



Latvijas Lauksaimniecības universitāte
Latvia University of Agriculture



Mg.sc.soc. **Ingūna Jurgelāne**

**SABIEDRISKO PAKALPOJUMU REGULĒŠANAS SISTĒMAS
KONCEPCIJAS PROJEKTA IZSTRĀDE PLĀNOŠANAS
REĢIONIEM LATVIJĀ**

**ELLABORATION OF THE CONCEPT PROJECT OF
PUBLIC UTILITIES REGULATION SYSTEM FOR THE
PLANNING REGIONS OF LATVIA**

Promocijas darba
KOPSAVILKUMS
ekonomikas doktora (*Dr.oec.*) zinātniskā grāda iegūšanai

SUMMARY
of the Doctoral thesis for the scientific degree *Dr.oec.*

(paraksts)

Jelgava 2011

INFORMĀCIJA

Promocijas darbs izpildīts Latvijas Lauksaimniecības universitātes Ekonomikas fakultātes Ekonomikas katedrā.

Doktora studiju programma – Agrārā un reģionālā ekonomika, apakšnozare – Reģionālā ekonomika.

Promocijas darba zinātniskais vadītājs – asoc.prof. (emeritus), *Dr.oec.* Jānis Kaktiņš.

Promocijas darba zinātniskā aprobācija noslēguma posmā:

- apspriests un aprobēts LLU Ekonomikas fakultātes starpkatedru (Uzņēmējdarbības un vadības, Ekonomikas, Grāmatvedības un finanšu) un Informācijas tehnoloģiju fakultātes Vadības sistēmu katedras akadēmiskā personāla pārstāvju sēdē 2010. gada 15. jūnijā;
- atzīts par pilnīgi sagatavotu un pieņemts Promocijas padomē 2011. gada 6. maijā.

Oficiālie recenzenti:

1. Latvijas Valsts Agrārās Ekonomikas Institūta Kvalitātes un vides aizsardzības nodaļas vadītāja, *Dr.oec.* **Ligita Melece**;
2. LZA akadēmiķis, *Dr.habil.oec.* **Arnis Kalniņš**;
3. Šauļu universitātes Lauksaimniecības attīstības zinātnes centra direktors, Sociālo zinātņu nodaļas asociētais profesors, *Dr.* **Jonas Jasaitis**.

Promocijas darba aizstāvēšana notiks LLU Ekonomikas zinātņu nozares Agrārās ekonomikas un Reģionālās ekonomikas apakšnozaru Promocijas padomes atklātā sēdē 2011. gada 9. septembrī Jelgavā, Svētes ielā 18, 212. auditorijā plkst. 10:00.

Ar promocijas darbu var iepazīties LLU Fundamentālajā bibliotēkā, Lielā ielā 2, Jelgavā un <http://llufb.llu.lv/llu-theses.htm>.

Atsauksmes sūtīt Promocijas padomes sekretārei Svētes ielā 18, Jelgava, LV–3001, tel. 63025170, anita.auzina@llu.lv. Atsauksmes vēlams sūtīt skenētā veidā ar parakstu.

Padomes sekretāre – *Dr.oec.* Anita Auziņa, LLU asoc. profesore.

INFORMATION

Promotion paper has been worked out in the Department of Economics, the Faculty of Economics of the Latvia University of Agriculture.

The Doctor study programme is Agrarian and regional economics, sub-sector of Regional economics.

Scientific curator of the promotion paper – *Dr.oec.* Janis Kaktins (Jānis Kaktiņš).

Scientific approbation of the promotion paper in the final stage:

- given consideration and approbated at the interdepartmental academic staff members meeting of the Faculty of Economics (departments of Entrepreneurship and Business Management, Economics, Accountancy and Finance and Information technologies) on June 15, 2010.
- has been acknowledged entirely accomplished and accepted on May 6, 2011.

Official reviewers:

1. *Dr.oec.* **Ligita Melece**, the leading reviewer, head of the Quality and Nature Protection department of the Latvian State Institute of Agrarian Economics;
2. *Dr.habil.oec.* **Arnis Kalniņš**, Full member of the Latvian Academy of Science;
3. *Dr.* **Jonas Jasaitis**, Director of Rural Development Center, Department of Social Sciences, Siauliai University assoc.prof.

Presentation of the promotion paper shall take place at the open sub-sectoral promotion board meeting of the Agrarian and Regional Economics of Economics Science Sector of the Latvia University of Agriculture on September 9, 2011 in Room 212, Svētes iela 18, Jelgava.

One may find the promotion paper in the Fundamental library of the Latvia University of Agriculture in Lielā iela 2, Jelgava and on <http://lufb.llu.lv/llu-theses.htm>.

Please **address references** to the secretary by the address: Svētes iela 18, Jelgava, LV-3001, tel. 0037163025170, anita.auzina@llu.lv.

Secretary of the board – *Dr.oec.* Anita Auzina (Anita Auziņa).

SATURS

IEVADS	8
1. SABIEDRISKO PAKALPOJUMU REGULĒŠANAS TEORĒTISKIE ASPEKTI	12
1.1. Sabiedriskie pakalpojumi kā ekonomikas procesa sastāvdaļa	12
1.2. Regulējamo nozaru izvērtējums Eiropas Savienības paplašināšanās kontekstā	14
1.3. Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas modeļi	14
1.4. Galvenās problēmas sabiedrisko pakalpojumu regulējamās nozarēs	16
1.5. Regulēšanas un vēlamā sociālās politikas mērķu mijiedarbība	17
1.6. Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas stratēģija	17
2. SABIEDRISKO PAKALPOJUMU REGULATORA DARBĪBA NEPILNĪGAS KONKURENCES TIRGŪ	18
2.1. Tirgus veidi un to atšķirības	18
2.2. Sabiedrisko pakalpojumu tarifu noteikšanas metodoloģiskie pamatprincipi	19
3. SABIEDRISKO PAKALPOJUMU REGULĒŠANAS TIESISKAIS UN INSTITUCIONĀLAIS PAMATS	20
3.1. Valsts un pašvaldību sabiedrisko pakalpojumu regulatoru darbības tiesiskais pamats	20
3.2. Sabiedrisko pakalpojumu licencēšana	20
3.3. Sabiedrisko pakalpojumu tarifu noteikšana	21
3.4. Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas institucionālais pamats	23
4. SABIEDRISKO PAKALPOJUMU REGULĒŠANAS SITUĀCIJAS IZVĒRTĒJUMS LATVIJAS REĢIONOS	25
4.1. Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēma Latvijā	25
4.2. Regulējamās nozares tautsaimniecībā: analītisks apskats	26
4.3. Regulējamo cenu ietekme uz inflāciju	27
5. SABIEDRISKO PAKALPOJUMU REGULĒŠANA PAŠVALDĪBĀS	30
5.1. Pašvaldību sniegto pakalpojumu organizēšana un regulēšana	30
5.2. Ūdenssaimniecības izvērtējums	32
5.3. Siltumapgādes izvērtējums	36
5.4. Sadzīves un bīstamo atkritumu apsaimniekošanas izvērtējums	37
5.5. Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas modeļu varianti un to analīze	37
5.5.1. Valsts starpinstitutionu darba grupas regulēšanas modeļu varianti un to analīze	38
5.5.2. Pasaules Bankas ekspertu regulēšanas modeļu alternatīvas un to analīze	38
5.5.3. Koncesijas regulēšanas modelis un tā analīze	39
5.5.4. Hierarhiju analīzes metodes izmantošana sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas modeļa izvēlē Latvijas pašvaldībās	39
6. REĢIONĀLĀS SABIEDRISKO PAKALPOJUMU REGULĒŠANAS SISTĒMAS KONCEPCIJAS PROJEKTS	41
6.1. Esošās situācijas apraksts	41
6.2. Reģionālā sabiedrisko pakalpojumu regulatora struktūra un darbības pamatprincipi	45
6.3. Konceptijas īstenošana	47
6.4. Elektronisko pakalpojumu ieviešanas iespējas sabiedrisko pakalpojumu regulēšanā	52
GALVENIE SECINĀJUMI	53
GALVENĀS PROBLĒMAS UN TO RISINĀJUMU IESPĒJAS	55
AUTORES PĒTĪJUMU ZINĀTNISKAIS NOZĪMĪGUMS, SLĒDZIENI, ATZINUMI	57

CONTENTS

INFORMATION ON PUBLICATIONS AND SCIENTIFIC RESEARCH WORK.....	58
INTRODUCTION.....	60
1. THEORETICAL ASPECTS OF PUBLIC UTILITIES REGULATION.....	65
1.1. Public utilities as an intergal part of economical process.....	65
1.2. Evaluation of regulatory branches in the context of the enlargement of the European Union.....	66
1.3. Public utilities regulatory models.....	67
1.4. Main problems in public utilities regulatory branches.....	69
1.5. Interrealtion of regulation and expected social political goals.....	69
1.6. Strategy of public utilities regulation.....	70
2. OPERATION OF PUBLIC UTILITIES REGULATOR IN THE MARKET OF INCOMPLETE COMPETITION.....	71
2.1. Types of market and their differences.....	71
2.2. Basic methodological principles of public utilities tariffs setting.....	72
3. LEGAL AND INSTITUTIONAL GROUNDS OF PUBLIC UTILITIES REGULATION.....	73
3.1. Legal basis of operation of the state and local governments publicē utilities regulators.....	73
3.2. Licencing of public utilities.....	73
3.3. Setting of public utilities tariffs.....	74
3.4. Institutional basis of public utilities regulation.....	75
4. EVALUATION OF PUBLIC UTILITIES REGULATION SITUATION IN THE REGIONS OF LATVIA.....	77
4.1. Public utilities regulation system in Latvia.....	77
4.2. Regulatory sectors in national economy.....	79
4.3. Impact of regulatory prices on the inflation.....	80
5. REGULATION OF PUBLIC UTILITIES IN LOCAL GOVERNMENTS.....	83
5.1. Organisation and regulation of public utilities provided by local governments.....	83
5.2. Assessment of water supply sector.....	85
5.3. Assessment of heat supply.....	90
5.4. Assessment of household and hazardous waste management.....	91
5.5. Module types of the public utilities regulation system and their analyses.....	91
5.5.1. Regulatory module types by the state interinstitutional work group and their analyses.....	91
5.5.2. Regulatory module types by the World Bank (WB) experts and their analyses.....	92
5.5.3. Concession regulation module and its analyses.....	92
5.5.4. Application of analytic hierarchy process for the selection of public utilities regulation module for local governments in Latvia.....	93
6. CONCEPT PROJECT OF REGIONAL PUBLIC UTILITIES REGULATION SYSTEM.....	95
6.1. Description of the current situation.....	95
6.2. Structure and basic operational principles of regional public utilities regulator.....	99
6.3. Implementation of the concept.....	101
6.4. Feasibilities of introduction of e-services in regulation of public utilities.....	105
MAIN CONCLUSIONS.....	106
MAIN PROBLEMS AND POSSIBLE SOLUTIONS.....	108
STATEMENTS.....	110

INFORMĀCIJA PAR PUBLIKĀCIJĀM UN ZINĀTNISKĀS PĒTNIECĪBAS DARBU

Par promocijas darba pētījuma rezultātiem ir publicēti seši zinātniskie raksti LZP atzītos **starptautiskos, ārvalstu un nacionālos zinātniskos izdevumos**.

1. Gabrāne I. (2005) Regulation of Public Services in Latvia and Problems Related in the Local Government. **In:** *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos 5*: Ernesto Galvanausko tarptautinė mokslinė konferencija. Šiauliai: Šiaulių universitetas, pp. 132–135, ISSN 1648-9098.
2. Gabrāne I. (2006) Peculiarities of Water and Waste Water Utilities Regulatory Systems in Vidzeme Region and in the World. **In:** *Research for Rural Development*: international scientific conference proceedings. Jelgava: Latvia University of Agriculture, pp. 195–201, ISBN 9984-784-14-2.
3. Gabrāne I. (2006) Regulation of Heat Supply Utilities and the Related Problems in the Territories of Local Governments. **In:** *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*. Kaunas: Lithuanian University of Agriculture, pp. 34–35, ISBN 9955-448-48-2.
4. Gabrāne I. (2006) Regulation of Heat Supply Utilities and the Related Problems in the Territories of Local Governments. **In:** *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*. Tartu: Institute of Economics and Social Sciences, pp. 87–98, ISSN 1406-4049, ISBN 978-9949-426-11-9.
5. Gabrāne I. (2006) Regulatory Systems of Public Utilities in Latvia and Other Countries. **In:** *Šiuolaikinės tarporganizacinės sąveikos formos viešajame sektoriuje*: Mokslų darbai. Vilnius: Mykolo Romerio University, pp. 42-46, ISBN 9955-19-044-2.
6. Jurgelāne I. (2009) Public Services Regulation and Prospects in Latvian Regions. **In:** *Globalization and Modern Society Development*. Astana: Kokshetau University, pp. 191–200, ISBN 978-601-206-019-5.

Zinātniskie raksti, kas ir iesniegti publicēšanai

1. Jurgelāne I. (2010) Public Services Regulation and New Conception in Latvian Regions. **In:** *ICTE in Regional Development 2010*: Annual Proceedings of Vidzeme University of Applied Sciences, Valmiera (iesniegts publicēšanai 2010. gada janvārī).
2. Jurgelāne I. (2011) Regulation of Public Utilities in the Planning Regions of Latvia. **In:** *The International Journal of Business and Economics Perspectives* (IJBEPP) (iesniegts publicēšanai 2011. gada februārī)

Atsevišķu pētījuma rezultātu publicēšana

Bīte D., Gabrāne I. (2004) Sabiedrisko pakalpojumu regulēšana pašvaldībās. *Logs* (Latvijas Pašvaldību savienības izdevums), Nr. 3, 17.–19. lpp.

Dalība starptautiskās zinātniskās konferencēs

Par pētījuma rezultātiem ziņots septiņās starptautiskās zinātniskās konferencēs.

1. E. Galvanauskas International Scientific Conference „Economics and Managment: Current Issues and Perspectives”, Siauliai University. 24–25 November, 2005, Siauliai, Lithuania.
2. LLU starptautiskā zinātniskā konference „Zinātne lauku attīstībai 2006”, Latvijas Lauksaimniecības universitāte. 19–20 May, 2006, Jelgava, Latvija.
3. International scientific conference „Managment Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development”, Lithuanian University of Agriculture, Faculty of Economics and Managment, Department of Business Managment; Kaliningrad State Tehnical University, Faculty of Economics, Department of Production Managment. 5–7 October, 2006, Kaunas, Lithuania.
4. International scientific conference „Modern Forms of Organizational Interaction in Public Sector”, Mykolas Romeris University. 7–8 December, 2006, Vilnius, Lithuania.
5. E. Galvanauskas International Scientific Conference „Economics and Managment: Current Issues and Perspectives”, Siauliai University. 11–12 November, 2008, Siauliai, Lithuania.
6. International Scientific Conference on Globalization and Modern Society Development, Kokshetau University. 17–19 December, 2009, Astana, Kazakhstan.
7. Conference of the International Academy and Public Administration. 7-10 April, 2011, Dallas, Texas.

Informācija par promocijas darba autores akadēmisko un sabiedrisko darbību saistībā ar promocijas darba tēmu

1. Vidzemes Sabiedrisko pakalpojumu regulatora locekle (2002.–2009. gads).
2. Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas Vidzemes reģionālās nodaļas vecākā eksperte (no 2010. gada līdz šim brīdim).
3. Vidzemes Augstskolas finanšu un ekonomikas kursu docētāja (no 2004. gada līdz šim brīdim).

Dalība starptautiskos pētniecības un pieredzes apmaiņas projektos

Projekta *SWECO* ietvaros:

1. Waste management (Zviedrija, 2004. gada 6.–30. septembris).
2. Waste management (Polija, 2005. gada 15.–23. aprīlis).

Stažēšanās ārzemēs

Erasmus programmas ietvaros pētījums „Sabiedrisko pakalpojumu regulēšana Dānijā” (Dānija, 2007).

IEVADS

Tēmas aktualitātes formulējums. Latvijā sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas joma ir salīdzinoši jauna un maz pētīta. Par to, ka ir veikti tikai nesistemātiski un fragmentāri pētījumi, liecina neliels skaits zinātnisko publikāciju par sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas problēmām monopoluzņēmumu darbības optimizēšanai valstī. Par situāciju sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas jomā Latvijā ir rakstījuši E. Karnītis (2002, 2003, 2005, 2008), I. Šteinbuka (2003), J. Binde (2007). Latvijā nav veikti zinātniski pētījumi ne par pašvaldību apvienoto regulatoru nepieciešamību lielā teritoriālā veidojumā, t.i., plānošanas reģiona teritorijā, ne par to struktūru, pakļautību un atbildību.

Pasaulē vēsturiski ir izveidojusies situācija, ka sabiedrisko pakalpojumu sniedzēji galvenokārt ir monopoluzņēmumi. Katra valsts veido dažādas kontroles institūcijas, lai uzņēmumi ļaunprātīgi neizmantotu savu monopolstāvokli un tiem tiktu veikts monitorings, tomēr mērķis ir viens – veikt sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju uzraudzību, sekot līdzi vides prasību ievērošanai, kā arī tam, lai pakalpojumu sniegšana tiktu licencēta, pakalpojumi ikvienam tiktu nodrošināti un būtu pieejami nepārtraukti un tiktu izstrādāti un apstiprināti ekonomiski pamatoti tarifi (Gabrāne, 2006).

Sabiedrisko pakalpojumu uzņēmumu regulēšanas rezultātā monopoluzņēmuma cenai par vienu pakalpojuma vienību būtu jābūt mazākai nekā tad, ja šos pakalpojumus sniegtu daudzi konkurenti (Crew, Kleindorfer, 2003). Administratīvi regulējamo cenu izmaiņas tieši atsaucas uz citu produktu cenām (Šteinbuka, 2003). Latvijā no 2004. gada līdz 2008. gadam krasi palielinājās preču un pakalpojumu cenas, un tas izraisīja strauju inflāciju. Produktu un pakalpojumu cenu palielināšanos galvenokārt ietekmēja administratīvi regulējamo cenu pieaugums.

Cena ir atkarīga no ekonomiskās situācijas valstī, no valsts vēstures, mentalitātes, politiskās situācijas un citiem faktoriem. Lai neradītu nekontrolējamu inflācijas pieauguma draudus, šāda ietekmju ķēde padara regulējamo cenu izmaiņas par rūpīgi izvērtējamu jautājumu. Minēto nozaru regulēšanu uzticot vienai iestādei – Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijai (SPRK), vēl vairāk palielinās šīs institūcijas atbildība par kopējo cenu pieauguma kontroli.

Līdz 2000. gadam sabiedrisko pakalpojumu nozares Latvijā regulēja gan Ekonomikas ministrija (EM) un Satiksmes ministrija (SM), gan dažādi uzraudzības dienesti. Latvijā 2001. gada 1. jūlijā tika pieņemts likums „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem”, kurā tika noteikts, ka no 2001. gada novembra visām pašvaldībām ir pienākums izveidot savu vai, apvienojoties vairākām pašvaldībām, kopīgu regulatoru, kurš būtu gan ekonomiski, gan politiski neatkarīgs lēmumu pieņemšanā; kā arī tika izdoti vairāki Ministru kabineta (MK) normatīvie akti, kas nosaka ko, kas un kādā veidā tiks regulēts. Situācija sabiedrisko pakalpojumu regulēšanā strauji mainījās 2009. gada jūlijā. Pamatojums – esošais regulēšanas modelis nav sevi attaisnojis, bet vienlaikus nav arī līdz galam izanalizēts, kurš no modeļiem Latvijai būtu piemērots. Saeimā 2009. gada jūnijā tika pieņemts lēmums par vienota regulatora izveidi Latvijā. Reformas rezultātā tika plānots likvidēt

16 pašvaldību regulatorus, to vietā izveidojot četras reģionālās struktūrvienības, kas tiktu pakļautas SPRK. Realizējot šo koncepciju, 2010. gada februārī tika izveidotas trīs SPRK reģionālās nodaļas (Latgales, Kurzemes, Vidzemes). Apgalvojumam, ka *projektā paredzēto izmaiņu ieviešana labvēlīgi ietekmēs sabiedrības un tautsaimniecības pārmaiņas* nav nekāda fundamentāla pamatojuma, jo SPRK reģionālās nodaļas patiesībā pilda „pastkastīšu” funkciju – dokumentu savākšanu un apkopošanu.

Latvijas Pašvaldību savienība (LPS) un lielāko pilsētu vadītāji neakceptēja sabiedrisko pakalpojumu regulatora (SPR) centralizāciju. LPS, runājot par likumu „Grozījumiem likumā „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem”” (2009a), uzsvēra, ka, konsekventi sekojot EM koncepcijai par efektīva un Latvijas situācijai vislabāk atbilstoša sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas modeļa izveidi (2005), diskutējams ir jautājums par visu (arī par ūdensapgādes un atkritumu) sabiedrisko pakalpojumu centralizētu regulēšanu. Ja regulators pilda valsts (visā valsts teritorijā kopīgas) funkcijas, tad nav pamata tā finansēšanai no atsevišķu pakalpojuma sniedzēju puses. Esošā finansējuma sistēma izraisa interešu konfliktu – regulators ir ieinteresēts palielināt pakalpojumu izmaksas (tarifus), tādējādi palielinot budžetā saņemamo valsts nodevu. Autore akcentē, ka būtiskākā problēma vienotā regulatora sistēmā ir SPR centralizācija, tādējādi izslēdzot pašvaldības un plānošanas reģionus no sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas. Zvērināts advokāts A. Grūtups uzsver, ka tiek ierobežota pašvaldību loma komunālo pakalpojumu jomas regulēšanā. Līdz ar to pašvaldība nevar ietekmēt siltumapgādes jautājumus. Secinājums: attiecīgajos likumos ir nepieciešams svītrot arī pašvaldībām noteikto pienākumu – organizēt siltumapgādi, jo nevar atņemt tiesības un atstāt tikai pienākumus. SPR sistēmas centralizācija no 2010. gada ir pretrunā ar I. Godmaņa valdības deklarācijas 1.23.–1.25. punktos noteikto „par visas valsts teritorijas vienmērīgu attīstību, valsts pārvaldes decentralizāciju” (Deklarācija par Ivara..., 2007).

Autore promocijas darbā ir analizējusi Lielbritānijas, ASV, Kanādas, Skandināvijas valstu un citu zemju SPR darbības sistēmu pieredzi un efektivitāti. Lai analizētu sabiedrisko pakalpojumu uzņēmumu darbību un iespējas palielināt sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas ekonomisko un politisko institūciju ietekmi uz monopoluzņēmumiem, tika apzināti vairāku ārzemju zinātnieku izstrādāto pētījumu rezultāti (hronoloģiskā secībā) K. Bekeres (*Bakker*), R.R. Blafstouna (*Bluffstone*), Dž. Fūra (*Fuhr*) (1989), M.A. Krū (*Crew*) (1994), H. Kānica (*Kanitz*) (1995), R. Krēmera (*Kraemer*) (1999), P.R. Kleindorfera un kolēģu (*Kleindorfer*) (1995, 2004), I. Fogelzanga (*Vogelsang*) (2002), R.R. Blafstouna (*Bluffstone*), DeŠeizo (*DeShazo*) (2003), Č.K. Rouleja (*Rowley*) (2004), K. Listonas (*Liston*) (2005), D.L. Veismana (*Weisman*) (2005), J. Vakerbauera (*Wackerbauer*) (2006), R.A. Krēmera, B. Pielena (*Pielen*), C. de Roo (*Roo*) (2007) u.c. darbus.

Pētījumā tika noteikts **tēmas ierobežojums** autore pētīja un analizēja galvenokārt pašvaldību regulatoru darbību un sabiedriskos pakalpojumus, kurus līdz 2009. gada 31. oktobrim regulēja pašvaldību regulatori (ūdensapgāde, siltumapgāde un atkritumu apsaimniekošana), bet no 2009. gada 1. novembra – SPRK. Līdz ar to statistiskie dati par pašvaldību regulējamiem pakalpojumiem ir atspoguļoti līdz

2008. gadam. Detalizētāk tika veikta sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas un tarifu analīze Vidzemes plānošanas reģiona teritorijai.

Pētījuma rezultātā tika izstrādāts jauns reģionālās sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas koncepcijas projekts plānošanas reģioniem Latvijā.

Pēc rekognoscējošajiem pētījumiem tika izvirzīta šāda **pētījuma hipotēze**: Latvijā ir radīta iespēja un pastāv nepieciešamība izveidot jaunajam administratīvi teritoriālajam iedalījumam (2009. g.) un plānošanas reģioniem atbilstīgu elastīgu sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmu.

Pētījuma objekts: sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēma Latvijā.

Pētījuma priekšmets: sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas attīstības iespējas plānošanas reģionos Latvijā.

Promocijas darba mērķis hipotēzes pierādīšanai: izzināt sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmu Latvijā, tās reģionos un ārvalstīs un izstrādāt jaunu reģionālās sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas koncepcijas projektu plānošanas reģioniem Latvijā.

Mērķa sasniegšanai tika izstrādāti un risināti **pieci darba uzdevumi**.

1. Izpētīt sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas teorētiskos aspektus.
2. Izvērtēt pašvaldību SPR reģionālo darbību nepilnīgas konkurences tirgū Latvijā.
3. Izziņāt un izanalizēt sabiedrisko pakalpojumu regulējošos normatīvos aktus.
4. Izanalizēt pašvaldību regulatoru sistēmas, regulējamo sabiedrisko pakalpojumu veidus un to ietekmi uz tautsaimniecību Latvijā; analīzes rezultātā izvēlēties no reģionālā aspekta Latvijas plānošanas reģioniem piemērotāko regulēšanas modeli;
5. Izstrādāt jaunu reģionālās sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas koncepcijas projektu plānošanas reģioniem Latvijā.

Zinātniski pētnieciskās metodes un materiāli

Atbilstīgi disertācijas darba mērķim tika izmantotas šādas **pētnieciskās metodes**:

- zinātniskās dedukcijas metode, analizējot ekonomikas teoriju, pētot sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju darbību, regulēšanas sistēmu dažādību;
- zinātniskās indukcijas metode, veidojot pētījumu rezultātu apkopojumus, vērtējumus, secinājumus; indukcijas ceļā tika izstrādāti priekšlikumi sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas pilnveidošanai Latvijas reģionos;
- pamatojoties uz vispārpieņemtām likumsakarībām, sintezētās informācijas un dedukcijas rezultātā modeļos tika izveidota abstrakta hipotētiska vide;
- dinamisko laikrindu analīze, lai noskaidrotu procesu, faktu, izmaksu attīstības virzību un tempus;
- grafiskā metode, apkopojot un noformējot iegūtos datus vizuāli;
- statistikas datu analīzei izmantota datu grupēšanas un dinamiskās analīzes metode, regresijas un korelācijas metode;
- modeļu un faktu interpretēšanai izmantota hierarhiju analīzes metode, kā rezultātā tika piedāvāts jauns sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas koncepcijas projekts plānošanas reģioniem Latvijā;
- pētījuma ietvaros tika apmeklēti sabiedrisko pakalpojumu sniedzēji un pašvaldības Polijā, Zviedrijā, Dānijā un Čehijā. Tā rezultātā apzināti šo valstu sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas modeļi un to īpatnības. Tika veikta pašvaldību

sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju anketēšana Latvijā, kā arī uzklaustās reģionu, pašvaldību, sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju un patērētāju pārstāvju domas. Tā rezultātā autore veikusi SVID un PEST analīzi jaunajam sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas koncepcijas projektam plānošanas reģioniem Latvijā.

Pētījumam izmantotā informatīvā bāze

Pētījumā tika izmantoti ārvalstu un Latvijas zinātnieku pētījumi un publikācijas, starptautiskās konvencijas, deklarācijas, Latvijas Republikas (LR) likumi un citi normatīvie akti, Eiropas Komisijas (EK) un SPRK stratēģijas, Centrālās statistikas pārvaldes (CSP) dati, teorētiskā un analītiskā literatūra, kā arī citi informācijas avoti.

Lai iegūtu pietiekami plašu informāciju par sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmu un tās ietekmi uz sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem un patērētājiem, autore izvēlējās Vidzemes SPR. Tika pētīta un analizēta 57 sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju, t.i., siltuma, atkritumu apsaimniekošanas, ūdensapgādes un kanalizācijas uzņēmumu informācija, tarīfos iekļauto datu struktūra un to dinamika pētāmajā periodā no 1998. gada līdz 2008. gadam. Tā kā regulators Latvijā sācis darboties 2001. gadā, iegūto un apkopoto statistikas datu periods var būt atšķirīgs. Autore uzskata, ka Vidzemes SPR bija viens no visperspektīvākajiem pašvaldību regulatoru modeļiem, jo aptvēra 93 pašvaldības, līdz ar to tika minimizētas regulēšanas administratīvās izmaksas, kā arī optimizēts darbinieku skaits.

Lai iegūtie dati būtu objektīvāki un atspoguļotu dažādus plānošanas reģionus Latvijā, Vidzemes plānošanas reģionā vēl tika pētīta informācija no Alūksnes un Valmieras regulatoriem, Kurzemes plānošanas reģionā – no Liepājas un Ventspils regulatoriem, Latgales plānošanas reģionā – no Daugavpils un Rēzeknes regulatoriem, Rīgas plānošanas reģionā – no Rīgas rajona 1, Rīgas rajona 2 un no Limbažu, Jūrmalas un Ogres regulatoriem, Zemgales plānošanas reģionā – no Aizkraukles, Bauskas, Jelgavas un Jēkabpils regulatoriem.

Pētījuma teorētiskā un praktiskā nozīmība

- Pētījuma rezultāti ir izmantojami, lai novērstu nepilnības pašvaldību SPR sistēmā, kā arī, lai turpmāk pētītu sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju, saņēmēju un regulatora atbildības pakāpi.
- Tā kā pašreizējā SPR sistēma ir pilnībā minimizējusi reģionālo un pašvaldību lomu sabiedrisko pakalpojumu regulēšanā, izstrādāts jauns reģionālās sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas koncepcijas projekts plānošanas reģioniem Latvijā.
- Pamatota reģionālā SPR kā neatkarīgas plānošanas reģiona institūcijas nepieciešamība.
- Pētījumā ietvertās atziņas izmantojamas Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas, kā arī EM darbā, izstrādājot reģionālās attīstības, plānošanas, valsts pārvaldes tiesisko aktu projektus.

Pētījuma zinātniskā nozīmība un novitāte

- Pirmo reizi tika apkopota, analizēta un vispārināta informācija par sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu, tarifiem un to struktūru pašvaldību teritorijās Latvijā reģionālā aspektā.
- Veikts oriģināls pētījums par pašvaldību SPR sistēmām no reģionālās ekonomikas viedokļa, jo līdz šim zinātniskie pētījumi Latvijā konkrētajā jomā praktiski nav veikti.
- Izzināta ārzemju un Latvijas pieredze sabiedrisko pakalpojumu regulēšanā valsts, reģionu un pašvaldību līmenī, veikta ekspertaptauja ar mērķi noteikt SPR sistēmas piemērotāko modeli plānošanas reģioniem Latvijā.
- Izstrādāta reģionālā SPR struktūra, izvērtēšanas hierarhiju struktūra un kompetences.
- Izstrādāts jauns reģionālās SPR sistēmas koncepcijas projekts plānošanas reģioniem Latvijā, kurā regulators ir kā neatkarīga institūcija pie plānošanas reģioniem ar mērķi elastīgi reaģēt uz ekonomisko situāciju valstī un reģionos un sabiedrisko pakalpojumu ietekmi uz iedzīvotāju dzīves līmeni Latvijas reģionos.

Aizstāvamās tēzes

1. Monopoldarbības uzraudzības un SPR sistēmas izvēle ir katras valsts kompetence.
2. Monopola un oligopola tirgus apstākļos sabiedrisko pakalpojumu sniedzējus ir nepieciešams regulēt.
3. SPR tiesiskais un institucionālais pamats Latvijā 2009. gadā tika būtiski mainīts, līdz ar to vairs netika nodrošināta reģionālā pieeja sabiedrisko pakalpojumu regulēšanā pašvaldību teritorijās Latvijā.
4. Latvijā ir jāmaina valsts un pašvaldību SPR sistēma, izveidojot reģionālos SPR plānošanas reģionos.
5. Pētījuma rezultātā izstrādātais Reģionālais SPR sistēmas koncepcijas projekts dod iespēju labāk izvērtēt reģionu un pašvaldību pārziņā esošo sabiedrisko pakalpojumu īpatnības un objektīvāk noteikt to cenas (tarifus) katrā plānošanas reģionā Latvijā.

1. SABIEDRISKO PAKALPOJUMU REGULĒŠANAS TEORĒTISKIE ASPEKTI

Nodaļai ir 26 lpp., 1 tabula, 2 attēli.

1.1. Sabiedriskie pakalpojumi kā ekonomikas procesa sastāvdaļa

Iespējamie institucionālie risinājumi monopolu un citu sabiedrisko pakalpojumu regulēšanai ir aktuāla un akadēmiskajā vidē plaši diskutēta tēma. Viens no tautsaimniecības attīstības stimulēšanas veidiem ir preču un pakalpojumu tirgus liberalizācija. Tomēr ekonomiski pamatotu iemeslu dēļ dažās nozarēs nav konkurences, jo tajās uzņēmumi darbojas dabiskā monopola apstākļos. Lielo investīciju un sarežģītās infrastruktūras dēļ pakalpojumus plašam patērētāju lokam var sniegt viens liels uzņēmums. Lai novērstu iespēju monopoluzņēmumiem ļaunprātīgi izmantot savu tirgus stāvokli, monopolnozares ir jāuzrauga un to

uzņēmumu darbība – jāregulē. Kā liecina ārvalstu – it īpaši ASV un Lielbritānijas – pieredze, regulēšanas uzdevumus visefektīvāk veic profesionālās regulēšanas institūcijas jeb regulatori, kuri ir neatkarīgi savu funkciju īstenošanā (Regulēšanas vide Latvijā, 2002).

Par *sabiedriskajiem pakalpojumiem* valstī tiek uzskatīti elektrības, gāzes, siltuma un ūdens apgāde, pasta, telekomunikāciju, datu pārraides pakalpojumi, kanalizācija un sadzīves atkritumu apsaimniekošana, regulārie pasažieru pārvadājumi. Latvijā ir pieņemts lietot terminu *sabiedriskie pakalpojumi*, savukārt Eiropas Savienības dokumentos lieto terminu *services of general interest* – vispārējas nozīmes pakalpojumi.

Sabiedrisko pakalpojumu pieejamība ir nozīmīgs faktors valsts iedzīvotāju vienlīdzībai, dzīves līmeņa izlīdzināšanai, sabiedrības solidaritātei un sociālajai kohēzijai (Rowley, 2004). Līdz ar to vispārējas sabiedrisko pakalpojumu pieejamības nodrošināšana nav tikai ekonomisks uzdevums, tā vienlaikus ir jāuzskata par valsts sociāli politisku funkciju augsta dzīves standarta nodrošināšanai, par sociālo un pat par vispārējo cilvēktiesību sastāvdaļu.

Reģionālās politikas attīstība ir cieši saistīta ar mūsdienīgas labklājības valsts izveidošanu (Flora, Heidenheimer, 1981). Autore piekrīt bijušajam reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministram E. Zalānam, ka „krīze ir īstais laiks, kad pieņemt valsts turpmākajai attīstībai izšķirīgus lēmumus. Budžeta taupības apstākļos valdība nedrīkst aizmirst par reģionu attīstības interesēm un, nepārdomāti likvidējot valsts iestāžu reģionālās struktūrvienības, radīt šķēršļus iedzīvotājiem un uzņēmējiem valsts pakalpojumu pieejamībā” (Kārklīņa, 2009). Būtu jāiet uz valsts pārvaldes pakāpenisku decentralizāciju ar mērķi lielāko daļu no valsts veiktajām funkcijām un sniegtajiem pakalpojumiem nodot tuvāk to saņēmējiem – reģionu iedzīvotājiem un uzņēmējiem. *Šos valsts pakalpojumus reģioni spēj nodrošināt efektīvāk un ar izteikti zemākām izmaksām.* To apliecina arī Eiropas Reģionu asamblejas veiktais pētījums, kurā secināts, ka šobrīd Latvija ir valsts ar vienu no viszemākajām decentralizācijas pakāpēm Eiropā, vienlaikus konstatējot, ka tās valstis, kurās decentralizācijas līmenis ir augsts, daudz labāk spēj pārvarēt ekonomisko lejupslīdi (Kārklīņa, 2009).

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēma var tikt veidota pēc dažādiem principiem. Galvenais no tiem ir izvēle starp institucionāli nošķirtiem regulatoriem katrai pakalpojumu nozarei un daudzsektoru regulatoru, kurā apvienota nozaru regulēšana. Regulēšana kļūst koordinētāka visās sabiedrisko pakalpojumu nozarēs, ja tiek izmantoti vienoti procesi, piemēram, stratēģijas, metodoloģijas un galvenie regulēšanas instrumenti.

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas modelis sevī ietver regulēšanas struktūras opciju – valstī darbojas viens, divi vai pat trīs regulēšanas līmeņi (nacionālais (valsts) un municipālais (pašvaldību), bet dažviet arī pavalsts). Tātad var secināt, ka regulēšanas sistēmas pareiza izveide ikvienas valsts ekonomikai, patērētājiem un sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem ir ļoti būtiska.

1.2. Regulējamo nozaru izvērtējums Eiropas Savienības paplašināšanās kontekstā

Eiropas Komisija (EK) ilgu laiku neiejaucās sabiedrisko pakalpojumu regulēšanā ES dalībvalstu teritorijās galvenokārt tāpēc, ka katra valsts uzskatīja sabiedrisko pakalpojumu par savu ekskluzīvu kompetences jomu un nevēlējās atļaut jebkādu iejaukšanos. Tomēr jau kopš 1990. gada EK sistemātiski un aktīvi ir nodarbojusies ar pakalpojumu liberalizāciju. Aktuālākā problēma: nepieciešamība rast līdzsvaru starp vispārējo pakalpojumu tirgus atvēršanu un pretestību šā tirgus atvēršanai.

EK uzskata, ka sabiedrisko pakalpojumu nozaru atvēršana konkurencei dos pozitīvu efektu. Atsevišķas valstis centās izvairīties no sabiedrisko pakalpojumu uzņēmumu privatizācijas un tirgus liberalizācijas. Piemēram, Vācijā, Austrijā un Šveicē ūdens pakalpojumu uzņēmumu privatizācijas procesa pretinieki uzskatīja, ka tādā gadījumā šie uzņēmumi vēlēšies saņemt tūlītēju peļņu, nevis investēt ilgtermiņā. Eiropā ūdensapgādi un notekūdeņu novadīšanu pārsvarā nodrošina tieši pašvaldības uzņēmumi (nevis privātas kompānijas). Briselē 2006. gadā tika panākts, ka ūdens uzņēmumu tirgus liberalizācija un obligātā privatizācija tiek svītrotā no ES Konkurences likuma (*EU Competition Law*) (Meister, 2006).

Latvijā 2004. gada maijā tika pieņemta tāda regulēšanas normatīvo bāze, uz kuru attiecas ES direktīvas elektroenerģijas, gāzes, elektronisko sakaru un pasta pakalpojumu, kā arī dzelzceļa jomā. ES direktīvas detalizēti aplūko tādus vadīšanas principus kā neatkarība, caurskatāmība, apelācijas tiesības un citas. ES lielā mērā nosaka regulējamo nozaru vispārējos politikas mērķus un reformas pamatprincipus. ES regulu, direktīvu un rekomendāciju kompetences joma un detalizētība uz regulējamām nozarēm nodrošina valdībai un SPRK pamatu regulēšanas procesu vadīšanai un regulējošo lēmumu izpildei.

ES politika nenosaka, kādiem ir jābūt regulējamo pakalpojumu tarifiem, tomēr dalībvalstu atzītie ekonomikas principi nosaka, ka regulējamo tarifu (cenu) gadījumā ir svarīgi, lai katra produkta tarifs atbilst tā izmaksām. Latvijā deklarētie attiecīgo nozaru attīstības politikas mērķi atbilst galvenajām ES un starptautiskā līmeņa tendencēm.

1.3. Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas modeļi

Autore piekrist ekonomistu Č.F. Filipa (*Phillips*) (1993), M.A. Krū (*Crew*) (1994), M.A. Krū, C.S. Fernando, P.R. Kleindorfera (1995), M.A. Krū, P.R. Kleindorfera (1996, 2003), E. Karnīša (2002b) viedoklim, ka regulēšana tirgus ekonomikā ir nepieciešama tad, ja atsevišķos tirgus segmentos nav konkurences. Pasaules pieredze liecina, ka regulēšanas modeļi var būt ļoti dažādi: piemēram, regulēšanas pamatā var būt strukturālais, atbildības un efektivitātes aspekts. Amerikāņu profesors Filips (1993) uzskata, ka regulatoram ir jābūt kā advokātam, kurš regulē tikai četras nozares – telekomunikācijas, gāzes, elektrības un ūdensapgādi. Runājot par *atbildības aspektu*, joprojām tiek diskutēts par to, kuram pārvaldes līmenim vajadzētu regulēt sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu. Vairākās valstīs atbildība par sabiedriskajiem pakalpojumiem tiek sadalīta starp nacionālo līmeni un vienu vai vairākiem apakšlīmeņiem. Federālajās sistēmās var identificēt

trīs galvenos atbildības līmeņus: nacionālo, pavalstu un pašvaldību līmeni. Citās sistēmās galvenā atbildība tiek sadalīta starp valdības un pašvaldību līmeni. Vācijā ūdenssaimniecība un tās regulēšana pilnībā ir nodota pašvaldību pārziņā, un pašvaldībām tiek dota liela rīcības brīvība gan minēto pakalpojumu nodrošināšanas veida izvēlē, gan to nodrošināšanas kontroles veidu izvēlē (Kraemer, 1999). Nav iespējams abstrakti noteikt, kādam vajadzētu būt optimālam nacionālā līmeņa un pašvaldību līmeņa atbildības samēram sabiedrisko pakalpojumu regulēšanā. Tas ir atkarīgs no likumdošanas un normatīvās bāzes, situācijas konkrētajā nozarē, kā arī citiem ar regulēšanu saistītiem risināmiem jautājumiem.

Ievērojot subsidiaritātes principu, pakalpojumi, kas tiek sniegti municipālā mērogā, tostarp ūdensapgāde un siltumapgāde, vietējais pasažieru transports u.tml., ir jāregulē *municipālajā līmenī, lai regulēšanas procesu tuvinātu konkrētai pašvaldībai un iedzīvotājiem*, tomēr atšķirībā no centrālā regulatora, kurš orientējas uz vairākuma interesēm, vietējie regulatori ir vairāk pakļauti vietējam spiedienam lēmumu pieņemšanā un šaurām lokālām interesēm.

Vairāku līmeņu regulēšana ir ieteicama lielās federālās valstīs, piemēram, ASV, kurā darbojas nacionālie un pavalstu regulatori, tad to tuvums patiešām “strādā” un regulēšanas decentralizācija ir mērķtiecīga. Jāatzīst, ka kompetentu regulatoru izveides problēma mazās teritorijās ir saistīta ar regulēšanas izmaksām. Tieši tāpēc Lielbritānijā, valstī ar bagātīgu regulēšanas pieredzi, pat ūdensapgāde patērētājiem tiek regulēta valsts mērogā.

Globālās tendences rāda, ka nākotne pieder vienotai daudzsektoru regulēšanai. Piemēram, vienots regulators ir Luksemburgā. ASV, kur SPR institūcijas tika izveidotas agrāk nekā Lielbritānijā, pavalsts regulēšanas komisija parasti atbildēja par atsevišķiem sektoriem, un arī federālā līmenī regulēšana virzījās uz sektoru specifiku (A Draft Statute for..., 1997). Angļi atzīst, ka ir nepieciešama sadarbība starp dažādu sektoru regulēšanu, kur pakāpeniski notiek esošo sektorālo regulatoru apvienošana, jo speciāli izveidota komisija jau 1996. gadā atzina, ka pastāv koordinācijas trūkums starp dažādiem regulatoriem, līdz ar to sistēmu kopumā novērtēja kā nestabilu.

Dažās Austrālijas pavalstīs (Dienvidvelsa un Viktorija) darbojas multisektoru regulators, t.i., viens pavalsts regulators pārklāj atšķirīgus sektorus, kaut gan citās pavalstīs par katru jomu atbildīgs savs regulators. Līdzīgi ir Filipīnās, Argentīnā, Lielbritānijā, Čīlē, Peru un Meksikā, kur regulatora sistēma ir pārsvarā saistīta ar vienu vienīgu sektoru, piemēram, ūdens un kanalizācijas pakalpojumu organizēšana ar ekspertu organizāciju palīdzību. Tomēr vairāki eksperti atbalsta apvienotu regulatoru atšķirīgos sektoros un to argumentē ar priekšrocību koncentrēt visu iepriekš iegūto kompetenci un pieredzi.

Eiropas valstīs ir izplatīta nozaru regulēšana, kur katrai nozarei ir savs regulators. Īpaši tas skar telekomunikācijas nozari, kura ir stingri nošķirta no pārējām nozarēm. Tāda sistēma darbojas arī ASV. Liela daļa valstu, it īpaši mazās valstis, pakāpeniski pāriet uz šāda veida regulēšanas modeli. Iemesls – lai veidotu kvalitatīvus regulatorus visām nozarēm un turklāt vēl nodrošinātu to neatkarību, konkrētajās jomās ir pārāk šaurs kvalificētu speciālistu loks, kā arī ierobežoti ir finanšu resursi

(Šteinbuka, 2003). Tāpēc daudzi uzskata, ka arī Latvijai ļoti piemērots ir vienotā regulatora modelis. Autore šim viedoklim nepiekrīt, jo uzskata, ka Latvijā jādod priekšroka decentralizētai sabiedrisko pakalpojumu regulēšanai.

Tiek uzskatīts, ka pēdējo 20 gadu laikā regulēšanas jomā ir izveidojusies pilnīgi jauna situācija. Tas mudina pakalpojumu sniegšanas nozarē ienākt „jauniem spēlētājiem” (Vogelsang, 2002). Vairāki pētnieki uzsver, ka ļoti būtiska ir pareiza investīciju plānošana un kapitāla atdeves robežu noteikšana sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem ilgtermiņa periodā (Crew, 1994; Crew, Fernando, Kleindorfer, 1995; Crew, Kleindorfer 1996, 2003). Tam pamatā ir ekonomisko procesu globalizācija un partneru tīklveida sadarbības modeļa īpatnības. Nacionālās un starptautiskās konkurences institūcijas arvien rūpīgāk kontrolē transnacionālo un vietējo monopolu un tirgus dominances veidošanos, tādējādi aizsargājot patērētāju intereses. Starptautisko pakalpojumu sniedzējiem un valsts līmeņa regulējošām institūcijām šādos tirgus apstākļos radikāli var tikt mainīta cenu regulēšanas politika (Matteucci, Reverberi, 2005).

1.4. Galvenās problēmas sabiedrisko pakalpojumu regulējamās nozarēs

Pētījumā „Uzņēmumu regulēšana: domājot par attiecināmības jautājumiem” V. Smits uzrāda vairākas problēmas, ar kurām nākas sastapties sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas procesā:

- kompetences pilnveidošana un izmantošana, kas ir nepieciešama, lai risinātu problemātiskus jautājumus ļoti sarežģītās un dinamiski augošās rūpniecības nozarēs;
- regulatoram viena no lielākajām problēmām ir patiesas informācijas iegūšana no regulējamajām sabiedrībām;
- pārmērīgs pretspiediens vai ietekme no politiskajiem spēkiem, kuriem bieži vien ir vēlme veicināt īstermiņa politiskās intereses;
- pārmērīgs pretspiediens vai ietekme no regulējamajām kompānijām, kuras vēlēšies „sagrābt” regulatoru un tādējādi nodrošināt līdzsvaru starp patērētāju un ražotāju interesēm savā labā;
- regulēšanas pienākumu pildīšana tā, lai gūtu sabiedrības atbalstu pieņemtajiem lēmumiem, tādējādi palīdzot īstenot reformas regulēšanas jomā.

Uzrādītās problēmas ir aktuālas pat pieredzējušiem regulatoriem, kuri darbojas nobriedušā regulēšanas sistēmā un stabilā politiskā, sociālā un ekonomiskā vidē. Attīstības valstīs šīs jaunradītās struktūras parasti saskaras ar daudz nopietnākām problēmām, īpaši tad, ja struktūras izveidotas kā viena no reformu programmas sastāvdaļām, kas ietver privatizāciju. Sabiedrībā pastāvošais priekšstats par „neatkarīgu regulatoru” var palikt tikai kā mīts, un tas radīs papildu problēmas SPR kā institūcijai, tās likumīgumam un spējai pieņemt objektīvus lēmumus. Pastāvot šādām problēmām, daudzi institucionālās uzbūves jautājumi var apdraudēt regulatoru veiksmīgu darbību, tostarp piešķirto pilnvaru robežas, darbinieku kvalifikāciju, neatkarību un attiecības ar lēmējvaru.

1.5. Regulēšanas un vēlamo sociālās politikas mērķu mijiedarbība

Lai mazinātu sociālo spriedzi sabiedrisko pakalpojumu tarifu jomā, pasaulē pielieto *universālo pakalpojumu*. Universālo pakalpojumu izgudroja amerikāņi sarežģītajā situācijā pēc lielās depresijas. Šis pakalpojums pilda zināmu sociālo funkciju tirgus ekonomikā, ieviešot regulēšanu sabiedrības interesēs. Konkrēti – ieviešot šķērssubsīdijas no ekonomiski attīstītā rajona uz mazattīstīto, no izdevīgā pakalpojuma uz neizdevīgo un no bagātā klienta uz trūcīgo (Karnītis, 2005). Klasiskā sistēma paredzēja universālā pakalpojuma sniegšanas pienākumus uzdot vadošajam operatoram slēgtas koncesijas veidā. Šobrīd tendence ir cita: brīvā tirgus risinājumu meklēšana, lai minētos pienākumus uzdotu visiem licences nosacījumu veidā vai ar stimulējošās samaksas palīdzību, ko piešķir konkursa kārtībā. Konkursa procedūra ļautu regulatoram universālā pakalpojuma sniegšanas pienākumu uzticēt pārvadātājiem un arī noteikt, kādu kompensāciju šiem pārvadātājiem vajadzētu saņemt (Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas..., 2001).

Universālā pakalpojuma kopa tiek definēta atbilstīgi valsts labklājības līmenim un attiecīgo pakalpojumu izplatībai sabiedrībā. Tiek noteikts universālā pakalpojuma apjoms, piemēram, robežās līdz 5% no attiecīgās nozares apgrozījuma. Pakalpojumu kvalitātei nav jābūt visaugstākajai. Kopumā ir jāatrod optimums: pieejamība–cena–kvalitāte. Līdz ar to universālā pakalpojuma kopa ir ļoti atkarīga no valsts ekonomiskā stāvokļa un sociālās politikas (Vienotais universālā pakalpojuma..., 2008).

Lai gan universālā izmaksu kompensācijas ieviešana Latvijā ir uzsākta (pirmā nozare – pasta pakalpojumi), tās realizēšanas procesā ir jāsaskaras ar daudz un dažādām problēmām (piem., pakalpojumu skaits, kompensēšanas sistēma, peļņu nesošo un nenesošo pakalpojumu īpatsvars u.c.). Līdz ar to konkrēta rezultāta vēl nav.

1.6. Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas stratēģija

Moderno regulēšanas sistēmu izveide pasaules valstīs notiek vienlaikus ar vispārējo pāreju no industriālās ekonomikas uz zināšanu ekonomiku. Pasaulē ir raksturīga tendence pakalpojumu sniedzējiem apvienoties, internacionalizēt savu darbību, kas īstenojas lielos un spēcīgos investoros un pakalpojumu uzņēmumos.

Valsts regulēšanas politikas dokumentam, kurā būtu noteikti mērķi, stratēģiskie attīstības virzieni, prioritātes un galvenie uzdevumi ir jābūt izstrādātam valsts ekonomikas makrolīmenī. Makrolīmeņa funkcijas ietvertu valsts politiku, sociāli ekonomisko vīziju, nacionālās regulēšanas sistēmas misiju, mērķus un to pamatprincipus, stratēģiskās darbības šo principu īstenošanai – tātad darbības, kuras nevar īstenot tikai regulēšanas institūcijas vienas pašas, bet ir nepieciešama valdības aktīva darbība, kā tas ir, piemēram, Lielbritānijā (Green paper: A fair..., 1998).

Skaidra un stabila normatīvā vide, vispārējo un nozaru normatīvo aktu saskaņotība spēj nodrošināt prognozējamu un taisnīgu regulatora darbību un pakalpojumu vispārēju pieejamību. Regulējamo nozaru ilgtermiņa attīstības sektorpolitikas, kuras ir atbilstīgas valsts ilgtermiņa ekonomiskās attīstības politikai,

parādīs valsts stratēģiju un instrumentus tās īstenošanai, ievērojot ekonomiskos, sociālos, drošības, ekoloģiskos kritērijus.

Konkurences veicināšana regulējamās nozarēs gan izstrādājot un realizējot adekvātu licencēšanas politiku, gan sadarbojoties ar konkurences uzraudzības institūcijām utt.

Regulatora neitralitātes ievērošanas princips attiecībā pret pakalpojumu sniedzējiem un to lietotājiem. *Pakalpojumu kvalitātes paaugstināšana un patērētāju tiesību aizsardzība* nenozīmē populistiskus regulatora lēmumus, kuri neatbilst nacionālajām ilgtermiņa interesēm, sagrauj pakalpojumu sniedzēju uzņēmējdarbību un nerada investoru interesi nozarēs. *Stabila ilgtermiņa tarifu metodoloģija, universālā pakalpojuma princips* kā reāls līdzeklis vispārējai pakalpojumu pieejamībai jāuzskata par vienu no galvenajiem instrumentiem politikas realizācijai.

2. SABIEDRISKO PAKALPOJUMU REGULATORA DARBĪBA NEPILNĪGAS KONKURENCES TIRGŪ

Nodaļai ir 20 lpp., 2 tabulas, 5 attēli.

2.1. Tirgus veidi un to atšķirības

Nemot vērā to, ka sabiedrisko pakalpojumu regulatori darbojas nepilnīgas konkurences tirgū, kurā ir tikai viens uzņēmums (monopols) vai arī to skaits nepārsniedz 2–3 uzņēmumus (oligopols), autore pētīja šo tirgu veidu teorētiskos aspektus. Darbā dots monopola un konkurences teoriju atspoguļojums no Kotlera (2006), Bikses (2007), Pelšes, Rupertes (2003) u.c. autoru darbiem. Rezultātā autore secina, ka pašvaldību regulējamās nozarēs siltumapgādes un ūdensapgādes pakalpojumu sniedzēji atrodas monopolstāvoklī, bet atkritumu apsaimniekotāji atbilst oligopola tirgus modelim.

Uzņēmējdarbībai sabiedrisko pakalpojumu nozarēs un sabiedrisko pakalpojumu piegādei ir savas objektīvas īpatnības. Konkurences procesi pakalpojumu nozarēs ir atšķirīgi un vāji attīstīti, jo tajos dominē vēsturiski izveidojušies monopoluzņēmumi. Sabiedriskie pakalpojumi ir jāpiegādā patērētājiem iedzīvotāju dzīvesvietās un uzņēmumu ražotnēs. Pakalpojumu piegādei ir jāizveido un jāuztur piegādes tīkla infrastruktūra – fiziska (vadi, caurules, slīdes u.c.) un/vai institucionāla (nodaļas, stacijas un piegādes dienesti).

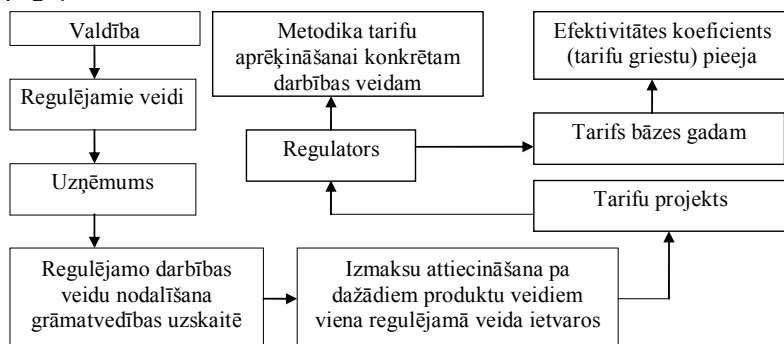
Objektīvi var formulēt arī problēmu – uz peļņu orientēts brīvais tirgus sabiedrisko pakalpojumu nozarēs rada situāciju, ka uzņēmumi šajā tirgū parasti neatrod pietiekamu interesi un tādējādi nenodrošina pakalpojumu pietiekamā kvalitātē un par patērētājiem pieņemamu cenu. Attālākos rajonos, kur iedzīvotāju blīvums ir neliels, piegādes tīkla izmaksas ir ļoti augstas, līdz ar to arī pakalpojumu cenas ir salīdzinoši augstākas nekā rajonos ar lielāku iedzīvotāju blīvumu. Pakalpojumi, kuriem ir neliels klientu skaits, ekonomisku apsvērumu dēļ vispār netiek tirgū piedāvāti. Ja piegādes attālumi ir lieli vai arī cilvēkiem ir zema maksātspēja, viņi vairs nevar atļauties normāli izmantot pakalpojumus, kas tiem nepieciešami, tas savukārt ierobežo labklājības augsmi un rada sociālu spriedzi sabiedrībā (Karnītis, 2002). Daudzos gadījumos tieši tirgus lielums ir dabīgā monopola rašanās noteicošais faktors (Mankiw, 2004). Tomēr sabiedriskajiem

pakalpojumiem ir jābūt tirgū. Šāda uzņēmējdarbība dod ienākumus, taču nozaru īpatnību dēļ nav viegli sabalansēt tirgus intereses ar sabiedrības interesēm, tādēļ pakalpojumu sniedzējiem tiek izvirzītas noteiktas prasības un uzlikti attiecīgi pienākumi, un tas nozīmē, ka tiek ieviesta regulēšana (Gods, 2008).

Pamatidejas par ekonomikas regulēšanu aprakstīja jau Dž.M. Keinss, bet 20. gadsimta 80. gados parādījās neokeinsisma skola, ko reprezentē R. Solovs (*Solow*), N.G. Menkju (*Mankiw*), O. Blanšārs (*Blanchard*), L. Sammers (*Summer*) u.c. Viņi pārstāv viedokli, ka valdības politika palīdz ekonomikai darboties labāk. Autore uzskata, ka tas ir atkarīgs no katras konkrētās politikas satura, kvalitātes un īstenošanas, jo Latvijas ekonomika, kāda tā ir 2011. gadā, šos zinātnieku apgalvojumus apgāž.

2.2. Sabiedrisko pakalpojumu tarifu noteikšanas metodoloģiskie pamatprincipi

Tarifu noteikšanas pamatā tiek ņemti vērā konkrēti kritēji (saražotā un pārdotā apjoma proporcija, rentabilitāte utt.). Tas tiek darīts, lai noteiktie tarifi būtu ekonomiski pamatoti. Tarifu noteikšana ir jāvērtē kā subjektīvs process, kurā jāsabalansē dažādu pušu atšķirīgās intereses. Vienā pusē vienmēr ir uzņēmums (pakalpojumu sniedzējs) ar savām interesēm gūt peļņu, otrā pusē ir patērētājs, kurš vēlas saņemt lētu un kvalitatīvu pakalpojumu. Autore pieredze regulēšanā rāda, ka tarifu metodika ir izstrādāta vispārīgi. Tarifu noteikšanas un apstiprināšanas process ir atspoguļots 1. attēlā.



Avots: autore veidots pēc Šteinbuka, 2003

1. att. Tarifu noteikšanas process.

Tarifu noteikšanā var izmantot *Cenu griestu pieeju* tarifu (Гальперина, Игнатьева, Моргунова, 1997). Kā piemēru autore min siltumpakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodiku, kur izmanto cenu griestu metodi (jeb $PCI - X$), t.i.,

- tarifu nosaka, pamatojoties uz vēsturiskajām izmaksām, kas koriģētas ar cenu pieauguma indeksu PCI un efektivitātes paaugstināšanas komponenti X ;
- ja komersants izmaksas samazina par summu, kas lielāka nekā komponente X , viņš var paturēt iegūto papildu peļņas daļu;
- ja komersants izmaksas samazina par summu, kas mazāka nekā komponente X , rodas zaudējumi;

- efektīvi stimulē izmaksu samazināšanu.

Trūkumi: SPR ir visai sarežģīti metodiski vienoti noteikt X . Tāpat pēdējos gados vērojamas straujas un grūti prognozējamas PCI izmaiņas, kas sarežģī korektu PCI noteikšanu.

Autore konstatē, ka Latvijā šī tarifu noteikšanas metode tiek izmantota, jo tarifi tiek noteikti kā „tarifu griesti bāzes gadam”. Tas nozīmē, ka nevar tikt piemērots augstāks tarifs par SPR noteikto, tomēr pakalpojumu sniedzējs drīkst piemērot samazinātu tarifu, ja palielinās efektivitāte.

Autores pētījumi un praktiskie novērojumi liecina, ka tarifu noteikšanas metodoloģiskie pamatprincipi Latvijā tiek ievēroti. Tarifu noteikšanas procesā tiek izmantoti dažādi modelēšanas elementi – izmaksu attiecināšanas modeļi, kapitāla atdeves likmes noteikšana, efektivitātes izmaiņu faktora X noteikšana.

3. SABIEDRISKO PAKALPOJUMU REGULĒŠANAS TIESISKAIS UN INSTITUCIONĀLAIS PAMATS

Nodaļai ir 25 lpp., 4 tabulas, 6 attēli.

3.1. Valsts un pašvaldību sabiedrisko pakalpojumu regulatoru darbības tiesiskais pamats

Latvijā regulēšanas sistēma (un līdz ar to arī tiesiskie akti) mainījās 2009. gada beigās un pārmaiņu rezultātā pašvaldību regulatori tika likvidēti, taču autore darbā izvērtēja arī līdz reformām spēkā esošo likumdošanu sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas jomā, kad reģionos darbojās pašvaldību regulatori. Latvijas likumdošanas izpratnē *sabiedriskie pakalpojumi* ir pakalpojumi, kurus nodrošina uzņēmumi, darbojoties ar likumā vai citos normatīvajos aktos piešķirtām izņēmuma tiesībām vai ar valsts vai pašvaldības institūcijas izsniegtu licenci. Likumā „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” (2000) sabiedrisko pakalpojumu regulēšanā ir noteiktas šādas darbības jomas: enerģētika (izņemot siltumapgādi, kur ražošanas procesā netiek izstrādāta elektroenerģija), elektroniskie sakari, pasts, dzelzceļa transports (tostarp pasažieru pārvadājumi pa dzelzceļu). Likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” (2000) 2. panta 3. daļa (izslēgta ar 11.06.2009. likuma grozījumiem) noteica, ka pašvaldības, izpildot vienu no likumā noteiktajām pastāvīgajām funkcijām – komunālo pakalpojumu organizēšanu iedzīvotājiem, savā administratīvajā teritorijā regulē sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu kā komercdarbību šādās nozarēs (turpmāk – *pašvaldību regulējamās nozares*):

- sadzīves atkritumu noglabāšana atkritumu poligonos un izgāztuvēs,
- ūdensapgāde un kanalizācija,
- siltumapgāde (kur ražošanas procesā netiek izstrādāta elektroenerģija).

Kopš 2009. gada nogales visas šīs nozares regulē SPRK.

3.2. Sabiedrisko pakalpojumu licencēšana

Sabiedrisko pakalpojumu licence dod sabiedrisko pakalpojumu sniedzējam tiesības uzņemties līdzīgas saistības vienlaikus pret vairākiem lietotājiem licencē

noteiktajā teritorijā un nosaka sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja pienākumu nodrošināt šiem lietotājiem sabiedriskos pakalpojumus noteiktā kvalitātē un kvantitātē par noteiktajiem tarifiem (Par sabiedrisko pakalpojumu..., 2000).

Licences nosacījumu grozīšana, licences anulēšana (atcelšana) un darbības apturēšana notiek pēc sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja pamatota ierosinājuma MK noteiktajā kārtībā. Regulators var grozīt izsniegtās licences nosacījumus vai anulēt (atcelt) licenci.

Pēc SPRK 2009. gada publiskajā pārskatā sniegtās informācijas, 2009. gadā ir notikušas 46 SPRK padomes sēdes, pieņemti 428 lēmumi, sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem izsniegtas 48 licences, izsniegtas deviņas vispārējās atļaujas pasta nozarē, reģistrēti 54 elektronisko sakaru komersanti, kā arī izsniegti divi hidroelektrostaciju hidrotehnisko būvju drošuma sertifikāti (SPRK publiskais gada..., 2009). Vidzemes SPR visas darbības laikā (no 2001. gada līdz 2009. gadam) izsniedza 45 licences siltuma piegādei, ūdensapgādei – 26, bet atkritumu apsaimniekošanai – 16 licences.

3.3. Sabiedrisko pakalpojumu tarifu noteikšana

Sakarā ar norādīto tēmas ierobežojumu autore analizē tikai tarifu noteikšanu un ar to saistītās problēmas sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas uzņēmumos, kuri atrodas pašvaldību regulatora pārraudzībā.

Laika periods no komersanta tarifu iesnieguma iesniegšanas brīža līdz tarifu apstiprināšanai ir nepilnas 110 dienas. Šis termiņš no komersanta pieteikuma iesniegšanas brīža līdz brīdim, kad pašvaldību regulatoru apstiprinātie tarifi stājas spēkā, ir neloģisks. Autore uzskata, ka nevar runāt par tarifu objektivitāti, ja, mainoties pakalpojuma izmaksām, komersants vairāk nekā trīs mēnešus var strādāt pēc iepriekš apstiprinātajiem tarifiem. Autorei rodas jautājums – kāpēc tarifi jāmaina, ja komersants var nodrošināt pakalpojumu par zemāku cenu? Tas liecina, ka jaunie tarifi nav objektīvi. Viens no variantiem, kā nodrošināt pakalpojumu tarifu objektivitāti, ko piedāvā promocijas darba autore, ir šāds: pašvaldību regulators nosaka pakalpojuma tarifu pēc komersanta norādītajām izdevumu pozīcijām, piemēram, cik daudz materiālu, darbinieku, kurināmā, iekārtu apkopes, remontu u.tml. ir nepieciešams. Līdz ar izmaiņām izmaksu pozīcijās automātiski tiek mainīts pakalpojumu tarifs. Šāda tarifu noteikšanas sistēma ļoti efektīvi darbojas Skandināvijas valstīs. Tur, kā autore personiski pārliecinājas pētījuma laikā, ikvienam iedzīvotājam ir pieejama informācija par pakalpojumu tarifiem, tā sastāvdaļām konkrēto pašvaldību vai uzņēmumu mājas lapās. Paaugstinoties kādai konkrētai pozīcijai (piemēram, elektrības cenai), tiek mainīts arī tarifs, un tam nav nepieciešams šis ilga birokrātiskais process.

Ūdensapgādes un kanalizācijas tarifu noteikšana

Katram no šiem abiem pakalpojumiem tarifi tiek noteikti katram atsevišķi. Tarifu aprēķiniem izmanto viena gada laikā piegādāto vidējo ūdens daudzumu un kanalizācijas pakalpojumu apjomu kubikmetros. Minēto lielumu nosaka, pamatojoties uz iepriekšējā kalendāra gadā faktiski piegādāto ūdens daudzumu un sniegto kanalizācijas pakalpojumu apjomu un kārtējā kalendāra gadā prognozēto piegādājamo ūdens daudzumu un sniedzamo kanalizācijas pakalpojumu apjomu

kubikmetros. Promocijas darbā ir apkopoti viena pakalpojuma sniedzēja izmaksu dati, kuri tika iekļauti ūdens un kanalizācijas tarifu pieteikumos no 2004. gada pēc spēkā esošās tarifu aprēķināšanas metodikas saskaņā ar MK noteikumiem Nr. 291 „Sabiedrisko pakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodika pašvaldību regulējamās nozarēs” (2001). Procentuāli lielāko ūdens tarifa daļu veido pamatlīdzekļu nolietojums un uzturēšanas izmaksas, piemēram, 2004. gadā šīs izmaksas sasniedza 56%, bet 2008. gadā – 42%. No 2006. gada palielinājās darba samaksas (no 8% līdz 15%) un administratīvo izmaksu (no 21% līdz 23%) īpatsvars tarifā. Tas ir izskaidrojams ar to, ka kopš 2005. gada samazinājās notekūdeņu apjoms, līdz ar to samazinājās arī mainīgās izmaksas. Tādā veidā procentuāli lielāku tarifa daļu veido pastāvīgās izmaksas, kuras sevī iekļauj gan pamatlīdzekļu nolietojumu, gan administratīvās izmaksas.

SPRK padome 2010. gada 12. maijā apstiprināja jauno „Ūdenssaimniecības pakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodiku”. Tās apspriešanas procesā piedalījās arī darba autore.

Siltumenerģijas tarifu noteikšana

Siltumenerģijas tarifus aprēķina atsevišķi katram siltumapgādes pakalpojumam – siltumenerģijas ražošanai, piegādei un realizācijai. 2010. gada 14. aprīlī stājās spēkā jaunā SPRK izstrādātā „Siltumenerģijas apgādes pakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodika” („izmaksas plus” metode ar modifikācijām). Peļņas lielumu izvēlas komersants, bet tā nedrīkst pārsniegt noteiktu normu – maksimālo kopkapitāla rentabilitāti. Peļņai ir jānodrošina atdeve no ieguldītā kapitāla (maksimālā kopkapitāla rentabilitāte – 10%), bet tā samazinās, ja komersants nepilnīgi un/vai neefektīvi izmanto savus aktīvus. Tarifu pārskata cikls nedrīkst būt mazāks par vienu gadu, un, tos nosakot, tiek ņemtas vērā iepriekšējā gada faktiskās izmaksas.

Izstrādātā tarifu metodika nepieļauj arī izmaksu diferencēšanu iedzīvotājiem un pārējiem patērētājiem, tomēr dažas pašvaldības un arī pakalpojumu sniedzēji šo normu ignorēja, izmantojot situāciju, ka tarifs sastāv no pastāvīgo un mainīgo izmaksu daļas. Piemēram, Krimuldas pašvaldības teritorijā Rīgas rajona SPR 2008. gada augustā apstiprināja šādus tarifus siltumapgādei: skolai 37.91 Ls MWh⁻¹ plus PVN, iedzīvotājiem 34.47 Ls MWh⁻¹ plus PVN, bet iestādēm bija papildus jāmaksā tarifa pastāvīgā daļa 6.95 Ls MWh⁻¹. Tas radīja situāciju, ka siltumenerģijas tarifs iedzīvotājiem bija ievērojami zemāks nekā pārējiem patērētājiem, lai gan izmaksas par vienu MWh palika tās pašas. Tarifu apstiprināšanas gaitā vairāki regulatori ir saskārušies ar objektīvām problēmām, kurām par iemeslu bija gan tarifu pieaugums par 20–25% un pat 60% (sekas iepriekšējiem politiskiem, bez ekonomiska pamatojuma apstiprinātiem tarifiem), gan iedzīvotāju neapmierinātība ar diviem dažādiem tarifiem vienā pilsētā.

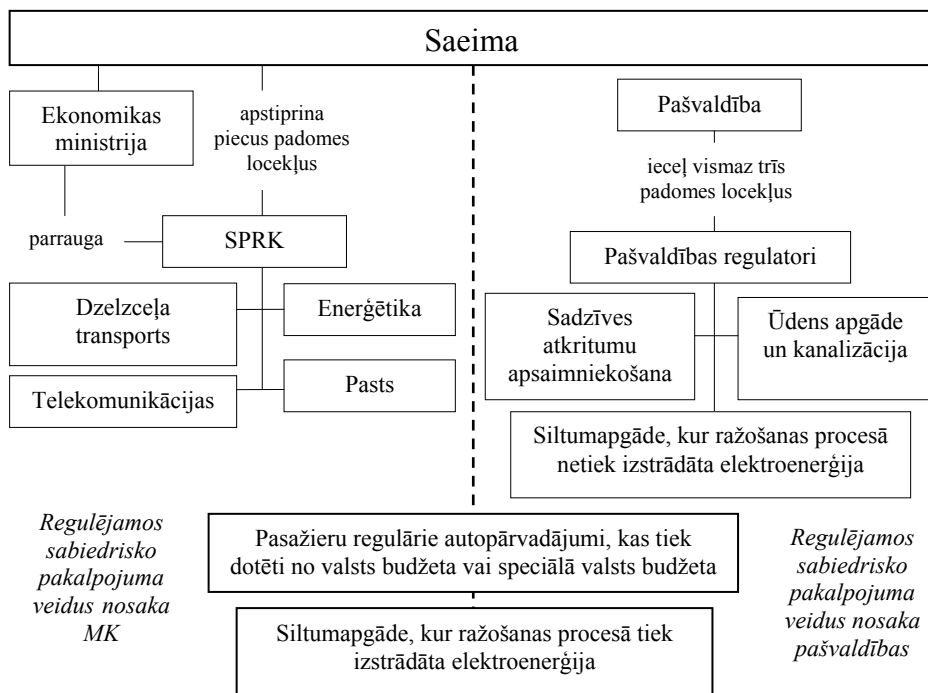
Sadzīves atkritumu apsaimniekošanas tarifu noteikšana

Atkritumu apsaimniekošanas jomā SPR tarifus nosaka tikai poligoniem. No 2008. gada pašvaldības pašas izsludina konkursu par atkritumu apsaimniekošanu (norma ieviesta 2000. gadā pieņemtajā Atkritumu apsaimniekošanas likumā un tā ir ieviesta arī jaunajā 2010. gada redakcijā). Potenciālie pakalpojumu sniedzēji piedāvā savus aprēķinātos atkritumu apsaimniekošanas tarifus, kurus tie nedrīkstēs paaugstināt līgumā noteiktā periodā (parasti 5–7 gadus). Tika noteikts pārejas

periods, kamēr spēkā ir esošie līgumi ar pakalpojumu sniedzējiem. Autore kā piemēru var minēt Jelgavas SPR, kurš līdz 2009. gada septembrim regulēja sadzīves atkritumu savākšanu un pārvadāšanu, turpretī vairākās Rīgas plānošanas reģiona pašvaldībās (Rīgas pilsētas, Ķekavas, Garkalnes u.c.) jau no 2008. gada bija spēkā jaunā atkritumu savākšanas un apsaimniekošanas kārtība.

3.4. Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas institucionālais pamats

Līdz 2001. gada jūlijam sabiedriskos pakalpojumus Latvijā regulēja vairākas institūcijas: enerģētikas nozari – EM pārraudzībā esošā Energoapgādes regulēšanas padome, telekomunikācijas – Satiksmes ministrijas (SM) pārraudzībā esošā Telekomunikāciju tarifu padome, pasta pakalpojumus – SM Sakaru departaments, dzelzceļa nozari – SM pārraudzībā esošā Dzelzceļa administrācija, pašvaldību pārzinā esošos sabiedriskos pakalpojumus – pašas pašvaldības.



Avots: EM Konceptijas projekts „Konceptija par efektīvu un Latvijas situācijai vislabāk atbilstošu sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas modeļa izveidi”, 2006

2. att. Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas modelis Latvijā līdz 2009. gada 31. oktobrim.

Lai šo institucionālo modeli varētu mainīt, tika apkopota dažādu valstu pieredze par tajās funkcionējošām regulēšanas sistēmām, to institucionālo nodrošinājumu, tika meklēti iespējamie optimālie varianti Latvijai. Tādējādi pēc ES prasībām un Pasaules Bankas (PB) ieteikuma tika veikta regulēšanas sistēmas institucionālā

modeļa reforma. Šo pasākumu rezultātā 1997. gadā LR MK pieņēma lēmumu par vienotas regulēšanas institūcijas izveidi enerģētikas, telekomunikāciju, pasta un dzelzceļa nozarēm. EM un PB speciālisti no 1997. gada līdz 2000. gadam sekoja līdzi notiekošajiem procesiem regulēšanas sistēmas izveidē, koordinējot tos un pilnveidojot ar regulēšanu saistītos likumprojektus. 2001. gada 1. jūlijā Saeima pieņēma likumu „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem”. Latvija pēc konsultācijām ar PB izveidoja un ieviesa divu līmeņu regulēšanas modeli, līdzīgu tam, kāds pastāv ASV (sk. 2. att.).

Pirmā līmeņa regulators – valsts regulējamās nozarēs regulatora funkcijas pilda valsts iestāde – SPRK, kura atrodas EM pārraudzībā. Komisijas lēmēj institūcija ir padome, kas tiek iecelta konkursa kārtībā uz pieciem gadiem. SPRK valsts mērogā regulē enerģētikas (izņemot siltumapgādi, kur ražošanas procesā netiek izstrādāta elektroenerģija), telekomunikāciju, pasta un dzelzceļa transporta nozari.

Otrā līmeņa regulatori – pašvaldību regulatori – regulē lokālos pakalpojumu sniedzējus attiecīgo pašvaldību teritorijā: sadzīves atkritumu apsaimniekošanas (izņemot sadzīves atkritumu pārstrādi), ūdensapgādes, kanalizācijas un siltumapgādes (izņemot koģenerāciju) nozari.

Likums „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” (2001) pašvaldībām noteica līdz 2002. gada 1. jūnijam izveidot savu SPR, pievienoties jau esošajiem vai noslēgt līgumu ar SPRK par sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu. Līdz ar to no šī brīža pašvaldībām likumīgi zuda tiesības apstiprināt jaunus tarifus, izsniegt licences utt. Pašvaldība ar savu lēmumu varēja noteikt regulatora sastāvu, kā arī izpildinstitūcijas struktūru. Tā uz četriem gadiem konkursa kārtībā iecēla amatā regulatora priekšsēdētāju un vismaz divus locekļus. Pašvaldību regulatori savā pilnvaru laikā bija neatceļami, līdz ar to pastāvēja zināma politiska neatkarība. Pašvaldību regulators pildīja visas tās pašas funkcijas ko SPRK, izņemot to, ka tarifu aprēķināšanas metodiku izstrādāja un apstiprināja tikai SPRK.

Likums „Grozījumi likumā „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem””, kas stājās spēkā 2009. gada 14. jūlijā, noteica, ka SPRK līdz 2009. gada 1. novembrim pārņem no pašvaldību regulatoriem vai pašvaldību domēm (padomēm) regulēšanas funkcijas attiecīgajās pašvaldību regulētajās nozarēs. Likumā bija noteikts, ka Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija saskaņā ar šā likuma 15.¹ pantu līdz 2009. gada 31. oktobrim izveido konsultatīvu institūciju pašvaldību interešu pārstāvēšanai un viedokļu izziņošanai. Latvijas Pašvaldību savienība līdz 2009. gada 31. augustam izvirza konsultatīvās institūcijas locekļu kandidātus. Jākonstatē, ka līdz 2011. gada pavasarim konsultatīvā padome nav izveidota.

4. SABIEDRISKO PAKALPOJUMU REGULĒŠANAS SITUĀCIJAS IZVĒRTĒJUMS LATVIJAS REĢIONOS

Nodaļai ir 15 lpp., 2 tabulas, 9 attēli.

4.1. Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēma Latvijā

Līdz 2005. gada 1. maijam pašvaldību regulējamās nozarēs 81 pašvaldība bija kopīgi izveidojusi 16 pašvaldību regulatorus (sk. 1. tab.), 121 pašvaldība bija noslēgusi līgumu ar izveidotu pašvaldības regulatoru, bet 336 pašvaldībās regulatori nebija izveidoti un līgumi ar pašvaldību regulatoriem nebija noslēgti. Saskaņā ar likumu „Grozījumi Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likumā” (2010), kas stājies spēkā 2011. gada 3. janvārī, Latvijā ir 118 administratīvās teritorijas – 109 novadi un 9 republikas pilsētas, kurās pārvaldi savas kompetences ietvaros realizē pašvaldības (Reģionu attīstība Latvijā, 2010).

Tā kā Vidzemes plānošanas reģionā no 104 pašvaldībām Vidzemes SPR bija apvienojies vislielākais pašvaldību skaits (93), autore darbā apņēma tieši šos datus, jo uzskata tos par pietiekami nozīmīgiem, lai informāciju analizētu promocijas darbā.

No PB ekspertu veiktā pētījuma „Regulatora reforma – jautājuma padziļināšana” (2004) izdarītajiem secinājumiem izriet, ka pašvaldību regulatori savas likumā noteiktās funkcijas nav pildījuši pilnā apmērā. Tas arī ir šo ekspertu galvenais arguments, kāpēc no 2001. gada spēkā esošais regulēšanas modelis sevi praksē nav attaisnojis.

1. tabula

**Latvijas pašvaldību sabiedrisko pakalpojumu regulatori
(2009. gada 1. janvārī)**

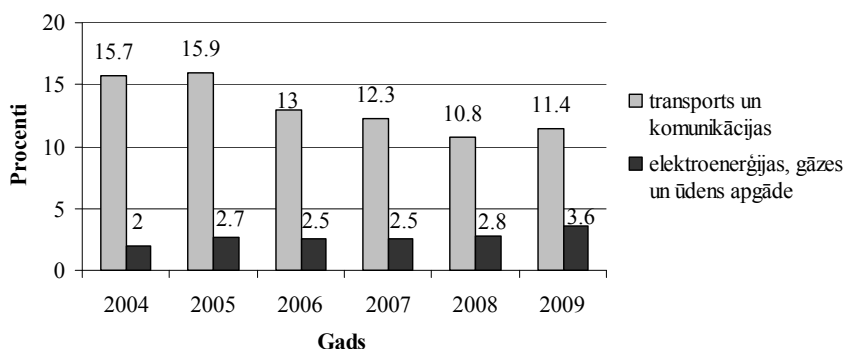
SPR	Pašvaldību skaits ar kurām noslēgti līgumi	Plānošanas reģions
Vidzemes	93	Vidzemes reģions
Rēzeknes	38–39	Latgales reģions
Liepājas	35–40	Kurzemes reģions
Rīgas rajons 1	30	Rīgas reģions
Jelgavas	25	Zemgales reģions
Bauskas rajona	16	Zemgales reģions
Daugavpils	13	Latgales reģions
Alūksnes	8	Vidzemes reģions
Aizkraukles	8	Zemgales reģions
Ventspils	7	Kurzemes reģions
Jēkabpils	5	Zemgales reģions
Rīgas rajons 2	5	Rīgas reģions
Jūrmalas	1	Rīgas reģions
Ogres novada	1	Rīgas reģions
Limbažu	1	Rīgas reģions
Valmieras	1	Vidzemes reģions

Avots: autores veidota tabula.

LPS sadarbībā ar pašvaldību sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem izdevās uz laiku atvirzīt centralizācijas tendences regulēšanā. LPS uzskatīja, ka jāsaglabā divu līmeņu sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēma (LPS sēdes protokols..., 2005). Arī LPS Tehnisko problēmu komitejai (TPK), kuras ietvaros darbojās izveidotā pašvaldību regulatoru darba grupa, viedoklis bija līdzīgs. Šis jautājums vairākkārt tika apspriests Latvijas Lielo pilsētu asociācijā, pret centralizāciju iestājušies arī lielo pilsētu mēri. TPK pauda viedokli, ka pakalpojumu regulēšanas centralizācijas rezultātā pazemināsies šīs iestādes darba operativitāte un pasliktināsies regulatora saikne ar vietējiem uzņēmumiem, kuru piedāvāto pakalpojumu licences, tarifus un kontroles veikšanu tas apstiprina. LPS ilgu pārrunu rezultātā piekrita Ekonomikas ministrijas piedāvātajam risinājumam, ka jāizveido vienota sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēma, kurā lēmumus pieņemtu tikai SPRK padome, savukārt nepieciešamo informācijas iegūšanu un izvērtēšanu, lēmumu sagatavošanu un izpildes kontroli nodrošinātu izpildinstitūcija, kuras sastāvā ietilptu arī reģionālās filiāles. Reģionālās filiāles tiktu veidotas uz esošo regulatoru bāzes, pārņemot šīs jomas speciālistus un optimizējot filiāļu skaitu.

4.2. Regulējamās nozares tautsaimniecībā: analītisks apskats

Tā kā Latvijā pašvaldību regulatori līdz 2009. gada novembrim regulēja 445 komersantus, kuri visā Latvijas teritorijā sniedza regulējamus sabiedriskos pakalpojumus siltumapgādes, sadzīves atkritumu apsaimniekošanas, ūdensapgādes un kanalizācijas nozarēs, autore uzskata, ka būtiski ir analizēt sabiedrisko pakalpojumu nozares attīstību visas tautsaimniecības kontekstā.



Avots: SPRK dati

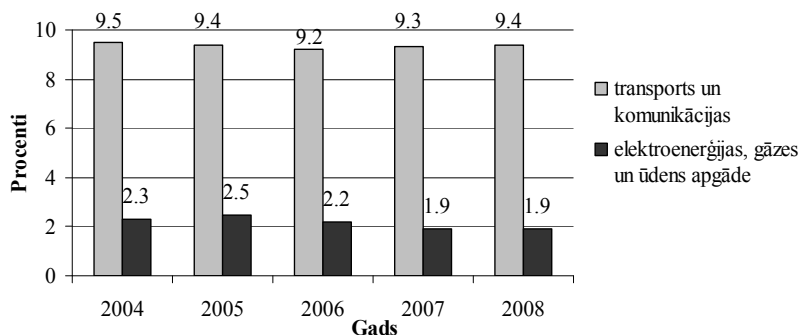
3. att. Sabiedrisko pakalpojumu nozaru pievienotās vērtības īpatsvars IKP 2004.–2009. gadā, %.

Kā liecina 3. attēlā apkopotā informācija, 2009. gadā salīdzinājumā ar 2004. gadu nozares apjoms IKP ir samazinājies par 2.7 procentpunktiem. Vislielākais samazinājums, salīdzinot ar bāzes gadu ir transporta un sakaru nozarē 2008. gadā, kad tā sastādīja tikai 10.8% no IKP, kas ir par 4.9 procentpunktiem mazāk kā 2004. gadā. Pozitīva tendence ir vērojama 2009. gadā, kad nozaru īpatsvars bija 15.0% no kopējās pievienotās vērtības. Transporta un sakaru nozares

īpatsvars IKP 2009. gadā salīdzinājumā ar 2008. gadu ir palielinājies par 5%, savukārt elektroenerģijas, gāzes un ūdens piegādes nozares apjoms – par 28.6%. Autore uzskata, ka arī 2010. gadā, turpinot samazināties IKP, sabiedrisko pakalpojumu regulējamo nozaru īpatsvars IKP un Latvijas tautsaimniecības kontekstā kopumā palielināsies.

Kā liecina 3. attēlā apkopotā informācija, no 2004. gada SPR pievienotās vērtības īpatsvars IKP kopumā samazinās.

Nodarbināto īpatsvars regulējamās nozarēs gadu no gada ir nedaudz mainījies, piemēram, 2009. gadā sabiedrisko nodarbināto skaits samazinājās par 5.3% jeb 12.3 tūkst. cilvēku (Ziņojums par Latvijas..., 2010). Piemēram, 2008. gadā salīdzinājumā ar 2007. gadu tas ir pieaudzis par 0.1%, un šo pieaugumu deva transporta un sakaru nozarē nodarbināto skaita pieaugums (sk. 4. att.). Var secināt, ka katru gadu sabiedrisko pakalpojumu nozarēs nodarbināto skaits samazinās.



Avots: SPRK dati

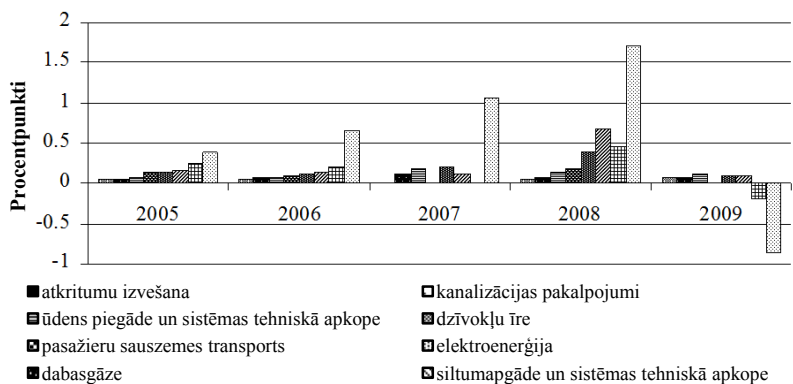
4. att. Nodarbināto īpatsvars regulējamās nozarēs Latvijā 2004.–2008. gadā, %.

Sabiedrisko pakalpojumu ieguldījums tautsaimniecības nozarē kopumā 2009. gadā samazinājies par – 0.9%.

4.3. Regulējamo cenu ietekme uz inflāciju

Pēc LR CSP datiem, 2008. gadā 11.46% no patēriņa cenu indeksa grozā esošajām precēm un pakalpojumiem veidoja pakalpojumi ar administratīvi regulējamām cenām.

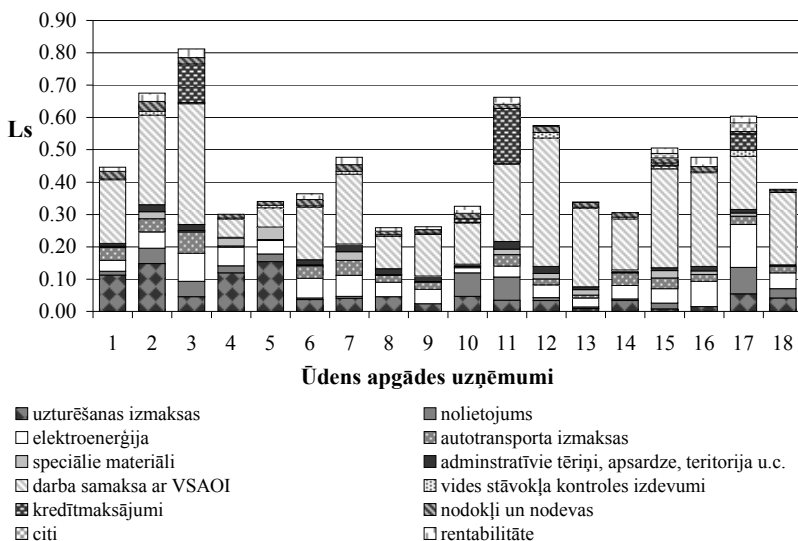
Valsts un pašvaldību līmeņos uzraugāmo sabiedrisko pakalpojumu cenas strauji samazinājās 2009. gadā, tomēr pašvaldību līmenī uzraugāmiem pakalpojumiem samazinājums pret 2008. gadu ir lielāks (-6.6%), bet valsts līmenī uzraugāmiem pakalpojumiem mazāks (-1.5%). Visizteiktākais tarifu samazinājums vērojams siltumapgādē (-0.86 procentpunkti). Tā kā elektroenerģijas cena ir palielinājusies par 0.09 procentpunktiem salīdzinājumā pret 2008. gadu, tad viennozīmīgi palielinājās arī ūdens piegādes (0.12 procentpunkti) un kanalizācijas (0.08 procentpunkti) pakalpojumu cenas. Tas ļauj secināt, ka pašvaldību SPR sistēmas pareiza izvēle ir ļoti būtiska Latvijas reģionu attīstībā.



Avots: autores veidots pēc SPRK datiem

5. att. Regulējamo cenu ietekme uz inflāciju Latvijā 2005.–2009. gadā, procentpunktos.

Lai noskaidrotu sabiedrisko pakalpojumu uzņēmumu pašizmaksas ietekmējošos faktorus pašvaldībās, promocijas darba autore analizēja ūdens un kanalizācijas pakalpojumu sniedzēju, kā arī siltumapgādes uzņēmumu iesniegto informāciju SPR tarifu pieteikumos. Komercedarbības rentabilitāte ir neliela – 0-7%. Tas liecina, ka uzņēmums tikai ar grūtībām realizē savu pakalpojumu par apstiprināto tarifu, jo daudziem iedzīvotājiem ir zema maksātspeja.

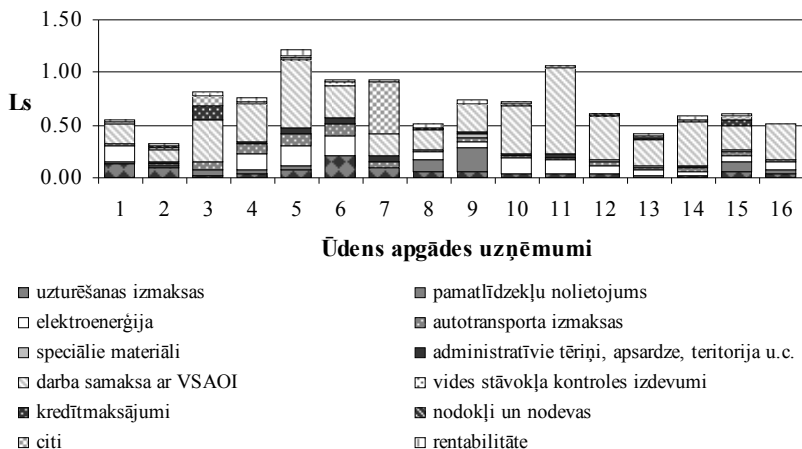


Avots: autores veidots pēc Vidzemes SPR datiem

6. att. Pārdotā ūdens m³ izmaksu struktūra Vidzemes plānošanas reģionā 2007.–2008. gadā, Ls.

Pēc 18 Latvijas pašvaldību teritorijās esošo ūdens pakalpojumu sniedzēju iesniegto tarifu pieteikumu datiem, viena pārdotā ūdens kubikmetra izmaksu sadalījumā procentuāli lielāko daļu veido strādājošo darba alga, bet tikai salīdzinoši nelielu daļu – elektroenerģijas izmaksas (sk. 6. att.).

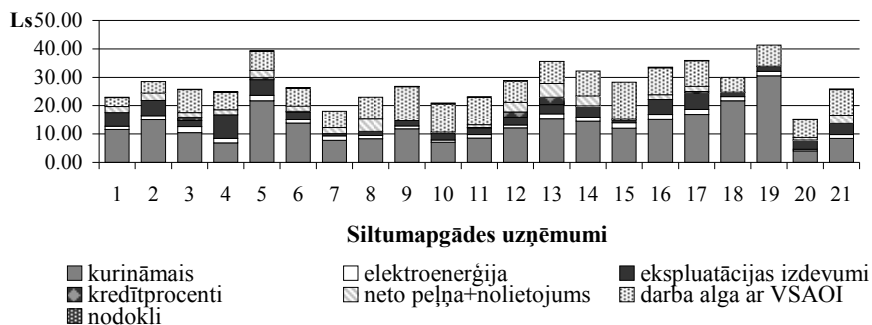
Arī attīrītā notekūdens viena kubikmetra izmaksu sadalījumā tas ir līdzīgi (sk. 7. att.).



Avots: autores veidots pēc Vidzemes SPR datiem

7. att. Attīrītā notekūdeņu m³ izmaksu struktūra Vidzemes plānošanas reģionā 2007.–2008. gadā, Ls.

Vidzemes plānošanas reģiona teritorijā esošo 22 siltumapgādes uzņēmumu iesniegtajos tarifu pieteikumos siltuma pašizmaksā lielākais procentuālais īpatsvars ir kurināmajam, otru lielāko izmaksu pozīciju ieņem darba alga kopā ar valsts sociālās apdrošināšanas obligātajām iemaksām, bet elektroenerģijas izmaksu daļa ir neliela (sk. 8. att.). Vidzemes plānošanas reģiona teritorijā esošo 21 siltumapgādes uzņēmumu iesniegtajos tarifu pieteikumos siltuma pašizmaksā lielākais procentuālais īpatsvars ir kurināmajam. Tā cenu svārstības ļoti būtiski ietekmē siltuma tarifus (sk. 8. att.). Otru lielāko izmaksu pozīciju ieņem darba alga kopā ar VSAOI, toties elektroenerģijas izmaksu daļa ir neliela. Tomēr jāuzsver fakts, ka siltumenerģijas tarifa sadaļu „kurināmais” (īpaši, ja tie ir gāzes tarifi) elektroenerģijas cena būtiski ietekmē gala tarifu. Analizējot pašvaldību sabiedrisko pakalpojumu izmaksu procentuālo sadalījumu tarifu pieteikumos, autore secina, ka AS „Latvijas Gāze” pakalpojumu tarifi būtiski ietekmē pašvaldību siltumapgādes uzņēmumu gala tarifus. 2008. gada aprīlī praktiski visos siltumapgādes uzņēmumos Latvijā, kas izmantoja dabasgāzi kā kurināmo, aptuveni 70% no siltumenerģijas gala cenas veidoja izdevumi par kurināmo (Akermanis, 2008).



Avots: autores veidots pēc Vidzemes SPR datiem

8. att. Vienas pārdotās MWh izmaksu struktūra Vidzemes plānošanas reģionā 2007.–2008. gadā, Ls.

Viss pārējais – algas personālam, elektroenerģija sūkņiem, cauruļvadu uzturēšanas un remonta izdevumi – tikai 30%. Uzņēmumiem, kuri kurina ar šķeldu – tur kurināmā īpatsvars siltumtarifos ir aptuveni 60%. Savukārt koģenerācijas ciklā kurināmā īpatsvars reizēm sasniedz pat 82%. Tas apliecina, ka kurināmā izmaksas ir galvenais drauds tarifu nemītīgajiem kāpumiem.

5. SABIEDRISKO PAKALPOJUMU REGULĒŠANA PAŠVALDĪBĀS

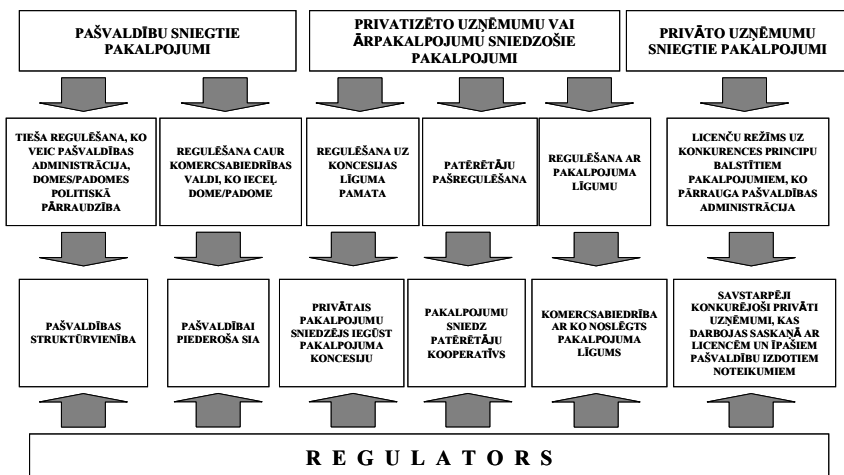
Nodaļai ir 40 lpp., 18 tabulas, 16 attēli.

5.1. Pašvaldību sniegto pakalpojumu organizēšana un regulēšana

Pašvaldība var organizēt sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu trīs veidos (sk. 9. att.).

1. Pašvaldība var sniegt komercpakalpojumus kā pašvaldības struktūrvienība vai arī kā neatkarīga juridiska persona sabiedrības ar ierobežotu atbildību vai akciju sabiedrības veidā.
2. Pašvaldība var decentralizēt vietējo „monopola” pakalpojumu sniegšanu, nodotot tos privātam pakalpojumu sniedzējam.
3. Dažus vietējos pakalpojumus, ko bez ekskluzīvām tiesībām piedāvā konkurējoši privātie uzņēmumi, var sniegt ar pašvaldības atļauju.

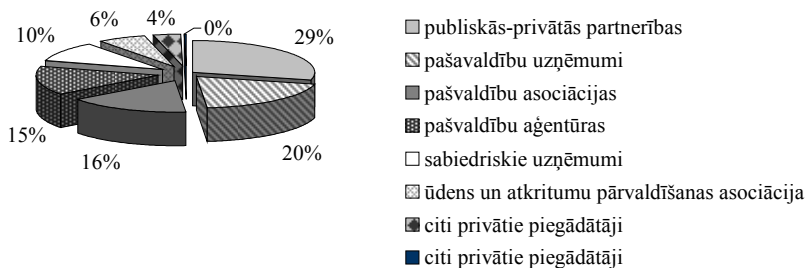
Likums „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” nosaka, ka tiek regulēta sabiedrisko pakalpojumu sniegšana kā uzņēmējdarbība, bet pašvaldību izveidotās aģentūras neveic uzņēmējdarbību ar mērķi gūt peļņu. Latvijas pašvaldībās ir izveidojusies duāla situācija, piemēram, siltumapgādes jomā – atsevišķi siltumapgādes pakalpojumu sniedzēji tiek regulēti, bet citi – netiek. Kaut arī šo pakalpojumu sniedzēju darbību SPR neregulē, to sniegto pakalpojumu tarifus nosaka pašvaldība, taču pašvaldību noteiktie tarifi tiek definēti galvenokārt kā politiski lēmumi, nevis tie ir ekonomiski pamatoti.



Avots: autores veidots pēc LPS datiem

9. att. Sabiedrisko pakalpojumu organizēšana un regulēšana Latvijas pašvaldībās.

LPS 2006. gada decembrī veica visu Latvijas teritorijā esošo pašvaldību aptauju, lai noskaidrotu, kas nodrošina sabiedriskos pakalpojumus pašvaldības teritorijā – pašvaldības iestādes, pašvaldības uzņēmums, valsts uzņēmums, privātie uzņēmumi vai arī pakalpojumus nodrošina paši iedzīvotāji. Latvijas pagastos 53% sabiedrisko pakalpojumu nodrošinātāji ir pašvaldību iestādes, bet 47% – SIA vai AS. Savukārt pilsētās pašvaldību uzņēmumi veido jau 79% no kopējā sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju skaita.



Avots: autores veidots pēc Wackerbauer datiem (2007)

10. att. Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēji Vācijā, %.

Autore noskaidroja datus par sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem Vācijā (sk. 10. att.), lai salīdzinātu situāciju sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju jomā Latvijā un kādā citā ES valstī. Apkopotie dati liecina, ka Vācijā procentuāli vairāk sabiedriskos pakalpojumus sniedz publiskās-privātās partnerības organizācijas, pašvaldību asociācijas un pašvaldību uzņēmumi. Tas ļauj apgalvot, ka pašvaldības, nosakot

tarifus vai piedaloties to apspriešanā, respektē iedzīvotāju maksābspēju, pakalpojuma sniedzēja attīstību u.c. faktoros.

Latvijā pašvaldību neapmierinošajai regulēšanas funkciju izpildei galvenokārt tiek identificēti tādi iemesli kā kompetences trūkums attiecībā uz sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu, populistiska politiskā oportūnisma risks, kas noved pie politiskās, nevis ekonomiskās regulēšanas, kā arī valdēs un iepirkumu komitejās esošo vietējo politiķu korumpētības risks u.c.

Autores pieredze rāda, ka bieži vien pašvaldību regulatori, nosakot tarifus, neievēroja vienu no galvenajiem pamatprincipiem, t.i., ka ar noteikto tarifu uzņēmums sedz *visus* izdevumus, kas ir saistīti ar pakalpojumu sniegšanu.

Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju zaudējumu segšanai pašvaldības piedāvā galvenokārt šādus risinājumus: veikt investīcijas kapitālieguldījuma veidā, līdz ar to nodrošinot uzņēmuma attīstību, vai segt starpību starp reālo izmaksu un noteikto tarifu (tas tiek darīts reti).

5.2. Ūdenssaimniecības izvērtējums

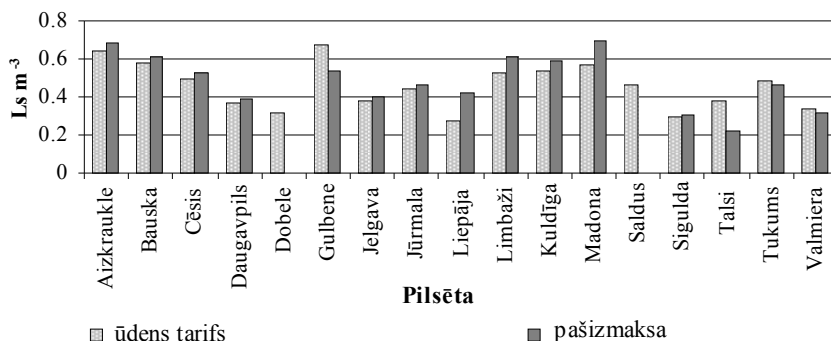
Ūdensapgādes un kanalizācijas sniegšanas pakalpojumus noteiktā ģeogrāfiskā teritorijā parasti veic viens pakalpojumu sniedzējs. Ūdenssaimniecības nozarē regulējamos pakalpojumus Latvijā sniedz 170 komersanti. Analizējot padotā ūdens daudzumu un tā patēriņa sadalījumu, tika secināts, ka vislielākais patērētā ūdens daudzuma īpatsvars ir attiecināms uz mājsaimniecībām. Ļoti krasas atšķirības ir vērojamas Latgales plānošanas reģiona teritorijā – Daugavpils pašvaldībā (uzņēmumiem padod 4500, bet iedzīvotājiem – 7300 m³ diennaktī), Zemgales plānošanas reģiona teritorijā – Jelgavā (uzņēmumiem padod 2000 m³, budžeta iestādēm 800 m³, bet iedzīvotājiem 6100 m³ diennaktī), Rīgas plānošanas reģiona teritorijā – Jūrmalā (uzņēmumiem padod 1250 m³, budžeta iestādēm 200 m³, bet iedzīvotājiem 4900 m³ diennaktī) un Kurzemes plānošanas reģiona teritorijā – Liepājā (uzņēmumiem padod 2120 m³, bet iedzīvotājiem 6530 m³ diennaktī). Tāad tarifu izmaiņas vistiešāk ietekmē iedzīvotāju maksābspēju. Lai gan Latvijas pašvaldībās ir ieviesti ūdensskaitītāji, novēro samērā lielu neuzskaitītā ūdens daudzumu. To var izskaidrot ar pilsētu ūdenssaimniecības uzņēmumu slikto tehnisko stāvokli – avāriju rezultātā rodas lieli ūdens zudumi, kurus apmaksā gala patērētājs. Autore 2. tabulā atspoguļo situācijas dinamiku ūdens un kanalizācijas tarifu jomā Latvijas lielākajās pašvaldībās. Redzams, ka pats lielākais tarifs ir Vidzemes plānošanas reģiona Madonas pašvaldības teritorijā, lai gan kādu laiku (līdz 2010. gada 30. aprīlim) tas tika samazināts politisku iemeslu dēļ (pašvaldība, politisku apsvērumu vadīta, lūdza uzņēmumam uz laiku samazināt tarifu). Zemākie tarifi noteikti Līvānu, Rēzeknes (Latgales plānošanas reģions) un Liepājas pašvaldību (Kurzemes plānošanas reģions) teritorijās.

Ūdens un kanalizācijas tarifi 2009. gada 1. oktobrī Latvijas pašvaldībās, sant. m³

Pilsēta	Ūdens		Kanalizācija		Ūdens + kanalizācija	
	tarifs, sant.	PVN	tarifs, sant.	PVN	tarifs, sant.	PVN
Madona	77.00	16.17	83.00	17.43	160.00	33.60
01.08.09. līdz 30.04.10.	73.00	15.00	79.00	16.59		
Tukums	73.00	15.00	78.00	16.00	151.00	31.00
Kuldīga	72.00	15.00	83.00	17.00	155.00	33.00
Gulbene	68.00	14.28	77.00	16.17	145.00	30.45
Saldus	66.00	13.90	79.00	16.60	145.00	30.50
Sigulda	64.00	13.00	65.00	14.00	129.00	27.00
Vangaži	61.60	12.90	72.20	15.16	133.80	28.10
Bauska	60.50	12.71	67.00	14.07	127.50	26.78
Cēsis	60.00	12.60	60.00	12.60	120.00	25.20
Alūksne	59.00	12.00	77.00	16.00	136.00	28.00
Jēkabpils	57.00	11.97	68.00	14.28	125.00	26.25
Jelgava	52.00	11.00	72.00	15.00	124.00	26.00
Ventspils	51.00	10.71	78.00	16.38	129.00	27.09
Valmiera	50.00	10.50	70.00	14.70	120.00	25.20
Daugavpils	48.00	10.08	47.00	9.87	95.00	19.95
Jūrmala	45.00	10.00	86.00	18.00	131.00	28.00
Talsi	44.00	9.20	50.00	10.50	94.00	19.70
Dobeles	38.00	8.00	71.00	15.00	95.00	23.00
Rīga	36.10	7.60	35.90	7.50	72.00	15.10
Liepāja	32.00	7.00	48.00	10.00	80.00	17.00
Rēzekne	32.00	7.00	48.00	10.00	80.00	17.00
Līvāni	26.00	5.40	56.00	11.80	82.00	17.20

Avots: autores veidota pēc LŪKA datiem.

Lai noskaidrotu, vai pašvaldību ūdenssaimniecību uzņēmumu noteiktie tarifi ir lielāki par pašizmaksu, autore analizēja ūdens tarifu un pašizmaksu par 1 m³ dažādās Latvijas plānošanas reģionu pašvaldību teritorijās. Apkopojums ir redzams 11. attēlā.



Avots: autores veidots pēc LŪKA datiem

11. att. Ūdens pašizmaksa un tarifi Latvijas pašvaldībās 2007. gadā, Ls m⁻³.

Apkopotie dati ļauj secināt, ka gandrīz visās pašvaldībās faktiskā pakalpojuma pašizmaksa ir lielāka nekā noteiktie ūdens tarifi.

Lai noskaidrotu ūdens patēriņa būtiskākos ietekmējošos faktoros, promocijas darba autore analizēja datus par Cēsu pilsētu. Cēsu pilsētas pašvaldības ūdenssaimniecības uzņēmuma SIA „Vinda” dati (sk. 3. tab.) liecina, ka 2000. gadā, paaugstinoties ūdens tarifam (bet pārējiem faktoriem būtiski nemainoties), ūdens patēriņš strauji samazinājies (iepriekš 1998. gadam par 36.54% jeb 321 479 m³). Salīdzinot 1998. un 2004. gada datus, redzams, ka 2004. gadā ūdens patēriņš samazinājies par 50% jeb 440 854 m³. Tarifa pieaugums 2005. gadā skaidrojams ar to, ka tika veikti ūdensapgādes sistēmas modernizācijas pasākumi.

3. tabula

Ūdens patēriņš un tā ietekmējošie faktori Cēsu pilsētā 1998.–2008. g.

Gads	Tarifs ūdenim Ls m ⁻³	Ūdens patēriņš, m ³	Iztikas minums, Ls	Patērētāju skaits	Ūdens skaitītāju skaits
1998	0.16	879795	82.15	16001	2400
1999	0.19	703762	83.18	15957	4787
2000	0.26	558316	84.47	15922	12737
2001	0.31	500544	86.93	15876	12755
2002	0.35	460130	88.76	15977	13096
2003	0.35	444307	93.54	15976	14005
2004	0.35	438941	98.78	15802	15012
2005	0.60	401121	121.83	15677	15027

Avots: autores apkopoti Cēsu pilsētas domes dati.

Autore noskaidroja, cik lielā mērā tarifs ietekmē ūdens patēriņu. Lai izvērtētu radušos situāciju, autore izmantoja korelācijas un daudzfaktoru regresijas analīzi. Papildu jau esošajiem datiem faktoru analīzē tika iekļauts Latvijā noteiktais iztikas minimums. Statistiskajā pētījumā tika izmantota 1. formula:

$$Y = a + b_1x_1 + b_2x_2 + b_3x_3 + b_4x_4, \quad (1.)$$

kur Y – ūdens patēriņš – rezultatīvā pazīme, bet faktoriālās pazīmes x :

x_1 – patērētāju skaits,

x_2 – ūdens skaitītāju skaits,

x_3 – ūdens tarifs;

x_4 – iztikas minimums (patēriņa grozs).

Korelācijas analīzes mērķis – noteikt sakarību ciešumu starp faktoriālo un rezultatīvo pazīmi jeb tos faktoros, kas būtiski ietekmē ūdens patēriņu.

Tā kā šajā pētījumā ir četri faktori, tad šī ir daudzfaktoru korelācija. Sakarības ciešumu starp rezultatīvo pazīmi Y un vairākām faktoriālajām pazīmēm $x_1, x_2, \dots, x_n$ pēta daudzfaktoru korelācijas analīze, bet sakarības formu nosaka daudzfaktoru regresijas analīze.

Korelējot pret gadiem, tika iegūti korelācijas koeficienti (sk. 4. tab.). Starp ūdens skaitītāju skaitu un ūdens patēriņu, patērētāju skaitu un iztikas minimumu, ūdens patēriņu un ūdens tarifu, kā arī patērētāju skaitu un ūdens tarifu pastāv ļoti cieša korelācija.

Pētījuma rezultātā iegūtie pāru korelācijas koeficienti

Rādītājs	Ūdens patēriņš, m ³	Ūdens tarifs, Ls m ⁻³	Iztikas minimums, Ls	Patērētāju skaits	Ūdens skaitītāju skaits
Ūdens patēriņš, m ³	1.00	-0.81**	-0.61*	0.60	-0.98**
Ūdens tarifs, Ls m ⁻³	-0.81**	1.00	0.91**	-0.89**	0.76**
Iztikas minimums, Ls	-0.61*	0.91**	1.00	-0.95**	0.56
Patērētāju skaits	0.60	-0.89**	-0.95**	1.00	-0.56
Ūdens skaitītāju skaits	-0.98**	0.76**	0.56	-0.56	1.00

* cieša korelācija; ** ļoti cieša korelācija.

Avots: autores veiktie aprēķini.

Starp iztikas minimumu un ūdens patēriņu pastāv vidēji cieša korelācija. Promocijas darba autore savā pētījumā vēlējās noskaidrot, pēc kādas likumsakarības mainās rezultatīvā pazīme, mainoties faktoriālās pazīmes vērtībai.

Tā kā starp faktoriālajām pazīmēm pastāv cieša sakarība, faktori ir multikolineāri. Autore izmantoja vienfaktora regresijas analīzi, tā nosakot, pēc kādas likumsakarības mainās rezultatīvā pazīme, ja mainās faktoriālās pazīmes vērtības. Visi faktori būtiski ietekmē ūdens patēriņu. Tomēr promocijas darba autores praktiskā pieredze ļauj interpretēt, ka visbūtiskākais no šiem faktoriem ir ūdens skaitītāju skaits. 2000. gadā tika uzstādīti ūdens skaitītāji, kas lielā mērā ietekmēja ūdens patēriņu (sk. 5. tab.).

Pētījuma rezultātā iegūtais regresijas modeļa determinācijas koeficients

Nr.	Rādītāji	Koeficients
1.	Regresijas vienādojuma rādītāji	1
2.	Korelācijas koeficienta absolūtā vērtība	0.983 ^a
3.	Determinācijas koeficients	0.966
4.	Koriģētais determinācijas koeficients	0.943
5.	Regresijas standartklūda	36547.8370

Avots: autores veiktie aprēķini.

Autore, izmantojot indukcijas metodi, ir secinājusi, ka arī citiem Vidzemes reģiona pašvaldību ūdens pakalpojumu sniedzējiem situācija ir līdzīga (AS „Madonas ūdens”, SIA „Rīgas ūdens”, SIA „Rūjienas siltums”). To apliecina arī pasaules pieredze – pēc skaitītāju uzstādīšanas ūdens patēriņš strauji samazinās.

Regresijas modeļa determinācijas koeficients ir 0.97 (sk. 6. tab.), tas norāda, ka 97% no ūdens patēriņa izmaiņām var izskaidrot ar regresijas modeli, kurā kā faktori ir iekļauti ūdens tarifs, patērētāju skaits, iztikas minimums un skaitītāju skaits. Dispersijas analīzē *F-testa* iegūtā *p-vērtība* ir 0 (sk. 6. tab.). Tas nozīmē, ka modelis ir statistiski nozīmīgs ar varbūtību 99.9% un nulles hipotēze ir jānoraida. Tā kā *F-testa p-vērtība* ir mazāka par 0.05, tad nulles hipotēze ir jānoraida. Apkopojot datus ir redzams, ka 94.3% no ūdens patēriņa var izskaidrot ar lineārās regresijas modeli, kurā kā faktori iekļauti ūdens skaitītāju skaits, ūdens tarifs, patērētāju skaits, iztikas minimums.

Pētījuma rezultātā iegūtais dispersijas analīzes rezultāts

Dispersijas analīzes rezultāti	Noviržu kvadrātu summa	Brīvības pakāpju skaits	Dispersija	F- testa vērtība	F-testa p-vērtība
Ar regresijas modeli izskaidrojamie	8.014E+09	4	5.688E + 10	42.580	0.00 ^a
Ar regresijas modeli neizskaidrojamie	2.275E + 11	6			
Kopējie lielumi	2.355E+11	10	1.336E + 09		

a – faktoriālās pazīmes: ūdens skaitītāju skaits, patērētāju skaits, iztikas minimums, ūdens tarifs;

b – rezultatīvā pazīme: ūdens daudzums

Avots: autores veiktie aprēķini.

Informāciju par regresijas vienādojumu koeficientiem autore ir apkopojusi 7. tabulā. Tā kā skaitītāju skaita *p-vērtība* ir mazāka par 0.05, tad ar varbūtību 95% šī koeficienta izmaiņas vienā grupā rada izmaiņas citās grupās.

Apkopotā informācija par regresijas vienādojuma koeficientiem

Faktoriālās pazīmes	Katra koeficienta vērtība	Standartizēta koeficienta vērtība		t-testa faktiskā vērtība	p-vērtība
	<i>B</i>	Koeficienta standartklūda	<i>Beta</i>		
Brīvais loceklis	2078867.3	2454838.2	-	0.847	0.430
Ūdens tarifs	-240393.8	235711.86	-0.270	-1.020	0.347
Patērētāju skaits	-70.952	148.156	-0.115	-0.479	0.649
Iztikas minimums	-10.244	1420.011	-0.002	-0.007	0.994
Skaitītāju skaits	-28.930	4.563	-0.835	-6.341	0.001

Avots: autores veiktie aprēķini.

Pētījuma rezultāti pierāda, ka ūdens patēriņu mazāk ietekmē iztikas minimums un patērētāju skaits, bet galvenie noteicošie faktori ir ūdens skaitītāju skaits un ūdens tarifs.

Pētījuma rezultātā iegūtie regresijas vienādojumi:

1. ūdens patēriņš = $2078867.3 - 240393.8 \times \text{ūdens tarifs}$,
2. ūdens patēriņš = $2078867.3 - 70.952 \times \text{patērētāju skaits}$,
3. ūdens patēriņš = $2078867.3 - 10.244 \times \text{iztikas minimums}$,
4. ūdens patēriņš = $2078867.3 - 28.930 \times \text{skaitītāju skaits}$ (Gabrāne, 2006a).

Autore uzskata, ka ūdens un notekūdeņu maksājumus ietekmē arī palielinātās PVN likmes – ar 2009. gada 1. janvāri patērētājiem 5% vietā bija jāmaksā 21%, bet no 2011. gada – 22%. Tas būtiski ietekmē maksu par šiem pakalpojumiem un var prognozēt, ka patērētāji vēl vairāk centīsies ūdens patēriņu samazināt.

5.3. Siltumapgādes izvērtējums

Pēc SPRK datiem 2010. gada maijā Latvijā siltumenerģijas apgādes jomā darbojās vairāk nekā 180 komersantu (SPRK gada pārskats, 2009). Siltumenerģijas tarifs ir maksa par patērēto siltumenerģijas vienību – SPRK izstrādātā metodika, kas lielā mērā balstās uz Energoapgādes regulēšanas padomes jau iepriekš izstrādāto un

lietoto metodiku, par siltumenerģijas tarifa mērvienību noteikti Ls MWh^{-1} . Tomēr 2008. gada 31. decembrī vēl 91 no 93 pašvaldībām, kas noslēgušās līgumus ar Vidzemes SPR, tika pielietoti atvasinātie tarifi – Ls m^{-2} .

Bieži vien šos tarifus lieto tie uzņēmumi, kam siltuma mērītāji ir tikai katlu mājās, bet nav skaitītāju pie patērētājiem, līdz ar to nav nosakāms, cik daudz no saražotā siltuma tiek reāli patērēts.

Lai strukturētu siltumtarifu izmaiņas, promocijas darba autore apkopoja CSP datus par visu Latviju laika periodā no 1998. gada līdz 2008. gadam. Šie dati ļauj secināt, ka siltumenerģijas cena pieauga no 2006. gada, tieši tāpat, kā izdevumi, kas ir saistīti ar ūdeni un ar mājokli, tomēr atšķirībā no ūdens un ar mājokli saistītajiem izdevumiem šī pakalpojuma cenas turpināja pieaugt arī pēc 2008. gada. Cenas siltumam ietekmē arī situācija kurināmā tirgū. Lielākā daļa kurināmā Latvijā tiek importēta, un tādējādi kurināmais veido nozīmīgu importa daļu, kas savukārt negatīvi iespaido importa un eksporta attiecību. No centralizētā siltumenerģijas ražošanā izmantotajiem resursiem Latvijā gandrīz 70% veido importētā dabasgāze, bet koksne – aptuveni 30% (Vitkovskis, 2006).

5.4. Sadržīves un bīstamo atkritumu apsaimniekošanas izvērtējums

Latvijas teritorijā līdz 2003. gadam darbojās 252 atkritumu izgāztuves, bet 251 izgāztuve tobrīd jau bija slēgta (1998.-2000. gadā rekultivētas 55 izgāztuves, kuru kopējā platība 67.8 ha). Viens no lielākajiem atkritumu ražotājiem ir Rīgas pilsēta, kas ražo aptuveni 40% visu valstī radīto atkritumu (Cars, 2008). Latvijā šobrīd nepastāv vienota atkritumu apsaimniekošanas sistēma, kuras pakalpojumi būtu pieejami ikvienam iedzīvotājam un uzņēmumam. Šādus pakalpojumus saņem aptuveni 80% pilsētu iedzīvotāju un tikai 20% lauku iedzīvotāju. Sadržīves atkritumu savākšanu un apglabāšanu veic komunālo pakalpojumu uzņēmumi, no kuriem 95% ir pašvaldību uzņēmumi. Privātie uzņēmumi darbojas galvenokārt lielajās pilsētās un apkalpo 50% iedzīvotāju. 2010. gada maijā sadzīves atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumus Latvijā sniedza 68 komersanti. Sadržīves atkritumu apglabāšanas pakalpojumus sniedza 26 komersanti.

Autore uzskata, ka Latvijā ir vērojama bīstama tendence atkritumu apsaimniekošanas un ar to saistītās regulēšanas jomā. 2008. gada 1. janvāra grozījumos LR likumā „Atkritumu apsaimniekošanas likums” noteikts, ka pašvaldība pati noslēdz līgumu tikai ar vienu atkritumu apsaimniekošanas uzņēmumu, līgumā nosakot arī pakalpojuma tarifu. Konkurences padome uzskata, ka šī jaunā kārtība ierobežo konkurenci. Nenoliedzami, tādā veidā pārējie atkritumu apsaimniekotāji būs spiesti pārorientēties uz citām uzņēmējdarbības jomām.

5.5. Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas modeļu varianti un to analīze

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas modeļus autore analizēja šādās grupās:

- valsts starpinstitutionu darba grupas regulēšanas modeļu varianti;
- Pasaules Bankas ekspertu regulēšanas modeļu alternatīvas;
- koncesijas regulēšanas modelis.

5.5.1. Valsts starpinstitutionu darba grupas regulēšanas modeļu varianti un to analīze

Saskaņā ar MK 2004. gada 3. augusta sēdes protokola Nr. 46 10. § 1. punktā doto uzdevumu un ekonomikas ministra 2004. gada 9. augusta rezolūciju Nr. 10412 tika izveidota starpinstitutionu darba grupa, kurā tika iekļauti pārstāvji no EM, FM, SM, RAPLM, SPRK, Rīgas pilsētas SPR un LPS.

EM darba grupai uzdeva izstrādāt priekšlikumus saskaņota, efektīva un Latvijas situācijai vislabāk atbilstīga regulēšanas modeļa izveidei. Darba grupā tika izvirzīti vairāki varianti.

1. **variants:** vienots regulators ar reģionālām struktūrvienībām, tiek izveidots uz SPRK un pastāvošo pašvaldības regulatoru bāzes kā neatkarīga institūcija.
2. **variants:** regulators ar divu līmeņu padomēm (SPRK un reģionālās) un vienotu izpildinstitūciju ar reģionālām filiālēm.
3. **variants:** SPRK un reģionālie pašvaldību regulatori, kas atrodas Plānošanas reģiona attīstības padomes pārraudzībā, kura savukārt atrodas RAPLM pārraudzībā; tiek saglabāta divu līmeņu regulēšanas sistēma, nošķirot valsts līmenī regulējamās nozares no pašvaldību līmenī regulējamām nozarēm.

Katrā no izstrādātajiem variantiem tika atspoguļota sociālekonomiskā un finansiālā ietekme uz valsts un pašvaldību budžetu, komercdarbību, kā arī norādīti variantam atbilstīgi problēmas risinājuma posmi, tomēr rezultātā netika panākta vienošanās par regulēšanas institucionālo struktūru, kas būtu pamats Latvijas situācijai vislabāk atbilstīga regulēšanas modeļa izveidei.

5.5.2. Pasaules Bankas ekspertu regulēšanas modeļu alternatīvas un to analīze

ES regulas nosaka, ka sabiedriskos pakalpojumus jāregulē speciāli izveidotām institūcijām, un Latvijai pēc iestāšanās ES to nācās respektēt. Autore analizēja PB ekspertu piedāvātās divas regulēšanas sistēmu alternatīvas.

1. **alternatīva: SPRK kā ārējais regulators.** Ārējai regulēšanai pakļautos sabiedriskos pakalpojumus pašvaldību regulējamās nozarēs nodot SPRK, tādējādi SPRK kļūst par vienīgo regulēšanas iestādi valstī.

2. **alternatīva: Reģionālais regulators kā ārējais regulators.** Kā alternatīva SPRK ir iespējama reģionālo regulatoru izveidošana. Šai alternatīvai PB piedāvā trīs reģionālo regulatoru izveidošanas variantus.

1. Pēc pirmā līmeņa vietējo pašvaldību administratīvajām teritorijām (novadiem).
2. Piecos plānošanas reģionos – Rīga, Vidzeme, Kurzeme, Zemgale un Latgale.
3. Nosakot minimālos kvalifikācijas kritērijus, piemēram, iedzīvotāju skaits, regulējamo uzņēmumu skaits.

PB saredzēja iespēju ieviest 2. variantu. Tika uzsvērts, ka reģionālo regulatoru galvenā priekšrocība ir iespēja saglabāt ārējās regulēšanas tiesības pašvaldību (reģionālā) līmenī, savukārt nepieciešamība noteikt optimālāko regulatora lielumu, lai nodrošinātu līdzsvaru starp regulēšanas izmaksu efektivitāti un kvalitāti, ir reģionālā regulatora galvenais trūkums.

5.5.3. Koncesijas regulēšanas modelis un tā analīze

Autore izpētīja vēl vienu sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas modeļa variantu, kas netika analizēts PB pētījumā, taču tas varētu būt piemērots sabiedrisko pakalpojumu regulēšanai plānošanas reģionos Latvijā. Tas spētu nodrošināt ciešāku sadarbību starp pašvaldībām, patērētājiem un sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem. Autore piedāvā pašvaldībām uz koncesijas līguma pamata nodot savā īpašumā esošos pamatlīdzekļus, kuri nepieciešami sabiedrisko pakalpojumu sniegšanā, kādam uzņēmumam, kurš piedāvā ekonomiski izdevīgāko variantu konkrētā pakalpojuma sniegšanai.

Lai iegūtu informāciju par koncesiju un sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu Zviedrijā un Dānijā, autore pētīja abu valstu pašvaldību, reģionu un pakalpojumu sniedzēju uzņēmumu savstarpējo sadarbību, funkcijas, atbildību un secināja:

- koncesija tiek noslēgta apmēram uz 5-7 gadiem;
- līgumā tiek atrunāti visi nosacījumi par sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu, to kvalitāti, tarifiem, monitoringu.

Pēc autores novērojumiem, šajās valstīs tiek nodrošināta sabiedrisko pakalpojumu izmaksu pārskatāmība jeb „caurspīdīgums”. Vienkāršoti šis variants sevī apvieno iepriekšējās situācijas (pirms likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem”, kad tarifus noteica pašvaldība) un autores aprakstītā 1. variantā iezīmes.

Priekšrocības

1. Jau iepriekš ir zināms tarifs 5-7 gadiem (korekcijas tiek veiktas tikai tad, ja tiek veiktas izmaiņas likumdošanā (piem., palielināti nodokļi, minimālā darba alga utt.).
2. Notiek nepārtraukta kontrole un mijiedarbība starp pašvaldību (kura ir atbildīga par saviem iedzīvotājiem), patērētājiem (kuri lieto šos pakalpojumus un kuri par tiem maksā) un sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju (uzņēmumu, kurš ieinteresēts pēc iespējas vairāk nopelnīt).
3. Tiek optimizētas sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas izmaksas.
4. Tarifu caurskatāmība – atklātums.

Trūkumi

1. Pakalpojumu sniedzējs nav ieinteresēts uzturēt vai uzlabot tā rīcībā esošos pamatlīdzekļus.
2. Pašvaldībai uzņēmumi jāieinteresē, lai tie vispār piedalītos konkursā par šo pakalpojumu sniegšanu. Atsevišķās situācijās tas var būt problemātiski.

Lai noskaidrotu, kurš no sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas modeļiem būtu vispiemērotākais Latvijai, autore veica papildu pētījumu, analīzē iesaistot regulēšanas nozares ekspertus.

5.5.4. Hierarhiju analīzes metodes izmantošana sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas modeļa izvēlē Latvijas pašvaldībās

Autore formulēja un definēja četrus SPR sistēmu variantus. To izvērtēšanai un piemērotākās sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas Latvijas reģionos noskaidrošanai tika izmantota amerikāņu matemātiķa Tomasa L. Saati (1980)

hierarhiju analīzes metode (*the analytic hierarchy process*), kura pasaulē plaši tiek izmantota lēmumu pieņemšanas un izvērtēšanas procesā.

Izvēlētais hierarhiju analīzes metodes algoritms adaptēts sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas modeļu variantu izvērtēšanai Latvijas pašvaldību teritorijās un izvēles formulēšanai. Pāru salīdzināšanas ceļā pēc deviņu punktu skalas veikta katra varianta vērtējuma skaitliskās vērtības noteikšana.

Hierarhiju analīzes mērķis – SPR sistēmas optimālā izvēle Latvijas pašvaldības teritorijām.

Pētījumā tika pieaicināti seši neatkarīgi eksperti – Latvijas kompetentākie cilvēki regulēšanas un pakalpojumu sniegšanas jomā:

- divi uzņēmumu (sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju) vadītāji (abiem ir augstākā izglītība),
- divi SPRK darbinieki (abiem ir augstākā izglītība),
- divi pašvaldību regulatoru darbinieki (abiem ir augstākā izglītība).

Ekspertiem tika piedāvāts izvērtēt četrus (autore izvēlēts) SPR modeļu variantus:

- 1. variants** – divu līmeņu regulēšanas sistēma Latvijā (valsts regulējamās nozarēs – SPRK un pašvaldību regulējamās nozarēs – pašvaldību SPR);
- 2. variants** – viena līmeņa regulēšanas sistēma visā Latvijas teritorijā;
- 3. variants** – sistēma, kāda bija pirms likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” ieviešanas Latvijas reģionos (lēmumus pieņēma pašvaldības);
- 4. variants** – koncesijas modelis.

Autore, balstoties uz praktisko pieredzi un PB pētījumu, izvirzīja šādus kritērijus:

- izmaksas (konkrētā regulēšanas sistēmas modeļa),
- efektivitāte (spēja maksimāli izmantot esošos resursus),
- finansēšana, kas nepieciešama, lai uzturētu konkrēto regulēšanas modeli,
- stratēģiskā nozīme (stratēģija nosaka, kā tiks sasniegti organizācijas darbībai izvirzītie mērķi).

Izvērtējot regulēšanas modeļu variantus pēc to efektivitātes, vislielāko ekspertu atbalstu ieguva 4. variants, apsteidzot 3. variantu par 0.25 punktiem. Salīdzinot regulēšanas modeļu variantus pēc finanšu rādītājiem, eksperti par vislabāko atzina 3. variantu, kurš apsteidza 4. variantu par 0.03 punktiem. Analizējot sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas modeļu variantus pēc stratēģiskās nozīmes un attīstības perspektīvām, pārliecinoši izvirzījās 4. regulēšanas modelis.

Lai apkopotu iegūtos rezultātus, tika izveidota 8. tabula un noteikti vidējās prioritātes vektori. Salīdzinot projektu vērtēšanas kritērijus pēc to nozīmības pakāpes, aptaujātie eksperti par primāriem uzskata izmaksu un finansēšanas kritērijus, bet mazāka nozīme piešķirta efektivitātei un stratēģiskajai nozīmei.

Variantu vērtēšanas kritēriju salīdzināšana

Variantu vērtēšanas kritēriji	Izmaksas	Efektivitāte	Finansēšana	Stratēģiskā nozīme	Prioritātes vektors	Vidējās prioritātes vektors
Izmaksas	1	7	1	9	0.44	2.817
Efektivitāte	1/7	1	1/7	1/9	0.03	0.218
Finanses	1	7	1	9	0.44	2.817
Stratēģiskā nozīme	1/9	9	1/9	1	0.09	0.577
SA = 0.90					1.00	6.430

Avots: autores veiktie aprēķini.

Lai veiktu globālo prioritāšu aprēķinu, autore 9. tabulā apkopojā rezultātus. Kā liecina apkopotie dati, eksperti visaugstāko novērtējumu devuši 4. regulēšanas variantam, kurš apsteidzis 3. variantu par 0.07 punktiem.

Globālo prioritāšu aprēķins

Varianti	Izmaksas	Efektivitāte	Finansēšana	Stratēģiskā nozīme	Globālās prioritātes
	0.44	0.03	0.44	0.09	
1. variants	0.04	0.06	0.04	0.05	0.04
2. variants	0.09	0.08	0.09	0.04	0.09
3. variants	0.39	0.31	0.45	0.23	0.40
4. variants	0.48	0.56	0.42	0.68	0.47

Avots: autores veiktie aprēķini.

Vides aizsardzības prasības, patērētāju intereses, kā arī konkrētā uzņēmuma intereses tiek ņemtas vērā arī 4. variantā (Jurgelāne, 2009). Pētījuma rezultāti apstiprina autores pieņēmumu, ka koncesijas variants ir piemērotākais pašvaldību teritorijās Latvijā. Līdz ar to autore secina, ka nepieciešams izstrādāt jaunu koncepcijas projektu sabiedrisko pakalpojumu regulēšanai plānošanas reģioniem Latvijā.

6. REĢIONĀLĀS SABIEDRISKO PAKALPOJUMU REGULĒŠANAS SISTĒMAS KONCEPCIJAS PROJEKTS

Nodaļai ir 13 lpp., 2 tabulas, 4 attēli.

6.1. Esošās situācijas apraksts

Sabiedriskos pakalpojumus Latvijā regulē saskaņā ar likumu „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem”. Valstī ir izveidota regulēšanas sistēma, kas darbojas neatkarīgi un patstāvīgi, pildot minētajā likumā noteiktās funkcijas, pieņem lēmumus un izdod administratīvos aktus, lai aizstāvētu lietotāju intereses un veicinātu sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju attīstību saskaņā ar taisnīguma,

atklātības, neitralitātes, vienlīdzības un proporcionalitātes principiem. 2009. gada 1. novembrī stājās spēkā „Grozījumi likumā „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem””. Tie paredzēja, ka līdz 2009. gada beigām tiek likvidēti visi 16 pašvaldību regulatori un to vietā izveido četras reģionālās struktūrvienības. Plānoto četru SPRK reģionālo nodaļu vietā ir izveidotas trīs – Vidzemes, Kurzemes un Latgales reģionālā nodaļa. Vienotā regulatora institucionālā struktūra ir analogiska iepriekšējam SPRK institucionālajam modelim, kurā lēmumus pieņem SPRK padome, savukārt nepieciešamo informācijas iegūšanu un izvērtēšanu, lēmumu sagatavošanu un to izpildes kontroli regulējamās nozarēs nodrošina izpildinstitūcija. Pašreizējā SPRK lēmēj institūcija ir padome, kura SPRK vārdā pieņem lēmumus un izdod administratīvos aktus, kas ir saistoši konkrētiem sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem un lietotājiem. Padomei ir pakļauta izpildinstitūcija, kura pilda padomes sekretariāta un ekspertu funkcijas. Izpildinstitūcija sagatavo jautājumus un dokumentus izskatīšanai padomes sēdēs un īsteno padomes pieņemtus lēmumus un administratīvos aktus. Izpildinstitūcijas sastāvā ir katrai valsts regulējamai nozarei atbilstīga struktūrvienība un citas struktūrvienības, kas veic atbalsta funkcijas.

Saskaņā ar MK 2004. gada 3. augusta protokollēmumu (protokols Nr. 46, 10.§), lai izstrādātu priekšlikumus par saskaņota, efektīva un Latvijas situācijai vislabāk atbilstīga regulēšanas modeļa izveidi un tam atbilstīgu likumprojektu grozījumiem likumā „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem”, tika izveidota darba grupa. Darba grupā tika izvirzīti trīs varianti par regulēšanas institucionālo struktūru. Visos trijos variantos kā finansēšanas avots regulatora darbībai tika piedāvāti ieņēmumi, kas gūti, iekasējot valsts nodevu par sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu. Darba grupā netika panākta vienošanās par regulēšanas institucionālo struktūru, kas būtu pamatā Latvijas situācijai vislabāk atbilstīga sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas modeļa izveidei.

Pēc dokumenta „Par koncepciju par efektīva un Latvijas situācijai vislabāk atbilstoša sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas modeļa izveidi” izvērtēšanas tika pieņemts lēmums atbalstīt tāda sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas modeļa izveidi, kas atbilst darba grupas izstrādātajam 1. variantam.

Saeima apstiprināja grozījumus Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas likumā atbilstīgi darba grupas izstrādātajam 1. variantam, kas noteica no 2010. gada 1. janvāra izveidot vienotu sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas iestādi. Publiskajā telpā izskanēja viedokļi, ka nepieciešams ne tikai centralizēt regulēšanas sistēmu, bet arī apvienot SPRK un Konkurences padomi.

Lai gan LR Saeima un arī bijusī SPRK padomes priekšsēdētāja V. Andrējeva akceptēja vienota regulatora izveidi, tomēr autore, izpētot situāciju Latvijā, šādu modeli Latvijas plānošanas reģionos neatbalsta. Latvijas ekonomiskā situācija liek optimizēt ikvienas institūcijas darbību, bet, kā secinājusi autore, pašreizējā SPRK struktūra Latvijas ekonomiskajiem apstākļiem ir dārga, turklāt nav pārliecības, ka pēc vienotā regulatora izveides regulēšanas izmaksas samazināsies. Autore apkopoja un analizēja SPRK gada pārskatos sniegto finanšu informāciju. Var secināt, ka ir palielinājies iekasētās valsts nodevas apmērs, kas veidojas no sabiedrisko

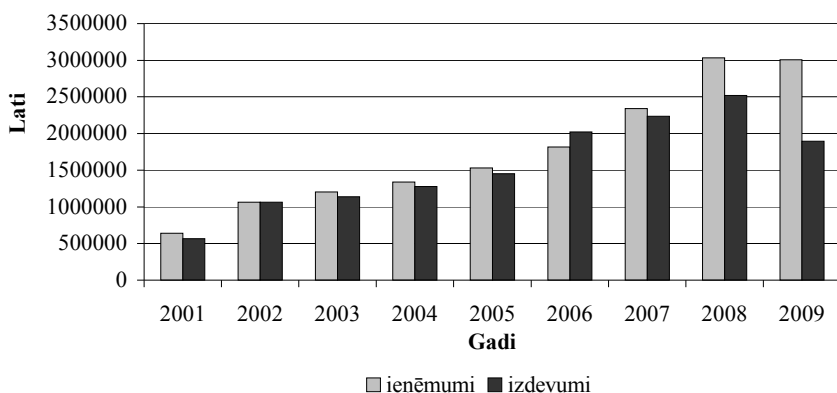
pakalpojumu sniedzēju iepriekšējā perioda neto apgrozījuma. Neto apgrozījums veidojas, reizinot patērētā pakalpojuma daudzumu ar vienas vienības cenu. Neto apgrozījums var palielināties divējādi:

- palielinoties pakalpojumu apjomam (daudzumam),
- palielinoties cenai par pakalpojumu.

SPRK dati liecina, ka patērētāji arvien vairāk cenšas samazināt patērēto sabiedrisko pakalpojumu daudzuma apjomu, līdz ar to var secināt, ka neto apgrozījuma palielināšanās iemesls ir cenu kāpums.

Lai izpētītu SPRK ieņēmumu un izdevumu dinamiku laika periodā no 2001. gada līdz 2009. gadam, autore apkopoja datus no SPRK gada pārskatiem. 12. attēlā apkopotie dati liecina, ka ik gadu SPRK ieņēmumi un arī izdevumi palielinās. Salīdzinot 2008. gada un 2002. gada rezultātus, redzams, ka ieņēmumi palielinājušies gandrīz 3 reizes, bet izdevumi – 2.5 reizes. Lai gan ieņēmumu un izdevumu summas 2009. gadā salīdzinājumā ar 2008. gadu ir samazinājušās, tomēr autore uzskata, ka situāciju varēs vērtēt tikai pēc SPRK 2010. gada pārskata datu publicēšanas, jo tad tika izveidots un sāka darboties vienotais regulators.

Pēc autores domām, vienotā regulatora izveide Latvijā nedos plānoto finanšu līdzekļu ekonomiju. Lai gan ieņēmumu un izdevumu summas 2009. gadā salīdzinājumā ar 2008. gadu ir samazinājušās, tomēr autore uzskata, ka situāciju objektīvāk varēs vērtēt tikai pēc SPRK 2010. gada pārskata datu publicēšanas, jo tad tika izveidots un sāka darboties vienotais regulators. Situācijā, kad valsts meklē dažādus optimizācijas variantus, lai ietaupītu finanšu resursus, izmaksu ekonomijai ir liela nozīme valsts budžeta stabilizēšanā. Tomēr, autoresprāt, ir jāakcentē, ka **valstiskā mērogā ir jādomā ne tikai par finansiālo, bet arī reģionālo aspektu regulēšanā.**



Avots: autores veidots pēc SPRK datiem 2002-2009

12. att. SPRK ieņēmumi un izdevumi Latvijā 2001.-2009. gadā, Ls.

Izvērtējot pētījumā iegūtos rezultātus, autore izstrādāja jaunu regulēšanas koncepciju, kura būtu atbilstīga pašreizējai ekonomiskai situācijai plānošanas reģionos Latvijā.

Problēmas formulējums un izklāsts

Autores mērķis – izstrādāt Latvijas situācijai atbilstīgu reģionālo sabiedrisko pakalpojumu regulatora attīstības koncepciju.

Autores izstrādātajā koncepcijā piedāvātais reģionālais sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas modelis ir vērsts uz jaunas reģionālas struktūras izveidošanu un ieviešanu, kas sadarbojas ar Plānošanas reģionu attīstības padomēm.

Reģionālā sabiedrisko pakalpojumu regulatora misija, mērķis un funkcijas

Misija – nodrošināt ikvienam patērētājam nepārtrauktu un uz nediskriminējošiem noteikumiem balstītu iespēju saņemt sabiedrisko pakalpojumu kopu noteiktā kvalitātē par sociāli pieņemamu cenu, veicināt konkurenci regulējamās nozarēs un regulējamo uzņēmumu attīstību.

Reģionālā sabiedrisko pakalpojumu regulatora **mērķis** – nodrošināt iespēju saņemt nepārtrauktus, drošus un kvalitatīvus sabiedriskos pakalpojumus, kuru tarifi (cenas) atbilst ekonomiski pamatotām izmaksām, kā arī veicināt attīstību un ekonomiski pamatotu konkurenci regulējamās nozarēs, nosakot sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas kārtību un tiesiskās attiecības sabiedrisko pakalpojumu sniegšanā.

Reģionālā sabiedrisko pakalpojumu regulatora uzdevumi

1. Nodrošināt iespēju patērētājiem saņemt kvalitatīvus sabiedriskos pakalpojumus pašvaldību teritorijās.
2. Nodrošināt patērētāju tiesību aizsardzību.
3. Uz patērētāju orientēta sabiedrisko pakalpojumu regulēšana.
4. Veicināt attīstību un konkurenci regulējamās nozarēs.
5. Sekmēt regulējamo uzņēmumu attīstību.

Darbības joma

Reģionālais SPR regulē sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu šādās uzņēmējdarbības nozarēs:

- sadzīves atkritumu apsaimniekošana, izņemot sadzīves atkritumu pārstrādi;
- ūdensapgāde un kanalizācija;
- siltumapgāde, kur ražošanas procesā netiek izstrādāta elektroenerģija.

Klienti

Reģionālā SPR klienti ir pašvaldību teritorijā esošie regulējamie uzņēmumi, kuri sniedz sabiedriskos pakalpojumus. Tāpat klienti ir arī patērētāji, kuri izmanto šo uzņēmumu sniegtos pakalpojumus. Zināmā mērā par klientu var uzskatīt arī pašvaldības, jo tās organizē šo pakalpojumu sniegšanu.

Funkcijas

- Izstrādā un īsteno nediskriminējošas procedūras patērētāju pretenziju izskatīšanai.
- Uzrauga pakalpojumu kvalitāti, novēršot iespēju pakalpojumu sniedzējiem samazināt sistēmu drošību un pakalpojumu kvalitāti lielākas peļņas iegūšanai.
- Veido ar sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem stabilas sabalansētas ilgtermiņa attiecības.
- Nosaka tarifus, ja regulējamo nozaru speciālie likumi neparedz citu tarifu noteikšanas kārtību.
- Licencē sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu.

- Sekmē konkurenci regulējamās nozarēs un uzrauga sabiedrisko pakalpojumu atbilstību licences nosacījumiem, noteiktām kvalitātes un vides aizsardzības prasībām, tehniskajiem noteikumiem, standartiem, kā arī līgumu noteikumiem.
 - Sniedz pašvaldībai pēc tās pieprasījuma informāciju un priekšlikumus par sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas jautājumiem.
 - Informē sabiedrību par savu darbību un arī par sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju darbību sabiedrisko pakalpojumu sniegšanā.
 - Pilda citas funkcijas, kas noteiktas regulējamo nozaru speciālajos likumos.
- Reģionālā sabiedrisko pakalpojumu regulatora ***darbības produkti***
- Lēmumi, kas ir saistoši regulējamajiem uzņēmumiem (licenču izsniegšana, tarifi, strīdu izskatīšana u.c.).
 - Informācija sabiedrībai un pašvaldībai par regulējamajām uzņēmējdarbības nozarēm, regulatora darbību un citiem ar sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu saistītiem jautājumiem.

Regulatora atbildība

Regulators ir atbildīgs par savas darbības likumību. Zaudējumus, kas radušies regulatora prettiesiska lēmuma vai prettiesiska administratīvā akta dēļ, atlīdzina normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā.

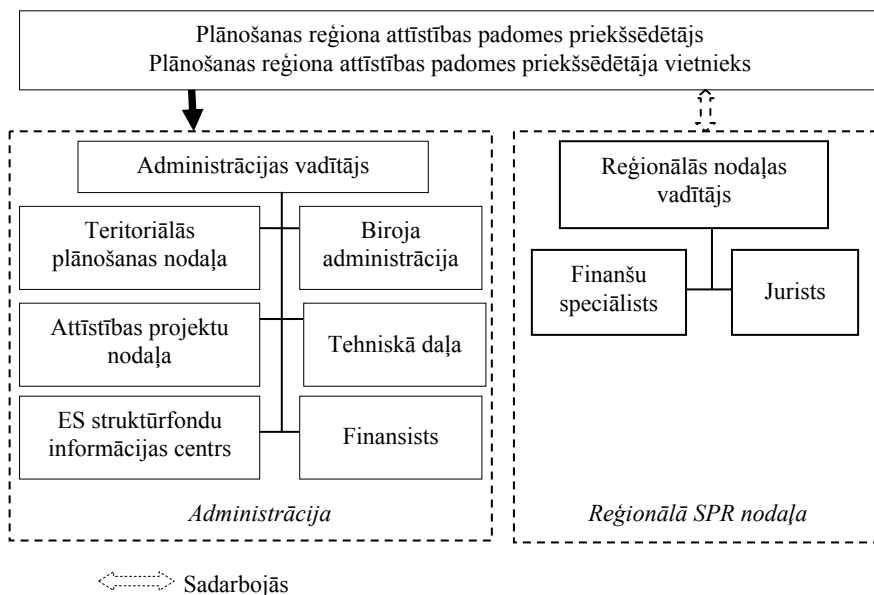
Regulatora neatkarība

- Regulators ir neatkarīgs likumā noteikto funkciju pildīšanā.
- Regulators savu funkciju pildīšanā, lēmumu pieņemšanā vai administratīvo aktu izdošanā nav pakļauts Plānošanas reģiona attīstības padomei, kā arī pašvaldības vai tās institūciju lēmumiem.
- Regulatora pieņemtos lēmumus un izdotos administratīvos aktus par prettiesiskiem var atzīt un atcelt vienīgi tiesa.

6.2. Reģionālā sabiedrisko pakalpojumu regulatora struktūra un darbības pamatprincipi

Reģionālais SPR ir plānošanas reģiona neatkarīga institūcija, kas darbojas ciešā saistībā ar Plānošanas reģiona attīstības padomi (sk. 13. att.).

Regulatora lēmējvara un izpildinstitūcija darbojas vienā personā, kas sastāv no administratīvā bloka un ekspertu bloka. Administrācija pilda sekretariāta un ekspertu funkcijas, kā arī īsteno pieņemto lēmumu un izdoto administratīvo aktu izpildi. Regulatora vadītājs pārzina tehnisko sistēmu funkcionēšanas un ekspluatācijas jomu, finanšu speciālists nodrošina grāmatvedības un finanšu jautājumu loku, jurista kompetencē ir lietvedības un juridiskie jautājumi. Ja pašvaldību regulatoram rastos nepieciešamība pēc ekspertu viedokļa kādā specifiskā jautājumā, tad nebūtu problēmu tos pieaicināt, jo pašvaldības regulatori savā līdzšinējā praksē to jau dara. Tā kā reģionālajā SPR strādā tikai trīs speciālisti, tā struktūra neprasa lielus finanšu līdzekļus ne darbinieku algām, ne infrastruktūrai.



Avots: autores veidots

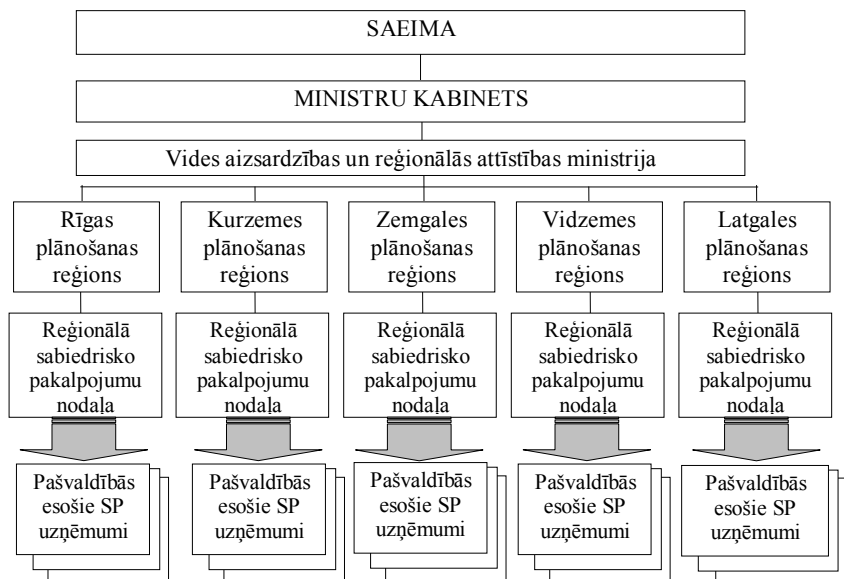
13. att. Plānošanas reģiona struktūra ar sabiedrisko pakalpojumu regulatora nodaļu.

Reģionālā SPR darbības pamatā ir vairāki principi.

1. *Regulators ir neatkarīgs savā darbībā.* Regulators pilda likumā „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” noteiktās funkcijas un patstāvīgi savas kompetences ietvaros pieņem lēmumus un izdod administratīvos aktus, kas ir saistoši konkrētiem sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem un lietotājiem pašvaldību regulējamās nozarēs. Regulators savu funkciju pildīšanā, lēmumu pieņemšanā un administratīvo aktu izdošanā nav pakļauts pašvaldības, reģiona vai to institūciju lēmumiem. Regulatora pieņemtos lēmumus un izdotos administratīvos aktus par prettiesiskiem var atzīt un atcelt vienīgi tiesa.
2. *Regulators kā neitrāla iestāde pārstāv vienlaikus vairāku pušu intereses.*
3. *Regulators izpilda visas tam ar likumu noteiktās saistības un rūpējas par savas darbības uzlabošanu.*
4. *Regulators aktīvi seko notikumiem, kas skar regulējamās nozares un uzņēmumus.*

Lai reģionālā SPR nodaļa nenonāktu plānošanas reģiona administratīvajā pakļautībā, ir nepieciešams izstrādāt tiesiskos aktus. Tajos būtu nepārprotami jānorāda SPR nodaļas neitralitāte.

Gadījumos, kad regulējamā uzņēmuma vadība uzskata par nepieciešamu, reģionālais SPR publicē informāciju vai paziņojumus, kas pauž vadības viedokli vai skaidro patērētājiem situāciju. Reģionālais SPR ir iekļauts plānošanas reģiona struktūrā, bet vienlaikus paliek politiski, kā arī ekonomiski un finansiāli neatkarīga institūcija (sk. 14. att.).



Avots: autores veidots pēc SPRK datiem 2002-2009

14. att. **Reģionālais sabiedrisko pakalpojumu regulators.**

Reģionālais sabiedrisko pakalpojumu regulators atrodas VARAM pārraudzībā, tomēr tā lēmumi nevar tikt politiski vai ekonomiski ietekmēti.

6.3. Konceptijas īstenošana

Tiesiskais pamats

Lai ieviestu jauno sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas koncepcijas projektu Latvijas plānošanas reģionos, nepieciešams izstrādāt atbilstīgus grozījumus vairākos normatīvajos aktos:

- likumā „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem”,
- Enerģētikas likumā,
- Reģionālās attīstības likumā,
- Pašvaldību likumā,
- MK 2009. gada 27. oktobra noteikumos Nr. 1227 „Noteikumi par regulējamiem sabiedrisko pakalpojumu veidiem”,
- MK 2009. gada 22. decembra noteikumos Nr. 1623 „Noteikumi par valsts nodevas likmi par sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu un tās maksāšanas kārtību”.

Grozījumi normatīvajos aktos ietvertu atbilstoši šai koncepcijai izvēlētu regulēšanas institucionālo struktūru, kā arī precizētu izveidotās regulēšanas struktūras funkcijas un finansēšanas kārtību. Atbildīgā institūcija normatīvo aktu izstrādē būtu Ekonomikas ministrija, kas iesaistītu projektu izstrādē un saskaņošanā ministrijas un citas institūcijas, kuru kompetenci skar attiecīgie dokumenti.

Reģionālā sabiedrisko pakalpojumu regulatora lēmēj institūcija, kas pieņem lēmumus un izdod administratīvos aktus, kuri ir saistoši konkrētiem sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem un lietotājiem, vienlaikus ir arī izpildinstitūcija, kas sagatavo jautājumus un dokumentus izskatīšanai sēdēs, kā arī īsteno pieņemtos lēmumus un administratīvos aktus.

Institucionālais nodrošinājums

Spēkā esošais Reģionālās attīstības likums nosaka piecus plānošanas reģionus – Kurzeme, Latgale, Rīga, Vidzeme un Zemgale, kuru uzdevums ir reģionālās attīstības plānošana, koordinācija un pašvaldību sadarbības nodrošināšana. Plānošanas reģionu teritorijas ir noteiktas MK 2009. gada 1. jūlija noteikumos Nr. 391 „Noteikumi par plānošanas reģionu teritorijām”. Līdz ar to katrā plānošanas reģionā viena no tā struktūrvienībām ir reģionālais SPR – attiecīgi Kurzemes, Latgales, Rīgas, Vidzemes un Zemgales SPR.

Līdz 2010. gada nogalei spēkā bija šāda kārtība: RAPLM kontrolē Plānošanas reģiona attīstības padomes, savukārt tās atskaitās un informē RAPLM. Tādējādi reģionālais sabiedrisko pakalpojumu regulators tiktu informēts par jebkādam izmaiņām reģionālajā plānošanā, sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas jomā, kā arī tas varētu sniegt konsultācijas u.tml. pakalpojumus.

Tā kā RAPLM 2011. gadā tika reorganizēta, regulēšanas funkcijas jānodod Ekonomikas ministrijai. Tādējādi reģionālais SPR būtu līdzīgā statusā kā SPRK, tas nozīmē – SPR atrastos Ekonomikas ministrijas pārraudzībā, bet būtu finansiāli un ekonomiski neatkarīgs no tās.

Ieviešot sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas koncepcijas projektu Latvijas plānošanas reģioniem, tas neietekmēs plānošanas reģionu attīstības padomes un pašvaldību budžetu, jo reģionālā SPR darbība tiek finansēta atbilstīgi MK 2009. gada 22. decembra noteikumiem Nr. 1623, t.i., no ieņēmumiem, kas gūti, iekasējot valsts nodevu par sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu.

Autore, pamatojoties uz Latvijas statistikas datiem par vidējām darba algām valsts sektorā nodarbinātajiem, izstrādātajā koncepcijā definēja šādas darba algas likmes:

- reģionālās SPR nodaļas vadītājs (speciālists inženiertehniskos jautājumos) – 1200 Ls mēnesī,
- finanšu speciālists – 1000 Ls mēnesī,
- jurists – 1000 Ls mēnesī.

Mainoties ekonomiskajai situācijai Latvijā, kā arī tad, ja valdība nolēmj samazināt darba samaksu, algas var tikt samazinātas, kas dotu papildu ietaupījumu.

Finansēšana un finanšu avoti

Autore reģionālā sabiedrisko pakalpojumu regulatora prognozējamā budžeta aprēķinu apkopojusi 10. tabulā. Budžeta tāmē iekļauti viena reģionālā sabiedrisko pakalpojumu regulatora ieņēmumi un izdevumi gada laikā. Plānotie izdevumi 60 951 Ls. Lai iegūtu tādus ieņēmumus no valsts nodevas par sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu pie prognozējamās valsts nodevu likmes 0.17% no pakalpojumu sniedzēju neto apgrozījuma par iepriekšējo pārskata periodu, kopējām pakalpojumu sniedzēju neto gada apgrozījumam jābūt 35 853 529 Ls.

Reģionālā sabiedrisko pakalpojumu regulatora budžets (projekts)**IEŅĒMUMI UN IZDEVUMI**

Klasifikācijas kods	Rādītāji	Apstiprināts X gadam, Ls
	IEŅĒMUMI	
9.4.0.0.	Valsts un pašvaldību nodevas, kuras ieskaita pašvaldību budžetā	60 926
8.6.0.0.	Bankas % ieņēmumi	25
	Budžeta līdzekļu atlikums uz perioda sākumu	0
	IEŅĒMUMI KOPĀ	60 951
	IZDEVUMI	
1100	Atalgojumi	38 400
1200	Valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas	9251
2200	PAKALPOJUMU APMAKSA KOPĀ	4500
2219	Pasta, telefona un citu sakaru pakalpojumi	1350
2239	Ar administrācijas darbību saistītie pakalpojumi	1800
1453	Iekārtu, inventāra un aparātūras remonts, tehniskā apkope	150
2261	Telpu un inventāra īre un noma	1 200
2300	MATERIĀLU, ENERGORESURSU, ŪDENS UN INVENTĀRA (LĪDZ 50 Ls PAR VIENU VIENĪBU) IEGĀDE KOPĀ	8 800
2311	Kancelejas preces un inventārs	1 200
2322	Degviela (transporta izdevumi)	3 600
5200	Datori un skaitļošanas tehnika	4 000
	IZDEVUMI KOPĀ	60 951
	Budžeta līdzekļu atlikums gada beigās	0

Latvijā darbojas piecas plānošanas reģionu attīstības padomes. Autore veica aprēķinus par regulēšanai nepieciešamajiem ieņēmumiem, kas kopumā būtu 304 755 Ls. Situācijā, kad valsts meklē dažādus optimizācijas variantus, lai ietaupītu finanšu resursus, izmaksu ekonomijai ir liela nozīme valsts budžeta stabilizēšanā. Tomēr, autoresprāt, jāakcentē, ka valstiskā mērogā jādoma ne tikai par finansiālo, bet arī reģionālo aspektu regulēšanā (Jurgelāne, 2010).

Koncepcijas īstenošanas posmi

1. EM izstrādā grozījumus likumos un MK noteikumos, kas saistīti ar sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu (6 mēneši).
2. Plānošanas reģionu attīstības padomes izdara grozījumus institucionālajā nodrošinājumā saistībā ar reģionālajiem sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem (2 mēneši).
3. Organizē konkursu jaunajiem regulatoru amatiem (2 mēneši).
4. Tiek informētas pašvaldības un sabiedrisko pakalpojumu sniedzēji par tiesībām un pienākumiem saistībā ar jaunās institūcijas darbību konkrētajā Latvijas plānošanas reģionā (1 mēnesis).
5. Jaunā regulēšanas institūcija uzsāk darbu.

Pašvaldības un regulatori regulāri koordinēs savu darbību regulējamās jomās (investīcijas, vides aizsardzības pasākumi utt.), kā arī regulatori sniegs nepieciešamo informāciju pašvaldībām (tarifi, ēku siltināšanas nepieciešamība, licencēšana utt.).

Lai noskaidrotu šī modeļa stiprās un vājās puses, kā arī iespējas un draudus, autore veica reģionālā sabiedrisko pakalpojumu regulatora SVID analīzi.

Stiprās puses

1. Lēmumu pieņemšana tiek nodrošināta reģionālā līmenī.
2. Lēmumu pieņemšana un tarifu struktūra ir caurskatāma.
3. Vienota regulatoru, sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju un pašvaldību sadarbība, pakalpojumu sniedzēju uzraudzība, kontrole un analīze.
4. Finansiāli nelieli uzturēšanas izdevumi.
5. Pašvaldības, piedaloties sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju pārvaldē ar savu kapitālu, kontrolē lēmumu par relevanto izmaksu pieņemšanu un peļņas izlietojumu.
6. Nākamos 5–7 gadus pēc koncesijas līguma noslēgšanas ar pakalpojumu sniedzēju, ir zināms katra pakalpojuma tarifs.
7. Regulēšanas institūcijas nav attālinātas no apdzīvotām vietām ar lielu iedzīvotāju un pakalpojumu sniedzēju koncentrāciju.
8. Racionāli tiek izmantots amatpersonu intelektuālais potenciāls, jo regulators vienlaikus ar lēmēj institūcijas funkcijām veic arī lielu daļu izpildinstitūcijas funkciju, līdz ar to rodot lielāku iespēju iedziļināties izskatāmo jautājumu būtībā, kas ir svarīgi lēmumu pieņemšanas un administratīvo aktu izdošanas procesos.
9. Valsts nodeva par sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu reģionālajam SPR ir noteikta 0.17%, līdz ar to tas arī neietekmē gala tarifu.

Vājās puses

1. Ir nepieciešams pārejas periods (apmēram 1 gads), lai ievērotu likumā „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” (2000) noteikto pašvaldības regulatoru padomes locekļu pilnvaru termiņu nepārtrauktību.
2. Nav pieredzes šāda veida sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas modeļa īstenošanai Latvijā, kā arī pakalpojuma sniedzēja izvēlei koncesijas ceļā.
3. Bieži mainoties Latvijas likumdošanai (nodokļi utt.), var mainīties arī prognozētie tarifi.
4. Iespējamība, ka sabiedrisko pakalpojumu sniedzējs nodrošina pakalpojumus vairāku reģionu teritorijās. Reģionālo SPR teritoriju neatbilstība administratīvi teritoriālajai reformai.

Iespējas

1. Vienota pieeja pakalpojumu sniedzējiem pašvaldību līmenī.
2. Iepriekšējo pašvaldību regulatoru reģionālās pieredzes saglabāšana.
3. Vienkāršota reģionālo SPR izdoto lēmumu pārsūdzība.
4. Vienota un vienveidīga pretenziju izskatīšana.
5. Prognozējama vienota valsts nodeva par sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu visiem regulējamiem sabiedrisko pakalpojumu veidiem ilgstošā laika periodā.
6. Pēc nepieciešamības un tikai atsevišķos gadījumos piesaistīt papildu speciālistus attiecīgās jomās.

7. Saskaņojot ar reģionālo plānošanu, laicīgi var plānot un veikt pakalpojumu sniedzēja uzņēmuma modernizāciju optimizāciju.
8. Ietekmējot sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja peļņas līmeni, iespējams samazināt pakalpojumu gala tarifu, līdz ar to arī inflāciju valstī.
9. Mazāki birokrātiskie šķēršļi sabiedrisko pakalpojumu tarifu saskaņošanai un apstiprināšanai.

Draudi

1. Informācijas apmaiņas un strīdu (domstarpību) risināšanas mehānisms starp SPRK padomi un SPR nodaļām plānošanas reģionos.
2. Pašreizējā Latvijas ekonomiskajā situācijā (zema iedzīvotāju maksātspēja) var gadīties, ka nevienam uzņēmumam nav vēlmes sniegt sabiedriskos pakalpojumus mazapdzīvotos reģionos.
3. Sarežģīts ir jautājums par pārejas posmu no centralizētās regulēšanas uz decentralizēto.
4. SPRK tiesību un saistību pārņemšana (tostarp privāto tiesību jomā).

Par vēl vienu šīs koncepcijas priekšrocību autore uzskata koncesijas iespēju ieviešanu sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas jomā. Tas ļautu mazināt pakalpojuma izmaksas, paaugstināt efektivitāti, kā arī tarifi būtu prognozējami un tiktu ievērots „caurspīdīguma” princips.

Lai atspoguļotu ieguvumus no reģionālajiem SPR, autore ir veikusi ieguvumu analīzi, izdalot to, kādi tie būtu plānošanas reģioniem, pakalpojumu sniedzējiem un pakalpojumu saņēmējiem pēc reģionālo SPR ieviešanas (sk. 11. tab.)

11. tabula

Reģionālā SPR PEST analīze

Ieguvumu veidi	Plānošanas reģiona ieguvumi	Pakalpojumu sniedzēja ieguvumi	Pakalpojumu saņēmēju ieguvumi
Politiskie	Nekavējoties var izstrādāt attiecīgos normatīvos aktus neatbilstību novēršanai, tiek uzturēta konsekvence.	Palielinās plānošanas reģiona, pašvaldību un patērētāju izpratne par sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu, tarifiem un panākta sabiedriskā pakalpojuma sniedzēja stabilitāte.	Palielinās klientu uzticība regulatoram, pašvaldībām un pakalpojumu sniedzējiem.
Ekonomiskie	Reģions iegūst skaidru priekšstatu par SP sniedzēja ekonomisko stāvokli, attīstību, iespējamajiem riska faktoriem.	Palielinās uzņēmuma iekšējās darbības efektivitāte un konkurētspēja.	Samazinās klientu neuzticēšanās risks, ka tarifi ir neadekvāti pakalpojumu kvalitātei un faktiskajām izmaksām.

11. tabulas turpinājums

Ieguvumu veidi	Plānošanas reģiona ieguvumi	Pakalpojumu sniedzēja ieguvumi	Pakalpojumu saņēmēju ieguvumi
Sociālie	Iespējams saskaņot un kontrolēt investīcijas sabiedrisko pakalpojumu jomā, tādējādi ietekmējot gala tarifus un iedzīvotāju sociālo situāciju. Attīstās reģiona dzīves orientieri un vērtības.	Samazinās uzņēmējdarbības risks, ka pakalpojumu saņēmēji atteiksies no piegādātā pakalpojuma, līdz ar to samazinot patēriņu un tādējādi palielinot tarifu pārējiem klientiem.	Samazinās pakalpojumu saņēmēju stress, jo klienti ir informēti par notiekošajiem procesiem, kā arī par nepilnībām ir iespēja īsā laikā informēt regulatoru.
Tehniskie	Uzlabojas informācijas apmaiņa starp reģionu, pašvaldībām, pakalpojumu sniedzējiem un patērētājiem, tādējādi pārdomāti plānojot reģiona attīstību no būvniecības un citu investīciju viedokļa, lai katram reģionam izvēlētos piemērotāko pakalpojumu sistēmas tehnisko variantu.	Priekšrocības pasūtījumu un iepirkumu konkursos.	SPR pastāvīgās uzraudzības rezultātā paaugstinās pakalpojumu sniegšanas tehniskā procesa nodrošinājums un pakalpojuma kvalitāte.

Avots: autores veidots.

Gan budžeta aprēķini, gan SVID un PEST analīze un pārējie promocijas darbā apkopotie rezultāti pierāda, ka **autores piedāvātais sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas koncepcijas projekts ir Latvijas reģioniem vispiemērotākais**. Līdz ar to izvirzītā hipotēze ir pierādīta, mērķis sasniegts un promocijas darba uzdevumi – izpildīti.

6.4. Elektronisko pakalpojumu ieviešanas iespējas sabiedrisko pakalpojumu regulēšanā

Autore uzskata, ka izstrādātā koncepcija ir labvēlīga, lai regulēšanas jomā ieviestu elektroniskos pakalpojumus (turpmāk – e-pakalpojumus). Izvēršot e-pakalpojumus, tiek veicināta efektīva, ekonomiska, atklāta, iekļaujoša un demokrātiska regulēšanas sistēma, kā arī informācijas sabiedrības attīstība. Tas veicina valsts pārvaldes pakalpojumu elektronizāciju, vienlaikus uzlabojot publiskās informācijas un e-pakalpojumu pieejamību un kvalitāti, samazina administratīvo slogu iedzīvotājiem, komersantiem, valsts un pašvaldību iestādēm, kā arī palielina iespējas iedzīvotājiem piedalīties valsts pārvaldes darbā. Elektronizējot pakalpojumus, regulators var optimizēt savus darbības procesus un nodrošināt iedzīvotājiem un uzņēmumiem kvalitatīvāku valsts pārvaldes pakalpojumu sniegšanu.

Autore piedāvā e-pārvaldes ieviešanas sistēmas vispārīgu struktūru, kas būtu saistoša regulatoram.

1. Reģionālais sabiedrisko pakalpojumu regulators izveidotu datu bāzi „Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēji”, „Pašvaldības”, „Iedzīvotāji teritorijā”.
2. Saņemot jaunu tarifu pieteikumu vai cita veida informāciju, regulators par to informē vietējo pašvaldību un iedzīvotājus.

Tā kā uzņēmumiem ir jāiesniedz SPR dažāda veida finanšu un statistikas atskaites, e-atskaīšu iesniegšana jau sistēmā sagatavotās formās un datu apkopošana paātrinātu informācijas aprites ātrumu, kā arī atvieglotu uzņēmumu darbu.

GALVENIE SECINĀJUMI

1. Monopoldarbības uzraudzības un sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas modeli katra valsts izraugās patstāvīgi.
 - 1.1. Lai novērstu iespēju monopoluzņēmumiem ļaunprātīgi izmantot savu tirgus stāvokli, monopolnozares ir jāuzrauga un to uzņēmumu darbība – jāregulē.
 - 1.2. *Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēma* var tikt veidota pēc dažādiem principiem. Galvenais no tiem ir izvēle starp institucionāli nošķirti regulatoriem katrai pakalpojumu nozarei un daudzsektoru regulatoru, kurā nozaru regulēšana ir apvienota.
 - 1.3. Līdz 2009. gadam pašvaldību SPR sistēma bija pārāk sadrumstalota un līdz ar to tā nenodrošināja koordinētu regulēšanas procesu valstī.
 - 1.4. Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanai Latvijā būtu jābūt decentralizētai, t.i., tos pakalpojumus, kuru sniegšana ir pašvaldību kompetencē, regulē reģionālie regulatori, bet valsts mēroga sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu – valsts regulators.
2. Monopola un oligopola tirgus apstākļos sabiedrisko pakalpojumu sniedzējus ir nepieciešams regulēt.
 - 2.1. Uzņēmējdarbībai sabiedrisko pakalpojumu nozarēs un sabiedrisko pakalpojumu piegādei ir savas objektīvas īpatnības. Konkurences procesi pakalpojumu nozarēs ir atšķirīgi un vāji attīstīti; tajās dominē vēsturiski izveidojušies monopoluzņēmumi.
 - 2.2. Latvijā siltuma un ūdens apgādes pakalpojumu sniedzēji atrodas monopolstāvoklī, bet atkritumu apsaimniekotāji atbilst oligopola tirgus modelim.
 - 2.3. Cenu regulēšana imitē konkurences mehānismu tirgū.
 - 2.4. Tarifu noteikšanas metodoloģiskie pamatprincipi Latvijā tiek ievēroti.
 - 2.5. Tarifu noteikšanas procesā tiek izmantoti dažādi modelēšanas elementi – izmaksu attiecināšanas modelis, kapitāla atdeves likmes noteikšana, efektivitātes izmaiņu faktora X noteikšana.
3. Pašvaldību sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas tiesiskais un institucionālais pamats Latvijā 2009. gadā būtiski tika mainīts, līdz ar to valstī vairs netiek nodrošināta sabiedrisko pakalpojumu regulēšana reģionālā līmenī.
 - 3.1. Promocijas darba autore, vadoties no savas praktiskās pieredzes, kas gūta strādājot pašvaldības SPR, kā arī veicot normatīvo aktu analīzi un prasību salīdzināšanu, ir secinājusi, ka likumdošanas līmenī starp normatīvajiem

- dokumenti pastāv pretrunas, kā rezultātā regulatoriem radās grūtības veikt savas likumā noteiktās funkcijas un uzdevumus.
- 3.2. Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas modelis Latvijā tika ieviests 2001. gada 1. jūlijā saskaņā ar starptautisko praksi, kā arī pēc PB ieteikumiem. Ar 2009. gada 11. jūnija likumu „Grozījumi likumā „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem”” tika izveidota vienota centralizēta SPR sistēma ar 3 reģionālā nodaļām, bet pašvaldību regulatori tika likvidēti.
 - 3.3. Autore konceptuāli piekrīt A. Grūtupa secinājumam, ka ar jaunās regulēšanas sistēmas ieviešanu (centralizāciju) no 2010. gada būtiski tiek ierobežota pašvaldību loma komunālo pakalpojumu sfēras regulēšanā. Līdz ar to pašvaldības nevar ietekmēt ar sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu saistītos jautājumus.
 4. Sabiedrisko pakalpojumu regulēšana pašvaldībās nav sasniegusi izvirzīto uzdevumus – caurskatāmu lēmumu pieņemšanu un tarifu struktūru, augstu pakalpojumu kvalitāti un stabilu, sabalansētu ilgtermiņa attiecību izveidošanu starp sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem un patērētājiem.
 - 4.1. Apkopotie dati par ūdens realizācijas rentabilitāti dažādu plānošanas reģionu teritoriju pašvaldībās liecina, ka tās svārstās robežās no -12% Daugavpilī (Latgales plānošanas reģions) līdz +18.8% Madonā (Vidzemes plānošanas reģions). Veiktie aprēķini ļauj apgalvot, ka visos plānošanas reģionos situācija ir līdzīga, jo katrā teritorijā ir sabiedrisko pakalpojumu sniedzēji, kuru darbība ir nerentabla.
 - 4.2. Apkopojot datus par siltumenerģijas tarifiem var secināt, ka cenu starpība reģionos par siltumu Latvijas reģionos vēljoipojām ir ļoti atšķirīga (līdzīgi kā 2003.-2005. gadā) un tās turpina palielināties. Siltumenerģijas tarifus ietekmē gan iegādātās dārgās tehnoloģijas, gan pašvaldību izdarītais spiediens uz pakalpojumu sniedzējiem, gan esošo siltumtīklu sistēmu rekonstrukcija.
 - 4.3. Mājsaimniecību budžetā arvien lielāku īpatsvaru sastāda atkritumu apsaimniekošanas izdevumi, ko nosaka aizvien pieaugošais atkritumu daudzums un tarifu kāpums, kas ir saistīti ar vides aizsardzības prasībām un pieaugošiem transportēšanas izdevumiem.
 5. Latvijā būtu jāmaina pašvaldību sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēma un jāizveido reģionālie SPR plānošanas reģionos, lai nodrošinātu reģionālo pieeju sabiedrisko pakalpojumu regulēšanā.
 - 5.1. Nepieciešamība pēc konkrēta regulēšanas sistēmas modeļa ir atkarīga no regulējamo pakalpojumu veida, kā arī no tā, kā pašvaldība šo pakalpojumu organizē.
 - 5.2. Balstoties uz dažādu regulēšanas sistēmu modeļu variantiem (valsts starpinstitūciju darba grupas regulēšanas modeļi, PB ekspertu regulēšanas modeļu alternatīvas, koncesijas regulēšanas sistēma), hierarhijas analīzes rezultātā tika konstatēts, ka Latvijai un tās iedzīvotājiem reģionos visatbilstošākais ir koncesijas regulēšanas sistēmas variants, jo attiecīgajā reģionā tiek izvēlēts optimālais risinājums starp sabiedrisko pakalpojumu kvalitāti, cenu un patērētāju maksāspēju.
 6. Izanalizējot visu iepriekšēju regulēšanas sistēmu modeļus un ņemot vērā hierarhijas analīzes procesā iegūtos rezultātus, ir izstrādāts un tiek piedāvāts

pilnīgi jauns SPR koncepcijas projekts sabiedrisko pakalpojumu regulēšanai Latvijas pašvaldību teritorijās – *reģionālās sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas koncepcijas projekts*.

7. Reģionālās sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas koncepcijas projekts dod iespēju labāk izvērtēt pašvaldību sniegto sabiedrisko pakalpojumu specifiku un objektīvāk noteikt šo pakalpojumu cenas (tarifus) katrā konkrētā plānošanas reģionā Latvijā.

- 7.1. Valstiskā mērogā ir jādomā ne tikai par regulēšanas finansiālo, bet arī reģionālo aspektu, tāpēc tika izstrādāts jauns reģionālās sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas koncepcijas projekts plānošanas reģioniem Latvijā, jo šādā veidā regulators tiek pietuvināts iedzīvotājiem un pakalpojumu sniedzējiem, līdz ar to palielināsies arī klientu uzticība regulatoram, pašvaldībām un pakalpojumu sniedzējiem.

- 7.2. Reģionālais SPR ir Plānošanas reģiona neatkarīga institūcija, kas darbojas ciešā saistībā ar Plānošanas reģiona attīstības padomi. Regulatora lēmējvara un izpildinstitūcija darbojas vienā personā, kas sastāv no administratīvā bloka un ekspertu bloka. Administrācija veic sekretariāta un ekspertu funkcijas, kā arī īsteno pieņemto lēmumu un izdoto administratīvo aktu izpildi.

- 7.3. Gan budžeta aprēķini, gan SVID analīze un pārējie promocijas darbā apkopotie rezultāti pierāda, ka autores piedāvātais jaunais sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas koncepcijas projekts ir Latvijas reģioniem vispiemērotākais. Līdz ar to izvirzītā hipotēze ir pierādīta, mērķis sasniegts un promocijas darba uzdevumi izpildīti.

GALVENĀS PROBLĒMAS UN TO RISINĀJUMU IESPĒJAS

- 1. problēma.** Latvijā funkcionējošā sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēma ir strukturāli un funkcionāli neefektīva.

Risinājumi

1. EM būtu jāizstrādā nacionālā regulēšanas politika un tās darbības stratēģija, kura balstītos uz valsts attīstības stratēģiju gan valsts, gan reģionu līmenī.
2. SPR regulēšanā būtu jāievēro noteikti pamatprincipi: skaidra un stabila normatīvā vide, konkurences veicināšana regulējamās nozarēs, neitralitātes ievērošana, patērētāju tiesību aizsardzība.
3. EM būtu jāizstrādā stabila ilgtermiņa tarifu metodoloģija, kura būtu pamata ar autores piedāvāto koncesijas regulēšanas modeli.
4. Plānošanas reģionos Latvijā ir ieteicams ieviest autores piedāvāto sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas koncepcijas projektu, lai sabiedrisko pakalpojumu plānošanā, kā arī organizēšanā un kontrolē tiktu ievērots reģionālais aspekts un tiktu ņemtas vērā katra reģiona specifiskās īpatnības
5. Būtu jāorganizē semināri pašvaldību vadītāju un SPR darbinieku informēšanai par jauno sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas koncepcijas projektu plānošanas reģionos Latvijā, kā arī jāveicina tās ātrāka ieviešana praksē.

- 2. problēma.** Būtiski tiek ierobežota pašvaldību loma sabiedrisko pakalpojumu sfēras regulēšanā, kā rezultātā pašvaldība nevar ietekmēt ar sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu saistītos jautājumus.

Risinājums

Ieteicams realizēt autores izstrādāto sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas koncepcijas projektu plānošanas reģionos Latvijā, kas dod iespēju operatīvi novērst attiecīgo normatīvo aktu neatbilstību, nodrošināt sociālo stabilitāti, uzlabot informācijas apmaiņu starp reģioniem, pašvaldībām, pakalpojumu sniedzējiem un patērētājiem, tādējādi katrs reģions izvēlēties piemērotāko pakalpojumu sistēmas tehnisko variantu.

3. problēma. Spēkā esošā tarifu aprēķināšanas metodika ne vienmēr ļauj objektīvi un caurskatāmi atspoguļot tarifā iekļautās izmaksas un peļņas normu.

Risinājumi

1. Pašvaldību regulējamo nozaru tarifu aprēķināšanas metodikā SPR komisijai būtu nepieciešams veikt tādas izmaiņas (publicēšana medijos u.tml.), kas nodrošinātu caurskatāmību par tarifā iekļautajām izmaksām un komersanta noteikto peļņas normu.
2. Pakalpojumu sniedzējam katru gadu pēc tarifu apstiprināšanas jāiesniedz SPR atskaides par pakalpojuma reālajām izmaksām (klāt pievienojot grāmatvedības atskaides), lai varētu kontrolēt, salīdzināt un analizēt izmaksu summas, kādas uzņēmums iekļāvis apstiprinātajā tarifā un kādas ir faktiski. Pēc principa – plāns un fakts.
4. **problēma.** Patērētāju neuzticēšanās kā SPR lēmumiem, tā pakalpojumu sniedzēju pieprasīto tarifu pamatotībai.

Risinājumi

1. Katrai pašvaldībai, kuras teritorijā darbojas pakalpojumu sniedzējs, interneta mājas lapā ievietot tās teritorijā spēkā esošo tarifu atšifrējumu pa izmaksu pozīcijām, norādot gan regulatora apstiprinātās, gan pakalpojumu sniedzēja faktiskās izmaksas.
2. Pakalpojumu sniedzējiem katru gadu rakstiski informēt gan patērētājus, gan SPR par peļņas izlietojumu vai zaudējumiem.
5. **problēma.** Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja vēlme gūt pēc iespējas lielāku peļņu, ignorējot patērētāju faktisko maksātspēju konkrētajā teritorijā. Bieži tiek lietots termins „saprātīga peļņa”, ko katrs var interpretēt atbilstoši savām interesēm.

Risinājumi

1. Ja enerģētika ir pakļauta regulēšanai, tad SPRK nepieciešams reglamentēt šīs nozares komersantu komercdarbības rentabilitātes normu, proti, peļņas līmeni, kā tas izdarīts attiecībā uz komercdarbību ūdensapgādē un kanalizācijā, kā arī sadzīves atkritumu apsaimniekošanā (līdz 3.5% vai 7% atkarībā no ilgtermiņa kredītu iekļaušanas vai neiekļaušanas pakalpojumu izmaksās).
2. Likumdošanā jānosaka pašvaldībai piederošā kapitāla daļa sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja uzņēmumā. Tas pašvaldībai dod tiesības piedalīties lēmumu pieņemšanā par tarifā iekļaujamām izmaksām, peļņas noteikšanu un no dividendēm gūtās peļņas izmantošanu. Turklāt pašvaldība var kontrolēt debitoru skaitu, uzņēmuma finanšu plūsmu, parādnieku skaitu par sabiedrisko pakalpojumu lietošanu, noskaidrot parādu iemeslus. Tas ļauj pašvaldībai pieņemt lēmumu par sociālās palīdzības sniegšanu maznodrošinātajiem, piemēram,

palīdzēt atrast darbu, daļēji vai pilnībā segt komunālos maksājumus u.tml. vai arī pārskatīt tarifa lielumu.

AUTORES PĒTĪJUMU ZINĀTNISKAIS NOZĪMĪGUMS, SLĒDZIENI, ATZINUMI

1. Pētījumā izvirzītie uzdevumi izpildīti, mērķis sasniegts un hipotēze pierādīta.
2. Autores veiktie pētījumi ir teorētiski un praktiski nozīmīgi, jo ar iegūtajiem rezultātiem būtiski papildināta un attīstīta reģionālās sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas teorētiskā bāze.
3. Padziļināti ir izpētītas problēmas, kas ir saistītas ar sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu pašvaldību teritorijās un plānošanas reģionos Latvijā.
4. Autore ir apkopojusi datus un veikusi sabiedrisko pakalpojumu tarifu izmaksu pozīciju analīzi.
5. Ar hierarhiju analīzes metodes palīdzību izvērtēti dažādi SPR modeļi.
6. Izmantojot regresijas un korelācijas analīzi, tika novērtēti būtiskākie ūdens patēriņu ietekmējošie faktori.
7. Autores piedāvātais sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas sistēmas koncepcijas projekts ir Latvijas reģioniem vispiemērotākais.
8. Definētas problēmas un izstrādāti priekšlikumi šo problēmu risināšanai, kas būtiski uzlabos sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu plānošanas reģionos Latvijā.

INFORMATION ON PUBLICATIONS AND SCIENTIFIC RESEARCH WORK

Results of the promotion paper have been published in the following scientific articles acknowledged by Latvia Scientific Board (LSB) in *international, overseas and Latvian issues*:

1. Gabrāne I. (2005) Regulation of public services in Latvia and problems related in the local government. **In:** *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos 5*: Ernesto Galvanausko tarptautinė mokslinė konferencija. Šiauliai: Šiaulių universitetas, pp. 132–135, ISSN 1648-9098.
2. Gabrāne I. (2006a) Peculiarities of water and waste water utilities regulatory systems in Vidzeme region and in the world. **In:** *Research for Rural Development*: International scientific conference proceedings. Jelgava: Latvia University of Agriculture, pp. 195–201, ISBN 9984-784-14-2.
3. Gabrāne I. (2006b) Regulation of heat supply utilities and the related problems in the territories of local governments. **In:** *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*. Kaunas: Lithuanian University of Agriculture, pp. 34–35, ISBN 9955-448-48-2.
4. Gabrāne I. (2006c) Regulation of heat supply utilities and the related problems in the territories of local governments. **In:** *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*. Tartu: Institute of Economics and Social Sciences, pp. 87–98, ISSN 1406-4049, ISBN 978-9949-426-11-9.
5. Gabrāne I. (2006d) Regulatory Systems of Public Utilities in Latvia and Other Countries. **In:** *Šiuolaikinės tarporganizacinės sąveikos formos viešajame sektoriuje*: Mokslo darbai. Vilnius: Mykolo Romerio University, pp. 42-46, ISBN 9955-19-044-2.
6. Jurgelāne I. (2009) Public services regulation and prospects in Latvian regions. **In:** *Globalization and Modern Society Development*. Astana: Kokshetau University, pp. 191–200, ISBN 978-601-206-019-5.

Articles submitted for publication:

1. Jurgelāne I. (2010) Public services regulation and new conception in Latvian regions. **In:** *ICTE in Regional Development 2010*: Annual Proceedings of Vidzeme University of Applied Sciences, Valmiera (iesniegts publicēšanai 2010. gada janvārī).
2. Jurgelāne I. (2011) Regulation of Public Utilities in the planning regions of Latvia. **In:** *The International Journal of Business and Economics Perspectives* (IJBEP) (iesniegts publicēšanai 2011. gada februārī)

Results of several research published

Bite D., Gabrāne I. (2004) Regulation of public utilities in local governments. *Logs* (LALG edition). Nr. 3, pg.17.–19.

Participation in international scientific conferences

Results of the research have been reported in 6 scientific conferences.

1. E. Galvanauskas International Scientific Conference „Economics and Management: Current Issues and Perspectives”, Siauliai University. 24–25 November, 2005, Siauliai, Lithuania.
2. LUA scientific conference „Science for rural development, 2006”, Latvia University of Agriculture. 19–20 May, 2006, Jelgava, Latvia.
3. International scientific conference „Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development”, Lithuanian University of Agriculture, Faculty of Economics and Management, Department of Business Management; Kaliningrad State Technical University, Faculty of Economics, Department of Production Management. 5–7 October, 2006, Kaunas, Lithuania.
4. International scientific conference „Modern Forms of Organizational Interaction in Public Sector”, Mykolas Romeris University. 7–8 December, 2006, Vilnius, Lithuania.
5. E. Galvanauskas International Scientific Conference „Economics and Management: Current Issues and Perspectives”, Siauliai University. 11–12 November, 2008, Siauliai, Lithuania.
6. International Scientific Conference on Globalization and Modern Society Development, Kokshetau University. 17–19 December, 2009, Astana, Kazakhstan.

Information on academical and social activities of the Author of the promotion paper in relation to the theme of the promotion paper:

1. Member of Vidzeme public utilities regulator (2002.–2009.).
2. Senior expert of Vidzeme regional department of Public Utilities Commission (from 2010 to date).
3. Finance and Economics course lecturer Vidzeme University of Applied Sciences (from 2004 to date).

Participation in international research and experience exchange projects

In scope of *SWECO* project:

1. Waste management (Sweden, 6-30 September, 2004).
2. Waste management (Poland, April 15-23, 2005).

Fieldwork overseas

Research „Regulation of Public Utilities in Denmark” within ERASMUS programme (Denmark, 2007).

INTRODUCTION

Formulation of theme topicality. Regulation of public utilities is a comparatively new field in Latvia and not much investigated. Few scientific publications on the problems of regulation of public utilities aimed at optimization of operation of monopoly companies in the country prove the irregular and fragmentary research carried out.

E. Karnītis (*Karnītis*) (2002, 2003, 2005, 2008), I. Steinbuka (*Šteinbuka*) (2003), J. Binde (2007) wrote about the situation in public utilities regulation field in Latvia. Scientific research has been carried out neither on the need for a unified local governments regulator in vast territorial formation, t.i. in the territory of the planning region, nor on their structure, subordination and responsibility.

In the world public utilities are mostly historically formed monopoly enterprises. Formation and operation of monopoly companies in public utilities in Latvia initiated after regaining independence. Each country establishes different control institutions to prevent the companies from misuse of their monopoly status and to perform their monitoring. Nevertheless there exists a common goal – supervision of public utilities, follow up conformity of environmental requirements and setting of economically justified tariffs, licensing services and accessibility for consumers on an ongoing basis (Gabrāne, 2006).

As a result of regulation of the providers of public utilities price by the monopoly company for one unit of the utility should be lower than provided by several competitors (Crew, Kleindorfer, 2003). Alterations of administratively regulated prices make direct impact on other products prices (Šteinbuka, 2003). In the period from 2004 until 2008 prices for products and services boosted in Latvia and that provoked a rapid inflation. In order to most efficiently monitor and control price alterations each country makes its own regulatory system. Increase in prices was mostly affected by the increase of administratively regulated prices. The price depends on the state economical situation, state history, mentality, political situation and other factors. To avoid the threats of uncontrolled growth of inflation such a chain of impacts make alterations of regulatory prices a precisely evaluative issue. Hereinafter is the fact that in Latvia by entrusting regulation of the mentioned fields to a certain institution, the Public Utilities Commission (PUC), responsibility of this institution has been raised for the control of the growth of total prices.

Until 2000 both Ministry of Economics and Ministry of Transport and various supervision authorities regulated public utilities in Latvia. The law „On Public Utilities Regulators” was adopted on July 1, 2001 where it was stated that starting with November 2001 all local governments had an obligation to establish their own regulator or in amalgamation with other local governments set up a public regulator that could be economically and politically independent in decision making. Besides several other Cabinet regulations were issued indicating what, how and in which manner to regulate.

Situation regarding regulation of public utilities changed rapidly in July, 2009. The reason was that the existing regulation model was a failure yet it had not been scrutinised also which would have been most appropriate model for Latvia. In June,

2009 the Parliament adopted resolution on the formation of a unified regulator in Latvia. The reform had planned liquidation of 16 local government regulators and establishment of four regional subdivisions instead, supervised by PUC. Implementing this concept three regional departments (Latgale, Kurzeme, Vidzeme) of PUC were formed in February, 2010. The statement that *amendments under the Project would favourably affect changes in national economy and society* has no fundamental grounds, since regional departments of PUC in fact implement „postbox” functions, that is collection and summarising of documents.

The Latvian Association of Local and Regional Governments (LARLG) and leaders of the biggest towns did not approve centralisation of the Public utilities regulator (PUC). LARLG when talking about amendments under the law „On Public Utilities Regulator” stressed, that implementing consequently the concept of „Establishment of the public utilities regulator tailored best for the situation of Latvia” the issue is entirely debatable, also about centralised regulation of water and waste management utilities. Since the regulator implements state functions (common in the entire territory of the state) therefore there are no grounds to finance it by separate providers of public utilities. The current financing system promotes conflict of interests, the regulator is interested to raise service costs (tariffs), thus increasing state fee in the budget. The author emphasises that centralisation of public utilities regulators that excludes local governments and planning regions from regulation of public utilities is the most essential problem in a unified regulatory system. Mr.Grutups, Attorney points out that the role of local governments in regulation of public utilities has cut back. Therefore local governments cannot affect heat supply issues. Conclusion: obligation of local governments to provide heat supply has to be excluded from the relevant laws, since there have been only obligations yet no rights stated. Therefore the project of regulation of public utilities shall be in conflict with Articles 1.23-1.25 of the Declaration (Declaration of Godmanis government) that sets up „equal development of the entire territory and decentralisation of the state government” (Godmanis, 2007).

In the promotion paper the Author has analysed experience and efficiency of PUC operations in Great Britain, USA, Canada, Scandinavian and other countries. In order to analyse operation of public utilities and the chance to raise impact of public utilities regulation economical and political institutions on monopoly companies she has examined results of the research carried out by several overseas scientists (in chronological order) like K. Bakker, R. Bluffstone, B. Fuhr, P. Josep (1989), M.A. Crew (1994), H. Kanitz (1995), R. Kraemer (1999), P.R. Kleindorfer (1996, 2004), R.M. Harstad (2004), C.K. Rowley (2004), I. Vogelsang (2004), C.S. Fernando (2005), C. Liston (2005), D.L. Weisman (2005), J. Wackerbauer (2006) etc.

The theme limit has been set, the Author studied and analysed mainly operation of local government regulators and public utilities regulated by local government regulators (water supply, heat supply and household waste management). Detailed analyses of PU regulation and tariffs was carried out for the planning regional territory of Vidzeme.

As a result of the research a new concept project of regional public utilities regulatory system has been worked out for the planning regions in Latvia.

Following reconnaissance studies the study hypotheses was put forward – there has been created basis and exists necessity for the formation of a flexible regulatory system of public utilities relevant to the new administrative territorial division (2009).

Object of the study: public utilities regulation system in Latvia.

Subject of the study: development potentialities of public utilities regulation system in the planning regions of Latvia.

Target of the promotion work for argumentation of the hypothesis: studying of the public utilities regulation system in Latvia and oversees and working out new project concept of regional public utilities regulatory system has been worked out for the planning regions in Latvia.

For reaching the goal the following tasks have been set forward and solved:

1. studying theoretical aspects of public utilities regulation;
2. evaluating operation of public utilities regulators in the market of incomplete competition;
3. finding out and analysing public utilities regulatory laws and normative documents;
4. analysing systems of local government regulators, types of regulatory public utilities and as a result of analyses choosing the most appropriate regulatory model for planning regions of Latvia;
5. developing new concept project of public utilities regulation system in the planning regions of Latvia.

Scientific research methods and materials

Relevant to the target of the paper the following ***research methods were applied:***

1. scientific deduction method when analysing theory of economics, studying work by providers of public utilities and diversity of regulatory systems;
2. scientific induction method when making summaries of the results of studies, evaluations, conclusions; by induction method suggestions for the improvement of public utilities regulation system in regions of Latvia had been worked out;
3. based on generally accepted regularities as a result of synthesized information and deduction abstract hypothetical medium was formed in the models;
4. dynamic timeline analyses aiming to learn direction and speed of processes, facts and costs development;
5. graphical method, when visually summarising and drawing up data collected;
6. for the statistical data analyses data grouping and dynamic analyses method, regression and correlation methods had been applied;
7. for the interpretation of models and facts hierarchy analyses method was used as a result offering a new concept project of public utilities regulation system in the planning regions of Latvia;
8. during research the Author visited providers of public utilities and local governments in Poland, Sweden, Denmark and Czech Republic. PU regulation models and peculiarities were studied. Questionnaire of local government public

utilities providers was carried out as well as opinion was heard of representatives of regional and local government public utilities providers and consumers. As a result the Author made SWOT analyses for the concept project of public utilities regulation system in the planning regions of Latvia.

Informative basis applied for the research

Research and publications by overseas and Latvian scientists, international conventions, declarations, laws of the Republic of Latvia and other normative documents, strategies by European Committee (EC) and PUC, Central Statistical Bureau (CSB) data, Central Statistical Board have been used in the study, as well as data, theoretical and analytical literature and other sources of information.

In order to get wider information about the system of regulation of PU and its impact on the providers of public utilities and consumers, the Author has chosen the public utilities regulator (PUR) of Vidzeme region. Information, structure of the data included in tariffs and their dynamics in the study period from 1998 until 2008 of 57 public utilities providers, t.i. heat supply, waste management, water and waste water companies has been scrutinised. Since regulator in Latvia started its work in 2001 the period of the collected and summarised data may differ. The Author holds a view that PUR of Vidzeme region was one of the most perspective models of local government regulators and spanned 93 local governments, therefore administrative costs for regulation had been minimised and number of staff optimised.

For the data collected being more objective and reflect different planning regions in Latvia, information by Aluksne and Valmiera regulators from Vidzeme planning region, Liepaja and Ventspils regulators from Kurzeme planning region, Daugavpils and Rzekne regulators from Latgale planning region, from Riga planning region – Riga district No. 1, Riga district No. 2, Limbazi, Jurmala and Ogre regulators and Aizkraukle, Bauska, Jelgava and Jekabpils regulators from Zemgale planning region were surveyed.

Structure of the paper has been formed in line with hypothesis of the paper, target and tasks and comprises 6 chapters.

Part one of the paper considers theoretical aspects of regulation of public utilities, defines goal and tasks of regulation of public utilities. Types of regulatory models have been studied and analysed as well as main problems in the regulation field in the world, in Latvia and its regions.

Part two studies theoretical viewpoints regarding issues of status of the market, formation of prices and price balance and maximisation of the profit in models of monopoly and oligopoly market models.

Part three of the paper studies legal basis of PU and normative and institutional substantiation. The Author concludes that legislation for regulation of PU in the territories of local governments is weak and if local government regulators are abolished by law local governments will be deprived of the regulation initiative.

Part four analyses situation of PU regulation in territories of local governments in Latvia and the impact of regulatory field on national economy and inflation in Latvia.

Part five studies regulation of PU in local government territories in Latvia, analyses several models of regulation, makes hierarchy analyses as a result presenting information on the most appropriate solution for regulation of PU in the territories of local governments in Latvia.

In part six the Author presents a new concept project of public utilities regulation system in the planning regions of Latvia that would be tailored best for the political and economical standing of Latvia.

At the end the main results and conclusions of the paper have been defined, main problems depicted and suggestions for their solution disclosed.

Theoretical and practical signification of the research

1. Results of the research could be used for eliminating deficiencies in PU regulation system in local governments as well as to further study level of responsibility by providers of public utilities, consumers and the regulator.
2. Since the existing PUR system has entirely minimised the role of local governments in regulation of public utilities a new concept project of public utilities regulation system in the planning regions of Latvia.
3. Justified necessity for a PUR as an independent institution of the planning region.
4. Conclusions of the research should be used in work by the Ministry of Environmental Protection and Regional Development and the Ministry of Economics when elaborating projects of legal documents for regional development, planning and state administration.

Scientific value of the research and innovation

1. Unique research on regulatory systems of local government PU has been carried out since there had not been made similar scientific research before in the definite field in Latvia.
2. PU regulatory systems overseas and in Latvia have been studied, express interview carried out with the aim to find the most appropriate model of PU regulatory system for the planning regions in Latvia.
3. Regional PUR structure elaborated, evaluated hierarchy structures and competences.
4. New concept project of public utilities regulation system in the planning regions of Latvia worked out where the regulator stands as an independent institution in planning regions aiming to flexibly react on the state economical situation and the impact of public utilities on the living standard of the inhabitants.

Theses put forward for justification

1. Supervision of monopoly operation and selection of PUR system is under sole competence of each state.
2. Under conditions of monopoly and oligopoly providers of public utilities have to be regulated.
3. PUR legal and institutional basis of regulation of public utilities was substantially amended in Latvia in 2009 thus not securing regional approach to the regulation of public utilities in planning regions of Latvia.

4. System of state and local governments PU regulation have to be changed in Latvia by the formation of regional public utilities regulators in the planning regions.
5. The offered concept project of regulatory system for regional public utilities enables to better evaluate peculiarities of public utilities provided by local governments and set their prices (tariffs) more objectively in each planning region of Latvia.

1. THEORETICAL ASPECTS OF PUBLIC UTILITIES REGULATION

Chapter comprises 26 pages, 1 tables, 2 figures.

1.1. Public utilities as an integral part of economical process

Feasible institutional solutions for regulation of monopoly and other public utilities has been urgent and widely discussed issue in the academical media. On of the ways of promoting development of national economy is liberalisation of goods and services. Though due to economically grounded reasons competition does not exist in some branches because companies there operate in the condition of natural monopoly. Due to the notable investments and complicated infrastructure only one big enterprise is able to render services to a wide range of consumers. In order to deprive the monopoly companies of the chance to misuse their market position monopoly spheres should be supervised and operation of their companies regulated. Experience from abroad, like USA and Great Britain proves that regulatory tasks have been most efficiently performed by a professional regulatory institution or regulators that are independent in the fulfilment of their functions (Regulatory environment in Latvia, 2002).

The term *public utilities* is referred to energy, gas, heat and water supply, postal services, telecommunications, data transmission service, waste water and household waste management, regular passenger transportation. In European Union the term *services of general interest* is used for *the public utilities* in Latvian.

Accessibility of public utilities is an important factor for the equality of the inhabitants, levelling of the living standard, solidarity of the society and social cohesion (Rowley, 2004). Therefore security of general accessibility of public utilities is not only economical task but it should be looked upon as the state social political function for ensuring of high living standard, component of social and even general human rights.

Development of the regional policy is closely related to the formation of a modern welfare state (Flora, Heidenheimer, 1981). The author agrees with E. Zalans, former minister of the Latvian Ministry of Regional Development and Local Government Affairs who stated, that „ crisis is the right time to adopt essential decisions for the state development. Under conditions of budget economy the government must not forget the interests of regional development and by liquidation of regional subdivisions of state institutions should not create obstacles for the

inhabitants and businessmen in accessibility of state services” (Karklina, 2009). The target should be gradual decentralisation of the state government moving majority of state functions and services provided closer to the consumers, regional population and entrepreneurs. Regions can provide these services more efficiently and with lower costs. It has been also proved by the research carried out by European Regional Assembly which said that Latvia currently was a state with one of the lowest level of decentralisation in Europe concurrently pointing out that states with a high level of decentralisation had much better overcome economical crisis (Karklina, 2009).

The public utilities regulation system can be formed according to different principles. The main principle is a choice between institutionally separated regulators for each type of services and a multi-sectoral regulator that unites regulation of several branches. Regulation becomes more coordinated in all spheres of public regulation when unified processes are applied, for instance strategies, methodologies and main regulatory instruments.

The public utilities regulation model includes option of regulatory structure, that is one or two regulation levels in the country (national and municipal). Therefore it can be concluded that in every country adequate formation of regulatory system is very important for the state economics, consumers and public utilities.

1.2. Evaluation of regulatory branches in the context of the enlargement of the European Union

European Commission for a long time did not interfere in regulation of public utilities within territories of EU member states mainly because each state considered public utilities as an exclusive sphere under their own competence and did not want to allow for any interference. Although starting with 1990 EC have been systematically and actively dealing with liberalisation of services. The most acute issues is the need to find balance between general services and opening the market and the protests against opening the market.

EC declares that opening of PU branches for the competition shall bring a positive result. Some states tried to avoid privatisation of public utilities companies and market liberalisation. For instance, oponents to privatisation processes of water supply companies in Germany, Austria and Switzerland stated that in this case these companies would wish to momentarily gain profit and not to make sustainable investments. In Europe local government enterprises (and not private companies) ensure water supply and waste water discharge. It was managed to exclude from EU Competition Law market liberalisation of water companies and their obligatory privatisation. Nevertheless EU has stipulated that all costs related to the services are to be included in the water tariff (Meister, Picot, Reichwald, Franck, 2006).

In May, 2004 Latvia adopted such a normative basis of regulation to which refers EU directives in branches of energy, gas, electronic communication and postal services and railway. EU directives stipulate in details such management principles as independence, transparency, appellation rights etc. To a great extent EU sets general political goals and basic reform principles for the regulated branches. The

competence sphere and detalisation of EU regulations, directives and recommendations for the regulated branches provide to the government and PUC basis for the management of regulatory processes and implementation of regulatory decisions.

EU policy does not define what the tariffs for regulatory utilities should be, hence economical principles affirmed by the member states say that in case of regulatory tariffs (prices) it is significant that tariff for each product is in conformity with its costs. In Latvia declared goals of development policy of each relevant branch are in line with the principal EU and international level trends.

1.3. Public utilities regulatory models

The Author agrees with economist Ch.F. Phillips (1993), M.A. Crew (1994), M.A.Crew, C.S. Fernando, P.R. Kleindorfer (1995), P.R. Kleindorfer (1996, 2003), E. Karnitis (2002b) opinion that regulation in the market economy is necessary in case there is no competition in some market segments. World practice shows that there exist different regulation models: for instance, the basis for regulation may serve structural, responsibility and efficiency issue.

American professor Ch.F. Philips (1993) is of the opinion that the regulator should be like a lawyer that regulates only four sectors, like telecommunication, gas, energy and water supply. When considering *responsibility aspect* still there have been discussions on which administrative level should regulate provision of public utilities. In several countries responsibility for public utilities has been divided between national level and one or more sublevels. In federal systems three main responsibility levels can be identified: national, state and local governmental level. In other systems main responsibility is with the state and local government level. Water supply and regulation of it in Germany has been entirely deligated to local governments and the local governments have reasonable freedom of action both for the choise of the type of provision of services and the choise of control of their provision (Kraemer, 1999). It is impossible to abstractly define proportion of the optimum national and local government level of responsibility in regulation of public utilities. It depends on legislation and normative basis, situation in the definite branch as well as other issues related to regulation.

To observe subsidiary principle the utilities that are provided on a municipal level, water and heat supply, local passanger transport etc., should be regulated on a municipal level in order to draw the process of regulation closer to the concrete local government and population. Compared to a central regulator which is more oriented to the majority interests local regulators are more subject to local pressure in decision making and narrow local interests.

Multilevel regulation is advisable for large federal states, like USA where national and state regulators operate and their closeness „works” in practise and decentralisation of regulation is determined. We have to agree that problem of the formation of competent regulators in small territories is related to regulation costs. For this reason in Great Britain, a state with rich regulation experience even water supply to consumers is regulated on a state level.

Global tendencies prove that future belongs to a unified multi-sectoral regulation. For instance, a unified regulator exists in Luxemburg. In USA where PUR institutions were formed earlier than in Great Britain, state regulatory committee used to take responsibility for separate sectors and on federal level regulation tend to move to sectoral specifics (National Economic Research..., 1997b). Englishmen confess that cooperation among regulation of different sectors where gradual amalgamation of existing sectoral regulators takes place since the special committee formed in 1996 had agreed that there was lack of cooperation among regulators therefore the entire system had been evaluated as inconsistent.

In some states of Australia (South Wales and Victoria) multisectoral regulator operates, that is one regulator of a state governs over different sectors though in other states each branch has its own regulator. It is in the same way in Philippines, Argentina, Great Britain, Chile, Peru and Mexico where the system of regulator has been mainly related to entirely one sector, for instance organising water and waste water services with the assistance of expert institutions. Though several experts support a unified regulator in different sectors and justify it by the advantage to concentrate the entire former acquired competence and experience.

In European states sectoral regulation is common where each sector has its own regulator. It is mainly referred to telecommunication which is strictly set apart from other sectors. It is similar in USA. Most of the states, the small states in particular step by step turn into such type of regulation. The reason for it is limited number of qualified specialists in the sector and limited financial sources needed for the formation of efficient regulators for all the sectors and maintaining their independence (Šteinbuka, 2003). Therefore many people hold the opinion that a unified regulatory model is most appropriate for Latvia. The Author does not agree with this view since she thinks that Latvia has to make preference to decentralised regulation of public utilities.

It has been looked on as an entirely new situation being formed in the field of regulation of late 20 years. „New players” have been promoted to join the field of public utilities (Vogelsang, 2002). It is caused by globalisation of economical processes and peculiarities of the partners network cooperation model. National and international competition institutions more and more accurately control the formation of transnational and local monopoly and market dominant thus protecting consumers rights. In such market conditions price regulation policy could be radically changed for international utilities providers and state level regulatory institutions (Matteucci, Reverberi, 2005).

1.4. Main problems in public utilities regulatory branches

In the study „Regulation of enterprises: When thinking about eligibility issues” V. Smits (2000) defines several problems faced during the process of PU regulation:

- perfection and application of competence needed for the solution of acute issues in very complicated and dynamic industries;
- the biggest problem for the regulator is acquisition of true information from regulatory companies;
- excessive counter-pressure or impact by political forces, which often desire to promote short term political interests;
- surplus counter-pressure or impact by regulatory companies which shall tend to „seize” for their own favour the regulator un thus secure balance between the consumer and producers interests;
- implementation of regulatory obligations aiming to gain public support for decisions made thus assisting realisation of reforms in the field of regulation.

The issues addressed are acute even for experienced regulators that operate within a mature regulatory system and stable political, social and economical environment. In development states these newly created structures usually face more serious problems particularly if structures have been formed as an integral part of the reform programme that include privatisation, the public opinion about „independent regulator” may remain as a myth and it will cause additional problems for PUR as an institution, for its lawfulness and ability to adopt objective decisions. Existence of such problems may threaten successful operation of regulators, including borders of their power, qualification of staff, independence and relations with decision makers.

1.5. Interrelation of regulation and expected social political goals

To minimize the social pressure in the field of PU tariffs, the term „universal service” (US) has been used worldwide. Universal service was invented by Americans during the complicated situation after the great depression. The service fulfils social function in the market economy introducing regulation for the public interest. More precisely it means introduction of cross-subsidies from the economically developed to a less developed region, from profitable service to the non-profitable and from the rich customer to the poor one (Karnitis, 2005). The classical system envisaged delegation of duties of PU provision to the managing operator in the form of closed concession. Currently another trend is observed: searching for free market solutions with the aim to assign the mentioned obligations to everyone in a form of a licence conditions or with the help of challenging payment allocated by tendering. Tender procedure may allow the regulator to delegate obligations of provision of PU to operators and to define the amount of compensation for the operators (World Bank, 2001).

The set of PU has been defined in accordance with the living standard of the state and coverage of the relevant services in the public. Volume of PU has been set, for instance, within 5% limits of the turnover of the relevant branch. Quality of

services should not be the highest. Optimum should be reached on overall basis: accessibility – price – quality. Therefore the set of PU very much depends on the state economical status and social policy.

Although introduction of compensation of PU costs has started in Latvia (first branch was postal services) many and different problems pop up in the process of implementation (for instance, volume of utilities, system of compensation, proportion of profitable and nonprofitable services etc.). Therefore no concrete result has been reached.

1.6. Strategy of public utilities regulation

Establishment of modern regulatory systems in the world has taken place contemporaneously with general transfer from the industrial economics to the knowledge economics. There is a tendency of amalgamation of service providers, making their operation international, resulting in big and powerful investors and public utilities.

Document on the state regulation policy where the goals, directions for strategical development, priorities and main tasks are defined, should be worked out on the macro level of the state economics. Following this document next middle term (4 years) planning document shall be adopted, that is State regulatory programme where real financing has been stipulated. The followig have to be considered:

1. *clear and consistent normative media*, coordination of general and branch normative acts enables to secure predictable and fair operation of the regulator and general accessibility of services. Longterm developmet of sectorial policies of the regulatory branches which comply with the state longterm economical development policy, will show the state strategy and instruments considering its economical, social, security, ecological criteria.
2. *promotion of competence in regulatory branches* – both by drafting and implementing adequate licencig policy and cooperating with the competition supervising institutions etc.
3. *regulator's neutrality observation principle* regarding service providers and consumers. *Increase of service quality and protection of consumers rights* do not imply populist decisions made by the regulator which do not meet national longterm interests, they destroy entrepreneurship of service providers and do not rise interest of investors in the relevant branches. *Stable longterm tariffs methodology, principle of an all-purpose tariff* as a real tool for accessibility of real services should be considered as a key instrument for the policy implementation.

2. OPERATION OF PUBLIC UTILITIES REGULATOR IN THE MARKET OF INCOMPLETE COMPETITION.

Chapter comprises 20 pages, 2 tables, 5 figures.

2.1. Types of market and their differences

Considering that public utilities regulators operate in the market of incomplete competition where there is entire one company (monopoly) or number of them do not exceed 2-3 enterprises (oligopoly), the Author studied theoretical aspects of these types of the market. The paper presents reflection of the monopoly and competition theory from the work of Kotler (2006), Bikse (2007), Pelse (*Pelše*), Ruperte (2003) and other authors. The Author concludes that in local governments regulatory branches providers of heat and water supply take the monopoly status hence household waste managers correspond to the oligopoly market model.

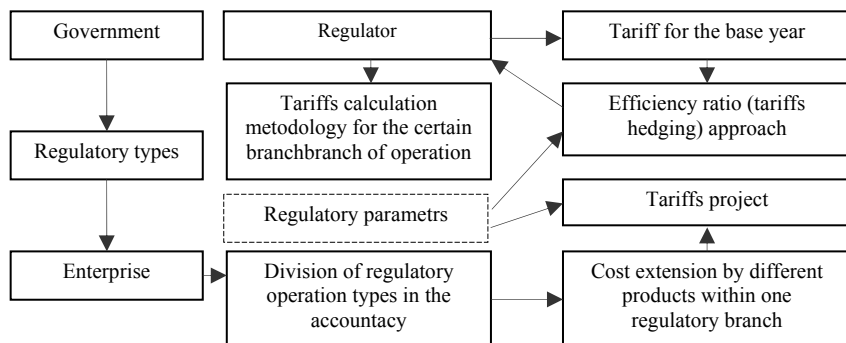
Entrepreneurship in PU branches and the provision of PU have their objective features. Competition processes in service fields are different and weak developed since historically established monopoly companies dominate there. Public utilities have to be provided to the consumers in their places of living and places of company production. For the provision of services network infrastructure has to be formed and maintained, that is physical (wires, pipes, rails etc). and/or institutional (departments, stations and supply services).

The problem can be formulated objectively, t.i., profit oriented free market in public utilities sectors create a situation where enterprises do not find sufficient interest in this market and therefore do not provide the service in an adequate quality and for an acceptable price for the consumers. In remote regions where density of population is low, costs for supply network are very high therefore utilities prices are comparatively higher compared to areas with high density of population. Utilities with few customers have not at all been offered in the market due to economical reasons. If the delivery distances are long or people have low affordability, they cannot afford to normally use utilities they need and it limits the growth of wellbeing and creates social strain in the publicē (Karnitis, 2002). In many cases the market volume is determinant factor in the creation of natural monopoly (Mankiw, 2004). Though public utilities have to be in the market. Such entrepreneurship bring incomes yet due to peculiarities of branches it is not easy to balance the market and public interests, therefore certain demands are put forward for the providers of PU and relevant obligations binded and it leads to introduction of regulation (Gods, 2008).

Already G.M. Keins wrote about basic principles of economical regulation, hence in 80ies of 20th century neokeinsism school appeared represented by R. Solov, N.G. Mankiw, Blanchard, L. Summer etc. They hold a view that state politics helps economics to work better. The Author is of the opinion that economics in Latvia disproves these assertions.

2.2. Basic methodological principles of public utilities tariffs setting

Specific criteria serve basis for setting the tariffs (ratio of produced and sold volumes, profitability etc.). This is done for setting economically justified tariffs. Setting of tariffs should be estimated as a subjective process where the diverse interests of different parties are balanced. The enterprise (provider of a public utility) is on one side with its interest to gain profit and the consumer is on the other side and wants to receive cheap and qualitative service. The Author's experience in regulation prove that methodology of tariffs has been worked out roughly. Process of tariffs setting and approval is shown in figure 1.



Source: Šteinkuba, 2003

Fig. 1. Tariffs setting process.

When setting tariffs the *price hedging approach* can be applied (Гальперина, Игнатъева, Моргунова, 1997). As an example the Author mentions methodology of heat supply tariffs where the points credit index ($PCI-X$) methodology has been used, t.i.:

- tariffs have been fixed based on historical costs adjusted by points credit index PCI and efficiency growth component X ;
- when the merchant cuts the costs by sum that is higher than the component X he may keep the acquired surplus profit portion;
- if the merchant reduces costs by sum that is lower than the component X losses occur;
- stimulates efficiently reduction of costs.

Drawbacks: It is complicated methodologically for PUR to unanimously fix X . In recent years rapid and hardly predictable PCI alterations have been observed that makes setting of a correct PCI complicated.

The Author has found out that this method of setting the tariffs have been applied in Latvia since tariffs are fixed as „tariffs ceilings for the base year”. It means that the tariff cannot exceed the one set by PUR though the provider of utilities may adjust lowered tariff in case the efficiency goes up.

The Author's study and practical observations prove that basic methodological principles of setting the tariffs are observed in Latvia. Diverse modelling elements

have been applied in the process of fixing the tariffs, that is cost extension model, defining capital return rate, determination of the efficiency growth factor X .

3. LEGAL AND INSTITUTIONAL GROUNDS OF PUBLIC UTILITIES REGULATION

Chapter comprises 25 pages, 4 tables, 6 figures.

3.1. Legal basis of operation of the state and local governments public utilities regulators

Since the system of regulation in Latvia (and legal acts as well) change at the end of 2009 resulting in liquidation of local government regulators, the Author studied also legislation existing before the reforms in the field of PU regulation. In the sense of Latvian legislation public utilities are services rendered by companies operating under exclusive rights stipulated by the law or other normative documents or with a licence issued by state or local government institution. The law „On Public Utilities Regulators” defines the following branches for PU regulation: energy (except for heat supply where during the production process energy is not produced), electronic communications, postal services, railway transport (including carriage of passengers by rail).

Part 3, section 2 of the law „On Public Utilities Regulators” (excluded under amendments of the law of 11/06/2009) stated that local governments implementing provision of public utilities for the residents, one of the permanent functions stipulated by the law in their administrative territory regulate provision of public utilities as commercial activity in the following fields:

- household waste deposit in waste deposit area;
- water supply and sewage;
- energy (except for heat supply where during the production process energy is not produced).

Starting with end of 2009 Public Utilities Commission (PUC) regulates all these branches.

3.2. Licencing of public utilities

The public utilities licence entitles providers of PU to undertake similar obligations at the same time regarding several consumers in the territory as stipulated in the licence and formulates obligation of the PU provider to secure public utilities for the said consumers in a certain quality and quantity for the set tariffs (LR Cabinet of Ministers, 2005).

Amendments of the licence conditions, annulment (revocation) of the licence and termination of the operation takes place following a substantiated request by the PU provider in the order set by the Cabinet. Regulator may alter conditions of the licence issued or annul (revoke) the licence.

In accordance with information of the public report 2009 of PUC 46 board meeting of PUC have taken place, 428 decisions approved, 48 licences issued to PU providers, 9 general permits in postal branch passed out, 54 electronic

communication merchants registered as well as 2 hidroelectric station hidrotechnical buildings safety certificats issued (PUC public annual..., 2009). Vidzeme region PUC during it's operation (2001-2009) have issued 45 licences for heat supply, 26 for water supply and 16 licences for household waste management.

3.3. Setting of public utilities tariffs

Due to the limits of the theme chosen the Author only analyses tariffs setting and and the problems related in PU providers enterprises being under supervision of local government regulator.

Time period from the time the merchant submits tariffs proposal until tariffs approval makes 110 days. The period of time from submittance of tariffs application by the merchant until the tariffs approved by the local government regulators comes into force is irrational. The Author thinks that we may not talk about objectiveness of tariffs provided the costs of services have changed, yet the merchant is able to apply the former tariffs for more than three months. The Author raises a question – why tariffs should be changed if the merchant can provide the service for a lower cost? It proves that the new tariffs are not objective. One of the alternatives for the objectiveness of utilities tariffs suggested by the Author of the promotion paper is following, the local government regulator sets tariffs in line with costs positions indicated by the merchant, for instance the necessary volume of materials, staff, heating material, service of equipment, repairs etc. Tariff for services automatically changes alongside with changes in cost positions. Such system of setting tariffs works efficiently in Scandinavian states. As the Author has ascertained in practice during the research, each resident there has access to the information about utilities tariffs and their components in home pages of relevant local governments. When tariff is altered for a certain position (for instance, energy) the related tariffs also change and there is no need for a long bureaucratic process.

Setting of water and waste water tariffs

Tariffs for these utilities are set separately for each of them. Tariffs have been calculated considering average anual volume of water delivered and volume of waste water in cubic metres. The said amount is defined based on volume of water actually delivered in last calendar year and volume of waste water discharged and projected volume of water to be delivered in the current year and projected volume of waste water to be discharged in cubic metres. Data of costs by one provider of PU is surveyed in the promotion paper which have been included in water and waste water tariffs applications starting from 2004 in line with the valid methodology of tariffs calculations under Cabinet regulations No. 291 dated 26/06/2001. Depreciation of fixed assets and maintenance costs make proportionaly basic part of the tariff. For instance, un 2004 these costs reached 56% and 42% in 2008. Proportion of wages (from 8% to 15%) and administration costs (from 21% to 23%) raised in the tariff staring with 2006. It is explained also by reduction of volume of waste water as from years 2005 and 2006 causing reduction in changable costs. Therefore constant costs proportionaly make bigger part in the tariff that include both depreciation of fixed assets and administration costs.

PUC board approved new water and waste water tariffs calculation methodology on May 12, 2010. The Author has taken part in the negotiation process.

Setting of heat supply tariffs

Heat supply tariffs are calculated separately for each heat supply utility- heat production, delivery and distribution. New tariffs calculation methodology worked out by PUC came into force on April 14, 2010 („costs plus” method with modifications) tailored for heat suppliers. The merchant defines volume of the profit, yet it may not exceed the fixed norm, maximum profitability of joint capital. The profit has to ensure the invested capital return, maximum profitability of joint capital equals 10%, yet it goes down if the merchant utilises its assets insufficiently and/or inefficiently. Tariffs overview cycle must not be less than one year and actual costs of the last year are considered when setting tariffs.

Tariffs methodology elaborated does not allow for differentiating costs for households and other consumers. Though some local governments and public utilities providers ignored the norm misusing the situation where tariff comprises changable and constant components. For instance in the territory of Krimulda municipality, Riga district PUR in August, 2008 approved heat supply tariffs for households 34.47 LVL MWh⁻¹ plus VAT, for schools – 37.91 LVL MWh⁻¹ plus VAT, yet the institutions had to pay surplus the constant part of the tariff equaling 6.95 LVL MWh⁻¹. It created a situation where the heat supply tariff for households was noticeably lower than for other consumers though MWh costs remained the same. In tariffs setting process several regulators have faced objective problems caused both by raise of tariffs by 20-25% or even 60% (consequences of the former politically approved tariffs without economical grounds) and dissatisfaction of residents because of two different tariffs in one town).

Setting of household waste management tariffs

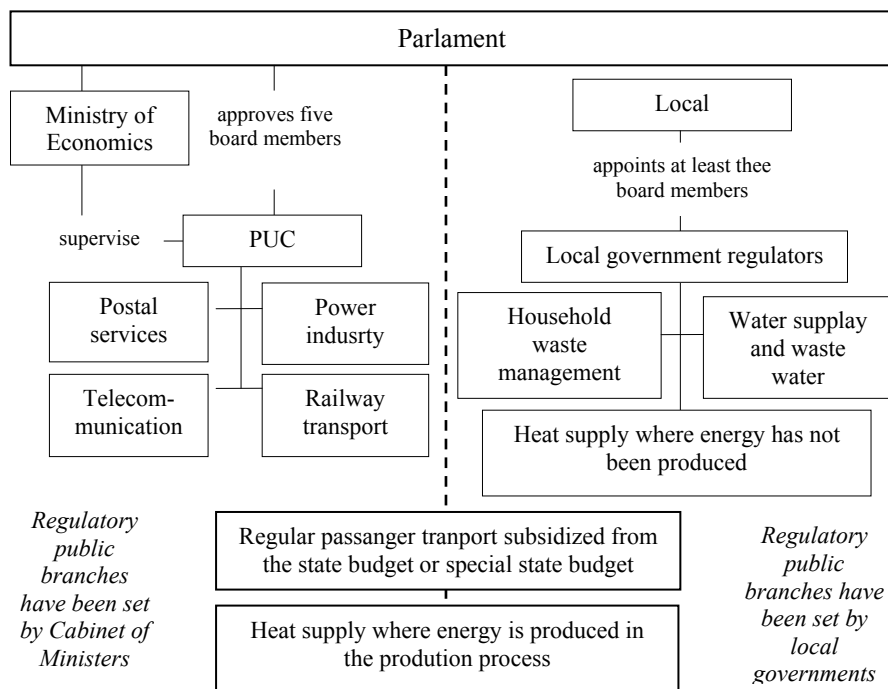
For the household waste management sector PUR defines tariffs entirely for waste deposit areas. Currently in line with the valid formulation under the Law on Waste Management dated Septemebr 26, 2008 local governments themselves launch tenders for household waste management. Interested providers of public utilities offer calculated waste management tariffs which they will not be allowed to raise in the contract period (usually for 5-7 years). The law defines transition period while the current agreements with service providers are valid. The Author mentions Jelgava PUR as an example that regulated household waste collection and management until September, 2009. Though in many local governments (Riga (*Rīga*), Kekava (*Ķekava*), Garkalne and others) jau no a new order of household waste collection and management was in force as from 2008.

3.4. Institutional basis of public utilities regulation

Until July, 2001 public utilities in Latvia were regulated by different institutions: energy barnch was regulated by the Energy Supply Regulatory Board under supervision of the Ministry of Economics, telecommunications – Telecommunication Tariffs Board under supervision of the Ministry of Traffic, railway transport – by Railway administration under the Ministry of Traffic and

local governments regulated public utilities were in scope of their responsibility. Aiming to upgrade this institutional model, experience of different countries on regulatory systems functioning there, their institutional procurement was surveyed and feasible optimal alternatives for Latvia were searched. Therefore reform of institutional model of regulatory system has been performed following EU requirements and suggestions by the World Bank. As a result of these activities the Cabinet of Ministers of the Republic of Latvia passed a resolution in 1997 on the formation of a unified regulatory institution for branches of energy, telecommunications, postal services and railway. Specialists of the Ministry of Economics and the World Bank in the period from 1997 to 2000 followed the processes of the formation of regulatory system coordinating them and perfecting legislation projects related. The Parliament adopted the Law „On Public Utilities Regulators” on June 1, 2001.

After negotiations with the World Bank Latvia established and introduced a two level regulatory model similar to the USA model (see fig. 2).



Source: Concept project of the Ministry of Economics..., 2006

Fig. 2. **Model of public utilities regulation system in Latvia until October 31, 2009.**

First level regulator – in state regulatory sectors PUC performs regulatory functions being under supervision of the Ministry of Economics. Decision making institution of the Commission is the board appointed in tender procedure for a five

years period. PUC on a state level regulates energy (other than heat supply, where energy is not worked out in the production process), telecommunications, postal service and railway transport.

Second level regulators, local government regulators regulate local utilities providers in the territories of relevant local governments – household waste management (other than waste processing), water supply, waste water and heat supply (other than combined heat and power) sectors.

The Law „On Regulators of Public Utilities” stipulated that local governments should either form their own public utilities regulator or join already formed regulator or conclude an agreement with PUC for regulation of public utilities until June 1, 2002. From then they legally were deprived of the rights to set new tariffs, issue licences etc.

Until 2009 local governments by their resolution could form composition of the regulator and structure of the executive institution. Chairperson of the regulator and at least 2 members were appointed for a 4 years period in a tender procedure. Local government regulators were irremovable during the period of authority therefore a certain political independence existed. Regulator of the local government performed the same functions as PUC, except for methodology of tariffs calculation had been worked out and approved by PUC.

On July 14, 2009 amendments under the Law „On Public Utilities Regulators” came into force. They stated that PUC would take over regulatory functions from local government regulators or municipal councils (boards) in relevant local governments regulatory sectors.

The Law stipulated that in accordance with Article 15¹ PUC would establish consultative institution for the protection of local governments rights and study of opinions until October 31, 2009. The Latvia Local Governments Association had to appoint member candidates for the consultative institution until August 31, 2009. We have to ascertain that the consultative board has not been established by the spring 2011.

4. EVALUATION OF PUBLIC UTILITIES REGULATION SITUATION IN THE REGIONS OF LATVIA.

Chapter comprises 15 pages, 2 tables, 9 figures.

4.1. Public utilities regulation system in Latvia

Until May 1, 2005 in local governments regulatory sectors 81 local governments had jointly formed 16 local government regulators (see table 1), 121 local governments had concluded agreements with the formed local government regulator and in 336 local governments regulators had not been formed and agreements with local government regulators did not exist.

Table 1

Latvia local governments public regulators (January 1, 2009)

PUR	Number of local governments where agreements concluded	Planning region
Vidzeme	93	Vidzeme region
Rēzekne	38–39	Latgale region
Liepāja	35–40	Kurzeme region
Rīga region 1	30	Rīga region
Jelgava	25	Zemgale regions
Bauska region	16	Zemgales region
Daugavpils	13	Latgale region
Alūksne	8	Vidzeme region
Aizkraukle	8	Zemgale region
Ventspils	7	Kurzeme region
Jēkabpils	5	Zemgale regions
Rīga region 2	5	Rīga region
Jūrmala	1	Rīga region
Ogre district	1	Rīga region
Limbaži	1	Rīga region
Valmiera	1	Vidzeme region

Source: made by author.

In accordance with the Law on Administrative territories and Populated Areas (Parlament of the Republic of Latvia, 2008) starting with July 1, 2009 there are 118 administrative territories in Latvia, 109 regions and 9 towns of the republic meaning that have been governed by local governments within area of their competence (Development of regions..., 2010).

Since the biggest number of local governments were joined up in Vidzeme PUR (93 out of 104 total in Vidzeme planning region), the Author used these data and information considering them significant enough to be analysed in the promotion paper.

Conclusions of the research by the Word Bank experts „Reform of regulator, deepening of issue” (World Bank, 2004) prove that local governments regulators had not fulfilled their functions in full scope. This is the main argument by the experts why the regulatory model being in force form 2001 has not proved itself in practice.

Latvian Association of Local and Regional Governments (LALRG) in cooperation with local governments PUR managed to withdraw trends of centralisation in regulation for some time. LALRG (2005) considered that a two level regulatory system of public utilities had to be maintained. Technical problems commission of LALRG where the work group of local governments regulators operated had a similar opinion. The issue had been discussed in the association of Latvia big towns several times, mayors also went against centralisation. Technical problems commission expressed opinion that centralisation of public utilities regulation would lower operativeness of the institution and worsen link of the

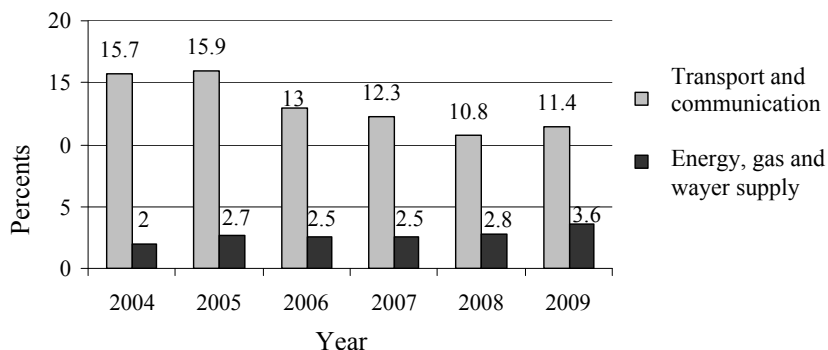
regulator with local enterprises where it approves their service licences, tariffs and performance of the control. LALRG after long negotiations accepted proposal of the Ministry of Economics to establish a unified public utilities regulatory system where decisions have been solely made by PUC board, yet collection and evaluation of information, preparation of resolutions and performance control would be implemented by executive institution comprising also regional subsidiaries. Regional subsidiaries would be based on the current regulators basis taking over specialists of the branch and optimising number of subsidiaries.

4.2. Regulatory sectors in national economy: analytical overview

Since until November, 2009 local government regulators in Latvia regulated 445 merchants which delivered regulatory public utilities like heat supply, waste management, water and waste water within entire territory of Latvia, the Author considers it essential to analyse development of the branch of public utilities in the context of the entire national economy.

Merchants regulated by PUC in 2008 made 13.6% out of total added value (transport and communications made 10.8%, energy, gas and water supply – 2.8%). Specific weight of the sectors in 2009 made 15.5% out of the total added value (transport and communications made 11.4%, energy, gas and water supply 3.6%). Volume of transport and communications in went down by 14.8% in 2009 compared to 2008, hence energy, gas and water supply volume decreased by 2.0%. Volume of GDP decreased by 18.0% (Annual report, 2009). The Author is of the opinion that another trend will show up when summarising data of 2010, t.i. by a continued decrease of GDP specific weight of public utilities regulatory sector will increase in GDP and in the context of Latvia national economy.

Information gathered in figure 3 prove that specific weight of the added value of public utilities regulators goes down in general.

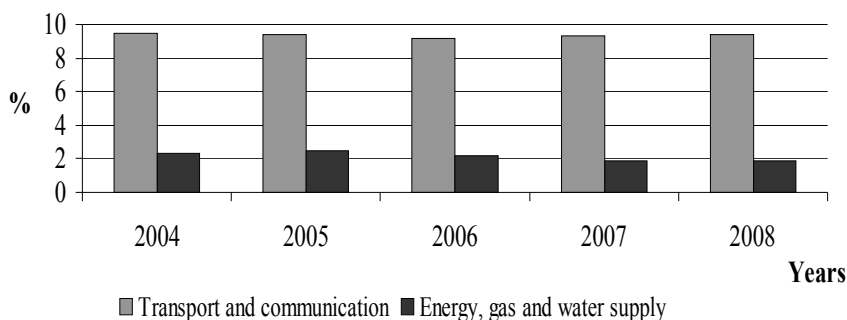


Source: PUR data

Fig. 3. **Specific weight of the value added GNP by public utilities sector in 2004–2009, %.**

Number of staff in regulatory sectors have changed year by year, for instance in 2009 number of staff went down by 5.3% or 12.3 thousand people (Ministry of

Economics, 2010). For instance, it has increased by 0.1%, in 2008 compared to 2007 and it was due to the increase of employed in transport and communication sectors (see fig. 4). It may be concluded that number of staff in public utilities sectors decreases year by year.



Source: PUR data

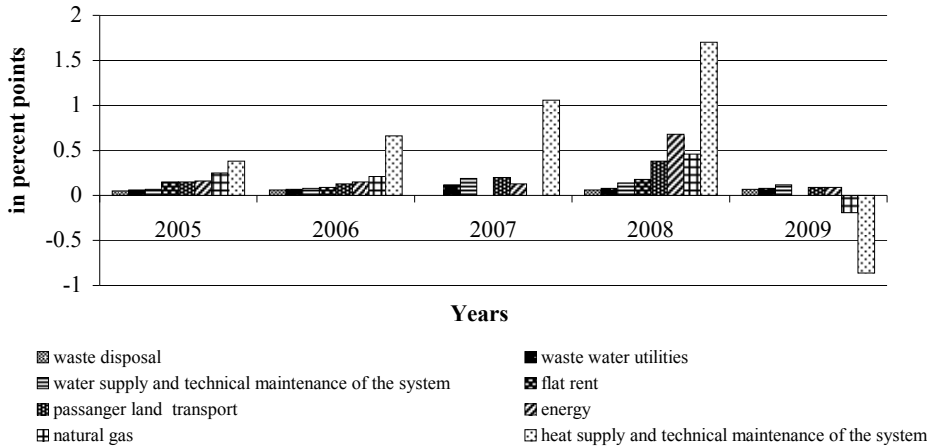
Fig. 4. Specific weight of the staff in regulatory sectors in Latvia in 2004-2008, %.

Investments by public utilities sector in national economy in total went down in 2009 by 0.9%.

4.3. Impact of regulatory prices on the inflation

In accordance with data by Latvia Central Statistics Bureau utilities with administratively regulated prices made 11.46% of consumer index prices and services in 2008.

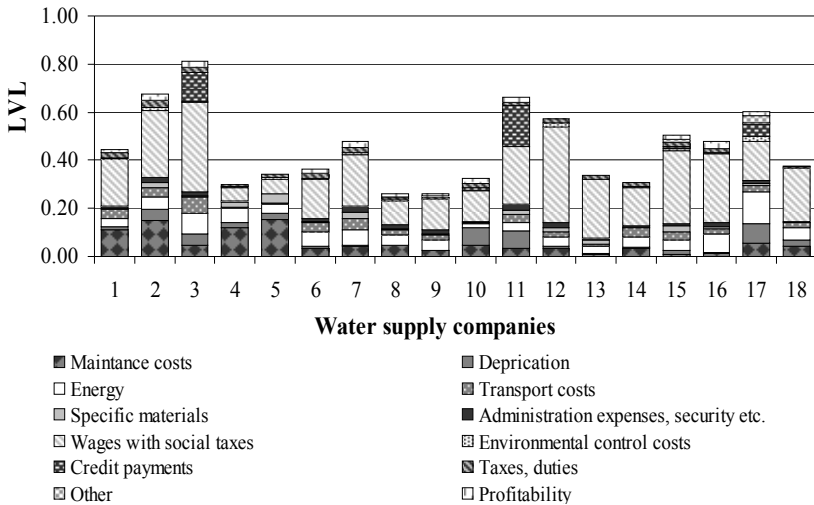
Costs of public utilities supervised on state and local governmental levels went rapidly down in 2009 though for local governments regulated public utilities the decrease was higher (-6.6%) compared to the year 2008, yet for the state level regulated services it was lower (-1.5%). The most visible decrease of tariffs was for heat supply (-0.86 percent points). Since energy cost has increased by 0.09 percent points if compared to 2008 it has caused increase in water supply tariffs (0.12 percent points) and waste water (0.08 percent points). It allows to conclude that a right choice of local governments PUR system is very essential for the development of Latvian regions.



Source: author, PUR data used

Fig. 5. Impact of regulatory prices on the inflation in Latvia in 2005-2009, in percent points.

In order to find out factors affecting the prime cost of public utilities providers in local governments the Author of the promotion paper analysed information submitted in PUR tariffs applications by the providers of water and waste water utilities and heat suppliers. Profitability of commercial activities is low, 0–7%. It indicates that the enterprise hardly implements the utility for the fixed tariff since many people have low affordability.



Source: author, PUR data applied

Fig. 6. Breakdown of 1 m³ sold water costs in Vidzeme planning region in 2007–2008, LVL.

According to the data submitted in tariffs applications by 18 water utilities providers in the territories of Latvian local governments, costs of 1 m³ of sold water are mainly made by costs of staff, yet energy makes only small part of it (see fig. 6). Similar costs refer to 1 m³ of waste water discharged (see fig. 7).

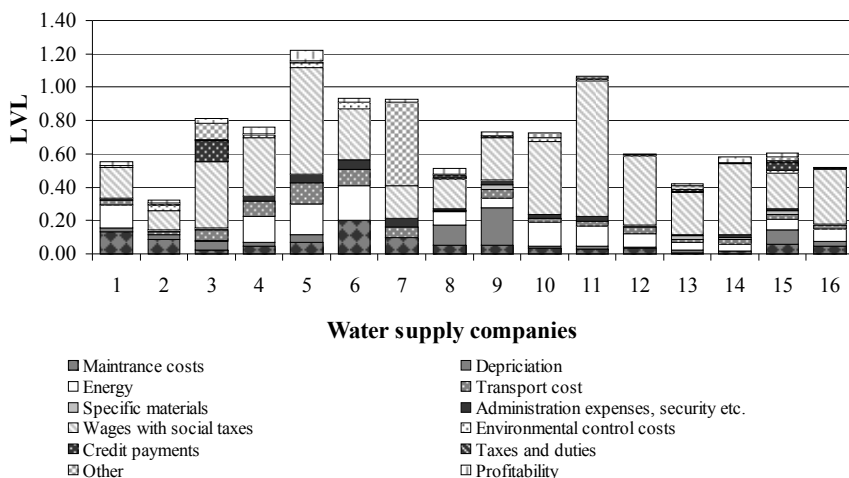
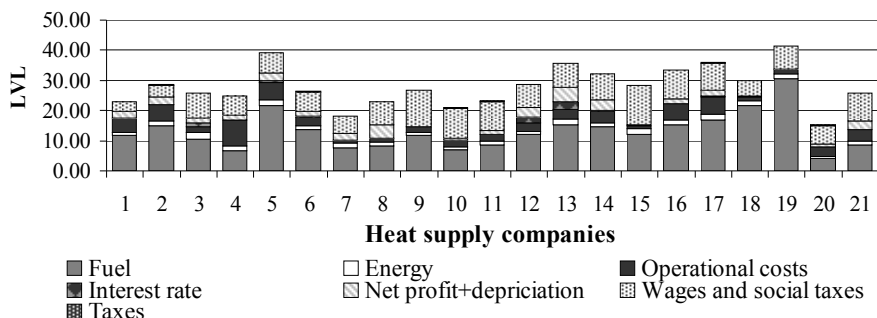


Fig. 7. Breakdown of treated waste water costs per 1 m³ in Vidzeme planning region in years 2007–2008, LVL.

In tariffs applications of 22 heat supply companies operating in the territory of Vidzeme planning region fuel takes highest specific weight in percentage in heat prime costs. Price fluctuations of the fuel considerably affects tariffs for the heat supply (see fig. 8). Wages and salaries take the second position in costs alongside with mandatory social security costs, yet energy portion is lower. Though it has to be stressed that the „fuel” position in heat supply costs materially affect the final tariff. When analysing breakdown of costs in tariffs applications by local government public utilities, the Author concludes that tariffs of the gas company „Latvijas gāze” AS affect remarkably final tariffs of the local government heat suppliers. In April, 2008 around 70% of the final price for heat supply was made by fuel costs in all heat supply companies in Latvia (Akermanis, 2008).



Source: author, PUR data applied

Fig. 8. **Breakdown of costs of one sold MWh in Vidzeme planning region in years 2007–2008, LVL.**

The rest of costs, like wages for staff, energy for pumps, maintenance and repair costs of pipes made only 30%. Where companies use woodchip for heating, specific weight of fuel reaches 60% in the heat supply tariff. Yet in combined heat and power cycle fuel ratio sometimes reaches 82%. It proves that fuel costs are the main threat for the continuous growth of tariffs.

5. REGULATION OF PUBLIC UTILITIES IN LOCAL GOVERNMENTS

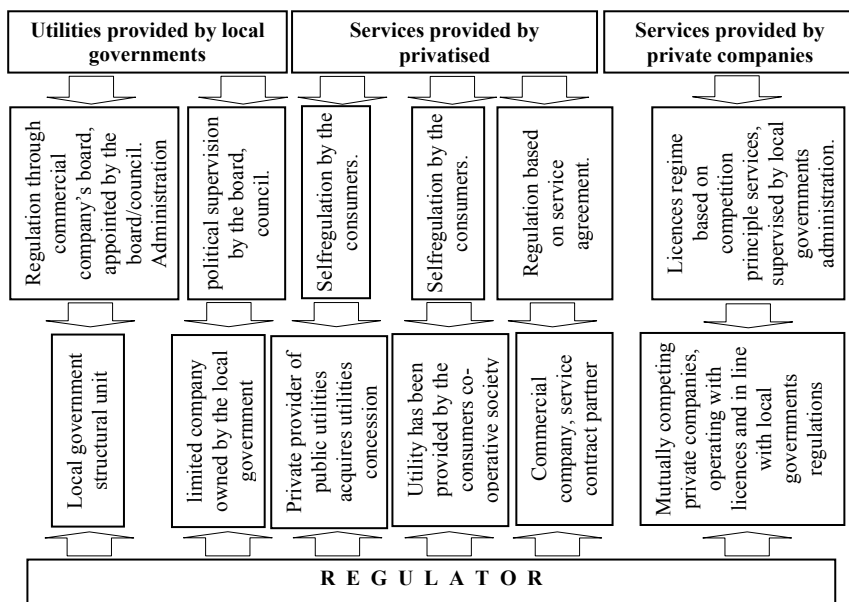
Chapter comprises 40 pages, 18 tables, 16 figures.

5.1. Organisation and regulation of public utilities provided by local governments

A local government may provide public utilities in three ways (see fig. 9).

1. Local government may provide commercial services as a local government department or as an independent legal entity in the form of a limited liability company or a stock company.
2. Local government may decentralise provision of local „monopoly” utilities by assigning them to a private service provider.
3. Some local utilities offered by competitive private companies without exclusive rights, may be rendered with the local government permit.

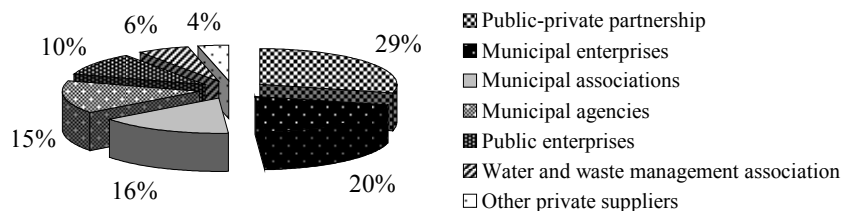
The Law „On Public Utilities Regulators” defines that provision of public utilities has been regulated as an entrepreneurship yet the agencies formed by local governments do not operate with the aim of gaining profit. Situation of two kinds has been formed in Latvian local governments, for instance in the heat supply sector, some providers of heat supply utility have been regulated and others not. Although PUR does not regulate operation of these utilities providers, local governments set the tariffs, yet the tariffs set have been defined mainly as political decisions and they have not been substantiated economically.



Source: made bay author

Fig. 9. Organisation and regulation of public utilities in local governments.

In December, 2006 Latvian Association of Local Regional Governments made an inquiry of all local governments of Latvia aiming to clarify the providers of public utilities, where they municipal institutions, municipal enterprise, state company, private company or whether services were rendered by the inhabitants themselves. 53% of public utilities providers in rural local governments were municipal institutions, yet 47% limited liability companies or stock companies. In towns municipal companies make 79% out of the total number of PU providers.



Source: Wackerbauer data, 2007

Fig. 10. Providers of public utilities in Germany, %.

For the sake of comparison of situation in PU sector in Latvia and in some other EU state, the Author found out data on the providers of public utilities in Germany (see fig. 10). Data collected show that in Germany public utilities are mainly provided by public-private partnership organisations, local government associations

and municipal enterprises. This allows to ascertain, that local governments respect public affordability, growth of providers of PU and other factors during the process of tariffs setting.

The main reasons for dissatisfaction with the of fulfilment of local governments regulatory functions have been identified lack of competence with regards regulation of public utilities, risk of populistical political opportunism that leads to political and not economical regulation, corruptibility risk of local polititions in boards and tender commissions etc.

The Author has experienced that very often local government regulators failed to observe one of the main basic principles when setting tariffs, t.i., enterprise tended to cover *the entire* costs related to the provision of a utility with a set tariff.

For the indemnity of PU providers local governments mainly offer the following solutions: make capital investments thus ensuring development of enterprises or cover the variance between real costs and the set tariff (this has been rarely done).

5.2. Assessment of water supply sector

Water and waste water services in a concrete geographical territory used to be provided by one service provider. There are 170 merchants providing water utilities in Latvia. When analysing proportion of volume of water delivered and consumption it was concluded that households are the biggest consumers. Drastic variances have been observed in the territory of Latgale planning region – in Daugavpils local government (4500 m³ d⁻¹ delivered to institutions/companies, yet 7300 m³ d⁻¹ to households), in Zemgale planning region – Jelgava (2000 m³ d⁻¹ of water delivered to companies, 800 m³ d⁻¹ to budget institutions and 6100 m³ d⁻¹ to households), in Rīga planning region – Jūrmala (1250 m³ d⁻¹ delivered to companies, 200 m³ d⁻¹ to budget institutions and 4900 m³ d⁻¹ to households) and in Kurzeme planning region – Liepāja (2120 m³ d⁻¹ delivered to companies and 6530 m³ d⁻¹ to institutions). Though water meters have been installed in local governments, volume of unaccounted water is high. It could be explained by the poor technical status of the network.

In table 2 the Author shows dynamics of the status regarding water and wastewater tariffs in biggest local governments in Latvia. The highest tariff is in the territory of Madona local government, Vidzeme planning region, though for some period (until April 30, 2010) it was lowered due to political reasons. The lowest tariffs are in the territories of local governments of Līvāni (*Līvāni*), Rēzekne (*Rēzekne*) (Latgale planning region) and Liepāja (*Liepāja*) (Kurzeme planning region).

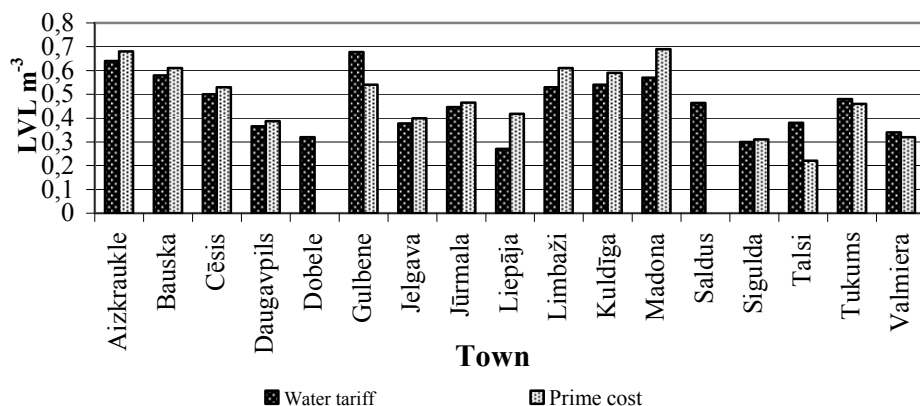
Table 2

**Water and waste water tariffs in local governments of Latvia
(01.10.2009), sant m⁻³**

Town	Water		Waste water		Water +waste water	
	<i>Tariff, sant.</i>	<i>VAT</i>	<i>Tariff, sant.</i>	<i>VAT</i>	<i>Tariff, sant.</i>	<i>VAT</i>
Madona	77.00	16.70	83.00	17.43	160.00	33.60
01/08/09- 30/04/10	73.00	15.00	79.00	16.59		
Tukums	73.00	15.00	78.00	16.00	151.00	31.00
Kuldīga	72.00	15.00	83.00	17.00	155.00	33.00
Gulbene	68.00	14.28	77.00	16.17	145.00	30.45
Saldus	66.00	13.90	79.00	16.60	145.00	30.50
Sigulda	64.00	13.00	65.00	14.00	129.00	27.00
Vangaži	61.60	12.90	72.20	15.16	133.80	28.10
Bauska	60.50	12.71	67.00	14.07	127.50	26.78
Cēsis	60.00	12.60	60.00	12.60	120.00	25.20
Alūksne	59.00	12.00	77.00	16.00	136.00	28.00
Jēkabpils	57.00	11.97	68.00	14.28	125.00	26.25
Jelgava	52.00	11.00	72.00	15.00	124.00	26.00
Ventspils	51.00	10.71	78.00	16.38	129.00	27.09
Valmiera	50.00	10.50	70.00	14.70	120.00	25.20
Daugavpils	48.00	10.08	47.00	9.87	95.00	19.95
Jūrmala	45.00	10.00	86.00	18.00	131.00	28.00
Talsi	44.00	9.20	50.00	10.50	94.00	19.70
Dobele	38.00	8.00	71.00	15.00	95.00	23.00
Rīga	36.10	7.60	35.90	7.50	72.00	15.10
Liepāja	32.00	7.00	48.00	10.00	80.00	17.00
Rēzekne	32.00	7.00	48.00	10.00	80.00	17.00
Līvāni	26.00	5.40	56.00	11.80	82.00	17.20

Source: the Author in line with Association of Latvian Water Companies (ALWC) data.

The Author studied prime cost of water and waste water tariffs per 1 m³ in different territories of Latvia planning regions aiming to clarify whether the tariffs set by water companies are higher than the prime cost. Survey is disclosed in figure 11. It proves that in almost all local governments actual prime cost of the utility is higher than fixed water tariffs.



Source: the Author in line with ALWC data

Fig. 11. Prime cost of water and tariffs in local governments of Latvia in 2007, LVL m⁻³.

For the sake of finding out most essential factors affecting water consumption the Author of the promotion paper analysed data of Cesis town. Data (table 3) by Vinda, SIA Cesis municipal water company attest that in 2000 alongside with the rise of water tariff (other factors remaining more or less constant) water consumption went down rapidly (compared to 1998 it decreased by 36.54% or 321 479 m³). Water consumption decreased by 50% or 440 854 m³ in 2004 compared to 1998. Tariff increase in 2005 has been explained by rehabilitation activities in water network.

Table 3

Data on water consumption and impacting factors in the town of Cesis in 1998–2008

Year	Water tariff, LVL m ⁻³	Water consumption, m ³	Living wage, LVL	Consumers	Water meters
1998	0.16	879795	82.15	16001	2400
1999	0.19	703762	83.18	15957	4787
2000	0.26	558316	84.47	15922	12737
2001	0.31	500544	86.93	15876	12755
2002	0.35	460130	88.76	15977	13096
2003	0.35	444307	93.54	15976	14005
2004	0.35	438941	98.78	15802	15012
2005	0.60	401121	121.83	15677	15027

Source: data by Cesis local government.

The Author cleared up to what extent tariff affects water consumption. She applied correlation and multifactoral regression method to study the situation. Surplus to the existing data the fixed living wage in Latvia has been included in the analyses.

Formula used in the statistical survey:

$$Y = a + b_1x_1 + b_2x_2 + b_3x_3 + b_4x_4 \quad (1.)$$

where Y – water consumption– resultative feature, yet factorial features x :

x_1 – number of consumers;

x_2 – number of water meters;

x_3 – water tariff;

x_4 – living wage (consumption standard per capita).

Target of correlation analyses – to define tightness of coherency between factorial and resultative features or those factors that materially affect water consumption.

This is multifactorial correlation since four factors have been used in the study. Multifactorial correlation analyses studies tightness of coherency between the resultative feature Y and several factorial features $x_1, x_2, \dots, x_n$, yet the multifactorial regression analyses defines the form of coherency.

Correlation ratio was obtained correlating by years (table 4). A tight correlation exists between number of water meters and water consumption, number of consumers and living wage, water consumption and water tariff and between number of consumers and water tariff.

Table 4

Pair correlation ratio acquired in the study

Indicator	Water consumption, m ³	Water tariff, LVL m ⁻³	Living wage, LVL	Consumers	Water meters
Water consumption, m ³	1.00	-0.81**	-0.61*	0.60	-0.98**
Water tariff, LVL m ⁻³	-0.81**	1.00	0.91**	-0.89**	0.76**
Living wage, LVL	-0.61*	0.91**	1.00	-0.95**	0.56
Consumers	0.60	-0.89**	-0.95**	1.00	-0.56
Water meters	-0.98**	0.76**	0.56	-0.56	1.00

* tight correlation; ** very tight correlation.

Average tight correlation exists between living wage and water consumption. The Author of the promotion paper wanted to clarify what regularity causes changes of resultative feature when change the values of the factorial feature.

Since a tight correlation exists between factorial features, factors are multicollinear. The Author applied single factor regression analyses thus defining regularity causing changes in resultative feature when change the values of the factorial feature. All the factors affect materially water consumption. Though practical experience of the Author of the promotion work allows for interpretation that number of water meters is the most essential factor. Water meters were installed in 2000 and it made a reasonable impact on water consumption (see table 5).

Table 5

Regression model determination ratio acquired in the research

No.	Indicators	Ratio
1.	Regression equation indicators	1
2.	Absolute value of correlation ratio	0.983 ^a
3.	Determination ratio	0.966
4.	Adjusted determination ratio	0.943
5.	Regression standard error	36547.8370

By the induction method the Author has concluded that other municipal water utilities in Vidzeme region are in similar condition („Madonas ūdens”, „Rīgas ūdens”, „Rūjienas siltums”). It has been proved in the world practice that water consumption goes down after installation of water meters.

Determination ratio of the regression model equals 0.97 (see table 6), indicating that 97% of alterations in water consumption can be explained by regression model, where water tariff, number of consumers, living wage and number of water meters are the factors considered. In dispersion analyses F-test value is 0 (see table 6). This means that the model is to be considered statistically substantial with 99.9% probability and zero hypothesis has to be rejected. Data surveyed show that 94.3% of water consumption can be explained by linear regression model where the factors are number of water meters, water tariff, number of consumers and living wage.

Table 6

Result of dispersion analyses acquired in the research

No.	Results of dispersion analyses	Sum of variance squares	Number of freedom degrees	Dispersion	F- test value	F-test p-value
1.	Explained with regression model	8.014E+09	4	5.688E + 10	42.580	0.00 ^a
2.	Explained with regression model	2.275E +11	6			
3.	Total amounts	2.355E+11	10	1.336E + 09		

a – factorial features: number of water meters, number of consumers, living wage, water tariff

b – rezultative feature: volume of water.

The Author has summarised information on regression equation ratios in table 7. Since p-value of number of water meters is below 0.05, then with 95% probability alterations of this ratio in one group cause alterations in other groups.

Study results prove that living wage and number of consumers less affect water consumption hence number of water meters and water tariff are the uppermost factors.

Regression equations acquired in the research:

1. water consumption = 2078867.3 – 240393.8 × water tariff,
2. water consumption = 2078867.3 – 70.952 × number of consumers,
3. water consumption = 2078867.3 – 10.244 × living wage,
4. water consumption = 2078867.3 – -28.930 × number of water meters (Gabrāne, 2006).

Table 7

Summarised information on regression equation ratios *a*

Factorial indications	Value of each ratio		Standardised ratio value	Actual value of t-test	p-value
	<i>B</i>	<i>Standard error of the ratio</i>	<i>Beta</i>		
Free member	2078867.3	2454838.2		0.847	0.430
Water tariff	-240393.8	235711.86	-0.270	-1.020	0.347
Number of consumers	-70.952	148.156	-0.115	-0.479	0.649
Living wage	-10.244	1420.011	-0.002	-0.007	0.994
Number of meters	-28.930	4.563	-0.835	-6.341	0.001

The Author is of the opinion that the increased VAT rate also affects payments for water and waste water, as from January 1, 2009 VAT for water was raised from 5% to 21% and it is 22% as of 2011. It affects materially payment for these services and one can make prognoses that consumers shall try to limit water consumption.

5.3. Assessment of heat supply

In line with data by PUR 180 merchants operated in heat supply sector in Latvia in May, 2010 (PUR annual report, 2009). Heat supply tariff is payment for the consumed heat energy unit, methodology elaborated by PUR, mainly based on the methodology previously drafted and applied by Energy Supply Regulatory Board where the unit of heat supply tariff is LVL MWh⁻¹. Though on December 31, 2008 91 out of 93 local governments that had concluded contracts with Vidzeme PUR applied LVL m⁻², derived tariffs.

Often enterprises which have installed heat meters only in boiler house and not at the consumers apply these tariffs, therefore the real consumption of the heat produced is unknown.

Aiming to structure alterations of heat supply tariff the Author summarised CSB data on the entire Latvia in the period from 1998 to 2008. The data show that similar to the costs for water and dwelling costs for heat supply raised as from 2006. Though compared to the costs for water and dwelling these costs continued grow even after 2008.

Situation in fuel market also affects costs for heat supply. Most of the fuel is imported in Latvia and therefore fuel makes a considerable part of the import and it causes a negative impact on import and export ratio. Imported natural gas makes 70% and firewood 30% out of resources used for centralised heat production in Latvia (Vitkovskis, 2006).

5.4. Assessment of household and hazardous waste management

252 landfills operated in the territory of Latvia until 2003 and 251 landfills had been already closed down (in 1998–2000 55 landfills with total area 67.8 ha were recovered). Riga city is one of the biggest waste producers that makes 40% out of the total waste produced in the state (Cars, 2008). Currently there is no unified waste management system in Latvia where the service would be accessible to each resident and company. About 80% of towns people and only 20% of rural inhabitants receive the utility. Household waste collection and disposal is carried out by public utilities companies, 95% of them being local government enterprises. Private companies mainly operate in biggest towns and serve 50% of households. 68 merchants delivered waste collection utility in Latvia in May, 2010. 26 merchants performed waste disposal.

The Author holds a view that a dangerous trend has been observed in waste management sector and in regulation related. Amendments of the Law on Waste Management of the Republic of Latvia dated January 1, 2008 stipulate that local government solely sign the contract with entire waste management company defining the utility tariff in the contract. Competition board ascertains that this new order restricts competition. No doubt that for this reason other waste managements companies shall have to turn to other branches of entrepreneurship.

5.5. Module types of the public utilities regulation system and their analyses

The Author analysed modules of public utilities regulatory system by the following groups:

- module versions by the state interinstitutional work group;
- regulatory modules alternatives by the World Bank experts;
- concession regulatory model.

5.5.1. Regulatory module types by the state interinstitutional work group and their analyses

In accordance with the task under article 1 of the minutes of the Cabinet of Ministers meeting No. 4610 dated August 3, 2004 and the Ministry of Economics resolution No. 10412 of August 9, 2004 an interinstitutional work group has been established with members from the Ministry of Economics, Ministry of Regional Development and Local Governments Affairs (MRDLGA), Riga city PUR and Association of Local Governments.

The Ministry of Economics assigned to the work group elaboration of suggestions for the formation of a regulatory module, coordinated, efficient and tailored best for the status of Latvia. Several versions have been put forward by the work group.

Version No. 1: a unified regulator as an independent institution with structural regional units based on the existing PUR and local governments regulators.

Version No. 2: regulator with two level boards (PUR and regional) and a unified executive institution with regional subsidiaries.

Version No. 3: PUR and local government regulators operating under supervision of the Development board of the planning region which on its turn is supervised by the (MRDLGA). Two level regulatory system has been preserved and regulatory sectors of state level regulation and local government regulation are separated.

Each version elaborated reflected social economical and financial impact on the state and local governments budget, commercial activity as well as it showed stages of problem solution relevant to the version.

Though agreement was not reached on the institutional structure of regulation that could have served bases for the formation of a regulatory module tailored best for the situation in Latvia.

5.5.2. Regulatory module types by the World Bank (WB) experts and their analyses

EU directives state that public utilities have to be regulated by purposely organised institutions and after joining EU Latvia had to respect it. The Author has analysed two alternatives of regulatory system suggested by the World Bank experts:

Alternative 1: PUC as an external regulator. Public utilities in local governments regulatory sectors subject to the external regulation shall be passed over to PUC, thus PUC becomes the sole regulatory institution in the state.

Alternative 2: regional regulator as an external regulator. Establishment of regional regulators as an alternative for PUC. For this alternative the World Bank suggests three variants of regional regulators.

1. According to the first level of administrative territories of local governments (regions)
2. In 5 planning regions of Riga, Vidzeme, Kurzeme, Zemgale un Latgale.
3. Defining minimum qualification criteria, for instance, population, number of regulatory enterprises.

The World Bank has seen chances for variant 2. It was stressed that main advantage of regional regulators was an opportunity to maintain external regulatory rights on a local governments (regional) level, though the main drawback of a regional regulator was the need to define the optimum size of the regulator in order to secure balance between efficiency of regulation costs and the quality.

5.5.3. Concession regulation module and its analyses

The Author studied another type of public utilities regulation model that had not been analysed in the WB study though it could be applied for regulation of public utilities in the planning regions of Latvia. It could ensure closer cooperation among local governments, consumers and public utilities providers. The Author suggests that on the basis of a concession agreement local governments transfer their current

fixed assets needed for the provision of public utilities to the enterprise offering economically advantageous variant for the provision of public utilities.

The Author has also studied cooperation among local governments, regions and providers of public utilities, their functions and responsibility in Sweden and Denmark to get the information on the concession and regulation of public utilities there and concluded, that

- concession has been concluded for a 5–7 years period;
- entire conditions on the provision of public utilities, their quality, tariffs and monitoring have been stipulated under the contract.

The Author noticed that transparency of public utilities costs has been guaranteed in these countries. Simplified this alternative combines traits of the former situation (before the law „On Public Utilities Regulators” and version 1 described by the Author.

Advantages

1. Tariff is known in advance for a 5-7 years period (alterations are made only when amendments in legislation take place, for instance, taxes or minimum salary raised etc.).
2. Continuous control and interaction among the local government (being in charge of its residents), consumers (who use these utilities and pay for them) and the provider of a public utility (enterprise aiming to gain more).
3. Costs for the provision of public utilities have been optimised.
4. Transparency and openness of tariffs.

Negative traits

1. Public utilities provider is not interested to maintain or upgrade the fixed assets it possesses.
2. Local government has to make companies interested in taking part in tenders for provision of utilities. It could be problematic in some situations.

In order to find out which module could be the most suitable for Latvia the Author has carried out additional study with involvement of experts from regulatory sectors.

5.5.4. Application of analytic hierarchy process for the selection of public utilities regulation module for local governments in Latvia

The Author defined and set down four types of PUR module. For investigation of the modules and searching for the most appropriate public utilities regulatory system for Latvia she has applied analytic hierarchy process by Thomas L. Saati, American mathematician, which has been used worldwide in decision making and evaluation processes (Saati, 1980).

Selected analytic hierarchy process has been adopted for evaluation of public utilities regulation modules in local governments territories of Latvia and formulating the choice. In the process of pair comparison numeral value of each variant was done by nine point scale.

Target of analytic hierarchy process – selection of optimum PUR system for territories of local governments of Latvia.

Six independent experts were involved in the study, most competent people in Latvia regarding regulation and provision of public utilities:

- 2 managers of PU companies (both with university degree),
- 2 employees of PUR (both with university degree),
- 2 employees of local governments regulators (both with university degree).

The experts were offered to evaluate four types of PUR modules (selected by the Author):

type 1 – a two level regulatory system in Latvia (PUR for state regulatory branches and local governments regulators for local governments regulatory branches);

type 2 – one level regulatory system in the entire territory of Latvia;

type 3 – the system as it was before the Law „On Public Utilities Regulators” came into force in the regions of Latvia (decisions made by local governments);

type 4 – concession model.

Based on her experience and the World Bank study the Author put forward the following criteria:

- costs (for each regulatory model type),
- efficiency (ability to use maximum of the resources),
- financing necessary for maintenance of the model,
- strategical value (strategy defines how the targets set for the organisation will be reached).

Evaluating models by the efficiency type 4 ranked highest outpacing type 3 by 0.25 points. When financing was compared the experts ranked highest type 3, that outpaced type 4 by 3 points. Analysing strategical value and development perspectives of the types of public utilities models type 4 moved forward with certainty.

Table 8

Comparison of criteria of evaluation of the types

Evaluation criteria	Costs	Efficiency	Financing	Strategical value	Priority vector	Average priority vector
Costs	1	7	1	9	0.44	2.817
Efficiency	1/7	1	1/7	1/9	0.03	0.218
Financing	1	7	1	9	0.44	2.817
Strategical value	1/9	9	1/9	1	0.09	0.577
SA = 0.90					1.00	6.430

To sum up the results table 8 was made and average priority vectors set up. Comparing the project evaluation criteria by their significance level the experts considered primary costs and financing criteria, efficiency and strategic value leaving with less importance.

In table 10 the Author summarised results for the global priority estimate. One can see from the summary that type 4 was ranked highest by the experts, outpacing type 3 by 0.007 points.

Table 9

Global priority estimate

Types	Costs	Efficiency	Financing	Strategical value	Global priorities
	0.44	0.03	0.44	0.09	
Type 1	0.04	0.06	0.04	0.05	0.04
Type 2	0.09	0.08	0.09	0.04	0.09
Type 3	0.39	0.31	0.45	0.23	0.40
Type 4	0.48	0.56	0.42	0.68	0.47

Types 4 considers also environmental protection requirements, consumers interests as well as interests of the enterprise (Jurgelāne, 2009). Therefore the Author concludes that a new concept project should be elaborated for regulation of public utilities in the planning regions of Latvia.

6. CONCEPT PROJECT OF REGIONAL PUBLIC UTILITIES REGULATION SYSTEM

Section comprises 13 pages, 2 tables, 4 figures.

6.1. Description of the current situation

Public utilities in Latvia are regulated in accordance with the Law „On Public Utilities Regulators”. Regulatory system has been established in the country which is independent and unaffiliated, it performs its functions under the law, passes resolutions and issues administrative acts in order to protect consumers rights and promote development of providers of PU with principles of justice, openness, neutrality, equality and proportionality. Amendments under the Law „On Public Utilities Regulators” came into force on November 1, 2009 stipulating that all 16 local government regulators had to be liquidated and four regional structural division had to be formed instead. Three regional divisions of PUC have been formed instead of the planned four, t.i. Vidzeme regional department, Kurzeme regional department and Latgale regional department. Institutional structure of the unified regulator is analogous to the former institutional model of PUC where the board is decision maker, yet the executive institution performs collection and evaluation of information, preparation of resolutions and control of performance in regulatory branches. Board is the decision making institution of the existing PUR, which on PUR behalf passes resolutions and issues administrative acts that are binding to the providers of public utilities and consumers. Executive institution is subject to the board performing functions of the board secretariat and experts. Executive institution prepares agenda and documents for the board meeting and implements decisions made by the board and administrative acts. Executive

institution consists of a relevant structural unit from each state regulatory sector and other structural units performing assistance functions.

In accordance with the minutes decision of the Cabinet of Ministers dated August 3, 2004 (minutes No. 46, 10§) and amendments under the law „On Public Utilities Regulator’ a work group has been formed for the elaboration of suggestions for a regulator, coordinated, efficient and tailored best for the situation of Latvia. Three alternatives were put forward by the work group on the institutional structure of regulation. In all three alternatives revenues gained from the stamp duty for regulation of public utilities was offered as financial source for operation of the regulator. The work group did not agree on the institutional structure of regulation that would serve basis for the formation of the most appropriate public utilities regulatory module for Latvia.

After evaluation of the document „On Concession about the Formation of an efficient public utilities regulatory module, tailored best for the situation of Latvia” decision was made to approve formation of the public utilities regulation module following alternative 1 worked out by the work group.

The Parliament approved amendments under the law On Public Utilities Regulators in accordance with alternative 1 by the work group, that provided for establishment of a unified public utilities regulatory institution. Opinions were expressed openly that regulation system would have been centralised, but also PUR amalgamated with the Competition council.

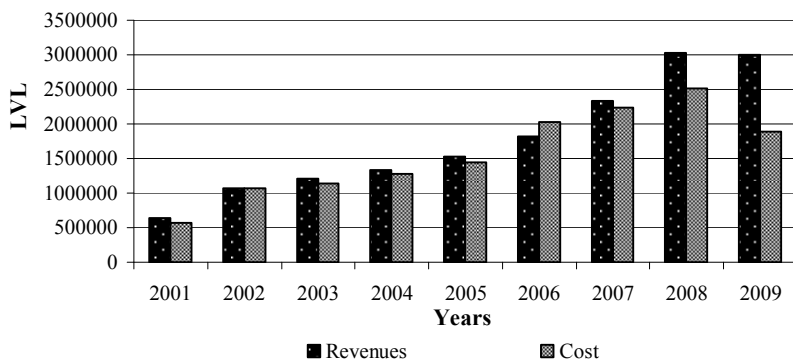
Though the Parliament and V. Andrējeva, former chairperson of PUC board accepted formation of a unified regulator, the Author having studied the situation in Latvia do not approve such model. Economical situation in Latvia forces to optimise operation of every institution, yet as the Author concludes the current structure of PUC is extremely costly for the economical situation of Latvia and there is no evidence that costs would increase after formation of a unified regulator. The Author summarised and analysed financial information presented in annual reports of PUC. It may be concluded that volume of the stamp duty collected had increased and it is formed by public utilities providers net turnover of the previous year. Net turnover is made by multiplying volume of utility consumed with a unit price. Net turnover can be raised in two ways:

- by increase in volume of utilities,
- by increase in price for the utility.

PUC data show that consumers more and more tend to reduce amount of public utilities, therefore we may conclude that rise of prices is the main cause of the increased net turnover.

The Author has summarised data of PUC annual reports aiming to study dynamics of PUC revenues and costs in the period from 2001 to 2009. Data in figure 13 show annual increase of PUC revenues and costs. If compared data of 2002 with 2008 we can see that revenues have increased almost by 3 times and costs by 2.5 times. Although volumes of revenues and expenses have decreased in 2009 compared to 2008 the Author thinks that the situation will allow for evaluation only

when annual report of 2010 would be published since the unified regulator had been formed and started operating in 2010.



Source: PUC data

Fig. 12. Revenues and costs of PUC in Latvia in the period from 2001–2009, LVL.

The Author ascertains that the formation of a unified regulator in Latvia shall not create the planned financial economy, yet higher expenses on the contrary. In situation when the state looks for various optimization alternatives for saving financial resources the cost economy plays significant role for stabilizing the state budget.

Formulating of the problem and summary.

Goal by the Author – elaboration of a development concept of public utilities regulator tailored for the situation of Latvia.

Regional public utilities regulatory module in the concept elaborated by the Author is set for the formation and introduction of a new regional structure which cooperates with development boards of the planning region.

Mission, target and functions of regional public utilities regulator.

Mission – guarantee for every consumer receipt of an uninterrupted set of public utilities based on nondiscriminating conditions on a defined quality for socially acceptable cost, to promote competition in regulatory branches and development of regulatory companies.

Target of the public utilities regulator is enabling to receive uninterrupted, safe and good quality public utilities, where tariffs (prices) correspond to economically substantiated costs as well as to promote development and economically grounded competition in regulatory branches by setting order of regulation of public utilities and legal relations within the provision of public utilities.

Tasks of the regional public utilities regulator

1. Ensure that consumers receive public utilities of a good quality in the territories of local governments.
2. Ensure protection of consumers rights.
3. Clients oriented regulation of public utilities.

4. Promote development and competition in regulatory sectors.
5. Facilitate development of regulatory enterprises.

Sphere of activity

Regional PUR regulates rendering of public utilities in the following branches:

- household waste management except for household waste processing,
- water and waste water,
- heat supply, where energy is not produced in the heat production process.

Customers

Customers of the regional PUR are regulatory enterprises within the territory of local governments which provide public utilities. Customers are also consumers making use of these utilities provided by enterprises. Local governments are also customers to some extent since they organise provision of the services.

Functions:

- elaborates and implements nondiscriminating procedures for examination of consumers claims;
- supervise quality of services and increase safety of systems and quality of services aiming to gain higher profit;
- forms stable and balanced long term relations with providers of public utilities;
- sets tariffs if not other tariffs setting order has been foreseen under special conditions of regulatory branches;
- licences provision of public utilities;
- promotes competition in regulatory branches and supervises conformity of public utilities to the requirements of the licence, quality and environment protection requirements, technical regulations, standards and conditions of the agreement;
- provides information and suggestions on issues of regulation of public utilities under the request of the local government;
- informs society about their operation and operation of providers of public utilities within field of provision of public utilities;
- performs other functions stipulated by specific laws of regulatory branches.

Operational products of the public utilities regulator: decisions that are binding for regulatory enterprises (issuance of licences, tariffs, resolution of claims etc.);

Information to the society and local government on regulatory sector, operation of the regulator and other issues related to the regulation of public utilities.

Liability of the regulator

Regulator is liable for legitimacy of its performances. Losses occurred due to illegal decision or illegal administrative act by the regulator are redeemed in line with legislative acts.

Independence of the regulator

- Regulator is independent in fulfilment of the functions under the law.
- In performance of its obligations, decision making and issuance of administrative acts regulator is not subject to the development board of the planning region nor to the decisions of the local government or its institutions.

- Only the court may revoke or announce illegal the regulator's decisions made and administrative acts issued.

6.2. Structure and basic operational principles of regional public utilities regulator

Regional public utilities regulator is an independent institution of the planning region which operates in close cooperation with the development board of the planning region. Decision making power and executive institution acts as one person both from administration part and expert part (see fig. 14). Administration performs functions of secretariat and experts as well as implements decisions made and administrative acts passed. Manager of the regulator is familiar with functioning and operation of technical systems, financial specialist ensures accountancy and financial issues yet the lawyer takes care of records management and legal issues.

Should the regional public utilities regulator need opinion by the expert on a specific issue there will be no problem to hire them, since local government regulators had done it already in their former practice. Only three specialists shall be employed in the regional public utilities regulator therefore such a structure would not request much financial means neither for wages of the staff nor for infrastructure.

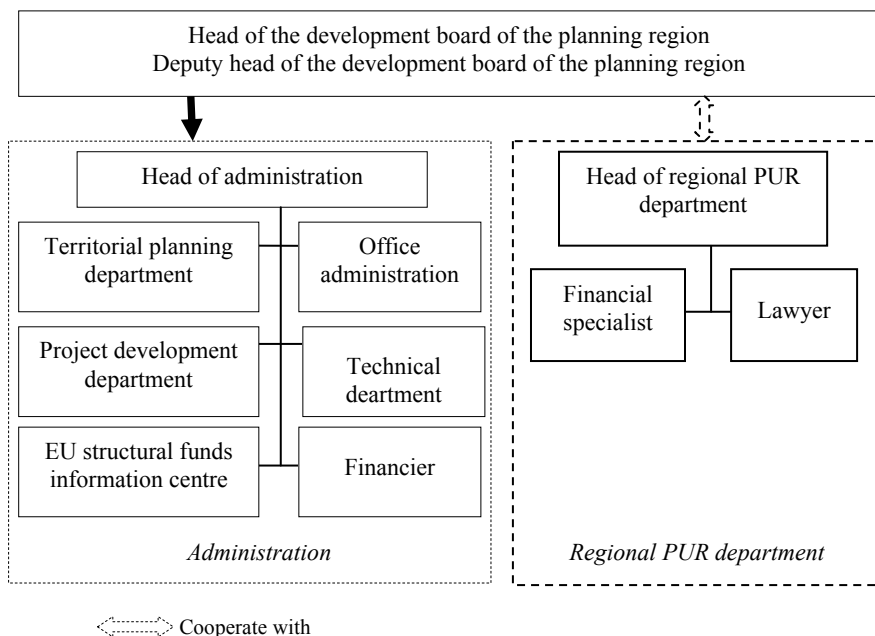


Fig. 13. Structure of the planning region with the public utilities regulator department.

Several principles serve basis for the operation of regional public utilities regulator.

1. *Regulator is independent in its performances.* Regulator implements functions under the law „On Public Utilities Regulators” and within scope of its competence passes solely resolutions and issues administrative acts that are binding for the providers of public utilities and consumers in local governments regulatory territories. In fulfilment of its function government, region or their institutions. In decision making and issuance of administrative acts regulator is not subject to the decisions made by the local government, region or their institutions. Solely the Court may revoke or claim illegal decisions of the regulator.
2. *As a neutral institution regulator represents at the same time interests of various parties.*
3. *Regulator performs all the obligations stipulated by the law and cares about improvement of its operations.*
4. *Regulator actively follows activities related to enterprises of regulatory sectors.*

Legal acts should be worked out to protect regional PUR department from incorporation under administrative supervision of the planning region. Neutrality of PUR department should be clearly defined.

Following request by the management of regulatory enterprise regional PUR publishes information or announcement on the management opinion or explains the situation to the consumers. Regional PUR is included in the planning region structure though it remains politically, economically and financially independent institution (see fig.14).

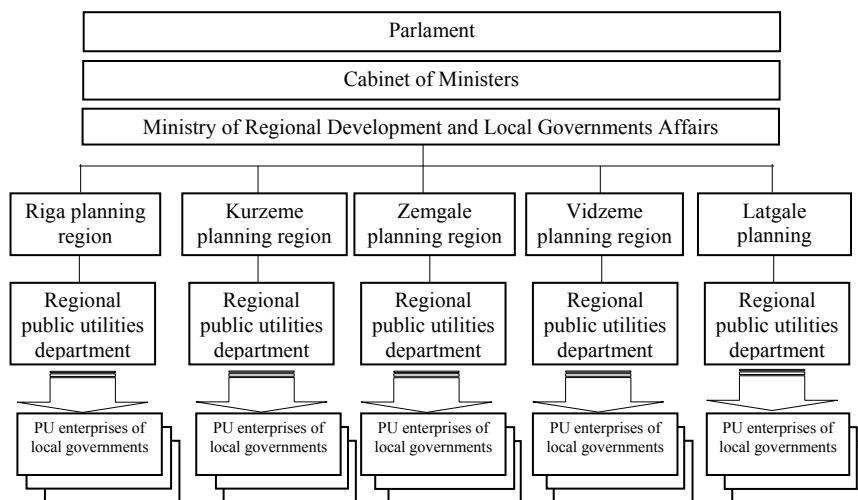


Fig. 14. Regional public utilities regulator.

Regional public utilities regulator is under supervision of the Ministry of Economics, yet its decisions cannot be politically or economically affected.

6.3. Implementation of the concept

Legal basis

For introduction of the new concept project of public utilities regulatory systems relevant alterations have to be made in the following legislative acts:

- the Law „On Public Utilities Regulators”,
- Energy law,
- Regional Development law,
- the Law „On Local Governments”,
- Cabinet regulations No. 1127 dated October 27, 2009 „Regulations on Types of Regulatory Public Utilities”,
- Cabinet regulations No. 1623 dated December 22, 2009 „Regulations of State Tax Rate for Regulation of Public Utilities and Order of Payment”.

Amendments in legislative acts would include regulatory institutional structure relevant to this concept as well as would specify functions of the formed regulatory structure and financing order. The Ministry of Economics would be responsible institution for elaboration of legislative acts which would involve ministries and other institutions referred to in the relevant documents in the project development and coordination.

Decision making institution of the regional public utilities regulator that passes resolutions and issues administrative acts binding for providers and consumers of public utilities, at the same time is also executive institution preparing agenda for the meetings as well as implements decisions and administrative acts accepted.

Institutional security

The valid law on Regional Development defines five planning regions, Kurzeme, Latgale, Rīga, Vidzeme un Zemgale that are liable for the planning of regional development, coordination and securing cooperation among local governments. Territories of the planning regions are defined by the Cabinet regulations No. 391 dated July 1, 2009 “Regulations on the Territories of Planning Regions”. Regional PUR is one of the structural units within each planning region, t.i., PUR of Kurzeme, Latgale, Rīga, Vidzeme and Zemgale.

By the end of 2010 the following order was in force: Ministry of Regional Development and Local Governments Affairs (MRPLGA) controls development boards of planning regions and they report and inform MRDLGA. Therefore regional public utilities regulator would be informed about any changes in regional planning regarding provision of public utilities and it could perform consultancy or do other activities.

MRDLGA was reorganised in 2011 and the functions of regulation have to be transferred to the Ministry of Economics. In this way regional PUR would be in the same status with PUC under supervision of the Ministry of Economics yet being financially and economically independent from it.

Introduction of the concept project of public utilities regulatory system for the planning regions of Latvia would not affect budgets of the planning regions development boards and local governments, since operation of the regional PUR have been financed from stamp duty revenues for regulation of public utilities in accordance with the Cabinet regulations No. 1623 dated December 22, 2009.

Based on the statistical data on average wages in state sector in Latvia the Author has defined the following monthly salaries:

- Manager of the regional PUR department (professional in ingeneering and technical issues) – 1200 LVL
- Financial specialist – 1000 LVL
- Lawyer – 1000 LVL.

Salaries are subject to changes of economical situation in Latvia or when the government makes a decision to reduce salaries, that would surplus make economy.

Financing and financial sources

The Author has summarised the prognosed budget of a regional public utilities regulator in table 11. Budget estimate includes annual revenues and costs of one regional public utilities regulator. Planned costs make 60 951 LVL. Total net annual turnover of public utilities providers has to be 35 853 529 LVL in order to reach such revenues from the stamp duty for regulation of public utilities by the prognosed state levy of 0.17% out of net turnover for the past year period by the providers of public utilities.

Table 10

Budget of the regional public utilities regulator (project) REVENUES AND COSTS

Classification code	Indicators	Approved for year X, LVL
	REVENUES	
9.4.0.0.	State and local government levies that are transferred to the state budget	60 926
8.6.0.0.	Revenues from bank interest	25
	Opening balance of the budget	0
	Total revenues	60 951
	COSTS	
1100	Wages	38 400
1200	Mandatory state social ensurance payment	9251
2200	TOTAL SERVICE COSTS	4500
2219	Postal, telephone and other communication costs	1350
2239	Services related to administration performances	1800
1453	Repair of equipment, inventory and facilities, technical service	150
2261	Rental and lease costs of premises and inventory	1 200
2300	TOTAL PURCHASE OF MATERIALS, ENERGY, WATER AND INVENTORY (UP TO 50 LVL PER UNIT)	8 800
2311	Stationery and inventory	1 200
2322	Fuel (transport costs)	3 600
5200	Computers and facilities	4 000
	TOTAL COSTS	60 951
	Closing balance of the budget	0

Five development boards of the planning regions operate in Latvia. The Author made calculation on the revenues needed for regulation and they made total of 304 755 LVL. In situation when the states is looking for any kind of optimisation in order to save finances, the cost economy is very significant for stabilising the state budget. Though the Author points out that on a state level not only financial regulation, but regulation of regional aspects should be considered (Jurgelāne, 2010).

Stages of implementation of the concept

1. Ministry of Economics elaborates amendments of laws and Cabinet regulations related to regulation of public utilities (6 months).
2. Development boards of planning regions make alterations in the institutional security with regards regional regulators of public utilities (2 months).
3. Launch tender for the new positions of regulators (2 months).
4. Local governments and providers of public utilities shall be given notice on their rights and obligations with regards operation of the new institution in the planning region of Latvia (1 month).
5. The new regulatory institution commences its performance.

Local governments and regulators shall regularly coordinate their operation in regulatory sectors (investments, environmental activities etc.), as well as regulators shall deliver the necessary information to the local governments (on tariffs, need for insulation of buildings, licencing etc.).

The Author has carried out SWOT analyses of regional public utilities regulator in order to find out strong and weak sides of the model as well as its opportunities and threats.

Strenghtes

1. Decision making is guaranteed on a regional level.
2. Transparent decision making and tariffs structure.
3. Unified supervision of operation, control un analyses of of regulators, providers of public utilities and local governments.
4. Financialy requires low maintenace costs.
5. Local governments by their capital in enterprises can control decisions on acceptance of relevant costs and profit distribution.
6. When concession agreement is concluded with the provider of PU tariff for each utility is known for 5-7 years period.
7. Regulatory institutions have not been removed from settlements with high population and concentration of providers of PU.
8. Intellectual potential of the staff has been efficiently used since the regulator alongside with decision making performs also considerable part of executive functions though enabling to scrutinise the issues addressed that is significant in decision making processes and when issuing administrative acts.
9. Reduced stamp duty for regulation of public utilities 0.17%, therefore the final tariff shall go down.

Opportunities

1. Uniform approach to the utilities providers on local governments level.
2. Preservation of regional experience.
3. Simplified appiel of regional board decisions.

4. Centralised and uniform proceedings of claims.
5. Unified stamp duty for regulation of public utilities.
6. Specialists in relevant sectors shall be engaged only when needed and in particular cases.
7. Upgrading and optimisation of PU enterprise can be duly planned coordinating with regional planning.
8. It is possible to reduce the final tariff and therefore inflation by affecting the profit level of the public utilities provider.
9. Lower bureaucratic obstacles for coordination and approval of public utilities tariffs.

Weaknesses

1. Transition period (appr. 1 year) is necessary to observe continuity of the term of office of the board members as stipulated in the law „On Public Utilities Regulators”.
2. Lack of experience for implementation of such type of regulation in Latvia.
3. Tariffs prognosed can be changed alongside with frequent changes in legislation in Latvia (taxes etc.).
4. Feasibility that the provider of PU provides utilities in the territories of several regions. Noncompliance of territories of regional PUR to the administrative territorial reform.

Threats

1. Disputes resolution mechanism between PUC and regional boards. By now they have not succeeded to work out efficient dispute resolution mechanisms between parties of the process; exchange of information among local government regulators and PUC is incomplete (for instance, in cases of different opinions or insufficient financing).
 2. At the current economical situation in Latvia (low affordability of residents) it may occur that no enterprise wishes to provide public utilities in underpopulated regions.
 3. In line with the term of services as stipulated in the law „On Public Utilities Regulators” in case of liquidation of local governments regulators is complicated issue on the transition period since local government regulators have started their operation in different times.
 4. Taking possession of the rights and obligations from previous regulators.
- Introduction of concession potentialities in public utilities sector the Author seems as one more benefit of the concept. It would allow for reduction of utilities costs, raise the efficiency and tariffs would be predictable and „transparency” principle observed.

The Author has performed benefits analyses to see the benefits from regional PUR highlighting the ones for the planning regions, services providers and the consumers after introduction of regional PUR (see table 11).

Table 11

Benefits analyses of regional PUR

Types of benefits	Benefits of the planning region	Benefits of the provider of public services	Benefits of consumers
Political	Relevant normative acts shall be promptly worked out for elimination of discrepancies, consequence have been maintained.	Growing understanding of the planning region, local governments and consumers on the provision of public utilities, tariffs and stability of the provider of public utilities is reached.	Confidence in the regulator, local governments and service providers grows by the customers.
Economical	Region gets clear view on the economical status of the provider of PU, its development and risk factors.	Inner operational efficiency and competitiveness of the enterprise is going up.	Risk of inconfidence by customers that tariffs are inadequate to the quality of services and actual costs is decreasing.
Social	It becomes possible to control and coordinate investments in branches of public utilities, thereafter affecting final tariffs and social status of the inhabitants. Visions of life and values of the region are improving.	Entrepreneurship risk that consumers of public utilities would resign from the services provided thus decreasing consumption and increasing tariff for the other consumers goes down.	Stress of service consumers decreases since the customers are informed on the ongoing processes as well as it becomes possible to give promptly notice to the regulator about the drawbacks.
Technical	Exchange of information among the regulator, local governments, service providers and consumers improves providing for considered planning of the regional development from the standpoint of construction and other investments, enabling each region to select the most suitable technical variant of the service system.	Benefits for tenders of services.	Due to consequent supervision by PUR technical process procurement of services and quality of services are growing.

6.4. Feasibilities of introduction of e-services in regulation of public utilities

The Author considers that the concept elaborated is favourable for introduction of electronic services (hereinafter e-services) in regulation sector. E-services would

promote development of an efficient, economical, open, inclusive and democratic regulation system and growth of information society. It facilitates electronisation of state administration services, contemporaneously developing accessibility and quality of public information and e-services, decreases administrative burden to the inhabitants, merchants, state and local government institutions and enables people to take more part in state administration. With the help of e-services the regulator can optimise its operational processes and ensure provision of higher quality state administration services for households and companies.

The Author presents a general structure of introduction of e-services that could be binding for the regulator.

- Regional public utilities regulator establishes the following data base „Providers of public utilities”, „Local governments”, „Residents in the territory”.
- Regulator gives notice to the local government and residents after receipt of a new tariffs application or some other information.

Since enterprises have to submit various financial and statistical reports to the PUR e-reports in the ready made forms and summarising of data on the internet would facilitate the speed of information circulation as well as make easier enterprise work.

MAIN CONCLUSIONS

1. Each state independently selects model of supervision of monopoly operations and regulation of public utilities. Under conditions of monopoly and oligopoly providers of public utilities have to be regulated.
 - 1.1. To avoid the possibility for monopoly companies to misuse their market status they have to be controlled and their operation regulated.
 - 1.2. *System of public utilities regulation* can be formed according to different principles. The main principle is between institutionally separated regulators for each service sector and a multisectoral regulator where regulation of sectors is merged.
 - 1.3. Until year 2009 local governments PUR system was too fragmented and therefore did not ensure a coordinated regulation process in the state.
 - 1.4. Regulation of public utilities have to be decentralised, t.i. utilities being under competence of local governments shall be regulated by regional regulators and the state regulator regulates provision of the state level public utilities.
2. In monopoly and oligopoly market status providers of public utilities have to be regulated.
 - 2.1. Entrepreneurship in public utilities sectors and provision of public utilities have their objective peculiarities. Competition processes in utilities sectors are weak developed, historically formed enterprises are prevailing there.
 - 2.2. Heat and water supply enterprises are in monopoly status in Latvia, yet waste management companies correspond to oligopoly market model.
 - 2.3. Adjustment of prices imitates competition mechanism in the state.
 - 2.4. Basic methodological principles of tariffs calculation have been observed in Latvia.

- 2.5. Different modeling elements have been used in tariffs defining process, costs extension model, setting of capital return rate, defining efficiency change factor X.
3. Legal and institutional basis of regulation of public utilities was substantially amended in Latvia in 2009 thus not securing regional approach to the regulation of public utilities in planning regions of Latvia.
 - 3.1. The Author of the promotion paper based on her work experience in local government PUR has concluded that there exist discrepancies in normative documents on legislation level causing difficulties for regulators to perform their functions and tasks under the law.
 - 3.2. Model of public utilities regulation system has been introduced in Latvia on July 1, 2001 in line with the international practice and following suggestions by the World Bank. The Law „On Public Utilities Regulators” was amended on July 14, 2009 resulting in the formation of a centralised PUR system with 3 regional branches and local government regulators liquidated.
 - 3.3. The Author conceptually agrees with A.Grūtups (*Grūtups*) findings that by the introduction of the new regulation system (centralisation) from 2010 the role of local governments in regulation of public utilities has been materially limited. Therefore local governments cannot affect issues related to the provision of public utilities.
4. Regulation of public utilities in local governments has not reached the target set, transparent decision making and tariffs structure, high quality of services and stable, balanced formation of long term relationship between providers of public utilities and the consumers.
 - 4.1. Data summarised on the cost-efficiency of water production in local governments of the territories of different planning regions show that it ranges from -12% in Daugavpils (Latgale planning region) up to +18% in Madona (Vidzeme planning region). Calculations allow for the assumption that the situation is similar in all planning regions since loss-making providers of public utilities occur in each territory.
 - 4.2. Data on heat supply tariffs may conclude that price for heating differ materially in the regions of Latvia (like it was in 2003-2005) and the variance tends to grow. Heat supply tariffs are affected both by the costly technologies and the pressure by local governments on the providers of public utilities and reconstruction of the existing heat supply network.
 - 4.3. Expenses for waste disposal make higher and higher proportion of households costs caused by the growing amount of the waste and tariffs increase related to the environmental protection requirements and increase of transportation costs.
5. Public utilities regulation system should be changed in Latvia and regional PUR should be formed in planning regions aiming to ensure regional approach in regulation of public utilities.
 - 5.1. The need for an ideal regulatory module depends on the type of each separate utility and on the way the utility has been regulated by the local government.

- 5.2. Based on variants of different regulation modules (state interinstitutional work group regulatory module variants, regulatory module alternatives by the World Bank experts, concession regulation module) the Author has performed hierarchy analyses engaging experts and as a result of the study has concluded that the concession regulation module is most appropriate for the economical situation in Latvia, since in a definite region optimum solution has been selected amongst quality of public utilities, price and affordability of consumers.
6. After analyse of all previous regulatory modules and considering the hierarchy analyses results the Author puts forward an entirely new PUR concept project for regulation of public utilities in the territories of local governments in Latvia, t.i., **concept project of regional public utilities regulation system.**
7. The offered concept project of regulatory system for regional public utilities enables to better evaluate peculiarities of public utilities provided by local governments and set their prices (tariffs) more objectively in each planning region of Latvia.
 - 7.1. On a state level not only financial aspect of regulation but also regional aspect is to be considered, therefore a new concept project of regional public utilities regulation system has been worked out for the planning regions of Latvia, since in this way the regulator has been brought closer to residents and providers of public utilities therefore confidence of people will grow for the regulator, local governments and providers of public utilities.
 - 7.2. Regional public utilities regulator is an independent institution of the planning region which operates in close cooperation with the development board of the planning region. Decision making power and executive institution acts as one person both from administration part and expert part. Administration performs functions of secretariat and experts as well as implements decisions made and administrative acts passed.
 - 7.3. Budget calculation, SWOT analyses and the rest of results summarised in the promotion paper prove that the offered new concept project of public utilities regulation system is the most appropriate for the regions of Latvia. Therefore hypothesis has been proved, the target reached and tasks of the promotion paper implemented.

MAIN PROBLEMS AND POSSIBLE SOLUTIONS

Problem 1. The current public utilities regulation system in Latvia is structurally and functionally ineffective.

Solutions

1. Ministry of Economics has to work out national regulation policy and strategy based on the state development strategy on macro and micro levels.
2. Basic principles have to strictly observed in regulation of PU, t.i. clear and stable normative grounds, promotion of competition in regulatory sectors, observation of neutrality, protection of consumers rights.
3. Ministry of Economics has to elaborate stable long term tariffs methodology based on the concession regulation model suggested by the Author.

4. The concept project of public utilities regulation system has to be introduced in the planning regions of Latvia which is the most appropriate considering the regional reform and the current economical situation.
5. Seminars have to be organised for leaders of local governments and PUR staff on the new concept project of public utilities regulation system for planning regions of Latvia as well as introduction of the model facilitated.

Problem 2. The role of local governments regarding regulation of public utilities is materially limited therefore the local government cannot affect issues related to regulation of public utilities.

Solution

It is suggested to implement the new concept project of public utilities regulation system in the planning regions of Latvia elaborated by the Author enabling to efficiently preclude discrepancies of the relevant normative acts, ensure social stability, improve information flow among regions, local governments, providers of public utilities and consumers. Each region will select the most appropriate technical version of the service system.

Problem 3. The valid tariffs calculation methodology does not always allow for objective and transparent reflection of costs included in the tariff and profit limit.

Solutions

1. PUC has to introduce in the tariffs calculation methodology of local governments regulatory public utilities such alterations (publishing in media etc.) that would ensure transparency of costs included in the tariff and the profit limit defined by the merchant.
2. Provider of the public each year after approval of tariffs for the utility shall submit reports to PUR on the real costs of the service (accountancy reports attached) to enable control, compare and analyse the volume of costs included in the tariff and real costs. Following the principle of the planned and the actual costs.

Problem 4. Distrust of consumers both to the decisions of PUR and validity of tariffs by the providers of public utilities.

Solutions

1. Each local government where the provider of public utilities operates presents on its internet homepage breakdown of the tariff by positions valid in its territory disclosing the costs both approved by the regulator and actual by the provider of the public utility.
2. Provider of public utilities every year gives a written notice to the consumers and PUC on usage of the profit or losses.

Problem 5. Intention of the provider of public utilities to gain maximum profit ignoring affordability of residents of the territory. The term „reasonable profit” has been widely used that could be interpreted in everyone’s interests.

Solutions

1. If energy is subject to regulation PUC is to be obliged to regulate profitability rate of merchants of this sector, t.i. level of profit, like it has been done with regards entrepreneurship in water and waste water sector, as well as in household waste

management (up to 3.5% or 7% depending on the inclusion or noninclusion of long term loans in service costs).

2. Capital part in the public utilities provider's company owned by the local government has to be stipulated by law. It would enable local governments to take part in decision making on costs included in the tariff, profit level and distribution of the profit gained from dividends. Besides the local government can control volume of debtors, cash flow of the enterprise, amount of debtors for public utilities, find out the reasons for debts. It allows the local government to make decisions on allocation assistance to the population of moderate means, for instance, help in finding job, to cover fully of partilay public costs etc. or to reconsider tariffs.

STATEMENTS

1. Topicality of the theme of the promotion paper has proved true, tasks defined had been implemented, the hypotheses proved and target of the paper has been reached.
2. Adequate economical research quantitative and qualitative methods have been applied for solutions of the tasks, t.i. analyses and synthesis, grouping of data, analyses of dynamic timelines, regression and correlation analyses and hierarchy analyses for decision making on the introduction of a new concept project of regional public utilities regulation system for the planning regions of Latvia.
3. Studies by the Author are theotericaly and practicaly significant, since the results acquired supplement and develop materially theoretical basis on regional regulation of public utilities.
4. Problems related to the regulation of public utilities in the planning regions of Latvia have ben profoundly studied.
5. The Author has summarised data and performed cost analyses of public utilities tariffs.
6. Different PUR models evaluated by hierarchy analyses method.
7. Most substantial impacting factors of water consumption have been evaluated with regression and correlation analyses.
8. The concept project of public utilities regulation system put forward by the Author is most appropriate for the planning regions of Latvia.
9. Problems have been defined and suggestions for their solution ellaborated that would materially improve regulation of public utilities in the planning regions of Latvia.