

**Pētniecības ziņojums**

**Pašvaldības iespējas ietekmēt vietējās ekonomikas attīstību**

3. Nodevums. Noslēguma ziņojums

Šis ziņojums ir izstrādāts ar Norvēģijas finanšu instrumenta 2009.-2014. gada perioda programmas „Kapacitātes stiprināšana un institucionālā sadarbība starp Latvijas un Norvēģijas valsts institūcijām, vietējām un reģionālām iestādēm” atbalstu projekta „Lietpratīga pārvaldība un Latvijas pašvaldību veiktspējas uzlabošana” (Nr. 4.3-24/NFI/INP-004) ietvaros.

Par tā saturu pilnībā atbild Vidzemes Augstskolas Sociālo, ekonomisko un humanitāro pētījumu institūtsun tas neatspoguļo Programmas un iesaistīto valstu oficiālo viedokli.

|  |
| --- |
| **Pētījuma veikšanas laiks: 2016.g.marts- 2016.g.augusts**  **Pētījuma izpildītājs:**  **Vidzemes Augstskola, Sociālo, ekonomisko un humanitāro pētījumu institūts (ViA HESPI)**  Cēsu iela 4, | Valmiera, LV-4201 | Latvia  Tel. + 371 64207230 | www.va.lv/en/hespi  Kontaktpersona: Agita Līviņa, ViA HESPI direktore  **Autori:**  Visvaldis Valtenbergs (Pētījuma metodoloģijas izstrāde, kvalitātes kontrole, kopsavilkums, ievads, reģionālās un vietējās ekonomiskās attīstības skatu punkti), Sandra Brigsa (Tirgus nepilnības, to noteikšanas metodes un algoritms), Inga Vilka (Pašvaldību loma reģionālajā un vietējā ekonomiskajā attīstībā), Agita Līviņa (Latvijas pašvaldību pieejas un instrumenti uzņēmējdarbības attīstības veicināšanai, Zviedrijas piemēra apraksts), Irēna Liepiņa (Pašvaldības iespējas ietekmēt vietējās ekonomikas attīstību, priekšlikumi grozījumiem nacionālajā likumdošanā, kas atvieglotu iespējas pašvaldībai veicināt vietējo ekonomiku), Linda Veliveronnena, Jaris Vaeliverronen (Somijas piemēra apraksts) un Rihards Rozenbergs (intervijas) |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |

**Satura rādītājs**

Kartes 5

Kopsavilkums 6

1. Pašvaldību loma vietējās ekonomikas attīstībā 11

1.1. Pašvaldību būtība un pašvaldības Latvijā 11

1.2. Pašvaldības un vietējā ekonomika 15

1.3. Pašvaldību loma uzņēmējdarbības sekmēšanā 19

2. Latvijas pašvaldību pieejas un instrumenti uzņēmējdarbības attīstības veicināšanā 22

2.1. Vietējās ekonomikas attīstības tendences Latvijā 22

2.1.1. Latvijas sniegums starptautiskā mērogā 22

2.1.2. Vietējās ekonomikas raksturojums 25

2.2. Vietējās ekonomikas attīstības ietekmēšanas veidi Latvijas pašvaldībās 30

2.3. Kopsavilkums par pašvaldību iespējām ietekmēt vietējās ekonomikas attīstību un uzņēmējdarbības atbalsta veidiem 41

2.4. Ārvalstu pieredze 42

2.4.1. Zviedrijas pieredzes analīze 43

2.4.2. Somijas pašvaldību iespējas uzņēmējdarbības veikšanai un atbalstam 45

3. Vietējās ekonomikas attīstības skatu punkti 48

3.1. Ekonomiskā šķirtne 49

3.2. Sociālā šķirtne 50

3.3. Alternatīvie attīstības modeļi 51

3.4. Izaugsmes pašvaldība un ekonomiskais izrāviens 55

3.5. Eko pašvaldība, jeb attīstība caur eko-modernizāciju 56

3.6. Alternatīvā pašvaldība – attīstība par spīti sistēmai 58

3.7. Projektu pašvaldība – attīstība no projekta uz projektu 60

4.Tirgus nepilnības, to noteikšanas metodes un algoritms 63

4.1. Tirgus nepilnība un valsts nepilnība 63

4.2. Galvenie tirgus nepilnību iemesli 65

4.3. Neoklasiskā konverģences teorija un tās kritika 68

4.4. Reģionālās politikas loma tirgus nepilnību novēršanā 68

4.5.Tirgus nepilnību noteikšanas algoritms 69

4.6. Tirgus nepilnības mājokļu tirgū 82

4.7. Tirgus nepilnības komunālo pakalpojumu tirgū 85

4.8. Tirgus nepilnības darba tirgū 88

5. Pašvaldības tiesiskās iespējas ietekmēt vietējās ekonomikas attīstību 92

5.1. Pašvaldības iespējas ietekmēt vietējās ekonomikas attīstību 92

5.2. Pašvaldības iespējas sniegt atbalstu (“valsts atbalsts”) 96

5.2.1. De minimis atbalsta princips 98

5.2.2. Pašvaldību publiskās un privātās funkcijas 98

5.3.Nepieciešamība pēc inovācijām. E-pārvalde un cilvēkresursu piesaiste 99

5.3.1. Inovācijas pārvaldē un komunikācijā 99

5.3.2. Drošs darbs ekonomiski aktīvo cilvēku piesaistīšanai 100

5.3.3. Uzņēmumu zonu izveide pašvaldībās 103

5.3.4. Investīciju piesaiste pašvaldībās 104

5.3.5. Koncesiju līgumi un publiskā un privātā partnerība 105

5.3.6. Pašvaldību īpašums 106

5.3.7. Pašvaldību valdījums 108

5.4. Pašvaldību komercsabiedrības tirgus nepilnību mazināšanai 108

5.5. Piemēru analīze 110

5.5.1. Pašvaldības tiesības būvēt īres dzīvokļu ēkas 110

5.5.2. Pašvaldības tiesības dibināt kapitālsabiedrību industriālās teritorijas attīstībai 112

5.5.3. Pašvaldības tiesības dibināt kapitālsabiedrību muižas atjaunošanai 114

5.5.4. Pašvaldības tiesības pārdot pašvaldības minerālūdeni 115

5.5.5. Pašvaldības tiesības apsaimniekot slēpošanas trasi 116

5.5.6. Pašvaldības tiesības izveidot savu interneta mediju 118

5.5.7. Pašvaldības tiesības izmantot pašvaldības teritorijā esošos dabas resursus 118

6. Priekšlikumi grozījumiem nacionālajā likumdošanā, kas atvieglotu iespējas pašvaldībai veicināt vietējo ekonomiku 121

Izmantoto informācijas avotu saraksts 125

**Tabulas**

Tabula 1. **Doing Business ranga vietas tematiskajās vērtējuma jomās** 23

Tabula 2. **Baltijas reģiona biznesa pievilcīgāko pilsētu TOP20** 25

Tabula 3. **Pārskats par pašvaldību uzņēmējdarbības atbalsta veidiem.** 30

Tabula 4. **Pašvaldību kapitālsabiedrības nozaru griezumā 2013.gadā** 38

Tabula 5. **Nozares, kurās pēc pašvaldību domām nevajadzētu dibināt kapitālsabiedrības** 39

Tabula 6. **Pašvaldību ekonomiskās attīstības orientācijas 4 scenārijos** 54

Tabula 7. **Pašvaldību ekonomiskās attīstības scenārijs – “izaugsmes pašvaldība” pie neoliberālas ekonomiskās un liberālas sociālās orientācijas.** 55

Tabula 8. **Pašvaldību ekonomiskās attīstības scenārijs – “eko pašvaldība” pie neoliberālas ekonomiskās un sociālistiskas sociālās orientācijas.** 57

Tabula 9. **Pašvaldību ekonomiskās attīstības scenārijs – “alternatīvā pašvaldība” pie Keinsiānistiskas ekonomiskās un sociālistiskas sociālās orientācijas.** 59

Tabula 10. **Pašvaldību ekonomiskās attīstības scenārijs – “projektu pašvaldība” pie keinsiānistiskas ekonomiskās un liberālas sociālās orientācijas.** 61

Tabula 11. **Tirgus nepilnību noteikšanas algoritma soļi** 71

Tabula 12. **Intervences tirgus nepilnības novēršanai darba, mājokļu un pakalpojuma tirgū dažādas ekonomiskās orientācijas pašvaldībās** 90

Tabula 13. **Drošās un netipiskās nodarbinātības formas** 101

**Attēli**

Attēls 1. **Vietējās attīstības kontekstā lietotie jēdzieni** 15

Attēls 2. **Globalizācijas ietekme uz ekonomiskās aktivitātes modeli** 17

Attēls 3**. Doing Business ranga salīdzinājums Baltijas valstīs no 2005.-2015.g.** 23

Attēls 4. **Uzņēmējdarbības vidi raksturojoši rādītāji Latvijā.** 26

Attēls 5**. Pārskats par uzņēmējdarbības atbalsta veidiem pašvaldībās 2007.-2010. g.** 31

Attēls 6. **Uzņēmējdarbības veicināšanas pasākumi, kurus regulāri un bieži pašvaldības izmanto (skaits).** 32

**Attēls 7. Iemesli, kuri traucē pašvaldībai pilnvērtīgi ietekmēt vietējās ekonomikas attīstību (skaits).** 33

Attēls 8. **Vai jūsu pašvaldība iegādājas preces, pakalpojumus no vietējiem komersantiem/saimnieciskās darbības veicējiem pašvaldībā, savu funkciju veikšanai (skaits)?** 34

Attēls 9. **Vai pašvaldībām iepirkumos jādod priekšroka vietējam komersantam/saimnieciskās darbības veicējam, pat ja tā piedāvājums ir dārgāks?** 34

Attēls 10. **Vai** **pašvaldība spēj piedāvāt labāku cenu, uzņemties riskus, ilgtspējīgu piegādi, mazina inovatīvu, strādāt varošu uzņēmēju motivāciju veidot biznesu?** 35

**Attēls 11. Vai pašvaldību kapitālsabiedrību dibināšana, Jūsuprāt, rada tirgus kropļojumu?** 40

Attēls 12. **Zviedrijas pašvaldību uzdevumu sadalījums** 43

Attēls 13. Sustainable Business Hub klastera funkciju attīstības gaita. 44

Attēls 14. **Ekonomiskie un sociālie attīstības scenāriji** 48

Attēls 15. **Nozīmīgākās vietējās attīstības teorijas** 52

Attēls 16. **Pašvaldību ekonomiskās attīstības orientācijas 4 scenārijos** 54

Attēls 17. **Tirgus nepilnību noteikšanas algoritma galvenie soļi** 71

Attēls 18. **Tirgus nepilnību noteikšanas algoritma blokshēma** 73

Attēls 19. **Tirgus konkurētspējas izvērtēšanas soļi** 75

Attēls 20. **Tirgus pieprasījuma/piedāvājuma atbilstības izvērtēšanas soļi** 75

Attēls 21. **Tirgus regulēšanas iespējas analīzes soļi** 76

Attēls 22. **Tirgus informācijas pieejamības analīzes soļi** 77

Attēls 23. **Tirgus subsidēšanas/ nodokļu sloga izvērtēšanas soļi** 79

Attēls 24. **Pakalpojuma nodrošinājuma veida izvērtējuma soļi** 80

Attēls 25. **Tiešā valsts nodrošinājuma veida izvēles soļi** 80

Attēls 26. Pašvaldības ietekmējošā tiesību sistēma. 93

Attēls 27. Pašvaldību tiesību ekosistēma. 95

# Kartes

[**Karte 1. Iedzīvotāju skaita izmaiņas pašvaldībās 2009-15.gadam pēc PMLP datiem. 26**](#_Toc463470443)

[**Karte 2. Dotācijas vai iemaksu lielums uz 1 iedzīvotāju Pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fondā 2015.g. 29**](#_Toc463470444)

**Piemēri**

Piemērs 1. **Aktīvie uzņēmumi Vārkavas novadā** 28

Piemērs 2. Siguldas novada pašvaldības piemērs. 36

Piemērs 3. **Tūrisma nodevu piemērošana – atbalsts vai kavēklis uzņēmējdarbībai?** 42

Piemērs 4. **Skānes reģiona piemērs Biznesa klāsteru attīstībā.** 44

Piemērs 5. **Somijas Veteli pašvaldības piemērs līdzdalībai uzņēmējdarbībā** 47

Piemērs 6. **Austrālijas pašvaldību mājokļu politika** 84

Piemērs 7. **Uzņēmumu zona Bristolē un Bātā** 104

# Kopsavilkums

Pētījuma “Pašvaldības iespējas ietekmēt vietējās ekonomikas attīstību” **mērķis ir sniegt ieskatu par likumīgām iespējām pašvaldībām īstenot noteiktu uzņēmēju grupu vai noteiktu darbaspēka sastāvdaļu atbalstu vietējām attīstības prioritātēm.** Pētījums iecerēts kā palīgs pašvaldībām sniedzot argumentētu pamatojumu iesaistoties uzņēmējdarbībā tirgus nepilnību mazināšanai un savu komercsabiedrību efektīvai, adekvātai un pašvaldības politiskajiem mērķiem atbilstošai stratēģiju izstrādei.

Pētījums palīdz pašvaldībām izvērtēt situāciju noteiktā sociāli ekonomisko aktivitāšu jomā un konstatēt tirgus nepilnības vai valdības nepilnības situācijas. Konstatējot tirgus nepilnības gadījumu, pašvaldībai jāizvēlas viens no vairākiem iespējamajiem risinājumiem tirgus nepilnības ietekmes mazināšanai.

Lai sasniegtu izvirzītos mērķus, pētījumā:

* Sniegts pārskats par **pašvaldību lomu vietējās ekonomikas attīstībā un analizētas Latvijas pašvaldību pieejas un instrumenti uzņēmējdarbības attīstības veicināšanā** veicot arī Latvijas pašvaldību aptauju par to izmantotajiem atbalsta instrumentiem, kā arī vērtējumiem attiecībā uz pašvaldību iesaisti uzņēmējdarbībā.
* Izstrādāti četri **vietējās ekonomikas attīstības skatu punkti**, kas ņem vērā pašvaldību ekonomiskās un sociālās attīstības vērtības, kā arī to tirgus potenciālu.
* Sniegts pārskats par to, kādas ir **globālā tirgus, Eiropas tirgus, nacionālā tirgus un vietējā tirgus nepilnības,** kas pamato pašvaldības iesaistīšanos uzņēmējdarbībā. Pētījumā izvērtētas arī **galvenās centrālās valdības nepilnības** (*central government failure* - angl.), kas pamato pašvaldības iesaistīšanos vietējās ekonomikas atbalstā.
* **Izstrādāts algoritms,** kā izvēlēties regulēšanu, administrēšanu, pašvaldības uzņēmējdarbību, pašvaldības iepirkumu, uzņēmējdarbības veicināšanu u.c. risinājumus kā tirgus nepilnības novēršanas metodi. Vienlaikus piedāvāta arī **metodika ekonomiskā izdevīguma novērtēšanai** vietējās ekonomikas veicināšanas pasākumiem.
* Sniegts **pārskats par pašvaldību iespējām ietekmēt vietējās ekonomikas attīstību** no tiesiskā viedokļa.
* Sniegti priekšlikumi **grozījumiem nacionālajā likumdošanā**, kas atvieglotu iespējas pašvaldībai veicināt vietējo ekonomiku.

Attēls 1. **Ziņojuma struktūra**

Avots: autori.

Lai sasniegtu pētījuma galveno mērķi - palīdzēt pašvaldībām izvērtēt situāciju noteiktā sociāli ekonomisko aktivitāšu jomā **un konstatēt tirgus nepilnības vai valdības nepilnības** situācijas, pēc algoritma izveides, tika nolemts papildināt pētījuma empīrisko bāzi, **veicot pašvaldību aptauju** un padziļināti apskatot pašvaldību esošās pieejas uzņēmējdarbības attīstības veicināšanā.

Aptaujā noskaidrots, ka vairākums pašvaldību regulāri un bieži izmanto publisko iepirkumu kā uzņēmējdarbības atbalsta veidu (76%). Tāpat gandrīz tikpat daudz pašvaldību regulāri un bieži investēja infrastruktūras attīstībā. Aptuveni 62% no aptaujātām pašvaldībām izmantoja pašvaldības saistošos noteikumus, lai sekmētu uzņēmējdarbību. Aptuveni 36% aptaujāto pašvaldību veica izglītojošus pasākumus uzņēmēju kompetenču paaugstināšanai, 30% veica mārketinga aktivitātes, 27% bieži izmantoja iespēju piešķirt nekustamā īpašuma nodokļa (NĪN) atlaides, savukārt 18% bija atbalstījušas sociālo uzņēmējdarbību.

**Vairākums pašvaldību atzina, ka vietējās ekonomikas attīstību viņiem traucē sekmēt finanšu līdzekļu trūkums.** Jāpiebilst arī, ka uzņēmējdarbības atbalstam pašvaldības ir ļoti atkarīgas no Eiropas Savienības (ES) fondu līdzekļiem. 35% atbildējušo pašvaldību kā iemeslu, kurš traucē pilnvērtīgi ietekmēt vietējās ekonomikas attīstību, ir norādījuši ģeogrāfisko novietojumu. Tā kā atrašanās vietu nav iespējams mainīt, tad katrā pašvaldībā ir jāizvērtē, kā visefektīgāk var izmantot atrašanās vietu, lai no tās vairotu vietējās ekonomikas attīstību, atbalstot tādas komercdarbības nozares, kurās var izmantot priekšrocības kādas ir konkrētajā vietā, piem., Kuldīgas novada pašvaldība iespējas saskata tūrisma nozares attīstībā, salīdzinājumā ar Cēsu pilsētu- attālumu no Rīgas uzskata kā priekšrocību (Strazdiņa 2016). 29,7% ir norādījuši uz esošo normatīvo regulējumu kā iemeslu vietējās ekonomikas attīstībai, biežāk minot Iepirkumu likumu, Pašvaldību finanšu izlīdzināšanas likumu, pašvaldības finanšu līdzekļu izlietojuma ierobežojumus u.c. faktorus.

**Pašvaldību aptaujā iegūtie viedokļi par pašvaldību līdzdalību vietējās ekonomikas sekmēšanā dalās.** Aptaujāto pašvaldību pārstāvju vidū nebija vienots viedoklis par to, vai pašvaldībās iepirkumos būtu jādod priekšroka vietējam komersantam/saimnieciskās darbības veicējam, pat ja tā piedāvājums ir dārgāks. Viedoklis bija dalīts arī jautājumā par to, vai pašvaldības iesaistoties uzņēmējdarbībā, veidojot un dibinot aģentūras un kapitālsabiedrības, sekmē vietējās ekonomikas attīstību vai rada šķēršļus, saasina konkurenci privātajam sektoram. Ir vērojamas atšķirības starp esošo situāciju un vēlamo situāciju, kādās nozarēs vajadzētu darboties kapitālsabiedrībām, piemēram, medicīnas nozarē 2013.g. ir bijušas 74 kapitālsabiedrības, bet tieši veselības nozare pašvaldību aptaujā (2016) ieņem trešo vietu starp nozarēm, kurās pēc pašvaldību pārstāvju viedokļiem nevajadzētu veidot kapitālsabiedrības. **Tas liecina, ka pašvaldību vidū nav konsensa par to, kā vislabāk rīkoties tirgus nepilnību gadījumā un tieši tādēļ ir nepieciešams algoritms, kas palīdzētu pašvaldībām veikt pamatotu situācijas un iespējamo rīcību (intervenču) izvērtējumu,** **lai intensīvāk iesaistītos uzņēmējdarbībā, vai arī gluži otrādi – sekmīga tirgus risinājuma gadījumā, uzticētu šo lomu privātajam sektoram.**

**Tirgus nepilnības veidojas situācijās, kurās pastāv neefektīvs cenu mehānisms, nepilnīga informācija tirgus dalībniekiem vai neskaidras īpašumtiesības.** Gan neefektīva cenu mehānisma, gan arī nepilnīgas informācijas gadījumā pašvaldībai ir zināmas iespējas ietekmēt gan tirgus piedāvājuma, gan pieprasījuma pusi. Pašvaldības attīstības stratēģija, kā arī ekonomiskā stabilitāte un politiskais klimats lielā mērā ietekmē instrumentu izvēli uzņēmējdarbības veicināšanai pie noteikuma, ka jebkura valsts vai pašvaldības iejaukšanās tirgus **mehānismā attaisnojama tikai tādā gadījumā, ja iejaukšanas rezultātā radītie ieguvumi būs lielāki par izmaksām, kas radīsies, pašvaldībai īstenojot izvēlēto pasākumu***.* “Ja pašvaldība ar savām darbībām nokauj uzņēmējdarbību, tad tajā teritorijā būs tikai pašvaldība un neviens uzņēmums” (citāts no intervijas 2016).

Algoritma pirmais solis ir tirgus nepilnību konstatēšana, kurā tiek noskaidrots, vai tirgū pastāv būtiskas tirgus nepilnības. Otrajā algoritma solī tirgus nepilnības tiek precizētas, noskaidrojot kādas ir pašreizējās tirgus un/vai regulatīvās nepilnības konkrētajā nozarē un kā tās iespējams novērst. Trešajā solī tiek izvērtētas pašvaldības darbību (intervenču) izmaksas un ieguvumi. Ceturtajā solī tiek izvērtēta izvēlēto intervenču efektivitāte.

**Vadoties no pētījumā piedāvātiem kontroljautājumiem katrā no algoritma soļiem, pašvaldība var izvēlēties četrus rīcības variantus.** Pirmajā variantā pašvaldība var uzticēties privātajam tirgum zināmā mērā regulējot cenu. Otrajā veidot pašvaldības uzņēmumu – kapitālsabiedrību, trešajā variantā pakalpojumu nodrošināt pati, vai arī uzticoties brīvajam tirgum, ko regulē nodokļi.

Pētījuma autori uzsver, ka **pašvaldībām būtu nepieciešams regulāri veikt uzņēmēju, iedzīvotāju aptaujas, kā arī analizēt teritorijas politisko un ekonomisko klimatu,** jo iegūtie dati ļautu veikt pilnvērtīgu tirgus izvērtējumu un pamatojumu pašvaldības aktīvākai līdzdalībai vietējās ekonomikas attīstībā. Algoritms nespēs detalizēti paredzēt pašvaldības rīcības scenārijus, ja tiek ignorēts katras konkrētās pašvaldības attīstības konteksts. Tāpēc pētījumā modelēti arī pašvaldību iespējamie rīcību varianti darba tirgū, mājokļu un pakalpojumu tirgū.

**Pašvaldības darbība vai bezdarbība tirgus nepilnības gadījumā, kā arī pašas tirgus nepilnības interpretācija būs lielā mērā atkarīga arī no pašvaldības sociālās un ekonomiskās orientācijas.**Literatūrā par vietējās ekonomikas attīstību izdala arī dažādas pieejas vietējās ekonomikas attīstības politikā, izdalot atsevišķi uz uzņēmējdarbību vērstu pašvaldības pieeju, piemēram, uzņēmējdarbības infrastruktūras attīstību (*pro-business*) vai uz nabadzības mazināšanu vērstu pieeju, piemēram, bezdarba samazināšanu (*pro-poor*). Lai īstenotu šīs pieejas, pašvaldībai arī jāapzinās vai brīvā tirgus mehānisms būtu piemērots konkrēto problēmu risināšanā. Gadījumos, kur privātā tirgus spēlētājiem pakalpojumus nodrošināt ir liels risks, jāapsver dažādas riska mazināšanas stratēģijas vai alternatīvās attīstības modeļi, t.sk. arī sociālā uzņēmējdarbība, dalīšanās ekonomikas risinājumi.

**Pētījumā aprakstīti četras pašvaldību ekonomiskās orientācijas, jeb skatu punkti** – *izaugsmes pašvaldība*, kurā tirgus pamatā spēj nodrošināt labumus pašvaldības iedzīvotājiem, *eko pašvaldība,* kura apzinās, ka strauja ekonomiskā attīstība ne vienmēr ir ilgtspējīga, tāpēc cenšas mērķtiecīgi pārstrukturēt savu ekonomiku, stratēģiski piesaistot pārmaiņām nepieciešamās investīcijas, zināšanas un cilvēkresursus. Līdzīgu pieeju izvēlas arī t.s. *projektu pašvaldība*, kura mērķtiecīgi izvēlas vienu jomu, teritoriju, projektu vai nozari, kuru attīstīt. Tomēr atšķirībā no eko pašvaldības tās iespējas un resursi attīstībai ir ierobežoti. Arī *alternatīvās pašvaldības* attīstību ierobežo nepietiekamie resursi. Tomēr atšķirībā no projektu pašvaldības, alternatīvā pašvaldība par svarīgāko neuzskata ekonomiskās izaugsmes sasniegšanu, bet gan sociālā miera un vides ilgtspējas nodrošināšanu.

**Tirgus nepilnību novēršanai katram pašvaldības ekonomiskās orientācijas veidam ir pakārtoti noteikti instrumenti.** Visās ekonomiskajās orientācijās pašvaldības tieši vai netieši iesaistīsies darba tirgus nepilnību mazināšanā, izmantos pilnīgas vai daļējas subsīdijas, kas var izpausties kā atbalsts jaunajiem uzņēmējiem, palīdzība pamatlīdzekļu iegādē vai subsidēta sociālā uzņēmējdarbība. Publiskās-privātās partnerības (PPP) izmantošana būs raksturīgāka projektu pašvaldībai, regulācija - eko pašvaldībai, bet kapitālsabiedrību veidošana - alternatīvajai pašvaldībai.

Līdzās pašvaldību empīriskajam apskatam, tika veikta arī ar uzņēmējdarbību pašvaldībās saistītā tiesiskā ietvara analīze, kurā aplūkoti **piemēri par pašvaldības tiesībām būvēt īres dzīvokļa ēkas, dibināt kapitālsabiedrību industriālās teritorijas attīstībai, dibināt kapitālsabiedrību muižas atjaunošanai, pārdot pašvaldības minerālūdeni, apsaimniekot slēpošanas trasi, izveidot savu interneta mediju un izmantot teritorijā esošos dabas resursus**.

Pētījumā secināts Pašvaldību kapitālsabiedrību pakalpojumi iedzīvotājiem svarīgu pakalpojumu, piemēram, siltumpiegādē ir pamatoti. Tomēr pašvaldību kapitālsabiedrībai jābūt savā veidā unikālai un jāatrodas tādējādi „ārpus konkurences” vai arī jāveic komercdarbība speciālās ekonomiskās zonas (degradētās teritorijas) revitalizēšanai.

**Pētnieki secina, ka jāvienkāršo Publiskās un privātās partnerības (PPP) likums, kā arī jāievieš partnerības īstenošanas mehānisms.** Apsveicama būtu pašvaldību tīkla izveide publiskās un privātās partnerības attīstībai (PPP projekti ir liela apmēra, tāpēc vēlama vairāku pašvaldību iesaiste) sadarbībā ar Publiskās un Privātās partnerības asociāciju un ekspertiem.

Nav iespējams atņemt Valsts kontrolei tiesības veikt pašvaldību revīzijas vai Konkurences padomei veikt uzraudzību. Vienlaikus, lai normatīvā līmenī **uzlabotu preventīvo komunikāciju**, rosinot likumos noteikt **pašvaldību tiesības iegūt konsultatīvu viedokli** no abām minētajām iestādēm, t.sk. par konkurences aizsardzības, saglabāšanas vai attīstības principu ievērošanu

Aizvien noteicošais faktors cilvēkresursu piesaistei ir **darba vietas kvalitāte un ilgtspēja, darba samaksa un iespējas veiksmīgi apvienot darba un privāto dzīv**i, ieskaitot pašvaldības **atbalstu mājokļa jautājuma** risināšanā. Tāpēc cilvēkresursu piesaistes jautājumā nepieciešams **modernizēt likumu** „Par palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā”, **izveidojot kompleksu palīdzību jaunām ģimenēm un trūcīgiem iedzīvotājiem zemes/nekustamā īpašuma iegādē/lietošanā**. Cilvēkresursu piesaistīšanu veicina drošas nodarbinātības formas, tomēr ar mērķi mainīt pieejamā darbaspēka struktūru izvēlētā virzienā **var pielietot uz laiku arī citas nodarbinātības formas,** piemēram, viens talantīgs eksperts tiek nodarbināts vairākās pašvaldībās (*employee-sharing*). Ieskats jaunās nodarbinātības formās iespējams arī rosinās pašvaldības pārvērtēt savu funkciju/pakakpojumu izpildes organizēšanu, lai mazinātu to izmaksas.

Pašvaldību, iedzīvotāju un uzņēmēju sadarbību varētu veicināt arī „**domā digitāli” kultūras pilnveide**, kā arī efektivitātes principa ievērošana **„nekā lieka” un e-pārvaldes īstenošana**. Nepieciešams attīstīt sadarbību ar izglītības iestādēm mūžizglītības un digitālo prasmju pilnveidošanai.

**Pašvaldību tiesības un likumi ir ekonomikas un politikas spogulis**, tāpēc ir nepieciešams situācijai atbilstošs un noderīgs tiesiskais atspulgs, kas veicinātu ekonomisko izaugsmi reģionos, šobrīd ir nepieciešams „liktenīgais pavērsiens” pašvaldību izaugsmei.

“..Ir atļauja, pamudinājums no pašvaldības vadības,- dari domā, lai būtu likumīgi, tiesiski, budžeta ietvarā un jēdzīgi” (Intervija 2016)

# 1. Pašvaldību loma vietējās ekonomikas attīstībā

## 1.1. Pašvaldību būtība un pašvaldības Latvijā

Pašvaldība ir pašu vara – noteiktā teritorijā dzīvojošu pilsoņu/iedzīvotāju izveidota vietējā vara, kas darbojas šajā teritorijā līdzās citiem publiskās varas veidiem.

Saskaņā ar Eiropas vietējo pašvaldību hartas 3.panta pirmo daļu *vietējā pašvaldība nozīmē vietējās varas tiesības un spēju likumā noteiktajās robežās regulēt un vadīt nozīmīgu valsts lietu daļu uz savu atbildību un vietējo iedzīvotāju interesēs*.

Latvijā pašvaldības definīciju precizē likums “Par pašvaldībām”. Atbilstoši tā 3.panta pirmās daļas noteikumiem “*Vietējā pašvaldība ir vietējā pārvalde, kas ar pilsoņu vēlētas pārstāvniecības — domes — un tās izveidoto institūciju un iestāžu starpniecību nodrošina likumos noteikto funkciju, kā arī šajā likumā paredzētajā kārtībā Ministru kabineta doto uzdevumu un pašvaldības brīvprātīgo iniciatīvu izpildi, ievērojot valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju intereses*”.

Latvijā ir 119 pašvaldības - 110 ir novadi un 9 republikas pilsētas (Daugavpils, Jēkabpils, Jelgava, Jūrmala, Liepāja, Rēzekne, Rīga, Valmiera un Ventspils). Latvijas pašvaldības ir ļoti dažādas – gan pēc iedzīvotāju skaita un sastāva, pēc platības, dabas apstākļiem, kultūrvēsturiskā mantojuma, gan pēc sociālekonomiskās attīstības, iespējām, vajadzībām u.t.t. Pēc iedzīvotāju skaita lielākā pašvaldība ir Rīga (698529), mazākā – Baltinavas novada pašvaldība (1176) (PMLP dati, 01.01.2016).

Pašvaldība ir iedzīvotājiem vistuvākā vara un tai ir lielākās iespējas apzināt iedzīvotāju vajadzības. Tāpēc vispārējās pašvaldību sistēmas attīstības kontekstā bieži kā būtiskākie principi tiek uzsvērti subsidiaritātes princips un samērīguma princips. Bez tam mūsdienās publiskās pārvaldes attīstības kontekstā aktuāli ir arī efektivitātes (funkcionālās un ekonomiskās) un iedzīvotāju līdzdalības jautājumi.

*Subsidiaritātes* princips ir ļoti būtisks pilnvaru sadalei starp dažādiem pārvaldes līmeņiem, un tas paredz to, ka lēmumi tiek pieņemti pēc iespējas tuvāk iedzīvotājiem, ievērojot pašvaldību identitāti un struktūru, kā arī Eiropas vietējo pašvaldību hartas 4.panta trešo daļu, kas paredz, ka pamatā valsts pienākumus pēc iespējas realizē tā vara, kas atrodas vistuvāk pilsoņiem. Uzdodot kāda pienākuma izpildi citai varai, ņem vērā uzdevuma apjomu un būtību, kā arī efektivitātes un ekonomijas nosacījumus. Subsidiaritātes princips aizsargā publiskās varas sistēmu no pārmērīgas centralizācijas. Ievērot subsidiaritāti nozīmē samazināt centralizētās pārvaldes ietekmi un lietot to tikai izņēmuma gadījumos, ja to nosaka pierādāmi ekonomijas (līdzekļu ietaupīšanas) ieguvumi, vai uzdevums pēc būtības risināms vienveidīgi plašākā teritorijā, nekā to veiktu pilsonim tuvākā vara (Pūķis, Jaunsleinis, 2014). Bez tam subsidiaritātes princips jāievēro, izvērtējot arī privātā sektora iesaisti publisko funkciju veikšanā. Ja privātais sektors darbojas sekmīgi, tā pienākumi nav jāuzņemas vietējai pašvaldībai (Pūķis, Jaunsleinis, 2014). Ja vietējā pašvaldība darbojas sekmīgi, tās pienākumi nav jāuzņemas reģionālajai pašvaldībai. Pamatojums pienākumu (tai skaitā likumdošanas un politikas veidošanas funkciju) pārņemšanai lielākā mērogā var būt uzdevuma apjoms un daba vai arī efektivitātes vai ekonomijas pierādījumi.

*Samērīgums* paredz, ka valsts rīcības saturs un forma nedrīkst pārsniegt likuma mērķu sasniegšanai nepieciešamo apmēru (Vaidere et.al, 2006: 168). Samērīguma princips aizsargā publisko pārvaldi no pārmērīgas koncentrācijas, kā arī padara uz likumiem pamatotu varu cilvēcīgu, ierobežojot pārmērīgu formālismu. Organizējot pašvaldības darbu, samērība lietojama pirmkārt minimālās pārvaldes izpratnē (Pūķis, Jaunsleinis, 2014), Lietot samērības principu nozīmē regulēt un kontrolēt ne vairāk, kā tas ir izdevīgi vietējās sabiedrības interesēm (Pūķis, Jaunsleinis, 2014).

Saskaņā ar Eiropas vietējo pašvaldību hartas 4.panta otro daļu - *Vietējās varas likumā noteiktās robežās ir pilnā mērā tiesīgas īstenot savas iniciatīvas ikvienā jautājumā, kurš nav izslēgts no to kompetences vai uzdots veikt kādai citai varai*.

Latvijā katras pašvaldības pārziņā ir ļoti plašs jautājumu loks, ar ko tās teritorijā mītošie iedzīvotāji, kā arī teritorijā darbojošies uzņēmumi un organizācijas saskaras ik uz soļa ikdienas dzīvē un darbībā. Gan likumā „Par pašvaldībām”, gan arī citos tiesību aktos ir noteiktas vietējo pašvaldību funkcijas un pienākumi. Pašvaldība ir tā, kas:

* organizē iedzīvotājiem komunālos pakalpojumus - ūdensapgādi un kanalizāciju; siltumapgādi; sadzīves atkritumu apsaimniekošanu; notekūdeņu savākšanu, novadīšanu un attīrīšanu, neatkarīgi no tā, kā īpašumā atrodas dzīvojamais fonds;
* gādā par savas teritorijas labiekārtošanu un sanitāro tīrību, tas ietver ielu, ceļu un laukumu būvniecību, rekonstruēšanu un uzturēšanu; ielu, laukumu un citu publiskai lietošanai paredzēto teritoriju apgaismošanu; parku, skvēru un zaļo zonu ierīkošanu un uzturēšanu; atkritumu savākšanas un izvešanas kontrole; pretplūdu pasākumus; kapsētu un beigto dzīvnieku apbedīšanas vietu izveidošanu un uzturēšanu;
* gādā par iedzīvotāju izglītību - nodrošina pamatizglītības un vispārējās vidējās izglītības iegūšanu; nodrošina pirmsskolas un skolas vecuma bērnu ar vietām mācību un audzināšanas iestādēs u.c.;
* rūpējas par kultūru un sekmē tradicionālo kultūras vērtību saglabāšanu un tautas jaunrades attīstību – sniedz organizatorisku un finansiālu palīdzību kultūras iestādēm un pasākumiem, atbalstu kultūras pieminekļu saglabāšanai u.c.;
* nodrošina veselības aprūpes pieejamību, kā arī veicina iedzīvotāju veselīgu dzīvesveidu un sportu;
* nodrošina iedzīvotājiem sociālo palīdzību un sociālo aprūpi – izmaksā sociālos pabalstus maznodrošinātām ģimenēm un sociāli mazaizsargātām personām, nodrošina vajadzīgās vietas veco ļaužu pansionātos, nodrošina bāreņus un bez vecāku gādības palikušos bērnus ar vietām mācību un audzināšanas iestādēs, nodrošina naktsmītni bezpajumtniekiem, organizē mājas aprūpi un sniedz daudzus citus sociālos pakalpojumus;
* izveidojot bāriņtiesu, gādā par aizgādnību, aizbildnību, adopciju un bērnu personisko un mantisko tiesību un interešu aizsardzību;
* sniedz palīdzību iedzīvotājiem dzīvokļa jautājumu risināšanā;
* sekmē saimniecisko darbību attiecīgajā administratīvajā teritorijā, rūpējas par bezdarba samazināšanu;
* likumos paredzētos gadījumos izsniedz atļaujas un licences komercdarbībai;
* sadarbībā ar valsts policiju piedalās sabiedriskās kārtības nodrošināšanā;
* sagatavo pašvaldības teritorijas plānojumu un nosaka zemes izmantošanas un apbūves kārtību; ar būvvaldes darbību nodrošina savas administratīvās teritorijas būvniecības procesa tiesiskumu;
* veic civilstāvokļa aktu reģistrāciju;
* kā arī veic virkni citu funkciju. [[1]](#footnote-1)

Likums „Par pašvaldībām” paredz, ka publisko tiesību jomā pašvaldību kompetencē ir: likumā „Par pašvaldībām” noteiktās autonomās funkcijas; citos likumos noteiktās autonomās funkcijas; deleģētās valsts pārvaldes funkcijas, kuru izpilde likumā noteiktajā kārtībā nodota attiecīgajai pašvaldībai; citu pašvaldību kompetencē ietilpstošās funkcijas, kuru izpilde likumā noteiktajā kārtībā nodota attiecīgajai pašvaldībai; pārvaldes uzdevumi, kuru izpildi valsts pārvaldes iestādes likumā noteiktajā kārtībā uzdevušas pašvaldībām; autonomās funkcijas, kas tiek īstenotas kā brīvprātīgās iniciatīvas.

Likumā doto funkciju grupējumu bija iecerēts sasaistīt ar paredzētajiem finansējuma avotiem. Tomēr, analizējot praksi, secināts, ka šāds pašvaldību funkciju grupējums drīzāk rada neskaidrības, nevis skaidrību (EGPP, 2012). Līdz 2005.gadam likuma “Par pašvaldībām” 15.pantā uzskaitītās pašvaldību funkcijas tika dēvētas par pašvaldību pastāvīgajām funkcijām.

Viena no likuma “Par pašvaldībām” 15.pantā noteiktajām pašvaldību autonomajām funkcijām ir *sekmēt saimniecisko darbību attiecīgajā teritorijā, rūpēties par bezdarba samazināšanu*[[2]](#footnote-2).

Lai arī saimnieciskās darbības sekmēšanas funkcija iekļauta likumā noteikto autonomo (iepriekš dēvētu par pastāvīgo) funkciju grupā – tā zināmā mērā pāriet un daļēji grupējama pašvaldības brīvprātīgā iniciatīvā. Pie tam šo funkciju pašvaldība lielā mērā īsteno, īstenojot citas savas autonomās funkcijas – tādā veidā veidojot uzņēmējdarbības vidi. Saimnieciskās darbības sekmēšanas funkcijas īstenošanā pašvaldībām ir lielas iespējas meklēt un rast sev piemērotākos un savai situācijai atbilstošākos risinājumus jeb citiem vārdiem sakot - īstenot savu iniciatīvu.

Likums “Par pašvaldībām” paredz brīvprātīgās iniciatīvas, ko var dēvēt arī par brīvprātīgajām funkcijām. Tāpēc par to, ka pašvaldība var risināt arī tādus jautājumus, kas nav noteikti likumos, nevajadzētu būt šaubām un šāda pieeja būtu atbalstāma (EGPP, 2012). Princips, ka pašvaldība, drīkst darīt tikai to un tā, kā likumā vai citā tiesību aktā, attiecināms uz pašvaldībai deleģētām valsts funkcijām, var diskutēt ciktāl tas attiecināms uz likumos uzskaitītām autonomajām funkcijām, bet nav attiecināms uz visu pašvaldības darbību.

Pašvaldības iniciatīvas iespējas ir iestrādātas likuma „Par pašvaldībām” 12. pantā, kas paredz, ka *pašvaldības attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interesēs var brīvprātīgi realizēt savas iniciatīvas ikvienā jautājumā, ja tas nav Saeimas, Ministru kabineta, ministriju, citu valsts pārvaldes iestāžu, tiesas vai citu pašvaldību kompetencē vai arī ja šāda darbība nav aizliegta ar likumu*.

Pašvaldību iniciatīvu izpausmes var būt ļoti dažādas. Tas var būt pašvaldības individuāls risinājums likumā noteikto funkciju īstenošanā, ciktāl tas nepārkāpj tiesību aktus, tā var būt arī darbība, ko likums neparedz, bet sabiedrībai - iedzīvotājiem un uzņēmumiem, tā ir nepieciešama.

Likuma „Par pašvaldībām” 4. pants paredz, ka realizējot vietējo pārvaldi, pašvaldības likumā noteiktajos ietvaros ir publisko tiesību subjekts, bet privāttiesību jomā pašvaldībām ir juridiskās personas tiesības. Savukārt, likuma „Par pašvaldībām” 14. pants pirmās daļas pirmais punkts paredz, ka pildot savas funkcijas, pašvaldībām likumā noteiktajā kārtībā ir tiesības veidot pašvaldību iestādes, dibināt biedrības vai nodibinājumus, kapitālsabiedrības, kā arī ieguldīt savus līdzekļus kapitālsabiedrībās. Tātad, pašvaldības arī izvēlas pēc saviem ieskatiem piemērotāko veidu dažādu funkciju īstenošanai. Attiecībā uz daļu funkciju tiesību akti nosaka arī institucionālo ietvaru un citas prasības, bet daļā funkciju, kā arī attiecībā uz brīvprātīgajām iniciatīvām, izvēle par institucionālo formu ir pašvaldības ziņā.

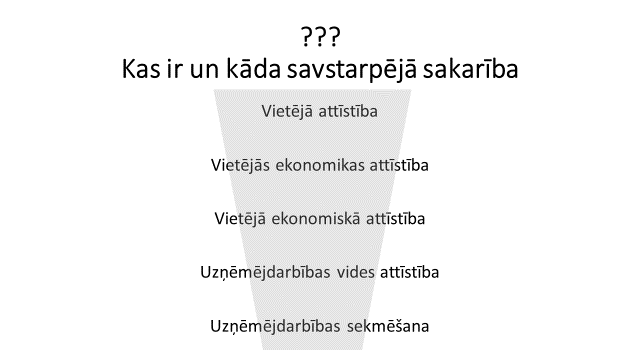
Tā, piemēram, daudzās pašvaldībās kā pašvaldības brīvprātīgā iniciatīva ir darbība ar tūrismu/tūrisma veicināšanu saistītā jomā un atbilstošs tūrisma informācijas centrs izveidots kā pašvaldības centrālās administrācijas (iestādes) struktūrvienība/nodaļa (piemēram, Ventspils Tūrisma informācijas centrs (TIC)) vai kā citas struktūrvienības daļa (piemēram, Kandavas novada Kultūras pārvalde – TIC, Carnikavas novada Izglītības un kultūras nodaļa - TIC), kā atsevišķa pašvaldības iestāde (piemēram, Jelgavas reģionālais tūrisma centrs), kā pašvaldības aģentūra vai tās daļa (PA “Cēsu kultūras un tūrisma centrs”, PA “Siguldas Attīstības aģentūra” - TIC), kā kapitālsabiedrība (SIA “Liepājas reģiona tūrisma informācijas centrs”), kā kapitālsabiedrības dalībnieks, vai kā nodibinājuma biedrs (nodibinājums “Rīgas tūrisma attīstības birojs”). Var būt arī situācija, ka vienas pašvaldības funkcijas īstenošanai darbojas vairākas institūcijas (piemēram, izglītības iestādes), tai skaitā dažāda statusa institūcijas (piemēram, Tukuma novadā teritorijas labiekārtošanu un komunālos pakalpojumus dažādām teritorijām nodrošina gan divas pašvaldības kapitālsabiedrības, gan privāta kapitālsabiedrība (siltumapgāde nelielā teritorijā), gan arī pašvaldības iestādes – pagastu pārvaldes - struktūrvienība). Efektivitātes jautājums arvien vairāk liek izšķirties arī par vairāku pašvaldību kopējām institūcijām – iestādēm un kapitālsabiedrībām. Piemēram, praksē sastopama virkne gadījumu, kad vairākām pašvaldībām ir kopīga būvvalde.

Nākotnes pašvaldību fokuss kļūs neformālāks, kas varētu iemiesot nevis institūcijas veidolu, bet fokusēties uz funkciju – vietējās pārvaldības *(local govenrance*) īstenošanu ciešā sadarbībā ar privāto sektoru (Vaidere et.al, 2006: 187). Šobrīd pašvaldību attīstību arvien vairāk ietekmē globalizācijas ietekme un pieeja “Pasaule ir ciemats” (*World is a Village*) (Blanpein, 2010) transporta un informācijas apmaiņu iespēju dēļ un Eiropas Savienības vienotais digitālais tirgus. Piemēram, darbinieki izvēlas dzīvot Kuldīgā skaistās, mājīgās vides dēļ, bet veic darbu attālināti (tele-darbs, mājas birojs) no mājām darba devēja uzdevumā Singapūrai.

## 1.2. Pašvaldības un vietējā ekonomika

Gan akadēmiskajā literatūrā, tiesību aktos, publicistikā un praksē par pašvaldības jeb vietējās ekonomikas attīstību tiek runāts/rakstīts salīdzinoši daudz, virkni aspektu pieņemot kā pašsaprotamu. Taču jautājumā iedziļinoties rūpīgāk, jāsecina, ka bieži izpratne, lietojot vienu terminu, ir atšķirīga, tai skaitā plašāka vai šaurāka, un otrādi tiek lietoti dažādi termini ar vienu saturu, tai skaitā nereti sastopama situācija, ka vietējās ekonomikas attīstība un uzņēmējdarbības sekmēšana tiek lietoti kā sinonīmi.

Sākotnēji pārliecināti par hipotēzes, ka vietējās ekonomikas attīstība, ir plašāka satura termins nekā uzņēmējdarbības sekmēšana, patiesumu autori turpinājumā, izmantojot dažādus literatūras avotus, apskata līdzīgus, tomēr niansēs atšķirīgus, un savstarpēji savijušos terminus: vietējā attīstība; vietējās ekonomikas attīstība; vietējā ekonomiskā attīstība; uzņēmējdarbības vides attīstība; uzņēmējdarbības sekmēšana.



Attēls 1. **Vietējās attīstības kontekstā lietotie jēdzieni**

Avots: autori.

Vietējās attīstības mērķis ir veidot un paaugstināt noteiktas teritorijas (pašvaldības, reģiona) kapacitāti, uzlabot tās ekonomikas nākotni un tās iedzīvotāju dzīves kvalitāti (Clarke et al, 2010).

Pašvaldībai līdzās funkciju ierastajām grupām, kā pārstāvniecība (kopienas), pakalpojumi, regulēšana, jāīsteno arī principiāli atšķirīgu funkciju grupa – attīstība un investīcijas. Tas nozīmē ilgtspējīgas ekonomikas izaugsmes un sociālās labklājības stimulēšanu un vadīšanu vietējo iedzīvotāju, strādājošo/nodarbināto un apmeklētāju labumam nākotnē. “Attīstības un investīciju” dienas kārtība ir uz tirgu vērsta darbība, kam salīdzinājumā ar pašvaldības regulārajiem pakalpojumiem un lomu ir plašāks laika, plašāks ģeogrāfijas un institucionālās sadarbības ietvars (Clarke et al, 2010).

Tātad ekonomikas attīstība ir viens no visas sabiedrības attīstības galvenajiem elementiem. Atgādinājumam paši pamati - ekonomikas zinātne pēta ierobežotu resursu izmantošanu un sadali, tā pēta, kādā veidā cilvēki izmanto ierobežotos resursus, lai maksimāli apmierinātu savas vajadzības (Bikse, 2007).

Ja par ekonomikas objekta pamata mērogu uzskata valsti (makroekonomika), ko ietekmē gan iekšējie, gan ārējie spēki, tad līdzīgs, bet mazāka mēroga, ir ekonomikas skaidrojums mazāka mēroga administratīvām teritorijām valstī, tai skaitā pašvaldībām. Termina ekonomikas sinonīms latviešu valodā ir tautsaimniecība, no tā izriet, ka vietējās ekonomikas attīstība ir vietējās saimniecības attīstība.

Vietējās ekonomikas ieinteresētās puses (*stakeholders*) ir, pirmkārt, iedzīvotāji, bet ne tikai - arī virkne citu grupu, kas nav pašvaldības vēlētāji. Pie tam bieži ne vēlētāji ir galvenās vietējās ekonomikas ieinteresētā puse. Šajā aspektā jāņem vērā, ka liela nozīme ir arī pašvaldības vadītāju līderības iemaņām (Clarke et al, 2010).

Ekonomiskā attīstība ir process, kurā pieaug nacionālā bagātība, mobilizējot cilvēku, finanšu, organizatoriskos, materiālos un dabas resursus, lai radītu iespējas ražot un sniegt tirgum piemērotas preces un pakalpojumus.

Vietējā ekonomiskā attīstība (VEA) ir process, kurā pašvaldība, valsts, uzņēmēju un nevalstisko organizāciju partneri kopīgi strādā, lai sasniegtu labākus apstākļus ekonomiskai izaugsmei un nodarbinātības uzlabošanai. Tās mērķis ir uzlabot ikviena cilvēka dzīves kvalitāti (Pasaules Banka, 2004). Pašvaldības ir galvenie vietējās ekonomiskās attīstības aģenti.

Gandrīz kā sinonīms terminam teritoriāls ir reģionāls, ar kuru var apzīmēt ne tikai pārvaldes līmeni vai teritoriālo dalījumu starp nacionālo un vietējo līmeni, vai pārnacionālu līmeni, bet vispārējā kontekstā ar to apzīmē jebkuru mazāku par nacionāla mēroga teritoriju, tai skaitā arī mazākās administratīvi teritoriālās pārvaldes vienības jeb vietējo pašvaldību teritoriālo mērogu. Dažādas dažādu autoru (Malecki, Blakeley, Stimson) reģionu/reģionālās ekonomikas/ekonomiskās attīstības definīcijas un skaidrojumus savā promocijas darbā apkopojusi Zanda Kalniņa – Lukaševica (2012), piemēram:

“Reģiona ekonomiskā attīstība ir process, kurā vietējā pārvalde, vai kopienas organizācijas ir iesaistītas, lai stimulētu vai saglabātu biznesa aktivitāti un/vai nodarbinātību. Vietējās ekonomiskās attīstības galvenais mērķis ir stimulēt nodarbinātības iespējas sektoros, kas uzlabo kopienu, izmantojot esošos cilvēku, dabas un institucionālos resursus” (Blakeley, 1994, citēts pēc Kalniņa – Lukaševica, 2012: 25).

“Reģionālā ekonomiskā attīstība ir ekonomisko procesu un pieejamo resursu pielietojums, kas rezultējas reģiona ilgtspējīgā attīstībā un reģionam vēlamos ekonomiskās attīstības rezultātos, un kas atbilst uzņēmēju, iedzīvotāju un iebraucēju vērtībām un ekspektācijām.” (Stimsons, 2007, citēts pēc Kalniņa – Lukaševica, 2012: 26).

“Reģionālā ekonomiskā attīstība ir reģiona ekonomikas kvalitatīvo un kvantitatīvo aspektu kombinācija, kurā kvalitatīvie jeb strukturālie aspekti ir nozīmīgākie. Kvalitatīvie atribūti ietver visa veida darba vietas (ne tikai to skaitu) un ilgtermiņa un strukturālās iezīmes, tādas kā kapacitāte maksimizēt reģionā paliekošos ieguvumus un spēja radīt jaunu ekonomisko aktivitāti” (Malecki, 1991, Kalniņa – Lukaševica, 2012: 25).

Šobrīd dažādi dažādu mērogu ekonomiskās aktivitātes attīstības aspekti mainās globalizācijas ietekmē un tas ietekmē gan valsts mēroga, gan pašvaldību, gan indivīdu darbību. Šīs izmaiņas nepieciešamās izmaiņas pieejās uzskatāmi shematiski ilustrējis austriešu profesors K.Aigingerss (skat. 2.attēlu):

|  |  |
| --- | --- |
| Novecojusi vai neefektīva pieeja | Globalizācijai piemērota pieeja |
| Vīrietis - pelnītājs | Abu dzimumu darbs ar elastīgu darba laiku |
| Industriālā politika, kas atbalsta “uzņēmumus – čempionus” | Mazi un vidēja lieluma uzņēmumi un jauni virzieni |
| Pamataktivitāte – ražošana | Zināšanu ekonomika |
| Regulēts darba spēks un produktu tirgus | Labāka regulēšana un elastība vadošajos uzņēmumos |
| Stagnējoša stabilitāte | Izaugsme |
| Fiziskais kapitāls | Cilvēkkapitāls un zināšanas |
| Darbinieku iebraucēju – izstumšana | Darbinieku imigrantu sociālā un ekonomiskā integrācija |

Attēls 2. **Globalizācijas ietekme uz ekonomiskās aktivitātes modeli**

Kalniņa - Lukaševica (2012) pārlūkojot virkni dažādu ekonomiskās attīstības teorijas, pievienojās Robertas Capello secinājumam, ka šīs teorijas vēl aizvien nav pilnībā spējīgas apvienot ekonomiskos likumus un mehānismus, kas izskaidrotu izaugsmi ar teritoriālajiem faktoriem, kas rodas no raksturīgajām attiecībām vietējā līmenī. Nepastāv pieeja, kura pārstāvētu bagātināšanos no lokalizācijas teorijas, attīstības teorijas un makroekonomiskās izaugsmes teorijas un sniegtu ietvaru, kurš spētu sajaukt specifiskās vietējās teritoriālās iezīmes vienotā makroekonomiskā modelī. Mūsdienās reģionālās ekonomikas zināšanu progresīvākās teorijas ir apstājušās tieši pie makroekonomisko izaugsmes modeļu teritoriālo mikro pamatu definēšanas (Kalniņa – Lukaševica, 2012).

Aktīva vietējā ekonomiskā attīstība nozīmē reālu darbu veidojot savas pilsētas, novada ekonomisko spēku, lai uzlabotu tā ekonomisko nākotni un tā iedzīvotāju dzīves kvalitāti. Mūsdienās sabiedrības veiksme ir atkarīga no tās spējas pielāgoties ātri mainīgajai valsts un starptautiskajai ekonomiskajai videi.

Virkne pētījumu vietējās ekonomikas/ekonomiskās attīstības kontekstā pievērš uzmanību konkrētāk pilsētu vai lauku attīstībai. Vairumā Rietumvalstu un arī Latvijā arvien spilgtāk iezīmējas pilsētu līderība kā centri universitātēm, kultūrai, izstādēm, pakalpojumu sniegšanai ar starptautisku atzinību. Pilsētās notiek intensīva domu apmaiņa, idejas, inovācijas un atklājumi (Coulson, Campbell, 2008: 40). Skatot pilsētu attīstības jautājumus, uzsvērta arī to ietekme uz plašākas teritorijas attīstību.

Pilsētas (pašvaldības) ekonomiskā attīstība nodrošina ienākumus gan pilsētas (pašvaldības) iedzīvotājiem, gan arī nodrošina pašvaldības ieņēmumus turpmākai publisko pakalpojumu un infrastruktūras attīstībai. Ekonomikas galvenais virzītājspēks ir uzņēmējdarbības attīstība, kas tiek teritoriāli un telpiski plānota un organizēta (Grizāns, 2015).

Pašvaldības iespējas ietekmēt un veidot labvēlīgu uzņēmējdarbības vidi kā augsni ekonomikas virzītājspēka – uzņēmējdarbības - attīstībai Latvijā salīdzinoši nesen savā promocijas darbā ir pētījis Jurijs Grizāns (2015), secinot, ka uzņēmējdarbības vides konkurētspēja un tās paaugstināšanā piemērojamie instrumenti ir salīdzinoši maz pētīts jautājums ekonomikas un vadības zinātnes nozarēs Latvijā.

Uzņēmējdarbības veicināšanas politika parādījās 1990-tajos gados, kad globalizācijas rezultātā liela daļa ražošanas pārcēlās no attīstītajām uz mazāk attīstītajām valstīm, bet sākotnējie ieguldījumi zināšanās nedeva plānotos rezultātus. Šajā situācijā uz uzņēmējiem (jaundibināto mazo un vidējo uzņēmumu īpašniekiem) sāka skatīties gan kā uz potenciālajiem darba devējiem, gan kā uz izgudrojumu komercializētājiem, un no ekonomiskās politikas viedokļa to nozīmība būtiski palielinājās (Audretsch, 2007, citēts pēc Kalniņa – Lukaševica, 2015: 33).

Grizāns atzīmē, ka veiksmīgi privātuzņēmumi rada labklājību, darba vietas un labākus dzīves apstākļus vietējai sabiedrībai. Tomēr, privāts uzņēmums, lai sasniegtu turību, ir atkarīgs no pievilcīgiem vietējās uzņēmējdarbības apstākļiem. Vietējām pašvaldībām ir milzīga nozīme radot labvēlīgu uzņēmējdarbības vidi to veiksmīgai darbībai un jaunu darba vietu radīšanai. Līdz ar to, vietējā ekonomiskā attīstība ir partnerība starp vietējo pašvaldību, uzņēmējiem un sabiedrības interesēm.

Uzņēmējdarbības vide viena no nozīmīgākajām mūsdienu pilsētas saimniecības komponentēm. Pilsētas teritorijai raksturīgā vide ietekmē uzņēmēju lēmumu pieņemšanu par saimnieciskās darbības uzsākšanas un īstenošanas vietas izvēli. Savukārt uzņēmējdarbības ilglaicīgas funkcionēšanas panākumi veicina vietējās ekonomikas attīstību (Grizāns, 2015).

Pilsētas uzņēmējdarbības vides attīstības faktoru sistēmas integrējošie pamatelementi ir pilsētas dabiskās konkurētspējas priekšrocības, tautsaimnieciskās funkcijas, transporta un komunikāciju infrastruktūras tīkls, kā arī vietējā kultūra un tradīcijas.

Savā promocijas darbā Grizāns, izmantojot pašvaldības definīciju sniedz uzņēmējdarbības vides konkurētspējas paaugstināšanas instrumenta definīciju, ar kuru nonākam pie pašvaldību kompetences un iedzīvotāju interesēm: “Pilsētas uzņēmējdarbības vides konkurētspējas paaugstināšanas instruments ir pasākums, ko pašvaldība savas kompetences ietvaros var īstenot pilsētas uzņēmējdarbības vides konkurētspējas paaugstināšanai, ievērojot valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju intereses, ar mērķi radīt uzņēmējdarbības uzsākšanai un īstenošanai ilgtermiņā labvēlīgu vidi konkrētajā teritorijā” (Grizāns, 2015).

Līdzīgi kā iepriekš arī uzņēmējdarbības sekmēšana būtu skaidrojama ne tikai kā šaurs pasākums vērsts uz tiešu uzņēmuma darbību, bet arī kā uzņēmējdarbības vides konkurētspējas paaugstināšanas pasākumi, un tādā gadījumā mēs nonākam pie vietējās ekonomikas jeb visas vietējās saimniecības attīstības.

Terminu ekskursa noslēgumā jāpiebilst, ka nav tik svarīgi kuru terminu kādā gadījumā lieto, bet svarīgi visos gadījumos saglabāt plašo skatījumu gan uz vietējo ekonomiku, gan uz uzņēmējdarbības sekmēšanu, tai skaitā neatmetot iedzīvotāju vajadzības. Tai pašā laikā jāņem vērā, ka ne iedzīvotāju vajadzības un intereses, ne arī prasības uzņēmējdarbības videi jeb uzņēmēju vajadzības un intereses nekur nav viendabīgas, tāpēc risinot ekonomikas attīstības jautājumus pašvaldība ir nepārtrauktas izvēles priekšā, kā vajadzības, intereses būtiskākas, lai tās ņemtu lielākā mērā vērā.

Ar vietējo ekonomiku cieši saistīts ir nodarbinātības jautājums un bezdarba problēma. Arī Latvijas pašvaldību funkciju uzskaitījumā likuma “Par pašvaldībām” 15.pantā saimnieciskās darbības sekmēšana un rūpes par bezdarba samazināšanu ir formulētas vienkopus. Bieži šie jautājumi iet ciešā tiešā korelācijā – sekmējot uzņēmējdarbību, tiek radītas jaunas darba vietas, kas nodrošina darbu vietējiem iedzīvotājiem. Bet šī brīža situācijā pie esošā tehnoloģiju attīstības līmeņa un attīstības tempa nereti veidojas situācija (sevišķi ārpus lielākiem centriem), ka pašvaldības rūpes par bezdarba samazināšanu, pašai esot būtiskam vietējo iedzīvotāju darba devējam, patērē resursus tā, ka neatliek resursu uzņēmējdarbības vides konkurētspējas uzlabošanai un attiecīgi sanāk, ka uzņēmējdarbības vides un bezdarba mazināšanas pasākumi darbojas pretēji – rūpējoties par bezdarba samazināšanu pašvaldība nepievērš uzmanību vai pat pasliktina uzņēmējdarbības vides konkurētspēju. Šāda situācija ir iespējama un pastāv ne tikai Latvijā, bet arī daudzviet citur. Tāpēc literatūrā par vietējās ekonomikas attīstību izdala arī dažādas pieejas vietās ekonomikas attīstības politikā – piemēram, izdalot atsevišķi uz uzņēmējdarbību vērstu (*pro-business*) vai uz nabadzības novēršanu vērstas (*pro-poor*) attīstības pieejas (Hague et.al, 2011).

Arī demokrātijas paplašināšanas vai šaurāk – sabiedrības līdzdalības aspekti attiecībā uz uzņēmējdarbības vidi var tikt vērtēti dažādi - iesaistot uzņēmējus regulārā vai par nepārtrauktā dialogā, pašvaldība var visprecīzāk uzzināt par vajadzībām un viedokli, savukārt īstenojot dažādas iedzīvotāju līdzdalības aktivitātes ar uzņēmējdarbību saistītos jautājumos, pašvaldība var saņemt pārmetumus par procesa ilgumu, nekompetentu viedokli. Līdzdalības aktivitātes patērē resursus, ko varētu atvēlēt citām vajadzībām. Šajā pašā ierobežoto resursu kontekstā atkal nonākam pie plašā ekonomikas/uzņēmējdarbības vide skatījuma, jo jebkura pašvaldības darbība saistīta ar izvēli kur novirzīt resursus, un attiecīgi ietekmē arī tos, kur resursi netiek.

## 1.3. Pašvaldību loma uzņēmējdarbības sekmēšanā

Uzņēmējdarbības vides ietekmējamo daļu konkrētā teritorijā veido ne tikai pašvaldības kompetencē esoši faktori, bet arī faktori, kas atrodas ārpus pašvaldības un pat valsts pārvaldes kompetences, pie tam bieži tieši valsts loma ir ietekmīgākā. Tā piemēram, no *Doing Business* (Pasaules Banka) indeksu veidojošiem 10 kritērijiem Latvijā pašvaldību pārziņā daļēji ir tikai divi (būvniecības atļauju kārtošana un pavisam nelielā apmērā – nodokļu maksāšana (nekustamā īpašuma nodoklis), kura ietvara pamatu arī lielā mērā nosaka valsts ar saviem tiesību aktiem.

Literatūrā atrodami dažāda veida pašvaldību uzņēmējdarbības vides uzlabošanas funkciju (pasākumu, instrumentu, iniciatīvu, ietekmes u.tml.) grupēšana jeb klasificēšana.

OECD publikācijā *Vietējās ekonomiskās attīstības organizēšana* piedāvā šādas pašvaldības funkciju grupas:

1. pārstāvniecība;
2. regulēšana;
3. pakalpojumi;
4. attīstība un investīcijas (Clerk et al, 2010).

VARAM savā materiālā izmanto uzņēmējdarbības vides uzlabošanas pasākumu grupēšanu gan pēc funkciju rakstura, gan arī pēc uzņēmējdarbības fāzes:

1. infrastruktūra;
2. pārvalde;
3. mārketings un atlaides;
4. atbalsts uzņēmējdarbības uzsākšanai.

Grizāns (2015) savā promocijas darbā uzņēmējdarbības vides uzlabošanas pasākumu grupēšanai izmanto modificētu starptautiski plaši pazīstamo PEST analīzes modeli (PESTE), izdalot šādas uzņēmējdarbības vidi veidojošu faktoru grupas:

1. politiskie faktori;
2. ekonomiskie faktori;
3. sociālie faktori;
4. tehnoloģiskie faktori;
5. ekoloģiskie faktori (Grizāns, 2015).

Ņemot vērā pašvaldības darbības dažādas ietekmes dimensijas uz uzņēmējdarbības vidi, pašvaldību uzņēmējdarbības sekmēšanas pasākumus var klasificēt pēc vairākām pazīmēm, kā arī otrādi katru pašvaldības darbību var dažādās dimensijās novērtēt pēc tās ietekmes uz uzņēmējdarbības vidi.

Pašvaldības darbības pēc ietekmes adresāta:

* Tiešas ietekmes - uz uzņēmējdarbības veicināšanu tieši vērsti pasākumi (piemēram, pievadceļi ražošanas teritorijām, inženierkomunikāciju pievade, konkrēts seminārs uzņēmējiem);
* Netiešas ietekmes – vispārējo uzņēmējdarbības vidi ietekmējoši pasākumi (piemēram, teritorijas labiekārtošana, pirmsskolas izglītības iestādes paplašināšana).

Pašvaldības darbības var iedalīt arī pēc to rakstura:

1. Dažādi regulējumi (piemēram, būvatļaujas, licences, nodokļi, nodevas);
2. Labumu nodrošināšana – infrastruktūra, pakalpojumi, vispārējā vide – ko tālāk var iedalīt pa nozarēm, jomām;
3. Finansiāls atbalsts (piemēram, nodokļu atlaides);
4. Komunikācija (informēšana, uzņēmēju viedokļa apzināšana, diskusijas);
5. Uzticību uzņēmumam ietekmējošas darbības (pašvaldības zīmols/tēla ietekme, informācija par uzņēmumu pašvaldības kanālos, pašvaldība kā vēstnieks);
6. Pašvaldība kā klients/pasūtītājs.

Meklējot labākos uzņēmējdarbības vides attīstības instrumentus, jāatceras, ka nav viena pareizā pieeja (risinājums), ir iespējama ļoti liela daudzveidība, tai skaitā dažādas pieejas var tikt izmantotas vienlaicīgi vienā vietā (Hague et. al., 2011). Jāatceras arī, ka viens un tas pats instruments vienlaicīgi var atšķirīgi pat pilnīgi pretēji ietekmēt dažādus pašvaldības teritorijā darbojošos uzņēmumus, un iedzīvotāju grupas.

# 2. Latvijas pašvaldību pieejas un instrumenti uzņēmējdarbības attīstības veicināšanā

## 2.1. Vietējās ekonomikas attīstības tendences Latvijā

Ekonomikas attīstība Latvijā ir jāanalizē no diviem skatupunktiem Latvijas konkurētspēja starptautiskā mērogā, stiprinot un atbalstot Latvijas spēcīgākos uzņēmumus, lai tie būtu konkurētspējīgi, tajā pašā laikā ir jāsekmē ekonomikas attīstība visā Latvijas teritorijā, veidojot policentrisku attīstību pretstatā monocentriskai valsts attīstībai. Lielākais izaicinājums ar ko Latvija saskaras tautsaimniecības attīstībā ir iedzīvotāju skaita samazināšanās, īpaši ārpus Rīgas, Pierīgas reģioniem.

Visvairāk sūdzību par konkurences pārkāpumiem tiek saņemti tieši par Rīgas pašvaldības gadījumiem, kur koncentrējas vairāk cilvēku un ir vairāk iespēju. Izvērtējot tirgus nepilnības, potenciālo pakalpojumu sniedzēju loku, jāskatās pāri vienas pašvaldības robežām (Ābrama 2016).

“Pašvaldībā ir jābūt kritiskajai masai, publikai, kura veido pieprasījumu pēc konkrētā pakalpojuma vai produkta” (Intervija, 2016). Šī ziņojuma ietvaros tapušie pašvaldību aptaujas rezultāti (2016) arī norāda uz to, ka galvenais iemesls vietējo uzņēmēju neapmierinātībai ar biznesa attīstības iespējām un uzņēmējdarbību ir nepietiekami kvalificēts darbaspēks.

### 2.1.1. Latvijas sniegums starptautiskā mērogā

Ekonomikas ministrija (EM) 2015.g. decembra Ziņojumā par Latvijas tautsaimniecības attīstību norāda, ka viena no tās prioritātēm ir uzņēmējdarbības vides uzlabošana. Par tautsaimniecību raksturojošiem radītājiem EM ziņojumā tiek izmantots iekšzemes kopprodukta (IKP) rādītājs dažādos veidos kā viens no svarīgākajiem rādītājiem, kaut gan tautsaimniecības pētnieku un analītiķu aprindās aizvien biežāk norāda uz IKP nepilnībām tautsaimniecības attīstības raksturojumā (McCarthy 2005, Zīlāns 2014, Krotčeks 2014, Laga 2015). Statistikas dati par IKP reģionu griezumā 2016.g. ir pieejami tikai par 2013.gadu, tādēļ IKP tendences statistikas reģionu griezumā vietējās ekonomikas attīstības raksturošanai šajā pētījumā netiks izmantotas.

EM atzīmē, ka jaunākajā Pasaules Bankas *Doing Business* 2016 pētījumā 189 valstu konkurencē Latvija ierindojusies augstajā 22. vietā jeb 10. vietā ES dalībvalstu vidū. Pasaules Banka ir atzinusi Latviju par vienu no TOP 30 līderēm, kas ir veikušas nozīmīgas reformas uzņēmējdarbības uzlabošanā (EM, 2015). Ziņojumā ir uzsvērts, ka vadošo 30 valstu labākais sniegums ir tām valstīm, kurās ir labi nosacījumi, kas atļauj biznesam efektīgi un caurskatāmi darboties un tirgus aizsargā sabiedrības intereses. Attēlā ir parādīta *Doing Business* rādītāja tendence 10 gadu periodā Baltijas valstīs. Jāatzīmē, ka 2015.g. ranga aprēķinā tika izdarītas atsevišķas izmaiņas pievienojot papildu rādītājus un atsevišķos rādītājos izdarot korekcijas, kā piemēram, būvniecības regulējuma kvalitāte un tā ieviešana, elektrības cenu regulēšanas caurspīdīgums, zemes pārvaldības sistēmas kvalitāte, laiks un cena produktu konkurētspējīgam eksportam un auto daļu importam u.c.

Attēls 3**. Doing Business ranga salīdzinājums Baltijas valstīs no 2005.-2015.g.**

*Avots: pēc Doing business ziņojumiem 2006, 2009, 2014, 2016 autoru veidots. (Zemāks skaitlis nozīmē augstāku sniegumu.)*

Attēlā ir redzams, ka Latvijas novērtējums 10 gadu periodā pakāpeniski ir uzlabojies, īpaši pēc ekonomikas recesijas, bet tajā pašā laikā ranga rezultāti parāda, ka nodarboties ar uzņēmējdarbību kaimiņvalstīs ir ērtāk, līdz ar to dodot priekšrocības reģionālā un starptautiskā ekonomikas konkurētspējā. Īpaši tas var atstāt ietekmi uz Ziemeļlatvijas iedzīvotājiem, kuri nodarbojas vai plāno uzsākt uzņēmējdarbību, izvēloties uzņēmuma vai saimnieciskās darbības reģistrācijas vietu Igaunijā.

Tabulā detalizētāk attēlotas *Doing Business* 10 jomas un to rezultātu salīdzinājums Baltijas valstīs. Katra no 10 jomām tiek vērtēta, izmantojot tematiskajā grupā vairākus rādītājus, piemēram, biznesa uzsākšana joma ietver šādus rādītājus: procedūru skaits, laiks (dienās), izmaksas, minimālais kapitāls. Vienpadsmitā jomā Darba tirgus regulējums tiek ziņojumā paplašināti izvērtēts pēc šādiem rādītājiem, tam nepiešķirot rangus, darbaspēka likumdošanas regulējums, štatu samazināšanas kārtība un izmaksas, atļautās nodarbinātības stundas dažādos variantos u.c.

Tabula 1. **Doing Business ranga vietas tematiskajās vērtējuma jomās**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Tematiskā jomā | Latvija | Igaunija | Lietuva |
| Biznesa uzsākšana | **27** | 15 | **8** |
| Būvniecības atļaujas | **30** | **16** | 18 |
| Elektrības pieslēgums | **65** | **34** | 54 |
| Īpašuma reģistrēšana | **23** | 4 | **2** |
| Kredīta saņemšana | **19** | 28 | 28 |
| Investoru minoritāšu aizsardzība | 49 | 81 | **47** |
| Nodokļu maksāšana | **27** | 30 | 49 |
| Ārējā tirdzniecība | 22 | 24 | **19** |
| Līgumu izpilde | **25** | 11 | **3** |
| Maksātnespējas process | 43 | **40** | 70 |

Avots: *Doing Business* ziņojums, 2016.

No šīm tematiskajām jomām visciešāk ar pašvaldību funkcijām ir saistīta būvniecības atļauju joma, tieši ar Būvvaldes darbu pašvaldībās. Šajā jomā ir nepieciešams sīkāk izvērtēt iespējamos uzlabojumus. Šajā tematiskajā komponentē tiek vērtēts: procedūru skaits, laiks (dienās), izmaksas, būvniecības kvalitātes kontroles indekss, kuru veido seši rādītāji (būvniecības procedūru kvalitāte un caurspīdīgums, kvalitātes kontrole būvniecības un pēc-būvniecības periodā, civiltiesiskā atbildība, apdrošināšana, profesionālie sertifikāti).

Salīdzinājumā ar Igauniju Latvijai ir zems vērtējums elektrības pieslēguma jomā, bet tas ir nozīmīgs rādītājs uzņēmējdarbībā, īpaši ražošanā. Uz ražošanas resursu pieejamību un cenām kā būtisku faktoru uzņēmuma attīstībā, paplašināšanā tika norādīts Valmieras pilsētas piemēra izpētē. Valmieras pašvaldība 1999.g. ir izveidojusi AS “Valmiera enerģija”, tās pamatdarbība ir siltumenerģijas un elektroenerģijas ražošana, kā arī karstā ūdens sagatavošana *(valmiera.lv).* Savukārt, Somijā Veteli pašvaldībā darbojas pašvaldības uzņēmums elektroenerģijā, kā arī Zviedrijas pašvaldībās. ES Konkurētspējas ziņojumā tiek norādīts, ka elektrības un gāzes cenas ir augstākas un arī palielinājušās, ceļot nodokļus, nodevas un tīkla izmaksas, kas ir augstākas ES kā citu valstu ekonomikā. Pieaugot elektrības cenām ir negatīva ietekme eksporta konkurētspējā, īpaši energo ietilpīgās nozarēs *(ES Konkurētspējas ziņojums, 12.lpp).*

No 2013.gada arī biznesa žurnāls *Forbes* veido Baltijas reģionu pievilcīgo biznesa pilsētu TOP20, iekļaujot pilsētas ar iedzīvotāju skaitu vismaz 25 tūkstoši un neiekļaujot galvaspilsētas. Pilsētu reitings tiek veidots pēc sešām tēmām, ar kritērijiem katrā no tām. Sociālie rādītāji (iedzīvotāju skaits, studentu skaits), iedzīvotāju pirktspēja (strādājošo vidējā darba samaksa, dzīvojamās platības cena), darījumu klimats (esošās uzņēmumu ķēdes (bankas, ēdināšanas iestādes, autosaloni, azartspēļu zāles, apģērbu veikalu tīkli, pārtikas un saimniecības veikalu tīkli), uzņēmumu reģistrācijas cena pa valstīm, noturība pret krīzi (dzīvojamo platību cenu dinamika pēdējos septiņos gados, bezdarba līmenis), infrastruktūra (transports, mēra reputācija, potenciālie draudi uzņēmējdarbībai), komforts (viesnīcas-gultasvietu skaits, attālums no galvaspilsētas.

Baltijas valstu TOP20 rangā no Latvijas pilsētām visaugstāko vērtējumu otro gadu pēc kārtas ir ieguvusi Ventspils pilsēta 5. vietu gan 2014.g., gan 2015.g., Liepājas 2015.g. ir ieņēmusi 7.vietu (10.vieta 2014.g.), Jelgavas pilsēta ir saglabājusi 8. vietu 2015.g., savukārt Jūrmalas pilsēta no 7.vietas 2014.g. ir noslīdējusi uz 10.vietu 2015.gadā, Daugavpils no 11.vietas 2014.g. ir noslīdējusi uz 13.vietu. Latvijas pilsētas izteikti zemāku vērtējumu rangā saņem rādītājā darījumu klimats, kas visciešāk ir saistīts ar uzņēmumu klātbūtni pilsētā.

Tabula 2. **Baltijas reģiona biznesa pievilcīgāko pilsētu TOP20**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Vieta  2015.g. | Vieta  2014.g. | Pilsēta | Sociālie rādītāji | Pirktspēja | Darījumu klimats | Noturība pret krīzi | Infra-struktūra | Komforts |
| 1. | 1. | Kauņa, LT | 1 | 5 | 7 | 7 | 3 | 2 |
| 2. | 2. | Tartu, EE | 2 | 1 | 2 | 1 | 4 | 4 |
| 3. | 4. | Klaipēda, LT | 3 | 4 | 3 | 6 | 1 | 5 |
| 4. | 3. | Pērnava, EE | 12 | 3 | 1 | 3 | 8 | 1 |
| 5. | 5. | Ventspils, LV | **13** | **2** | **11** | **4** | **5** | 7 |
| 6. | 6. | Šauļi, LT | 4 | 16 | 5 | 2 | 7 | 9 |
| 7. | 10. | Liepāja, LV | 7 | 7 | **16** | **13** | 2 | 8 |
| 8. | 8. | Jelgava, LV | 8 | 9 | **17** | 8 | 9 | 6 |
| 9. | 9. | Panevēža, LT | 5 | 11 | 6 | 9 | 10 | 10 |
| 10. | 7. | Jūrmala, LV | **11** | 10 | **20** | **5** | **20** | **3** |
| 11. | 14. | Narva, EE | 10 | 6 | 4 | 14 | 16 | 20 |
| 12. | 12. | Kēdaiņi, LT | 20 | 14 | 12 | 11 | 11 | 16 |
| 13. | 11. | Daugavpils, LV | 6 | **20** | **18** | **12** | **13** | **14** |
| 14. | 13. | Marijampole, LT | 15 | 18 | 10 | 10 | 12 | 15 |
| 15. | 16. | Utena, LT | 19 | 17 | 8 | 15 | 15 | 11 |
| 16. | 18. | Alīta, LT | 9 | 15 | 13 | 18 | 17 | 13 |
| 17. | 15. | Kohtla-Jerve, EE | 16 | 8 | 9 | 17 | 19 | 18 |
| 18. | 17. | Jonava, LT | 18 | 13 | 15 | 16 | 14 | 12 |
| 19. | 19. | Rēzekne, LV | **14** | **19** | **19** | **20** | 6 | **19** |
| 20. | 20. | Mažeiķi, LT | 17 | 12 | 14 | 19 | 18 | 17 |

Avots: Žurnāls Forbes, 6 (61), 2015. Tabulā ar sarkanu krāsu ir izcelti Latvijas pilsētu rādītāji, kuros sniegums ir zem vērtējuma 10, bet ar zaļumu izcelts, kur sniegums ir novērtēts pirmajā piecniekā.

Katrā rādītājā pilsētas ir sagrupētas rangā no viens līdz desmit, līdz ar to mazāks skaitlis norāda uz augstāku snieguma vērtējumu. Infrastruktūras novērtējums ir cieši saistīts ar pašvaldības darbu uzņēmējdarbības vides sekmēšanā un atbalstā.

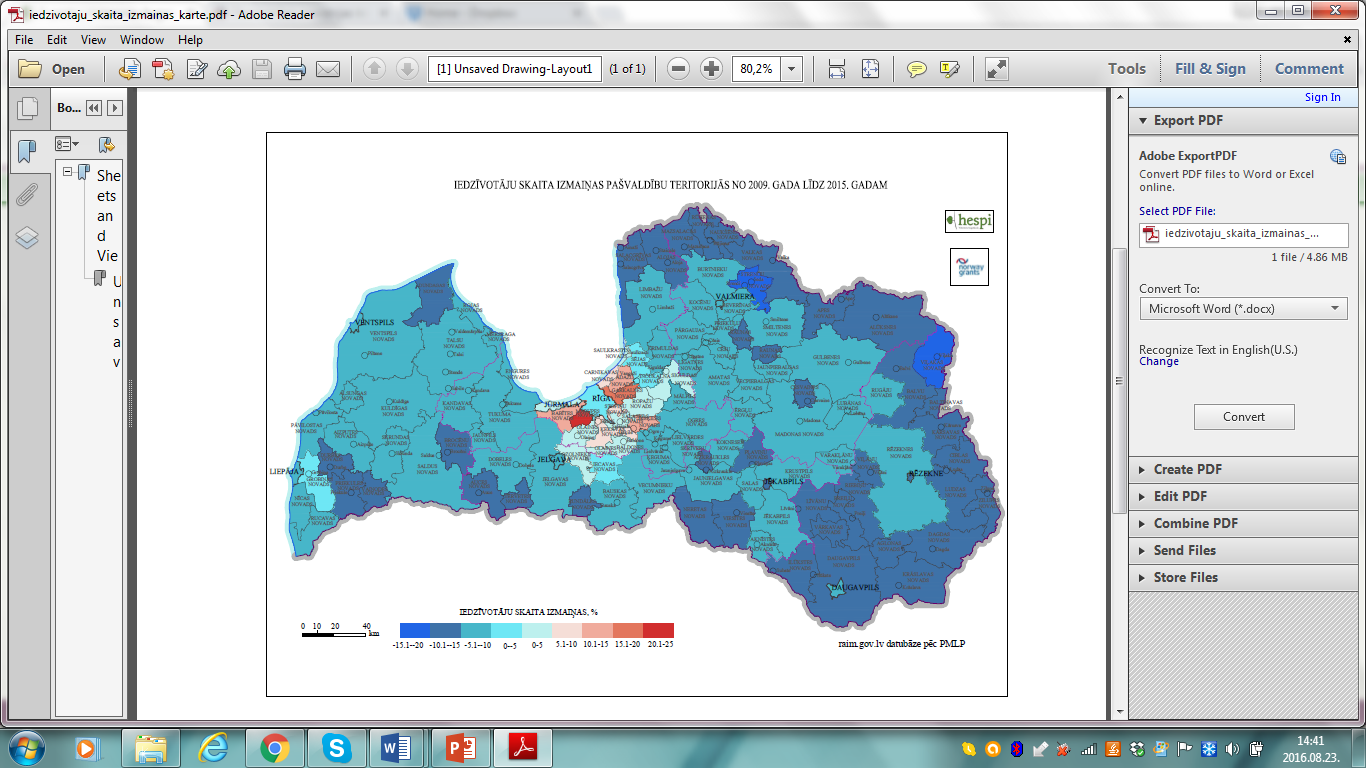
### 2.1.2. Vietējās ekonomikas raksturojums

Vietējās ekonomikas attīstības tendences raksturo dažādi rādītāji, kā arī to kopums, taču pats svarīgākais, lai uzņēmējdarbība varētu notikt ir jābūt cilvēkiem, kas to rada un dara. Šī ziņojuma kontekstā svarīgākie vietējās ekonomikas rādītāji ir parādīti 4.attēlā.

Attēls 4. **Uzņēmējdarbības vidi raksturojoši rādītāji Latvijā.**

Avots: autori.

ViA HESPI pētnieku veiktajās 176 uzņēmēju intervijās Vidzemes reģionā, kas tika veiktas 2014-16. gados, uz cilvēkresursiem kā svarīgu nosacījumu savas uzņēmējdarbības paplašināšanā norāda paši darba devēji, t.sk. arī pašvaldību vadītāji. Tādēļ vietējas ekonomikas attīstību Latvijas pašvaldībās var sākt ar **iedzīvotāju skaita izmaiņu** analīzi sešu gadu periodā no 2009. gadā līdz 2015.gadam, izmantojot PLMP datus (skatīt 1.karti). Izvēlētais laika periods ietver ekonomikas krīzes tiešu pēc periodu, kā arī laika periodu, kurš tiek uzskatīts, ka ekonomiskā krīze ir pārvarēta (Rudzītis 2013, Dombrovskis 2014).



Karte 1. **Iedzīvotāju skaita izmaiņas pašvaldībās 2009-15.gadam pēc PMLP datiem.**

Pozitīvas iedzīvotāju skaita izmaiņas sešu gadu periodā ir notikušas daļā Rīgas reģiona pašvaldību un tikai vienā pašvaldībā ārpus Rīgas reģiona Ozolnieku novadā (+399 iedzīvotāji). Tajā pat laikā Rīgas pilsētā iedzīvotāju skaita samazinājums ir tikai 2,56 procentpunkti, bet tie sastāda 17 892 iedzīvotājus, kas ir līdzvērtīgi Cēsu pilsētas iedzīvotāju skaitam 17 170. Iedzīvotāju skaita samazināšanās ir būtisks rādītājs ekonomikas stagnācijā un samazinājumā, galvenokārt, divu iemeslu dēļ: preču un pakalpojuma patēriņa samazinājums; kritiskās masas samazināšanās, no kā veidoties uzņēmīgiem cilvēkiem, kas spēj attīstīt uzņēmējdarbību, dodot darbu sev, ģimenei un citiem darba ņēmējiem.

**Bezdarba līmenis** periodā no 2009. līdz 2015. gadam ir samazinājies visās pašvaldībās pēc NVA datiem, izņemot trīs novadus Latgales reģionā: Aglonas novadā bezdarbs ir pieaudzis par 0,8%, Daugavpils novadā par 1% un Ciblas novadā par 1,1%. Latgales reģionā augstākais bezdarba līmenis 2015.g. ir Ciblas novadā 22,7%, Viļānu novadā 22,6% un Kārsavas novadā 22,5%, izņemot Daugavpils pilsētu un Ilūkstes novadu, visos pārējos Latgales reģiona novados bezdarba līmenis ir virs 10%. Zemgales reģionā augstākais bezdarba līmenis 9,5% ir Rundāles novadā un Auces novadā, vismazākais Iecavas un Ozolnieku novados 4,7%, kas jau liecina par grūtībām uzņēmējdarbībai attīstīties tieši cilvēkresursu piesaistes ziņā. Vidzemes reģionā visaugstākais bezdarba līmenis ir Alūksnes novadā 11,1%, Madonas novads 10,8% un Cesvaines novadā 10,6%, pārējos novados bezdarba līmenis ir zem 10 procentiem. Rīgas reģionā visaugstākais bezdarba līmenis ir Salacgrīvas novadā 10,1%, lielākajā daļā citu novadu bezdarba līmenis ir robežās starp 3 un 5 procentiem. Valmieras pilsētā bezdarba līmenis ir 4,3%, Valmieras pilsētas priekšsēdētājs J.Baiks norādīja, ka šāds bezdarba līmeņa rādītājs, jo ir apgrūtinošs uzņēmējdarbības attīstībai, jo sākas cīņa par darbaspēka pārpirkšanu uzņēmumu starpā (Baiks 2016). “..Pašvaldībām nevajadzētu darboties tā, lai izskaustu privātuzņēmumus. ..Citādi var izveidoties situācija, ka visas darba vietas ir pašvaldībā uz budžeta naudas.” (Intervija 2016). Šis citāts no intervijas Kuldīgas novada pašvaldībā iezīmē to, cik svarīga ir izpratne par rūpēm par bezdarbu.

**Tirgus sektora ekonomiski aktīvo uzņēmumu skaits** uz 1000 iedzīvotājiem samērā labi parāda uzņēmējspēju cilvēkos, veidot uzņēmumus, kļūt par saimnieciskās darbības veicēju, jo kopumā Latvijā lielo uzņēmumu skaits ir salīdzinoši neliels (pēc nodarbināto skaita virs 250 šādu uzņēmumu 2014.g. bija 0,14% jeb 238 uzņēmumi.). Pašvaldībās, kur ir lielāks vidējo un lielo uzņēmumu skaits, teorētiski ekonomiski aktīvo uzņēmumu skaits uz 1000 iedzīvotājiem var būt mazāks, jo viens uzņēmums nodrošina lielu skaitu darba vietas, bet arī var veidoties situācijas, ka pašnodarbinātās personas apkalpo lielos uzņēmumus, tādējādi pašnodarbinātie paši nes atbildību par savu sociālo nodrošinājumu. 2014.gadā vidēji Latvijā uz 1000 iedzīvotājiem bija 82 tirgus sektora aktīvi uzņēmumi (tirgus sektora aktīvie uzņēmumi ietver gan komersantus, z/s, gan pašnodarbinātās personas), salīdzinājumā ar 2013.g. šis radītājs ir pieaudzis par 5. Vienpadsmit pašvaldībās 2014.gadā pret 2013.g. tirgus sektora aktīvo uzņēmumu skaits uz 1000 iedzīvotājiem bija samazinājies, divās skaits ir stabils un nav mainījies, pārējās novadu pašvaldībās tirgus sektora aktīvo uzņēmumu skaits ir pieaudzis uz 1000 iedzīvotājiem. Šo rādītāju nevar vērtēt viennozīmīgi, jo tas ir statistisks rādītājs, atsevišķos gadījumos samazinoties kopējam iedzīvotāju skaitam, rādītājs var uzlaboties, bet tas nebūs statistiski nozīmīgs, jo tiek rēķināts uz 1000 iedzīvotājiem. Visaugstākais tirgus sektora aktīvo uzņēmumu skaits uz 1000 iedzīvotājiem ir Vārkavas novadā Latgales reģionā 2013.g. - 158 un 2014.g. - 164. Šo var uzskatīt par fenomenu, jo šis ir uz pusi augstāks rādītājs kā vidēji Latvijā. Tas ir saistīts ar lielu pašnodarbinātu skaitu, mikrouzņēmumiem šajā novadā.

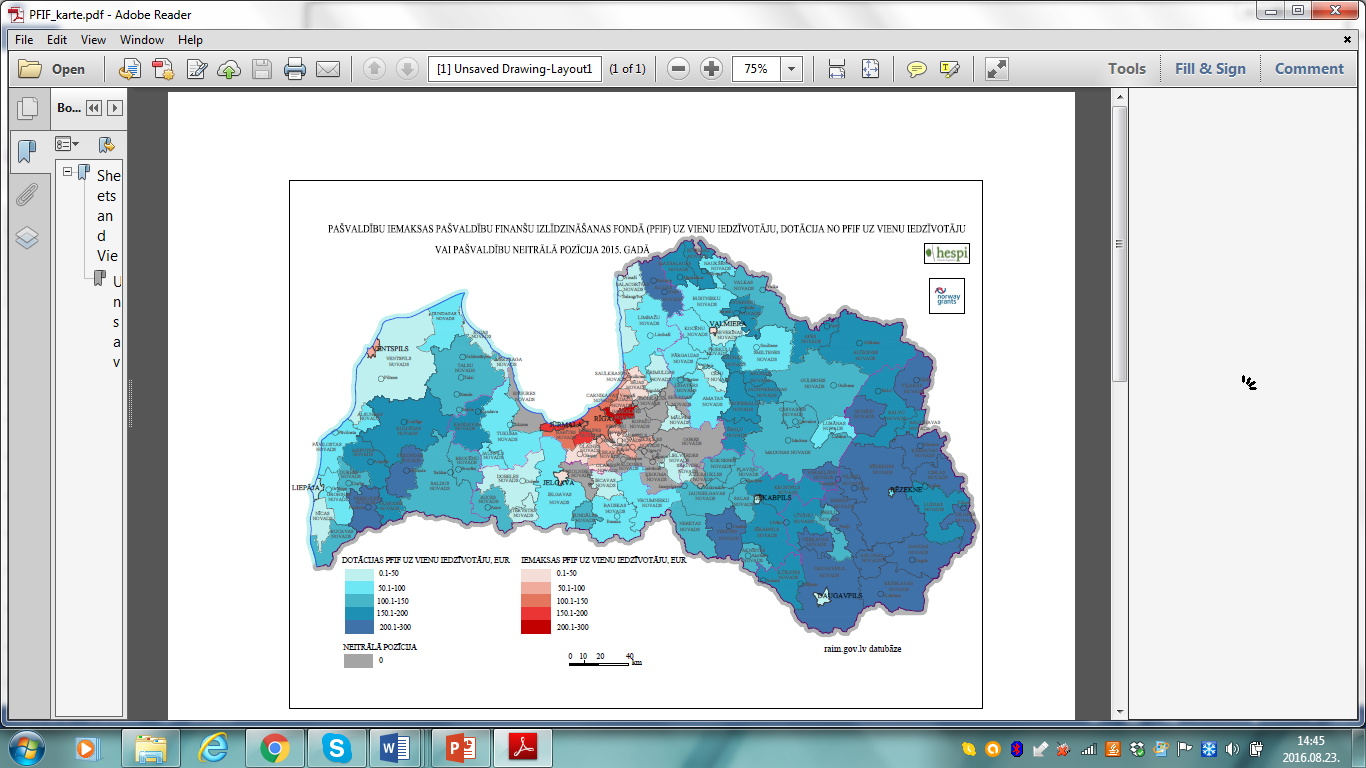
Piemērs 1. **Aktīvie uzņēmumi Vārkavas novadā**

Vārkavas novads sastāv no trīs pagastiem Rožkalnu, Upmalas un Vārkavas, atrodas Latgales reģionā bijušajā Preiļu rajonā. Novada teritorijā neatrodas pilsēta, tuvākā pilsēta Preiļi ir 20 km attālumā un Līvāni 30 km. Novadā dzīvo 2124 iedzīvotāji 2016.g. sākumā, 2014.g. 2225 pēc PMLP datiem ([www.raim.gov.lv](http://www.raim.gov.lv)). Iedzīvotāju blīvums 7,4 iedz/km2 2016.g. Gandrīz trešā daļa iedzīvotāju (29%) 2014.g. saņēma pensiju. 2012.g. uzņēmēju aptaujas rezultāti parāda, ka aptaujā piedalījušies 14 uzņēmēji – visi individuālie komersanti, no kuriem 12 darbojas lauksaimniecībā, 2 kokapstrādē. Uz jautājumu kā vērtē sava uzņēmuma attīstības iespējas novadā, 12 vidēji, 2 labi. 6 bija norādījuši, ka tuvāko 3 gadu laikā plāno paplašināt savu darbību, 6 turpināt esošajos apjomos, 1 plānojis uzņēmējdarbības likvidāciju. Visaktuālākā problēma uzņēmējiem ir augstie nodokļi, tālāk seko kvalificēta darbaspēka trūkums un kontrolējošo institūciju lielais skaits. Jāsaka, ka nodokļi un darbaspēks ir cieši saistīti.

Par Vārkavas novada ekonomikas specializāciju atbildes ir sadalījušās šādi: lauksaimniecība 13, tūrisms 9, kokapstrāde 8, ceļu būve 6, pārtikas ražošana 4, mežizstrāde 3, sadzīves pakalpojumi 2, būvniecība 1. Visvairāk nepieciešamā infrastruktūra uzņēmumu attīstībai ir autoceļi (8), zemes platību piedāvājums (5), pievadceļi un komunikācijas (4), energoapgāde, ūdensapgāde un kanalizācija (3) u.c.

Avots: autori.

**Pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fondā** finanšu līdzekļus iemaksā dažas pašvaldības, kuras mērķtiecīgi un sekmīgi palielina ienākumus ikgadējā budžetā, tikmēr daļa pašvaldību paliek pelēkajā zonā ne iemaksā, ne tiek dotētas, varētu teikt pašpietiekami attīstības pašvaldības, trešā un vislielākā grupa ir pašvaldības, kuras saņem dotāciju. Kartē nr.2 ir parādīts dotācijas vai iemaksu lielums uz 1 iedzīvotāju Pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fondā 2015.g.



Karte 2. **Dotācijas vai iemaksu lielums uz 1 iedzīvotāju Pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fondā 2015.g.**

Dotācijām no PFIF ir cieša korelācija ar iedzīvotāju skaita izmaiņām un saimnieciskās darbības veicēju koncentrēšanos administratīvajā teritorijā. Salīdzinot kartes ir redzams, ka iedzīvotāju skaita pieaugums sakrīt ar iemaksām PFIF vai arī atrašanos neitrālajā zonā un klāt šīm pašvaldībā pievienojas republikas nozīmes pilsētas, kurās notiek iedzīvotāju skaita samazināšanās, bet kopumā saimnieciskā darbība koncentrējas pilsētvidē.

Citāts no intervijas (2016): “Uzņēmējdarbības atbalstam valsts līmenī piešķirto līdzekļu izlietojums ir neproporcionāls iedzīvotāju teritoriālajam izvietojumam, t.i. Rīgas iedzīvotājiem, piemēram, ir mazākas iespējas saņemt biznesa inkubatoru atbalstu nekā citu reģionu iedzīvotājiem”.

Šo teikto apstiprina cits intervējamais, ka Rīgas pilsētā biznesa inkubatori ir aizņemti un jauniem uzņēmējiem trūkst iespēju, lai varētu izmantot biznesa inkubatoru pakalpojumus.

Citāts no intervijas (2016): “..Augstāks spēks ir biznesa inkubatori, kuri koncentrējās uz pakalpojumu sniegšanu, nevis konkrētu kapitāla atbalstīšanu. Šajā gadījumā pašvaldības piedāvāja zemi, ēkas būvēja par ES fondiem un operatori tikai noskaidroti konkursa veidā. Valmieras biznesa un inovāciju inkubatorā daudzi Rīgas uzņēmēji atvēruši Startup, jo Rīgā visas vietas pārpildītas. Pašvaldības, kuras ir inovatīvas uz to arī strādā, tās arī to dara ar vērienu un paplašina savas iespējas, kas ir vērtējams kā labs piemērs, jo tas sniedz plašākas iespējas pašvaldību viesiem un pamatiedzīvotājiem.”

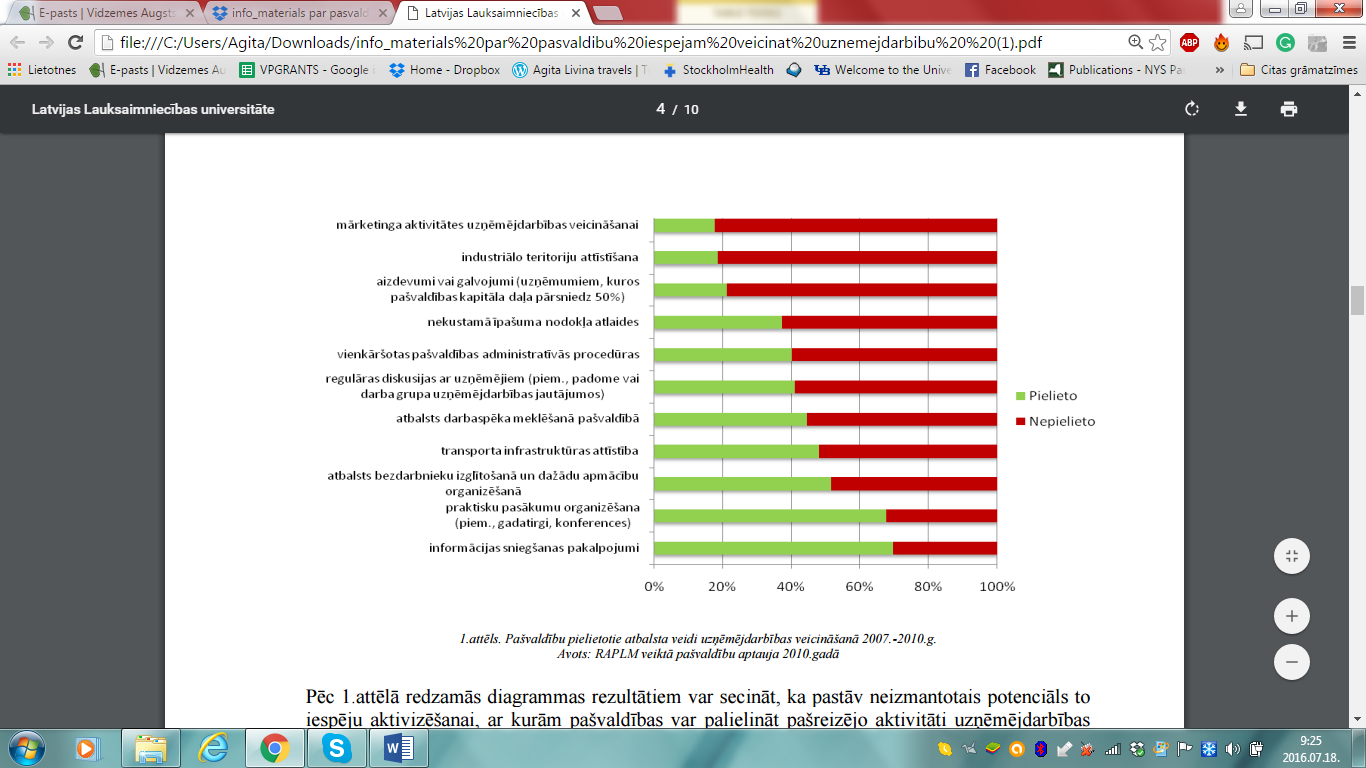
## 2.2. Vietējās ekonomikas attīstības ietekmēšanas veidi Latvijas pašvaldībās

Aktuālas jautājums vai pašvaldības dara visu likumīgi iespējamo, lai uzlabotu vietējās ekonomikas attīstību. Aplūkosim pārskatu par uzņēmējdarbības atbalsta veidiem, kādus pašvaldības sniedz.

Tabula 3. **Pārskats par pašvaldību uzņēmējdarbības atbalsta veidiem.**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 2007.-2010.g. VARAM aptaujas rezultāti (2010.g.)  sk. attēlu | 2016.g. maijs  26 pašvaldību apkopojums\* | 2016.g. jūlija pētnieku veiktās 74 pašvaldību aptaujas rezultāti |
| Informācijas sniegšanas pakalpojumi | **Konsultāciju sniegšana par biznesa uzsākšanu un atbalsta iespējām** tiek sniegta visās 26 pašvaldībās | 80,8% pašvaldību regulāri un bieži izmanto **publiskā iepirkuma veikšanu** |
| Praktisku pasākumu organizēšana (gadatirgi,  konferences u.c.) | 10 pašvaldībās tiek organizēti **biznesa ideju konkursi** jaunajiem uzņēmējiem (Aloja, Alūksne, Cēsis, Gulbene, Krāslava, Liepāja, Pļaviņas, Salaspils, Tukums). Šādi konkursi ir populāri un tiek organizēti arī citās pašvaldībās ārpus šo 26 pašvaldību apkopotās informācijas, piem., Madona, Sigulda u.c. | 76,7% pašvaldības regulāri un bieži **veic infrastruktūras attīstību** (ceļu, stāvvietu izbūve, ūdens un kanalizācijas pieslēgumi), lai veicinātu uzņēmējdarbību |
| Atbalstu bezdarbnieku izglītošanā, dažādu apmācību organizēšanā | 16 pašvaldībās atbalsts ir saistīts ar **telpām, nekustamo īpašumu** (visbiežāk NĪN atlaides 50%), kā arī tikšanās telpas, zemes noma | 61,7% regulāri un bieži izmanto pašvaldības **saistošo noteikumu izdošanu**, lai sekmētu uzņēmējdarbību |
| Transporta infrastruktūras attīstība | 11 pašvaldības nodrošina **apmācības**, seminārus, t.sk. pieredzes apmaiņas braucienus (Aloja, Alūksne, Bauska, Dobele, Ikšķile, Krāslava, Līvāni, Mārupe, Pārgauja, Rundāle, Ventspils) | 35,6% regulāri un bieži veic **izglītojošos pasākumus**, uzņēmēju kompetenču paaugstināšanu |
| Atbalsts darbaspēka meklēšanai |  | 30,1% regulāri un bieži veic **mārketinga aktivitātes**, lai sekmētu uzņēmējdarbību |
|  |  | 27,4% regulāri un bieži izmanto **NĪN atlaides** |
|  |  | 17,8% regulāri un bieži izmanto **sociālās uzņēmējdarbības veicināšanu** |

Avoti: 2016.gada maijā Attīstības finanšu institūcijas Altum un Ekonomikas ministrijas organizētajā pasākumā "Atbalsta gadatirgus biznesa uzsācējiem" prezentācija par 26 pašvaldību atbalstu uzņēmējiem (Aloja, Alūksne, Bauska, Cēsis, Daugavpils, Dobele, Gulbene, Ikšķile, Jēkabpils, Krāslava, Kuldīga, Liepāja, Līvāni, Mārupe, Olaine, Pārgauja, Pļaviņas, Rīga, Rundāle, Salacgrīva, Salaspils, Saldus, Smiltene, Tukums, Valmiera un Ventspils).



Attēls 5**. Pārskats par uzņēmējdarbības atbalsta veidiem pašvaldībās 2007.-2010. g.**

Avots: VARAM 2010.g.

Mazo vidējo uzņēmumu inovāciju kapacitātes paaugstināšanā svarīga nozīme ir ārējām iesaistītajām pusēm publiskajā, privātajā un nevalstiskajā sektorā (Kunda u.c. 2015 pēc Klewitz un Hansen 2013). 2016.g. maija prezentācijā par 26 pašvaldību atbalsta veidiem uzņēmējdarbībā atšķirīga pieredze ir Mārupes novadā, kurā ir parakstīts sadarbības memorands starp pašvaldību un biedrību “Mārupes uzņēmēji”. Pieredzējuši uzņēmēji no biedrības piedāvā mentoringa pakalpojumus jaunajiem uzņēmējiem Mārupes novadā. Šī ir prakse, kas uzņēmējdarbībā tiek vērtēta kā sekmīga tieši izmantojot mentorus.

Citāts no intervijas (2016.g.) “Pašvaldībā ir jābūt kritiskajai masai, publikai, kura veido pieprasījumu pēc konkrētā pakalpojuma vai produkta. … Maz apdzīvotās vietās vienīgais risinājums ir savienot vairākas šīs vietas kopā, lai veidotu kritisko masu – kopienu. Esošie uzņēmēji var darboties, kā mentori, lai konsultētu un savā veidā atbalstītu šos reģionus.”

Mārupes piemērs apliecina, ka šāda mentoru prakse tiek izmantota izaugsmes pašvaldībā (skat.16.att.), kurā iedzīvotāju skaits pieaug, pašvaldība veic augstas iemaksas uz 1 iedzīvotāju Pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fondā, taču pašvaldība tajā pat laikā veicina uzņēmējdarbības kultūru.

Otrs piemērs, kurš bija iekļauts šajā 2016.g. maija prezentācijā, ir Valmieras pilsēta, kurā ikvienam uzņēmējam bezmaksas ir visi būvvaldes pakalpojumi (Leimane, 2016).

Ieskatam Ventspils Būvniecības administratīvās inspekcijas cenrādis par būvatļauju izsniegšanu, pārreģistrāciju jaunu objektu būvniecībai, renovācijai un rekonstrukcija veikšanai ir 120,-EUR, izņemot atsevišķus gadījumus, kas ir saistīti ar privātmājām, dārza mājām vai dzīvokļiem (ventspils.lv).

Pētnieki 2016.g. jūlijā veica pašvaldību izpilddirektoru tiešsaistes anketēšanu (izmantojot platformu [www.visidati.lv](http://www.visidati.lv)) par uzņēmējdarbības sekmēšanu pašvaldībā. Aptaujas rezultāti neatspoguļo pašvaldības oficiālo viedokli, bet gan konkrētu pašvaldības speciālistu redzējumu par šiem jautājumiem. Aptaujas anketa iekļāva 13 jautājumus, gan jautājumus ar atbilžu variantiem, gan atvērtos jautājumus par tirgus nepilnībām un nozarēm. Uzaicinājums aizpildīt aptaujas anketu tika izsūtīts pašvaldību izpilddirektoriem e-pastā, trīs reizes tika izsūtīts atgādinājums, ņemot vērā atvaļinājumu periodu. Pavisam atbildēja **N= 74 pašvaldības.** Atsaucība anketēšanā bija **62% Latvijas pašvaldību**. Rezultātu analīzē par 100% tiek uzskatīti visi respondenti t.i. 74 pašvaldības. Šādi sadalās respondenti:

**N=13 jeb 18 %** no visiem respondentiem ir pašvaldības ar **reģionālās nozīmes attīstības centru** (61,9% no visām reģionālās nozīmes attīstības centru pašvaldībām ir sniegušas atbildes);

**N=6 jeb 8 %** ir **nacionālas nozīmes attīstības centri** (66,6% no visiem nacionālas nozīmes attīstības centru pašvaldībām ir sniegušas atbildes);

**N=55 jeb 74 % citas pašvaldības.**

Attēls 6. **Uzņēmējdarbības veicināšanas pasākumi, kurus regulāri un bieži pašvaldības izmanto (skaits).**

Avots: Aptaujas rezultāti 2016

2016.g. pašvaldību aptauja rezultāti parādīja, ka no 74 pašvaldībām tikai 3 bieži un regulāri izmanto publiskās privātās partnerības instrumentu uzņēmējdarbības sekmēšanai, koncesiju līgumu slēgšana regulāri tiek izmantota vienā pašvaldībā, četrās dažreiz un 57 pašvaldības neizmanto nemaz koncesiju līgumu slēgšanu.

Visbiežāk pašvaldības izmanto uzņēmējdarbības sekmēšanai publisko iepirkumu veikšanu, ieguldījumus infrastruktūras attīstībā un pašvaldības saistošo noteikumu izdošanu. Sociālo uzņēmējdarbību atbalsta vienā nacionālās nozīmes centra pašvaldībā no sešiem respondentiem šajā grupā. Starp citiem 7.attēlā redzamajiem uzņēmējdarbības veicināšanas pasākumiem nav būtisku atšķirīgu starp nacionālās, reģionālas nozīmes centriem un citām pašvaldībām.

**Attēls 7. Iemesli, kuri traucē pašvaldībai pilnvērtīgi ietekmēt vietējās ekonomikas attīstību (skaits).**

Avots: Aptaujas rezultāti 2016

Piecas pašvaldības atbildēja, ka tām nekas netraucē, lai veicinātu vietējās ekonomikas attīstību. 74,3% pašvaldību traucē finanšu līdzekļu trūkums. Valsts pētījumu programmā EKOSOC-LV starprezultāti parāda ļoti lielo atkarību pašvaldību darbā no ES finanšu resursiem. 35% atbildējušo pašvaldību kā iemeslu, kurš traucē pilnvērtīgi ietekmēt vietējās ekonomikas attīstību, ir norādījuši ģeogrāfisko novietojumu. Tā kā atrašanās vietu nav iespējams mainīt, tad katrā pašvaldībā ir jāizvērtē, kā visefektīgāk var izmantot atrašanās vietu, lai no tās vairot vietējās ekonomikas attīstību, atbalstot tādas komercdarbības nozares, kuras var izmantot priekšrocības kādas ir konkrētajā vietā. 29,7% ir norādījuši uz esošo normatīvo regulējumu kā iemeslu vietējās ekonomikas attīstībai. Biežāk minot šādus piemērus:

* Iepirkumu likums
* Pašvaldību finanšu izlīdzināšanas likums
* Nav konkrētas finanšu kvotas uzņēmējdarbības veicināšanai
* Pašvaldības finanšu līdzekļu izlietojuma ierobežojumi
* Konkurences padomes aizrādījumi, Valsts kontroles revīzijas.

Komersanti, saimnieciskās darbības veicēji intervijās ārpus nacionālas nozīmes centriem (2015-2016) norāda, ka pašvaldība savu funkciju veikšanai, operatīviem uzdevumiem ne vienmēr izmantoto vietējos pakalpojumus, kaut arī tie tiek sniegti konkrētajā pašvaldībā. Intervijās komersanti, saimnieciskās darbības veicēji atzīmē, ka ikdienas darbā pietrūkst personīgas saziņas starp pašvaldības vadību un komersantiem, saimnieciskās darbības veicējiem.

Citāts no intervijas (2016): “..Viņi nekad pie manis šeit nav bijuši”, citāts no citas intervijas (2016): “Nav ienācis sasveicināties, apskatīties..”

Attēls 8. **Vai jūsu pašvaldība iegādājas preces, pakalpojumus no vietējiem komersantiem/saimnieciskās darbības veicējiem pašvaldībā, savu funkciju veikšanai (skaits)?**

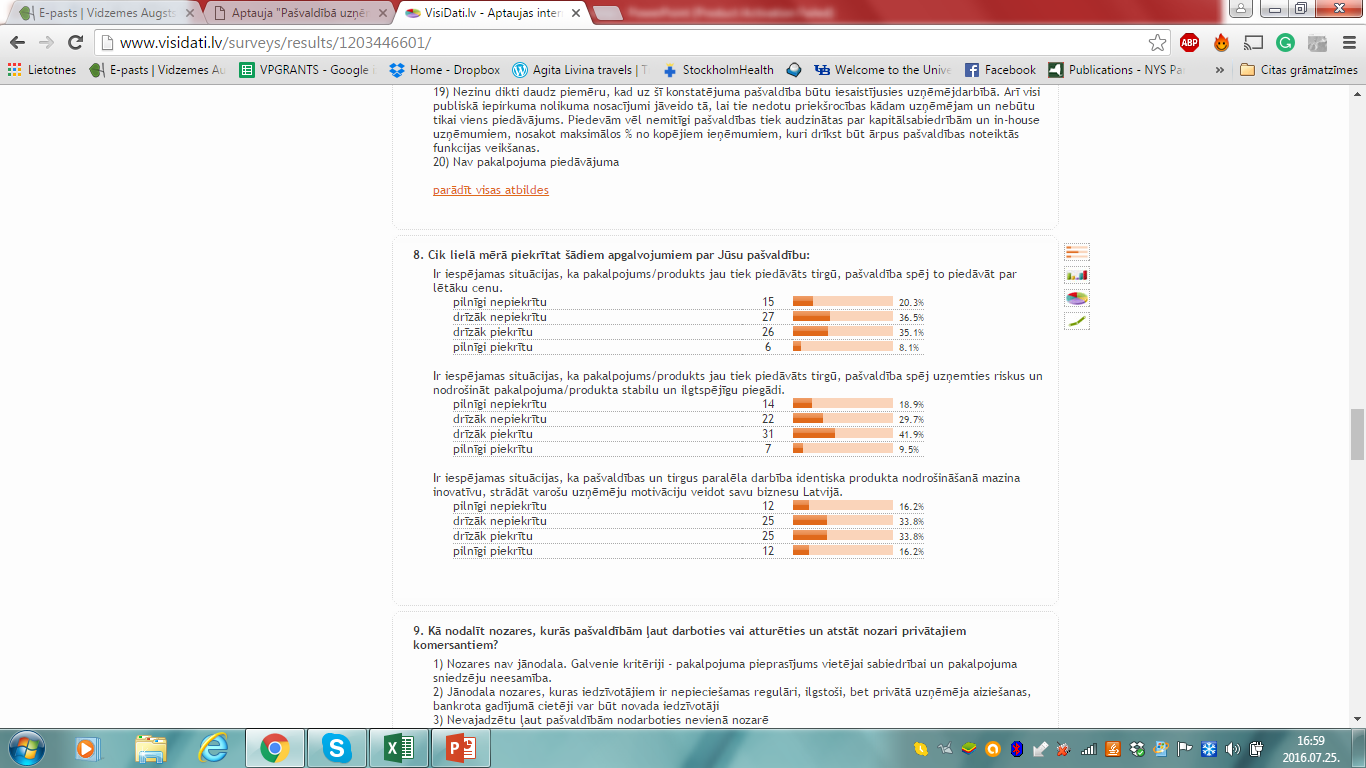
Avots: Aptaujas rezultāti 2016

Tikmēr 75,6% pašvaldību norāda, ka tās iegādājas preces, pakalpojumus no vietējiem komersantiem/saimnieciskās darbības veicējiem savu funkciju veikšanai, un 24,4% pašvaldību to dara dažreiz.

Attēls 9. **Vai pašvaldībām iepirkumos jādod priekšroka vietējam komersantam/saimnieciskās darbības veicējam, pat ja tā piedāvājums ir dārgāks?**

Avots: Aptaujas rezultāti 2016

Pašvaldības tieši atbildot uz jautājumu vai pašvaldībām iepirkumos ir jādod priekšroka vietējam komersantam/saimnieciskās darbības veicējam, pat ja tā piedāvājums ir dārgāks, atbildes tik pat kā sadalās vienādi uz pusēm, pašvaldības, kas piekrīt un nepiekrīt šādai darbībai. 66,6% atbildējušo nacionālās nozīmes attīstības centru pašvaldības ir atbildējušas apstiprinoši, reģionālās nozīmes attīstības centru pašvaldību grupā ar vienas atbildes pārsvaru noraidoši un citās pašvaldībās atbildes atšķiras ar vienas atbildes pārsvaru apstiprinoši par priekšroku vietējam komersantam/saimnieciskās darbības veicējam pašvaldības iepirkumā, pat ja piedāvājums ir dārgāks.



Attēls 10. **Vai** **pašvaldība spēj piedāvāt labāku cenu, uzņemties riskus, ilgtspējīgu piegādi, mazina inovatīvu, strādāt varošu uzņēmēju motivāciju veidot biznesu?**

Avots: Aptaujas rezultāti 2016

Vai pašvaldības iesaistoties uzņēmējdarbībā, veidojot un dibinot aģentūras un kapitālsabiedrības, sekmē vietējās ekonomikas attīstību vai rada šķēršļus, saasina konkurenci privātajam sektoram? Uz šo jautājumu atbildes atšķiras apmēram uz pusēm, ņemot vērā pašvaldības mērķus un principus vietējās pašvaldības sociāli ekonomiskajā politikā. Analizējot atbildes uz šiem trīs jautājumiem (10.attēls), apvienojot atbildes pilnīgi nepiekrītu un drīzāk nepiekrītu kopā, kā arī apvienojot atbildes drīzāk piekrītu un pilnīgi piekrītu, 43% respondentu piekrīt, ka pašvaldība var produktu un pakalpojumu tirgū piedāvāt par lētāku cenu nekā esošie piegādātāji. Savukārt tikai nedaudz vairāk kā puse 51,4% respondentu norāda, ka pašvaldība piedāvājot pakalpojumu, produktu, kurš jau tiek piedāvāts tirgū, spēj uzņemties riskus un nodrošināt pakalpojuma/produkta stabilu un ilgtspējīgu piegādi. Jāatzīmē, ka no šiem tikai 9,5% pilnībā piekrīt šim apgalvojumam un 41.9% drīzāk piekrita. Šajā jautājumā republikas nozīmes pilsētu grupā 83% ir sniegta atbilde ka drīzāk piekrīt, ka pašvaldība spēj uzņemties riskus un nodrošināt pakalpojumu stabilu un ilgtspējīgu piegādi. Tieši pakalpojuma/produkta piegādes stabilitāte un ilgtspēja ilgtermiņā tiek minēti publiskajā telpā kā argumenti, lai pašvaldība sniegtu pakalpojumus, veidojot kapitālsabiedrības. Turpretī 50% respondentu norāda, ka pašvaldības un tirgus paralēla darbība identiska produkta nodrošināšanā mazina inovatīvu, strādāt varošu uzņēmēju motivāciju veidot savu biznesu Latvijā. Šajā jautājumā nav izteiktas atšķirības atbildēs republikas nozīmes pilsētu grupā. Savukārt, Konkurences padome norāda, ka pašvaldības uzņēmumi nesekmē inovācijas, jo konkurences apstākļos notiek inovācijas, efektīga uzņēmuma pārvaldība un zemāka cena lietotājam (Ābrama 2016).

Kuldīgas novada domes intervijā tiek norādīts, ka pašvaldības uzņēmumiem nevajadzētu ar savu darbību bāzties jomās, kas kropļotu uzņēmējdarbību, piem., ceļu būves iepirkumos. Tādēļ pašvaldība darbojas jomās, lai pakalpojumi iedzīvotājiem nebūtu nesamērīgi dārgi (šos pakalpojumus uzrauga sabiedrisko pakalpojumu regulators, piem., siltumapgādes tarifi), kā arī tās ir nozares, kurās uzņēmēji neraujas, jau pieminētajā siltumapgādē ir daudz nemaksātāju, tiesvedību, ilgstošs darbs ar iedzīvotājiem, kā arī nav novērots, ka būtu gribētāji privātajā sektorā nodrošināt ūdensapgādi. SIA “Kuldīgas komunālie pakalpojumi” 100% īpašnieks ir Kuldīgas novada pašvaldība, uzņēmums veic publisko zaļo zonu uzturēšanu, jo labuma guvējs ir sabiedrība, pamatojoties uz deleģēšanas līguma pamata. Uzņēmumam ir vēl citi darbības virzieni kā dzīvojamo, nedzīvojamo namu apsaimniekošana, tirgus apsaimniekošana u.c. Turpretī atkritumu apsaimniekošana ir ļoti pievilcīga privātajam sektoram, jo tajā ir liela peļņa. (Strazdiņa, 2016)

Piemērs 2. Siguldas novada pašvaldības piemērs.

Novads sastāv no Siguldas pilsētas (reģionālās nozīmes attīstības centra), Allažu, Mores un Siguldas pagastiem. Iedzīvotāju skaits 18 393 un blīvums 51,02 cilv/km2 (raim.gov.lv pēc 2016.g., PMLP), novads PFIF atrodas *pelēkajā* zonā ne saņem, ne veic iemaksas PFIF.

Siguldas novada pašvaldībā pēc Valsts kasē iesniegtā pārskata veidlapas nr.7-1 2014., 2015.g. bija četras kapitālsabiedrības, kuras turpina darbu arī 2016.gadā:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Kapitālsabiedrība** | **Nozare** | **Pašvaldībai piederošo daļu īpatsvars, % 2015.g.[[3]](#footnote-3)** | **2015.g. darbinieku skaits** | **Pašu kapitāls 2014.g. (euro)** | **Pašu kapitāls 2015.g.beigās (euro)** | **Peļna/zaudējumi 2015.g. (euro)** |
| SIA Saltavots | Centralizētā ūdensapgāde un kanalizācija, t.sk. **asenizācijas darbi** | 100 | 34 darbinieki | 2498009 | 2556296 |  |
| Siguldas pilsētas PSIA JUMIS | Vides apsaimniekošanas uzņēmums, kurš darbību no atkritumu apsaimniekošanas ir paplašinājis, t.sk. zāles pļaušanu, sniega tīrīšana, izvešana, **asenizācijas darbi** u.c. | 100 |  | 110430 | 132346 |  |
| SIA Siguldas slimnīca | Medicīna, t.sk. rehabilitācija, dzemdības | 100 | 166 vidēji | 439 774 | 427695 | -12 079 |
| SIA Olimpiskais centrs Sigulda | Sporta objektu darbība | 59,184 |  | -3162 | 61034 | 17938 (2013.g.)[[4]](#footnote-4) |

Attēls. SiA Saltavots biroja jaunā ēka. Avots: <http://www.saltavots.lv/par-uznemumu>

Pašvaldības aģentūras “Siguldas Attīstības aģentūra” deleģētajām funkcijām 2016.g. pašvaldības budžetā ir plānoti 1,2 miljoni eiro izdevumu[[5]](#footnote-5).: Siguldas novada Tūrisma informācijas centram, Uzņēmējdarbības atbalsta punktam, Siguldas novada identifikācijas karšu programmas nodrošināšanai, Livonijas ordeņa Siguldas pils darbībai, Siguldas pils kompleksa attīstībai, Siguldas Sporta un aktīvās atpūtas centra darbībai, no Dabas aizsardzības pārvaldes pārņemtā Tūrisma informācijas centra darbībai stāvlaukumā pie Gūtmaņalas un jaunā Siguldas sporta kompleksa darbības nodrošināšanai, kā arī jaunas mākslīgās slidotavas izveidei pie dzelzceļa stacijas

2014.g. Siguldas novada dome ir pasūtījusi plānošanas dokumentu “Sigulda Latvijas olimpiskais ziemas sporta centrs . Attīstības koncepcija 2014.-2020.g”, kurā ir iekļauta izpēte, analīze un prognoze par atsevišķām pašvaldības kapitālsabiedrībām un pašvaldības aģentūru “Siguldas Attīstības aģentūra”. Piemēram, SIA Olimpiskais centrs Sigulda ir veikta konkurentu analīze, apzinot kopumā Latvijā ap 40 kalnu slēpošanas kalnu, tostarp tuvējā apkārtnē minēti pieci. SIA Siguldas slimnīca sporta un rehabilitācijas nodaļai arī ir veikta konkurentu analīze, apzinot piecus, no kuriem trīs strādā privātajā sektorā. Šīs koncepcijas misija ”Nodrošināt pilna servisa augstas kvalitātes pakalpojumus sporta un apkalpojošās jomās augstas klases ziemas sporta veidu sportistiem”. Koncepcija paredz veikt investīcijas sporta medicīnas infrastruktūras attīstībā uz SIA “Siguldas slimnīca” (0,75 milj, euro) bāzes, SIA Olimpiskais centrs Sigulda attīstība kalnu slēpošanā, snovbordā, frīstailā (1,23 milj, eiro). Vairāki ieguldījumi ir paredzēti infrastruktūras attīstībā, ko apsaimnieko pašvaldības aģentūra, t.sk. distanču slēpošanas trasi, biatlona treniņiespējas (0,43 milj.euro), sporta kompleksa attīstība (2,8 milj.euro). Siguldas pašvaldības piemēra analīze parāda, ka pašvaldība ne tikai atbalsta uzņēmējdarbību vairākās formās: uzņēmējdarbības atbalsta punkts, nekustamā īpašuma nodokļa atlaide, infrastruktūras darbu līdzfinansēšana, biznesa ideju konkurss “Māmiņa.Siguldiete.Uzņēmēja.”[[6]](#footnote-6) notika 2016.g., preču zīme radīts Siguldā. , 2016.g. ir parakstīts līgums ar LIAA par reģionālā biznesa un radošo industriju inkubatora izveidi, bet arī aktīvi iesaistās likuma noteiktajā ietvarā uzņēmējdarbībā.

Pašvaldību kapitālsabiedrību sadalījums nozaru griezumā 2013.gadā pēc LR Finanšu ministrijas I.Komisares ziņojuma 2015.g. Pašvaldību kapitālsabiedrības 2013.g. darbojās 99 pašvaldībās šādās nozarēs:

Tabula 4. **Pašvaldību kapitālsabiedrības nozaru griezumā 2013.gadā**

|  |  |
| --- | --- |
| Nozare | Skaits |
| nekustamo īpašumu apsaimniekošana | 92 |
| slimnīcas, poliklīnika | 74 |
| siltumapgāde | 37 |
| ūdens saimniecība | 52 |
| atkritumu apsaimniekošana | 11 |
| transports | 21 |
| labiekārtošanas pakalpojumi | 13 |
| kultūra/sports | 14 |
| tūrisms | 7 |
| tirgus | 6 |
| citi | 25 |

Avots: LR Finanšu ministrija, 2015.g

Pašvaldību aptaujas rezultāti (2016) parādīja, ka nozares, kurās pēc pašvaldību domām nevajadzētu dibināt pašvaldību kapitālsabiedrības ir šādas:

Tabula 5. **Nozares, kurās pēc pašvaldību domām nevajadzētu dibināt kapitālsabiedrības**

|  |  |
| --- | --- |
| Prioritāte | Nozare |
| 1. | Apbedīšanas pakalpojumi |
| 2. | Tūrisms (viesnīcas, kempingi, piedzīvojumu parki) |
| 3. | Veselība |
| 4. | Atpūta, brīvais laiks (Tūrisma informācijas centrs, pasākumu rīkošana u.c.) |
|  |  |
| 5. | Sports (sacensības, treniņi, sporta infrastruktūra) |
| 5. | Atkritumu apsaimniekošana |
| 5. | Labiekārtošanas darbi. |
|  |  |
| 6. | Siltumapgāde |
| 6. | Ūdens saimniecība |
|  |  |
| 7. | Nekustamo īpašumu apsaimniekošana |

Avots: Autoru pašvaldību veiktā interneta aptauja 2016.g. jūlijā.

Republikas nozīmes pilsētu grupā 83% atbildējušo ir norādījuši, ka apbedīšanas pakalpojumu nozarē, un 33%, ka tūrisma nozarē pašvaldībām nevajadzētu darboties, dibinot kapitālsabiedrības.

Ir vērojamas atšķirības starp esošo situāciju un vēlamo situāciju, kādās nozarēs vajadzētu darboties kapitālsabiedrībām, piemēram, medicīnas nozarē 2013.g. ir bijušas 74 kapitālsabiedrības, bet tieši veselības nozare pašvaldību aptaujā (2016) ieņem trešo vietu starp nozarēm, kurās nevajadzētu veidot kapitālsabiedrības. Tajā pašā laikā pašvaldību aptaujā tiek norādīts, ka katra situācija ir jāizvērtē individuāli, Skandināvijas valstu piemēri parāda, ka pat veselības nozarē obligāti ir jāsadarbojas vairākām pašvaldībām pakalpojumu sniegšanā.

17 (22,9%) pašvaldības aptaujā (2016) ir norādījušas, ka pašvaldību kapitālsabiedrību dibināšana rada tirgus kropļojumu, pārējās pašvaldības ir norādījušas, ka nerada tirgus izkropļojumu. Ir pašvaldību piemēri, kuras ir samazinājušas kapitālsabiedrību skaitu, redzot iespēju pakalpojumu sniegt privātajam sektoram.

**Attēls 11. Vai pašvaldību kapitālsabiedrību dibināšana, Jūsuprāt, rada tirgus kropļojumu?**

Avots: Aptaujas rezultāti 2016

Sekmīga pieredze kā vietējā pašvaldība var atbalstīt savus novada mājražotājus, amatniekus ir **Lauksaimniecības pakalpojumu kooperatīvā sabiedrība “Kuldīgas labumi”** izveidota 2014.g. sākumā ar mērķi veicināt ražot un radīt preci ne tikai savam priekam, bet arī ienākumu gūšanai. Pašvaldība kooperatīvu atbalsta ar telpām, piedalīšanos izstādēs u.c. Kuldīgas novada domes speciāliste norāda, ka viss kopums gan zīmols, izstādes, dalība Uzņēmēju atbalsta komisijā ietekmē uzņēmējdarbības attīstību novadā.

Uzņēmējdarbības sekmēšanai, attīstībai ir nepieciešami finanšu resursi, Siguldas novadā no 2000.g. ar labiem panākumiem strādā **Kooperatīvā krājaizdevu sabiedrība “Allažu saime”,** kurā uz 2015.g. beigām bija 902 biedri. Krājaizdevu sabiedrības pirmsākumi ir rodami 1913.gadā, 50 allažniekiem nodibinot krājaizdevumu sabiedrību, jo zemniekiem bija naudas pārpilnība (http://www.allazusaime.lv/). Mūsdienu “Allažu saime” ir fizisko un juridisko personu: Siguldas novada domes, Mālpils novada domes un Inčukalna novada domes brīvprātīga apvienība. Krājaizdevu sabiedrības galvenais darbības mērķis ir nodrošināt savu biedru dzīves līmeņa paaugstināšanos, dodot iespēju sabiedrības biedriem noguldīt savus ietaupījumus drošā vietā uz procentiem, kā arī saņemt īstermiņa un ilgtermiņa kredītus. Krājaizdevu sabiedrības aktīvi 2015.gada beigās sasniedza EUR 821740 (Allažu saime 2015.g. gada pārskats). Krājaizdevu sabiedrības biedru skaitam ir tendence pieaugt, 2015.g. 50 biedri iestājušies.

**Kuldīgas restaurācijas centrs** ir labs piemērs, kā vietējiem iedzīvotājiem, uzņēmējiem dot praktiskas iespējas, lai viņi varētu profesionāļu uzraudzībā, īstenot pašvaldības saistošos noteikumus, piemēram, koku logu likšanu ēkās vecpilsētas teritorijā, kura ir UNESCO sarakstā. Restaurācijas centrs tika izveidots ar Norvēģijas finanšu instrumenta palīdzību, tagad centra darbinieki ir novada domes struktūrvienībā. Šo pieredzi pašvaldības darbinieki bija noskatījuši vienā no pieredzes apmaiņas braucieniem Somijā. Pašvaldības Būvniecības nodaļa daudz organizē izglītojošus seminārus būvniekiem, lai viņi varētu kvalitatīvi izpildīt pašvaldības prasības. (Strazdiņa 2016)

## 2.3. Kopsavilkums par pašvaldību iespējām ietekmēt vietējās ekonomikas attīstību un uzņēmējdarbības atbalsta veidiem

Pašvaldības ar savām rīcībām attīsta vietējo ekonomiku, tām aktīvi piedaloties pakalpojumu sniegšanā. Galvenā atšķirībā starp pašvaldības kapitālsabiedrību un komersantu/saimnieciskās darbības veicēju privātajā sektorā ir gadījumos, kad uzņēmums strādā ar zaudējumiem, kādu noteiktu iemeslu dēļ. Privātajā sektorā tas var beigties ar uzņēmuma likvidāciju, bankrotu, kredītu (kredītprocentu atmaksu), ienākumu samazināšanos (atalgojumu), ierobežotām iespējām investēt attīstībā, pašvaldības kapitālsabiedrības gadījumā var notikt kā iepriekš aprakstīts privātajā sektorā, bet notikumu gaita var attīstīties arī citādi, ka zaudējumi tiek segti no pašvaldības budžeta līdzekļiem (nodokļu maksātāju naudas). “Ja pietrūks piešprices, tad paņems vēl no publiskajiem līdzekļiem” (citāts no intervijas 2016). Līdz ar to kapitālsabiedrību uzraudzība, to darba izvērtēšana ir svarīga, lai līdzekļi tiktu izlietoti lietderīgi sabiedrības interesēs. Konkurences padome norāda, ka pašvaldības uzņēmumu kontrole un pārraudzība ir ļoti vāja (Ābrama 2016).

Biznesa inkubatoru izveide, attīstība visā Latvijas teritorijā, t.sk. nacionālas nozīmes centros, galvaspilsētā, ir svarīga forma uzņēmējdarbības atbalstam, kuru ir nepieciešams stiprināt. Daudzas pašvaldības jaunu uzņēmējdarbības iniciatīvu atbalstam veido grantu programmas vai konkursus, regulāri gadu no gada, lai sniegtu atspērienu idejas realizācijai. Atsevišķu pašvaldību interneta vietnēs ir izveidota sadaļa ”īpašumi uzņēmējdarbībai”, biznesa katalogs, kas nedaudz līdzinās piemēram par *city deal*. Salīdzinot ar 2010.g. datiem par pašvaldības uzņēmējdarbības atbalsta veidiem, ir pieaugušas pašvaldību mārketinga programmu aktivitātes, gan lojalitātes programmu veidā pašvaldību iedzīvotājiem, gan preču zīmju izveide “ Radīts……..”, uzņēmēji pozitīvi novērtē pašvaldības atbalstu mārketingam eksporta tirgos. Rīgas pilsētas pašvaldības projektu vadītājs norāda, ka patlaban vēl vājš elements ir nepietiekama pašvaldības un reģiona zīmološana starptautiskā uzņēmumu auditorijā (Pakalniņs 2016). Kuldīgas novada pašvaldība atzīmē centienus maksimāli izmantot pašvaldības, plānošanas reģionu vizītes ārvalstīs, lai mērķtiecīgu piesaistītu pašvaldībai investorus tai nozīmīgākās nozarēs.

Pašvaldības nosaka īpašu tūrisma nodevu izmitināšanas pakalpojumiem, lai gūtu ienākumus no tūristiem, galvenokārt, infrastruktūras uzturēšanas un attīstības mērķiem. Lai gan tūrisma un citas nodevas var uzskatīt arī par traucējošu uzņēmējdarbībai, svarīgs ir tās izmantošanas mērķis. Nodeva var tikt novirzīta arī kopīgās tūrisma infrastruktūras uzlabošanai.

Piemērs 3. **Tūrisma nodevu piemērošana – atbalsts vai kavēklis uzņēmējdarbībai?**

|  |
| --- |
| Valsts mērogā atbalsts tūrisma nozarei izmitināšanas pakalpojumu sniegšanā tiek sniegts piemērojot samazinātu Pievienotās vērtības nodokļa likmi, t.i. 12% Latvijā (Pievienotās vērtības nodokļa likums, 2012). Arī daudzās citās valstīs tiek piemērota samazināta pievienotās vērtības nodokļa likme izmitināšanas pakalpojumiem valsts mērogā, piem., Somija, Vācija, Grieķija, Īrija, Zviedrija, Čehija. Vietējās pašvaldības, citviet pasaulē arī reģionālās pašvaldības nosaka īpašu tūrisma nodevu izmitināšanas pakalpojumiem, lai gūtu ienākumus no tūristiem, galvenokārt, infrastruktūras uzturēšanas un attīstības mērķiem. Vai tas ir atbalsts tūrisma nozarei vai apgrūtinājums, var tikt vērtēts atšķirīgi no ieinteresētās puses. Latvijā šādu praksi, tūrisma nodevu sauktu par spilvena nodokli, bija ieviesusi Jūrmalas pilsēta no 2000.līdz 2013.gadam. Nodevas apmērs bija atšķirīgs dažādām tūristu mītnēm, kā arī atšķīrās pēc tūristu uzturēšanās ilguma, piemēram, 2000. gadā tūrisma nodeva bija 0,28 EUR 1 cilvēkam par 1 nakti vai 7,11 EUR, ja ilgāk par 1 mēnesi uzturējās, 2013.gadā 1,00 EUR 1 cilvēkam par 1 nakti viesnīcā, viesu mājā, 0,36 EUR 1 cilvēkam par 1 nakti rehabilitācijas un kūrortārstniecības iestādē, 0,21 EUR 1 cilvēkam par 1 nakti kempingā, jauniešu mītnē. Ieņēmumi no nodevas piemērošanas pašvaldības budžetā: 2010.gadā – 76,69 tūkstoši eiro, 2011.gadā – 120,37 tūkstoši eiro, 2012.gadā – 86,37 tūkstoši eiro, 2013.gadā – 102,16 tūkstoši eiro (<http://www.delfi.lv/news/national/politics/jurmalas-dome-turisma-nodevu-neplano-atjaunot-sarezgitas-administresanas-del.d?id=46537751)>. Jūrmalas pašvaldība kā galveno iemeslu nodevas atcelšanai ir norādījusi komplicēto nodevas administrēšanas procesu. Kaimiņvalsts Lietuva tūrisma nodevu iekasē Palangā no 2012.g. 1,00 EUR par nakti, Druskininkos 1,00 EUR 1 cilvēkam par nakti. No 2016.g. 1.janvāra arī Kauņā ir noteikta un tiek iekasēta tūrisma nodeva (pilsētas nodoklis) 0,50 EUR 1 cilvēkam par 1 nakti (gadā plāno iekasēt 200 000 EUR). Līdzīga prakse ir daudzās citās valstīs, piemēram, Serbijā Novisada 1,25 EUR 1 cilvēkam par 1 nakti, Belgradā 1,5 EUR 1 cilvēkam par nakti. Spānijas dažādos reģionos ir dažādas likmes tūrisma nodevai, 2016.g. Baleāru salās Spānijā sāka iekasēt tūrisma nodevu no 2 līdz 0,5 EUR 1 cilvēkam (<http://www.express.co.uk/travel/articles/685265/new-tourist-tax-for-balearics-spanish-islands-today>).  Daudzos Latvijas pašvaldību attīstības plānošanas dokumentos tūrisma nozare ir viena no prioritārajām. Izstrādājot ērtu nodevas iekasēšanas sistēmu var panākt ne tikai ieņēmumus pašvaldības budžetā, lai uzturētu un attīstītu infrastruktūru, bet arī, lai viesu mājas tiktu reģistrētas un konkurence nozarē būtu godīga. |

Avots: autori

Pašvaldības Latvijā ir ļoti dažādas pēc vēlmēm un spējām strādāt, lai pašvaldībā vietējā ekonomika attīstītos. **“Ir pašvaldības, kuras nesamērīgi laužas uzņēmējdarbībā, bet ir tādas, kur tieši vajadzētu darīt, bet neko nedara”** (citāts intervija 2016).

## 2.4. Ārvalstu pieredze

Ārvalstu pieredzes raksturošanai ir izvēlētas divas Ziemeļvalstis Zviedrija un Somija. Zviedrija ir valsts, kuras uzņēmēji ir investējuši uzņēmumos Latvijā nozīmīgu investīciju apjomu, kaut gan pēdējos divos gados Zviedrija vairs nav TOP 5 ārvalstu investoru sarakstā. Somija ir izvēlēta praktisku apsvērumu dēļ, jo bija iespējams iegūt informāciju somu valodā, kas pētījuma veikšanā bija svarīgi, Somijas pieredze izglītības sistēma arī tiek cildināta Latvijā.

### 2.4.1. Zviedrijas pieredzes analīze

Zviedrijā publiskās pārvaldes pamatā ir decentralizācijas princips, kas nodrošina rīcību veikšanu atbilstoši vietējiem apstākļiem. Valdības instruments nenosaka atbildību sadalījumu starp valsts, reģiona un vietējo pašvaldību līmeni, bet nosaka mērķus vietējo un reģionālo pašvaldību darbībām likumos un regulējumos.

Vistuvāk iedzīvotājam atrodas vietējā pašvaldība *(municipality)* un nākamā ir novada pašvaldība *(county),* kas ir reģionālā līmeņa. **Vietējās pārvaldes likums** *(The Local Government Act*) ir spēkā no 1992.gada un attiecas gan uz vietējā, gan reģionālā līmeņa pašvaldībām. Daudzus pašvaldību uzņēmumus regulē **speciālie likumi**, piemēram, sociālos, medicīnas pakalpojumus, vides un sabiedrības veselības aizsardzību, pirmsskolas izglītību, pamatizglītību. Atsevišķi speciālie likumi ir kā likumiskais ietvars, kurus papildina valdība vai valdības aģentūru lēmumi vai regulējumi, piemēram, Nacionālā veselības un labklājības padome sīkāk regulē šos jautājumus nekā Veselības un medicīnas pakalpojumu likums. Speciālie likumi bieži nosaka sabiedrībai svarīgas **funkcijas,** kuras ir **obligātas**. Vietējā pašvaldība var veikt arī **brīvprātīgus uzdevumus**. Attēlā aplūkojams Zviedrijas pašvaldību uzdevumu sadalījums.

Attēls 12. **Zviedrijas pašvaldību uzdevumu sadalījums**

Avots: *Local government in Sweden- organisation, activities and finance*, 2005. Ministry of Finance, Sweden.

**Valsts var deleģēt atbildību** vietējām pašvaldībām uzraudzīt atsevišķas jomas, piemēram kā, ugunsdzēsību, pārtikas politiku un dzīvnieku labklājību. Lielākā daļa valdības darbību novada tieši pašvaldības, tiešās administrēšanas veidā. Citas organizatoriskas formas arī tiek lietotas blakus tiešajai pašvaldības pārraudzībai. Piemēram, vietējās pašvaldības var nolemt deleģēt pašvaldības lietu privātam uzņēmumam, brīvprātīgajam uzņēmumam, vai biedrībai. Precīza likuma ievērošana ir nepieciešama, ja deleģēta tiek pašvaldības funkcija, kas iekļauj publisku lietu, piem., kam ir saistoša ietekme uz pilsoņu tiesībām vai pienākumiem. Zviedrijā pastāv aptuveni **1700 pašvaldību uzņēmumu**. Pārsvarā tās ir sabiedrības ar ierobežotu atbildību. Pašvaldību uzņēmumi pārsvarā nodarbojas ar **mājokļu apsaimniekošanu, komunālo un enerģijas pakalpojumu sniegšanu.**

No 2003. gada 1. janvāra pašvaldības un pilsētu domes var **veidot pašvaldību kooperācijas formas**, kas var pārņemt dažas funkcijas no valsts pārvaldes, un būt atbildīgas par reģionālās attīstības jautājumiem. Pašvaldības un pilsētu domes palielina sadarbību tīklojumos ar biznesa organizācijām, augstskolām un citām izglītības iestādēm (Finanšu ministrija, Zviedrija 2005).

Zviedrijā reģionālās padomes atbildībā ir arī vietējās uzņēmējdarbības attīstība.

Piemērs 4. **Skānes reģiona piemērs Biznesa klāsteru attīstībā.**

|  |
| --- |
| Reģionālā padome ir netieši iesaistīta uzņēmumu atbalsta nodrošināšanā, bet tā finansē atsevišķu sabiedrisko organizāciju pasākumus, piemēram, Sustainable Business Hub klastera iniciatīvai tīro tehnoloģiju uzņēmumiem, organizācija izveidota 2002.g. organizācijas trīs pamatatbalsta veidi ir: eksporta attīstība, pasaules līmeņa vietējā tirgus attīstība, pētniecības un inovāciju attīstība. 2013.g. šajā klastera iniciatīvā bija iesaistījušies 130 uzņēmumi vides tehnoloģiju nozarē (enerģija, biogāze, notekūdeņi, arhitektūra, atkritumi, būvniecība). Šajā klastera iniciatīvā var iesaistīties tikai vietējie Zviedrijas uzņēmumi, ārvalstu uzņēmumi pat, ja viņiem ir pārstāvniecības šeit, nevar piedalīties šajā klastera iniciatīvā. Finansējums organizācijai ir no dalības maksām, Eiropas Reģionālās attīstības fonda un Skānes reģiona, kurš ir galvenais finansētājs. Organizācijas padomi veido 7 locekļi, no kuriem četri ir no uzņēmumiem un 3 no reģiona padomes. Organizācijas mērķis ir panākt 2020.g. Skānes reģionu par vadošo tīro tehnoloģiju nozarē Ziemeļeiropā. Atbalsta aktivitāšu izaugsme organizācijā. |

Attēls 13. Sustainable Business Hub klastera funkciju attīstības gaita.

Avots: Autoru veidots pēc Kanda u.c. 2016.

Pēdējos gados organizācijas atbalsts ir specifisks mērķorientēts projektu veidā, katram projektam ir savi mērķi un saturs. Sadarbība ar universitātēm, pētniecības iestādēm notiek ārpus reģiona robežām, t.sk. piem., ar Dāniju, jo ir nepieciešamas atšķirīgas kompetences, ieguvumi šajā sadarbībā ir abpusēji. Organizācija nodrošina arī cita veida atbalstu, kā finansējuma meklējuma avotus, uzņēmējdarbības koučus biznesa attīstības modeļiem, partneru piesaistei un potenciālo klientu atrašanai. Kā arī nozīmīga aktivitāte ir ļoti šauras nišas lekciju, semināru organizēšana, kas saistīta ar specifiskām zināšanām. **Pašvaldībām ir nozīmīga loma organizācijā (to dalībnieku) izstrādāto produktu un pakalpojumu testēšanā**, jo pašvaldības spēlē nozīmīgu lomu gan augstu tehnoloģisku produktu izmantošanā, gan platformu izveidē un nodrošināšanā produktu demonstrācijai un testēšanai. Šo gadu laikā organizācijai ir veikti vairāki izvērtējumi, lai pārliecinātos par tās mērķu virzību un efektivitāti. (Kanda u.c. 10.-13.lpp)

Citi reģiona padomes finansiāli atbalstītie klasteri ir šādās nozarēs: loģistika, transports, pārtika un IT. Reģionālā padome ir biedrs šajās klasteru valdēs un tai ir ietekme stratēģisku lēmumu pieņemšanā attiecībā uz atbalsta aktivitātēm. (Kanda u.c. 10.lpp)

Zviedrijas pieredze rāda, ka pašvaldība veido savus uzņēmumus gan obligāto, gan brīvprātīgo uzdevumu veikšanai. Šajā un arī Somijas piemērā ir redzams, ka pašvaldība veido uzņēmums elektroapgādei, kas ir stratēģisks resurss jebkura veida uzņēmējdarbībai. Latvijā līdzīgi kā Zviedrijā pašvaldības uzņēmumi tiek veidoti komunālo pakalpojumu nodrošināšanā un mājokļu apsaimniekošanā. Savukārt tūrisma funkcija ir reģionālā līmeņa atbildība, kur turpretī Latvijā tūrisma jomā bieži iesaistās vietējās pašvaldības, dibinot aģentūras.

### 2.4.2. Somijas pašvaldību iespējas uzņēmējdarbības veikšanai un atbalstam

Somijas Vietējo Pašvaldību likums (2015) (*Local Government Act 2015* ) ļauj Somijas pašvaldībām veidot publiskus, jeb sabiedriskus uzņēmumus, lai tie rūpētos par pašvaldības pienākumu izpildi. Kopš 2012.g. pašvaldībām uzticētas 535 atbildības jomas – dažas no jomām ir vairāk regulētas, piemēram, veselības aprūpe, bet citās jomās pašvaldībām tiek dota plašāka rīcības brīvība pašām lemt kā tās veiks savus pienākumus). Pielikumā 1 ir lielāko atbildības grupu saraksts angļu valodā. Funkcijās ārpus 535 atbildības jomām pašvaldību publisko uzņēmumu veidošana ir apgrūtināta dēļ brīvā tirgus un konkurences likuma prasībām, jo tas pieprasa vienlīdzīgas iespējas visiem tirgus dalībniekiem. Sabiedriskie uzņēmumi var funkcionēt vienas pašvaldības teritorijā vai arī plašākā reģionā apvienojoties vairākām pašvaldībām. Atsevišķās pašvaldības atbildības jomās, sadarbība starp pašvaldībām ir noteikta kā obligāta. Tas attiecas uz veselības aprūpi. Ja pašvaldības ir izveidojušas sabiedriskos uzņēmumus, tie darbojas saskaņā ar tirgus likumiem, bet atšķirība ir mērķī, jo –pašvaldības uzņēmuma mērķis nav iegūt maksimāli lielu peļņu, bet gan nodrošināt pakalpojumus. Nereti privātie uzņēmēji pat sūdzas, ja pašvaldību uzņēmumi pelna pārāk daudz, jo saskata nevienlīdzību. Juridiski, sabiedriskais uzņēmums var palikt kā daļa no pašvaldības vai kā neatkarīga juridiska persona – atkarībā no dibināšanas formas.

Somijas pašvaldības bieži veido savus uzņēmumus. Pēdējā desmitgadē sabiedrisko uzņēmumu veidošana ir kļuvusi aizvien populārāka, kas izskaidrojams ar nepieciešamību samazināt sabiedriskās administrācijas izmaksas un padarīt pārvaldi caurspīdīgāku. Jāatzīmē arī, ka sabiedriskos uzņēmumos, darbinieku atlaišana Somijā ir daudz vieglāka kā pārvaldes institūcijās. Vairums pašvaldību veidotie sabiedriskie uzņēmumu ir nelieli un tiešā veidā nekonkurē ar privātā sektora uzņēmumiem, lai gan darbojas pēc tirgus likumiem. Sabiedriskie uzņēmumi tiek uzlūkoti kā alternatīvs veids kā pašvaldībai izpildīt tās pienākumus.

Tiesa gan, pēdējos gados Somijā kļuvusi populārāka arī lielāku sabiedrisku uzņēmumu izveide, kurus kopīgi veido vairākas pašvaldības. 2012.gadā Somijā tādu bija 136. Lielākā daļa no tiem bija saistīti ar veselības aprūpi, izglītību un reģionālo attīstību. Taču šādi kopīgi uzņēmumi veidoti arī atkritumu apsaimniekošanai, publiskā transporta nodrošināšanai, tūrisma nozarē un uzņēmējdarbības atbalsta pasākumiem (piemēram atbalsts tiem iedzīvotājiem, kas vēlas uzsākt uzņēmējdarbību) .

Tradicionāli pašvaldības tiem, kas vēlas uzsākt uzņēmējdarbību piedāvā dažādus pakalpojumus darbības uzsākšanai: finansējuma atrašana, telpu nodrošinājums, palīdzība iekļauties reģionāla un nacionāla mēroga sadarbības tīklos. Tas tiek darīts gan caur pašvaldības institūcijām, gan caur neatkarīgiem sabiedriskiem uzņēmumiem, kas pilnībā vai daļēji pieder pašvaldībām. Pašvaldības arī var būt īpašnieces un/vai dibinātājas reģionālās attīstības organizācijām, augstākās izglītības iestādēm, kurām ir ciešas saites ar nozares uzņēmumiem, reģionālajiem tehnoloģiju centriem un biznesa inkubatoriem. Pēdējos gados sadarbībā starp pašvaldībām ir palielinājies atbalsts uzņēmējdarbības veicināšanai. Somijā ir aptuveni 60 reģionālās attīstības organizācijas, kas sniedz dažādus pakalpojumus. Palielinājusies arī sadarbība ar privātā sektora uzņēmumiem un pašvaldības bieži vien strādā kopīgi ar vietējiem uzņēmējiem piedāvājot dažāda veida pakalpojumus pilsoņiem vietējās administrācijas pakalpojumu sniegšanas punktos.

Papildus iepriekš minētajiem pakalpojumiem, kas parasti ir pieejami bez maksas, pašvaldībām ir dažādas iespējas arī uzņēmējdarbības atbalstam. Tipiskākie atbalsta veidi ir pašvaldības īpašumā esošas zemes un vai telpu pārdošana/nomāšana uzņēmējdarbības vajadzībām par samazinātu cenu. Pašvaldības var piešķirt finansējumu darbības uzsākšanai vai aizdevumu uz ļoti izdevīgiem nosacījumiem, darboties kā galvotāji privātu uzņēmumu aizdevumiem, kā arī sniegt pakalpojumus par maksu, kas zemāka par tirgus cenu, piemēram ūdens apgādē un citās jomās. Tomēr šobrīd šādas atbalsta formas kļūst aizvien grūtāk īstenojamas dēļ ES regulējumiem, kas saistīti ar brīvo tirdzniecību, kā arī dēļ Somijas Konkurences likuma (2011) normām, kur šādas atbalsta formas definē kā brīvas tirgus konkurences kavēšanu.

Piemērs 5. **Somijas Veteli pašvaldības piemērs līdzdalībai uzņēmējdarbībā**

|  |
| --- |
| Veteli pašvaldība Somijā ir maza pašvaldība, kurā 2016. g. dzīvoja tikai 3287 iedzīvotāji ( 2016.gada marta dati Iedzīvotāju skaitam ir tendence samazināties. Veteli pašvaldība atrodas ar tendenci Centrālās Ostrobotnias (Ostrobothnia) reģionā Somijas Rietumos. Tajā dzīvo 68 997 iedzīvotāji. Veteli ekonomikas nozares pēc nodarbināto skaita veidojās šādi: (a) primārais sektors - izejmateriāli (mežniecība, lauksaimniecība, zvejniecība, derīgo izrakteņu ieguve, atsevišķas ražotnes) 20,3%. (b) sekundārais sektors - ražošana (uzņēmumi, kas ražo jau lietojamus gala produktus, piemēram, pašvaldības teritorijā darbojas privātie uzņēmumi – cementa rūpnīca, logu ražotne, siltumizolācijas materiālu ražotne, maizes ceptuve u.c.) - 23.8% (c) pakalpojumu sektors - 54.7%, (d) citas nozares - 1.2%. Bez tam pašvaldībā ir labi attīstīta sporta infrastruktūra un tādēļ norit aktīva sporta dzīve. Pašvaldībai ir stadions, peldbaseins, somu beisbola laukums.  Pirmkārt, Veteli pašvaldībai pilnībā pieder divi uzņēmumi. Pirmais ir vietējā elektrības ražošana kompānija (*Veteli Energy*) , kas sniedz pakalpojumus vairāk kā 2000 privātiem un sabiedriskiem klientiem pašvaldības teritorijā. Dibināšanas brīdī kompānija sniedza tikai elektrības piegādes pakalpojumus, bet vēlāk attīstīja arī siltuma ražošanu. Savulaik kompānijas darbība bija tik sekmīga, ka tā spēja piedāvāt vienas no zemākajām elektrības cenām Somijā un interesi to pirkt izrādīja vairākas lielākas energokompānijas, taču pašvaldība izlēma elektrības ražotni paturēt savā īpašumā. Otra uzņēmuma (*Property Ltd Vetelinraitti*) darbības joma ir apsaimniekot un attīstīt nekustamos īpašumus Veteli pašvaldībā t.sk. arī izīrēt tos. Uzņēmuma īpašumā ir īres dzīvokļi (rindu mājas), šie dzīvokļi nav domāti konkrētām iedzīvotāju mērķu grupām, lai risinātu sociālus jautājumus. Dzīvokļi ir domāti īrei cilvēkiem, kas vēlas šeit dzīvot un strādāt, bet viņi nevar uzreiz nopirkt dzīvokli, jo nav tik daudz naudas.  Otrkārt, pašvaldība ir dalībniece trijos lielākos sabiedriskos uzņēmumos: 1) Sabiedriskā veselības aprūpes uzņēmumā, kas nodrošina 10 pašvaldību iedzīvotājiem pamata sociālos un veselības aprūpes pakalpojumus; 2) Atkritumu apsaimniekošanas uzņēmumā, kas sniedz pakalpojumus 10 pašvaldībām; 3) Uzņēmumā, kurš nodrošina un pārrauga vidējo, augstāko izglītību, kā arī mūžizglītību visā reģionā, kopā 14 pašvaldībās.  Treškārt, Veteli pašvaldība ir arī dalībniece piecu pašvaldību sadarbības tīklā, kas sniedz bez maksas pieejamus pakalpojumus topošajiem uzņēmējiem pašvaldību teritorijā. Pašvaldībai arī pieder industriālais parks, kur uzņēmēji var izīrēt vai nopirkt zemi vai telpas savai uzņēmējdarbībai (noliktavu, ražošanas telpas u.c.) Vietējās pašvaldības administrācija sadarbojas ar asociāciju, kas saņem ES finansējumu no LEADER programmas. Atbalsta sniegšanai uzņēmējdarbībai speciāli lauku teritorijās (galvenokārt lauksaimniekiem) Veteli pašvaldība ir iesaistījusies kopīgā sadarbības tīklā ar vēl sešām citām pašvaldībām |

Avots: autori.

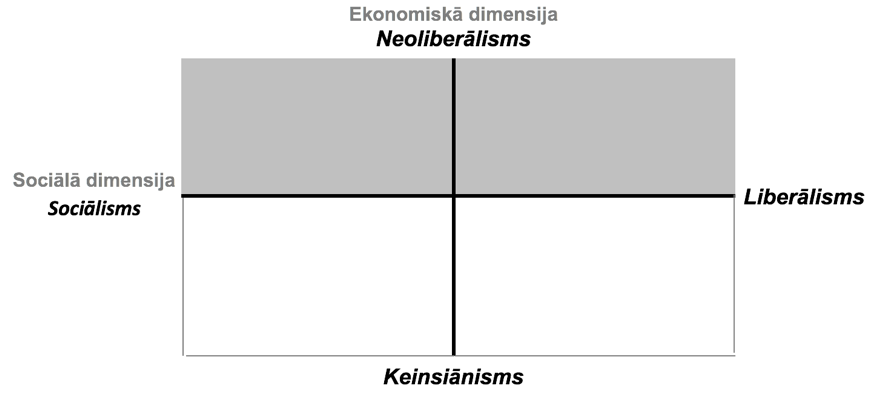
Rezumējot Somijas pieredzi, jāizceļ tas, ka pašvaldībām un izglītības iestādēm ir izveidojusies laba sadarbība, kas veicina vietējo un reģionālo attīstību. Pašvaldības veido uzņēmumus sadarbojoties vairākām pašvaldībām, lai varētu nodrošināt pakalpojumus. Veteli pašvaldība darbojas nekustamo īpašumu jomā, tādējādi nodrošinot iespējas, iegūt mājokli pašvaldībā, kas ir instruments, lai piesaistītu iedzīvotājus pašvaldībā. Latvijas vietējās pašvaldībās pētījuma rezultāti parāda, ka arī mazpilsētās, kur sarūk iedzīvotāju skaits, jaunajām ģimenēm ir grūtības iegādāties un atrast mājokli, jo esošie mājokļi ir aizņemti vai arī netiek izīrēti.

# 3. Vietējās ekonomikas attīstības skatu punkti

Vietējās ekonomikas attīstībā iesaistās aizvien vairāk spēlētāju, kuriem nereti ir specifiskas intereses par attīstības mērķiem un dažādi uzskati par to, kā labāk panākt ekonomisko attīstību. Lai arī kopumā var piekrist viedoklim, ka vietējās ekonomikas attīstības mērķis ir nodrošināt vietējos iedzīvotājus ar darbu, veidot stabilu vietējā budžeta ieņēmumu (nodokļu) bāzi un paaugstināt dzīves līmeni, viedokļi dalās par to, vai pašvaldības nākotne meklējama daudzās, taču zemu atalgotās darba vietās uzņēmumā, kas pamatā paļaujas piemēram uz strādnieku roku darbu, vai arī augstas pievienotas vērtības uzņēmumos, kuros nodarbināti nedaudzi, bet augstu kvalificēti un arī augsti atalgoti darbinieki. Ir skaidrs, ka pašvaldības uzņēmējdarbības atbalsta politika abos scenārijos būs atšķirīga.

Ja pašvaldības intereses ir darba nodrošināšana pēc iespējas lielākam skaitam iedzīvotāju, tai nav īpaši jāpievēršas kvalificēta darba spēka sagatavošanai, taču otrajā gadījumā tai nāktos laicīgi plānot kvalificētu speciālistu sagatavošanu vai arī nodrošinot apstākļus, lai tos piesaistītu no citām pašvaldībām. Neatkarīgi no attīstības kursa izvēles, pašvaldībai visticamāk nāksies samērot dažādus redzējums par uzņēmējdarbības vides attīstību, ņemot vērā vietējos resursus, ekonomisko struktūru, uzņēmējdarbības vidi un to ietekmējošo spēlētāju pozīcijas.

Pētnieki ir piedāvājuši dažādas vietējās ekonomikas attīstības teorijas. Agrīnās teorijas pamatā bija centrētas ekonomikā un pēc tam ilgtspējā. 20gs. beigās un 21.gs sākumā radās ekonomiskās teorijas, kas balstītas dažādībā un vietējos risinājumos (Bela, 2015). Lai arī attīstības teoriju ir ļoti daudz, tās iespējams sagrupēt ap teorijā pazīstamajām ekonomiskajām un sociālajām šķirtnēm. Koncentrētu ieskatu attīstības teorijās savos promocijas darbos un publikācijās piedāvājuši reģionālās attīstības pētnieki, ekonomisti un sociologi - Vesperis (2012), Haite (2013), Baltiņa (2014), Bite (2012), Kalniņa-Lukaševica (2013), Bela (2015). Šajā ziņojumā izmantotas tikai daļa no šajos darbos paustajām atziņām – tās, kuras ir saistītas ar pētījuma uzdevuma izpildi.



Attēls 14. **Ekonomiskie un sociālie attīstības scenāriji**

Avots: autori.

## 3.1. Ekonomiskā šķirtne

Ekonomiskās šķirtnes pamatā ir jautājums par valsts iejaukšanās pakāpi ekonomiskajos procesos ekonomikas attīstībā – tajā skaitā novēršot arī tirgus nepilnības. Šāda pozīcija saskan ar t.s. keinsianismu. Saskaņā ar ekonomista Džona Meinarda Keinsa (*John Maynard Keynes*) teoriju, valdībai aktīvi jādarbojas veicinot patēriņu, īpaši tad, ja palielinās bezdarbs un krīt reālās algas. Valdības uzdevums šādos gadījumos ir palielināt pieprasījumu caur valdības pasūtījumiem un bezdarba mazināšanas politiku. Keinsa teoriju Rietumeiropas valstis plašāk pielietoja pēc Otrā pasaules kara, uzskatot par savu pienākumu uzturēt ekonomikā pieprasījumu un reizē arī palielināt aktivitāti darba tirgū. Arī 21.gs. iestājoties dziļai ekonomiskajai recesijai (tirgus ražošana sašaurinās pret kopproduktu, iestājoties augstam bezdarba līmenim) turīgākās ekonomikas, piemēram ASV un Vācija sekoja keinsianisma kursam iespēju robežās cenšoties izvairīties no straujas publiskā sektora izdevumu samazināšanas.

Kopš 1970-80-to gadu ekonomiskajām krīzēm Keinsa ekonomikas kursu nomainīja neo-klasiskās un montetārās ekonomikas teorijas. Šīs teorijas noliedza valdības atbildību par ekonomikas izaugsmi, ekonomisko procesu pašregulāciju gandrīz pilnībā uzticot brīvajam tirgum. Tādējādi attīstības jautājumi tika nodoti privātai iniciatīvai un valstij tika uzlikts nodrošināt tikai likumā noteiktās funkcijas. Tomēr neoklasiskajām ekonomikas teorijām bija savi trūkumi. Atbilstoši klasiskajai ekonomikas pieejai darbinieki neiesaistīsies darba tirgū, ja tiem piedāvātais atalgojums būs pārāk zems, bet potenciālie darba neveidos darba attiecības ar darba ņēmējiem ja produkcijai/pakalpojumiem nebūs pieprasījuma vai arī, ja darba spēka izmaksas būs pārāk augstas un nebūs iespējams gūt peļņu. Tirgus izgāšanās (angl. - *market failure*) izpaudīsies kā ekonomiskās iniciatīvas trūkums. Šādās situācijās pašvaldībām ir ierobežotas iespējas veicināt ekonomisko izaugsmi, jo netiek nodrošināti brīvā tirgus nosacījumi attīstībai. Veidojas situācija, kurā bagātība vairo bagātību, bet nabadzība vairo nabadzību. Risinājumu šādām situācijām, ekonomikas teorijas, kuras ietver arī reģionālās attīstības aspektu, saskata nepieciešamībā radīt noteiktas centrālās vietas un mezglus – dažāda mēroga attīstības centru tīklu, no kuriem augstākā pakāpē būtu tie, kur ir pieejams plašāks preču un pakalpojumu piedāvājums, kuru attiecīgi var izplatīt zemākās pakāpes centriem Savukārt, zemākās pakāpes attīstības centri specializētos lauku teritoriju apkalpošana. (Richardson, 1973; Hoover & Giarratani, 1985) Šāds piedāvājums saskan arī ar vēlāko policentrisma ideju, pieļaujot iespēju, ka specializēti centri var pastāvēt arī vienā reģionā (Bite, 2012).

Lai arī kopš 1990. gada pašvaldību likumi Latvijā vienmēr ir paredzējuši pienākumu veicināt ekonomikas attīstību savā teritorijā, starptautiskā praksē un nacionālajā likumdošanā, publiskās varas iespējas praktiski īstenot dažādu uzņēmējdarbības atbalsta pasākumus ir tikusi ierobežota. Tomēr Latvijā šajā ziņa nav vienīgā. Līdzīgas tendences bija vērojamas arī Rietumvalstu deindustrializācijas periodā un līdzīga ekonomiskā pārstrukturēšanās laikā citās Austrumu bloka valstīs. Uzskats, ka netraucēts brīvs tirgus var būt efektīvākais attīstības instruments, atbilst neoliberālisma ideoloģijai, kura uzsver tirgus liberalizāciju, privatizāciju un dažādu nozaru deregulāciju, pārvaldes ziņā atstājot tikai obligāto funkciju izpildi.

Ekonomistiem, kuri pievēršas vietējā līmeņa ekonomiskajiem procesiem ir skaidrs, ka neoklasisko teoriju pieņēmumi par neierobežotu konkurenci, pilnīgu informāciju, racionālu izvēli praktiski nepiepildās (North, 1990; Bates, 1997,2005). Tāpēc nepieciešamas institūcijas, kas sniedz noteiktas starta iniciatīvas un nodrošina tirgus spēlētājiem drošu un paredzamu vidi. Šādu pieeju dēvē par *jauno institucionālo ekonomiku* (angl. *New Institutional Economics*).

Jaunā institucionālā ekonomika uzsver nepieciešamību pēc stabila un paredzama politiskā konteksta un saprotamiem spēles noteikumiem. Šai pieejai ir raksturīgi ekonomisko attīstību skatīt caur *projektu perspektīvu*. Ar projektiem tiek saprastas noteiktā laikā fiksētas intervences (visbiežāk – finansiālā atbalsta saņemšana), ar noteiktu budžetu un konkrētiem mērķiem. Projektu ieviešanā tiek uzturēts sacensības princips. Par projektu ieviešanu sacenšas dažādi spēlētāji – pašvaldības, institūcijas, nevalstiskās organizācijas, uzņēmēji. Daži autori uzskata, ka iespējams runāt par t.s. *projektu valsti* (angl. *project state*) (Anderson, 2006; Marsden and Sonnino, 2005) Projektu valsts atšķiras no labklājības valsts (angl. *welfare state*). Labklājības valstī valsts pārvaldei tiek paredzētas centrālās pārdales un kontroles funkcijas. Projektu valstī valsts pārvalde tikai koordinē dažādus spēlētājus, projektus un partnerus. Attīstības plānošana pārvēršas no regulējošas uz elastīgu, proaktīvu, dialogā balstītu procesu ar iesaistītajām pusēm (Amdam, 2011). Tomēr tas nebūt nenozīmē, ka šī koordinācija vienmēr ir efektīva, jo pastāv daudz ieinteresētās puses, kuru starpā nereti ir nepārvaramas pretrunas. Turklāt, projekti padara attīstības procesu par fragmentētu, bet projektu īstenotāji ne vienmēr spēj sekmīgi īstenot turpmākās darbības pēc projekta beigām.

## 3.2. Sociālā šķirtne

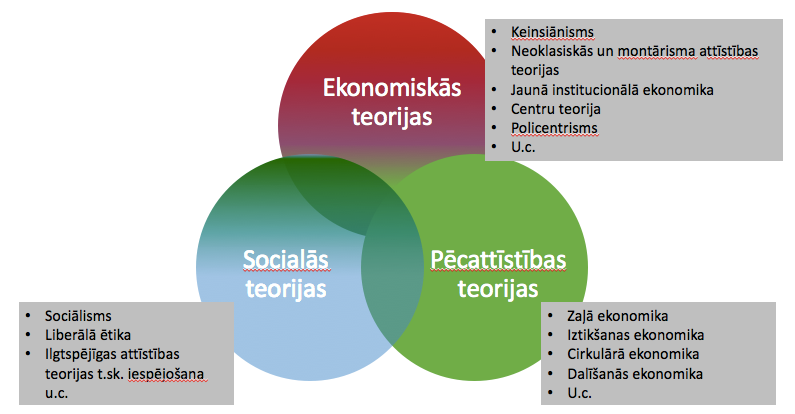
Sociālā šķirtnes pamatā ir divas ētiskas pamatvērtības. Sociālistiskā modelī pamatvērtība ir vienlīdzība - publisko labumu sadale visiem vienādi, neatkarīgi no personu ieguldījuma un to fiziskajām vai garīgajām spējām, savukārt liberālā ētiskā pamatvērtība ir indivīda atbildība - publisko labumu sadale proporcionāli indivīda ieguldījumam. Lai arī sociālā šķirtne sākotnēji tika saistīta tikai ar sabiedriskā labuma pārdali, 20.gs. 60.gados tā ieguva arī ekoloģiskas aprises. Saskaņā ar ekoloģiskajām attīstības teorijām, attīstību nevar saistīt tikai ar ekonomisko izaugsmi, jo tādā veidā dzīves vide kļūst cilvēkam bīstama un novedīs pie straujas resursu izsmelšanas. Ilgtspējīgas attīstības teorijas, kuras politiskā līmenī pirmo reizi parādījās ANO Vides un attīstības konferences ziņojumā “Mūsu kopīgā nākotne” (pazīstams arī kā Bruntlandes ziņojums) 1987.g., ilgtspējīga attīstība tiek definēta kā tāda, kurā cilvēku pašreizējās vajadzības tiek apmierinātas, neierobežojot nākamo paaudžu iespējas apmierināt savējās (WCED, 1987). Par ilgtspējas jēdziena nozīmi un tā izpausmēm reālajā attīstības politikā norisinās karstas intelektuālas un politiskas diskusijas. Viens no izcilākajiem 20.gs. beigu attīstības ekonomistiem Amartaja Sens (*Amartaya Sen*) parāda, ka ilgtspējīgas attīstības jēdziens kļūst nozīmīgs vienīgi tad, ja cilvēki paši spēj izlemt savu vajadzību prioritātes un to apmierināšanas veidu, akcentējot tieši iedzīvotāju brīvības iespēju, nevis vajadzību piepildīšanu (Sen, 2013). Savukārt, vācu sociologs Ulrihs Beks (*Ulrich Beck*) aicina pilnībā pārskatīt priekšstatus par ražošanu un patēriņu un apzināties ekoloģiskās krīzes globālo raksturu (Beck, 2009). Bekam vara, klimata pārmaiņas un sociālā nevienlīdzība ir cieši saistīti jautājumi un tos nevar skatīt atrauci citu no cita ne valsts, ne arī globālajā mērogā (Beck, 1996, 2010). Pēc attīstības teoriju kritiķu domām attīstības politikas fokusa maiņa no ekonomikas un vajadzību apmierināšanu un dzīves kvalitāti un iespēju vienlīdzību nav iespējama, ja netiks atzīta Rietumu attīstības modeļa dominēšana ekonomikā, politikā un kultūrā un netiks fundamentāli pārskatīti pamata ražošanas un patēriņa modeļi. Tāpēc esošās ekonomikas sistēmas jāreorganizē pēc alternatīvajiem modeļiem, piemēram, zaļās ekonomikas (angl. *green economics*), aprites ekonomikas (*circular economics*), iztikšanas ekonomikas (angl. *subsistence economics*), dalīšanās ekonomika (angl. *sharing economy*) u.c. modeļiem.

## 3.3. Alternatīvie attīstības modeļi

Alternatīvus modeļus attīstībai 21.gs. sākumā piedāvā teorijas, kas uzsver vietējo / iekšējo (endogēno) attīstības resursu lomu. Šīs teorijas principiāli noliedz to, ka politikas veidošanā var paļauties uz universālām vienotām pieejām (angl. *one size fits all*), jo mūsdienu dzīve norisinās sociālekonomiski un kultūrpolitiski ļoti kompleksā pasaulē. Tā vietā, lai uztieptu vienotus standartus un risinājumus, kas visbiežāk atspoguļo tieši Rietumvalstu patērētājsabiedrības vērtības, t.s. pēcattīstības teorijas (angl. *post-development theories*) centrā izvirza vietējo iedzīvotāju vajadzības un to labklājībai un dzīves kvalitātei nepieciešamos pamata nosacījumus. Pretēji ekonomikas klasiskajiem modeļiem, kuri uzsver izaugsmi un patēriņu, alternatīvie ekonomikas modeļi balstās pietiekamībā, vienkāršībā un ilgtspējā (Buch-Hansen, Lauridsen, 2012), uzsverot, ka vairāk ne vienmēr ir labāk (*de-growth economics*) Minētie principi ir iestrādāti ANO Johannesburgas 2002.g. pasaules samita un 2006.g. ES atjaunotās ilgtspējīgas attīstības stratēģijās, lai arī politikas dokumentu īstenošanas rezultatīvo rādītāju saraksts joprojām sastāv galvenokārt tikai no ekonomiskās izaugsmes rādītājiem (Bela, 2015).

Nozīmīga loma pēcattīstības modeļos ir ierādīta vietai un kopienai kā attīstības galvenajiem gravitācijas punktiem. No šejienes arī pazīstamie jēdzieni – vietā balstīta attīstība (*place-based development*), kopienas vadīta attīstība (*community-led development*), kopienas ekonomiskā attīstība (*community economic development*) u.c. Tiek uzsvērts, ka katrai vietai var būt unikāls attīstības potenciāls un vairāki kapitāli – cilvēkkapitāls, dabas kapitāls, ekonomiskais kapitāls, bet tikai rīcībspēja ļaus izmantot šo kapitālu priekšrocības un attīstīties (Zobena, Mežs, 2013). Kopienas mēdz būt dažādas, tomēr tām piemīt dažas kopīgas raksturojošas pazīmes – noteikts novietojums teritorijā, kopīgas indivīdu saiknes (kopīgas intereses, identitāte u.c.), kā arī indivīdu sociālā mijiedarbību (Hillery, 1995; Olsen 1982; Lyon 1999). Valsts loma pēcattīstības teorētiskajos modeļos ir veicināt darbību un inovāciju, atbrīvot iespējamības, radīt jaunas pieejas un transformēties (Schucksmith, 2010 citēts pēc Bela, 2015). Pētījumi par kopienām post-sociālistiskajā telpā liecina, ka sakarība starp kopienas aktivitāti un ekonomisko attīstību tomēr nav tik pašsaprotama kā pirmajā brīdī šķiet. Kopienas rīcībspēju nosaka ne tikai tās rīcībā esošie resursi, bet arī spēja tos izmantot. Marks Hovards (*Mark Howard*) pētot pilsoniskās sabiedrības lomu Krievijā, norāda, ka post-sociālistisko valstu iedzīvotājiem bieži vien ir zema uzticība institūcijām un viņi ir neapmierināti ar valstij notiekošo, tāpēc pasīvi iesaistās nevalstiskajās organizācijas (Howard, 2003). Neformālas kopienas pastāvēs, taču to darbība nebūs vērsta uz sadarbību ar oficiālajām valsts un pašvaldību institūcijām. Neformālās kopienām būs raksturīgs visai šaurs un vienveidīgs sociālais tīklojums ar zemu pieeju tīkla ārējiem resursiem un vēlmi iekšējos labumus pārdalīt “savējiem.” Šādas kopienas var nelabvēlīgi iespaidot vietējo attīstību, veidojot augsni nesaticībai, neuzticībai un intrigām. Kopienas aktivitāte ir atkarīga no patiesas vietējo iedzīvotāju ieinteresētības un spējas pašorganizēties. Teritorijās, kurās trūkst ekonomiskā un cilvēkkapitāla, kopienu attīstības pieeja dažkārt var būt vienīgais risinājums teritorijas attīstībai. Arī politoloģe Rasma Kārkliņa savā pētījumā par Latvijas lauku kopienām parāda, ka šādos apstākļos pārvaldei būtu jāatbalsta iniciatīvas, kas “rodas no apakšas”, kā arī ļoti mērķtiecīgi jāorganizē sabiedrības iesaistīšana (Kārkliņa, 2012).

Attīstības valstu kopienu stiprināšanas projektos nereti uzsvars vērsts uz kopienas aktīvāko grupu atbalstu. Viena no šādām grupām ir lauku sieviešu kooperatīvi. Latvijā kopienu un uz vietu balstītās attīstības ideja praksē vislabāk īstenojas LEADER pieejā, kas nostiprināta arī Lauku attīstības programmā. LEADER pieejas pilnais nosaukums ir “saiknes starp lauku attīstības darbībām” (*Liason entre actions de developpment rural*) un tās pamatā ir vietējās rīcības grupa, kas kopīgi izstrādā stratēģiju un to īsteno.



Attēls 15. **Nozīmīgākās vietējās attīstības teorijas**

Avots: autori.

Balstoties uz ekonomiskajiem un sociālajiem attīstības scenārijiem, kā arī aplūkotajām attīstības teorijām, iespējams iezīmēt dažādus vietējās ekonomikas attīstības skatu punktus. Šie skatu punkti ietver četras ekonomikas un sabiedrības attīstības izvēles, kas aizgūtas no Klifa Heiga (*Cliff Hague*) un līdzautoru 2011.g. publicētās monogrāfijas “Reģionālā un vietējā ekonomiskā attīstība” (Hague et. al., 2011). Šajā monogrāfijā K.Heigs un līdzautori apraksta dažādu valstu t.sk. arī attīstības valstu vietējo pašvaldību un reģionu risinājumus vairākās vietējās ekonomikas attīstības jomās – zemes un mājokļu tirgū, vietējās uzņēmējdarbības veicināšanā, tūrismā, zemes un mājokļu tirgū, vides pārvaldībā u.c. jomās. Autori pašvaldību prakses iedala četrās grupās, par pamatu ņemot tirgus attīstības potenciālu pašvaldībā un pašas pašvaldības stratēģisko orientāciju un pašvaldību orientāciju par labu straujai vai arī līdzsvarotai ekonomiskajai attīstībai (Hague et.al., 2011). Balstoties uz K.Heiga, līdzautoru un iepriekš apkopotajām attīstības teorijām, pašvaldību ekonomiskajās izvēlēs būtiski ir divi apsvērumi – brīvā tirgus spēja nodrošināt labumus un pašvaldības attīstības redzējums par sociālo taisnīgumu un ilgtspējīgu attīstību.

* *Brīvā tirgus spēja nodrošināt labumus.* Vai brīvs tirgus var nodrošināt labumus noteiktā teritorijā, vai arī tas nav iespējams, jo tirgus ir mazs – tajā ir maz vai vispār nav spēlētāju (ražotāju, pakalpojumu sniedzēju), tas ir neaktīvs, un privātajam sektoram nav motivācijas investēt un uzņemties risku.
* *Pašvaldības attīstības redzējums par sociālo taisnīgumu un ilgtspējīgu attīstību.*  Šajā jautājumā pašvaldībām pamatā paveras divas izvēles. Pirmā izvēle ir par to, vai pašvaldībā izteiktāks ir liberāls, vai arī sociālistisks skatījums par taisnīgumu sabiedrībā. Otrkārt, jāaptver arī pašvaldības ekonomiskās attīstības ilgtspējas dimensija. Var jautāt - vai pašvaldība sagaida tūlītēju ekonomisku izaugsmi savā teritorijā, vai arī tā ir gatava atteikties no tūlītējiem ieguvumiem attīstībā, sagaidot, ka līdzsvarotāks attīstības process nesīs daudz lielākus augļus ilgākā laika posmā, jo attīstībā tiks nodrošināts sociālās, ekonomiskās un vides attīstības līdzsvars.

Ja pašvaldības ekonomika kopumā ir attīstīta un tirgus spēj nodrošināt labumus iedzīvotājiem, kuri ir spējīgi par šiem labumiem arī maksāt, pašvaldības ekonomiskās attīstība tiks pakārtota izaugsmes vai ilgtspējīgas pašvaldības darbības modelim.

1. *Izaugsmes pašvaldība*, kurā tirgus pamatā spēj nodrošināt labumus pašvaldības iedzīvotājiem. Privātajiem investoriem ir motivācija investēt. Pašvaldības ekonomiskais modelis ir orientēts uz strauju izaugsmi, jeb ekonomisko izrāvienu, kas tiek panākts caur aktīvu investīciju piesaisti un teritoriālo resursu maksimālu izmantošanu saimnieciskiem mērķiem.
2. *Eko pašvaldības,* kuras apzinās, ka strauja ekonomiskā attīstība ne vienmēr ir ilgtspējīga, tāpēc cenšas pārstrukturēt savu ekonomiku, stratēģiski piesaistot pārmaiņām nepieciešamās investīcijas, zināšanas, cilvēkresursus. Ekonomikas pārveides redzējumi mēdz būt dažādi, tomēr visbiežāk tie ir saistīti ar vēlmi stiprināt vietējās ekonomikas noturību pret dažādiem nākotnes izaicinājumiem - fosilo resursu izsīkšanu, enerģijas cenu celšanos, klimata izmaiņām, tehnoloģiju ietekmi uz nodarbinātību un citiem izaicinājumiem.

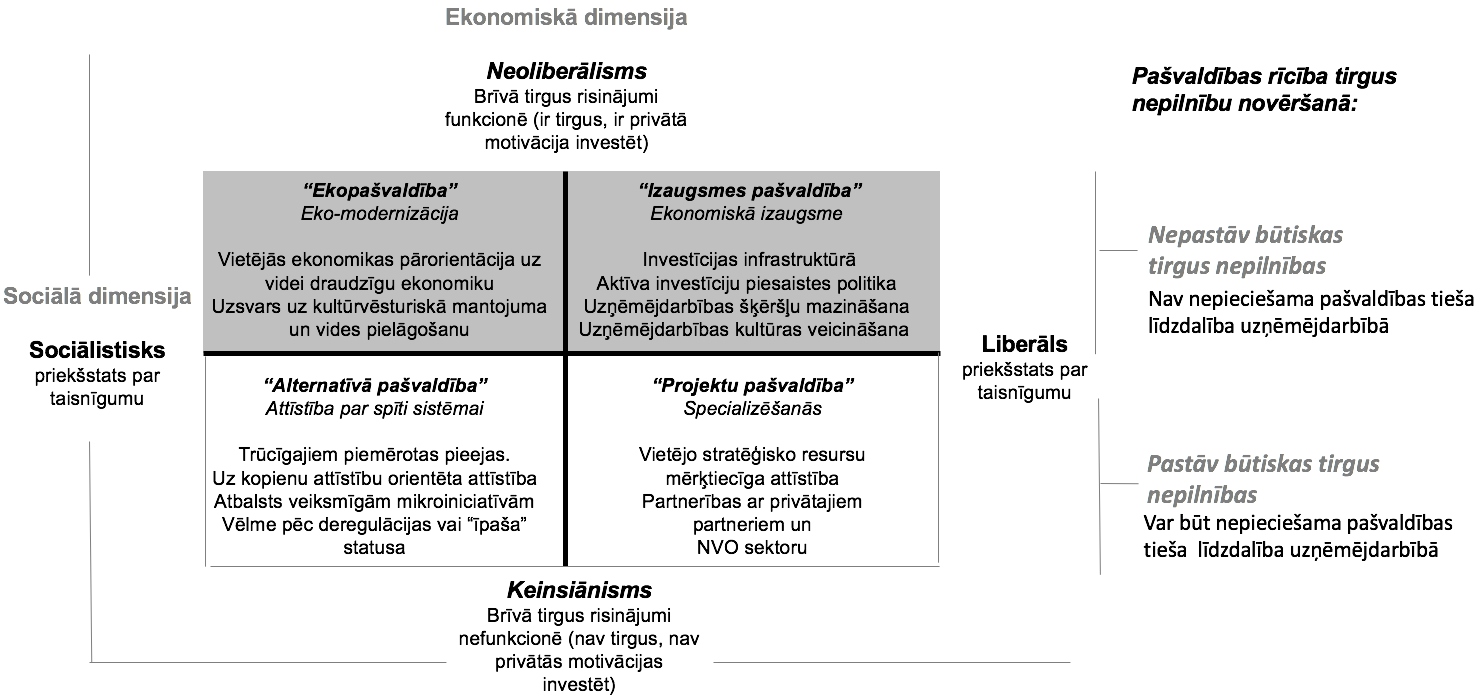
Ja brīvais tirgus nevar nodrošināt labumus, pašvaldību ekonomiskā darbība ir lielā mērā atkarīga no pieejas ārējiem attīstības resursiem.

1. *Projektu pašvaldībai* attīstību ierobežo pašai pieejamie attīstības resursi. Tāpēc pašvaldība visbiežāk mērķtiecīgi izvēlas vienu jomu, teritoriju, projektu vai nozari, kuru mērķtiecīgi attīstīt. Tā kā pašas pašvaldības iespējas un resursi attīstībai ir ierobežoti, nepieciešama ārēja resursu piesaiste (visbiežāk izmantojot projektus vai citu uz konkurenci vērstu finansējuma iegūšanas veidu). Lai arī tirgus ir ierobežots, pašvaldība tomēr cenšas pakalpojumus nodot privātajam sektoram. Mazinoties pašas pašvaldības spējām nodrošināt pakalpojumus, tā ir ieinteresēta veidot partnerattiecības ar uzņēmējiem, lai īstenotu publiskās un privātās partnerības projektus un nevalstisko sektoru, lai īstenotu dažādas sociālās un kultūras programmas.
2. *Alternatīvā pašvaldība.* Arī alternatīvās pašvaldības attīstību ierobežo nepietiekamie resursi. Tomēr atšķirībā no projektu pašvaldības, alternatīvā pašvaldība par svarīgāko neuzskata ekonomiskās izaugsmes sasniegšanu, bet gan sociālā miera un vides ilgtspējas nodrošināšanu. Veiksmīgi risinājumi iespējami kopienā balstītajās attīstības idejās, atbalstot veiksmīgas individuālā līmenī īstenotās mikroiniciatīvas. Tā kā alternatīvās pašvaldībās parasti novērojamas būtiskas valsts un tirgus nepilnības, pašvaldība pati ir nozīmīgs spēlētājs vietējās ekonomikas attīstībā Redzot, ka politika un likumdošana ilgstoši nepiedāvā efektīvus ceļus vietējo problēmu risināšanai, pašvaldība savu ceļu pozicionē kā attīstība par spīti valstij/sistēmai un vēlas mazāku kontroli un regulāciju no valsts.

Tabula 6. **Pašvaldību ekonomiskās attīstības orientācijas 4 scenārijos**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Eko pašvaldība | Izaugsmes pašvaldība | Alternatīvā pašvaldība | Projektu pašvaldība |
| **Ekonomikas attīstības modelis** | Neoliberāls | Neoliberāls | Keinsiānisms | Keinsiānisms |
| **Sabiedrības attīstības modelis** | Sociālistisks | Liberāls | Sociālistisks | Liberāls |
| **Attīstības stratēģija** | Eko-modernizācija | Ekonomiskā izaugsme | Attīstība par spīti sistēmai | No projekta uz projektu. Specializēšanās |

Avots: autori, balstoties uz Hague et. al. (2011)



Attēls 16. **Pašvaldību ekonomiskās attīstības orientācijas 4 scenārijos**

Avots: autori, balstoties uz Hague et. al. (2011)

Šajā nodaļā piedāvātās ekonomiskās orientācijas iezīmē ideāltipus, pēc kuriem savā darbībā varētu vadīties pašvaldības. Jāuzsver, ka **praksē pašvaldību ekonomiskās orientācijas būs jauktas un saturēs elementus no vairākām orientācijām.** Turpmākajās nodaļās katra no ekonomiskajām orientācijām tiks raksturota sīkāk, paskaidrojot raksturīgākās pašvaldību:

* *intervences* (regulāciju, administrēšanu, pašvaldības iespējas nodarboties ar uzņēmējdarbību);
* *lomu dažādos tirgos* (kredītu, darba, zemes, mājokļu, kvazitirgus – pakalpojumi);
* *darbības nosacījumus* (veiksmīgas darbības nosacījumus, kā arī iespējamās negatīvās blaknes katrā ekonomiskajā orientācijā).

## 3.4. Izaugsmes pašvaldība un ekonomiskais izrāviens

Šajā scenārijā vietējais tirgus ir tik attīstīts, ka var nodrošināt nepieciešamos labumus un investoriem ir motivācija investēt, jo ekonomika acīmredzami attīstās. Pašvaldības ekonomiskais modelis ir orientēts uz strauju izaugsmi, jeb ekonomisko izrāvienu. Tiek apsveikta katra atsevišķa indivīda (uzņēmuma) privāta iniciatīva un maksimāli mazināti šķēršļi uzņēmējdarbībai. Pašvaldībai ir aktīva investīciju piesaistes politika un tā līdzdarbojas tādu ekonomikai stratēģisku projektu attīstībā, kuri būtiski palielina pašvaldības konkurētspēju.

Tabula 7. **Pašvaldību ekonomiskās attīstības scenārijs – “izaugsmes pašvaldība” pie neoliberālas ekonomiskās un liberālas sociālās orientācijas.**

|  |  |
| --- | --- |
|  | Izaugsmes pašvaldība |
| Īss raksturojums | Tirgus var nodrošināt labumus un investori ir motivēti investēt. Ekonomika tiek orientēta uz izrāvienu. Pašvaldība kopumā maz iejaucas uzņēmējdarbībā, taču var līdzdarboties ekonomikai stratēģisku infrastruktūras projektu attīstībā un veicināt vispārējo uzņēmējdarbības kultūru sabiedrībā. |
|  | **Intervences** |
| Regulācija | Minimāla |
| Administrēšana | Vērsta uz maksimālu efektivitāti  Orientēta uz šķēršļu mazināšanu uzņēmējdarbībai |
| Pašvaldības iespējas nodarboties ar uzņēmējdarbību | Līdzdalība kredītu tirgū  Līdzdalība liela mēroga attīstības uzņēmumos (korporācijas), kas vērstas uz privāto investīciju piesaisti, lai palielinātu investoru uzticību  Liela mēroga sporta un kultūras pasākumu rīkošana, lai paplašinātu iespējas tirdzniecībai pakalpojumu sniegšanai (viesnīcas)  Spējas noteikt īpašus nodokļu režīmus speciālajās zonās, ja tādas ir  Spējas noteikt efektīvus nodokļu atvieglojumus īpašā režīma zonās, vai arī, piemēram, nekustamā īpašuma nodoklim |
| Iepirkumi | Liela mēroga iepirkumi  Vides nosacījumi iepirkumos ne vienmēr svarīgi  Priekšroka ne vienmēr tiek dota vietējiem pakalpojumu nodrošinātājiem. Visu izšķir tirgus piedāvājums |
| Uzņēmējdarbības veicināšanas pasākumi | Efektīva ārējo investoru piesaistes politika  Speciālo ekonomisko režīmu nodrošināšana  Pašvaldība investē infrastruktūrā nodrošinot labiekārtotas platības rūpnīcām, ostām, Tiek izbūvētas komunikācijas, būvēti pievada ceļi industriālajām teritorijām  Piedāvājot kredītgarantijas, rūpējoties par izdevīgākiem aizņemšanās nosacījumiem  Uzņēmējdarbības izglītības veicināšana izglītības sistēmā  Uzņēmējdarbības kultūras veicināšana  Pilsētas mārketings un zīmolvedība, kas vērsta uz radošās šķiras un turīgu iedzīvotāju piesaisti |
|  | **Pašvaldības loma dažādos tirgos** |
| Kredītu tirgus | Mēdz līdzdarboties lielo uzņēmumu kreditēšanā caur īpaši izveidotām bankām |
| Darba tirgus | Īpaši neiejaucas  Taču strauja pilsētas ekonomiskā attīstība var izkropļot atalgojumu dažādās profesiju grupās (finanšu sektors, būvniecība) |
| Zemes tirgus | Pašvaldības rīcībā esošie līdzekļi ļauj tai uzpirkt zemi vai ēkas, lai ar privāto investoru līdzdalību īstenotu vērienīgus attīstības projektus  Valda spēcīgs pilsētas attīstības etoss, īstenojot vērienīgus attīstības projektus, kurus pamana iedzīvotāji  Privātais zemes tirgus pamatā pakārtots lielo investoru interesēm |
| Mājokļu tirgus | Uzticēts privātajam sektoram  Pakārtots lielo investoru interesēm  Izspiež no pilsētas centra mazturīgos iedzīvotājus  Celtniecības buma laikā var rasties cenu burbuļi |
| Kvazitirgus (pakalpojumi) | Neiejaucas. Uzticēts privātajam sektoram. Parasti pastāv vairāki konkurējoši privāto pakalpojumu sniedzēji |
|  | **Darbības nosacījumi** |
| Veiksmes nosacījumi | Liela mēroga ekonomika  Sekmīga integrēšanās starptautiskajās plūsmās un lielo pilsētu tīklos  Ārējo investoru piesaistei draudzīga valsts ārpolitika un iekšpolitika |
| Negatīvās blaknes | Negatīva ietekme uz vidi  Pamata iedzīvotāju izstumšana no pilsētas centra  Mājokļu nepieejamība mazturīgajiem un vidusslānim  Nabadzības problēmu saasināšanās  Zināmas publiskās infrastruktūras plaisas, piemēram, neefektīvs sabiedriskais transports  Pašvaldības atbalsts lielajiem investoriem var kaitēt mazajai uzņēmējdarbībai  Iedzīvotāji un vietējās kopienas var pretoties reģenerācijas projektiem |

Avots: autori.

## 3.5. Eko pašvaldība, jeb attīstība caur eko-modernizāciju

Līdzīgi kā izaugsmes pašvaldībai, eko pašvaldības ekonomika ir pietiekami vitāla, lai strauji attīstītos, tomēr atšķirībā no izaugsmes pašvaldības tūlītēju ieguvumu vietā priekšroka tiek dota ilgtspējīgai attīstībai. Ir nostiprinājies uzskats, ka dzīves vides pievilcību rada ne tikai ekonomiskā vide, bet arī labvēlīga sociālā vide un dabas resursi. Ilgtspējīga attīstība ietver arī vietējās ekonomikas pārstrukturēšanu. Rēķinoties ar nākotnes izaicinājumiem, t.sk. klimata izmaiņām un enerģijas cenu celšanos, pašvaldība saskata daudz ieguvumu, ja ekonomika pārorientētos uz videi draudzīgiem risinājumiem. Savā darbībā pašvaldība nevis tieši nodrošina dažādus labumus un pakalpojumus, bet savus mērķus panāk netieši - caur regulāciju, projektu vadību un dažādu iesaistīto pušu un partneru koordinēšanu.

Tabula 8. **Pašvaldību ekonomiskās attīstības scenārijs – “eko pašvaldība” pie neoliberālas ekonomiskās un sociālistiskas sociālās orientācijas.**

|  |  |
| --- | --- |
|  | Eko pašvaldība |
| Īss raksturojums | Tirgus spēj nodrošināt labumus un investoriem ir motivācija investēt. Ekonomika ir orientēta uz ilgtspējīgu attīstību caur ekomodernizāciju – vietējās ekonomikas pārstrukturēšanu par ilgtspējīgāku un videi draudzīgāku |
|  | **Intervences** |
| Regulācija | Visai apjomīga plānošana un regulācija  Regulācija attiecībā uz vides prasību īstenošanu būvniecībā, energoefektivitātē, transporta, infrastruktūras uzturēšanā, iepirkumos, vides piesārņojuma mazināšanā u.c. jomās.  Tiek strikti regulēts respektēts atsevišķu zonu (parku, zaļo zonu) izmantojums, lai tos varētu izmantot tikai nesaimnieciskai darbībai  Strikti regulēta un respektēta vēsturiskās apbūves saglabāšanas un atjaunošanas kārtība |
| Administrēšana | Pašvaldība uztur diezgan apjomīgu administratīvo aparātu.  Uz ekomodernizāciju vērstu atbalsta politiku plānošana ieviešana un monitorings  Lielāki administratīvie un konsultatīvie resursi novirzīti “zaļo prasību” ieviešanai un kontrolei  Lielāks pašvaldības administratīvais resurss tiek nodrošināts dažādu dzīves veida atbalsta pasākumu plānošanai un ieviešanai, piemēram, veselīga un zaļa dzīves veida veicināšanai  Lielāks administratīvais resurss kultūrvēsturiskā mantojuma saglabāšanai un attīstībai  Inovatīvi risinājumi |
| Pašvaldības iespējas nodarboties ar uzņēmējdarbību | Pašvaldība var būt līdzīpašniece inovatīvos enerģijas ražošanas uzņēmumos, piemēram, vēja parkos, kā arī atkritumu pārstrādes un transporta uzņēmumos. Atsevišķas nozares, piemēram, atkritumu apsaimniekošana, var būt arī salīdzinoši ienesīgas.  Dažādu partnerību veidošana ar uzņēmumiem un pakalpojumu sniedzējiem, kuri izpilda noteiktas prasības vides jomā vai pieturas pie ilgtspējīgas darbības principiem |
| Iepirkumi | Liela mēroga iepirkumi, t.sk. arī jaunu tehnoloģiju iepirkumi.  Iepirkumos var būt iestrādāti nosacījumi par preču un pakalpojumu piegādi no teritorijām, kas atrodas tuvāk pašvaldībai, tādējādi mazinot ekoloģisko pēdu  Dažkārt vērojama protekcionistiska attieksme pret ārējiem uzņēmumiem |
| Uzņēmējdarbības veicināšanas pasākumi | Pašvaldības atbalsta granti ēku energoefektivitātes uzlabošanai  Konsultatīvs un informatīvs atbalsts uzņēmējiem, kuri vēlas uzlabot savu darbību vides ilgtspējas jomā  Turīgākās pašvaldības veido ekoindustriālos atbalsta parkus videi draudzīgu tehnoloģiju attīstībai  Pašvaldība uzņemas atbalsta lomu dažādu iniciatīvu koordinēšanā palīdzot uzņēmējiem veidot apvienības, klāsterus  Dažādu inovatīvu ar vides un ekonomikas ilgtspēju saistītu iniciatīvu koordinēšana piemēram, vietējās pārtikas sistēmas, apmaiņas ekonomikas, dalīšanās ekonomikas, aprites ekonomikas projekti un tml.  Kopējās infrastruktūras modernizācija un efektivitātes uzlabošana, piemēram, sabiedriskā transporta sistēma, ielu apgaismojums u.c.  Ilgtspējai atbalstošas kultūras vides radīšana  Pilsētas mārketings un zīmolvedība, kas vērsta uz ilgtspējīgas pilsētas tēla radīšanu |
|  | **Pašvaldības loma dažādos tirgos** |
| Kredītu tirgus | Nav tiešu atbalsta mehānismu.  Pašvaldības kapitālsabiedrības var izmantot pašvaldības galvojumus videi draudzīgu tehnoloģiju iegādes kreditēšanai |
| Darba tirgus | Plašs sociālo programmu klāsts dažādām iedzīvotāju grupām  Daudzveidīgas izglītības un kultūras programmas |
| Zemes tirgus | Atvieglotas iespējas uzpirkt zemes gabalus un ēkas, lai atjaunotu degradētas teritorijas vai ēkas, pielāgojot tās mūsdienu vajadzībām  Iespēja nodrošināt t.s. riska plaisas pārvarēšanas finansējumu (*gap financing*), lai mazinātu risku lielu objektu, piemēram, bijušo industriālo teritoriju un ēku pielāgošanu jaunām ekonomiskām funkcijām |
| Mājokļu tirgus | Pieeja ir balstīta iedzīvotāju un mazāk īpašnieku interesēs, kurā par prioritāru tiek uzskatīta dažādu iedzīvotāju grupu nodrošināšana ar mājokli  Tiek veidota sadarbība ar māju īpašniekiem un pārvaldniekiem par energoefektīvu risinājumu ieviešanu, kas palīdzētu samazināt enerģijas izmaksas  Valstīs, kur tas ir iespējams, pašvaldība var noteikt īrnieku tiesībām atbalstošāku īres politiku |
| Kvazitirgus (pakalpojumi) | Neiejaucās tieši pakalpojumu sniegšanā, taču ietekmē pakalpojumu politiku caur regulāciju un standartiem  Pašvaldība investē tehnoloģiju modernizācijā sev piederošos uzņēmumos, kas nodrošina pakalpojumus iedzīvotājiem, cenšoties panākt zemākas pakalpojumu izmaksas nākotnē, piemēram, ielu apgaismošanā, apkure, siltā ūdens piegāde, pilsētas sabiedriskais transports  Pašvaldība var būt ieinteresēta pakalpojumu sniegšanai nepieciešamās infrastruktūras nodrošināšanā bijušajos industriālajos objektos, ja tādi ir |
|  | **Darbības nosacījumi** |
| Veiksmes nosacījumi | Liels ekonomikas apjoms, stabils attīstības temps un investoru interese ieguldīt  Pieeja ekspertiem un zināšanām zaļo tehnoloģiju jomā  Regulācija būs efektīva, ja pašvaldībai būs kapacitāte to kontrolēt  Uz ekomodernizāciju vērstu standartu integrēšana dažādās jomās un pasākumos mēdz būt pietiekami sarežģīts un laikietilpīgs uzdevums  Iedzīvotāju izpratne par ilgtspējīgas attīstības nozīmi un patēriņa paradumu maiņa |
| Negatīvās blaknes | Augstas prasības vides vai enerģijas prasību piemērošanā, piemēram, būvniecībā, var apgrūtināt uzņēmēju darbību un mazināt potenciālo investoru vēlmi investēt  “Zaļie risinājumi” ne vienmēr rada viennozīmīgi pozitīvu ietekmi uz vidi, piemēram, vēja parki  Atsevišķu jomu regulācija un kontrole var radīt augsni korupcijai |

Avots: autori.

## 3.6. Alternatīvā pašvaldība – attīstība par spīti sistēmai

Alternatīvas pašvaldības attīstības scenārijā pašvaldībai trūkst tradicionālajai ekonomiskajai izaugsmei nepieciešamo nosacījumu. Tirgus nespēj nodrošināt optimālus rezultātus un valsts politikas nepilnības nenodrošina taisnīgu labumu pārdali. Šādā situācijā pašvaldībai nākas visai bieži darboties jomās, kurās darbojas privātais sektors, lai nodrošinātu pakalpojumus saviem iedzīvotājiem. Šādā situācijā pašvaldībai ir bezjēdzīgi imitēt tradicionālās ekonomiskās attīstības pieejas, kas balstās uz aktīva tirgus esamību, finanšu, cilvēku un zināšanu pieejamību. Pašvaldība apzinās, ka tai šādu resursu nav un arī valsts politika tos tuvākajā laikā nespēs nodrošināt. Tāpēc jāorientējas uz to, lai vietējie iedzīvotāji paši spētu sevi uzturēt. Pašvaldība veicina dažādas sociālās uzņēmējdarbības formas un rūpējas par sociālā, kultūras un dabas kapitāla potenciāla saglabāšanu. Līdzīgi kā eko pašvaldībā arī alternatīvajā pašvaldībā liela uzmanība veltīta videi draudzīgām ekonomikas pieejām. Tomēr atšķirībā no eko pašvaldības, alternatīvajai pašvaldībai bieži vien trūkst resursu, administratīvās kapacitātes un zināšanu, lai panāktu izrāvienu šajā jomā, piemēram, investētu jaunās, videi draudzīgās tehnoloģijās vai infrastruktūrā. Tāpēc virzība pretī zaļajai ekonomikai nenotiek strauji un ar vērienu. Pašvaldība aprobežojas ar jau esošās infrastruktūras pielāgošanu un uzturēšanu kārtībā. Tā kā tirgus spēlētāju nav daudz, pašvaldībai jāapzina individuāli aktīvi iedzīvotāji, kopienas un mazi uzņēmumi un savu iespēju robežās jāīsteno pasākumi, kas palielinātu to sociālo un ekonomisko ietekmi. Pašvaldība pozicionējas kā alternatīva pašvaldība, kas attīstās par spīti sistēmai. Tas tāpēc, ka daudzu problēmu risinājumi prasa elastību attiecībā uz valsts iestāžu kontroli un regulāciju.

Tabula 9. **Pašvaldību ekonomiskās attīstības scenārijs – “alternatīvā pašvaldība” pie Keinsiānistiskas ekonomiskās un sociālistiskas sociālās orientācijas.**

|  |  |
| --- | --- |
|  | Alternatīvā pašvaldība |
| Īss raksturojums | Pastāv būtiskas tirgus nepilnības, tāpēc pašvaldībai nepieciešamas plašas tiesības nodarboties ar uzņēmējdarbību. Alternatīvā pašvaldība orientējas uz pieejām, kas vērstas mazturīgajiem iedzīvotājiem ar galveno uzsvaru uz iedzīvotāju nodarbinātību un pamata pakalpojumu – veselības, izglītības nodrošināšanu. Tiek īstenoti izglītojoša un sociāla rakstura projekti. Alternatīvā pašvaldība cenšas atbalstīt tos, kuri jau ir aktīvi un iespējot tos, kuri tādi varētu būt. |
|  | **Intervences** |
| Regulācija | Samērā vāja regulācija. Ja regulācija ir, tad tās ieviešana praksē ir ne visai efektīva. Kopumā daudz neformālisma. Pašvaldība uzstāj uz kontroles un regulācijas mazināšanu nacionālajā līmenī, jo apzinās, ka nacionālā līmenī izstrādātās normas un politika ne vienmēr atbilst vietējai realitātei |
| Administrēšana | Samērā vāja administratīvā kapacitāte, tomēr atsevišķos gadījumos tiek īstenotas inovatīvas pieejas |
| Pašvaldības iespējas nodarboties ar uzņēmējdarbību | Pašvaldības vēlas, lai tām tiktu dota iespēja nodarboties ar uzņēmējdarbību dažādās jomās, arī tādās, kurās parasti aktīvs ir privātais sektors, visbiežāk mājokļu tirgus, tūrisms, veselība, lauksaimniecība, tirdzniecība  Dažādu partnerību veidošana ar uzņēmējiem un nevalstiskajām organizācijām sociālās uzņēmējdarbības jomā |
| Iepirkumi | Maza mēroga iepirkumi, jo pašvaldībai maz līdzekļu  Iepirkumos var būt iestrādāti nosacījumi par preču un pakalpojumu piegādi no teritorijām, kas atrodas tuvāk pašvaldībai, tādējādi mazinot ekoloģisko pēdu  Vērojama protekcionistiska attieksme pret ārējiem uzņēmumiem |
| Uzņēmējdarbības veicināšanas pasākumi | Orientējas uz atbalstu mazajiem uzņēmumiem, mikrouzņēmumiem un neformālo uzņēmējdarbību  Alternatīvu ekonomikas modeļu pilotprojektu ieviešana, piemēram, taisnīgās tirdzniecības attīstība, dalīšanās ekonomikas, cirkulārās ekonomikas veicināšana  Informatīvais un konsultatīvais atbalsts uzņēmējdarbības sācējiem  Tīklošanās, sadarbības veicināšanas aktivitātes  Dažādu grantu piešķiršanu veiksmīgākajām uzņēmējdarbības iniciatīvām  Intensīvi sadarbojas ar dažādām nevalstiskajām organizācijām |
|  | **Pašvaldības loma dažādos tirgos** |
| Kredītu tirgus | Pieejami mikrokreditēšanas instrumenti |
| Darba tirgus | Uzsvars uz cilvēka un sociālā kapitāla bagātināšanu  Orientācija uz tādu spēju attīstību, kas palīdzētu iedzīvotājiem pašiem nodrošināt sevi, ne tikai būt darba ņēmējiem  Specifisku iedzīvotāju grupu apmācības un iespējošanas aktivitātes (sievietes, jaunieši)  Atbalsta dažādu prasmju iegūšanu |
| Zemes tirgus | Zeme, kā attīstības resurss. Vēlētos iegūt plašākas tiesības rīkoties ar zemes īpašumiem, iegādāties tos |
| Mājokļu tirgus | Uz cilvēku, nevis uz īpašumu vērsta attīstības pieeja, orientējoties uz pieejamu mājokļu nodrošināšanu iedzīvotājiem, piemēram, īres namu celtniecība |
| Kvazitirgus (pakalpojumi) | Pašvaldība pati nodrošina arī lielu daļu no tās pakalpojumiem |
|  | **Darbības nosacījumi** |
| Veiksmes nosacījumi | Efektīva līderība, kas spēj saskatīt alternatīvas attīstības iespējas  Sabiedrisko kopienu aktivitāte  Spēja atrast kopīgu valodu ar dažādām sabiedrības grupām t.sk. arī ar sociāli atstumtajām grupām  Spēja veidot sadarbības tīklus, ieklausīties, mācīties, atbalstīt sekmīgākos |
| Negatīvās blaknes | Izdegšanas risks – pašvaldība aktīvi darbojas uzņēmējdarbības un sabiedrisko aktivitāšu veicināšanā, taču tās rīcība var arī nenest tūlītējus ieguvumus ekonomikas attīstībā. Līdz ar to pastāv risks vadošo darbinieku un brīvprātīgo izdegšanai. Var būt grūti ilgstoši uzturēt motivāciju  Sociālā uzņēmējdarbība var palīdzēt uz laiku aizpildīt tukšumu, bet ne vienmēr spēj garantēt ilgtspējīgus risinājumus  Pārāk neformālas attiecības starp iesaistītajām pusēm un efektīvas regulācijas neesamība var veicināt favorītismu un korupciju  Protekcionisms  Pretošanās ārējām investīcijām  Konkurence par ierobežotiem attīstības resursiem, piemēram, projektu finansējumu var radīt nesaskaņas dažādu sabiedrības grupu un organizāciju starpā, jo publiskais finansējums nereti ir to galvenais ienākumu avots. Ilgstošs atbalsts kādai sabiedrības grupai vai organizācijai var veicināt tās atkarību no pašvaldības un mazināt privāto iniciatīvu |

Avots: autori

## 3.7. Projektu pašvaldība – attīstība no projekta uz projektu

Līdzīgi kā izaugsmes pašvaldības, arī projektu pašvaldības orientējas uz ekonomisko efektivitāti un izaugsmi. Tomēr fundamentāla problēma šajā scenārijā ir tirgus nepilnības, jo privātais sektors nespēj nodrošināt iedzīvotāju vajadzības un privātajiem investoriem ieguldīt ir riskanti vai neizdevīgi. Tāpēc pašvaldības ekonomiskā attīstības stratēģija tiek koncentrēta uz noteiktu teritoriju vai nozaru atbalstu, cerot, ka nākotnē tās varētu nostāties pašas uz savām kājām. Pašvaldībām šajā gadījumā ir nepieciešama spēja piesaistīt ārējo finansējumu caur projektiem, kā arī visai aktīvi piedalīties zemes un mājokļu tirgū.

Tabula 10. **Pašvaldību ekonomiskās attīstības scenārijs – “projektu pašvaldība” pie keinsiānistiskas ekonomiskās un liberālas sociālās orientācijas.**

|  |  |
| --- | --- |
|  | Projektu pašvaldība |
| Īss raksturojums | Tirgus nespēj nodrošināt labumus un investoriem ir liels risks ieguldīt, jo pastāv tirgus nepilnības. Visbiežāk tirgus nepilnības var būt saistīts ar zemo maksātspēju, īpašnieku nevēlēšanos apsaimniekot īpašumus, vai arī zemes un īpašumu nepiemērotību ekonomisko aktivitāšu uzsākšanai (piesārņojums, novecojusi infrastruktūra) Pašvaldības izvēlas noteiktu ekonomiskās specializācijas stratēģiju uzsvaru liekot uz viena nozīmīga projekta – teritorijas/ objekta/nozares attīstību, lai panāktu risinājumu arī saistītām jomām relatīvi īsā laika termiņā. Lai to panāktu pašvaldības visbiežāk izmanto ārējo (projektu) finansējumu, kas tām tiek piešķirts balstoties uz sacensības principu |
|  | **Intervences** |
| Regulācija | Minimāla  Tā kā pašvaldība bieži izmanto ārējo finansējumu, tās īstenotajos projektos jāievēro projekta īstenošanas nosacījumi, kurus pašvaldība nenosaka, bet kuri ne vienmēr atbilst pašvaldības specifiskajām vajadzībām un iespējām |
| Administrēšana | Vērsta uz maksimālu efektivitāti  Orientēta uz šķēršļu mazināšanu uzņēmējdarbībai  Lielā mērā balstīta uz projektu administrēšanas loģiku |
| Pašvaldības iespējas nodarboties ar uzņēmējdarbību | Atvieglinātas pašvaldību iespējas darboties zemes un īpašumu tirgū  Plašas iespējas izmantot nekustamā īpašuma nodokļa instrumentus |
| Iepirkumi | Iepirkumu mērogs atkarīgs no pašvaldībai pieejā ārējā finansējuma apjoma. Iepirkuma prasībās tiek ievēroti projektu nosacījumi |
| Uzņēmējdarbības veicināšanas pasākumi | Atbalsta dažādu sadarbības formu, piemēram, klasteru, tīklojumu partnerību veidošanos un darbību specializācijas nozarēs, lai palielinātu kritisko masu ārējā atbalsta saņemšanai |
|  | **Pašvaldības loma dažādos tirgos** |
| Kredītu tirgus | Parasti nav tiešu atbalsta mehānismu |
| Darba tirgus | Pārkvalificēšanās pasākumi darba spēkam, kuru prasmes vairs nav saderīgas ar darba tirgu |
| Zemes tirgus | Atvieglinātas pašvaldības iespējas piedalīties zemes un īpašumu tirgū  Plašas iespējas izmantot nekustamā īpašuma nodokļa instrumentus. Atsevišķās valstīs pastāv iespēja noteikt diversificēt nekustamā īpašuma nodokļus dažādām zonām un veidot speciālos budžetus noteiktu rajonu attīstībai  Iespēja uzpirkt zemes gabalus un ēkas, lai atjaunotu degradētas teritorijas vai ēkas, pielāgojot tās mūsdienu vajadzībām  Iespēja nodrošināt t.s. riska plaisas pārvarēšanas finansējumu (*gap financing*), lai mazinātu risku lielu objektu, piemēram, bijušo industriālo teritoriju un ēku pielāgošanu jaunām ekonomiskām funkcijām |
| Mājokļu tirgus | Var pastāvēt tirgus nepilnības mājokļu tirgū, jo iedzīvotāji nav spējīgi nodrošināt sevi ar mājokli  Īpašumā balstīta attīstības pieeja, kurā priekšroka tiek dota īpašnieka tiesību aizsardzībai |
| Kvazitirgus (pakalpojumi) | Būtiski neiejaucas, ja pakalpojumus spēj nodrošināt privātais sektors  Atsevišķās jomās privātajam sektoram nav motivācijas iesaistīties, tāpēc pašvaldība nodrošina pakalpojumus caur pašvaldības iestādēm vai pašvaldībai piederošiem uzņēmumiem  Pašvaldība var būt ieinteresēta pakalpojumu sniegšanai nepieciešamās infrastruktūras nodrošināšanā, ņemot vērā, ka privātajam pakalpojuma sniedzējam ne vienmēr ir iespējas to nodrošināt ar saviem spēkiem |
|  | **Darbības nosacījumi** |
| Veiksmes nosacījumi | Spēcīga un skaidri definēta attīstības vīzija un stratēģija, kas paredz arī pašvaldības specializāciju un stratēģiskos resursus  Vadības spēja skatīties radoši, saskatīt sinerģijas dažādās jomās  Labi attīstīta stratēģiskā vadība un programmas izpildes uzraudzības sistēma  Labi attīstītas projektu vadības un kvalitātes sistēmas pašvaldības iestādēs un uzņēmumos  Spēja lobēt pašvaldības projektus politiskajā līmenī, integrācija politiskajos tīklos  Izmantot partnerības iespējas sadarbībā ar ārējiem investoriem, esošajiem uzņēmumiem, valsts un pašvaldības iestādēm, nevalstiskajām organizācijām  Pieejami speciālisti ar zināšanām nekustamo īpašumu, attīstības finansējuma piesaistes, sarunu vešanas, budžeta vadības prasmēm |
| Negatīvās blaknes | Tā kā attīstības projekti parasti tiek finansēti no projektiem, pēc to noslēgšanās projektu ilgtspēja var būt apdraudēta  Iedzīvotāju un vietējo kopienu pretestība reģenerācijas projektiem  Pašvaldības atbalsts lielajiem investoriem var kaitēt mazajai uzņēmējdarbībai  Neprofesionālas projektu vadības dēļ, pašvaldībai var rasties zaudējumi no projektos neattiecināmajām izmaksām  Tehnokrātu varas palielināšanās, mazākas iespējas pašvaldību politiķiem ietekmēt un virzīt procesu  Asa konkurence par projektu finansējumu var radīt noslēgtību starp pilsētu un lauku pašvaldībām |

Avots: autori

# 4.Tirgus nepilnības, to noteikšanas metodes un algoritms

## 4.1. Tirgus nepilnība un valsts nepilnība

Neskatoties uz plaši pieņemto uzskatu par brīvās tirgus priekšrocībām, katram funkcionējošam tirgum nepieciešams **dalībnieku (institūciju) ietvars**, kas nodrošina sekmīgu preces vai pakalpojuma apmaiņu šajā tirgū (Davidson & Weersink, 1993). Tirgus var efektīvi funkcionēt privāto preču nodrošināšanā, t.i., ekonomiskais darījums jeb transakcija ir veiksmīga tikai tad, ja tiek izpildīts viens no pilnīga tirgus priekšnosacījumiem, ka ražotājiem un patērētājiem ir **īpašuma tiesības** attiecībā uz resursiem, kas ir iesaistīti ar privātās preces apmaiņu saistītajā darījumā un viņi tās atzīst (*de jure* vai *de facto*).

Īpašuma tiesību sistēma darbojas efektīvi, ja tai piemīt šādas iezīmes:

1. *Universalitāte*. Visiem resursiem ir privātīpašnieks, nepastāv domstarpības, kas kuram pieder.
2. *Ekskluzivitāte*. Visas ar resursiem saistītās izmaksas un ieguvumi rodas tikai to īpašniekiem. Nepastāv ārējie efekti attiecībā uz trešo pusi, kas nav iesaistīta ekonomiskajā darījumā .
3. *Pārvietojamība*. Resursi ir brīvi pārvietojami Pareto optimizējošos darījumos.
4. *Aizsargātība*. Resursi ir pasargāti no tiem, kam tie nepieder.

Labi definētā īpašumu tiesību sistēmā īpašnieks var lietot aktīvu, izmantot peļņu, ko aktīvs ir radījis, mainīt aktīva formu vai arī samainīt to pret citu aktīvu (Whitford & Clark, 2007). Atkarībā no īpašuma veida, dažas no tiesību sistēmas iezīmēm nav iespējams izpildīt (piemēram, apskatot ūdens resursu īpašuma tiesības), tādēļ efektīva tirgus funkcionēšanas nosacījumi daļēji tiek kropļoti. Praksē īpašuma tiesību sistēma nevar pilnībā apmierināt visus četrus nosacījumus.

Bez jau iepriekšminētajām īpašuma tiesībām pārējie **pilnīga tirgus priekšnosacījumi** ir liels skaits pircēju un pārdevēju, kas savā starpā nevar vienoties par preces cenu, minimālas izmaksas ienākšanai un iznākšanai no tirgus, pilnīga informācija tirgus dalībniekiem par preces cenu un kvalitāti, minimālas ekonomiskā darījuma (transakcijas) izmaksas. Galvenie transakciju izmaksu veidi ir informācijas izmaksas, vienošanās izmaksas, likumdošanas ieviešanas izmaksas. Kaut gan pilnīgs tirgus praksē nav iespējams, tā ir ideālā situācija, pret kuru, izmantojot iepriekš minētos kritērijus, tiek mērīta un analizēta aktuālā tirgus darbība, kā arī konkurences efektivitāte.

Tirgus konkrētajā jomā var veidoties tikai tad, ja tiek izpildīti **pilnīga tirgus priekšnosacījumi**. Ja visi vai daļa no šiem nosacījumiem neizpildās, **tirgus ir nepilnīgs**, t.i., privātais tirgus nespēj nodrošināt optimālo preču vai pakalpojumu daudzumu. Parasti ekonomisti neiesaka valsts iejaukšanos tirgus darījumos, ja vien nav konstatēta **tirgus nepilnība**. Tajā pat laikā, it jāņem vērā, ka visi tirgi savā ziņā ir nepilnīgi, jo, kā minēts iepriekš, pilnīga konkurence ir tikai teorētisks modelis. Tādējādi būtiski ir izprast, kad tirgus nepilnība ir neievērojama un valsts iejaukšanās nav nepieciešama un kad – ir.

Tirgus nepilnību teorijai pretsvarā aplūkojama **valsts nepilnību** teorija, teorētiķiem *uzsverot valsts intervences noderīgumu tikai tad, ja ar tās ieviešanu saistītās izmaksas ir zemākas nekā sociālie un ekonomiskie ieguvumi, kurus tā nodrošinās*. Gan tirgus nepilnību, gan valsts nepilnību teorijas balstās uz tirgus paradigmu, nosakot nepieciešamo valsts intervences līmeni un veidu. Tirgus neveiksme ir nepieciešams, bet nepietiekams intervences priekšnoteikums (Wolf, 1987). Bieži vien tirgus nepilnību pastāvēšanas fakts ir subjektīvi interpretējams. Valsts intervence jāveic ar mērķi uzlabot tirgus funkcijas, radot priekšnosacījumus veselīgai konkurencei, kā arī uzlabojot informācijas plūsmu gan patērētājiem, gan arī ražotājiem. Intervences ieguvumiem ir jāpārsniedz plānošanas, ieviešanas un spēkā stāšanās administratīvās izmaksas, kā arī tiešās un netiešās izmaksas, kas intervences iespaidā rodas arī citiem sektoriem. Iespējami gadījumi, kad valsts piespiedu vara noved pie negatīva iznākuma, varas pārstāvjiem maksimizējot savu ieguvumu (Whitford & Clark, 2007:340). Ekonomiskās attīstības kontekstā ir būtiski izprast, ka ne valsts, ne arī tirgus darbība pati par sevi negarantē, ka ekonomiskais darījums būs efektīvs vai taisnīgs. Valsts/pašvaldību nepilnība var izpausties apstāklī, ka plānošanas un likumdošanas procesam ir tendence *ieilgt,* tāpēc izmaiņas tirgus mehānismā var būt novēlotas, tādējādi paaugstinot intervences sociālās izmaksas. Valsts/pašvaldību nepilnība izpaužas arī t.s. *regulatīvajā nepilnībā* (*regulatory failure*) – intervencē, kad ekonomiskās izmaksas ir augstākas vai ekonomiskie ieguvumi ir zemāki nekā bija plānots pirms intervences uzsākšanas. Iespējamie iemesli šādai regulatīvai nepilnībai ir neprecīzi noteikta mērķa grupa vai tirgus nepilnības veids, kā arī neparedzēta citu tirgu ietekme uz mērķa tirgus cenu svārstībām (FSA, 2006:9). Tādējādi praksē pastāv arī tādas vieglas vai vidējas formas tirgus nepilnības, kurās valstij nevajag iejaukties, jo intervences izmaksas ievērojami pārsniegtu nenozīmīgos ekonomiskos ieguvumus (Putnins, 2015).

Savukārt, izvērtējot un nosakot, vai konkrētā tirgus vide ir optimāla, jāanalizē, vai to pašu rezultātu nevarētu sasniegt, pakalpojumu nodrošinot ar valsts/pašvaldību institūciju palīdzību un ar zemākām izmaksām. Alternatīvs veids ir analizēt, vai ar tādu pašu izmaksu apjomu valsts/pašvaldību institūcija, nodrošinot konkrēto preci/pakalpojumu, nevarētu piedāvāt lielāku preces/pakalpojuma apjomu. (Wolf, 1987).

Tirgus nepilnība nav vienīgais iemesls, kad var būt nepieciešama valsts intervence. Citos gadījumos tas var būt arī *taisnīguma un vienlīdzības aspekts*, bet šī pētījuma ietvaros plašāk tiks apskatīta tirgus nepilnību mazināšana tieši saistībā ar uzņēmējdarbības veicināšanu. Mūsdienu urbanizācijas tendences ir paplašinājušas valsts un pašvaldību lomu tirgus nepilnību labošanā un labklājības nodrošināšanā, jo pastiprinājusies ārējo efektu radītā iedarbība. Patlaban ir izveidojusies situācija, kad privātie uzņēmēji nespēj finansēt lielus sabiedriskā labuma projektus, jo tiem nav pietiekami kapitāla un tie nevar uzņemties riskus. Tirgus nepilnības apjomu un raksturu ietekmē sociālie un politiskie faktori, izveidojot to par intelektuāli izaicinošu problēmu (Head, 1972).

Valsts galvenās funkcijas var iedalīt regulatīvās, piešķirošās, pārdalošās un stabilizējošās funkcijās. Valsts nodrošina vienlīdzību preču un pakalpojumu pieejamībā gadījumos, kad privātā tirgus piedāvātā efektivitāte ir pretrunā ar valsts sociālajiem mērķiem, kā arī nodrošina pilnīgo publisku labumu (*pure public goods*) piedāvājumu, jo privātais tirgus to nav ieinteresēts darīt - pastāv **tirgus neesamība** konkrētajā jomā. Pilnīgajiem publiskajiem labumiem piemīt neizslēdzamības un pietiekamības iezīmes. Tas nozīmē, ka šos labumus nodrošinot nav iespējams izslēgt citu patērētāju no tās saņemšanas. Kā piemēru šeit varētu minēt valsts drošību. Publisko labumu apjoms tos lietojot vairākiem patērētājiem nesamazinās, kas būtu raksturīgi privātas preces gadījumā. Līdz ar to pilnīgo publisko labumu patērētājiem nav jāsacenšas savā starpā, lai iegūtu lietošanas pirmtiesības. Tajā pat laikā, patērētāji ir “spiesti” tās lietot arī tad, ja viņi nevēlas par tām maksāt (“brīvbraucēja” problēma). Visi trīs iepriekšminētie nosacījumi atgrūž piegādātāju nodrošināt šāda veida preci brīvajā tirgū. Pilnīgo publisko labumu tirgū privātais sektors neiesaistīsies, jo tam netiek piedāvāta iespēja iekasēt preces vai pakalpojuma cenu patēriņa punktā. Tad, kad cenu signāls nav skaidrs, tirgus darbojas nepilnīgi. Privātais sektors nenodrošinās publiskos labumus ar neskaidru cenu.

Pilnīgos publiskos labumus nodrošina valsts, tādējādi pildot piešķirošo funkciju un uzņemoties pilnīgu atbildību pār to plānošanu, finansēšanu un nodrošināšanu (aizsardzība, policija, apgaismojums). Izmaksu kompensēšanai valsts var ieviest nodokļus vai nodevas. Tas ir daudz lētāk, nekā iekasēt maksu no patērētājiem preču pakalpojuma sniegšanas vietā. Teorētiķu vidū domas dalās par to, kurā līmenī publiskās preces ir jānodrošina. T.s. “decentralizācijas teorēmas” piekritēji – policentristi uzskata, ka efektīva publisko labumu nodrošināšana var notikt tikai zemākajā pārvaldes līmenī - pašvaldībās, kas internalizē atbilstošos ārējos efektus, t.i. iekļauj ārējo radīto negatīvo seku izmaksas pakalpojumu cenā gadījumā, ja to postošā ietekme nav tik ievērojama. Ja negatīvo ārējo efektu radītais zaudējums ir ļoti augsts, tad šādus publiskās preces labāk nodrošināt centrālās pārvaldes – valsts līmenī (Boettke & Coyne, 2011).

Tirgus nepilnību identificēšanas laikā nav jāpieņem, ka valsts nepilnība ir mazāk iespējama vai mazāk izmaksā. Tirgus nepilnību identificēšana katrā gadījumā ir atšķirīgi un individuāli analizējama un vērtējama (FSA, 2006).

## 4.2. Galvenie tirgus nepilnību iemesli

**Tirgus nepietiekamības** gadījumā izpildās tikai daļa no pilnīga tirgus priekšnosacījumiem. Daļa uzņēmēju var ieiet tirgū, jo iespējama peļņa. Tajā pat laikā kopējais piedāvājums ir nepietiekams, lai apmierinātu kopējo pieprasījumu. Galvenie nepietiekamā tirgus piemēri ir kvazi-publiskām precēm (*quasi-public goods*) un “noderīgajām” precēm (*merit goods*). Kvazi-publiskajai precei piemīt tikai daļa no pilnīgo publisko labumu īpašībām. Tās var būt daļēji konkurējošas, daļēji izslēdzošas vai daļēji pietiekamas, tādēļ to patēriņā var rasties zināma konkurence. Kvazi-publisku pakalpojumu piemērs ir pašvaldību sniegtie komunālie pakalpojumi.

Lai novērstu vai samazinātu kvazitirgus nepilnības, valsts vai pašvaldības var nodrošināt transporta līdzekļus, lai palielinātu nepietiekamo tirgus piedāvājumu, atbalstīt infrastruktūras celtniecību un slēgt līgumus ar privātfirmām par pakalpojumu uzturēšanu un nodrošināšanu (tilti, tuneļi, ceļi, lidostas). Šajā gadījumā valsts vai pašvaldība nodrošina kapitālieguldījumus, kompensējot sākotnējo finansējumu no nodokļu ieņēmumiem, var arī gadījumos, ja iespējams atrisināt brīvbraucēju problēmu, iekasējot maksu no patērētājiem (maksa par ceļu vai privātajām lidmašīnām par nosēšanos).

Ja īpašumtiesības neeksistē un resursi tieši vai netieši ir pieejami ikvienam, tirgus ir mazāk efektīvs. Šos resursus sauc par **kopīpašuma resursiem**, tos lieto par brīvu tāpēc, ka noteikt legālas robežas ir pārāk dārgi. Brīvbraucēja problēma šajā gadījumā noved pie pārlieku intensīvas resursu lietošanas (upes, pludmales, gaiss).

Īpašumtiesību neesamības izraisītās tirgus nepilnības var izpausties šādos veidos:

* *indivīdiem vai grupām ekspluatējot privāto īpašumtiesību neesamību* līdz ar jauno tehnoloģiju parādīšanos tiek pārkāptas autortiesības. Cenu mehānisms ir neefektīvs, nosakot vērtību precei, kas var būt viegli nozogama;
* *nepareiza nepietiekamo resursu izmantošana (dabas piesārņošana*). Problēma ir nopietnāka tad, kad ir saistībā ar morālo kaitējumu (*moral hazard*), t.i., gadījumu, kad lietotājs ignorē savas rīcības seku ietekmi uz pārējiem lietotājiem (piemēram, pieņemot, ka kāds cits aiz tevis novāks atkritumus);
* *pārlieka nepietiekamo dabas resursu izmatošana* - mežu izciršana, satiksmes sastrēgumi.

**Īpašumtiesību neesamības** gadījumā valsts vai pašvaldība situāciju var uzlabot, piešķirot vai pagarinot īpašumtiesības. Īpašumtiesību piešķiršana dos stimulu īpašniekiem taupīt resursus, sodot resursa nelikumīgus vai neētiskus resursu ekspluatētājus. Īpašumtiesības var būt paplašinātas, pieņemot likumus, kas aizsargā fizisko, intelektuālo īpašumu, ieviešot patentus, zīmolus, veidojot piekrastes teritoriālos ūdeņus.

**Informācijas nepilnība** ir cits nozīmīgs tirgus nepilnības iemesls, kas var rasties divās situācijās. Tā pastāv, kad kādam vai visiem ekonomiskā darījuma dalībniekiem trūkst pilnīgas informācijas ekonomisku lēmumu pieņemšanai. Otrkārt, informācijas nepilnība rodas tad, ja kādam no dalībniekiem ir vairāk informācijas kā pārējiem (t.s. asimetriskā informācija). Tā puse, kurai ir pieejama pilnīgāka informācija, izmantos to savā labā, veicot darījumus ar otru pusi, kurai šādas informācijas nav. Abām darījuma pusēm ir savi konkrēti mērķi, ko tās vēlas sasniegt, neefektīvas resursu pārdales rezultātā pilnīga tirgus priekšnosacījumi nav nodrošināti. Patērētāji vai nu pārmaksā, vai maksā par maz. Informācija un zināšanas ir pieskaitāmas pie tām precēm, kurām tirgus nepilnības ir sastopamas visbiežāk (Stiglitz, 1989:198).

**Morālais kaitējuma** gadījumā lietotājs var ignorēt savu rīcības seku ietekmi uz citiem lietotājiem tādēļ, ka pastāv garantija, ka viņi necietīs no savas “nepareizās” uzvedības. Šajā gadījumā no informācijas nepilnības izraisītās tirgus nepilnības cieš preces/pakalpojuma piedāvātājs (piemēram, apdrošināšanas kompānija).

Valstij un pašvaldībām ir nozīmīga loma gādājot un pārliecinot par to, ka informācijas nepilnības ir novērstas vai samazinātas. Informācijas piedāvājuma palielināšanai valsts un pašvaldības var izmantot šādas stratēģijas:

* pieprasīt ražotājus sniegt precīzu informāciju par produktu kvalitāti;
* informatīvu kampaņu organizēšana, TV un radio subsidēšana ar mērķi informēt sabiedrību;
* likuma vai saistošo noteikumu par valsts vai pašvaldības uzņēmumu caurspīdīgumu izdošana;
* reklāmas standartu regulēšana, pieprasot tai būt vairāk informatīvai, nevis pavedinošai.

**Informācijas pieprasījuma** palielināšanai valsts un pašvaldības var izmantot šādas stratēģijas:

* nodrošinot brīvi pieejamu informāciju. Brīvā tirgus teorija uzskata, ka pieprasījums pēc zināšanām pieaugs, ja tās tiek nodrošinātas par brīvu vai par zemu cenu, taču pastāv risks, ka patērētāji kļūst piesātināti ar informāciju un neņems to vairs vērā;
* veicinot iedzīvotāju informācijpratības un IT prasmes, kas var paaugstināt informācijas vērtību racionāla lēmuma pieņemšanā.

Valsts un pašvaldību informācijas nodrošināšanas programmas un pasākumi būs pietiekami efektīvi tādā gadījumā, ja *tie papildinās, nevis aizstās* privāto informāciju, atklājot tādas lietas, ko privātais informācijas devējs noklusētu vai arī pie kurām valstij nodrošināta labāka pieeja (nodokļi, publiskie pakalpojumi, noteikumi)(Bartik, 1990:366).

Pilnīga tirgus priekšnoteikumi netiek izpildīti arī tad, ja tajā pastāv **monopols**. Tā kā tas dominē tirgū, jaunām firmām tajā ir grūti ienākt, līdz ar to cenu mehānisms nav tirgus virzošais spēks. Resursi netiek sadalīti optimāli tur, kur tie ir nepieciešami, jo monopols ir radījis barjeras, kas pašas par sevi neizzudīs. Valsts var mazināt tirgus nepilnību vairākos veidos:

* *cenu kontrole* (piemēram, cenu griesti dabīgajam monopolam – gāzei), kas notiek, vienojoties regulatoram ar monopolfirmu;
* *aizliedzot apvienošanos*, kas pārsniedz valsts noteikto tirgus daļas proporciju;
* *sadalot monopolu* vairākos mazākos uzņēmumos;
* *veicot nacionalizāciju*, piemēram, pieprasot, ka valstij piederēs ne mazāk kā 51% akciju. Monopolists vēl aizvien gūst peļņu, taču darbībai tiek radīti brīvā tirgus apstākļi.
* *veikt deregulāciju* – gadījumi, kad valstij piederošs monopols efektivitātes palielināšanas mērķa dēļ veicina jaunu tirgus dalībnieku ienākšanu tirgū.

Tirgus nepilnībām mēdz būt gan negatīva gan pozitīva ietekme uz sabiedrības, vides un ekonomikas funkcionēšanu. Parasti tiek uzskatīts, ka tirgus nepilnības radītie efekti ir tikai negatīvi, taču tie var būt arī pozitīvi.

* **Pozitīvie ārējie efekti** – pētījumi, ko veic uzņēmējs, attīstot jaunu produktu, var veicināt tālāku nozares attīstību, taču uzņēmējs saskata nevis sabiedrības ieguvumu, bet gan tikai savu privāto, tādējādi par maz ieguldot pētniecībā un attīstībā. Šis ir arguments, ar ko tiek pamatots valsts atbalsts pētniecībai un inovācijai. Pozitīvie ieguvumi no šādām subsīdijām ir peļņas pieaugums konkrētajā nozarē konkrētajā rajonā. Pozitīvie ārējie efekti ietekmē ienākumu sadalījumu, vidi, vai arī makroekonomiskos rādītājus (piemēram, bezdarbu vai inflāciju) (Horvath, 2004:295)
* **Negatīvie ārējie efekti ir** ļoti izplatīta tirgus nepilnība, jo bieži vien nav nostiprinātas īpašuma tiesības, kas saistās ar kaitējumu nodarīšanu dabai. Uzņēmējs nav ieinteresēts iekļaut sabiedrībai nodarītā kaitējuma izmaksas savas preces vai pakalpojuma cenā, jo tas samazinātu pieprasījumu pēc dārgākas preces. Līdz ar to tas attaisno valsts/pašvaldības intervenci konkrētajā jomā, kas ar dažādu stimulu vai regulācijas palīdzību samazina produkcijas/pakalpojuma apjomu līdz sociāli vēlamajam līdzsvaram.

## 4.3. Neoklasiskā konverģences teorija un tās kritika

Atbilstoši neoklasiskajai konverģences teorijai ilgtermiņā mazāk attīstītās teritorijas augs līdzi attīstītajām, un reģionālās politikas mērķis ir *atrast līdzekļus, kas visvairāk to veicinātu un vislielākā mērā neitralizētu tirgus nepilnības.* Tad, kad reģioni ir ekonomiski integrēti ar labi darbojošiem tirgiem, uz tiem pārcelsies uzņēmumi un indivīdi, izlīdzinot atšķirības starp reģioniem. Uzņēmumiem ir stimuls nostiprināties ekonomiski nabadzīgākajās teritorijās, jo tur darbaspēka izmaksas ir zemākas. Attiecīgi tās investē kapitālu jaunās tehnoloģijās. Darbaspēks pārvietosies pretējā virzienā, jo tam ir tendence meklēt labākas nodarbinātības iespējas un augstākas algas. Pārvietošanās rezultātā darbaspēka piedāvājums nabadzīgākajās teritorijās kritīsies, tādējādi paaugstinot algas. Darbaspēka piedāvājums bagātākajās teritorijās pieaugs, samazinot algu sākotnējo pieaugumu un izlīdzinot starpību starp teritorijām.

Dž.M.Keinss kritizējot neoklasisko konverģences teoriju koncentrējas uz atsevišķiem aspektiem, analizējot ekonomikas pieprasījuma pusi un valsts lomu kopējā pieprasījuma regulēšanā. Pirmkārt, faktoru mobilitāte nav pilnīga. Pieejamība kapitālam katrā ģeogrāfiskajā vietā var būt atšķirīga. Kaut arī darbaspēku var uzskatīt par relatīvi mobilu, tā mobilitāti var kavēt dažādi iemesli (mājvieta, bērna izglītība). Pastāv arī informācijas nepilnības izraisītās tirgus neveiksmes. Investori un strādnieki nav pilnībā informēti un nevar racionāli atbildēt uz cenu signāliem. Tiek uzskatīts, ka neuzraudzīti tirgus spēki ir drīzāk nelīdzsvarojoši, nevis līdzsvarojoši. Arī aglomerācija noved pie kapitāla, darba un produkcijas koncentrācijas konkrētās teritorijās, tāpēc Keinsa ekonomikas modelī tiek uzskatīts, ka valstij un pašvaldībām jārūpējas par iespēju izlīdzināšanu savās teritorijās, piemēram, “iestādot” kādu lielu ražotni (piemēram, rūpnīcu) konkrētā teritorijā.

Tomēr, kamēr tirgus nepilnības valsts līmenī samazinās kopējo ekonomisko kopproduktu, tieši vietējā tirgus nepilnības izraisīs starpību starp ienākumiem uz vienu iedzīvotāju pa ģeogrāfiskajām teritorijām. Teritorijās var būt dažāda līmeņa un intensitātes kapitāla, zemes, īpašuma un darbaspēka tirgus nepilnības kā to paredz arī jaunās ekonomikas ģeogrāfijas (*new economic geography*) paradigma. Šīs dažāda līmeņa tirgus nepilnības var rasties tāpēc, ka darba meklētājiem tiek ierobežota starpreģionu mobilitāte (transporta izmaksa, nepilnīga informācija par darba iespējām citur). Ilgtermiņā šādi ierobežojumi var mazināt investoru interesi ieguldīt kādā konkrētā reģionā, tādējādi vēl vairāk padziļinot teritoriju ekonomiskās attīstības atšķirības.

## 4.4. Reģionālās politikas loma tirgus nepilnību novēršanā

Koriģējot tirgus nepilnības, pašvaldība ar reģionālās attīstības politikas starpniecību var veicināt tādu ieguvumu apjoma palielināšanos, kurus privātais tirgus nespēj atzīt un nodrošināt. Tomēr jāņem vērā, ka reģionālās attīstības politika būs efektīva tikai tādā gadījumā, ja programmas piedāvātie ieguvumi pārsniegs programmas izmaksas (Bartik, 1990). Stimuli, ko piedāvā valsts un pašvaldības lielo uzņēmumu piesaistīšanai un noturēšanai parasti ir informatīvie pakalpojumi attiecībā uz dažādu nodokļu atvieglojumu piemērošanu valsts un vietējā līmenī, dažādas apmācības un pieejas infrastruktūrai nodrošināšana (piemēram, piekļuve ceļiem). Galvenie stimuli mazo un vidējo uzņēmumu attīstībai ir dažādas subsīdijas (valstīs, kur tās pastāv), informācijas nodrošināšana par biznesa uzsākšanas iespējām, biznesa inkubatoru izveide. Nenoliedzami, dažādu stimulu izmantošana piesaista un notur uzņēmumus, tādējādi teritorijas uzlabo nodarbinātības un sociālās labklājības rādītājus. Taču bieži vien radīto stimulu izmaksas ir augstas, bet radītie ieguvumi – viduvēji, jo aprēķinos tie bieži tiek pārvērtēti. Tā, piemēram, stimulējot jaunu darba vietu radīšanu, kā ieguvums konkrētajai teritorijai būtu jāapsver ne tikai kopējais darba vietu skaits, bet tikai to darbavietu skaits, kuras tiek nodrošinātas iepriekš nestrādājošiem vietējiem iedzīvotājiem (Bartik, 2007:117).

Būtiski ir apzināties, ka izmaiņas vietējā līmeņa ekonomikā ne vienmēr ir tirgus nepilnību sekas. Citreiz tā ir valsts vai pašvaldības vēlme ar reģionālās attīstības politikas starpniecību meklēt daudz produktīvākas attīstības iespējas. Vietējā tirgus atbildes reakcija un darbaspēka atsaucība uz piedāvātajām izmaiņām dažādās teritorijās var būt visai atšķirīga, jo ir atkarīga no ekonomiskās bāzes noturīguma.

Teritorijās ar *vāju ekonomisko bāzi* tirgum var rasties problēmas, pielāgojoties vietējās ekonomikas izmaiņām. Šādas teritorijas parasti raksturo:

* zems kompetenču līmenis un augsts bezdarba līmenis;
* šaura specializācija kādā konkrētā ekonomiskā aktivitātē;
* neattīstīti transporta sakari;
* augsta sliktas kvalitātes mājokļu un sociālo mājokļu koncentrācija;
* nepietiekams sabiedrisko pakalpojumu līmenis.

Līdz ar to mirklī, kad konkrētā teritorija ir piedzīvojusi ekonomisko pārmaiņu šoku, iepriekšminētās vietējā tirgus nepilnības var mijiedarboties viens ar otru un izraisīt kumulatīvas problēmas, kas darbojas kā barjera iespējamībai piesaistīt teritorijai investīcijas.

Lai pašvaldība spētu efektīvi reaģēt un uzlabot vietējo ekonomisko darbību, kā arī mazāk attīstīto teritorijas iedzīvotāju labklājību, reģionālās politikas pasākumu plānošanas laikā ir nepieciešams noskaidrot cēloņus rajonu atšķirībām un saprast, vai visi tie ir radušies tirgus nepilnību dēļ. Tā piemēram, atšķirības iedzīvotāju ienākumos pa teritorijām var būt radušās aglomerācijas efektu ietekmē, kas pēc būtības ievērojami ietekmē vispārējo ekonomisko izaugsmi valstī. Tomēr, gadījumos, kad reģionālās atšķirības ir radušās tirgus nepilnību dēļ, valsts un pašvaldību intervencei ir nozīmīga loma šo nepilnību samazināšanā (piemēram, izmantojot reģenerācijas programmas). Realizējot šādas programmas, jāņem vērā gan taisnīguma, gan arī efektivitātes princips, īstenojot zemes atjaunošanas, komerciālos, industriālos, mājokļu attīstības, pieejamības uzlabošanas, biznesa atbalsta, kā arī apmācību pasākumus (Housing&Regeneration Economics Team, 2011).

## 4.5.Tirgus nepilnību noteikšanas algoritms

Jau iepriekš minēts, ka sekmīga tirgus darījuma priekšnoteikums ir skaidrs īpašumtiesību sadalījums abām tirgus darījumā iesaistītajām pusēm, kā arī skaidri definēti līguma/darījuma nosacījumi. Kaut arī valsts/pašvaldības regulējuma loma ir nenoliedzami nozīmīga, ar likumu (valsts gadījumā), MK noteikumu, pašvaldību saistošo noteikumu izdošanu, tirgus nepilnību ne vienmēr izdodas novērst. Gadījumā, ja normatīvo aktu ieviešanas mehānisms ir saistīts ar augstām izmaksām, indivīdiem rodas stimuls normatīvos aktus neievērot. Tāpēc definējot tirgus darījumā iesaistīto pušu tiesības (ieskaitot īpašumtiesības) un pienākumus, stimulu sistēmā nepieciešamas iestrādāt arī t.s. pašieviešanas mehānismus (*self-enforcing mechanisms*), lai paši tirgus dalībnieki būtu ieinteresēti īpašumtiesības saglabāt (Rapaczynski, 1996).

*Valsts un tirgus nepilnības ir savstarpēji sajaukušās un grūti identificējamas, tādēļ to mazināšanā liela loma ir nacionālo un vietējo politiku sekmīgai ieviešanai* (Horvath, 2004). Tirgus nepilnību noteikšana pēc savas būtības ir mikroekonomiska analīze, kas nozīmē atbilstošu tirgu identificēšanu, ekonomisko principu pielietošanu ar mērķi izprast konkrētā tirgus īpatnības(FSA, 2006:11).

*Kaut gan teorija sniedz ieskatu dažādās tirgus nepilnībās, grūti noteikt konkrētus indikatorus tās identificēšanā, jo katrs tirgus izpaužas citādā ekonomiskajā un politiskajā kontekstā*. Optimālais instruments vienmēr būs atkarīgs no politikas mērķa. Palīdzības forma (intervence), savukārt, ir atkarīga no tirgus nepilnības veida. Piemēram, tirgus neveiksme ir, ka finanšu institūcijām nav pietiekamas informācijas par mazo firmu iespējamību nesamaksāt aizņēmumu, pareizā atbalsta forma būtu valsts vai pašvaldības atbalsts aizņēmumu garantiju formā, subsīdijas aizņēmuma noformēšanas izmaksu segšanai. Jebkurā gadījumā intervencei ir jāaizsniedz tirgus nepilnības mērķi, nevis jāārstē to simptomi (Buelens, Garnier, & Meiklejohn, 2007).

Lai pašvaldības spētu pēc iespējas ātrāk identificēt tirgus nepilnības gadījumu un izvēlēties vispiemērotāko instrumentu to neitralizēšanai, *ir nepieciešama sistemātiska un mērķtiecīga uzņēmējdarbības vides analīze un datu vākšana.* Kā jau minēts iepriekš, pašvaldību attīstības scenāriji lielā mērā ir atkarīgi no ekonomiskās un sociālās vides faktoriem konkrētajā teritorijā.

*Nepastāv vienots, universāls algoritms jebkuras tirgus nepilnības novēršanai, taču veicot situācijas analīzi ir iespējams identificēt brīdi, kad ir ieteicama pašvaldības iejaukšanās konkrētajā tirgū.*

Šī ziņojuma autori piedāvā veikt tirgus nepilnību analīzi, meklējot atbildes uz trim galvenajām problēmjautājumu grupām:

1. *Neefektīvs cenu mehānisms* izsauc tirgus nepilnību, jo iespējami gadījumi, kad konkrētajā tirgū prece vai nu tiek ražota nepietiekami, vai arī pārāk lielā daudzumā. Nepietiekami prece tiek ražota tirgus neesamības gadījumā. Pārāk lielā daudzumā prece tiek ražota ārējo efektu gadījumā. Pašvaldības rīcība katrā no gadījumiem sīkāk aprakstīta pie algoritma skaidrojuma.
2. *Nepilnīga informācija* var radīt situāciju, kad, piemēram, mazie uzņēmēji nespēj pilnvērtīgi izmantot darba, kā arī finanšu tirgus piedāvātās iespējas, vai arī veselības aprūpes pakalpojumu saņēmējs tiek diskriminēts attiecībā uz konkrētu pakalpojuma apjoma saņemšanu.
3. *Neskaidru īpašumtiesību* gadījumā tirgus dalībnieki nerūpējas par darījuma izmaksu samazināšanu (neinternalizē izmaksas). Līdz ar to tirgus tiek kropļots un radīti ārējie efekti (piemēram, neefektīvas apkure sistēmas vai kanalizācijas dēļ).

*Gan neefektīva cenu mehānisma, gan arī nepilnīgas informācijas gadījumā pašvaldībai ir zināmas iespējas ietekmēt gan tirgus piedāvājuma, gan pieprasījuma pusi*. Pašvaldības attīstības stratēģija, kā arī ekonomiskā stabilitāte un politiskais klimats lielā mērā ietekmēs instrumentu izvēli uzņēmējdarbības veicināšanai pie noteikuma, ka jebkura valsts vai pašvaldības iejaukšanās tirgus mehānismā attaisnojama tikai tādā gadījumā, ja iejaukšanas rezultātā radītie ieguvumi būs lielāki par izmaksām, kas radīsies, pašvaldībai īstenojot izvēlēto pasākumu. *Tādējādi pētnieki atkārtoti uzsver nepieciešamību pašvaldībām regulāri veikt uzņēmēju, iedzīvotāju aptaujas, kā arī analizēt teritorijas politisko un ekonomisko klimatu*. Tādējādi tiek iegūti dati, lai ik pa laikam varētu veikt attiecīgā tirgus izvērtējumu.

Attēls 17. **Tirgus nepilnību noteikšanas algoritma galvenie soļi**

Piedāvātais algoritms tirgus nepilnību noteikšanai sastāv no **četriem loģiskajiem soļiem**:

1. **Solis. Tirgus nepilnības konstatēšana.** Šajā solī tiek rasta atbilde uz jautājumu - *vai tirgū pastāv būtiska tirgus nepilnība?*
2. **Solis. Tirgus nepilnības precizēšana.** Šajā solī tiek rasta atbilde uz jautājumu - *kādas ir pašreizējās tirgus un/vai regulatīvās nepilnības konkrētajā nozarē un kā tās iespējams novērst?*
3. **Solis. Pašvaldības darbību (intervenču) izmaksu un ieguvumu izsvēršana.** Šajā solī tiek rasta atbilde uz jautājumu - *kādas ir izvēlētā pašvaldības intervences veida ekonomiskās izmaksas un ieguvumi attiecībā pret izvēli pašvaldībai neiejaukties konkrētās problēmas risināšanā?*
4. **Solis. Pašvaldības intervenču efektivitātes izvērtējums.** Šajā solī tiek rasta atbilde uz jautājumu - *vai izvēlētais intervences veids ir uzlabojis situāciju?*

Zemāk sniegts katra soļa izvērsts apraksts (sk. attēlus un 11.tabulu).

Tabula 11. **Tirgus nepilnību noteikšanas algoritma soļi**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Algoritma solis | Galvenais jautājums | Metodika |
| 1. Solis. Tirgus nepilnības konstatēšana | *Vai tirgū pastāv būtiska tirgus nepilnība?* | * Attiecīgā tirgus konkurētspējas izvērtējums   + Finanšu pārskatu analīze * Preces vai pakalpojuma īpašību novērtēšana   + Preces/pakalpojumu pieejamības analīze * Iespējamās negatīvās vai pozitīvās ietekmes noteikšana uz sabiedrību * Informācijas par preces/pakalpojuma īpašībām pieejamība   + Informācijas par preces kvalitāti un pieejamību izpēte |
| 1. Solis. Tirgus nepilnības precizēšana | *Kādas ir pašreizējās tirgus un/vai regulatīvās nepilnības konkrētajā nozarē un kā tās iespējams novērst?* | * Nodokļu/subsīdiju regulācijas iespējamības noteikšana   + Esošās normatīvās bāzes novērtējums (jauktas preces vai ārējie efekti) * Pakalpojuma nodrošināšanas formas izvēle   + Preces/pakalpojuma ražošanas un nodrošināšanas izmaksu salīdzinājums |
| 1. Solis. Pašvaldības darbību (intervenču) izmaksu un ieguvumu izsvēršana | *Kādas ir izvēlētā pašvaldības intervences veida ekonomiskās izmaksas un ieguvumi attiecībā pret izvēli pašvaldībai neiejaukties konkrētās problēmas risināšanā?* | * Izmaksu/ieguvumu analīze |
| 1. Solis. Pašvaldības intervenču efektivitātes izvērtēšana | *Vai izvēlētais intervences veids ir uzlabojis situāciju?* | * Kontroljautājumi tirgus spēlētāju, pakalpojuma cenu, patērētāju sūdzību analīzei |

Avots: autori

Attēls 18. **Tirgus nepilnību noteikšanas algoritma blokshēma**

**blokshema.pdf**

Avots: Autori, balstoties uz (Putnins, 2015).

Algoritma iznākumu variantu skaidrojums:

**Privātais tirgus ar regulētu cenu -** kā iepriekš skaidrots, valstij vai pašvaldībai monopola tirgus nepilnību gadījumā ir dažādi rīcības scenāriji. Viens no tiem ir nodrošināt preci/pakalpojumu privātajā cenā, bet valstij līdzdarboties cenu mehānisma stabilizēšanā regulējot to, regulatoram sadarbojoties ar monopolfirmu (piemēram, cenu griesti elektībai, gāzei).

**Valsts/pašvaldības uzņēmums** – valsts vai pašvaldību kapitālsabiedrības.

**Publiskā institūcija** – tiešās pārvaldes iestāde vai pašvaldības administratīvā struktūrvienība.

**Nodokļu regulēts brīvais tirgus** – prece/pakalpojums tiek nodrošināts brīvajā tirgū, kur konkrētā tirgus radītie pozitīvie/negatīvie blakusefekti var tikt veicināti/novērsti ar dažādu subsīdiju/nodokļu/nodevu palīdzību. Piemēram, pašvaldības ar nodokļu īpašuma nodokļu atvieglojumu palīdzību var veicināt apkārtnes ainavas sakopšanu (pozītivie ārējie efekti), sankcijas un sodi var mazināt kaitējumu dabai, ko nodara uzņēmumi, ražojot konkrēto preci/pakalpojumu (negatīvie ārējie efekti).

**Algoritma 1. solis. Vai tirgū pastāv būtiska tirgus nepilnība?**

Regulāri analizējot pašvaldību rīcībā esošos datus no uzņēmēju un iedzīvotāju aptaujām ir iespējams atklāt galvenos cēloņus, kādēļ konkrētajā tirgū ir radušās problēmas. T.s. tirgus analīze parasti tiek veikta vairākos līmeņos, kas sīkāk aprakstīti nākamajos apakšsoļos. Kā minēts iepriekš, atkarībā no tirgus nepilnību veida pašvaldības izvēlas attiecīgo reakcijas veidu – intervences instrumentu.

1.1. Darbības izvēles bloka A ietvaros – attiecīgā tirgus konkurētspējas izvērtējums

Tirgus nepilnības iespējamas gadījumā, kad konkrēta pakalpojuma vai preces ražošanā viena firma vai vairākas firmas ir pietiekami spēcīgas, lai noteiktu pakalpojuma/preces cenu, nerēķinoties ar pastāvošo pirktspēju vai pieprasījumu pēc konkrētas preces. Konkurētspējas izvērtējumu pašvaldības uzsāk ar firmu finanšu pārskatu analīzi ar mērķi noskaidrot, kāda ir produkta/pakalpojuma ražošanas izmaksu struktūra. Tirgū, kur jaunajiem dalībniekiem ir jāiegulda ievērojami kapitālieguldījumi, lai uzsāktu biznesu, vecajiem tirgus dalībniekiem ir ievērojamas priekšrocības. Bilancē tas ir identificējams, aplūkojot ilgtermiņa un īstermiņa aktīvu struktūru. Ja pamatlīdzekļu daudzums ir daudz augstāks par tekošajām izmaksām, tad ieiešana tirgū jauniem spēlētājiem varētu būt apgrūtināta un radīt esošajiem spēlētājiem monopolstāvokli, galvenokārt dabiskā monopola izpausmē. Cits gadījums, kad konkrētajai firmai ir tirgus vara iespējams tad, ja komercsabiedrībai ir peļņa, kas ievērojami pārsniedz “normālo” daudzumu, t.i., peļņu, kas ietver sevī arī investīciju riska daļas atpelnīšanu. Ekstrēmais – monopolstāvoklis- vērojams tad, ja preci vai pakalpojumu var iegādāties tikai pie viena pārdevēja. Šajā gadījumā algoritma nākamais solis ir noskaidrot, vai iespējams tirgus nepilnību novērst, pielietojot valsts intervences formu- regulāciju (izvēles bloks H). Ja pakalpojuma/preces īpatnību dēļ cenu nav iespējams regulēt tā, lai valsts institūcijas varētu sekot regulācijas noteikumu ieviešanas mehānismam, šīs preces vai pakalpojumu nodrošina valsts. Gadījumā, ja process no valsts puses ir kontrolējams, preci nodrošina privātais tirgus ar regulētu cenu. Tā, piemēram, veselības aprūpes pakalpojumu firmu ar tirgus varu, kas veic kosmētiskās operācijas pašvaldība kontrolē minimāli, savukārt, zobārstniecības firmas peļņa, kas konkrētajā teritorijā savu augsto cenu dēļ nespēj nodrošināt pamata pakalpojumus vietējiem iedzīvotājiem, var tikt ierobežota ar regulācijas palīdzību. Tajā pat laikā jāpārbauda, vai grūtības cenu regulācijā nav saistītas ar publisko labumu nodrošināšanu, kas, nenoliedzami, ir valsts vai pašvaldības pārziņā.

Attēls 19. **Tirgus konkurētspējas izvērtēšanas soļi**

Finanšu pārskatu analīze

Peļņas apjoma izvērtēšana

Pamatlīdzekļu un tekošo izmaksu salīdzinājums

Preces/pakalpojuma cenu regulācijas iespējamības diagnosticēšana

Monopola/oligopola iespējamības diagnosticēšana

1.2. Darbības izvēles bloka B ietvaros – preces vai pakalpojuma īpašību novērtēšana

Nākamais tirgus analīzes posms ir novērtēt, vai konkrēto preci/pakalpojumu vispār ir iespējams nodrošināt ar tirgus palīdzību. Ja preci/pakalpojumu pilnībā var lietot arī personas, kas par to nav samaksājušas un pārdevējam nav iespējams tos izslēgt no preces/pakalpojuma lietošanas, tam piemīt publiskā labuma iezīmes. Tādu preci privātais sektors nebūs ieinteresēts nodrošināt, tāpēc tā tiks nodrošināta no valsts vai pašvaldības puses. Ja preces vai pakalpojuma ražošanas un pārdošanas gaitā ir iespējams izslēgt no tās lietošanas nemaksātājus vai arī tā ir pieejama ierobežotā apmērā un pastāv tirgus nišas, kurās privātajiem iespējams gūt peļņu (piemēram, izglītības, veselības jomā), tā uzskatāma par jauktu preci. Izvērtējums, vai šāda veida prece jānodrošina valstij/pašvaldībai vai privātajam tirgum, detalizētāk ir aprakstīts pie izvēles bloka E. Gadījumā, ja precei piemīt privātās preces īpatnības, t.i., pārdevējs var ierobežot preces lietošanu un nodrošināt sev peļņas iespējas un tā var tikt tirgota brīvajā tirgū, nepieciešams veikt nākamo soli un pārbaudīt, vai konkrētajā preču/pakalpojumu tirgū ir vērojami ārējie (gan pozitīvie, gan arī negatīvie) blakusefekti, t.i., vai preces ražotājs ir ieinteresēts ražot pieprasījumam atbilstošu preces/pakalpojuma apjomu.

Attēls 20. **Tirgus pieprasījuma/piedāvājuma atbilstības izvērtēšanas soļi**

Preces/pakalpojuma pieejamības analīze

Preces/pakalpojuma cenas atbilstība izmaksām

Privāto uzņēmēju ieinteresētība nodrošināt pakalpojumu

Izvēle starp valsts/pašvaldības nodrošināšanas veidu vai nodokļu regulētu tirgu

1.3. Darbības izvēles bloka C ietvaros – iespējamās negatīvās vai pozitīvās ietekmes noteikšana uz sabiedrību

Pēc tam, kad tirgus analīzes ietvaros ir izvērtēta konkurētspēja un precei/pakalpojumam piemītošās īpašības, nepieciešams noteikt konkrētās preces vai pakalpojuma iespējamo pozitīvo vai negatīvo ietekmi uz sabiedrību. Tā, piemēram, nepamatota kredītu izsniegšana par zemu cenu, kas neietver finanšu produktu pārdevēju riska faktorus (kredītu ņēmēju maksātnespēju) var novest pie ekonomiskās krīzes, kurā cieš arī darījumā neiesaistītā puse- visa sabiedrība. Kā piemēru, ka konkrētajā tirgū pastāv negatīvie blakusefekti var minēt trešās- neiesaistītās puses (piemēram, visas sabiedrības) sūdzības par dažādu būvniecības projektu nodarīto kaitējumu apkārtējai videi.

Jāatzīmē, ka tirgus nepilnību identificēšanā būtiski ir atklāt arī pozitīvos blakusefektus, jo šajā gadījumā prece patērētājam netiek piegādāta pietiekamā daudzumā. It sevišķi tas attiecināms uz dažādiem izglītības un pētniecības veicināšanas pasākumiem. Ja, piemēram, pašvaldībā pietiekamā mērā netiek nodrošināts pieaugošais pieprasījums pēc dažādām apmācības programmām, tas var signalizēt par pozitīvo ārējo efektu esamību. Ja pašvaldības veicot tirgus analīzi un identificējot ārējos efektus gūst pierādījumus par ārējo efektu iespējamo esamību, ir jāveic papildus analīze, lai noskaidrotu, vai konkrēto preci ir jānodrošina valsts/pašvaldību līmenī, vai arī privātajā tirgū. Atgādinām, ka šī tirgus nepilnība rodas tāpēc, ka no abām darījumā iesaistītajām pusēm nav skaidri noteiktas īpašumtiesības, t.i., par ko katra tirgus darījumā iesaistītā puse ir atbildīga un kādas ir tās tiesības, līdz ar to nav iespējama izmaksu (pozitīvo ārējo efektu gadījumā – ieguvumu) pilnīga iekļaušana preces vai pakalpojuma cenā. Detalizētāks apraksts sniegts pie izvēles bloka E.

Attēls 21. **Tirgus regulēšanas iespējas analīzes soļi**

Preces/pakalpojuma radītās ietekmes uz sabiedrību analīze

Sabiedrībai radītā iespējamā labuma identificēšana

Sabiedrībai radītā iespējamā kaitējuma identificēšana

Izvēle starp valsts/pašvaldības nodrošināšanas veidu vai nodokļu regulētu tirgu

1.4. Darbības izvēles bloka D ietvaros – informācijas par preces/pakalpojuma īpašībām pieejamība

Pēdējais iespējamo tirgus nepilnību konstatēšanas solis ir pārbaudīt informācijas asimetrijas iespējamo esamību preces vai pakalpojuma pārdošanas laikā. Ja pircējs pirks produktu/pakalpojumu, kas tiek pārdots par samērīgām cenām un pircējam pirms pirkšanas procesa ir iespējams noskaidrot produkta/pakalpojuma izcelsmi un galvenās īpašības, tirgus nepilnība, vismaz asimetriskas informācijas formā, neradīsies, t.i., nenoteiktības līmenis pirkšanas/pārdošanas procesa laikā ir zems. Ja preces/pakalpojuma kvalitāti var noskaidrot tikai pēc tās lietošanas, pastāv informācijas asimetrijas risks. Kvalitātes signāla – garantijas laika – iztrūkums ir riska faktors un var liecināt par tirgus nepilnības esamību. Tādējādi pašvaldībām šajā solī būtu jāizpēta, vai konkrētajā tirgū pietiekamā līmenī ir nodrošināta informācija no darījumā iesaistītajām pusēm. Tā, piemēram, darba tirgū vietējiem uzņēmējiem (pircējiem) varētu nebūt pietiekamas informācijas par teritorijā pieejamo darbaspēka apjomu un tā kompetencēm. Arī plaša tirgus cenu amplitūda identiskām precēm var liecināt par tirgus nepilnību asimetriskas informācijas formā (FSA, 2006). Jāatceras, ka informācijas asimetriju var izraisīt arī pircējs (piemēram, iegādājoties veselības apdrošināšanas polises). Tādējādi šajā posmā varētu tikt meklētas atbildes uz šādiem jautājumiem:

1. *Vai abām tirgus pusēm ir pietiekama informācija par preces/pakalpojuma pieejamību un kvalitāti?*
2. *Vai ir novēroti gadījumi par preces vai pakalpojuma izmantošanu ļaunprātīgos vai neētiskos nolūkos?*

Informācijas pieejamība ir pēdējais solis tirgus nepilnību identificēšanas posmā. Ja nav konstatēta neviena no iepriekš aprakstītajām tirgus nepilnībām, kas izpaužas tirgus varas, tirgus neesamības, ārējo efektu un nepietiekamas informācijas formās, var uzskatīt, ka prece vai pakalpojums var tikt piedāvāts brīvajā tirgū.

Attēls 22. **Tirgus informācijas pieejamības analīzes soļi**

Informācijas par preces kvalitāti un pieejamību izpēte

Tirgus cenu amplitūdas izpēte identiskām precēm

Pircēju/pārdevēju ieteikumu un sūdzību analīze

Galīgais slēdziens, vai prece var tikt nodrošināta brīvajā tirgū

**Algoritma 2. solis. Kādas ir pašreizējās tirgus un/vai regulatīvās nepilnības konkrētajā nozarē un kā tās iespējams novērst?**

Ja pēc tirgus situācijas izpētes, kas sīkāk aprakstīta algoritma 1. solī ir noskaidrojusies nepieciešamība pēc valsts vai pašvaldības vadītas intervences konkrēto tirgus nepilnību novēršanai, nākamais solis ir noskaidrot, vai tā jau netiek regulēta no valsts vai pašvaldības puses. Šajā solī būtiski ir noteikt, vai pastāvošais regulējums atrunā visas pastāvošās tirgus nepilnības. Tā, piemēram, konstatējot, ka pircējiem pieejamā informācija par preces/pakalpojuma kvalitāti ir neapmierinošā līmenī, jāpārbauda, vai regulējums atrunā nosacījumus, pie kādiem pircējam pieejama objektīva informācija par sniegto pakalpojumu. Savukārt, ja ir konstatēti negatīvi ārējie efekti, jāskatās, vai regulējums atrunā nepieciešamību ražotājam internalizēt sociālās izmaksas (piemēram, uzstādot attīrīšanas iekārtas), iekļaujot radītos zaudējumus preces/pakalpojuma cenā. Tajā pat laikā, regulējumam nav jāatrunā posmi, kuros tirgus nepilnība nepastāv, tādējādi radot nevajadzīgas izmaksas un iniciējot regulatīvo nepilnību. Analizējot, vai ir iestājusies regulatīvā nepilnība, jāapsver četri dažādi regulatīvās nepilnības rašanās iemesli:

* *esošais regulējums bija paredzēts citu tirgus nepilnību novēršanai, taču negaidīti ietekmēja arī konkrēto apskatāmo tirgu;*
* *konkrētajā apskatāmajā tirgū jau iepriekš tika konstatēta tirgus nepilnība un esošais regulējums neitralizēja to, pastāvošā situācija un konstatētā tirgus nepilnība ir cita regulējuma blakusefekts;*
* *esošais regulējums tika paredzēts konstatētās tirgus nepilnības novēršanai, taču situāciju padarīja vēl sliktāku;*
* *konkrētajā tirgū vēl aizvien ir vērojama tirgus neveiksme, jo esošais regulējums uzlabos situāciju tikai ilgtermiņā (FSA, 2006:22).*

2.1. Darbības izvēles bloka E ietvaros – nodokļu/subsīdiju regulācijas iespējamība

Ja tirgus izpētes stadijā ir konstatēts, ka konkrētajā tirgū pastāv nepilnības jaukto preču vai ārējo blakusefektu formā, pašvaldībām jāpēta esošā likumdošanas bāze un jānoskaidro, vai pastāv attiecināmi normatīvie akti, kas identificētās tirgus nepilnības regulētu. Gadījumā, ja tādu nav, ieteicams apsvērt iespēju, vai tirgus nepilnību nav iespējams novērst ar mērķu subsīdiju vai nodokļu palīdzību (piemēram, nekustamā īpašuma nodokļa politiku). Ja jaukto preču un pozitīvo ārējo efektu tirgus nepilnības gadījumos ir iespējams regulēt subsīdiju piešķiršanas kārtību, kā arī efektīvi kontrolēt ieviešanu par salīdzinoši zemām izmaksām, ieteicams apsvērt preces/pakalpojuma ražošanas nodošanu privātajam sektoram. Ja rodas grūtības efektīvas nodokļu un subsīdiju sistēmas ieviešanā, konkrētās tirgus nepilnības likvidēšanā nepieciešams valsts/pašvaldības nodrošinājums. Ja ir grūti noteikt kvalitātes standartus un pircējs saskaras ar informācijas asimetriju, valsts/pašvaldība var mazināt tirgus nepilnību, ieviešot licencēšanas un sertificēšanas kārtību, kā arī nosakot minimālos kvalitātes standartus.

Attēls 23. **Tirgus subsidēšanas/ nodokļu sloga izvērtēšanas soļi**

Esošās normatīvās bāzes novērtējums tirgus nepilnības (jauktas preces vai ārējie efekti) kontekstā

Mērķa subsīdiju vai nodokļu kā iespējamā intervences veida analīze

Licencēšanas, sertifikācijas, minimālo kvalitātes standartu kā iespējamā intervences veida analīze

Galīgais slēdziens, vai prece var tikt nodrošināta nodokļu/subsīdiju regulētā privātā tirgū

2.2. Darbības izvēles bloka F ietvaros – pakalpojuma nodrošināšanas formas izvēle

Ja veicot iepriekšējos soļos minētās darbības pašvaldības ir nākušas pie slēdziena, ka konkrētā prece vai pakalpojums nevar tikt nodrošināts ar brīvā tirgus vai nodokļu/subsīdiju regulēta privātā tirgus palīdzību, nākamais solis ir izlemt, kāda valsts nodrošinājuma forma konkrētajā gadījumā ir visoptimālākā. Pastāv divas valsts nodrošinājuma formas:

* *Tiešais valsts pakalpojumu nodrošinājums.* Tiešā nodrošinājuma gadījumā pakalpojumus nodrošina vai nu valsts/pašvaldības izveidoti uzņēmumi (kapitālsabiedrības), vai arī publiskās pārvaldes institūcijas. Tiešais valsts nodrošinājums visvairāk piemērots gadījumā, kad rezultāta kvalitāte un apjoms ir grūti izmērāmi, vai arī ārpakalpojuma slēgšanas process ir ļoti sarežģīts un dārgs.
* *Netiešais valsts pakalpojumu nodrošinājums.* Netiešā nodrošinājuma gadījumā preces/pakalpojuma nodrošināšana tiek veikta ar ārpakalpojuma palīdzību. Lēmums, kāda veida valsts nodrošinājuma formu izvēlēties, ir jāpieņem, salīdzinot iespējamos preces/pakalpojuma ražošanas un nodrošināšanas izmaksām tiešā valsts nodrošinājuma gadījumā ar ārpakalpojuma līguma slēgšanas izmaksām un iespējamo kvalitātes zaudējumu netiešā valsts nodrošinājuma gadījumā.

Attēls 24. **Pakalpojuma nodrošinājuma veida izvērtējuma soļi**

Preces/pakalpojuma ražošanas un nodrošināšanas izmaksu salīdzinājums

Preces/pakalpojuma ražošanas un nodrošināšanas izmaksu apkopojums tiešā valsts nodrošinājuma gadījumā

Ārpakalpojuma slēgšanas procesa un regulāra kvalitātes kontroles procesa izmaksu apkopojums netiešā valsts nodrošinājuma gadījumā

Galīgais slēdziens, vai prece jānodrošina ar valsts tiešā vai netiešā nodrošinājuma palīdzību

2.3. Darbības izvēles bloka G ietvaros – tiešā valsts nodrošinājuma formas izvēle

Ja iepriekšējo soļu analīzes rezultātā ir pieņemts lēmums, ka visoptimālākais valsts/pašvaldības intervences veids ir tiešais preces/pakalpojuma nodrošinājums, pēdējais solis ir izvērtēt, *vai labāk, ja tā būtu publiskā institūcija, vai arī valsts/pašvaldību uzņēmums*. Izvērtējot, kura tiešā valsts nodrošinājuma forma jāpiemēro, jāņem vērā faktors, ka valsts/pašvaldību uzņēmumiem parasti piemīt lielāka autonomijas pakāpe un elastīgums lēmumu pieņemšanas procesā, kas balstīts uz ekonomiskiem stimuliem. Tādējādi var secināt, ka valsts/pašvaldības veidots uzņēmums kā tiešā valsts nodrošinājuma forma tirgus nepilnību likvidēšanai ir vispieņemamākais variants šādos gadījumos: a) ja ražotajam galaproduktam pastāv ekonomiskais tirgus: b) intervences mērķi ir skaidri definēti; c) nozīmīgākais uzsvars likts uz finansiālo mērķu sasniegšanu; d) pastāv nepieciešamība būt inovatīvām un regulāri kontaktēt ar privāto sektoru (Putnins, 2015:825). Savukārt, publiskās institūcijas kā tiešā valsts nodrošinājuma forma tiks izvēlēta tad, ja uzsvars tiek likts uz sociāliem, vienlīdzību veicinošiem, ne tik lielā mērā finansiāli orientētiem mērķiem.

Attēls 25. **Tiešā valsts nodrošinājuma veida izvēles soļi**

Inovatīvās domāšanas nepieciešamība, kontakti ar privāto sektoru

Ražotā galaprodukta ekonomiskā tirgus izvērtējums

Preces/pakalpojuma ražošanas mērķu izvērtējums

Galīgais slēdziens, vai prece/pakalpojums jānodrošina uzņēmumam vai institūcijai

2.3. Darbības izvēles bloka H ietvaros

Valsts nodrošinājums, ieskaitot arī valsts vai pašvaldības uzņēmuma dibināšanu, ir tikai viens no iespējamajām valsts intervences formām, kura var tikt lietota tirgus nepilnību mazināšanai. Alternatīvs veids ir jau E bloka ietvaros pieminētā mērķa subsīdiju un nodokļu piemērošana ārējiem efektiem, kā arī cenu regulācijas mehānismi monopola gadījumos. Kaut arī valsts nodrošinājumu kā intervences veidu ir iespējams lietot arī monopola un ārējo efektu gadījumos, starptautiskā pieredze rāda, ka “privātie uzņēmumi, kuru galvenais mērķis ir peļņas iegūšana, nodrošina preces un pakalpojumus efektīvāk nekā valsts/pašvaldību uzņēmumi, kuriem parasti ir vāja vadība, “mīksti” budžeta ierobežojumi, konfliktējoši un ambiciozi mērķi un atbildības trūkums” (Putnins, 2015:830). Šī iemesla dēļ, kad vien iespējams, ieteicams tirgus nepilnību novērst ar cenu, nodokļu vai subsīdiju palīdzību un atstāt preces/pakalpojuma nodrošināšanu privātā sektora ziņā. Tajā pat laikā jāņem vērā, ka privātā sektora nodrošinājums nav pats optimālākais gadījumos, kad rezultāts nav precīzi izmērāms un kontrolējama tā kvalitāte.

**Algoritma 3. solis. Kādas ir izvēlētā pašvaldības intervences veida ekonomiskās izmaksas un ieguvumi attiecībā pret izvēli pašvaldībai neiejaukties konkrētās problēmas risināšanā?**

Paralēli attiecīgā pašvaldību intervences instrumenta izvēlei tiek veikta izmaksu/ieguvumu analīze, ņemot vērā ne tikai finansiālās, bet arī ekonomiskās izmaksas un ieguvumus. Veicot analīzi, jāapsver arī t.s. *status quo* gadījums, kad nekas netiek mainīts un problēma tiek ignorēta (vismaz uz brīdi) Kā minēts iepriekš, tikai nozīmīgu tirgus nepilnību gadījumā pašvaldības iniciētās izmaksas atsvērs ilgtermiņa ieguvumus.

**Algoritma 4. solis. Vai izvēlētais intervences veids ir uzlabojis situāciju?**

Pēc kāda laika, kad veikta pašvaldības intervence, ir nepieciešams noskaidrot, vai veiktie pasākumi ir ieviesuši korekcijas tirgus situācijā. Atkarībā no tirgus nepilnību veida un konkrētās nozares, izvērtēšanas jautājumi varētu būt šādi:

1. *Vai ir pierādījumi, ka jaunie tirgus ienācēji vājina tirgū esošo kompāniju tirgus varu?*
2. *Vai produktu/pakalpojumu cenas krītas tādā veidā, kas pierāda, ka informācijas asimetrijas novēršanas pasākumi ir efektīvi?*
3. *Vai pieaug patērētāju sūdzības par konkrētā tirgus produktiem, iespējams, masu mēdiju kampaņas rezultātā (tas arī varētu liecināt, ka informācijas asimetrija samazinās)*
4. *Vai pieaug cenu atšķirības starp produktiem, kas izraisa ārējos negatīvos blakusefektus un produktiem, kas tādu neizraisa?*

Turpmākajās nodaļās modelētas situācijas tirgus nepilnību konstatēšanai mājokļu, pakalpojumu un darba tirgū. Atbilstoši pašvaldību ekonomiskajai orientācijai, parādītas arī iespējamās pašvaldības darbības (intervences).

## 4.6. Tirgus nepilnības mājokļu tirgū

Mājokļu tirgū var rasties vairākas tirgus nepilnības: jauno mājokļu vides izmaksas, nevienlīdzīga pieeja iedzīvotājiem, ceļoties mājokļu cenām, sociālās problēmas, kas rodas esot nepietiekamam skaitam mājokļu (ja tie ir pārapdzīvoti, neatbilst higiēnas prasībām, var rasties draudi drošībai un veselībai). Daudzas jaunās ģimenes nevar atļauties iegādāties mājokli augsto cenu dēļ. Mājokļu tirgus var radīt arī pozitīvos ārējos efektus: sakopta vide uzlabo sabiedrības veselību, samazina noziedzību, samazina gaisa piesārņojumu un mājokļa uzturēšanas izmaksas. Neskaidras **īpašumtiesības** mājokļu tirgū var izraisīt kopīpašuma esamība, atkarībā no pašvaldības izvēlētā attīstības scenārija tā vai nu izlīdzinās tirgus nepilnības un mazinās negatīvos ārējos efektus, vai arī ignorēs būvniecības nodarītos kaitējumus dabai cerot uz lielākām peļņas iespējām nākotnē.

Aplūkoto **nepilnīgas informācijas** aspektu, mājokļu pārdevēji vienmēr ir labāk informēti par apkārtnes mājokļu cenām nekā pircēji. Īpašumu pārdošanas ekonomiskā darījuma izmaksas ietver samaksu par zemes īpašumu un mājokli, kurus ir grūti novērtēt. Tā, piemēram, mājoklis var būt ar slēptiem defektiem, bet apkārtne - krimināli nedroša. Šādas īpatnības vislabāk zināmas pārdevējam, tādējādi starp tirgus dalībniekiem pastāv asimetriska informācija.

Mājokļu tirgū nozīmīgs tirgus nepilnības rašanās cēlonis ir **neefektīvs cenu mehānisms**. Tā kā mājokļu tirgus piedāvājums ir pēc savas būtības ir neelastīgs, izmaiņas pieprasījumā izsauc nozīmīgas izmaiņas mājokļu cenā. Visizplatītākā kategorija, kur tirgus nepilnība izpaužas visbiežāk un ar vislielāko ietekmi uz sabiedrības labklājību ir zemo cenu mājokļu tirgus. Pašvaldības iejaukšanās mājokļu tirgus nepilnības jautājumu risināšanā ir nepieciešama, jo tādējādi tā īsteno arī savu resursu pārdales un vienlīdzīgu iespēju nodrošināšanas funkciju.

Valsts iejaukšanas mājokļu tirgū var notikt gan no pieprasījuma, gan piedāvājuma puses, izmantojot tādus instrumentus kā pieejamo cenu mājokļi, nodokļu subsīdijas, īres noteikumu kontrole. Parasti mājokļu politika ir valsts līmeņa jautājums. Īres mājokļu tirgū tirgus nepilnības ir raksturīga iezīme, jo īpašumtiesības īrniekiem tiek piešķirtas tikai uz laiku, tādēļ īpašnieki ir īpaši izvēlīgi īrnieku ziņā. Tajā pat laikā, pastāv informācijas asimetrija (piedāvājuma pusei), jo īrnieku attieksme pret īpašumu būs novērtējama tikai pēc kāda laika. Arī no īrnieku (pieprasījuma) puses vērojama tirgus neveiksme, jo pārvākšanās rada augstas psiholoģiskās un fiziskās transakcijas izmaksas (Supan, 1986).

Pašvaldības identificējot tirgus nepilnību veidu mājokļu tirgū, esošās situācijas analīzi varētu veikt, meklējot atbildes uz šādiem jautājumiem:

1. *Vai pašvaldību saistošajos noteikumos ir skaidri atrunātas mājokļu pirkšanas/pārdošanas/īres darījumos iesaistīto pušu tiesības un pienākumi?*
2. *Vai vides aizsardzības iestādes ir sniegušas negatīvu atzinumu par privāto būvniecības kompāniju nodarītajiem postījumiem apkārtējai videi?*
3. *Vai vietējā mājokļu tirgū vidējais mājokļa pārdošanas darījuma ilgums ir palielinājies?*
4. *Vai nepietiekamais mājokļu piedāvājums ir zemāko cenu tirgū?*
5. *Vai pašvaldības iedzīvotāju vidē vērojamā nevienlīdzība mājokļa iegādes iespējās aizvien palielinās?*
6. *Vai vietējie uzņēmēji ir sūdzējušies par darbaspēka nepietiekamību augsto mājokļu īres maksu dēļ?*
7. *Vai pašvaldībā palielinās pārapdzīvotu mājokļu skaits, tajā pat laikā palielinoties vakantu mājokļu skaitam? Šis ir kontroljautājums, kas var norādīt uz cita veida tirgus nepilnību esamību*
8. *Vai pašvaldībā salīdzinājumā ar iepriekšējo gadu pieaug pamesto īpašumu skaits?*

Pozitīvai atbildei uz kontroljautājumu var būt vairāki iemesli, kas var būt gan sekas vietējā darba tirgus nepilnībai (iedzīvotāji nevar atrast darbu savā pašreizējā dzīves vietā), gan arī mājokļu tirgus nepilnība, kad īpašums tiek pamests tāpēc, ka to nav iespējams pārdot.

Atkarībā no pašvaldības izvēlētā scenārija konkrētajā jomā, iespējami vairāki instrumentu izvēles varianti.

***Izaugsmes pašvaldība***

Mājokļu tirgu šāda pašvaldība ietekmēs minimāli, jo uzskata, ka brīvais tirgus ilgtermiņā pats noregulēs situāciju. Šāda minimāla iejaukšanās aizvien vairāk padziļinās nevienlīdzību iedzīvotāju starpā un būs cieši saistīta ar darba tirgus nepilnību rašanos. Nabadzīgie iedzīvotāji, visdrīzāk, nespēs atrast piemērotu mājokli darbavietas tuvumā un vai nu aizplūdīs uz pilsētām, vai arī radīs sociālo pabalstu slogu uz pašvaldību. *Īpašumtiesības* izaugsmes pašvaldība regulēs minimāli, tā kā pastāv kopīpašums, radīsies negatīvie ārēji efekti, kurus pašvaldība necentīsies novērst, jo tādā veidā tiek paaugstināta mājokļu cena, kas aizbaida potenciālos pircējus – nākotnes investorus pašvaldības budžetam. Izaugsmes pašvaldība centīsies sniegt visu nepieciešamo *informāciju* par šķēršļu mazināšanu mājokļu tirgū, lai tādā veidā piesaistītu privātos investorus, kas nākotnē risinātu samilzušo mājokļu nepietiekamības problēmu. Cenu svārstības uz izaugsmi vērsta pašvaldība centīsies regulēt ar dažādām nodokļu atlaidēm īpašuma nodoklim, kā arī piedāvās kredīta garantijas potenciālajiem investoriem mājokļu jautājuma risināšanā. Ja arī gadījumā šāds investors sociālo jautājumu risināšanai tiks atrasts, pastāv nozīmīgs risks, ka tirgus nepilnība netiks mazināta pietiekamā mērā, jo īres cenas par šādu mājokli vēl aizvien varētu būt diezgan augstas.

***Eko pašvaldība***

Eko pašvaldības stratēģija mājokļu tirgus nepilnību novēršanā galvenokārt būs vērsta uz negatīvo ārējo efektu mazināšanu, t.i., *īpašumtiesību* regulāciju. Ar pašvaldības saistošo noteikumu palīdzību tā noteiks prasības, kas jāievēro būvniekiem attiecībā uz vides aizsardzību. Eko pašvaldība atbalstīs energoefektīvu mājokļu būvniecību un atjaunošanu, piemēram, piemērojot nodokļu atvieglojumus alternatīvo enerģijas avotu iegādei un uzstādīšanai (saules paneļi). Lai likvidētu *informācijas asimetriju* mājokļu tirgū, eko pašvaldība organizē informācijas un izglītības pasākumus ar mērķi aicināt uzņēmējus pievērsties videi draudzīgām būvniecības tehnoloģijām. Tā kā eko pašvaldības attīstības prioritātes ir nodrošināt iedzīvotājiem optimālu sociālo vidi, tā rūpēsies arī par videi draudzīgu un visām iedzīvotāju grupām funkcionālas apkārtnes nodrošināšanu, labiekārtojot mājokļus atbilstoši apstiprinātajiem veselības standartiem. Trešā galvenā mājokļu tirgus nepilnība ir *cenu neatbilstība* starp mājokļu piedāvājumu un pieprasījumu. Ja iespējams, šo neatbilstību pašvaldība valstī, kur tai būs tādas iespējas, centīsies regulēt ar īres griestu palīdzību vai arī piedāvājot subsidēt komunālo pakalpojumu maksājumu daļu. Ekopašvaldībs pamatprincips ir sadarbība un komunikācija, tādēļ tā iespēju robežās centīsies sadarboties ar mājokļu īpašniekiem un finansiāli atbalstīt energoefektivitātes pasākumus, kas ilgtermiņā samazinātu mājokļa uzturēšanas izmaksas.

***Projektu pašvaldība***

Projektu pašvaldība mājokļu tirgus nepilnības centīsies novērst ar instrumentiem, kas stimulē tirgus darbību no mājokļu tirgus piedāvājuma puses. Izmantojot nekustamā īpašuma nodokļu atvieglojumus, kā arī publisko- privāto partnerību, reģiona attīstībai tā centīsies piesaistīt investorus, kas ieguldītu mājokļu celtniecībā un likvidētu plaisu starp pieprasījuma un piedāvājuma cenu un apjomu dažādos tirgus segmentos (pārsvarā- sociālo un pieejamo mājokļu tirgū) un regulētu tirgus nepilnību, sakārtojot īpašumtiesības. Projektu pašvaldība informācijas asimetriju mājokļu tirgū novērsīs ar dažādu informatīvo pasākumu palīdzību, kas aicinās potenciālos investorus iesaistīties būvniecības projektos un slēgt koncesiju līgumus, iespējamas arī kredīta garantijas potenciālajiem investoriem. Projektu pašvaldība algo darbiniekus, kas strādā uz investīciju piesaisti konkrētajai teritorijai, organizē mikrograntus. Projektu pašvaldības mērķis ir pēc iespējas minimizēt administratīvo slogu uzņēmējiem, tajā skaitā būvniekiem, jo teritorijai ir nepieciešams investīcijām labvēlīgs klimats.

***Alternatīvā pašvaldība***

Alternatīvā pašvaldība mājokļa tirgus nepilnību novēršanā pārsvarā orientēsies uz *piedāvājuma cenas samazinājumu*. Tā veidos pašvaldību kapitālsabiedrības, iesaistīsies sociālo un pieejamo mājokļu celtniecībā, piešķirs kredīta garantijas pieejamo mājokļu iegādei. Mazinot mājokļa tirgus nepilnību, pastāv risks, ka alternatīvām pašvaldībām nepietiks finanšu līdzekļu ilgtermiņa būvniecības projektu īstenošanai vai īres izmaksu starpības segšanai īpašnieku īres namos. Tā kā alternatīvajām pašvaldībām vislielākajā mērā izpaužas arī citas – sociālās vienlīdzības - funkcijas nodrošināšana, tai nepieciešams regulāri nodrošināt pozitīvu naudas plūsmu. Tiek veidotas partnerības ar uzņēmējiem un nevalstiskajām organizācijām sociālās uzņēmējdarbības jomā.

Vairumā ES dalībvalstu mājokļu politika koncentrējas uz trim galvenajiem virzieniem: laba pieejamība mājoklim, atļaušanās iegādāties mājokli, mājokļa kvalitāte. Galvenie veidi, kā pašvaldības īsteno mājokļu politikas mērķus ir ceļot cenas ziņā pieejamus mājokļus, uzlabojot izīrējamo māju kvalitāti, kā arī ceļot sociālās mājas, kas ir pašvaldību atbildība.

Piemērs 6. **Austrālijas pašvaldību mājokļu politika**

|  |
| --- |
| Austrālijas triju pilsētu pašvaldības ieviesušas mājokļu politikas ietvarprogrammas, kas sastāv no šādām galvenajām aktivitāšu kopām:  *1)Plānošanas ietvars:*  stimulu/sarunu/nosacījumu plānošana, kas veicina pieejamo mājokļu atjaunošanu/celšanu;  plānošanas ietvars, kas veicina energoefektīvu projektu izmantošanu mājokļu renovācijā;  *2) sociālo mājokļu celtniecības sekmēšana:*  īpašumu, kas piemēroti sociālajiem mājokļiem, pirkšana;  palīdzības nodrošināšana sociālo mājokļu attīstības procesa novērtēšanai ar mērķi to racionalizēt;  Zemes vai līdzekļu ziedošana sociālo mājokļu būvei;  Trasta fonda nodibināšana sociālo mājokļu risku segšanai;  *3) Partnerības/riska kapitāla/ tiešas mājokļu celtniecības nodrošināšana*  Ieguldījums kopienas atjaunošanas procesā sadarbībā ar sociālo mājokļu nodrošinātājiem  Bezpeļņas organizācijas nodibināšana sadarbībā ar valsti  *4) Informācija*  Mājokļu komisijas ar padomdevēja tiesībām, iesaistot kopienas ieinteresētās puses  Mēdiju relīzes par sociālo mājokļu nepieciešamību  Regulāra datu vākšana par pašvaldības mājokļu nodrošinājumu un nepieciešamību  būvnieku izglītošanas pasākumi par videi draudzīgām un ilgspējīgiem mājokļu veidiem  *5) Kopienas attīstība, pakalpojumu nodrošināšana*  pakalpojumi bezpajumtniekiem,  pakalpojumu koordinēšana iedzīvotājiem ar zemiem ienākumiem, sociālo un privāto māju īrniekiem  Avots: |

## 4.7. Tirgus nepilnības komunālo pakalpojumu tirgū

Galvenās iezīmes komunālo pakalpojumu tirgum, vērtējot to no tirgus nepilnību aspekta ir īpatnība, ka vairums no pakalpojumiem tiek nodrošināti no valsts/pašvaldību puses, to iejaukšanās pakalpojumu ražošanā un nodrošināšanā ir nepieciešama, jo šajos uz tīkla struktūru balstītajos pakalpojumos dominē dabiskais monopols. Komunālo pakalpojumu tirgum raksturīgi arī ārējie efekti un informācijas asimetrija, to efektīvai nodrošināšanai ir nepieciešama politiska vienošanās par resursu sadalījumu (Horvath, 2004:296).

Saskaņā ar jaunās publiskās pārvaldes (angl. - *New Public Management*) paradigmu pakalpojuma ražošana un nodrošināšana ir nošķirtas funkcijas. Komunālo pakalpojumu nodrošināšana nenozīmē to, ka privātais sektors nevar šos pakalpojumus ražot. Valstij vai pašvaldībai ir vadošā loma kvalitatīvu pakalpojumu ražošanas nodrošināšanā. Ja pakalpojumu nodrošināšanai un ražošanai izveidojies dabiskais monopols, tirgus nepilnību raksturo ierobežota vai neesoša konkurence, kas pieprasa lielākā vai mazākā mērā valsts vai pašvaldības iejaukšanos. Parasti pilsētās pašvaldības kā dabiskos monopolus nodrošina dzeramā ūdens piegādi, kanalizāciju, lietus ūdens savākšanu un vietējo apkuri. Elektrība un gāzes piegāde pārsvarā tiek nodrošināta valsts līmenī. Pie specifisko publisko preču kategorijas var pieskaitīt apgaismojumu, lietus ūdeņu savākšanu, ielu uzkopšanu, pilsētas ceļus.

Pakalpojumu sniegšanas raksturs ir atkarīgs no tā, kādus regulējošus instrumentus valsts vai pašvaldība izmanto tirgus nepilnību novēršanai:

1. *īpašumtiesību veids un to regulācijas forma (iepirkumi, līgumi);*
2. *likumdošanas ietvars: nodokļu režīms, licencēšana (tehniskie standarti, vides aizsardzības prasības, nodarbinātības noteikumi, finansiālie kritēriji pakalpojumu nodrošināšanai), atļaujas, pieeja tīklam, cenu noteikšanas mehānisms;*
3. *finansēšanas metode, t.i., vai samaksa tiek iekasēta ar valsts un vietējo nodokļu palīdzību, vai arī ar lietotāja iemaksu palīdzību;*
4. *sektoru plānošana un stratēģiskā domāšana (pašvaldību vides aizsardzības programmas, notekūdeņu pārvaldība, zemes izmantošana);*
5. *kapitālieguldījumu finanšu shēmas (ministriju mērķa subsīdijas, valsts budžeta aizdevumu shēmas) (Horvath, 2004).*

Jo daudzveidīgāka un lielāka ir kopiena, jo lielāka ir pašvaldību loma nodrošināt pakalpojumus, kurus tirgus pilnībā nespēj nodrošināt (transports, veselības aprūpe). Lauku apvidos publisko pakalpojumu tirgum ir ierobežots pieprasījums, tādēļ iespējams, ka pašvaldības ir vienīgais šādu pakalpojumu sniedzējs (Hefetz & Warner, 2007). Aplūkojot fenomenu, kuri pakalpojumi tiek privatizēti un kurus sniedz pašvaldība, pētījumi ir apliecinājuši, ka privatizēti tiek pakalpojumi, kuru nodrošināšanā tirgus nepilnības iestāšanās varbūtība ir maza un kuru transakcijas izmaksas ir zemas[[7]](#footnote-7). Pakalpojumus, kurus ir grūti izmērīt un kuru nodrošināšanā ir nepieciešamas augsti specializētas investīcijas vai arī to nodrošināšanai ir mērķis stratēģiski pārdalīt resursus, parasti nodrošina vai nu pašvaldības pilnībā, vai arī kopējās līgumattiecībās ar privāto sektoru. Šāda veida pakalpojumu ražošana un izplatīšana netiek veikta kā pilnīgs ārpakalpojums (Lamothe & Lamothe, 2006).

Visizplatītākais veids, kā iesaistīt privāto sektoru komunālo pakalpojumu nodrošināšanā ir nodot pakalpojumu ražošanu privātā sektora rokās, tajā pat laikā valstij kontrolējot finanšu līdzekļu izlietošanas efektivitāti un pakalpojumu kvalitāti. Taču privatizācija nav vienīgais veids, kā samazināt publiskos izdevumus. Cita pieeja ir izmantot tirgus instrumentus valsts pārvaldē: nodrošināt stimulus konkurencei, nostiprināt neatkarīga regulatora funkcijas, ieviest līgumattiecības. Jāņem vērā, ka valsts iejaukšanas var radīt valsts nepilnības, kas, līdzīgi kā tirgus nepilnības, iedzīvotāju labklājību var pasliktināt.

Analizējot tirgus un valsts neveiksmju savstarpējo saistību jāņem vērā faktors, ka tirgus mehānisma nostiprināšanai attīstītās valstis ir piemērojušas citāda veida darbības nekā postkomunisma valstis, kurām bija jāpāriet no komandu ekonomikas un tirgus ekonomiku. Šī iemesla dēļ nav pieļaujama tieša Rietumvalstu pieredzes pārņemšana. Rietumeiropas komunālo pakalpojumu reformas tika balstītas uz relatīvi plurālu pakalpojuma nodrošināšanas struktūru, tur nebija nepieciešamības pilnīgi no jauna veidot valsts iesaistīšanās īpašumtiesību vai institucionālo ietvaru. Austrumeiropā veiktie pētījumi pierāda, ka *privatizācija automātiski nenoved pie pakalpojumu kvalitātes paaugstināšanas*. Par iemeslu tam minēts apstāklis, ka Austrumeiropas valstīs gan izmaiņas īpašumtiesībās, gan arī ražošanā un koordinācijas mehānismos ir notikušas vienlaicīgi, nevis pakāpeniski kā Rietumeiropas valstīs (Horvath, 2004:299).

Kāds ir visatbilstošākais ietvars vietējo komunālo pakalpojumu nodrošināšanai? Atbilstoši fiskālā federālisma piekritēja Outa (*Oates*) decentralizācijas teorēmai katrs pakalpojumus ir jānodrošina tur, kur tā izmaksas un ieguvumi ir visoptimālākie, t.i., efektīva publisko pakalpojumu nodrošināšana notiek viszemākajā valsts līmenī, kur iespējams internalizēt ārējos efektus. Atkarībā no decentralizācijas apjoma pašvaldībām ir dažāda loma vietējo komunālo pakalpojumu vadībā un finansēšanā. Gadījumā, ja ārējo efektu ietekme ir nozīmīga un tos nav iespējams internalizēt, pakalpojumu sniegšana valsts līmenī ir optimālāka nekā pašvaldības līmenī.

Pašvaldības identificējot tirgus nepilnību komunālo pakalpojumu tirgū, esošās situācijas analīzi varētu veikt, meklējot atbildes uz šādiem jautājumiem:

1. *Vai pakalpojumu sniedzēju līgumos ir skaidri atrunātas darījumos iesaistīto pušu tiesības un pienākumi?*
2. *Vai vietējā pakalpojumu sniedzēju tirgū ir palielinājusies cena par sniegto pakalpojumu?*
3. *Vai pašvaldības iedzīvotāju vidē ievērojami pieaug parādu kopsumma par komunālajiem pakalpojumiem?*
4. *Vai iedzīvotāji ir sūdzējušies par pakalpojuma sniegšanas nepietiekamo kvalitāti?*
5. *Vai iedzīvotājiem ir iespēja izvēlēties pakalpojumu sniedzēju?*
6. *Vai iedzīvotājiem ir pietiekama informācija par pieejamajiem pakalpojumu sniedzējiem pašvaldības teritorijā?*

Atkarībā no pašvaldības izvēlētā scenārija konkrētajā jomā, iespējami vairāki instrumentu izvēles varianti.

***Izaugsmes pašvaldība***

Neoliberāli noskaņotās pašvaldības principā neatzīst pašvaldības iejaukšanās nepieciešamību tirgus nepilnību mazināšanai, jo uzskata, ka tirgus nepilnība pati par sevi ir tirgus ikdiena, kas noregulēsies pieprasījuma/piedāvājuma svārstību rezultātā. Tādējādi pakalpojumu tirgus un iespējamās cenu svārstības ir nodotas privāto pakalpojumu ražotāju un sniedzēju rokās. Tā kā neoliberālisma koncepcija pieļauj minimālu valsts/pašvaldības iejaukšanos tādā mērā, lai nodrošinātu īpašumtiesību sakārtošanu un sākotnēji noteikto ierobežojumu/nosacījumu ievērošanu, pašvaldība tirgus nepilnību likvidēšanai, iespējams, izmantos uzraudzības un administrēšanas instrumentus. Minimāla iejaukšanās tirgus mehānismā un pašvaldības iedzīvotāju sociālā stāvokļa pasliktināšanās var novest pie vairākām cēloņsakarībām. Iedzīvotājiem nespējot nomaksāt komunālos maksājumus, palielinās parādu apjoms komunālo pakalpojumu sniedzējiem un līdz ar to – privāto pakalpojumu sniedzēju robežpeļņa (angl. - *marginal profit*). Vidējā termiņā un ilgtermiņā tirgū izdzīvos tikai spēcīgākie un finansiāli stiprākie pakalpojumu sniedzēji, kuru pašu kapitāls ir pietiekami liels, lai ar pazeminātām vai dempinga cenām no tirgus izspiestu pārējos konkurentus. Pastiprinoties tirgus varai, iedzīvotāju parādi par komunālajiem maksājumiem pieaugs, tādējādi radot slogu uz pašvaldību sociālo budžetu. Izaugsmes pašvaldība centīsies sniegt visu nepieciešamo informāciju par noteikumiem jaunu konkurentu ienākšanai tirgū, lai palielinātu konkurenci. Iespējams, tiks radīti stimuli konkurences veicināšanai un ārējo negatīvo efektu radīto izmaksu internalizēšanai.

***Eko pašvaldība***

Tā kā pēc savas būtības eko pašvaldība atbalsta neoliberālu ekonomiskās attīstības modeli, tā pēc iespējas minimāli centīsies iejaukties tirgus radītajā situācijā, ieskaitot arī tirgus nepilnību. Tomēr, pakļaujoties sabiedrības spiedienam un ar mērķi mazināt tirgus nepilnības pakalpojumu tirgū, Eko pašvaldība izmantos regulācijas intervences instrumentus, samazinot piedāvāto pakalpojumu cenas un regulējot privāto pakalpojumu sniedzēju ar cenu griestu palīdzību, tādā veidā samazinot tā tirgus varas ietekmi. Eko pašvaldība atbalstīs pakalpojumu sniedzēju un pakalpojumu saņēmēju iniciatīvu izmantot ekoloģiski draudzīgas tehnoloģijas ar daļēju subsīdiju vai nodokļu atvieglojumu palīdzību. Informācijas asimetrija komunālo pakalpojumu tirgū var izpausties gan no pieprasījuma, gan piedāvājuma puses. Ekopašvaldība organizē informācijas un izglītības pasākumus ar mērķi aicināt uzņēmējus pievērsties videi draudzīgām komunālo pakalpojumu nodrošināšanas tehnoloģijām. Uz iedzīvotājiem vērstie veicināšanas pasākumi mudinās iedzīvotājus ierobežot jaukto preču izmantošanas apjomu (piemēram, taupīt elektrību vai ūdeni), tādējādi samazinot pakalpojuma izraisīto izmaksu slogu uz patērētāju.

***Projektu pašvaldība***

Cenu neatbilstību komunālo pakalpojumu tirgū projektu pašvaldība centīsies regulēt ar stimulu un atvieglojumu palīdzību, padarot vieglāku jaunu tirgus dalībnieku ienākšanu tirgū. Projektu pašvaldībai raksturīga iezīme lielākā mērā kā pārējām pašvaldībām tirgus nepilnību novēršanā ir izmantot ārpakalpojumu, privāto- publisko partnerību. Teritorijas pakalpojumu sniedzēju tīkla attīstības nolūkā pašvaldība var subsidēt pamatlīdzekļu iegādi/celtniecību un administrēt iepriekš līgumos atrunātās īpašumtiesības. Lai novērstu informācijas asimetriju komunālo pakalpojumu tirgū, projektu pašvaldības organizēs dažādus veicināšanas pasākumus potenciālajiem pakalpojumu sniedzējiem, informējot par atbalsta iespējām publisko-privāto partnerību un koncesijas līgumu gadījumā, iespējamas arī kredīta garantijas potenciālajiem investoriem. Projektu pašvaldība veiks administrēšanas un uzraudzības pasākumus ar mērķi minimizēt administratīvo slogu potenciālajiem pakalpojumu sniedzējiem.

***Alternatīvā pašvaldība***

Alternatīvās pašvaldības vairāk nekā cita veida pašvaldības tirgus nepilnību neitralizēšanā cenšas iesaistīt arī vienlīdzīguma un taisnīguma principu, tādēļ to darbības stratēģija tiks vērsta uz piedāvājuma cenas samazināšanu. Tā veidos pašvaldību kapitālsabiedrības ar mērķi samazināt pakalpojumu cenas, kā arī nostiprināt īpašumtiesības. Taču, kā iepriekš minēts tirgus nepilnību algoritma aprakstā, ne vienmēr pašvaldības kapitālsabiedrības izveide vislielākā mērā mazina tirgus nepilnību. Neefektīvas apsaimniekošanas rezultātā var izveidoties situācija, ka alternatīvām pašvaldībām nepietiks finanšu līdzekļu pakalpojumu nodrošināšanai ilgtermiņā. Alternatīvās pašvaldības cenu mehānisma stabilizēšanai var izmantot arī komunālo pakalpojumu maksājumu subsīdijas trūcīgajiem iedzīvotājiem. Informatīvos pasākumus alternatīvās pašvaldības izmanto minimāli, galvenokārt attiecībā uz iedzīvotāju informēšanu par iespējamo pabalstu saņemšanu.

## 4.8. Tirgus nepilnības darba tirgū

Precei, kas tiek pārdota darba tirgū, piemīt unikālas īpašības. Darbaspēks tiek piedāvāts no darba ņēmēju puses un pieprasīts no darba devēju puses. Darbaspēks nav tik homogēns un tirgojams kā pārējās preces. Darbinieka produktivitāte ir heterogēna un bieži vien nenovērojama. Tas pats darbinieks dažādās darba vietās var uzrādīt dažādu produktivitāti. Gan darba tirgus pieprasījuma, gan piedāvājuma pusei mobilitāte ir ar lielām izmaksām. Uz darba tirgu vērstām politikām ir efektīvāka iedarbība, ja tās tiek orientētas atbilstoši vietējā darba tirgus prasībām (OECD, 2004). Pārorientējot teritorijas attīstības politiku uz augstākas algas industrijām varētu būt reģionālās politikas mērķis, kas radītu ilgtermiņa sociālos ieguvumus (Bartik, 1990).

Darba tirgus nepilnības var izpausties kā neatbilstība starp vietējā darbaspēka pieprasījumu un piedāvājumu (*skills gaps*), darbinieku pārvilināšana (*poaching*), nepietiekamā darbaspēka mobilitāte un diskriminācija. Nepietiekamā darbaspēka mobilitāte izpaužas tad, ja darba spēks nedodas tur, kur ir lielākais pieprasījums. Ģeogrāfisko nepietiekamo darbaspēka mobilitāti raksturo mājokļu cenu un dzīvošanas izmaksu teritoriālās atšķirības, valodas barjera, ģimenes un sociālās saites, kuras notur darbaspēku konkrētajā teritorijā. Nodarbinātības nepietiekamā darbaspēka mobilitāte izpaužas iemaņu un stimula strādāt zaudēšanā ilgā bezdarba dēļ, kā arī grūti pārvaramu ienākšanas barjeru veidā (piemēram, mediķi, juristi). Viena no darba tirgus nepilnībām izpaužas piespiedu nodarbinātībā, kad darbaspēks strādā neatbilstoši savām prasmēm, bet ar labāku atalgojumu nekā savā specialitātē (*underemployment*).

Privātajam tirgum nav stimula apmācīt darbiniekus tādās vispārējās prasmēs, kuras var tikt izmantotas citu firmu darbā, jo pastāv iespēja, ka tās pārvilinās darbiniekus, piesolot augstākas algas, nevis tērēs pašas līdzekļus šādu apmācību organizēšanai. Šāda rīcība ir uzskatāma kā brīvbraucēja problēmas piemērs, jo apmācība rada pozitīvus ārējos efektus arī citiem, kas par to nav maksājuši. Valsts un pašvaldība tirgus nepilnību var kompensēt, subsidējot koledžas un universitāšu kursus, orientētus uz iemaņu apgūšanu, kā arī piešķirot karjeras attīstības aizdevumus, subsidējot aizdevumus izglītībai. Tādā veidā tiek mazinātas ienākšanas barjeras jaunajiem darba tirgus dalībniekiem.

Pašvaldības identificējot tirgus nepilnību vietējā darbaspēka tirgū, esošās situācijas analīzi varētu veikt, meklējot atbildes uz šādiem jautājumiem:

1. *Vai vietējie uzņēmēji izjūt darbaspēka trūkumu?*
2. *Vai galvenais iemesls ir tas, ka darba vietās pieprasīto nepieciešamo kompetenču un iemaņu kopums ir nesamērīgi augsts piedāvātajam atalgojumam?*
3. *Vai teritorijā dzīvojošie iedzīvotāji brauc strādāt citur par tādu pašu atalgojumu, kādu piedāvā teritorijā esošās darba vietas?*
4. *Vai darba devēji pieņem darbā citu teritoriju iedzīvotājus, kaut arī konkrētajā teritorijā atrodami bezdarbnieki ar tādām pašām kompetencēm?*
5. *Vai darba devējiem ir pieejama informācija par teritorijā īstenotajām izglītības programmām un esošo darbaspēka piedāvājuma apjomu?*

***Izaugsmes pašvaldība***

Darba tirgus regulēšanā īpaši neiejaucas. Tas, vai darba devēju pieprasījums pēc konkrētu prasmju darbaspēka ir līdzsvarā ar nepieciešamā darbaspēka pieejamību konkrētajā teritorijā, ir atkarīgs no teritorijas sociāli ekonomiskās attīstības līmeņa. Izaugsmes pašvaldības stratēģiskais mērķis ir veicināt teritorijas ekonomisko izaugsmi, tādējādi var teikt, ka tiešās subsīdijas jaunu biznesu uzsākšanai un infrastruktūru pārmaiņas uzņēmējiem izdevīgā virzienā netieši ietekmē darba tirgus nepilnību likvidēšanu, palielinot darbaspēka pieprasījumu. Tajā pat laikā iespējama nevienlīdzības pastiprināšanās konkrētai teritorijai pieprasot konkrētas profesijas pārstāvjus un veicinot bezdarbu citu profesiju kategorijās.

***Eko pašvaldība***

Viens no Eko pašvaldības stratēģiskajiem mērķiem ir teritorijas sociāli ekonomiskā attīstība, tādēļ dažādām iedzīvotāju mērķa grupām tiek nodrošināts plašs izglītojošo programmu klāsts, kas novērš informācijas asimetrijas tirgus nepilnību darba tirgus piedāvājuma pusei. Eko pašvaldības ir ieinteresētas tālmācības programmu attīstībā, jaunu, progresīvu darba formu ieviešanā (attālināts darbs, nepilna darba slodze). Informācijas asimetrija tiek novērsta ne tikai no darba tirgus piedāvājuma, bet arī pieprasījuma puses. Ar ārpakalpojumu palīdzību tiek nodrošinātas mācību programmas jaunajiem uzņēmējiem, biznesa inkubatori. Tiek izmantotas daļējas subsīdijas jauno biznesu pamatlīdzekļu iegādei. Sociālās uzņēmējdarbības attīstība palīdz novērst cenu mehānisma radīto tirgus nepilnību, iesaistot darba tirgū vairāk darbinieku un vienlaikus risinot arī sociālās problēmas. Lai likvidētu tirgus nepilnību īpašumtiesību jomā, pašvaldība var regulēt reģistrācijas, nodarbinātības, garantiju procedūras.

***Alternatīvā pašvaldība***

Alternatīvās pašvaldības savās darbībās stratēģijās vairāk nekā citu veidu pašvaldības iekļaus veicināšanas pasākumus, kas aicinās teritorijas iedzīvotājus attīstīt individuālās prasmes un kompetences, būt savas teritorijas patriotiem, uzsākt savu uzņēmējdarbību. Liela nozīme darba tirgus nepilnību novēršanā ir kopienu vienojošajiem pasākumiem, sadarbībai ar nevalstiskajām organizācijām, sociālajai uzņēmējdarbībai. Izglītojošie pasākumi tiek veidoti gan darba tirgus piedāvājuma, gan pieprasījuma pusei. Ar subsīdiju palīdzību tiek veidotas apmaksātas prakses vietas, notiek izglītojoši pasākumi uzņēmējiem ar mērķi informēt par konkrētajā teritorijā pieejamo darbaspēka piedāvājumu.

***Projektu pašvaldība***

Projektu pašvaldības stiprā puse ir skaidri definēta stratēģija un ilgtermiņa vīzija, kas ļauj efektīvi reaģēt uz darba tirgus nepilnībām un pārkvalificēt darba spēku, kuru prasmes vairs nav saderīgas ar darba tirgus pašreizējo pieprasījumu. Projektu pašvaldības parasti ir attīstījušas labu sadarbību ar potenciālajiem investoriem, vietējiem uzņēmējiem un nevalstiskajām organizācijām, tāpēc informācijas asimetrijas novēršanai tiek izmantoti dažādi veicināšanas pasākumi, kas aicina vietējo nenodarbināto vai piespiedu nodarbināto darbaspēku apgūt prasmes, kas nepieciešamas teritorijas attīstībai un vietējiem uzņēmējiem. Projektu pašvaldības atbalsta sociālās uzņēmējdarbības projektus bezdarbniekiem. Pašvaldība ņem aktīvu līdzdalību investīciju piesaistē teritorijai, tādējādi netieši novēršot arī iespējamo darba tirgus nepilnību rašanos.

Tabula 12. **Intervences tirgus nepilnības novēršanai darba, mājokļu un pakalpojuma tirgū dažādas ekonomiskās orientācijas pašvaldībās**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Pašvaldības ekonomiskās attīstības redzējums | Darba tirgus nepilnības | Mājokļu tirgus nepilnības | Pakalpojumu tirgus nepilnības |
| Eko pašvaldība | Regulācija  Veicināšanas pasākumi  Sociālā uzņēmējdarbība | Regulācija  Veicināšanas pasākumi | Regulācija  Pilnīgas vai daļējas subsīdijas |
| Izaugsmes pašvaldība | Nav īpašu intervenču | Uzraudzība un administrēšana  Veicināšanas pasākumi | Uzraudzība un administrēšana  Veicināšanas pasākumi |
| Alternatīvā pašvaldība | Uzraudzība un administrēšana  Veicināšanas pasākumi  Sociālā uzņēmējdarbība | Kapitālsabiedrību veidošana  Sociālā uzņēmējdarbība | Pilnīgas vai daļējas subsīdijas  Kapitālsabiedrību veidošana |
| Projektu pašvaldība | Veicināšanas pasākumi  Ārējie iepirkumi  Sociālā uzņēmējdarbība | Ārējais iepirkums  PPP  Veicināšanas pasākumi | Uzraudzība un administrēšana  Ārējie iepirkumi  Sociālā uzņēmējdarbība  PPP |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Pašvaldības veids** | **Darba tirgus nepilnība** | **Mājokļu tirgus nepilnība** | **Pakalpojumu tirgus nepilnība** |
| **Regulācija** | Eko pašvaldība | Eko pašvaldība | Eko pašvaldība |
| **Uzraudzība un administrēšana** | Alternatīvā pašvaldība | Izaugsmes pašvaldība  Projektu pašvaldība | Izaugsmes pašvaldība  Projektu pašvaldība |
| **Pilnīgas vai daļējas subsīdijas** | Visas pašvaldības | Visa veida  pašvaldības | Alternatīvā, projektu,  Eko pašvaldība |
| **Komercsabiedrību veidošana** |  | Alternatīvā pašvaldība | Alternatīvā pašvaldība |
| **Veicināšanas pasākumi** | Alternatīvā, projektu,  Eko pašvaldība | Visa veida pašvaldības | Izaugsmes, projektu,  Eko pašvaldība |
| **Ārējais iepirkums** | Eko pašvaldība, projektu pašvaldība | Projektu pašvaldība | Projektu pašvaldība |
| **Sociālā uzņēmējdarbība** | Alternatīvā, projektu pašvaldība  Eko pašvaldība | Alternatīvā pašvaldība | Projektu pašvaldība |
| **Publiskā-privātā partnerība (PPP)** |  | Projektu pašvaldība | Projektu pašvaldība |

Avots: autori

Apkopojošajās tabulās ir redzams, ka veicināšanas pasākumus informācijas asimetrijas likvidēšanai izmanto vairākums pašvaldību, vai nu tirgus pieprasījuma vai piedāvājuma pusei. Visa veida pašvaldības vai nu tieši, vai arī netieši darba tirgus nepilnību mazināšanai izmantos pilnīgas vai daļējas subsīdijas, kas var izpausties kā atbalsts jaunajiem uzņēmējiem, palīdzība pamatlīdzekļu iegādē vai subsidēta sociālā uzņēmējdarbība. PPP izmantošana ir raksturīga projektu pašvaldībai, regulācija eko pašvaldībai, bet kapitālsabiedrību veidošana - alternatīvajai pašvaldībai.

# 5. Pašvaldības tiesiskās iespējas ietekmēt vietējās ekonomikas attīstību

Šajā nodaļā pašvaldības iespējas ietekmēt vietējās ekonomikas attīstību aplūkotas no juridiskā viedokļa. Nozīmīgākie tiesību akti, kuri skar pašvaldību tiesības ietekmēt ekonomisko attīstību tās teritorijā ir:

* Eiropas vietējo Pašvaldību harta, Starptautiskās Darba organizācijas instrumenti, Eiropas Cilvēktiesību aizsardzības konvencija;
* Eiropas Savienības akti *(ES Līgums, Direktīvas (īpaši vides aizsardzības jomā), Regulas, Lēmumi, Eiropas Komisijas paziņojums, piemēram,* Komisijas paziņojums par Līguma par Eiropas Savienības darbību 107. panta 1. punktā minēto valsts atbalsta jēdzienu *u.c.);*
* LR Satversme;
* Likumi *(„Par pašvaldībām”, “Par 1985.gada 15.oktobra Eiropas vietējo pašvaldību hartu”, „Par nodokļiem un nodevām”, ,„Par palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā”, Valsts pārvaldes iekārtas likums, Komercdarbības atbalsta kontroles likums, Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likums, Konkurences likums, Publiskās un privātās partnerības likums, Civillikums) u.c*.
* Ministru kabineta noteikumi (Nozīmīgākie no tiem ir Noteikumi par kārtību, kādā pašvaldības var uzlikt pašvaldību nodevas, Noteikumi par pašvaldību aizņēmumiem un galvojumiem, Valsts un pašvaldību institūciju amatu katalogs u.c.)
* Pašvaldības izdotie noteikumi
* Starptautisko organizāciju, īpaši OECD, PB rekomendācijas u.c.

## 5.1. Pašvaldības iespējas ietekmēt vietējās ekonomikas attīstību

No Satversmes 101.panta otrās daļas pirmā teikuma kopsakarā ar Satversmes 1.pantu izriet pašvaldības princips, kas aptver minimālo prasību kopumu attiecībā uz vietējās pašpārvaldes organizāciju demokrātiskā tiesiskā valstī. Šajā vietējās pašpārvaldes organizācijas aspektā būtiska loma ir piešķirama tieši pašas vietējās pašpārvaldes iespējām ietekmēt ekonomisko attīstību tās administratīvās teritorijas ietvaros.

Atbilstoši likuma “Par pašvaldībām” 3.panta pirmās daļas noteikumiem *“Vietējā pašvaldība ir vietējā pārvalde, kas ar pilsoņu vēlētas pārstāvniecības — domes — un tās izveidoto institūciju un iestāžu starpniecību nodrošina likumos noteikto funkciju, kā arī šajā likumā paredzētajā kārtībā Ministru kabineta doto uzdevumu un pašvaldības brīvprātīgo iniciatīvu izpildi, ievērojot valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju intereses”*. Saskaņā ar likuma “Par pašvaldībām” 6.panta 1.punktu un 7.panta otro daļu pašvaldību kompetencē ir attiecīga likuma 15.pantā noteikto autonomo funkciju izpilde.

Pašvaldībai likuma robežās ir diezgan augsta brīvības pakāpe, un tā var patstāvīgi noteikt savu administratīvo struktūru, personāla politiku un budžeta veidošanas formu, ja vien tiek izpildīti valsts likumos noteiktie ierobežojumi. Saskaņā arEiropas vietējo pašvaldību hartas 3.panta pirmo daļuvietējā pašvaldība nozīmē vietējās varas tiesības un spēju likumā noteiktajās robežās regulēt un vadīt nozīmīgu valsts lietu daļu uz savu atbildību un vietējo iedzīvotāju interesēs.

Saskaņā ar Eiropas vietējo pašvaldību hartas 4.panta otro daļu - Vietējās varas likumā noteiktās robežās ir pilnā mērā tiesīgas īstenot savas iniciatīvas ikvienā jautājumā, kurš nav izslēgts no to kompetences vai uzdots veikt kādai citai varai.

Pašvaldības iniciatīvas iespējas ir iestrādātas likuma „Par pašvaldībām” 12. pantā, kas paredz, kapašvaldības attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interesēs var brīvprātīgi realizēt savas iniciatīvas ikvienā jautājumā, ja tas nav Saeimas, Ministru kabineta, ministriju, citu valsts pārvaldes iestāžu, tiesas vai citu pašvaldību kompetencē vai arī ja šāda darbība nav aizliegta ar likumu. Pašvaldību iniciatīvas var būt dažādas: no nekustamā īpašuma piespiedu atsavināšanas lūguma pašvaldības labā (piemēram, ostas zemei) līdz pat atkritumu apsaimniekošanai un ekoloģiskiem jautājumiem.

Šobrīd ir izveidota pašvaldību tiesību sistēma, kura ietver vairākus būtiskus institūtus: tautvaldību, pašvaldību teritoriālo pamatu, vietējās pašvaldības darbības realizācijas formas un darbības garantijas (Rags, 2005: 49). Pašvaldības ekonomiskai izaugsmei ir būtiski visi minētie institūti. Kas būtu maināms, lai sekmētu pašvaldību spējas ietekmēt ekonomisko attīstību? Pētījuma autori izvirza tēzi, ka ir nepieciešams izveidot pašvaldību tiesību ekosistēmu, kuras ietvaros būtu līdzsvarā autonomija un uzraudzība un pašvaldību tiesību sistēmā nebūtu pretrunas ar Latvijas tiesību sistēmu.

Attēls 26. Pašvaldības ietekmējošā tiesību sistēma.

Jāpiekrīt Latvijas Republikas Satversmes tiesas tiesnesei Dr. iur. Daigai Rezevskai, ka tiesību sistēma pati par sevi ir objektīvi pilnīga, proti, tā ietver visus rakstītos un nerakstītos priekšrakstus, kas nepieciešami, lai atrisinātu attiecīgas valsts tiesiskajā sistēmā radušos strīdus (Rezevska, 2015:45). Šis princips ir ietverts arī Administratīvā procesa likuma 15.panta divpadsmitajā daļā, kas paredz, ka iestāde un tiesa nedrīkst atteikties izlemt jautājumu, pamatojoties uz to, ka šis jautājums nav noregulēts ar likumu vai citu ārējo normatīvo aktu (iestāžu un tiesu juridiskās obstrukcijas aizliegums). Tās nedrīkst atteikties piemērot tiesību normu, pamatojoties uz to, ka šī tiesību norma neparedz piemērošanas mehānismu, ka tas nav pilnīgs vai nav izdoti citi normatīvie akti, kas tuvāk regulētu attiecīgās tiesību normas piemērošanu. Tas neattiecas tikai uz gadījumu, kad nav izveidota vai nedarbojas iestāde, kurai šī tiesību norma ir jāpiemēro vai citādā veidā jāpiedalās tās piemērošanā.

Pašvaldību tiesību sistēmā ir jāatrod taisnīgs līdzsvars starp pašvaldību autonomiju un funkciju pildīšanu saskaņā ar likumu un uzraudzību un jāizveic pašvaldību tiesību ekosistēma, atbrīvojoties no pārmērīgi blīvā un ierobežojošā tiesiskā regulējuma, kas bremzē pašvaldību iespējas ekonomiski attīstīt tās teritoriju. Šobrīd likums fokusā ir pašvaldību uzraudzība, bet jābūt tiesiskai ekonomiskai attīstībai - lai būtu inovatīva pašvaldību iespēja īstenot tik nepieciešamos pasākumus un pakalpojumus tās iedzīvotāju dzīves kvalitātei. Būtiski minēt likuma „Par pašvaldībām” 5.panta pirmajā daļā ietverto pašvaldību patstāvību. Proti, minētā norma paredz, ka pašvaldības savas kompetences un likuma ietvaros darbojas patstāvīgi.

Ekosistēma

Ekosistēmas graušana

Attēls 27. Pašvaldību tiesību ekosistēma.

Pašvaldībām ir pilnvaras (tiesības un pienākumu kopums), kuras noteiktas ar pašvaldību tiesību normām un kuras ir nepieciešamas pašvaldību teritoriju iedzīvotāju dzīves apstākļu nodrošināšanai (Rags, 2005: 213) un ekonomiskās attīstības veicināšanai administratīvajā teritorijā. Būtiski, lai pašvaldību tiesību ekosistēma netiktu piesārņota ar pārmērīgas regulācijas, kontroles un aizlieguma sārņiem, bet lai likumu piemērošana būtu taisnīga un sistēmas mērķim atbilstoša. Šeit jāmin, ka pašvaldību tiesību sistēma svarīgs ir uzticības elements, kurš ir jābūt no atbildīgo personu puses.

## 5.2. Pašvaldības iespējas sniegt atbalstu (“valsts atbalsts”)

Komercsabiedrības atbalsts ir jebkura komercsabiedrībai no valsts, pašvaldībai vai Eiropas Kopienas līdzekļiem sniegta vai pastarpināta finansiāla palīdzība, kas rada vai var radīt konkurences ierobežojumus. 2016.gada 19.maijā Eiropas Komisija ir publicējusi paziņojumu „Komisijas paziņojums par Līguma par Eiropas Savienības darbību 107. panta 1. punktā minēto valsts atbalsta jēdzienu”, kas precīzāk skaidro gadījumus, kad jāpiemēro valsts atbalsta regulējums (EK 19.05.2016). Atbilstoši minētajam Eiropas Komisijas paziņojumam, lai kādu pasākumu komercdarbības veicināšanai varētu klasificēt kā komercdarbības atbalstu, kumulatīvi jāizpildās četriem kritērijiem:

* atbalsts tiek sniegts no valsts, pašvaldību vai Eiropas Savienības līdzekļiem;
* atbalsta saņēmējs gūst ekonomiskas priekšrocības *(kādas nevarētu saņemt normālos komercdarbības apstākļos);*
* realizētais pasākums ir selektīvs *(tas ir, atbalstu saņem tikai konkrētas komercsabiedrības, atsevišķās ekonomikas nozarēs vai teritorijas daļās darbojošās komercsabiedrības)*;
* komercdarbības atbalsts ietekmē konkurenci un tirdzniecību Latvijas iekšējā tirgū, kā arī tirdzniecību starp ES dalībvalstīm (EK 19.05.2016).

Nacionālā līmenī valsts iespējas sniegt atbalstu nosaka arī Komercdarbības atbalsta kontroles likuma 6.pants, kas paredz, ka *komercdarbības atbalsts ir aizliegts, izņemot gadījumus, kad atbalsta programma vai individuālais atbalsta projekts atbilst Eiropas Savienības aktiem un tajos noteiktajām piemērojamām procedūrām, kuras izriet no Līguma par Eiropas Savienības darbību* [*108.panta*](http://likumi.lv/doc.php?id=267199#p108) *3. un 4.punkta, kā arī citām starptautisko tiesību normām.*

Līguma par Eiropas Savienības darbību [108.panta](http://likumi.lv/doc.php?id=267199#p108) 3.punkts paredz, ka visi plāni piešķirt vai mainīt atbalstu ir jādara zināmi Komisijai laikus, lai Komisija varētu iesniegt savas piezīmes. Ja Komisija atzīst, ka, ievērojot 107. pantu, šādi plāni nav saderīgi ar iekšējo tirgu, tā nevilcinoties sāk 2. punktā paredzēto procedūru. Attiecīgā dalībvalsts nesāk īstenot pašas ierosinātos pasākumus, kamēr šī procedūra nav beigusies ar galīgo lēmumu. Tādējādi pašvaldībai ir jāievēro likumā un Līgumā par Eiropas Savienības līgumu ietvertā paziņojuma kārtība.

Būtiski, ka Eiropas komisija ir atzinusi, ka kaut arī nav iespējams definēt vispārīgas pasākumu kategorijas, kas atbilstu šiem kritērijiem (EK 19.05.2016). Komisijas līdzšinējos lēmumos ir rodami piemēri situācijām, kurās tā, ņemot vērā konkrētos lietas apstākļus, ir konstatējusi, ka publiskais atbalsts nevar ietekmēt tirdzniecību starp dalībvalstīm šādos sektoros & pasākumos**:**

a) *sporta un atpūtas infrastruktūra,* ar kuru apkalpo pārsvarā vietēja mēroga publiku un kura diez vai piesaistītu citu dalībvalstu klientus vai ieguldījumus;

b) *kultūras pasākumi un subjekti,* kuri veic saimniecisko darbību, kas diez vai pārvilinātu lietotājus vai apmeklētājus, kuri izmanto līdzīgu piedāvājumu citās dalībvalstīs; Komisija uzskata, ka potenciāls ietekmēt tirdzniecību starp dalībvalstīm piemīt tikai finansējumam, kuru piešķir lielām un plaši pazīstamām kādas dalībvalsts kultūras iestādēm un pasākumiem, ko plaši reklamē ārpus to vietējā reģiona;

c) *slimnīcas un cita veselības aprūpes infrastruktūra*, ar kuru sniedz parastos medicīnas pakalpojumus, kas vērsti uz vietējiem iedzīvotājiem un diez vai piesaistītu citu dalībvalstu klientus vai ieguldījumus;

d) *ziņu mediji un/vai kultūras produkti,* kuriem valodas un ģeogrāfisku iemeslu dēļ ir ierobežota, vietēja rakstura auditorija;

e) *konferenču centrs,* kura atrašanās vieta un atbalsta iespējamā ietekme uz cenām nosaka, ka tas reāli, visticamāk, nepārvilinātu citu centru izmantotājus no citām dalībvalstīm;

f) *informācijas un tīklošanās platforma*, kuras mērķis ir iepriekš noteiktā un ļoti nelielā vietēja mēroga teritorijā tiešā veidā risināt bezdarba problēmas un sociālos konfliktus;

g) *mazas lidostas vai ostas*, kuras pārsvarā apkalpo vietējos lietotājus, tādējādi konkurence par šiem pakalpojumiem notiek tikai vietējā līmenī, un kuru ietekme uz pārrobežu ieguldījumiem reāli ir lielākais nebūtiska;

h) *atsevišķu trošu ceļu* (*un īpaši slēpošanas pacēlāju*) finansēšana teritorijās, kur ir maz infrastruktūras un ierobežota tūrisma jauda.

Komisija ir precizējusi, ka, lai ietaises, kuras izmanto tādām darbībām, kas spēj piesaistīt lietotājus, kuri nav vietējie lietotāji, un kuras vispārīgā skatījumā ietekmē tirdzniecību, nošķirtu no sporta ietaisēm teritorijās, kur ir maz infrastruktūras un ierobežota tūrisma jauda, un kuru publiskais atbalsts nevarētu ietekmēt tirdzniecību starp dalībvalstīm, parasti ņem vērā šādus faktorus:

* ietaises atrašanās vieta (piemēram, pilsētā vai ciematu savienošanai);
* darba laiks;
* pārsvarā vietējie lietotāji (dienas biļešu proporcija attiecībā pret nedēļas biļetēm);
* ietaišu kopskaits un jauda attiecībā pret vietējo lietotāju skaitu;
* citas tūrisma infrastruktūras atrašanās attiecīgajā teritorijā.

Kā minēts 2016.gada 19.maijā Eiropas Komisijas paziņojumā „Komisijas paziņojums par Līguma par Eiropas Savienības darbību 107. panta 1. punktā minēto valsts atbalsta jēdzienu” (EK 19.05.2016) viena no vērā ņemamajām iezīmēm ir pārsvarā vietēja mēroga apkalpošanas zona, kā arī pierādījumi par to, ka ietekme uz pārrobežu ieguldījumiem diez vai būtu būtiska. Piemēram, izbūvējot vietējās atpūtas ietaises, veselības aprūpes infrastruktūru, nelielas lidostas vai ostas, kas pārsvarā apkalpo vietējos lietotājus un kuru ietekme uz pārrobežu ieguldījumiem ir nebūtiska, tirdzniecība diez vai tiek ietekmēta. Pierādījumi par to, ka tirdzniecība netiek ietekmēta, var ietvert datus, kas apliecina, ka infrastruktūrai ir tikai ierobežots skaits lietotāju ārpus konkrētās dalībvalsts un ka pārrobežu ieguldījumi konkrētajā tirgū ir minimāli vai arī tie diez vai tiktu negatīvi ietekmēti.

Līguma par Eiropas Savienības darbību [108.panta](http://likumi.lv/doc.php?id=267199#p108) 4.punks paredz, ka Eiropas Komisija var pieņemt regulas saistībā ar valsts atbalsta kategorijām, ko Padome saskaņā ar 109. pantu ir paredzējusi atbrīvot no šā panta 3. punktā paredzētās procedūras (paziņošanas Eiropas Komisijai). Viena no tādām kategorijām ir t.s. *de minimis* atbalsts.

### 5.2.1. De minimis atbalsta princips

Eiropas Komisija ir ieviesusi minimālā apjoma jeb tā saucamā de minimis atbalsta  jēdzienu, kas nosaka, ka atbalsta projekti par mazām summām, kuriem faktiski nav ietekmes uz konkurenci un tirdzniecību starp dalībvalstīm, netiek pakļauti vispārējām komercdarbības atbalsta kontroles prasībām (EK, 18.12.2013, Nr. 1407/2013). Par de minimis atbalstu tiek uzskatīts atbalsts, kas nepārsniedz 200000 EUR. Minēto 200,000 EUR bruto summu nedrīkst pārsniegt trīs fiskālo gadu laika posmā. Nacionālā līmenī minimālā atbalsta piešķiršanas kārtība ir noteikta Komercdarbības atbalsta kontroles likumā un 2014.gada 2.decembra Ministru kabineta noteikumos Nr. 66 „*De minimis* atbalsta uzskaites un piešķiršanas kārtība un uzskaites veidlapu paraugi” (MK, 02.12.2014).

Komercdarbības atbalsta kontroles likuma normas attiecas uz komercsabiedrībām, kas plāno pretendēt uz valsts atbalsta saņemšanu, valsts vai pašvaldību institūciju izstrādāto atbalsta pasākumu ietvaros. AtbilstošiKomercdarbības atbalsta kontroles likuma 14.panta pirmajai daļai*valsts vai pašvaldības kontrolē esošai komercsabiedrībai ir jānodrošina tāda grāmatvedības uzskaite, kas atspoguļo informāciju par veiktajiem valsts vai pašvaldību institūciju līdzekļu pārskaitījumiem, kurus valsts vai pašvaldību institūcijas piešķir tieši valsts vai pašvaldību kontrolē esošām komercsabiedrībām vai ar valsts vai pašvaldību institūciju kontrolē esošu komercsabiedrību vai finanšu iestāžu starpniecību, un šo līdzekļu izlietojumu.*

*De minimis* jomā šobrīd ir nepieciešama lielāka autonomija un rīcības brīvība *(discretion)* pašvaldībām, jo valsts ir tiesīga noteikt atbalsta lielumu, kas neietekmē konkurenci ES tirgū LPS (23.05.2012).

### 5.2.2. Pašvaldību publiskās un privātās funkcijas

Austrum un Centrāleiropas valstis debatē, vadoties no divām galējībām – statiskais pašvaldības modelis – kurā pašvaldība ir „valsts instruments” un pilsoniskās sabiedrības modelis, kurā pašvaldība ir sabiedrība – vietējā kopiena. Šodienas pašvaldību sistēma Latvijā atbilst decentralizētās pašvaldību sistēmas veidam, taču joprojām ir vērojamas spēcīgas tendences virzīties pretējā – centralizācijas virzienā (Rags, 2000:47). Pastāv arī pretējs viedoklis, ka „centralizācijas nav”, jo pašvaldību autonomija un rīcības brīvība ir pietiekama (A.Dravnieks intervija, 12.05.2016). Likuma „Par pašvaldībām” 4. pants paredz, karealizējot vietējo pārvaldi, pašvaldības likumā noteiktajos ietvaros ir publisko tiesību subjekts, bet privāttiesību jomā pašvaldībām ir juridiskās personas tiesības. Savukārt, likuma „Par pašvaldībām” 14. pants, kurš jālasa kontekstā arī ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma 87.panta otro daļu, paredz, ka pildot savas funkcijas, pašvaldībām likumā noteiktajā kārtībā ir tiesības:

1) veidot pašvaldību iestādes, dibināt biedrības vai nodibinājumus, kapitālsabiedrības, kā arī ieguldīt savus līdzekļus kapitālsabiedrībās;

2) iegūt un atsavināt kustamo un nekustamo mantu, privatizēt pašvaldību īpašuma objektus, slēgt darījumus, kā arī veikt citas privāttiesiska rakstura darbības;

3) ieviest vietējās nodevas un noteikt to apmērus, lemt par nodokļu likmēm un atbrīvošanu no nodokļu maksāšanas;

4) iesniegt prasības tiesā un sūdzības administratīvajās iestādēs;

5) saņemt informāciju no valsts iestādēm.

## 5.3.Nepieciešamība pēc inovācijām. E-pārvalde un cilvēkresursu piesaiste

### 5.3.1. Inovācijas pārvaldē un komunikācijā

Šobrīd pamatā valsts un pašvaldību institūcijas nodrošināto pakalpojumu sniegšanu raksturo  
vairākkārtēja nosūtīšana no viena speciālista pie otra un nelietderīga speciālistu darba laika izmantošana, kas diemžēl neliecina par modernu un inovatīvu valsti, kurā  
kvalitāte, efektivitāte un ātrums spēlē centrālo lomu. Nav racionāli katrai  
iestādei uzturēt pēc atšķirīgiem principiem veidotus klientu apkalpošanas  
centrus, jo dažādu nozaru klientu apkalpošanas centru apvienošanas un  
optimizēšanas rezultātā ir iespējams samazināt ar pakalpojumu sniegšanu  
saistītās izmaksas vairākās pozīcijās: personu apkalpošanas nodrošināšanā,  
nekustamā īpašuma uzturēšanā, cilvēkresursu izmaksās, pakalpojumu  
pārvaldības nodrošināšanā, informācijas tehnoloģijās.

Tāpēc apsveicama ir valsts un pašvaldību vienoto klientu apkalpošanas centru izveide (2016.gada 5.maijā Saeima galīgajā lasījumā atbalstīja grozījumus Valsts pārvaldes iekārtas likumā. Tie paredz nodrošināt iedzīvotājiem un uzņēmējiem plašākas iespējas saņemt valsts un pašvaldību sniegtos pakalpojumus, kā arī noteikt vienotu kārtību valsts sniegto pakalpojumu sniegšanas jomā. Valsts pārvaldes iekārtas likuma 98.pants paredz, ka valsts pārvaldes pakalpojumus pēc iespējas sniedz viena klientu apkalpošanas centra ietvaros klātienē vai elektroniski arī tad, ja to sniegšanā ir iesaistītas vairākas iestādes vai citi tiesību subjekti (Valsts pārvaldes iekārtas likums, 08.06.2016, 98. pants.)

Ministru kabinets nosaka valsts pārvaldes vienoto klientu apkalpošanas centru veidus, sniegto pakalpojumu apjomu un pakalpojumu sniegšanas kārtību Valsts pārvaldes iekārtas likuma 98.panta trešā daļa). Šobrīd novadu nozīmes attīstītības centros ir izveidoti 56 VPVKAC ar 74 klientu apkalpošanas punktiem. Populārākais no VPVKAC pieņemtajiem pakalpojumiem ir slimības pabalsti – pieņemts 7 721 iesniegums. Savukārt darbīgākais VPVKAC ir Ķekavas novadā, kas ir sniedzis 3 168 pakalpojumus (VARAM, 13.06.2016). Katrā VPVKAC klients saņem informāciju par Lauku atbalsta dienesta, Nodarbinātības valsts aģentūras, Uzņēmumu reģistra, Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes, Valsts darba inspekcijas, Valsts ieņēmumu dienesta, Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras un Valsts zemes dienesta e-pakalpojumiem un palīdzību e-pakalpojumu lietošanā, kā arī informāciju par valsts iestāžu tuvāko reģionālo struktūrvienību, tās darba laikiem un pieteikšanās kārtību.

Pārvaldes inovāciju kontekstā arī jāatzīmē, ka ar mērķi veicināt e-pārvaldes ieviešanu pašvaldību līmenī, ir izveidoti 10 kompetences centri (Cēsis, Gulbene, Valka, Daugavpils, Rēzekne, Aizkraukle, Bauska, Jelgava, Saldus, Ventspils). Divos pašvaldības kompetences centros ir izveidotas mācību klases, kurās regulāri notiek pašvaldības darbinieku informācijas sistēmu lietošanas apmācības. Tādējādi tiek ieviests un nostiprināts vienas pieturas aģentūras princips pakalpojumu sniegšanā, tādā veidā, būtiski samazinot administratīvo slogu, uzlabojot pakalpojumu pieejamību, veicinot valsts pārvaldes efektivitāti un valsts pārvaldes caurskatāmību (Atlāce-Bistere, 15.06.2016).

Jāatzīst, ka diemžēl e-pārvaldes ieviešana nenotiek tik ātri kā nepieciešams ekonomiskās attīstības uzplaukumam. Pamazām jāpilnveido kultūra „domā digitāli”, lai ietu kopsolī ar laiku. Atbilstoši 2016.gada 15.jūnija informācijai pašvaldībām strauji uzlabojas e-indekss. Kopumā 101 reģionālās pārvaldes ir sastopamas vismaz vienā sociālajā platformā un strauju kāpumu ir ieguvis YouTube (Atlāce-Bistere, 15.06.2016).

2016.gada 5.maijā Saeima galīgajā lasījumā atbalstīja grozījumus Valsts pārvaldes iekārtas likumā. Tie paredz nodrošināt iedzīvotājiem un uzņēmējiem plašākas iespējas saņemt valsts un pašvaldību sniegtos pakalpojumus, kā arī noteikt vienotu kārtību valsts sniegto pakalpojumu sniegšanas jomā. Tādējādi tiek ieviests un nostiprināts vienas pieturas aģentūras princips pakalpojumu sniegšanā, tādā veidā, būtiski samazinot administratīvo slogu, uzlabojot pakalpojumu pieejamību, veicinot valsts pārvaldes efektivitāti un valsts pārvaldes caurskatāmību. Iepriekšminēto pasākumi noteikti atvieglo komunikāciju starp iedzīvotājiem un pašvaldībām, tomēr ir jāpievērš uzmanība arī ekonomisko aktīvo iedzīvotāju drošībai.

### 5.3.2. Drošs darbs ekonomiski aktīvo cilvēku piesaistīšanai

Digitālā ekonomika un pēckrīzes posms ir veicinājuši jaunu nodarbinātības formu attīstību. Jau kopš 2000. gada pastāv šādas jaunas nodarbinātības formas (Eurofund, 2016).

* darbinieka darbs pie vairākiem darba devējiem (*employee-sharing*);
* darba dalīšana (vienu darbu veic vairāki speciālisti ar pilnu vai nepilnu darba laiku) (*job-sharing*);
* pagaidu projektu vadība vai ekspertīze (*interim management*);
* izsaukuma darbs (darbinieks tiek aicināts uz darbs laika, kad tas nepieciešams (*casual work*);
* IKT mobilais darbs (darbs tiek veikts, izmantojot informāciju tehnoloģijas no jebkuras vietas) (*ICT-based mobile work*);
* Vaučeru darbs (*voucher based work*) samaksa par darbu tiek organizēta ar vaučeriem, kas ietver gan algu, gan sociālos maksājumus;
* Portfolio darbs – pārsvarā pašnodarbināto neliela mēroga darbi daudziem klientiem;
* Pūļa darbs jeb darbs virtuālā mākonī (vai mākoņu grupās) – tiek veidotas īpašas platformas darbiniekiem un darba devējiem globāla mēroga darba veikšanai (šāda prakse ir *Amazon* un citās transnacionālās korporācijās un netiek atbalstīta no globālām arodbiedrībām, piemēram, UNI Global Union);
* Sadarbības darbs – pašnodarbinātās personas un e-darba veicēji apvienojas, lai varētu paveikt lielāka mēroga darbus un pārvarēt profesionālo izolētību.

Pašvaldībām cilvēkresursu piesaistei būtu jānodrošina strādājošiem drošas nodarbinātības formas un kvalitatīvas darba vietas pašvaldības teritorijā. Diemžēl 9 jaunās nodarbinātības formas ne vienmēr var uzskatīt par drošām. Tās drīzāk ir pēc-krīzes (*post-crisis*) pagaidu risinājums ar mazākām izmaksām. Cilvēkresursu piesaistei un nodarbinātībai darba attiecību un formu inovācijai jābūt ar plus zīmi nevis „uz tiesību rēķina”.

Drošu darbu un strādājošo dzīves kvalitāti viennozīmīgi uzlabotu koplīgumu un ģenerālvienošanās slēgšana pašvaldības teritorijās. Darba likuma 18.panta otrā daļa paredz, ka *darba koplīgumu nozarē vai teritorijā (turpmāk — ģenerālvienošanās) slēdz darba devējs, darba devēju grupa, darba devēju organizācija vai darba devēju organizāciju apvienība ar darbinieku arodbiedrību vai darbinieku arodbiedrību apvienību (savienību), ja ģenerālvienošanās pusēm ir atbilstošs pilnvarojums vai ja tiesības slēgt ģenerālvienošanos paredzētas šo apvienību (savienību) statūtos*. Jāpiebilst, ka koplīgumutvēruma paplašināšana garantētu strādājošiem labvēlīgākus un drošākus darba vides standartus. Zemāk minētā tabula ilustrē, kura nodarbinātības formas ir uzskatāma par drošu un kura nē.

Tabula . **Drošās un netipiskās nodarbinātības formas**

|  |  |
| --- | --- |
| Droša forma – darba līgums | Netipiska – nedroša forma |
| piešķir fiziskai personai darbinieka statusu; | uzņēmuma līgums; |
| piešķir Darba likuma garantijas (apmaksāts atvaļinājums, virsstundu darbs u.c.) ; | pūļa darbs (angl. - *crowd working*); |
| attiecas koplīgums; | pašnodarbinātais; |
| atšķirīga atbildība (DL un CL) | pagaidu nodarbinātības aģentūras; |
|  | personāla noma |

Avots: autori.

Pašvaldībām ir noteikta tiesiska iespēja piesaistīt arī brīvprātīgo darbu atbilstoši Brīvprātīgā darba likuma 3.panta otrajai daļai, kas paredz, ka Brīvprātīgo darbu ir tiesīgas organizēt:

1) biedrības un nodibinājumi, tajā skaitā arodbiedrības un to apvienības;

2) valsts un pašvaldību iestādes;

3) politiskās partijas un to apvienības.

Atbilstoši Brīvprātīga darba likuma 4.panta ceturtais daļai: ar brīvprātīgā darba veicēju neaizstāj nodarbināto. Brīvprātīgais darbs ir organizēts un uz labas gribas pamata veikts fiziskās personas fizisks vai intelektuāls bezatlīdzības darbs sabiedrības labā (*Brīvprātīgā darba likuma 2.pants).* Brīvprātīga darba līgumu ar pašvaldību ieteicams slēgt rakstveidā (*Brīvprātīgā darba likuma 6.pants).* Līgumu par brīvprātīgā darbu obligāti jāslēdz rakstveidā šādos gadījumos:

1) to pieprasa viena no pusēm;

2) ir paredzēts brīvprātīgā darba veicējam segt ar brīvprātīgo darbu saistītos izdevumus;

3) ir paredzēts veikt tādu brīvprātīgo darbu, kurā iesaistītas nepilngadīgas personas.

Atbilstoši Brīvprātīgā darba likuma 6.panta otrajai daļai Līgumā par brīvprātīgo darbu norāda:

1) brīvprātīgā darba organizētāja nosaukumu, reģistrācijas numuru un adresi;

2) brīvprātīgā darba veicēja vārdu, uzvārdu, personas kodu un dzīvesvietu;

3) veicamā darba apjomu, izpildes kārtību un termiņu;

4) brīvprātīgā darba vietu;

5) brīvprātīgā darba organizētāja atbildību, tiesības un pienākumus;

6) brīvprātīgā darba veicēja atbildību, tiesības un pienākumus;

7) ar brīvprātīgā darba veikšanu saistīto izdevumu sastāvu un apmēru, kuru ir paredzēts segt brīvprātīgā darba veicējam;

8) citus noteikumus, ja tas nepieciešams brīvprātīgā darba veikšanai.

Brīvprātīgā darba organizētāja galvenie pienākumi ir:

1) pirms brīvprātīgā darba uzsākšanas iepazīstināt brīvprātīgā darba veicēju ar darba apstākļiem, veicamajiem uzdevumiem un brīvprātīgā darba veicēja pienākumiem un tiesībām;

2) rakstveidā norādīt, kāda informācija uzskatāma par konfidenciālu;

3) nodrošināt drošus un veselībai nekaitīgus darba apstākļus, veicot risku novēršanai vai mazināšanai nepieciešamos pasākumus, pirms brīvprātīgā darba uzsākšanas instruēt brīvprātīgā darba veicēju par drošām darba metodēm, darba aprīkojuma un aizsardzības līdzekļu lietošanu, drošības zīmēm, kā arī sniegt informāciju par būtiskiem darba vides riska faktoriem un to ietekmi uz drošību un veselību;

4) nodrošināt tādus brīvprātīgā darba apstākļus, lai brīvprātīgā darba veicējs varētu izpildīt viņam noteiktos darba uzdevumus;

5) pēc brīvprātīgā darba veicēja pieprasījuma izsniegt izziņu par veikto brīvprātīgo darbu un tā ilgumu u.c .[[8]](#footnote-8))

Cilvēkresursu piesaistes jautājumā noteikti ir nepieciešams modernizēt likumu „Par palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā” [pieņemts 06.12.2001.). Atbilstoši minētajam likumampalīdzību pašvaldībā var saņemt tās teritorijā deklarētās personas šādos veidos:

1) pašvaldībai piederošās vai tās nomātās dzīvojamās telpas izīrēšana ([11.](http://likumi.lv/doc.php?id=56812#p11)— [21.pants](http://likumi.lv/doc.php?id=56812#p21));

2) sociālā dzīvokļa izīrēšana ([22.pants](http://likumi.lv/doc.php?id=56812#p22));

3) nodrošināšana ar pagaidu dzīvojamo telpu ([23.pants](http://likumi.lv/doc.php?id=56812#p23));

4) palīdzība īrētās pašvaldībai piederošās vai tās nomātās dzīvojamās telpas apmaiņā pret citu īrējamu pašvaldībai piederošu vai tās nomātu dzīvojamo telpu ([24.pants](http://likumi.lv/doc.php?id=56812#p24));

5) pabalsta piešķiršana dzīvojamās telpas īres vai pārvaldīšanas maksas un maksas par pakalpojumiem, kas saistīti ar dzīvojamās telpas lietošanu, segšanai (turpmāk — dzīvokļa pabalsts) ([25.pants](http://likumi.lv/doc.php?id=56812#p25));

6) dzīvokļa pabalsta piešķiršana bērnam bārenim un bērnam, kurš palicis bez vecāku gādības ([25.2 pants](http://likumi.lv/doc.php?id=56812#p25.2));

7) vienreizēja pabalsta piešķiršana dzīvojamās telpas vai dzīvojamās mājas remontam ([26.pants](http://likumi.lv/doc.php?id=56812#p26)) u.c.

Cilvēkresursu piesaistīšanu veicina drošas nodarbinātības formas, tomēr ar mērķi mainīt pieejamā darbaspēka struktūru izvēlētā virzienā var pielietot uz laiku arī citas nodarbinātības formas, piemēram, viens talantīgs eksperts tiek nodarbināts vairākās pašvaldībās (*employee-sharing*). Noteicošais faktors cilvēkresursu piesaistei ir darba vietas kvalitāte un ilgtspēja, darba samaksa un iespējas veiksmīgi apvienot darba un privāto dzīvi, ieskaitot pašvaldības atbalstu mājokļa jautājuma risināšanā. Visbeidzot, nepieciešams ieviest personu & iemaņu attīstības programmu (*people & skills programme*) (Bristol City Region City Deal, 2016), kas veicinātu darba devēju pieprasīto iemaņu apgūšanu iedzīvotājiem. Vēl jo vairāk, jaunas iemaņas veido jaunas darba vietas un veicina ekonomisko attīstību.

### 5.3.3. Uzņēmumu zonu izveide pašvaldībās

Pašvaldību atbalsts uzņēmējdarbībai bieži vien tiek īstenots kompleksi – caur t.s. uzņēmumu zonu izveidi. Šobrīd jēdziena „uzņēmumu zonas” definīcijas nepastāv. Zināmas līdzības var saskatīt ar Latvijas speciālajām ekonomiskajām zonām. Piemēram, Latgales speciālās ekonomiskās zonas likuma 1. pants paredz, kaLatgales speciālā ekonomiskā zona tiek izveidota ar mērķi veicināt Latgales reģiona attīstību, piesaistot ieguldījumus ražošanas un infrastruktūras attīstīšanai un jaunu darba vietu radīšanai (Latgales speciālās ekonomiskās zonas likums (19.05.2016). Savukārt, Rēzeknes speciālās ekonomiskās zonas teritorija ir Rēzeknes pilsētas un Rēzeknes novada teritorijas daļa, kura izveidota šajā likumā noteikto mērķu sasniegšanai un kuras robežas noteiktas ar Rēzeknes speciālās ekonomiskās zonas likumu (Rēzeknes speciālās ekonomiskās zonas likums, 01.10.1997). Šeit jāpiebilst, ka uzņēmumu zonas tiek veidotas arī ekonomiski augsti attīstītos reģionos, ne tikai degradētajās teritorijās uz atsevišķa likuma pamata. Analizējot Rietumanglijas piemērus, uzņēmumu zonas un uzņēmumu teritorijas ir pašvaldības atbalstīti biznesa rajoni, kuros ir nodokļu atlaides, vienkāršota biznesa plānošana un atvieglots administratīvais, slogs uzņēmējiem un nodarbinātajiem, laba infrastruktūra. Tomēr iespējams, ka pašvaldības Latvijā varētu veidot uzņēmumu zonu kā Rietumanglijā.

Piemērs 7. **Uzņēmumu zona Bristolē un Bātā**

|  |
| --- |
| Rietumu Anglijas piemērs Bristole & Bāta ietver vienu “uzņēmumu zonu” un piecas “uzņēmumu teritorijas”. Pašvaldības atbalstīti biznesa rajoni piedāvā atlaides likmēm, vienkāršotu plānošanu, uz vietas esošus partnerus un klientus, īpaši ātru platjoslu un vieglu sasniedzamību darbaspēka tirgum, lielceļus, dzelzceļu, lidostas un ostas. Piemēram, pie labās prakses ir minami „Bristol City Deal”, „zemes portfelis un atbalsts” ģimenēm nekustamā īpašuma iegādē, ģimenes atpūtas parku iekārtošana (piemēram, par Margaritas Stārastes tematiku), lai ģimenes nedodas tikai uz Lotemaa (Igaunija) vai Dinozauru parku (Lietuva). 2013. gadā, britu pašvaldībām strādājot kopā ar valsts institūcijām un uzņēmumiem tika izveidots zīmols “Invest in Bristol & Bath”. Pateicoties šim zīmolam ir piesaistīts finansējums no 52 vērā ņemamiem uzņēmumiem, saglabātas vairāk nekā 330 esošās darba vietas un izveidotas vairāk kā 1200 jaunas darba vietas 42% augstskolu absolventu paliek reģionā. |

Avots:<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221011/Bristol-and-West-of-England-City-Deal-FINAL.pdf>, 6*.10.2016.*

### 5.3.4. Investīciju piesaiste pašvaldībās

Svarīgi parādīt tos momentus, kas no likumiskā un institucionālā viedokļa šobrīd ierobežo pašvaldību spēju veidot piedāvājumu investoriem. Investīciju piesaistē pašvaldībām jāpilnveido sadarbība ar Latvijas Investīciju aizsardzības aģentūru un jāpilnveido publiskās un privātās partnerības iespējas.

Viens no Latvijas investīciju un attīstības aģentūras (LIAA) darbības apakšvirzieniem ir finansējuma piesaiste no ārvalstu investoriem Latvijas investīciju projektiem, ieskaitot pašvaldību projektiem to turpmākai attīstībai. Plānots, ka šādi līgumi tiks slēgti ar Latvijas pašvaldībām, kas ir ieinteresētas investīciju, tai skaitā arī ārvalstu investīciju piesaistē savā pašvaldībā, un gatavi ievērot līguma nosacījumus. Līgumus par sadarbību investīciju piesaistē LIAA jau ir noslēgusi ar Valmieras, Jūrmalas, Jēkabpils, Liepājas, Cēsu, Siguldas, Ventspils, Rēzeknes, Daugavpils.

Būtisks solis investīciju piesaistē ir ietverts 2016.gada 21.aprīlī apstiprinātajā Latvijas Republikas Ministru kabineta rīcības plāna 3.1.punktā, kas paredz, ka būtiski tiks palielināta pašvaldību loma un atbildība investīciju piesaistē, cieši sadarbojoties ar procesā iesaistītajām valsts institūcijām un uzņēmējiem, vienlaikus paplašinot pašvaldību iespējas izmantot dažādus instrumentus uzņēmējdarbības veicināšanai. Par sadarbības mehānisma sagatavošanu ir atbildīgas Ekonomikas un Vides un Reģionālās Attīstības ministrijas.

Ar mērķi veicināt ekonomisko un sociālo kohēziju ir iespējams reģionālais atbalsts atpalicības mazināšanai vai degradēto teritoriju revitalizācijai (Raivis Bremšmits, VARAM). Iespējams veidot arī reģionālā atbalsta kartes *(regional aid maps),* kuras valsts attiecīgi apstiprinātu, paredzot „limitu”.[[9]](#footnote-9) Šobrīd darbojas Rēzeknes speciālā ekonomiskā zona, kurā strādā 18 uzņēmumi, izmantojot nodokļu atlaides un Nodarbinātības valsts aģentūras pārkvalifikācijas programmas darbiniekiem. Līdzīgs likums ir pieņemts Latgalei, kad 2016.gada 19.maijā, Saeima galīgajā lasījumā atbalstīja Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas izstrādāto likumprojektu „Latgales speciālās ekonomiskās zonas likums”. Latgales speciālās ekonomiskās zonas izveidošanas (SEZ) mērķis ir veicināt Latgales reģiona attīstību, piesaistot ieguldījumus ražošanas un infrastruktūras attīstībai un jaunu darbavietu radīšanai. SEZ darbība ilgs līdz 2035. gada 31. decembrim un tās kopējā teritorija nepārsniegs 5% no Latgales reģiona platības. Apstiprinot šo likumprojektu, uzņēmumiem, kuri veiks ieguldījumus attiecīgajā Latgales SEZ teritorijā, būs iespēja pretendēt uz tiešo nodokļu atvieglojumiem, proti, uzņēmuma ienākuma nodokļa un nekustamā īpašuma nodokļa atlaidēm (līdz 80%). Atsevišķi Daugavpils politiķi min arī iespējamo Daugavpils SEZ izveidi (Nacionalaapvieniba.lv, 05.08.2014).

### 5.3.5. Koncesiju līgumi un publiskā un privātā partnerība

Vēl viena neizmantota iespēja likuma smagnējības, sarežģītības un pastāvošās prakses dēļ pašvaldībām veicināt vietējās infrastruktūras pārmaiņas uzņēmējiem izdevīgā virzienā ir publiskā un privātā partnerība. Latvijā privātā un publiskā partnerība netiek izmantota (V.Liberte, Intervija, 27.05.2016), neskatoties uz to, ka privātās un publiskās partnerības likums ir detalizēti ietvēris pat publiskās privātās partnerības modeļus un veidus (šādas kazuistiskas pieejas un prakses nav ārvalstīs). Atbilstoši Publiskās un privātās partnerības likuma 1.panta pirmajai daļai publiskā un privātā partnerība ir publiskā un privātā sektora sadarbība, kuru vienlaikus raksturo šādas pazīmes:

a) sadarbība notiek starp vienu vai vairākiem publiskajiem partneriem un vienu vai vairākiem publiskās un privātās partnerības procedūrā iesaistītajiem privātajiem partneriem,

b) sadarbība notiek, lai nodrošinātu sabiedrības vajadzības būvdarbu veikšanā vai pakalpojumu sniegšanā,

c) tā ir ilgtermiņa sadarbība, kas ilgst līdz 30 gadiem, bet šajā likumā paredzētajos gadījumos arī ilgāk,

d) publiskais un privātais partneris apvieno un izmanto tam pieejamos resursus (piemēram, īpašumu, finanšu līdzekļus, zināšanas un pieredzi),

e) atbildība un riski tiek dalīti starp publisko partneri un privāto partneri;

Publiskās un privātās partnerības likuma 1.pants izšķir vairākus publiskās un privātās partnerības veidus un koncesijas:

* *līgumiskā publiskā* - publiskās un privātās partnerības veids, kurā publiskā sektora un privātā sektora sadarbība notiek, publiskajam partnerim un privātajam partnerim slēdzot un izpildot partnerības iepirkuma līgumu vai koncesijas līgumu;
* *institucionālā publiskā un privātā*— publiskās un privātās partnerības veids, kurā publiskā sektora un privātā sektora sadarbība notiek, šajā likumā noteiktajā kārtībā kopīgi izveidojot kopsabiedrību, ar kuru kā ar privāto partneri publiskais partneris slēdz partnerības iepirkuma līgumu vai koncesijas līgumu;
* *partnerības iepirkuma līgums* — publisko būvdarbu līgums (ja tas paredz arī uzceltās būves apsaimniekošanu) vai publisko pakalpojumu līgums (ja tas paredz arī būvdarbus, kas ir šā līguma priekšmeta nebūtiska daļa), kuru noslēdzis publiskais partneris un privātais partneris uz laiku, kas ir ilgāks par pieciem gadiem;
* *koncesijas līgums* — būvdarbu koncesijas līgums vai pakalpojumu koncesijas līgums, kuru noslēdzis publiskais partneris un privātais partneris;

Ar mērķi attīstīt partnerību ar pašvaldībām ir jāvienkāršo publiskās un privātās partnerības likums un partnerības īstenošanas mehānisms sadarbībā ar ekspertiem un asociācijām (piemēram, Latvijas Publiskās un privātās partnerības asociāciju u.c.), jo partnerība „iestrēgst” un birokrātisku šķēršļu dēļ to nav iespējams realizēt.

Jāatzīmē, ka visi publiskā un privātās partnerības projekti ir liela apmēra, tāpēc ir būtiski definēt pašvaldības finansiālo kapacitāti: pašvaldības īpašumu un finanses.

### Pašvaldību īpašums

Atbilstoši likuma „Par pašvaldībām” 76.pantam pašvaldību ekonomiskais pamats ir manta, tai skaitā finanšu resursi, kas veidojas no:

1) juridisko un fizisko personu nodokļu maksājumiem pašvaldības budžetā;

2) valsts budžeta dotācijām un mērķdotācijām;

3) kredītiem;

4) vietējām nodevām un citiem maksājumiem pašvaldības budžetā;

5) pašvaldības budžetā ieskaitāmajiem naudas sodiem;

6) ieņēmumiem no pašvaldības īpašuma apsaimniekošanas un pašvaldības iestāžu saimnieciskās darbības;

7) juridisko un fizisko personu brīvprātīgiem maksājumiem noteiktu mērķu sasniegšanai;

8) citiem ieņēmumiem.

1993.gada 28.septembra Latvijas Republikas Ministru kabineta lēmumā „Par pašvaldību reformu koncepciju” Nr. 18 ir minēts, ka pašvaldību īpašumā var būt zeme, ūdeņi un meži, kustamā un nekustamā manta (MK lēmums, 28.09.1993). Pašvaldību īpašuma uzdevums ir radīt apstākļus iespējami labākai iedzīvotāju apkalpošanai. Pašvaldību īpašumu apsaimnieko pašvaldību uzņēmumi un iestādes.

Latvijas pašvaldību īpašums ir nodalīts no valsts īpašuma. Latvijas pašvaldību sistēmas sagraušanas rezultātā 1940.gadā kā teritoriālo, tā arī arodu pašvaldību īpašums un manta tika nacionalizēti. Likuma „Par pašvaldībām” 3.pants paredz, ka vietējā pašvaldība ir vietējā pārvalde, kas ar pilsoņu Mūsdienu pašvaldību īpašuma izveidošana bija saistīts ar tā atgūšanu (Rags, 2000: 13).

Likuma „Par pašvaldībām77. pants paredz, ka pašvaldības īpašums ir nodalīts no valsts īpašuma un citu tiesību subjektu īpašuma. Pašvaldības pārvalda, lieto savu īpašumu un rīkojas ar to likumā noteiktajā kārtībā. Pašvaldību īpašumam var piemērot civiltiesisko lietu dalījumu: Shēma pašvaldību īpašums:

Pašvaldības īpašums izmantojams attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju vajadzību apmierināšanai, gan nododot to publiskā lietošanā (ceļi, ielas, laukumi, parki), gan veidojot iestādes un pašvaldības kapitālsabiedrības, kas nodrošina iedzīvotāju tiesības un sniedz tiem nepieciešamos pakalpojumus (pārvaldes iestādes, sociālās un veselības aprūpes, izglītības, kultūras, sporta un citas iestādes) (Vaidere et.al., 2006: 208).

Pašvaldības pārvalda un lieto īpašumu likumā noteiktajā kārtībā. Pašvaldībām ir tiesības lūgt Ministru kabinetam atsavināt nekustamo īpašumu piespiedu kārtā par labu pašvaldībai, ja tas nepieciešams iedzīvotājiem vai arī privatizēt īpašumu.

Investoru piesaistei un komercdarbības veicināšanai ir nepieciešams uzlabot arī publiskā īpašuma iznomāšanas (it īpaši ilgtermiņa nomas) un atsavināšanas kārtību. Šobrīd atbilstoši Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likuma 3.pants un citas normas ierobežo pašvaldības tiesības noteikt ilgtermiņa nomu vai pirmpirkuma tiesības. Tāpēc pašvaldībai nav tiesību paredzēt nomniekam nekustamā īpašuma pirmpirkuma tiesības, ja tas ir ieguldījs savus finanšu līdzekļus objektā, un pēc nomas beigām vēlas iegādāties nekustamo īpašumu (**Informatīvais ziņojums “Problēmjautājumi saistībā ar pašvaldību iespējām veicināt uzņēmējdarbību savā teritorijā un to iespējamie risinājumi”,** \_ VARAM 020916.857). Minētajā VARA M ziņojumā tiek piedāvāts arī risinājums šādu ierobežojumu atcelšanai, grozot Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likuma 3.panta un citu normu redakcijas un nosakot minimālo ieguldījumu apmēru (vismaz 50%) attiecībā pret nekustamā īpašuma kadastrālo vērtību, pašvaldība var piešķirt pirmpirkuma tiesības.

### Pašvaldību valdījums

Saskaņā ar Civillikuma 876.pantulietas valdījums ir īpašuma tiesībai atbilstoša faktiska vara par lietu. Tas pastāv, kad ķermeniska lieta faktiski atrodas kādas personas pilnīgā varā un kad pie tam šī persona izrāda gribu rīkoties ar lietu līdzīgi īpašniekam.Valdījums ir tiesībām atbilstoša faktiska vara. Valdījuma priekšmets var būt kā lietas šaurākā nozīmē, t. i. ķermeniskas, tā arī bezķermeniskas lietas, t. i. tiesības (Civillikuma 875.pants). Galvenā valdījuma atšķirība no īpašuma tiesībām ir tā, ka īpašniekam pieder absolūtā vara pār lietu (pat iznīcināt īpašumu), turpretim valdītājs tikai pārvalda to. Piemēram, Limbažu novada dome 2014.gada 27.martā  pieņēma lēmumu lūgt Latvijas Republikas Ministru kabinetam nodot Limbažu novada pašvaldības valdījumā nekustamos īpašumus Dūņezeru (135,6 ha platībā) un zem tā esošo zemi (148,5 ha), kā arī deleģēt Limbažu novada pašvaldībai tiesības noteikt kārtību, kādā izmantojami visi šī ezera dabas resursi un veicama ezera un tam pieguļošo teritoriju infrastruktūras attīstība.

## 5.4. Pašvaldību komercsabiedrības tirgus nepilnību mazināšanai

Pašvaldības kapitālsabiedrības izveidošanu, pārvaldi, reorganizāciju un likvidāciju regulē Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likums un Komerclikums. Pašvaldības biedrību un nodibinājumu izveidošanu, pārvaldi, reorganizāciju un likvidāciju regulē Biedrību un nodibinājumu likums. Pašvaldību kapitālsabiedrībām ir ievērojama loma iedzīvotāju labklājības veicināšanā šādu iemeslu dēļ:

* pašvaldību uzņēmumi rada stabilas un cienīgas darba vietas vietējiem iedzīvotājiem;
* pašvaldība nav tik atkarīga no privātiem uzņēmējiem;
* pašvaldību kapitālsabiedrību pakalpojumu un preču cenas ir parasti zemākas nekā privātā kapitāla uzņēmējiem u.c. (Community-Wealth.org)

Pašvaldību kapitālsabiedrībuaizsākumi meklējami 19.gadsimta beigās (Zviedrija, Somija, Beļģija, Vācija), aktīvāka darbība pēc 2.pasaules kara, straujš pieaugums 20.gadsimta beigās. Dienvidu valstu pieredze kopš 20. gadsimta astoņdesmitajiem/deviņdesmitajiem gadiem (Itālija, Spānija, Portugāle). Ir valstis, kur nav pašvaldību kapitālsabiedrību (Malta, Luksemburga). Atsevišķos globālās arodbiedrības pētījumos ir norādīts, ka „privātais kapitāls” ne vienmēr ir labākais darba devējs, kurš parūpēsies par vietēji iedzīvotāju labklājību (Uni-Global Union). Tāpēc katrai pašvaldībai ir svarīgi atrast pašvaldības unikālo piedāvājumu un investoru-enģeli. Savukārt, Valsts kontroles atzinumā ir minēts, ka pašvaldībās nav izstrādāta vienota kapitālsabiedrību pārvaldības sistēma un nav noteikti pārvaldības mērķi un uzdevumi u.c. nepilnības kuras jānovērš ( Valsts kontrole 2014).

Saskaņā ar 2012.gada 23.oktobra iepirkuma līgumu starp Konkurences padomi un *Deloitte* par pakalpojumu sniegšanu, *Deloitte* ir sagatavojusi šo Pētījumu par pašvaldību komersantu darbību preču un pakalpojumu tirgū un tās ietekmes uz konkurenci novērtējumu (Deloitte, 2013) *Deloitte* pētījumā minēts, ka no 417 pašvaldību kapitālsabiedrībām, 153 kapitālsabiedrībām var tikt konstatēts monopolstāvoklis, jo tām nav ne vien konkurenta. Konkurenci visticamāk nevar vērtēt kā pietiekami efektīvu lielākajā daļā tirgus, jo:

1) pašvaldību kapitālsabiedrības galvenokārt darbojas tirgos, kuros tās vēsturiski ir sniegušas pakalpojumu;

2) pakalpojumu sniegšana ir saistīta ar infrastruktūru, kura ir būtiska pakalpojuma sniegšanai, savukārt alternatīvas infrastruktūras izbūve visticamāk nav samērīga ar pieprasījumu tirgū;

3) pašvaldības nereti sniedz atbalstu kapitālsabiedrībām, kuru dalībnieks tā ir, jo īpaši tām kapitālsabiedrībām, kuras sniedz sociāli nozīmīgus pakalpojumus pašvaldības iedzīvotājiem (Deloitte, 2013).

Pētījumā secināts, ka pašvaldību kapitālsabiedrību pakalpojumi siltumpiegādē ir pamatoti, turpretim pašvaldības kapitālsabiedrības SIA „Zemgales mutes veselības centrs” dibināšana nav pamatota, jo zobārstniecības pakalpojumu tirgū kopumā ir konstatējama konkurence (Deloitte, 2013)

Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likuma 1.panta panta 12.punkts un 13.punts attiecīgi definē: pašvaldības kapitāla daļas — pašvaldībai piederošas kapitāla daļas sabiedrībā ar ierobežotu atbildību vai akcijas akciju sabiedrībā un pašvaldības kapitālsabiedrība — kapitālsabiedrība, kurā visas kapitāla daļas vai balsstiesīgās akcijas pieder vienai pašvaldībai. Rezolūcijā *Par pašvaldību komercdarbības nosacījumiem*LPS kongress uzsver, ka ceļš uz labklājību ir atkarīgs ne vien no valsts politikas, bet arī no katras pašvaldības sekmēm un katrai pašvaldībai vislabāk redzams, kā un kādi pašvaldības komercdarbības veidi tās teritorijā nepieciešami (LPS, 15.05.2015). Rezolūcija uzsver:

* Nenoteikt obligātu atzinumu pieprasīšanu no Konkurences padomes vai citām organizācijām, kas novestu pie nevajadzīgas birokratizācijas;
* Paredzēt publiskās komercdarbības pamatojumu ne vien stratēģiski nozīmīgu preču un pakalpojumu nodrošināšanai, bet arī stratēģiski nozīmīgu cilvēkresursu piesaistīšanai;
* Paredzēt iespēju pašvaldības līdzdalībai kooperatīvajās sabiedrībās (LPS, 15.05.2015)

Kad izvertējums par tirgus nepilnību ir veikts tiek izdoti pašvaldību saistošie noteikumi, kuros nosaka tirgus nepilnību vai tādus pašvaldības īpašumus, vai preces un pakalpojumus, kas ir stratēģiski svarīgi pašvaldības administratīvās teritorijas attīstībai.

Saskaņā ar likuma „Par pašvaldībām” 41.pantu pašvaldības dome pieņem:  
1) ārējos normatīvos aktus (saistošie noteikumi);

2) iekšējos normatīvos aktus (noteikumi, nolikumi, instrukcijas);

3) individuālos aktus (administratīvie akti un citi pārvaldes lēmumi);

4) citus lēmumus.

Pašvaldības saistošie noteikumi ir ārējais normatīvais akts pašvaldības funkciju izpildē, brīvprātīgo iniciatīvu un ar normatīvajiem aktiem deleģēto pienākumu īstenošanā. Ņemot vērā to, ka pašvaldības saistošie noteikumi ietilpst normatīvo aktu hierarhijas zemākajā līmenī, tiem ir jāatbilst augstāka juridiskā spēka normatīvajiem aktiem.

## 5.5. Piemēru analīze

Jānorāda, ka Latvijā pašvaldības vietējās pašpārvaldes organizēšanā nav pilnībā autonomas un tās ir saistītas ar likumā “Par pašvaldībām” noteiktajām pašvaldību funkcijām. Citiem vārdiem, pašvaldību iespējas ietekmēt vietējās ekonomikas attīstību tiesiskais pamats izriet no likuma “Par pašvaldībām” 15.pantā noteiktajām pašvaldību autonomajām funkcijām. Šāds pamatojums izriet arī no Eiropas vietējo pašvaldību hartas 4.panta pirmās daļas, kura paredz, ka vietējās pašpārvaldes pilnvaras tiek noteiktas ar konstitūciju vai likumu.

Tādējādi šīs apakšnodaļas ietvaros izpēte tiks veltīta konkrētiem piemēriem par pašvaldības iespējām ietekmēt vietējās ekonomikas attīstību, vērtējot šādas iespējas caur pašvaldību autonomo funkciju prizmu.

### 5.5.1. Pašvaldības tiesības būvēt īres dzīvokļu ēkas

Kaut gan no normatīvā regulējuma tiešā veidā neizriet pašvaldības tiesības nodrošināt daudzdzīvokļu dzīvojamo māju būvēšanu dzīvokļu izīrēšanas vajadzībām, šāds pamatojums ir rodams likuma “Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas 9.punktā noteiktajā pašvaldību autonomajā funkcijā – sniegt palīdzību iedzīvotājiem dzīvokļa jautājumu risināšanā. Šajā sakarā ir akcentējami atsevišķi juridiski aspekti, kam ir nozīme attiecīgās funkcijas un pašvaldības tiesības īstenošanā.

Pirmkārt, daudzdzīvokļu dzīvojamās mājas būvniecībai pašvaldībai sākotnēji ir jānodrošina pašvaldības kapitālsabiedrības dibināšana likuma “Par pašvaldībām” 14.panta pirmās daļas 1.punkta izpratnē, attiecīgi šādā pašvaldības kapitālsabiedrībā ieguldot pašvaldības līdzekļus. Ar šādu pašvaldības kapitālsabiedrību ir iespējams nodrošināt to pasākumu kopuma izpildi, kas nepieciešami daudzdzīvokļu dzīvojamās mājas uzcelšanai un nodošanai ekspluatācijā atbilstoši normatīvo tiesību aktu prasībām. Būtiski ir uzsvērt, ka šādas kapitālsabiedrības dibināšana var tikt īstenota, ja ir konstatējami Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88.panta noteikumos noteiktie priekšnoteikumi publiskas personas kapitālsabiedrības dibināšanai tās funkciju izpildei.

Jānorāda, ka pēc būtības kā alternatīva nebūtu izslēdzama arī paša būvniecības procesa kā pārvaldes uzdevuma izpildes nodošana privāto tiesību juridiskai personai. Taču šādā gadījumā primāri būtu jāizvērtē attiecīgo pārvaldes uzdevumu nodošanas ekonomiskie aspekti, t.i., vai privāto tiesību juridiskā persona ir spējīga nodoto pārvaldes uzdevumu izpildīt efektīvāk, kā to varētu izdarīt pati pašvaldība. Šāds izvērtējums atbilstu Valsts pārvaldes iekārtas likuma 40.panta pirmās daļas noteikumu prasībām.

Vienlaicīgi iepriekš minētajā ir identificējama problemātika, ka pašvaldībai, īstenojot likumā “Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas 9.punktā noteikto autonomo funkciju šādā aspektā, pašvaldība varētu būt ekonomiski labvēlīgākā stāvoklī attiecībā pret privāto tiesību juridiskajām personām, kuras nodarbojas ar būvniecības saimniecisko darbību attiecīgajā administratīvajā teritorijā. Minētais būtu pamatojams ar to, ka juridiskais veidojums, kas nodrošinātu daudzdzīvokļu dzīvojamās mājas būvniecības procesu, būtu piederīgs pašvaldības pārvaldes sistēmai, kas secīgi atvieglotu no normatīvā regulējuma izrietošo birokrātisko prasību izpildi būvniecības procesa īstenošanas ietvaros.

Otrkārt, pēc daudzdzīvokļu dzīvojamās mājas būvniecības pabeigšanas un būves nodošanas ekspluatācijā pašvaldībai ir iespējams attiecīgās mājas dzīvokļu īpašumus izīrēt. Šajā sakarā jānorāda, ka dzīvokļa īpašuma izīrēšanai jābūt savstarpējā mijiedarbībā ar likuma “Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas 9.punktā noteikto autonomās funkcijas izpildi. Proti, dzīvokļu īpašumu izīrēšanai ir jābūt saistītai ar palīdzības sniegšanu dzīvokļa jautājuma risināšanā pašvaldības iedzīvotājiem. Iepriekš minētā problemātika būtu attiecināma uz tā personu loka noteikšanu, kurām būtu izīrējami pašvaldības dzīvokļu īpašumi, kā arī attiecībā uz dzīvokļu īpašumu izīrēšanas nosacījumu noteikšanu, jo pašvaldības dzīvokļu izīrēšana nevar būt saistīta ar citu funkciju izpildi, kā tikai to, kas noteikta likuma “Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas 9.punktā.

Treškārt, attiecībā uz dzīvokļu izīrēšanu jānorāda, ka tās nodrošināšanai pašvaldībai ir nepieciešams dibināt kapitālsabiedrību, kas īstenotu dzīvokļu izīrēšanu (īres līgumu slēgšanu, īres maksas saņemšanu utt.), izīrētāja pienākumu izpildi, daudzdzīvokļu dzīvojamās mājas apsaimniekošanas nodrošināšanu u.c. darbības, kurām ir nozīme, lai tiktu realizēta pašvaldības autonomās funkcijas īstenošanas iecere un nodrošināta pašvaldības daudzdzīvokļu dzīvojamās mājas izīrēšanas kontinuitāte. Jānorāda, ka pēc būtības nebūtu izslēdzams, ka gan pašu būvniecības procesu, gan arī izīrēšanas un apsaimniekošanas uzdevumus varētu īstenot viena pašvaldības kapitālsabiedrība, kas no ekonomiskiem aspektiem būtu tikai racionālāk.

Iepriekš minētā sakarā būtiski ir norādīt, ka Latvijā atsevišķos gadījumos pašvaldības arī īsteno šādas pašvaldības tiesības būvēt daudzdzīvokļu dzīvojamās mājas dzīvokļu izīrēšanai. Piemēram, Rīgas pilsētas pašvaldības administratīvajā teritorijā pašvaldība ir veikusi pasākumu kopumu, lai uzbūvētu pašvaldības daudzdzīvokļu dzīvojamās mājas, kuras tiek izīrētas pašvaldības iedzīvotājiem. Šādu pasākumu kopumu izpildi Rīgas pilsētas pašvaldība nodrošina ar pašvaldības kapitālsabiedrību SIA “Rīgas pilsētbūvnieks”.

Līdzīgu iniciatīvu ir uzsākusi arī Valmieras pilsētas pašvaldība, kura 2015.gadā nolēma uzdot pašvaldības kapitālsabiedrībai SIA “Valmieras Namsaimnieks” uzsākt daudzdzīvokļu dzīvojamo māju projektēšanas un būvniecības darbus ar mērķi uzbūvēt dzīvojamās ēkas dzīvokļu izīrēšanai Valmieras pilsētas pašvaldības iedzīvotājiem (Db.lv, 07.10.2015).

Līdz ar to, no minētā secināms, ka Latvijā pašvaldības pēc būtības pamatoti īsteno šādas tiesības būvēt tās administratīvajā teritorijā daudzdzīvokļu dzīvojamās mājas dzīvokļu izīrēšanai, t.sk., īstenojot šādu ieceri ar pašvaldības kapitālsabiedrībām, pamatojot šādu iniciatīvu ar nepieciešamību risināt dzīvokļa izīrēšanas jautājumu pašvaldības administratīvajā teritorijā.

### 5.5.2. Pašvaldības tiesības dibināt kapitālsabiedrību industriālās teritorijas attīstībai

Likuma “Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas 10.punktā ir noteikta pašvaldības autonomā funkcija – sekmēt saimniecisko darbību attiecīgajā administratīvajā teritorijā un rūpēties par bezdarba samazināšanu. Konkrētajā tiesību normā noteiktā autonomā pašvaldības funkcija nav pilnībā saturiski konkretizēta, tādējādi saimnieciskās darbības sekmēšana pašvaldības administratīvajā teritorijā ir interpretējama plašāk, vienlaicīgi pieturoties pie attiecīgās autonomās funkcijas jēgas.

Industriālās teritorijas attīstības koncepcija ir saistīta ar pašvaldības infrastruktūras uzlabošanu un mērķi piesaistīt privātā kapitāla izmantošanu, palielināt darbavietu skaitu, kā arī veicināt saimniecisko konkurētspēju attiecīgajā administratīvajā teritorijā. Lai šādu mērķi īstenotu, ir būtiski trīs aspekti:

*Pašvaldības kapitālsabiedrības dibināšana*

Kā tika norādīts iepriekš, pamatojums pašvaldības kapitālsabiedrības dibināšanai izriet no likuma “Par pašvaldībām” 14.panta pirmās daļas 1.punkta. Šādas pašvaldības kapitālsabiedrības dibināšanai ir nepieciešams arī ieguldīt pašvaldības līdzekļus saskaņā ar likuma “Par pašvaldībām” 14.panta otrās daļas 6.punkta noteikumiem. Šajā sakarā jānorāda, ka attiecībā uz industriālās teritorijas attīstības iniciatīvas īstenošanu nebūtu lietderīgi nodot šādu pārvaldes uzdevumu izpildi privāto tiesību subjektiem, jo konkrētās iniciatīvas īstenošana ir stingri saistīta ar pašvaldības autonomās funkcijas izpildi un pašas pašvaldības izstrādāto infrastruktūras attīstības koncepciju.

Vienlaicīgi nebūtu izslēdzama privāto tiesību subjektu daļēja piesaiste industriālās teritorijas attīstības īstenošanā pie nosacījuma, ka šādā dalībā privāto tiesību subjekti ieguldītu privātos līdzekļus, kas mazinātu pašvaldības slogu ieguldījuma nodrošināšanā.

Attiecībā uz pašvaldības kapitālsabiedrības dibināšanu būtiski ir norādīt, ka pašvaldības kapitālsabiedrības dibināšanai šādam mērķim ir jāveic izvērtējums par to, vai ir konstatējami Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88.panta noteikumos noteiktie priekšnoteikumi publiskas personas kapitālsabiedrības dibināšanai šādas funkcijas izpildei.

*Teritorija industriālajai attīstībai*

Attīstāmās industriālās teritorijas teritoriālajam novietojumam ir īpaši būtiska nozīme, jo tieši šis aspekts noteiks, vai izvēlētā teritorija būs piemērota uzņēmējiem tā, lai uzņēmēji vēlētos ieguldīt līdzekļus pašvaldības administratīvās teritorijas tautsaimniecībā. Industriālās teritorijas izvēlē ir jāņem vērā citu infrastruktūras elementu (piemēram, transportēšanas ceļu, ūdens, siltumenerģijas, kanalizācijas sistēmas, elektroenerģijas utt.) pieejamību, kā arī teritorijas izmantošanas veids atbilstoši pašvaldības teritoriālajam plānojumam.

Attiecībā uz industriālo teritoriju jānorāda, ka būtisks aspekts ir industriālās teritorijas daļas piešķiršanai uzņēmējiem, kuri vēlas uzsākt saimniecisko darbību industriālās teritorijas ietvaros. Proti, pašvaldībai ir jāizvērtē, vai tā uzņēmējiem teritorijas daļu iznomās vai atsavinās par noteiktu maksu. Iznomāšanas gadījumā pašvaldībai būtu jāuzņemas nomas tiesiskās attiecības un kā iznomātājam jānodrošina tai piekrītošo pienākumu izpildi nomas tiesisko attiecību laikā. Savukārt atsavināšanas gadījumā pašvaldībai būtu jāvērtē atsavināšanas lietderīgums un iespējamā ietekme uz industriālās teritorijas turpmāko attīstību.

Jebkurā gadījumā attiecībā uz industriālās teritorijas daļas piešķiršanu uzņēmējiem, pašvaldībai ir jāizdara apsvērumi par piešķīruma ekonomiskiem apsvērumiem, lai šāda pašvaldības rīcība atbilstu pašvaldības mantas lietderīgas izlietošanas kritērijam, kas noteikts likuma “Par pašvaldībām” 14.panta otrās daļas 6.punktā, kā arī atbilstu pašvaldības autonomās funkcijas īstenošanai atbilstoši minētā likuma 15.panta pirmās daļas 10.punktam.

*Industriālās teritorijas pārvaldība*

Papildus iepriekš minētajam pašvaldībai ir jāņem vērā, ka industriālās teritorijas attīstības konceptā jāietver arī industriālas teritorijas pārvaldības nodrošināšana jeb apsaimniekošanas jautājuma risināšana, kā arī pasākumu kopuma veikšana industriālās teritorijas turpmākai attīstīšanai.

Šo konkrēto pašvaldības tiesību īstenošanas sakarā jānorāda, ka Latvijā šīs pašvaldības tiesības tiek īstenotas atbilstoši likuma “Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas 10.punktā noteiktajai autonomajai funkcijai. Piemēram, Valmieras pilsētas pašvaldības administratīvajā teritorijā tiek realizēts “Vidzemes industriālā parka” projekts (Valmieras pilsētas domes lēmums (23.10.2014) Nr.332) saskaņā ar kuru 2017.gadā jau ir plānots piesaistīt uzņēmējus saimnieciskās darbības veikšanai industriālās teritorijas ietvaros.

Šādu industriālās teritorijas attīstības koncepciju šobrīd ir izvirzījusi arī Dobeles novada pašvaldība. Atbilstoši Dobeles novada pašvaldības attīstības plānojumam 2014.-2020.gadam ir paredzēts izvērtēt trīs industriālo teritoriju attīstīšanas iespējas Dobeles novada pašvaldības administratīvās teritorijas ietvaros (Dobeles industriālo teritoriju attīstības koncepcija 2014) .[[10]](#footnote-10)

Lai arī industriālo teritoriju attīstības jautājums ir juridiski specifisks, secināms, ka šādas iniciatīvas īstenošanai pašvaldība ir tiesīga dibināt pašvaldības kapitālsabiedrību, kas atbilstu likuma “Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas 10.punktā noteiktās autonomās funkcijas jēgai un 14.panta pirmās daļas 1.punkta noteikumiem.

### 5.5.3. Pašvaldības tiesības dibināt kapitālsabiedrību muižas atjaunošanai

Likuma “Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas 5.punktā ir noteikta pašvaldības autonomā funkcija – rūpēties par kultūru un sekmēt tradicionālo kultūras vērtību saglabāšanu un tautas jaunrades attīstību (organizatoriska un finansiāla palīdzība kultūras iestādēm un pasākumiem, atbalsts kultūras pieminekļu saglabāšanai u.c.). Šajā sakarā jānorāda, ka pašvaldības kapitālsabiedrības dibināšana muižas atjaunošanas mērķim ietilpst kultūras pieminekļu saglabāšanas atbalstīšanas tvērumā, kas atbilst likuma “Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas 5.punktā noteiktajai autonomajai funkcijai.

Ievērojot, ka pasākumu kopuma veikšana muižas atjaunošanai ietilpst pašvaldības autonomajā funkcijā, kas noteikta likuma “Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas 5.punktā, tad pašvaldība ir tiesīga likuma “Par pašvaldībām” 14.panta pirmās daļas 1.punkta izpratnē dibināt kapitālsabiedrību muižas atjaunošanai.

Vienlaicīgi jānorāda, ka kapitālsabiedrības dibināšanai iepriekš minētajos apstākļos ir jābūt tieši saistītai ar muižas atjaunošanas mērķi konkrētās pašvaldības administratīvās teritorijas ietvaros. Papildus pašvaldībai būtu jāveic apsvērumi par to, vai no ekonomiskiem aspektiem pašvaldībai nebūtu lietderīgāk šādu pārvaldes uzdevumu nodot privāto tiesību subjektam. Šāds izvērtējums atbilstu Valsts pārvaldes iekārtas likuma 40.panta pirmās daļas noteikumiem.

Turklāt pašvaldības kapitālsabiedrības dibināšanai šādam mērķim būtu nepieciešams izvērtējums par to, vai ir konstatējami Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88.panta noteikumos noteiktie priekšnoteikumi publiskas personas kapitālsabiedrības dibināšanai.

Izvērtējams aspekts būtu arī konkrētas muižas atjaunošanas uzdevumu nodot izpildīt pašvaldības kapitālsabiedrībai, kura jau attiecīgajā pašvaldības administratīvajā teritorijā nodrošina pašvaldībai nepieciešamo būvdarbu izpildi. Latvijas pašvaldību praksē šādi ir rīkojusies, piemēram, Preiļu novada pašvaldība, 2015.gada 18.decembra novada domes sēdē nolemjot Preiļu pils atjaunošanu nodrošināt pašvaldības kapitālsabiedrībai SIA “PREIĻU CELTNIEKS” (Preiļu novads, 18.12.2015). Šāds piemērs dod pamatu secināt, ka pašvaldību kompetencē ir savas administratīvās teritorijas ietvaros nodrošināt kultūras pieminekļu, t.sk., muižu vai piļu, atjaunošanas darbu veikšanu, turklāt pašvaldībai šādu ieceri īstenojot ar pašas pašvaldības kapitālsabiedrību, nevis ieceres īstenošanu uzdodot privāto tiesību subjektiem.

No iepriekš minētā ir secināms, ka Latvijā pašvaldības ir tiesīgas dibināt kapitālsabiedrību kultūras pieminekļu atjaunošanai, kas attiecīgi ietilpst likuma “Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas 5.punktā noteiktajai autonomajai funkcijai un likuma “Par pašvaldībām” 14.panta pirmās daļas 1.punkta noteikumiem.

### 5.5.4. Pašvaldības tiesības pārdot pašvaldības minerālūdeni

Likuma “Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas 10.punktā ir noteikta pašvaldības autonomā funkcija – sekmēt saimniecisko darbību attiecīgajā administratīvajā teritorijā un rūpēties par bezdarba samazināšanu. Kā tika norādīts iepriekš, konkrētajā tiesību normā noteiktā autonomā pašvaldības funkcija nav pilnībā saturiski konkretizēta, tādējādi saimnieciskās darbības sekmēšana pašvaldības administratīvajā teritorijā ir interpretējama plašāk, vienlaicīgi pieturoties pie attiecīgās autonomās funkcijas jēgas.

Pašvaldības iniciatīva pārdot pašvaldības minerālūdeni varētu tikt vērtēta kā saimnieciskās darbības sekmēšana attiecīgajā pašvaldības administratīvajā teritorijā, taču šādas iniciatīvas īstenošanai ir nepieciešams ievērot divus būtiskus aspektus:

*Minerālūdens tirdzniecības tirgus konjunktūru attiecīgajā pašvaldības administratīvajā teritorijā*

Lai pašvaldības iecere pārdot pašvaldības minerālūdeni būtu īstenota pamatoti, pašvaldībai ir sākotnēji jāveic ekonomiska rakstura izvērtējums par to, vai attiecīgajā pašvaldībā ir nepieciešama pašvaldības dalība konkrētā tirgus ietvaros. Ja konkrētajā tirgū (kas sastāv gan no identificējamas tirgus teritorijas, gan no tirgus kā uzņēmējdarbības veida) jau ir esoši tirgus dalībnieki, kuri veido pietiekošu savstarpēju tirgus konkurenci, tad pēc būtības pašvaldībai nebūtu pamata īstenot iniciatīvu, kas veidotu jaunu tirgus dalībnieku pašvaldības kapitālsabiedrības personā. Savukārt, ja ir konstatējams, ka konkrētajā tirgū pēc būtības nepastāv pietiekoša konkurence vai faktiski tā nepastāv vispār, tad šāda pašvaldības iniciatīva būtu pamatota un īstenojama. Līdz ar to pašvaldības minerālūdens pārdošanas pamatojuma ziņā pašvaldībai būtu jāizvērtē konkrētā tirgus konjunktūra un iespējamā ietekme uz tirgu, ko varētu radīt pašvaldības iesaistīšanās šādā saimnieciskā darbībā.

*Pašvaldības kapitālsabiedrības dibināšana pašvaldības minerālūdens pārdošanai*.

No likuma “Par pašvaldībām” 14.panta pirmās daļas 1.punkta izriet, ka pašvaldība savu funkciju izpildei ir tiesīga dibināt pašvaldības kapitālsabiedrību. Ievērojot, ka iniciatīva par pašvaldības minerālūdens pārdošanu varētu tikt vērtēta kā pašvaldības autonomā funkcija, kas noteikta likuma “Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas 10.punktā, tad šīs iniciatīvas īstenošanai pašvaldība būtu tiesīga dibināt pašvaldības kapitālsabiedrību.

Vienlaicīgi jānorāda, ka šādai pašvaldības kapitālsabiedrībai būtu jābūt dibinātai pie nosacījuma, ka tās saimnieciskās darbības mērķi ir saistīti tikai ar likuma “Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas 10.punktā noteiktās autonomās funkcijas izpildi.

Attiecībā uz pašvaldības kapitālsabiedrības dibināšanu būtiski ir arī norādīt, ka pašvaldībai ir jākonstatē Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88.panta noteikumos noteiktie priekšnoteikumi publiskas personas kapitālsabiedrības dibināšanai šādas funkcijas izpildei. Daļēji šāds priekšnoteikumu atbilstības izvērtējums tiktu veikts, jau īstenojot minerālūdens tirdzniecības konjunktūras izvērtējumu attiecīgajā pašvaldības administratīvajā teritorijā. Ja attiecīgās funkcijas īstenošanai šādā aspektā tiek konstatēti priekšnoteikumi, kas noteikti Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88.panta noteikumos, tad pašvaldība ir tiesīga dibināt kapitālsabiedrību, lai pārdotu pašvaldības minerālūdeni tās administratīvajā teritorijā.

No praktiskiem piemēriem jānorāda, ka šādu iniciatīvu Latvijā ir īstenojusi Rīgas pilsētas pašvaldība. Proti, Rīgas pilsētas pašvaldības kapitālsabiedrība SIA “Rīgas ūdens” dibināja kapitālsabiedrību SIA “Aqua Riga”, kuras saimnieciskā darbība ir vērsta uz fasētā dzeramā ūdens ražošanu Rīgas pilsētas teritorijā. Jānorāda, ka šajā konkrētajā gadījumā juridiskā problemātika izveidojās, jo Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas ieskatā SIA “Aqua Riga” dibināšanai nepastāvēja Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88.pantā noteiktie priekšnoteikumi kapitālsabiedrības dibināšanai, lai pārdotu pašvaldības minerālūdeni (Puaro.lv, 23.08.2012).

Šāds praktiskais piemērs ļauj secināt, ka, lai pašvaldība būtu tiesīga īstenot pašvaldības minerālūdens pārdošanu tās administratīvajā teritorijā, ir nepieciešams sākotnēji veikt izvērtējumu par iniciatīvas atbilstību Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88.panta noteikumiem.

### 5.5.5. Pašvaldības tiesības apsaimniekot slēpošanas trasi

Likuma “Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas 2.punktā ir noteikta pašvaldības autonomā funkcija – gādāt par savas administratīvās teritorijas labiekārtošanu un sanitāro tīrību. Savukārt minētā panta pirmās daļas 6.punktā ir noteikta pašvaldības autonomā funkcija – nodrošināt veselības aprūpes pieejamību, kā arī veicināt iedzīvotāju veselīgu dzīvesveidu un sportu. Attiecībā uz pašvaldības tiesībām apsaimniekot slēpošanas trasi jānorāda, ka šāda iniciatīva ir vērtējama kā atbilstoša likuma “Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas 2.punktā un 6.punktā noteiktajām autonomajām funkcijām, kuras šajā aspektā ir jāvērtē savstarpējā kopsakarā.

Vienlaicīgi jānorāda, ka būtiska nozīme ir tiesiskajai formai, kādā tiek nodrošināta slēpošanas trases apsaimniekošana no pašvaldības puses.

Pirmkārt, pašvaldības slēpošanas trases apsaimniekošana ir iespējama, pašvaldībai dibinot kapitālsabiedrību, pamatojoties uz likuma “Par pašvaldībām” 14.panta pirmās daļas 1.punktu. Tomēr, īstenojot šādu iniciatīvu, ir nepieciešams, lai šādas kapitālsabiedrības saimnieciskā darbība būtu saistīta tieši ar pašvaldības autonomo funkciju izpildi, kas noteiktas likuma “Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas 2.punktā un 6.punktā. Turklāt saistībā ar šādas pašvaldības kapitālsabiedrības dibināšanu ir jāveic izvērtējums par to, vai ir konstatējami Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88.panta noteikumos noteiktie priekšnoteikumi publiskas personas kapitālsabiedrības dibināšanai šādu funkciju izpildei.

Otrkārt, pašvaldības slēpošanas trases apsaimniekošana ir iespējama, pašvaldībai nododot apsaimniekošanas uzdevumus izpildīt privāto tiesību subjektam likuma “Par pašvaldībām” 15.panta trešās daļas izpratnē. Šādā gadījumā pašvaldībai būtu nepieciešams izvērtēt, vai privāto tiesību subjekts pašvaldības slēpošanas trases apsaimniekošanas uzdevumus var izpildīt efektīvāk, nekā tos varētu izpildīt pati pašvaldība, kas atbilstu Valsts pārvaldes iekārtas likuma 40.panta pirmās daļas noteikumiem.

Treškārt, pašvaldības slēpošanas trases apsaimniekošana ir pieļaujama arī pašas pašvaldības struktūrvienību ietvaros. Proti, pašvaldības slēpošanas trases apsaimniekošanas nodrošināšanu pašvaldība ir tiesīga uzdot kādai no pašvaldības struktūrvienībām. Šādā gadījumā pašvaldībai būtu jāizvērtē, kuras pašvaldības struktūrvienības kompetence būtu atbilstošāka šāda pārvaldes uzdevumu kopuma izpildei.

Šajā sakarā jānorāda, ka, piemēram, Rīgas pilsētas pašvaldība tās administratīvajā teritorijā esošajā slēpošanas trasē, kas izveidota Purvciema mikrorajonā (Rīga.lv, 2016), apsaimniekošanas nodrošināšanu ir uzdevusi izpildīt Rīgas pilsētas domes Izglītības, kultūras un sporta departamenta pakļautībā esošajai iestādei – Sporta skola “Arkādija”. Tādējādi secināms, ka praktiskā aspektā Latvijā pašvaldībām ir tiesības apsaimniekot attiecīgās pašvaldības slēpošanas trases.

No iepriekš minētā izriet, ka pašvaldības ir tiesīgas nodrošināt pašvaldības slēpošanas trases apsaimniekošanu, kas pamatojams ar likuma “Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas 2.punktā un 6.punktā noteikto autonomo funkciju izpildi.

### 5.5.6. Pašvaldības tiesības izveidot savu interneta mediju

Šī jautājuma sakarā primāri ir jānorāda, ka jēdziens “interneta medijs” ir jāsaprot kā masu informācijas līdzeklis, kas tiek izplatīts ar interneta vietnes starpniecību. Tādējādi interneta medijs ir līdzeklis, ar kura palīdzību nenoteiktam personu lokam tiek nodrošināta noteikta satura informācija.

No likuma “Par pašvaldībām” izriet, ka būtisks pašvaldības darbības aspekts ir tieši tās administratīvās teritorijas iedzīvotāju informēšana gan par pašvaldības darbību, gan par citām aktualitātēm administratīvajā teritorijā, t.sk., izmantojot attiecīgās pašvaldības mājaslapu internetā. Līdz ar to šādas izpratnes ietvaros pašvaldībai piemīt tiesības nodrošināt sava interneta medija darbību, kas īsteno pašvaldības iedzīvotāju informēšanas funkciju.

Attiecībā uz pašvaldību mediju darbību jānorāda, ka Konkurences padome ir izdevusi vadlīnijas Latvijas pašvaldībām attiecībā uz publisku personu iesaisti uzņēmējdarbībā, kurā arī uzmanība tika veltīta pašvaldības mediju izdošanas iespējamajiem riskiem tieši konkurences aspektā (Konkurences padome, 06.11.2015). Piemēram, šādi konkurences riski attiecībā uz pašvaldības interneta mediju darbību varētu rasties saistībā ar pašvaldības līdzekļu ieguldīšanu interneta medija darbības nodrošināšanai, kas no konkurences viedokļa nostādītu pašvaldības interneta mediju labvēlīgākā pozīcijā nekā privātā sektora interneta medijus.

Līdz ar to priekšnoteikums pašvaldības interneta medija izveidošanai ir pašvaldības izvērtējuma veikšana šāda interneta medija izveidošanas ietekmei uz konkrēto interneta mediju tirgu pašvaldības administratīvajā teritorijā.

Pašvaldības interneta medija izveidošana ir tieši saistīta ar pašvaldības iedzīvotāju informēšanas funkciju, tāpēc šādam pašvaldības interneta medijam jābūt nodalītam no komerciāliem aspektiem, piemēram, reklāmu vai sludinājumu izvietošanas atlīdzības nolūkos.

No iepriekš minētā ir secināms, ka pašvaldības ir tiesīgas izveidot interneta medijus, taču šādam interneta medijam ir jābūt tieši saistītam ar pašvaldības iedzīvotāju informēšanas funkciju. Papildus pašvaldībai pirms interneta medija izveidošanas iniciatīvas īstenošanas ir jāveic izvērtējums par to, vai šāda interneta medija izveidošana nelabvēlīgi neiespaidotu interneta mediju tirgu attiecīgajā pašvaldības teritorijā.

### 5.5.7. Pašvaldības tiesības izmantot pašvaldības teritorijā esošos dabas resursus

No likuma “Par pašvaldībām” 14.panta pirmās daļas 2.punkta izriet, ka *“Pildot savas funkcijas, pašvaldībām likumā noteiktajā kārtībā ir tiesības iegūt un atsavināt kustamo un nekustamo mantu, privatizēt pašvaldību īpašuma objektus, slēgt darījumus, kā arī veikt citas privāttiesiska rakstura darbības”*. Savukārt minētā likuma 15.panta pirmās daļas 2.punktā ir noteikta pašvaldības autonomā funkcija – sekmēt saimniecisko darbību attiecīgajā administratīvajā teritorijā un rūpēties par bezdarba samazināšanu. Minēto tiesību normu ietvaros arī būtu vērtējama pašvaldības iniciatīva par pašvaldības teritorijā esošo dabas resursu iegūšanu un izmantošanu no pašas pašvaldības puses.

Turklāt no likuma “Par zemes dzīlēm” 10.panta pirmās daļas 3.punkta c) apakšpunkta būtības izriet, ka Valsts vides dienests ir tiesīgs izsniegt licenci pašvaldībām derīgo izrakteņu iegūšanai.

No minētā secināms, ka pašvaldības funkcijās ietilpst veikt darbības dabas resursu ieguvei attiecīgās pašvaldības administratīvās teritorijas ietvaros.

Vienlaicīgi jānorāda, ka šādas pašvaldības tiesības nav absolūtas un tās ir ierobežotas ar atsevišķiem nosacījumiem.

Pirmkārt, dabas resursu, konkrētāk – zemes dzīļu resursu, ieguvei pašvaldībai ir nepieciešams likuma “Par zemes dzīlēm” 10.panta pirmās daļas 3.punkta c) apakšpunkta izpratnē iegūt licenci no Valsts vides dienesta, kas attiecīgi atļautu pašvaldībai iegūt derīgos izrakteņus no zemes dzīlēm. Tādējādi šādas licences iegūšanai pašvaldībai ir nepieciešams izpildīt formālās prasības, kādas paredz Ministru kabineta 2012.gada 21.augusta noteikumi Nr.570 “Derīgo izrakteņu ieguves kārtība”.

Minētā sakarā būtu pamatoti izvērtēt grozījumus normatīvajā regulējumā, kas paredzētu pašvaldībām atvieglotāku kārtību licences iegūšanai priekš pašvaldības dabas resursu iegūšanas un izmantošanas. Šāds viedoklis būtu pamatojams ar to, ka pašvaldību un privāto tiesību subjektu intereses ir atšķirīgas pēc būtības. Proti, dabas resursu izmantošanas aspektā privāto tiesību subjektu interese ir saistīta ar peļņas gūšanu, savukārt pašvaldībām šāds noteikts mērķis nepastāv, un iegūtie dabas resursi var tikt izmantoti arī citas pašvaldības funkcijas īstenošanai. Turklāt pašvaldības pēc dabas resursu ieguves ir ieinteresētas arī rekultivācijas procesa nodrošināšanā nekā privāto tiesību subjekti.

Otrkārt, pašvaldībai šādas tiesības ir nepieciešams īstenot, izmantojot pašvaldībai piederošu nekustamo īpašumu, kurā atrodas attiecīgie dabas resursi. Ievērojot šādu apstākli, kā arī to, ka pašvaldībai iegūtie dabas resursi ir jāizmanto konkrētam mērķim, piemēram, pārdošanai vai pašvaldības citu funkciju izpildei, tad pašvaldībai ir jāievēro Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likuma 3.panta prasības, kas paredz publiskām personām, t.sk., pašvaldībām, rīkoties lietderīgi ar pašvaldības mantu un finanšu līdzekļiem.

Papildus norādāms, ka šādas tiesības īstenošanai ilgtermiņa ietvaros pašvaldībai ir nepieciešams arī izstrādāt kontroles procedūras dabas resursu ieguvei un iegūto dabas resursu efektīvai izmantošanai.

Treškārt, lai pašvaldība varētu iegūt dabas resursus no pašvaldībai piederošā nekustamā īpašuma, ir nepieciešams konstatēt, vai atbilstoši pašvaldības teritoriālajam plānojumam minētajā nekustamajā īpašumā ir pieļaujama šādas iniciatīvas īstenošana. Šāds aspekts ir būtisks, jo dabas resursu ieguve nav iespējama, ja pašvaldības teritoriālais plānojums nepieļauj veikt, piemēram, būvniecību, kas nepieciešama dabas resursu ieguves iniciatīvas praktiskai īstenošanai.

Ceturtkārt, šādas pašvaldības iniciatīvas īstenošanai ir nepieciešams iegūt informāciju par attiecīgā dabas resursu objekta ģeoloģisko izpēti. Proti, pašvaldībai ir nepieciešams noskaidrot, vai attiecīgais dabas resursu objekts ir iepriekš ģeoloģiski izpētīts un vai attiecīgajā teritorijā dabas resursu ieguve ir veikta jau iepriekš. Šādas prasības izvirza iepriekš minētie Ministru kabineta noteikumi Nr.570 “Derīgo izrakteņu ieguves kārtība” (MK noteikumi Nr.570 2012).

No iepriekš minētā ir secināms, ka pašvaldībai ir pieļaujams īstenot iniciatīvu dabas resursu ieguvei pašvaldības administratīvajā teritorijā. Tomēr šādas pašvaldības tiesības nav absolūtas, un to īstenošanai pašvaldībai ir nepieciešams veikt noteiktas darbības, kuras paredz normatīvais regulējums. Attiecībā uz normatīvajā regulējumā izvirzītajām prasībām var izteikt vērtējumu par to, ka šādas prasības pašvaldībām būtu nepieciešams atvieglot, jo pašvaldību interese dabas resursu ieguvē un izmantošanas mērķī nav ekvivalenta privāto tiesību subjektu interesēm un mērķim.

Ievērojot visu iepriekš norādīto, secināms, ka no normatīvā regulējuma viedokļa pašvaldībām ir piešķirti tiesību instrumenti, kuri paplašina pašvaldību iespējas ietekmēt vietējās pašpārvaldes ekonomisko attīstību, ko Latvijas pašvaldības arī īsteno praksē. Šādi instrumenti galvenokārt ir saistīti ar likumā “Par pašvaldībām” noteiktajām autonomajām funkcijām. Vienlaicīgi būtiski ir norādīt, ka šādas pašvaldības tiesības nav absolūtas un vairumā gadījumu pašvaldībām ir jāveic izvērtējumi, kuru neveikšana var ietekmēt šādu īstenoto tiesību pamatotību un likumību. Līdz ar to pašvaldības tiesības ietekmēt vietējās ekonomikas attīstību ir reālas un īstenojamas, taču ievērojot konkrētus normatīvajos aktos paredzētus nosacījumus.

# 6. Priekšlikumi grozījumiem nacionālajā likumdošanā, kas atvieglotu iespējas pašvaldībai veicināt vietējo ekonomiku

Izstrādājot pētījuma “Pašvaldības iespējas ietekmēt vietējās ekonomikas attīstību” daļu “Piemēru analīze”, tika secināts, ka gandrīz visas piemēru analīzē norādītās iniciatīvas pašvaldība var realizēt ar esošajos likumos esošajiem tiesību instrumentiem, turklāt veicinot vietējās ekonomikas attīstību. Par analizēto piemēru par pašvaldības minerālūdens pārdošanu secināms, ka tas tieši pretēji - neveicina vietējās ekonomikas attīstību, jo ierobežo konkurenci.

Tomēr, neskatoties uz to, ierosinām paplašināt likuma “Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas 10.punktu, izsakot to šādā redakcijā: “sekmēt saimniecisko darbību un ekonomikas attīstību attiecīgajā administratīvajā teritorijā. Ierosinām pašvaldībām, apsverot jautājumu par kapitālsabiedrību dibināšanu, ikreiz dibināšanas lēmumā skaidri un nepārprotami norādīt kapitālsabiedrības dibināšanas mērķi un Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88.panta pirmajā daļā noteikto nosacījumu izpildi. Šādas norādes novērsīs lielu daļu no Valsts kontroles un Konkurences padomes potenciālajiem pārmetumiem. Pašvaldību attīstības plānošanas dokumentos vajadzētu iekļaut pašvaldību aģentūru, kapitālsabiedrību izvērtējumu un to attīstības mērķus ilgtermiņā, vidējā termiņā, nosakot veidus kā tie tiks sasniegti.

No priekšlikumu viedokļa vēlamies norādīt, ka nekad nebūs tā, ka pašvaldība varēs ieguldīt publiskus līdzekļus bez konkursa. Tomēr jāatzīst, ka esošie *privātās – publiskās partnerības* mehānismi, tostarp, koncesiju likuma mehānisms, īsti nestrādā. Pēc mūsu rīcībā esošās informācijas, ikviens koncesijas gadījums beidzas ar KNAB pārbaudi. Šis apstāklis nevar veicināt un neveicina mehānisma, kas vērsts uz ekonomikas attīstību, popularitāti un dzīvotspēju. No tiesību socioloģijas viedokļa Koncesiju likumu var dēvēt par “*mirušajām normām*”. Tādēļ mūsu priekšlikums būtu veikt padziļinātu pētījumu, piesaistot arī sociologus un/vai politologus (kā viedokļu noskaidrotājus vai *fokus grupu* moderatorus), noskaidrojot pašvaldību vadītāju praktiskos viedokļus, kādēļ šie mehānismi nestrādā, un pēc tam, piesaistot juristus (un, ja nepieciešams, valsts kontroles, KNAB un/vai Delnas pārstāvjus), izstrādāt grozījumus esošajā regulējumā, lai šīs normas iedzīvinātu.

Viens no iemesliem, kādēļ esošie *privātās – publiskās partnerības* mehānismi nestrādā, varētu būt to juridiskā un birokrātiskā sarežģītība, kas t.s. “mazo” pašvaldību juridiskajiem un pārējiem dienestiem ne vienmēr ir pa spēkam. Šeit nozīme varētu būt kooperācijai un pašvaldību tīkla izveidei (kā minēts 2016 gada MK rīcības plānā), un Latvijas Pašvaldību savienība varētu uzņemties vadošo lomu metodoloģiskā un juridiskā atbalsta sniegšanā, lai juridiskie un birokrātiskie jautājumi nekavētu privātās – publiskās partnerības ieviešanu.

Publiskās un privātās partnerības likumā nav paredzēts konkrēts atbildības sadalījums starp pašvaldību un investoru (jeb risku sadalījums starp publisko partneri un privāto partneri). Ir paredzēts, ka risku sadalījums ir katra projekta individuāls jautājums, un to uzrauga likumā definētā uzraudzības institūcija, ko katrā konkrētā gadījumā nosaka Ministru kabinets. Autoru ieskatā šis Publiskās un privātās partnerības likuma regulējums nav maināms, lai katra no tik dažādajām pašvaldībām varētu palikt elastīga sarunās ar privāto partneri.

Turklāt nepieciešams Ministru kabineta 2012.gada 21.augusta noteikumos Nr.570 “Derīgo izrakteņu ieguves kārtība” paredzēt, ja derīgo izrakteņu ieguvējs ir pašvaldība, tad pašvaldībai nav nepieciešams Valsts vides dienestā iesniegt dokumentus par rekultivācijas darbu plānošanu un veikšanu, vienlaikus neatbrīvojot pašvaldību no šo rekultivācijas darbu veikšanas. Tāpat Ministru kabineta 2012.gada 21.augusta noteikumos Nr.570 “Derīgo izrakteņu ieguves kārtība” nepieciešams paredzēt, ka pašvaldības ir atbrīvotas no 38.3.punkta (paredz iegūt zemes dzīļu izmantošanas licenci vai bieži sastopamo derīgo izrakteņu ieguves atļauju) izpildes.

Ir apsverams jautājums par Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likuma 6.1panta pirmās daļas (kas paredz nomas līgumu termiņus) izslēgšanu, atstājot šo jautājumu pašvaldību kompetencē, kā arī citu Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likuma normu korekcija, paredzot iespējas atsavināt nekustamo īpašumu, ja investīciju apjoms sasniedz vismaz 50% no nekustamā īpašuma kadastrālās vērtības un veicina izaugsmi pašvaldības teritorijā.

Lai mazinātu birokrātiju un sarežģītas juridiskās procedūras, ir apsverams jautājums par grozījumu veikšanu Publisko iepirkumu likumā, palielinot 8.pantā noteiktās summas iepirkuma procedūru piemērošanai. Apmērs, par kādu šīs summas ir palielināmas ir nosakāmas vai nu pašvaldības vadītāju aptaujā, vai ekonomistu diskusijā.

Lai mazinātu Valsts kontroles un Konkurences padomes nesamērīgu un attīstību bremzējošu uzraudzību, ir nepieciešams apspriest tiesību normu piemērošanas jautājumus, piemēram, Latvijas Pašvaldību savienība varētu rīkot regulāras apspriedes (plenērus vai seminārus), iesaistot VARAM un pašvaldības, ar konkrētajām institūcijām (Valsts kontroli un Konkurences padomi), lai šos jautājumus noregulētu, apspriestu konkrētus gadījumus un turpmāk būtu skaidras rīcības vadlīnijas. Šī pētījuma autoru ieskatā nebūtu iespējams atņemt Valsts kontrolei tiesības veikt pašvaldību revīzijas vai Konkurences padomei veikt uzraudzību. Vienlaikus, lai normatīvā līmenī uzlabotu preventīvo komunikāciju, ierosinām likumos noteikt pašvaldību tiesības iegūt konsultatīvu viedokli no abām konkrētajām iestādēm, konkrēti:

* papildināt Valsts kontroles likumu ar tiesību normu, ka “Pašvaldībai ir tiesības iegūt konsultatīvu Valsts kontroles viedokli par savām tiesībām vai rīcības modeli konkrētajā tiesiskajā situācijā” (pēc analoģijas ar “*uzziņas par savām tiesībām*” institūtu Administratīvā procesa likuma 9.nodaļā);
* no Konkurences likuma 6.panta trešās daļas 3.punkta izslēgt vārdus “vai pašvaldības” un papildināt ar 4.punktu šādā redakcijā “pašvaldības uzņēmumu (uzņēmējsabiedrību) darbības jautājumos, ja nepieciešams, sniedz attiecīgajai institūcijai rakstveida priekšlikumus vai atzinumus par konkurences aizsardzības, saglabāšanas vai attīstības principu ievērošanu”.

Analizējot normatīvos aktus un to piemērošanu, ir jāatrod taisnīgs līdzsvars starp pašvaldību autonomiju un funkciju pildīšanu saskaņā ar likumu un uzraudzību, izveidojot pašvaldību tiesību ekosistēma un atbrīvojoties no pārmērīgi blīvā un ierobežojošā tiesiskā regulējuma, kas bremzē pašvaldību iespējas ekonomiski attīstīt tās teritoriju. Tāpēc papildus iepriekšminētajam ierosinām:

* ņemt vērā, ka pašvaldību tiesības ir ekonomikas un politikas spogulis, tāpēc ir nepieciešams situācijai atbilstošs un noderīgs tiesiskais atspulgs – pašvaldību tiesību ekosistēma, kas veicinātu ekonomisko izaugsmi pašvaldību administratīvajās teritorijās un novērsts esošās pretrunas tiesību normās; Pašvaldību tiesību ekosistēmas izveidei un pretrunu pilnīgai novēršanai ir nepieciešama padziļināta izpēte;
* šobrīd ir būtiski nesašaurināt tiesisko bāzi pašvaldību iespējām ekonomiski attīstīt teritorijas un iztulkot to samērīgi un efektīvi, ņemot vērā valstiski svarīgo mērķi: revitalizēt degradētās teritorijas. Sakarā ar to, ka Latvijas reģioni kļūst “tukši”, kas ir faktors, kas noteikti neveicina ekonomikas attīstību, ir jāpārdomā juridiski – fiskāli mehānismi, lai novērstu šo situāciju. Te būtu vietā runāt par subsīdijām vai piemaksām cilvēkiem, kas dzīvo un strādā vai ir ekonomiski aktīvi ekonomiski depresīvos reģionos līdzīgi kā Skandināvijas valstīs;
* Latvijas Pašvaldību savienībā pastāv ļoti laba prakse uzņēmēju atbalstam pašvaldībās, piemēram, „Uzņēmējdarbības atbalsta tīkls”, kuru nepieciešams tikai intensificēt un inovēt;
* pašvaldību attīstību ietekmē globalizācijas ietekme un pieeja „World is a village” [pasaule ir ciemats] transporta un informācijas apmaiņu iespēju dēļ un Eiropas Savienības vienotais digitālais tirgus;
* pašvaldību tīkla izveide publiskās un privātās partnerības attīstībai (PPP projekti ir liela apmēra, tāpēc vēlama vairāku pašvaldību iesaiste) sadarbībā ar Publiskās un Privātās partnerības asociāciju un ekspertiem;
* pašvaldību ieņēmumu autonomijas palielināšana. Piemēram, īpašo nodokļu ieviešana: infrastruktūrai atbalsts ģimenēm zemes/nekustamā īpašuma iegādei; pašvaldībām ir iespēja noteikt savus ienākumu avotus - pašvaldību jeb vietējos nodokļus. Vietējie nodokļi varētu būt iezīmēti konkrētam mērķim: tūrisma nodoklis, infrastruktūras nodoklis u.tml.;
* nepieciešams attīstīt sadarbību ar izglītības iestādēm mūžizglītības un digitālo prasmju pilnveidošanai;
* uzņēmumu zonas pilsētās un novados izveide (*„city deal”* un citu vērtīgu piemēru ieviešana Latvijas pašvaldībās);
* pašvaldību un iedzīvotāju „domā digitāli” kultūras pilnveide, kā arī efektivitātes principa ievērošana „nekā lieka” un e-pārvaldes īstenošana;
* Cilvēkresursu piesaistes jautājumā noteikti ir nepieciešams modernizēt likumu „Par palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā”, izveidojot kompleksu palīdzību jaunām ģimenēm un trūcīgiem iedzīvotājiem zemes/ nekustamā īpašuma iegādē/ lietošanā.

# Izmantoto informācijas avotu saraksts

Allažu saime kooperatīvā krājaizdevumu sabiedrība. Pieejams: <http://www.allazusaime.lv/lv/allazu-saime-par-mums>. Aplūkots 15.06.2016.

Allažu saime. 2015. Gada pārskats.

Amdam, J. (2011). Flexibility in Regional Planning. Paper presented in Track 19: Rural and Regional Planning and Development at the 3rd World Planning Schools Congress, Perth, W, 4-8 July, 2011.

Andersson, K. (2006). Pursuing Innovations through Projects – The Parao of Project Management as a Tool for Regional Developmentin S.Sjöblom et.al. (eds.), Project Proliferation and Governance – The Case of Finland. Helsinki Research Institute, Swedish School of Social Science.

Atlāce-Bistere, Z. (15.06.2016) Latvijas e-indekss: 101 no 119 pašvaldībām ir sastopamas sociālajos tīklos. Pieejams: [http://www.db.lv/tehnologijas/latvijas-e-indekss-101-no-119-pasvaldibam-ir-sastopamas-socialajos-tiklos-450811. Aplūkots 20.06.2016](http://www.db.lv/tehnologijas/latvijas-e-indekss-101-no-119-pasvaldibam-ir-sastopamas-socialajos-tiklos-450811.%20Aplūkots%2020.06.2016).

Ābrama, Sk. 2016. Konkurences padomes priekšsēdētāja. Intervija 17.05.2016.

Baiks, J. 2016. Valmieras pilsētas priekšsēdētājs. Uzrunas Vidzemes Augstskolas Senāta sēdē un Augstskolu forumā.

Baltiņa, L. (2014). Uz vietu balstītas pieejas izmantošana reģionālās attīstības plānošanas pilnveidošanai Latvijā. Promocijas darbs. Latvijas Universitāte.

Banka Stiglitz, J. (1989). markets, market failures, and Development. *The American Economic Review, 79* (2), 197-203.

Bartik, T. (1990). The Market Failure Approach to Regional Economic Development POlicy. *Economic Development Quarterly* *, 4* (4), 361-370.

Bartik, T. (2007). Solving the Problems of Economic Development Incentives. In A. Marcusen, & Kalamazoo (Ed.), *In Reining in the Competition for Capital* (pp. 103-140). MI: UpJohn Institute for Employment Researche.

Bates, R. H. (2005). Beyond the Miracle of the Market: The Political Economy of Agrarian Development in Kenya. 2nd. ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Bates, R.H. (1997) *Open Economy Politics: The Politics and Economics of the International Coffee Market.* Princeton: Princeton University Press.

Beck, U. (1996). The Reinvention of Politics.Rethinking Modernity in the Global Social Order. Cambridge: Polity Press.

Beck, U. (2009). World at Risk. Cambridge: Polity Press.

Bela, B. (2015). Attīstības teorijas: mainīgie uzskati par veiksmīgu attīstību. *Jaunas pieejas sociālās attīstības mērīšanā: cilvēki, teritorijas, pašvaldības.* A.Zobena, I.Ijabs red. Rīga: Latvijas Universitāte, 17-35 lpp.

Bikse, V. (2007). *Ekonomikas teorijas pamatprincipi*. Rīga, Izglītības soļi.

Bite, D. (2012). Pašvaldību sadarbība Latvijā. Promocijas darbs. Rīga: Latvijas Universitāte.

Boettke, P., & Coyne, C. (2011). Quazimarket failure. *Public Choice* *, 149* (1/2), 209-224.

Bremšmits, R. Inovācijas un reģionālā attīstība Latvijā. Prezentācijas materiāls,VARAM. Pieejams: <http://www.norvegija.lv/Global/SiteFolders/webrig/Ambassaden/Raivis%20Bremsmits,VARAM.pdf>

*Bristol City Region City Deal* (2016) Pieejams: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221011/Bristol-and-West-of-England-City-Deal-FINAL.pdf>.

Buch-Hansen, M., Lauridsen, L.S. (2012). The Past, Present and Future of Development Studies. *Forum of Development Studies*, 39(3), pp. 293-300.

Buelens, C., Garnier, G., & Meiklejohn, R. (2007). *The economic analysis of state aid:Some open questions.* Directorate General for Economic and Financial Affairs. Brussels: European Commission.

Clark, G., Huxley, J., Mountford, D. (2010). Organising Local Economic Development. OECD

Community Wealth.org (2016). Municipal Enterprise. Pieejams: <http://community-wealth.org/strategies/panel/municipal/index.html>. Aplūkots 10.06.2016.

Coulson, A., Campbell. C. eds. (2008) *Local Government in Central and Eastern Europe. The Rebirth of Local Democracy*. London and New York: Routledge.

Davidson, J., & Weersink, A. (1993). What Does It Take for a Market to Function? *Review of Agricultural Economics* *, 20* (2), 558-572.

Db.lv (07.10.2015) Valmierā būvēs daudzdzīvokļu īres namu. Pieejams: [*http://www.db.lv/ipasums/buve/valmiera-buves-daudzdzivoklu-ires-namu-439213*](http://www.db.lv/ipasums/buve/valmiera-buves-daudzdzivoklu-ires-namu-439213). Aplūkots 16.06.2016.

Deloitte (2013) Pašvaldību uzņēmumu darbība preču un pakalpojumu tirgū un tās ietekmes uz konkurences vidi novērtējums. Pieejams: <http://www.kp.gov.lv/documents/18f2763ffb0b78297523649c32b52774a1c99857>. Aplūkots 05.05.2016.

Diena.lv (05.04.2013) Ekonomiskā krīze Latvijā ir pārvarēta. Pieejams: http://www.diena.lv/latvija/viedokli/rudzitis-ekonomiska-krize-latvija-ir-parvareta-14001764. Aplūkots: 20.07.2016.

Dobeles industriālo teritoriju attīstītības koncepcija. (2012). Pieejams: <http://www.dobele.lv/upload/dokomenti/planosanas_dokumenti/industrialo_teritoriju_attistibas_koncepcija.pdf> Aplūkots 15.05.2016.

EK. (18.12.2013). Eiropas Komisijas 2013. gada 18. decembra Regula (EK) Nr. [1407/2013](http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1407?locale=LV) par Līguma par Eiropas Savienības darbību 107. un 108. panta piemērošanu de minimis atbalstam. Pieejams: <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/de_minimis_regulation_lv.pdf>. Aplūkots: 15.05.2016.

EK. (19.05.2016). Eiropas Komisijas paziņojums par Līguma par Eiropas Savienības darbību 107. panta 1. punktā minēto valsts atbalsta jēdzienu. Pieejams: <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_of_aid_lv.pdf>. Aplūkots 15.05.2016.

Ekonomikas Ministrija. (2012). Pārskats par 26 pašvaldību atbalstu uzņēmējiem. Pieejams šeit: <http://www.slideshare.net/ekonomikas_ministrija/informcija-par-26-pavaldbu-atbalstu-uzmjiem>. Aplūkots 20.07.2016.

Ekspertu grupa pārvaldības pilnveidošanai (EGPP). (2012). *Pašvaldību sistēmas pilnveidošanas iespējas*. Valsts prezidenta kanceleja.

Endziņš, J. 2016. Latvijas tirdzniecības un rūpniecības kameras valdes priekšsēdētājs. Intervija. 10.05.2016.

Eurofund (2016) New forms of Epployment. Pieejams: <http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1461en.pdf>. Aplūkots 20.06.2016.

Forbes, 6 (61), Goluboviča, M. (2015). Kur vērts veidot biznesu?

FSA. (2006). *A Guide to Market Failure Analysis and High Level Cost benefit Analysis.* London: The Financial Services Authority.

Gercāne, L. 2016. Vidzemes plānošanas reģiona Attīstības nodaļas vadītāja. Intervija.

Grizāns, J. (2015). *Uzņēmējdarbības vides konkurētspēja Latvijas pilsētās un tās paaugstināšanā piemērojamie instrumenti*. Promocijas darbs, RTU

Hague, C., Hague, E., Breitbach, C. (2011). *Regional and Economic Development.* Planning, Environment, Cities. Palgrave Macmillan

Haite, I. (2013). Policentriska attīstība Latvijā un tās vērtēšana. Promocijas darbs. Daugavpils: Daugavpils Universitāte.

Head, J. (1972). Public Goods, The Polar case. In R. Bird, & J. Head (Eds.), Modern Fiscal Issues. Toronto.

Hefetz, A., & Warner, M. (2007). Beyond the market versus planning dichotomy:Understanding privatisation and its reverse in US cities. *Local Government Studies* *, 33* (4), 555-572.

Hoover, E., Giarratani, F. (1985). *Introduction to Regional Economics*. 3rd. ed. New York: Knopf.

Horvath, T. (2004). Threats of Transformation Failures. *Society and Economy* *, 26* (2-3), 295-324.

Housing&Regeneration Economics Team. (2011). *Economic Rationale for Regeneration Policy.* Scottish Government.

Kalniņa – Lukaševica, Z. (2012).*Reģionu attīstība Latvijā – izaugsmes faktori, politikas izvēles, attīstības modeļi*. Promocijas darbs, LU EVF

Kalniņa-Lukaševica, Z. (2013). *Regional development in Latvia – the economic model for development planning and evaluation.* Doctoral Thesis. Rīga: University of Latvia.

Kanda, W., Hjelm, O., Clausen, J. (2016). The Role of Business Development Organizations in Supporting Sustainable Entrepreneurship and Eco-innovation. Work Package 4. Linköping: SHIFT.

Kārkliņa, R. (2012). Lauku kopienu, pašvaldību un valsts iestāžu sadarbība attīstības plānošanā Latvijā. A.Cimdiņa, A.Raubiško red., Dzīve-attīstība-labbūtība Latvijas laukos. Rīga: Zinātne, 67.-87. lpp.

Konkurences padome (06.11.2015). Par pašvaldību medijiem un pienākumiem informēt iedzīvotājus. Pieejams: [*http://www.kp.gov.lv/lv/aktualitates/477-par-pasvaldibu-medijiem-un-pienakumu-informet-iedzivotajus*](http://www.kp.gov.lv/lv/aktualitates/477-par-pasvaldibu-medijiem-un-pienakumu-informet-iedzivotajus). Aplūkots: 16.06.2016.

Kuldīgas novada dome. Intervija. 22.05.2016.

Lamothe, S., & Lamothe, M. (2006). The Dynamics of Local Service Delivery Arrangements and the Role of Nonprofits. *International Journal of Public Administration* , 769-797.

Latgales speciālās ekonomiskās zonas likums (19.05.2016). Pieejams: <http://likumi.lv/ta/id/282586-latgales-specialas-ekonomiskas-zonas-likums>. Aplūkots 20.07.2016

Leimane, E. 2016. Valmieras pilsētas Attīstības nodaļas vadītāja. Telefonintervija 2016.g. 18.augustā.

Liberte, V. Intervija, 27.05.2016.

LPS (15.05.2015) LPS 26. kongresa rezolūcija “Par pašvaldību komercdarbības nosacījumiem”. Smiltene.

LPS (23.05.2012) LPS kongresa rezolūcija „Par atbalstu vietējai uzņēmējdarbībai”.

LR Finanšu ministrija. (28.01.2015.) Komisare, I. Prezentācija “Pašvaldību līdzdalības iespējas pašvaldību kapitālsabiedrību investīciju projektu finansēšanā”.

LR Valsts kontrole. (2014). Pārskats par Valsts kontroles Piektā revīzijas Departamenta Revīzijām pašvaldībās 2008. –2012.gads. 20 lpp.

Marsden, T., Sonnino, R. (2005). Setting up and Management of Public Policies with Multifunctional Purpose: Connecting Agriculture with New Markets and Services and Rural SMEs. Multagri project – UK national report, WP5. Cardiff: School of City and Regional Planning, University of Cardiff.

McCarthy. Rural geography: multifunctional rural geographies—reactionary or radical? Prog. Hum. Geogr., 29, 2005. 773.–782.lpp.

Ministru kabineta noteikumi Nr. 740. Pieejams: [http://likumi.lv/ta/id/271005-ide-minimisi-atbalsta-uzskaites-un-pieskirsanas-kartiba-un-uzskaites-veidlapu-paraugi. Aplūkots 15.05.2016](http://likumi.lv/ta/id/271005-ide-minimisi-atbalsta-uzskaites-un-pieskirsanas-kartiba-un-uzskaites-veidlapu-paraugi.%20Aplūkots%2015.05.2016).

Ministru kabineta noteikumi Nr.570. (2012) Derīgo izrakteņu ieguves kārtība. Pieejams: http://likumi.lv/doc.php?id=251021

Ministry of Finance, Sweden. (2005) Local government in Sweden - organisation, activities and finance. 2005. Pieejams: https://www.vannas.se/default.aspx?di=2056

MK (02.12.2014.) De minimis atbalsta uzskaites un piešķiršanas kārtība un uzskaites veidlapu paraugi

MK lēmums (28.09.1993) Par pašvaldību reformu koncepciju. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=234647>. Aplūkots 15.05.2016.

Nacionalaapvieniba.lv (05.08.2014) Daugavpils speciālās ekonomiskās zonas izveidošana. Pieejams: <http://www.nacionalaapvieniba.lv/nodalu_raksti/daugavpils-specialas-ekonomiskas-zonas-izveidosana/>. Aplūkots 16.06.2016.

North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

OECD. (2003). *Agricultural and Rural Development Policies in the Baltic Countries.* Paris: OECD.

OECD. (2004). *New forms of Governance for Economic Development.*

Pakalniņš, M. 2016. Rīgas domes Pilsētas attīstības departamenta Projektu vadības pārvaldes Investīciju nodaļas galvenais projektu vadītājs. Epasta intervija.

Pasaules Banka. Pilsētvides attīstības nodaļa. (2003). *Vietējā ekonomiskā attīstība*. VEA uzziņas materiāls.

Preiļu novads (18.12.2015) Nākošajā gadā sāksies Preiļu pils atjaunošanas būvdarbi. Pieejams: [*http://www.preili.lv/page/474?news\_id=17692*](http://www.preili.lv/page/474?news_id=17692). Aplūkots 16.06.2016.

Puaro.lv (23.08.2012). Jurists: Uz “Rīgas Ūdeni” neattiecas pašvaldībai likumā noteiktie ierobežojumi. Pieejams: <http://old.puaro.lv/lv/printesana/jurists-uz-rigas-udeni-neattiecas-pasvaldibai-likuma-noteiktie-ierobezojumi>. Aplūkots 16.06.2016.

Putnins, T. (2015). Economics of State Owned Enterprises. *International Journal of Public Administration* *, 38* (11), 815-832.

Pūķis, M., Jaunsleinis. A. (2014). Rekomendācijas pašvaldības pakalpojumu uzlabošanai. Pieejams: <http://www.lps.lv/images/resources/file/LSG%20Development/LPS_Rekomendacijas.pdf>. Aplūkots 20.07.2016.

Rags. Z. (2000). *Pašvaldības un to darbības tiesiskais pamats demokrātiskā valstī (izmantojot Latvijas pieredzi).* Rīga.

Rapaczynski, A. (1996). TheRoles of the State and the Market Establishing Property Rights. *The Journal of Economic Perspectives* *, 10* (2), 87-103.

Rēzeknes speciālās ekonomiskās zonas likums (01.10.1997). Pieejams: <http://likumi.lv/ta/id/45469-rezeknes-specialas-ekonomiskas-zonas-likums>. Aplūkots 20.06.2016.

Richardson, H. (1973). *Regional Growth Theory*. London: Macmillan.

Rīga.lv (15.01.2016.). Atklāta jaunizveidotā slēpošanas trase Purvciemā. Pieejams: [*https://www.riga.lv/lv/news/atklata-jaunizveidota-sleposanas-trase-purvciema?8596*](https://www.riga.lv/lv/news/atklata-jaunizveidota-sleposanas-trase-purvciema?8596). Aplūkots: 16.06.2016.

Ročāns, K. 2016. Vidzemes plānošanas reģions. Intervija.

Rokpelnis, H. 2016. Mazsalacas novada domes priekšsēdētājs. Intervija. 07.04.2016.

Sachs, I. Social sustainability and whole development: exploring the dimensions of sustainable development. T.Jahn, ed., Sustainability and the social sciences.1999. Zed books , London.

Sen, A. (2013). The Ends and Means of Sustainability. *Journal of Human Development and Capabilities: A Multi –Disciplinary Journal for People-Centered Development*, 14(1), pp 6-20.

Spička, M. 2016. Konkurences padomes Juridiskā departamenta direktors. Intervija. 17.05.2016.

Strazdiņa, D. 2016. Pašvaldības aģentūras “Kuldīgas attīstības aģentūra” direktores vietniece. Intervija. 17.05.2016.

Supan, A. B. (1986). On the West German Tenants Protection Legislation. *Journal of institutional and Theorethical Economics* (142), 380-404.

Svinbērna, G., Goga, S., Mēfijs, F. (2004). *Vietējās ekonomiskās attīstības rokasgrāmata*. Pasaules Uni-global Union, <http://www.uniglobalunion.org/>.

Štroferts, N. 2016. Kandavas novada domes priekšsēdētājs. Intervija. 11.04.2016.

Vaidere, I. et al. (2006). Reģionālā politika un pašvaldību attīstība Eiropas Savienībā un Latvijā. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds.

Valdisdombrovskis.lv (09.06.2014) [Valdis Dombrovskis uzstāsies Briseles ekonomikas forumā](http://www.valdisdombrovskis.lv/jaunumi/valdis-dombrovskis-uzstasies-briseles-ekonomikas-foruma?gads=2014&page=2). Pieejams: <http://www.valdisdombrovskis.lv/jaunumi/valdis-dombrovskis-uzstasies-briseles-ekonomikas-foruma?gads=2014&page=2>. Aplūkots 20.06.2016.

Valmieras pilsētas domes lēmums (23.10.2014) Nr.332

Valsts pārvaldes iekārtas likums (08.06.2016) Pieejams: <http://likumi.lv/ta/id/282339-grozijumi-valsts-parvaldes-iekartas-likuma>.

VARAM (13.06.2016) Valsts un pašvaldību vienotos klientu apkalpošanas centros reģistrēti jau 20,000 pieteikumi publiskajiem pakalpojumiem. Pieejams: <http://www.varam.gov.lv/lat/aktual/aktuali/?doc=22204>, Apmeklēts 24.07.2016.

Vārkavas novada pašvaldība. (2012). Vārkavas novada uzņēmēju aptauja. Pieejama šeit: <http://www.varkava.lv/lv/augseja-izvelne/pasvaldiba/varkavas-novada-dome/attistibas-programma-2012-2018>. Aplūkots 20.07.2016.

Vesperis, V. (2012). Reģionālās attīstības novērtēšana. Promocijas darbs. Jelgava: Latvijas Lauksaimniecības universitāte.

Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija. (2010). Informatīvais materiāls par pašvaldību iespējām veicināt uzņēmējdarbību. Pieejams: <http://www.varam.gov.lv/lat/publ/met/pasv/?doc=13181>

Whitford, A., & Clark, B. (2007). Designing Property Rights for Water: Mediating Market, Government, and Corporation Failures. *Policy Sciences* *, 40* (4), 335-351.

Wolf, C. (1987). Market and non-market failures:comparison and assessment. *Journal of Public Policy, 7* (1), 43-70.

World Bank Group. (2006). Creating jobs. A copublication of the World Bank and the International Finance Corporation. Pieejams: http://www.doingbusiness.org/~/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB06-FullReport.pdf

World Bank Group. (2009). Doing business 2009. Comparing regulations in 181 economies. A copublication of the World Bank and the International Finance Corporation. Pieejams: http://www.doingbusiness.org/~/media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB09-FullReport.pdf

World Bank Group. (2016). Doing business 2016 Measuring Regulatory Quality and Efficiency. 13th edition. Pieejams: http://www.doingbusiness.org/~/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf

World Bank. (2015). *The Big Business of Small Enterprises:Evaluation of the World Bank Group Experience with Targeted Support to Small and Medium-Size Enterprises.* World Bank Publications.

Zīlāns, A. Promocijas darbs: Latvijas lielo pilsētu attīstības politikas ilgtspējības vērtējums. Latvijas Universitāte. Rīga, 2014

**PIELIKUMS Nr.1**

**VIETĒJO PAŠVALDĪBU SOMIJĀ GALVENĀS ATBILDĪBAS JOMAS NO 535**

|  |  |
| --- | --- |
| Kuntien lakisääteisiä tehtäviä  Sosiaalihuolto:  sosiaalityö  kasvatus- ja perheneuvonta  kotipalvelut  asumispalvelut  laitoshuolto  perhehoito  vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta  toimenpiteet elatusavun vahvistamiseksi  lastensuojelu  vanhuspalvelun mukaiset hyvinvointia edistävät palvelut  vammaispalvelut  kehitysvammaisten erityishuolto  päihdehuolto  lastenvalvojan tehtävät, isyyden selvittäminen/vahvistaminen  adoptioneuvonta  perheasioiden sovittelu  lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanossa toimitettavaan sovitteluun kuuluvat toimenpiteet  omaishoidon tuki  kuntouttava työtoiminta  toimeentulotuen antaminen  ohjauksen ja neuvonnan järjestäminen sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämisestä  sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan tiedotustoiminnan järjestäminen  sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan koulutus-, tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminnan järjestäminen  sosiaalisen luoton myöntäminen Terveydenhuoltopalvelut:  terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen  terveysneuvonta ja terveystarkastukset  seulonnat  neuvolapalvelut  kouluterveydenhuolto  opiskeluterveydenhuolto  työterveyshuolto  tartuntatautien torjunta  vanhuspalvelun mukaiset hyvinvointia edistävät palvelut  todistusten ja lausuntojen antaminen lakiin perustuvissa tarpeissa  sairaanhoito sis. mm sairauksien tutkimus, taudinmääritys, hoito ja kuntoutus  kotisairaanhoito  suun terveydenhuolto  mielenterveystyö  päihdetyö  lääkinnällinen kuntoutus  erikoissairaanhoito  ympäristöterveydenhuolto  terveydensuojelu  elintarvikevalvonta  eläinlääkintähuolto  kuluttajaturvallisuusvalvonta  tupakkalain valvonta | Statutory functions for municipalities:  **Social welfare services:**   social work   parental and family counselling   home nursing services   housing services  ward services   family care   support for employment and work practice of persons with disabilities   measures to determine the alimony  child protection   services to promote the well-being of the elderly   disability services   services for the intellectually disabled   substance abuse treatment   child welfare officer tasks, paternity checks, paternal counselling   adoption counselling   family mediation   child custody issues, including visitation rights and arbitration include   support for carers   rehabilitative work   the provision of social assistance   guidance and counseling in matters of social welfare and other social security benefits and their abuse  relating information about social welfare and other social security  organizing education, testing, and research and development in matters of social welfare and other social benefits  admission of social credit  **Healthcare Services:**  Promoting health and well-being   health counseling and health checks   screenings   health clinic services   school healthcare   student healthcare  occupational healthcare   fight against infectious diseases   services to promote the well-being of the elderly  issuing statements and documents in needs based on law   Treatment incl. disease research, diagnosis, rehabilitation, etc.   home nursing   oral health care   mental health work   substance abuse care   medical rehabilitation   specialized healthcare   environmental healthcare   health protection  food control   veterinary care   consumer safety monitoring   tobacco law enforcement |
| Opetus- ja kulttuuripalvelut:  lasten päivähoito (varhaiskasvatus)  esiopetus  perusopetus  lisäopetus  perusopetukseen valmistava opetus (maahanmuuttajille)  joustavan perusopetuksen toiminta  aamu- ja iltapäivätoiminta  lukiokoulutus  ammatillinen koulutus  ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus  ammatillinen aikuiskoulutus  ammattikorkeakoulukoulutus  vapaa sivistystyö  yleinen kulttuuritoiminta  teatterit  orkesterit  museot  Iikunta  nuoriso  oppilas- ja opiskelijahuolto  kirjasto- ja tietopalvelut  taiteen perusopetus  Tekniset palvelut: maapolitiikka  kaavoitus ja maankäytön suunnittelu  liikenne, joukkoliikenne ja väylät  vesihuolto  jätehuolto  energiantuotanto ja jakelu  tietoverkot  kiinteistö- ja toimitilapalvelut sekä rakennuttaminen  rakennusvalvonta  asuntotoimi  Muut Palvelut  Ympäristönsuojelu  Pelastustoimi  Maaseutuhallinto  Asiakirjahallinto ja tietohallinto  Ikääntyvien pitkäaikaistyöttömien työllistämisvelvoite | **Education and cultural services:**  child care (daycare)  pre-school education   compulsory education (Grades 1-9)   additional classes (so-called Grade 10)  preparatory classes for primary education (for immigrants)  flexible primary education activities   morning and afternoon activities   upper secondary / high school education  vocational education  preparatory vocational education training    adult education  polytechnic education   free adult education   general cultural activities  theatres  orchestras  museums  sports  youth  pupil and student welfare  Library and Information Services  arts education  **Technical services:** land policy  Urban planning and land use planning  traffic, public transport and waterways  water supply  waste disposal  energy production and distribution  information networks  real estate and facilities management services , construction of buildings  building control  housing services  Other services  environmental protection  rescue services  countryside management  Document Management and Information Management  Obligation to provide employment for aging long-term unemployed |

**PIELIKUMS NR. 2**

**Pašvaldību saraksts, kuras piedalījās aptaujā**

|  |
| --- |
| 1. Aglonas novada dome |
| 1. Aizputes novads |
| 1. Aknīstes novads |
| 1. Alsungas novads |
| 1. Alūksnes novads |
| 1. Amatas novada pašvaldība |
| 1. Apes novada dome |
| 1. Ādažu novada dome |
| 1. Babītes novada pašvaldība |
| 1. Baldones novads |
| 1. Baltinavas novada pašvaldība |
| 1. Bauskas novads |
| 1. Brocēnu novada pašvaldība |
| 1. Carnikavas novads |
| 1. Cesvaines novada dome |
| 1. Daugavpils |
| 1. Daugavpils novada dome |
| 1. Dobeles novada pašvaldība |
| 1. Durbes novada dome |
| 1. Garkalnes dome |
| 1. Grobiņas novada dome |
| 1. Iecavas novads |
| 1. Inčukalna novads |
| 1. Jaunjelgavas novads |
| 1. Jaunpils novada dome |
| 1. Jelgavas novada pašvaldība |
| 1. Kārsavas novads |
| 1. Kocēnu novads |
| 1. Kokneses novads |
| 1. Krāslavas novads |
| 1. Krimuldas novada dome |
| 1. Lielvārdes novada pašvaldība |
| 1. Liepāja |
| 1. Līgatnes novada dome |
| 1. Līvānu novada dome |
| 1. Lubānas novada pašvaldība |
| 1. Ludzas novada pašvaldība |
| 1. Madonas novada pašvaldība |
| 1. Mazsalacas novada pašvaldība |
| 1. Mālpils novads |
| 1. Nauksēnu novads |
| 1. Neretas novada pašvaldība |
| 1. Nīcas novads |
| 1. Olaines novada pašvaldība |
| 1. Pārgaujas novada pašvaldība |
| 1. Pļaviņu novada dome |
| 1. Priekuļu novada pašvaldība |
| 1. Raunas novada pašvaldība |
| 1. Rēzekne |
| 1. Rēzeknes novada pašvaldība |
| 1. Rīga |
| 1. Rojas novada dome |
| 1. Ropažu novads |
| 1. Rugāju novada pašvaldība |
| 1. Rūjienas novada pašvaldība |
| 1. Salacgrīvas novada dome |
| 1. Salaspils novada dome |
| 1. Saldus novada pašvaldība |
| 1. Siguldas novada Dome |
| 1. Skrīveru novada dome |
| 1. Skrundas novads |
| 1. Smiltenes nov. dome |
| 1. Strenču novada dome |
| 1. Talsu novads |
| 1. Tērvetes novada dome |
| 1. Tukuma novada pašvaldība |
| 1. Vaiņodes novada pašvaldība |
| 1. Valkas novads |
| 1. Valmieras pilsētas pašvaldība |
| 1. Vecumnieku novads |
| 1. Ventspils novads |
| 1. Ventspils pilsētas dome |
| 1. Viesītes novads |
| 1. Viļānu novads |

.

1. Šis funkciju uzskaitījums pamatā balstās uz likuma „Par pašvaldībām” 15.pantu. [↑](#footnote-ref-1)
2. Līdz 2005.gadam likumā termina “saimnieciskā darbība” vietā tik lietots termins “uzņēmējdarbība” Līdz 1997.gadam bezdarba mazināšanas funkcija bija atsevišķā punktā, bet attiecīgais punkts par uzņēmējdarbības sekmēšanu bija šāds: “sekmēt uzņēmējdarbību savā administratīvajā teritorijā (pasākumi monopoldarbības ierobežošanai un konkurences veicināšanai; atļauju un licenču izsniegšana uzņēmējdarbībai, ja tas paredzēts likumos).” [↑](#footnote-ref-2)
3. http://www.sigulda.lv/public/lat/pasvaldiba/dokumenti1/gada\_parskati/, 2015.g. 34.lpp. [↑](#footnote-ref-3)
4. Sigulda Latvijas olimpiskais ziemas sporta centrs . Attīstības koncepcija 2014.-2020.g. SiA Modus Consulting. 21.lpp. [↑](#footnote-ref-4)
5. http://www.sigulda.lv/public/lat/pasvaldiba/budzets/ [↑](#footnote-ref-5)
6. <http://www.sigulda.lv/public/lat/jaunumi/11914/> [↑](#footnote-ref-6)
7. Ar transakcijas izmaksām šajā kontekstā ir domātas salīdzinošās plānošanas, pielāgošanas, uzraudzības izmaksas. [↑](#footnote-ref-7)
8. Brīvprātīgā darba likuma 7.pants. [↑](#footnote-ref-8)
9. Regional Aid Guidlines 2014-2020. [↑](#footnote-ref-9)
10. Dobeles industriālo teritoriju attīstības koncepcijas (pieņemta 2014.g.) teksts pieejams: http://www.dobele.lv/sites/default/files/document\_files/industrialo\_teritoriju\_attistibas\_koncepcija.pdf [↑](#footnote-ref-10)