



2013. gada 31. maijā

Pozīcijas ziņojums par transporta sektora uzraudzības un novērtēšanas stratēģijām

1. Kopsavilkums

Ārvalstu investoru padome Latvijā (ĀIPL) atbalsta „ilgtspējīgu mobilitāti” nolūkā veicināt ekonomikas izaugsmi un sekmēt Latvijas Republikas transporta tīkla integrāciju, ilgtspējību, teritoriālo kohēziju un atvērtību. ĀIPL uzskata, ka, lai panāktu ilgtspējīgu attīstību, visos turpmākajos attīstības veicināšanas pasākumos būtu jāņem vērā četras galvenās prioritātes:

- 1) atklātība;
- 2) konkurētspēja – protekcionisma likvidēšana, lai nodrošinātu efektīvu tirgus darbību;
- 3) prognozējamība – investīciju klimata stabilitāte; un
- 4) nepārtrauktība – stabilu reglamentējošo un politikas vidi, lai veicinātu aktīvāku ārvalstu tiešo investīciju piesaisti.

Kopš valdība pieņēma Nacionālo attīstības plānu 2014.–2020. (NAP) un Satiksmes ministrija publicēja Transporta attīstības pamatnostādnes 2014.–2020. (TAP), uzsvars no plānošanas tiek virzīts uz īstenošanu. Tā kā Latvijas ministrijas ir sākušas šo ilgtermiņa programmu un projektu kārtošā prioritārā secībā un to īstenošanu, prognozējamība būs izšķirīga projektu sekmīgas īstenošanas priekšnosacījums.

ĀIPL uzskata, ka, lai nodrošinātu programmu un projektu prognozējamu un atbildīgu (*accountable*) īstenošanas procesu, valdībai būtu aktīvi jāveicina un jāīsteno efektīvas uzraudzības un novērtēšanas stratēģijas attiecībā uz visām transporta sektora iestādēm, kuras ir pieņēmušas ilgtspējīgas transporta attīstības programmas.

Sīki izstrādāta un skaidri definēta uzraudzības un novērtēšanas stratēģija:

- palīdzēs Satiksmes ministrijai noteikt, kuriem projektiem ir vāji rezultāti, un tādējādi īstenot koriģējošus pasākumus;
- nodrošinās informāciju, kas palīdzēs uzlabot turpmāko projektu tehnisko sagatavotību un izpildi; un
- būs ES finansējuma saņemšanas priekšnosacījums: ES finansējums valdībai ir svarīgs plaša mēroga transporta infrastruktūras projektu īstenošanai atbilstoši TAP noteiktajām prioritātēm.

2. Rekomendācijas

Lai nodrošinātu Transporta attīstības pamatnostādņu (TAP 2014.–2020.) sekmīgu īstenošanu, ir svarīgi sagatavot plāna un katra tajā paredzētā projekta uzraudzības un novērtēšanas stratēģiju. Uzraudzības un novērtēšanas stratēģijas sagatavošanas mērķis ir novērtēt, vai katrs projekts ir

Īstenots laikā, atbilstīgi tā budžetam un noteiktajiem standartiem. Lai panāktu, ka plāna izpilde nodrošina paredzētos rezultātus un ka, īstenojot projektus, izdodas panākt to izvērtēšanas posmā prognozētos ieguvumus, uzraudzības un novērtēšanas process notiks pastāvīgi. ĀIPL iesaka izveidot efektīvu uzraudzības un novērtēšanas procesu, pamatojoties uz pienācīgi formulētiem, apkopotiem un pārvaldītiem datiem.

Galvenais ar uzraudzību un novērtēšanu saistītais TAP 2014.–2020. mērķis ir ietekmēt lēmumu pieņemšanu un politikas izstrādi, nodrošinot empīriski pamatotu atgriezenisko saikni.

Galvenie ieguvumi, ko nodrošinātu novērtēšana, ir iedalāmi piecās kategorijās:

- A. uzlabota plānošana – piemēram, izvērtēšanas metožu uzlabojumi;
- B. uzlabotas īstenošanas procedūras – piemēram, lielāka izpratne par projekta riskiem;
- C. ar projektu izpildi saistīto institucionālo attiecību nostiprināšana – piemēram, Latvijas Republikas un Eiropas Komisijas saiknes stiprināšana;
- D. lielāka atbildība – pierādījumi, kas apliecinātu, ka investīciju programmas rada sociālus un ekonomiskus ieguvumus; un
- E. uzlabojumi zināšanu radīšanā – lai sekmētu pastāvīgu sistēmas pilnveidošanu.

TAP 2014.–2020. kontekstā Satiksmes ministrijai saistībā ar Uzraudzības un novērtēšanas stratēģiju būtu detalizēti jāpilnveido trīs galvenās procedūras:

- 1) *ex-ante* novērtējums – to veic pirms **katra** projekta īstenošanas (plānošanas posmā), un tas ir labākais projekta definīcijas, izmaksu, projekta rezultātu un politisko rezultātu sākotnējais novērtējums, kā arī projekta izmaksu un ieguvumu neatkarīga analīze;
- 2) uzraudzības process – attiecīgās ar izpildi saistītās informācijas apkopošana, lai varētu veikt *ex-post* novērtējumu;
- 3) *ex-post* novērtējums – to veic pēc projekta īstenošanas, salīdzinot izpildes rezultātus un politikas rezultātus ar projekta plānošanas posmā veiktā *ex-ante* novērtējumā prognozēto.

Tā kā TAP 2014.–2020. ir uzsvērti un par prioritāti atzīti lielapjoma attīstības projekti, kam paredzēts apjomīgs ES finansējums, ir ārkārtīgi svarīgi, lai valdība pievērstu uzmanību uzraudzībai un novērtēšanai, jo šī procedūra ir obligāts priekšnosacījums ES finansējuma saņemšanai. Turklāt, ĀIPL iesaka Satiksmes ministrijai izstrādāt un pilnveidot uzraudzības un novērtēšanas datubāzi, ko izmantot, lai efektīvi pārvaldītu un kontrolētu ar šo ierosināto procesu saistītos datus un varētu sagatavot Eiropas Komisijas prasītos oficiālos ziņojumus par līdzekļu pārvaldību.

3. Rekomendāciju pamatojums

ĀIPL ir iepaziniesies ar dažādajām valdības ierosinātajām mobilitātes un lielapjoma transporta iniciatīvām un izsaka tām konceptuālu atbalstu. Ir būtiski visas attiecīgās iniciatīvas un turpmākos par prioritāti atzītos transporta sektora uzlabojumus uztvert kā stabilas investīcijas, kuru mērķis ir ne tikai izpildīt pašreizējās ar infrastruktūru saistītās vajadzības, bet arī veicināt konkurenci brīvajā tirgū un nodrošināt ieņēmumus valstij.

TAP 2014.–2020. uzraudzībai un novērtēšanai piemērojamās prasības

Būs jāveic gan individuālu projektu, gan TAP 2014.–2020. attīstības pamatnostādņu īstenošanas uzraudzība un novērtēšana. Prasībās par TAP novērtēšanu un uzraudzību jāietver divi elementi, kuri detalizēti izklāstīti arī 1. tabulā:

- 1) ārējs novērtējums ar uzsvaru uz operatīvajiem un stratēģiskajiem aspektiem, lai pārskatītu vispārējo progresu un sniegumu, kā arī finanšu resursu apguves līmeni un panākto fizisko progresu; un
- 2) starpposma novērtējums un izvērtējums par TAP devumu Nacionālā attīstības plāna

(NAP 2014.–2020.) mērķu sasniegšanā.

1. tabula. Galvenie TAP novērtēšanas aspekti un jautājumi

Galvenie aspekti	Galvenie novērtējuma uzdevumi un jautājumi
1) Vispārējais TAP efektivitātes un radītās ietekmes ārējais novērtējums	
Vispārējais finansiālais progress	Finansiālā progresa analīze, izvērtējot to attiecībā pret TAP mērķiem un prioritātēm. Ar finansējuma apguvi saistīto šķēršļu un problēmu noteikšana.
Ārējo norišu analīze	Galvenās norises transporta sektorā un saistībā ar svarīgāko transporta veidu satiksmes apmēru. Valsts un ES līmeņa transporta politikas un citu politikas virzienu norises. Minēto norišu ietekme uz TAP īstenošanu un stratēģiju.
Fiziskais progress	Vispārējā fiziskā progresa rādītājs attiecībā pret iznākumu un rezultātu rādītājiem. Faktori, kuri ietekmē progresu, analīze.
Īstenošanas pasākumi	Pašreizējo TAP īstenošanas pasākumu atbilstība.
TAP pārvaldība un uzraudzība	Vai uzraudzības sistēma nodrošina uzticamu un savlaicīgu informāciju? Satiksmes ministrijas snieguma novērtējums.
Progress virzībā uz TAP mērķu sasniegšanu un plašāka mēroga ietekmes panākšanu	Valsts un Eiropas transporta tīklu integrācijas līmenis. Kāds ir panāktais progress virzībā uz ceļu infrastruktūras slodzes samazināšanu? Vai ir izdevies uzlabot dažādu transporta veidu izmantošanas līdzsvaru? Kāds ir panāktais progress virzībā uz ilgtspējīga transporta sistēmu?
Progress virzībā uz NAP prioritāšu īstenošanu	Kāds ir programmu devums ilgtspējīgas attīstības politikā? Kāds ir devums stabilas ekonomikas izaugsmes panākšanā? Kāds ir TAP devums nodarbinātības jomā? Kāda ir programmas ietekme uz reģionālo attīstību?
2) TAP progresa un programmas īstenošanas starpposma novērtējums attiecībā uz NAP 2014.–2020. īstenošanu	
Ar NAP saistīto norišu pārskatīšana	Jaunu politikas virzienu ietekme uz TAP.
NAP stratēģijas mērķi, kuru īstenošanu nodrošinājusi transporta sektora attīstība	Eiropas transporta koridoru attīstības apmērs. Panāktais integrācijas līmenis attiecībā uz Viseiropas transporta sistēmu.
Ietekme uz vides aizsardzību	TAP devums vides aizsardzībā.
Politikas sociālā ietekme	Radīto darbavietu skaits un kvalitāte.
Ekonomiskā ietekme	Devums valsts un reģionālajā ekonomiskajā attīstībā.

Lai piesaistīt augstākā līmeņa ārējos vērtētājus, ministrijai jāievēro publiskā iepirkuma noteikumus atklātu konkursu rīkošanā pārredzamā, godīgā un konkurētspējīgā veidā, lai nodrošinātu, ka vērtētājs ir izvēlēts pareizi.

TAP paredzēto projektu izstrādes mērķis ir saskaņota un integrēta plāna izveide. Visi projekti ir jāuzrauga un jānovērtē. Visskaidrāk uzraudzību un novērtēšanu ir iespējams definēt infrastruktūras projektu jomā. Infrastruktūras projektiem ir skaidras un redzamas fiziskās iezīmes un izmērāmi rezultāti, turklāt to izmaksas parasti var noteikt publiskajās uzskaites sistēmās, kā arī ir iespējams saprātīgi prognozēt gaidāmos ieguvumus un ietekmi uz vidi.

Savukārt pētījumu un plānu izstrādes posmā, kamēr tie vēl nav faktiski īstenoti un kļuvuši par fiziskiem, pilnīgāk uzraugāmiem un novērtējamiem projektiem, vienīgie rezultāti vai iznākumi ir ziņojumi. Līdzīgi ir arī institucionālās reformas gadījumā – lai gan šādām reformām būtu jāietekmē organizācijas efektivitāte, ir grūti nodalīt izmaksu ietaupījumu vai labāku organizācijas darbības rezultātu faktisko rādītāju.

Ierosinātais uzraudzības ietvars ir veidots, cik vien iespējams vienkāršs un identificē galvenās snieguma uzraudzības jomas. Ir būtiski nodrošināt visu projektu progresa finansiālo un fizisko uzraudzību. Savukārt tādu projektu gadījumā, kuru izpildes rezultāti un politikas rezultāti ir

grūtāk nosakāmi, vai, ja ir jā sagatavo lietotāju un ieinteresēto personu aptaujas, ieteicama ierobežotāka uzraudzība un novērtēšana.

Otrajā tabulā ir izklāstīta dažādu uzraudzības un novērtēšanas veidu koncepcija. Koncepciju jāturpina pilnveidot, nosakot katra veida izmērāmos rādītājus.

2. tabula. Projekta veidam piemērojamais uzraudzības modelis

Projekta veids	Finansiālā uzraudzība	Fiziskā uzraudzība	Projekta rezultātu uzraudzība	Politikas rezultātu uzraudzība	Izmaksu un ieguvumu analīze	Ilgtspējības uzraudzība	TAP 2014.–2020. projektu/programmu veidu piemēri
Jauna infrastruktūra	✓	✓	✓	✓	✓	✓	DZELZCEĻA transports: „Rail Baltica” plānošana, zemes atsavināšana projektēšana, būvniecība. GAISA transports: Lidostas „Rīga” infrastruktūras uzlabojumi.
Uzturēšana / atjaunošana	✓	✓	✓	✓	✓	✓	CEĻU transports: pastāvīga valsts nozīmes ceļu uzturēšana un ceļu seguma atjaunošanas programma.
Transporta tīkla stratēģijas	✓	✓	✓	✓			TRANZĪTS: reģionālā sabiedrībai transporta sistēmas paplašināšana visā Latvijā.
Kontroles un informācijas sistēmas	✓	✓	✓	✓			JŪRAS transports: SafeSeaNet sistēma īstenošana.
Pārvaldības / institucionālās sistēmas	✓	✓	✓	✓			CEĻU transports: p reģionālajiem / vietējiem autoceļiem atbildīgo iestāžu pārstrukturēšana.
Izglītība / apmācība	✓	✓		✓			JŪRAS transports: nodrošināt nodarbinātības un izglītības iespējas karjeras attīstībai jūras transporta / os sektora jomā.
Turpmākie stratēģijas plāni	✓	✓					CEĻU transports: Latvijas nacionālā elektromobilitātes plāna 2014.–2016. gadam projekta izstrāde.

Finansiālā uzraudzība

Finansiālā uzraudzība ir salīdzinoši vienkārša. Tā attiecas uz katram projektam iztērētajiem finanšu resursiem, un, ja projekts īstenots transporta koridora uzlabošanas ietvaros, uz kopējiem izdevumiem. Finansiālā uzraudzība ir vajadzīga gan finansēšanas organizācijām, gan īstenošanas struktūrām, jo:

- 1) finansēšanas iestādei vai organizācijai ir jāzina, ka izmaksātos līdzekļus izmanto tam

- projektam, kuram tos piešķir; un
- 2) īstenošanas struktūrām ir jāuzrauga izdevumu atbilstība budžetam un vajadzības gadījumā savlaicīgi jāveic korigējošas darbības.

Ieteicamie būtiskākie finansiālās uzraudzības rezultatīvie rādītāji:

- 1) vispārējās projekta izmaksas – atspoguļos vispārējo izmaksu atbilstību budžetā paredzētajām izmaksām. Šis rādītājs attieksies uz visu veidu projektiem, sākot ar infrastruktūras projektiem un beidzot ar turpmākiem pētījumiem;
- 2) kapitāla izmaksas – tās iedala zemes izmaksās un būvniecības izmaksās. Šo rādītāju attiecinātu uz projektiem ar lieliem kapitāla izdevumiem, t. i., projektiem, kas galvenokārt ietver jaunu infrastruktūru, uzturēšanu un atjaunošanu, kā arī kontroles un informācijas sistēmām;
- 3) ekspluatācijas un uzturēšanas izmaksas – lai varētu izvērtēt darbību efektivitātes pieaugumu;
- 4) vienības izmaksas – lai izvērtētu izmaksu lietderību un varētu sagatavot dažādo projektu jēgpilnu salīdzinājumu.

Fiziskā uzraudzība

Īstenojot fizisko uzraudzību, tiks izvērtēti projekta reālie un redzami produkti. Šis uzraudzības veids visvienkāršāk ir saprotams infrastruktūras projektu kontekstā – to produkti ir jauni ceļi, dzelzceļi, vairākveidu satiksmes termināļi vai, piemēram, ostas piestātnes. Taču produkts ir arī, piemēram, vilcienu vai autobusu/tramvaju satiksmes grafika attēlojums, ko nodrošina pasažieru informācijas sistēma, vai aprīkojums, ko nodrošina navigācijas sistēma, u. c. Šo koncepciju var attiecināt arī uz pētījumiem, kuru fiziskais produkts ir ziņojums vai ieteikumu kopums.

Ieteicamie būtiskākie fiziskās uzraudzības rezultatīvie rādītāji ir iedalāmi divās kategorijās:

- 1) ieguldījumu projekti – projekti, kuru rezultāts ir fizisks un redzams; un
- 2) pētījumi un analīze – programmas, kuras ietver institucionālas reformas, izglītību un apmācību vai stratēģiju izveidi.

Projekta rezultātu uzraudzība

Projekta rezultāti ir tas, ko nodrošina projekta fiziskās izpausmes. Piemēram, uz ceļiem ir iespējama transportlīdzekļu, cilvēku un kravas satiksme, uz dzelzceļa – vilcienu, cilvēku un kravas satiksme, savukārt vairākveidu satiksmes termināļos tiek apstrādātas vairākas tonnas kravu. Citādi sakot, ar projekta rezultātu rādītāju tiek izvērtēts jaunu vai uzlabotu resursu izmantojums.

Ieteicams uzraudzīt trīs projekta rezultātu kategorijas:

- 1) papildu nodrošināto kapacitāti – tas ir vienkāršs rādītājs, ar kuru izsaka jaunā vai uzlabotā resursa teorētisko kapacitāti;
- 2) transportlīdzekļu, cilvēku vai preču plūsmu – plūsmu, kas faktiski iespējama, izmantojot attiecīgo produktu; un
- 3) jaudas izmantojumu – sniedz skaidru priekšstatu par projekta efektivitāti.

Politikas rezultātu uzraudzība

TAP būtu jāuzlabo transporta efektivitāti un ekonomisko attīstību, jānodrošina ilgtspējīgu attīstību, kā arī jāveicina pāreju uz energoefektīvākiem pārvietošanās veidiem. Šī TAP projektu netiešā ietekme ir paredzētie politikas rezultāti. Projekta rezultāti ir noteikti, lai būtu iespējams izvērtēt projektu efektivitāti minēto plašāko mērķu īstenošanā.

Ieteicamie politikas rezultātu rādītāji ir iedalāmi divās kategorijās:

- 1) transporta sistēmas būtiskākie rezultatīvie rādītāji (*KPI*); un
- 2) Latvijas ekonomikas *KPI*.

Šie rādītāji ir nepieciešami, lai izvērtētu un konstatētu, kādu ietekmi ir radījušas lielas investīcijas transporta sektorā.

Izmaksu un ieguvumu analīze

Izmaksu un ieguvumu analīze ir process, kas vērtē lēmumu, programmas vai projekta (noteiktā laika periodā), un to alternatīvu (tajā pašā laika posmā) izmaksas un ieguvumus, lai gūtu vienota mēroga salīdzinājumu objektīvam vērtējumam.

ĀIPL iesaka divu veidu izmaksu un ieguvumu analīzi:

- 1) ekonomiskajā izmaksu un ieguvumu analīzē izvērtē projekta vērtību no sabiedrības vispārēja skatupunkta, neatkarīgi no tā, uz ko attiecas ieguvumi un izmaksas; un
- 2) Finansiālajā analīzē tiek skatīta projekta finansiālā ietekme uz tā īpašnieku.

Ekonomiskajā izmaksu un ieguvumu analīzē vērtību piešķir konkrētiem produktiem, piemēram, ceļotāja laikam un transportlīdzekļa radītajām emisijām, kam nav tieša tirgus, savukārt finansiālajā analīzē izskata darījumus, kuri ietekmē projekta īpašnieka finanšu plūsmas.

Ilgspējības rezultātu pārskats

Ilgspējības rezultātu pārskata koncepciju plaši izmanto gan uzņēmumi, gan valdības. Šo rezultātu pārskatu izmantošana liecina par to, ka ar tradicionālajām uzraudzības metodēm netiek pilnīgi atspoguļota klimata pārmaiņu, vides degradācijas, no neatjaunojamiem resursiem iegūtas enerģijas patēriņa, kā arī seku, kas būs jārisina nākamajām paaudzēm, pieaugošā nozīme.

- 1) Ilgtspējības rezultātu pārskata uzdevums ir makro datu līmenī uzsvērt noteiktus tādus vides novērtējuma rezultātus, kuri īpaši veicina klimata pārmaiņu mazināšanu un drošas, veselīgas vides attīstību;
- 2) Ilgtspējības rezultātu pārskatā izvērtētie aspekti izrietētu no vispusīgiem ekonomikas un vides novērtējumiem.;
- 3) Tā kā Latvijai ir jāstrādā, lai uzlabotu savu uzraudzības sistēmu, mēs iesakām izveidot ilgtspējības rezultātu pārskatu pirms uzraudzības sistēma ir pilnveidota.

Uzraudzības datubāze un uzraudzības organizēšana

ĀIPL Satiksmes ministrijai iesaka izstrādāt un pilnveidot uzraudzības un novērtēšanas datubāzi, ko izmantot, lai efektīvi pārvaldītu un kontrolētu ar šo ierosināto procesu saistītus datus un galvenos rezultatīvos rādītājus, un varētu sagatavot Eiropas Komisijas prasītos oficiālos ziņojumus par līdzekļu pārvaldību. Šī datubāze galvenokārt būtu jāizmanto programmas finansiālo un fizisko aspektu uzraudzībai, mazāk pievēršoties vai vispār nepievēršoties darbības rezultātiem, politikas rezultātiem, izmaksu un ieguvumu analīzei, kā arī ilgtspējības aspektiem. Daudzi darbības un politikas rezultāti būtu jāiekļauj valsts transporta datu apkopošanas sistēmā, un daudzi no tiem jau ir ietverti ar *Eurostat* datubāzi saistītajās prasībās.

Tāpēc ir ieteicams par prioritāti noteikt pašreizējo transporta statistikas apkopošanas un reģistrēšanas pasākumu pilnveidošanu. Šādas uzraudzības un novērtēšanas datubāzes pārvaldība būtu jāveic Satiksmes ministrijā, kurai jāturpina būt atbildīgai par TAP novērtējumu koordinēšanu, organizēšanu un īstenošanu.

Jāturpina pilnveidot ar datubāzes uzturēšanu un novērtēšanas procesu saistītās funkcijas, tajā

skaitā:

- 1) nosakot TAP pastāvīgo novērtējumu darbības jomu, mērķus un biežumu;
- 2) izstrādājot pastāvīgo novērtējumu grafiku un rīcības plānu;
- 3) izstrādājot iepirkuma procedūru tehnisko darba uzdevumu attiecībā uz pastāvīgajiem TAP novērtējumiem, ko veiks neatkarīgi novērtētāji;
- 4) īstenojot iepirkuma procedūras, lai izvēlētos līgumslēdzējus, kuriem uzticēt programmas pastāvīgo un tematisko novērtēšanu;
- 5) apstiprinot un pieņemot programmas neatkarīgo novērtētāju darbu;
- 6) sagatavojot un izplatot informāciju par neatkarīgajiem TAP pastāvīgajiem un tematiskajiem novērtējumiem, kā arī informējot Eiropas Komisiju par to rezultātiem;
- 7) nodrošinot uzraudzības un novērtēšanas pienākumu saikni;
- 8) interpretējot datus par TAP uzraudzības rādītājiem un programmas atbalsta saņēmēju sniegto informāciju;
- 9) saskaņojot un kopīgi veicot novērtējumu statistikas datu apkopošanu;
- 10) analizēt ārējo novērtētāju un Eiropas Komisijas ieteikumus.