

The background of the entire page is a dark teal color with several bright, jagged lightning bolts striking across it. The bolts are primarily white and light blue, with some glowing cyan highlights. They are scattered across the page, with a prominent horizontal bolt striking through the center where the title is located.

Pētījums

**Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas
komisijas institucionālā uzbūve un funkcijas
elektroenerģijas un siltumenerģijas nozarē**

Rīga 2012

Pētījuma autori:

Aiga GRIŠĀNE, biedrība „Sabiedrība par atklātību - Delna”

Mg.iur. (Latvijas Universitāte, 2011). Aiga ir juridiskā analītiķe un projektu vadītāja biedrībā „Sabiedrība par atklātību – Delna”, kura kopš 2011. gada vada Delnas Interesu aizstāvības un juridiskā atbalsta centru. Galvenās specializācijas jomas: vides, būvniecības un teritorijas plānošanas tiesības, informācijas atklātība un pretkorupcijas jautājumi. Aiga ir projekta vadītāja konkrētajam pētījumam.

Dace CĪRULE, zvērinātu advokātu birojs „ADVERSUS”

LL.M (ar atzinību) (Rīgas Juridiskā augstskola, 2003), zvērināta advokāte. Kopš 2011. gada jūlija Dace praktizē zvērinātu advokātu birojā „ADVERSUS”, bet pirms tam Dace ir praktizējusi piecus gadus zvērinātu advokātu birojā „Kļaviņš & Slaidiņš LAWIN” un trīs gadus zvērinātu advokātu birojā „Baltmane & Bitāns”. Galvenās specializācijas jomas: enerģētikas tiesības, vides tiesības, komerciesības un nekustamo īpašumu joma.

Sandis BĒRTAITIS, zvērinātu advokātu birojs „ADVERSUS”

Mg.iur. (Latvijas Universitāte, 2008), zvērināts advokāts. Kopš 2011. gada maija Sandis praktizē un vada zvērinātu advokātu biroju „ADVERSUS”. Pirms tam Sandis ir praktizējis četrus gadus zvērinātu advokātu birojā „Kļaviņš & Slaidiņš LAWIN” un trīs gadus zvērinātu advokātu birojā „Liepa, Skopiņa/BORENIUS”. Sandis ir arī vieslektors Rīgas Juridiskajā augstskolā un Biznesa vadības koledžā. Galvenās specializācijas jomas: administratīvais process, enerģētikas tiesības, strīdu risināšana un nekustamo īpašumu joma.

Pētījuma autori izsaka pateicību zvērinātam advokātam **Kristapam Hahelim** par atbalstu un neatsveramu ieguldījumu pētījuma sagatavošanā.

Korektore: Antra Legzdiņa

Makets: Masterprint



Pētījums ir sagatavots projekta „Neatkarīga izpēte par Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas tiesisko regulējumu un darbību” ietvaros, ko finansiāli atbalsta Sorosa fonds – Latvija „Laba pārvaldība enerģētikā” programmas ietvaros. Par pētījuma saturu atbild tā autori, un tas nevar tikt uzskatīts par Sorosa fonda – Latvija viedokli. Plašāka informācija par Sorosa fonda – Latvija atbalsta virzieniem pieejama internetā www.sfl.lv.

© Aiga Grišāne, Dace Cīrule, Sandis Bērtaitis, 2012

© Biedrība „Sabiedrība par atklātību – Delna”, Zvērinātu advokātu birojs „ADVERSUS”, 2012

Saturs

I PĒTĪJUMA APRAKSTS UN MĒRĶIS	4
II GALVENIE SECINĀJUMI UN IETEIKUMI	6
III PĒTĪJUMA ANALĪZES DAĻA.	11
1. Regulatora institucionālā organizācija.	11
a. Regulēšanas centralizācija.	11
b. Regulētā tirgus un konkurences uzraudzība	13
c. Regulatora neatkarība.	16
(i) Direktīvas prasības regulatora neatkarībai	16
(ii) Neatkarīgas iestādes statuss un tā radītie riski	17
(iii) Neatkarība no politiskās ietekmes.	19
d. Padomes izveide un darbība	20
(i) Padomes un padomes priekšsēdētāja iecelšana konkursa kārtībā	20
(ii) Pakāpeniska padomes locekļu nomaiņa	24
(iii) Padomes locekļu aktīvāka iesaiste SPRK ikdienas darbā.	24
e. Regulatora finansiālā darbība	25
(i) SPRK budžets	35
(ii) Vienotā atbildības sistēma	29
f. Informācijas atklātība.	29
(i) Direktīvas prasības informācijas atklātībai	29
(ii) Informācijas atklātība SPRK.	31
g. Sabiedrības aktīvāka iesaiste lēmumu pieņemšanā	34
h. Regulēšanas darbības tiesiskuma uzraudzība.	36
(i) Īpašā tiesvedības kārtība	37
(ii) Veto tiesību mehānisms	38
(iii) SPRK kā ārpusietas instance strīdu izšķiršanā	44
2. Regulatora funkcionālā darbība elektroenerģijas un siltumenerģijas nozarē.	45
a. Regulatora vispārējās funkcijas elektroenerģijas un siltumenerģijas nozarē.	45
b. Regulēšanas funkciju sašaurināšana elektroenerģijas tirgū	47
c. Tarifu noteikšanas metodes un izpildes kontrole	50
(i) Ekonomisko izmaksu nepieciešamība un pamatotība, tarifu pārbaude	51
(ii) Tarifu izvērtēšana un tiesības pieprasīt tarifu pārreķinu	53
(iii) Efektivitātes pieeja un investīciju aizsardzība	54
d. Publiskajām personām piederošo monopolu īpašā uzraudzība	56
e. Ikdienas darbības modernizācija un izvērtēšana	57
(i) E-pārvaldes ieviešana	57
(ii) Atgriezeniskās saites nodrošināšana	58

I PĒTĪJUMA APRAKSTS UN MĒRĶIS

Pētījumā no labas pārvaldības viedokļa tiek analizēta Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas institucionālā uzbūve un darbība elektroenerģijas un siltumenerģijas nozarē.

Eiropas Savienības Pamattiesību harta¹ atzīst tiesības uz labu pārvaldību par vienām no cilvēka pamattiesībām, kuru aizsardzība un ievērošana jānodrošina gan Eiropas Savienības, gan arī nacionālā līmenī. Cilvēka pamattiesības uz labu pārvaldību, cita starpā, ietver ikvienas personas tiesības uz objektīvu un godīgu jautājuma izskatīšanu iestādē pieņemamā termiņā, ietverot personas tiesības tikt uzklautātai un piekļūt informācijai, kā arī pārvaldes pienākumu pamatot savus lēmumus.² Papildus minētajam, laba pārvaldība Latvijas tiesiskajā regulējumā ir definēta kā valsts pārvaldes atklātība pret privātpersonu un sabiedrību, datu aizsardzība, taisnīgu procedūru īstenošana saprātīgā laikā un citi noteikumi, kuru mērķis ir panākt, lai valsts pārvalde ievērotu privātpersonu tiesības.³

Pētījuma mērķis ir rosināt diskusiju par nepieciešamajām izmaiņām un iezīmēt risinājumus, kas varētu kalpot par pamatu, uzlabojot un pilnveidojot elektroenerģijas un siltumenerģijas nozares regulēšanas sistēmu Latvijā.

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas (turpmāk arī – SPRK) lēmumi skar plašu sabiedrisko pakalpojumu lietotāju loku un rada būtisku ietekmi uz tautsaimniecību kopumā. Tiem ir liela nozīme gan attiecībā uz ikvienas māsaimniecības ikmēneša komunālajiem izdevumiem, gan arī tie ļoti būtiski ietekmē ražošanas uzņēmumu izdevumus, tādējādi ietekmējot to konkurētspēju. Jautājumi par SPRK institucionālās uzbūves aspektiem un darbību elektroenerģijas un siltumenerģijas nozarē publiskajā telpā īpaši aktuāli kļuvuši kopš 2011. gada sākumā pieņemtā saistīto lietotāju elektroenerģijas gala tarifa. Kopumā tarifs pieauga gandrīz par 30%⁴ un, atkarībā no patērētās elektroenerģijas daudzuma, tika noteikti divi atšķirīgi tarifu lielumi – Starta un Pamata tarifs.⁵ Sabiedrība rīkoja protesta akcijas, liels skaits privātpersonu un pat pašvaldības vērsās tiesā.⁶

2011. gada 27. oktobrī Latvijas Republikas tiesībsargs nāca klajā ar atzinumu⁷, kurā atzina Pamata tarifu par nepamatoti paaugstinātu, konstatēja valsts pārvaldes principa pārkāpšanu, kritizēja SPRK finansēšanas principus un norādīja, ka SPRK nedarbojas sabiedrības interesēs. SPRK noraidīja visus tiesībsarga pārmetumus kā nepamatotus.⁸ Tiesībsarga pārbaude par elektroenerģijas gala tarifa noteikšanu turpinās. Tikmēr 2012. gada 25. jūnijā Administratīvā apgabaltiesa pieņēma spriedumu⁹, ar kuru gan Starta, gan Pamata tarifs atzīts par neatbilstošu normatīvajiem aktiem un atcelts. Pētījuma sagatavošanas brīdī minētais spriedums ir pārsūdzēts Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamentā.

Vienlaicīgi mediji aktualizējuši jautājumu arī par siltumenerģijas tarifiem. Problemātiskas ir ne tikai lielās tarifu atšķirības pašvaldībās un 2012. gada vasarā sasniegtais siltumenerģijas tarifu rekords, bet, jo īpaši, ekonomiskās krīzes ietekmē samilzušie iedzīvotāju parādi siltumapgādes uzņēmumiem un Ekonomikas

¹ Eiropas Savienības Pamattiesību harta. *Oficiālais Vēstnesis*, C 83, 30.03.2010., 389.–403. lpp.

² Eiropas Savienības Pamattiesību harta. *Oficiālais Vēstnesis*, C 83, 30.03.2010., 389.–403. lpp., 41. panta pirmā un otrā daļa.

³ Valsts pārvaldes iekārtas likums: LR likums. *Latvijas Vēstnesis*, 21.06.2002. Nr. 94, 10. panta piektā daļa.

⁴ Tarifu pieaugums sastādīja 23,2%, bet to pieaugumu papildus ietekmēja arī PVN, kura apmēra noteikšana nav SPRK kompetencē. Tarifu palikšana iepriekšējā līmenī vai tarifu pieauguma apjoms māsaimniecībām bija tieši atkarīgs no māsaimniecību vidējā elektroenerģijas patēriņa gadā.

⁵ Starta tarifs tiek piemērots, kamēr elektroenerģijas patēriņš 12 mēnešu periodā nepārsniedz 1200 kWh, savukārt, sākot no 1201 kWh par elektroenerģiju jāmaksā Pamata tarifs, kas ir augstāks nekā Starta tarifs.

⁶ Dace Ćirule un Sandis Bērtaitis *pro bono* ir uzņēmušies divu pieteicēju – Ilmāra Poikāna un Alda Pauliņa – pārstāvniecību šajā tiesvedībā.

⁷ Latvijas Republikas tiesībsarga 2011. gada 27. oktobra atzinums Nr. 6-6/240 pārbaudes lietā Nr. 2011-289-27L. Pieejams: http://www.tiesibsargs.lv/files/atzinumi/atzinums_par_elektroener%C4%A3ijas_tarifu_noteik%C5%A1anas_procesa_atbilst%C4%ABbu_labas_p%C4%81rvald%C4%ABbas_principam.pdf [aplūkots 04.09.2012.].

⁸ SPRK viedoklis par Tiesībsarga atzinumu Nr. 6-6/240 pārbaudes lietā Nr. 2011-289-27L. Pieejams: http://www.sprk.gov.lv/doc_upl/viedoklis_tiesibsarga_atz-izdrukai.doc [aplūkots 04.09.2012.].

⁹ Latvijas Republikas Administratīvās apgabaltiesas 2012. gada 25. jūnija spriedums lietā Nr.A43004511. Pieejams: http://www.tiesas.lv/files/AL/2012/06_2012/25_06_2012/AL_2506_apg_AA43-0018-12_11.pdf [aplūkots 04.09.2012.].

ministrijas plānotās reformas elektroenerģijas valsts atbalsta politikā, tādējādi radot bažas, ka, iespējams, jau tuvākajās apkures sezonās daudzviet Latvijā ir sagaidāms ievērojams centralizētās siltumapgādes tarifu pieaugums.¹⁰ Kopumā tas rada pamatotas bažas par centralizētās siltumapgādes ilgtspējīgas attīstības nodrošināšanu.

Notiekošais pavēris durvis plašākām diskusijām ne tikai šauri par dažādu tarifu apmēru, bet arī par tālāku elektroenerģijas tirgus liberalizāciju, konkurences nodrošināšanu, SPRK lomu un funkcijām enerģētikas tirgus plānošanā un attīstībā, novērojamajām deregulācijas tendencēm. Minētais ir padarījis elektroenerģijas un siltumenerģijas nozari par Latvijā par īpaši sabiedriski nozīmīgu un arī jūtīgu tēmu.

Minētie notikumi ir elektroenerģijas un siltumenerģijas nozares regulēšanas fons, kas kalpoja par pamatu pētījuma uzsākšanai. Tādēļ pētījuma ietvaros ir skatītas publiskajā telpā aktualizētās problēmas, piedāvājot risinājumus vai atspēkojot dažus publiski izskanējušos pārmetumus. Vienlaikus ir aplūkoti arī citi regulēšanas aspekti, kas nav nokļuvuši masu mediju dienas kārtībā, taču ir vienlīdz būtiski labas pārvaldības nodrošināšanai.

Pētījuma analīzes pirmā nodaļa veltīta regulatora institucionālās uzbūves analīzei, vērtējot 2009. gada nogalē notikušo regulēšanas centralizāciju, analizējot SPRK un Konkurences padomes darbību līdzīgo raksturu, vērtējot no normatīvajiem aktiem izrietošās prasības SPRK neatkarībai un apskatot nepieciešamību mazināt ar neatkarīgās iestādes statusu saistītos riskus, analizējot SPRK padomes iecelšanas kārtību un praksi, aplūkojot jautājumu par SPRK budžeta veidošanos, sniedzot ierosinājumus situācijas uzlabošanai informācijas atklātības un sabiedrības līdzdalības jomā, kā arī sniedzot ieteikumus regulēšanas darbības tiesiskuma uzraudzības pilnveidošanai. Savukārt analīzes otrajā nodaļā tiek analizēta SPRK funkcionālā darbība elektroenerģijas un siltumenerģijas nozarē, pievēršoties jautājumam par notiekošo SPRK funkciju sašaurināšanos elektroenerģijas tarifu regulēšanā, vērtējot tarifu noteikšanas principus un analizējot tarifu izpildes kontroles jautājumus.

Pētījumā analizēti Latvijas tiesību akti, tiesu prakse, SPRK lēmumi un Eiropas Savienības normatīvais regulējums, salīdzinājumam iezīmētas tikai galvenās Vācijas, Dānijas, Lietuvas un Igaunijas regulējumā ietvertās lietas, labākas prakses gadījumos apsverot tās izmantošanu arī Latvijā. Vācijas regulējuma izpēte galvenokārt pamatota ar Vācijas un Latvijas tiesību sistēmu savstarpējo līdzību un ciešo saikni jo īpaši administratīvo tiesību jomā, bet Dānijas piemērs analizēts, novērtējot Dānijas valsts ambiciozos plānus enerģētikas nozares pilnveidē uz 2050. gadu, kuru sasniegšanai valsts jau tagad ir uzsākusi padziļinātu un izvērstu darbu, ieskaitot tiesiskā regulējuma sakārtošanu. Pētījumā ārvalstu regulējuma atspoguļojums veikts vienīgi salīdzinājumam vai vispusīgākam ieskatam, neveicot padziļinātu un detalizētu analīzi par katrā valstī pastāvošo tiesisko regulējumu un praksi regulatoru darbības jomā. Papildus ir skatīta arī kaimiņvalstu Lietuvas un Igaunijas pieredze, apzinoties, ka tālākā nākotnē Baltijas elektroenerģijas tirgus, visticamāk, veidos vienotu tirgus apgabalu, kura ietvaros būs jāmeklē piemērotākie risinājumi tirgus uzraudzības nodrošināšanai.

Pētījuma izstrādes laikā autori tikās ar pārstāvjiem no Ekonomikas ministrijas, Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas, SPRK, Tiesībsarga biroja, Valsts kontroles, Latvijas Patērētāju interešu aizstāvības asociācijas, AS „Latvenergo”, SIA „Enefit”, AS „Rīgas siltums”, SIA „Dalkia Latvia” un SIA „Fortum Latvija”, kā arī ar enerģētikas ekspertu Juri Ozoliņu, Edgaru Vīgantu (Latvijas Bioenerģijas asociācijas valdes loceklis, SIA „BaltEnEko” valdes priekšsēdētājs un SIA „Ludzas Bio-Enerģija” valdes loceklis) un publisko tiesību ekspertiem Edgaru Pastaru un Jāni Plepu. Pētījuma autori saņēmuši arī bezmaksas juridisko atbalstu attiecībā uz Vācijas tiesisko regulējumu no advokātu biroja *McDermott Will & Emery Rechtsanwälte Steuerberater LLP*.

¹⁰ Noteikumu projekts „Grozījumi Ministru kabineta 2009. gada 10. marta noteikumos Nr. 221 „Noteikumi par elektroenerģijas ražošanu un cenu noteikšanu, ražojot elektroenerģiju koģenerācijā”, pieņemts Ministru kabinetā 28.08.2012. Pieejams: <http://www.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?dateFrom=2011-08-18&dateTo=2012-08-17&text=ko%C4%A3ener%C4%81cij&org=0&area=0&type=0> [aplūkots 04.09.2012.].

II GALVENIE SECINĀJUMI UN IETEIKUMI

Galvenie secinājumi un ieteikumi attiecībā uz SPRK institucionālo uzbūvi un funkcionālo darbību elektroenerģijas un siltumenerģijas nozarē attiecas gan uz publiskajā telpā plaši apspriestajiem jautājumiem, gan arī uz citiem aspektiem, kas pētījumā uzskatīti par būtiskiem labas pārvaldības nodrošināšanai.

Regulatora institucionālā uzbūve

1. Lēmums likvidēt pašvaldību regulatorus un uzdot SPRK valsts mērogā vienoti regulēt visus regulējamās enerģētikas nozares komersantus ir atzīstams par pareizu. Salīdzinot SPRK darbību sabiedrisko pakalpojumu regulēšanā ar pašvaldības regulatoru darbību, secināms, ka SPRK ir uzlabojusi regulēšanas profesionalitāti, neatkarību un vienveidīgumu.

Decentralizētajos regulatoros, pirmkārt, bija ļoti atšķirīgs kompetences un izpratnes līmenis, otrkārt, bija vērojama pārmērīga pašvaldību ietekme, kā rezultātā sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu diktēja politiskā situācija pašvaldībā, nevis likumā paredzētie regulēšanas principi. Centralizēta regulatora izveides rezultātā ieguvēji ir gan sabiedrisko pakalpojumu sniedzēji, gan lietotāji, jo SPRK ir iespēja izmantot savas ilgstoši uzkrātās profesionālās prasmes un pieredzi, visu iesaistīto pušu interesēs risinot vairāku gadu garumā veidojušās problēmas sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas nozarē.

Likumdevējam ir jāsaģlabā centralizēta enerģētikas regulēšana, lai nodrošinātu regulēšanas funkcijas profesionālu, neatkarīgu un vienveidīgu izpildi.

2. Praksē ir nepieciešama un veicināma cieša regulējošās un konkurenci uzraugošās institūcijas sadarbība, jo to kompetencē ietilpstošie jautājumi nereti ir ļoti cieši saistīti vai vismaz daļēji pārklājas, un to rīcībā esošo resursu (profesionālās zināšanas, materiālo un tehnisko resursu bāze, izpētes un analīzes rezultāti) apvienošana spēj uzlabot un pilnveidot abu iestāžu darbu un pieņemto lēmumu kvalitāti.

Pētījuma gaitā netika konstatēti principiāli šķēršļi SPRK un Konkurences padomes iespējamai apvienošanai, tomēr vienlaikus norādāms, ka šādas apvienošanas iespēja būtu rūpīgi analizējama, izvērtējot trūkumus un priekšrocības, ko šāda apvienošana varētu dot.

3. SPRK neatkarīgas iestādes statuss, proti, tas, ka SPRK nav funkcionāli un institucionāli augstākas iestādes, atbilst Eiropas Savienības neatkarīgai iestādei izvirzītām prasībām un, pretēji publiski paustiem argumentiem, nav šķērslis pienācīgai SPRK funkciju izpildei.

Tomēr formāls neatkarības statuss nenodrošina patiesu iestādes neatkarību. Tāpēc SPRK ir pastiprināti jāstrādā pie savas institucionālās neatkarības stiprināšanas pēc būtības, lai ar laiku nodrošinātu, ka SPRK Latvijā, līdzīgi kā regulatori ārvalstīs, tiešām pēc būtības tiek uztverts un vispārīgi atzīts par neatkarīgu iestādi, kas kompetenti, kvalitatīvi un neieinteresēti pilda savas funkcijas. Jāuzsver arī, ka SPRK neatkarības garantijas ir īpaši nozīmīgas kontekstā ar politiskās ietekmes mazināšanu. Tā kā sabiedrisko pakalpojumu regulēšana attiecas uz finansiāli apjomīgu summu apgrozību un politiski jūtīgiem sociālajiem jautājumiem, regulēšanas darbības īpaši piesaista politiķu uzmanību, tādēļ regulatora garantijām ir jābūt tādām, lai tas nenonāktu politisko procesu „slazdā”.

Tālākajos secinājumos un ieteikumos īpaša uzmanība pievērsta tādiem neatkarības nodrošināšanas aspektiem kā SPRK padomes locekļu izvēles kārtība, finansējums un darbības atklātība.

4. SPRK padomes un priekšsēdētāja atlase un darbība ir būtiska iestādes neatkarības nodrošināšanai. SPRK padomes locekļu un priekšsēdētāja izraudzīšanās konkursa kārtībā ir vērtējama pozitīvi. Tomēr

vienlaikus jāuzsver, ka līdzšinējā Latvijas pieredze liecina, ka konkursa piemērošana padomes locekļu amata pretendentu atlasei pārsvarā tikai teorētiski nodrošina iespēju amatā nokļūt profesionāliem un pienācīgu izglītību apguvušiem pretendentiem. Tāpēc, papildus vispārējai nepieciešamībai valsts līmenī veicināt uzticamību amatu konkursiem, SPRK padomes locekļu un priekšsēdētāja izraudzīšanās konkursa kārtību nepieciešams būtiski uzlabot, izvirzot konkrētus kritērijus pretendentiem, paredzot atklātu konkursa komisijas darbību un skaidru procedūru, kādā izvēlētie kandidāti tiek virzīti iecelšanai amatā.

Lai sniegtu papildus garantiju padomes locekļu neatkarībai no politiskas ietekmes, likumdevējam būtu likumā jānosaka pamatprincips, ka SPRK padomes locekļi tiek iecelti amatā pamīšus, nevis visi vienlaikus. Šāda pieeja mazinātu SPRK atkarību no politiskajiem procesiem un veicinātu neatkarīgu SPRK funkciju izpildi, jo, pirmkārt, dažādu amata termiņu gadījumā tiek nodrošināta informācijas nepārtrauktība un saikne ar padomes darbību, kā arī konsekventāka lēmumu pieņemšana. Otrkārt, dažādu amata termiņu gadījumā netiktu radīta iespēja konkrētajā brīdī pie varas esošajiem politiskajiem spēkiem iecelt pilnīgi visus padomes locekļus.

Tāpat arī SPRK padomei, kurai ir kompetence noteikt SPRK iekšējo darba organizācijas kārtību un izpildinstitūciju struktūru, ieteicams veikt izmaiņas SPRK nolikumā, nosakot, ka katram padomes loceklim ir vienlaikus jāpilda vadības pienākumi kādā SPRK struktūrvienībā (departamentā), pārtraucot t.s. „brīvo” padomes locekļu praksi. Tas ļautu katram padomes loceklim ciešāk iesaistīties SPRK ikdienas darba aktualitātēs un problēmās, jo padomes locekļa amata pienākuma distancēta izpilde neveicina pārvaldes efektivitāti.

5. Vēl viens nozīmīgs neatkarības nodrošināšanas aspekts ir iestādes budžets. SPRK budžeta veidošanās principi līdz šim nav radījuši tiešu interešu konfliktu lēmumu pieņemšanas procesā, līdz ar to neapstiprinās publiski paustās aizdomas par SPRK ieinteresētību augstāku tarifu noteikšanā, tādējādi palielinot SPRK budžeta apmēru. Kārtība, kādā Latvijā ir paredzēta SPRK budžeta izveidei un izlietošanai, pamatā atbilst Eiropas Savienības prasībām un nodrošina pienācīgu SPRK neatkarības līmeni.

Tomēr būtiski ir norādīt, ka SPRK kā valsts pārvaldes iestādei ir jāizvairās ne tikai no reāla interešu konflikta valsts pārvaldes uzdevumu izpildē, bet arī no šķietama (t.i., pamatotas šaubas raisoša) interešu konflikta. Turklāt jānorāda, ka tieša interešu konflikta iespējamība (varbūtība) nav pilnībā izslēgta attiecībā uz turpmāko SPRK darbību. Ja regulēto sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju nodevas nesegs SPRK darbības vajadzībām nepieciešamos finanšu līdzekļus, pieaug risks, ka SPRK pieņems lēmumu reālā interešu konflikta situācijā.

Ņemot vērā minēto, kā arī to, ka SPRK kā neatkarīgas iestādes loma, cita starpā, ir nesaraucjami saistīta ar plašas sabiedrības uzticības iemantošanu, likumdevējam ir jānodrošina sabiedrības šaubu izslēgšana par SPRK objektivitāti, neatstājot vietu potenciālam vai šķietamam interešu konfliktam.

Risinājums, atbilstoši kuram SPRK darbība tiek finansēta no sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju maksātajām nodevām, var tikt saglabāts, taču diskusijas būtu turpināmas par valsts nodevas aprēķināšanas principu iespējamu maiņu, proti, būtu ieteicams mainīt regulēšanas nodevas aprēķināšanas objektu no pašreizējā tirgus dalībnieku neto apgrozījuma uz kādu citu, neitrālāku rādītāju.

Kā viens no papildu risinājumiem SPRK finansiālās neatkarības nostiprināšanai būtu apsverama arī rezerves fonda izveide. Ja potenciālu strauju izmaiņu rezultātā būtiski saruktu SPRK iemaksātās valsts nodevas, rezerves fonds spētu zināmu laiku nodrošināt stabilu SPRK darbību un laiku alternatīvu risinājumu ieviešanai, neatstājot tūlītējas negatīvas sekas uz iestādes darbību. Pie potenciāliem SPRK finansiālās darbības riskiem, ko segtu šāds rezerves fonds, ir pieskaitāma arī situācija, kad SPRK saskaņā ar Valsts pārvaldes iestāžu nodarīto zaudējumu atlīdzināšanas likumu būtu jāatlīdzina privātpersonām ar savu darbību nodarītais kaitējums (likuma 26. pantā noteiktajā gadījumā).

6. SPRK kā neatkarīga tipa iestāde ir pakļauta daudz augstākām informācijas atklātības un savas darbības skaidrošanas prasībām, lai nodrošinātu un attaisnotu savu izņēmuma stāvokli un kompetenci, raisot uzticamību un pašāvēību sabiedrības acīs. SPRK ir jāpildinveido un pēc iespējas jāpaplašina tas informācijas apjoms, kuru SPRK vajadzētu padarīt atklātu un brīvi pieejamu sabiedrībai. Grūti izskaidrojama rīcība vai neizsekojama lēmumu pieņemšanas procedūra mazina SPRK uzticamību sabiedrības acīs, raisot šaubas par SPRK īstenotās uzraudzības kvalitāti, lēmumu pamatotību un augstā neatkarības līmeņa attaisnošanos.

Pirmkārt, SPRK ir jāievieš saprātīgs līdzsvars starp sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju interesi komercnoslēpuma aizsardzībā un sabiedrisko pakalpojumu lietotāju tiesībām zināt, cik un tieši par ko tie maksā. Minētais līdzsvars regulētā tirgus nozarē nozīmē salīdzinoši augstāku aizsardzības līmeni sabiedrisko pakalpojumu lietotāju interesēm, nekā tas ir brīvā tirgus gadījumā, kur regulējamās attiecības starp komersantiem un patērētājiem. Tādēļ, pārskatot informācijas atklātības jautājumu regulējumu, tas pārstrādājams tādējādi, ka tiek paredzēts atšķirīgs regulējums monopola vai dominējošā stāvoklī esošā uzņēmuma sniegtās informācijas un komercnoslēpuma aizsardzībai, bet cits – tādiem sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem, kuriem nepiemīt monopola vai dominējošs stāvoklis konkrētā tirgū.

Otrkārt, SPRK lēmumi ir jāpieņem „kā uz skatuves”, tas ir, tiem ir jābūt ne tikai brīvi pieejamiem, bet arī jā satur pilnīgi visa nepieciešamā motivācija un argumentācija, lai sabiedrības pārstāvji varētu brīvi pārliecināties par lēmumu pamatotību. Vienlaikus nepieciešamības gadījumā SPRK ir jāspēj vienkārši un saprotami skaidrot savu redzējumu par savu lēmumu, sniegt atklātu un objektīvu informāciju par tarifu izmaiņu iemesliem, neaprobežojoties vienīgi ar vispārīgu pamatojumu vai grūti atšifrējamiem terminiem, kā arī vērtējumu par tarifa izmaiņu īstermiņa ietekmi uz sabiedrību un ilgtermiņa ieguvumiem sabiedriskā pakalpojuma drošā un kvalitatīvā apgādē.

Papildus jānorāda, ka SPRK ir jāveicina sabiedrības aktīvāka iesaiste lēmumu pieņemšanā un arī jānodrošina sabiedrības izteikto iebildumu un ierosinājumu atspoguļošana SPRK lēmumos (pievienojot sabiedriskās apspriešanas materiālus), attiecīgi arī iekļaujot savos lēmumos argumentāciju lietotāju izteikto iebildumu vai ierosinājumu akceptēšanai vai noraidīšanai.

7. SPRK administratīvo aktu un faktiskās rīcības tiesiskuma uzraudzības kārtība atsevišķos gadījumos ir tik sarežģīta, ka sabiedriskā pakalpojuma lietotājam nav iespējams saprast, kas, kādā termiņā un kur ir jāpārsūdz. Ievērojot vispārējos valsts pārvaldes principus, SPRK būtu vairāk jāinformē sabiedrība par to, kad un kādus lēmumus tā plāno pieņemt, kā arī kādas būs iespējamo pieņemto lēmumu sekas un ieinteresēto personu tiesības tos pārsūdzēt.

Papildus jānorāda, ka pašreizējā situācija, kad administratīvās tiesas izskata plašu sabiedrības daļu skarošas lietas hronoloģiskā kārtībā kopā ar citām administratīvajām lietām, nav attaisnojama un savienojama ar sabiedrības vispārējām interesēm. Līdz ar to, pirmām kārtām, likumdevējam, nosakot saīsinātus procesuālos termiņus administratīvajā procesā tiesā, būtu jāpiešķir prioritāte tām lietām, kurās pieteikuma priekšmets skar SPRK izdotu vispārīgo administratīvo aktu vai faktisko rīcību, kas attiecas uz sabiedrisko pakalpojumu tarifu noteikšanu vai izvērtēšanu, kā arī skar citus plašam sabiedrības lokam būtiskus jautājumus.

Otrkārt, likumdevējam būtu jāpaplašina to personu loks, kas ir tiesīgas iesniegt pieteikumu tiesā un lūgt tiesu ierosināt administratīvo lietu, lai veiktu SPRK darbības uzraudzību. Pašreizējais vispārējais tiesiskais regulējums paredz iespēju pārsūdzēt SPRK izdotos vispārīgos administratīvos aktus vai faktisko rīcību tikai tām privātpersonām, kuru tiesības vai tiesiskās intereses ir aizskartas vai var tikt aizskartas (Administratīvā procesa likuma 31. panta otrā daļa), tomēr tas nav pilnībā piemērots sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas darbības tiesiskuma uzraudzībai.

Līdzīgi kā vides tiesībās, arī sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas jomā likumdevējam būtu jānosaka izņēmums no Administratīvā procesa likuma 31. panta otrās daļas vispārējās tiesiskās spējas vērsties ar pieteikumu administratīvajā tiesā. Šāda izņēmuma noteikšanas gadījumā ikvienai privātpersonai, kā arī personu apvienībai, organizācijai un grupai būtu tiesības vērsties ar pieteikumu administratīvajā tiesā, lūdzot veikt SPRK izdotā vispārīgā administratīvā akta vai faktiskās rīcības tiesiskuma kontroli.

Administratīvā procesa likuma 31. panta otrās daļas izņēmuma pamatojums ir apstāklis, ka SPRK savas darbības ietvaros ļoti bieži izdod vispārīgos administratīvos aktus un veic faktisko rīcību, kura skar ļoti plašu sabiedrisko pakalpojumu lietotāju loku. Turklāt sabiedrisko pakalpojumu lietotāji, līdzīgi kā darbinieki vai patērētāji, bieži ir mazāk aizsargāti tiesisko attiecību dalībnieki, kuriem ir ierobežotas iespējas nodrošināt savu interešu pienācīgu aizsardzību. Tāpat ir jāņem vērā apstāklis, ka SPRK izdotie vispārīgie administratīvie akti un veiktā faktiskā rīcība rada vispārēju ietekmi uz tautsaimniecību kopumā, kuru nevar reducēt tikai uz konkrētām privātpersonām.

Regulatora funkcionālā darbība elektroenerģijas un siltumenerģijas nozarē

8. SPRK funkcijās ietilpst gan uzraudzīt, lai sabiedrisko pakalpojumu sniegšanā regulējamās nozarēs tiktu ievēroti normatīvie akti, gan arī veicināt attīstību enerģētikas nozarē. Tas prasa SPRK uzņemties arī lielāku atbildību un aktīvāku lomu par kopējo enerģētikas tirgus virzību un attīstību.

Tas nozīmē, ka SPRK ir jāuzņemas aktīvāka normatīvo aktu grozījumu vai jaunu normatīvo aktu izstrādes iniciatīva, aktīvāk jāiesaistās valsts enerģētikas politikas plānošanā un jāpauž nostāja jautājumos, kas skar pašu regulatoru vai kopējo enerģētikas tirgus funkcionēšanu valstī. Šāda darbība no SPRK puses būtu sagaidāma arī tajos gadījumos, kad SPRK formāli nav tiešu likumdošanas iniciatīvas tiesību.

Nenoliedzami, nozīmīga ir arī Ekonomikas ministrijas iesaiste enerģētikas politikas izstrādāšanā un īstenošanā, ciktāl tas skar regulēšanas jautājumus. SPRK un Ekonomikas ministrijai būtu pastāvīgi jākoordinē sava darbība un jāapmainās viedokļiem, lai veicinātu nozares vispārēju attīstību.

9. Līdzšinējie tarifu noteikšanas principi ir aktuāla problēma sabiedrisko pakalpojumu regulēšanā. Būtu jāmaina pieeja tarifu noteikšanā, no „izmaksu-plus” metodes pārejot uz iniciatīvā (motīvos) balstītu tarifu noteikšanas metodi. Ekonomikas ministrijai sadarbībā ar SPRK būtu nekavējoties jāuzsāk aktīvs darbs pie tarifu regulēšanas pamatprincipu reformēšanas. Līdzšinējā ekonomisko izmaksu jeb „izmaksu-plus” metode nav sevi attaisnojusi un praksē funkcionē tādā veidā, kas nesasniedz regulēšanas sociāli derīgo mērķi un nenodrošina enerģētikas nozares ilgtermiņa attīstību.

Esošais sabiedrisko pakalpojumu tarifu noteikšanas princips ir balstīts uz sabiedriskā pakalpojuma sniedzēja ekonomisko izmaksu apkopojumu attiecībā uz konkrēto pakalpojumu (t.s. „izmaksu-plus” jeb angļiski „cost-plus” metode). Konkrētās metodes piemērošana nozīmē, ka, SPRK, analizējot, vai tarifu projektu iesniegušais sabiedrisko pakalpojumu sniedzējs ir pietiekami rentabls, neanalizē, vai sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja darbība ir pietiekami efektīva un vai tas savus līdzekļus neizlieto neekonomiski.

Turklāt līdzšinējā sabiedrisko pakalpojumu tarifu noteikšanas metode ne tikai neveicina darbības efektivitāti, bet pat zināmā mērā kavē sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju darbības efektivizāciju, jo tā sekmē nesaimniecisku un neprofesionālu sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju darbību. Tarifu noteikšanas metode neprasa no sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja kompetenci, ilgtermiņa skatījumu uz sava biznesa efektivitātes nepārtrauktu kāpināšanu, bet vienīgi norādīt faktiski esošās izmaksas.

Ja tomēr sabiedrisko pakalpojumu tarifu noteikšanas pamatā tiek saglabāta ekonomisko izmaksu metode, būtu nepieciešams to pilnveidot, paredzot SPRK plašāku iesaisti izdevumu nepieciešamības un adekvātuma izvērtēšanā.

Papildus nepieciešams saskaņot sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu un tarifu noteikšanu ar vides aizsardzības mehānismiem, proti, nav pieļaujams, ka tarifi var iekļaut siltumnīcefekta gāzu (SEG) emisiju kvotu izmaksas, jo to iekļaušana tarifos padara kvotu sistēmu bezjēdzīgu sakarā ar to, ka tā vairs nestimulē sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju izvēlēties videi draudzīgākus darbības veidus.

10. SPRK būtu rūpīgāk jāvērtē sabiedrisko pakalpojumu tarifu projekti pēc būtības, lai pārbaudītu, ka tarifa aprēķinos (tarifā) iekļautās ekonomiskās izmaksas tiešām ir pamatotas, proti, ir reālas un nepieciešamas, attiecināmas uz tarifu un nav apzināti vai neapzināti palielinātas, salīdzinot ar līdzvērtīgu tirgus situāciju. Šobrīd, ņemot vērā Valsts kontroles revīzijas ziņojumus un intervijas laikā Valsts kontrolieres Ingūnas Sudrabas izteikto viedokli, kā arī vairāku pakalpojumu sniedzēju viedokli, var secināt, ka SPRK formāli nosaka un pārbauda sabiedrisko pakalpojumu tarifus, pilnībā nepārlicinoties par to, vai sabiedriskā pakalpojuma tarifa aprēķinā iekļautās izmaksas atbilst ekonomiski pamatotām izmaksām. Vienlaikus jānorāda, ka pēdējā gada laikā vērojamas pozitīvas iezīmes – vairākos gadījumos SPRK panācis iesniegto tarifu projektu pārskatīšanu, konstatējot ekonomiski nepamatotas izmaksas.

SPRK būtu arī jāturpina strādāt pie tā, lai noteiktu pēc iespējas skaidrāku iekšējo kārtību (t.sk., lēmuma pieņemšanas procedūras, darbinieku atbildība un kompetenču sadalījums, jāievieš iekšējie paškontroles mehānismi), kādā veidā vērtējami un nosakāmi sabiedrisko pakalpojumu tarifi, kā arī jāpilnveido tarifu aprēķināšanas metodikas, paredzot izvērstu regulējumu, kāda informācija un kādā detalizācijas pakāpē sabiedrisko pakalpojumu sniedzējam ir jāiesniedz SPRK. Tas ļautu SPRK pieņemt argumentētu lēmumu, kura pieņemšanas procesam iespējams izsekot līdzī, tādējādi veicinot sabiedrības uzticēšanos SPRK pieņemtajiem lēmumiem. Turklāt šādā gadījumā sabiedrisko pakalpojumu tarifi tiktu noteikti pēc vienādiem kritērijiem, novēršot šaubas par SPRK selektīvo attieksmi.

11. Atspoguļojot Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvas 2009/72/EK (2009. gada 13. jūlijs) par kopīgiem noteikumiem attiecībā uz elektroenerģijas iekšējo tirgu un par Direktīvas 2003/54/EK atcelšanu¹¹ (turpmāk arī – Direktīva) izstrādes un pieņemšanas iemeslus, kura ir viens no elektroenerģijas un siltumenerģijas tirgus uzraudzību pamatā regulējošiem Eiropas Savienības tiesību aktiem, kā arī norādot uz tās noteikumu iztulkošanai un piemērošanai piešķirto ietvaru, Direktīva, cita starpā, uzsver, ka pakalpojumu lietotāju intereses veido Direktīvas kodolu, bet elektroenerģijas tirgus dalībnieku galvenais pienākums ir rūpes par pakalpojuma kvalitāti. Papildus tam Direktīva uzsver, ka tā respektē cilvēka pamattiesības un ievēro principus, kas jo īpaši noteikti Eiropas Savienības Pamattiesību hartā.

Direktīvā tieši ietverti norādi, ka pakalpojumu lietotāju intereses veido Direktīvas kodolu, nav iespējams iztulkot citādi, kā vien par aicinājumu jebkurā situācijā, kad Direktīva, kā arī uz tās pamata izveidotais nacionālais tiesību ietvars vai tiesu prakse, piemērojama pakalpojumu lietotāju un sniedzēju interešu konfliktam, tomēr piešķirt prioritāti, noteicošo lomu un svaru Direktīvas regulējuma centrā esošajām pakalpojumu lietotāju interesēm. Direktīvas noteikumi nav veidoti, lai nodrošinātu, ka regulators kā sabiedrisko pakalpojumu lietotāju un sniedzēju interešu līdzsvarotājs ar sausi matemātisku precizitāti vienmēr un jebkurā situācijā nodrošinātu precīzu aritmētisko vidējo starp abu pušu interesēm. Direktīvas sūtība ir bijusi norādīt, ka jebkuri Direktīvā iekļautie noteikumi iztulkojami un piemērojami, nelielu, bet tomēr – priekšroku dodot pakalpojumu lietotāju interešu nodrošināšanai un aizsardzībai. Tādēļ arī SPRK būtu ieteicams gan savā ikdienas darbā, gan arī regulēšanas sistēmas pilnveidošanā padziļināti ņemt vērā un īstenot praksē Direktīvas virsmērķi.

¹¹ Eiropas Parlamenta un Padomes direktīva 2009/72/EK (2009. gada 13. jūlijs) par kopīgiem noteikumiem attiecībā uz elektroenerģijas iekšējo tirgu un par Direktīvas 2003/54/EK atcelšanu (turpmāk – Direktīva). *Oficiālais Vēstnesis*, L 211, 14.08.2009., 55./93. lpp.

III PĒTĪJUMA ANALĪZES DAĻA

1. Regulatora institucionālā organizācija

Šajā nodaļā tiek vērtēta 2009. gada nogalē notikusī regulēšanas centralizācija, likvidējot pašvaldību regulatorus un to funkcijas uzticot SPRK; analizēts SPRK un Konkurences padomes darbības līdzīgais raksturs; vērtētas no normatīvajiem aktiem izrietošās prasības SPRK neatkarībai un apskatīta nepieciešamība mazināt ar neatkarīgās iestādes statusu saistītos riskus; analizēta SPRK padomes iecelšanas kārtība un prakse, sniedzot ierosinājumus uzlabojumiem; aplūkots bieži plašsaziņas līdzekļos izskanējušais jautājums par SPRK budžeta veidošanos un vērtēta SPRK iekļaušana vienotajā atlīdzības sistēmā; analizēta prakse un sniegti ierosinājumi situācijas uzlabošanai informācijas atklātības un sabiedrības līdzdalības jomā; kā arī sniegti ieteikumi regulēšanas darbības tiesiskuma uzraudzības pilnveidošanai.

a. Regulēšanas centralizācija

Pētījuma gaitā apkopotie ekspertu, sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju un lietotāju interešu aizstāvju viedokļi liecina par gandrīz viennozīmīgu atbalstu likumdevēja vēsturiskajam lēmumam izraudzīties vienotu regulatoru valsts līmenī, atsakoties no regulēšanas decentralizācijas. Līdz ar to no šodienas perspektīvas ir atzīstams par pareizu lēmums ar 2009. gada 1. novembri likvidēt pašvaldību regulatorus un uzdot SPRK valsts mērogā vienoti regulēt enerģētikas nozares komersantus. Salīdzinot SPRK darbību sabiedrisko pakalpojumu regulēšanā ar pašvaldības regulatoru darbību, secināms, ka SPRK ir uzlabojusi regulēšanas profesionalitāti, neatkarību un vienveidīgumu.

Var pievienoties SPRK Enerģētikas departamenta direktora Aināra Meņģelsoņa viedoklim, ka decentralizētajos regulatoros bija ļoti atšķirīgs regulēšanas izpratnes un kompetences līmenis, atšķirīga pieeja tiesību aktu interpretācijā, nekonekventa un atšķirīga tarifu noteikšanas metodikas piemērošana, kā arī trūka nozares pārraudzības kopumā.¹²

Tāpat var pievienoties Latvijas Patērētāju interešu aizstāvības asociācijas pārstāvja Aigara Krūma intervijā¹³ izteiktajam viedoklim, ka decentralizācijas formā regulētajā sektorā bija vērojama pārmērīga pašvaldību ietekme. Nereti tas noveda pie tā, ka sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu diktēja politiskā situācija pašvaldībā, nevis likumā paredzētie regulēšanas principi.

Līdz ar to centralizēta regulatora izveides rezultātā ieguvēji ir gan sabiedrisko pakalpojumu sniedzēji, gan lietotāji, gan arī valsts un SPRK, jo SPRK ir iespēja izmantot savas ilgstoši uzkrātās profesionālās prasmes un pieredzi, visu iesaistīto pušu interesēs risinot vairāku gadu garumā veidojušās problēmas sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas nozarē.

Ārvalstu pieredze

Gan Igaunijā un Lietuvā, gan arī Dānijā darbojas viena centralizēta iestāde, nepastāvot atsevišķiem pašvaldību regulatoriem. Igaunijā darbojas Konkurences iestāde (*Konkurentsiamet*)¹⁴, kuras kompetencē ietilpst gan konkurences, gan regulējamo tirgus nozaru uzraudzība, bet Lietuvā darbojas Valsts cenu un enerģijas kontroles komisija (*Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija*)¹⁵. Savukārt Dānijā ir izveidots Enerģijas regulators

¹² Meņģelsoņs A. Enerģētikas regulēšana – atziņas un izaicinājumi. Prezentācija SPRK 10.06.2011. konferencē par daudznozaru regulēšanu. Pieejama: <http://www.sprk.gov.lv/index.php?id=13807&csadala=13> [aplūkots 04.09.2012.].

¹³ Intervija ar Latvijas Patērētāju interešu aizstāvības asociācijas pārstāvi Aigaru Krūmu 2012. gada 24. janvārī.

¹⁴ Igaunijas Elektriķības tirgus likums (*Electricity Market Act, Chapter 9, § 93, 94*). RT I 2003, 25, 153. Pieejams angliiski: <http://www.konkurentsiamet.ee/?id=19475> [aplūkots 05.09.2012.] vai igauņiski: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112122011009> [aplūkots 16.07.2012.].

¹⁵ Lietuvas regulatora mājas lapas informācija. Pieejama angliiski: <http://www.regula.lt/en/about-us/> [aplūkots 16.07.2012.] un Lietuvas Enerģētikas likums (*Enerģētikos įstatymas, 8 straipsnis*). Žin., 2002, Nr. 56-2224. Pieejams lietuviski: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=429245 [aplūkots 16.07.2012.].

(Energitilsynet), kurš savu darbību uzsāka 2000. gadā, apvienojot Dānijas Gāzes un siltumapgādes cenu komiteju un Elektrības cenu komiteju.¹⁶

Turpretim Vācijā, ņemot vērā tās federācijas uzbūvi, darbojas viena centrālā regulēšanas iestāde – Vācijas Federālā tīkla aģentūra elektrībai, gāzei, telekomunikācijām, pastam un dzelzceļam (*Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen*, saīsināti – *BNetzA*), un papildus darbojas arī atsevišķi federālo zemju regulatori, kuru kompetencē ietilpst tādu jautājumu izlemšana, kas attiecas, piemēram, uz tīkla operatoriem, kuru pieslēgumi elektroenerģijas vai gāzes tīklam izveidoti mazāk nekā 100 000 lietotāju vajadzībām.¹⁷ Vācijas Federālā tīkla aģentūra elektrībai, gāzei, telekomunikācijām, pastam un dzelzceļam tika izveidota 2006. gada sākumā, kad Vācija liberalizēja dzelzceļa infrastruktūras tirgu.¹⁸

Vācijas prakse, kurā papildus aģentūrai funkcionē arī federālo zemju regulatori, vērtējama kopsakarā ar Vācijas Federatīvās Republikas valstisko iekārtu un struktūru, kas pašos pamatos ir būtiski atšķirīga no Latvijas valsts iekārtas. Tādēļ šī Vācijas pieredze Latvijas kontekstā nebūtu vērtējama kā piemērs vai norāde pēc nepieciešamības atjaunot regulatorus pašvaldību līmenī. Gluži pretēji, Vācijas piemērs būtu analizējams un ņemams vērā citādā aspektā. Proti, salīdzinot ar Latviju, Vācijas enerģētikas tirgus apmērs ir daudzkārt lielāks, tas ir ļoti plaši sazarots gan teritoriāli, gan arī pa dažādām tirgus nozarēm un segmentiem. Šādos apstākļos Vācija ir atzinusi par nepieciešamu veidot tādu regulēto tirgu uzraudzības modeli, kas pēc iespējas nodrošina vienota viedokļa un prakses veidošanos gan valstī kopumā, gan visās atsevišķajās federālajās zemēs. Tādējādi tiek nodrošināts, ka visu atsevišķo federālo zemju regulētie tirgi darbojas uz vienādiem, savstarpēji nediskriminējošiem noteikumiem un vienādi visas kopējās Vācijas sabiedrības interesēs.

Ņemot vērā minēto, attiecībā uz turpmāko attīstības perspektīvu nebūtu jāapsver atgriešanās pie decentralizēta regulēšanas modeļa, bet jā saglabā un jāstiprina SPRK kā centralizēta regulēšanas iestāde, pēc iespējas nodrošinot SPRK ar visiem nepieciešamajiem resursiem un kapacitāti. Tas darāms, lai panāktu, ka SPRK darbs ir augsti kvalificēts, uzticams, taisnīgs un atbilstošs labas pārvaldības principam, veidojot vienotu un vispārātzītu izpratni par regulētā tirgus darbību, regulatora pieņemtajiem lēmumiem, to prognozējamību un stabilitāti regulatora darbā gan nozares ekspertu vērtējumā, gan arī plašākas sabiedrības un valsts mērogā.

Turklāt, ņemot vērā Latvijas enerģētikas nozares tirgus salīdzinoši mazo apjomu, kā arī sagaidāmo saiknes palielināšanos ar Baltijas un Skandināvijas elektroenerģijas tirgu pēc vienota biržas apgabala izveides, ir sagaidāma regulēšanas darbību tieša vai netieša koordinēšana Baltijas valstu līmenī, tādējādi ļaujot tirgum funkcionēt pārskatāmāk un saskaņotāk. Savukārt regulatoru starptautiskā sadarbība būtu stiprināma jau esošo sadarbības modeļu ietvaros, piemēram, Eiropas Energo regulatoru padomē, Eiropas Savienības Energo regulatoru sadarbības aģentūrā un citos forumos, kas paredzēti konsultācijām un konkrētu jomu jautājumu risināšanai.

Ieteikums: Ir jā saglabā centralizēta enerģētikas regulēšana, lai nodrošinātu regulēšanas funkcijas profesionālu, neatkarīgu un vienvēidīgu izpildi.

¹⁶ Dānijas Enerģijas regulatora mājas lapas informācija. Pieejama angliiski: <http://energitilsynet.dk/tool-menu/english/> [aplūkots 16.07.2012.], Dānijas Enerģijas regulatora 2000. gada darbības pārskats. Pieejams dāniski: <http://energitilsynet.dk/om-energitilsynet/publikationer/30/2/> [aplūkots 16.07.2012.], Dānijas likums par elektroenerģijas piegādi (*Lov om elforsyning*, § 103). LOV nr 375 af 02.06.1999. Pieejams dāniski: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=12196> [aplūkots 16.07.2012.].

¹⁷ Vācijas Federālā tīkla aģentūras mājas lapas informācija, „*Responsibility and Task Delimitation*”. Pieejama: http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1931/EN/Areas/ElectricityGasRegulation/GeneralInformationOnEnergyRegulation/ResponsibilityAndTaskDelimitation/ResponsibilityAndTaskDelimitation_Basepage.html [aplūkots 16.07.2012.].

¹⁸ Vācijas Federālā tīkla aģentūras mājas lapas informācija. Pieejama angliiski: http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1912/EN/FederalAgency/TheAgency/TheAgency_node.html [aplūkots 16.07.2012.], Vācijas likums par Federālo tīkla aģentūru elektrībai, gāzei, telekomunikācijām, pastam un dzelzceļam (*Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen*). 07.07.2005., BGBl. I S. 1970, 2009. Pieejams vāciski: <http://www.gesetze-im-internet.de/begtpg/BJNR200900005.html> [aplūkots 16.07.2012.].

b. Regulētā tirgus un konkurences uzraudzība

Par regulēto tirgu un konkurences uzraudzības funkciju savstarpējo ciešo saikni un dažkārt pat konkurenci liecina Eiropas Parlamenta un Padomes direktīva 2009/72/EK (2009. gada 13. jūlijs) par kopīgiem noteikumiem attiecībā uz elektroenerģijas iekšējo tirgu un par Direktīvas 2003/54/EK atcelšanu¹⁹ (turpmāk arī – Direktīva). Tās apsvērumos ir atzīts, ka regulētajās nozarēs, kurās pastāv vai tirgu atvēršanas rezultātā ir jāveido konkurence, regulēšanas iestādei, pildot savas regulēšanas funkcijas un pienākumus, lēmumi ir jāpieņem tādējādi, lai tie vienlaikus ar visām citām interesēm, kas tai jāņem vērā lēmuma pieņemšanas gaitā, ne tikai nodrošinātu minimālus iespējamus konkurences eksistences apstākļus, bet arī veicinātu konkurences izaugsmi, kas savukārt dotu ieguldījumu patērētāju interešu aizsardzībā, jo tirgū spētu ienākt jauni tirgus dalībnieki.²⁰

Turklāt Direktīva tieši uzsver, ka regulatoram ir jāpiešķir pilnvaras izmantot visus saprātīgos līdzekļus savas darbības mērķu sasniegšanā, cieši konsultējoties un sadarbojoties ar citām nacionālajām institūcijām, bez izņēmuma ieskaitot konkurenci uzraugošo iestādi.²¹ Tāpat regulatoram savu pienākumu izpildes ietvaros ir pienākums nodrošināt, ka patērētāji gūst labumu no efektīvi funkcionējoša nacionālā tirgus, regulatoram veicinot konkurenci un palīdzot nodrošināt patērētāju aizsardzību.²² Dalībvalstīm vienlaikus ir paredzēts pienākums izveidot piemērotu, efektīvu un atklātu regulēšanas un kontroles mehānismu, kuram ir jāatbilst Eiropas Savienības noteikumiem par konkurenci un valsts atbalstu, lai izvairītos no dominējošā stāvokļa ļaunprātīgas izmantošanas, jo īpaši tādā formā, kas nāktu par sliktu patērētājiem.²³

No vienas puses, regulatoram kopsakarā ar pārējo savu pienākumu izpildi ir jāveicina konkurences veidošanās tajās regulēto tirgu nozarēs, kurās tas ir praktiski iespējams. No otras puses, konkurenci uzraugošajai iestādei ir pienākums uzraudzīt brīvas konkurences pastāvēšanu, sargājot tirgu un patērētājus no ļaunprātīgas dominējošā stāvokļa izmantošanas un citiem konkurences kropļojumiem.

Tādējādi redzams, ka cieša regulējošās un konkurenci uzraugošās institūcijas sadarbība praksē ir nepieciešama un veicināma, jo to kompetencē ietilpstošie jautājumi nereti ir ļoti cieši saistīti vai vismaz daļēji konkurē valsts pārvaldes līmenī, un to rīcībā esošo resursu (profesionālās zināšanas, materiālo un tehnisko resursu bāze, izpētes un analīzes rezultāti) apvienošana spēj uzlabot un pilnveidot abu iestāžu darbu un pieņemto lēmumu kvalitāti, veidojot vienotu izpratni un praksi, kā arī nodrošināt tiesiskajam regulējumam atbilstošu regulētā un brīvā tirgus funkcionēšanu.

Ārvalstu pieredze

Igaunijas Konkurences iestādes (*Konkurentsiamet*) veidošanās vēsture ir uzskatāms veiksmīgas regulēto tirgu un konkurences uzraudzības funkciju apvienošanas piemērs. Vēl 2002. gada sākumā Igaunijas Ekonomikas ministrijas padotībā darbojās Enerģijas tirgus inspekcija (*Energiaturu Inspeksioon*), Finanšu ministrijas padotībā – Konkurences iestāde, bet Transporta un sakaru ministrijas padotībā – Sakaru iestāde (*Sideamet*, kurai piemita aģentūras statuss) un Dzelzceļa iestāde (*Raudteeamet*, kurai piemita aģentūras statuss).²⁴ Vispirms 2002. gada

¹⁹ Eiropas Parlamenta un Padomes direktīva 2009/72/EK (2009. gada 13. jūlijs) par kopīgiem noteikumiem attiecībā uz elektroenerģijas iekšējo tirgu un par Direktīvas 2003/54/EK atcelšanu. *Oficiālais Vēstnesis*, L 211, 14.08.2009., 55./93. lpp.

²⁰ Direktīvas 1. apsvēruma (viens no elektroenerģijas iekšējā tirgus izveides mērķiem ir konkurētspējīgas cenas); 4. apsvēruma (dalībvalstīs nepastāv vienlīdz efektīvs regulēto tirgu uzraudzības līmenis); 12. apsvēruma (jauniem tirgus dalībniekiem ir jāgarantē piekļuve tirgum saskaņā ar pārredzamu un efektīvu regulējumu); 37. apsvēruma (neierobežojot konkurences tiesību piemērošanu, regulatoriem ir jāparedz pilnvaras pieņemt lēmumus arī par tādiem pasākumiem, kuru mērķis ir nodrošināt, ka lietotāji gūst labumu no efektīvas konkurētspējas sekmēšanas, kas nodrošina iekšējā tirgus pareizu darbību).

²¹ Direktīvas 36. pants.

²² Direktīvas 36. panta (g) punkts.

²³ Direktīvas 37. panta trīspadsmitā daļa.

²⁴ Märt Ots. *The new way of regulation; Competition Authority combined with regulator*. Pieejams: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Presentation_Tartu_Estonian_regulator.pdf [aplūkots 16.07.2012.], Igaunijas likums par valdības tiesību aktu un citu aktu grozīšanu attiecībā uz Ekonomikas un Transporta un sakaru ministriju kompetenci (*Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus seonduvalt Majandusministeeriumi ning Teede- ja Sideministeeriumi ühendamisega*, § 63). RT I 2002, 87, 505. Pieejams: <https://www.riigiteataja.ee/akt/209580> [aplūkots 16.07.2012.].

1. novembrī tika īstenota Igaunijas ministriju reorganizācija, kā rezultātā visas minētās iestādes tika nodotas Ekonomisko lietu un Satiksmes ministrijas padotībā. Savukārt 2008. gada 1. janvārī, stājoties spēkā apjomīgām izmaiņām normatīvajos aktos, visas minētās iestādes tika apvienotas vienā iestādē – Konkurences iestādē.²⁵ SIA „Enefit” valdes priekšsēdētājs Jānis Bethers intervijas laikā norādīja, ka regulēšanas iestāde strādā labi un kvalitatīvi – ir prasīga un strikta pret tirgus dalībniekiem, taču tā tāda, iespējams, būtu arī bez apvienošanās. Vienlaicīgi novērojams, ka līdz ar apvienošanos Igaunijas kolēģiem ir lielāka izpratne par konkurences principiem un to veicināšanu, nekā SPRK.

Salīdzinājumam var minēt, ka Lietuvā, Dānijā un Vācijā konkurences uzraudzības jautājumi tiek nošķirti no regulēto tirgu uzraudzības iestādes kompetences. Tādējādi abas funkcijas netiek īstenotas ar viena institucionāla veidojuma palīdzību.

Latvijā SPRK un Konkurences padomes turpmākā strukturālā uzbūve un darba organizācija ir rūpīgi vērtējama un pārdomājama. Iestāžu apvienošanai nebūtu jāklūst par pašmērķi tikai aprakstītā Igaunijas veiksmīgā piemēra dēļ. Tā vietā izvērtējami trūkumi un priekšrocības, ko šāda iespējama apvienošana varētu dot. Turklāt vērtējams būtu ne tikai finansiālais aspekts, atzīstot, ka pārsvarā gadījumu vienas iestādes uzturēšana ir vienkāršāka un lētāka nekā divu atsevišķu iestāžu uzturēšana, bet arī citi aspekti, kas skar abu iestāžu darbu. Piemēram, profesionālās kvalifikācijas, zināšanu, izpētes un analīzes resursu pieejamība, turpmāka padziļināta darbinieku izglītošana regulēto tirgu un konkurences tiesību jautājumos, vienota, mērķtiecīga vienas iestādes rīcība, korekti kārtojot un organizējot gan brīvā tirgus, gan regulētā tirgus segmentus, kas rezultātā dotu būtisku papildus ieguvumu sabiedrībai un valstij, nodrošinot vispusīgu, argumentētu un prognozējamu dažādo tirgu funkcionēšanu.

Līdzšinējās situācijas piemērs

Konkurences padomes un SPRK apvienošanas mēģinājums

Ideja apvienot SPRK un Konkurences padomi (turpmāk arī – KP) ir aktuāla kopš 2009. gada, kad budžeta izdevumu samazināšanas nolūkā Ekonomikas ministrija sniedza Ministru kabinetā priekšlikumu apvienot SPRK ar KP. Ekonomikas ministrijas aplēses liecināja, ka kopējais ietaupījums, apvienojot iestādes, iespējams aptuveni 18% robežās, tas ir, aptuveni 603 000 latu no kopējā iestāžu budžeta. 2009. gada 29. septembra Ministru kabineta sēdes laikā, pēc iepazīšanās ar Ekonomikas ministrijas sagatavoto informatīvo ziņojumu par SPRK un KP apvienošanas variantiem, Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrs Edgars Zalāns (Tautas partija), kurš uzskatīja, ka nevar atbalstīt piedāvātos apvienošanas variantus, ierosināja balsot par šo jautājumu, un valdība nobalsoja pret apvienošanas piedāvājumu.²⁶ Tā laika ekonomikas ministrs Artis Kampars (Vienotība) ierosinājumu aktualizēja arī nākamajos gados, bet pašreizējais ekonomikas ministrs Daniels Pavļuts (Reformu partija) vairs neplāno SPRK un KP apvienošanu.²⁷ D. Pavļuts uzskata, ka būtu jādomā, kā nākotnē stiprināt KP, jo tās profesionālai, operatīvai un kvalitatīvai darbībai ir liela nozīme, lai novērstu konkurences tiesību pārkāpumus.

2009. gada informatīvajā ziņojumā par priekšlikumiem Konkurences padomes un Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas apvienošanai norādīts, ka „*pēc būtības SPRK un KP ir kopējs mērķis – veicināt konkurenci sabiedrības interesēs. SPRK darbības lauks ir jomas, kurās nav izveidojusies pietiekama konkurence, lai nodrošinātu sabiedrībai svarīgus pakalpojumus par pieejamām cenām, tādēļ komercdarbību*

²⁵ Igaunijas likums par valdības tiesību aktu un citu aktu grozīšanu attiecībā uz pārvaldes apvienošanu (*Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus tulenevalt valitsusasutuste ühendamisest*, § 1051). RT I 2007, 66, 408. Pieejams: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12892411> [aplūkots 16.07.2012.].

²⁶ Ziņu aģentūra LETA: Valdība balsojumā noraida piedāvājumu par SPRK un KP apvienošanu. TVNET.lv, 29.09.2009. Pieejams: http://financenet.tvnet.lv/zinas/128257-valdiba_balsojuma_noraida_piedavajumu_par_sprk_un_kp_apvienosanu [aplūkots 10.09.2012.].

²⁷ Ziņu aģentūra LETA: Varētu atgriezties pie jautājuma par KP un SPRK apvienošanu. Apollo.lv, 05.07.2012. Pieejams: <http://www.apollo.lv/zinas/varetu-atgriezties-pie-jautajuma-par-kp-un-sprk-apvienosanu/521066> [aplūkots 10.09.2012.].

šajās nozarēs sabiedrības interešu aizsardzības dēļ nepieciešams regulēt. Vienlaicīgi konkurences veicināšana un uzraudzība šajās un arī citās tautsaimniecības nozarēs ir Konkurences padomes darbības joma. Vērtējot abu iestāžu lomu tautsaimniecības attīstībā un to darbības specifiku, jāsecina, ka iestāžu kopējā darbībā vērojama cieša konverģence un tādēļ nepieciešama ciešā sadarbība to ikdienas funkciju veikšanā. Ņemot vērā iepriekš minēto un tendenci konkurencei strauji attīstīties arī regulējamo sabiedrisko pakalpojumu nozarēs, Ekonomikas ministrija par lietderīgu atzīst KP un SPRK apvienošanu vienotā iestādē, kas vienlaicīgi ietaupītu valsts budžeta līdzekļus un veicinātu efektīvāku valsts pārvaldi”.²⁸ Ekonomikas ministrija piedāvāja divus reorganizācijas variantus, par piemērotāko uzskatot variantu, kas paredzēja apvienot KP un SPRK, izveidojot jaunu iestādi.²⁹

SPRK iebilda pret ierosinājumu apvienot to ar KP, norādot, ka tas neatbilst Eiropas Savienības tiesību aktiem, kā arī nepieciešamībai konsolidēt valsts budžetu, jo abas institūcijas būs jāfinansē no valsts budžeta.³⁰ Savukārt toreizēja KP vadītāja Ieva Jaunzeme apvienošanu atbalstīja, to par apsveramu uzskata arī jaunā KP vadītāja Skaidrīte Ābrama, norādot, ka: „[...] no vienas puses skatoties, divas institūcijas veic vienu darbu, tad kāpēc tām neapvienoties”, kā arī uzsverot, ka vairākās Eiropas valstīs šobrīd notiek konkurences iestādes un regulatora apvienošana, veidojot iekšējā tirgus uzraugošas aģentūras. KP vadītāja Skaidrīte Ābrama norādījusi arī uz praksē esošām problēmām: „Bieži vien, saskaroties ar regulatora kompetences lietām, esmu nodomājusi, ka būtu labi, ja SPRK strādātu kāds bijušais KP darbinieks, kas varētu izskaidrot dažādas konkurences jomas problēmas, lai vēlāk nerastos situācija, ka KP lietās ir jāvērtē SPRK pieņemto lēmumu sekas, kā tas notika 2006. gada lietā par AS „Latvenergo” un SIA „Juglas jauda” tarifiem, un KP nācās secināt, ka tarifu noteikšanas metodika daļā Rīgas siltumenerģijas iepirkuma tirgu ierobežo brīvu konkurenci”.³¹

KP iepriekš arī uzskatīja, ka iestāžu apvienošanas gadījumā kā primāra saglabājama konkurences uzraudzības funkcija, kas aptver visas tautsaimniecības nozares, savukārt regulācija veicama tikai nozarēs, kur patiesi brīva konkurence nevar notikt un nepieciešama valstiska iejaukšanās. KP arī norādīja, ka, pirmkārt, izmantojot tirgus analīzes pieredzi, kas uzkrāta SPRK un KP, būtu iespējams veiksmīgāk atklāt nozīmīgākos konkurences tiesību pārkāpumus – karteļus. Otrkārt, SPRK līdzšinējā darbībā ir uzkrājusi bagātīgu pieredzi cenu pamatotības noteikšanā, un šī pieredze var tikt izmantota, izmeklējot dominējošā stāvokļa ļaunprātīgas izmantošanas aizlieguma pārkāpumu gadījumus. Treškārt, vēsturiski ir izveidojusies situācija, ka SPRK finansējums gandrīz trīs reizes pārsniedz KP finansējumu, lai gan SPRK pārraudzībā ir regulētās nozares, kas ir neliela daļa no visām tautsaimniecības nozarēm, kamēr KP pārrauga visas nozares, kurās ir konkurence. Jaunas institūcijas izveide dos iespēju līdzsvarot situāciju, proti, paredzēt atbilstošu finansējumu gan kopējai konkurences situācijas analīzei, gan nepieciešamības gadījumā veikt regulāciju.³²

Nav šaubu, ka abu iestāžu apvienošana prasītu ievērojamas izmaiņas to budžeta plānošanā un finanšu avotos, kompetenču, funkciju un pilnvaru apjomā, kā arī strukturālajā uzbūvē, vadībā un atbildīgajās amatpersonās. Tomēr neviens no tiem nav uzskatāms par nepārvaramu šķērslī, ja Latvijā likumdevējs izvēlētos abas iestādes apvienot. Tajā pašā laikā, ja abu iestāžu apvienošana netiek īstenota, būtu ieteicams apsvērt SPRK un Konkurences padomes ciešāku sadarbību tādu jautājumu izpētē un lēmumu pieņemšanā, kuri aptver abu iestāžu kompetencē ietilpstošos aspektus, tādējādi racionāli izmantojot valsts rīcībā esošos resursus un nodrošinot maksimāli padziļinātu, pamatotu un kvalitatīvu lēmumu pieņemšanu abās iestādēs.

²⁸ Informatīvais ziņojums par priekšlikumiem Konkurences padomes un Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas apvienošanai. Pieejams: http://www.mk.gov.lv/doc/2005/EMZino_200809_KPsprk.2951.doc [aplūkots 10.09.2012.].

²⁹ B variants paredzēja likvidēt KP, tās funkcijas nodotot SPRK. SPRK pildītu papildus funkcijas – konkurences uzraudzību tikai regulējamās nozarēs, bet izmeklēšanas funkcijas konkurences tiesību ievērošanas jomā visās regulējamās nozarēs tiktu nodotas Ekonomikas policijas pārvaldei, savukārt lietu izskatīšanu Reklāmas likuma ievērošanā konkurences jomā nodrošinātu tiesa.

³⁰ SPRK preses relīze: SPRK: apvienošana ar KP palielinās valsts budžeta izdevumus. 15.12.2010. Pieejama: <http://www.sprk.gov.lv/index.php?id=12577&csadala=222> [aplūkota 10.09.2012.].

³¹ Ziņu aģentūra LETA: Varētu atgriezties pie jautājuma par KP un SPRK apvienošanu. Apollo.lv, 05.07.2012. Pieejams: <http://www.apollo.lv/zinas/varetu-atgriezties-pie-jautajuma-par-kp-un-sprk-apvienosanu/521066> [aplūkots 10.09.2012.].

³² Ziņu aģentūra LETA: KP atbalsta apvienošanu ar SPRK. Delfi.lv, 03.11.2010. Pieejams: http://www.delfi.lv/bizness/biznesa_vidē/kp-atbalsta-apvienosanos-ar-sprk.d?id=34976585 [aplūkots 10.09.2012.].

Ieteikums: Pētījuma autori nesaskata principiālus šķēršļus iespējai apvienot SPRK un Konkurences padomi. Taču, lai šādu lēmumu pieņemtu, SPRK un Konkurences padomes iespējamā apvienošana ir rūpīgi analizējama, izvērtējot visus trūkumus un priekšrocības, ko šāda iespējamā apvienošanās varētu dot.

c. Regulatora neatkarība

(i) Direktīvas prasības regulatora neatkarībai

Regulatora neatkarības prasības juridiskā formā ir noteiktas ne tikai nacionālajos tiesību aktos, bet arī vairākos Eiropas Savienības tiesību aktos, tostarp, Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvā 2009/72/EK (2009. gada 13. jūlijs) par kopīgiem noteikumiem attiecībā uz elektroenerģijas iekšējo tirgu un par Direktīvas 2003/54/EK atcelšanu (turpmāk arī – Direktīva).

2007. gada sākumā Eiropas Komisija nāca klajā ar aicinājumu veidot jaunu Eiropas kopējo enerģētikas politiku, kura būtu vērsta uz konkurētspējas apvienošanu ar efektivitāti, piegāžu drošību un ilgtspēju. Aicinājums attiecās arī uz patiesa iekšējā enerģijas tirgus izveidošanu un tā efektīva regulēšanas mehānisma izveidi, savstarpēji harmonizējot nacionālo regulatoru pilnvaras un kompetenci, kā arī stiprinot to neatkarību un veicinot to savstarpējo sadarbību.³³ Izvirzot šādus mērķus, tika ņemta vērā tobrīd vairākās dalībvalstīs pastāvošā regulatoru darbības prakse, kas liecināja par neatkarības trūkumu, jo bija iespējama liela valdības ietekme uz regulatora lēmumiem, kā arī regulatoriem nebija piešķirts pietiekams tiesību, pilnvaru un rīcības brīvības apjoms.³⁴ Lai enerģijas iekšējais tirgus spētu funkcionēt pareizi, regulatoriem ir nepieciešamas tiesības pieņemt lēmumus par visiem jautājumiem, kas skar regulējamo nozari, to darot pilnīgi neatkarīgi no jebkādam publiskām vai privātām interesēm.

Iepriekšējā rindkopā minētie priekšnoteikumi bija par pamatu tam, lai tiktu veidota jauna Eiropas kopējā enerģētikas politika un 2009. gada otrajā pusē stātos spēkā Eiropas Savienības trešā enerģētikas pakete³⁵, kurā ietilpst arī Direktīva. Vairākiem no minētajiem priekšnoteikumiem ir būtiska nozīme arī pētījumā analizēto jautājumu kontekstā, piemēram, konkurences nodrošināšanai, ilgtspējai, regulatoriem piešķiramo tiesību un pienākumu apjomam, kā arī tā kompetences robežām lēmumu pieņemšanas gadījumā. Tie nav zaudējuši aktualitāti vēl joprojām un ir uzskatāmi par juridisko ietvaru, kurā iztulkojama un piemērojama Eiropas Savienības trešā enerģētikas pakete.

Par nozīmīgu Direktīvas pienesumu uzskatāms nacionālo regulatoru neatkarības jautājumu tiesiskais regulējums, jo tā prasa dalībvalstīm nodrošināt nacionālo regulatoru neatkarību no jebkādam tirgus interesēm un politiskās ietekmes. Saskaņā ar Direktīvu regulatoru neatkarība nodrošināma vismaz šādos aspektos³⁶:

- 1) katrā dalībvalstī darbojas tikai viens nacionālais regulators³⁷, pretēji agrākajai praksei, kad regulēšanas funkcijas bija nodotas vairāku iestāžu kompetencē;

³³ Haverbeke D., Naesens B., Vanderpe W. European Energy Markets and the New Agency for Cooperation of Energy Regulators. *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 28, No. 3, July 2010, p. 409.

³⁴ Direktīvas 33. apsvērum.

³⁵ Eiropas Trešo enerģētikas paketi veido šādi pamatdokumenti: (a) Eiropas Parlamenta un padomes direktīva 2009/72/EK (2009. gada 13. jūlijs) par kopīgiem noteikumiem attiecībā uz elektroenerģijas iekšējo tirgu un par Direktīvas 1003/54/EK atcelšanu. *Oficiālais Vēstnesis*, L 211, 14.08.2009., 55./93. lpp.; (b) Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2009/73/EK (2009. gada 13. jūlijs) par kopīgiem noteikumiem attiecībā uz dabasgāzes iekšējo tirgu un par Direktīvas 2003/55/EK atcelšanu. *Oficiālais Vēstnesis*, L 211, 14.08.2009., 94./136. lpp.; (c) Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (EK) Nr. 713/2009 (2009. gada 13. jūlijs), ar ko izveido Energoregulatoru sadarbības aģentūru. *Oficiālais Vēstnesis*, L 211, 14.08.2009., 1./14. lpp.; un (d) Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (EK) Nr. 714/2009 (2009. gada 13. jūlijs) par nosacījumiem attiecībā uz piekļuvi tīklam elektroenerģijas pārrobežu tirdzniecībā un par Regulas (EK) Nr. 1228/2003 atcelšanu. *Oficiālais Vēstnesis*, L 211, 14.08.2009., 15./35. lpp.

³⁶ Haverbeke D., Naesens B., Vanderpe W. European Energy Markets and the New Agency for Cooperation of Energy Regulators. *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 28, No. 3, July 2010, p. 410.

³⁷ Direktīvas 35. panta pirmā daļa.

- 2) regulatoram ir jābūt juridiski nošķirtam un funkcionāli neatkarīgam no jebkādas publiskās vai privātās ietekmes.³⁸ Tā amatpersonām un darbiniekiem ir jānodrošina iespēja pildīt savus pienākumus un pieņemt lēmumus bez jebkādas ietekmes vai norādēm no publiskā vai privātā sektora³⁹;
- 3) regulatoram ir jānodrošina atsevišķs budžets, kas var būt valsts kopēja budžeta daļa, bet noteikti dodot regulatoram autonomas tiesības piešķirto budžeta līdzekļu izlietošanā. Regulatora neatkarība stiprināma arī ar cilvēku resursiem, kas regulatora pienākumu neatkarīgai izpildei ir pietiekami profesionālās kompetences un skaita ziņā.⁴⁰

Secinājums: Formāli Direktīvas prasības attiecībā uz SPRK neatkarības nodrošināšanu Latvijā ir izpildītas.

(ii) Neatkarīgas iestādes statuss un tā radītie riski

Ieviešot Eiropas Savienības direktīvu prasības, likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” 11. pants tieši nosaka, ka SPRK ir neatkarīga likumā noteikto funkciju pildīšanā, tas ir, SPRK nav padota valsts vai pašvaldību institūcijām. Tādējādi SPRK ir neatkarīga jeb patstāvīga tipa valsts pārvaldes iestāde, kas neiekļaujas vienotajā hierarhiskajā valsts pārvaldes sistēmā.

Pētījuma autori, pretēji Latvijas Republikas tiesībsarga 2011. gada 27. oktobra atzinumā⁴¹ secinātajam, nesaskata problēmu apstākli, ka SPRK nav augstākas valsts pārvaldes iestādes, kas īstenotu funkciju izpildes uzraudzību vai sniegtu saistošus norādījumus. Turklāt, kā norādīts iepriekš, Eiropas Savienības regulējums nepieļauj šādas iestādes izveidošanu. Jānorāda arī, ka augstākas iestādes neesamība pati par sevi nav šķērslis pienācīgai valsts pārvaldes funkciju izpildei.

Secinājums: Tas, ka SPRK nav funkcionāli un institucionāli augstākas iestādes, atbilst Eiropas Savienības neatkarīgai iestādei izvirzītām prasībām un nav šķērslis pienācīgai SPRK funkciju izpildei.

Ārvalstu pieredze

Igaunijas Konkurences iestāde kā valdības aģentūra darbojas Ekonomisko lietu un Satiksmes ministrijas pārzinātajā nozarē, līdz ar to tā ir atbildīga ekonomisko lietu un satiksmes ministram. Izpildvaru Igaunijā īsteno valdība un valdības vadītas valsts aģentūras, pie izpildvaras pieskaitot arī pašvaldības un to iestādes.⁴² Vienlaikus ir paredzēts nozares ministra pienākums, vadot attiecīgo nozari, noteikt valsts aģentūru struktūru un izdot to organizēšanai un darbībai nepieciešamos normatīvos aktus.⁴³ Savukārt Igaunijas valdības un tās ministru darbības parlamentāro kontroli īsteno Igaunijas parlaments Rīgikogu (*Riigikogu*), kam ir dotas tiesības izteikt neuzticību valdībai kopumā vai kādam atsevišķam ministram, ja konstatēta politiski un tiesiski nepieņemama valdības vai ministra rīcība. Konkurences iestādes plaši atzīto augsto neatkarību cita starpā nodrošina apstākļi, ka tās pieņemtie lēmumi nav apstrīdami pie uzraugošā ministra, bet gan pārsūdzami tiesā.

Tā kā Lietuvas Enerģijas likums nosaka Lietuvas Valsts cenu un enerģijas kontroles komisijas neatkarību tās funkciju izpildē, tā ir juridiski nošķirta un funkcionālā ziņā neatkarīga no citām publiskām vai privātām

³⁸ Direktīvas 35. panta ceturtais daļas (a) punkts.

³⁹ Direktīvas 35. panta ceturtais daļas (b) punkts.

⁴⁰ Direktīvas 35. panta piektās daļas (a) punkts.

⁴¹ Latvijas Republikas tiesībsarga 2011. gada 27. oktobra atzinums Nr. 6-6/240 pārbaudes lietā Nr. 2011-289-27L. Pieejams: http://www.tiesibsargs.lv/files/atzinumi/atzinums_par_elektroener%C4%A3ijas_tarifu_noteik%C5%A1anas_procesa_atbilst%C4%ABbu_labas_p%C4%81rvald%C4%ABbas_principam.pdf [aplūkots 04.09.2012.].

⁴² Igaunijas likums par valdības uzbūvi (*Vabariigi Valitsuse seadus*, § 39). RT I, 29.12.2011, 149. Pieejams: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011149> [aplūkots 06.09.2012.].

⁴³ Igaunijas likums par valdības uzbūvi (*Vabariigi Valitsuse seadus*, § 41). RT I, 29.12.2011, 149. Pieejams: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011149> [aplūkots 06.09.2012.].

personām. Lietuvas Seims (parlaments) un valdība veido un nosaka valsts kopējo politiku un attīstības stratēģiju, taču Valsts cenu un enerģijas kontroles komisijas priekšsēdētājs, locekļi, ierēdņi un darbinieki savus pienākumus veic neatkarīgi no jebkādam tirgus interesēm un nesāņemot nekādas norādes no valdības vai jebkuras citas publiskas vai privātas personas.⁴⁴

Dānijas Enerģijas regulatora vadošo personālu iecel un regulatora reglamentu izdod atbildīgais ministrs, tomēr regulators ir autonoma iestāde, kurai ministrs nevar dot norādījumus par tās kompetencē ietilpstošo jautājumu izskatīšanu.⁴⁵

Vācijā ar likumu ir noteikts, ka Federālā tīkla aģentūra elektrībai, gāzei, telekomunikācijām, pastam un dzelzceļam ir neatkarīga federāla iestāde, kas darbojas Vācijas Federālās ekonomikas un tehnoloģiju ministrijas pārzinātajā nozarē.⁴⁶ Par ļoti augstu aģentūras prezidenta un viceprezidentu darbības neatkarības līmeni liecina tas, ka līgumu par viņu dienesta attiecībām, ieskaitot atalgojuma un pensijas nosacījumus, slēdz Federālā ekonomikas un tehnoloģiju ministrija un aģentūras prezidents, bet līgumu apstiprina Federālā valdība.⁴⁷ Tādējādi tiek būtiski samazināta politiķu ietekme uz aģentūras vadītāju, tā vietā izceļot valdības kopējo atbildību par to, lai aģentūrai būtu iespēja pildīt savas funkcijas atbilstoši likumā noteiktajām prasībām.

Arī Latvijā SPRK ir padarīta par neatkarīgu iestādi, kuras darbībā nedrīkst iejaukties ne izpildvara, ne likumdevēja vara, ieviešot Direktīvas prasībām formāli atbilstošu SPRK kā neatkarīgas iestādes modeli. Tomēr pētījuma autori saskata nepieciešamību SPRK pastiprināti strādāt pie savas institucionālās neatkarības stiprināšanas pēc būtības, lai ar laiku nodrošinātu, ka SPRK Latvijā, līdzīgi kā regulatori ārvalstīs, tiešām pēc būtības tiek uztverts un vispārīgi atzīts par neatkarīgu iestādi, kas kompetenti, kvalitatīvi un neieinteresēti pilda savas funkcijas.

Neatkarīgas iestādes statuss rada vairākus būtiskus riskus pārvaldes kārtības nodrošināšanai, kas ņemami vērā jebkurā neatkarīgā valsts pārvaldes iestādē, arī SPRK. Tādēļ SPRK kā neatkarīgai iestādei ir jāīsteno īpaši pārdomāta pārvalde savas kompetences ietvaros, pievēršot uzmanību gan ārējās ietekmes mazināšanai, gan arī iekšējo risku novēršanai.

Vērtējot SPRK iekšējos riskus, Valsts kontroles amatpersonas intervijas laikā atzina SPRK par augsta riska iestādi.⁴⁸ Valsts kontroles vispārīgā vērtējumā iestādes pārraudzības attiecības, ja tādas eksistē, ir uzskatāmas par zināmu „drošības spilvenu”, kas novērš vai vismaz samazina vairāku iestādes iekšējo risku iespējamību. Taču, tā kā SPRK vairs neatrodas Ekonomikas ministrijas pārraudzībā, bet ir ieguvusi neatkarīgas iestādes statusu, Valsts kontroles ieskatā SPRK ir pašai jānodrošina vairāku citu institucionālās neatkarības garantiju ieviešana, lai izvairītos no apstākļiem, kuros SPRK kompetence un pieņemtie lēmumi var tikt izmantoti ļaunprātīgā veidā.

Viens no efektīvākajiem iekšējo risku mazināšanas līdzekļiem ir skaidras un pārskatāmas SPRK iekšējās darba kārtības noteikšana, tajā skaitā – iekšējās rīcības, izpētes, lēmumu sagatavošanas un pieņemšanas procedūras, darbinieku kompetences un atbildības sadalījums, profesionālās un ētiskās uzvedības standarti, komunikācijas un citas vadlīnijas darbiniekiem un padomes locekļiem. Kā vienu no satraucošiem piemēriem Valsts kontroles amatpersonas minēja gadījumu, ka audita laikā nebija iespējams pilnībā izsekot

⁴⁴ Lietuvas Enerģētikas likums (*Energetikos įstatymas*, 8. straipsnis 10. 2). Pieejams lietuviski: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=429245 [aplūkots 16.07.2012.].

⁴⁵ Dānijas Elektroenerģijas apgādes likums (*Bekendtgørelse af lov om elforsyning*, § 78 Stk. 3., § 79 Stk. 1.). LBK nr 279 af 21/03/2012. Pieejams dāniski: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=141061> [aplūkots 16.07.2012.].

⁴⁶ Vācijas Federālā tīkla aģentūras mājas lapas informācija. Pieejama angliiski: http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1912/EN/FederalAgency/TheAgency/TheAgency_node.html [aplūkota 16.07.2012.].

⁴⁷ Vācijas likums par Federālo tīkla aģentūru elektrībai, gāzei, telekomunikācijām, pastam un dzelzceļam (*Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen*, § 4 Absatz 4). 07.07.2005., BGBl. I S. 1970, 2009. Pieejams vāciski: <http://www.gesetze-im-internet.de/begtbg/BJNR200900005.html> [aplūkots 16.07.2012.].

⁴⁸ Intervija ar Valsts kontrolieri Ingunu Sudrabu 2012. gada 29. martā.

vairāku sabiedrisko pakalpojumu tarifu noteikšanas procesam, tostarp elektroenerģijas, dzelzceļa, sadzīves atkritumu savākšanas un siltumapgādes jomās. Valsts kontroliere Inguna Sudraba arī uzsvēra, ka ieteikumi tiek ieviesti ļoti pakāpeniski un negribīgi vai netiekot ieviesti vispār, proti, neieviešot rekomendāciju skaitu palielinoties, tostarp nav ieviesti Valsts kontroles norādītie trīs augsta riska novēršanas ieteikumi.⁴⁹ SPRK savukārt uzsver, ka ir veikusi vairākus Valsts kontroles ieteiktos pasākumus iekšējās kontroles sistēmas stiprināšanā pārskatāmās SPRK iekšējās darba kārtības noteikšanā.

Ieteikums: Lai mazinātu SPRK kā neatkarīgas iestādes iekšējos riskus, SPRK ir skaidri un pārskatāmi jādefinē iekšējā darba kārtība, tajā skaitā – iekšējās rīcības, izpētes, lēmumu sagatavošanas un pieņemšanas procedūras, darbinieku kompetences un atbildības sadalījums, profesionālās un ētiskās uzvedības standarti, komunikācijas un citas vadlīnijas.

(iii) Neatkarība no politiskās ietekmes

SPRK neatkarības garantijas ir īpaši nozīmīgas kontekstā ar politiskās ietekmes mazināšanu. Tā kā sabiedrisko pakalpojumu regulēšana attiecas uz finansiāli apjomīgu summu apgrozību un politiski jutīgiem sociālajiem jautājumiem, regulēšanas darbības īpaši piesaista politiķu uzmanību. Kā intervijas laikā norādīja tiesību doktors Jānis Pleps, sabiedrisko pakalpojumu regulēšana ir ļoti jutīga sociālā joma, kas pēc iespējas ir jānošķir no politiskajiem procesiem, tādēļ regulatora garantijām ir jābūt tādām, lai tas nenonāktu politisko procesu „slazdā”.⁵⁰

Politiskā ietekme SPRK darbībā var izpausties ne tikai sabiedrisko pakalpojumu tarifu apmēra noteikšanā, bet arī tarifu pārskatīšanas biežumā (regularitātē) un lēmumos par tiesību piešķiršanu konkrētam uzņēmumam uzsākt vai turpināt sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu kādā konkrētā teritorijā vai regulētā tirgus nozarē.

Papildus minētajam politiskā ietekme tarifu noteikšanā var tikt īstenota arī ārpus SPRK, kad valstij vai pašvaldībai piederošā sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja uzņēmumā tā dalībnieks (valsts vai pašvaldība) ietekmē uzņēmuma vadību, liekot atturēties no tarifu pārskatīšanas un jaunu, paaugstinātu tarifu apstiprināšanas, vai liekot apstiprināt mākslīgi pazeminātus tarifus politiski jutīgākā laika periodā. Tā rezultātā sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja pilnvērtīga darbība ir traucēta, bet sabiedrisko pakalpojumu lietotāji saskaras vai nu ar ļoti krasām, vai neadekvāti minimālām tarifu izmaiņām, kas izslēdz pilnvērtīgu un nepārtrauktu sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu ilgtermiņā. Šajā aspektā būtu analizējami arī veidi, kā pēc iespējas mazināt valsts vai pašvaldības ietekmi uz sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja darbību, kas gan neietilpst šī pētījuma priekšmetā.

Autonomas iestādes neatkarīga, nevienas trešās puses neietekmēta darbība ir mērķis, kas demokrātiskā un tiesiskā valstī nodrošināms atsevišķām iestādēm, kuru darbība saistīta ar īpaši nozīmīgu, jutīgu nozari un kurā vienlaikus savstarpēji saskaņojami krasī atšķirīgi valsts, sabiedrības un attiecīgo tirgus nozaru uzņēmēju viedokļi.

Atbilstoši Direktīvai, katras valsts ziņā ir atstātas tiesības izvēlēties līdzekļus mērķa sasniegšanai, taču līdzekļiem ir jābūt visaptverošiem. Tiem ir jāattiecas gan uz iestādes iekšējo institucionālo uzbūvi, izveides kārtību, amatpersonu un personāla atlasīšanu, darbības reglamentu un nepārtrauktu profesionālās kvalifikācijas celšanu, gan uz regulatora finansējuma un darbinieku atalgojuma jautājumiem. Tāpat šādiem līdzekļiem ir jābūt vēršot uz to, lai nozares eksperti, regulēto tirgu dalībnieki, sabiedrība un valsts vienlaikus pārliecinoši atzītu, ka regulators ir augstas profesionalitātes, respektējama, kompetenta, stabila un prognozējama iestāde, kura savu darbu izdara rūpīgi, detalizēti, iedziļinoties jautājumu būtībā un samērīgi izsverot visu iesaistīto pušu intereses.

⁴⁹ Intervija ar Valsts kontrolieri Ingunu Sudrabu 2012. gada 29. martā.

⁵⁰ Intervija ar Jāni Plepu 2012. gada 22. martā.

Tādēļ katrai valstij ir jāmeklē risinājumi, kā nodrošināt pēc iespējas vispusīgāku zināšanu un citu ārpus iestādes esošo resursu bāzi, kas nepieciešamības gadījumā regulatoram ir pieejama, lai gūtu pilnīgu priekšstatu par lietu, padziļinātu un pēc iespējas plašu informāciju, kā arī pēc iespējas dažādu rakursu ekspertu viedokļus izskatāmo lietu ietvaros un pieņemtu pēc iespējas kvalitatīvu un izsvērtu lēmumu.

Autori pētījumā īpašu uzmanību pievērš tādiem neatkarības nodrošināšanas aspektiem kā SPRK padomes locekļu izvēles kārtība, finansējums un darbības atklātība.

Īpaši jāuzsver arī tas, ka paralēli normatīvajos aktos iestrādātajām regulatora neatkarības garantijām, vienmēr aktuāls būs jautājums par regulatora amatpersonu profesionālajām un cilvēciskajām kvalitātēm. Tās ir nepieciešamas, lai amatpersona savā darbā spētu attiecībā pati uz sevi nodrošināt, ka neatkarība tiek izmantota tiem mērķiem, kam tā paredzēta, nepārvēršoties patvaļā, pretēji no neatkarības izrietošajam pienākumam jebkuru savu rīcību vai lēmumu vērtēt kā vispiemērotāko, efektīvāko un kvalitatīvāko no valsts, sabiedrības un regulējamā tirgus viedokļa. Šis ar iestādes neatkarības īstenošanu praksē cieši saistītais aspekts nav pilnībā atrisināms ar normatīvo aktu noteikumiem. Tādēļ atliek pēc iespējas pilnveidot regulatora amatpersonu atlases kārtību, lai amatos tiktu iecelti cilvēki, kuriem piemīt ne tikai augstas profesionālās zināšanas un kvalifikācija, bet arī morāli un ētiski noturīga attieksme pret sevi un savu darbu tik neatkarīgā formā.

Ieteikums: SPRK būtu jāpievērš īpaša uzmanība ne tikai faktiskās politiskās ietekmes mazināšanai, bet arī sabiedrības aizdomu mazināšanai par šādas politiskās ietekmes esamību.

d. Padomes izveide un darbība

(i) Padomes un padomes priekšsēdētāja iecelšana konkursa kārtībā

Izanalizējot normatīvos aktus, kas reglamentē SPRK padomes locekļu iecelšanas kārtību un līdzšinējo praksi, pētījuma autori secina, ka padomes locekļu amata pretendentu izraudzīšanās konkursa kārtībā ir vērtējama pozitīvi. Tomēr vienlaikus jāuzsver, ka Latvijas līdzšinējā pieredze liecina, ka konkursa piemērošana padomes locekļu amata pretendentu atlasei pārsvarā tikai teorētiski nodrošina iespēju amatā nokļūt profesionāliem un pienācīgu izglītību apguvušiem pretendentiem.

Līdzšinējās situācijas piemērs

Politiska SPRK padomes locekļu un padomes priekšsēdētāja izraudzīšana?

2010. gada nogalē Ekonomikas ministrijas (turpmāk arī – EM) veidotā konkursa komisija no 16 pretendentiem par labāko SPRK padomes locekļa amatam atzina Mārtiņu Rozi (bijušo zemkopības ministru, kurš 10. Saeimā⁵¹ netika ievēlēts daudzo vēlētāju svītrojumu skaita dēļ, ieņemot pēdējo vietu Zaļo un Zemnieku Savienības Latgales sarakstā). Decembra beigās M. Roze savu kandidatūru atsauca, kā vienu no iemesliem minot „konkursa ieilgšanu”, proti, lai gan komisija viņu bija atzinusi par labāko, ekonomikas ministrs Artis Kampars (Vienotība) viņa kandidatūru ilgstoši nevirzīja tālāk.⁵² A. Kampars arī atklāti atzina, ka viņam ir iebildumi pret M. Rozes kandidatūru.⁵³ Vēlāk, 2011. gada februārī M. Roze tika iecelts par AS „Lattelecom” padomes locekli.⁵⁴

⁵¹ 10. Saeima darbu sāka 2010. gada 2. novembrī, savukārt konkurss uz SPRK padomes locekļa amatu tika izsludināts 2010. gada septembrī.

⁵² Ziņu dienests LETA: Roze atsauc kandidatūru; sludinās konkursu uz visu SPRK padomes locekļu amatiem. Delfi.lv, 27.12.2010. Pieejams: <http://www.delfi.lv/news/national/politics/roze-atsauc-kandidaturu-sludinas-konkursu-uz-visu-sprk-padomes-loceklu-amatiem.d?id=35954377> [aplūkots 06.09.2012.].

⁵³ Rulle B.: ZZS uzstāj uz Rozes virzīšanu, Kampars aizvien pret. Pietiek.lv, 22.11.2010. Pieejams: http://www.pietiek.com/raksti/zzs_uzstaj_uz_rozes_virzisanu_kampars_aizvien_pret [aplūkots 06.09.2012.].

⁵⁴ Sprance I.: Rozi virzīs darbam “Lattelecom” padomē. IR.lv, 01.02.2011. Pieejams: <http://www.ir.lv/2011/2/1/rozi-virzis-darbam-lattelecom-padome> [aplūkots 19.07.2012.].

Īsi pēc tam, kad kandidatūru bija atsaucis M. Roze, savu kandidatūru atsauc arī konkursa komisijas izraudzītā pretendente padomes priekšsēdētāja amatam Iluta Riekstiņa (SIA „Lursoft” valdes priekšsēdētāja), skaidrojot to ar citu darba piedāvājumu (I. Riekstiņa turpināja būt valdes priekšsēdētāja SIA „Lursoft”). Situācija gan bija atšķirīga nekā ar M. Rozi, jo par I. Riekstiņas virzīšanu SPRK priekšsēdētājas amatam A. Kampars bija paziņojis jau 2010. gada novembrī un arī vēl decembra beigās EM prognozēja Riekstiņas virzīšanu apstiprināšanai.⁵⁵ EM organizēja jaunu konkursu, uz priekšsēdētāja amatu un uz visiem četriem padomes locekļu amatiem, lai gan trīs amatā esošo pilnvaras beidzās tikai 2011. gada 2. jūlijā.

2011. gada februāra sākumā, komentējot, kādēļ partija „Vienotība” akceptē politiķiem pietuvinātu personu iecelšanu dažādu uzņēmumu valdēs un padomēs, tajā skaitā M. Rozes iecelšanu AS „Lattelecom” padomē, Vienotības līdere Solvita Āboltiņa norādīja, ka “tirgošanās” par amatiem dažādu uzņēmumu valdēs un padomēs ir cena, ko „Vienotība” maksā par šīs koalīcijas pastāvēšanu, “tā ir maksa par valdības stabilitāti”.⁵⁶

Savu cilvēku iecelšanu amatos plaši apsprieda Saeima, kad 2011. gada 24. februāra Saeimas sēdē izvērtās asas diskusijas par izvirzītajiem pretendentiem uz SPRK padomes locekļu un padomes priekšsēdētāja amatu un par kārtību, kādā tas notiek.⁵⁷ Einārs Cilinskis (VL-TB/LNNK) debatēs kritizēja steigu, kādā tiek virzīts balsojums par kandidātiem, kā arī norādīja: „*Godīgi sakot, ne par visiem kandidātiem arī radās pārlicība, ka viņu zināšanas, it īpaši enerģētikas jomā, ir pietiekami atbilstošas, lai viņi varētu kvalificēti šo darbu veikt. Un faktiski jautājums par šā regulatora cilvēku politisko neitralitāti ir arī zināmā mērā apšaubāms*”. Aicinājumam dot laiku iztaujāt kandidātus pievienojās arī deputāti no citām opozīcijas frakcijām. E. Cilinskis arī uzsvēra: „*[..] ko rada tas, ka mēs šeit atbalstīsim nevis profesionāli, bet politiski izvirzītus cilvēkus. [..] šīs konsekvences ir tās, ka tas, kas tālāk notiks ar tarifiem... Tie būs nepietiekami kompetenti izvērtēti, un tas diemžēl ietekmēs tautsaimniecību kopumā, kā tas arī šobrīd ietekmē lēmumu elektrības tarifu ziņā*”. E. Cilinskis arī izteica bažas par to, ka tiek stiprināta regulatora neatkarība, taču šī neatkarība nebūs sabiedrības interesēs, jo regulatorā tiek apstiprināti cilvēki klaji politiskā veidā. Arī Andris Šķēle (Par labu Latviju) debatēs kritizēja virzīšanas steigu, kā arī norādīja: „*Acīmredzot koalīcijas vienošanās ir jāstiprina. Tās ir trauklas. Tās prasa politiskas nodevas: lai apstiprinātu „Vienotības” ļaudis ar garantiju, ir jāapstiprina arī otra koalīcijas partnera piedāvātie cilvēki*”.

Savukārt pozīcijas deputāti aizstāvēja gan steidzamo virzīšanu, gan kandidātu piemērotību. Vienlaicīgi gan Ilma Čepāne (Vienotība) debatēs norādīja: „*Šeit tika organizēts konkurss. Es zināmā mērā varu piekrist oponentiem, ka šāds ministrijas iekšēji organizēts konkurss vienmēr metīs ēnu, un opozīcija pārmetīs un teiks, ka šajā gadījumā jūs esat pieņēmuši tikai politiskos ielikteņus. Taču tajā pašā laikā es vienmēr esmu uzsvērusi, ka [..] neatkarīgajos regulatoros [..] būtu nepieciešams šiem kandidātiem iziet cauri neatkarīgai personāla atlases kompānijai. Šajā gadījumā vismaz bija konkurss*”. Savukārt Klāvs Olšteins (Vienotība) atgādināja, ka „*jāatceras, ka šodien Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijā darbojas Edvīns Karnīša kungs, kurš ir Tautas partijas biedrs. Tautas partija nekad nav kautrējusies. (No zāles dep. A. Šķēle: „Es arī! Viņš ir profesors!”) [..]. Tāpat strādā šobrīd pienākumu izpildītāja vietā arī Aināra... Šlesera kungs, jūsu bijušais palīgs Ivars Zariņš, kurš pilda pienākumus šobrīd kā vadītājs. Par viņa kompetenci, protams, mēs varētu vairāk diskutēt – vai viņš ir atbilstošs vai nav. Taču viņš ir nostrādājis divus sasaukumus, tieši tāpat kā Karnīša kungs*”.

⁵⁵ Delfi.lv: Riekstiņa atsauc kandidatūru; konkursā meklēs arī jaunu SPRK vadītāju. 05.01.2011. Pieejams: <http://www.delfi.lv/news/national/politics/riekstina-atsauc-kandidaturu-konkursa-mekles-ari-jaunu-sprk-vaditaju.d?id=36080588> [aplūkots 19.07.2012.].

⁵⁶ Sprance I.: Āboltiņa: amati ir maksa par valdības stabilitāti. IR.lv, 03.02.2011. Pieejams: <http://www.ir.lv/2011/2/3/aboltina-amati-ir-maksa-par-valdibas-stabilitati> [aplūkots 06.09.2012.].

⁵⁷ Ar pilnu diskusiju saturu iespējams iepazīties 10. Saeimas 2011. gada 24. februāra sēdes stenogrammā. Pieejams: <http://www.saeima.lv/lv/transcripts/view/46> [aplūkots 06.09.2012.].

Ekonomikas ministra un Ekonomikas ministrijas darbības, tajā skaitā, virzot vienlaicīgai apstiprināšanai Saeimā visus padomes locekļus un padomes priekšsēdētāju, un politiķu izteicieni norāda uz nopietnām un ilgstošām problēmām ar SPRK padomes locekļu un padomes priekšsēdētāja izraudzīšanās praksi. Minētais liecina par pārlietu politisko ietekmi uz konkursa rezultātu. Uz padomes locekļu ciešo sasaisti ar politiskajām partijām norādīja arī vairāki intervējamie, piemēram, AS „Latvenergo” valdes loceklis Uldis Bariss, runājot par SPRK padomes neatkarību, nosauca to par „nеспējamo misiju” un pašu padomi par „Saeimas prototipu”, Latvijas Patērētāju interešu aizstāvības asociācijas pārstāvis Aigars Krūms norādīja, ka politiskās partijas izvirza savus pārstāvjus, tāpēc padomes locekļiem ir „nepareiza motivācija”.

Minētie piemēri izgaismo sistēmiskus trūkumus konkursa kārtībā. Pirmkārt, lai gan konkursa komisija atzina M. Rozi par labāko kandidātu, ekonomikas ministrs varēja ilgstoši viņu nevirzīt uz balsojumu, un, acīmredzami, partiju savstarpējās sarunās tika panākta vienošanās un M. Roze savu kandidatūru atsauca. Otrkārt, būtisks jautājums ir par paša konkursa norisi, jo Ministru kabineta noteikumi „Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas amatpersonu kandidātu konkursa nolikums”⁵⁸ nenosaka konkursa komisijas sastāvu un konkrētus kritērijus kandidātu vērtēšanai. Līdz ar to sabiedrība nevar gūt pārlicību, ka konkursa komisija tiešām ir izvēlējusies labāko iespējamo kandidātu, balstoties uz iepriekš izvirzītiem visiem zināmiem kritērijiem.

Pamatu nopietnām aizdomām par politiski izvēlētu padomi pastiprina ne tikai politiķu atklātās runas par to, bet arī pašu kandidātu tiešā saistība ar pozīcijā esošajām politiskajām partijām. Piemēram, padomes loceklis Rolands Irklis 10. Saeimas vēlēšanās startēja no „Vienotības” saraksta, savukārt, Andris Aniņš strādā Aivara Lemberga bērniem daļēji piederošos uzņēmumos, Gints Zeltiņš bija ZZS kandidāts Saeimas vēlēšanās, bet pats priekšsēdētājs Valdis Lokenbahs bija viens no „Vienotības” sastāvā iekļāvušās partijas „Jaunais laiks” dibinātājiem.⁵⁹ Var piekrist V. Lokenbaha teiktajam, ka dzīvojam ļoti specifiskā zemē, šeit ir šausmīgi maz iedzīvotāju⁶⁰, taču tāpēc mums nav jāignorē vispārzināmi instrumenti objektīva konkursa organizēšanā, piemēram, atklātība, neatkarīga konkursa komisija, precīza konkursa kārtība, konkrētu iepriekš definētu kritēriju izvirzīšana un to detalizēta vērtēšanas kārtība.

Pētījuma autori pievienojas Ekonomikas ministrijas valsts sekretāra Jura Pūces intervijā paustajam viedoklim, ka būtu jāveicina uzticamība šāda veida konkursiem valsts pārvaldē, jo līdz šim tā ir bijusi zema un balstīta uz aizdomām par necaurskatāmu atlasī. Tā rezultātā praksē amata pretendentu izvēle līdz šim rīkotajos konkursos ir bijusi salīdzinoši ierobežota, jo nav pieteicies plašs amata pretendentu loks. Uzticamība konkursiem, cita starpā, būtu veicināma ar konkrētu kritēriju izvirzīšanu pretendentiem un atklātu konkursa komisijas darbību, kā arī skaidru procedūru, kādā izvēlētie kandidāti tiek virzīti iecelšanai amatā.

Pētījumā atspoguļotā situācija norāda uz problēmām, kādas pastāv, rīkojot konkursu kā uz SPRK padomes locekļu un padomes priekšsēdētāja amatu, tā arī uz amatiem citās valsts pārvaldes institūcijās. Vienlaicīgi nebūtu pareizi atteikties no konkursa kārtības, bet gan būtu jāpildveido pastāvošā sistēma. Par piemēru varētu ņemt Ministru kabineta pārraudzībā esošā Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja priekšnieka amata pretendentu atlasē kārtību, kurā ir detalizēti aprakstīta atlasē kārtība un prasības

⁵⁸ Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas amatpersonu kandidātu konkursa nolikums: Ministru kabineta noteikumi Nr. 59. *Latvijas Vēstnesis*, 14.02.2001., Nr. 25.

⁵⁹ Vienīgi Ineses Ikstenas saites ar partijām nav izgaismojušās tik tiešas, mediji gan saista viņu ar ZZS, jo viņas iepriekšējā darbavieta bija Raimonda Vējoņa (ZZS) vadītā ministrija.

⁶⁰ Ziņu aģentūra LETA: Lokenbahs amata SPRK saistīšanu ar atbalstu JL sauc par ‘raganu medībām’. Delfi.lv, 15.02.2011. Pieejams: <http://www.delfi.lv/news/national/politics/lokenbahs-amata-sprk-saistisanu-ar-atbalstu-jl-sauc-par-raganu-medibam.d?id=36849727> [aplūkots 06.09.2012.].

pretendentiem, kā arī to vērtēšanas kārtība.⁶¹ Būtu ieteicams konkursa rīkošanu uzticēt Ministru kabinetam (Valsts kancelejai), nevis Ekonomikas ministrijai, jo SPRK vairs neatrodas pārraudzības attiecībās ar Ekonomikas ministriju, turklāt darbības jomas aptver arī citu ministriju kompetencē esošos jautājumus.⁶²

Ieteikums: SPRK padomes locekļu atlase konkursa kārtībā ir vērtējama pozitīvi, taču konkursa organizēšanas un īstenošanas kārtība ir jāuzlabo un jāveicina amata kandidātu un sabiedrības uzticība konkursam, lai padomes locekļa amatā nokļūtu augsti izglītoti nozares profesionāļi.

Ārvalstu pieredze

Igaunijā Konkurences iestādi vada ģenerāldirektors, kuru amatā ieceļ vai no amata atbrīvo ekonomisko lietu un satiksmes ministrs, balstoties uz ministrijas kanclera (Latvijā pielīdzināms ministrijas valsts sekretāra amatam) priekšlikumu. Konkurences iestādē tiek iecelts ģenerāldirektora vietnieks, bet netiek veidota padome, kura pieņemtu koleģiālus lēmumus Konkurences iestādes kompetencē ietilpstošajos jautājumos.

Kopš 2008. gada novembra Lietuvā Valsts cenu un enerģijas kontroles komisijas priekšsēdētāja un četrus locekļu kandidatūras izvirza valsts prezidents, bet amatā uz piecu gadu termiņu apstiprina Seims. Iepriekš komisijas sastāvu apstiprināja valsts prezidents pēc valdības (ministru prezidenta) priekšlikuma. Komisijas darbu nosaka tās pieņemtais reglaments.

Dānijas Enerģijas regulatora sastāvā ietilpst priekšsēdētājs un seši locekļi, kuriem visiem ar likumu noteikta prasība pēc zināšanām jurisprudencē, ekonomikā, tehniskajās un vides zinātnēs, kā arī komerciālos un ar patērētāju tiesībām saistītos jautājumos. Papildus regulatora locekļiem tiek nozīmēti arī divi pastāvīgie aizstājēji. Visas regulatora amatpersonas uz četriem gadiem amatā ieceļ ministrs.

Savukārt Vācijā Federālā tīkla aģentūru elektrībai, gāzei, telekomunikācijām, pastam un dzelzceļam vada prezidents un divi viceprezidenti, kuru kandidatūras apstiprināšanai federālajā valdībā izvirza aģentūras padome. Prezidents un viceprezidenti ir amatpersonas ar piecu gadu amata termiņu, ko iespējams pagarināt tikai vienu reizi. Aģentūras padomi veido federālās valdības apstiprināti 32 locekļi, no kuriem puse ir Bundestāga locekļi (deputāti), bet otra puse – Bundesrāta pārstāvji, kuri ir federālo zemju valdību locekļi vai politiskie pārstāvji. Padomes sēdes, kuras ir slēgtas, notiek ne retāk kā reizi ceturksnī, un tajās var piedalīties arī aģentūras prezidents vai viņa pārstāvis. Padomes kompetencē ietilpst priekšlikumu izteikšana aģentūrai ziņojumu izstrādes gaitā, atbalsta sniegšana aģentūrai nepieciešamās informācijas ieguvē, kā arī citi jautājumi.

Aģentūras darbībā nozīmīga vieta ir arī Federālo zemju komitejai (*Länderausschuss*), ko veido pa vienam katras federālās zemes regulatora pārstāvim. Komitejas uzdevumos ietilpst vienotas, koordinētas pieejas veidošana attiecībā uz regulējamajiem jautājumiem, lai federālajās zemēs un Vācijas Federācijā kopumā nebūtu atšķirīgas nostājas par vienu un to pašu nozari, kā arī aģentūras konsultēšana tās aktu izstrādes gaitā.

Jānorāda arī, ka Direktīva nosaka tikai pamatprincipus regulatora vadības iecelšanai, detalizētas kārtības noteikšanu atstājot pašu dalībvalstu ziņā, vienlaicīgi aicinot dalībvalstis nodrošināt pienācīgu regulatoru augstākās vadības rotāciju, nosakot fiksētu pilnvaru termiņu no pieciem līdz septiņiem gadiem, kas atjaunojams tikai vienu reizi. Papildus Direktīvā uzsvērts, ka regulatora augstākās vadības locekļi atbrīvojami no amata tikai tādā gadījumā, ja viņi vairs neatbilst ieņemamajam amatam un neatkarības prasībām, kā arī ja viņi ir atzīti par vainīgiem nacionālajos likumos noteiktu pārkāpumu izdarīšanā.⁶³

⁶¹ Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja priekšnieka amata pretendentu atlases kārtība: Ministru kabineta noteikumi Nr. 671. *Latvijas Vēstnesis*, 05.10.2012., Nr. 158.

⁶² Konkursa komisijā līdz ar to varētu piedalīties pārstāvji no vairākām ministrijām, vienlaicīgi, labā prakse būtu uzticēt vērtēšanu profesionāļiem, nevis politiskām personām.

⁶³ Direktīvas 35. panta piektās daļas (b) apakšpunkts.

Līdz ar to secināms, ka Latvijā pastāvošā SPRK padomes locekļu izraudzīšanās kārtība kopumā atbilst Direktīvas prasībām, turklāt Direktīva atstāj plašu rīcības brīvību dalībvalstīm attiecībā uz mehānismiem, kā nodrošināt padomes neatkarību, tajā skaitā attiecībā uz vadības iecelšanu, kas Latvijas gadījumā, neraugoties uz esošo regulējumu, praksē ir izrādījusies problemātiska.

(ii) Pakāpeniska padomes locekļu nomaiņa

Pētījuma autoru vērtējumā būtu izsakāms priekšlikums likumu „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” papildināt ar jaunu tiesību normu, kas noteiktu, ka padomes locekļi netiek iecelti amatā vienlaikus, bet pamīšus, lai SPRK padomes locekļu nomaiņa būtu pakāpeniska.

Pakāpeniskai padomes locekļu nomaiņai ir vairākas priekšrocības, salīdzinot ar visu padomes locekļu vienlaicīgu nomaiņu. Pirmkārt, dažādu amata termiņu gadījumā tiek nodrošināta informācijas nepārtrauktība un saikne par padomes darbību, kā arī konsekventāka lēmumu pieņemšana. Otrkārt, dažādu amata termiņu gadījumā netiktu radīta iespēja konkrētajā brīdī pie varas esošajam politiskajiem spēkiem iecelt pilnīgi visus padomes locekļus. Tas novērstu tādas situācijas iespējamību, kāda izveidojās 2011. gadā, kad, lai arī pilnvaru termiņi iepriekšējiem padomes locekļiem beidzās atšķirīgos laikos, jaunie padomes locekļi tika izraudzīti konkursā un virzīti uz apstiprināšanu Saeimā vienlaicīgi, radot aizdomas par politisku vienošanos.

Pakāpeniska padomes locekļu nomaiņa mazinātu SPRK atkarību no politiskajiem procesiem un veicinātu neatkarīgu SPRK funkciju izpildi. Turklāt jāatzīmē, ka Direktīva dalībvalstīm ir atstājusi iespēju izvēlēties, vai regulatora augstākā vadība ir maināma vienlaicīgi vai pakāpeniski.

Ieteikums: Likumdevējam jāizskata iespēja ieviest likumā pamatprincipu, ka SPRK padomes locekļi tiek iecelti amatā pakāpeniski, nevis vienlaikus.

(iii) Padomes locekļu aktīvāka iesaiste SPRK ikdienas darbā

Pētījuma autori pievienojas Valsts kontrolieres Ingūnas Sudrabas intervijas laikā⁶⁴ izteiktajam viedoklim, ka būtu jāveicina aktīvāka SPRK padomes locekļu iesaiste SPRK ikdienas darbā. Proti, būtu vēlams, ka katrs SPRK padomes loceklis vienlaicīgi ir arī kāda departamenta vadītājs vai padziļināti pārraudzītu kādu no departamentu darbības jomām. Tas ļautu katram padomes loceklim ciešāk iesaistīties SPRK ikdienas darba aktualitātēs un problēmās, jo padomes locekļa amata pienākuma izpilde distancēti neveicina pārvaldes efektivitāti. Pārkarotajumu rezultātā vairs nebūtu runa par t.s. „brīvajiem” padomes locekļiem, kas ierodas vienīgi uz padomes sēdēm un ir tikai daļēji iesaistīti iestādes darbā. Turklāt uz šādas specializācijas praktisku nepieciešamību norāda jau šobrīd īstenotā prakse, ka padomes locekļu vidū ir sadalītas kompetences atbilstoši regulējamajām nozarēm ar padomes locekļu specializāciju kādā no nozarēm (gan ne ar kāda departamenta administratīvo vadību).



Ārvalstu pieredze

Igaunijas Konkurences iestādi veido nodaļas, kuras ir organizētas pēc nozaru principa (konkurence, enerģētika un ūdensapgāde, dzelzceļa un sakaru pakalpojumi), kā arī atbalsta nodaļas, kas neietilpst nevienā no regulējamo nozaru struktūrvienībām. Konkurences iestādes struktūru un štatu sarakstu apstiprina ministrs pēc Konkurences ģenerāldirektora priekšlikuma, bet struktūrvienību un darbinieku tiesības un pienākumus nosaka un darbiniekus darbā pieņem Konkurences iestādes ģenerāldirektors. Papildus minētajam Konkurences iestādes ģenerāldirektors ir tiesīgs veidot darba grupas un to amatpersonu sarakstus, kam tiek uzticētas tiesības izvērtēt iestādes uzraudzības kompetencē ietilpstošo pārkāpumus.

⁶⁴ Intervija ar Valsts kontrolieri Ingūnu Sudrabu 2012. gada 29. martā.

Savukārt Lietuvas Valsts cenu un enerģētikas kontroles komisiju veido piecas personas – priekšsēdētājs un četri locekļi, kuriem ir pakārtoti departamenti un to nodaļas, kā arī departamentos neiekļautas nodaļas. Katrs no komisijas locekļiem, ieskaitot tās priekšsēdētāju, pārrauga kādu no komisijas kompetencē ietilpstošajām nozarēm: 1) elektrība un atjaunojamās enerģijas jautājumi; 2) siltumapgāde, dzeramā ūdens apgādes un kanalizācijas ūdens saimniecības jautājumi; 3) dabasgāzes jautājumi; 4) ar korupcijas novēršanu saistīti jautājumi; 5) jautājumi, kas saistīti ar likumdošanas procesu un tiesību normu piemērošanu. Departamentos neiekļautās nodaļas vada komisijas administrācijas direktors.

Turpretī Vācijas Federālā tikla aģentūru elektrībai, gāzei, telekomunikācijām, pastam un dzelzceļam veido kameras (*Beschlusskammer*) un departamenti. Kamerās tiek pieņemti lēmumi par tarifiem, konkurences veicināšanu, pieeju tirgum un tīkliem. Kamerās lietas tiek izlemtas pēc nozaru principa, tas ir, telekomunikāciju jautājumi tiek skatīti 1.–3. kamerā, enerģētikas jautājumi – 4., 6. –9. kamerā, bet pasta lietas – 5. kamerā. Atbalstu kamerām jautājumu izpētē un lēmumu sagatavošanā sniedz tām pakārtotie departamenti. Aģentūras dzelzceļa departaments ir vienīgais izņēmums, kur visi dzelzceļa nozares jautājumi tiek izlemti departamenta līmenī, jo šai nozarei nav izveidota atsevišķa kamera. Kā norādīts iepriekš, būtisku ieguldījumu aģentūras darbā un vienveidīgas prakses veidošanā sniedz arī aģentūras padome un Federālo zemju komiteja, tādējādi dodot papildus ieguldījumu aģentūras darba kvalitātes nodrošināšanā.

Atšķirīgā citu valstu pieredze šajā gadījumā būtu izmantojama ne tik daudz, lai pārņemtu vienu konkrētu modeli un ieviestu to Latvijā, bet gan tādēļ, lai analizētu un meklētu veidus SPRK darbības uzlabošanai un pilnveidošanai Latvijas kontekstā piemērotā veidā.

SPRK padomes locekļu ciešāka sasaiste ar departamentiem un nodaļām to ikdienas darbā ir viens no risinājumiem, kā padziļināt padomes locekļu zināšanas par regulējamo nozari, kā arī nodrošināt labāku izpratni par nodaļu vai departamentu izteiktiem priekšlikumiem dažādos nozares vai iestādes iekšējā darba uzlabošanas jautājumos.

Tādēļ pētījuma autori rekomendē SPRK padomei, kurai ir kompetence noteikt SPRK iekšējo darba organizācijas kārtību un izpildinstitūcijas struktūru, veikt izmaiņas SPRK nolikumā, paredzot padomes locekļu iesaisti departamentu ikdienas darba vadīšanā.

Ieteikums: Katram SPRK padomes loceklim būtu vienlaikus jāvada kāds SPRK departaments vai cita struktūrvienība, lai pārtrauktu t.s. „brīvo” padomes locekļu praksi.

e. Regulatora finansiālā darbība

(i) SPRK budžets

SPRK darbības finansēšanas un budžeta veidošanas kārtību reglamentē vairāki normatīvie akti. Likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” 31. panta otrā daļa nosaka, ka valsts nodevas par sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu gada likme nedrīkst pārsniegt 0,2 procentus no komersanta sniegto sabiedrisko pakalpojumu neto apgrozījuma iepriekšējā kalendāra gadā. Minētās nodevas apmērs ir konkretizēts 2009. gada 22. decembra Ministru kabineta noteikumos Nr. 1623 „Noteikumi par valsts nodevas likmi par sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu un nodevas maksāšanas kārtību”, kuru 2. punkts paredz, ka valsts nodevas likme par sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu ir viens lats un septiņdesmit santīmu par katriem 1000 latiem (0,17 procentu) no komersanta sniegtā attiecīgā sabiedriskā pakalpojuma veida neto apgrozījuma iepriekšējā kalendārā gadā.

Secināms, ka saskaņā ar likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” 29. pantu SPRK darbību finansē no ieņēmumiem, kas gūti, iekasējot valsts nodevu par sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu, un

saskaņā ar šī likuma 31. panta otro daļu, valsts nodevas apmērs tiek aprēķināts, vadoties no sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju neto apgrozījuma.

Līdz ar to, piemēram, Latvijas Republikas tiesībsargs 2011. gada 27. oktobra atzinumā⁶⁵ konstatē, ka regulatora nosakāmie tarifi ietekmē sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju apgrozījumu, t.i., jo lielāki būs tarifi, jo lielāks būs apgrozījums, no kura tiks aprēķināta attiecīgi lielāka valsts nodeva, kas izmantojama regulatora darbības finansēšanai. Tas nozīmē, ka SPRK budžets ir tiešā veidā atkarīgs no sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju apgrozījuma un tarifu lieluma, kā noteikšana ietilpst SPRK kompetencē.

Minēto problēmu ir aktualizējis arī Ministru kabinets savā 2009. gada vēstulē Latvijas Republikas Saeimas Tautsaimniecības, agrārās, vides un reģionālās politikas komisijai. Proti, Ministru kabinets norāda, ka SPRK ieņēmumi ir tieši atkarīgi no komersantu neto apgrozījuma, ko ietekmē pakalpojumu tarifu lielums, kuru savukārt apstiprina SPRK. Tādēļ Ministru kabinets saskata risku nepietiekamā SPRK neatkarības nodalīšanā no tirgus dalībniekiem – sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem.⁶⁶ Vienlaikus jānorāda, ka tieši Ministru kabinets (sagatavojot valsts budžeta projektu) un Saeima (lemjot par budžeta pieņemšanu) pieņem gala lēmumus par SPRK budžetu.

Izvērtējot SPRK budžeta veidošanas kārtību, pētījuma autori pievienojas SPRK⁶⁷ un Ekonomikas ministrijas amatpersonu viedoklim, ka SPRK budžeta veidošanās principi līdz šim nav radījuši tiešu interešu konfliktu lēmumu pieņemšanas procesā.

Jāatzīmē arī, ka kārtība, kāda Latvijā ir paredzēta SPRK budžeta izveidei un izlietošanai, pamatā atbilst Eiropas Savienības prasībām un nodrošina pienācīgu SPRK neatkarības līmeni. Proti, Direktīva prasa dalībvalstīm ne tikai nodrošināt pietiekamu regulatora finanšu budžetu, bet arī regulatora neatkarību lemšanā par tam piešķirtā budžeta izmantošanu.⁶⁸ Finansējuma pietiekamība un patstāvība tā izmantošanā ir viens no regulatora darbības neatkarības garantiem, kā arī viens no būtiskiem priekšnoteikumiem, lai regulators spētu augstā kvalitātē pildīt tam uzticētos pienākumus. Dalībvalstīm ir atstāta brīva izvēle noteikt regulatora finansējuma avotus un modeli (daļa no valsts budžeta, regulējamo nozaru tirgus dalībnieku iemaksas, soda naudas vai citi avoti), kamēr vien tiek pilnībā nodrošinātas regulatora neatkarības garantēšanai izvirzītās prasības.

Tomēr vienlaikus jānorāda, ka tieša interešu konflikta iespējamība (varbūtība) nav pilnībā izslēgta attiecībā uz turpmāko SPRK (precīzāk – SPRK padomes) darbību. Ja regulēto sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju nodevas nesegs SPRK darbības vajadzībām nepieciešamos finanšu līdzekļus, pieaug risks, ka SPRK pieņems lēmumu reālā interešu konflikta situācijā. Teorētiski, lai palielinātu iestādes rīcībā esošā finansējuma budžeta apjomu, SPRK var mērķtiecīgi īstenot tai uzticētās valsts pārvaldes funkcijas sev vēlamā veidā, piemēram, nerodot motivāciju objektīvi pārbaudīt plānoto tarifu pieaugumu, tādējādi pieļaujot nepamatoti augstu tarifu apstiprināšanu.

Šāda situācija nav pieļaujama Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10. panta ceturtās daļas kontekstā, kas nosaka, ka valsts pārvaldei, atsevišķai iestādei vai amatpersonai, īstenojot valsts pārvaldes funkcijas, nav savu interešu (savu interešu neesamības princips).

Turklāt būtiski ir norādīt uz to, ka SPRK padomei kā valsts pārvaldes iestādei ir jāizvairās ne tikai no reāla interešu konflikta valsts pārvaldes uzdevumu izpildē, bet arī no šķietama (t.i., pamatotas šaubas

⁶⁵ Latvijas Republikas tiesībsarga 2011. gada 27. oktobra atzinums Nr. 6-6/240 pārbaudes lietā Nr. 2011-289-27L, 5. lpp.
Pieejams: http://www.tiesibsargs.lv/files/atzinumi/atzinums_par_elektroener%C4%A3ijas_tarifu_noteik%C5%A1anas_procesa_atbilst%C4%ABbu_labas_p%C4%81rvald%C4%ABbas_principam.pdf [aplūkots 04.09.2012.].

⁶⁶ Ministru kabineta 2009. gada 17. decembra vēstule Nr.18/TA-4372; SAN-4237 „Par Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas neatkarības statusu” Saeimas Tautsaimniecības, agrārās, vides un reģionālās politikas komisijai. Pieejama: http://www.mk.gov.lv/doc/2005/EMInf_27112009_regulators.4237.doc [aplūkota 04.09.2012.].

⁶⁷ SPRK viedoklis un informācija par SPRK budžeta veidošanās kārtību pieejama: SPRK viedoklis par Tiesībsarga atzinumu Nr.6-6/240 pārbaudes lietā Nr.2011-289-27L. Pieejams: http://www.sprk.gov.lv/doc_upl/viedoklis_tiesibsarga_atz-izdrukai.doc [aplūkots 04.09.2012.].

⁶⁸ Direktīvas 35. panta piektās daļas (a) punkts.

raisoša) interešu konflikta. Valsts pārvalde nedrīkst radīt pat šķietamu interešu konflikta esamību, un tās darbība ir jāorganizē tā, lai izvairītos no šādas situācijas.

Līdzšinējās situācijas piemērs

Valsts budžeta papildināšana

Atbilstoši normatīvajiem aktiem, iemaksātā valsts nodeva par sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu regulējamajās nozarēs izmantojama vienīgi SPRK darbības nodrošināšanai. Normatīvie akti arī nosaka, ka, ja kalendāra gadā samaksātā valsts nodeva pārsniedz regulatora darbības nodrošināšanai attiecīgajā gadā nepieciešamās izmaksas, nākamajā gadā valsts nodevu par pārmaksāto summu komersantam samazina proporcionāli katra sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja iemaksātās valsts nodevas lielumam attiecīgajā gadā. Finanšiālā atlikuma atgriešana SPRK ir Finanšu ministrijas kompetencē un ir atsevišķi jāparedz kārtējā gada valsts budžeta likumā

Neraugoties uz skaidro regulējumu, kas viennozīmīgi pasaka, ka, ja radies pārpalikums, valsts nodeva jau nākamajā gadā jāsamazina, proporcionāli iemaksātajam valsts nodevas lielumam, ekonomiskās lejupslīdes laikā valsts uzlaboja sava budžeta situāciju, „pieturot” neiztērēto nodevas apmēru valsts budžetā. 2008. gada finanšu līdzekļu atlikums (kopā LVL 703 696) 2009. gadā SPRK tika atgriezts tikai daļēji (LVL 361 882 apmērā), savukārt 2010. gadā SPRK netika atgriezts 2008. gada un 2009. gada finanšu līdzekļu atlikums (kopumā LVL 1 814 809 apmērā). Tikai 2011. gadā SPRK tika atgriezts kopējais atlikums par iepriekšējiem gadiem (LVL 3 085 477). Līdz ar to arī SPRK nevarēja proporcionāli samazināt sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju maksājamo nodevu attiecīgajos gados, kas bija prettiesiski attiecībā pret sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem.

Lai novērstu šādas situācijas atkārtošanos, ar 2011. gada 14. jūlija grozījumiem likumā „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem”⁶⁹ 31. pants papildināts ar 2.⁴ daļu, kas vēl skaidrāk pasaka, ka valsts nodevas atlikums jāizmanto regulatora darbības nodrošināšanai jau nākamajā gadā.

Lai īstenotu savu interešu neesamības principu, normatīvie akti nosaka virkni ierobežojumu. Piemēram, Administratīvā procesa likuma 37. panta pirmā daļa imperatīvi aizliedz iestādi administratīvajā procesā pārstāvēt vai iestādes pusē procesuāli darboties personai, kurai konkrētajā lietā rodas vai var rasties interešu konflikts, kā arī par kuras objektivitāti pastāv pamatotas šaubas. Līdzīgi arī Satversmes tiesa ir atzinusi, ka valdības (valsts pārvaldes) pieņemtajiem lēmumiem jārada ticība, ka tie tiek pieņemti, ievērojot taisnīguma principu, lai tādējādi samazinātu interešu konflikta iespējamību.⁷⁰

Tā kā SPRK kā neatkarīgas iestādes loma cita starpā ir nesaraucjami saistīta ar plašas sabiedrības uzticības iemantošanu, likumdevējs nedrīkst pieļaut, ka SPRK finansēšanas kārtība rada šaubas par SPRK objektivitāti un rada iespēju kaut vai tikai šķietamam interešu konfliktam. Risinājums, atbilstoši kuram SPRK darbība tiek finansēta no sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju maksātajām nodevām, var tikt saglabāts, taču diskusijas būtu turpināmas par valsts nodevas aprēķināšanas principu iespējamu maiņu. Proti, būtu ieteicams mainīt regulēšanas nodevas aprēķināšanas objektu no pašreizējā tirgus dalībnieku neto apgrozījuma uz kādu citu, neitrālāku rādītāju. Šī pētījuma uzdevums nav ieteikt konkrētu SPRK finansējuma modeli, bet vērst uzmanību uz šīs problēmas risināšanas nepieciešamību.

⁶⁹ Grozījumi likumā „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem”: LR likums. *Latvijas Vēstnesis*, 28.07.2011., Nr. 117.

⁷⁰ Skatīt: Par Ministru kabineta 1999. gada 30. novembra lēmuma “Par sabiedrības ar ierobežotu atbildību “WINDAU” Bauskas koģenerācijas stacijas ieguldīto ārvalstu investīciju aizsardzību” (protokols nr. 67, 38. paragrāfs) 1. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmei, Ministru kabineta iekārtas likuma 3. nodaļai, likuma “Par ārvalstu ieguldījumiem Latvijas Republikā” 1. panta pirmajai daļai, Enerģētikas likuma 41. pantam, likuma “Par valsts un pašvaldību īpašuma objektu privatizāciju” 8. panta pirmajai un ceturtajai daļai un likuma “Par akciju sabiedrībām” 49. pantam: Latvijas Republikas Satversmes tiesas 2000. gada 24. marta spriedums lietā Nr. 04-07(99). *Latvijas Vēstnesis*, 29.03.2000., Nr. 113/114, 3. punkts.

Kā viens no papildu risinājumiem SPRK finansiālās neatkarības nostiprināšanai būtu apsverama arī rezerves fonda izveide. Ja potenciālu strauju izmaiņu rezultātā būtiski saruktu SPRK iemaksātās valsts nodevas, rezerves fonds spētu zināmu laiku posmu nodrošināt stabilu SPRK darbību un laiku alternatīvu risinājumu ieviešanai, neatstājot tūlītējas negatīvas sekas uz iestādes darbību. Pie potenciāliem SPRK finansiālās darbības riskiem, ko segtu šāds rezerves fonds, ir pieskaitāma arī situācija, kad SPRK saskaņā ar Valsts pārvaldes iestāžu nodarīto zaudējumu atlīdzināšanas likumu būtu jāatlīdzina privātpersonām ar savu darbību nodarītais kaitējums.

Ieteikums: Lai gan SPRK finansēšanas kārtība līdz šim nav radījusi tiešu interešu konflikta situāciju, būtu jānodrošina sabiedrības šaubu izslēgšana par SPRK objektivitāti, neatstājot vietu potenciālam vai šķietamam interešu konfliktam. Tāpat ir jāapsver iespēja veidot SPRK rezerves fondu.

Ārvalstu pieredze

Igaunijā Konkurences iestādes darbība tiek finansēta no valsts budžeta. Tās ģenerāldirektors ir atbildīgs par likumīgu rīcību ar finansēm, savukārt par nozares budžetu politiski atbildīgs ir ekonomisko lietu un satiksmes ministrs.⁷¹

Arī Lietuvas Valsts cenu un enerģijas kontroles komisija ir budžeta iestāde, tomēr tai ar likumu ir noteikta rīcības brīvība finansējuma izmantošanā, sniedzot gadskārtējas atskaites par tā izmantošanu. Komisijas ienēumus veido Enerģijas likumā noteikti enerģijas ražotāju maksājumi, kas tiek aprēķināti pēc tirgus apgrozījuma.⁷² Tādējādi komisijas rīcībā esošais finansējums ir tieši saistīts ar tirgus aktivitāti un secīgi arī ar labvēlīgu uzņēmējdarbības vidi attiecīgajā nozarē.

Dānijas Enerģijas regulatora finansējums tiek nodrošināts no pārraugāmo tirgus dalībnieku veiktajām iemaksām, kuru apmēru nosaka atbildīgais ministrs.⁷³

Vācijas Federālās tīkla aģentūras elektrībai, gāzei, telekomunikācijām, pastam un dzelzceļam budžets ir Federālās ekonomikas un tehnoloģiju ministrijas budžeta daļa.⁷⁴ Tomēr, ievērojot apstākli, ka Vācijas Federatīvās Republikas budžeta projektu izstrādā Federālā Finanšu ministrija, izskata Federālā valdība un to apstiprina Bundestāgs un Bundesrāts, aģentūras finanšu vadības un budžeta plānošanas jautājumiem tiek nodrošināta pietiekama parlamentārā kontrole, kas spēj pasargāt aģentūru no pārmērīgas vai nepamatotas izpildvaras iejaukšanās aģentūras darbā.⁷⁵

Turklāt jāatzīmē, ka aģentūras budžetu finansē federālā valdība no vispārējiem nodokļu ienākumiem, papildinot to ar regulējamajās nozarēs iekasētajām nodevām, piemērotajām soda naudām un citiem ienākumiem, piemēram, nomas maksa un frekvenču izsolēs gūtie līdzekļi.⁷⁶ Lai arī enerģijas un elektroenerģijas nodokļi veido valsts vispārējo ienākumu daļu, tie caur nodokļu sistēmu nav saistīti ar enerģētikas sektoru un nekalpo aģentūras finansēšanai. Tādējādi secināms, ka aģentūras finansējums nav atkarīgs, piemēram, no regulēto tirgus dalībnieku apgrozījuma. Arī federālo zemju regulējošās iestādes ir tikpat neatkarīgas kā aģentūra, un tās tiek finansētas no federālo zemju budžeta.⁷⁷

⁷¹ Igaunijas likums par valdības uzbūvi (*Vabariigi Valitsuse seadus*, § 41). RT I, 29.12.2011, 149. Pieejams: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011149> [aplūkots 06.09.2012.].

⁷² Lietuvas Enerģētikas likums (*Energetikos įstatymas*, 8. straipsnis 15.). Žin., 2002, Nr. 56-2224. Pieejams lietuviski: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=429245 [aplūkots 16.07.2012.].

⁷³ *Results and challenges 2011*. Danish Energy Regulatory Authority publication, section „Economy”. Pieejams angļiski: http://energitilsynet.dk/fileadmin/Filter/Information/Resultater_og_udfordringer/Aarsrapport2011_eng/heelpubl.htm [aplūkots 16.07.2012.].

⁷⁴ *Annual Report 2010*. Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, p. 221. Pieejams angļiski: http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/EN/BNNetzA/PressSection/ReportsPublications/2011/AnnualReport2010pdf.pdf?__blob=publicationFile [aplūkots 16.07.2012.].

⁷⁵ *Adoption of the federal budget*. Informācijas materiāls. Pieejams angļiski: http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/function/budget/adoption.html [aplūkots 16.07.2012.].

⁷⁶ *Annual Report 2010*. Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, p. 222. Pieejams angļiski: http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/EN/BNNetzA/PressSection/ReportsPublications/2011/AnnualReport2010pdf.pdf?__blob=publicationFile [aplūkots 16.07.2012.].

⁷⁷ Memorandum of Rechtsanwältin Steuerberater, McDermott Will & Emery Rechtsanwältin Steuerberater LLP, Munich; July 16, 2012, page 4 [nav publicēts].

(ii) Vienotā atlīdzības sistēma

SPRK darbības kvalitāti tiešā veidā ietekmē SPRK darbinieku motivācija un atbilstība ieņemamajam amatam. Šajā kontekstā ļoti svarīga ir SPRK darbinieku (amatpersonu) ieguldītā darba un profesionālās kvalifikācijas adekvāta novērtēšana un amata atlīdzība.

Gandrīz visi intervētie sabiedrisko pakalpojumu sniedzēji norādīja, ka pašreizējā valsts nodeva, ko tie maksā SPRK darbības finansēšanai (tostarp, SPRK amatpersonu atalgošanai), nerada tiem nesamērīgu apgrūtinājumu. Turklāt, izprotot, ka iestādes darbības finansēšana sevī ietver arī atbilstošas profesionālās kompetences darbinieku piesaisti un viņu tālāku izglītošanu, kas savukārt nozīmē kvalitatīvāku tirgus uzraudzību visu iesaistīto pušu, tostarp – arī sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju interesēs, sabiedrisko pakalpojumu sniedzēji pēc būtības neiebilst pret iespējamu nodevas palielinājumu SPRK vajadzībām. Tomēr kontekstā ar atalgojuma jautājumiem ir jāņem vērā, ka likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” 46. pants paredz padomes locekļu un izpildinstitūcijas darbinieku atlīdzības noteikšanu atbilstoši Valsts un pašvaldību institūciju amatpersonu un darbinieku atlīdzības likumam vienotā atlīdzības sistēmā.

Pētījuma gaitā autori nonāca pie secinājuma, ka SPRK iekļaušana vienotajā valsts un pašvaldību institūciju amatpersonu un darbinieku atlīdzības sistēmā ir pareiza un saglabājama arī turpmāk. Šāds secinājums saskan arī ar šīs atalgojuma sistēmas izveidē iesaistītā jurista Edgara Pastara un Valsts kontroles Ingunas Sudrabas interviju⁷⁸ laikā pausto viedokli, ka vienotās atalgojuma sistēmas attiecināšana uz SPRK amatpersonām un darbiniekiem ir vajadzīga un pareiza.

Vienlaikus svarīgi ir akcentēt, ka likumdevējam ir jāturpina pilnveidot vienotā valsts un pašvaldību institūciju amatpersonu un darbinieku atlīdzības sistēma, vispusīgi un padziļināti apzinoties SPRK kā neatkarīgas iestādes augsto atbildības līmeni un neatkarības īstenošanai nepieciešamās garantijas, kā arī novērtējot SPRK un citu vienotajā sistēmā iekļauto amatpersonu un darbinieku darbību pēc to ieguldītā darba un sasniegtā rezultāta, tādējādi uzlabojot finansiālās atlīdzības jautājumu risinājumu esošās atlīdzības sistēmas ietvaros.

Ieteikums: Jāveicina SPRK spējīgāko darbinieku (amatpersonu) motivācija, vienlaikus pilnveidojot vienoto valsts un pašvaldību institūciju amatpersonu un darbinieku atlīdzības sistēmu un izprotot SPRK kā neatkarīgas iestādes statusu un augsto atbildības līmeni.

f. Informācijas atklātība

(i) Direktīvas prasības informācijas atklātībai

Direktīva aicina dalībvalstis nodrošināt lietotājiem dažāda veida informāciju, lai veicinātu lietotāju informētību ne tikai par viņu veiktajiem maksājumiem, bet arī par tiem piemītošo tiesību un pienākumu kopumu, kā arī enerģijas tirgus darbību. Un, protams, jāuzsver regulatora tiesības pašam saņemt no sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem visu nepieciešamo informāciju, lai pienācīgi un padziļināti izpētītu savā kompetencē ietilpstošos jautājumus.⁷⁹ Par galveno aspektu un priekšnoteikumu lietotāju apgādē ar elektroenerģiju tiek atzīta objektīvas un caurskatāmas informācijas esamība lietotāju rīcībā par viņu patēriņu, ar to saistīto maksu un izdevumiem par pakalpojumiem, kas ietverti lietotāja apgādē ar elektroenerģiju, lai tie varētu vērsties pie sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja konkurentiem, ja tie piedāvātu konkurētspējīgāku cenu, balstoties uz lietotāja patēriņa datiem.⁸⁰

Direktīva konkrēti prasa, lai regulatora pienākumos ietilptu uzraudzība pār informācijas atklātību un caurskatāmību, bez izņēmuma ieskaitot vairumtirdzniecības cenas, kā arī tam ir jānodrošina, lai

⁷⁸ Intervija ar Valsts kontrolieri Ingunu Sudrabu 2012. gada 29. martā, intervija ar Edgaru Pastaru 2012. gada 27. aprīlī.

⁷⁹ Direktīvas 38. apsvērumš.

⁸⁰ Direktīvas 50. apsvērumš.

elektroenerģijas uzņēmumi pildītu tiem saistošus atklātības pienākumus. Dalībvalstīm ir pienākums nodrošināt ļoti augstu patērētāju tiesību aizsardzības standartu, kas jo īpaši sevī ietver informācijas atklātību, tajā skaitā, atklātību par līguma noteikumiem, vispārīgo informāciju un strīdu risināšanas kārtību. Tādēļ dalībvalstīm ir jādod pilnvaras regulatoram vai citai kompetentai iestādei pieņemt nepieciešamos mērus, lai nodrošinātu, ka pakalpojumu sniedzēju patērētājiem sniegtā informācija ir uzticama un dalībvalsts ietvaros tiek sniegta skaidri salīdzināmā veidā.⁸¹ Turklāt Dalībvalstis tiek lūgtas ieviest tādu regulēšanas, kontroles un atklātības mehānismu, kas ļauj izvairīties no ļaunprātīgas dominējošā stāvokļa izmantošanas.⁸²

Līdztekus dalībvalstīm ir pienākums nodrošināt, ka pārvades un sadales sistēmas operatori, tirdzniecības uzņēmumiem, patērētājiem un citiem tirgus dalībniekiem tiek izstrādāti konkrēti noteikumi par līgumiskajiem noteikumiem, saistību uzņemšanos pret patērētājiem, informācijas apmaiņu un tās piederību, kā arī par patēriņa uzskaiti. Šādiem noteikumiem ir jābūt publiski pieejamiem, to izstrādes mērķim ir jābūt atvieglot patērētāju un piegādātāju pieeju tīklam, un tiem ir jābūt pakļautiem regulatora vai citas kompetentas iestādes kontrolei.⁸³

Latvijā Ministru kabineta 2011. gada 29. novembra noteikumi Nr. 914 „Elektroenerģijas tirdzniecības un lietošanas noteikumi” un Ministru kabineta 2008. gada 21. oktobra noteikumi Nr. 876 „Siltumenerģijas piegādes un lietošanas noteikumi” nosaka minimālās prasības informācijas sniegšanai, līgumu noteikumiem, patēriņa uzskaiti un norēķiniem, taču lietotāju tiesību aizsardzības un skaidrības nolūkā būtu ieteicams precizēt un publiski skaidrot jautājumus, par kuru kontroli ir atbildīga SPRK, Patērētāju tiesību aizsardzības centrs vai kāda cita institūcija.

Papildus Direktīva akcentē arī to, ka patērētāju tiesības regulētajā tirgū ir nostiprināmas un garantējamas, un tajās bez izņēmuma ietilpst arī augstāka atklātības pakāpe⁸⁴, kas attiecināma gan uz paša regulatora darbības atklātību, gan arī uz regulētā tirgus un tā dalībnieku pēc iespējas atklātu darbību. Tā konkrēti prasa, lai patērētājiem tiktu sniegta caurskatāma, atklāta informācija par piemērotajām cenām un tarifiem, kā arī par standarta līguma noteikumiem un nosacījumiem, lai patērētājiem būtu pieeja elektroenerģijas pakalpojumiem un iespēja tos lietot. Tādēļ tiem ir jādod plaša izvēle maksājumu metodēs, kas bez vajadzības savstarpēji nediskriminē patērētājus.⁸⁵

Direktīva atstāj dalībvalstu ziņā izvēli, kāds informācijas atklātības nodrošināšanas modelis ir vispiemērotākais attiecīgajā dalībvalstī, uzliekot informācijas nodrošināšanas pienākumu regulatoram vai regulētā tirgus dalībniekiem, konkrēti nosakot to informācijas apjomu, kas būtisku un objektīvi attaisnojamu iemeslu dēļ atzīstama par ierobežotas pieejamības informāciju.

Secinājumi par informācijas atklātības un pieejamības jautājumiem regulatora un regulētā tirgus dalībnieku kontekstā veidojami kopsakarā ar Direktīvā⁸⁶ uzsvērto, ka tā respektē cilvēka pamattiesības un ievēro principus, kas jo īpaši, bet ne tikai, noteikti Eiropas Savienības Cilvēka Pamattiesību Hartā. Tās 11. panta pirmajā daļā ir noteiktas ikvienas personas tiesības uz vārda brīvību, kas sevī ietver arī brīvību saņemt informāciju⁸⁷, kura savukārt var tikt ierobežota tikai īpašos izņēmuma gadījumos, kas minēti Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 10. panta otrajā daļā.⁸⁸

⁸¹ Direktīvas 3. panta 7. un 9. daļa.

⁸² Direktīvas 37. panta 13. daļa.

⁸³ Direktīvas 41. pants.

⁸⁴ Direktīvas 51. apsvērum.

⁸⁵ Direktīvas 1. pielikuma 1. punktu (c) un (d) apakšpunkts.

⁸⁶ Direktīvas 68. apsvērum.

⁸⁷ Eiropas Savienības Pamattiesību harta. *Oficiālais Vēstnesis*, C 83, 30.03.2010., 389.–403. lpp., 11. panta pirmā daļa.

⁸⁸ Eiropas Savienības Pamattiesību harta. *Oficiālais Vēstnesis*, C 83, 30.03.2010., 389.–403. lpp., 52. panta trešā daļa; Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija (Par 1950. gada 4. novembra Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvenciju un tās 1., 2., 4., 7. un 11. protokolu: LR likums. *Latvijas Vēstnesis*, 13.06.1997., Nr. 143/144), 10. panta otrā daļa.

Secinājums: Jebkurš informācijas atklātības ierobežojums regulatora vai regulētā tirgus dalībnieka kontekstā vērtējams kopsakarā ar cilvēka pamattiesībām uz vārda brīvību, kas sevī ietver arī brīvību saņemt informāciju, tomēr pieļaujot arī izņēmuma gadījumus, kad šīs pamattiesības var tikt ierobežotas.

(ii) Informācijas atklātība SPRK

Līdzšinējās situācijas piemērs

Tarifu pamatojuma pieejamība

Latvijas Radio diskusijā AS „Latvenergo” valdes loceklis Uldis Bariss apgalvoja, ka lielākajai daļai materiālu, kas bija par pamatu elektroenerģijas tarifu noteikšanai saistītajiem lietotājiem, tiesvedības laikā tika noņemts komercnoslēpuma statuss. U. Bariss arī apņēmas censties maksimāli paplašināt pieejamās informācija apjomu, skaidrojot, ka atklātība ir lieta, ko var un vajag uzlabot. Vienlaicīgi U. Bariss norādīja uz to, ka AS „Latvenergo” konkurē ar vairākiem tirgotājiem Latvijā, līdz ar to ir pamats noteiktai informācijai piemērot komercnoslēpuma statusu.⁸⁹ Jānorāda gan, ka AS „Latvenergo” ir pienākums nodalīt izdevumu uzskaiti universālā pakalpojuma sniegšanai no komercdarbības citās jomās, līdz ar to konkurences esamība brīvajā elektroenerģijas tirgū nevarētu būt par pamatu komercnoslēpuma piemērošanai attiecībā uz informāciju, kas pamato universālā pakalpojuma izmaksas.

Savukārt AS „Rīgas Siltums” pārstāvji intervijas⁹⁰ laikā norādīja, ka viņiem pašiem nav komercnoslēpumu, taču tādi ir viņu sadarbības partneriem.

Uz nepieciešamību pēc lielākas atklātības norādījis arī žurnālists Jānis Domburs, secinot, ka „*kamēr nav atklātuma par tarifu pamatojumu, ir neiespējami novērtēt, vai likums ir ievērots*”. Viņš arī aprakstīja, ka pēc diskusijas „Kas notiek Latvijā?” tiešraides par elektrības tarifiem un enerģētikas politiku diskusijas studijā vēl turpinājās, kā rezultātā ekonomikas ministrs Artis Kampars atzinis, ka adekvāta reakcija uz neskaitāmajiem protestiem par tarifu celšanu un pamats pienācīgai izvērtēšanai būtu AS „Latvenergo” radītā tarifu pamatojuma publiskošana. Ministrs apsolijs izvērtēt un pavēstīt, ko šajā jautājumā varētu izdarīt. Tūlīt pēc tam J. Domburs telefoniski pāradresējis šo jautājumu SPRK vadītājam Ivaram Zariņam, kurš norādījis: “*Mēs to nevaram, „Latvenergo” – lūdz!*”, atsaucoties uz to, ka AS „Latvenergo” tarifu pamatojumu iesniedzis komisijai kā komercnoslēpumu.⁹¹

Pētījuma ietvaros intervēto uzņēmumu pārstāvju teiktais gan apliecina, ka SPRK varētu ieņemt aktīvāku pozīciju atklātības veicināšanā un jau šobrīd publikot daudz vairāk tarifus pamatojošās informācijas.

Enerģētikas eksperts Juris Ozoliņš intervijā norādīja⁹², ka SPRK lēmumi ir jāpieņem „kā uz skatuves”, tas ir, tiem ir jābūt ne tikai brīvi pieejamiem, bet tiem arī ir jāsaturs pilnīgi visa nepieciešamā motivācija un argumentācija, lai sabiedrības pārstāvji nepieciešamības gadījumā varētu rosināt attiecīgā lēmuma tiesiskuma pārbaudi. Vienlaikus tas nozīmē arī iestādes gatavību uzklaut dažādus viedokļus un konstruktīvu kritiku, kā arī nepieciešamības gadījumā vienkārši un saprotami skaidrot savu redzējumu par savu lēmumu. Turklāt skaidra, tieša, tūlītēja un saprotama komunikācija ar sabiedrību par SPRK pieņemtiem lēmumiem un

⁸⁹ Latvijas Radio, raidījums „Krustpunktā”. 10.07.2012. Pieejams: <http://l1.latvijaradio.lv/zinas/19567.htm> [aplūkots 19.07.2012.].

⁹⁰ Intervija ar AS „Rīgas Siltums” valdes locekļiem Biruti Krūzi un Uģi Osi 2012. gada 28. februārī.

⁹¹ Domburs J.: Vai mēs (lietotāji) uzzināsim ‘Latvenergo’ tarifu pamatojumu? Delfi.lv, 17.02.2011. Pieejams: <http://www.delfi.lv/news/comment/comment/janis-domburs-vai-mes-lietotaji-uzzinasim-latvenergo-tarifu-pamatojumu.d?id=36883459> [aplūkots 20.07.2012.].

⁹² Intervija ar enerģētikas ekspertu Juri Ozoliņu 2012. gada 25. janvārī.

darbību ir viens no līdzekļiem SPRK neatkarības stiprināšanai un autoritatīva, atzīta eksperta statusa uzturēšanai. Īpaša nozīme šādai komunikācijai ar sabiedrību ir gadījumos, kas SPRK nosaka vai apstiprina augstākus kāda sabiedriskā pakalpojuma tarifus.

Grūti izskaidrojama rīcība vai neizsekojama lēmumu pieņemšanas procedūra mazina SPRK uzticamību sabiedrības acīs, raisot pamatu bažām par SPRK īstenotās uzraudzības kvalitāti, lēmumu pamatotību un augstā neatkarības līmeņa attaisnošanos. Tādēļ regulatora loma, kas sevī ietver rūpes par sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju darbības attīstību un lietotāju interešu aizsardzību, cita starpā ietver sevī SPRK pienākumu skaidrot sabiedrībai pieņemto lēmumu par tarifu pieaugumu, sniegt atklātu un objektīvu informāciju par tarifu kāpuma iemesliem, neaprobežojoties vien ar vispārīgām frāzēm vai grūti atšifrējamiem terminiem, kā arī sniegt vērtējumu par tarifa paaugstināšanas īstermiņa ietekmi uz sabiedrību un ilgtermiņa ieguvumiem sabiedriskā pakalpojuma drošā un kvalitatīvā apgādē.

Turklāt, kā minēts iepriekš, apskatot SPRK kā neatkarīgas iestādes statusu, ir secināms – jo valsts pārvaldes iestāde ir neatkarīgāka savā darbībā, jo atklātākai jābūt tās darbībai. Neatkarīgās iestādes statuss tiešā veidā pieprasa būtiski lielāku atklātību, jo tā ir viens no aizsargmehānismiem potenciālajiem riskiem, kas izriet no vai ir saistīti ar neatkarīgās iestādes statusu. Tādēļ ir principiāli svarīgi nodrošināt atklātu un jebkurai personai saprotamu SPRK rīcības pamatojumu, kā arī pieejamību informācijai, ar ko šī rīcība tikusi pamatota.

Informācijas atklātība un pieejamība sabiedrībai ir īpaši svarīga arī, lai nodrošinātu SPRK darbības tiesiskuma vispusīgu uzraudzību. Ja ieinteresētajai sabiedrības daļai SPRK rīcībā esošā informācija nav pieejama, tiesiskuma pārbaudes mehānismi nevar tikt pilnībā pielietoti. Jo, lai sabiedrisko pakalpojumu lietotāji varētu aizsargāt savas tiesības, tiem ir jābūt pieejamai informācijai, kas ir kalpojusi par pamatu attiecīgajai SPRK darbībai.

Ieteikums: Ņemot vērā SPRK kā neatkarīgas iestādes statusu, ir pēc iespējas jāpaplašina tas informācijas apjoms, kuru SPRK ir pienākums padarīt atklātu un brīvi pieejamu sabiedrībai.

Analizējot informācijas apjomu, kas tiek sniegts sabiedrībai, piemēram, pamatojot tarifu noteikšanu, secināms, ka Latvijā ir ļoti daudz darāmā informācijas atklātības un pieejamības jomā. Galvenās informācijas pieejamības problēmas, no sabiedriskā pakalpojuma lietotāja puses, rada, pirmkārt, ierobežotas pieejamības statusa noteikšana, pamatojoties uz komercnoslēpuma aizsardzību vai atsaucoties uz attiecīgās informācijas izmantošanu iestādes iekšējai lietošanai. Otrkārt, problēmas rada arī nepietiekama izsniegtās informācijas izskaidrošana sabiedriskā pakalpojuma lietotājiem.

Jārod veidi, kā SPRK rīcībā esošo informāciju padarīt pieejamu sabiedrībai un to skaidrot sabiedrībai saprotamā veidā, tādējādi kāpinot sabiedrības izpratni par regulatora darbību un uzticamību tam kopumā. SPRK mājas lapā nepieciešams veikt būtiskus uzlabojumus, padarot mājas lapu pārskatāmu, kā arī būtiski paplašinot sniegtās informācijas apjomu, nodrošinot lēmumu un tarifu pamatojumu arhivēšanu, veicinot elektroniskas līdzdalības iespējas. SPRK būtu aktīvāk jāinformē sabiedrība, izmantojot visa veida medijus.

Būtisks priekšnoteikums, lai informācijas atklātības jautājumi turpmāk tiktu risināti juridiski korekti un vienveidīgi, ir esošās informācijas atklātību regulējošās normatīvās bāzes revīzija. Ir jāpilnveido un jāpaplašina sabiedrības iespējas saņemt informāciju visos gadījumos, kur tas sabiedrisko pakalpojumu lietotāju interesēs ir nepieciešams, vienlaikus nodrošinot dažāda veida informācijas aizsardzības līdzekļus gadījumos, kur tās pieejamības ierobežošana ir attaisnojama un samērīga.

Analizējot SPRK un arī citu valsts iestāžu rīcību, bez objektīva pamata padarot tās rīcībā esošu informāciju par sabiedrībai nepieejamu, aizbildinoties, ka tā paredzēta iestādes iekšējai lietošanai, pētījuma

autori izsaka aicinājumu likumdevējam būtiski pilnveidot un precizēt regulējumu par šāda statusa noteikšanu. No likumdevēja puses būtu sagaidāmi konkrēti un sabiedrībai līdz ar to prognozējami kritēriji ierobežotas pieejamības statusa piešķiršanai un iestādes rīcības tiesiskuma kontrolei.

Kas attiecas uz komercnoslēpuma statusu, neapšaubāmi, ka SPRK, lai saglabātu autoritāti un uzticamību arī sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju acīs, ir jānodrošina komercnoslēpuma aizsardzība likumā noteiktajā kārtībā un apmērā. Taču ir jānorāda, ka SPRK iesaiste regulētajā tirgū nozīmē to, ka SPRK, cita starpā, saskaras arī ar tādiem sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem, kas ir monopola vai dominējošā stāvoklī attiecīgajā tirgus sektorā. Jēdziens „monopols” tā parastajā izpratnē nozīmē tirgus dalībnieka ekonomisku (saimniecisku) izņēmuma stāvokli konkrētā tirgū, kurā konkurences attīstības iespējas ir ierobežotas objektīvu apstākļu dēļ.⁹³ Tajā pašā laikā SPRK saskaras arī ar virkni tirgus dalībnieku, kuri darbojas kādā no regulētā tirgus sektoriem, bet kuriem nepiemīt monopola vai dominējošs stāvoklis tirgū, tādēļ tiem ir jādarbojas normālas konkurences apstākļos un ir pamatota interese sava komercnoslēpuma aizsardzībā.

Rezultātā, pārskatot informācijas atklātības jautājumu regulējumu, tas pārstrādājams tādējādi, ka tiek paredzēts atšķirīgs regulējums monopola vai dominējošā stāvoklī esošā uzņēmuma sniegtās informācijas un komercnoslēpuma aizsardzībai, bet cits – tādiem sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem, kuriem nepiemīt monopola vai dominējošs stāvoklis konkrētā tirgū.

Monopola stāvoklī esošu uzņēmumu gadījumā runāt par to, ka informācijas nonākšana konkurentu rīcībā radīs kaitējumu, pārsvarā gadījumu tomēr ir neadekvāta neesošā vai līdz minimumam ierobežotā tirgus dalībnieku skaita dēļ. Tajā pašā laikā dažos no monopolizētajiem tirgus sektoriem tuvākā vai tālākā nākotnē ir sagaidāma vai var tikt pieprasīta tirgus liberalizācija, kas arī ir jāņem vērā, izvērtējot šo uzņēmumu komercnoslēpuma eksistenci, aizsardzības attaisnojumu un termiņu.

Tādēļ monopola un dominējošā stāvoklī esošu sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju gadījumā SPRK vai tiesai (saīsinātā termiņā) būtu jāparedz iespēja pārvērtēt komercnoslēpuma statusa noteikšanu konkrētai informācijai⁹⁴, kā arī termiņu, uz kādu šāds pieejamības ierobežojums nosakāms. Var apsvērt līdzīgu tiesību paredzēšanu arī attiecībā uz pārējo sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju komercnoslēpumu saturošo informāciju, taču šajā gadījumā komercnoslēpuma aizsardzībai ir jābūt daudz augstākai, nodrošinot saprātīgu līdzsvaru starp sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju tiesībām uz komercnoslēpuma aizsardzību un sabiedrisko pakalpojumu lietotāju tiesībām uz informāciju.

Vērojot informācijas pieejamības ierobežojumu noteikšanu praksē, ir konstatējama nepieciešamība likumdevējam pārskatīt un pilnveidot normatīvos aktus, kas saistīti ar ierobežotas pieejamības statusa un tā termiņa noteikšanu informācijai, sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja noteiktā komercnoslēpuma statusa pamatotības objektīvai izvērtēšanai un samērīgām sabiedrības interesēm saņemt pēc iespējas plašu un atklātu informāciju par tarifiem, kas sabiedrisko pakalpojumu lietotājiem ir jāmaksā.

Šīs izmaiņas tiesību aktos nodrošināmas, apzinoties un pēc būtības ieviešot saprātīgu līdzsvaru starp sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju interesi komercnoslēpuma aizsardzībā un sabiedrisko pakalpojumu lietotāju interesi un tiesībām zināt, cik un par ko tās maksā. Minētais līdzsvars regulētā tirgus nozarē nozīmē salīdzinoši augstāku aizsardzības līmeni sabiedrisko pakalpojumu lietotāju interesēm, nekā tas ir brīvā tirgus gadījumā, kur regulējamās attiecības starp komersantiem un patērētājiem. Arī Direktīva uzsver, ka sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju komercnoslēpums ir aizsargājams, tomēr tikai tiktāl, cik tas ir objektīvi attaisnojams un spēj nodrošināt visas Direktīvā konkrēti uzskaitītās informācijas nodošanu sabiedrisko pakalpojumu lietotāju rīcībā.⁹⁵

⁹³ Skuja V. *Juridisko terminu vārdnīca uzņēmējdarbībai*. 2. papild. izd. Rīga: Ekonomisko reformu institūts, 1997, 59. lpp.

⁹⁴ Saskaņā ar Komerclikuma 19. pantu komercnoslēpuma statusu piešķir komersants, nevis SPRK.

⁹⁵ Direktīvas 37. panta 16. daļa, 1. pielikuma 1. (c) un (d) punkts.

Pētījuma autoru ieskatā būtu nosakāms minimālās vispārpieejamās informācijas apjoms sabiedriskā pakalpojuma sniegšanas izdevumos un prognozēs. Attiecībā uz sabiedriskā pakalpojuma sniedzēju slēgtajiem līgumiem būtu nepieciešams noteikt līdzīgu tiesisko regulējumu Publisko iepirkumu likuma 69. pantam, kas attiecas uz pasūtītāja slēgtajiem iepirkuma līgumiem. Saskaņā ar minēto tiesību normu ikvienam ir tiesības iepazīties vismaz ar šādu līgumā ietvertās informācijas daļu:

- 1) pasūtītāja nosaukums;
- 2) piegādātāja nosaukums;
- 3) iepirkuma priekšmets, tā apjoms, cena un apraksts;
- 4) samaksas kārtība;
- 5) līguma izpildes termiņš un vieta;
- 6) līgumslēdzēju pušu atbildība par līguma neizpildīšanu;
- 7) kārtība, kādā izdarāmi līguma grozījumi, kā arī kārtība, kādā pieļaujama atkāpšanās no līguma.

Ja komersants slēdz ar sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju līgumu par preču piegādi vai pakalpojumu sniegšanu, kas ietilpst sabiedriskā pakalpojuma izdevumos, tad gan sabiedrisko pakalpojumu sniedzējam, gan arī sadarbības partneriem būtu jāapzinās un jārespektē šāds informācijas atklātības režīms.

Ieteikums: Tā kā atklātība ir viens no neatkarīgas iestādes risku aizsargmehānismiem, ir būtiski jāveicina SPRK darbības atklātība, pēc iespējas mazinot liegumu saņemt informāciju tās ierobežotas pieejamības statusa dēļ.

g. Sabiedrības aktīvāka iesaiste lēmumu pieņemšanā

Ikvienam SPRK padomes pieņemtajam lēmumam ir ne vien formāli juridiskas, bet arī sociālas sekas. Pat ja SPRK savas kompetences ietvaros ir pamats pieņemt juridiski saistošu lēmumu bez sabiedrības iesaistes un lēmuma projekta publiskošanas, SPRK būtu nepieciešams pievērst pastiprinātu uzmanību savas darbības izpratnei un novērtējumam sabiedrībā. Ja SPRK nebaudīs sabiedrības uzticību SPRK darbībai un pieņemtajiem lēmumiem, veidosies arvien lielāka plaīsa attiecībās starp SPRK un sabiedrību.

Neņemot vērā to, ka likums paredz SPRK pienākumu noteikt kārtību, kādā lietotāji var iepazīties ar sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju iesniegtajiem tarifu projektiem un iesniegt priekšlikumus un ieteikumus regulatoram vai sabiedrisko pakalpojumu sniedzējam⁹⁶, pētījuma rezultātā tomēr ir secināms, ka sabiedrības iesaiste tai būtisku lēmumu pieņemšanā ir pārāk formāla.⁹⁷

Kā uzsver SPRK, līdzšinējā praksē tā pirms tarifu projektu apstiprināšanas ir rīkojusi uzklaušīšanas sanāksmes, kurās ir iepazīstinājusi interesentus ar sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja iesniegto tarifu projektu un uzklaušījusi priekšlikumus.⁹⁸ Pētījuma autori atzīst šādu uzklaušīšanas sanāksmju noderīgumu, bet vēlas aicināt SPRK šīs sanāksmes rīkot pēc iespējas sabiedrībai pieejamā veidā, kā arī publiski atspoguļot sanāksmju laikā pieejamo informāciju, izdiskutētos jautājumus un sniegtos priekšlikumus. Turklāt, izvērtējot līdzšinējo SPRK darbību, organizējot sabiedriskās uzklaušīšanas un pēc tam tās nereti nekādā veidā neatspoguļojot pieņemtajos lēmumos⁹⁹, jāņem vērā ne tikai sabiedrisko

⁹⁶ Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem: LR likums. *Latvijas Vēstnesis*, 07.11.2000., Nr. 394/395, 21. panta otrā daļa.

⁹⁷ SPRK iebilst šādam secinājumam un norāda, ka informācija par plānotajām uzklaušīšanas sanāksmēm un padomes sēdēm ir publiski pieejama SPRK mājas lapā, tādējādi nodrošinot sabiedrības pārstāvju un lietotāju iespējas savlaicīgi uzzināt tiem interesējošos jautājumus par komersantu iesniegtajiem tarifu projektiem un plānotajām tarifu izmaiņām.

⁹⁸ Sk.: <http://www.sprk.gov.lv/index.php?sadala=142> [aplūkots 13.11.2012.]. Sk. arī pirms uzklaušīšanas sanāksmes publicēto tarifu projekta kopsavilkumu: <http://www.sprk.gov.lv/index.php?id=15878&csadala=142> [aplūkots 13.11.2012.]

⁹⁹ Piemēram, 2011. gada 14. februārī SPRK rīkoja uzklaušīšanas sanāksmi par AS „Latvenergo” elektroenerģijas tirdzniecības diferencētajiem tarifiem saistītajiem lietotājiem, kurā piedalījās arī daži saistītie lietotāji, taču viņu līdzdalība nav atspoguļota sanāksmes protokolā, un arī viņu izvirzītie jautājumi nav argumentēti atbildēti SPRK 2011. gada 16. februāra lēmumā Nr. 40 (SPRK lēmums Nr. 40 „Par Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas 2008. gada 20. februāra lēmuma Nr. 52 atcelšanu”. *Latvijas Vēstnesis*, 22.02.2011., Nr. 394/395).

pakalpojumu sniedzēju centieni pēc iespējas ierobežot sabiedrībai atklājamās informācijas apjomu, bet rodas bažas arī par SPRK iesaisti sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem nevēlamas, neērtas vai grūti skaidrojamas informācijas noklusēšanā sabiedrībai, aizbildinoties ar tās ierobežotas pieejamības, proti, komercnoslēpuma vai iestādes iekšējās lietošanas informācijas statusu. Tas, protams, neveicina sabiedrības līdzdalību lēmumu pieņemšanā. Pirmkārt, pat arī tajos gadījumos, kad sabiedrisko pakalpojumu lietotāji ir izteikuši kādus iebildumus pret sagatavoto tarifu projektu vai devuši kādus ierosinājumus, SPRK nenodrošina šo iebildumu un ierosinājumu atspoguļošanu SPRK lēmumos, attiecīgi neiekļaujot savos lēmumos nekādu argumentāciju lietotāju izteikto iebildumu vai ierosinājumu akceptēšanai vai noraidīšanai. Šajā aspektā nav nozīmes arī apstāklim, ka sabiedriskās uzklauššanas sanāksmes tiek protokolētas un to protokols vēlāk tiek ietverts SPRK lietvedībā.

Līdz ar to, lai arī lietotājiem formāli ir dota iespēja izteikt savu viedokli, netiek nodrošināta pilnvērtīga atgriezeniskā saite, kas ļautu saprast SPRK motīvus, pieņemot lēmumu, un vienlaikus dotu iespēju lietotājiem plašāk izprast attiecīgā sabiedriskā pakalpojuma darbības specifiku un regulējumu. Tas savukārt veicinātu lietotāju izpratni par attiecīgajiem jautājumiem līdzīgu nākotnē pieņemto lēmumu gadījumā, nedaudz atvieglojot SPRK komunikāciju ar sabiedrību par nākamajiem pieņemtajiem lēmumiem. SPRK varētu pārņemt labāko praksi no sabiedrības līdzdalības organizēšanas, piemēram, teritorijas plānošanas jomā, kur visi sabiedrības izteiktie ierosinājumi tiek aprakstīti publiski pieejamos dokumentos, kā arī uz tiem tiek sniegtas argumentētas atbildes.

Otrkārt, sabiedrības iesaiste objektīvi nevar būt kvalitatīva un padziļināta, un tā nespēj dot konstruktīvu un pilnībā pamatotu pienesumu tarifu noteikšanas vai apstiprināšanas procesā, ja sabiedrībai šī procesa ietvaros tiek dota pieeja tikai absolūti minimālam informācijas apjomam par faktiem, apstākļiem un izmaksām, kas patiesībā nosaka plānoto tarifu pieauguma apjomu. Nezinot maksimāli plašu informāciju, lietotāju iespēja izteikt iebildumus un priekšlikumus kļūst izteikti formāla, jo pēc būtības sabiedrības līdzdalība SPRK lēmumu pieņemšanā šādā formā nespēj sasniegt patiesos tās organizēšanas un pieļaušanas mērķus. Līdz ar to, kamēr sabiedrībai netiks sniegta plaša informācija par tarifu pamatojumu, sabiedrības līdzdalība nevarēs būt efektīva un pilnvērtīga.

Līdzīga situācija ir attiecībā uz SPRK padomes sēdēm. Šādas sēdes norit atklāti, darba kārtība ir pieejama pirms sēdes norises¹⁰⁰, un tajās var piedalīties ikviens interesents. Tomēr SPRK padomes sanāksmē interesents var piekļūt vienīgi vispārīga rakstura informācijai, bez iespējām saņemt visus tarifu pamatojošos dokumentus, kā arī saņemt atbildes pēc būtības attiecībā uz nozīmīgākajiem tarifu ietekmējošiem jautājumiem.

Latvijā ir nepieciešams pilnveidot un attīstīt sabiedrības iesaisti SPRK lēmumu pieņemšanā. Ir jāmeklē risinājumi, kā sabiedrības neaktīvo daļu tomēr motivēt vairāk iesaistīties lēmumu apspriešanā, izmantojot arī mūsdienu elektronisko saziņas līdzekļu sniegtās iespējas. Lai panāktu līdzdalību, paralēli ir jārod risinājumi, kā celt sabiedrības uzticību SPRK un paļāvību, ka tās paustais viedoklis netiks ignorēts, bet tiks pēc būtības uzklaušts un izvērtēts pat tajos gadījumos, kad SPRK nepiekrīt šim viedoklim. Papildus ir jārada izpratne par sabiedrības iesaistīšanās lietderīgumu un nozīmi pašas sabiedrības interesēs.

Ieteikums: SPRK ir jāveicina aktīvāka sabiedrības iesaistīšanās lēmumu apspriešanā un pieņemšanā, kā arī SPRK ir jāievieš prakse savos lēmumos atspoguļot sabiedrības pārstāvju izteiktos iebildumus vai priekšlikumus, dodot izvērstu argumentāciju to atbalstīšanai vai noraidīšanai.

¹⁰⁰ Skatīt: <http://www.sprk.gov.lv/index.php?sadala=11> [aplūkots 13.11.2012.].

Ārvalstu pieredze

Igaunijas Konkurences iestādei ir ar likumu noteikts pienākums nodrošināt savu par licencēm pieņemto lēmumu caurskatāmību. Līdzekļu izvēle caurskatāmības nodrošināšanai ir Konkurences iestādes ziņā.¹⁰¹

Lietuvas Valsts cenu un enerģijas kontroles komisijas reglaments pieļauj sabiedrības līdzdalību, organizējot sabiedriskās apspriešanas un atklātas lietu izskatīšanas. Reglaments atsaucas uz tādiem vispārāzītiem demokrātiskās publiskās pārvaldes principiem, kā, piemēram, atvērtības un tiesiskuma ievērošana komisijas darbībā, politiskās neitralitātes un vienlīdzības principa nodrošināšana, kā arī atbildības uzņemšanās par pieņemtajiem lēmumiem.¹⁰²

Arī Dānijā ar likumu noteikts Enerģijas regulatora tiešs pienākums ne tikai panākt pēc iespējas lielāku caurredzamību tirgus dalībnieku regulatoram sniegtajā informācijā, bet ar normatīvo aktu starpniecību nodrošināt, ka tirgus dalībniekiem ir pienākums sniegt plašu informācijas apjomu, lai sabiedrībai būtu pēc iespējas plašākas iespējas sekot tirgus dalībnieku darbībai, tarifiem un citām sabiedrību kopumā interesējošām lietām.¹⁰³

Vācijā paredzēts, ka valsts vai federālās zemes mēroga dabas aizsardzības apvienības, kā arī citas personas, kuru likumīgās intereses var skart Vācijas Federālās tīkla aģentūras elektrībai, gāzei, telekomunikācijām, pastam un dzelzceļam lēmumi, ir tiesīgas izmantot Vācijas Administratīvā procesa likumā noteiktās tiesības savu interešu aizsardzībai.¹⁰⁴ Tādēļ ir paredzēti saprātīgi termiņi (aptuveni mēnesis), lai visas ieinteresētās personas spētu sagatavot un iesniegt aģentūrai savus apsvērumus par aģentūras gatavotajiem administratīvo akta projektiem.¹⁰⁵ Secināms, ka aģentūrai ir pienākums nodrošināt katrā lietā iesaistītajām personām iespēju izteikt savu viedokli par lietu.

h. Regulēšanas darbības tiesiskuma uzraudzība

SPRK ir neatkarīga iestāde, kas darbojas specifiskās, īpaši padziļinātas un detalizētas zināšanas prasošās nozarēs, piemēram, enerģētiskā. Tādēļ likumdevējs šīs iestādes pieņemto administratīvo aktu un faktiskās rīcības tiesiskuma kontrolei noteicis īpašu kārtību, paredzot, ka pārsūdzība īstenojama Administratīvajā apgabaltiesā kā pirmās instances tiesā triju tiesnešu sastāvā, bet spriedumu iespējams pārsūdzēt vēl tikai kasācijas kārtībā.¹⁰⁶ Pieteikuma iesniegšana tiesā neaptur SPRK izdotā administratīvā akta darbību, arī tajos gadījumos, kad ar administratīvo aktu ir apstiprināts tarifs.

Minētā vispārējā regulēšanas darbību tiesiskuma uzraudzības kārtība darbojas visos tajos gadījumos, kad, piemēram, siltumapgādes uzņēmumi vērsas SPRK ar siltumapgādes tarifu projektu, kurš pozitīva SPRK vērtējuma gadījumā tiek apstiprināts ar SPRK izdotu administratīvo aktu. Šobrīd, abstrahējoties no jautājuma par potenciālu tiesvedību ilgumu Latvijā, vispārīgā SPRK administratīvo aktu tiesiskuma kontroles kārtība atzīstama par samērīgu, sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem un sabiedrisko pakalpojumu lietotājiem saprotamu un īstenojamu atbilstoši Administratīvā procesa likumā noteiktajai kārtībai.

Tomēr jāatzīmē, ka salīdzinoši nesen Latvijā attiecībā uz publiskā tirgotāja elektroenerģijas diferencētajiem tarifiem saistītajiem lietotājiem ir ieviesta iepriekš nepraktizēta tiesiskuma kontrole, kuras

¹⁰¹ Igaunijas Elektriības tirgus likums (*Electricity Market Act*, § 29). RT I 2003, 25, 153. Pieejams angliki: <http://www.konkurenciamet.ee/?id=19475> [aplūkots 05.09.2012.] vai igauiski: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112122011009> [aplūkots 16.07.2012.].

¹⁰² *Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos darbo reglamentas, patvirtintas Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos*, 28.02.2012. nutarimu Nr. O3-47, 3. Pieejams lietuviski: http://www.regula.lt/lt/veikla/darbo-reglamentas/darbo_reglamentas_naujas.pdf [aplūkots 16.07.2012.].

¹⁰³ Dānijas Elektroenerģijas apgādes likums (*Bekendtgørelse af lov om elforsyning*, § 82, 84). LBK nr 279 af 21/03/2012. Pieejams dāniski: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=141061> [aplūkots 16.07.2012.], Dānijas Rīkojums elektroenerģijas piegādes uzņēmumiem par cenu, tarifu, atlaizi un nosacījumu publiskošanu (*Bekendtgørelse om elforsyningsvirksomhedernes offentliggørelse af priser, tariffør, rabatter og vilkår*). BEK nr 770 af 08/08/2005. Pieejams: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=27104> [aplūkots 16.07.2012.].

¹⁰⁴ Vācijas likums par elektroenerģijas un gāzes apgādi (*Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG)*, § 43a). 07.07.2005., BGBl. I S. 1970, 3621. Pieejams vāciski: http://www.gesetze-im-internet.de/enwg_2005/BJNR197010005.html [aplūkots 16.07.2012.], Vācijas Administratīvā procesa likums (*Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*, § 73). 23.01.2003., BGBl. I S. 102. Pieejams vāciski: <http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html> [aplūkots 16.07.2012.], Vācijas Administratīvā procesa likums, 73. pants (skat. arī: *Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. Vācijas Administratīvā procesa likums*. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002, 484. lpp.).

¹⁰⁵ Vācijas likums par elektroenerģijas un gāzes apgādi (*Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG)*, § 43a). 07.07.2005., BGBl. I S. 1970, 3621. Pieejams vāciski: http://www.gesetze-im-internet.de/enwg_2005/BJNR197010005.html [aplūkots 16.07.2012.].

¹⁰⁶ Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem: LR likums. *Latvijas Vēstnesis*, 07.11.2000., Nr. 394/395, 11. panta ceturtdāļa.

ietvaros tarifu nosaka publiskais tirgotājs, SPRK rīcībā atstājot vien veto tiesību mehānismu. Šī kārtība radījusi daudzas neskaidrības attiecībā uz lēmumu pārsūdzēšanas iespēju.

(i) Īpašā tiesvedības kārtība

Pētījuma autori ir konstatējuši nepieciešamību uzlabot tiesisko regulējumu divos aspektos, kas saistīti ar SPRK darbības uzraudzību tiesvedības posmā.

Pirmkārt, likumdevējam, nosakot saīsinātus procesuālos termiņus administratīvajās lietās tiesās, būtu jāpiešķir prioritāte tām lietām, kurās pieteikuma priekšmets skar SPRK izdotu vispārīgo administratīvo aktu vai faktisko rīcību, kas attiecas uz vai ir saistīta ar sabiedrisko pakalpojumu tarifu noteikšanu, kā arī ar citiem plašam sabiedrības lokam būtiskiem jautājumiem.

Pašreizējā situācija, kad administratīvās tiesas izskata plašu sabiedrības daļu skarošas lietas hronoloģiskā kārtībā kopā ar citām administratīvajām lietām, nav attaisnojama un savienojama ar sabiedrības vispārējām interesēm. Turklāt tas nav arī savienojams ar Direktīvā izteikto aicinājumu dalībvalstīm ieviest efektīvus līdzekļus regulatoru lēmumu pārskatīšanai pēc iespējas īsā laika periodā.¹⁰⁷ Ņemot vērā pašreizējo vispārējo tiesu noslodzi, pieteikums Administratīvajā apgabaltiesā kā pirmās instances tiesā var tikt izskatīts pat pusotru gadu pēc pieteikuma iesniegšanas tiesā.

Prioritātes noteikšana ir nepieciešama arī kontekstā ar likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” 11. panta piekto daļu, kas nosaka, ka pieteikuma par SPRK izdotā administratīvā akta atcelšanu, atzīšanu par spēku zaudējušu vai spēkā neesošu iesniegšana tiesā neaptur šā administratīvā akta darbību. Tā kā administratīvās tiesas pēc būtības atturas izlemt principiāla rakstura tiesību jautājumus pagaidu aizsardzības kārtībā, kas rada ekonomiska rakstura efektu¹⁰⁸, nākas atzīt pagaidu aizsardzības noteikšanas grūtības lietās par sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu. Tas vēl jo vairāk rada nepieciešamību izskatīt sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas lietas prioritārā kārtībā.

Ieteikums: Likumdevējam ir jānosaka saīsināti procesuālie termiņi administratīvajā procesā tiesā, kur pieteikuma priekšmets skar SPRK izdotos vispārīgos administratīvos aktus vai faktisko rīcību.

Otrkārt, likumdevējam būtu jāpaplašina to personu loks, kas ir tiesīgas lūgt tiesu ierosināt administratīvo lietu un veikt SPRK darbības uzraudzību. Pašreizējais vispārējais tiesiskais regulējums paredz iespēju pārsūdzēt SPRK izdotos vispārīgos administratīvos aktus vai faktisko rīcību tikai tām privātpersonām, kuru tiesības vai tiesiskās intereses ir aizskartas vai var tikt aizskartas (Administratīvā procesa likuma 31. panta otrā daļa), tomēr tas nav pilnībā piemērots sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas darbības tiesiskuma uzraudzībai.

Tā, piemēram, patērētāju (sabiedrisko pakalpojumu lietotāju) interešu aizsardzības organizācijas pie esošā tiesiskā regulējuma nevar pilnvērtīgi nodrošināt šo organizāciju pārstāvēto biedru intereses, jo tās pašas par sevi nekvalificējas pieteicēja statusa iegūšanai, tādēļ tiesa atsaka šādu organizāciju iesniegto pieteikumu pieņemšanu.

Latvijas Patērētāju interešu aizstāvības asociācijas priekšsēdētāja Tekla Žabova intervijas laikā dalījās ar negatīvu pieredzi attiecībā uz patērētāju interešu aizsardzību tiesā. Lai gan pēc SPRK lēmuma pieņemšanas par AS „Latvenergo” noteiktajiem elektroenerģijas tarifiem 2011. gada sākumā asociācija pietiekami koordinēja savu darbību un sagatavoja pieteikumu tiesā vairāku tūkstošu saistīto lietotāju vārdā, Administratīvā apgabaltiesa atteicās pieņemt biedrības pieteikumu un neierosināja administratīvo lietu, norādot, ka asociācijai nav tiesību iesniegt pieteikumu tiesā savu biedru interesēs.

¹⁰⁷ Direktīvas 54. apsvērumš.

¹⁰⁸ Skatīt, piemēram, Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2012. gada 25. maija lēmumu lietā Nr. A42631408.

Tā vietā daļa asociācijas biedru (pārsvārā pensijas vecuma biedri) bija spiesti individuāli vērsties ar motivētiem pieteikumiem tiesā, pierādīt saistītā lietotāja statusu un pildīt visus pieteicēja procesuālos pienākumus tiesā. Apgrūtinājumu radīja arī pārstāvības noformēšana, jo fiziskās personas pārstāvību noformē ar notariālu apliecinātu pilnvaru (Administratīvā procesa likuma 38. panta pirmā daļa). Šo juridisko šķēršļu rezultātā tiesas kontroli pār SPRK pieņemtā administratīvā akta uzraudzību lūdza tikai pavisam neliela daļa no visiem Latvijas Patērētāju interešu aizstāvības asociācijas biedriem.

Līdzīgi kā vides tiesībās (sk. Vides aizsardzības likuma 9. panta trešo daļu), arī sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas jomā likumdevējam būtu jānosaka izņēmums no Administratīvā procesa likuma 31. panta otrās daļas vispārējā administratīvi procesuālā *locus standi* jeb vispārējās tiesiskās spējas vērsties ar pieteikumu administratīvajā tiesā. Šāda izņēmuma noteikšanas gadījumā ikvienai privātpersonai, kā arī personu apvienībai, organizācijai un grupai būtu tiesības vērsties ar pieteikumu administratīvajā tiesā, lūdzot veikt SPRK izdotā vispārīgā administratīvā akta vai faktiskās rīcības tiesiskuma kontroli.

Administratīvā procesa likuma 31. panta otrās daļas izņēmuma pamatojums ir apstākļi, ka SPRK savas darbības ietvaros ļoti bieži izdod vispārīgos administratīvos aktus un veic faktisko rīcību, kura skar ļoti plašu sabiedrisko pakalpojumu lietotāju loku. Turklāt sabiedrisko pakalpojumu lietotāji, līdzīgi kā darbinieki vai patērētāji, bieži ir mazāk aizsargāti tiesisko attiecību dalībnieki, kuriem ir ierobežotas iespējas nodrošināt savu interešu pienācīgu aizsardzību. Tāpat ir jāņem vērā apstākļi, ka SPRK izdotie vispārīgie administratīvie akti un veiktā faktiskā rīcība rada vispārēju ietekmi uz tautsaimniecību kopumā, kuru nevar reducēt tikai uz konkrētām privātpersonām.

Pie šāda regulējuma ieguvēji būtu ne tikai sabiedrisko pakalpojumu lietotāji, kuriem būtu vieglāk nodrošināt to interešu aizsardzību, bet arī tiesu sistēma, jo tiktu būtiski atslogots tiesvedības process šāda veida lietās. Proti, procesuālie dokumenti (ieteikumi, paskaidrojumi, tiesu nolēmumi utt.) nebūtu jāšūta visiem sabiedrisko pakalpojumu lietotājiem, kas būtu iesnieguši pieteikumus, bet vienīgi tos pārstāvošām apvienībām (organizācijām). Tas pats attiecas arī uz tiesas pavēstu nosūtīšanu, paskaidrojumu sniegšanu tiesas sēdēs un citu procesuālo tiesību un pienākumu īstenošanu.

Ieteikums: Likumdevējam ir jānodrošina plašāka tiesas pieejamība ar sabiedrisko pakalpojumu regulēšanu saistītu vispārīgo administratīvo aktu un faktiskās rīcības pārsūdzēšanā, paplašinot to privātpersonu loku, kas ir tiesīgas vērsties tiesā par šiem jautājumiem.

(ii) Veto tiesību mehānisms

SPRK izstrādātās tarifu noteikšanas metodikas rada grūtības sabiedriskā pakalpojuma sniedzēja un SPRK darbības tiesiskuma izvērtēšanā. Piemēram, Elektroenerģijas tarifu aprēķināšanas metodika saistītajiem lietotājiem¹⁰⁹ un Elektroenerģijas sadales sistēmas pakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodika¹¹⁰, ko ir izdevusi SPRK padome, paredz tādu tarifu tiesiskuma pārbaudes mehānismu, kas nav plaši pazīstams Latvijas praksē un saskanīgs ar Latvijā spēkā esošo administratīvā procesa regulējumu.¹¹¹

Abas minētās metodikas paredz t.s. veto tiesību mehānismu, proti, SPRK tiek paredzētas tiesības iebilst sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja noteiktajiem tarifiem, ja attiecīgais sabiedrisko pakalpojumu sniedzējs nosaka tarifus patstāvīgi. Šādā gadījumā juridiska nozīme ir piešķirama primāri apstāklim, kad SPRK izmanto savas veto tiesības, iebilstot pret sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja noteiktajiem tarifiem.

¹⁰⁹ SPRK padomes 2012. gada 22. februāra lēmums Nr. 1/3 „Elektroenerģijas tarifu aprēķināšanas metodika saistītajiem lietotājiem”. *Latvijas Vēstnesis*, 29.02.2012., Nr. 34.

¹¹⁰ SPRK padomes 2011. gada 15. decembra lēmums Nr. 1/32 „Elektroenerģijas sadales sistēmas pakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodika”. *Latvijas Vēstnesis*, 21.12.2011., Nr. 200.

¹¹¹ Administratīvā procesa likums (īpaši tā 63. pants) paredz administratīvais process iestādē noslēdzas ar administratīvā akta izdošanu vai lēmumu par lietas izbeigšanu. Likums nepieļauj administratīvā procesa iestādē nepabeigšanu un iestādes „klusēšanu”.

Tā kā veto tiesību mehānisms paredz ar veto tiesībām apveltītā subjekta „klusēšanu”, SPRK nebūtu obligāti jāpieņem lēmums, ar kuru tā piekrīt vai neiebilst sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja noteiktajiem tarifiem. No juridiskā viedokļa katrā šādā gadījumā būtu vērtējams, vai pārsūdzēt SPRK izdoto administratīvo aktu, kas nav noformēts rakstveidā, vai faktisko rīcību, neizmantojot savas metodikā noteiktās iebilduma tiesības.

Turklāt, ja tiek uzskatīts, ka tarifu noteikšana ir darbība publisko tiesību jomā, ko ir veicis pats sabiedrisko pakalpojumu sniedzējs, tad sabiedrisko pakalpojumu lietotājam būtu sākotnēji jāvērsas ar apstrīdēšanas iesniegumu SPRK kā funkcionāli augstākā apstrīdēšanas iestādē, kas konkrēto uzdevumu ir deleģējusi sabiedrisko pakalpojumu sniedzējam. Savukārt tikai pēc SPRK gala lēmuma pieņemšanas varētu tikt iesniegts pieteikums Administratīvajā apgabaltiesā. Šādā gadījumā SPRK funkcionāli augstākas apstrīdēšanas iestādes statuss būtu pamatojams ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma 40., 41. un 43. pantu un Administratīvā procesa likuma 76. panta otro daļu.

Jāatzīmē, ka SPRK un AS „Latvenergo” šādam viedoklim nepiekrīt, jo uzskata tarifu noteikšanu par privāttiesisku, nevis publiski tiesisku darbību.¹¹² Līdz ar to, piemēram, attiecībā uz elektroenerģijas diferencētajiem tarifiem saistītajiem lietotājiem SPRK konsekvēnti norāda, ka SPRK nenosaka tarifus un nav arī nevienam deleģējusi to darīt, bet tās rīcībā ir tikai izvēle neiebilst pret komersanta iesniegtiem tarifiem, ja SPRK tos atzīst par pamatotiem, vai iebilst, ja SPRK tomēr konstatē kādu neatbilstību. Rezultātā tas šajā gadījumā nozīmē, ka tiesā var pārsūdzēt nevis SPRK lēmumu par jaunu tarifu noteikšanu, bet gan tikai SPRK izdotu administratīvu aktu, kas nav noformēts rakstveidā, vai SPRK faktisko rīcību, nepamatoti neiebilstot pret komersanta noteiktajiem tarifiem. Secināms, ka SPRK administratīvo aktu un faktiskās rīcības tiesiskuma uzraudzības kārtība atsevišķos gadījumos ir tik ļoti sarežģīta, ka sabiedriskā pakalpojuma lietotājam nav iespējams saprast, kas, kādā termiņā un kur ir jāpārsūdz.

Ievērojot Administratīvā procesa likumā noteikto administratīvo aktu un iestādes faktiskās rīcības apstrīdēšanas un pārsūdzēšanas kārtību un termiņus, kā arī strikto administratīvo tiesu praksi šajos jautājumos, ir saprotams vispārējs apjukums sabiedrībā par kārtību, kādā neapmierinātie sabiedrisko pakalpojumu lietotāji var izteikt iebildumus, kā tiem īstenot savas procesuālās tiesības un kurā iestādē vērsties ar saviem iebildumiem – SPRK vai tiesā.

Problēmu uzskatāmi demonstrēja AS „Latvenergo” noteiktie elektroenerģijas tarifi saistītajiem lietotājiem, kuru piemērošana tika uzsākta 2011. gada 1. aprīlī. Proti, oficiālā laikraksta „Latvijas Vēstnesis” 2011. gada 27. janvāra izdevumā Nr. 15(4413) tika publicēti AS „Latvenergo” noteiktie elektroenerģijas tirdzniecības diferencētie tarifi saistītajiem lietotājiem, publikācijā neietverot nekādas norādes, kur un kādā termiņā tarifus var apstrīdēt. Arī SPRK nesniedza nekādus publiskus skaidrojumus par šo jautājumu.

Vairāk nekā 25 dienas pēc AS „Latvenergo” publicētā paziņojuma par jauno tarifu noteikšanu laikraksta „Latvijas Vēstnesis” 2011. gada 22. februāra izdevumā Nr. 29(4427) tika publicēts SPRK padomes 2011. gada 16. februāra lēmums Nr. 40. Šī lēmuma konstatējošajā daļā SPRK norādīja: „Komisija, izvērtējot AS „Latvenergo” iesniegtos diferencētos tarifus, nekonstatēja to neatbilstību Metodikai vai tarifu neatbilstību ekonomiski pamatotām izmaksām. Līdz ar to, ievērojot Metodikas 29.3. punktā noteikto tiesisko regulējumu, AS „Latvenergo” noteiktie diferencētie tarifi stāsies spēkā 2011. gada 1. aprīlī.” Savukārt lēmuma lemjošajā daļā SPRK nolēma „atcelt Komisijas 2008. gada 20. februāra lēmumu Nr. 52 „Par akciju sabiedrības „Latvenergo” elektroenerģijas tirdzniecības diferencētajiem tarifiem saistītajiem lietotājiem” (Latvijas Vēstnesis, 2008, 31. nr.) no 2011. gada 1. aprīļa.”

¹¹² Smalkā M. Piezīmes par Administratīvās apgabaltiesas spriedumu elektroenerģijas diferencēto tarifu lietā. *Jurista Vārds*, 24.07.2012., Nr. 30.

Kamēr SPRK pārstāvji publiski skaidroja, ka AS „Latvenergo” tarifu apstrīdēšana tiesā ir tukšs laika tēriņš¹¹³, publiskajā telpā izskanēja dažādi viedokļi par to, kā pareizi rīkoties, lai sabiedrisko pakalpojumu lietotājs varētu iebilst pret jaunajiem tarifiem. Daži juristi norādīja uz to, ka, visticamāk, varētu pārsūdzēt SPRK padomes 2011. gada 16. februāra lēmumu, ar kuru atcelti iepriekš spēkā esošie tarifi. Tāpat kā alternatīva tika minēta iespēja pārsūdzēt AS „Latvenergo” 2011. gada 27. janvārī publicētos tarifus, kā arī SPRK padomes 2007. gada 12. decembra lēmumu, ar kuru tika apstiprināta elektroenerģijas tarifu aprēķināšanas metodika saistītajiem lietotājiem.¹¹⁴

Lai gūtu skaidrību, vairāki sabiedrisko pakalpojumu lietotāji vērsās Administratīvajā rajona tiesā, lūdzot sniegt informāciju par AS „Latvenergo” noteikto elektroenerģijas tarifu pārsūdzēšanas kārtību.¹¹⁵ Precīzu pārsūdzības kārtību nevarēja norādīt arī administratīvā procesa speciālisti, publiski aicinot elektroenerģijas patērētājus iesniegt sūdzību (pieteikumu) Administratīvajā rajona tiesā¹¹⁶, lai gan atbilstoši likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” 11. panta ceturtajai daļai SPRK izdotos administratīvos aktus un faktisko rīcību var pārsūdzēt Administratīvajā apgabaltiesā. Personām, kas iesniedza pieteikumus Administratīvajā rajona tiesā, tomēr izdevās saglabāt iespēju aizstāvēt savas tiesības, jo Administratīvā rajona tiesa, kurai nav ar likumu noteikta tieša pienākuma to darīt, tomēr konkrētajās situācijās uzskatīja par pamatotu un iespējamu pārsūtīt šos pieteikumus Administratīvajai apgabaltiesai. Rezultātā netika nodarīts būtisks kaitējums personu tiesībām aizstāvēt savas tiesiskās intereses.

Situācija 2011. gada sākumā ar AS „Latvenergo” noteiktajiem elektroenerģijas tarifiem saistītajiem lietotājiem spilgti iezīmē nozīmīgas juridiskas un praktiskas problēmas regulēšanas darbības tiesiskuma uzraudzībā. Pētījuma autoru ieskatā mehānismam, kādā tiek īstenota regulēšanas darbības tiesiskuma uzraudzība, ir jābūt pārskatāmam, viegli saprotamam un īstenojamam, kā arī tā īstenošana ir jānodrošina saprātīgā un pēc iespējas īsā laika posmā, lai ikviena ieinteresētā persona varētu brīvi un bez liekiem procesuāliem sarežģījumiem un citiem ierobežojumiem nodrošināt savu tiesisko interešu aizsardzību, lūdzot pārbaudīt tarifu pamatotību un SPRK administratīvo aktu vai faktiskās rīcības tiesiskumu. Līdzšinējā veto tiesību prakse nav attaisnojama, jo tā liedz privātpersonai pārskatāmā veidā aizstāvēt savas intereses, tādēļ turpmāk tā būtu atceļama, aizstājot ar citu, pilnīgāku un visu iesaistīto pušu tiesības nodrošinošu praksi.

Ieteikums: Ir jāievieš tādi SPRK darbības tiesiskuma uzraudzības mehānismi, kas ir pārskatāmi, viegli saprotami un īstenojami saprātīgā termiņā. Līdzšinējā veto tiesību uzraudzības kārtība nav attaisnojama, tādēļ turpmāk tā būtu atceļama, aizstājot ar citu, pilnīgāku un visu iesaistīto pušu tiesībām piemērotāku kārtību.

Papildus jāuzsver, ka, ievērojot vispārējos valsts pārvaldes principus, SPRK būtu vairāk jāinformē sabiedrība par to, kad un kādus lēmumus tā plāno pieņemt, kā arī kādas būs iespējamo pieņemto lēmumu sekas un ieinteresēto personu tiesības tos pārsūdzēt. Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10. panta septītā daļa tieši nosaka valsts pārvaldes pienākumu informēt sabiedrību par savu darbību. Tas attiecas jo īpaši uz to sabiedrības daļu un tām privātpersonām, kuru tiesības īstenotā vai plānotā darbība skar vai var skart.

¹¹³ Ziņu aģentūra LETA: Zariņš: Latvenergo tarifu apstrīdēšana tiesā ir tukšs laika tēriņš. Diena.lv, 09.03.2011. Pieejams: <http://www.diena.lv/sabiedriba/politika/zarins-latvenergo-tarifu-apstridesana-tiesa-ir-tukss-laika-terins-770592> [aplūkots 06.09.2012.].

¹¹⁴ Margēviča A.: Apgrūtināta Latvenergo tarifu apstrīdēšana. Pietiek, 08.03.2011. Pieejams: <http://www.marts2020.lv/?p=713> [aplūkots 06.09.2012.].

¹¹⁵ Ziņu aģentūra BNS: Tiesā interesējas par „Latvenergo” jauno tarifu pārsūdzēšanas kārtību. Nra.lv, 24.02.2011. Pieejams: <http://nra.lv/latvija/42136-tiesa-interesejas-par-latvenergo-jauno-tarifu-parsudzesanas-kartibu.htm> [aplūkots 06.09.2012.].

¹¹⁶ Apollo: „Latvenergo” tarifu pamatotību ikvienam ir iespējams apstrīdēt tiesā. 18.02.2011. Pieejams: <http://www.apollo.lv/portal/news/articles/229983> [aplūkots 06.09.2012.].

Saistīto lietotāju elektroenerģijas gala tarifa trīs tiesas nevērtētās komponentes

Komunikācijas neesamība no SPRK puses par to, kādus lēmumus un kad iespējams pārsūdzēt, drīzāk pat maldinošas informācijas sniegšana, novērojama jau iepriekš aprakstītajā elektroenerģijas tarifu lietā, kas aizsākās 2011. gada sākumā.

Intervijā „Neatkarīgajai Rīta Avīzei” AS „Latvenergo” valdes loceklis Uldis Bariss norādīja: „*Trīs tarifa komponentes tiesa atzina par pareizi aprēķinātām, un tās kopā veido 98% no tarifa, līdz ar to tiesa atzinusi, ka tarifs ir pareizs*”, piebilstot, ka „*[..] Tiesa saka, ka, iespējams, regulators nav pietiekami rūpīgi izvērtējis komponenti, kas veido 2% no tarifa, kam regulators tomēr nepiekrīt, bet, ja arī tā ir, tas neļauj apšaubīt tarifa lielumu pēc būtības*”.¹¹⁷

SPRK pārstāve Daiga Reihmane piebalso: „*Tiesa kopumā ir atzinusi tarifu izmaiņas par pamatotām, tāpat par pamatotām ir atzītas visas tarifu komponentes, izņemot tirdzniecības pakalpojuma komponenti, kura veido 1,3% no tarifu un par kuras pietiekamu izvērtējumu ir izteiktas bažas. Par pilnībā pamatotām tiesa ir atzinusi obligātā iepirkuma komponenti, pārvades un sadales sistēmas pakalpojumu izmaksas un tarifā iekļauto elektroenerģijas cenu [..]*”.¹¹⁸

Taču pretēji AS „Latvenergo” un SPRK virzītajam diskursam, tiesa nav atzinusi par pareizām šīs trīs komponentes: sadales sistēmas pakalpojuma tarifu, pārvades sistēmas pakalpojuma tarifu un obligātā iepirkuma komponenti. Gluži vienkārši, tiesa šīs komponentes vispār nav vērtējusi, jo tiesa uzskatīja, ka šīs komponentes ir noteiktas ar atsevišķiem administratīvajiem aktiem, kas arī atsevišķi noteiktajā termiņā bija jāpārsūdz. Līdz ar to SPRK un AS „Latvenergo” publiski pausto var vērtēt kā pietiekamu neiedziļināšanos tiesas spriedumā vai, gluži pretēji, apzinātu sabiedrības maldināšanu.

Par to, ka Administratīvā apgabaltiesa nav pārbaudījusi iepriekšminēto komponentu pamatotību un pareizību, var pārliecināties, iepazīstoties gan ar gala spriedumu, gan jo īpaši ar vienu no Senāta lēmumiem šajā tarifu lietā. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments lietas ietvaros jau 2012. gada 17. februārī pieņēma lēmumu SKA-345/2012¹¹⁹, kurā norādīja: „*Senāta ieskatā, saistītajiem lietotājiem ir jāapzinās (un normatīvie akti arī to parāda), ka elektroenerģijas tirgus liberalizācijas nolūkā elektroenerģijas tirgū tiek nodalīta elektroenerģijas ražošana, pārvade, sadale un piegāde (tirdzniecība). Katrā no segmentiem elektroenerģijas tirgus dalībnieki darbojas patstāvīgi, un tāda ir arī to sniegto pakalpojumu cena, un, kamēr cena tiek pakļauta regulatora kontrolei, arī tarifi ir atsevišķi kontrolējami. Tas, ka šie tarifi pie saistītā lietotāja nonāk integrētā veidā un integrētā rēķinā, tomēr nav pamats šai lietotāju kategorijai noteiktā elektroenerģijas tirdzniecības gala tarifa pārbaudes ietvaros pārbaudīt ikvienu šī patstāvīgā pakalpojuma tarifa pamatotību. Tas nopietni apdraudētu tiesisko noteiktību gan elektroenerģijas sistēmas operatoru un elektroenerģijas tirgotāju starpā, gan arī attiecībā uz jebkuriem elektroenerģijas lietotājiem*”. Balstoties uz minēto, „*Senāts tāpat kā apgabaltiesa atzīst, ka komisijas lēmums par sadales sistēmas pakalpojuma tarifu apstiprināšanu ir patstāvīgs administratīvais akts arī attiecībā uz saistītajiem lietotājiem. Tāpēc šajā lietā tas nav revidējams [..]*”.

Līdz ar to, izskatot vienu no pieteicējiem lūgumu par AS „Sadales tīkls” pieaicināšanu lietā trešās personas statusā, gan Administratīvā apgabaltiesa, kas vēlāk pieņēma spriedumu pēc būtības šajā lietā, gan arī Senāts jau sākotnēji ir skaidri un nepārprotami norādījuši, ka sadales sistēmas pakalpojuma tarifs netiks vērtēts šajā lietā, bet pieteicējiem, ja viņi to vēlējas, bija tas jāpārsūdz noteiktajā procesuālajā termiņā pēc šī administratīvā akta pieņemšanas, ar kuru noteikts sadales sistēmas pakalpojums.

¹¹⁷ Lulle B.: Bariss: Latvenergo tarifs ir pareizs, jautājums – vai drikstējam subsidēt. *Neatkarīgā Rīta Avīze*, 11.06.2012. Pieejams: <http://nra.lv/latvija/75543-bariss-latvenergo-tarifs-ir-pareizs-jautajums-vai-drikstejam-subsidet.htm> [aplūkots 20.07.2012.].

¹¹⁸ Delfi.lv: „Latvenergo” tarifu tiesa: elektrības cena esot par zemu; arī SPRK sola pārsūdzēt. 28.06.2012. Pieejams: <http://www.delfi.lv/news/national/politics/latvenergo-tarifu-tiesa-elektribas-cena-esot-par-zemu-ari-sprk-sola-parsudzet.d?id=42469262> [aplūkots 20.07.2012.].

¹¹⁹ Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2012. gada 17. februāra lēmums SKA-345/2012 lietā Nr. A43004511. Pieejams: www.at.gov.lv/files/archive/departament3/2012/345-ska-2012.doc [aplūkots 20.07.2012.].

Tas, ka ne sadales, ne pārvades sistēmas pakalpojumu tarifa, ne arī obligātās iepirkumu komponentes apmēru pamatotību tiesa šajā lietā nevērtēja, kļūst pilnīgi skaidrs arī no paša Administratīvās apgabaltiesas 2012. gada 25. jūnija sprieduma.¹²⁰ Apgabaltiesa neanalizē minētos tarifus, tā spriedumā tikai atzīst, ka pārvades un sadales sistēmas pakalpojumu tarifi, kā arī obligātā iepirkuma komponente, ir pareizi attiecināti uz „Latvenergo” tarifu – nav atklāts pārkāpums, ka AS „Latvenergo” elektroenerģijas gala tarifā saistītajiem lietotājiem būtu ierēķinājies lielākus vai mazākus sadales vai pārvades tarifus, vai obligātā iepirkuma komponenti, nekā SPRK iepriekš ir apstiprinājusi.

Līdz ar to apgalvojums, ka tiesa ir atzinusi par pamatotām šīs trīs komponentes, ir maldinošs, jo tas nepamatoti liek domāt, ka tiesa ir izvērtējusi katras komponentes pamatotību pēc būtības un atzinusi, ka tās ir apstiprinātas pareizi.

SPRK esošās un bijušās vadības komunikācija šajā lietā iezīmē vēl kādu nozīmīgu problēmu, proti, SPRK lomu sabiedrības interešu aizstāvībā. Lai gan viens no SPRK uzdevumiem ir aizstāvēt sabiedrisko pakalpojumu lietotāju intereses, šķiet, šajā lietā SPRK nostājas pozīcijā pret sabiedrisko pakalpojumu lietotājiem. SPRK nesniedz precīzu un saprotamu informāciju par pārsūdzības kārtību, kas SPRK būt jādara, ievērojot labas pārvaldības principu. Kā precīzi komentējis enerģētikas eksperts Juris Ozoliņš, vērojot uzmanību uz SPRK komunikācijas trūkumiem, pirms jaunā gala tarifa apstiprināšanas netika skaidrots elektroenerģijas pārvades un sadales tarifu kāpums.¹²¹ Drīzāk SPRK, šķiet, ir gandarīta, ka neviens nav pamanījis pārsūdzēt katru tarifu atsevišķi.

Attieksmi pret sabiedrisko pakalpojumu lietotājiem ilustrē bijušā SPRK padomes locekļa, šobrīd padomnieka, Edvīna Karnīša teiktais: „*Tarifs ir plika četru saskaitāmo summa. Ja kādam šķiet, ka kāda no komponentēm nav pareiza, to vajadzēja apstrīdēt iepriekš. Protams, ka spriedums jāpārsūdz. Nevaru iedomāties nevienu punktu, kāpēc skaitļu saskaitīšana ir nepareiza*”. Karnītis pauda pārliecību, ka SPRK vajadzētu pārsūdzēt nelabvēlīgo Administratīvās apgabaltiesas spriedumu, jo tas ir nekompetents. Arī pēc būtības SPRK komentāri par notiekošo tiesvedību neliecina par iestādes atbildību administratīvā procesa ietvaros, kur pierādīšanas un pamatošanas pierādījums gulstas uz pašu iestādi.

Jautājums „*kāds, pēc iepriekšējās „Latvenergo” vadības arestēšanas, kas atstājusi pamatīgu ēnu pār „Latvenergo” finanšu līdzekļu un mantas racionālu izmantošanu, ir ražošanas un tīklu uzņēmumu saimniekošanas izmaksu pamatojums un izvērtējums?*”¹²² joprojām ir aktuāls, un, iespējams, atbildi uz to palīdzēs atrast tiesa, jo 2012. gada 1. aprīlī spēkā stājušies jaunie pārvades sistēmas pakalpojumu tarifi ir pārsūdzēti, proti, pēc sabiedrisko pakalpojumu galalietotāja pieteikuma tiesa ir ierosinājusi atsevišķu tiesvedību šī tarifa pamatotības izvērtēšanai.

Ieteikums: SPRK ir aktīvāk jāinformē sabiedrība par tās tiesībām pārskatīt ar sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu saistītās darbības.

Jānorāda arī, ka Direktīva uzsver, ka nolūkā garantēt ļoti augstu patērētāju tiesību aizsardzības līmeni, dalībvalstīm ir pienākums ieviest efektīvus strīdu izskatīšanas līdzekļus visiem patērētājiem, nodrošinot ātru un efektīvu strīdu izskatīšanas kārtību.¹²³ Direktīva prasa dalībvalstīm nodrošināt, ka „*ikviena persona, ko skar attiecīgais lēmums un kam ir tiesības iesniegt sūdzību par lēmumu, kurš attiecas uz metodiku, vai, ja regulatoram ir noteikts pienākums apspriesties, par ierosinātajiem tarifiem vai metodiku, var, vēlākais, divos mēnešos vai dalībvalstu*

¹²⁰ Latvijas Republikas Administratīvās apgabaltiesas 2012. gada 25. jūnija spriedums lietā Nr. A43004511, 11.3.1. apakšpunkts un 11.4. apakšpunkts. Pieejams: http://www.tiesas.lv/files/AL/2012/06_2012/25_06_2012/AL_2506_apg_AA43-0018-12_11.pdf [aplūkots 20.07.2012.].

¹²¹ Latvijas Radio: Vai “Latvenergo” tarifi ir pamatoti un vai tiesa lems par to atcelšanu? 03.07.2012. Pieejams: <http://www.latvijaradio.lv/zinas/raksts.php?id=43965&gr=123> [aplūkots 20.07.2012.].

¹²² Domburs J.: Vai mēs (lietotāji) uzzināsim ‘Latvenergo’ tarifu pamatojumu? Delfi.lv, 17.02.2011. Pieejams: <http://www.delfi.lv/news/comment/comment/janis-domburs-vai-mes-lietotaji-uzzinasim-latvenergo-tarifu-pamatojumu.d?id=36883459> [aplūkots 20.07.2012.].

¹²³ Direktīvas 54. apsvēruma.

noteiktā īsākā termiņā pēc lēmuma vai lēmuma priekšlikuma publicēšanas iesniegt sūdzību tā pārskatīšanas nolūkā¹²⁴. Vienlaikus Direktīva uzsver, ka šādas sūdzības iesniegšana neaptur lēmuma piemērošanu.

Papildus Direktīvā norādīts, ka regulatora pieņemtajiem lēmumiem ir jāsaturs pilnīgs pamatojums, lai pieļautu to tiesiskuma kontroli tiesā. Tādēļ lēmumiem ir jābūt publiski pieejamiem, saglabājot konfidencialu tikai komercnoslēpumu saturošo informāciju.¹²⁵ Dalībvalstīm pēc saviem ieskatiem ir jānodrošina piemērots mehānisms nacionālajā līmenī, saskaņā ar kuru personai, kuru skar regulatora lēmums, ir iespēja pārsūdzēt lēmumu tādā institūcijā, kura ir neatkarīga no visām iesaistītajām pusēm un valdības.¹²⁶

Ārvalstu pieredze

Lietuvas Valsts cenu un enerģijas kontroles komisijas administratīvos aktus vispirms var pārsūdzēt Galvenajā administratīvo strīdu komisijā, kura darbojas kā administratīvo pārkāpumu lietu pirmstiesas izmeklēšanas institūcija, kurai jautājumi ir jāizskata salīdzinoši ļoti īsā termiņā (individuālu administratīvo aktu gadījumā – 14 dienu laikā, bet atsevišķos gadījumos ir iespējami arī termiņa pagarinājumi). Pēc tam administratīvos aktus var pārsūdzēt administratīvajā tiesā likumā noteiktajā kārtībā.¹²⁷

Salīdzinājumam gadījumos, kad pār kādu no valdības aģentūrām uzraudzību īsteno ministrs, kā tas ir arī Igaunijā Konkurences iestādes gadījumā, iestādes lēmumi nav apstrīdami pie ministra, bet pārsūdzami tiesā.¹²⁸

Dānijā ir izveidota īpaša ārpustiesas izskatīšanas kārtība Enerģijas regulatora pieņemto lēmumu tiesiskuma pārbaudei. Proti, sūdzības par Enerģijas regulatora pieņemtajiem lēmumiem vispirms iesniedzamas izskatīšanai Enerģijas apelācijas valdē (*Energiklagenævnet*), kuras lēmumu iespējams pārsūdzēt tiesā. Enerģijas apelācijas valdē lieta var tikt ierosināta pēc tādas personas iesnieguma, kurai ir nozīmīga un individuāla tiesiskā interese par konkrēto Enerģijas regulatora lēmumu, kā arī – sabiedriskās apvienības, kas darbojas, piemēram, vides aizsardzības jomā.¹²⁹

Enerģijas apelācijas valdes kompetence izriet no vairākiem likumiem, tostarp, no tiem, kuri regulē elektrības piegādi, siltumapgādi, dabasgāzes piegādi, taupīga enerģijas patēriņa veicināšanu un CO2 kvotu sadali.¹³⁰ Enerģijas apelācijas valde ir neatkarīga institūcija, kurai ar likumu ir noteiktas tiesības pašai izlemt, vai tai iesniegtās sūdzības ir piekritīgas Enerģijas apelācijas valdei, vai sniedzamas kādā citā valsts pārvaldes institūcijā vai tiesā.¹³¹ Enerģijas apelācijas valdi veido priekšsēdētājs, priekšsēdētāja vietnieks un locekļi, kuri ir nozares eksperti. Valdi uz četriem gadiem amatā ieceļ ministrs. Turklāt, ja ražotāju un lauksaimnieku apvienības ir izmantojušas tām likumā noteiktās tiesības ieteikt ministram kādu no valdes locekļiem apstiprināšanai amatā, tad likums paredz, ka šie pārstāvji lēmumu pieņemšanā tiek aizstāti ar atbilstoši kvalificētiem ekspertiem. Tās locekļiem ir nepieciešamas speciālas zināšanas un kvalifikācija, jo to pienākumos ietilpst tiesiskās un tehniskās izpētes veikšana. Valdes priekšsēdētājs atbilstoši reglamentam nosaka, cik valdes locekļi – divi, četri vai seši – izlems konkrēto Enerģijas apelācijas valdes lietu, kā arī izlemj gadījumus, kad kāds no valdes locekļiem sniedz informāciju, ka nevar piedalīties lietas izlemšanā interešu konflikta dēļ.¹³²

¹²⁴ Direktīvas 37. panta 12. daļa.

¹²⁵ Direktīvas 37. panta 16. daļa.

¹²⁶ Direktīvas 37. panta 17. daļa.

¹²⁷ Lietuvas Publiskās administrācijas likums (*Law on Public Administration*, Article 36). 17.06.1999., No VIII-1234. Pieejams angliiski: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=403417 [aplūkots 06.09.2012.], Informatīvs materiāls Administratīvo strīdu komisijas mājas lapā. Pieejams angliiski: <http://www.vagk.lt/en/> [aplūkots 06.09.2012.].

¹²⁸ Igaunijas Administratīvā procesa likums (*Administrative Procedure Act*, § 73 (3)). 06.06.2001., RT I 2001., 58, 354. Pieejams angliiski: <http://www.legaltext.ee/text/en/X40071K4.htm> [aplūkots 06.09.2012.].

¹²⁹ Dānijas Elektroenerģijas apgādes likums (*Bekendtgørelse af lov om elforsyning*, § 89). LBK nr 279 af 21/03/2012. Pieejams dāniski: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=141061> [aplūkots 16.07.2012.], Informatīvs materiāls Enerģētikas Apelācijas padomes mājas lapā. Pieejams angliiski: <http://www.ekn.dk/sw536.asp> [aplūkots 06.09.2012.].

¹³⁰ Dānijas Enerģētikas padomes nolikums (*Bekendtgørelse om forretningsorden for Energiklagenævnet*, § 1 Stk. 1). BEK nr 664 af 19/06/2006. Pieejams dāniski: <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=22563> [aplūkots 06.09.2012.].

¹³¹ Dānijas Enerģētikas padomes nolikums (*Bekendtgørelse om forretningsorden for Energiklagenævnet*, § 1 Stk. 3). BEK nr 664 af 19/06/2006. Pieejams dāniski: <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=22563> [aplūkots 06.09.2012.].

¹³² Dānijas Enerģētikas padomes nolikums (*Bekendtgørelse om forretningsorden for Energiklagenævnet*, § 5, 16, Stk.3). BEK nr 664 af 19/06/2006. Pieejams dāniski: <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=22563> [aplūkots 06.09.2012.].

Vācijas Federālās tīkla aģentūras elektrībai, gāzei, telekomunikācijām, pastam un dzelzceļam izdotos administratīvos aktus ir iespējams pārsūdzēt tiesā likumā noteiktajā kārtībā.¹³³

Ja SPRK savās pieņemtajās metodikās veto tiesību mehānismu tomēr saglabā, tad Latvijas kontekstā būtu atrodams piemērotākais, sabiedrisko pakalpojumu lietotājiem un sniedzējiem saprotamākais un praksē atklāti, samērīgi, savlaicīgi un tiesiski īstenojamākais process gadījumos, kad tarifi tiek noteikti, izmantojot veto tiesību mehānismu. Pētījuma ietvaros apskatītā ārvalstu pieredze liecina, ka ārvalstīs ir piešķirta nozīmīga loma sabiedrības iespējas nodrošināšanai saprātīgā termiņā aizstāvēt arī savas tiesiskās intereses, tādēļ šāds tiesiskā regulējuma pilnveides rakurs būtu ņemams vērā arī Latvijas gadījumā.

Ieteikums: Ja izveidotais veto tiesību mehānisms tiek saglabāts, ir būtiski jāpilnveido tā īstenošanas procesuālā kārtība, nostiprinot to normatīvajos aktos. Ir jānodrošina saprātīgs termiņš un skaidra kārtība, kādā sabiedrisko pakalpojumu lietotāji var aizsargāt savas tiesiskās intereses tik komplicētu jautājumu risināšanā pēc tam, kad SPRK ir izlēmusi neizmantot savas veto tiesības publiskā tirgotāja (vai cita komersanta, kam varētu tikt piešķirtas līdzīgas tiesības) noteikto tarifu atcelšanai.

(iii) SPRK kā ārpustiesas instance strīdu izšķiršanā

Direktīva norāda, ka regulatoriem ir vēlams uzticēt arī ārpustiesas strīdu izšķiršanas funkciju¹³⁴, jo regulatora rīcībā esošā informācija un kompetence spētu dot padziļinātu un kvalitatīvu pienesumu strīda noregulēšanā, neizmantojot tiesu, vai strīda turpmākā risinājumā tiesā, tai saņemot profesionāli un kvalitatīvi sagatavotu informāciju strīda izšķiršanas vajadzībām. Taču šāda ārpus tiesas strīdu izskatīšanas funkcija var tikt uzticēta arī neatkarīgam enerģētikas ombudam (tiesībsargam) vai patērētāju tiesību aizsardzības institūcijai, lai nodrošinātu, ka strīdi, kuros ir iesaistīti patērētāji, tiek izskatīti efektīvi.¹³⁵ Tomēr par vienu no būtiskākajiem iicinājumiem dalībvalstīm uzskatāma norāde, ka ir jāievieš efektīvi strīdu izskatīšanas līdzekļi visiem patērētājiem, nodrošinot ātru un efektīvu strīdu izskatīšanas kārtību.¹³⁶

Pozitīvi vērtējams, ka tieši šajā aspektā Latvijā SPRK ir paredzēta iespēja darboties kā ārpustiesas instancei, kas izskata strīdus starp sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju un lietotāju vai starp sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem par iesaistīto pušu tiesībām un pienākumiem, kas izriet no likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” vai regulējamās nozares speciālajiem normatīvajiem aktiem.¹³⁷

Tomēr jānorāda, ka strīdā iesaistītajām pusēm nav obligāta pienākuma vērsties SPRK kā ārpustiesas instancē, jo likums pieļauj strīda nodošanu tieši izskatīšanai vispārējās jurisdikcijas tiesā Civilprocesa likumā noteiktajā kārtībā. Ja puses izvēlējušās vērsties ar strīdu tiesā, tās zaudē iespēju tiesas procesa laikā vai pēc tam ar šo pušu strīdu vērsties arī SPRK kā ārpustiesas instancē, lai meklētu strīda risinājumu. Jāatzīmē, ka konkrētais tiesiskais regulējums vēl ir jauns, tāpēc par tā efektivitāti praksē vēl nav iespējams spriest.

Secinājums: Pozitīvi vērtējamas SPRK piešķirtās pilnvaras būt par ārpustiesas instanci, līdz ar to šāda ārpustiesas strīda izšķiršanas iespēja būtu saglabājama.

¹³³ Vācijas likums par elektroenerģijas un gāzes apgādi (*Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG)*, § 75). 07.07.2005., BGBl. I S. 1970, 3621. Pieejams vāciski: http://www.gesetze-im-internet.de/enwg_2005/BJNR197010005.html [aplūkots 16.07.2012.].

¹³⁴ Direktīvas 38. apsvēruma.

¹³⁵ Direktīvas 3. panta 13. daļa.

¹³⁶ Direktīvas 54. apsvēruma.

¹³⁷ Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem: LR likums. *Latvijas Vēstnesis*, 07.11.2000., Nr. 394/395, 32. pants.

2. Regulatora funkcionālā darbība elektroenerģijas un siltumenerģijas nozarē

Šajā pētījuma nodaļā analizētas tās SPRK funkcijas un to īstenošanas prakse elektroenerģijas un siltumenerģijas nozarē, kas raisījušas plašākas diskusijas sabiedrībā vai uz kurām kā problemātiskām norādījuši nozares pārstāvji. Autori īpaši pievēršas jautājumam par notiekošo SPRK regulēšanas funkciju sašaurināšanu elektroenerģijas nozarē tarifu noteikšanā, sniedz vērtējumu un ieteikumus tarifu noteikšanas principiem un tarifu noteikšanas un kontroles jautājumos.

a. Regulatora vispārējās funkcijas elektroenerģijas un siltumenerģijas nozarē

Vairāki sabiedrisko pakalpojumu sniedzēji akcentēja SPRK nevēlēšanos uzņemties atbildību par kopējo enerģētikas nozares virzību un attīstību, kā arī pārspīlētas nozīmes piešķiršanu jautājumu risināšanai formālā veidā. Daži sabiedrisko pakalpojumu sniedzēji pat pauda bažas, ka SPRK līdz galam neapzinās savu lomu enerģētikas sektorā un ka SPRK trūkst darbības stratēģijas šajā jomā. Vairāki sabiedrisko pakalpojumu sniedzēji uzsvēra, ka, lai gan SPRK amatpersonas ikdienas komunikācijā esot bijušas pretimnākošas, nereti ir bijuši gadījumi, kad SPRK ir atteikusies izstrādāt priekšlikumus enerģētikas nozares normatīvo aktu pilnveidei vai veicināt to virzību likumdošanas procesā, aizbildinoties ar to, ka likumdošanas iniciatīvas funkcija neietilpst SPRK kompetencē. Šāda SPRK nostāja nav atstājama bez ievēribas.

SPRK savukārt šādam vērtējumam nepiekrīt un norāda, ka tā īsteno iniciatīvas un pauž viedokli par enerģētikas nozares attīstību, kas izriet no tā funkcijām un likuma. SPRK uzrauga, lai sabiedrisko pakalpojumu sniegšanā regulējamās nozarēs tiktu ievērots likums „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem”, kā arī regulējamo nozaru speciālie normatīvie akti. SPRK arī norāda, ka tā nav tiesīga plānot valsts enerģētikas politiku. Savukārt, ja pastāv iespēja veikt izmaiņas SPRK lēmumos un izdotajos administratīvajos aktos ar mērķi veicināt efektivitātes paaugstināšanos enerģētikas nozarē, SPRK savas kompetences ietvaros rosina diskusiju un veic grozījumus. Kā vienu no piemēriem SPRK iniciatīvai, īstenojot efektivitātes pasākumus enerģētikas nozarē, SPRK norāda uz lēmumu „Noteikumi par efektīvas atļautās slodzes izmantošanas nosacījumiem”.¹³⁸

Kā norāda enerģētikas eksperts Juris Ozoliņš, SPRK ir pārgājusi vienīgi uz formālām procedūrām, cenšoties sabalansēt sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju un lietotāju intereses ar formālām metodēm, tomēr valstij un sabiedrībai nav nepieciešams dators, bet gan regulators, kurš regulatoram uzticētās funkcijas īsteno pēc būtības. Tādēļ SPRK būtu jānodrošina brīva komunikācija par jebkuru regulēšanas jautājumu; turklāt regulēšana jāīsteno, pēc būtības iedziļinoties jautājumā, vērtējot to kopsakarā ar nozares attīstību un pakalpojumu sniegšanas drošību, kā arī cenšoties panākt samērīgu kompromisu starp sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem un lietotājiem. Īpaši nozīmīga Jura Ozoliņa ieskatā ir arī SPRK autoritāte sabiedrības vērtējumā un sabiedrības uzticēšanās SPRK pieņemtajiem lēmumiem.

Pētījuma ietvaros aptaujāto ekspertu un sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju vērtējums kopumā liecina, ka regulēšanas funkciju īstenošanā SPRK dominē pārmērīgs formālisms tarifu izvērtēšanā un nevēlēšanās uzņemties iniciatīvu enerģētikas nozares virzībā. Savukārt SPRK norāda, ka tai nav piešķirtu likumdošanas iniciatīvas tiesību (visas iniciatīvas var īstenot vienīgi ar Ekonomikas ministrijas starpniecību) un tās loma enerģētikā ir nodalīta no politikas veidošanas. SPRK ieskatā tā var sniegt savu vērtējumu un atzinumus par Ekonomikas ministrijas sagatavotajiem normatīvajiem aktiem attiecībā uz realizēto enerģētikas politiku, bet tā nav tiesīga uzņemties enerģētikas politikas plānošanu.

¹³⁸ SPRK padomes 2012. gada 18. janvāra lēmums Nr. 1/1 „Noteikumi par efektīvas atļautās slodzes izmantošanas nosacījumiem”. *Latvijas Vēstnesis*, 20.01.2012., Nr. 12.

Analizējot valsts pārvaldes funkciju sadalījumu enerģētikas nozarē, ir konstatējams, ka Ekonomikas ministrija organizē vispārējo enerģētikas politikas attīstību. Ministru kabineta 2010. gada 23. marta noteikumu Nr. 271 „Ekonomikas ministrijas nolikums” 1. punkts tieši nosaka, ka Ekonomikas ministrija ir vadošā valsts pārvaldes iestāde ekonomiskās politikas jomā, kura izstrādā un īsteno arī enerģētikas politiku. Tādējādi, no vienas puses, vispārējās enerģētikas politikas attīstība ir uzticēta Ekonomikas ministrijai.

Tomēr, no otras puses, attiecībā uz SPRK kā regulatora vispārējo funkciju raksturojumu īpaša uzmanība būtu jāpievērš likumā „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” ietvertajām normām. Lai gan likums tieši nenosaka SPRK kopējo lomu enerģētikas nozarē, no likuma 1. panta ir secināms, ka regulatora iesaistei ir jāveicina iespēja saņemt nepārtrauktus, drošus un kvalitatīvus sabiedriskos pakalpojumus, kuru tarifi atbilst ekonomiski pamatotām izmaksām, kā arī jāveicina attīstība un ekonomiski pamata konkurence regulējamās nozarēs.

Vienlaikus ir būtiski ņemt vērā, ka Direktīva prasa dalībvalstīm nodrošināt šādu prasību īstenošanu:

- 1) regulatora neatkarību visplašākajā un objektīvi iespējamajā šī jēdziena nozīmē;
- 2) iekšējā elektroenerģijas tirgus pareizu, pārskatāmu un drošu funkcionēšanu, ļaujot patērētājiem gūt labumu no pietiekama konkurences līmeņa tirgū;
- 3) regulatora pienākumu ne tikai veicināt jaunu tirgus dalībnieku ienākšanu dažādos regulētā tirgus segmentos, bet tirgus dalībnieku skaita pieauguma gadījumā pastiprināt uzņēmumu regulatīvo uzraudzību;¹³⁹
- 4) nodrošinot regulēto tirgu kvalitatīvu uzraudzību, īstenojot to pēc būtības, ne tikai formāli;
- 5) regulatora pilnvaras pašam izdot saistošus lēmumus attiecībā uz elektroenerģijas tirgus dalībniekiem, piemērojot atbilstošus sodus vai prasot tiesai tos piemērot;¹⁴⁰
- 6) regulatora pilnvaras dot savu ieguldījumu regulētās nozares pakalpojumu standartu paaugstināšanā, patērētāju tiesību aizsardzībā, pakalpojumu sniegšanas drošībā¹⁴¹ un citos jautājumos.

Minētos pienākumus un funkcijas regulatoram nav iespējams pilnībā īstenot, ja tas neuzņemas aktīvu normatīvo aktu grozījumu vai jaunu normatīvo aktu izstrādes iniciatīvu, kā arī, ja tas aktīvi neiesaistās valsts enerģētikas politikas plānošanā un izvairās uzņemties atbildību vai noturēt stingru nostāju jautājumos, kas skar ne tikai pašu regulatoru un tā darbību, bet kopējo enerģētikas tirgus funkcionēšanu valstī. Aktīva iesaiste likumdošanas procesos ir viens no spēcīgākajiem instrumentiem regulatora rīcībā, lai maksimāli efektīvi īstenotu tam uzticētos pienākumus un funkcijas. Turklāt vairīšanās uzņemties iniciatīvu, aktīvi paust savu viedokli un dažkārt pārstāvēt to līdz normatīvā akta izstrādes procesa beigām, nevis tikai sākotnējā izstrādes stadijā, ir vērtējama kā vieta būtiskai SPRK pašreizējās darbības pilnveidei.

SPRK kā regulatora darbībai un regulēšanai kopumā ir jābūt vērstai uz likumā un Eiropas Savienības tiesībās noteikto mērķu sasniegšanu. Tas nozīmē, ka SPRK funkcijās ietilpst ne tikai uzraudzīt, lai sabiedrisko pakalpojumu sniegšanā regulējamās nozarēs tiktu ievēroti normatīvie akti, bet veicināt attīstību un ekonomiski pamatotu konkurenci enerģētikas nozarē. Tas pieprasa SPRK uzņemties arī lielāku atbildību par enerģētikas tirgus kopējo virzību un attīstību. Nenoliedzami, nozīmīga ir arī Ekonomikas ministrijas iesaiste enerģētikas politikas un enerģētikas nozari regulējošo normatīvo aktu izstrādāšanā un īstenošanā, ciktāl tas skar regulēšanas jautājumus. Pētījuma autoru ieskatā SPRK un Ekonomikas ministrijai būtu pastāvīgi jākoordinē sava darbība un jāapmainās viedokļiem, lai veicinātu nozares vispārēju attīstību.

Ieteikums: SPRK būtu jāuzņemas aktīvāka loma, kā arī atbildība par kopējo enerģētikas sektora attīstību, izvairoties no formālisma un regulatora funkciju aplūkojuma šaurā perspektīvā.

¹³⁹ Direktīvas 39. apsvēruma.

¹⁴⁰ Direktīvas 37., 38. apsvēruma.

¹⁴¹ Direktīvas 37., 43. apsvēruma.

b. Regulēšanas funkciju sašaurināšana elektroenerģijas tirgū

Pētījuma gaitā autori ir konstatējuši būtiskas deregulācijas tendences, SPRK sašaurinot regulēšanas funkciju, kā rezultātā ir vērojama SPRK lomas samazināšanās regulētajā tirgū, preventīvi novēršot netaisnīgu pārdošanas cenu noteikšanu. Šis ir viens no būtiskākajiem jautājumiem, kam pētījuma autori lūdz likumdevēju un SPRK pievērst īpašu uzmanību.

Elektroenerģijas tirgus likuma 33. panta trešā daļa nosaka, ka „*tarifus saistītajiem lietotājiem un šā likuma 32. panta trešajā daļā minētajiem sadales sistēmas operatoriem nosaka regulators vai – ja saņemta regulatora atļauja – publiskais tirgotājs saskaņā ar regulatora noteikto tarifu aprēķināšanas metodiku*”. Izmantojot šo mehānismu, SPRK ir pieņēmusi lēmumu, ar kuru piešķir tiesības AS „Latvenergo” kā publiskajam tirgotājam patstāvīgi noteikt elektroenerģijas piegādes tarifus saistītajiem lietotājiem.¹⁴²

Minētais SPRK lēmums ir pamatots ar vispārēju apsvērumu, ka elektroenerģijas tirgus attīstībai Latvijā un Baltijas reģionā nepieciešama ātra reaģēšana uz elektroenerģijas cenu izmaiņām, lai elektroenerģijas tarifi saistītajiem lietotājiem būtu pamatoti. Tāpat tiek norādīts uz to, ka spēkā esošie normatīvie akti dod pietiekamu pamatu, lai tiktu nodrošināta saistīto lietotāju aizsardzība un publiskā tirgotāja darbības uzraudzība arī gadījumā, ja publiskais tirgotājs pats nosaka elektroenerģijas diferencētos tarifus saistītajiem lietotājiem.

Ekonomikas ministrijas valsts sekretārs Juris Pūce intervijas laikā¹⁴³ skaidroja, ka šāda lēmuma pieņemšana ir saistīta ar elektroenerģijas tirgus liberalizāciju, ko ir noteikušas Eiropas Savienībā pieņemtās direktīvas. Valsts sekretāra ieskatā elektroenerģijas tirgus ir spējīgs normāli funkcionēt bez padziļinātas regulatora iejaukšanās un faktiski būtu jāveido uz brīvā tirgus pamatiem. Valsts sekretārs gan nevarēja sniegt atbildi uz jautājumu, kāpēc līdzīga rakstura tiesības SPRK ar Elektroenerģijas tirgus likuma 20. panta pirmo daļu noteiktas attiecībā uz elektroenerģijas sadales sistēmas pakalpojumiem, kur arī valsts sekretāra ieskatā nevar runāt par tirgus liberalizāciju Eiropas Savienības direktīvu rezultātā.

AS „Latvenergo” valdes loceklis Uldis Bariss intervijas laikā¹⁴⁴ norādīja, ka minētās tiesības AS „Latvenergo” ir piešķiramas, lai uzņēmums varētu sekmīgi darboties brīvā elektroenerģijas tirgus apstākļos, kas šobrīd ir vērojams visā Eiropā. Valdes locekļa ieskatā regulatora pienākums ir veikt darbību tikai tajās nozarēs, kur tirgus neeksistē; ja tirgus attiecīgajā nozarē eksistē, tad regulācija kā tāda nav nepieciešama. Viņa vērtējumā elektroenerģijas tarifu noteikšana ir komercdarbības stūrakmens, līdz ar to nav iedomājams, ka šos tarifus varētu noteikt SPRK. Pretējā gadījumā AS „Latvenergo” nevar uzņemties atbildību par tās veikto komercdarbību.

Līdzšinējās situācijas piemērs

Elektroenerģijas tirgus

Formāli no 2007. gada 1. jūlija Latvijā elektroenerģijas tirgus ir atvērts visiem gala lietotājiem, proti, ikviens patērētājs (komersanti, iestādes, mājsaimniecības utt.) var kļūt par elektroenerģijas tirgus dalībnieku un pirkt elektroenerģiju brīvajā tirgū, kas nozīmē arī iespēju brīvi mainīt savu elektroenerģijas tirgotāju.¹⁴⁵ Taču faktiski attiecībā uz mājsaimniecību lietotājiem tirgus neeksistē. Šobrīd brīvajā tirgū elektroenerģiju mājsaimniecībām piedāvā pārdot tikai AS „Latvenergo”¹⁴⁶, kas gan šādu iespēju savā

¹⁴² SPRK padomes 2007. gada 12. decembra lēmums Nr. 596 „Par atļauju publiskajam tirgotājam noteikt elektroenerģijas diferencētos tarifus”. *Latvijas Vēstnesis*, 28.12.2007., Nr. 207.

¹⁴³ Intervija ar Ekonomikas ministrijas valsts sekretāru Juri Pūci 2012. gada 20. februārī.

¹⁴⁴ Intervija ar AS „Latvenergo” valdes locekli Uldi Barisu 2012. gada 26. martā.

¹⁴⁵ Reāli tirdzniecību piedāvā pieci komersanti, taču reģistrēti ir vairāk. Skatīt: Elektroenerģijas tirgotāji un to kontaktinformācija. Pieejams: http://www.st.latvenergo.lv/portal/page/portal/Latvian/st.latvenergo/st_latvenergo_lv/st_pak_priv_lv/Tirgus_dalibn_pied/elektroenerģijas_tirgotaji/ [aplūkots 19.07.2012.].

¹⁴⁶ SIA „Enefit” pauz viedokli, ka mājsaimniecību tirgus vēl reāli nav atvērts konkurencei un pārlēgšanās process ir pārlietu sarežģīts un neautomatizēts. Skatīt: Mājsaimniecībām pašlaik nav, kur bēgt. Elektroenerģijas piegādātājs – viens. *Latvijas Vēstneša portāls*, 07.03.2011. Pieejams: <http://lvportals.lv/print.php?id=226777> [aplūkots 19.07.2012.].

mājas lapas sadaļā „Privātpersonām” īpaši nereklamē, jo piedāvājumā privātpersonām automātiski tiek piedāvāti saistīto lietotāju līgumi, turklāt nekur netiek sniegts paskaidrojums, ka pastāv divu veidu elektroenerģijas pirkšanas iespējas māsaimniecībām – brīvajā vai regulētajā tirgū.¹⁴⁷ Līdz ar to gandrīz visas māsaimniecības ir saistītie lietotāji, nevis elektroenerģijas tirgus dalībnieki. Proti, māsaimniecības saņem elektroenerģiju regulētajā tirgū no AS „Latvenergo” kā vienīgā publiskā tirgotāja Latvijā un par to maksā atbilstoši elektroenerģijas tirdzniecības diferencētajiem tarifiem saistītajiem lietotājiem.

Cita situācija ir attiecībā uz komersantiem, kur tirgus liberalizācija notiek straujāk. Atbilstoši EM datiem, 2011. gadā tirgū tika realizēti 43% no Latvijas kopējā elektroenerģijas galapatēriņa. No 2008. gada 15. maija elektroenerģija brīvajā tirgū obligāti jāpērk uzņēmumiem, kuros strādā 50 un vairāk darbinieku vai kuru gada apgrozījums ir septiņi miljoni latu un vairāk. Savukārt, no 2012. gada 1. aprīļa elektroenerģija brīvajā tirgū jāpērk arī visiem tiem lietotājiem, kuriem pieslēguma spriegums ir lielāks par 400 voltiem un ievadaizsardzības aparāta nominālā strāva lielāka par 100 ampēriem. Atbilstoši EM sniegtajai informācijai¹⁴⁸, 1735 brīvajā tirgū jau esošajiem uzņēmumiem pievienosies vēl aptuveni 5100. Turklāt 2012. gada 28. augustā MK apstiprināja grozījumus MK noteikumos, kas nosaka, ka jau no 2012. gada 1. novembra visiem, izņemot māsaimniecības lietotājus, būs jāpērk elektroenerģija brīvajā tirgū.¹⁴⁹ Līdz ar to tirgum pievienosies vēl aptuveni 20 000 lietotāju.¹⁵⁰

Jānorāda, ka Igaunijā ir zināms, ka no 2013. gada 1. janvāra tirgū elektrība būs jāpērk arī visām māsaimniecībām, savukārt Lietuvā no 2013. gada 1. janvāra atvērtais tirgū būs visas juridiskās personas, bet 2015. gadā – arī māsaimniecības.¹⁵¹

Izvērtējot konstatētās deregulācijas tendences, pētījuma autori secina, ka regulatora funkciju sašaurināšana regulētajā tirgū tarifu noteikšanā Latvijā ir pārsteidzīga un nav pienācīgi izdiskutēta ne valsts pārvaldē, ne sabiedrībā.

Neraugoties uz to, ka Eiropas Savienības direktīvas kopumā ir vērstas uz elektroenerģijas tirgus liberalizāciju un perspektīvā prasa dabasgāzes tirgus liberalizāciju, esošā situācija, piemēram, elektroenerģijas tirdzniecības tirgū Latvijā, joprojām liecina par faktiska dabiska monopola pastāvēšanu. Tas savukārt rada potenciālu monopola stāvokļa ļaunprātīgas izmantošanas risku, kā novēršanai ir nepieciešama regulatora aktīva, neatkarīga un skaidri motivēta iesaiste.

Turklāt Elektroenerģijas tirgus likuma 16. panta pirmajā daļā un 20. panta pirmajā daļā iestrādātais līdzīgais mehānisms attiecībā uz pārvades sistēmas pakalpojumiem un elektroenerģijas sadales sistēmas pakalpojumiem liecina par līdzīgas SPRK prakses iespējamību attiecībā uz pārvades sistēmas operatoru AS „Augstsprieguma tīkls” un sadales sistēmas operatoru AS „Sadales tīkls”, pat ja šajā jomā netiks veikta tirgus liberalizācija. Tas visticamāk liecina par likumdevēja neizpratni par minēto normu būtību, jo ir maz ticams, ka likumdevējs apzināti varētu atteikties no regulācijas tirgus sektoros, kuros pārskatāmā laikā nav plānota vai pat nav iespējama tirgus liberalizācija. Ņemot vērā iepriekš norādītos argumentus, kuru dēļ SPRK pieņēma lēmumu ļaut AS „Latvenergo” pašam noteikt tarifus, un kuri nav savienojami ar līdzīgas iespējas nodrošināšanu pārvades un sadales operatoriem, rodas pamatotas bažas, ka likumdevējs, pieņemot

¹⁴⁷ Informācija AS „Latvenergo” mājas lapā. Pieejama: http://www.latvenergo.lv/portal/page/portal/Latvian/latvenergo/main_page/pakalpojumi_privatpersonam/ [aplūkots 19.07.2012.].

¹⁴⁸ EM prezentācija „Jaunie nosacījumi dalībai elektroenerģijas tirgū”. Pieejama: www.sprk.gov.lv/doc_upl/EM_prez_SPRK_sem_24_02_2012.ppt [aplūkots 19.07.2012.].

¹⁴⁹ Grozījumi „Elektroenerģijas tirdzniecības un lietošanas noteikumos”: Ministru kabineta noteikumi Nr. 579. *Latvijas Vēstnesis*, 30.08.2012., Nr. 137.

¹⁵⁰ EM preses relīze: Veicinās konkurenci elektroenerģijas tirgū. 12.07.2012. Pieejama: <http://www.em.gov.lv/em/2nd/?lang=lv&id=32528&cat=621> [aplūkots 19.07.2012.].

¹⁵¹ Ziņu aģentūra LETA: EM par nākamo nozīmīgo soli elektrības tirgus tālākā attīstībā uzskata apgabala izveidi Nord Pool. *Diena.lv*, 21.01.2012. Pieejams: <http://www.diena.lv/business/ipasums/em-par-nakamo-nozimigo-soli-elektribas-tirgus-talaka-attistiba-uzskata-apgabala-izveidi-nord-pool-13927008> [aplūkots 19.07.2012.].

Elektroenerģijas tirgus likuma 16. panta pirmo daļu un 20. panta pirmo daļu, būtu līdz galam apzinājies un izpratis paša pieņemtā tiesiskā regulējuma patieso būtību un sekas.

Likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” 2. panta otrā daļa kā pirmo komercdarbības nozari min enerģētiku, kurā valsts regulē sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu. No šādas normas ir secināms kopējais likumdevēja nolūks atzīt enerģētiku, tostarp arī elektroenerģijas tirdzniecību, kā regulējamu nozari, kurā SPRK ir pilna spektra regulēšanas uzdevumi. Tā kā sabiedriskā pakalpojuma tarifu noteikšana ir regulēšanas darbības „kodols”, tad regulēšana sašaurinātā formā perspektīvā zaudē savu jēgu.

Regulatora iesaiste tarifu noteikšanā nodrošina daudz augstāku privātpersonu (sabiedriskā pakalpojuma lietotāju) interešu aizsardzības pakāpi – tiek piemēroti publisko tiesību principi, regulatoram ir plašākas iespējas nodrošināt tarifu pārskatīšanu, piemērojamas plašākas prasības par administratīvo procesu caurskatāmību un informācijas pieejamību utt.

Minēto elektroenerģijas tirdzniecības tarifu noteikšanas juridisko statusu būtu jāvērtē arī no citiem aspektiem. Pirmkārt, ir jāpatur prātā, ka AS „Latvenergo” ir vienīgais publiskais tirgotājs Latvijā, kuram likums nosaka pienākumu piegādāt elektroenerģiju visiem saistītajiem lietotājiem visā Latvijas teritorijā (Elektroenerģijas tirgus likuma 33. panta otrās daļas 1. apakšpunkts). Tas nozīmē, ka AS „Latvenergo” nav parastā komercdarbībā iesaistīts komersants, kurš var noteikt piegādāto preču un sniegto pakalpojumu cenas pēc saviem brīviem ieskatiem. Publiskā tirgotāja statuss ir izprotams vienīgi ciešā kopsakarā ar elektroenerģijas tirdzniecības tarifa striktu kontroli.

Otrkārt, elektroenerģijas piegāde ir universālais pakalpojums, kuram ir vispārēja tautsaimnieciska nozīme. Elektroenerģijas tirgus likuma 1. panta otrās daļas 21. apakšpunkts definē universālo pakalpojumu kā garantētas tiesības uz elektroenerģijas piegādi noteiktā kvalitātē par viegli un skaidri salīdzināmu un pārskatāmu cenu. Tas nozīmē, ka universālais pakalpojums ietver sabiedriskā pakalpojuma lietotāja tiesības saņemt elektroenerģiju par saprātīgu cenu.

Treškārt, SPRK kā regulatora iesaiste ir paredzēta vienīgi regulējamā tirgū; SPRK ir regulētā tirgus uzraugs. Ja elektroenerģijas tirdzniecības tirgus pēc būtības tiek deregulēts, tad būtu likumsakarīgi atbrīvot AS „Latvenergo” no SPRK uzraudzības, atstājot vispārējās uzraudzības funkciju Konkurences padomei saskaņā ar Konkurences likumu. Tieši Konkurences padome ir tā institūcija, kas uzrauga tirgus dalībnieku darbību normālā tirgus situācijā (t.i., deregulētā tirgū), tostarp uzrauga dominējošā stāvokļa ļaunprātīgas izmantošanas aizlieguma ievērošanu.

Visbeidzot, ceturtkārt, būtu jāanalizē jautājums par to, vai elektroenerģijas tirgus darbība pēc brīvā tirgus principiem nenozīmē nepieciešamību valstij pamest līdzdalību šajā tirgū. Kā atzīst Pasaules bankas eksperts Ioannis N. Kesides, valsts iejaukšanās var būt attaisnota, ja pastāv tirgus nepilnība un iejaukšanās rezultātā pastāv saprātīga iespēja to novērst.¹⁵² Šāds viedoklis pilnībā saskan ar Ministru kabineta 2012. gada 15. maijā pieņemto Publisko personu komercdarbības koncepciju, kurā ir uzsvērts, ka galvenais ekonomiski pamatotais mērķis valsts dalībai kapitālsabiedrībās ir tirgus nepilnību novēršana un līdz ar to – sabiedrības labklājības celšana.¹⁵³ Līdzīgi arī Augstākās tiesas Senāts konsekventi ir atzinis, ka publisko personu komercdarbība ir pieļaujama tikai izņēmuma gadījumos, kad pastāv sevišķs attaisnojums šādas komercdarbības veikšanai, jo publisko personu mērķis nav peļņas gūšana, turklāt šo personu iesaistīšanās komercdarbībā rada tirgus izkropļojuma risku.¹⁵⁴ Ja piekrīt SPRK un AS „Latvenergo” viedoklim par to, ka elektroenerģijas tirgū nepastāv nekādas nepilnības, tad nav saprotams, kādēļ valstij vispār būtu nepieciešams iesaistīties šajā tirgus segmentā.

¹⁵² Kesides I.N. The Dawn of a New Era in Utility Regulation. Prezentācija SPRK 10.06.2011. konferencē par daudznozaru regulēšanu. Pieejama: <http://www.sprk.gov.lv/index.php?id=13807&csadala=13> [aplūkota 06.09.2012.].

¹⁵³ Ministru kabineta 04.06.2012. rīkojums Nr. 245 „Par Publisko personu komercdarbības koncepciju”. *Latvijas Vēstnesis*, 06.06.2012., Nr. 88. Skatīt: Publisko personu komercdarbības koncepcija, 27. lpp. Pieejama: <http://polsis.mk.gov.lv/view.do?id=3989> [aplūkota 06.09.2012.].

¹⁵⁴ Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2012. gada 25. maija lēmums lietā Nr. SKA-386/2012, 12. punkts.

Pētījuma autori nenoliedz, ka elektroenerģijas tirgus attīstības rezultātā nākotnē deregulācija elektroenerģijas tirdzniecībā būtu nepieciešama un attaisnojama. Turklāt jāņem vērā, ka arī Direktīva aicina dalībvalstis pāriet uz tādu regulatora darbības sistēmu, kas paredz regulatoram izstrādāt detalizētas dažādu tarifu noteikšanas metodikas, uzraugot to ievērošanu un izpildi, bet pēc iespējas atsakoties no regulatora kā iestādes, kas nosaka konkrētus tarifus. Šī uzdevuma izpildei nav noteikts konkrēts termiņš, kā arī dalībvalstīm ir ļauta pietiekami plaša rīcības un izvēles brīvība, atrodot un ieviešot praksē savai tiesiskajai un faktiskajai situācijai vispiemērotāko risinājumu.

Tomēr minētās tendences Latvijas situācijā ir jāvērtē kompleksi un jāpakļauj rūpīgai analīzei. Esošās tendences liecina par regulēšanas funkciju sašaurināšanu nepārskatāmā un publiski neizdiskutētā veidā. Elektroenerģijas tirgus deregulācijai ir ārkārtīgi plašas un tālejošas sekas, kas līdz šim nav pietiekami apsvērtas. Līdzīga situācija ir arī attiecībā uz elektroenerģijas sadales un pārvades tirgus deregulācijas iespējām, kas šobrīd ir iestrādātas Elektroenerģijas tirgus likumā, lai gan neviena amatpersona nevarēja paskaidrot šādas iespējas nepieciešamību. Turklāt vērā ņemama ir arī Direktīvas norāde, ka regulācija pastiprināma gadījumos, kad tirgus atvēršanas rezultātā pieaug tirgus dalībnieku skaits.¹⁵⁵

Esošais tiesiskais regulējums un AS „Latvenergo” faktiskā monopola situācija liecina par to, ka elektroenerģijas tarifu noteikšana saistītajiem lietotājiem joprojām ir SPRK funkcijās ietilpstošs pārvaldes uzdevums, kuru SPRK nevarētu nodot nevienam citam.

Papildus jāuzsver, ka šādā gadījumā, ja minētais uzdevums ar SPRK lēmumu tiek nodots AS „Latvenergo”, tad faktiski var runāt par valsts pārvaldes uzdevuma izpildes deleģējumu Valsts pārvaldes iekārtas likuma V nodaļas izpratnē. Proti, AS „Latvenergo” kā privāto tiesību juridiskajai personai ar SPRK lēmumu tiek deleģēta valsts pārvaldes uzdevuma izpilde, un līdz ar to funkcionālā nozīmē AS „Latvenergo” ir rīkojies kā iestāde Administratīvā procesa likuma izpratnē, izdodot administratīvo aktu – nosakot elektroenerģijas tarifus saistītajiem lietotājiem.¹⁵⁶

Tā kā AS „Latvenergo” ir sabiedrisko pakalpojumu sniedzējs, kas ir tieši ieinteresēts elektroenerģijas tarifu noteikšanā saistītajiem lietotājiem, jāsecina, ka SPRK lēmums AS „Latvenergo” patstāvīgi noteikt elektroenerģijas tarifus rada interešu konflikta situāciju. Jānorāda, ka, ja privātpersona atrodas esošā vai pat tikai potenciālā interešu konflikta situācijā, šāda privātpersona nav tiesīga veikt attiecīgo pārvaldes uzdevumu. Valsts pārvaldei, atsevišķai iestādei vai amatpersonai, īstenojot valsts pārvaldes funkcijas, nav un nedrīkst būt savu interešu (Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10. panta ceturrtā daļa).

Ieteikums: Likumdevējam būtu nepieciešams pārvērtēt līdzšinējās deregulācijas tendences un rūpīgi apsvērt piemērotāko laiku un formu tās īstenošanai Latvijā, kad atļaut elektroenerģijas tirdzniecības, sadales pakalpojuma un pārvades pakalpojuma tarifus noteikt attiecīgajiem sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem, saglabājot SPRK lomu un atbildību minēto tarifu uzraudzībā. Kā liecina pētījuma ietvaros apkopotā informācija un viedokļi, deregulācijai tās pašreizējā formā nav gatava ne sabiedrība, ne SPRK, kā arī nedarbojas pietiekami efektīvs un skaidrs tiesiskās uzraudzības mehānisms.

c. Tarifu noteikšanas metodes un izpildes kontrole

Kā minēts iepriekš, tarifu noteikšana un pārskatīšana ir viens no būtiskākajiem SPRK uzdevumiem sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju regulēšanā. Līdz ar to pētījuma gaitā īpaša uzmanība tika pievērsta jautājumam par to, kā tiek ierosināta tarifu pārskatīšana un kā SPRK nosaka jaunus tarifus.

¹⁵⁵ Direktīvas 39. apsvērums.

¹⁵⁶ Salīdzinājumam skatīt Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2012. gada 27. augusta lēmuma Nr. SKA-849/2012 7. punktu.

(i) Ekonomisko izmaksu nepieciešamība un pamatotība, tarifu pārbaude

Esošais sabiedrisko pakalpojumu tarifu noteikšanas princips ir balstīts uz sabiedriskā pakalpojuma sniedzēja ekonomisko izmaksu apkopojumu attiecībā uz konkrēto pakalpojumu (t.s. „izmaksu-plus” jeb angļiski „cost-plus” metode). Minētais princips tieši izriet no likuma „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” 1. panta, kas nosaka, ka likuma mērķis ir nodrošināt iespēju saņemt sabiedriskos pakalpojumus, kuru tarifi atbilst ekonomiski pamatotām izmaksām. Lai gan minētajā normā tas nav tieši norādīts, izmaksu pozīcijām vēl tiek pieskaitīta arī sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju peļņas daļa, kas tiek iekļauta sabiedriskā pakalpojuma gala tarifā.

Ekonomisko izmaksu principa interpretācija un piemērošana Latvijas praksē neparedz pienākumu sabiedrisko pakalpojumu sniedzējam pienācīgi pierādīt un SPRK pārbaudīt, ka tarifa aprēķinā iekļautās ekonomiskās izmaksas tiešām ir pamatotas, respektīvi, ir reālas un nepieciešamas, attiecināmas uz tarifu un nav apzināti vai neapzināti palielinātas, salīdzinot ar līdzvērtīgu tirgus situāciju. Tādējādi SPRK nosaka sabiedrisko pakalpojumu tarifus, nepārliecinoties par to, vai sabiedriskā pakalpojuma tarifa aprēķinā iekļautās izmaksas pēc būtības atbilst ekonomiski pamatotām izmaksām.

Lai gan sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem, kuru dalībnieks (akcionārs) ir valsts vai pašvaldība, ir jāievēro likuma „Par valsts un pašvaldību finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanu” prasības, tomēr tas neatrisina problēmas visos gadījumos. Šāda situācija paver iespējas sabiedrisko pakalpojumu sniedzējam mākslīgi palielināt sabiedrisko pakalpojumu izmaksas, iekļaujot tās tarifā, kuru gala rezultātā sedz sabiedrisko pakalpojumu lietotāji.

Konkrētās metodes piemērošanas veidu ir pamatoti kritizējis Latvijas Republikas tiesībsargs, atzinumā norādot, ka SPRK, analizējot, vai tarifu projektu iesniegušais uzņēmums ir pietiekami rentabls, neanalizē, vai uzņēmuma darbība ir pietiekami efektīva un vai tas savus līdzekļus neizlieto neekonomiski. Tā pastāv risks, ka jebkurš ar elektroenerģijas un siltumenerģijas ražošanu, sadali u.c. pakalpojumiem saistīts uzņēmums var darboties neefektīvi (iepirkt izejvielas par dārgāku cenu, maksāt neatbilstoši lielus nomas maksu u.c.), nemeklējot un neieviešot sava darba efektīvizācijas iespējas, jo, pie pašreizējā tiesiskā regulējuma, SPRK nepiekrītis uzņēmuma sagatavotajam tarifu projektam tikai tad, ja redzēs, ka tarifi ir noteikti mazāki, nekā to prasa attiecīgā uzņēmuma rentabilitātes nodrošināšana. Tas nozīmē, ka, lai nodrošinātu uzņēmumu rentabilitāti, tarifiem nepārtraukti ir jāpieaug.¹⁵⁷

Vienlaikus jānorāda, ka pēdējā gada laikā SPRK prakse ir mainījusies un daudzos gadījumos SPRK ir vērtējusi un atklājusi izmaksas, kas nav ekonomiski pamatotas, kā rezultātā ir piemērots sabiedriskā pakalpojuma tarifu samazinājums (saskaņā ar SPRK sniegto informāciju no 2012. gadā 16 izvērtētajiem un apstiprinātajiem tarifiem – 14 gadījumos).

Vēl citu problēmu, kas saistīta ar „izmaksu-plus” metodes piemērošanu, intervijas laikā¹⁵⁸ minēja Andžela Pētersone (Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija, Klimata politikas un tehnoloģiju departaments), kura norādīja, ka, piemēram, siltumnīcefekta gāzu (SEG) emisijas kvotu iekļaušana siltumapgādes pakalpojumu tarifos padara kvotu sistēmu par bezjēdzīgu. Maksājums, kuram būtu jāstimulē komersantu izvēlēties videi draudzīgāku komercdarbības veidu, gala rezultātā rada papildu finanšu slogu gala patērētājam, bet nestimulē komersantu izvēlēties videi draudzīgāku komercdarbības veidu. Tādējādi vides tiesībās iestrādātie vides aizsardzības mehānismi nesasniedz savu mērķi.

Saskaņā ar SPRK viedokli kvotu sistēmu var uzskatīt par sava veida nodokli par izmešiem, ko sabiedrisko pakalpojumu sniedzējs var iekļaut tarifu veidojošās izmaksās atbilstoši likumam. Šāda izmešu nodokļa esība

¹⁵⁷ Latvijas Republikas tiesībsarga 2011. gada 27. oktobra atzinums Nr. 6-6/240 pārbaudes lietā Nr.2011-289-27L. Pieejams: http://www.tiesibsargs.lv/files/atzinumi/atzinums_par_elektroener%C4%A3ijas_tarifu_noteik%C5%A1anas_procesa_atbilst%C4%ABbu_labas_p%C4%81rvald%C4%ABbas_principam.pdf [aplūkots 04.09.2012.].

¹⁵⁸ Intervija ar Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas Klimata politikas un tehnoloģiju departamenta Klimata politikas nodaļas vecāko referenti Andželu Pētersoni 2012. gada 12. jūnijā.

orientēta uz sabiedriskā pakalpojuma sniedzēja rīcības ietekmēšanu, izvēloties ieguldīt tāda vai citāda veida iekārtās atkarībā no kurināmā veida un kurināmā izmantošanas efektivitātes, taču sabiedriskā pakalpojuma sniedzējam ir tiesības savas izmaksas atgūt, ja investīcija jau ir veikta. Tomēr šāda SPRK nostāja neatrisina galveno problēmu – stimulēt nākotnē sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju izvēlēties videi saudzīgāku komercdarbības veidu.

Jānorāda arī, ka Valsts kontrole 2009. gadā konstatēja gan to, ka SPRK nav skaidras iekšējās kārtības, kādā vērtējami un nosakāmi sabiedrisko pakalpojumu tarifi, gan arī to, ka SPRK izstrādātās metodikas attiecīgo tarifu aprēķināšanai un noteikšanai nesatur pilnīgu un izvērstu regulējumu par to, kāda informācija sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem ir jāiesniedz SPRK, lai tā varētu pārliecināties par tarifu pamatojumā iekļauto izmaksu apmēra patiesumu un attiecināmību uz tarifu, lai savas pārbaudes rezultātā varētu pieņemt argumentētu lēmumu, atzīt vai neatzīt tarifu aprēķinu par ekonomiski pamatotu.¹⁵⁹

Šajā sakarā SPRK norāda, ka, atbilstoši Valsts kontroles ieteikumiem, SPRK tika izveidota sistemātiska tarifu projektu vērtēšanas kārtība, radīta noteiktība sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem par nepieciešamo informāciju tarifu vērtēšanā, līdz ar to paātrinot tarifu projektu izskatīšanu. Tāpat SPRK norāda, ka Valsts kontroles ieteikumu rezultātā tika pilnveidoti un/vai no jauna izstrādāti ārējie un iekšējie normatīvie akti: tarifu projektu vērtēšana tiek īstenota atbilstoši skaidri noteiktiem principiem, kas nodefinēti SPRK tarifu projektu vērtēšanas metodikās elektroenerģijas sektorā¹⁶⁰ un siltumenerģijas sektorā¹⁶¹; SPRK noteikta skaidra iekšējā kārtība¹⁶², kādā izvērtējami sabiedrisko pakalpojumu tarifi; papildus tarifu projektu vērtēšanas metodikām SPRK izstrādājis pilnīgu un izvērstu regulējumu¹⁶³ par to, kādus dokumentus tarifus veidojošo izmaksu pamatojumam sabiedrisko pakalpojumu sniedzējs iesniedz SPRK.

Tomēr pētījuma autoru ieskatā secināms, ka metodikās joprojām nav noteiktas precīzas prasības tarifu projekta aprēķinā vai tā paskaidrojumos iekļaujamo papildu skaidrojumu un informācijas detalizācijas pakāpei.¹⁶⁴ Savukārt SPRK ieviestā tarifu projektu vērtēšanas sistēma nav publiski pieejama, līdz ar to ne sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem, ne sabiedrībai nav iespējas iepazīties ar prasībām un to praktisko piemērošanu.

Papildus Valsts kontroles revīzijas ziņojumā arī ir īpaši uzsvērts, ka audita laikā tai nav bijis iespējams pārliecināties, ka fiksētā peļņas procenta likme, kuru izmanto elektroenerģijas tirdzniecības komponentes peļņas aprēķināšanai, noteikta atbilstošā apmērā, jo ne metodikas, ne cits SPRK iekšējais normatīvais akts nenoteica fiksētā peļņas procenta tirdzniecības pakalpojumam aprēķināšanas un noteikšanas kārtību un procenta noteikšanai izmantojamo informāciju un datus.

Ņemot vērā Valsts kontroles revīzijas ietvaros secināto, kā arī interviju laikā uzklusītos viedokļus un informāciju, ir redzams, ka sabiedrisko pakalpojumu tarifu noteikšanas vai apstiprināšanas ietvaros SPRK ir nepieciešams īstenot padziļinātāku sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju kontroli pēc būtības, izvairoties no formālas un virspusējas pieejas. Kā arī ir nepieciešams noteikt skaidrus un vienādus pienākumus attiecībā uz iesniegtās informācijas apmēru un tās detalizācijas pakāpi. Tas nepieciešams, lai novērstu situācijas, kad sabiedriskā pakalpojuma tarifs nav saskanīgs ar sabiedriskā pakalpojuma sniegšanas izmaksām un samērīgas peļņas daļu.

¹⁵⁹ Valsts kontroles Ceturtā revīzijas departamenta 2009. gada 14. decembra revīzijas ziņojums Nr. 5.1-2-5/2009 „Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju tarifu projektos iekļauto administratīvo izmaksu ekonomiskā pamatojuma un atbilstības spēkā esošajām tarifu aprēķināšanas metodikām izvērtējums”, 17.–19. lapa. Pieejams: http://www.lrvk.gov.lv/upload/Rev_zinojums_14Dec2009.pdf [aplūkots 06.09.2012.].

¹⁶⁰ Skatīt elektroenerģijas sektora tarifu vērtēšanas metodikas. Pieejams: <http://www.sprk.gov.lv/index.php?sadala=257> [aplūkots 12.11.2012.].

¹⁶¹ SPRK lēmums Nr. 1/7 „Siltumenerģijas apgādes pakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodika”. *Latvijas Vēstnesis*, 20.04.2010., Nr. 62.

¹⁶² SPRK iekšējais normatīvais akts 2010. gada 28. aprīļa kārtība Nr. 2.06/11 „Tarifu projektu izvērtēšanas kārtība” [nav publicēts].

¹⁶³ SPRK lēmums Nr. 1/12 „Noteikumi par tarifus veidojošo izmaksu pamatojumu”. *Latvijas Vēstnesis*, 23.07.2010., Nr. 116.

¹⁶⁴ Valsts kontroles Ceturtā revīzijas departamenta 2009. gada 14. decembra revīzijas ziņojums Nr. 5.1-2-5/2009 „Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju tarifu projektos iekļauto administratīvo izmaksu ekonomiskā pamatojuma un atbilstības spēkā esošajām tarifu aprēķināšanas metodikām izvērtējums”. Pieejams: http://www.lrvk.gov.lv/upload/Rev_zinojums_14Dec2009.pdf [aplūkots 06.09.2012.].

Ieteikums: Ja sabiedrisko pakalpojumu tarifu noteikšanas pamatā tiek saglabāta ekonomisko izmaksu metode, būtu nepieciešams to pilnveidot, paredzot SPRK plašāku iesaisti izdevumu nepieciešamības un adekvātuma izvērtēšanā, kā arī saskaņojot izmaksu attiecināmību tarifu ietvaros ar vides aizsardzības politikas instrumentiem.

(ii) Tarifu izvērtēšana un tiesības pieprasīt tarifu pārrēķinu

Papildus pētījumā jau uzsvērtajai nepieciešamībai nodrošināt pārskatāmu lēmumu pieņemšanas procesu SPRK iekšienē attiecībā uz tarifiem, jānorāda arī uz nepieciešamību nodrošināt tarifu aprēķinā iekļauto plānoto izmaksu izpildes kontroli.

Tāpat būtu nepieciešams pilnveidot SPRK īstenoto sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju regulāro atskaites un pārbaudes mehānismu to darbības laikā, papildus pievēršot uzmanību arī tarifu aprēķinā iekļauto plānoto izmaksu reālai izpildei.

Līdz pat 2009. gada grozījumiem likumā „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem”, SPRK nebija tiesību pieprasīt uzņēmumiem pārrēķināt tarifus. Taču pašlaik likums vismaz paredz, ka SPRK var ierosināt tarifu pārskatīšanu un pieprasīt, lai sabiedrisko pakalpojumu sniedzējs noteiktā termiņā iesniedz aprēķināto tarifu projektu kopā ar tarifus veidojošo izmaksu pamatojumu, ja mainās tarifus ietekmējošie faktori, tostarp arī rentabilitāte.¹⁶⁵ Tomēr saskaņā ar pašreizējo likuma redakciju SPRK nav pienākuma to darīt, un arī sabiedrisko pakalpojumu sniedzējam, kuram izmaiņas tarifu ietekmējošos faktoros pārsvarā gadījumu ir zināmas agrāk, nav pienākuma rosināt tarifu pārskatīšanu.

SPRK darbībā nav saskatāma sistēmiska kontrole, izmantojot tai piešķirtās tiesības, un, kā norādīja Latvijas Patērētāju interešu aizstāvības asociācijas pārstāvis Aigars Krūms¹⁶⁶ – monopoli var dzīvot kā „*nieres pa taukiem*”. Piemēram, AS „Rīgas Siltums” ekonomiskās lejupslīdes laikā nav atlaidis darbiniekus un nav samazinājis algas, kas, no vienas puses, liecina par uzņēmuma labo attieksmi pret darbiniekiem, bet, no otras puses, caur tarifu par to samaksā rīdnieki, līdz ar to varētu apšaubīt uzņēmuma sociālo atbildīgumu pret saviem klientiem.

Esošo situāciju precīzi raksturoja A. Krūms, intervijā norādot, ka šobrīd Latvijā ir vienīgi sabiedrisko pakalpojumu tarifu paaugstināšanas kontrole, bet nav obligāta tarifu pazemināšanas kontrole. Ja pēc sabiedrisko pakalpojumu tarifa apstiprināšanas izmaksas jebkādu iemeslu dēļ strauji sarūk vai sabiedrisko pakalpojumu sniedzējs neīsteno kādu tarifu aprēķinā iekļauto investīciju pasākumu, nav obligāti saistoša uzraudzības mehānisms, lai veiktu attiecīgas korekcijas sabiedrisko pakalpojumu tarifā. Šobrīd likums neparedz SPRK pienākumu šādu kontroli obligātā kārtā īstenot.

SPRK norāda, ka gadījumos, ja sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju iesniegtie pārskata dati liecina par iespējamu tarifu samazinājumu, SPRK uzdod sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem iesniegt pārskatītu tarifu projektu, tādējādi nodrošinot pilnvērtīgu un nepārtrauktu sabiedrisko pakalpojumu lietotāju interešu aizsardzību.

Ieteikums: Likumdevējam un SPRK būtu nepieciešams pilnveidot sabiedrisko pakalpojumu tarifu pārskatīšanas procedūru, paredzot SPRK pienākumu, nevis brīvu izvēli, kontrolēt, lai jau noteikti vai apstiprināti tarifi nepārtraukti atbilstu to noteikšanas principiem. Tas būtu vērtējams kā viens no līdzekļiem, kā nodrošināt pilnvērtīgāku un nepārtrauktu sabiedrisko pakalpojumu lietotāju interešu aizsardzību.

¹⁶⁵ Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem: LR likums. *Latvijas Vēstnesis*, 07.11.2000., Nr. 394/395, 20. pants.

¹⁶⁶ Intervija ar Latvijas Patērētāju interešu aizstāvības asociācijas pārstāvi Aigaru Krūmu 2012. gada 24. janvārī.

(iii) Efektivitātes pieeja un investīciju aizsardzība

Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju darbības efektivitātes kontekstā likumā „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” ietvertā tarifu noteikšanas t.s. „izmaksu-plus” metode izpelnījās vairāku pētījumā intervēto ekspertu, sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju un amatpersonu kritiku. Uzklāusot intervēto personu viedokļus, kā arī izvērtējot esošo tiesisko regulāciju un SPRK praksi tarifu noteikšanas jomā, pētījuma autori atzīst līdzšinējos tarifu noteikšanas principus par aktuālu problēmu sabiedrisko pakalpojumu regulēšanā.

Vairāki sabiedrisko pakalpojumu sniedzēji akcentēja, ka regulēšanas principi kopumā nedod vēlamo gala rezultātu. Tas jo īpaši tika attiecināts uz regulēšanas ietekmi uz sabiedriskā pakalpojuma sniedzēja saimniecisko darbību sabiedriskā pakalpojuma sniegšanā. Intervētie sabiedrisko pakalpojumu sniedzēji gandrīz vienprātīgi atzina stimulu trūkumu darboties efektīvi, lai samazinātu sabiedriskā pakalpojuma sniegšanas izmaksas un līdz ar to arī gala tarifu.

Turklāt līdzšinējā sabiedrisko pakalpojumu tarifu noteikšanas metode ne tikai neveicina darbības efektivitāti, bet pat zināmā mērā kavē sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju darbības efektivizāciju. Proti, ja sabiedrisko pakalpojumu sniedzējs samazina atsevišķas izdevumu pozīcijas sabiedriskā pakalpojuma sniegšanā, nākošajā tarifu aprēķinā viņam jāiekļauj mazākas izmaksas nekā iepriekš.

Līdz ar to esošā tarifu noteikšanas metode sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju ieskatā veicina nesaimniecisku un neprofesionālu sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju darbību. Tarifu noteikšanas metode neprasa no sabiedrisko pakalpojumu sniedzēja kompetenci, bet vienīgi pierādīt to, ka izmaksas ir bijušas faktiski esošas. Tādējādi sabiedrisko pakalpojumu sniedzējs var domāt un rīkoties pilnīgi neefektīvi.

Daži intervētie sabiedrisko pakalpojumu sniedzēji izteica viedokli, ka SPRK būtu jānosaka sabiedriskā pakalpojuma tarifi uz vairāku gadu periodu, paredzot iespēju sabiedrisko pakalpojumu sniedzējam paturēt kā peļņu to izdevumu daļu, kas būtu ietaupīta efektīvākas saimnieciskās darbības rezultātā; savukārt nākošajā tarifu noteikšanas posmā tarifi tiktu noteikti mazākā apmērā. Pēc būtības tas paredz to, ka izmaksu ietaupītā daļa kā ieguvums tiek noteiktā proporcijā sadalīts starp sabiedriskā pakalpojumu sniedzēju un sabiedriskā pakalpojuma lietotāju.

Jānorāda, ka atsevišķos gadījumos virzība uz efektivitātes veicināšanu notiek, un jau šobrīd tarifu vērtēšanas procesa ietvaros ir paredzēta motivācija¹⁶⁷ sabiedrisko pakalpojumu sniedzējam gūt ieguvumu no ietaupījumiem efektīvākas saimnieciskās darbības rezultātā. Tomēr tas attiecas tikai uz siltumapgādes komersantu veiktajiem optimizācijas pasākumiem siltumapgādes sistēmas efektivitātes paaugstināšanai, un šādas motivācijas piemērošana ir ierobežota ar citiem nosacījumiem. Aptaujātie sabiedrisko pakalpojumu sniedzēji atzīst: lai gan metodikā iestrādātais modelis ir vērstis pareizajā virzienā, tā ierobežojošie nosacījumi ir pārmērīgi un nedod pietiekamu motivāciju sabiedriskā pakalpojuma sniedzējam tiešām censties īstenot izmaksu optimizācijas pasākumus. Turklāt pētījuma autoru ieskatā šāda veida jautājumi būtu risināmi ne tikai metodikas līmenī, bet arī likumā „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem”, kur ir nostiprināti regulēšanas pamatprincipi.

SPRK arī norāda, ka pēc regulēšanas centralizēšanas siltumapgādē SPRK ir sākusi uzkrāt datus par regulējamajiem komersantiem, lai pilnveidotu esošos efektivitātes kritērijus un papildinātu tarifu vērtēšanas metodikas ar izmaksu salīdzināšanas metodes (angļu val. – *benchmarking*) principiem.

Papildus jānorāda, ka sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju aktualizēto problēmu atzīst arī Ekonomikas ministrija. Atbilstoši Ekonomikas ministrijas valsts sekretāra Jura Pūces intervijas laikā¹⁶⁸ norādītajam, Latvijā būtu nepieciešams sākt strādāt pie jaunas motīvos balstītas tarifu noteikšanas metodes, kas aizstātu līdzšinējo izmaksās balstīto metodi.

¹⁶⁷ SPRK lēmums Nr. 1/7 „Siltumenerģijas apgādes pakalpojumu tarifu aprēķināšanas metodika”. *Latvijas Vēstnesis*, 20.04.2010., Nr. 62, 21. punkts.

¹⁶⁸ Intervija ar Ekonomikas ministrijas valsts sekretāru Juri Pūci 2012. gada 20. februārī.

Valsts sekretārs akcentēja, ka esošā izmaksu metode neveicina efektivitāti sabiedriskā pakalpojuma sniedzēja darbībā, jo visas nesaimnieciskās darbības rezultātā radušās izmaksas tiek pilnībā ietvertas tarifā, ko sedz sabiedrisko pakalpojumu lietotāji. Valsts sekretārs norādīja uz nepieciešamību iestrādāt tarifa noteikšanas metodē efektivitātes rādītājus, lai noņemtu stimulus uzrādīt pēc iespējas lielākus izmaksu posteņus. Vienlaikus valsts sekretārs neminēja nekādus konkrētus Ekonomikas ministrijas darbības plānus šīs problēmas risināšanā.

Pētījuma autori pilnībā pievienojas šādam kritiskam, bet situācijai kopumā atbilstošam vērtējumam. Pētījuma autoru ieskatā Ekonomikas ministrijai sadarbībā ar SPRK būtu nekavējoties jāuzsāk aktīvs darbs pie tarifu regulēšanas pamatprincipu reformēšanas. Līdzšinējā ekonomisko izmaksu jeb „izmaksu-plus” metode nav sevi attaisnojusi un praksē funkcionē tādā veidā, kas nesasniedz regulēšanas sociāli derīgo mērķi un nenodrošina enerģētikas nozares ilgtermiņa attīstību.

Likumdevējam ir jāmaina tarifu noteikšanas pamatprincipi, grozot pašreizējo sabiedrisko pakalpojumu tarifu noteikšanu pēc izmaksu metodes uz motivācijā balstītu tarifu noteikšanu, kas paredz tarifa noteikšanu, piemēram, piecu vai septiņu gadu periodam, kura ietvaros tiek noteikta energoefektivitātes un pārējās saimnieciskās darbības efektīvas veikšanas līmeņatzīme, kura jāsniedz turpmāko piecu vai septiņu gadu periodā, dodot uzņēmējam konkrētu uzdevumu efektīvizēt savu darbību līdz noteiktajai līmeņatzīmei, pašam izvēloties piemērotākos risinājumus un ļaujot uzņēmējam paturēt kā peļņas daļu to, ko, īstenojot dažādus efektivitātes pasākumus, uzņēmējam ir izdevies iekonomēt. Turklāt, šādi, nosakot motivācijā balstītos tarifus konkrētam laika periodam, kas pārsniedz un arī nesakrīt ar atkārtotu pašvaldības vai Saeimas pilnvaru periodu, tiktu arī būtiski mazināta politiskā ietekme uz elektroenerģijas vai siltumenerģijas tarifiem.

Sabiedrisko pakalpojumu tarifu noteikšanas principiem vajadzētu būt tādiem, kas nodrošina pareizu sabiedriskā pakalpojuma sniedzēju darbību, ciktāl tas attiecas uz konkrēto sabiedrisko pakalpojumu. Pie šādas attīstības arī pieder pārdomāta saimnieciskās darbības organizēšana, izmantojot pieejamās efektivitātes iespējas. Gadījumos, kad sabiedrisko pakalpojumu sniedzējs ilgstoši strādā neefektīvi, tarifu sistēmai būtu jānodrošina arvien lielāks spiediens uz attiecīgo sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju.

Būtisks trūkums pašreizējā sistēmā ir arī tas, ka sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju peļņa (peļņas procents) parasti ir piesaistīta pakalpojuma izdevumu apmēram: jo lielāki ir sabiedriskā pakalpojuma izdevumi, lai sniegtu sabiedrisko pakalpojumu, jo lielāka ir peļņa, ko sabiedrisko pakalpojumu sniedzējs ir tiesīgs iekasēt no sabiedriskā pakalpojuma lietotājiem. Tas nozīmē, ka arī šis apstāklis vienīgi veicina nepamatotu izmaksu pieaugumu sabiedriskā pakalpojuma sniegšanā, tāpēc to vajadzētu reformēt.

Līdzīga rakstura secinājumi ir atrodami Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (OECD) un Starptautiskās enerģētikas asociācijas (IEA) izdevumā, kas veltīts enerģētikas jautājumiem Austrumeiropas valstīs. Abas organizācijas kā vienu no galvenajām rekomendācijām norāda uz to, ka valstu valdībām un pašvaldībām vajadzētu izmantot iniciatīvā (motīvos) balstītu tarifu regulēšanas metodi, izvairoties no „izmaksu-plus” regulēšanas metodes.¹⁶⁹

OECD un IEA norāda uz vairākiem būtiskiem „izmaksu-plus” regulēšanas metodes trūkumiem. Pirmkārt, šī metode izslēdz iniciatīvu samazināt izmaksas, bet drīzāk palielināt izmaksu pozīcijas: ja komercsabiedrība samazina savas izmaksas, tās peļņa līdz ar to arī samazinās. Otrkārt, „izmaksu-plus” regulēšanas metode var samazināt investīcijas energoefektivitātē, lai panāktu enerģijas zudumu samazināšanos. Treškārt, praktiskā „izmaksu-plus” regulēšanas metodes pielietošana nodrošina regulāro izmaksu segšanu, bet bieži neparedz ilgtermiņa investīciju segšanu. Arī šis apstāklis OECD un IEA ieskatā negatīvi ietekmē enerģētikas nozares attīstību.¹⁷⁰

¹⁶⁹ OECD, IEA. *Coming In From The Cold. Improving District Heating Policy in Transition Economies*. Paris: 2004, p. 123.

¹⁷⁰ Ibid., p. 111.

Ieteikums: Ekonomikas ministrijai sadarbībā ar SPRK būtu nekavējoties jāuzsāk aktīvs darbs pie tarifu regulēšanas pamatprincipu reformēšanas, izvairoties no ekonomiskās jeb „izmaksu-plus” metodes izmantošanas un pārejot uz motivācijā balstīto metodi, kuras pamatā ir tādi principi, kas veicina efektīvu, profesionālu un ilgtermiņa sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju darbību.

d. Publiskajām personām piederošo monopolu īpašā uzraudzība

SPRK līdzšinējā darbībā neakcentēta joma ir bijusi publiskajām personām (valstij un pašvaldībām) piederošo monopoluzņēmumu īpašā uzraudzība kontekstā ar publiskas personas izveidotas kapitālsabiedrības darbības ierobežojumiem.

Līdz ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma pieņemšanu, no likumdevēja puses tika definēti vairāki pamatprincipi, kas noteic publisko personu darbību privāto tiesību jomā (Valsts pārvaldes iekārtas likuma XI nodaļa). Likumdevējs konceptuāli noteica atļauju publiskajām personām iesaistīties komercdarbībā, bet neatbrīvoja tās no pienākuma ievērot attiecīgās publiskās personas darbības mērķus. Proti, izveidojot kapitālsabiedrības, publiskās personas nevar izvirzīt tām citus mērķus, kas neizriet no attiecīgās publiskās personas funkcijām. Šādā nozīmē arī publiskajām personām piederošās kapitālsabiedrības ir saistītas ar pienākumu darboties sabiedrības interesēs un vienīgi sasaistē ar publiskās personas funkcijām.

Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcijā prof. Egils Levits norādīja, ka valsts komerciāla darbība principā nav vēlama, jo valsts darbības mērķis nav gūt peļņu no komercdarbības. Līdz ar to publisku personu dibināto komercsabiedrību primārais uzdevums nav peļņas gūšana.¹⁷¹

Šāda pieeja ir arī attīstīta tiesu nodibinātajā judikatūrā. Piemēram, Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments 2009. gada 12. novembra blakus lēmumā lietā Nr. SKA-378/2009 ir norādījis, ka atbilstoši valsts pārvaldes principiem, kas nostiprināti Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10. pantā, valsts pārvalde ir pakļauta likumam un tiesībām. Tā darbojas sabiedrības interesēs, tāpēc tai, atsevišķai iestādei vai amatpersonai, īstenojot valsts pārvaldes funkcijas, nav savu interešu. Jāņem vērā, ka valsts pārvaldes darbība privāto tiesību jomā arī ir vērsta vienīgi uz valsts pārvaldes funkciju pildīšanu. Atšķirīga ir tikai darbības forma.¹⁷² Līdzīgi arī 2010. gada 9. aprīļa lēmumā lietā Nr. SKA-349/2010 Senāts norādīja, ka ierobežojumi publisko personu komercdarbībai ir paredzēti tādēļ, ka publisko personu mērķis nav peļņas gūšana.¹⁷³

Ministru kabinets ar 2012. gada 4. jūnija rīkojumu ir atbalstījis Ekonomikas ministrijas izstrādāto Publisko personu komercdarbības koncepciju, kurā minētais jautājums ir detalizēti analizēts. Atbilstoši koncepcijā norādītajam valsts uzdevums ir regulēt ekonomiskos procesus sabiedrībai vēlamā virzienā un valsts uzdevums nav gūt peļņu no komercdarbības, tādēļ publisko personu kapitālsabiedrības par savas darbības pamatu izvirza arī sociālos mērķus. Koncepcijā ir viennozīmīgi uzsvērts, ka publisko personu kapitālsabiedrībām noteikti ir jābūt nefinanšu mērķiem.¹⁷⁴

Attiecinot šos darbības principus uz valstij vai pašvaldībām piederošajiem sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem, pētījuma autori uzsver nepieciešamību SPRK līmenī uzraudzīt, lai publiskajām personām piederošo sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju finanšu mērķi neprevalētu pār sociālajiem mērķiem. Citiem vārdiem sakot, SPRK it īpaši tarifu noteikšanas gadījumos sevišķa uzmanība ir jāpievērš tam, lai nodrošinātu sabiedriskā pakalpojuma sniedzēja darbību sabiedrības interesēs.

¹⁷¹ Levits E. Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija. *Latvijas Vēstnesis*, 26.06.2002., Nr. 95.

¹⁷² Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2009. gada 12. novembra blakus lēmums lietā Nr. SKA-378/2009, 8. punkts.

¹⁷³ Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010. gada 9. aprīļa lēmums lietā Nr. SKA-349/2010, 14. punkts.

¹⁷⁴ Ministru kabineta 04.06.2012. rīkojums Nr. 245 „Par Publisko personu komercdarbības koncepciju”. *Latvijas Vēstnesis*, 06.06.2012., Nr. 88. Skatīt: Publisko personu komercdarbības koncepcija, 25.–26. lpp. Pieejama: <http://polsis.mk.gov.lv/view.do?id=3989> [aplūkota 06.09.2012.].

Tiesiskā valstī nav iedomājams, ka valsts vai pašvaldību izveidots monopoluzņēmums iesaistītos sabiedriskā pakalpojuma sniegšanā ar primāro mērķi gūt peļņu un papildināt attiecīgās publiskās personas budžetu. Pētījuma autori pilnībā pievienojas publisko tiesību eksperta Edgara Pastara intervijas¹⁷⁵ laikā norādītajam, ka tarifu apmēram būtu jābūt pietiekošam sabiedriskā pakalpojuma sniegšanai, bet publiskajiem monopoluzņēmumiem būtu jāliedz gūt peļņu, citiem vārdiem, publiskajām personām nav jāpelna no monopoluzņēmuma darbības.

Šajā sakarā ir kritizējams SPRK padomes 2007. gada 24. oktobra lēmums par fiksētās peļņas procenta elektroenerģijas tirdzniecības pakalpojumu noteikšanu AS „Latvenergo”.¹⁷⁶ SPRK, vadoties no Latvijas Republikas Centrālās statistikas pārvaldes apkopotajiem statistikas datiem par komercdarbības vidējiem finansiālajiem rādītājiem 2005. gadā, ir noteikusi AS „Latvenergo” fiksēto peļņas procentu tirdzniecības pakalpojumam 12% apmērā no tirdzniecības pakalpojuma izmaksām.¹⁷⁷

Tā kā AS „Latvenergo” ir Latvijas valstij pilnībā piederoša kapitālsabiedrība, pētījuma autoru ieskatā SPRK nevajadzētu pieļaut, ka AS „Latvenergo” darbība elektroenerģijas tirdzniecībā saistītajiem lietotājiem ir balstīta uz konstanta apmēra peļņas gūšanas principiem, kas netiek mainīts atbilstoši izmaiņām tirgus situācijā. Šobrīd veidojas situācijā, kad AS „Latvenergo” tarifos iekļauj peļņas procentu, kas atbilst 2005. gada tirgus situācijai, bet neatbilst, piemēram, 2011. gada tirgus situācijai. Būtu tikai loģiski un pamatoti, kā arī sabiedrības interesēs, ka gadījumā, ja vispār tiek pieļauta peļņas gūšana no elektroenerģijas tirdzniecības saistītajiem lietotājiem, tad arī pieļaujamais peļņas apmērs tiek pārskatīts tikpat elastīgi un atbilstoši tirgus situācijai, kā tiek argumentēta un attaisnota tarifu noteikšanas pienākuma pārlikšana uz pašu publisko tirgotāju, lai tas, pēc nepieciešamības mainot tarifus, spētu nodrošināt atbilstību aktuālajai tirgus situācijai.

Ieteikums: SPRK būtu lielāka uzmanība jāpievērš publiskajām personām piederošo sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju pakalpojumu tarifiem, nepieļaujot finanšu mērķu dominēšanu pār sociālajiem mērķiem.

e. Ikdienas darbības modernizācija un izvērtēšana

(i) E-pārvaldes ieviešana

Vairāki aptaujātie sabiedrisko pakalpojumu sniedzēji ir norādījuši uz to, ka datu apmaiņa un dokumentu iesniegšana SPRK nav pietiekami modernizēta un piemērota mūsdienās pieejamām tehnoloģijām. Piemēram, lai atvieglotu birokrātiskās procedūras, sabiedrisko pakalpojumu sniedzēji varētu nodot atskaites SPRK izveidotā atskaites sistēmā e-formātā, kas būtu līdzīga Valsts ieņēmumu dienesta izveidotajai elektroniskās deklarēšanas sistēmai (EDS).

Pozitīvi ir vērtējams apstāklis, ka SPRK padome 2012. gada otrajā pusē ir apstiprinājusi informācijas tehnoloģiju (IT) attīstības koncepciju, kurā apzināti trūkumi un noteikts attīstības virziens IT sistēmas uzlabošanai. IT koncepcija paredz vienkāršot un uzlabot informācijas aprites procedūras, pieņemot un apstrādājot kā ienākošo, tā arī izejošo informācijas plūsmu, kā arī palielinot informācijas pieejamību sabiedrībai.

Pētījuma autoru ieskatā, lai izveidotu pēc iespējas efektīvāku sistēmu, SPRK būtu vērts apzināt savstarpējās informācijas apmaiņas veidus, kā arī noskaidrot sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju viedokli un SPRK ikdienas darbības modernizācijas iespējas.

¹⁷⁵ Intervija ar Edgaru Pastaru 2012. gada 27. aprīlī.

¹⁷⁶ SPRK padomes 2007. gada 24. oktobra lēmums Nr. 456 (prot. Nr. 41, 7. p.) „Par fiksētā peļņas procenta elektroenerģijas tirdzniecības pakalpojumam noteikšanu akciju sabiedrībai „Latvenergo””. Pieejams: <http://www.sprk.gov.lv/index.php?id=5953&csadala=273> [aplūkots 06.09.2012.].

¹⁷⁷ SPRK norāda, ka ir noteicis AS „Latvenergo” fiksēto peļņas procentu tirdzniecības pakalpojumam 12% apmērā no tirdzniecības pakalpojuma izmaksām, kas sastāda 1,3% no komersanta kopējām saistīto lietotāju tarifā iekļautajām izmaksām.

(ii) Atgriezeniskās saites nodrošināšana

Vienlaikus ikdienas darbības novērtēšanai un pilnveidošanai SPRK būtu jāīsteno regulāras sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju aptaujas vai jāpielieto citas atgriezeniskās saites metodes. Nolūkā panākt ilgtspējīgu un stabilu attīstību, kā arī iedzīvotāju dzīves kvalitātes uzlabošanu, atbilstoši uzraudzības un novērtēšanas principam SPRK būtu jānodrošina savas darbības ietekmes un sasniegto rezultātu izvērtējums (Attīstības plānošanas sistēmas likuma 5. panta otrās daļas 8. punkts).

Atgriezeniskās saites izmantošana SPRK darbības novērtēšanai un pilnveidošanai būtu regulāri jāīsteno arī atbilstoši citiem valsts pārvaldes principiem (Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10. panta sestā un astotā daļa). Šādā gadījumā SPRK varētu apliecināt savu vēlmi un gatavību savā darbībā pastāvīgi pārbaudīt un uzlabot sabiedrībai sniegto pakalpojumu kvalitāti, vienkāršot un uzlabot procedūras privātpersonas labā, kā arī organizēt SPRK darbību pēc iespējas ērti un pieejami privātpersonai.

Saskaņā ar publiski pieejamiem datiem pētījuma autori konstatēja, ka pilnvērtīga aptauja par SPRK darbu ir organizēta vienīgi 2004. gadā, nosūtot aptaujas anketas 450 sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem.¹⁷⁸

Pētījuma autori arī pievienojas Latvijas Patērētāju interešu aizstāvības asociācijas pārstāvja Aigara Krūma intervijā¹⁷⁹ izteiktajam viedoklim, ka vispusīgai darbības izvērtēšanai SPRK vajadzētu pieaicināt trešo personu funkcionālā audita veikšanai. Tā rezultātā varētu detalizēti definēt SPRK veicamās funkcijas un tām nepieciešamo cilvēku skaitu. Šāda audita rezultāti, tāpat kā jebkuri citi SPRK darbības izvērtēšanas rezultāti, būtu publiskojami.

Ieteikums: SPRK būtu biežāk jāīsteno savas darbības un sasniegto rezultātu izvērtējums, kā arī iespēju robežās jāuzlabo ikdienas sadarbība ar sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem.

¹⁷⁸ Ziņu aģentūra LETA: Ar sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisijas darbu apmierināti 69% regulējamo uzņēmumu. Delfi.lv, 27.03.2005. Pieejams: http://business.delfi.lv/biznesa_vidē/ar-sabiedrisko-pakalpojumu-regulesanas-komisijas-darbu-apmierinati-69-regulejamo-uznemumu.d?id=10747243 [aplūkots 06.09.2012.].

¹⁷⁹ Intervija ar Latvijas Patērētāju interešu aizstāvības asociācijas pārstāvi Aigaru Krūmu 2012. gada 24. janvārī.