

NOSLĒGUMA ATSKAITES KOPSAVILKUMS

par 2006. gada 5. jūlijā noslēgtā līguma Nr. 050706/S347 un ZM Eiropas Savienības un valsts atbalsta departamenta izvirzītajiem darba uzdevumiem projekta ietvaros

„Teritoriālie aspekti un rekomendāciju izstrāde diferencētas lauku atbalsta politikas ieviešanai Latvijas ekonomiski atpalikušās lauku teritorijas attīstīšanas stimulēšanai”

Projekta vadītāja _____ D.Saktiņa

Ar atskaites pilno versiju var iepazīties LVAEI

Rīga, 2006

Pētījuma darbs ir veikts Latvijas Valsts Agrārās ekonomikas institūta Lauku vides attīstības nodaļā, sadarbojoties ar Pasaules Banku, Misūri Kolumbijas universitāti un Zviedrijas Pārtikas un lauksaimniecības ekonomikas institūtu, kā arī izmantojot Eiropas Komisijas 6. ietvara projektu: TERA

**Pētījuma autori: Daina Saktiņa, Dr.oec., Valsts agrārās ekonomikas institūta Lauku attīstības departamenta vadītāja, William H. Meyers, Misūri Kolumbijas universitātes lauksaimniecības ekonomikas profesors un Ewa Rabinowizs, Zviedrijas Pārtikas un lauksaimniecības ekonomikas institūta Lundā lauksaimniecības ekonomikas profesore.
Pētījuma veikšanā iesaistītie asistenti: Zaiga Miķelsone, Dace Freija.
Konsultants: Keith McLean, Pasaules Bankas eksperts.**

Saturs

IEVADS

PĒTĪJUMA MĒRĶIS UN DARBA STRUKTŪRA

KOPSAVILKUMS: SECINĀJUMI UN REKOMENDĀCIJAS ATBALSTA POLITIKAS VEIDOTĀJIEM

PĒTĪJUMA REZULTĀTU APKOPOJUMS

A) SCENĀRIJI FINANSIĀLĀ ATBALSTA RAJONĒŠANAI/REĢIONALIZĒŠANAI

1. PĒTĪJUMA REZULTĀTI

- 1.1. METODOLOĢIJAS APRAKSTS
- 1.2. PAMATRĀDĪTĀJI
- 1.3. TERITORIJAS MĒROGS
- 1.4. PAMATRĀDĪTĀJU RAKSTUROJUMS TERITORIĀLAJĀ MĒROGĀ
- 1.5. RĀDĪTĀJU NOZĪMĪBAS „SVARI”, SAVSTARPĒJĀ IETEKME UN APLOKSNES APRĒĶINA METODE
- 1.6. APLOKSNES APRĒĶINĀ IEKĻAUTIE PASĀKUMI
- 1.7. REZULTĀTI METODOLOĢIJAS PIELIETOŠANĀ- „APLOKŠŅU” APJOMI TERITORIJĀM
 - 1.7.1. A scenārija 4 variantu pielietošanas rezultāti
 - 1.7.2. B scenārija 4 variantu pielietošanas rezultāti
 - 1.7.3. C scenārija 4 variantu pielietošanas rezultāti
 - 1.7.4. Atbalsta aplokšņu vidējie apjomi katrā no A, B, C scenārijiem
- 1.8. ATBALSTA APLOKŠŅU APRĒĶINS SAISTĪBĀ AR RAJONU ATTĪSTĪBAS INDEKSIEM
 - 1.8.1. Rajonu attīstības indeksi
 - 1.8.2. Metodoloģijas rezultāti un aplokšņu apjomi
- 1.9. PIRMĀS UN OTRAS PIEEJAS REZULTĀTU- FINANSIĀLO APLOKŠŅU SALĪDZINĀJUMS
- 1.10. IESPĒJAMĀS AR PLATĪBMAKSĀJUMIEM SAISTĪTAIS PAPILDUS FINANSĒJUMS TERITORIJĀ
- 1.11. KOPĒJAIS IESPĒJAMĀS ATBALSTA FINANSĒJUMS TERITORIJĀS ABAS PIEEJĀS

B) MAZĀK ATTĪSTĪTĀS TERITORIJAS LATVIJĀ UN ATBALSTA POLITIKA

2. REZULTĀTU APRAKSTS

- 2.1. REĢIONA NOTEIKŠANAS METODOLOĢIJA
- 2.2. PĒTĪJUMA REĢIONA RAKSTUROJUMS
 - 2.2.1. Zeme un dabas resursi
 - 2.2.2. Demogrāfiskais raksturojums, izmantojot iedzīvotāju blīvumu, vecuma struktūru un dzimumu
 - 2.2.3. Administratīvi teritoriālā sistēma
 - 2.2.4. Reģiona ekonomika
 - 2.2.5. Uzņēmējdarbības attīstība
 - 2.2.6. Nodarbinātība un algas
 - 2.2.7. Mājsaimniecības un iedzīvotāju labklājība
 - 2.2.8. Lauksaimniecības nozares
 - 2.2.9. Tūrisms
 - 2.2.10. Ekonomiskā, sociālā un institucionālā infrastruktūra
 - 2.2.11. Līdzšinējā atbalsta politika reģiona attīstībā
- 2.3. REĢIONA TURPMĀKĀ ATTĪSTĪBAS STRATĒGIJAS UN DOKUMENTĀLĀ IETVARA IZVĒRTĒJUMS

C) ATBALSTA TERITORIĀLO APLOKŠŅU IEKŠĒJĀ SADALĪJUMS UN IZMANTOŠANAS PRINCIPI MAZĀK ATTĪSTĪTĀ REĢIONA ATTĪSTĪBAI

D) ATZIŅAS NO EIROPAS TĒLPISKĀS PLĀNOŠANAS NOVĒROŠANAS TĪKLA (ESPON) PROJEKTA „2.1.3 THE TERRITORIAL IMPACT OF CAP AND RURAL DEVELOPMENT POLICY (2002-2004)” ZIŅOJUMA

1. INTERESANTĀKĀS ESPON PROJEKTA PĒTNIĒKU ATZIŅAS UN SECINĀJUMI
2. ES POLITIKAS JOMAS ATTĪSTĪBAS TENDENČU IESPĒJAMĀ IETEKME UZ LATVIJAS TĒLPISKO ATTĪSTĪBU
3. PRIEKŠLIKUMI METOŽU UN INDIKATORU IEVIEŠANAI LATVIJAS TĒLPISKĀS ATTĪSTĪBAS PLĀNOŠANAS UN TĒLPISKĀS ATTĪSTĪBAS MONITORINGA PROCESĀ

E) CITU ES DALĪBVALSTU PIEREDZE ATBALSTA POLITIKAS ĪSTENOŠANĀ

BIBLIOGRĀFIJA

2. PIELIKUMS B) PĒTĪJUMU REZULTĀTI

3. PIELIKUMS C) PĒTĪJUMU REZULTĀTI

“Labklājības/ienākumu līmeņa atšķirības starp laukiem un citām vietām rada ievērojamu taisnīguma un sociālās kohēzijas problēmu demokrātiskām, centrālajām valdībām, kuras uzņemas noteiktu atbildības līmeni pār visiem pilsoņiem. Bez tam tā ir ievērojama valsts resursu izsūkšana, ja viena reģionu grupa, pārsvarā lauku reģioni, konsekventi valstij izmaksā vairāk, nekā šie reģioni var sniegt pretī. Lauku apgabalu attīstīšana var atrisināt dažas no taisnīguma problēmām un palielināt sociālās kohēzijas līmeni starp „turīgajiem” un „trūcīgajiem” sabiedrībā, kā arī par apjoma samazināšanu centrālajai valdībai, ko tai ir jāizlieto, lai sasniegtu sociālo kohēziju un taisnīgumu.”

Džordžs Makdovels (George McDowell).

Ievads

Latvijas Lauku attīstības programma 2004-2006 (LAP 2004-2006), kuru atbalsta valsts un ES pirmsiestāšanās fondi, ir atstājusi pozitīvu ietekmi uz lauku attīstību valstī. Tomēr 2005. gada novērtējuma pētījums par lauku atbalsta politiku (D.Saktiņa un W.H. Meyers, 2005), kuru atbalstīja Pasaules Banka un Latvijas Zemkopības ministrija, atklāja, ka LAP ieviešana nav samazinājusi polarizāciju starp bagātākiem centrālajiem un rietumu reģioniem un nabadzīgākām austrumu lauku teritorijām, un kopumā - lauku attīstība Latvijā ir palikusi zemā līmenī.

Visvairāk atšķirības bija redzamas finansējuma sadalē Valsts programmai nelauksaimnieciskas uzņēmējdarbības attīstībai, kas ir relatīvi labi sabalansēta, un finansējuma sadalē LAP lauku attīstības pasākumiem, kas lielā mērā bija vērsta uz valsts bagātājiem centrālajiem reģioniem. Cita veida atšķirības bija redzamas starp SAPARD projektiem un LAP lauku attīstības projektiem, kas paredzēti līdzīgiem pasākumiem. Daļēji sakarā ar elastīgāku prasību piemērošanu un apjoma ierobežojumu atcelšanu, vidējais struktūrfondu (SF) projektu apjoms bija ievērojami lielāks un attiecīgi varēja finansēt mazāk projektu. Vislielākās investīcijas bija apstrādes rūpniecībā, kur vidējais valsts finansējuma apjoms vienam projektam palielinājās no 372 tūkst. Ls SAPARD projektos līdz 1,57 milj. Ls Vienotā programmdokumenta (VPD) lauku attīstības pasākumiem. Ar līdzīgu finansējuma apjomu, VPD pasākumiem bija iespējams finansēt mazāk par vienu trešdaļu no projektu skaita, salīdzinot ar SAPARD finansētajiem.

Analīze rajonu līmenī par līdzekļu piešķiršanu ar dažādu atbalsta un investīciju programmu starpniecību parādīja, ka ir redzams, ka līdzās atšķirīgiem ekonomiskajiem faktoriem attiecībā uz relatīvajām un absolūtajām priekšrocībām un trūkumiem starp reģioniem, arī ieviesto atbalsta programmu darbības ilgums – pieejamība un ieviešanas principi – sekmē valsts attīstību divos virzienos:

- 1) strauja valsts centrālās teritorijas attīstība, kurā koncentrējas puse no valsts iedzīvotājiem, kurā notiek intensīva zemes izmantošana gan uzņēmējdarbības attīstībai, gan iedzīvotāju labklājības uzlabošanai (celtniecība un sociālo, kultūras un atpūtas objektu koncentrācija) un kurā nav iespēju bioloģiskās daudzveidības saglabāšanai un pilnveidošanai;
- 2) valsts perifērija, kas attīstās salīdzinoši lēni vai pat atpaliek ekonomiskās un sociālās attīstības jomā (izņemot atsevišķus reģionālos centrus un to tuvumā esošos apgabalus), šajā teritorijā ir zems iedzīvotāju blīvums un liela bioloģiskā daudzveidība, kas būtībā ir atkarīga no pieejas šo apgabalu maksājumiem, kas paredzēti ekstensīvai zemes izmantošanai un zemes īpašnieku izvēlei izmantot savu zemi.

Latvijas sabiedrība ir izvirzījusi jautājumu par iespējām pieņemt šādu attīstības fenomenu un nepieciešamību to ietekmēt, izvirzot attīstības politikai citus mērķus, arī jautājums par nākotnes politikas rentabilitāti kļūst aktuālāks. Izstrādājot atbalsta politiku nākotnē, ir iespējami vairāki veidi, kā ietekmēt procesu:

- a) turpināt esošo politiku, ļaujot finansiāli atbalstītajiem „dabiskajiem” ekonomikas faktoriem virzīt attīstības procesu. Šādam turpinājumam nepieciešams pārdefinēt valsts politikas attīstības mērķus, arī daudz nozīmīgāka kļūst stingras sociālās aprūpes politikas nepieciešamība, lai samazinātu sociālo atstumšanu dažādu sabiedrības grupu vidū;
- b) pārtraukt finansiāli atbalstīt „dabiskos” ekonomiskos faktorus, pārstrukturēt pastāvošo politiku un ieviešanas mehānismu, ņemot vērā tādus attīstības mērķus, kā „līdzsvarota un ilgtspējīga reģionu/lauku attīstība visā valstī”, kuru pati valdība ir raksturojusi nacionālās politikas dokumentos.

Lai arī šis ekonomiskās polarizācijas veids var būt dabīgs rezultāts centrālo apvidu priekšrocībām novietojuma, lieluma un ietekmes ziņā, tas nav saskaņā ar formulēto lauku attīstības politiku, kurā ir noteikts, ka šīs priekšrocības ir jāpalielina ar valdības politikas atbalstu. Detalizētāka resursu sadale valdības programmām ir metode kā kompensēt labvēlīgo apgabalu priekšrocības un nodrošināt līdzsvarotākus spēles noteikumus attiecībā par nelabvēlīgo apgabalu iespējām piekļūt finansu resursiem. Tika ieteikts, lai katrai programmai diferencētas pieejas būtu novērtētas programmas izstrādnes sākotnējos posmos. Jāņem vērā gan teritoriāli diferencēto pieeju, gan diferencēto atbalsta politiku ieviešanā dažādām uzņēmēju sociālajām grupām. Diferencētais atbalsts var ietvert teritoriālos asignējumus, lai nodrošinātu to, ka piekļuve finansu resursiem ir daudz pieejamāka. Šis atbalsts ietver arī ierobežojumus attiecībā uz projektu izmēriem nodrošinot, lai pāris lieli projekti nepatērētu lielu finansu resursu daļu. Katrai metodei un pasākumam ir konkrētas iezīmes, kas nozīmē, ka viena un tā paša diferenciācija nav piemērojama visos gadījumos.

Iespējams, ka eksistē kompromiss starp vienlīdzīgumu un efektivitāti attiecībā uz programmu izstrādni, tomēr nav arī skaidrs, vai iepriekšējās ieviešanas metodes ir bijušas pietiekami efektīvas nepietiekamu finansu resursu izmantošanā. Ja investīciju atbalsts tiek piešķirts projektam, kuru būtu iespējams ieviest bez programmas atbalsta, tad šajā gadījumā nav raksturīga nekāda ekonomiska ietekme un resursi ir tikuši izšķērdēti. Tātad ir iespējams, ka labāka resursu sadale var palielināt efektivitāti resursu izmantošanā, kā arī palīdzēt paātrināt ekonomisko konvergenci Latvijā.

Iepazīstoties ar valsts un ES kopfinansēto atbalsta programmu ieviešanu, pētījums novērtēja atbalsta sniedzēju raksturīgās iezīmes, saņemtā atbalsta apjomu un plānotos mērķus, tādējādi sniedzot informāciju par šo programmu iespējamo ietekmi un par ieviešanas pasākumiem lauku apgabalu attīstībai. Rezultāti norādīja, ka ekonomiskā attīstība palielināja konkrētu uzņēmēju grupu polarizēšanos un palielināja kapitāla koncentrēšanos Latvijas centrālajos apgabalos, kamēr vairums perifēriajos lauku apgabalos pieauga nabadzība un kapitāla trūkums. Valsts atbalsta politika, kurai pietrūka diferencētas pieejas, lai visiem varētu nodrošināt labāku pieeju un iespējas, rezultātā atbalstīja investīcijas un papildus tiešos maksājumus un pilnus kompensāciju maksājumus kopumā tiem uzņēmējiem, kuri, iespējams, nebija prioritārā mērķauditorija atbalsta politikā.

Iepriekšējā pētījuma rezultātā tika izstrādāti galvenie ieteikumi politikai. Raugoties no piedāvājuma puses, nepieciešams labāk administrēt Lauku attīstības pasākumu finansējumu un tos novirzīt uz lauku saimniecībām, lauku uzņēmējiem un pašvaldībām nelabvēlīgajos reģionos, bet no pieprasījuma puses - Zemkopības ministrijai jāturpina pilnveidot politiku, lai palielinātu absorbēšanas iespējas un paaugstinātu līdzdalību procesos lauku apgabalos.

Pētījuma mērķis un darba struktūra

Šī pētījuma mērķis ir izstrādāt rekomendācijas atbalsta politikas pilnveidošanai atbilstoši nacionālajā politikā definētajiem attīstības mērķiem, piedāvājot metodoloģiju finansiālā atbalsta reģionalizēšanai, atbalsta apsaimniekošanas sistēmas izveidei un mērķtiecīgākai pieejai prioritātēs un potenciālā atšķirīgu reģionu, atbalsta saņēmēju grupu atbalstīšanai. Otrs mērķis ir analizēt atpalikušos lauku apgabalus, to raksturīgās iezīmes, ierobežojumus un ekonomisko potenciālu, kā arī izstrādāt rekomendācijas, lai uzlabotu lauku attīstības fondu novirzīšanu uz šiem atpalikušajiem lauku apgabaliem. Tādējādi, pētījums kalpos kā ieguldījums Latvijas valdības izstrādātajā Nacionālajā lauku attīstības programmā 2007.-2013. gadam. Plašākā nozīmē pētījuma mērķis ir uzlabot lauku attīstības fondu izveidi un pārvaldi, lai samazinātu ienākumu atšķirības Latvijā.

Pētījuma darbs sastāv no četrām būtiskām komponentēm. Vispirms tika izstrādāta un aprakstīta metodoloģija decentralizētākas finansiālā atbalsta politikas īstenošanas uzsākšanai Latvijas lauku attīstības stimulēšanai saskaņā ar nacionālā līmenī nospraustajiem mērķiem par līdzsvarotu attīstību (skatīt Pētījumu rezultātu apkopojuma A. sadaļu). Izstrādātās metodoloģijas ietvaros tiek piedāvāti dažādi scenāriji finansiālā atbalsta reģionalizēšanai/rajonēšanai Latvijas lauku attīstības programmas 2007.-2013. gadam (LAP 2007-2013) pasākumiem. Šo metodoloģiju var izmantot arī citu atbalsta programmu t.sk. citu struktūrfondu pasākumu īstenošanas mehānisma pilnveidošanai, tādējādi mazinot jeb mīkstinot centralizēti vadītas atbalsta politikas negatīvās iezīmes un eksistējošās sekas, tādas kā attīstības polarizācija un neefektīva, pat dažkārt bezmērķīga atbalsta izmantošana.

Otrā komponente satur metodoloģijas tālāku aprobāciju uz konkrēta reģiona bāzes, kas šajā gadījumā ir izvēlēts kā salīdzinoši mazāk attīstītu teritoriju veidojošs reģions, kura sociālā un ekonomiskā izaugsme ir pamatprioritāte nacionālajā atbalsta politikā un tas kalpo par atbalsta pasākumu kompleksu prioritāru mērķobjektu. Izmantojot dažādas statistiskās analīzes metodes, tika noteiktas NUTS 5 līmenī salīdzinoši mazāk attīstītas teritorijas un reģions, kurā bija vislielākā to koncentrācija, tika izvirzīts kā šī pētījuma reģions (skatīt Pētījumu rezultātu apkopojuma B. Sadaļas 2.1. nodaļu). Šajā gadījumā pētījuma reģions ir Latgale. Tika veikta reģiona iekšējā sociāli ekonomiskās situācijas un vides resursu novērtējums (skatīt apkopojuma B. Sadaļas 2.2. nodaļu). Izmantojot Latgales plānošanas reģiona attīstības aģentūras darba rezultātā izstrādāto reģiona teritorijas plānojumu 2006-2026, reģiona attīstības programmu 2007-2013, tika apkopota informācija par reģiona attīstības perspektīvām, kas iekļauj gan attīstības iespējas, gan risinājumu definējumus reģiona telpiskā skatījumā (skatīt Pētījumu rezultātu apkopojuma B. Sadaļas 2.3. nodaļu).

Trešā komponente ir saistīta ar 1. komponentē izveidotās finansējuma reģionalizēšanas metodoloģijas tālāku attīstību jau viena reģiona vai tā rajona līmenī (skatīt Pētījumu rezultātu apkopojuma C. Sadaļu).

Ceturrtā komponente ir saistīta ar lauku attīstības atbalsta politikas rekomendāciju izstrādi un piedāvājumu politikas veidotājiem un lēmumu pieņēmējiem (skatīt Kopsavilkumu).

Ir jāpiezīmē, ka pētījuma veicēji neapgalvo to, ka viņu piedāvātā metodoloģija finansiālā atbalsta reģionalizēšanai un tā izmantošanas efektivitātes paaugstināšana, ir vienīgā iespēja jeb scenārijs un ka nepastāv alternatīvas, kā arī netiek apgalvots tas, ka tā ir pabeigta metodoloģija, kurai nav nepieciešama tālāka pilnveidošana un pakāpeniska ieviešana, atbilstoši notiekošajiem procesiem valstī/lauku teritorijā/sabiedrībā.

Piedāvātā metodoloģija apkopo gan dažādiem mērķiem pasaulē un arī Latvijā jau līdz šim īstenotas metodes, gan jaunradītas pieejas, kas palīdz attīstīt līdz šim pielietotās metodes, kombinēt tās un pielāgot Latvijas attīstības specifikai.

Šajā darba aprakstā ir iekļauta arī papildus informācija, kas kā izpētes darbs ir sagatavots cita npublicēta projekta ietvaros un, iespējams, ir interesants palīgmateriāls lauku

attīstības procesa un tā atbalsta ietekmes raksturošanai. Materiāls ir sagatavots, izmantojot Eiropas telpiskās plānošanas novērošanas tīkla (ESPON) projekta grupas veikto pētniecības projektu un grupas sagatavoto pētījuma darba atskaites- ziņojumus par lauksaimniecības un lauku attīstības politikas īstenošanas teritoriālo ietekmi uz Eiropas Savienības dalībvalstu teritoriālo attīstību, apkopojot pētnieku interesantākas atziņas-secinājumus un rekomendācijas politikas veidotājiem un lēmumu pieņēmējiem (skatīt Pētījumu rezultātu apkopojuma D. Sadaļu).

Kopsavilkums: Secinājumi un Rekomendācijas atbalsta politikas veidotājiem

Aplokšņu sistēmas jau eksistē ES, sadalot tās budžetu dalībvalstu atbalsta politikas pasākumu līdzfinansēšanai, tikai šajā gadījumā valsts finansu aploksne ir mūsu rajona/reģiona aploksne.

Iepriekšējos gados veiktie pētījumi norāda uz valsts un ES līdzfinansētā atbalsta koncentrāciju valsts centrālajā daļā, kas nodrošina šīs teritorijas straujāku attīstību, bet samazina iespējas un resursu potenciālu perifēriajos valsts reģionos. Balstoties uz negatīvo pieredzi un vēlmi sekot līdzī nacionālajā attīstības politikā definētajiem mērķiem, Latvijā finansiālā atbalsta rajonēšana/reģionalizēšana tika veikta jau 2005.gadā. Tā notika viena ar lauksaimniecības attīstības atbalstu saistīta pasākuma ietvaros, lai nodrošinātu ierobežota apjoma finansējuma izmantošanu investīcijām visos reģionos/rajonos. Katram reģionam/rajonam atbilstošās finansiālā atbalsta „aploksnes” lieluma noteikšanai tika izmantots rādītājs- reģiona/rajona lauksaimniecībā izmantojamās zemes (LIZ) īpatsvars valsts LIZ kopplatībā (skatīt A.1.a.attēlu). Taču jāatzīst, ka šāda pieeja nodrošina lielāku finansējuma apjomu tam reģionam, kam teorētiski ir vislielākās LIZ platības un kuras praktiski var nebūt vai arī var tikt ļoti ekstensīvi apsaimniekotas. Šis rādītājs arī neievērtē rajona/reģiona ekonomisko aktivitāti un tās izaugsmi, kā arī iedzīvotāju- atbalsta labuma guvēju daudzumu, kas nozīmē to, ka liels atbalsta finansējums var tikt novirzīts uz reģionu, kura ekonomiskās attīstības stimulēšanai papildus tiešais atbalsts ir mazefektīvs jeb maznozīmīgs reģiona ekonomiskās un sociālās attīstības stimulēšanā.

Piedāvātā reģionu aplokšņu veidošanas metodoloģija ir universāla un to ir iespējams pielietot gan viena pasākuma ietvaros, gan vairāku pasākumu kompleksa ietvaros. To var pielietot, lai noteiktu finansējuma aploksnes dažādos līmeņos: rajona, Lauku atbalsta dienesta (LAD) reģionālo pārvalžu teritorijas, plānošanas reģiona līmenī. Taču jāieziņē, ka, lai nodrošinātu atbalsta ietekmes augstāku efektivitāti, kad

stabili pieejams atbalsts ātrāk vai lēnāk tiek apgūts tajos reģionos/rajonos, kuros pēc tā ir vislielākā ekonomiskā un sociālā nepieciešamība -

statistiski visobjektīvākais aplokšņu sadalīšanas un tās finansiālās „apgūšanas” līmenis ir rajonu līmenis. Pamatojums tiek balstīts uz to, ka dažādos reģionos apvienotie rajoni pēc savas ekonomiskās, sociālās attīstības, demogrāfiskā potenciāla un lauksaimniecības nozares attīstības resursiem ir ļoti atšķirīgi. Eksistē dažādi veidi, kā savietot rajonu „aplokšņu” sistēmu ar valstī izveidoto finansējuma administrēšanas sistēmu. Bez tam, ja kādos no rajoniem pirmajos gados finansējumu izmanto gausi, bet cita rajona iedzīvotāji to apgūst ļoti strauji, ir iespēja radīt metodoloģiju „aplokšņu starprajonu pārdalei” un arī rajona aploksnes ietvaros izmantot atbalsta likmju paaugstināšanu vai samazināšanu atbalstāmo projektu ietvaros.

Mūsu aplokšņu aprēķinos ir parādītas 2 pieejas, no kurām vienā - par aplokšņu noteikšanas informatīvo pamatbāzi tiek izmantoti Centrālā statistikas pārvaldes (CSP) statistiskie pamatrādītāji, bet otrā - izmantoti rajonu attīstības indeksi.

Pirmās pieejas rezultāti ir 3 scenāriji (A,B,C), kuru aprēķināšanā tiek izmantoti četri dažādi rādītāji: 1) rajona IKP īpatsvars kopējā valsts IKP; 2) rajona kopplatības īpatsvars valsts kopplatībā vai lauksaimniecības ražošanai izmantotās zemes īpatsvars kopējā valsts zemē; 3) rajona (izņemot 7 republikas nozīmes pilsētas) visu iedzīvotāju skaita īpatsvars kopējā valsts iedzīvotāju skaitā (bez republikas nozīmes pilsētām) vai rajona lauku iedzīvotāju skaita īpatsvars valsts kopējā lauku iedzīvotāju skaitā; 4) VPD 2004-2006 investīciju pasākumu projektu ietvaros investētā finansējuma īpatsvars valstī investētajā kopapjomā. Katrā no scenārijiem A, B, C ir atšķirīgs rādītāju skaits, 4 pielietojuma kombinācijas un atšķirīga rādītāja nozīmība jeb „svars”.

- Scenārijā A ar 4 apakšvariantiem, kuros tiek pielietoti dažādās kombinācijās pirmie trīs rādītāji;
- Scenārijā B ar 4 apakšvariantiem, kuros tiek pielietoti dažādās kombinācijās visi četri rādītāji;
- Scenārijā C ar 4 apakšvariantiem, kuros rādītāji tiek pielietoti katrs atsevišķi.

Otras pieejas rezultāts ir 1 scenārijs, kurā finansiālas apjoma aprēķināšana teritorijai tiek balstīta uz Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas (RAPLM) pielietoto un Latvijas Statistikas institūta izstrādāto katra rajonu attīstības indeksu.

Abās pieejās, izmantojot izstrādātu aprēķina metodi-formulu, katrā scenārijā tiek noteikts katra rajona/reģiona koeficients jeb tam pienākošā finansējuma daļa no kopējā finansējuma valstī jeb precīzāk no visu rajonēšanai pakļauto pasākumu plānoto finansējumu kopsummas. Tie var būt LAP visi investīciju tipa pasākumi vai tikai daži, vai pat viens. Mūsaprāt nebūtu ieteicams šo aplokšņu aprēķināšanā iekļaut platībatkarīgos maksājumus un maksājumus par dzīvniekiem. Taču ir pieļaujama arī finansiālā atbalsta aplokšņu izveide platībatkarīgu maksājumu pasākumu rajonēšanai, kas, iespējams, spētu efektīvizēt šāda tipa atbalsta izmantošanu dažādos reģionos/rajonos.

Var arī pielietot izveidoto metodoloģiju katram LAP pasākumam atsevišķi, iegūstot katram rajonam/reģionam katra pasākuma aploksni un tad, tās sasummējot, tiek iegūta rajona/reģiona kopējā finansējuma aploksne. Tāda pieeja būtu mazliet sarežģītāka, taču būtu korektāka pret atbalsta pasākuma mērķiem, pašas teritorijas iekšējiem resursiem, un tādējādi tā dotu lielākas iespējas nepieciešamības gadījumā ātri reaģēt, pārdalīt finansējumu rajona/reģiona aploksnes ietvaros un uzlabot, mainīt atbalsta pieejamības nosacījumus atšķirīgi īstenojamos pasākumos, balstoties uz cilvēku aktivitāti. Šim nolūkam būtu nepieciešams attiecīgajā formulā izmantot (papildinot esošo vai nomainot uz kādu citu) rādītājus, kas visvairāk noteiktu pasākuma mērķus, risināmās problēmas u.tml., un noteikt tiem adekvātu nozīmības „svaru”. Pašlaik ierobežojošs faktors metodoloģijas pieliešanai šādā veidā un rezultātu atspoguļošanai šajā darbā ir atsevišķu statistikas rādītāju nepieejamība vai neaktualitāte (neadekvāts situācijas raksturotājgads).

Izvērtējot iegūtos rezultātus, jāpiezīmē, ka viskorektākie no pielietojamiem variantiem būtu scenāriji A vai B, jo tajos iegūtās rajonu/reģionu aploksnes tiek iegūtas no dažādu rādītāju kompleksas izmantošanas, kas līdzsvaro finansējuma sadalījumu starp teritorijām un ļauj ievērtēt katras teritorijas potenciālu/resursus un to izmantošanas efektivitāti. Kompleksā pieeja atvieglo un arī argumentē dažādiem attīstības mērķiem īstenoto atbalsta pasākumu finansējuma iekļaušanu „aplokšņu” aprēķināšanas metodoloģijā. Šī pieeja ļauj arī vieglāk pārvadīt dažādiem pasākumiem piešķirto kopējo finansējumu, īpaši tad, ja ir jāpārdala finansējums starp pasākumiem vienas rajona/reģiona aploksnes ietvaros sakarā ar to, ka kādā pasākuma ir novērojams savlaicīgāka finansējuma apgūšana pirmajos gados, bet citā projektu pieplūdums gaidām tikai vēlāk. Vienas aploksnes esamība pagaidām ļautu politikas veidotājiem būt elastīgākiem pret teritorijas sabiedrības interesēm un teritorijas potenciāla izmantošanas stimulēšanu, un garantēt atbalsta pieejamību gadījumos, ja daudzos reģionos sabiedrība vēl nav pietiekamā līmenī aktīva vai izglītota uzņēmējdarbībai un saimniecisko ideju definēšanai un īstenošanai.

Salīdzinot aploksņu apjomus *pirmās pieejas* dažādu scenāriju variantos, jāsecina, ka starp tiem lielas atšķirības rajonam/reģionam piekārtošajā finansējumā nav novērojamas. Nelielas ir Rīgas, Ventspils, Rēzeknes un Daugavpils rajonos. Aploksņu apjomu atšķirības starp variantu scenārijiem izlīdzinās, summējot rajonu aploksnes LAD reģionu vai aprēķinot tas plānošanas reģionu līmenī. Vienīgi Kurzemes plānošanas reģionam, īpaši LAD Ziemeļkurzemes reģionā, ir vērojamas nelielas atšķirības, ko iespējams ietekmē Ventspils rajona aploksnes apjoma atšķirības dažādajos variantos.

Ja aprēķina katrā no A un B scenārijiem vidējo rādītāju par visiem 4 variantiem, tad vispozitīvākais rezultāts jeb lielāks kopējais finansējuma un apjoms uz 1 lauku iedzīvotāju perifēriālajos reģionos ir scenārijā B (skatīt K1. tabulu).

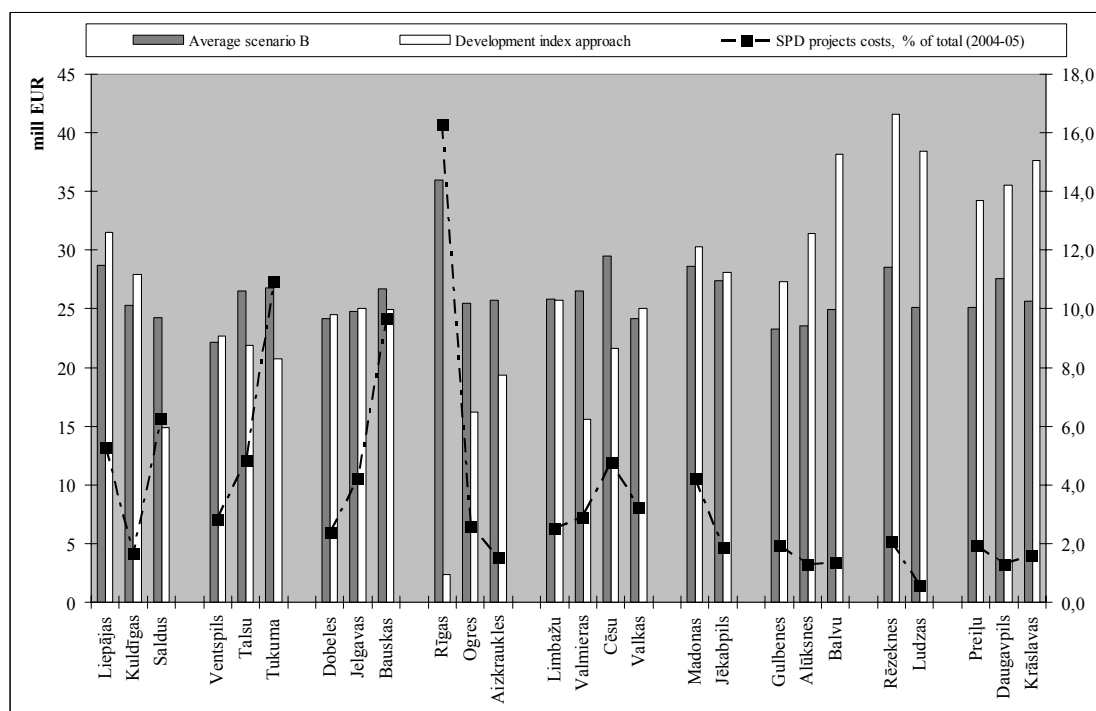
K1. tabula. Atbalsta lieluma atšķirības vidēji uz vienu rajona lauku iedzīvotāju dažādos scenārijos (pirmā pieeja)

Rajons	Scenārijs A EUR/1 iedz.	Scenārijs B EUR/1 iedz.
Rīgas rajonā	416	381
Valkas rajons	1 377	1 410
Balvu rajons	1 285	1 311

Taču pretēji var teikt par *otrās pieejas* iegūtajiem rezultātiem. Vismazākais finansējuma apjoms ir Rīgas rajonam, nedaudz lielāks ir Saldus un Valmieras rajonam. Vislielākais finansējuma apjoms ir visiem Latgales rajoniem (skatīt K2. tabulu).

K2. tabula. Atbalsta lieluma atšķirības vidēji uz vienu rajona lauku iedzīvotāju (otrā pieeja)

Rajons	Scenārijs A EUR/1 iedz.	Attīstības indekss	Rangs
Rīgas rajonā	25	1,797	1
Valkas rajons	1 450	-0,115	12
Balvu rajons	2 008	-1,227	24



K1. attēls. Abās pieejās iegūto aploksņu apjomu salīdzinājums ar 2004.-2005. gadu periodā VPD Lauku attīstības pasākumu ietvaros atbalstīto projektu izmaksu īpatsvaru (%) kopējā projektu izmaksu summā

Lai aprēķinātu kopējo uz rajonu/reģionu ieplūstošo atbalsta finansējuma apjomu, ir nepieciešams pieskatīt un novērtēt platībmaksājumu finansiālo pienesumu teritorijas ekonomikā. Sakara ar to, ka valstī nav attīstīta monitoringa un novērtēšanas sistēma, kā arī pārskata periods ir īss, diemžēl pagaidām pastāv iespēja novērtēt tikai finansējuma apjomu, bet ne tā izmantošanas veidus un mērķus. Izmantojot datus par platībmaksājumiem pieteiktajām platībām dažādos pasākumos un pieņemot, ka atbalsta maksājuma lielumu uz ha varētu būt noteiktās robežās, varētu pieļaut, ka vislielākie finansu apguvēji gan investīciju (aploksnes), gan platībkompensāciju ietvaros varētu būt Latgales reģiona un Liepājas, Madonas, Jēkabpils, Cēsu rajoni, kur šo pieaugumu dod MLA un Bioloģiskās lauksaimniecības atbalsta maksājumi. Savukārt attiecinot šī atbalsta kopsummā uz rajona lauku iedzīvotājiem, jāpiezīmē, ka perifērijas rajonos vidēji uz 1 lauku iedzīvotāju būs lielāks apjoms nekā centrālās daļas rajonos.

Lai ieviestu atbalsta politikas decentralizēšanas mehānismu lauku attīstības stimulēšanai dažādās valsts daļās, vispirms sabiedrībai un politikas veidotājiem ir jāizlemj par to, vai šāda atbalsta politika tiek īstenota un vai tās ieviešanas pirmais solis ir finansiālā atbalsta „aplokšņu” noteikšana un ieviešana.

Ja izvēle ir aplokšņu sistēmas ieviešana, tad nākošais svarīgais jautājums ir izlemt aplokšņu „apsaimniekošanas” līmeni. Neatkarīgi no tā, ka aploksnes tiek noteiktas NUTS 4 jeb rajonu līmenī (kas pašlaik ir visobjektīvākais), aplokšņu finansējums var tikt summēts un attiecināts uz LAD reģionu- jeb atbalsta administrēšanas līmeni, kas ir izveidots valstī. Var arī aploksnes veidot plānošanas reģionu līmenī. (Pētījuma gadījumā šī līmeņa aploksnes tika aprēķinātas uzreiz reģiona līmenī, jo statistikas dati nodrošināja šo iespēju). Diemžēl jāpiezīmē, ka summēšanu, aplokšņu iegūšanai LAD vai aprēķināšana plānošanas reģiona līmenī, nebūtu korekti veikt otrās pieejas gadījumā, kur aplokšņu aprēķināšanā tiek izmantots rajona attīstības indekss.

Nākošais būtiskais faktors ir lēmuma pieņemšana par aplokšņu aprēķinā iekļaujamiem pasākumiem, kas var būt šajā gadījumā:

1. LAP 1. un 3. ass pasākumi, izņemot apmācību, konsultāciju, mežu vērtības uzlabošanas, pensionēšanos u.tml. jeb visi tie, kuri nav platībmaksājumi vai ir centralizēti īstenojami;
2. tikai atsevišķi pasākumi no 1. un 3. ass, kuru finansējums tiek summēts un aploksni veido viena summa, kurus var tālāk „procentuāli” sadalīt starp pasākumiem:
 - a. pēc LAP ašu sadalījuma (...% 1.asij, ..% 3.asij, jo aprēķina summējot abām asīm piešķirto finansējumu un aprēķinot katras ass īpatsvaru šajā summā) stingri ievērojot to katru gadu visu LAP 2007-2013 īstenošanas perioda laiku vai arī nodrošinot to, ka programmas perioda beigās tas atbilst iepriekš noteiktajam;
 - b. pēc rajona/reģiona attīstības prioritātēm un potenciāla (...% lauksaimniecībai..., % nelauksaimniecībai (tūrisms) ...), ievērojot to, ka teritorijām piešķirtām aploksnēm summētais iekšējais sadalījums 7 gadu laikā nodrošina atbilstību finansu sadalījumu starp asīm LAP ietvaros;
 - c. sadalījumu nenosaka pirmajos gados, ļaujot procesam notikt stihiski, un, pēc „iekšējā mid term” novērtēšanas procesa, nodrošināt finansu sadalījuma „regulēšanu” aploksnes ietvaros, lai nodrošinātu kopējo finansu sadalījumu starp asīm;
3. aploksnes tiek noteiktas katram pasākumam atsevišķi un rajonam/reģionam ir vairākas aploksnes – katram pasākumam atsevišķi un to aprēķināšanā tiek izmantota nekompleksa pieeja jeb katram pasākumam ir sava pieejamo statistisko radītāju (attiecinīgajā līmenī) saraksts un svāri.

Pieļaujot iespēju, ka kāda rajona/reģiona uzņēmēji ir uzņēmīgāki uz atbalsta izmantošanu un būs vērojama „aplokšņu apgūšanas” atšķirības pa gadiem, būtu nepieciešams veidot „starpreģionu vai starprajonu” norēķināšanās mehānismu- no lēnākiem apgūvējiem tiek aizdots uz kādu laiku ātrākiem, taču ar nosacījumu, ka „aizdevums tiek atgriezts atpakaļ viss pilnībā vai vismaz noteikta daļa (%). Pretējā gadījumā aplokšņu sistēmai zūd nozīme un atbalsta finansējums nogulstas tur, kur ir aktīvāki un kapitālu piesaistīt spējīgāki uzņēmēji.

Kā atbalsta politikas efektīvs instruments var tikt izmantots atbalsta intensitāte investīciju projektos. Aktīvākos un ekonomiski stiprākos reģionos/rajonos noteiktām uzņēmēju grupām ir zemāka atbalsta likme un maksimālais atbalsta maksājuma apjoms projekta ietvaros, tādējādi teritorijas aplokšnei iedalītais finansējums piesaistīs vairāk projektus un privāto kapitālu. Savukārt mazāk attīstītās teritorijās šī atbalsta intensitāte varētu būt lielāka, kā arī kalpot kā papildmotivācija un spēcīgāks „atpēriens” uzņēmējiem, kas īsteno projektus no valsts centrālās daļas tālāk esošās un mazāk attīstītās teritorijās, kurās kā pētījumi norāda ir vairāk kapitālmazākspējīgu uzņēmēju un augstākas transportmaksas sadārdzina saimniecisko darbību. RAPLM izmantotā pieeja atbalsta intensitātes variēšanā pēc teritorijas attīstības indeksiem ir ideāls piemērs pašvaldības īstenoto investīciju projektu līdzfinansējuma dotēšanas apjomiem, kur mazāk attīstītu pašvaldību projektiem tiek sniegts lielāks atbalsts no valsts budžeta. Parasti šādi projekti ir saistīti ar pašvaldības infrastruktūras sakārtošanu. Taču pieļaujams, ka uzņēmēju atbalstīšanai vajadzētu ievērot citus faktorus, kas nav teritorijas attīstības indekss, bet gan katras teritorijas atšķirīgās attīstības prioritātes un potenciāls, kurās koncentrējot atbalstu var iegūt lielāku atbalsta politikas ietekmes efektivitāti uz teritorijas attīstību. Līdz ar to, attīstot atbalsta politikas īstenošanas mehānismu, būtu jāieestrādā arī dažādos pasākumos/aktivitātēs atbalsta intensitāšu diferenci starp atbalsta saņēmēju grupām/mērķa teritorijām/nozarēm.

Pētījuma viens no svarīgākajiem uzdevumiem ir parādīt uz konkrētas teritorijas bāzes iepriekš aprakstītās metodoloģijas dziļāku jeb detalizētāku pielietošanas iespēju- rajonēt/reģionalizēt finansiālā atbalsta „aplokšņu” iekšējā sadalījuma veidošanu. Šim gadījumam tiek izvēlēts reģions/teritorija, kurš būtu raksturojams kā sociāli un ekonomiski mazāk attīstīta valsts teritorija. Nozīmīga argumentācija būtu tā, ka uz šādas teritorijas bāzes var parādīt gan sasniedzamās salīdzinošās priekšrocības kopējā nacionālajā atbalsta politikā, gan priekšrocības, kas dodamas reģiona mērogā.

Lai noteiktu mazāk attīstītās teritorijas Latvijā, tika veikta statistiskā analīze, kas ir šī pētījuma pamatā. Apgabalu izvēle tika veikta Latvijas vietējo pašvaldību līmenī. Izmantojot dažādus sociālos, demogrāfiskos, ekonomiskos un vides indikatorus/mainīgos, kā arī statistikas metodes, piemēram, faktoranalīzi un klāsteranalīzi, Latvijas vietējās pašvaldības (pilsētu un lauku) tika sadalītas dažādās grupās. Atšķirības starp grupām tika veiktas, pamatojoties uz problēmām vai potenciālu, kas pastāv katrā no grupām. Šo metožu izmantošanas mērķis ir atklāt atšķirības, pamatojoties uz dabas, demogrāfiskiem un sociālekonomiskiem apstākļiem, lai noteiktu vairāk vai mazāk attīstītas teritorijas Latvijā. Tika noteikta vietējo pašvaldību grupa, kas novērtēta kā salīdzinoši mazāk ekonomiski un sociāli attīstīta un arī ģeogrāfiski nomaļāka. Pārsvārā šī grupas pašvaldības koncentrējās teritoriāli vienā reģionā – Latgalē, kas turpmākajā darbā tika definēts kā izpētes apgabals.

Latgales reģiona iekšējas situācijas analīze un salīdzinājums ar valstī vidējiem rādītājiem, kā arī ar citiem Latvijas reģioniem, pasvītro reģiona salīdzinoši slikto situāciju ekonomikas un sociālajā jomā, kā arī norāda uz relatīvi sliktākiem agroklimatiskajiem priekšnosacījumiem un attīstības iespējām lauksaimnieciskajā ražošanā.

Reģiona attīstības aģentūras izstrādātais telpiskās attīstības plānojums norāda uz telpā esošo resursu/potenciāla izmantošanas dažādām iespējām, kuras būtu jāievēro, veicinot

reģiona kopējo ekonomisko, sociālo un vides attīstību. Reģiona teritorijas plānojums izdala atvērtās jeb lauku telpas funkcionāli un telpiski svarīgākās teritorijas jeb zonējumus, kas ir:

- Lauksaimniecības attīstības teritorijas;
- Tūrisma attīstības teritorijas;
- Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju kompleksi;
- Mežsaimniecībai nozīmīgas teritorijas;
- Ražošanas un derīgo izrakteņu izstrādes teritorijas;
- Pierobežas teritorija.

Šajās teritorijās ir noteiktas atšķirīgās attīstības prioritātes ar iespējamiem un attīstības atbalsta virzieniem un pasākuma kompleksiem, kā arī ierobežojumi. Katrs vai vairāki zonējumi pārklāj noteiktu daļu no reģionā ietilpstošiem rajoniem. Attīstot atbalsta politikas decentralizēšanas ideju un metodoloģiju, šie reģiona zonējumi var kļūt par pamatu rajonu/reģionu aplokšņu finansējuma iekšējai sadalei starp dažādiem investīciju pasākumiem-lauksaimniecībai, nelauksaimniecība vai vides saglabāšanai, kā arī par pamatu atbalsta intensitātes likmju noteikšanai dažādu investīciju projektu atbalstīšanai atšķirīgajos zonējumos. Šie zonējumi var kļūt arī par pamatu platībmaksājumu izmaksāšanas mehānisma efektivitātes vai mērķtiecības uzlabošanai dažādu pasākumu ietvaros. Piemēram, tās var tikt noteiktas kā pilotteritorijas jeb speciālās mērķteritorijas pasākumiem/aktivitātēm ar īpašu labvēlību konkrēta atbalsta pieejamībai vai paaugstinātas atbalsta intensitātes likmes piešķiršanai.

Rajonu/reģionu finansiālo aplokšņu sistēmas ieviešana, izmantojot jebkuru no darbā piedāvātajiem scenārijiem, aplokšņu sadales teritoriālajiem līmeņiem un pasākumiem, ir saistīta ar uzraudzību un novērtēšanas pilnveidošanu rajonu/reģionu līmenī, kā arī ar sistēmas iedarbināšanu, iepriekš neapzinātu tehnisku problēmu parādīšanos un to risināšanu pirmajos sistēmas ieviešanas gados. Taču aprobēta šāda sistēmas darbība nākotnē spētu nozīmīgi palielināt atbalsta izmantošanas efektivitāti un tādējādi rastos iespēja ietaupītos finansu līdzekļus novirzīt citām vajadzībām.

Atbalsta politikas monitoringa un novērtēšanas sistēmai, t.sk. teritoriju finansējuma aplokšņu izmantošanas mehānismam, ir jāstrādā regulāri un jāseko līdzi, periodiski ziņojot par pasākumu ietekmi un aplokšņu apgušanas procesu teritorijās, to ekonomisko ietekmi uz attīstību vai arī „brīdinot” lēmuma pieņēmējus par iespējamo starpteritoriālo vai starppasākumu finansu pārdali un rekomendējot atbildes uz jautājumiem (kā? , kur? un cik daudz? un kāpēc?).