



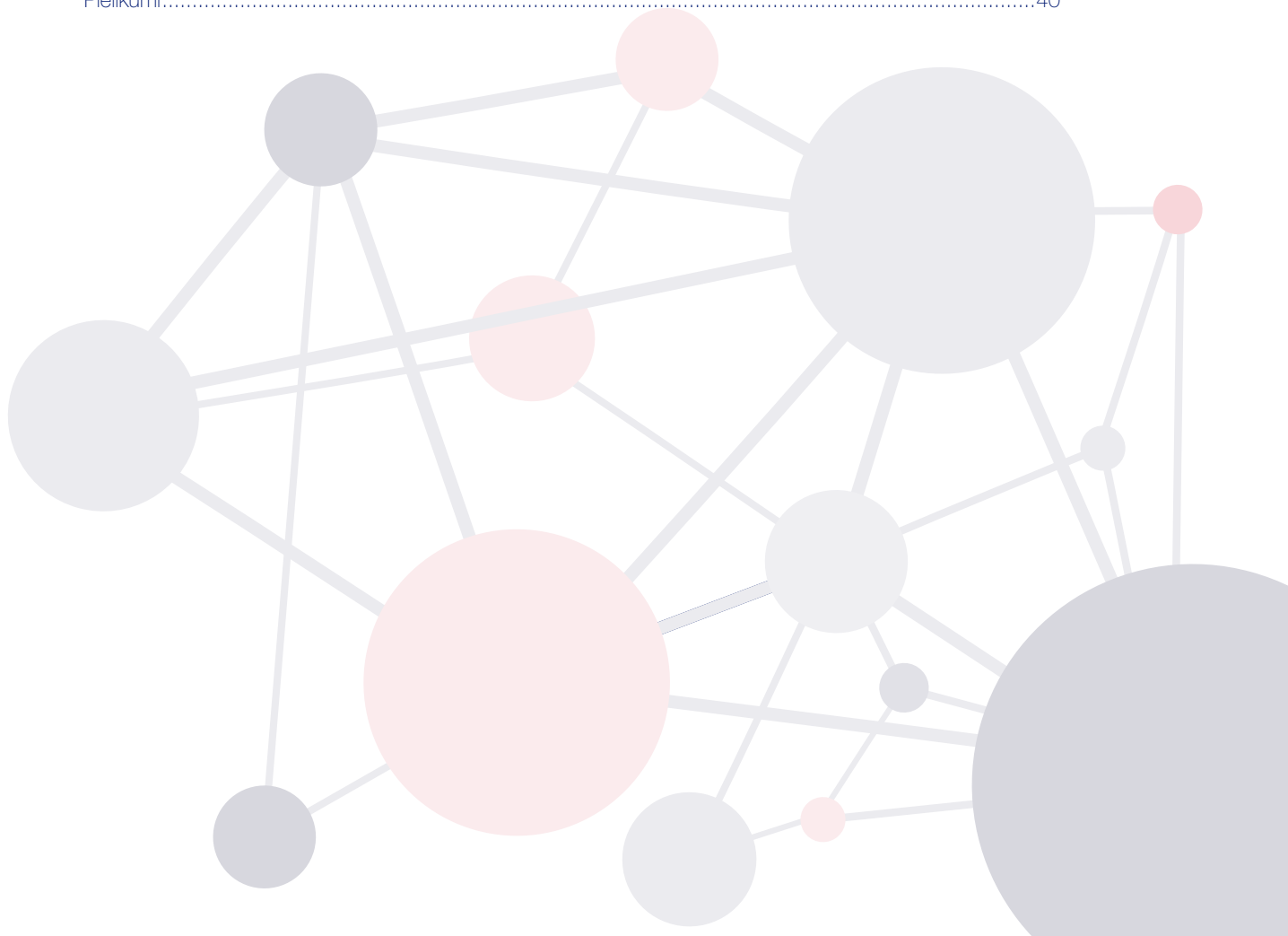
Norvēģijas pieredzē balstīts
metodiskais materiāls



**Sasaistes izveidošana
starp teritorijas attīstības
plānošanu un budžeta plānošanu
vietējā līmenī**

Satura rādītājs

Izmantotie saīsinājumi un apzīmējumi	2
Ievads	3
1. Situācijas vērtējums par attīstības plānošanas dokumentu un budžeta sasaisti Latvijas pašvaldībās	4
1.1. Pašvaldību aptaujas rezultātu kopsavilkums	4
1.2. Valsts kontroles vērtējums	5
2. Norvēģijas pašvaldību attīstības un budžeta plānošanas prakse stratēģiskās vadīšanas kontekstā	7
3. Projekta aktivitātes grupas atziņas	9
4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai	11
4.1. Izpratnes un sadarbības stiprināšana	11
4.1.1. Pašvaldību attīstības plānošanas un budžeta tiesiskais ietvars Latvijā	11
4.1.2. Pašvaldības plānošanas dokumentu sistēma	12
4.1.3. Attīstības programma	15
4.1.4. Pašvaldības budžets	17
4.1.5. Par attīstības plānošanu un budžetu atbildīgās pašvaldību struktūrvienības	20
4.2. Plašāka resursu un rezultātu rādītāju izmantošana	21
4.2.1. Uzraudzības tiesiskais pamats un teorētiskie aspekti	22
4.2.2. Norvēģijas prakse rezultatīvo rādītāju izmantošanā	24
4.2.3. Rezultatīvie rādītāji pilotpašvaldību Attīstības programmās un Norvēģijas prakses izmēģinājums	26
4.2.4. Uzskaites sistēmas izmantošana pašvaldības vadības informācijas sistēmas veidošanai	28
4.3. Attīstības programmas ievērošana budžeta plānošanā	28
4.3.1. Budžeta saskaņošana ar attīstības programmu	29
4.3.2. Saite no attīstības programmas uz budžetu	30
4.3.3. Rīcības plāna un investīciju plāna revīzija	30
4.3.4. Regulāras uzraudzības izmantošana rīcības plāna un investīciju plāna aktualizācijai	33
4.4. Dažādu pārskatu optimizēšana	34
Noslēgums	37
Izmantotā literatūra un avoti	38
Pielikumi	40



Izmantotie saīsinājumi un apzīmējumi

Izmantotie saīsinājumi

AP	Attīstības programma
APSL	Attīstības plānošanas sistēmas likums
CSP	Centrālā statistikas pārvalde
ES	Eiropas Savienība
FM	Finanšu ministrija
IAS	Ilgspējīgas attīstības stratēģija
KOSTRA	Norvēģijas pašvaldību statistiskās informācijas sistēma (saīsinājums norvēģu valodā – <i>Kommune STat Rapportering</i>)
MK	Ministru kabinets
PII	Pirmsskolas izglītības iestāde
PMLP	Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde
RAIM	Reģionālās attīstības indikatoru modulis
SAM	Specifiskais atbalsta mērķis
TAPL	Teritorijas attīstības plānošanas likums
TPL	Teritorijas plānojums
VARAM	Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija
VII	Vispārējās izglītības iestāde
VRAA	Valsts reģionālās attīstības aģentūra

Izmantotie apzīmējumi



Norvēģijas piemērs



Projekta aktivitātes pilotpašvaldību piemērs



Izvilks no valsts institūciju ziņojumiem, atzinumiem, ieteikumiem



Jautājumi pašvaldībām savas situācijas novērtēšanai



Ieteikumi, ko svarīgi ņemt vērā



Teorijas atziņas



Tiesību aktu citāti

Norvēģijas finanšu instrumenta finansētajā projektā 2014., 2015. gadā īstenota aktivitāte „Sasaistes izveidošana starp attīstības plānošanu un budžeta plānošanu vietējā līmenī”. Tās mērķis – uzlabot saikni starp teritorijas attīstības plānošanu un budžeta plānošanu Latvijas pašvaldībās. Uzdevuma veikšanai tika izveidota starpdisciplināra attīstības plānošanas un finanšu plānošanas speciālistu grupa ar pašvaldību pārstāvjiem no visiem reģioniem, Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas (VARAM) pārstāvjiem un ekspertiem (grupas dalībnieku saraksts un šis apraksts par projekta gaitu Pielikumā A, kas pieejams VARAM mājaslapā).

Lai veicinātu labās prakses pārnesi pašvaldībām visā Latvijā, ir sagatavots šis metodiskais materiāls, kura saturs balstīts uz Norvēģijas pieredzi un Latvijas pilotpašvaldību diskusiju šīs aktivitātes laikā. Metodiskajā materiālā plaši ir atspoguļoti teritorijas attīstības plānošanas un budžeta plānošanas būtiskākie jautājumi, iekļaujot gan teorētiskus aspektus, gan tiesisko ietvaru, gan Norvēģijas pašvaldību un Latvijas projekta pilotpašvaldību pieredzi. Metodiskā materiāla struktūru veido ievads un četras nodaļas, kā arī izmantoto materiālu saraksts un pielikumi.

Raksturojot esošo attīstības plānošanas un budžeta sasaistes situāciju Latvijas pašvaldībās, pirmajā nodaļā atspoguļots VARAM 2015. gada februārī veiktās pašvaldību ekspresaptaujas rezultātu kopsavilkums (rezultāti Pielikumā B, kas pieejams VARAM mājaslapā) un Valsts kontroles skatījums uz attīstības plānošanas un budžeta sasaistes problēmu, kas minēta jaunākajos tās ziņojumos par pašvaldībām. Otrajā nodaļā dots šis ieskats Norvēģijas pašvaldību attīstības plānošanas un budžeta sistēmā. Trešajā nodaļā ir šī informācija par projekta aktivitātes pilotpašvaldībām un kopsavilkuma veidā uzskaitītas projekta aktivitātē iesaistīto speciālistu grupas četras atziņas par pasākumiem, kas Norvēģijas piemēru kontekstā veidotu ciešāku sasaisti starp attīstības plānošanu un budžeta plānošanu Latvijas pašvaldībās. Nākamās nodaļas četras sadaļas strukturētas, balstoties uz šīm atziņām, un katrā sadaļā detalizētāk iekļautie jautājumi pamato speciālistu grupas viedokļus. Izklāstot tēmas, skatīti gan tiesiskie, gan teorētiskie aspekti, gan arī Norvēģijas prakse un pilotpašvaldību piemēri (tie norādīti, izmantojot speciālus apzīmējumus, taču atzinumu izvērsums ir atšķirīgs). Metodisko materiālu sagatavoja projekta aktivitātes grupas eksperte Inga Vīlka, uzklusot pilotpašvaldību un VARAM Reģionālās politikas departamenta ekspertus.

Šis metodiskais materiāls nesniedz vienu gatavu recepti vai precīzu instrukciju, kā veidot ciešāku sasaisti starp attīstības plānošanu un budžeta plānošanu pašvaldībās, bet tas detalizētāk atklāj problēmas, piedāvā Norvēģijas praksi un pilotpašvaldību pieredzi, lai rosinātu uz dažādu pašvaldības darbības aspektu pilnveidošanu, kas vienlaicīgi nodrošinātu arī ciešāku attīstības plānošanas un budžeta sasaisti. Piedāvātais materiāls rosina diskusiju turpināšanu un situācijas pilnveidošanu.

Metodiskais materiāls ir paredzēts visiem pašvaldību darbiniekiem, ne tikai attīstības plānotājiem, bet arī vietējiem politiķiem un dažādu pašvaldības administrācijas struktūrvienību un institūciju pārstāvjiem, jo viens no galvenajiem projekta aktivitātes grupas secinājumiem bija, ka pašvaldībās attīstības plānošanā ir nepietiekama sadarbība starp struktūrvienībām un institūcijām un šīs sadarbības stiprināšana un izpratnes veicināšana par attīstības plānošanu kā stratēģiskās vadīšanas elementu ir svarīgs solis saites starp attīstības plānošanu un budžetu veidošanā. **Izstrādātā materiāla uzdevums ir sekmēt sadarbību starp visiem, kas iesaistīti pašvaldību darbības pilnveidošanā un attīstības sekmēšanā.**

1. Situācijas vērtējums par attīstības plānošanas dokumentu un budžeta sasaisti Latvijas pašvaldībās

1.1. Pašvaldību aptaujas rezultātu kopsavilkums

Lai apzinātu esošo situāciju un problēmas pašvaldībās kopumā, VARAM šī projekta aktivitātes laikā 2015. gada februārī veica pašvaldību aptauju par attīstības plānošanas dokumentu un budžeta sasaisti. Visām pašvaldībām elektroniski tika nosūtīti jautājumi ar lūgumu uz tiem atbildēt pašvaldību vadītājiem, politiķiem, attīstības un finanšu struktūrvienību pārstāvjiem. Aptauja bija anonīma, un tajā piedalījās 145 respondenti. 44,1 % aptaujas respondentu ir attīstības plānošanas struktūrvienību pārstāvji, 26,9 % – deputāti, 14,5 % – finanšu un grāmatvedības struktūrvienību pārstāvji, 8,3 % – priekšsēdētāji, 6,2 % – izpilddirektori.

Respondentu sniegtais **vidējais vērtējums**, atbildot uz jautājumu „**Cik lielā mērā, plānojot un apstiprinot pašvaldības budžetu, tiek ņemti vērā pašvaldības attīstības plānošanas dokumenti (ilgtspējīgas attīstības stratēģija, attīstības programma, t.sk. rīcības plāns un investīciju plāns)?**”, ir **3,52** (skalā no 1 līdz 5, kur 1 – budžeta plānošanā neņem vērā attīstības dokumentus, 5 – budžets tiek veidots saskaņā ar attīstības dokumentos paredzētajiem uzdevumiem). Lielākais vairums respondentu sniedzis vērtējumu 4, tādējādi no pašvaldību skatupunkta situācija kopumā ir visai apmierinoša, bet ne teicama.

Pielikumā B, kas pieejams VARAM mājaslapā, sniegti detalizēti pašvaldību aptaujas rezultāti. No atbildēm secināms – pašvaldībās bieži vien raksturīga situācija, ka attīstības programmā paredzēto aktivitāšu finansēšana netiek iekļauta budžetā, un otrādi, ka budžetā tiek iekļauti pasākumi, kas nav paredzēti attīstības programmā. Samērā reti budžeta stāvoklis ir pamatā attīstības programmas grozījumu jeb aktualizācijas iniciēšanai. Ne visur, bet lielā daļā pašvaldību to gada publiskajā pārskatā ir atsauce uz attīstības plānošanas dokumentiem, bet budžeta paskaidrojuma rakstā šāda atsauce ir ievērojami retāk, vairumā gadījumu tās nav. Lielākā daļa respondentu – trīs ceturtdaļas – uzskata, ka pašvaldībās ir nepieciešama lielāka sasaiste starp attīstības plānošanas dokumentiem un budžetu.

Jautājumā par lielākas sasaistes nepieciešamību starp attīstības plānošanas dokumentiem un budžetu, skatot atbildes atsevišķi katrā amatu grupā, redzams, ka uz lielāku sasaistes nepieciešamību norāda attīstības speciālisti (80 % – jā), deputāti (77 % – jā) un finanšu speciālisti (76 % – jā), bet uz mazāku – domes priekšsēdētāji (42 % – jā, 33 % – nē, 25 % – grūti pateikt) un izpilddirektori (67 % – jā, 33 % – grūti pateikt).

Kā galveno faktoru, kas traucē pietiekamai budžeta sasaistei ar attīstības plānošanas dokumentiem, pašvaldību pārstāvji minējuši faktu, ka nav pietiekami skaidrs vai pat nav skaidrības vispār par pašvaldībai pieejamiem resursiem, – to atzīmējuši 68 % respondentu. Nākamais biežāk minētais faktors ir tas, ka attīstības dokumentos ir pārāk daudz vēlmju, – arī to atzīmējuši vairāk nekā puse respondentu. Tālāk norādītie faktori ir attieksme pret attīstības plānošanas dokumentiem kā pret formāliem dokumentiem, ne reālu vajadzību, nepietiekama sadarbība starp struktūrvienībām, tas, ka attīstības plānošanas dokumentu saturs ir pārāk vispārīgs, politiskās gribas trūkums un citi.

Jāņem vērā, ka pašvaldību jaunāko attīstības plānošanas dokumentu izstrāde un iepriekšējo aktualizācija ir notikusi laikā, kad arī valsts līmenī notika ar ES fondiem saistīto plānošanas un regulējošo dokumentu izstrāde, kā arī daudzi nozaru politikas plānošanas dokumenti un plānošanas reģionu attīstības plānošanas dokumenti vēl bija izstrādes procesā, tādēļ liela daļa respondentu minējuši neskaidrības faktoru. Iespējams, ka citā laikā, piemēram, plānošanas perioda vidū, neskaidrība par pieejamiem resursiem nebūtu minēta tik bieži.

Uz aptaujas noslēdzošo atvērto jautājumu „Kas, jūsuprāt, sekmētu budžeta sasaisti ar attīstības plānošanas dokumentiem?” respondenti snieguši virkni vairāk vai mazāk izsmeļošu atbilžu, kas adresētas gan valsts institūcijām un likumdevējam, gan arī vērstas uz pašu darbības pilnveidošanu. Norādītos faktorus, kas sekmētu lielāku sasaisti starp attīstības plānošanu un budžetu, var sagrupēt vairākās lielākās grupās.

- Lielā daļā atbilžu minēts par lielākas **sadarbības** nepieciešamību starp pašvaldības lēmējvaru un izpilddarbinātājiem, kā arī izpilddarbinātāju/struktūrvienību starpā.
- Daļa atbilžu liecina, ka jāpilnveido deputātu un pašvaldības darbinieku **izpratne par attīstības plānošanas dokumentiem** un attieksme pret tiem.
- Ir atbildes, kas norāda, ka pirmām kārtām nepieciešama **politiskā griba un politiķu prasība** attīstības plānošanas un budžeta sasaistei.
- Daļā atbilžu ieteikts **pilnveidot plānošanas dokumentus**.
- Daļa atbilžu rosina pievērst lielāku **uzmanību plānošanas dokumentu uzraudzībai un aktualizācijai**, kā arī šo darbību un budžeta **plānošanas secībai**.

1. Situācijas vērtējums par attīstības plānošanas dokumentu un budžeta sasaisti Latvijas pašvaldībās

- Daļā atbilžu risinājums rasts **vidēja termiņa budžeta plānošanā**.
- Daļa respondentu uzskata, ka apskatītās problēmas atrisinātu **pietiekams finansējums**.
- **Pieredzes apmaiņa** arī ir viens no piedāvātajiem ieteikumiem.
- Daudzi ieteikumi saistīti ar **informācijas** nepieciešamību **par ES finansējumu**.
- Daži respondenti rosina **izmaiņas normatīvajā regulējumā**.

Konkrētu atbilžu piemēri redzami Pielikumā B, kas pieejams VARAM mājaslapā.

1.2. Valsts kontroles vērtējums

Vērtīgi ir iepazīties ar Latvijas Republikas Valsts kontroles skatījumu uz nepietiekamas attīstības plānošanas un budžeta veidošanas sasaistes problēmu pašvaldībās. 2015. gada aprīlī Valsts kontrole publicēja 13 revīzijas ziņojumus par rezultātiem konkrētās pašvaldībās „Pašvaldības finanšu līdzekļu kultūrai, atpūtas un sporta pasākumiem izmantošanas lietderība un atbilstība tiesību aktu prasībām” un apkopojosu informatīvo ziņojumu „Pašvaldību finanšu līdzekļi kultūrai, atpūtas un sporta pasākumiem tiek izlietoti, nevērtējot sasniegtos rezultātus”¹. Lai arī revīzijas un minētie ziņojumi aplūko tikai daļu no pašvaldību plašās kompetences un darbības, tas ir, kultūras, atpūtas un sporta jomu, atsevišķi Valsts kontroles skatītie jautājumi skar arī sasaisti starp attīstības plānošanas dokumentiem un budžetu, un secinājumi no darbības jomām ir vispārināmi, jo šajās revīzijās Valsts kontroles revidenti pašvaldībās arī pārbaudīja:

- vai attīstības plānošanas sistēmas organizācija pašvaldībā, plānošanas dokumentos noteiktās aktivitātes un faktiski veiktās darbības nodrošina mērķu sasniegšanu kultūras, atpūtas un sporta jomā;
- vai pašvaldības budžeta līdzekļu plānošana un budžeta pieprasījumu sagatavošana atbilst tiesību aktu prasībām, tas ir, vai budžeta līdzekļi tiek paredzēti attīstības plānošanas dokumentos noteikto mērķu īstenošanai un vai tiek veikta finanšu līdzekļu izlietojuma kontrole.

Valsts kontroles ziņojumi rosina pārdomas par attīstības plānošanas dokumentiem un budžeta plānošanu, jo tie norāda uz pietiekamas sasaistes izveidošanas problemātiku.

Apkopojošajā Valsts kontroles informatīvajā ziņojumā norādīti šādi ar šajā materiālā skatāmo tēmu saistīti trūkumi:

- Nav izstrādātas institūciju darbības stratēģijas un gada darba plāni.
- Institūciju vadības dokumenti netiek saistīti ar augstāka līmeņa plānošanas dokumentiem.
- Netiek īstenota vidēja termiņa budžeta plānošana, finansējums netiek saistīts ar konkrētām aktivitātēm, kas ir vērstas uz mērķu sasniegšanu.
- Nav pietiekamu skaidrojumu budžeta paskaidrojuma rakstā, institūciju budžeta pieprasījumos finansējuma mērķi nav norādīti pietiekamā detalizācijas pakāpē.
- Nav budžeta izpildes efektivitātes kontroles.
- Netiek veiktas darbības uzraudzība atbilstoši attīstības plānošanas dokumentos noteiktajai kārtībai.
- Nav noteikti darbības rezultātus raksturojoši, izmērāmi rezultatīvie rādītāji.

Konkrētu pašvaldību revīzijas ziņojumos cita starpā Valsts kontrole konstatējusi šādas nepilnības:

- Nebija nodrošināta budžeta sasaiste ar plānošanas dokumentos noteiktajām aktivitātēm.
- Rīcības plāna pasākumi neatbilst investīciju projektiem un otrādi.
- Norāda virkni investīciju projektu, kuri nebija plānoti Attīstības programmas rīcības plānā un investīciju plānā.
- Plānoto darbības rezultātu novērtēšana netika veikta, netika veikta noteiktajos termiņos vai tika veikta formāli – nevērtējot uzdevumu izpildi, sākotnēji izvirzīto mērķu un plānoto rezultātu sasniegšanu un izlietoto finanšu līdzekļu efektivitāti, kā arī neskaidrojot atkāpes no iepriekš noteiktajiem rezultatīvajiem rādītājiem; definētie rezultatīvie rādītāji nebija izmantojami sasniegto rezultātu novērtēšanai.
- Pašvaldību attīstības plānošanas dokumentos bija noteikti dažādi rādītāji, tomēr izpratne par rezultatīvo rādītāju nozīmi un to kvalitāte būtiski atšķiras.
- Budžeta pieprasījumos un tāmēs, kā arī paskaidrojuma rakstā norādītais neatklāj katra budžetā paredzētā finansējuma saistību ar konkrētiem Pašvaldības attīstības plānošanas dokumentos noteiktajiem mērķiem, lai

¹ Latvijas Republikas Valsts kontrole. Pašvaldības. Pieejams: <http://www.lrvk.gov.lv/revizijas-nozares/pasvaldibas-pasvaldibu-iestades-un-agenturas-pasvaldibu-dibinatas-kapitalsabiedribas-nozares/>

1. Situācijas vērtējums par attīstības plānošanas dokumentu un budžeta sasaisti Latvijas pašvaldībās

gan attīstības plānošanas dokumentos ir noteikti Pašvaldības darbības stratēģiskie virzieni, rīcības, īstenojamie uzdevumi un aktivitātes.

- Plānojot budžetu, finansējums netika saistīts ar konkrētām aktivitātēm, kas bija vērstas uz plānošanas dokumentos noteikto mērķu sasniegšanu, netika veiktas budžeta izlietojuma efektivitātes kontroles.
- Budžeta izpildes kontrole tika veikta, lai nepārsniegtu pieejamo finanšu līdzekļu apmēru ekonomiskās klasifikācijas kodos, taču nevērtējot, vai izdevumi ir saistīti ar plānošanas dokumentos noteikto mērķu sasniegšanu.

Minēsim dažus Valsts kontroles ieteikumus no konkrētu pašvaldību revīziju ziņojumiem:

- Pašvaldībai izstrādāt iekšējās kontroles procedūras, kas nodrošina finansējuma piešķiršanu prioritārām aktivitātēm atbilstoši plānošanas dokumentos noteikto uzdevumu izpildei un mērķu sasniegšanai.
- Pašvaldībai pilnveidot izstrādāto budžeta pieprasījumu sagatavošanas kārtību, norādot institūciju budžeta pieprasījumos pievienotās paskaidrojošās informācijas saturu un detalizācijas pakāpi².

2 Latvijas Republikas Valsts kontrole. Pašvaldības. Pieejams: <http://www.lrvk.gov.lv>

2. Norvēģijas pašvaldību attīstības un budžeta plānošanas prakse stratēģiskās vadības kontekstā



Norvēģijā ir aptuveni 5 miljoni iedzīvotāju. Norvēģijas administratīvi teritoriālo iedalījumu veido 19 apgabali ar gubernatoru katrā no tiem un 428 vietējās pašvaldības. Vietējo pašvaldību kompetencē ir pamatizglītība, bērnu aprūpe, veselības aprūpe, veco cilvēku un cilvēku ar speciālām vajadzībām aprūpe, sociālie pakalpojumi, vietējie ceļi un ostas, ūdensapgāde un kanalizācija, teritorijas labiekārtošana, kultūra un uzņēmējdarbības attīstība, vietējā plānošana (zemes izmantošana), lauksaimniecības un vides aizsardzības jautājumi. Apgabalu kompetencē ir vidējā izglītība, zobārstniecība, apgabala nozīmes ceļi, sabiedriskais transports, uzņēmējdarbības attīstība, kultūra (muzeji, bibliotēkas), sports un reģionālā plānošana. Norvēģijā pašvaldību sistēmas attīstības jautājumi un arī pašvaldību finanšu jautājumi ir **vienas** ministrijas – Pašvaldību un modernizācijas ministrijas – pārziņā.

Norvēģijas pašvaldības, veicot savas obligātās funkcijas, uzdevumus un pienākumus, apzinās vietējās stratēģijas un rīcības politikas nepieciešamību efektīvai pārvaldībai un publisko resursu izmantošanai.

Galveno attīstības plānošanas tiesisko ietvaru veido:

- Pašvaldību likums (1992);
- Plānošanas un būvniecības likums (2008).

Plānošanas un būvniecības likums nosaka prasību vietējām pašvaldībām izstrādāt ilgtermiņa stratēģisko plānu (*Master-plan*) ar 12 gadu perspektīvu, ko veido divas pamatdaļas – sociālā daļa un zemes izmantošanas daļa. Praksē lielākā uzmanība ilgtermiņa stratēģiskajā plānā tiek pievērsta tieši teritorijas izmantošanai. Ik pēc četriem gadiem, parasti pirms vēlēšanām, plāns tiek aktualizēts. Stratēģiskā plāna aktualizācijas process, veidojot aktīvu dialogu ar sabiedrību, ilgst apmēram gadu.

Turklāt Norvēģijas pašvaldībām ir jāizstrādā Pašvaldības plānošanas stratēģija (*Municipal planning strategy*), kurā jānorāda, kā nākamajos četros gados noritēs plānošanas process, kā arī rezultāti (plāni, pārskati).

Pašvaldību likums paredz četru gadu budžeta plānošanu, detalizēti izvērtējot viena gada perspektīvu. Norvēģijā pašvaldības budžeta struktūru veido uzturēšanas jeb operacionālais budžets un investīciju budžets. Pašvaldībās investīciju budžets pamatā tiek finansēts ar aizņēmumiem. Pašvaldībās pamatā ir funkciju/apakšfunkciju un struktūrvienību budžeta veidošanas princips, lai arī budžeta veidošanas procesā tas tiek dēvēts par programmām/apakšprogrammām.

Obligāta ir ikgada finanšu pārskatu un citu statistikas datu par veiktajām darbībām un sasniegtajiem rezultātiem iesniegšana vienotā pašvaldību darbības pārskatu sistēmā (*KOSTRA*) (*KOmmune STat RApportering*).

Tiesību aktu regulējums ir saistīts ar ilgtermiņa teritorijas izmantošanas plānošanu, tiek regulēta finanšu plānošana, bet praktiski nav noteikumu, kas attiecināmi uz mērķu noteikšanu un pašvaldības funkciju un pakalpojumu plānošanu.

Daudzas pašvaldības savās vadības un administrācijas sistēmās sagatavo rīcības plānu četriem gadiem un katru gadu to aktualizē. Rīcības plāns ir budžeta pamats, un tā pirmā gada detalizācija ir kā oficiālais budžeta plāna priekšlikums.

Norvēģijas pašvaldības, apvienojot ilgtermiņa plānošanu, vidēja termiņa budžeta plānošanu, plānu īstenošanu, regulāru uzraudzību, novērtēšanu un situācijas analīzi ārējās vides kontekstā, salīdzinot sevi ar citām pašvaldībām, to veikumu un sasniegumiem, praksē īsteno stratēģisko vadīšanu. Šī Norvēģijas prakse rosina Latvijas pašvaldības ieskatīties un atcerēties, kā arī mēģināt izprast stratēģiskās vadīšanas būtību, lai izmantotu to savas attīstības veicināšanai.

Latvijas pašvaldībām nepieciešams sabalansēt formālo attīstības plānošanu ar stratēģiskās vadīšanas un plānošanas pamatprincipiem, tāpēc šīs nodaļas turpinājumā atgādinājumam iekļautas dažas atziņas par stratēģisko vadīšanu publiskajā sektorā.

Viena no populārākajām definīcijām nosaka, ka stratēģiskā vadība ir vispusīga problēmu analīze, skaidra mērķu un uzdevumu formulēšana, izvirzot svarīgākos, lai pārveidotu organizāciju un piemērotu to jaunajiem apstākļiem. Stratēģiskā vadīšana ir orientēta uz attīstību un izmaiņām, nevis esošā nostiprināšanu. Tā identificē problēmas, kas traucē attīstīties, nosaka iespējamās problēmu risinājumus un nepieciešamās izmaiņas, ieskaitot izmaiņas organizatoriskajās struktūrās, procedūrās u.c. Stratēģiskajai vadībai nepieciešams stratēģiskais plāns un plānošana, lai noteiktu izmaiņu virzienus, taču stratēģiskā vadīšana nevar aprobežoties tikai ar stratēģisko plānošanu.

Tipisks stratēģiskās plānošanas process ietver misijas noteikšanu ar vērtības, ārējās vides draudu un iespēju analīzi un iekšējās vides stipro pušu un draudu analīzi, dažādu mērķu, t.sk. vīzijas un tai hierarhiski pakārtotu mērķu, un risinājumu izvirzīšanu, alternatīvu novērtēšanu, plānu un īstenošanas programmu, uzraudzību, darbības un sasniegumu novērtēšanu. Šī reizēm par lineāro stratēģisko domāšanu sauktā koncepcija saņem arī kritiku, jo



2. Norvēģijas pašvaldību attīstības un budžeta plānošanas prakse stratēģiskās vadīšanas kontekstā

tajā netiekot ietverts pietiekami daudz radošuma un mācīšanās, līdz ar to tā kļūst pārāk mehāniska un paredzama.

Stratēģiskā vadīšana un stratēģiskā plānošana ir radošs process. **Stratēģijas praktizēšanā galvenie elementi ir domāšana, rīcība un mācīšanās. Stratēģiskā plānošana ir līdzeklis šo darbību atbalstam.**

Stratēģiskā plānošana stratēģiskās vadīšanas kontekstā jāsaista ne tikai ar formālo plānu, bet ar dažādiem vadības procesiem un instrumentiem. Eksperti min vairākas izplatītas kļūdas, ko nevajadzētu pieļaut pašvaldību stratēģiskajā vadīšanā:

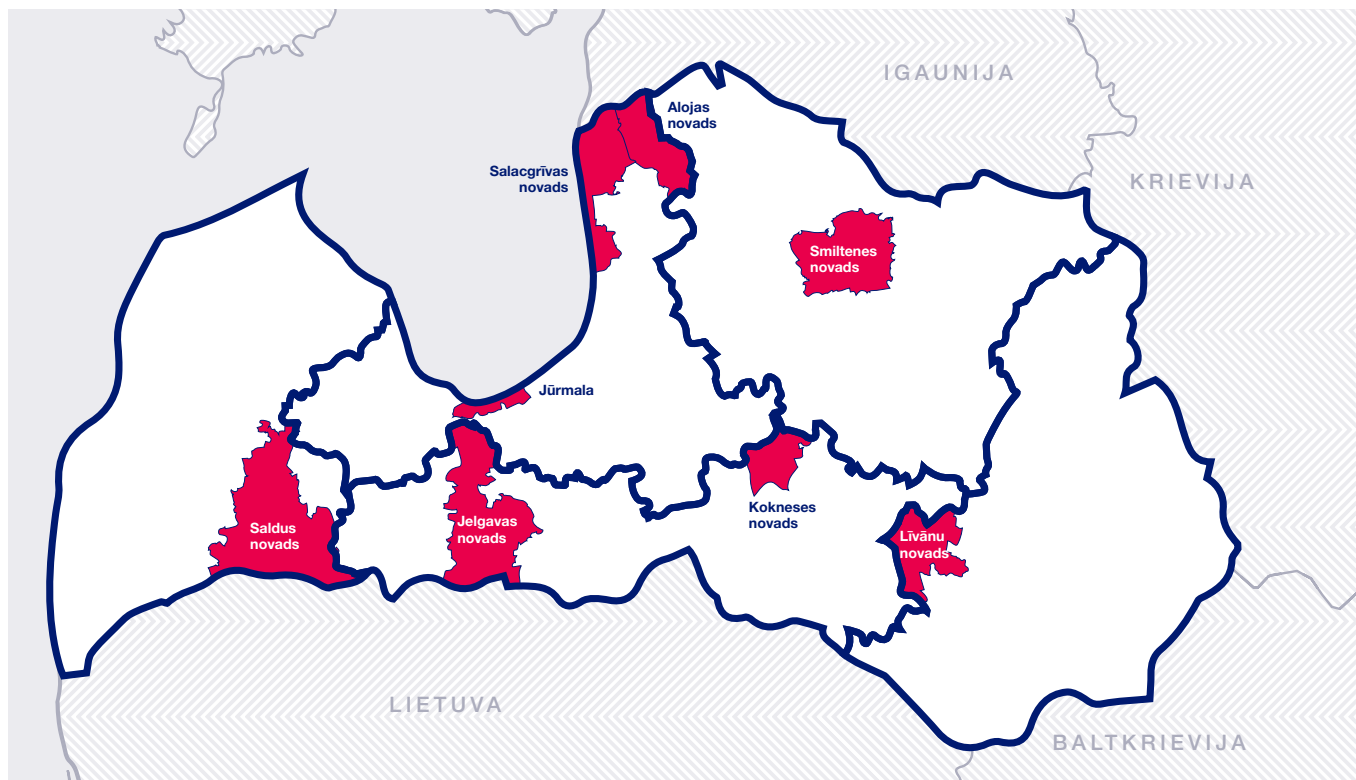
- „ideāla pabeigta plāna” sagatavošanas iespēja. Tas nav iespējams, jo viss nepārtraukti mainās, arī mērķi. Stratēģiskās vadības uzdevums – tiecoties uz galamērķu sasniegšanu, nodrošināt mācīšanos, adaptāciju un attīstību;
- noteiktības (pabeigtības) iespēja. Pašvaldībās nevar būt nekāda noteiktība un pabeigtība, jo mainās prasības, attīstās politiskie procesi, paveras jaunas iespējas.

Stratēģija bez pietiekamas sasaistes ar budžetu, sevišķi rīcības un sasniegumu jeb rezultātu novērtēšanas kontekstā, arī kļūst nevērtīga. Stratēģiskās plānošanas un budžeta sasaiste nodrošina stratēģiskā plāna īstenošanu jeb iedzīvināšanu, no vienas puses, un līdzekļu darbības novērtēšanai un salīdzināšanai, no otras puses.

3. Projekta aktivitātes grupas atziņas

Projekta aktivitātes pilotpašvaldības

Projekta aktivitātes atzīšanas pilotpašvaldības pārstāv visus Latvijas plānošanas reģionus – no Rīgas plānošanas reģiona ir trīs, no Zemgales reģiona – divas un no Kurzemes, Latgales un Vidzemes reģiona – pa vienai pašvaldībai.



1. attēls. Projekta aktivitātes pilotpašvaldības

1. tabula. Pilotpašvaldības raksturojošie pamatdati

Pašvaldība	Iedzīvotāju skaits ¹	Teritorijas platība, km ²	Teritoriālo vienību skaits (pilsētas un pagasti novados)	Konsolidētā budžeta ieņēmumi ² , milj. EUR	Rangs grupā pēc teritorijas attīstības līmeņa indeksa ³
Alojas novads	5536	631	6	5,155	87
Kokneses novads	5753	361	3	8,057	38
Salacgrīvas novads	8658	637	5	7,857	27
Līvānu novads	12 982	622	6	13,416	89
Smiltenes novads	13 511	947	9	12,794	31
Jelgavas novads	25 213	1317	13	24,688	52
Saldus novads	26 757	1682	5	27,739	33
Jūrmala	57 671	100	Republikas pilsēta	67,027	2

Datu avoti: RAIM, VRAA, pašvaldību dati, FM

- 1 Pilsētas un migrācijas lietu pārvalde. Iedzīvotāju reģistra statistika uz 01.01.2015. Pieejams: http://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/documents/statistika/01.01.2015/SPV_Pasvaldibas_iedzivotaju_skaits.pdf
- 2 2014. gadā pēc Finanšu ministrijas datiem
- 3 Valsts reģionālās attīstības aģentūra. Teritorijas attīstības indeksa vērtības pēc 2014. gada datiem. Novadiem rangs jeb vieta novadu grupā starp 110 novadiem, Jūrmalai rangs 9 republikas pilsētu grupā. Pieejams: http://www.vraa.gov.lv/lv/petnieciba/attistibas_indeks/

3. Projekta aktivitātes grupas atziņas

Iepazīstoties ar pilotpašvaldību viedokli, tika secināts, ka pastāv trūkumi saiknes veidošanai starp pašvaldības attīstības plānošanas dokumentiem un budžetu, kā arī starp attīstības plānošanas un budžeta plānošanas un uzraudzības procesu sasaisti. To norāda projekta aktivitātes grupa, atbildot uz jautājumu:

„Kā situāciju uzlabot un stiprināt vai vispār izveidot saiti starp attīstības plānošanu un budžetu?”

Aktivitātes grupa iepazīs ar Norvēģijas pieredzi, apsprieda savas problēmas un apskatīja teorētiskos aspektus. Tā rezultātā grupa nonāca pie vairākiem atzinumiem, **kā varētu stiprināt sasaisti starp attīstības plānošanu un budžeta plānošanu.**

- Visu pašvaldības struktūrvienību un institūciju iesaiste attīstības plānošanā – dokumentu izstrādē, uzraudzībā un aktualizēšanā. Struktūrvienību un institūciju sadarbības stiprināšana un izpratnes paaugstināšana attīstības plānošanas jautājumos.
- Visu veidu resursu un rezultātīvo rādītāju (angļu valodā sauktu par *input, output, outcome, impact*) plašāka izmantošana, t.sk. salīdzināšanai ar citām pašvaldībām un tam sekojošai analīzei. Efektivitātes novērtēšana – gan funkcionālās efektivitātes, gan ekonomiskās efektivitātes rādītāju analīze pašvaldības darbības pilnveidošanai.
- Tieša pašvaldības attīstības programmas (AP) rīcības plāna/investīciju plāna un budžeta sasaiste – resursu piešķiršana attīstības plānošanas dokumentos plānotajiem pasākumiem un projektiem, budžeta izdevumu pamatošana ar Attīstības programmas uzdevumiem, rīcības virzieniem.
- Dažādu pašvaldības pārskatu optimizēšana un apvienošana (AP īstenošanas uzraudzības pārskats/ziņojums, gada pārskats, gada publiskais pārskats, institūciju pārskati).

Turpinājumā metodiskais materiāls strukturēts, pamatojoties uz katru no šīm atziņām un katras ietvaros apskatot ar to saistītos tiesiskos un teorētiskos aspektus, Norvēģijas pašvaldību pieredzi un Latvijas pilotpašvaldību pieredzi.

4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

4.1. Izpratnes un sadarbības stiprināšana

Budžeta plānošanā nereti tiek nepietiekami ņemti vērā attīstības plānošanas dokumenti, jo ne vienmēr budžeta plānošanā iesaistītie ir informēti un zina par šiem dokumentiem, to būtību, varbūt tie nešķiet tik svarīgi. Lai tā nebūtu, nepieciešams nodrošināt visu pašvaldības struktūrvienību un institūciju iesaisti attīstības plānošanā – dokumentu izstrādē, uzraudzībā un aktualizēšanā, kā arī nepieciešama struktūrvienību un institūciju sadarbības stiprināšana un izpratnes paaugstināšana attīstības plānošanas jautājumos. Šajā sadaļā un tās pielikumā (Pielikums C, kas pieejams VARAM mājaslapā) sniegts ieskats attīstības plānošanas un budžeta vispārīgos jautājumos.

4.1.1. Pašvaldību attīstības plānošanas un budžeta tiesiskais ietvars Latvijā

Galvenie, bet ne vienīgie tiesību akti, kas regulē attīstības plānošanu un budžeta plānošanu pašvaldībās, Latvijā ir:

- likums „Par pašvaldībām”;
- Attīstības plānošanas sistēmas likums (APSL);
- Teritorijas attīstības plānošanas likums (TAPL);
- Ministru kabineta 14.10.2014. noteikumi Nr. 628 „Noteikumi par pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentiem”;
- Likums par budžetu un finanšu vadību;
- likums „Par pašvaldību budžetiem”.

Saskaņā ar likumu „Par pašvaldībām” pašvaldības pienākumi ir:

- izstrādāt pašvaldības teritorijas attīstības programmu un teritorijas plānojumu, nodrošināt teritorijas attīstības programmas realizāciju un teritorijas plānojuma administratīvo pārraudzību;
- izstrādāt un apstiprināt pašvaldības budžetu.

APSL norādīts, ka attīstības plānošanas sistēma aptver politikas un teritorijas attīstības plānošanu, kā arī nodrošina attīstības plānošanas sasaisti ar finanšu plānošanu un valsts un pašvaldību institūciju pieņemto lēmumu savstarpēju saskaņotību.

Izšķir šādus attīstības plānošanas dokumentu veidus:

- politikas plānošanas dokumenti,
- institūciju vadības dokumenti,
- teritorijas attīstības plānošanas dokumenti.

APSL noteikta plānošanas dokumentu hierarhija, ņemot vērā dokumentu darbības periodu (ilgtermiņa, vidēja termiņa un īstermiņa) un plānošanas teritoriālo līmeni jeb mērogu (nacionālie, reģionālie, pašvaldību dokumenti). Likumā līdztekus principiem, kas jāievēro attīstības plānošanā, noteikts arī princips, kas norāda uz saites starp attīstības un budžeta plānošanas nepieciešamību. Tas ir:

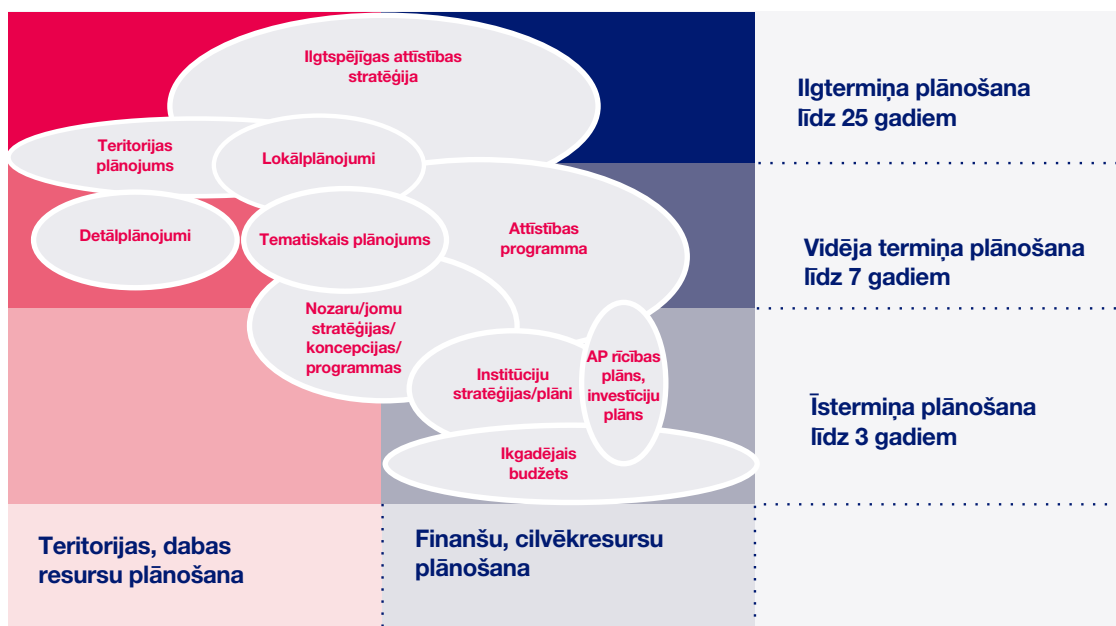
- finansiālo iespēju princips – izvērtē esošos un vidējā termiņā prognozētos resursus un piedāvā efektīvākos risinājumus attiecībā uz nosprausto mērķu sasniegšanai nepieciešamajām izmaksām.



4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

4.1.2. Pašvaldības plānošanas dokumentu sistēma

Tiesību aktiem atbilstoša pašvaldības plānošanas dokumentu sistēma Latvijā atspoguļota 2. attēlā.



2. attēls. Pašvaldības plānošanas dokumentu sistēma¹

Šāda šķietami komplicēta plānošanas sistēma ir pamatā stratēģiskās plānošanas un stratēģiskās vadīšanas ieviešanai un īstenošanai pašvaldībās, ko nevar īstenot, izraugoties tikai vienu no tās elementiem, jo elementiem ir jābūt savstarpēji saistītiem, spējot reaģēt uz ārējās vides izaicinājumiem, risināt problēmas un izmantot iespējas. Viena no saitēm, kas nepieciešama stratēģiskās vadīšanas īstenošanā, ir saite starp stratēģiskajiem uzstādījumiem un budžetu, taču tā nav vienīgā.

Pašvaldību obligātie attīstības plānošanas dokumenti

Saskaņā ar tiesību aktiem pašvaldībai obligāti jāizstrādā un jāapstiprina ilgtspējīgas attīstības stratēģija (IAS), teritorijas plānojums (TPL) un attīstības programma (AP).

2. tabula. Pilotpašvaldību galveno teritorijas attīstības plānošanas dokumentu plānošanas periodi un to apstiprināšanas gads

Pašvaldība	Ilgtspējīgas attīstības stratēģija	Teritorijas plānojums	Attīstības programma
Alojas novads	2013–2030 (2014)	2013–2024 (2013)	2013–2019 (2013)
Kokneses novads	2013–2037 (2013)	2013–2024	2013–2019
Salacgrīvas novads	2015–2038 (2015)	Ter. plānojumu kopa	2015–2021 (2015)
Līvānu novads	2013–2030	2012–2024 (2012)	2012–2018 (2012)
Smiltenes novads	2013–2037 (2013)	Ter. plānojumu kopa	2012–2018 (2012)
Jelgavas novads	2014–2033 (2014)	2011–2023 (2011)	2011–2017 (2010)
Saldus novads	2013–2038 (2013)	2013–2025	2013–2020 (2012)
Jūrmala	2010–2020 (2010)	Apstiprināts 2012. g.	2014–2020 (2013)

¹ Attēla ideja aizgūta no Rīgas attīstības plānošanas metodiskā materiāla. Attīstības plānošana pašvaldībās. Metodoloģiskais materiāls Rīgas plānošanas reģiona vietējo pašvaldību ilgtspējīgas attīstības stratēģiju un attīstības programmu izstrādei. Rīga, 2013.

4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

Detālpārplānojumi un lokālpārplānojumi ir obligāti likumā vai pašvaldības TPL noteiktajās vietās vai situācijās, bet tematisko plānojumu nepieciešamība ir pašvaldības lēmums.

Nozaru vai jomu attīstības plānošanas dokumentu (stratēģijas, koncepcijas, programmas, plāna) izstrādes nepieciešamība parasti ir pašu pašvaldību izvēlē, pieņemot par to atbilstošu lēmumu, norāde par dokumentu nepieciešamību var būt iekļauta arī pašvaldības AP. Taču ir gadījumi, kad šāda dokumenta izstrādes nepieciešamību iniciē valsts institūcijas vai finanšu resursu pieejamības iespējas. Piemēram, lai 2014.–2020. gada ES plānošanas periodā pašvaldība varētu pretendēt uz Partnerības līguma Eiropas Savienības investīciju fondu 2014.–2020. gada plānošanas periodam darbības programmā „Izaugsme un nodarbinātība” atsevišķu specifisko atbalsta mērķu (SAM) paredzētajiem līdzekļiem, tai ir jāizstrādā attiecīgas nozares vai jomas attīstības plānošanas dokuments. Minēsim piemēru – lai pretendētu uz 8.1.2. SAM līdzekļiem (*Uzlabot vispārējās izglītības mācību iestāžu vidi*), jā sagatavo un jāapstiprina izglītības attīstības plāns līdz 2020. gadam.

Lielu skaitu dažādu nozaru/jomu attīstības plānošanas dokumentu ir apstiprinājusi Jūrmalas pilsētas dome. Daži piemēri: Jūrmalas izglītības attīstības koncepcija 2015.–2020. gadam, Veselības veicināšanas plāns Jūrmalas pilsētai 2013.–2020. gadam, Jūrmalas pilsētas kultūrvides attīstības stratēģija 2008.–2020. gadam. Līvānu novada pašvaldībai ir Līvānu novada ilgtspējīgas enerģētikas rīcības plāns 2013.–2020. gadam. Kokneses novada pašvaldība ir izstrādājusi Kokneses novada tūrisma attīstības rīcības plānu 2015.–2020. gadam.

Kādi attīstības plānošanas dokumenti ir spēkā jūsu pašvaldībā? Kādi plānošanas dokumenti jūsu pašvaldībā ir izstrādes procesā?

Pašvaldību nozaru/jomu plānošanas dokumenti attīstības plānošanas sistēmā pēc būtības klasificējami kā politikas plānošanas dokumenti. Saskaņā ar Ministru kabineta 02.12.2014. noteikumiem Nr. 737 „Attīstības plānošanas dokumentu izstrādes un ietekmes izvērtēšanas noteikumi” ir šādi politikas plānošanas dokumentu veidi: pamatnostādnes, plāns un konceptuāls ziņojums. Iepriekšējie noteikumi paredzēja pamatnostādnes, plānu un koncepciju, bet Politikas plānošanas sistēmas attīstības pamatnostādņēs līdzās iepriekšminētajiem kā viens no politikas plānošanas dokumentu veidiem bija minēta arī programma. Tā kā pašvaldībām nozaru un jomu attīstības plānošanas dokumenti nav obligāta prasība, to veida un nosaukuma izvēlē pašvaldības var būt samērā brīvas, vienīgi izstrādes gadījumā nepieciešams izprast katra politikas plānošanas dokumenta veidu (stratēģija, programma, koncepcija, plāns, rīcības plāns).

Attiecībā uz pašvaldību institūciju (iestāžu, aģentūru, kapitālsabiedrību) attīstības plānošanas dokumentiem APSL paredz:

valsts un **pašvaldības institūcijas** atbilstoši savai kompetencei izstrādā attīstības plānošanas dokumentus pēc savas iniciatīvas, izpildot augstākas institūcijas uzdevumu, kā arī tad, ja attīstības plānošanas dokumentu izstrādi paredz tiesību akts.

Institūcijas vadības dokumentā atbilstoši attiecīgās institūcijas kompetencei nosaka attīstības plānošanas un budžeta plānošanas savstarpējo sasaisti un nodrošina attīstības plānošanas dokumentu pēctecīgu īstenošanu.

Pašvaldības aģentūrām un kapitālsabiedrībām attīstības plānošanas dokumenti (vidēja termiņa darbības stratēģija) ir obligāti. Pamatojums šim apgalvojumam atrodams Pielikumā C, kas pieejams VARAM mājaslapā.

Prasība, ka visām **pašvaldības iestādēm** obligāti nepieciešams attīstības plānošanas dokuments (attīstības plāns, stratēģija), tiesību aktos nav nepārprotami atrodama, tikai atsevišķām iestādēm to attīstības dokumentu nepieciešamību nosaka attiecīgie nozares vai jomas tiesību akti. Pamatojums šim apgalvojumam Pielikumā C, kas pieejams VARAM mājaslapā.

Tomēr, lai arī tiesību akti neparedz obligātu iestādes attīstības plānošanu, nepieciešamība pēc savas darbības plānošanas izriet no stratēģiskās vadīšanas un stratēģiskās plānošanas būtības.

Institūcijas attīstības plānošanas dokumenta izstrāde saskaņā ar pašvaldības attīstības programmas uzstādījumiem arī veido tiešu attīstības plānošanas sasaisti ar budžetu.

4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

Attīstības plānošanas dokumentu pieejamība

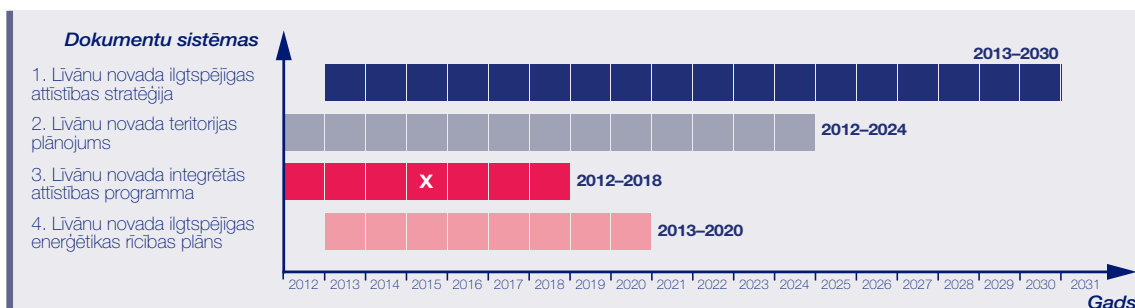
Lai visas pašvaldības institūcijas un to struktūrvienības varētu ievērot attīstības plānošanas dokumentus, t.sk. ņemt tos vērā budžeta projekta sagatavošanā, lai deputāti pieņemtu lēmumus, kas saskaņoti ar apstiprināto un sabiedrības akceptēto pašvaldības nākotnes redzējumu, visiem pašvaldības pārstāvjiem ir jābūt informētiem par spēkā esošajiem pašvaldības attīstības plānošanas dokumentiem, to aktualitātēm un jāizprot plānošanas dokumentu nozīmi.

Pašvaldībām vajadzētu nodrošināt, ka to mājaslapās uzskatāmi redzami un pieejami spēkā esošie attīstības plānošanas dokumenti, kā arī tajās ieteicams ievietot vēsturiskos plānošanas dokumentus, lai ar tiem var iepazīties ikviens interesents. Tā kā pašvaldības plānošanas dokumentu sistēmu veido daudz dažādu dokumentu un ne vienmēr to darbības periods norādīts nosaukumā vai arī ne vienmēr tas dod skaidru norādi par dokumenta aktualitāti, dokumentus mājaslapā ieteicams grupēt vismaz divās grupās:

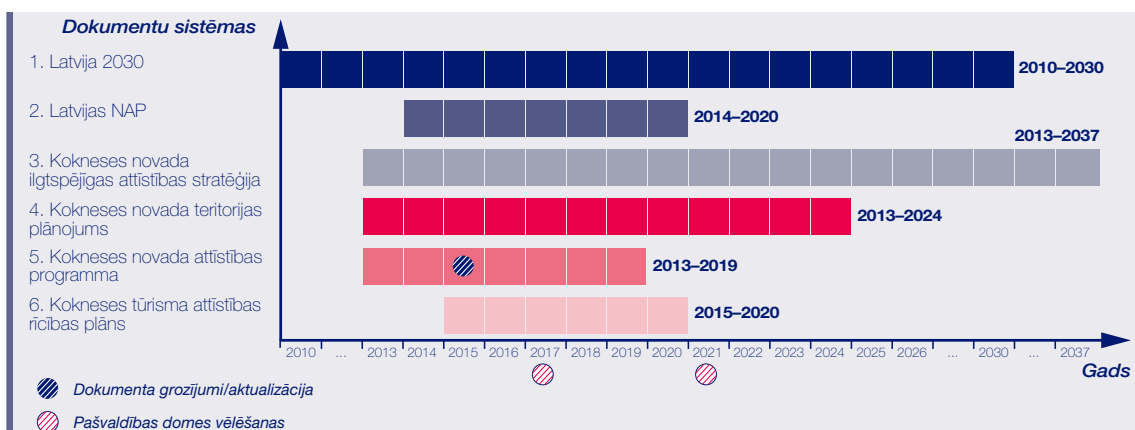
- aktuālie/spēkā esošie attīstības plānošanas dokumenti;
- attīstības plānošanas dokumentu arhīvs/vēsture.

Vai jūsu pašvaldības mājaslapā tiek nodrošināta visu esošo attīstības plānošanas dokumentu pieejamība?

Vēl uzskatāmāk pastāvošo attīstības plānošanas dokumentu sistēmu var raksturot un par aktualizācijas vai jauna dokumenta izstrādes nepieciešamību savlaicīgi norādīt pašvaldības attīstības plānošanas dokumentu grafiks (piemēri 3., 4. attēlā). Grafikā ar speciālu apzīmējumu var iekļaut arī sagatavošanā esošos plānošanas dokumentus.



3. attēls. Līvānu novada attīstības plānošanas dokumentu sistēmas piemērs



4. attēls. Kokneses novada attīstības plānošanas dokumentu sistēmas piemērs

4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

Vai jūsu pašvaldībā visiem darbiniekiem vienkopus ir pieejama informācija par spēkā esošajiem attīstības plānošanas dokumentiem un sagatavošanā esošajiem dokumentiem?

Lai attīstības plānošanas dokumentus būtu viegli izprast, tie jāveido iespējami skaidri un pārskatāmi. Problēma, ka dokumenti tiek sagatavoti sarežģītā valodā, ir atzīta valsts pārvaldē, un tā savai plānošanai izvirzījusi šādus uzdevumus, kas aktuāli arī pašvaldībām savas attīstības plānošanas mērogos:

- attīstības plānošanas sistēmas iedzīvināšana, padarot to maksimāli efektīvu, skaidru, viegli piemērojamu un saprotamu politikas veidotājiem un sabiedrībai kopumā;
- lai palielinātu politikas plānošanas dokumentu uztveramību plašākai sabiedrībai, samazināt politikas plānošanas dokumentu apjomu, normatīvajā regulējumā paredzot, ka veidojami īsāki, koncentrētāki un viegli lasāmi dokumenti.

Pašvaldības attīstības plānošanas sistēmā Attīstības programma (AP) ir tas attīstības plānošanas dokuments, kam jāveido tieša saite ar pašvaldības budžetu.

4.1.3. Attīstības programma

Pašvaldības attīstības programma – vidēja termiņa teritorijas attīstības plānošanas dokuments, kurā noteiktas vidēja termiņa prioritātes un pasākumu kopums plānošanas reģiona vai vietējās pašvaldības attīstības stratēģijā izvirzīto ilgtermiņa stratēģisko uzstādījumu īstenošanai.

Attīstības programmā ietilpst:

- stratēģiskā daļa, kurā ietvertas vidēja termiņa prioritātes un rīcības virzieni (pasākumu kopums);
- rīcības plāns un investīciju plāns, kurus izstrādā ne mazāk kā triju gadu periodam;
- attīstības programmas īstenošanas uzraudzības un novērtēšanas kārtība, kurā noteikti rezultatīvie rādītāji un uzraudzības pārskata sniegšanas biežums un saturs.

Lai sekmētu pašvaldību AP izstrādi augstākā kvalitātē, VARAM ir sagatavojusi un 2014. gada decembrī izdevusi aktualizētus „Metodiskos ieteikumus attīstības programmu izstrādei reģionālā un vietējā līmenī”². **Metodiskajiem ieteikumiem nav tiesību akta statusa, tie ir ieteikumi**, tādējādi AP izstrādē var atrast un izmantot arī atšķirīgus risinājumus. Metodisko ieteikumu ievadā norādīts, ka VARAM piedāvā vienotu attīstības programmas izstrādes pieeju, taču ar variēšanas iespējām, respektīvi, aicina strādāt elastīgi, radoši un izmantot esošo pozitīvo pieredzi. Metodisko ieteikumu I daļā minēti astoņi APSL un TAPL ieteiktie AP izstrādes pamatprincipi, APSL minētais finansiālo iespēju princips gan nav starp tiem.

AP stratēģiskā daļa

Attīstības programmas stratēģiskā daļa ietver vīziju, mērķus, ilgtermiņa prioritātes, vidēja termiņa prioritātes, rīcības virzienus un uzdevumus. Kopš pašvaldībām obligāta ir IAS izstrāde, AP stratēģiskajā daļā iekļautās vidēja termiņa prioritātes izriet no IAS noteiktās vīzijas, mērķiem un ilgtermiņa prioritātēm. AP ir noteikti rīcības virzieni un tojos pildāmie uzdevumi. Savukārt plānotie uzdevumu pasākumi (aktivitātes) un atsevišķos gadījumos arī apakšpasākumi veido pamatu rīcības plānam, kam seko investīciju plāns.

Lai gan vīzija, mērķi, ilgtermiņa prioritātes un pašvaldības specializācija ir formulēti IAS, lai dokumenti būtu pārskatāmāki, daudzos gadījumos pašvaldības AP atkārti šo stratēģisko nostādņu uzskaitījumus, kuru izvērsums AP jāturpina.

Tā kā aktuālā pašvaldību attīstības plānošana netiek sākota pie baltas lapas, bet tiek nodrošināta iepriekšējos

² Vidus aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija. Metodiskie ieteikumi attīstības programmu izstrādei. Pieejams: http://varam.gov.lv/lat/darbibas_veidi/reg_att/metodika/?doc=13662



4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

dokumentos noteikto virzienu pārmantojamību, sastopami gadījumi, kad rīcības virzieni ir formulēti pašvaldības ilgtspējīgas attīstības stratēģijā, bet AP tie tiek tālāk izvērsti.

Parasti rīcības virzieni tiek grupēti atbilstoši izvirzītajiem mērķiem, taču dažas pašvaldības izvēlas pieeju, kur, ņemot vērā to, ka dažādu rīcību savstarpējā ietekme nav vienkārši lineāra, norādīta izvirzīto rīcības virzienu ietekmes pakāpe uz visiem izvirzītajiem mērķiem, tāpēc tie nav grupēti pa mērķiem.



Spēkā esošā Smiltenes novada attīstības programma 2012.–2018. gadam izstrādāta pirms novada IAS izstrādes. AP norādīta pašvaldības attīstības vīzija, trīs stratēģiskie mērķi, katram mērķim viena plaši formulēta ilgtermiņa prioritāte, katrai ilgtermiņa prioritātei viena vidēja termiņa prioritāte, un pēc tam, grupējot pa mērķiem, katram mērķim ir noteikti trīs rīcības virzieni. Rīcību virzieniem noteikti vairāki uzdevumi (2–7).

Jūrmalas pilsētas attīstības programma apstiprināta 2013. gada septembrī, 2010. gadā tika apstiprināta Jūrmalas stratēģija, kas tajā laikā vēl nebija obligāta prasība. Attīstības programmā, balstoties uz trīs ilgtermiņa mērķiem, izvirzīti trīs vidēja termiņa mērķi. Katram vidēja termiņa mērķim noteiktas vairākas prioritātes (8–10), katrai prioritātei – vairāki rīcības virzieni (1–4).

Kokneses novada attīstības programma 2013.–2019. gadam izstrādāta kopā ar Kokneses novada ilgtspējīgas attīstības stratēģiju 2013.–2037. gadam. Attīstības programmas stratēģiskajā daļā ietverti četri Stratēģijā izvirzītie mērķi un Rīcības plāns mērķu sasniegšanai. Rīcības plānu veido uzdevumi katra mērķa sasniegšanai (5–9) un rīcības/projekti, katram norādot īstenošanas laiku (pastāvīgi, trīs vai septiņi gadi).



Kāda ir jūsu pašvaldības AP stratēģiskās daļas struktūra? Kā ir noteiktas prioritātes? Kā ir izvērsti rīcības virzieni?

AP rīcības plāns un investīciju plāns



Rīcības plānā ietver:

- plānotās darbības un to īstenošanas termiņus;
- atbildīgos par darbību īstenošanu;
- plānoto darbību īstenošanas avotus un, ja iespējams, indikatīvo nepieciešamā finansējuma apjomu;
- darbības rezultātus.

Investīciju plānā ietver:

- plānotos investīciju projektus un to īstenošanas termiņus;
- atbildīgos par investīciju projektu īstenošanu;
- indikatīvo plānoto investīciju projektu īstenošanai nepieciešamā finansējuma apjomu un avotus;
- sasniedzamos rezultātus.

AP ietilpstošais **rīcības plāns un investīciju plāns** veido ļoti tiešu un ciešu saiti starp attīstības plānošanu un budžeta plānošanu, jo vienā pusē ir attīstības mērķi, rīcības virzieni un uzdevumi, bet otrā pusē – budžets jeb reālie līdzekļi pasākumu, aktivitāšu un projektu īstenošanai, lai izpildītu uzdevumus izvirzīto mērķu sasniegšanai.

Arī rīcības plāns un investīciju plāns savā starpā ir cieši saistīti. Pēc loģikas rīcības plāns ir plašāks par investīciju plānu. Rīcības plānā katram rīcības virzienam vai uzdevumam (atkarībā no tā, kāds izvērsums ir AP stratēģiskajā daļā) ir minēti konkrēti pasākumi (aktivitātes, rīcība, darbības), norādot katras darbības tiešo sasniegumu jeb rezultātu. Jo precīzāk noteikts rezultāts, jo precīzāk iespējams plānot nepieciešamos pašvaldības līdzekļus. Tajā pašā laikā ne visi rīcības plāna pasākumi vienmēr saistīti ar pašvaldības izdevumiem, piemēram, pašvaldība rīcības plānā var paust atbalstu viesnīcas izveidei, ko saģaida no privātā sektora.

Investīciju plānā ietver konkrētus no rīcības plāna, kā arī no nozaru attīstības dokumentiem izrietošus projektus. Nav

4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

nepārprotamas atbildes, kādi projekti iekļaujami investīciju plānā un kādi projekti no rīcības plāna iekļaujami budžetā. Skaidrs, ka investīciju plānā ir iekļaujami visi ieguldījumi infrastruktūrā un liela daļa ieguldījumu materiāltehniskās bāzes pilnveidošanā. Ne tik viennozīmīga ir atbilde, piemēram, par darbinieku mācību projektiem, tādu pasākumu kopumu kā pilsētas/novada svētki, pašvaldības stipendijas studiju atbalstam augstskolās u.c.

VARAM metodiskajos ieteikumos sniegtās rekomendācijas par rīcības plānu un investīciju plānu pieļauj plašas variācijas iespējas.

- Rīcības plānā norāda pasākumus un aktivitātes, ko īsteno pašvaldības darbinieki vai citas institūcijas, savukārt Investīciju plānā norāda investīciju projektus, kurus finansē vai kuriem finansējumu piesaista pašvaldība, bet īstenošanu veic privātie pakalpojumu sniedzēji. Rīcības plānā ieteicams iekļaut arī tādas plānošanas procesā identificētās investīciju projektu idejas, kurām vēl nav skaidrs ne potenciālais īstenošanās, ne finansējuma avots un nepieciešamais finansējuma apjoms.
- Rīcības plānā svarīgi pasākumus un aktivitātes plānot saskaņā ar tuvāko gadu laikā pieejamajiem resursiem, jo tikai koncentrēšanās uz svarīgākajiem pasākumiem un aktivitātēm var veicināt vēlāmā rezultāta sasniegšanu, pēctecības un nepārtrauktības nodrošināšanu.
- Pašvaldības rīcības plānā iekļauj plānotos pasākumus un aktivitātes, kas ir attīstības programmas stratēģiskajā daļā noteikto uzdevumu izpildei paredzētās darbības.
- Rīcības plānā, izvirzot uzdevumus un to īstenošanas pasākumus un aktivitātes, ir jānosaka izmērāmi īstermiņa sasniedzamie rezultāti, kas raksturo šo uzdevumu izpildi.
- Investīciju plānā atspoguļo visas plānotās investīcijas pašvaldības attīstības veicināšanai – gan pašvaldības investīcijas, gan investīcijas, ko plāno piesaistīt ES, ārvalstu un nacionālā atbalsta ietvaros. Tajā tiek attēloti visi pašvaldības attīstības projekti vai projektu idejas, kas realizējamas, lai sasniegtu stratēģiskajā daļā izvirzītās vidēja termiņa prioritātes.
- Ņemot vērā, ka uz investīciju plāna izstrādes brīdi vairākas projektu idejas var būt neskaidras, tās tiek iekļautas rīcības plānā vai arī atsevišķā, no attīstības projekta nodalītā projektu rezerves sarakstā, kas tiek pārskatītas investīciju plāna aktualizācijas periodā³.

Pamatojoties uz Valsts kontroles aizrādījumu, var secināt, ka tiek sagaidīts, ka visiem rīcības plāna pasākumiem ir projekta/-u izvērsums investīciju plānā un ka visi investīciju plāna projekti izriet no rīcības plāna (kas ir loģiski):

„Piemēram, rīcības virzienā „Aktīva, veselīga un videi draudzīga dzīvesveida veicināšana” tikai septiņiem no 14 rīcības plāna pasākumiem investīciju plānā ir paredzēti atbilstoši investīciju projekti un noteikts to finansējuma apmērs. Savukārt investīciju plānā sešiem projektiem no 21 investīciju projekta nav paredzēts atbilstošs pasākums rīcības plānā vai to nav iespējams noteikt⁴”.

Piekrītot viedoklim, ka investīciju plāna projektiem jāizriet no rīcības plāna pasākumiem, tomēr jāatzīst, ka iespējama situācija, kad rīcības plāna pasākums tiek iekļauts budžetā vai seko aktivitātes, kas nav investīciju plāna projekti.

4.1.4. Pašvaldības budžets

Pašvaldības budžeta būtība

Vispārīgā nozīmē budžets ir ieņēmumu un izdevumu plāns organizācijai vai jebkuram citam organizatoriska rakstura objektam noteiktam laika posmam. Budžets ir plāns, kurā tiek ietverti noteiktam laika posmam prognozējamie ieņēmumi un iecerētie izdevumi.

Objekts, kam tiek veidots budžets, ir ne tikai organizācija (uzņēmums, iestāde, biedrība u.c.), tas var būt organizācijas struktūrvienība, funkcija, darbs, pasākums, projekts, valsts, pašvaldība, cita teritoriālas pārvaldes vienība, kā arī mājsaimniecība, ģimene, indivīds u.t.t.

³ Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija. Metodiskie ieteikumi attīstības programmu izstrādei. Pieejams: http://varam.gov.lv/lat/darbibas_veidi/reg_att/metodika/?doc=13662

⁴ Latvijas Republikas Valsts kontrole. Pašvaldības. Pieejams: <http://www.lrvk.gov.lv>

4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

Latvijā galvenie pašvaldību budžetu regulējošie tiesību akti ir:

- Likums par budžetu un finanšu vadību;
- likums „Par pašvaldību budžetiem”.

Likumā par budžetu un finanšu vadību noteikts, ka:

budžets ir līdzeklis valsts politikas realizācijai ar finansiālām metodēm. Budžets ir valdības finansiālās darbības un vadības pamatā.

Budžeta mērķis ir noteikt un pamatot, kādi līdzekļi nepieciešami valdībai, citām valsts institūcijām un pašvaldībām to valsts pienākumu izpildei, kuru finansēšana noteikta ar likumdošanas aktiem, nodrošinot, lai tajā laikposmā, kuram šie līdzekļi paredzēti, izdevumus segtu atbilstoši ieņēmumi. Budžetu izstrādājot, jāņem vērā nepieciešamība nodrošināt vispārējo ekonomisko līdzsvaru.

Likums „Par pašvaldību budžetiem” nosaka, ka:

pašvaldību budžetu mērķis ir noteikt un pamatot, kāds līdzekļu apjoms tām nepieciešams ar likumu noteikto funkciju, uzdevumu un brīvprātīgo iniciatīvu izpildei periodā, kuram šie līdzekļi ir paredzēti.

Tā kā pašvaldību rīcībā ir ierobežoti un ne vienmēr visu funkciju un brīvprātīgo iniciatīvu īstenošanai pietiekami finanšu līdzekļi, turklāt Latvijā pašvaldību finanšu ieņēmumu autonomija ir samērā zema, līdz ar to galvenais uzsvars budžeta plānošanā ir uz izdevumiem un tikai samērā neliels uz pašu ieņēmumiem, tad faktam un praksei atbilstošāks ir pašvaldības budžeta mērķis, kas formulēts „Pašvaldību finanšu vadības un grāmatvedības rokasgrāmatā”:

pašvaldības budžeta mērķis ir sadalīt pieejamos finanšu līdzekļus attiecīgajā saimnieciskajā gadā pašvaldību funkciju un uzdevumu izpildei atbilstoši pašvaldības prioritātēm⁵.

Attīstības plānošanas kontekstā pašvaldības budžeta mērķis ir sadalīt prognozētos pieejamos finanšu līdzekļus attiecīgajā periodā pašvaldības funkciju un uzdevumu izpildei un attīstībai atbilstoši pašvaldības attīstības plānošanas dokumentos noteiktajiem rīcības virzieniem, prioritātēm, uzdevumiem, rīcības plānam un investīciju plānam, lai sasniegtu šajos dokumentos minētos mērķus.

Papildus iepriekš minētajam pašvaldības budžets nodrošina finanšu kontroli un salīdzināšanas iespējas, vienlaikus tas ir finanšu vadības instruments investīciju, aizņēmumu un citu vadības lēmumu pieņemšanai.

Lai arī budžeta plāns un pārskats sastāv no kvantitatīvas informācijas, tas nav un nedrīkst būt tehnokrātisks instruments, bet gan daudz dažādu politisku lēmumu rezultāts.

Latvijā pašvaldības budžeta periods ir gads, to dēvē par saimniecisko gadu, un tas tāpat kā valsts budžets sākas 1. janvārī un beidzas 31. decembrī.

Šobrīd Latvijā turpinās diskusija par vidēja termiņa pašvaldību budžeta ieviešanu (3–5 gadi), uzsverot tā nepieciešamību, sevišķi investīciju plānošanā.

Vidēja termiņa budžeta plānošanas prakse ir redzama Norvēģijas pašvaldībās – katras pašvaldības budžets tiek plānots četriem gadiem, detalizēti izvērtot pirmo gadu.

Pašvaldības budžeta struktūra un sastāvdaļas

Likums „Par pašvaldībām” paredz, ka pašvaldībām ir tiesības patstāvīgi veidot un apstiprināt savus budžetus. Gadskārtējais pašvaldības budžets ir dokuments, kuru noformē un apstiprina kā pašvaldības saistošos noteikumus.

Latvijā pašvaldību budžets sastāv no pamatbudžeta un speciālā budžeta.

Pagājušā gadsimta deviņdesmito gadu pirmajā pusē, ieviešot pašvaldību budžetu dalījumu pamatbudžetā un speciālajā budžetā, tas bija kā pagaidu risinājums. Šodien šī budžeta dalījuma jēga ir zudusi un šis dalījums apgrūtina vai nenodrošina korektu budžeta informācijas analīzi ne pašvaldības, ne arī nacionālā līmenī, un šī dalījuma lietošana nav objektīva vajadzība. Šāds dalījums apgrūtina vidēja termiņa kapitāla investīciju programmu plānošanu un finansēšanu, kavē objektīvu pašvaldību salīdzināšanu un salīdzināšanas (*benchmarking*) izmantošanu

⁵ Latvijas Republikas Finanšu ministrija. Pašvaldību finanšu vadības un grāmatvedības rokasgrāmata. Rīga, 2001.

4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

pašām pašvaldībām savas darbības pilnveidošanai un attīstības vadības lēmumiem. Kopš 2011. gada vairākas pašvaldības jau ir atteikušās no budžeta daļējuma pamatbudžetā un speciālajā budžetā, atsevišķi atstājot tikai ziedojumu un dāvinājumu daļu. Šādi piemēri ir Rīga, Jūrmala, Ikšķiles novads u.c. pašvaldības. Nenoliedzot, ka lielākām pašvaldībām pamatbudžeta daļas palielināšana dod arī lielākas aizņēmuma iespējas, nenonākot stabilizējamā situācijā, tomēr galvenais ieguvums budžetu apvienošanā ir korektākas situācijas apzināšanas un analīzes iespējas kvalitatīvāku lēmumu pieņemšanai.

Pamatbudžeta daļas un speciālā budžeta daļas apvienošana vienotā pašvaldības budžetā, atsevišķi atstājot ziedojumu un dāvinājumu budžetu, būtu ieteicamā prakse visām pašvaldībām.

Pašvaldību budžetos ir ieņēmumu daļa, izdevumu daļa un finansēšanas daļa. Attiecīgi likums „Par pašvaldību budžetiem” paredz, ka pašvaldības savus budžetus izstrādā atbilstoši budžeta ieņēmumu, izdevumu un finansēšanas klasifikācijai, kuru nosaka Ministru kabinetā.

Šobrīd pašvaldībām spēkā ir šādas budžetu klasifikācijas, kas ir vienotas ar valsts budžetu:

- ieņēmumu klasifikācija. MK 27.12.2005. noteikumi Nr. 1032 „Noteikumi par budžetu ieņēmumu klasifikāciju”;
- izdevumu klasifikācija atbilstoši funkcionālajām kategorijām. MK 13.12.2005. noteikumi Nr. 934 „Noteikumi par budžetu izdevumu klasifikāciju atbilstoši funkcionālajām kategorijām”;
- izdevumu klasifikācija atbilstoši ekonomiskajām kategorijām. MK 27.12.2005. noteikumi Nr. 1031 „Noteikumi par budžetu izdevumu klasifikāciju atbilstoši ekonomiskajām kategorijām”;
- finansēšanas klasifikācija. MK 22.11.2005. noteikumi Nr. 875 „Noteikumi par budžetu finansēšanas klasifikāciju”.

Turklāt Likums par budžetu un finanšu vadību paredz, ka pašvaldību budžetiem ir jāatspoguļo pašvaldību administratīvās struktūras. Šeit jāņem vērā, ka visi pašvaldības iestāžu un aģentūru ieņēmumi un izdevumi ietilpst pašvaldības budžetā, savukārt kapitālsabiedrību finanses pamatā ir ārpus pašvaldību budžetiem. Iekšējās sistēmas vajadzībām pašvaldības var izmantot savu, modificētu izdevumu klasifikāciju. Likumā par budžetu un finanšu vadību minētais par pašvaldību budžetu sasaisti ar pašvaldības administratīvo struktūru norāda uz pašvaldības institūciju attīstības plānošanas dokumentiem kā nozīmīgu saiti starp AP un budžetu.

Budžeta veidošanas process

Gadskārtējais pašvaldības budžets jāizstrādā un jāiesniedz apstiprināšanai domei ne vēlāk kā divu mēnešu laikā pēc gadskārtējā valsts budžeta likuma izsludināšanas.

Praksē ir pašvaldības, kur dome gadskārtējā budžeta plānu apstiprina, pirms attiecīgais saimnieciskais gads ir sācies, tas ir, decembrī, ir pašvaldības, kas budžeta plānu pieņem saimnieciskajam gadam jau sākoties – janvārī, februārī. Tā kā tiesību akti paredz, ka AP rīcības plāns un investīciju plāns jāaktualizē ne retāk kā reizi gadā, tas būtu darāms pirms budžeta pieņemšanas vai ciešā saistībā ar budžeta pieņemšanu.

Budžeta sagatavošanā var izmantot dažādas pieejas, gan veidojot budžeta struktūru, gan aprēķinot budžetu.

Budžeta struktūru var veidot pēc:

- funkcijām (pamatā klasifikācija pēc funkcionālajām kategorijām);
- struktūrvienībām (pamatā pašvaldības organizatoriskā struktūra);
- programmām (pamatā programmas, pasākumi vai pašu izveidota klasifikācija).

Latvijas pašvaldību praksē budžeta struktūras veidošanā tiek izmantots vairāku veidu apvienojums, visbiežāk to veidojot pēc funkcijām un struktūrvienībām, retāk – pēc programmām. Pamatojoties uz vienoto klasifikāciju, plānošanas procesā sākotnējais sadalījums līmeņos pēc funkcijām un struktūrvienībām ir jāapvieno ar izdevumu sadalījumu pēc ekonomiskām kategorijām. Prasība sniegt pārskatus, izmantojot vienotu klasifikāciju, neliedz pašvaldībām kā vēl vienu dimensiju izmantot budžeta programmas un pasākumus. Pilnībā programmu budžetu prakse Latvijā nav vērojama, bet atsevišķu programmu iekļaušana budžeta plānošanā ir sastopama. Piemēram, pilsētas sabiedrības integrācijas programma, pilsētas/novada svētki u.c.



4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

Daļā ar stratēģisko vadību un budžetu saistītu pētnieciska vai metodiska rakstura literatūras avotu programmu budžets tiek minēts kā pamats un obligāts priekšnosacījums stratēģiskās vadīšanas un budžeta sasaistei, citu valstu praksē tas vairāk ir sastopams nacionālā mērogā, mazāk pašvaldībās. Piemēram, Latvijas pašvaldību gadījumā, sasaistot AP ar budžetu, katram rīcības virzienam varētu veidot savu budžeta programmu, daļa no tām sakristu ar funkciju budžeta struktūru. Tāds piemērs varētu būt izglītības nozare vai tās apakšnozares.



Pēc budžeta aprēķināšanas veida var izdalīt šādus budžetus:

- budžets, kura pamatā ir iepriekšējā gada (bāzes gada) faktiskie rezultāti;
- nulles bāzes budžets.

Budžetu, kura pamatā ir iepriekšējā gada plāns, sauktu arī par bāzes budžetu, aprēķina, no pašreizējā gada plānotajiem izdevumiem atņemot vienreizējos maksājumus, projektu izdevumus, investīcijas, kapitālieguldījumus, vienreizējas lielas iegādes un ņemot vērā izmaiņas nodokļu un citos tiesību aktos, inflācijas līmeņa prognozētās izmaiņas valstī un līdz ar to preču un pakalpojumu cenu izmaiņas.

Nulles bāzes budžetā katra struktūrvienība (vai programma) savu budžetu veido, pamatojoties uz nepieciešamību. Budžeta sagatavošanai var izmantot aprēķinu normatīvus, citu, t.sk. privātā sektora, izmaksu pieredzi, kā arī saprātīgus minējumus. Nulles bāzes budžets nebalstās uz pagātni, bet uz darbību nākotnē. Tā kā ne vienmēr ir pieejami izejas dati, aprēķini var būt atkarīgi no tā, vai budžetu gatavo budžeta izpildītājs, budžeta apropriācijas piešķirējs vai eksperts.

Pirms budžeta tāmju pieprasījuma izsūtīšanas pašvaldības var noteikt budžeta sadaļu (funkciju, struktūrvienību, programmu) finansējuma bāzes līmeni – kontrolrādītāju galvenajiem budžeta izpildītājiem.

Latvijas praksē visbiežāk pašvaldības budžetu gatavo, izmantojot bāzes gada budžetu, kas korigēts atbilstoši prioritātēm, ko reizēm dēvē par budžeta prioritātēm un ko apstiprina pašvaldības politīķi. Attiecīgā gada budžeta prioritātēm vajadzētu būt saskaņotām ar pašvaldības attīstības vidēja termiņa prioritātēm un rīcības plānu. Praksē nereti ir sastopama situācija, ka budžeta prioritātēm nav nekādas sasaistes ar attīstības plānošanas dokumentiem. Par budžetu atbildīgajām pašvaldības struktūrvienībām vajadzētu sekot, lai budžeta prioritātes būtu saskaņotas ar attīstības prioritātēm un nekādā gadījumā to starpā nebūtu pretrunu.



Kā jūsu pašvaldībā tiek veidots budžets?

4.1.5. Par attīstības plānošanu un budžetu atbildīgās pašvaldību struktūrvienības

Katras pašvaldības administrācijā ir struktūrvienība, kas atbildīga par attīstības plānošanu, un struktūrvienība, kas atbildīga par finanšu lietu plānošanu, koordināciju un kontroli, t.sk. par budžetu atbildīgā struktūrvienība, kas bieži ir apvienota ar grāmatvedību. Savukārt domes deputātiem obligāti ir jāizveido Finanšu komiteja, ko vada domes priekšsēdētājs un kas izskata visus ar budžetu saistītus lēmumus domē. Praksē papildus divām obligātajām deputātu komitejām gandrīz visās pašvaldībās ir izveidota vēl arī kāda ar attīstības jautājumiem saistīta komiteja vai tās jautājumi norādīti kā komitejas kompetences obligātā daļa. Ir sastopami gadījumi, kur attīstības jautājumi ir apvienoti ar finanšu jautājumiem vienā komitejā (3. tabulā redzama situācija projekta aktivitātes pilotpašvaldībās). Dažās pašvaldībās ir izveidotas arī atbilstošas komisijas, piemēram, Saldus novadā ir Budžeta un ekonomikas komisija, Līvānu novadā ir Attīstības plānošanas komisija.

4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

3. tabula. Par budžetu atbildīgās domes komitejas un administrācijas struktūrvienības pilotpašvaldībās

Pašvaldība	Atbildīgā komiteja		Atbildīgā struktūrvienība	
	Budžeta jautājumi	Attīstības plānošana	Budžeta jautājumi	Attīstības plānošana
Alojas novads	Finanšu un attīstības komiteja		Finanšu un grāmatvedības nodaļa	Attīstības nodaļa
Kokneses novads	Finanšu un attīstības pastāvīgā komiteja		Grāmatvedības un finanšu nodaļa	Attīstības nodaļa
Salacgrīvas novads	Finanšu komiteja	Attīstības komiteja	Finanšu nodaļa	Būvvalde, teritorijas plānotājs
Līvānu novads	Finanšu komiteja	Tautsaimniecības komiteja	Uzskaites un finanšu nodaļa	Plānošanas un attīstības daļa
Smiltenes novads	Finanšu un attīstības jautājumu pastāvīgā komiteja		Finanšu nodaļa	Attīstības un plānošanas nodaļa
Jelgavas novads	Finanšu komiteja	Tautsaimniecības komiteja	Finanšu nodaļa	Attīstības nodaļa
Saldus novads	Finanšu komiteja	Teritoriālā komiteja	Finanšu nodaļa	Attīstības nodaļa
Jūrmala	Finanšu komiteja	Attīstības un vides jautājumu komiteja	Budžeta nodaļa	Attīstības pārvalde (Stratēģiskās un biznesa plānošanas nodaļa), Pilsētplānošanas nodaļa

Datu avoti: pašvaldību mājaslapas

Tradicionāli pašvaldībās Finanšu nodaļa netiek uzverta kā nozares/jomas struktūrvienība, bet gan kā vadošā struktūrvienība, jo budžeta jautājumi un budžeta sagatavošana tiek uzskatīti par prioritāti, savukārt pret Attīstības nodaļu attiecas kā pret vienu no nozares/jomas struktūrvienībām, nevis kā pret jomas, kur iesaistītas visas struktūrvienības, vadošo struktūrvienību.

Kuras administrācijas struktūrvienības jūsu pašvaldībā ir atbildīgas par pašvaldības attīstības plānošanu un finansēm? Kā jūs vērtējat struktūrvienību sadarbību attīstības plānošanā un budžeta plānošanā?

Lai gan pašvaldībās ir izveidotas attīstības/plānošanas nodaļas, savas nozares, jomas, institūcijas attīstības plānošana ir attiecīgo nozaru un institūciju vadītāju atbildība. Attīstības plānošanas struktūrvienības galvenais uzdevums plānošanā ir tās procesa vadīšana – procesa plānošana, organizēšana, koordinēšana, metodisku norādījumu sniegšana, taču saturiskais ieguldījums attīstības plānošanā jāsniedz visām pašvaldības struktūrvienībām, t.sk. **dokumentu aktualizēšanas laikā un to uzraudzībā.**

4.2. Plašāka resursu un rezultātu rādītāju izmantošana

Iepazīšanās ar Norvēģijas pašvaldību praksi attīstības plānošanā stratēģiskās vadīšanas kontekstā liek secināt, ka Latvijas pašvaldībās nepietiekami izmanto resursu un rezultātu datus, kā arī no tiem izrietošos analītiskos rādītājus. Tāpēc viens no risinājumiem ciešākai attīstības plānošanas un budžeta sasaistei ir visu veidu resursu un rezultātīvo rādītāju (angļu valodā saukti par *input, output, outcome, impact*) plašāka izmantošana, piemēram, salīdzināšanai ar citām pašvaldībām un analīzei, efektivitātes novērtēšanai – gan funkcionālās, gan ekonomiskās efektivitātes rādītāju analīze – pašvaldības darbības pilnveidošanai. Nepieciešams gan ievērojami pilnveidot attīstības programmas īstenošanas uzraudzības un novērtēšanas sistēmu, gan arī plašāk izmantot dažādus rādītājus pašvaldības darbības pilnveidošanai, t.sk. budžeta veidošanā.

Šajā nodaļā norādīti uzraudzības tiesiskie pamati, atgādināta teorija, aprakstīta Norvēģijas pieredze un sniegts piemērs, kā arī atspoguļots pilotpašvaldību mēģinājums vienas nozares rādītāju izvērsumam un analīzei.

Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

4.2.1. Uzraudzības tiesiskais pamats un teorētiskie aspekti

Attīstības plānošanas likums paredz, ka attīstības plānošanas procesā jāievēro uzraudzības un novērtēšanas princips – attīstības plānošanā un attīstības plānošanas dokumentu īstenošanā visos pārvaldes līmeņos tiek nodrošināts to ietekmes izvērtējums, kā arī uzraudzība un pārskatu sniegšana par sasniegtajiem rezultātiem.

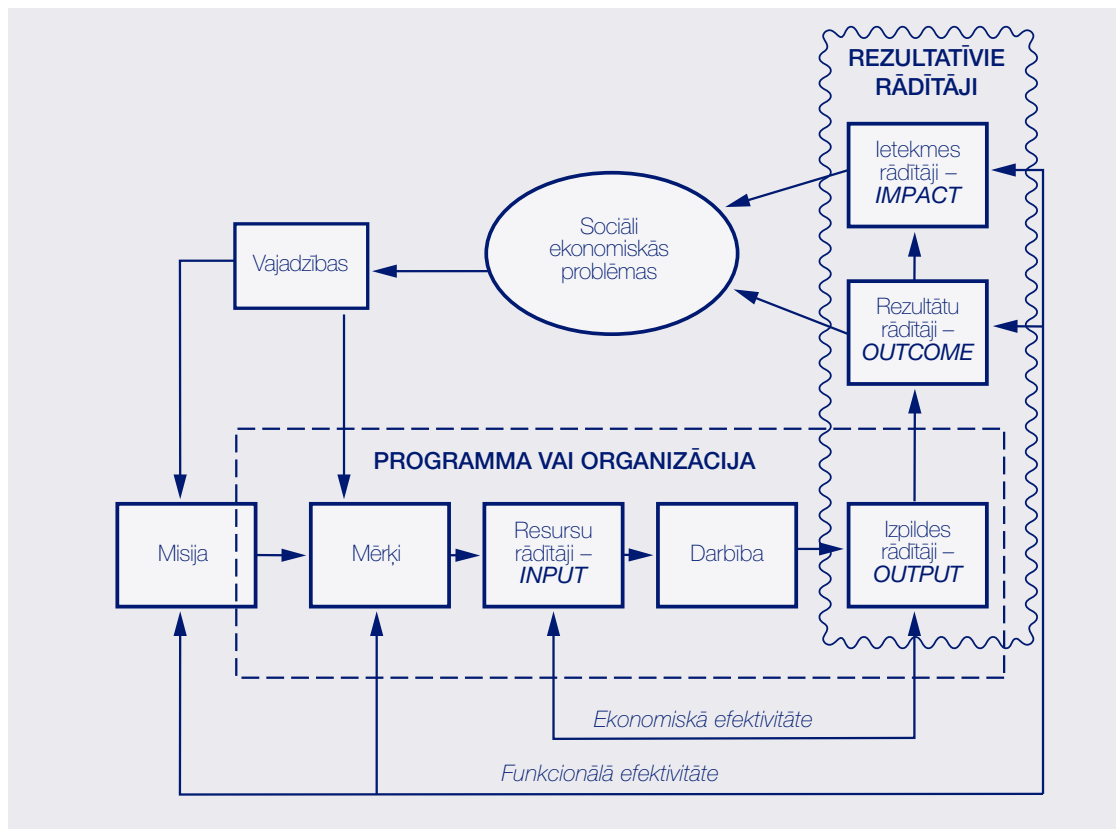
Uzraudzības pārskatu par attīstības programmas īstenošanas rezultātiem pašvaldība izstrādā ne retāk kā reizi trijos gados. Tajā ietver informāciju par veiktajām aktivitātēm, rezultatīvo rādītāju izmaiņas, secinājumus un ieteikumus turpmākajai rīcībai, kā arī informāciju par atbilstību ilgspējīgas attīstības stratēģijā izvirzītajiem stratēģiskajiem mērķiem.

Plašā nozīmē *uzraudzība* jeb *monitorings* nozīmē nepārtrauktu vai regulāru kaut kā novērošanu vai izmērīšanu laikā (dabas parādību vai apstākļu, programmas vai projekta izpildes), kombinējot to ar šīs informācijas salīdzinājumu pret iepriekš noteiktiem progresa standarta datiem.

Vispārīgā teritorijas attīstības plānošanas kontekstā uzraudzība ir viens no stratēģiskās vadīšanas procesa atkārtoti veicamiem posmiem līdzās nākotnes plānošanai un plānu īstenošanai. IAS un AP uzraudzība (vai precīzāk – ieviešanas vai īstenošanas uzraudzība) ir pastāvīgs process, kam jāturpinās visu tās ieviešanas laiku.

Uzraudzība ir regulāra un sistemātiska resursu, rīcību un rezultātu pārbaude, lai sekmētu lietderīgu un efektīvu stratēģiskās vadīšanas lēmumu pieņemšanu. Primārais uzraudzības uzdevums ir sniegt atbildi uz jautājumu, vai programma/plāns vispār darbojas.

Uzraudzību nodrošina rezultatīvie rādītāji. Rādītāju klasifikācijas pamatā ir resursu un rezultātu modelis (sk. 5. attēlu).



5. attēls. Publiskās pārvaldes resursu – rezultātu modelis

4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

Modeļa elementu loģiskā secība un mijiedarbība ir šāda:

analizējot sociāli ekonomiskās problēmas, tiek formulētas sociāli ekonomiskās vajadzības (*needs*) un noteiktas to prioritātes. Tālāk nosaka programmas vai organizācijas, kas īsteno šo vajadzību apmierināšanu. Katrai programmai vai organizācijai politiskajā līmenī jānosaka tās misija (*mission*), proti, programmas vai organizācijas sūtība (virsmērķis vai sabiedriskais uzdevums) sociāli ekonomisko vajadzību apmierināšanai. Ievērojot misijas un sociāli ekonomiskās vajadzības, nosaka programmas un organizācijas mērķus (*objectives*), t.sk. vīziju. Izvirzītie mērķi kalpo par bāzi nepieciešamo resursu (*input*) – cilvēku, finanšu, materiāli tehnisko, dabas un informācijas resursu – noteikšanai. Izņemot resursus, mērķtiecīgas darbības (*activities, processes*) rezultātā tiek iegūti produkti, sniegti pakalpojumi, pieņemti lēmumi. To apmēru nosaka ar izpildes (*output*) rādītājiem. Izpildes rādītāji, mijiedarbojoties ar ārējo vidi – klientiem un lietotājiem, veido rezultātu (*outcomes*) rādītājus. Rezultātu rādītāji parāda sabiedrības (klientu – citu organizāciju un indivīdu) ieguvumus kā darbības izpildes sekas. Rezultātu rādītāji raksturo mērķu sasniegšanas pakāpi programmas īstenošanas vai organizācijas darbības rezultātā. Rezultātu rādītāji lielā mērā raksturo politikas rezultātus. Taču vēl lielākā mērā politikas rezultātus atspoguļo ietekmes (*impact*) rādītāji. Tie parāda misijas īstenošanas pakāpi, kā programma vai organizācija ietekmē ārējo vidi vai mērķa auditoriju, vai kādu citu programmu. Ieteikumi var uzskatīt par augstākas pakāpes rezultātu, ko rada zemākas pakāpes rezultāts⁶.

Norādījumi un ieteikumi par rezultatīvajiem rādītājiem, to nepieciešamību un izmantošanu ir iekļauti dažādos materiālos un dokumentos, t.sk. VARAM metodiskajos ieteikumos par pašvaldību attīstības programmu sagatavošanu⁷, kā arī VARAM speciāli sagatavotajā materiālā pašvaldībām⁸, kas prezentēts dažādos semināros un pieejams ministrijas mājaslapā.

Tomēr samērā lielais uzraudzībai un rezultatīvajiem rādītājiem veltīto dokumentu skaits vēl nenodrošina to vispusīgu un pietiekami sekmīgu izmantošanu praksē. Turklāt latviešu valodā dažādos materiālos, pat vienas institūcijas gatavotajos, modeļa analogiem resursu un rezultatīvo rādītāju nosaukumiem tiek lietoti dažādi termini (4. tabula), kas reizēm var radīt neizpratni. Risinājums nebūtu meklējams centienos ieviest visā publiskajā pārvaldē vienotu latviešu valodas terminu lietojumu/tulkojumu, bet gan atbilstošās situācijās/dokumentos paskaidrojuma pievienot angļu valodā lietotos terminus.

4. tabula. Resursu – rezultātu modeļa rādītāju nosaukumiem latviešu valodā izmantotie termini dažādos ar attīstības plānošanu saistītos dokumentos

Avots	Lietotie terminu tulkojumi latviešu valodā			
	input	output	outcome	impact
VARAM metodiskie ieteikumi (2014)	–	Iznākuma rezultātu rādītāji	Politikas rezultātu rādītāji	Teritorijas attīstības rādītāji
VARAM 2011. gada ieteikumi pašvaldībām	–	Darbības rezultātu rādītāji	Politikas rezultātu rādītāji	Makroietekmes rādītāji
VARAM metodisko ieteikumu projekts. Par Kohēzijas politikas fondu 2014.–2020. gada plānošanas perioda ieguldījumu teritoriālo analīzi un datu uzkrāšanu	leguldījumi, finansējums	Iznākuma rādītāji	Rezultātu rādītāji	Sociālekonomiskie rādītāji
Rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pamatnostādnes 2008–2013	leguldījumu rādītāji	Darbības rezultāti	Politikas rezultāti	Makroietekmes rezultāti
LU EVF metodiskais materiāls	Resursu rādītāji	Izpildes rādītāji	Rezultātu rādītāji	Ietekmes rādītāji

Laba uzraudzības sistēma vērtē:

- resursu ieguldījumu – laiku un naudu, lai nodrošinātu saprātīgus budžeta izdevumus;
- rezultātus (sasniegumus), izmantojot rezultatīvos rādītājus, lai novērtētu progresu saskaņā ar izvirzītajiem mērķiem.

Uzraudzības procesā iegūtā informācija ir pamats novērtējumam. Novērtējumā nosaka programmas/plāna funkcionālo un ekonomisko efektivitāti.

6 Latvijas Universitātes Ekonomikas un vadības fakultātes Publiskās pārvaldes katedra. Rezultatīvo rādītāju ieviešana valsts pārvaldē. Rīga : LU, ĪUMVRLS, 2001.

7 Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija. Metodiskie ieteikumi attīstības programmu izstrādei. Pieejams: http://www.varam.gov.lv/lat/darbibas_vejdi/reg_att/metodika/?doc=13662

8 Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija. Noslēdzas mācību semināra cikls pašvaldībām par teritorijas uzraudzības un novērtēšanas metodēm. Pieejams: http://www.varam.gov.lv/lat/aktual/preses_relizes/?doc=14410

4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

Funkcionālā efektivitāte parāda, cik lielā mērā programma (plāns) ir sasniegusi rezultāta un ietekmes vēlamu kvalitāti atbilstoši iepriekš izvirzītajiem sagaidāmajiem (plānotajiem) rezultātiem un mērķiem.

Ekonomiskā efektivitāte parāda attiecības starp izmantotajiem resursiem un izpildes rādītājiem. To mēra kā resursu patēriņu (izmaksas, cilvēkdienas u.t.t.) uz vienu izpildes rādītāja vienību.

Tā kā praksē tiek veikta dažāda plašuma/mēroga plānošana, piemēram, visu teritoriju aptveroša attīstības plānošana ilgtermiņā, vidējā termiņā vai īsā termiņā, nozares/jomas plānošana, institūcijas darbības plānošana, projekta plānošana, dažādiem plānošanas dokumentiem uzraudzības plašums, konkrētība un komplicētība atšķiras.

Rezultatīvo rādītāju, it sevišķi rezultātu un ietekmes rādītāju, noteikšana un objektīva izmērīšana ir visai komplicēta, un ne visās nozarēs un darbības sfērās tā ir vienlīdz iespējama. Daudz vienkāršāka ir resursu rādītāju noteikšana.

Pašvaldību attīstības programmu sagatavošanas un uzraudzības mērķus raksturo ietekmes (*impact*) rādītāji, rīcības virzienus un uzdevumus – rezultātu (*outcome*) rādītāji, pasākumu un projektu rezultātus – darbības (*output*) rādītāji, savukārt budžets pamatojas uz resursu rādītājiem un izsaka visu resursu daudzumu naudas vienību izteiksmē.

Plašu un daudzpusīgu dažādu resursu un rezultātu rādītāju izmantošanu analīzei savas darbības pilnveidošanai, attīstības un budžeta plānošanai veic Norvēģijas pašvaldības, saņemot ievērojamu informatīvu atbalstu no valsts institūcijām.

4.2.2. Norvēģijas prakse rezultatīvo rādītāju izmantošanā

Lai nodrošinātu pašvaldības ar aktuālu, svarīgu, drošu un salīdzināmu vadības informāciju par pašvaldību finansēm un pakalpojumiem, Norvēģijā izveidota un darbojas KOSTRA sistēma. Tā tika izveidota kā pilotprojekts 1995. gadā ar dažām pašvaldībām, turpmākos gados pašvaldību skaits sistēmā palielinājās pēc brīvprātības principa, bet kopš 2001. gada pašvaldību datu sniegšana KOSTRA sistēmai ir obligāta.

KOSTRA sistēmas uzturētājs ir Norvēģijas Statistikas pārvalde, par tās pilnveidošanu lemj Koordinācijas komiteja ar ministriju, pašvaldību asociācijas un statistikas pārstāvjiem, bet priekšlikumus pilnveidošanai sagatavo 19 nozaru/jomu darba grupas.

Pašvaldību pienākums piedalīties KOSTRA sistēmā ir minēts Pašvaldību likumā, kur arī noteikts, ka iegūtā informācija tiek izmantota plānošanā un vadīšanā gan vietējā, gan centrālā līmenī un tā ir pamatā nacionālo mērķu sasniegšanas novērtējumam.

KOSTRA sistēmā pašvaldībām ir sistemātiski jāapkopo un jāsniedz informācija par saviem resursiem, t.sk. finanšu ieņēmumiem un izdevumiem, un pakalpojumiem. Līdz katra gada 15. februārim pašvaldībām jāiesniedz prasītā informācija, līdz 15. martam tiek publicēti provizoriskie dati, bet līdz 15. aprīlim dati tiek precizēti un vajadzības gadījumā papildināti, 15. jūnijā tiek publicēti galīgie dati.

KOSTRA sistēmas dati tiek izmantoti dažādos gada pārskatos, par tiem dažādos mērogos notiek diskusijas, tos izmanto salīdzināšanai (*benchmarking*), lai pilnveidotu savu darbību, tie ir pamats stratēģiskajai plānošanai un budžeta veidošanai pašvaldībās. Salīdzināšanas vajadzībām KOSTRA sistēmā pašvaldības tiek grupētas 16 dažādās grupās atbilstoši to lielumam un ekonomiskajiem rādītājiem. Sistēmā iekļautie dati ļauj aprēķināt dažādu pakalpojumu kvalitātes indeksus un meklēt kopsakarības starp kvalitātes līmeņa un finanšu resursu rādītājiem. KOSTRA sistēmā var redzēt un novērtēt pašvaldību dažādu nozaru/jomu ekonomiskās efektivitātes rādītājus, salīdzināt savu veikumu un sasniegumus ar citiem.

Mūsdienās salīdzinošā analīze (*benchmarking*) ir rīks, kas tiek izmantots gandrīz visur. Uzņēmējdarbībā uzņēmumiem nepieciešams saprast, ko vajag salīdzināt, un pēc tam izpētīt, kādēļ konkurenti ir labāki un kā viņi sasnieguši labākus rezultātus, publiskajā sektorā nepieciešams saprast, kā vērtējama darbība un kā tā pilnveidojama.

Lai salīdzinātu pašvaldību darbību, sasniegumus (*benchmarking performance*) un resursu izmantošanas efektivitāti (*efficiency*), Norvēģijas Vietējo un reģionālo pašvaldību asociācija (KS) regulāri organizē pašvaldību

4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

dažādu nozaru un jomu efektivitātes pilnveidošanas tīklus.

Efektivitātes paaugstināšanas tīklu vispārīgie mērķi ir: publisko pakalpojumu (ekonomisko) efektivitātes uzlabošana, pakalpojumu labas kvalitātes nodrošināšana un iedzīvotāju vēlmju sasniegšana, nepārtraukta prasmju un kapacitātes uzlabošana, gudra resursu izmantošana ar prasmīgu finanšu vadību. Specifiskie tīklu darbības mērķi ir: svarīgas vadības informācijas nodrošināšana, uz to balstīta salīdzināšana un diskusijas, t.sk. profesionālas diskusijas, pieredzes apmaiņa un labās prakses pārņemšana. Šo komplekso tīklu darbību Norvēģijas speciālisti dēvē par mācīšanos ar salīdzināšanu (*benchlearning*).

Lai varētu veikt salīdzināšanu, konkrētās pašvaldības nozare, joma vai pakalpojums tiek analizēts, izmantojot apmēram 12–15 rādītājus – resursu, rezultātu un analītisko rādītāju kopumu par katru pašvaldību. Pašvaldības tiek salīdzinātas gan pret grupas vidējo rādītāju, gan arī, ja pieejami dati, pret valsti vidējo rādītāju, pamatā izmantojot datus no KOSTRA sistēmas. Pamatrādītāji tiek papildināti ar kvalitāti raksturojošiem rādītājiem (5–10 par pakalpojumu) un iedzīvotāju aptaujas/vērtējuma datiem (apmēram 25 par pakalpojumu).

Piemēram, pamatzglītības salīdzināšanai un novērtēšanai izmantotie pamatrādītāji (no KOSTRA sistēmas) ir:

- uzturēšanas izdevumi vispārējai izglītībai uz vienu iedzīvotāju 6–15 gadu vecumā;
- uzturēšanas izdevumu īpatsvars vispārējai izglītībai starp kopējiem uzturēšanas izdevumiem;
- skolēnu īpatsvars, kam speciālās mācības norvēģu valodā;
- skolēnu īpatsvars, kam tiek nodrošināta speciālā izglītība;
- speciālās izglītības stundu īpatsvars kopējā izglītības stundu skaitā;
- skolēnu īpatsvars, kas izmanto skolēnu transportu;
- kopējie vispārējās izglītības uzturēšanas izdevumi uz vienu skolēnu;
- vispārējās izglītības uzturēšanas izdevumi atalgojumam uz vienu skolēnu;
- vispārējās izglītības uzturēšanas izdevumi mācību procesam uz vienu skolēnu;
- vispārējās izglītības uzturēšanas izdevumi ēkām un iekārtām uz vienu skolēnu;
- vidējais skolēnu skaits skolā;
- vidējais klases lielums.

Kopsavilkuma profilu, kur pašvaldība redz savu rezultātu pret vidējo un salīdzinājumam labāko rezultātu tīklā, veido šādi rādītāji:

- izdevumi uz vienu skolēnu;
- mācību materiālu izdevumi uz vienu skolēnu;
- skolotāju skaits uz vienu skolēnu;
- mācību rezultātu līmenis 2. klasē;
- mācību rezultātu līmenis 7. klasē;
- vidējie rezultāti 10. klasē;
- skolotāju ar augstākā līmeņa izglītību (maģistru) īpatsvars;
- skolēnu vērtējums;
- vecāku vērtējums.

Latvijā projekta aktivitātes pilotpašvaldības visvairāk iespaidoja tas, kā Norvēģijā dažādā griezumā par pašvaldībām tiek uzkrāta un apkopota informācija, kas ilgākā laika posmā noder situācijas analizēšanai, kā arī lēmumu pieņemšanai, t.sk. finansējuma sadalei. Pašvaldības uzskatāmi redzēja, cik svarīgi vietējās pašvaldības mērogā saglabāt informāciju par katru konkrēto pašvaldības iestādi, uzņēmumu, infrastruktūras elementu, dabas apstākļu ietekmētām norisēm, lai vēlāk tās varētu analizēt un meklēt sakarības.

4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

4.2.3. Rezultatīvie rādītāji pilotpašvaldību Attīstības programmās un Norvēģijas prakses izmēģinājums

Pilotpašvaldību pieredzes analīze liecina, ka kopumā pašvaldības izmanto samērā nelielu rādītāju klāstu, turklāt ekonomiskās efektivitātes rādītāji praktiski netiek izmantoti vispār. Šo vērojumu var attiecināt gandrīz uz visām Latvijas pašvaldībām. 5. tabulā ir rezultatīvo rādītāju apkopojums, ko pilotpašvaldības iekļāvušas AP izglītības nozares uzraudzībai un novērtējumam.

5. tabula. Rezultatīvie rādītāji izglītības nozarē pilotpašvaldību attīstības programmās

Pašvaldība	Rezultatīvie rādītāji attīstības programmā
Alojas novads	<ul style="list-style-type: none"> Izglītojamo skaits PII Izglītojamo skaits vispārējās izglītības iestādēs
Jelgavas novads	<ul style="list-style-type: none"> Pirmsskolas vecuma bērnu skaits Jelgavas novada izglītības iestādēs (izglītojamo skaits pirmsskolas izglītības iestādēs)
Kokneses novads	<ul style="list-style-type: none"> Izglītības iestāžu nodrošinājums ar kvalificētiem tehniskajiem darbiniekiem, % Pedagogu vidējais vecums Kokneses novada izglītības iestādēs Siltumenerģijas patēriņš vispārējās pamata un vidējās izglītības iestādēs uz vienu m², MWh Izglītības, kultūras un sporta iestāžu pielāgotā infrastruktūra cilvēkiem ar funkcionāliem traucējumiem, % Mūžizglītības programmu skaits izglītības iestādēs
Līvānu novads	<ul style="list-style-type: none"> Audzēkņu skaits PII un pirmsskolas grupās Audzēkņu skaits VII Vidusskolas absolventu skaits, kuri turpina studijas augstākajās izglītības iestādēs Izglītojamo skaits interešu izglītības programmās Audzēkņu skaits mūzikas un mākslas skolā Audzēkņu skaits bērnu un jauniešu sporta skolā Izveidoto mācību uzņēmumu skaits novada skolās Bērnu skaits rindā uz vietu PII
Salacgrīvas novads	<ul style="list-style-type: none"> Audzēkņu skaits PII Audzēkņu skaits vispārīzglītojošās skolās Profilējošo priekšmetu skaits vispārīzglītojošās skolās Skolēnu skaits, kuri apgūst profilējošos mācību priekšmetus Audzēkņu skaits mūzikas skolā Audzēkņu skaits mākslas skolā Audzēkņu skaits Limbažu un sporta skolā
Saldus novads	<ul style="list-style-type: none"> Izglītojamo skaits PII Izglītojamo skaits VII Izglītojamo skaits Saldus Profesionālajā vidusskolā Izglītojamo skaits interešu izglītības centros
Smiltenes novads	<ul style="list-style-type: none"> Mūžizglītībā iesaistīto iedzīvotāju īpatsvars no kopējā skaita (gada laikā) Nodrošināta pirmsskolas izglītības pieejamība (rinda uz vietām PII) Vidusskolu absolventu īpatsvars, kas turpina izglītību profesionālajās un augstākajās izglītības iestādēs
Jūrmala	<ul style="list-style-type: none"> Izglītojamo skaits PII Izglītojamo skaits vispārējās pamata un vidējās izglītības iestādēs Izglītojamo skaits profesionālās ievirzes un interešu izglītības iestādēs Attiecība starp Jūrmalā deklarēto iedzīvotāju bērnu skaitu, kuri mācās ārpus Jūrmalas, un citu pašvaldību deklarētiem bērniem, kuri mācās Jūrmalā <p>Ievērojami plašāks klāsts ir izmantots Jūrmalas izglītības attīstības koncepcijā 2015.–2020. gadam</p>

4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

Arī sabiedrības/iedzīvotāju vai attiecīgo nozaru/jomu mērķgrupu aptauju par apmierinātību ar pašvaldības sniegtajiem pakalpojumiem vai vērtējuma par aptaujas rādītājiem izmantošana ir neliela, lai gan vietējās sabiedrības vērtējums var kalpot par vienu no galvenajiem rezultātu rādītājiem (*outcome*). Regulāra pašvaldības iedzīvotāju aptauju veikšana dod iespēju salīdzināt veikumu dinamiku.

Norvēģijā pašvaldībām centralizēti tiek piedāvāts dažādu pašvaldības darbības jomu aptauju rīks, kas dod iespēju ne tikai apzināt un vērtēt savu situāciju, bet arī salīdzināt to ar citām pašvaldībām.

Lai izmēģinātu Norvēģijas salīdzināšanas praksi, projekta aktivitātes pilotpašvaldības Latvijā veica pirmsskolas izglītības un vispārējās izglītības izvērtējumu savās pašvaldībās. Sākotnēji aktivitātes grupa, kura darbojās pilotpašvaldībās, vienojās, kādi dati tiks apkopoti, pēc tam tos mēģināja iegūt, apkopot un analizēt. Apkopojamo datu saraksts pēc pašvaldību iniciatīvas sākotnēji bija samērā apjomīgs, taču nākamajā posmā izdevās iegūt jau ievērojami mazāk datu.

Rezultāts atspoguļots 1. pielikumā (pieejams VARAM mājaslapā) – tā 4.1. tabulā redzami dati, kas attiecas uz izglītības nozari un kas iegūti no publiski pieejamiem centralizētiem datu avotiem. Tie sniedz nelielas iespējas nozares analīzei, turklāt ne vienmēr precīzi raksturo situāciju (piemēram, iestāžu skaits filiāļu gadījumā). Pašvaldības atsevišķi aplūkoja gan pirmsskolas izglītības iestādes, gan vispārējās izglītības iestādes jeb skolas (šajā materiālā iekļautas tikai skolas).

Kā jūs vērtējat savas pašvaldības AP izmantotos rezultātos rādītājus? Vai, jūsuprāt, tie pietiekami raksturo atbilstošo mērķi, rīcības virzienu, pasākumu rīcības plānā?

1. pielikuma (pieejams VARAM mājaslapā) 4.2. tabulā redzami pašvaldību apkopotie dati par skolām, dati papildināti ar analītiskajiem rādītājiem, kas atvasināti no iegūtajiem datiem. Šis eksperiments liecina gan par nepilnīgu informācijas uzskaiti pašvaldībās atsevišķos gadījumos, t.sk. budžeta pārskatos, jo nav iespējams veikt pilnvērtīgu nozares/jomas izvērtējumu, gan arī rosina uz centralizētu datu avotu pilnveides nepieciešamību. Tādēļ šajā ekspresekspertimentā tikai daļēji bija iespējams aprēķināt ekonomisko efektivitāti.

Piemēram, ne visās pilotpašvaldībās bija viegli pieejami dati, lai aprēķinātu šķietami vienkāršus rādītājus, kā, piemēram, pašvaldības savstarpējo norēķinu par bērniem pirmsskolas izglītības iestādēs saldo un atsevišķu norēķinu saldo par vispārējās izglītības pakalpojumiem, jo tie atšķirīgi iekļauti budžeta pārskatos. Dažas pilotpašvaldības tos iekļauj funkcionālajā kategorijā O1 *Vispārējie valdības dienesti* ekonomiskās klasifikācijas kodā 7210 (Pašvaldību uzturēšanas izdevumu transferti citām pašvaldībām), kur šie norēķini ir kopā ar visiem savstarpējiem norēķiniem, ieskaitot par bērniem bērnu namos un iemītniekiem pansionātos, daļa pašvaldību tos iekļauj pie izglītības funkcijas kategorijā O9 *Izglītība* ekonomiskās klasifikācijas kodā 7210 kopā ar visiem izglītības līmeņiem, savukārt dažas pašvaldības tos iekļauj arī pie atbilstošiem zemākiem līmeņiem O9.100 *Pirmsskolas izglītība*, O9.200 *Pamatizglītība, vispārējā un profesionālā izglītība*, atsevišķi izdalot savstarpējos norēķinus par pirmsskolas izglītību un vispārējo izglītību.

Atšķirīga pieeja izskaidrojama ar praksi, ka, ja pašvaldība maksā citai pašvaldībai, nevis konkrētam uzņēmumam, tad izdevumi iekļaujami funkcionālajā kategorijā O1.

Jāatceras, ka pašvaldību budžeta pārskati ir ne tikai formāla prasība, bet arī būtisks pašvaldības informācijas avots, no kurienes gūto informāciju var izmantot gan stratēģisku, gan operatīvu rakstura vadības lēmumu pieņemšanā gan pašā pašvaldībā, gan plašākā mērogā, t.sk. nacionālā līmenī. Tāpēc svarīgi, lai pārskatos finanšu informācija tiek iekļauta iespējami atbilstošāk faktiskai situācijai – atbilstošajā klasifikācijas pamata kategorijā un zemāka līmeņa kategorijā.

Analizējot mēģinājumu ar pašvērtējumu izvērtēt izglītības iestāžu infrastruktūru un pakalpojumu kvalitāti, jāsecina, ka šo metodi lietderīgāk izmantot atsevišķu iestāžu novērtēšanai, nevis pašvaldībai kopumā. Šāds pašvērtējuma atspoguļojums, kombinēts ar atsevišķiem iestādi raksturojošiem rādītājiem un aprēķinātiem analītiskiem rādītājiem, sniedz pamatinformāciju nozares attīstības plāna/koncepcijas sagatavošanai (sk. 1. pielikumā, kas pieejams VARAM mājaslapā, konkrētus piemērus 4.3. tabulā) un/vai ir pamats nepieciešamajiem pasākumiem, kas iekļaujami rīcības plānā un investīciju plānā.



4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

4.2.4. Uzskaites sistēmas izmantošana pašvaldības vadības informācijas sistēmas veidošanai

Norvēģijas pieredze liek secināt, ka Latvijā pašvaldības nepietiekami izmanto uzskaites sistēmu kā būtisku vadības informācijas sistēmas elementu.

Lai nodrošinātu iespējami ērtu, uzskatāmu un vērtīgu informācijas sistēmu, pašvaldībai svarīgi izveidot pārdomātu, pašvaldības vajadzībām un citām prasībām atbilstošu uzskaites sistēmu ar situācijai atbilstošiem uzskaites klasifikatoriem, dimensijām, kontu plānu u.t.t.

Latvijā pašvaldības kontu plānu veidošanas vispārīgās prasības minētas MK 15.12.2009. noteikumos Nr. 1486 „Kārta, kādā budžeta iestādes kārto grāmatvedības uzskaiti”. Noteikumi nosaka kontu plāna četras zīmes, kas nepieciešamas vienotai grāmatvedības uzskaitē, paredzot, ka analītiskajai uzskaitē, ja nepieciešams, pievieno papildu zīmes. Lai grāmatvedības uzskaitē tiktu saskaņota ar budžetu pārskatu veidošanu, parasti kontu plānā pievieno arī budžeta klasifikāciju kodus. Pārējo pazīmju klasifikācija (iestāžu, struktūrvienību, teritoriju u.c.), izveidojot atbilstošu iekšējo kodu reģistru, ir pašvaldības ziņā, un tā var pievienot kodus atbilstoši attīstības mērķiem, rīcības virzieniem vai programmām.

Norvēģijas pašvaldību kontu plāni ir saskaņoti ne tikai ar vienotiem grāmatvedības standartiem, bet arī ar nacionālo pašvaldību datubāzi KOSTRA.

Skedsmo pašvaldības kontu plānā ir sešas dimensijas ar 29 zīmēm. Trīs dimensijas ir obligātas – konta veids/tips (piecas zīmes pēc KOSTRA standarta), atbildība/struktūrvienība (piecas zīmes), funkcijas/pakalpojumi (piecas zīmes pēc KOSTRA standarta), trīs ieviesusi pašvaldība – objekts (sešas zīmes), projekts (četras zīmes), dažādas citas pazīmes (četras zīmes).

Lai gan pašvaldībās kontu plāns kā grāmatvedības uzskaites rīks ir finanšu/grāmatvedības nodaļas pārziņā, informācija par to, kāda veida finanšu un budžeta dati ir nepieciešami plānošanai, uzraudzībai, novērtēšanai, lēmumu pieņemšanai, jāsniedz par nozarēm, jomām atbildīgajiem speciālistiem.

Norvēģijas pašvaldības pārstāvji norādīja, ka, meklējot veiksmīgāko uzskaites sistēmu, viņi gan konsultējušies un diskutējuši par pieredzi ar kaimiņu pašvaldībām, gan šim mērķim vairākkārt organizējuši pašvaldības darbinieku divu dienu semināru ārpus darbavietas. Norvēģijas pašvaldības pārstāvji šādu praksi uzskata par ļoti vērtīgu un nepieciešamu.

Vai jūsu pašvaldībā grāmatvedības uzskaites sistēma (kontu plāns) tiek izmantota arī pastāvīgai pašvaldības informācijas sistēmai?

4.3. Attīstības programmas ievērošana budžeta plānošanā

Tiešu sasaisti starp pašvaldības AP rīcības plānu/investīciju plānu un budžetu nodrošina:

- no vienas puses – resursu piešķiršana attīstības plānošanas dokumentos plānotajiem pasākumiem un projektiem,
- no otras puses – budžeta izdevumu pamatošana ar AP uzdevumiem un rīcības virzieniem.

Ja pašvaldības AP budžeta plānošanas procesā min darbības, pasākumus, projektus un citus izdevumu posteņus, kam budžets jāplāno, tad budžets attīstības plānošanas kontekstā plānošanā iesaistītajiem norāda pieejamo pašvaldības finanšu resursu aprises, kas papildināmas ar ārējiem finansēšanas avotiem. Nereti praksē informācija par budžeta resursiem liek ievērojami saīsināt AP noteiktās vēlmes. Dažādos līmeņos noteiktās prioritātes ir tās, kas palīdz izšķirties par to, ko no sākotnēji plānotā jeb vēlāmā īstenot iespējami ātrāk, ko atlikt uz vēlāku laiku un no kā atteikties.

4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

4.3.1. Budžeta saskaņošana ar attīstības programmu

Budžeta sagatavošanā piedalās visas pašvaldības institūcijas un struktūrvienības. Budžeta sagatavošanas process notiek divos virzienos:

- no lejas uz augšu – iestādes vai struktūrvienības apzinās savas iespējas un nepieciešamos finanšu resursus, sagatavo sākotnējos tāmju projektus budžeta projektam;
- no augšas uz leju – vadība, ņemot vērā prognozēto budžeta apmēru, veic resursu sadali un koriģē tāmes atbilstoši pašvaldības prioritātēm.

Budžeta sagatavošana ietver šādas darbības:

- budžeta ieņēmumu prognozes sagatavošanu;
- prioritāšu un atsevišķos gadījumos kontrolrādītāju noteikšanu;
- budžeta pieprasījuma tāmju, instrukciju un vadlīniju izsūtīšanu struktūrvienībām;
- budžeta līdzekļu pieprasījuma tāmju aizpildīšanu;
- budžeta pieprasījumu apkopošanu;
- budžeta pieprasījuma tāmju pārskatīšanu un koriģēšanu atbilstoši prioritātēm;
- budžeta apstiprināšanu.

Lai nodrošinātu budžeta atbilstību pašvaldības attīstības plānošanas dokumentiem, nosakot gadskārtējās budžeta prioritātes dažādos līmeņos (starp funkcijām, starp iestādēm, pasākumiem, teritorijām funkciju ietvaros u.t.t.), tās vajadzētu pamatot ar attīstības plānošanas dokumentiem – tajos plānoto un paveikto.

Smiltenes novada dome ir apstiprinājusi noteikumus „Smiltenes novada pašvaldības budžeta izstrādāšanas, apstiprināšanas, izpildes un kontroles kārtība”. Viens no šo noteikumu punktiem paredz: „Budžeta prioritātes nākamajam gadam tiek noteiktas, ņemot vērā ekonomisko situāciju valstī, plānotos valsts mēroga pasākumus ar pašvaldību pārstāvju dalību, pašvaldības apstiprināto investīciju plānu, kā arī novada attīstības stratēģijā noteiktos uzdevumus.”

Lai katras budžeta pieprasījuma vienības (struktūrvienības vai programmas) budžets būtu saskaņots ar plānotajām pašvaldības attīstības iecerēm, ieteicams struktūrvienības bāzes budžeta plāna (pieprasījuma) tabulu, kurā parasti iekļautas tādas ailes kā ieņēmumu/izdevumu rādītāji, kods, iepriekšējā gada plāns, iepriekšējā gada faktiskā izpilde, projekts plānojamam gadam, plānotais jaunais pret iepriekšējā gada plānu, plānotais jaunais pret iepriekšējā gada faktisko izpildi, papildināt ar ailēm: pamatojums (kur situāciju, t.sk. izmaiņas, pamato ar tiesību aktiem vai AP rīcības virzieniem, uzdevumiem, rīcības plāna pasākumiem, investīciju plānu vai ar nozares/jomas attīstības plānošanas dokumentu, vai institūcijas plānošanas dokumentu).

Kods	Koda nosaukums	Apstiprinātais plāns 2014. g.			Izpilde 01.11.2014.	Plāns izdevumiem 2015. gadam kopā (PB + citi līdz.)	7 kolonna / 3 kolonna % iestādes plāns 2015. g. / apstiprin. PB plāns 2014. g.	7 kolonna – 3 kolonna +/- euro iestādes plāns 2015. g. – apstiprin. PB plāns 2014. g.	Prioritārie darbi 2015. gadam	Pamatojums izmaiņām (RV, RP, IP)
		PB_4. groz.	Citi līdzekļi	Kopā						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

6. attēls. Paraugs iestādes budžeta pieprasījuma tāmes tabulas papildināšanai

Papildu pieprasījumos bāzes budžetam var ievietot aili tiešai norādei uz AP – Nr. rīcības plānā un (ja ir) Nr. investīciju plānā. Šāda prakse dažās pašvaldībās tiek izmantota (sk. 7. attēlu).

Funkc. kods	Teritoriālā vienība	Struktūrvienība	Nosaukums	EKK	Domes lēmuma datums (ja ir)	Atbilstība AP punktam vai 2013–2019 Invest. pl. punktam	Kopsumma pasākumam	t.sk. pa EKK	ielikt budžetā 1. kārtā
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

7. attēls. Paraugs budžeta veidošanas tabulai „Prioritārie pasākumi un papildus pieprasījumi bāzes budžetam”

4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

Turklāt informāciju ar norādi uz AP un, ja ir speciāls plānošanas dokuments, attiecīgās struktūrvienības attīstības iecerēm var pievienot dokumenta budžeta pieprasījuma informatīvajā daļā virs tabulas (Rīcības virziens, uzdevumi AP; Nozares plānošanas dokuments; Institūcijas plānošanas dokuments).

Vai jūsu pašvaldībā, veidojot budžeta projektu, tiek izmantotas atsauces vai pamatojums saistībā ar attīstības programmu?

Arī pēc budžeta apstiprināšanas ar pašvaldības saistošajiem noteikumiem pašvaldība, pieņemot domes lēmumu, ir tiesīga veikt grozījumus tajā. Var būt situācija, kad nepieciešamas steidzamas investīcijas kādu neparedzētu dabas apstākļu vai citu negadījumu dēļ, un tad investīcijas iekļaujamās budžetā bez iekļaušanas investīciju plānā.

4.3.2. Saite no attīstības programmas uz budžetu

Lai nodrošinātu, ka AP stratēģiskajā daļā minētie rīcības plāna pasākumi jeb aktivitātes ar garāku vai īsāku saiti tiek sasaistīti ar budžetu, ieteicams rīcības plāna paplašinātajā variantā (tabulā), ko pašvaldība izmanto darbam, pievienot vēl vienu aili – „Saite ar budžetu”, kur norādīt, vai tas ir investīciju plāns vai speciāla budžeta programma/pasākums (BP) un vai tas iekļaujams kādas institūcijas/struktūrvienības budžetā (SVB), ja jā, tad kuras, vai arī tas tiek izvērsti nozares/jomas plānošanas dokumentā (NPD) vai institūcijas plānošanas dokumentā (IPD), no kuriem savukārt ir saite vai nu uz investīciju plānu, vai budžetu. Šādas ailes iekļaušana padarītu pārskatāmāku arī rīcības plāna uzraudzību un aktualizēšanu.

Gan rīcības plānā, gan investīciju plānā, it sevišķi investīciju plānā, iespējami precīzi jānosaka darbības jeb iznākuma rezultāti, tad arī precīzāk iespējams plānot nepieciešamo līdzekļu daudzumu. Nepieciešamo resursu apmēru nosaka, izmantojot informāciju no savas vai citu pagātnes pieredzes, informāciju par līdzīgiem pasākumiem/darbiem/objektiem, saprātīgus minējumus vai plānojamo pasākumu/objektu daļa daļās un veido tāmi. Plānojot projektus, sākotnējās plānošanas precizitāte ir 15–25 %, pēc detalizētas plānošanas 5–10 %, bet pilnīgi precīzas izmaksas zināmas, tikai projektu noslēdzot.

4.3.3. Rīcības plāna un investīciju plāna revīzija

Viena no problēmām, kas saistīta ar AP un budžeta sasaisti, ir rīcības plānā un investīciju plānā iekļauto pasākumu un aktivitāšu neatbilstība reālajām finanšu iespējām – parasti plānos iekļauts ļoti liels aktivitāšu un projektu skaits, taču tam nepieciešamais finansējums ievērojami pārsniedz pieejamos resursus. Te gan jāatgādina, ka Latvijā pašvaldības pēc savas finanšu rocības ļoti atšķiras.

Latvijā pašvaldības investīciju projektu finansēšanai var izmantot:

- pašu regulāros ieņēmumus, kā, piemēram, no nodokļu atskaitījumiem un citiem neiezīmētiem ieņēmumiem, ja pašvaldības finanšu kapacitāte ir pietiekama gan uzturēšanai, gan investīcijām;
- pašu speciālos ieņēmumus, kā, piemēram, dabas resursu nodokļa ieņēmumus, speciālās infrastruktūras attīstības nodevas ieņēmumus, kāda pašvaldības īpašuma nomas ieņēmumus;
- pašu vienreizējos ieņēmumus, kā, piemēram, sava īpašuma pārdošanas gadījumā;
- var piesaistīt līdzekļus no dažādiem fondiem, programmām un citiem ārējiem avotiem, saņemot arī valsts budžeta līdzfinansējumu, kā, piemēram, ES fondu projektu gadījumā;
- aizņēmumus, kas pamatā ir no Valsts kases.

Pašvaldību saistību slogs (gadā) par saviem aizņēmumiem un galvojumiem (pamatā savām kapitālsabiedrībām) nedrīkst pārsniegt 20 % no pamatbudžeta ieņēmumiem bez mērķdotācijām un iemaksām pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fondā.

4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

6. tabula. Pilotpašvaldību budžeta izdevumi un saistību apjoms 2014. gadā (2014. gada beigās saistības)

Pašvaldība	Kopējie konsolidētie izdevumi, EUR	Izdevumi ES un citu ārējās finanšu palīdzības līdzfinansēto projektu īstenošanai, EUR	Saistības kopā, EUR	Saistību apmērs, %	Investīciju plānā plānotās kopējās projektu izmaksas līdz 2020. gadam, milj. EUR
Alojas novads	4 589 586	44 301	315 740	8,2	Nav norādīts
Kokneses novads	8 865 304	906 596	580 324	13,9	29,9 (2013–2017)
Salacgrīvas novads	7 596 191	1 288 485	492 120	9,1	Nav norādīts
Līvānu novads	14 438 550	3 540 135	685 396	6,8	Nav norādīts
Smiltenes novads	11 786 382	582 156	695 597	7,8	75,8
Jelgavas novads	28 477 014	6 896 275	1 706 693	9,5	
Saldus novads	29 247 396	2 495 873	2 099 766	11,5	121,6 Prioritārie – 47,4
Jūrmala	66 676 159	1 625 236	5 394 343	12,2	221,6

Datu avots: FM; pašvaldību investīciju plāni (pēdējā aile)

Pašvaldībai, strādājot pie investīciju plāna, būtu ieteicams apzināt savas finanšu iespējas, respektīvi, cik daudz līdzekļu tā var un ir gatava atvēlēt investīcijām.

Apskatot projekta aktivitātes pilotpašvaldību investīciju plānus, redzams, ka ne visos ir aprēķināta kopējā nepieciešamā investīciju summa. Līdz ar to nerodas priekšstats par investīciju plāna realitātes pakāpi. Pozitīvi vērtējami piemēri, kur dots kopējais turpmākajos gados nepieciešamo investīciju daudzums (Smiltenes novads, Saldus novads, Kokneses novads, Jūrmala, Jelgavas novada jaunais investīciju plāns) – vai nu tas ir investīciju plāna tabulā (Jūrmala), vai tas ir aiz investīciju plāna kopsavilkuma veidā (Smiltenes novads). Šajā gadījumā aptuveni samērojot budžeta apjomu, esošos aizņēmumus un daļēji zinot un nojaušot ārējā finansējuma iespējas, skaidrs, ka lielākā daļa ieceru varēs palikt tikai uz papīra.

Vai jūsu pašvaldības AP investīciju plānā ir norādīta kopējā plānotajiem projektiem nepieciešamā finanšu līdzekļu summa? Kā tā samērojama ar pašvaldības finanšu kapacitāti? Vai ir apzināts, kurām vēlmēm pieejams arī ārējais finansējums?

Investīciju plānā vai tā noslēgumā vajadzētu ietvert kopsavilkumu par tajā plānoto projektu skaitu, nepieciešamo finansējumu, ieteicams arī sadalījumā pa gadiem (vai vismaz atsevišķi izdalot pirmos divus trīs gadus) un pa finansējuma veidiem (vismaz divās grupās – pašu finansējums un cits).

No Jūrmalas investīciju plāna kā labās prakses piemēru var pārņemt arī to, ka katram projektam atsevišķi norādīts pašvaldības finansējums – pašvaldības budžeta līdzekļi vai pašvaldības ņemtie kredītlīdzekļi.

Šajā brīdī, kad ārējā finansējuma (ES fondi un valsts budžeta līdzfinansējums darbības programmai „Izaugsme un nodarbinātība” un Latvijas Lauku attīstības programmai 2014.–2020. gadam, pārrobežu sadarbības programmas, citi ārvalstu finanšu instrumenti (Šveices, Norvēģijas) u.c.) iespējas un nosacījumi vēl nav pilnīgi skaidri, pašvaldību investīciju plāni ir kā vēlmju saraksts, kas nepieciešams iespējamā atbalsta saņemšanas apstiprināšanai. Kad nosacījumi paliks skaidrāki, pašvaldībām noteikti vajadzētu veikt rīcības plāna un investīciju plāna revīziju, šobrīd plānos iekļautās projektu idejas novirzot uz projektu ideju datubāzi, projektu grāmatu vai kā citādi sauktu krātuvi jeb reģistru.

AP noteiktās vidēja termiņa prioritātes ietver visus pasākumus un projektus, tāpēc to izvirzīšanai par prioritāti nepieciešamas citu, zemāku līmeņu prioritātes, ko varētu nosaukt par specifiskajām prioritātēm. Piemēram, ir pašvaldības, kas, nosakot ap 20 rīcības virzieniem, kā prioritāros ir noteikušas dažus no tiem. Līdz ar to pašvaldībai, sevišķi attiecībā uz saviem līdzekļiem, prioritāro rīcības virzienu projekti ir svarīgāki nekā citu rīcības virzienu projekti.

4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

Pašvaldības IAS jānosaka prioritāri atbalstāmās teritorijas, līdz ar to projekta īstenošanas teritorijām arī var būt dažādas prioritātes. Ir pašvaldības, kas dažādas prioritātes nosaka rīcības virzienu ietvaros, piemēram, prioritārās mērķgrupas, teritorijas, principus. Būtisks aspekts izvirzīšanai par prioritāti ir sasaiste ar citiem projektiem, jo sevišķi ar īstenotiem.

Lai veiktu projektu ranžēšanu un varētu pieņemt lēmumu, kuri ir tie, kas atstājami pašvaldības darbam, investīciju plāna projektus var izvērtēt pēc dažādiem kritērijiem, attiecīgi izveidojot vērtējuma tabulu (vai papildinot esošo investīciju plāna tabulu). Vērtējumam jāizvēlas kritēriji, kas sniedz informāciju par dažādiem lēmumam svarīgiem aspektiem. Tie var būt, piemēram:

pieejamais ārējais finansējums:

- atbilstošais darbības programmas „Izaugsme un nodarbinātība” SAM;
- atbilstošais Lauku attīstības programmas pasākums;
- cits ārējais atbalsta finansējums;

projekta svarīgums saskaņā ar pašvaldības specifiskajām prioritātēm:

- rīcības virziena prioritāte;
- teritorijas prioritāte;
- specifiskā prioritāte;

sasaiste ar citiem projektiem:

- sasaiste ar plānotiem projektiem;
- sasaiste ar projektiem, kas uzsākti, un ar jau īstenotiem (pabeigtiem) projektiem;

pašvaldības budžeta izdevumi pēc projekta īstenošanas:

- projekta rezultāts (pēc pabeigšanas) neparedz pašvaldības budžeta izdevumu palielināšanu;
- projekta rezultāts (pēc pabeigšanas) pilnībā tiks uzturēts no saistītiem ieņēmumiem (maksas pakalpojumi);
- projekta rezultāts (pēc pabeigšanas) daļēji tiks uzturēts no saistītiem ieņēmumiem (maksas pakalpojumi);
- projekta rezultātā (pēc pabeigšanas) palielināsies pašvaldības izdevumi tā uzturēšanai;
- u.c.

Apzinot un novērtējot katru aspektu, investīciju projektus var sagrupēt pēc to nosacītā svarīguma īstenošanai. Novērtēšanai var izmantot vienkāršo punktu metodi (ir/nav vai attiecīgi 0/1) vai arī atsevišķus aspektus, piemēram, specifiskās prioritātes sasaisti ar citiem projektiem gradēt sīkāk trīs vai piecu punktu sistēmā, kur lielākais punktu skaits liecina par augstāku prioritāti.

Arī Norvēģijas pašvaldību pārstāvji atzīmēja, ka, veicot ikgada rīcības plāna un budžeta aktualizēšanu, budžeta investīciju plāna daļā vēlmju vienmēr ir vairāk nekā iespēju. Tāpēc investīciju budžeta plāna projektā attīstības projekti tiek grupēti divās pakāpēs: jāīsteno (*must have*) un vajadzētu īstenot (*should have*). Investīciju projektu finansēšanai izmanto aizņēmumus. Lai arī investīciju projektu un budžeta plānošana notiek roku rokā, pašvaldības pārstāvji uzskata, ka budžeta projektā iekļaujami arī „vajadzētu īstenot” līmeņa projekti, lai visiem pašvaldības sektoriem un politiķiem būtu zināmas kopējās vajadzības.

Iespējams, arī šāds vienkāršots dalījums divās grupās – ļoti svarīgi projekti un svarīgi projekti – jau būtu solis uz priekšu investīciju plāna revidēšanai.

Saldus novada pašvaldība investīciju plānā katram projektam piešķirusi aktualitātes rangū (1, 2 vai 3) un attiecīgi projekti ar augstāko rangū (1) veido 39 % no investīciju plāna projektu izmaksu kopapjoma.

Vai jūsu pašvaldības AP investīciju projekti ir ranžēti? Kādi kritēriji, jūsuprāt, būtu piemērotākie investīciju projektu novērtējumam?

Apzinoties šī brīža plānošanas īpatnību un līdz ar to pamatotību, kāpēc pašvaldību investīciju plāni ir tik apjomīgi un nesamērojami ar reālām iespējām, uzraudzības ietvaros ieteicams veikt rīcības plānu un investīciju plāna pārskatīšanu, ņemot vērā gan iepriekš norādītos kritērijus, gan arī izvērtējot paveikto.

4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

4.3.4. Regulāras uzraudzības izmantošana rīcības plāna un investīciju plāna aktualizācijai

MK noteikumi paredz AP uzraudzības pārskata sagatavošanu ne retāk kā reizi trijos gados, šie noteikumi arī nosaka, ka rīcības plānu un investīciju plānu aktualizē ne retāk kā reizi gadā, ievērojot pašvaldības budžetu kārtējam gadam.

Līdz ar to ieteicama rīcības plāna un investīciju plāna īstenošanas ikgada uzraudzība, lai, pamatojoties uz to, varētu veikt AP daļu aktualizāciju, ar to pamatojot arī daudzu pasākumu, aktivitāšu vai projektu svīturošanu no plāniem neatvēlētā finansējuma dēļ.

Pārskatāmai uzraudzībai ieteicams izmantot ar uzraudzības atzīmēm papildinātas rīcības plāna un investīciju plāna tabulas. Praksē sastopami gadījumi, kur, uzraugot rīcības plāna izpildi, rīcības plāna tabulā par katru pasākumu tiek sniegts samērā detalizēts pārskats, un tas ir pamats rīcības plāna un investīciju plāna aktualizācijai (Rīga, Ventspils). Biežāk sastopami gadījumi, kad rīcības plāns un investīciju plāns netiek sistēmiski uzraudzīti.

Pašvaldību pieredzes analīze attīstības plānošanas dokumentu uzraudzībā liecina par nepieciešamību atrast iespējami vienkāršāku un efektīvāku uzraudzības veidu. Rīcības plāna izpildes uzraudzībai tiek ieteikts izmantot modificētu *luksofora metodi*, kur katram rīcības plāna pasākumam/apakšpasākumam par to atbildīgais darbinieks/struktūrvienība atzīmē izpildi un nepieciešamības gadījumā sniedz paskaidrojumus:

- sarkans – netiek pildīts;
- dzeltens – tiek pildīts nepietiekami;
- zaļš – tiek pildīts;
- zils – darbs pabeigts/uzdevums izpildīts, vairs nav aktuāls.

Pasākumiem/darbībām, kas plānoti, bet netiek pildīti, obligāti sniedzams skaidrojums – kāpēc, un priekšlikums – ko darīt. Attiecīgi tas var būt pamats rīcības plāna aktualizācijai. Šādu praksi 2015. gada uzraudzībai paredz izmantot Rīgas pašvaldība (sk. attēlus/tabulas 2. pielikumā, kas pieejams VARAM mājaslapā).

Par attīstības plānošanu atbildīgā struktūrvienība katrai par kādu pasākumu atbildīgajai institūcijai nosūta speciāli sagatavotas veidlapas ar jau aizpildītu informāciju no rīcības plāna, un atbildīgā institūcija aizpilda informāciju par faktisko izpildi. Par attīstības plānošanu atbildīgā struktūrvienība visu apkopo, un tas ir viens no pamatojumiem aktualizācijai. Cits pamatojums ir izmaiņas un iespējas ārējā vidē. Lai rosinātu institūcijas domāt par rīcības plāna aktualizāciju un, iespējams, arī par AP grozījumiem/aktualizāciju, līdz ar rīcības plāna izpildes uzraudzību atbildīgajām institūcijām var pieprasīt pārskatu par izmaiņām ārējā vidē.

Līdzīgi tiek ieteikta investīciju plāna uzraudzība, papildinot plānam izmantoto tabulu (*excel* formātā) ar ailēm par faktisko izpildi un rosinājumiem aktualizācijai. 2. pielikumā (pieejams VARAM mājaslapā) dots piemērs, kur uzskaitītas investīciju plāna aktualizācijas tabulas ailes, bet ar zaļu atzīmētas uzraudzībai iekļaujamās papildu ailes. Ikgada rīcības plāna un investīciju plāna uzraudzība pamatos vēlmju sašaurināšanu un tuvināšanu reālām iespējām.

Pēc uzraudzības rezultātā veiktās rīcības plāna un investīciju plāna revīzijas tiek sagatavots:

- aktualizētais rīcības plāns;
- aktualizētais investīciju plāns;
- projektu ideju datu bāze.

Ieteicams veidot arī pārskatu (datubāzi/uzskaites tabulu) par jau īstenotajiem investīciju plāna projektiem.

Rīcības plānā katram pasākumam, izmantojot pozicionālo sistēmu, tiek piešķirts kods, pēc kura skaidri redzams, no kura rīcības virziena, uzdevuma (vairumā gadījumu arī mērķa) attiecīgais rīcības plāna pasākums izriet. Savukārt investīciju plānā projekti tiek numurēti pēc kārtas, un šī numerācija tiek lietota, norādot ar projektu saistītos citus projektus. Investīciju plāna aktualizācijas gadījumā nepieciešams apsvērt, vai jau īstenotos projektus atstāt investīciju plānā, tādējādi saglabājot esošo projektu numerāciju, kā arī, ja īstenotie projekti tiek ņemti ārā no aktualizētā investīciju plāna, kā norādīt uz citu projektu sasaisti ar tiem.

4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

Īstenoto projektu saraksts ar tiem piešķirtiem kodiem (numurs pēc kārtas pabeigšanas secībā un pabeigšanas gads – 1.2015.; 2.2015.... vai 1/2015.; 2/2015....) dos iespēju gan norādīt sasaisti aktualizētajā investīciju plānā, gan arī veidos noderīgu projektu pieredzes krātuvi, ja šajā pārskatā tiks norādīts šādas informācijas kopsavilkums:

- darbības rezultāts;
- izlietotais finansējums, t.sk. sadalījumā pa avotiem;
- faktiskā finansējuma attiecība pret plānoto (sakrīt/pārsniedz/mazāka);
- īstenošanas ilgums;
- beigšanas laika attiecība pret plānoto (sakrīt/vēlāk/ātrāk);
- atbildīgais (struktūrvienība, kur iespējams saņemt detalizētu informāciju par projekta pieredzi);
- projekta atbildīgā vērtējums par projektu (pašu izvēlēta skalā, piemēram, 5 punktu skalā, kur 1 – neizdevies, 5 – izcils).

Iespējams, pirmajā mirklī šķiet, ka šāds priekšlikums tikai sarežģīs plānošanas sistēmu, taču būtībā tas atvieglos gan situācijas analīzi nākotnē, gan dažādu pārskatu veidošanu, gan arī no tiem izrietošo lēmumu pieņemšanu pašvaldības darbības pilnveidošanai un attīstībai.

Kā jūsu pašvaldībā tiek veikta rīcības plāna un investīciju plāna īstenošanas uzraudzība? Kā jūsu pašvaldībā tiek veikta rīcības plāna un investīciju plāna aktualizēšana?

4.4. Dažādu pārskatu optimizēšana

Šobrīd Latvijas pašvaldības katru gadu gatavo trīs dažādus vispārīgus, bet cieši saistītus pārskatus, kā arī vēl dažādus iestāžu vai nozaru pārskatus. Šajā situācijā ne tikai paralēli tiek veiktas vienas un tās pašas darbības, bet arī deputāti un sabiedrība var apjukt no daudzajiem pārskatiem. Dažādu pašvaldības pārskatu optimizēšana un apvienošana (AP īstenošanas uzraudzības pārskats/zīņojums, gada pārskats, gada publiskais pārskats, institūciju pārskati) būtu vēl viens solis attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistē, uz ko ir rosinājuši Norvēģijas pašvaldību pieredze.

Norvēģijā pašvaldības katru gadu līdz februāra vidum iesniedz finanšu un statistikas datus nacionālajā pašvaldību pārskatu sistēmā KOSTRA, marta vidū šie provizorisks dati tiek publicēti, un pašvaldība sabiedrībai sagatavo vienotu publisko pārskatu, izmantojot arī savas situācijas salīdzinājumu ar citām pašvaldībām. Ir gadījumi, kad tiek sagatavots kāds speciāls institūcijas vai nozares pārskats.

Gada pārskats

Latvijā pašvaldības gada sākumā apstiprināto budžeta plānu iesniedz Valsts kasē un katru mēnesi iesniedz arī mēneša pārskatu, kas ir pieejams Valsts kases mājaslapā. Beidzoties saimnieciskajam gadam, pašvaldība iesniedz gada pārskatu. Visi pārskati sagatavoti, izmantojot vienotu klasifikāciju. Gada pārskats, kurā budžeta pārskati ir izvērtēti detalizētāk par mēneša pārskatiem, ietver ne tikai skaitliska rakstura pārskatus, bet arī vadības ziņojumu un revidenta atzinumu.

Vadības ziņojums ir tā vieta gada pārskatā, kur vajadzētu būt arī kādai norādei vai atsaucei uz attīstības plānošanas dokumentiem. Pozitīvi, ka tas arvien biežāk praksē tiek īstenots un attīstības plānošanas dokumenti vadības ziņojumos ir vairāk vai mazāk pieminēti, tomēr daudzos gadījumos tā vēl nav.

4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

Pilotpašvaldību 2014. gada pārskatam pievienotajā vadības ziņojumā attīstības dokumenti minēti Līvānu novadam, Salacgrīvas novadam, Kokneses novadam, Jelgavas novadam un Jūrmalai. Visdetalizētākais vadības ziņojums ir Jūrmalai, t.sk. atsauces uz dažādiem pilsētas attīstības plānošanas dokumentiem. Jūrmalas domes priekšsēdētājs arī norāda, ka 2014. gadā ir noritējis mērķtiecīgs darbs pie kūrorta un tūrisma attīstības veicināšanas, transporta infrastruktūras un sociālās infrastruktūras sakārtošanas, lai nodrošinātu Jūrmalas Attīstības programmas 2014.–2020. gadam vidēja termiņa attīstības mērķu sasniegšanu.

Gada publiskais pārskats

Saskaņā ar likumu „Par pašvaldībām” pašvaldībai jāizstrādā un savā mājaslapā jāpublicē arī gada publiskais pārskats. Likuma „Par pašvaldībām” 72. pantā noteikts, kāda informācija jāietver gada publiskajā pārskatā, t.sk. norādīts, ka jābūt informācijai par:

iepriekšējos divos gados veiktajiem, kā arī kārtējā gadā plānotajiem pasākumiem teritorijas attīstības plāna īstenošanā, t.sk. par:

- publiskajām investīcijām infrastruktūrā pašvaldības administratīvajā teritorijā,
- privātajām investīcijām pašvaldības administratīvajā teritorijā,
- iedzīvotāju un juridisko personu līdzdalību pašvaldības teritorijas attīstības programmas un teritorijas plānojuma apspriešanā un pilnveidošanā.

Pārējā informācija gada publiskajā pārskatā lielā mērā saistīta ar gada pārskatu, un tajā finanšu dati kontekstā ar vispārīgo situāciju un attiecīgajā gadā pašvaldībā paveikto ir vieni no galvenajiem.

Saskaņā ar VARAM sagatavoto un 2014. gadā aktualizēto pašvaldības gada publiskā pārskata sagatavošanas, pieņemšanas un publiskošanas metodiku⁹ attiecībā uz attīstības plānošanas jautājumu ietveršanu gada publiskajā pārskatā ir ieteikts, ka:

šajā punktā vispirms jāietver informācija par teritorijas plānojuma, teritorijas attīstības programmas esamību (vai neesamību), aprakstot situāciju plānošanas jomā pašvaldības administratīvajā teritorijā, kā arī norādot veiktos un plānotos konkrētos pasākumus teritorijas plānojuma (teritorijas attīstības programmas) īstenošanā.

Jānorāda, kādos konkrētos infrastruktūras objektos „ienākušas” publiskās un privātas investīcijas, cik efektīvi tās izmantotas, kāda bijusi pēc tam šo objektu attīstība.

Attīstības programmas uzraudzības pārskats

2014. gada 14. oktobra MK noteikumi Nr. 628 „Noteikumi par pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentiem” paredz, ka:

uzraudzības pārskatu par attīstības programmas īstenošanas rezultātiem pašvaldība izstrādā ne retāk kā reizi trijos gados. Tajā ietver informāciju par veiktajām aktivitātēm, rezultātīvo rādītāju izmaiņas, secinājumus un ieteikumus turpmākajai rīcībai, kā arī informāciju par atbilstību ilgtspējīgas attīstības stratēģijā izvirzītajiem stratēģiskajiem mērķiem.

Tajā pašā laikā stratēģiskās vadīšanas pieeja nozīmē nepārtrauktu ārējās vides un darbības uzraudzību un novērtēšanu, tātad ir nepieciešama ikgadēja datu apkopošana un analīze, kā arī rīcības plāna un investīciju plāna īstenošanas uzraudzība.

Liela daļa pašvaldību attīstības programmas īstenošanas uzraudzību un attiecīgi arī pārskata sagatavošanu jau veic katru gadu, strukturējot to atbilstoši attīstības programmai (pašvaldības pamatdati, mērķu un/vai prioritāšu rādītāji, rīcības virzienu rādītāji, retāk arī pārskats par rīcības plāna izpildi, pārskats par īstenotajiem investīciju plāna projektiem).

⁹ Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija. Metodiskie materiāli pašvaldībām. Pieejams: <http://www.varam.gov.lv/lat/publ/met/pasv/?doc=13181>

4. Ieteikumi attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaistes stiprināšanai

Struktūrvienību sadarbība pārskatu gatavošanā

Šobrīd nepiedāvājot vienotus ieteikumus gada pārskata vadības ziņojuma struktūrai, gada publiskā pārskata struktūrai un attīstības programmas uzraudzības pārskata struktūrai, ieteikums katrai pašvaldībai ir:

rīkot par katru pārskatu atbildīgo struktūrvienību pārstāvju diskusijas, kurās vienoties, par pārskatu struktūrām un kopīgi apkopojamo un sagatavojamo informāciju.

Kopīga pārskatu gatavošana gan mazinātu tiem patērēto enerģiju, gan arī novērstu atšķirīgas informācijas izmantošanu (piemēram, par iedzīvotāju skaitu).

Noslēgumā kopsavilkumā koncentrētā veidā minēti metodiskajā materiālā apskatītie ieteikumi, kā pašvaldībā palielināt sasaisti starp attīstības plānošanu un budžeta plānošanu, pašvaldību ziņā atstājot izvērtēt jautājumus, kā šos ieteikumus īstenot. Vai tam nepieciešams domes lēmums, publiskā apspriešana un domes lēmums, pašvaldības vadības rīkojums, iekšējie noteikumi, atbildīgo amatpersonu pārliecība un iniciatīva, iesaistīto darbinieku vēlme un rīcība, labās prakses apzināšana vai kas cits?

Ātri veicamie pilnveidojumi/labojumi (*quick fixes*):

- Pārskatīt un pilnveidot AP rīcības plānu, norādot katra pasākuma/aktivitātes sasaisti ar investīciju plānu un/vai pašvaldības budžetu.
- Pārskatīt un pilnveidot AP investīciju plānu, novērtējot projektu finansējuma iespējas un dažādus kritērijus, kas ranžē projektus.
- Aktualizēt AP investīciju plānu, samērojot to ar reālajām pašvaldības finanšu iespējām.
- Papildināt pašvaldības (struktūrvienību) budžeta projekta pieprasījuma tāmi ar norādi uz AP rīcības virzieniem vai citām izmaiņām.
- Saskaņot gada publiskā pārskata un AP uzraudzības ziņojuma saturu un gatavošanas procesu.

Sistēmiski pilnveidojumi:

- Izveidot projektu ideju datubāzi kā AP investīciju plāna pielikumu.
- Veikt regulāru (katru gadu) AP rīcības plāna un investīciju plāna īstenošanas uzraudzību.
- Izveidot regulāri aktualizējamu īstenoto investīciju projektu datubāzi (tabulu).
- Izveidot sākotnējo investīciju plāna projektu datubāzi (tabulu).
- Pilnveidot AP izmantotos rezultātīvos rādītājus.
- Veikt regulāru iedzīvotāju aptauju dažādu pašvaldības funkciju/pakalpojumu un darbības aspektu vērtējumam.
- Papildināt pašvaldības (struktūrvienību) budžeta projekta pieprasījuma tāmi ar saistīto informāciju par AP un citiem attīstības plānošanas dokumentiem.
- Papildināt pašvaldības (struktūrvienību) budžeta projekta pieprasījuma tāmi ar galvenajiem ar to saistītajiem rādītājiem, t.sk. efektivitātes rādītājiem.
- Apsvērt programmu ieviešanu budžetā.
- Budžeta veidošanā izmantot uz sasniegumu/rezultātu orientētu budžeta pieeju.
- Apvienot vienotā pašvaldības budžetā (pamatbudžetā) pamatbudžetu un speciālo budžetu.
- Pilnveidot uzskaites sistēmu (kontu plānu) un izmantot to kā vienu no pašvaldības vadības informācijas sistēmas datu avotiem.
- Izveidot pārskatāmu pašvaldības attīstības plānošanas dokumentu informācijas bāzi.
- Nodrošināt pašvaldības attīstības plānošanas dokumentu savstarpēju saskaņotību.
- Iesaistīt visas pašvaldības struktūrvienības pastāvīgā attīstības plānošanas, uzraudzības un novērtēšanas procesā.

1. Attīstības plānošanas sistēmas likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=175748>
2. Likums par budžetu un finanšu vadību. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=58057>
3. Likums „Par pašvaldībām”. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=57255>
4. Likums „Par pašvaldību budžetiem”. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=34703>
5. Publisko aģentūru likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=202272>
6. Publiskas personas kapitāldaļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=269907>
7. Teritorijas attīstības plānošanas likums. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=238807>
8. MK 13.12.2005. noteikumi Nr. 934 „Noteikumi par budžetu izdevumu klasifikāciju atbilstoši funkcionālajām kategorijām”. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=123806>
9. MK 27.12.2005. noteikumi Nr. 1031 „Noteikumi par budžetu izdevumu klasifikāciju atbilstoši ekonomiskajām kategorijām”. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=124833>
10. MK 27.12.2005. noteikumi Nr. 1032 „Noteikumi par budžetu ieņēmumu klasifikāciju”. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=124831>
11. MK 01.09.2009. noteikumi Nr. 979 „Rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas darbības kārtība”. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=197035>
12. MK 15.12.2009. noteikumi Nr. 1486 „Kārtība, kādā budžeta iestādes kāro grāmatvedības uzskaiti”. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=202636>
13. MK 14.10.2014. noteikumi Nr. 628 „Noteikumi par pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentiem”. Pieejams: <http://likumi.lv/ta/id/269842-noteikumi-par-pasvaldibu-teritorijas-attistibas-planosanas-dokumentiem>
14. MK 02.12.2014. noteikumi Nr. 737 „Attīstības plānošanas dokumentu izstrādes un ietekmes izvērtēšanas noteikumi”. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=270934>
15. Rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pamatnostādnes 2008.–2013. g. Pieejams: <http://polsis.mk.gov.lv/view.do?id=2687>
16. Attīstības plānošanas sistēmas uzlabošanas pasākumu plāns 2014.–2016. g. Pieejams: <http://polsis.mk.gov.lv/view.do?id=4683>
17. Valsts kontroles revīzijas ziņojumi. Balvu novada, Rēzeknes pilsētas, Cēsu novada, Skrīveru novada, Siguldas novada, Ērgļu novada, Bauskas novada, Limbažu novada, Nīcas novada, Salaspils novada, Dobeles novada, Tūkuma novada, Talsu novada pašvaldības finanšu līdzekļu kultūrai, atpūtas un sporta pasākumiem izmantošanas lietderība un atbilstība normatīvo aktu prasībām. Rīga, 2015. Pieejami: <http://www.lrvk.gov.lv/revizijas-nozares/pasvaldibas-pasvaldibu-iestades-un-agenturas-pasvaldibu-dibinatas-kapitalsabiedribas-nozares/>
18. Valsts kontrole. Informatīvais ziņojums „Pašvaldības finanšu līdzekļi kultūrai, atpūtas un sporta pasākumiem tiek izlietoti, nevērtējot sasniegtos rezultātus”. 01.04.2015. Pieejams: <http://www.lrvk.gov.lv/revizija/pasvaldibu-finansu-lidzekli-kulturai-atputas-un-sporta-pasakumiem-tiek-izlietoti-nevertejot-sasniedzto-rezultatus/>
19. LR Finanšu ministrija. Pašvaldību finanšu vadības un grāmatvedības rokasgrāmata. Rīga : FM, 2001.
20. LR VARAM. Pašvaldības gada publiskā pārskata sagatavošana, pieņemšana, publiskošana. Rīga, 2014. Pieejams: <http://www.varam.gov.lv/lat/publ/met/pasv/?doc=13181>
21. LR VARAM. Metodiskie ieteikumi attīstības programmu izstrādei reģionālā un vietējā līmenī. Rīga : VARAM, 03.12.2014. Pieejams: http://www.varam.gov.lv/lat/darbibas_veidi/reg_att/metodika/?doc=13662
22. LR VARAM. Projekts „Metodiskie ieteikumi par „Kohēzijas politikas fondu 2014.–2020. gada plānošanas perioda ieguldījumu teritoriālo analīzi un datu uzkrāšanu”. Rīga, 2015. Pieejams: http://www.varam.gov.lv/lat/darbibas_veidi/reg_att/raun/?doc=13636
23. Rīgas plānošanas reģions. Attīstības plānošana pašvaldībās. Metodoloģiskais materiāls Rīgas plānošanas reģiona vietējo pašvaldību ilgtspējīgas attīstības stratēģiju un attīstības programmu izstrādei. Rīga, 2013.
24. Osborne David and Ted Gaebler. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. – New-York : Addison – Wesley Publishing Co, 1992.
25. Pollitt Christopher and Bouckaert Gert. Public Management Reform: A Comparative Analysis. – New York : Oxford University Press, 2000.
26. Publiskās pārvaldes konsultācijas. Ziņojums „Rīgas ilgtspējīgas attīstības stratēģijas un Rīgas attīstības programmas īstenošanas uzraudzības sistēmas vadlīnijas”. Rīga, 2014.
27. Vanags, Edvīns, Vilka, Inga. Pašvaldību darbība un attīstība. Rīga : LU AA, LPS, 2005.
28. LU EVF Publiskās pārvaldes katedra. Rezultatīvo rādītāju ieviešana valsts pārvaldē. Rīga : LU, ĪUMVRLS, 2001.
29. Hilde Marie Skarvang. Levels of government and local democracy in Norway. Oslo, 19.02.2015.

30. Arild Kormeseth. KOSTRA – the norwegian reporting and information scheme. Oslo, 19.02.2015.
31. Anders Taxt. Municipal of Skedsmo. Experience with and use of KOSTRA. Skedsmo, 19.03.2015.
32. Turid Haugen. Benchmarking performance and efficient use of resources in the municipalities. Established indicator based system in Norway. Presentations and discussions. The Efficiency Improvement Network. Oslo, 20.02.2015.
33. Turid Haugen. Detailed example of one particular network and lessons from it – indicators used for benchmarking, lessons learned. Education. Oslo, 20.03.2015.

Alojas novada mājaslapa. www.aloja.lv

Jelgavas novada mājaslapa. www.jelgavasnovads.lv

Jūrmalas mājaslapa. www.jurmala.lv

Kokneses novada mājaslapa. www.koknese.lv

Līvānu novada mājaslapa. www.livani.lv

Smiltenes novada mājaslapa. www.smiltene.lv

Salacgrīvas novada mājaslapa. www.salacgriva.lv

Saldus novada mājaslapa. www.saldus.lv

Valsts Kases mājaslapa. www.kase.gov.lv

Finanšu ministrijas mājaslapa. www.fm.gov.lv

Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas mājaslapa. www.varam.gov.lv

Valsts reģionālās attīstības aģentūras mājaslapa. www.vraa.gov.lv

Reģionālās attīstības indikatoru modulis. www.raim.gov.lv

Pielikums 1

Dati par pilotpašvaldību izglītības nozari oficiālajos avotos

Datu avots	Rādītājs	Gads	Alojas novads	Kokneses novads	Salacgrīvas novads	Līvānu novads	Smiltenes novads	Jegavas novads	Saldus novads	Jūrmala	Latvijā
PMLP	Iedzīvotāju skaits	2014	5661	5814	8766	13251	13663	25213	27239	57385	2180293
		2013	5799	5901	9021	13538	13917	25801	27772	57479	2201196
CSP	Iedzīvotāju skaits	2014	5088	5334	8027	11799	12811	23778	24495	49750	2001468
	Starpība starp PMLP un CSP datiem (% pret CSP)	2014	11,3	9,0	9,2	12,3	6,7	6,0	11,2	15,3	8,9
CSP	Teritorijas platība		631	361	638	622	946	1317	1682	101	64571
PMLP/CSP	Blīvums	2014	9,0	16,1	13,7	21,3	14,4	19,1	16,2	568,2	33,8
PMLP	Bērnu skaits 0-6	2014	335	358	425	771	916	1454	1795	3869	149252
		2013	301	368	373	654	820	1556	1526	3293	127768
	Bērnu skaita izmaiņas		34	-10	52	117	96	-102	269	576	21484
	Izmaiņas, %		11,3	-2,7	13,9	17,9	11,7	-6,6	17,6	17,5	16,8
	Bērnu īpatsvars, %	2014	5,9	6,2	4,8	5,8	6,7	5,8	6,6	6,7	6,8
		2013	5,2	6,2	4,1	4,8	5,9	6,0	5,5	5,7	5,8
PMLP	Bērnu un jauniešu skaits 7-18	2014	581	686	842	1304	1478	2673	3125	5531	214709
		2013	656	693	955	1442	1632	3002	3519	5895	236296
	Bērnu un jauniešu 7-18 skaita izmaiņas		-75	-7	-113	-138	-154	-329	-394	-364	-21587
	Izmaiņas, %		-11,4	-1,0	-11,8	-9,6	-9,4	-11,0	-11,2	-6,2	-9,1
	Bērnu un jauniešu īpatsvars, %	2014	10,3	11,8	9,6	9,8	10,8	10,6	11,5	9,6	9,8
		2013	11,3	11,7	10,6	10,7	11,7	11,6	12,7	10,3	10,7
VRAA pēc VK	Izdevumi izglītībai uz 1 iedz. (PMLP), EUR	2014	342	1006	380	418	422	671	541	371	422
		2013	329	828	327	578	429	568	479	360	
VRAA pēc VK	Izglītības izdevumu īpatsvars, %	2014	42,2	66,2	45,3	38,4	49,4	61,2	50,8	32,1	40,0
		2013	36,6	64,8	41,0	47,8	45,3	54,3	42,2	32,7	
RAIM	PIL skaits	2014	1	2	2	1	7	4	12	15	
		2013	1	2	2	1	2	3	9	14	
	Vispārējās izglītības iestāžu skaits	2014	6	6	4	8	14	17	24	19	
		2013	4	4	3	8	9	13	17	17	
	Prof. izgl. progr. realiz. izgl. iestādes	2014	2	1			3	1	1	3	
	Izglītības iestāžu sk. ar internātiem	2014		1		1	1	1	2	1	
RAIM	Audzēkņu skaits PII	2014	193	247	292	494	635	916	1129	2189	
		2013	209	238	297	485	630	892	1184	2203	
	Audzēkņu skaits VII	2014	450	721	636	1325	1354	2268	2827	4737	
		2013	476	544	671	1332	1322	2133	2908	4692	

Datu avots	Rādītājs	Gads	Alojas novads	Kokneses novads	Salacgrīvas novads	Līvānu novads	Smiltenes novads	Jegavas novads	Saldus novads	Jūrmala	Latvijā
RAIM	Pašvaldības budžeta izdevumi uz 1 izglītojamo	2013	1360	3079	1480	2108	1502	2424	1414	1395	
Aprēķ.											
RAIM	PII audzēkņu īpatsvars pret visiem bērniem	2014	57,6	69,0	68,7	64,1	69,3	63,0	62,9	56,6	
PLMP		2013	69,4	64,7	79,6	74,2	76,8	57,3	77,6	66,9	
	VII audzēkņu īpatsvars pret visiem bērniem un jauniešiem 7–18	2014	77,5	105,1	75,5	101,6	91,6	84,8	90,5	85,6	
		2013	72,6	78,5	70,3	92,4	81,0	71,1	82,6	79,6	

Paskaidrojumi

- labāk nekā vidēji valstī vai pozitīva tendence
- sliktāk nekā vidēji valstī

Vispārējās izglītības iestādes (VII) pilotpašvaldībās

Rādītājs	Gads	Alojas novads	Kokneses novads	Salacgrīvas novads	Līvānu novads	Smiltenes novads	Jegavas novads	Saldus novads	Jūrmala	Grupā
Iedzīvotāju skaits	2014	5661	5814	8766	13251	13663	25801	27239	57385	157580
Iedzīvotāju skaits	2013	5799	5901	9021	13538	13917	26439	27772	57479	159866
Teritorijas platība		631	361	638	622	946	1317	1682	101	6298
Blīvums		9,0	16,1	13,7	21,3	14,4	19,6	16,2	568,2	25,0
Bērnu skaits 7–18	2014	581	686	842	1304	1478	2673	3125	5531	16220
	2013	656	693	955	1442	1632	3002	3519	5895	17794
VI pakalpojuma sniedzēju skaits	2014	3	5	3	8	10	17	18	26	90
Pašvaldības vispārējās izglītības iestāžu skaits	2014	3	5	3	8	10	17	18	26	90
	2013	4	5	3	8	10	21	18	28	97
Pašvaldības VII objektu skaits	2014	3	5	3	8	10	21	17	28	95
t.sk. ģimnāzijas		0	0	0	0	1	0	0	1	2
vidusskolas		2	1	2	4	1	8	6	8	32
pamatskolas		1	2	1	4	5	6	9	4	32
sākumskolas		0	0	0	0	2	0	2	3	7
citas		0	2	0	0	1	3	0	10	16
VII ar speciālajām programmām		2	2	3	1	7	5	6	20	46
Vietu skaits pašvaldības VII	2014	935	1270	1600	1980	2700	3498	5609	7000	24592
	2013	1005	1270	1600	1980	2700	3498	5609	7000	24662
Skolēnu skaits pašvaldības skolās	2014	454	769	636	1326	1318	2395	2831	4444	14173
	2013	470	809	703	1331	1383	2436	2954	4485	14571
Skolu piepildījums, %	2014	48,6	60,6	39,8	67,0	48,8	68,5	50,5	63,5	57,6
	2013	46,8	63,7	43,9	67,2	51,2	69,6	52,7	64,1	59,1
Skolēnu ar īpašām vajadzībām skaits	2014	6	124	62	56	2	3	249	353	855
	2013	2	117	75	44	2	1	247	338	826
Skolēnu skaits 1.–6. kl.		278	371	358	697	743	792	1458	2559	7256
Skolēnu skaits 7.–12. kl.		176	330	405	629	575	1769	1331	1885	7100
Klašu skaits pašvaldības iestādēs	2014	29	58	42	94	101	161	235	228	948
	2013	36	58	42	94	101	161	240	228	960
Vidējais skolēnu skaits klasē	2014	16	13	15	14	13	15	12	19	15
Skolēnu skaits no citām pašvaldībām	2014	60	190	22	137	113	816	309	502	2149
	2013	68	195	79	151		839	427	570	2329
Pašvaldības bērni, kuri mācās citu pašvaldību skolās	2014	105	98		114	142	792	318		1569
	2013	104	112		124	191	810	325		1666
Saldo	2014	-45	92	22	23	-29	24	-9	502	580
	2013	-36	83	79	27		29	102	570	663
Darbinieku skaits skolās	2014	107	262		387	201	738	670		2365
	2013	115	256		397		726	666		2160
t.sk. pedagoģisko darbinieku skaits	2014	75	177		217	186	470	516		1641
	2013	83	171		228		463	510		1455
speciālo pedagogu skaits	2014	0	24		8	0		1		33

Pielikumi

Rādītājs	Gads	Alojas novads	Kokneses novads	Salacgrīvas novads	Līvānu novads	Smiltenes novads	Jegavas novads	Saldus novads	Jūrmala	Grupā
Darbinieku slodžu skaits skolās	2014	113	345		377	307		774	1006	2921,5
t.sk. pedagogisko darbinieku slodzes	2014	81	230		249	213		632	696	2101,3
Pedagogu vidējā slodze	2014	1,1	1,3		1,1	1,1	0,0	1,2		1,3
t.sk. speciālo pedagogu slodzes	2014	0	55		8,0	0,0		0,2	45,0	108,2
Skolēnu skaits uz darbinieku	2014	4,2	2,9		3,4	6,6	3,2	4,2		6,0
Skolēnu skaits uz ped. darbinieku	2014	6,1	4,3		6,1	7,1	5,1	5,5		8,6
Pedagogu vidējais vecums	2014		50		47	44			46,7	
	2013		50		46	44			46,7	
Viriešu īpatsvars starp pedagogiem, %	2014	13	11		14	8			11	
	2013	16	11		14	8			11	
Skolu ēku platība, kv.m		8046	25138		23065	22007			59098	
Skolu zemes platība, kv.m		80240	3099710	128289	195882				216354	
Skolas telpu noma ienēmumiem		1	1	1	1	1		1	1	
Regulāra iedzīvotāju aptauja par VII			1	1	1	1			1	
Infrastrukturās novērtējums kopumā		4	4	4	4	4	4		4	
Ēkas		4	4	4	4	4	4		3	
Ēku energoefektivitāte		5	3	4	4	4	4		3	
Pagalumu iekārtojums		2	4	2	4	4	3		4	
Sporta iespējas telpās		4	3	4	4	4	4		4	
Sporta iespējas ārpus telpām		2	4	5	3	4	3		4	
Aktu zāle		3	4	4	5	3	4		4	
Droša vide		3	5	4	4	4	4		4	
Dienesta viesnīca		0	4	2	4	0	4		1	
Pakalpojumu novērtējums kopumā		4	5	4	4	3	4			
Daudzveidības novērtējums		4	5	3	4	3	3		5	
Kvalitātes novērtējums		4	5		4	3	4		4	
Darbs ar talantīgiem skolēniem		2	5	4	4	3	4		4	
Stipendijas		0	4	0	0	0	4		1	
Brīvpusdienas		4	5	3	5	4	5		5	
Skolēnu transports		5	4	4	4	4	5		5	
Godalgotu vietu skaits valsts olimpiāžu 2. posmā		7	61	3	141		1		102	
Skolēnu īpatsvars, kas 9. klasi beidz ar apliecību par pamatzgītību, %		88	100	100	98	99	98		99	
Skolēnu īpatsvars, kas 12. klasi beidz ar atestātu par vidējo izgītību, %		100	9	0	0	99	97		99	
Uz otru gadu palikušo skolēnu skaits		15	5	0	14		1		42	
Izgītības metodiskās vadības organizācija		IS	IS	IS		IP	IP	IP	IP	
Izdevumi vispārējai izgītībai, EUR		1130680	4646320	1544118	3941269	3546211	14813651	9902203		

Pielikumi

Rādītājs	Gads	Alojas novads	Kokneses novads	Salacgrīvas novads	Līvānu novads	Smiltenes novads	Jegavas novads	Saldus novads	Jūrmala	Grupā
Uzturēšanas izdevumi		1102804	3488028	644917	3644291	3384413	7834820	9731625		
Atfīdzība (PII)		832697	2274547	521943	2774892	2589666		6281659		
Kapitālie izdevumi		27876	1158292	899201	296978	161798	6390041	170605		
Skolu izdevumi mācību līdzekļiem		9585	18290	2176	38116	33038		113817		
Izdevumi uz 1 skolēnu, EUR		2490	6042	2428	2972	2691	6185	3498		
Izdevumi atfīdzībai uz 1 skolēnu, EUR		1834	2958	821	2093	1965		2219		
Kapitālo izdevumu īpatsvars, %		2,5	24,9	58,2	7,5	4,6	43,1	1,7		
Pašvaldības ieņēmumi no savstarpējiem norēķiniem par skolām		62073	114392	37258	99963	113992	482982	252028		
Pašvaldības izdevumi savstarpējiem norēķiniem par skolām		93472	100097	134889	107013	130048	584316	219935		
Saldo		-31399	14295	-97631	-7050	-16056	-101334	32093	0	0
Saņemtie maksājumi par 1 skolēnu, EUR		1035	561	1694	675	1009	592	816		
Norēķini par 1 skolēnu, EUR		890	801		799	916	738	692		

Paskaidrojumi

- labāk nekā vidēji valstī vai pozitīva tendence
- sliktāk nekā vidēji valstī
- kopā PII un VII

Skolu infrastruktūras vērtējums

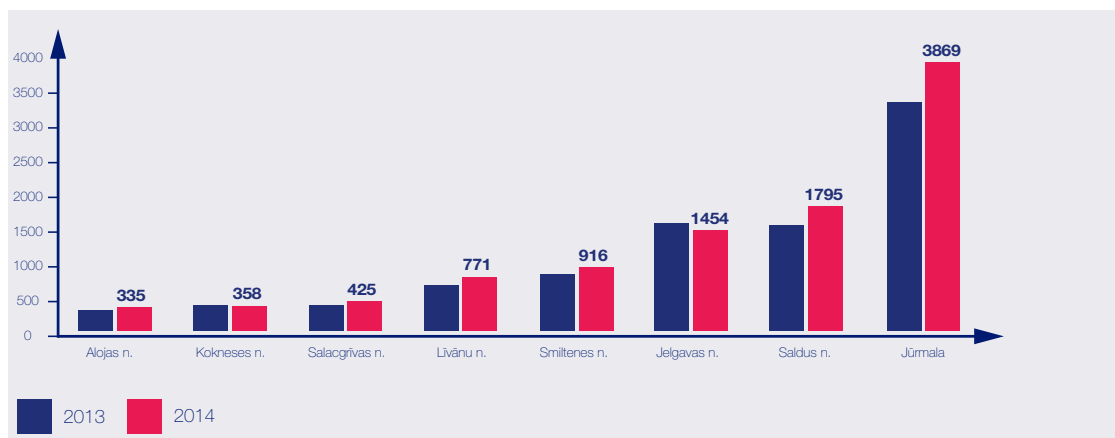
	Ģimnāzija	2. vsk.	Vakara vsk.	3. vsk.	4. vsk.	5. vsk.	1. psk.	2. psk.	3. psk.	4. psk.	4. psk. Jaunsātu filiāle	5. psk.	1. ssk.	Internātpsk.	Internāt. spec. psk.
Skolēņu skaits	296	685	380	156	245	234	322	482	188	191		131	47	139	87
Vietu skaits	400	1000	600	300	400	400	400	600	300	300		300	80	150	100
Noslodze, %	74	69	63	52	61	59	81	80	63	64		44	59	93	87
Izdevumi uz 1 audz., EUR		1756	1505	2452	2658	2572	1876	1955	2327	2764		3467	5185	6454	8517
Izdevumi atalgojumam uz 1 audz., EUR	2201	1476	1330	1783	1905	1870	1467	1628	1947	2195		2339	3913	4821	6206
Ēkas	4	3	4	3	4	3	4	4	3	4	3	3	3	3	4
Energoefek. – siltumnoturība	4	2	3	3	3	2	4	4	4	4	3	4	1		3
Ēku ventilācija	3	2	1	3	4	3	4	4	2	2	3	4	3	3	4
Pagalmu iekārtojums	4	4	4	5	3	3	4	4	3	5	2	2	4	4	4
Sporta iespējas telpās	5	4		5	5	4	3	4	1	5	2	5	5	2	2
Sporta iespējas ārpus telpām	5	1		5	5	4	4	4	1	2	4	3	3	3	4
Aktu zāle	4	3	4	4	5		2	4	1	5	2	4	4	2	5
Telpu pieejam. audz. ar spec. vajadzībām	3	1	3	2	4	1	4	2	1	2	1	1	1	3	1
Droša vide	5	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	4	4
Ēdnīcas iekārtojums	5	4		4	5	5	5	3	3	4	4	4	4	4	5
Sanitārie mezgli	4	2	4	4	4	3	4	5	4	4	2	4	3	4	4
Dienesta viesnīca	5				3									4	3

Paskaidrojumi

	5 ļoti labi
	4
	3
	2
	1 ļoti slikti
	nav

Bērnu skaits pilotpašvaldībās

Rādītājs	Gads	Alojas novads	Kokneses novads	Salacgrīvas novads	Līvānu novads	Smiltenes novads	Jelgavas novads	Saldus novads	Jūrmala	Latvija
Iedzīvotāju skaits	2014	5661	5814	8766	13251	13663	25213	27239	57385	2180293
Iedzīvotāju skaits	2013	5799	5901	9021	13538	13917	25801	27772	57479	2201196
Teritorijas platība		631	361	638	622	946	1317	1682	101	64571
Blīvums	2014	9,0	16,1	13,7	21,3	14,4	19,1	16,2	568,2	33,8
Bērnu skaits 0-6	2014	335	358	425	771	916	1454	1795	3869	149252
Bērnu skaits 0-6	2013	301	368	373	654	820	1556	1526	3293	127768
Bērnu skaita izmaiņas		34	-10	52	117	96	-102	269	576	21484
Bērnu 0-6 g.v. īpatsvars, %	2014	5,9	6,2	4,8	5,8	6,7	5,8	6,6	6,7	6,8
Bērnu skaita izmaiņas, %		11,3	-2,7	13,9	17,9	11,7	-6,6	17,6	17,5	16,8



Pielikums 2

Informācija par rīcības plāna izpildi

Struktūrvienība	
-----------------	--

Rīcības plāna izpilde 20gg. gadā

Rīcības virziens	RV kods	Rīcības virziena formulējums
------------------	---------	------------------------------

Ar X raksturojiet pasākuma izpildi. Ja pasākums pabeigts, izpildīts, tad norādiet arī, kādā mērā sasniegts rezultāts. Ja darbība nenotiek, obligāti sniedziet komentārā skaidrojumu kapēc.

Nr. p.k.	Pasākumi, aktivitātes	Atbildīgie izpildītāji	Izpildes termiņš vai periods	Finanšu resursi un avoti	Izpildes raksturojums							Komentāri	
					Izpildīts/pabeigts	Rezultāts sasniegts	Rezultāts sasniegts daļēji	Rezultāts nav sasniegts	Darbība notiek	Nepietiekama darbība	Darbība nenotiek		
						XXX	X	!				!	
U kods. Uzdevuma formulējums													
1.	1.1.1.		2015.–2018.	PB; ES									
2.													
3.													
U kods. Uzdevuma formulējums													

Priekšlikumi uzdevumu grozījumiem

Nr. p.k.	Uzdevuma kods	Ierosinātās izmaiņas	Pamatojums
1.			
2.			
3.			

Priekšlikumi jauniem uzdevumiem

Nr. p.k.	Uzdevuma kods	Jaunais uzdevums	Pamatojums
1.			
2.			
3.			

Priekšlikumi pasākumu grozījumiem

Nr. p.k.	Uzdevuma kods	Pasākuma kods	Ierosinātās izmaiņas	Piezīmes
1.				
2.				
3.				

Priekšlikumi pasākumu izņemšanai no rīcības plāna

Nr. p.k.	Uzdevuma kods	Pasākuma kods	Pamatojums izņemšanai	Piezīmes
1.				
2.				
3.				

Priekšlikumi jauniem pasākumiem

Nr. p.k.	Atbilstošais uzdevums	Pasākums/ aktivitāte	Prioritārs apkaimes, objekti	Atbildīgie izpildītāji	Izpildes termiņš vai periods	Finanšu resursi un avoti	Iznākuma (output) rezultatīvie rādītāji
1.							
2.							

Informācija par valsts politiku saistībā ar rīcības virzienu

Struktūrvienība	
-----------------	--

Rīcības virziens	RV kods	Rīcības virziena formulējums
------------------	---------	------------------------------

Ar rīcības virzienu saistītie valsts politikas plānošanas dokumenti

Nr. p.k.	Politikas plānošanas dokuments	Apstiprināšanas datums	Pieeja interneta vietnē
1.			
2.			
3.			

Ar rīcības virzienu saistītie NAP 2014–2020 pasākumi

Nr. p.k.	NAP rindkopas Nr.	Pasākums
1.		
2.		
3.		

Ar rīcības virzienu saistītie Partnerības līguma darbības programmas „Izaugsme un nodarbinātība” pasākumi

Nr. p.k.	Atbilstošais mērķis	Pasākums
1.		
2.		
3.		

Ar rīcības virzienu saistītās izmaiņas valstī un starptautiskā mērogā, kam ir būtiska ietekme uz rīcības virziena īstenošanu

Nr. p.k.	Izmaiņas	Skaidrojums par ietekmi
1.		
2.		
3.		

Sagatavoja

Struktūrvienība	
Amats	
Vārds, uzvārds	
Datums	

Lai sekotu līdzī investīciju plāna izpildei, esošo investīciju plāna tabulu papildina ar jaunām ailēm par faktisko izpildi un priekšlikumiem (sk. ar zaļu krāsu).

Excel tabulas kolonnas

Nr.p.k.

Projekta ID

Projekta nosaukums

Atbilstība AP vidējā termiņa prioritātēm

RV

U

Papildinājums ar citiem projektiem

Projekta statuss (nav sākts/uzsākts/notiek darbība/pabeigts)

Plānotā indikatīvā summa (euro)

Faktiskā summa

Atbildīgā iestāde

Finanšu instruments (euro)

Pašvaldības budžets

ES fondu finansējums

Privātais sektors

Cits

Faktiskais finansējums (euro)

Pašvaldības budžets

ES fondu finansējums

Privātais sektors

Cits

Projekta plānotie darbības rezultāti un to rezultatīvie rādītāji

Plānotais projekta laika periods

Projekta uzsākšanas gads

Projekta realizācijas ilgums

Faktiskais projekta īstenošanas laiks

Projekta sākšanas gads

Projekta realizācijas ilgums

Paskaidrojumi/piezīmes (obligātas gadījumā, ja plānotais vispār netiek īstenots)

Partneri

Priekšlikumi aktualizācijai (par konkrētā projekta grozījumiem aktualizētā investīciju plānā)

Pielikums A

Īss projekta aktivitātes gaitas apraksts

2014. un 2015. gadā Norvēģijas finanšu instrumenta (NFI) 2009.–2014. gada programmas LV07 „Kapacitātes stiprināšana un institucionālā sadarbība starp Latvijas un Norvēģijas valsts institūcijām, vietējām un reģionālām iestādēm” finansētajā projektā „Latvijas plānošanas reģionu un vietējo pašvaldību teritoriālās attīstības plānošanas kapacitātes palielināšana un attīstības plānošanas dokumentu izstrādāšana” tika īstenota aktivitāte „Sasaistes izveidošana starp attīstības plānošanu un budžeta plānošanu vietējā līmenī”. Tās mērķis – uzlabot saikni starp teritorijas attīstības plānošanu un budžeta plānošanu Latvijas pašvaldībās. Uzdevuma veikšanai tika izveidota starpdisciplināra attīstības plānošanas un finanšu plānošanas speciālistu grupa ar pašvaldību pārstāvjiem no visiem reģioniem, Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas (VARAM) pārstāvjiem un ekspertiem (sk. sarakstu šī pielikuma turpinājumā).

Projekta aktivitātes laikā speciālisti tikās septiņās darba grupas sanāksmēs Latvijā, devās divās pieredzes apmaiņas vizītēs uz Norvēģiju un vienā Norvēģijas ekspertu vizītē Latvijā. Minētos pasākumus organizēja VARAM sadarbībā ar Norvēģijas Pašvaldību un modernizācijas ministriju.

Pieredzes apmaiņas vizītēs uz Oslo un Skedsmo pašvaldību speciālisti no Latvijas iepazinās ar Norvēģijas pašvaldību sistēmu, tās aktualitātēm, ar Norvēģijas pašvaldību finanšu sistēmu un pašvaldību attīstības plānošanas sistēmu. Ar minētajām tēmām Latvijas grupu iepazīstināja gan Norvēģijas Pašvaldību un modernizācijas ministrijas pārstāvji, gan Norvēģijas Vietējo un reģionālo pašvaldību asociācijas pārstāvji, gan arī pašvaldību pārstāvji. Būtiskākais, ko akcentēja Norvēģijas attīstības plānošanas speciālisti, bija uzraudzības rādītāju izmantošana vietējo pašvaldību darbības pilnveidošanā. Nacionālā līmeņa institūcijas nodrošina detalizētas analīzes materiālu pašvaldībām, savukārt pašvaldības, apkopojot informāciju, vēlāk to analizējot un salīdzinot, novērtē situāciju. Aktīvi tiek izmantota atvasināta salīdzināšanas (angļu valodā „benchmarking”) metode – mācīšanās salīdzinot (angļu valodā „benchlearning”). Šādu mācīšanos ikdienā organizē Norvēģijas Pašvaldību asociācija, veidojot dažādus pašvaldību funkciju/pakalpojumu pilnveidošanas tīklus reģionālajām un vietējām pašvaldībām, lai ietvaros tiek veiktu salīdzinošu veikspējas un resursu izmantošanas efektivitātes analīzi un izstrādātu ieteikumus pašvaldību darbības uzlabošanai.

Projekta aktivitātes sākumā VARAM veica Latvijas pašvaldību ekspresaptauju par tēmas aktualitāti. Darba sanāksmēs Latvijā projekta aktivitātē iesaistītie speciālisti apskatīja dažādas tēmas par teritorijas attīstības un budžeta plānošanas jautājumiem, diskutējot par Norvēģijas prakses izmantošanas iespējām, apkopoja pašvaldību rādītājus par vienu nozari - izglītību. Notika arī plašākas sanāksmes, piemēram, vienā no tām piedalījās Valsts reģionālās attīstības aģentūras (VRAA) pārstāvis, kas projekta grupu iepazīstināja ar reģionālās attīstības indikatoru moduļa (RAIM) funkcionalitātes iespējām un jaunumiem.

Projekta aktivitātes grupas dalībnieki

Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas (VARAM) pārstāvji:

- **Raivis Bremšmits**, VARAM Reģionālās politikas departamenta direktors;
- **Dace Ziediņa**, VARAM Reģionālās politikas departamenta Reģionālās ekonomikas nodaļas vadītāja;
- **Inga Bauģe**, VARAM Reģionālās politikas departamenta Reģionālās ekonomikas nodaļas vecākā referente;
- **Marta Vēvere**, VARAM Reģionālās politikas departamenta Reģionālās ekonomikas nodaļas vecākā referente.

Latvijas pilotpašvaldību pārstāvji:

- **Mārtiņš Kļaviņš**, Alojās novada pašvaldība, Izpilddirektors;
- **Inese Baumannē**, Jelgavas novada pašvaldība, Attīstības nodaļas telpiskās attīstības plānotāja;
- **Beāta Cirmane**, Jelgavas novada pašvaldība, Finanšu nodaļas vadītājas vietniece;
- **Laura Anteina**, Jūrmalas pašvaldība, Stratēģiskās un biznesa plānošanas nodaļas vadītāja p.i.;
- **Baiba Birzniece**, Jūrmalas pašvaldība, Projekta ieviešanas nodaļas vadītājas vietnieces p.i.;
- **Anželika Legante**, Jūrmalas pašvaldība, Stratēģiskās un biznesa plānošanas nodaļas eksperte

uzņēmējdarbības un satiksmes plānošanas jautājumos;

- **Ineta Sproģe**, Kokneses novada pašvaldība, Grāmatvedības un finanšu nodaļas ekonomiste, lauksaimniecības konsultante;
- **Māra Bitāne**, Kokneses novada pašvaldība, Attīstības nodaļas vadītājas p.i.;
- **Iveta Dobeļe**, Līvānu novada pašvaldība, Investīciju un projektu nodaļas vadītāja;
- **Helēna Jablonska**, Līvānu novada pašvaldība, Finanšu daļas vadītāja;
- **Andris Lapiņš**, Smiltenes novada pašvaldība; Attīstības un plānošanas nodaļas vadītājs;
- **Līta Kalniņa**, Smiltenes novada pašvaldība, Attīstības un plānošanas nodaļas projektu vadītāja;
- **Vineta Krūze**, Salacgrīvas novada pašvaldība, Būvvaldes teritorijas plānotāja;
- **Zane Štencele**, Saldus novada pašvaldība, Attīstības nodaļas vides pārvaldības speciāliste;
- **Daira Šlanka**, Saldus novada pašvaldība, Finanšu nodaļas vadītāja.

Latvijas eksperte:

- **Inga Vilka**, Latvijas Universitāte, Ekonomikas un vadības fakultāte, asociētā profesore, SIA „Publiskās pārvaldes konsultācijas” eksperte.

Norvēģijas eksperti:

- **Øystein Lunde**, Akershus reģionālās pašvaldības pārstāvis;
- **Skjerpen Arve Cato**, Norvēģijas pašvaldību un modernizācijas ministrijas projekta aktivitātes koordinators;
- **Hilde Marie Skarvang**, Norvēģijas pašvaldību un modernizācijas ministrijas pārstāve;
- **Arild Kormeseth**, Norvēģijas pašvaldību un modernizācijas ministrija pārstāvis;
- **Turid Haugen**, Norvēģijas vietējo un reģionālo pašvaldību asociācijas (KS) pārstāve;
- **Erik Sveistrup**, Norvēģijas pašvaldību un modernizācijas ministrijas pārstāvis;
- **Andreas Bjørnes**, Skedsmo vietējā pašvaldība, Teritorijas attīstības plānošanas nodaļas vadītājs;
- **Anders Taxt**, Skedsmo vietējā pašvaldība, Budžeta nodaļas galvenais ekonomists.

Citi Latvijas eksperti, kas piedalījās kādā seminārā:

- **Jānis Kauliņš**, Latvijas Universitāte Ģeogrāfijas un Zemes zinātņu fakultāte Dr. geogr., pētnieks;
- **Jānis Bruņenieks**, VRAA Projektu atbalsta departaments Valsts un citu finanšu instrumentu atbalsta nodaļas Vecākais statistiķis.

Pašvaldības vērtējums par projekta aktivitātē gūto

Pieredzes apmaiņas braucienos uz Norvēģiju (Oslo, Skedsmo), izzinot dažādu analītisko darbības instrumentu, kā arī attīstības plānošanas procesa teorētiskos un praktiskos aspektus, tika iegūta jauna informācija, taču jāatzīst, ka visticamāk tikai daļu no izzinātajiem labās prakses piemēriem un ilgstošākā laika periodā būtu iespējams pilnvērtīgi ieviest arī Latvijā (vai arī veikt būtiskus uzlabojumus/papildinājumus jau esošajos instrumentos), tādējādi uzlabojot dažāda veida analītiskos procesus un iestāžu resursu izmantošanas pārraudzību. Tomēr kādu no analītiskā darbības instrumenta aspektiem kā paraugu detalizētu analītisko pārskatu izstrādei kādā no nozarēm ir iespējams izmantot vietējā pašvaldības līmenī.

Vērtīga bija arī pieredzes apmaiņa starp projektā iesaistītajām Latvijas pilotpašvaldībām (Jūrmalas pilsētu, Kokneses, Salacgrīvas, Alojās, Smiltenes, Saldus un Jelgavas novadu) ikvienā projekta organizētajā sanāksmē.

Kopumā projekta aktivitātes pašvaldībai sniedz jaunu pieredzi un zināšanas turpmākā attīstības plānošanas darbā, kā arī tādā veidā tiek gūti jauni kontakti informācijas uzziņai/apmaiņai un iespējama turpmākai sadarbībai.

Pielikums B

Pašvaldību aptaujas rezultāti

Lai apzinātu esošo situāciju un problēmas pašvaldībās kopumā, VARAM šī projekta aktivitātes laikā 2015. gada februārī veica pašvaldību aptauju par attīstības plānošanas dokumentu un budžeta sasaisti. Visām pašvaldībām elektroniski tika nosūtīti jautājumi ar lūgumu uz tiem atbildēt pašvaldību vadītājiem, politiķiem, attīstības un finanšu struktūrvienību pārstāvjiem. Aptauja bija anonīma, un tajā piedalījās 145 respondenti. 44,1% aptaujas respondentu ir attīstības plānošanas struktūrvienību pārstāvji, 26,9% – deputāti, 14,5% – finanšu un grāmatvedības struktūrvienību pārstāvji, 8,3% – priekšsēdētāji, 6,2% – izpilddirektori.

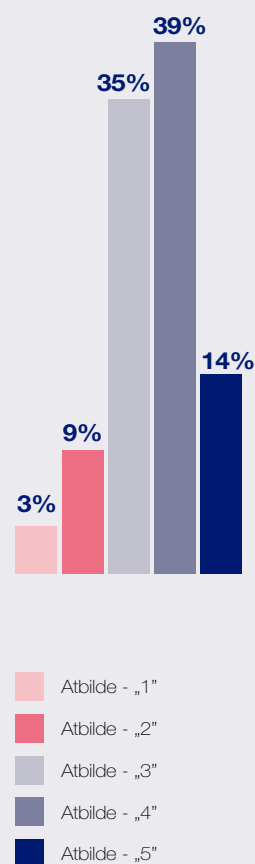
Respondentu sniegtais vidējais vērtējums, atbildot uz jautājumu „**Cik lielā mērā, plānojot un apstiprinot pašvaldības budžetu, tiek ņemti vērā pašvaldības attīstības plānošanas dokumenti (ilgtspējīgas attīstības stratēģija, attīstības programma, t.sk. rīcības plāns un investīciju plāns)?**”, ir **3,52** (skalā no 1 līdz 5, kur 1 – budžeta plānošanā neņem vērā attīstības dokumentus, 5 – budžets tiek veidots saskaņā ar attīstības dokumentos paredzētiem uzdevumiem). Lielākais respondentu skaits sniedzis vērtējumu 4. Tātad no pašvaldību skatpunkta situācija kopumā ir samērā apmierinoša, bet ne laba. B. 1. attēlā redzams respondentu skaita sadalījums pēc sniegtā vērtējuma šajā jautājumā.

Turpinājumā doti attēli (B. 2.–B. 8. attēls), kuros atspoguļotas respondentu atbildes uz aptaujas jautājumiem. No tām var secināt – pašvaldībās samērā raksturīga situācija, ka attīstības programmā paredzēto aktivitāšu finansēšana netiek iekļauta budžetā (B. 2. att.), un otrādi, ka budžetā tiek iekļauti pasākumi, kas nav paredzēti attīstības programmā (B. 3. att.). Samērā reta ir situācija, ka budžets ir pamats attīstības programmas grozījumu jeb aktualizācijas iniciēšanai (B. 4. att.). Ne visur, bet lielā daļā pašvaldību to gada publiskajā pārskatā ir atsauce uz attīstības plānošanas dokumentiem (B. 6. att.), bet budžeta paskaidrojuma rakstā šāda atsauce ir ievērojami retāk, vairumā gadījumu tās nav (B. 5. att.). Lielākā daļa respondentu – trīs ceturtdaļas – uzskata, ka pašvaldībās ir nepieciešama lielāka sasaiste starp attīstības plānošanas dokumentiem un budžetu (B. 7. att.).

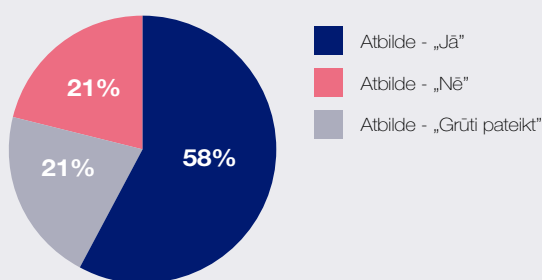
Jautājumā par lielākas sasaistes nepieciešamību starp attīstības plānošanas dokumentiem un budžetu (B. 7. attēls), skatot atbildes atsevišķi katrā amatu grupā, redzams, ka uz lielāku sasaistes nepieciešamību norāda attīstības speciālisti (80% – jā), deputāti (77% – jā) un finanšu speciālisti (76% – jā), bet uz mazāku – domes priekšsēdētāji (42% – jā, 33% – nē, 25% – grūti pateikt) un izpilddirektori (67% – jā, 33% – grūti pateikt).

Kā galveno faktoru, kas traucē pietiekamai budžeta sasaistei ar attīstības plānošanas dokumentiem (B. 8. attēls), pašvaldību pārstāvji minējuši faktu, ka nav pietiekami skaidrs vai pat nav skaidrības vispār par pašvaldībai pieejamiem resursiem, – to atzīmējuši 68% respondentu. Nākamais biežāk minētais faktors ir tas, ka attīstības dokumentos ir pārāk daudz vēlmju, – arī to atzīmējuši vairāk nekā puse respondentu. Tālāk norādītie faktori ir attieksme pret attīstības plānošanas dokumentiem kā pret formāliem dokumentiem, ne reālu vajadzību, nepietiekama sadarbība starp struktūrvienībām, tas, ka attīstības plānošanas dokumentu saturs ir pārāk vispārīgs, politiskās gribas trūkums un citi.

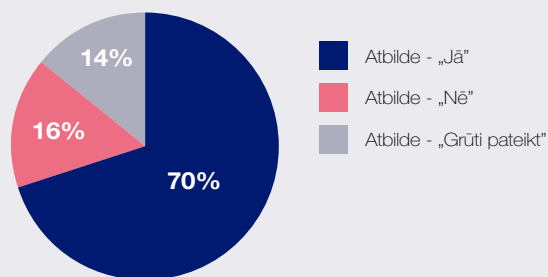
B. 1. attēls. Respondentu vērtējums atbildot uz jautājumu „Cik lielā mērā, plānojot un apstiprinot pašvaldības budžetu, tiek ņemti vērā pašvaldības attīstības plānošanas dokumenti?”



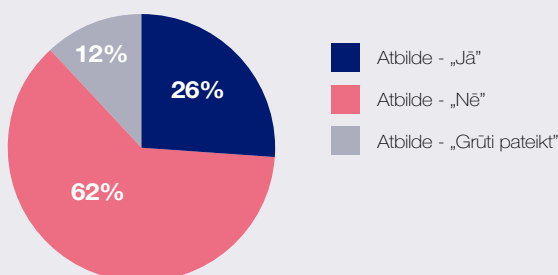
B. 2. attēls. Atbildes uz jautājumu „Vai pēdējos 5 gados ir bijusi situācija, ka Attīstības programmā plānotie uzdevumi un/vai projekti netiek iekļauti budžetā?”



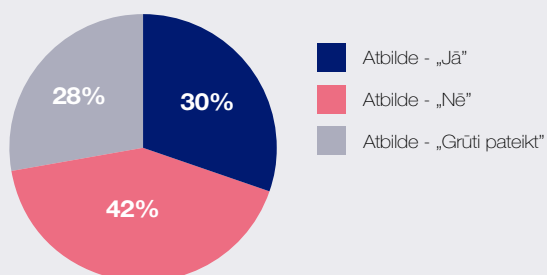
B. 3. attēls. Vai pēdējos 5 gados ir bijusi situācija, ka budžetā tiek iekļauts kāds projekts (investīcijas), kas nav plānots Attīstības programmā (Rīcības plānā, Investīciju plānā)?



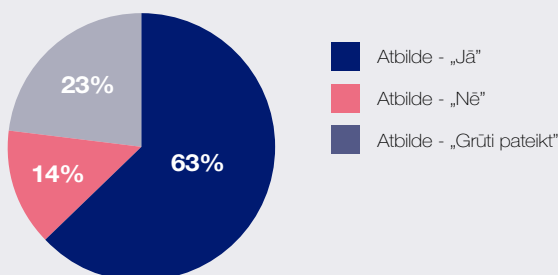
B. 4. attēls. Vai budžeta situācija (grozījumi budžetā) ir bijusi par pamatu Attīstības programmas grozījumiem?



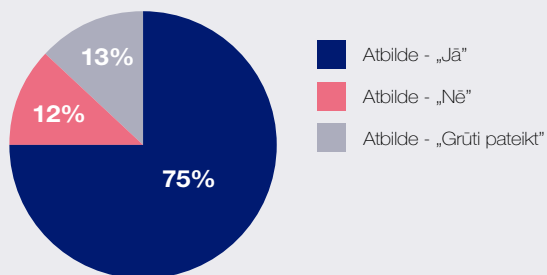
B. 5. attēls. Vai budžeta paskaidrojuma rakstā parasti ir atsauce uz Attīstības programmu?

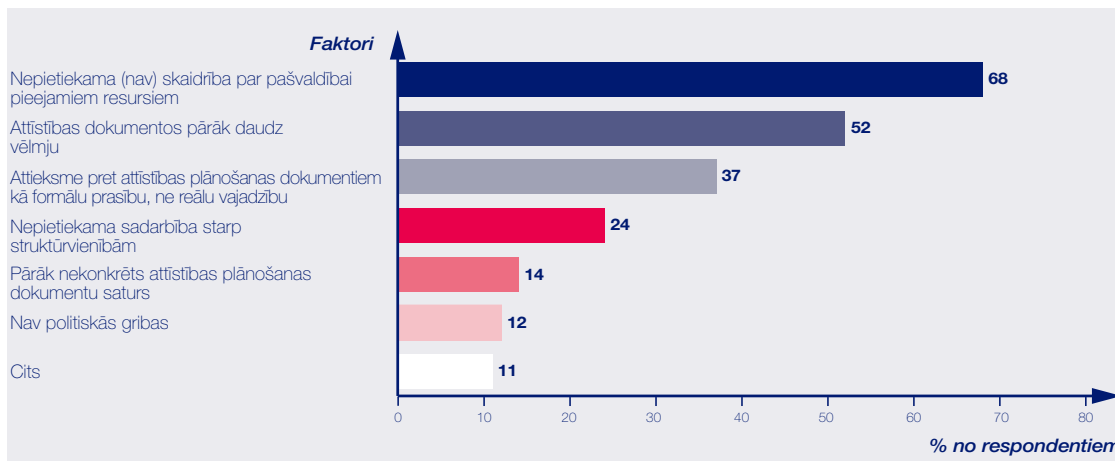


B. 6. attēls. Vai pašvaldības gada publiskajā pārskatā tiek iekļauta atsauce uz Attīstības programmu?



B. 7. attēls. Vai Jūsūprāt, būtu nepieciešama lielāka sasaiste starp budžetu un attīstības plānošanas dokumentiem?





B. 8. attēls. Kādi faktori Jūsaprāt traucē pietiekamai budžeta sasaistei ar attīstības plānošanas dokumentiem?

Sniedzot atbildi „Cits” par faktoriem, kas traucē pietiekamu sasaisti starp attīstības plānošanas dokumentiem un budžetu (B. 8. attēls), respondenti norādījuši šādus paskaidrojumus:

- nav skaidrības par attīstības plānošanu valstī;
- nav valsts un līdz ar to arī pašvaldību vairāku gadu budžeta;
- nav skaidrības par pašvaldībai pieejamiem ārējiem finanšu resursiem, tāpēc pašvaldība attīstības programmā būvē gaisa pilis, lai būtu iespēja pretendēt uz ES finansējumu. Rezultātā ierasta ir situācija, ka, apstiprinot pašvaldības gada budžetu, netiek apstiprināti attīstības plānā paredzētie pasākumi, jo plānotais neatbilst pašvaldības budžeta iespējām;
- budžets lielā mērā saistīts ar pašvaldības iedzīvotāju skaitu un atkarīgs no uzņēmēju veiksmēm un neveiksmēm – nevar prognozēt iedzīvotāju aizbraukšanu uz ārzemēm un lielo uzņēmumu bankrotu. Ja pašvaldības budžets samazinās, samazinās arī iespēja realizēt attīstības dokumentos iekļautos plānus. Turklāt attīstības dokumentu izstrādes laikā daudzām pašvaldībām bija pavisam citi finanšu apstākļi un aktualitātes;
- mainās politiskā griba. Pieņemot programmu, viedoklis bija viens, bet pēc vēlēšanām tas mainījās;
- kad tika pieņemti attīstības plānošanas dokumenti, izņemot Attīstības plānošanas nodaļu, neviens tajos nebija iedzīlīnājies.

Uz aptaujas noslēdzošo atvērto jautājumu „Kas, Jūsaprāt, sekmētu budžeta sasaisti ar attīstības plānošanas dokumentiem?” respondenti snieguši virkni vairāk vai mazāk izsmelošu atbilžu, kas adresētas gan valsts institūcijām un likumdevējam, gan arī vērstas uz pašu darbības pilnveidošanu. Norādītos faktorus, kas sekmētu lielāku sasaisti starp attīstības plānošanu un budžetu, var sagrupēt lielākās grupās.

Lielā daļā atbilžu minēts par lielākas **sadarbības** nepieciešamību starp pašvaldības lēmējvaru un izpildinstitūcijām, kā arī izpildinstitūciju / struktūrvienību starpā.

Respondentu ieteikumi

- Sadarbība starp struktūrvienībām, plānojot projektus un budžetu.
- Laba sadarbība starp struktūrvienībām, izpratne par attīstības plānošanas dokumentiem.
- Budžeta apspriešanās jāpiedalās plašākam speciālistu un deputātu lokam.
- Deputātu lielāka iesaiste plānošanas dokumenta izstrādē.
- Ciešāka sadarbība starp finanšu analītiķiem, struktūrvienību un iestāžu vadītājiem un attīstības, plānošanas un informācijas nodaļas darbiniekiem.
- Nodaļu un atbildīgo personu sadarbība un kopīga mērķa izvirzīšana, lai izpildītu attīstības programmā minētos uzdevumus.
- Intensīvāks un kvalitatīvāks novada attīstības plānošanas speciālistu un citu ieinteresēto personu darbs (darba grupu darbs). Tāpat ļoti svarīga ir kvalitatīva un savstarpēji saprotoša komunikācija starp pašvaldības struktūrvienībām (grāmatvedībai un finanšu nodaļai ar skolām, kultūras iestādēm u. tml.).
- Visu struktūrvienību sadarbība un skaidrs redzējums, ko budžets var „pavilkt” un ko ne.

Daļa atbilžu liecina, ka jāpilnveido deputātu un pašvaldības darbinieku **izpratne par attīstības plānošanas dokumentiem** un attieksme pret tiem.

Respondentu ieteikumi

- Pašvaldības kapacitātes un izpratnes paaugstināšana.
- Lielāka budžeta plānošanas speciālistu izpratne par plānošanas dokumentu būtību un uzdevumiem, tad arī atkarībā no pašvaldībai pieejamiem resursiem ir iespējams izvērtēt attīstības plānos paredzēto un sakārtot atbilstoši prioritātēm.
- Kapacitātes palielināšana, kā arī nepieciešams atbildīgais finanšu jautājumu koordinators, kas identificētu tās lietas, kas konkrēti nav izceltas plānošanas dokumentos, ar lietām kas atspoguļojas budžetā.
- Speciālistu un politiķu izpratne.
- Svarīgi ievērot pašu pieņemto attīstības plānu.
- Ja tiek noteiktas prioritātes gada darbam vai attīstības plānošanas dokumentos, tās ir jāievēro, plānojot arī attiecīgā gada budžetu. (Mūsu novadā tā ļoti lielā mērā nav. Par prioritātēm tiek saukti pasākumi, kas ir tikai papildu budžeta pieprasījumi, nevis trīs domes noteiktās prioritātes novadā. Tas viss domes finansistu nepareizas izpratnes dēļ. To atbalsta arī domes vadība).
- Jāmaina domāšana un jāpievērš lielāka uzmanība plānošanas dokumentiem.

Ir atbildes, kas norāda, ka pirmām kārtām nepieciešama **politiskā griba un politiķu prasība** attīstības plānošanas un budžeta sasaistei.

Respondentu ieteikums

- Politiskās vadības uzstādījums.

Daļā atbilžu ieteikts **pilnveidot plānošanas dokumentus**.

Respondentu ieteikumi:

- Atbildīgāka pieeja attīstības plānošanas dokumentu izstrādē. Finanšu resursu izvērtēšana, ne tikai vajadzību apzināšana.
- Precīzāk formulēti mērķi ar termiņiem, izmaksām. Attīstības aktivitāšu ietekmes uz novada attīstību akcentēšana.
- Vienkāršāki plānošanas dokumenti.
- Būtu jānodala (jāieņem) katru gadu kāda gada budžeta daļa (10%, 15%), kura tiktu atvēlēta tikai attīstībai. Tās izmantošanai būtu jānotiek atbilstoši attīstības plānošanas dokumentiem.

Daļā atbilžu rosināts pievērst lielāku **uzmanību plānošanas dokumentu uzraudzībai un aktualizācijai**, kā arī šo dokumentu un budžeta **plānošanas secībai**.

Respondentu ieteikumi

- Regulāra attīstības plānošanas dokumentu pārskatīšana (atkārtošana), it sevišķi, gatavojot budžeta projektu.
- Pašvaldības struktūrvienību gada darbu plāna sasaiste ar attīstības plānošanas dokumentiem.
- Grozījumiem vispirms būtu jābūt attīstības programmā, un tikai pēc tam tiktu pieņemts budžets, nevis otrādi, kā tas ir *common practice* pašlaik.
- Budžeta plānošanā ievērot attīstības plānošanas dokumentus.

Daļā atbilžu risinājums rasts **vidēja termiņa budžeta plānošanā**.

Respondentu ieteikumi

- Trīs gadu budžeta plānošanas ieviešana ne tikai attīstības plānošanas kontekstā, bet arī finansiālajā griezumā un iesaistot visas pašvaldības iestādes. Trīs gadu budžeta plānošanai jābūt elastīgai.
- Normas attiecībā uz šo nepieciešamību normatīvajos aktos par budžeta izstrādi, vidēja termiņa budžeta izstrādes nepieciešamības noteikšana pašvaldībām, praktiski piemēri pašvaldībām par ieguvumiem, ja šāda prakse tiek īstenota (no ārvalstīm un Latvijas).

Daļa respondentu uzskata, ka minētās problēmas atrisinātu **pietiekams finansējums**.

Respondentu ieteikumi

- Ne vienmēr ir iespējams ar dažādiem projektu konkursiem piesaistīt finansējumu attīstības plānošanas dokumentos paredzētajām aktivitātēm, savukārt pašvaldības budžets ir ierobežots un tiek novirzīts pašvaldības pamatfunkciju veikšanai.
- Budžeta naudas iespēju sabalansēšana ar novada attīstības vēlmēm.
- Lielāki budžeta ieņēmumi.
- Pašvaldībām nepieciešams lielāks budžets.

Pieredzes apmaiņa arī ir viens no piedāvātajiem ieteikumiem.

Respondentu ieteikumi

- Pieredzes iegūšana kādā pašvaldībā, kas jau sekmīgi sasaista budžetu ar attīstības plānošanas dokumentiem. Šobrīd nav skaidrības, kāds būtu optimālais variants sasaistei, trūkst reālu piemēru.
- Pieredzes pārņemšana.

Daudzi ieteikumi saistīti ar **informācijas par ES finansējumu** nepieciešamību.

Respondentu ieteikumi

- Skaidri zināmi nosacījumi, piemēram, par plānoto ES fondu, valsts u.c., finansējuma pieejamību konkrētai pašvaldībai vismaz trīs gadus uz priekšu.
- Plānota un pieejama informācija par prioritātēm un finanšu grantiem gan valsts, gan Eiropas līmenī.
- Grūti sasaistīt, jo mēs nezinām, kādi fondi vērsies un kādas būs iespējas.
- Šibrīža situācija Latvijā nepieļauj optimālo praksi, kad ir prioritāšu saraksts, kuru var īstenot, ņemot vērā pieejamu konkrētu finansējumu. Katra ministrija sludina savus konkursus, kur pašvaldība startē, un visbiežāk ir situācija, ka tām idejām, kur finansējums nepieciešams visvairāk (šobrīd, piemēram, sports un kultūras pieminekļu attīstība), projektu konkursu nav.
- Laicīgi zināmas struktūrfondu iespējas projektu realizēšanai, plānoto uzsaukumu laiks. Pārāk daudz nekonkrētas informācijas saistībā ar struktūrfondu apguvi.
- Rīcības un investīciju plāns būtu kvalitatīvāks, ja valstiski tiktu savlaicīgi pieņemti Ministru kabineta noteikumi par ES struktūrfondu un citu finanšu instrumentu plānotajām aktivitātēm un finansējumu programmēšanas periodam, piemēram, šobrīd ir plānošanas perioda 2014.–2020. gada otrais gads, bet vēl nav līdz galam zināmi noteikumi ERAF, ESF, KF, ELFLA, LEADER programmas un Igaunijas–Latvijas PSP pieejamām aktivitātēm, kā arī nav zināms, kad tiks izsludināti pirmie ierobežotas/atklātas projektu atlases konkursi.

Daži respondenti rosina **izmaiņas normatīvajos aktos**.

Respondentu ieteikumi

- Attīstības plānošanas dokumentu statusa izmaiņas normatīvo aktu līmenī.
- Grūti spriest. Pārsvārā sekmēšana darbojas tikai ar kādu normatīvo aktu izstrādi, kurā ir atrunāts viss nepieciešamais.
- Pašvaldības budžetā iekļautajām aktivitātēm un projektiem jānorāda pamatojums no attīstības plānošanas dokumentu un investīciju plāna prioritātēm.
- Kā obligātai prasībai jābūt atsaucei uz attīstības plānošanas dokumentiem.
- Līdzīgas (vienādas) noteiktās prioritātes budžetam un attīstības plānošanas dokumentiem.

VARAM pateicas visiem, kas piedalījās šajā aptaujā!

Pielikums C

Pašvaldības attīstības plānošanas dokumentu un budžeta tiesiskais statuss

Pašvaldības ilgtspējīgas attīstības stratēģija (IAS) un attīstības programma (AP) ir attīstības plānošanas dokumenti, par kuru izstrādi, aktualizēšanu, nodošanu apspriešanai sabiedrībai un apstiprināšanu lemj dome. Šos dokumentus apstiprina ar domes lēmumu.

Teritorijas plānošanas dokumentus – TPL un lokālplānojumu – pašvaldības dome apstiprina ar saistošajiem noteikumiem, attiecīgi tiem ir normatīvā akta statuss. Detālpļānojumu pašvaldības dome apstiprina ar vispārīgo administratīvo aktu. Iepriekšminētie plānošanas dokumenti vairāk attiecas uz to, kāds ir nākotnes skatījums un teritorijas izmantošanas vēlmes, un definē noteikumus, kāda zemes izmantošana un būvniecība attiecīgajā teritorijā ir vai nav atļauta. Juridiskā statusa un rakstura dēļ šie teritorijas attīstības plānošanas dokumenti tiek uzskatīti par svarīgākiem dokumentiem nekā IAS un AP. Ir arī gadījumi, kad kāda puse (zemes īpašnieks, sabiedrības pārstāvji, valsts institūcija) ir vērsusies tiesā par jautājumiem, kas saistīti ar tiem.

Arī pašvaldības ikgada budžetam ir saistošo noteikumu statuss. Budžeta atbilstībai tiesību aktiem līdzī seko Finanšu ministrija, pārskati tiek apkopoti Valsts kasē, atzinumu sniedz zvērināti revidenti, un nereti pārbaudes veic Valsts kontrole. Lai gan plānošanas dokumentu sistēmā budžets kā finanšu plāns gadam ir hierarhiski zemākajā līmenī, tā juridiskā statusa un ātrākas ietekmes dēļ attieksme pret to ir daudz nopietnāka nekā pret AP, likumā noteikts:

Valsts un pašvaldību institūcijas, pildot tām normatīvajos aktos noteiktos uzdevumus, ievēro attīstības plānošanas dokumentus¹.

Institūciju plānošanas dokumenti

Attiecībā uz pašvaldību institūciju (iestāžu, aģentūru, kapitālsabiedrību) attīstības plānošanas dokumentiem Attīstības plānošanas sistēmas likums (APSL) paredz:

Valsts un **pašvaldības institūcijas** atbilstoši savai kompetencei izstrādā attīstības plānošanas dokumentus pēc savas iniciatīvas, izpildot augstākas institūcijas uzdevumu, kā arī tad, ja attīstības plānošanas dokumentu izstrādi paredz normatīvais akts².

Institūcijas vadības dokumentā atbilstoši attiecīgās institūcijas kompetencei nosaka attīstības plānošanas un budžeta plānošanas savstarpējo sasaisti un nodrošina attīstības plānošanas dokumentu pēctecīgu īstenošanu.

Publisko aģentūru likums paredz, ka **pašvaldības aģentūras** darbības plānošanas dokumenti ir vidēja termiņa darbības stratēģija un darba plāns kārtējam gadam. Lai nodrošinātu uzraudzību, tos apstiprina arī pašvaldības dome. Tātad arī pašvaldības aģentūru attīstības plānošanas dokumentu izstrāde ir obligāta normatīvā akta prasība. Publisko aģentūru likums nosaka pašvaldības aģentūras darbības stratēģijas struktūru, sasaisti ar aģentūras gada plānu un budžetu, bet neietver nekādas norādes uz sasaisti ar pašvaldības attīstības plānošanas dokumentiem.

Arī **pašvaldību kapitālsabiedrībām** līdz ar jaunā Publiskas personas kapitāldaļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likuma stāšanās spēkā 2015. gada 1. janvārī ir obligāti jāizstrādā sava vidēja termiņa darbības stratēģija³. Likums nosaka minimālo stratēģijā iekļaujamo informāciju. Pašvaldības kapitālsabiedrības vidēja termiņa darbības stratēģiju apstiprina kapitālsabiedrības padome vai dalībnieku (akcionāru) sapulce. Saskaņā ar likuma Pārejas noteikumos 2015. gada jūlijā veiktajiem grozījumiem pašvaldību kapitālsabiedrībām to darbības stratēģijas jāizstrādā līdz 2016. gada 30. martam⁴. Turklāt Valsts kontrole ir norādījusi, ka pašvaldību komercdarbības veikšana ir pieļaujama tikai tad, ja vienlaikus iestājas šādi nosacījumi:

1 APSL 13. panta 3. daļa

2 Attīstības plānošanas sistēmas likums, 10. pants

3 Publiskas personas kapitāldaļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likums, 57. pants

4 Publiskas personas kapitāldaļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likums, Pārejas noteikumu 19. punkts



- pašvaldība var sasniegt mērķus, kas izriet no tās autonomajām funkcijām;
- pašvaldība ir guvusi pārliecību, ka komercdarbība ir efektīvākais veids, kā šos mērķus sasniegt;
- līdzdalība tieši nodrošina vispārējo stratēģisko mērķu un vidēja termiņa darbības stratēģijā noteikto mērķu sasniegšanu;
- pašvaldības komercdarbība netraucē attīstīt privātā kapitāla darbību pašvaldībā¹.

Prasība, ka visām **pašvaldības iestādēm** obligāti nepieciešams attīstības plānošanas dokuments (attīstības plāns, stratēģija), tiesību aktos nav nepārprotami atrodama. Valsts kontrole, vērtējot vairāku pašvaldību attīstības plānošanu un darbību kultūras, atpūtas un sporta jomā, aizrādījusi, ka šajās jomās pašvaldības iestādēm nav darbības stratēģijas, uzsverot, ka no Attīstības plānošanas likumā izrietošie MK 13.10.2009. noteikumi Nr. 1178 „Attīstības plānošanas dokumentu izstrādes un ietekmes izvērtēšanas noteikumi” paredz, ka institūciju vadības dokumenti ir institūcijas darbības stratēģija un gada darba plāns. Tajā pašā laikā attiecīgā MK noteikumu daļa attiecināta uz tiešās pārvaldes institūcijām, nevis uz pašvaldībām, kas ir atvasinātas publiskas personas. Līdz ar jaunu noteikumu spēkā stāšanos minētie noteikumi vairs nav spēkā. Jaunajos MK 02.12.2014. noteikumos Nr. 737 „Attīstības plānošanas dokumentu izstrādes un ietekmes izvērtēšanas noteikumi” sākumā norādīts, ka tie attiecināmi arī uz pašvaldībām, bet attiecīgajā daļā par institūciju vadības dokumentiem minētas tiešās pārvaldes institūcijas. Tāpēc nevar nepārprotami apgalvot, ka visu pašvaldības iestāžu darbības stratēģiju nepieciešamība noteikta normatīvajos aktos.

Atsevišķām iestādēm to attīstības dokumentu nepieciešamību nosaka attiecīgie nozares vai jomas normatīvie akti. Piemēram, lai pašvaldības vispārējās izglītības iestāde jeb skola varētu iegūt akreditāciju, saskaņā ar MK 14.09.2010. noteikumiem Nr. 852 „Kārtība, kādā akreditē vispārējās un profesionālās izglītības programmas, izglītības iestādes un eksaminācijas centrus”, kas izriet no Izglītības likuma, izglītības iestādei jā sagatavo pašnovērtējuma ziņojums, kurā jāietver arī iestādes darbības pamatmērķi (iepriekšējo mācību gadu prioritātes un konkrēti rezultāti) un sadaļa par turpmāko attīstību (balstītu uz pašnovērtējumā iegūtajiem secinājumiem) – tāpat pēc būtības jāveic iestādes attīstības plānošana.

¹ VK prezentācija „Problēmas pārvaldes uzdevumu īstenošanā komercdarbības veidā” FM organizētā seminārā „Pašvaldību ieguldījumi kapitālsabiedrībās un to pārvaldība” 2015. gada janvārī

Metodiskais materiāls sagatavots Norvēģijas finanšu instrumenta 2009.–2014. gada programmas Nr. LV07 „Kapacitātes stiprināšana un institucionālā sadarbība starp Latvijas un Norvēģijas valsts institūcijām, vietējām un reģionālām iestādēm” projekta „Latvijas plānošanas reģionu un vietējo pašvaldību teritoriālās attīstības plānošanas kapacitātes palielināšana un attīstības plānošanas dokumentu izstrādāšana” (Nr. 4.3-24/NFI/INP-002) ietvaros kā izziņas materiāls Latvijas pašvaldību speciālistu apmācību semināriem „Sasaistes izveidošana starp teritorijas attīstības plānošanu un budžeta plānošanu vietējā līmenī”.

2015. gads



Vides aizsardzības un
reģionālās attīstības
ministrija