, lai projektu pieteikumi ir kvalitatīvi sagatavoti, lai ir skaidrs šo projektu ieviešanas grafiks un uzraudzības modelis un pilnībā ir izvērtētas un ietvertas pilnās projekta izmaksas utt. Vienlaikus šim vērtējumam jāpārlicina valdība, ka attiecīgās investīcijas tiek veiktas atbilstoši sektora prioritātēm un politikai, ka ir skaidri šīs investīcijas mērķi, rezultāti un šo rezultātu sasniegšanas rādītāji. Pēc projekta realizācijas, savukārt, jāveic novērtējums par to, vai plānotie rezultāti ir sasniegti. Ņemot vērā šīs funkcijas ciešo saikni ar līdzekļu izlietošanas efektivitātes jautājumu, šī funkcija visvairāk būtu piemērota **Finanšu ministrijai**.

Cita **Finanšu ministrijas** funkcija, ņemot vērā šīs ministrijas atbildību par publisko līdzekļu izmantošanas efektivitāti, ir sagatavot un realizēt plašāku **politiku attiecībā uz**

**investīcijām un ar tām saistīto publisko resursu izmantošanu.** Lielbritānijā, piemēram, šādu politiku kā plašākas budžeta vadības politikas sastāvdaļu formulē un realizē Finanšu ministrija. Latvijā šādas politikas uzdevums būtu formulēt pozīciju attiecībā uz šādiem jautājumiem:

- grāmatvedības principi, piemēram, amortizācijas atskaitījumu piemērošana ēkām u.c. pamatlīdzekļiem;
- maksas par valsts kapitāla izmantošanu attiecināšana ne tikai uz valsts uzņēmumu peļņu;
- visu pamatlīdzekļu sistemātiska uzskaitīšana, vērtēšana (*asset register*) un izmantošanas noteikumi;
- stimuli resursu efektīvai izlietošanai, realizējot investīciju projektus;
- citi jautājumi.

## Priekšlikumi un rekomendācijas – VIP reformas ceļa karte

Kopumā ar VIP reformu saistītās rekomendācijas iespējams grupēt atbilstoši pieciem virzieniem jeb pamatprincipiem. Šo pamatprincipu īstenošana kopumā veido VIP reformas ceļa karti.

### **1.princips: Iesāktie projekti jāpabeidz vai jāpārtrauc**

Saskaņā ar Finanšu ministrijas (K. Ketners) sniegto informāciju šobrīd ir uzsākti un pārtraukti nepabeigti projekti aptuveni 33 miljonu latu apmērā, no kuriem pašvaldību projekti ir 8 miljonu latu apmērā. Neskatoties uz nepilnīgo projektu atlases mehānismu un problēmām ar vairāku uzsākto projektu realizāciju, ir nepieciešams pabeigt tos uzsāktos projektus, kuru sabiedriskais labums ir pamatots. Savukārt nereālie projekti, kuru sabiedriskais labums nav pamatots, ir jāpārtrauc. Šāda iespēja – neturpināt uzsāktu VIP projektu – ir jāparedz normatīvajā aktā. Projektu uzturēšanas finansējumam jābūt integrētam bāzes izdevumos attiecīgajos sektoros vai mērķprogrammās.

### **2. princips: Vienotas plānošanas sistēmas izveide, t.sk. ciešāka plānošanas dokumentu, programmēšanas dokumentu un ikgadējās budžetēšanas sasaiste**

Valsts investīciju turpmākās plānošanas sistēma un lēmumu pieņemšanas mehānisms jāpārveido jau 2006.gada sākumā, darot to paralēli ar SID un NAP sistēmu konceptuālo attīstību un praktisko izstrādi nākamajam ES programmēšanas periodam (2007.-2013.gadam), balstoties uz sektoru stratēģiskās plānošanas un programmēšanas pieeju.

Lai izvairītos no administratīvo resursu nelietderīgas izmantošanas, valsts pārvaldes institūciju „sacensības” un darbības dublēšanās, kā arī padarītu plānošanas procesu vienotāku un labāk integrētu ar budžeta plānošanas procesu, jaunajai plānošanas sistēmai nepieciešams nodrošināt ciešāku „lielo” plānošanas dokumentu sasaisti vai pat integrāciju. Šis pētījums ierosina plānošanas sistēmu aprobežot ar šādiem galvenajiem „lielajiem” plānošanas dokumentiem:

- 1) *Vidēja termiņa makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas pamatnostādnes.* Šī dokumenta funkcijas ir analizēt un noteikt vidēja termiņa makroekonomisko un fiskālo ietvaru, t.sk. prognozēt esošo programmu turpināšanas izmaksas; pirms budžeta plānošanas uzsākšanas informēt valdību par pieejamo (*papildu*) finansējumu jaunajām politikas iniciatīvām; kā arī identificēt ikgadējā budžeta prioritātes.

- 2) *Valdības deklarācija jeb Deklarācija par Ministru Kabineta iecerēto darbību.* Šī dokumenta pamatfunkcija ir noteikt valdības darba prioritātes un virzienus. Lai sasaistītu Valdības deklarāciju ar kopējo izpildvaras politikas un budžeta plānošanu, būtu ieteicams noteikt konkrētus tā sastādīšanas principus un formātu, veidojot to kā galveno politisko prioritāšu dokumentu. Atbilstoši citu attīstīto valstu pieredzei Valdības deklarācijai jābūt skaidram, koncentrētam prioritāšu dokumentam, kurš galvenokārt fokusēts uz politikas izmaiņām. Nākotnē šis dokuments būtu veidojams tā, lai deklarācijā iekļauto prioritāšu izmaksas un to finansēšanas avoti (t.sk. plānotās izmaiņas esošajā programmu bāzē) tiktu identificēti pirms valdības apstiprināšanas Saeimā. Šāda prakse pastāv, piemēram, Kanādā.
- 3) *Nacionālais attīstības plāns.* Šī dokumenta pamatfunkcija ir nodrošināt uz līdzdalības principiem balstītu attīstības plānošanu valstiskā mērogā, it īpaši nodrošinot nacionālā, reģionālā un vietējā līmeņa interešu sabalansēšanu un attīstības telpiskos aspektus. Otrā šī dokumenta pamatfunkcija ir identificēt tās politikas un programmu izmaiņas, kas nepieciešamas, lai nodrošinātu NAP ietvaros noteikto attīstības virzienu īstenošanu. NAP dokuments sava horizontālā rakstura dēļ varētu kalpot par nacionālo attīstības ietvardokumentu, aptverot un koordinējot ES fondus (t.sk. lauku attīstības un zivsaimniecības pasākumus), Kohēzijas fondu un nacionālās nozaru programmas, starp kurām varētu būt arī VIP.
- 4) *Ziņojums Par Tautsaimniecības attīstību* (padziļināts pētījums - ziņojums pirms NAP procesa uzsākšanas un ikgadējs ziņojums *Par Tautsaimniecības attīstību* līdz ar *Vidēja termiņa makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas pamatnostādņu* apspriešanu valdībā). Šī pētījuma – ziņojuma pamatfunkcija ir gan NAP, gan arī budžeta prioritāšu noteikšanas procesā un programmu veidošanā sniegt analītisku skatījumu par tautsaimniecības attīstību.
- 5) *Ministriju jeb sektoru stratēģiskie plāni.* Šie plāni ir pamatdokuments, kas nosaka katra sektora attīstības vajadzības un prioritātes, definē programmas un budžeta sadalījumu katrā sektorā, kā arī identificē administratīvās kapacitātes pilnveidošanas jomas.
- 6) *Stratēģiskā ietvara dokuments.* Šī dokumenta pamatfunkcija ir saskaņot nacionālo programmu struktūru ar ES finansējuma iespējām, ES politikām un nosacījumiem. Šī dokumenta pamata atskaites sistēmai būtu jābūt ministriju stratēģiskajiem plāniem un to ietvaros definētajām programmām.

Šo dokumentu integrācija vienotā sistēmā shematiski atspoguļota šī ziņojuma apakšnodalījumā „VIP un politikas plānošanas sistēma”.

Šādas sistēmas ieviešanai ir jāpieņem politisks lēmums (iespējams, pamatojoties uz *Attīstības plānošanas likumu*, kas tika gatavots šī ziņojuma izstrādes laikā). Šajā likumā būtu jānosaka vienots sociāli ekonomiskās attīstības plānošanas ietvars, t.sk. saistībā ar budžeta plānošanas procesu. Līdzšinējā pieredze neliecina par ministriju un politisko partiju spēju respektēt plānošanas loģiku un disciplīnu.

Analīze liecina, ka turpināt pastāvošo VIP nav efektīvi, jo tiek kropļota budžeta sistēma, un tādu projektu izstrādei, kuri nekad netiks atbalstīti VIP, tiek tērēts nesamērīgs administratīvais resurss. Turklāt ES finansēto projektu programmēšana un atlase notiek pēc citiem principiem, kā rezultātā VIP kļūst par programmu bez skaidriem spēles noteikumiem un redzamas „pievienotās vērtības”. Tas nozīmē, ka valsts investīciju projektu plānošanai jānotiek katra sektora stratēģiskā plāna ietvaros. Lai tas notiktu efektīvi, ir svarīgi realizēt trešo principu.

### **3. princips: Sektoru stratēģiskā plānošana, politikas/budžeta programmu definēšana un attīstīšana, vidēja termiņa budžeta plānošana un programmu vērtēšanas sistēmas attīstīšana**

Ministriņās jeb sektoros jāturpina t.s. stratēģisko plānu ieviešana, it īpaši, labi pārskatāmu programmu izveide un programmu informatīvās kvalitātes uzlabošana. Ņemot vērā to, ka nozaru projekti, kuri savā būtībā ir **nacionālas nozīmes infrastruktūras projekti** (piemēram, Austrumu robežas būve, muitas punktu būve), nekādā veidā nekonkurē ar citu projektu, tad, pastāvot politiskajam akceptam, šādus pasākumus efektīvāk programmēt nozaru ministriju budžetos.

Viens no svarīgākajiem uzdevumiem šajā procesā ir nodrošināt, lai visas ministrijas izmanto vienotu pieeju programmu veidošanai, t.sk. arī attiecībā uz ES Strukturālajiem fondiem, t.i., neveidojot vairākas, paralēlas un metodiski nesaderīgas plānošanas un programmēšanas pieejas. Pašlaik, gatavojoties nākamajam finansēšanas periodam, Stratēģiskajā ietvardokumentā tiek plānots realizēt t.s. operacionālo programmu pieeju (veidojot trīs šādas operacionālās programmas). Pašlaik gan netiek noteikts, no kā veidosies šīs operacionālās programmas (līdz šim VPD zemākais līmenis bija t.s. aktivitātes, kas pamatā atbilst programmas līmenim stratēģiskās plānošanas metodikā). Tādēļ būtu svarīgi noteikt, ka SID operacionālās programmas sastāv no konkrētām politikas/budžeta programmām. Tieši šo programmu līmenī ir jānotiek mērķu, rezultātu un loģisko modeļu veidošanai un vērtēšanai, kā arī finanšu plānošanai.

Investīciju plānošana jāveic, pamatojoties uz katrā sektorā izveidotajām programmām un jaunajām politikas iniciatīvām (papildu vajadzībām, kas ir saistītas ar politikas izmaiņām). Lai investīciju plānošanas process būtu efektīvāks un pārskatāmāks, ministrijām stratēģisko plānu ietvaros jāizdala (atsevišķā pielikumā) pārskats par sektora investīcijām un to prioritātēm

atbilstoši esošajai un caur jaunajām politikas iniciatīvām (papildu finansējuma pieprasījumiem) piedāvātajām programmām.

Paralēli programmu veidošanai un uzlabošanai, jāturpina ieviest vidēja termiņa budžeta plānošana, t.i., budžeta bāzes projicēšana vidējā termiņā. Katra sektora un/vai programmas ietvaros realizēto projektu izmaksas jāprojicē vidējā termiņā un uz projekta laiku jāiekļauj bāzē (pēc projekta beigām saglabājot tikai projekta uzturēšanas izmaksas budžeta bāzē, ja tādas tiek paredzētas).

**Projekti, kuri nesaistās ar politikas izmaiņām,** finansējami no ministriju bāzes pamatbudžetiem. Kā ilustrāciju šādai praksei var minēt vairāku ministriju iesniegtos prioritāros atbalsta virzienus: vienotas finanšu vadības informācijas sistēmas attīstīšana un pilnveidošana, dokumentu uzskaites un efektīvas elektroniskās aprites nodrošināšana, administrēšanas kapacitātes stiprināšana, efektīvas valsts politikas realizācijas sistēmas izveidošana. Savukārt, ja tiek plānotas būtiskas politikas izmaiņas – nepieciešams speciāls Ministru kabineta lēmums, tādejādi sektora prioritāte tiek sasaistīta ar kopējām valsts budžeta prioritātēm.

#### **4. princips: Skaidra lomu un atbildību sadale starp EM, FM, RAPLM un Valsts kanceleju, kā arī cieša un efektīva šo institūciju savstarpēja koordinācija gan tautsaimniecības attīstības analizē un plānošanā, gan arī programmēšanā**

Lai plānošanas un politikas koordinācijas ietvara veidošana, kā arī programmu bāzes un vidēja termiņa budžeta ieviešana būtu efektīva, t.i., neradītu jaunas, paralēlas un savstarpēji konkurējošas plānošanas sistēmas pēc institucionālās piederības principa, nepieciešams panākt plānošanas dokumentu lielāku integrāciju un vienota plānošanas modeļa (skat. sadaļas iepriekš) sistemātisku un konsekventu ieviešanu. Tas iespējams vienīgi tad, ja starp plānošanas procesā iesaistītajām institūcijām ir skaidri nodalītas lomas un atbildības. Šis pētījums piedāvā šādu lomu un atbildību sadalījumu.

**Programmatiskā ietvara** veidošana ir ļoti cieši saistīta ar politiku koordinācijas procesu, kas ir pastāvīgs process, tādēļ no efektivitātes viedokļa šī funkcija būtu jāveic **Valsts kancelejai ciešā sadarbībā ar Finanšu ministriju. Alternatīvi šo ietvaru varētu veidot Ekonomikas ministrija, ņemot vērā tās koordinējošo lomu tautsaimniecības attīstībā (saistībā arī ar Lisabonas stratēģiju).** NAP 2007.-2013.gadam šobrīd tiek veidots kā nacionālais atbalsta programmu ietvars gan ES finansētiem projektiem, gan nacionāli finansētiem projektiem, un par NAP atbild RAPLM. No institucionālā viedokļa, visaptverošu politiku koordinācijas lomu uzticot nozares ministrijai, piemēram, RAPLM, FM vai EM, pastāv risks attiecīgās ministrijas "interesu konfliktam", tai stādot augstāk sava sektora intereses pār citiem sektoriem. Vienlaikus jāņem vērā, ka Valsts kanceleja ir atbildīga par

plānošanas sistēmas kopumā definēšanu un ieviešanu. Tādēļ politiku koordinācijas funkciju visefektīvāk var realizēt Ministru prezidenta pārraudzībā (Ministra prezidenta birojs), nodrošinot gan politisku uzraudzību un interešu sabalansēšanu starp koalīcijas partneru pārstāvētajām ministriju interesēm, gan administratīvu vadību (Valsts kanceleja) politiku koordinācijas procesā.

Tādēļ visaptveroša programmatiskā ietvara definēšanu, kas NAP izstrādes procesā vēl nav uzsākta, bet ir ļoti svarīga dokumenta sastāvdaļa, pareizāk būtu deleģēt Valsts kancelejai ar mērķi sakārtot nacionālās nozaru un reģionu programmas un ES līdzfinansētās programmas vienotā ietvarā un turpmākajā periodā nodrošināt politiku koordināciju.

#### **Finanšu ministrijai jānodrošina:**

- atbalsta plānošana un sasaiste ar vidēja termiņa budžeta veidošanu;
- SID veidošana atbilstoši NAP;
- finanšu vadības motivācijas politika un sistēmas, finanšu izlietojuma uzraudzība un vērtēšana (t.i., politika, kas stimulē ministrijas izmantot finanšu resursus efektīvāk);
- programmu un prioritāšu atbilstība makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas pamatnostādņem.

Savukārt reģionālo prioritāšu definēšanas un interešu saskaņošanas funkciju attīstības plānošanā lietderīgi atstāt **RAPLM** pārziņā, kurā šobrīd veic nozīmīgo reģionu veidošanas un pašvaldību reformu (ATR) izstrādi. RAPLM funkcijas šajā gadījumā ietvertu:

- pašvaldību un reģiona stratēģiskās plānošanas ietvaru un nozaru un reģionu stratēģiju koordinācijas mehānismu;
- pašvaldību finanšu sistēmas reformu 2006.-2009.gadā, t.sk. aptverot pašvaldību izlīdzināšanas sistēmu (bet ciešā sadarbībā ar FM);
- reģionu atbalsta mērķprogrammu izstrādes vadība, uzraudzība un/vai administrēšana (bet tikai to mērķprogrammu, kas nav efektīvāk realizējamas ar sektoru mērķprogrammām);
- valsts investīciju pašvaldībām projektu uzraudzība pārejas periodā (skat. 5 principu).

EM pārziņā paliek **vidēja termiņa un ilgtermiņa ekonomiskās attīstības analīze un plānošana**, kas savukārt rada ietvaru NAP, vadoties no ekonomikas teorijas un tautsaimniecības attīstības scenāriju viedokļa. No praktiskā viedokļa tas nozīmē, ka EM ik gadus un padziļināti pirms NAP procesa uzsākšanas izstrādā t.s. *Tautsaimniecības attīstības ziņojumu*. Paralēli EM nodrošina politikas dokumentu (Lisabonas programma, VTS) integrāciju NAP. Papildus šīm funkcijām EM būtu nepieciešams veikt investīciju projektu sagatavošanas un vadības atbalsta funkciju, kas sevī ietvertu konsultācijas un atbalstu gan projektu veidošanā, gan arī ietekmes vērtēšanā. Vienlaikus EM jā saglabā funkcija, kas ir saistīta ar informācijas apkopošanu par valstī realizējamiem publisko investīciju projektiem.

**5. princips: Pašvaldību/reģionu projektu programmēšanas izmaiņām jānotiek pakāpeniski, nosakot pārejas periodu, piemēram, līdz 2009.gadam. RAPLM pārziņā būtu veidojama mērķprogramma reģionālo (ATR ietvaros veidojamo) pakalpojumu centru izveidošanas atbalstīšanai.**

Pašvaldību projektu finansēšanā nepieciešams virzīties uz lielāku pašvaldību autonomiju. Tādi pašvaldību projekti, kas ir lokāla rakstura (piemēram, logu nomaiņa skolai, domes ēkas rekonstrukcija, katlu mājas remonts, sporta zāles celtniecība, peldvietas ierīkošana ūdenskrātuvē u.tml.), kuros labuma guvēji ir tikai vienas pašvaldības iedzīvotāji, perspektīvā nebūtu jāfinansē caur Valsts investīciju programmu. Tāpat vietēja (pašvaldības) labuma projektu vērtēšana nebūtu jāveic nacionālajā līmenī nozaru ministrijām. Lēmums par pašvaldības investīciju projekta finansēšanu jāpieņem pašvaldības domes līmenī un pašvaldības budžeta ietvaros. Administratīvi teritoriālās reformas (ATR) rezultātā jāizveidojas mazākam skaitam lielāka mēroga pašvaldību un viens no reformas pamatmērķiem ir palielināt pašvaldību finanšu bāzi, lai nodrošinātu optimālu pakalpojumu pieejamību un kvalitāti iedzīvotājiem. Līdzekļu pārdalei no valsts budžeta pašvaldībām būtu jānotiek pašvaldību un valsts savstarpējā finanšu pārdales mehānisma ietvaros un izlīdzināšanas mehānisma ietvaros, nevis caur Valsts investīciju programmu. Pašvaldībām attīstības projekti jāplāno savā budžetā saskaņā ar pašvaldības attīstības stratēģiju.

Tas nozīmē, ka tādi projekti, kuri ir reģionālas nozīmes (reģionāla sabiedriskā labuma), perspektīvā varētu tikt ietverti VIP (vai speciālajā reģionu attīstības programmā). Šādu projektu piemēri ir:

- sociālās aprūpes centri,
- krīzes centri,
- reģionālās sporta būves un laukumi,
- reģionālās slimnīcas,
- profesionālās izglītības iestādes,
- kultūras centri,
- reģionālo bibliotēku tīkls,
- reģionālas nozīmes ceļi (1. un 2. šķiras autoceļi) un tranzītielas, tilti,
- informācijas tīkli,
- atkritumsaimniecības,
- dabas parku labiekārtošana,
- mazo ostu padzījināšana u.tml.

Tieši reģionālas nozīmes projektu atlasē ir jāņem vērā gan nozaru politikas nosacījumi, gan reģionu stratēģijas. Tas nozīmē, ka lēmumu pieņemšanas procesā reģionāla rakstura

investīcijām piedalās gan vietējais, gan reģionālais, gan nacionālais līmenis. Atbalsts finansējuma piešķiršanai reģionāla rakstura investīcijām ir atkarīgs no:

- attiecīgās pašvaldības spējas piedalīties projekta ieviešanā;
- reģiona stratēģijas un reģionālo pašvaldību vienošanās par attiecīgo investīciju konkrētā ģeogrāfiskajā vietā;
- projekta atbilstības nozares un sektora politikai.

Atšķirībā no vietējas nozīmes projektiem, reģionālas nozīmes projektu atrašanās nacionāla līmeņa programmā, kāda ir VIP, no lēmumu pieņemšanas mehānisma viedokļa ir pamatota.

Šajā modelī būtiska ir tieši vadības, uzraudzības un koordinācijas funkcija. No funkcionālās loģikas viedokļa reģiona stratēģiju, nozaru politiku un interešu sabalansēšanas funkcija būtu jāuztic RAPLM, tādēļ šajā modelī RAPLM pārziņā būtu veidojama investīciju mērķprogramma reģionālo (ATR ietvaros veidojamo) pakalpojumu centru izveidošanas atbalstīšanai.

Jauna pašvaldību un reģionu projektu finansēšanas modeļa ieviešana nav iespējama uzreiz, bet prasa vairāku gadu sagatavošanās darbu un pašvaldību finanšu sistēmas izmaiņas.

**Tādēļ:**

**1. VIP reformas uzsākšanai vispirms nepieciešams politisks lēmums, kurš noteiktu VIP reformas virzienu un termiņus** (tie galvenokārt ir atkarīgi no administratīvi teritoriālās un reģionu reformas termiņiem).

2. Līdz ar administratīvi teritoriālo reformu **jādefinē reģionālās nozīmes publisko pakalpojumu un publiskās infrastruktūras plānošanas ietvars** un jāizstrādā jauna reģionālo projektu finansēšanas kārtība, paredzot reģiona pašvaldību līdzdalību un attiecīgās nozares ministrijas līdzdalību konkrēto projektu realizācijā. RAPLM funkcija šajā periodā būtu - reģionu attīstības plānu izstrādes nodrošināšana un nozaru ministriju un reģionu (vai iesaistīto pašvaldību) savstarpējā dialoga iedibināšana, izveidojot interešu saskaņošanas mehānismu nozares – reģiona pakalpojumu un infrastruktūras projektu finansēšanai. RAPLM loma NAP izstrādes procesā un ikgadējā budžeta veidošanas procesā – reģionu stratēģiju un nozaru politiku savstarpējā koordinācija.

3. RAPLM uzdevums būtu analizēt pašvaldību finansējuma apjomu, struktūru un ietekmi uz teritoriju attīstību un rekomendēt valdībai nepieciešamās politikas izmaiņas.

4. Pārejas periodā (līdz ATR apbeigšanai) RAPLM jārealizē mērķprogramma reģionālo (ATR ietvaros veidojamo) pakalpojumu centru izveidošanas atbalstīšanai.

5. Paralēli ATR ieviešanai, jāveic izpēte un sagatavošanās, kas nepieciešama pašvaldību un valsts savstarpējās finanšu pārdales sistēmas (t.i., iedzīvotāju ienākumu nodokļa pārdales proporcija starp valsti un pašvaldībām), pašvaldību finanšu izlīdzināšanas sistēmas un valsts pašvaldību aizņēmumu (kredītu) politikas modificēšanai ar mērķi pakāpeniski palielināt jauno pašvaldību (pēc ATR) finansiālo neatkarību un spēju finansēt vietējas nozīmes projektus. Šis uzdevums jāveic Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijai ciešā sadarbībā ar Finanšu ministriju.