*Projekts*

Informatīvais ziņojums

**„Par risinājumiem teritorijas attīstības indeksa pilnveidošanai, kā arī turpmākai pielietošanai Eiropas Savienības fondu 2014.-2020.gadam plānošanas periodā”**

Satura rādītājs

[Kopsavilkums 3](#_Toc356232365)

[Izstrādes pamatojums 5](#_Toc356232366)

[1. Esošā situācija un problēmas teritorijas attīstības indeksa pielietošanā 6](#_Toc356232367)

[2. Teritorijas attīstības indeksa praktiskā izmantošana valsts pārvaldes lēmumu pieņemšanā 12](#_Toc356232368)

[2.1. Valsts budžeta dotācijas piešķiršana pašvaldību īstenotiem Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda līdzfinansētiem projektiem 12](#_Toc356232369)

[2.2. Teritorijas attīstības indeksa izmantošana Eiropas Savienības fondu un ārvalstu finanšu instrumentu projektu vērtēšanā 20](#_Toc356232370)

[2.2.1.Teritorijas attīstības indeksa izmantošana projektu vērtēšanā, piešķirot noteiktu punktu skaitu 20](#_Toc356232371)

[2.2.2.Teritorijas attīstības indeksa kā izšķirošā kritērija lietošana projektu vērtēšanā (vienāda novērtējuma gadījumā) 23](#_Toc356232372)

[2.2.3.Pašvaldību speciālistu viedoklis par teritorijas attīstības indeksa pielietošanu projektu vērtēšanā 23](#_Toc356232373)

[4. Teritorijas attīstības indeksa pilnveidošana teritorijas attīstības novērtēšanas un uzraudzības veikšanai 26](#_Toc356232374)

[4.1. Jauns teritorijas attīstības indekss 26](#_Toc356232375)

[4.2. Metodoloģiskā ietvara attīstīšana Reģionālās attīstības indikatoru moduļa ietvaros 32](#_Toc356232376)

[5. Secinājumi un turpmākā rīcība 35](#_Toc356232377)

# Kopsavilkums

Informatīvajā ziņojumā ir identificētas un aprakstītas sekojošas divas būtiskākās problēmas:

1. teritorijas attīstības indeksa[[1]](#footnote-1) aprēķināšanai nepieciešamo rādītāju sastāvs un aprēķināšanas metodika ir palikuši tikpat kā nemainīgi, kopš Latvijas Statistikas institūts to izstrādāja 2000.g. ar mērķi noteikt īpaši atbalstāmās teritorijas;
2. teritorijas attīstības indekss plaši tiek lietots valsts pārvaldes lēmumu pieņemšanā, it īpaši Eiropas Savienības fondu[[2]](#footnote-2) ieviešanā, lai gan sākotnēji tas tika izstrādāts vienam šauram mērķim: noteikt īpaši atbalstāmās teritorijas.

Informatīvajā ziņojumā, balstoties uz Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas (turpmāk – VARAM) izveidotās darba grupas veikto analīzi, ir aprakstīti un piedāvāti sekojoši priekšlikumi turpmākai rīcībai:

1) VARAM ir izstrādājusi jaunu teritorijas attīstības indeksu pašvaldībām, kura ietvaros netiek mainīta teritorijas attīstības indeksa matemātiskā aprēķināšanas metodika, taču līdzšinējo 4 attīstības pamatrādītāju vietā tiek piedāvāts lietot **10 attīstības pamatrādītājus.** Tiek piedāvāts to sākt lietot nākamajā Eiropas Savienības fondu plānošanas periodā (2014.-2020.g).

2) Attiecībā uz **jauna teritorijas attīstības indeksa pielietošanu** valsts pārvaldes lēmumu pieņemšanā nākamajā Eiropas Savienības fondu plānošanas periodā (2014.-2020.g.):

a) **Turpināt teritorijas attīstības indeksu pielietot Eiropas Savienības fondu individuālu projektu vērtēšanā, taču**:

i) izvērtēt teritorijas attīstības indeksa lietošanas nepieciešamību individuālo projektu vērtēšanā, projektu vērtēšanas procesā piešķirot konkrētu punktu skaitu atkarībā no projektu īstenošanas vietas (pašvaldības) teritorijas attīstības indeksa;

ii) projektu vērtēšanas procesā vienāda novērtējuma gadījumā, teritorijas attīstības indeksu lietot tikai kā nākamo alternatīvo izšķirošo rādītāju aiz nozares specifiskā rādītāja;

iii) teritoriālu nosacījumu izstrādē, piemēram, īstenošanas vietas ierobežojumu noteikšanā, teritorijas attīstības indeksu lietot tikai kā vienu no kritērijiem.

b) **Atteikties no teritorijas attīstības indeksa pielietošanas**, to izmantojot kā kritēriju, lai noteiktu **valsts budžeta dotācijas apmēru pašvaldībām** to īstenotos Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda projektos. Teritorijas attīstības indeksu aizstāt ar alternatīvu specifisku rādītāju, kas daudz objektīvāk raksturo pašvaldības finansiālo rīcībspēju.

c) Turpināt izmantot teritorijas attīstības indeksu Eiropas Savienības fondu uzraudzības vajadzībām (piemēram, ietekmes vērtēšanai uz teritoriju attīstību), kā arī finansējuma teritoriālā plānošanā – bet ar nosacījumu, ka tas ir tikai viens no kritērijiem lēmumu pieņemšanā.

# Izstrādes pamatojums

Saskaņā ar VARAM un Latvijas Pašvaldību savienības (turpmāk – LPS) 2012.g. ikgadējās sarunās panākto vienošanos (15.06.2012. sarunu protokola Nr.2. 1.1.apakšpunkts[[3]](#footnote-3)) VARAM izveido darba grupu, kuras sastāvā ietilpst pašvaldību pārstāvji, teritorijas attīstības indeksa pilnveidošanai.

VARAM 2012.gada novembrī izveidoja un turpmāk vadīja neformālu darba grupu (turpmāk – indeksa darba grupa), kuras sastāvā ietilpa Jūrmalas, Rīgas, Valmieras, Carnikavas novada, Dobeles novada, Salaspils novada, Ādažu novada, Siguldas novada pašvaldību, LPS, Latvijas Lielo pilsētu asociācijas, Finanšu ministrijas, Zemkopības ministrijas, Pārresoru koordinācijas centra, VRAA, Rīgas Tehniskās universitātes, Latvijas Universitātes pārstāvji.

Informatīvo ziņojumu ir izstrādājusi VARAM pēc savas iniciatīvas kā to pieļauj Ministru kabineta 07.04.2009. noteikumu Nr.300 „Ministru kabineta kārtības rullis” 58.punkts, un tā mērķis ir apkopot indeksa darba grupas rezultātus, kā arī apzinoties dažādus teritorijas attīstības indeksa pielietošanas gadījumus un izvērtējot līdzšinējo teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanas kārtību, sniegt priekšlikumus:

1. Teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanai (rādītāji, metodika).
2. Teritorijas attīstības indeksa praktiskajai piemērošanai, koncentrējoties uz tā potenciālo piemērošanu Eiropas Savienības fondu 2014.-2020.g. plānošanas periodā.

Jāatzīmē, ka VARAM regulāri seko līdzi aktuālākajai zinātniskajai darbībai saistībā ar teritorijas attīstības indeksa pilnveidošanu. Jāsecina, ka līdz šim nav veikta teritorijas attīstības indeksa praktiskās pielietošanas izpēte un sniegti tādi priekšlikumi, kuri risinātu teritorijas attīstības pilnveidošanas jautājumu vietējo pašvaldību iedalījumā. Līdz ar to tas arī ir viens no iemesliem informatīvā ziņojuma sagatavošanai.

Teritorijas attīstības indeksa autoru (Dr. habil.oec. O.Krastiņa; Dr. habil.oec. E.Vanaga un pētnieces V.Locānes) publikācijas gan statistikai veltītos rakstu krājumos, gan monogrāfijās ir pieskārušās vairāk esošā teritorijas attīstības indeksa izpētei, bet ne jauna izstrādei. Savukārt atsevišķu promociju darbos ir izstrādāts jauns teritorijas attīstības indekss aprēķināšanai **pa plānošanas reģioniem**[[4]](#footnote-4), kā arī izstrādāts jauns konkurētspējas indekss aprēķināšanai **pa plānošanas reģioniem**. [[5]](#footnote-5)

# 1. Esošā situācija un problēmas teritorijas attīstības indeksa pielietošanā[[6]](#footnote-6)

Latvijas Statistikas institūts 2000.g. izstrādāja metodiku teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanai ar mērķi noteikt īpaši atbalstāmās teritorijas. Kā vispārinātu rādītāju, lai sabiedrībai saprotamā veidā raksturotu reģionālās atšķirības un sniegtu informāciju par teritoriju attīstības līmeni, to sāka izmantot arī VRAA, sagatavojot ikgadējos pārskatus „Reģionu attīstība Latvijā”. VRAA priekšgājēja valsts sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Reģionu attīstība” pirmos teritorijas attīstības indeksa aprēķinus publicēja 2003.gada „Reģionu attīstība Latvijā” pārskatā. Kopš tā brīža ir uzkrāta ievērojama teritorijas attīstības indeksu dinamikas rinda (1999. – 2012.g.) par Latvijas teritorijām; teritorijas attīstības indeksi par tām teritorijām, kas ir izveidojušās pēc Administratīvi teritoriālās reformas (turpmāk – ATR) ir pieejami, sākot ar „Reģionu attīstība Latvijā 2010” pārskatu.

Teritorijas attīstības indekss jau sākotnēji ir ticis rēķināts līdz vietējo pašvaldību līmenim, taču, ņemot vērā ATR, laika gaitā tika koriģētas teritoriju grupas (Tabula Nr. 1), kuru ietvaros teritorijas attīstības indeksu aprēķina.

Tabula Nr. 1

**Teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanai izmantotās teritoriju grupas**

|  |  |
| --- | --- |
| Līdz ATR pabeigšanai 2009.g. (teritoriju grupas) | Pēc ATR, sākot ar 2010.g. (teritoriju grupas) |
| Pilsētas un pilsētnovadi\* (77) | **Republikas pilsētas (9)** |
| Pagasti un pagastnovadi\*\* (445) | **Novadi (110)** |
| Rajoni (26) | **-** |
| Plānošanas reģioni (5) | **Plānošanas reģioni (5)** |

\*Novada sastāvā vismaz viena pilsēta; \*\*Novada sastāvā ir tikai pagasti

ATR iespaidā ir mainījušies arī teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanai izmantotie rādītāji (Tabula Nr. 2). Nopietnākās izmaiņas tika izdarītas saistībā ar ATR īstenošanu 2009.g. – vietējo pašvaldību līmenī teritorijas attīstības indeksa aprēķins tika turpināts tikai novadiem un republikas pilsētām, izmantojot tos rādītājus, kas iepriekš tika izmantoti pilsētu teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanai. Reģionu teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanai tika turpināts izmantot jau iepriekš lietotos rādītājus. Savukārt teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanas metodika tika koriģēta 2009.g. ekonomiskās krīzes iespaidā. Teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanai izmantotās standartizācijas metodes īpatnība bija tāda, ka neatkarīgi no attīstības tempu pieauguma vai samazinājuma katru gadu saglabājas aptuveni vienāds skaits ar teritorijām, kurām ir pozitīvs un negatīvs indekss (attīstība tiek skatīta tikai viena esošā gada ietvaros). Ekonomiskā situācija un līdz šim veiktie pētījumi[[7]](#footnote-7) liecināja, ka attiecībā uz teritoriju attīstības novērtēšanu vienlīdz nozīmīgs ir arī attīstības temps. Rezultātā, nedaudz koriģējot līdz šim teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanai izmantoto standartizācijas metodi, papildus „gada” teritorijas attīstības indeksam ar 2010.g. tiek aprēķināts arī „ķēdes” teritorijas attīstības indekss, kas atspoguļo arī attīstības tempu. Šie zinātniskajās publikācijās lietotie apzīmējumi tika aizstāti ar attiecīgi „attīstības līmeņa indekss” un „attīstības līmeņa izmaiņu indekss”.

Tabula Nr. 2

**Teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanai izmantotie rādītāji**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Rādītājs** | **Līdz ATR pabeigšanai 2009.g.** | | | **Pēc ATR, sākot ar 2010.g.** |
| Rajoni vai plānošanas reģioni\* | Pagasti | Pilsētas | Novadi vai republikas pilsētas |
| svars | svars | svars | svars |
| Iekšzemes kopprodukts uz vienu iedzīvotāju, latos (faktiskajās cenās) | 0,3 | - | - | - |
| Bezdarba līmenis, % (reģistrēto bezdarbnieku skaits pret darbspējas vecuma iedzīvotāju skaitu) | 0,15 | 0,25 | 0,3 | 0,3 |
| Iedzīvotāju ienākuma nodokļa apmērs uz vienu iedzīvotāju, latos | 0,1 | 0,25 | 0,3 | 0,3 |
| Nefinanšu investīcijas uz vienu iedzīvotāju, latos | 0,1 | - |  | - |
| Demogrāfiskās slodzes līmenis | 0,1 | 0,15 | 0,2 | 0,2 |
| Individuālo komersantu un komercsabiedrību skaits uz 1000 iedzīvotājiem | 0,1 | - | - | - |
| Pastāvīgo iedzīvotāju blīvums (cilvēku skaits uz vienu kvadrātkilometru) | 0,05 | 0,1 | - | - |
| Zemes vidējā kadastrālā vērtība (Ls/ha) | - | 0,1 | - | - |
| Pastāvīgo iedzīvotāju skaita izmaiņas pēdējo piecu gadu laikā, % | 0,1 | 0,15 | 0,2 | 0,2 |
| Svaru summa | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |

\* ATR nav ietekmējusi indeksa aprēķināšanu

Jautājums par attīstības līmeņa un tempa mērīšanu apkopojošu indeksu līmenī ir bijis aktuāls jau kopš teritorijas attīstība indeksa izstrādes. Ņemot vērā, ka teritorijas attīstības līmeņa indekss atspoguļo konkrētas teritorijas sociālekonomiskās attīstības attiecību pret vidējo attīstības līmeni attiecīgajā gadā, tad šādi indeksi, sakārtoti laika rindā, var sniegt maldīgu priekšstatu par teritorijas attīstības tempu vairāku gadu garumā, jo konkrētās teritorijas attīstība vienmēr tiek vērtēta pret attiecīgā gada vidējiem rādītājiem. Taču teritorijas attīstības līmeņa indeksa aprēķināšanas metodika neliedza līdzās teritorijas attīstības līmeņa novērtējumam aprēķināšanas metodikā iekļaut arī attīstības tempu. Pirmie praktiskie aprēķini un izvērsts teorētiskais izklāsts ir veikts atsevišķas zinātniskās publikācijas ietvaros.[[8]](#footnote-8) Praktiski aprēķini un analīze ir veikta arī turpmāk.[[9]](#footnote-9) Zemāk (Tabula Nr. 3) teritorijas attīstības līmeņa izmaiņu indekss ir atspoguļots skaidrojošā matricā.[[10]](#footnote-10)

Tabula Nr. 3

**Teritorijas attīstības līmeņa izmaiņu indeksa interpretācija**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Attīstības temps konkrētā teritorijā** | **Attīstības līmeņa izmaiņu indeksa vērtība** | **Secinājumi par konkrētās**  **teritorijas attīstību** |
| Pieaugums - konkrētajā teritorijā indeksu veidojošo rādītāju vērtības perioda beigās pārsniedz vērtības perioda sākumā (iepriekšējā gadā) | Pozitīva - konkrētajā teritorijā indeksu veidojošo rādītāju vērtības ir lielākas par vidējiem rādītājiem attiecīgajā teritoriju  grupā | Teritorijā pārsniegts  iepriekšējā gada vidējais attīstības līmenis attiecīgajā teritoriju grupā |
| Negatīva - konkrētajā teritorijā  indeksu veidojošo rādītāju vērtības ir mazākas par vidējiem rādītājiem attiecīgajā teritoriju grupā | Teritorijā vēl nav sasniegts  vai pārsniegts iepriekšējā gada vidējais attīstības līmenis attiecīgajā teritoriju grupā |
| Kritums – konkrētajā teritorijā indeksu veidojošo rādītāju vērtības perioda beigās ir zemākas par vērtībām perioda sākumā (iepriekšējā gadā) | Pozitīva - konkrētajā teritorijā  indeksu veidojošo rādītāju vērtības ir lielākas par vidējiem rādītājiem attiecīgajā teritoriju grupā | Kritums teritorijā nav bijis tik straujš, lai attīstību raksturojošie rādītāji paslīdētu zem iepriekšējā  gada vidējā attīstības līmeņa attiecīgajā teritoriju grupā |
| Negatīva - konkrētajā teritorijā  indeksu veidojošo rādītāju vērtības ir mazākas par vidējiem rādītājiem attiecīgajā teritoriju grupā | Kritums teritorijā ir bijis tik  straujš, lai attīstību raksturojošie rādītāji paslīdētu zem iepriekšējā  gada vidējā attīstības līmeņa  valstī vai attiecīgajā teritoriju grupā |

Teritorijas attīstības indeksa aprēķina metodika un tā vērtības tika nostiprinātas arī tiesiski. Sākotnēji teritorijas attīstības indeksa aprēķina metodika un tā vērtības tika iekļautas atsevišķos Ministra kabineta 02.03.2004. noteikumu Nr.124 „Noteikumi par kritērijiem valsts budžeta dotācijas piešķiršanai pašvaldībām Eiropas Savienības struktūrfondu līdzfinansēto projektu īstenošanai” (zaudējis spēku) pielikumos, katru gadu aktualizējot teritorijas attīstības indeksa vērtības atbilstoši jaunākajai statistikai. 2007.g., izdarot grozījumus Reģionālās attīstības likumā, MK tika dots deleģējums noteikt atsevišķu kārtību, kura nosaka teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanas kārtību un teritorijas attīstības indeksa vērtības. Ņemot vērā ATR gaitu, tika veiktas vēl vairākas izmaiņas tiesību aktos, taču princips, ka teritorijas attīstības indeksa tiesiskais ietvars ir nostiprināts atsevišķā no Reģionālās attīstības likuma izrietošā MK noteiktā kārtībā, nemainījās. Līdz ar to pašlaik teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanas kārtība, tā vērtības un ikgadēja aktualizācija atbilstoši jaunākajai statistikai ir noteikta MK 25.05.2010. noteikumos Nr.482 „Noteikumi par teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanas kārtību un tā vērtībām”. Saistībā ar teritorijas attīstības līmeņa izmaiņu indeksa lietošanu jāuzsver viena būtiska nianse. Saskaņā ar augstākminēto MK noteikumu 6.punktu valsts pārvaldes lēmumu pieņemšanā izmanto:

1. **attīstības līmeņa indeksu izmanto tikai, lai aprēķinātu valsts budžeta dotāciju pašvaldībām un plānošanas reģioniem Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda līdzfinansēto projektu īstenošanai;**
2. **attīstības līmeņa izmaiņu indeksu izmanto visos pārējos gadījumos.**

Vienlaikus teritorijas attīstības indeksu sāka izmantot valsts institūcijas valsts pārvaldes lēmumu pieņemšanā, to, piemēram, iekļaujot normatīvajos aktos kā specifisku kritēriju valsts un Eiropas Savienības fondu finansējuma sadalē attiecībā uz Latvijas teritorijām. Taču jāatzīmē viens ļoti būtisks aspekts – kopš teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanas pirmsākumiem (izņemot īpaši atbalstāmo teritoriju noteikšanu) nav tikusi noteikta teritorijas attīstības indeksa praktiskās piemērošanas kārtība. Institūcijām pašām bija jāizvērtē teritorijas attīstības indeksa aprēķina specifika un tā atbilstība konkrēto valsts pārvaldes problēmu risināšanā un atbilstoši indeksa pielietošanas mērķiem jānosaka tā praktiskās piemērošanas kārtība. Teritorijas attīstības indekss līdz šim ir ticis izmantots:

1. valsts budžeta mērķdotāciju sadalē, nosakot valsts atbalsta intensitāti pašvaldību īstenotajiem projektiem[[11]](#footnote-11);
2. nosakot valsts atbalsta intensitāti pašvaldību īstenotiem Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda līdzfinansētiem projektiem[[12]](#footnote-12);
3. atsevišķos gadījumos nosakot Eiropas Lauksaimniecības fonda lauku attīstībai atbalsta intensitāti īstenojamajiem projektiem[[13]](#footnote-13);
4. lietojot kā kritēriju, vērtējot valsts pārvaldes iestāžu vai privātā sektora īstenotus Eiropas Savienības struktūrfondu, Kohēzijas fonda, Eiropas Lauksaimniecības fonda lauku attīstībai, Eiropas Zivsaimniecības fonda projektus un dodot noteiktu punktu skaitu (jo zemāks indekss, jo lielāks punktu skaits) atkarībā no projekta īstenošanas vietas (pašvaldības), vai arī teritorijas attīstības indeksa vērtības par projekta īstenošanas vietu (pašvaldību), izmantojot kā papildus kritēriju vienāda projektu novērtējuma gadījumā (priekšrocības ir teritorijai ar zemāku indeksa vērtību) [[14]](#footnote-14);
5. lietojot kā vienu no kritērijiem, lai noteiktu Latvijas attīstības centrus (pilsētas, pilsētnovadi), kuri kvalificējas specifiskam Eiropas Savienības fondu atbalstam[[15]](#footnote-15);
6. kā indikators dažādu attīstības plānošanas dokumentu uzraudzībā, piemēram, Valsts stratēģiskā ietvardokumenta 2007.-2013.gadam noteiktās horizontālās prioritātes „Teritoriju līdzsvarota attīstība” uzraudzībā, kā arī vietējo pašvaldību attīstības programmās.

Tajā pašā laikā var identificēt sekojošas primārās problēmas:

1. teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanai nepieciešamo rādītāju sastāvs un aprēķināšanas metodika ir palikuši tikpat kā nemainīgi kopš 2000.g.;
2. viens teritorijas attīstības indekss tiek lietots visos gadījumos saistībā ar valsts pārvaldes lēmumu pieņemšanu.

Līdz ar to aktualizējas jautājums par teritorijas attīstības indeksa pilnveidošanu. Faktiski jautājuma aktualitāte ir uzturēta vairāku pēdējo gadu garumā. Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (OECD) eksperti pēc Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas[[16]](#footnote-16) lūguma izvērtēt teritorijas attīstības indeksa pilnveidošanas iespējas jau 2009.g. norādīja, ka viens indekss nevar kalpot vairākiem mērķiem vienlaicīgi. Tā vietā ir jābūt vienam salīdzinoši vienkārši veidotam indeksam, kas uzskatāmi parāda reģionālās atšķirības, taču specifisku uzdevumu īstenošanai, kas saistīti ar teritorijas attīstības novērtējumu, ir nepieciešams plašāks rādītāju loks[[17]](#footnote-17). Arī Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas un VARAM ikgadējās sarunās ar LPS ir konstatēts, ka vietējās pašvaldības nav apmierinātas ar teritorijas attīstības indeksa lietošanu valsts pārvaldes lēmumu pieņemšanā, ir nepieciešams izstrādāt vairāku indeksu sistēmu atbilstoši to lietošanas mērķiem. Šāda pozīcija tiek pausta arī akadēmiskajās aprindās, norādot, ja indekss tiek izmantots dažādu valsts pārvaldes uzdevumu veikšanai, būtu vajadzīgi divi vai vairāki patstāvīgi attīstības indeksi, vai arī jāpanāk lai viena vispārēja attīstības indeksa sastāvdaļas (subindeksi) būtu patstāvīgi izmantojamas katra sava praktiskā uzdevuma īstenošanai[[18]](#footnote-18).

Tas kopumā norāda, ka uz teritorijas attīstības indeksa pilnveidošanu ir jāraugās no vairākiem skatu punktiem. Ir stingri jānodala, kuros gadījumos ir jāpēta jautājums, kas ir „attīstība”, kā to vislabāk mērīt attiecībā uz Latvijas teritorijām, un kuros gadījumos „attīstība” ir tikai pakārtots jautājums, taču priekšplānā izvirzās konkrēta valsts pārvaldes problēma, kuras risināšanai var izmantot ar teritorijas attīstību saistītus mērījumus. Šīs konceptuālās pieejas ievērošana nodrošinātu, ka teritorijas attīstības indeksa pilnveidošana tiek cieši saistīta ar tā praktisko izmantošanu. Tas nozīmē arī to, ka starp pilnveidošanas rezultātu un teritorijas attīstības novērtējumu ne vienmēr būs liekama vienādības zīme. Konkrētā situācijā kā nozīmīgs var izkristalizēties tikai atsevišķs ar teritorijas attīstību saistīts aspekts.

# 2. Teritorijas attīstības indeksa praktiskā izmantošana valsts pārvaldes lēmumu pieņemšanā

## 2.1. Valsts budžeta dotācijas piešķiršana pašvaldību īstenotiem Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda līdzfinansētiem projektiem[[19]](#footnote-19)

Valsts budžeta dotācijas piešķiršana pašvaldību īstenotiem Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda līdzfinansētiem projektiem, izmantojot teritorijas attīstības indeksu, jau tika noteikta Eiropas Savienības fondu 2004.-2006.gada plānošanas periodā. Ministru kabinets (turpmāk – MK) izmantoja sev dotās tiesības Ministru kabineta iekārtas likumā un bez Saeimas deleģējuma noteica atsevišķu kārtību MK 02.03.2004. noteikumos Nr.124 „Noteikumi par kritērijiem valsts budžeta dotācijas piešķiršanai pašvaldībām Eiropas Savienības struktūrfondu līdzfinansēto projektu īstenošanai”.

2008.g. tika veikti grozījumi Reģionālās attīstības likumā, un Saeima noteica atsevišķu deleģējumu MK izstrādāt kritērijus valsts budžeta dotācijas piešķiršanai pašvaldībām.

Tabula Nr. 4

**Valsts budžeta dotācijas saņemšanas nosacījumi**

|  |  |
| --- | --- |
| Valsts budžeta dotācija pašvaldībām | Attiecas tikai uz Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda aktivitātēm. Finansējuma saņēmēji - pašvaldības |
| **Var saņemt visas pašvaldības vai to izveidotas iestādes**, sagatavojot projekta iesniegumu Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda aktivitātē, kurā nav noteikts komercdarbības atbalsts |
| Dotācijas apmēru nosaka pēc **teritorijas attīstības līmeņa indeksa**, kas ir spēkā uz projekta apstiprināšanas brīdi. Tas ir nemainīgs projekta īstenošanas laikā |
| Teritorijas attīstības līmeņa indekss nosaka **tikai dotācijas apmēru**. Tas nenosaka:   * Vai projekts tiek apstiprināts * Vai projektam ir īstenošanas priekšrocība konkrētā teritorijā * Vai projektam ir īstenošanas priekšrocība kādā konkrētā Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda fondu aktivitātē |

Kritēriji valsts budžeta dotācijas piešķiršanai pašvaldībām ir noteikti MK 28.07.2009. noteikumos Nr.840 „Noteikumi par kritērijiem un kārtību valsts budžeta dotācijas piešķiršanai pašvaldībām un plānošanas reģioniem Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda līdzfinansēto projektu īstenošanai”. Teritorijas attīstības indekss kā kritērijs tika saglabāts un ir spēkā attiecībā arī uz Eiropas Savienības fondu 2007.-2013.gada plānošanas periodu.

Valsts budžeta dotācijas piešķiršana pašvaldībām izriet no apstākļa, kad projekta īstenotājam ir jāsedz vismaz 15% no projekta attiecināmajām izmaksām (pārējo daļu sedz attiecīgais Eiropas Savienības fonds). Pašvaldību gadījumā valsts sedz daļu izmaksu – teritorijas attīstības indekss nosaka valsts atbalsta intensitātes pakāpi, proti, jo zemāks ir teritorijas attīstības indekss, jo lielāks ir valsts budžeta dotācijas īpatsvars un mazāks pašas pašvaldības finansējuma īpatsvars (Tabula Nr. 5).

Valsts budžeta dotāciju var saņemt visas pašvaldības, īstenojot projektus visu Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda aktivitāšu ietvaros, kurās pašvaldība klasificējas kā atbalsta saņēmējs, izņemot tās aktivitātes, kurās ir noteikts komercdarbības atbalsts (Tabula Nr. 4). Līdz ar to valsts budžeta dotācijas piešķiršanas specifika ir tāda, ka pēc teritorijas attīstības indeksa netiek vērtēta kāda projekta īstenošanas priekšrocība konkrētā teritorijā vai Eiropas Savienības fondu aktivitātē. Tā vietā valsts budžeta dotācijai ir noteiktas vairākas intensitātes pakāpes, kas ir atkarīgas no pašvaldības, kura īsteno projektu, teritorijas attīstības indeksa.

Tabula Nr. 5

**Nacionālā publiskā finansējuma sadalījuma proporcija starp valsts budžeta dotāciju un pašvaldības finansējumu atkarībā no teritorijas attīstības indeksa**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Teritorijas attīstības indekss (intervāls) | Valsts budžeta dotācija (%) | | Pašvaldības finansējums (%) | |
|  | Projekta iesniegums iesniegts līdz 2009.gada 30.jūnijam | Projekta iesniegums iesniegts pēc 2009.gada 30.septembra | Projekta iesniegums iesniegts līdz 2009.gada 30.jūnijam | Projekta iesniegums iesniegts pēc 2009.gada 30.septembra |
| –2,000 un zemāks | 60 | 30 | 40 | 70 |
| no –1,000 līdz –1,999 | 50 | 25 | 50 | 75 |
| no 0 līdz –0,999 | 40 | 20 | 60 | 80 |
| no 0,001 līdz 0,999 | 30 | 15 | 70 | 85 |
| 1,000 un augstāks | 20 | 10 | 80 | 90 |

Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda vadības informācijas sistēmā pieejamo datu analīze liecina, ka laika posmā no 2007. līdz 2012.g. valsts budžeta dotācija pašvaldībām ir bijusi kopumā 13,6 milj. latu apmērā. Apskatot izmaksātās valsts budžeta dotācijas reģionālā griezumā, redzams, ka vislielāko dotāciju apjomu saņēma Latgales reģiona pašvaldības, bet vismazāko – Rīgas reģiona pašvaldības. Arī vērtējot valsts budžeta dotāciju apjomu relatīvi – uz 1000 iedzīvotājiem – Latgales reģiona pašvaldībās tas bija nozīmīgāks nekā pārējo plānošanas reģionu pašvaldībās (Tabula Nr. 6).

Tabula Nr. 6

**Izmaksātā valsts budžeta dotācija pašvaldībām pa reģioniem no 2007. līdz 2012.g.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Reģions | Izmaksātā valsts budžeta dotācija LVL | Īpatsvars (%) | Uz 1000 iedz.[[20]](#footnote-20) |
| Kurzemes reģions | 3 724 042 | 27,2 | 12 845 |
| Vidzemes reģions | 2 103 736 | 15,4 | 9 342 |
| Latgales reģions | 5 106 905 | 37,3 | 15 721 |
| Zemgales reģions | 1 798 068 | 13,1 | 6 636 |
| Rīgas reģions | 953 931 | 7,0 | 875 |
| Latvijā kopā | 13 686 682 | 100,0 | 6 218 |

Salīdzinot Latgales un Rīgas reģionu sociālekonomikās attīstības līmeni un saņemto dotāciju apmēru, var secināt, ka ir novērojama sakarība starp teritorijas attīstības līmeņa indeksa vērtību un saņemto dotācijas apmēru, attiecīgi pašvaldībām ir ietaupīti līdzekļi, kurus tās var novirzīt attīstības veicināšanai . Pārējo reģionu gadījumā šādu sakarību nevar novērot (Attēls Nr. 1).

Attēls Nr. 1

**Valsts budžeta dotācijas īpatsvars pa reģioniem (2007-2012) un tā salīdzinājums ar teritorijas attīstības līmeņa indeksu (2012)**

Tātad teritorijas attīstības indeksa kā kritērija izmantošanas loģika valsts budžeta dotācijas piešķiršanā ir pavisam vienkārša: ir nepieciešams teritorijas attīstības novērtējums pašvaldībai, kura potenciāli varētu īstenot projektu, lai saprastu, cik lielā mērā pašvaldībai būtu „jātaupa” līdzekļi savas attīstības veicināšanai (Attēls Nr. 2).

Attēls Nr. 2

**Valsts budžeta dotācijas piešķiršanas loģika, lietojot teritorijas attīstības līmeņa indeksu**

Tiek veicināta teritorijas attīstība

Taču teritorijas attīstības indeksa pielietošanai valsts budžeta dotācijas piešķiršanai var izmantot arī salīdzinoši vienkāršāku un precīzāku interpretāciju. Valsts budžeta dotācija tiek piešķirta atkarībā no pašvaldības spējas uz citu pašvaldību fona pašai līdzfinansēt Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda projektus. Tātad kritērijam ir jāraksturo, kāda ir pašvaldības finansiālā kapacitāte - ja tā ir augsta, salīdzinot ar citām pašvaldībām, tad tas norāda uz pašvaldības spēju pašai ieguldīt lielāku daļu finansējuma projekta īstenošanā un mazāku nepieciešamību pēc valsts budžeta dotācijas Ja tā ir zema, tad ir nepieciešams lielāks valsts līdzfinansējums, jo pretējā gadījumā pastāv iespēja, ka pašvaldība ierobežotu finanšu resursu dēļ nepieteiksies projektu īstenošanai vispār.

Uz šo pašvaldības finansiālās kapacitātes spēju teorētiski norāda teritorijas attīstības indekss. Tajā iekļautais rādītājs iedzīvotāju ienākumu nodoklis uz 1 iedzīvotāju tiešā veidā ir saistīts ar pašvaldības finanšu iespēju raksturošanu, jo atskaitījumi no valsts iekasētā iedzīvotāju ienākuma nodokļa veido vairāk kā pusi pašvaldības budžeta ieņēmumu. Taču tajā pašā laikā pārējie teritorijas attīstības indeksā iekļautie rādītāji tiešā veidā neraksturo pašvaldības finansiālo kapacitāti. Tos ar finanšu kapacitāti var saistīt vienīgi tādā veidā, ka tie varētu potenciāli norādīt uz pašvaldības nākotnes iespējām palielināt budžeta ieņēmumus, kas no vienas puses būtu svarīgi, jo valsts budžeta dotācija pilnā apmērā netiek izmaksāta uzreiz. Tās apjoms ir garantēts visa projekta īstenošanas gaitā, taču faktiskā atmaksa notiek, izdarot atsevišķus maksājuma pieprasījumus projekta īstenošanas gaitā, līdz ar to svarīgs ir ne tikai esošais pašvaldības finansiālais stāvoklis uz projekta uzsākšanas brīdi. Tomēr pārējie teritorijas attīstības indeksa rādītāji ar šādu novērtējumu ir saistīti tikai pastarpināti:

* bezdarba līmenis, % - teorētiski norāda uz strādājošo daudzumu, kuri maksā iedzīvotāju ienākumu nodokli, kas savukārt ir galvenais budžetu veidojošais faktors. Tas gan nenorāda uz potenciālo algu līmeni;
* iedzīvotāju skaita izmaiņas pēdējo 5 gadu laikā, % - ņemot vērā, ka šis rādītājs ietver gan dabisko kustību, gan migrāciju, nav iespējams noteikt, kā iedzīvotāju skaita izmaiņas ietekmē darbaspējīgo iedzīvotāju plūsmu, kas norādītu uz iedzīvotāju skaitu, kuri būtu spējīgi strādāt un maksāt nodokļus;
* demogrāfiskās slodzes līmenis – lai saprastu pašvaldību izdevumus no sociālā un izglītības aspekta, būtu nepieciešams daudz detalizētāks vecumsastāvs par trīs vecumgrupās, kā arī iedzīvotāju sociālās pazīmes.

Rādītāju, kas raksturo salīdzinošu pašvaldības finanšu kapacitāti un ko varētu izmantot valsts budžeta līdzfinansējuma intensitātes noteikšanai, nepieciešams izstrādāt vienlaicīgi ar kritēriju un kārtības izstrādi valsts budžeta dotācijas piešķiršanai pašvaldībām un plānošanas reģioniem Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda līdzfinansēto projektu īstenošanai, ņemot arī vērā, kāda būtu šādā alternatīva rādītāja ietekme uz valsts budžetu, kā arī:

1. Kāda ir kopējā proporcija starp Eiropas Savienības fondu finansējumu un nacionālo publisko līdzfinansējumu pašvaldību projektu realizēšanā;
2. Vai visas pašvaldības varēs saņemt valsts budžeta dotāciju visās Eiropas Savienības fondu aktivitātēs; ģeogrāfiskā kvota;
3. Nacionālā publiskā finansējuma sadalījuma proporcija starp valsts budžeta dotāciju un pašvaldības finansējumu; grupu skaits, kuru ietvaros tiek noteikts šis sadalījums.

Indeksa darba grupa izskatīja rādītāja „**pašvaldības izlīdzinātie nodokļu ieņēmumi uz vienu iedzīvotāju**” izmantošanu, tas raksturo iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieņēmumus un nekustamā īpašuma nodokļa ieņēmumus pašvaldības budžetā, atņemot iemaksu Pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fondā tām pašvaldībām, kas to veic, vai pieskaitot dotācija no Pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fonda.

Pieņemot, ka galvenais valsts budžeta līdzfinansējuma dotācijas mērķis ir atvieglot un sekmēt pašvaldību iespējas Eiropas Savienības projektu īstenošanai, mazinot šo iespēju atkarību no pašvaldību budžetu kapacitātes, tad valsts līdzfinansējuma intensitātes diferencēšanā būtu jāsaglabā iepriekšējā sakarība - jo zemāka pašvaldības finanšu kapacitāte, jo augstāks valsts budžeta dotācijas īpatsvars nacionālā finansējuma daļā.

Vienlaikus veicot valsts budžeta dotācijas izmaksas analīzi, tika konstatēta būtiska sakarība, kas tomēr liek piesardzīgi skatīties uz valsts budžeta dotācijas potenciālu izmantošanu pēc esošā mehānisma nākamajā plānošanas periodā (2014.-2020.g.). Analīze liecina, ka esošajā plānošanas periodā, pieļaujot situāciju, ka valsts budžeta dotāciju var saņemt visas pašvaldības, to visvairāk ir saņēmuši tieši nacionālas un reģionālas nozīmes attīstības centri[[21]](#footnote-21) (Tabula Nr. 7 ir redzamas attiecīgās ES struktūrfondu un Kohēzijas fonda aktivitātes, kurās ir bijis lielākais izmaksātais dotācijas apjoms). Laika periodā no 2007.-2012.g. nacionālas nozīmes centri ir saņēmuši 49% no valsts budžeta dotācijas kopējā apjoma, savukārt novadu pašvaldības, kuru sastāvā ir reģionālas nozīmes centri, 29% no valsts budžeta dotācijas kopējā apjoma. Vērtējot izmaksātās dotācijas apjomu relatīvi uz 1 iedzīvotāju, var novērot tādu pašu tendenci – lauku novadi ir saņēmuši mazāku finansējumu (Attēls Nr. 3). Šī situācija ir loģiska no tāda viedokļa, ka šajās teritorijās tiek īstenoti projekti, kuri ir finansiāli ietilpīgāki – līdz ar to pat ar zemu valsts budžeta dotācijas intensitāti kopējais izmaksātais valsts budžeta dotācijas apjoms ir ievērojams.

Tabula Nr. 7

**Izmaksātais valsts budžeta dotācijas apmērs (2007-2012), Top 10 ES struktūrfondu un Kohēzijas fonda aktivitātes**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Nr. | Aktivitāte/apakšaktivitāte | Summa (LVL) |
| 3.6.1.1. | Nacionālas un reģionālas nozīmes attīstības centru izaugsmes veicināšana līdzsvarotai valsts attīstībai | 6 378 316 |
| 3.2.1.2. | Tranzītielu sakārtošana pilsētu teritorijās | 1 901 599 |
| 3.3.1.5. | Pilsētu infrastruktūras uzlabojumi sasaistei ar TEN-T | 971 614 |
| 3.1.3.1. | Kvalitatīvai dabaszinātņu apguvei atbilstošas materiālās bāzes nodrošināšana | 952 967 |
| 3.1.4.3. | Pirmsskolas izglītības iestāžu infrastruktūras attīstība nacionālās un reģionālās attīstības centros | 924 986 |
| 3.3.1.3. | Lielo ostu infrastruktūras attīstība „Jūras maģistrāļu” ietvaros | 461 186 |
| 3.2.1.3.1. | Satiksmes drošības uzlabojumi apdzīvotās vietās ārpus Rīgas | 384 312 |
| 3.4.3.1. | Nacionālas un reģionālas nozīmes daudzfunkcionālu centru izveide | 367 903 |
| 3.4.2.1.1. | Valsts nozīmes pilsētbūvniecības pieminekļu saglabāšana, atjaunošana un infrastruktūras pielāgošana tūrisma produkta attīstība | 218 505 |
| 3.5.1.1. | Ūdenssaimniecības infrastruktūras attīstība aglomerācijās ar cilvēku ekvivalentu lielāku par 2000 | 172 710 |

Taču tas ir pretrunā ar valsts budžeta dotācijas piešķiršanas kopējo mērķi – atbalstu vairāk saņem vājākas pašvaldības, kuras iegūst no šāda mehānisma. Analīze liecina, ka ieguvēji no šāda mehānisma ir tieši attīstības centri (vai tiem pieguļošie novadi), nevis lauku novadi.

Līdz ar to rūpīgi jāizvērtē, vai nākamajā plānošanas periodā valsts budžeta dotāciju vajadzētu saņemt visām pašvaldībām bez izņēmuma, kā arī to, vai valsts budžeta dotācijai paredzētos valsts budžeta līdzekļus mērķtiecīgāk nebūtu realizēt kā tieša veida valsts budžeta finansētu atbalstu attiecībā uz konkrētām teritorijām un atbalsta jomām.

Attēls Nr. 3



**Izmaksātās valsts budžeta dotācijas apmērs (2007-2012) uz 1 iedz. (iedz. skaits uz 01.01.2013., PMLP).**

**VARAM veidota karte, izmantojot Latvia GIS 10.0**

## 2.2. Teritorijas attīstības indeksa izmantošana Eiropas Savienības fondu un ārvalstu finanšu instrumentu projektu vērtēšanā[[22]](#footnote-22)

Teritorijas attīstības indekss ļoti plaši tiek pielietots Eiropas Savienības fondu projektu vērtēšanā. Tas tiek lietots kā kritērijs, vērtējot valsts pārvaldes iestāžu vai privātā sektora īstenotus Eiropas Savienības struktūrfondu, Kohēzijas fonda, Eiropas Lauksaimniecības fonda lauku attīstībai, Eiropas Zivsaimniecības fonda, citu ārvalstu finanšu instrumentu projektus un dodot noteiktu punktu skaitu (jo zemāks indekss, jo lielāks punktu skaits) atkarībā no projekta īstenošanas vietas (pašvaldības). Vai arī teritorijas attīstības indeksa vērtības par projekta īstenošanas vietu (pašvaldību) ir kā papildus kritērijs vienāda projektu novērtējuma gadījumā (priekšrocības ir teritorijai ar zemāku indeksa vērtību). Galvenais mērķis indeksa pielietošanai šādā veidā ir veicināt līdzsvarotu teritoriju attīstību.

Zemāk ir sniegts kopsavilkums, izvērtējot teritorijas attīstības indeksa pielietošanu projektu vērtēšanā. Tika secināts, ka teritorijas attīstības indekss tiek lietots 22 uz 2013.gada 11.martu spēkā esošos MK noteikumos, kas nosaka attiecīgo Eiropas Savienības fondu vai ārvalstu finanšu instrumentu aktivitāšu vai pasākumu ieviešanas kārtību. Analīzē tika iekļauti gan tie gadījumi, kur projektu pieteikumu iesniegšana jau noslēgusies, gan tie, kur turpinās. Detalizēta analīze par katru indeksa lietošanas gadījumu konkrēto MK noteikumu ietvaros ir sniegta 1.pielikumā.

### 2.2.1.Teritorijas attīstības indeksa izmantošana projektu vērtēšanā, piešķirot noteiktu punktu skaitu

1) Projektu vērtēšanā punktu skaits tiek piešķirts, balstoties uz noteiktajiem teritorijas attīstības indeksa intervāliem. Nav novērojams, ka teritorijas attīstības indeksa intervālu noteikšanā būtu lietota vienota pieeja. Pat pie vienādu grupu skaita intervāli atšķiras. Iespējams, atbildīgās institūcijas tos ir veidojušas izrietoši no kādiem konkrētiem apsvērumiem saistībā ar aktivitātes ieviešanu, kā arī visticamāk ņemot vērā esošā brīža aktuālos indeksa aprēķinus. Taču indeksa intervāliem ir jābūt universāliem, pielietojamiem katru gadu. Tādēļ nepieciešams izstrādāt metodiku par vienādu pieeju indeksu intervālu lietošanā. Savulaik jau Reģionālās attīstības likumā (01.01.2008. redakcijā) bija noteikts, ka MK nosaka gan teritorijas attīstības indeksa vērtības, gan tā piemērošanas kārtību. Pēdējo normu vēlāk izslēdza.

2) Lietojot indeksu projektu vērtēšanā, vērtējot atbilstību Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda horizontālajai prioritātei „Teritoriju līdzsvarota attīstība”:

* 1. Kopumā var secināt, ka vairumā gadījumu (piemēram, satiksmes drošības uzlabošana, daudzdzīvokļu māju siltumnoturības uzlabošana) teritorijas attīstības indeksa lietošana nebūtu vēlama, jo, izvērtējot aktivitāšu mērķus un ieviešanas nosacījumus, nebūtu jāvērtē, kurā teritorijā būtu labāk ieguldīt (sociālekonomiski attīstītā vai neattīstītā), turklāt atsevišķu nozaru specifikas dēļ (piemēram, stacionārās veselības aprūpes jomā attiecībā uz slimnīcu attīstību) uz konkrēto pašvaldības teritorijas attīstības indeksu nevar attiecināt veicamos ieguldījumus, jo, piemēram, slimnīcu gadījumā tās apkalpo plašākas teritorijas ārpus pašvaldības robežām, kurās tās atrodas.
  2. Atsevišķos gadījumos tomēr var secināt, ka ieguldījumu teritoriāla diferenciācija ir vēlama. Tādā gadījumā, lai vērtētu ietekmi uz horizontālo prioritāti „Teritoriju līdzsvarota attīstība”, būtu nepieciešams izvēlēties alternatīvu rādītāju, vairāk atbilstošu aktivitāšu saturam, piemēram, „radītās darba vietas”.
  3. Atsevišķos gadījumos (piemēram, nacionālas un reģionālas nozīmes daudzfunkcionālu centru izveide) teritorijas attīstības indeksa lietošana ir atbilstoša. Līdz ar to ir atbalstāma arī tā turpmāka lietošana, ja aktivitāšu mērķi ir tieši saistīti ar līdzsvarotas attīstības veicināšanu. Ņemot vērā, ka esošais teritorijas attīstības indekss no iekļauto rādītāju viedokļa ir nepilnīgs, tā lietošana ir ieteicama pēc tā pilnveidošanas.
  4. Atsevišķos gadījumos (piemēram, augstākās izglītības iestāžu telpu un iekārtu modernizēšana studiju programmu kvalitātes uzlabošanai) tiek lietots nevis projekta īstenošanas vietas (pašvaldības) teritorijas attīstības indekss, bet plānošanas reģiona teritorijas attīstības indekss. Ņemot vērā, ka Eiropas Savienības fondu projektiem daudzos gadījumos ir reģionāla līmeņa ietekme (lai gan projekts tiek īstenots konkrētā pašvaldībā), nepieciešams izvērtēt vai atbilstošāka nebūtu plānošanas reģiona teritorijas attīstības indeksa lietošana.
  5. Prakse rāda, ka maksimālais punktu skaits, ko var iegūt vērtēšanā, pielietojot kritēriju par teritorijas attīstības indeksu, nav ar būtisku īpatsvaru projekta vērtēšanā. Šādu pieeju var saglabāt arī turpmāk, ņemot vērā, ka prioritātei ir jābūt projektu izvērtēšanai no specifiskās nozares viedokļa, piemēram, saistībā ar satiksmes drošības uzlabošanu lielāks punktu skaits tiek piešķirts kritērijiem saistītiem ar satiksmes drošību.

3) Vērtējot projektus Eiropas Lauksaimniecības fondu lauku attīstībai ietvaros kopumā teritorijas attīstības indeksa lietošana ir atbalstāma, taču nepieciešams pārskatīt situāciju, vai teritorijas attīstības indeksam ir jābūt faktiski vienam no izšķirošajiem kritērijiem. Piemēram, MK 16.03.2010. noteikumi Nr. 268 „Valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanas kārtība pasākuma „Atbalsts uzņēmumu radīšanai un attīstībai (ietverot ar lauksaimniecību nesaistītu darbību dažādošanu)” apakšpasākumam „Enerģijas ražošana no lauksaimnieciskas un mežsaimnieciskas izcelsmes biomasas”” nosaka, ka projektu vērtēšanā ir tikai trīs kritēriji, no kuriem teritorijas attīstības indekss veido 30% no vērtējuma, turklāt indeksa intervālu sadalījums ir veidots tā, ka projekts, kas tiek īstenots teritorijā ar pozitīvu attīstības indeksu, saņem 0 punktu vērtēšanā pie šī kritērija. Ja projekts, piemēram, netiek īstenots Latgales reģionā, automātiski izredzes, ka projekts tiks akceptēts, ir būtiski samazinājušās (Attēls Nr. 4).

Attēls Nr. 4

****

**Projektu vērtēšanā iegūstamo punktu skaits (0 vai 20), lietojot teritorijas attīstības līmeņa izmaiņu indeksu (2011.g.dati). Republikas pilsētās un pārējās pilsētās (punktveida apzīmējums kartē) ar iedzīvotāju skaitu virs 5000 nevar veikt ieguldījumu.**

**VARAM veidota karte, izmantojot Latvia GIS 10.0**

### 2.2.2.Teritorijas attīstības indeksa kā izšķirošā kritērija lietošana projektu vērtēšanā (vienāda novērtējuma gadījumā)

1) Kopumā jāsecina, ka nav atbalstāmas šādas prakses lietošana, jo, pieņemot lēmumu par labu vienam vai otram projektam, būtu jāvērtē projektu saturiskā kvalitāte un specifisks nozares kritērijs nevis projekta īstenošanas vieta. Indeksa lietošana būtu pieļaujam, ja to lieto kā vienu no nākamajiem alternatīvajiem kritērijiem vienāda novērtējuma gadījumā.

2) Atsevišķos gadījumos indeksa lietošana (kā vienīgais kritērijs) iespējams šādā veidā būtu pieļaujama, taču tikai tādā gadījumā, ja aktivitātes mērķis ir tieši vērsts uz teritorijas līdzsvarotas sociālekonomiskās attīstības veicināšanu.

### 2.2.3.Pašvaldību speciālistu viedoklis par teritorijas attīstības indeksa pielietošanu projektu vērtēšanā

SIA „Ernst&Young Baltic” īstenotā pētījuma „Eiropas Savienības fondu 2007.-2013.gadam ietekmes uz Latvijas teritoriju attīstību izvērtējuma veikšana” (VARAM 2012.g. 15.maija iepirkuma līgums Nr.4/70.05./HP) ietvaros 2012.g. oktobrī *GfK Custom Research Baltic* veica pašvaldību speciālistu aptauju. Aptaujā tika iekļauts arī jautājums par teritorijas attīstības indeksa praktisko piemērošanu ES struktūrfondu un Kohēzijas fonda projektu vērtēšanā. Aptaujā anketas aizpildīja 76 pašvaldību speciālisti, un kopējie rezultāti liecina, ka 53% respondentu neapmierina teritorijas attīstības indeksa kā rādītāja lietošana projektu vērtēšanā, bet 25% respondentu uzskata, ka šādā veidā teritorijas attīstības indeksa lietošana nav nozīmīga, līdz ar to nav jāturpina. Tādējādi kopumā lielākā daļa respondentu neatbalsta esošo sistēmu, lai arī 43% no aptaujātajiem ar to ir apmierināti (Attēls Nr. 5).

Attēls Nr. 5

**Pašvaldību speciālistu viedoklis par teritorijas attīstības indeksa lietošanu ES struktūrfondu un Kohēzijas fonda projektu vērtēšanā**

Kā galvenie iemesli, kuri tika minēti saistībā ar teritorijas attīstības indeksa nepamatotai lietošanai:

* 1. Esošais teritorijas attīstības indekss ar 4 rādītājiem ir neobjektīvs rādītājs teritorijas attīstības novērtēšanai.
  2. Jālieto objektīvi - konkrētajai aktivitātei atbilstoši vērtēšanas kritēriji, lai investīcijas tiktu ieguldītas optimāli - ar vislielāko atdevi projektu dzīves laikā.
  3. Jāatbalsta būtu tieši sociālekonomiski attīstītākas teritorijas ar lielāku iedzīvotāju skaitu, jo šādām teritorijām gan no vajadzību gan no iedzīvotāju migrācijas tendencēm investīcijas ir vairāk nepieciešamas. Teritorijas attīstības indekss tiek lietots tādā veidā, ka atbalsts tiek koncentrēts sociālekonomiski neattīstītākās teritorijās.

Detalizētāka aptaujas anketu analīze norāda uz to, ka reģionu iekšējais atbilžu sadalījums nav tik viendabīgs. Piemēram, Latgales reģionā 73% respondentu ir norādījuši, ka viņus apmierina teritorijas attīstības indeksa lietošana projektu vērtēšanā, kā vienu no galvenajiem iemesliem minot, ka mazāk attīstītām teritorijām ir nepieciešams lielāks atbalsts. Tikmēr Pierīgas reģionā 63% respondentu neapmierina teritorijas attīstības indeksa lietošana projektu vērtēšanā kā vienu no galvenajiem iemesliem minot, ka atbalsts ir jānovirza tieši attīstītajām teritorijām (Attēls Nr. 6). Taču vienlaicīgi ir secināms, ka teritorijas attīstības indeksa lietošana šādā veidā ir jāpārskata.

Attēls Nr. 6

**Pašvaldību speciālistu viedoklis par teritorijas attīstības indeksa lietošanu ES struktūrfondu un Kohēzijas fonda projektu vērtēšanā (atbilžu reģionāls sadalījums)**

**Secinājumi un priekšlikumi, kurus konceptuāli atbalsta indeksa darba grupa:**

1)Vairumā gadījumu teritorijas attīstības indeksa lietošana nav atbilstoša vai tikai tīri teorētiska, proti, apšaubāma ir projekta ietvaros veikto investīciju potenciālā ietekme uz konkrētās teritorijas attīstības indeksu. Nozaru ministrijām, sagatavojot tiesību aktus, jāizvērtē, vai indeksu vispār nepieciešams lietot Eiropas Savienības fondu nākamajā plānošanas perioda (2014-2020) un ārvalstu finanšu instrumentu projektu vērtēšanā.

2) Var konstatēt gadījumus, kad teritorijas attīstības indeksa lietošana ir pieļaujama un tā ir vēlama Eiropas Savienības fondu un ārvalstu finanšu instrumentu projektu vērtēšanā. **Taču tādēļ nepieciešams pilnveidot teritorijas attīstības indeksu, iekļaujot jaunus rādītājus.** Nepieciešams arī vienoties par optimālu mehānismu, kura ietvaros tiek lūgts VARAM viedoklis par teritorijas attīstības indeksa iekļaušanu tiesību aktos, piemēram, Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda gadījumā to varētu realizēt Uzraudzības komitejas ietvaros.

3) Nepieciešams izstrādāt teritorijas attīstības indeksa piemērošanas kārtību (kā to savulaik paredzēja Reģionālās attīstības likums), nosakot:

* Kādos gadījumos indeksu var lietot tiesību aktu ietvaros;
* Kā indeksu tehniski piemērot.

# 4. Teritorijas attīstības indeksa pilnveidošana teritorijas attīstības novērtēšanas un uzraudzības veikšanai

## 4.1. Jauns teritorijas attīstības indekss

Ņemot vērā, ka esošā teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanas metodoloģija ir novecojusi (izstrādāta 2000.g.), VARAM ir izstrādājusi un indeksa darba grupas ietvaros prezentējusi alternatīvu teritorijas attīstības indeksu.

Mērķi jauna modificēta teritorijas attīstības indeksa izstrādei:

a) Pārbaudīt hipotēzi, ka esošais teritorijas attīstības indekss, kas tiek aprēķināts pašvaldību iedalījumā un sastāv no **četriem rādītājiem**, ir neefektīvs un neataino faktisko teritorijas attīstību. Pieņēmums ir tāds, ka alternatīvs indeksa aprēķins, kurā tiktu ievērtēti vairāki rādītāji (īpaši saistīti ar ekonomikas jomu), parādītu citādākus rezultātus, ar to domājot, ka atsevišķu pašvaldību attīstības līmenis ir daudz zemāks nekā uz to norāda esošais teritorijas attīstības indekss.

b) Viens rādītājs (indekss) nevar derēt visu valsts pārvaldes uzdevumu īstenošanai – kā jau minēts šī ziņojuma pirmajā sadaļā, tad tāda ir esošā teritorijas attīstības indeksa izmantošanas prakse. Piedāvātais indekss no izmantošanas viedokļa ir priekšlikums sintētiska rādītāja (kompozītindikatora) izmantošanai tajos gadījumos, kad ir nepieciešams koncentrēts, ar teritorijas attīstību saistīts novērtējums. Līdz ar to tas ir kā atskaites punkts pieejai, ka indekss nav:

1. Kompozītrādītājs, kas visaptveroši ar vairākiem rādītājiem (apakšrādītājiem) apskata attīstību no tās dažādajām šķautnēm, ietverot veselību, kultūru, vidi, u.tml. (Plānots, ka šāda veida indikatori tiks izstrādāti pēc Reģionālās attīstības indikatoru moduļa (RAIM) nodošanas ekspluatācijā, izmantojot tā funkcionālās iespējas un ietvertos datus). [[23]](#footnote-23)
2. Kompozītrādītājs, kurš statistikas datu trūkuma dēļ balstās uz zinātniskiem pieņēmumiem, proti, statistikas dati tiek aizstāti ar pieņēmuma datiem

Indekss ir aprēķināts kā viena gada (2011.g.) **teritorijas attīstības līmeņa indekss** atbilstoši līdzšinējai aprēķina metodikai[[24]](#footnote-24), izmantojot rādītāju standartizāciju. Indekss aprēķināts atsevišķi novadu un republikas pilsētu grupā, izmantojot 10 rādītājus (Tabula Nr. 8) – tādā veidā nodrošinot rezultātu salīdzināmību ar esošā teritorijas attīstības līmeņa indeksa aprēķinu. Plānošanas reģionu teritorijas attīstības indeksa pilnveidošana netika izvērtēta, ņemot vērā, ka faktiski par to nav bijuši iebildumi. Pielikumā Nr.2 ir sniegts rādītāju izvēles pamatojums, kā arī rādītāju datu avoti un citas metodoloģiskas piezīmes, kas jāņem vērā, interpretējot rezultātus. Savukārt pielikumā Nr.4. ir iekļautas rādītāju vērtības to specifiskajās mērvienībās dalījumā pa novadiem un republikas pilsētām.

Esošā teritorijas attīstības indeksa aprēķins tiek veikts *MS Excel* izklājlapās. Sekojot šādai pieejai, alternatīvā teritorijas attīstības indeksa aprēķins, ieskaitot statistisko analīzi, būtu izvietojams vismaz 22 *MS Excel* izklājlapās. Lai procesu automatizētu un pēc iespējas izslēgtu cilvēka faktoru un novērstu iespējamās kļūdas, aprēķins ir veikts statistiskās programmēšanas vidē „*R*”[[25]](#footnote-25) (pasaulē vienā no populārākajām bezmaksas vidēm), izmantojot editoru *Rstudio*[[26]](#footnote-26). Ar izstrādāto kodu var aprēķināt indeksu visām teritorijām (ieskaitot indeksā ietverto rādītāju īpatsvarus), rezultātus eksportējot uz atsevišķu ar *MS Excel* atveramu failu (\*.csv formātā).

Tabula Nr. 8

**Esošā un alternatīvā teritorijas attīstības līmeņa indeksa aprēķināšanai izmantotie rādītāji un to svari**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nr.** | **Rādītājs (Alternatīvais indekss)** | **Rādītāja svars** |
|  | Ekonomiski aktīvo individuālo komersantu un komercsabiedrību skaits uz 1000 iedz. | 0,2 |
|  | Reģistrēto uzņēmumu skaits uz 1000 iedzīvotājiem | 0,1 |
|  | Bezdarba līmenis, %\* | 0,1 |
|  | Trūcīgo personu īpatsvars iedzīvotāju kopskaitā, %\* | 0,05 |
|  | Kopējais noziedzīgo nodarījumu skaits uz 1000 iedzīvotājiem\* | 0,025 |
|  | Dabiskās kustības saldo uz 1000 iedzīvotājiem | 0,2 |
|  | Ilgtermiņa migrācijas saldo uz 1000 iedzīvotājiem | 0,1 |
|  | Iedzīvotāju skaits virs darbspējas vecuma uz 1000 darbspējas vecuma iedzīvotājiem (demogrāfiskā slodze jeb vecuma demogrāfiskā atkarība)\* | 0,025 |
|  | Iedzīvotāju ienākumu nodoklis uz 1.iedz. LVL | 0,1 |
|  | Izlīdzinātie nodokļu ieņēmumi pašvaldības budžetā uz 1.iedz. LVL | 0,1 |
|  | **Kopā** | **1** |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Nr. | **Rādītājs (Esošais teritorijas attīstības indekss)** | **Rādītāja svars** |
| 1. | Bezdarba līmenis,% \* | 0,3 |
| 2. | Iedzīvotāju ienākuma nodokļa lielums uz 1 iedz. LVL | 0,3 |
| 3. | Demogrāfiskās slodzes līmenis\* | 0,2 |
| 4. | Pastāvīgo iedzīvotāju skaita izmaiņas,% (5 gadu izmaiņas) | 0,2 |
|  | **Kopā** | **1** |

\*Rādītājs tiek interpretēts apgriezti (tai skaitā aprēķinos).

**Secinājumi:**

a) Salīdzinot esošā teritorijas attīstības līmeņa indeksa vērtības par 2011.gadu ar alternatīvā teritorijas attīstības indeksa vērtībām (Skat. pielikumā Nr.3 teritorijas attīstības indeksa vērtības katram novadam), nav novērojamas radikālas atšķirības rezultātos novados, vērtējot teritoriālo izvietojumu (Attēls Nr. 9 un Attēls Nr. 10). Līdz ar to nav piepildījušās bažas, ka esošais teritorijas attīstības indekss ir arhaisks, absolūti neefektīvs, jo joprojām izteikti sociālekonomiski mazāk attīstītāks ir Latgales reģions, savukārt attīstības līmenis visaugstākais ir Pierīgas reģionā. Kopējie rezultāti histogrammā (Attēls Nr. 7) liecina, ka novadu dalījumā alternatīvā indeksa gadījumā daudz vairāk pašvaldību ir ar lielāku negatīvu indeksu vērtību, taču samazinājies ir to pašvaldību skaits, kurām ir izteikta negatīva indeksa vērtība (indeksa intervāls no mīnus 1 līdz mīnus 2).

Attēls Nr. 7

**Novadu pašvaldību skaits teritorijas esošā un alternatīvā teritorijas attīstības indeksa intervālu ietvaros**

Republikas pilsētu gadījumā alternatīvā teritorijas attīstības indeksa aprēķins (Skat. pielikumā Nr.3 teritorijas attīstības indeksa vērtības katrai republikas pilsētai) uzrāda līdzīgu tendenci, proti, kopējie rezultāti histogrammā (Attēls Nr. 8) liecina, ka ir palielinājies to republikas pilsētu skaits, kurām ir izteikti negatīvāka indeksa vērtība.

Attēls Nr. 8

**Republikas pilsētu skaits teritorijas esošā un alternatīvā teritorijas attīstības indeksa intervālu ietvaros**

b) Ir veikts esošā un alternatīvā indeksa rangu salīdzinājums (Skat. pielikumā Nr.3 teritorijas attīstības indeksa rangu izmaiņas katram novadam un republikas pilsētai), kas tiek ļoti bieži izmantots pašvaldību savstarpējai salīdzināšanai un kas sniedz sākotnējo priekšstatu par to, cik būtiskas ir izmaiņas, lietojot līdzšinējo attīstības līmeņa indeksu vai alternatīvo indeksu. **Novadu dalījumā** **rangu vidējās izmaiņas - 10 rangi; republikas pilsētu dalījumā – 1 rangs.**

c) Ņemot vērā, ka ne rangu metode, ne kopējie rezultāti histogrammās nesniedz priekšstatu, cik būtiska ir indeksa vērtību izmaiņa konkrētajām teritorijām (piemēram, pašvaldību kopējais skaits divu grupu ietvaros var nemainīties, taču konkrēto pašvaldību indeksa vērtības var mainīties), hipotētiski tiek salīdzināts, kādas būtu pašvaldības iespējas saņemt valsts budžeta dotāciju pašvaldību ES fondu projektu īstenošanai, ja lietotu līdzšinējo attīstības līmeņa indeksa vai alternatīvā indeksa vērtību atbilstoši MK 28.07.2009. noteikumiem Nr.840 „Noteikumi par kritērijiem un kārtību valsts budžeta dotācijas piešķiršanai pašvaldībām un plānošanas reģioniem Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda līdzfinansēto projektu īstenošanai” noteiktajiem intervāliem (Tabula Nr. 5). Alternatīvā indeksa gadījumā**intervālu ietvaros atrodas 84 novadi, intervāli mainās 26 novadiem; republikas pilsētu dalījumā intervāli mainās 6 republikas pilsētām, taču intervālu ietvaros atrodas 3 republikas pilsētas.**

Indeksa darba grupa, iepazīstoties ar VARAM piedāvājumu, konceptuāli to ir atbalstījusi, vienlaicīgi vienojoties, ka, lai izveidotu zinātniski pamatotu un izvērtētu kompozītindikatoru, VARAM sadarbībā ar ekspertiem nepieciešams ieguldīt zinātnisku darbu ilgākā laika termiņā (plānots to veikt 2013.g.). Piemēram, alternatīvā teritorijas attīstības indeksa gadījumā ir lietota vienkāršota pieeja rādītāju svaru noteikšanā – lielāks svars ir diviem pašiem būtiskākajiem rādītājiem (dabiskā kustība un uzņēmumu ekonomiskā aktivitāte), mazāka nozīmība ir sociālās situācijas rādītājiem. Līdz ar to alternatīvā indeksa aprēķins dotajā brīdī ir jāuztver vienīgi kā sākotnēja iestrāde, kuru nepieciešams pilnveidot, ievērojot nepieciešamos soļus, kas ir jāveic, lai veidotu kompozītindikatorus[[27]](#footnote-27), tai skaitā:

* 1. izvērtējot indeksā iekļauto rādītāju savstarpējo korelāciju, rādītāju sastāvu un rādītāju svarus;
  2. piesaistot ekspertus (pašvaldību speciālistus un nozaru ekspertus) rādītāju nozīmīguma izvērtēšanā un svaru noteikšanā.

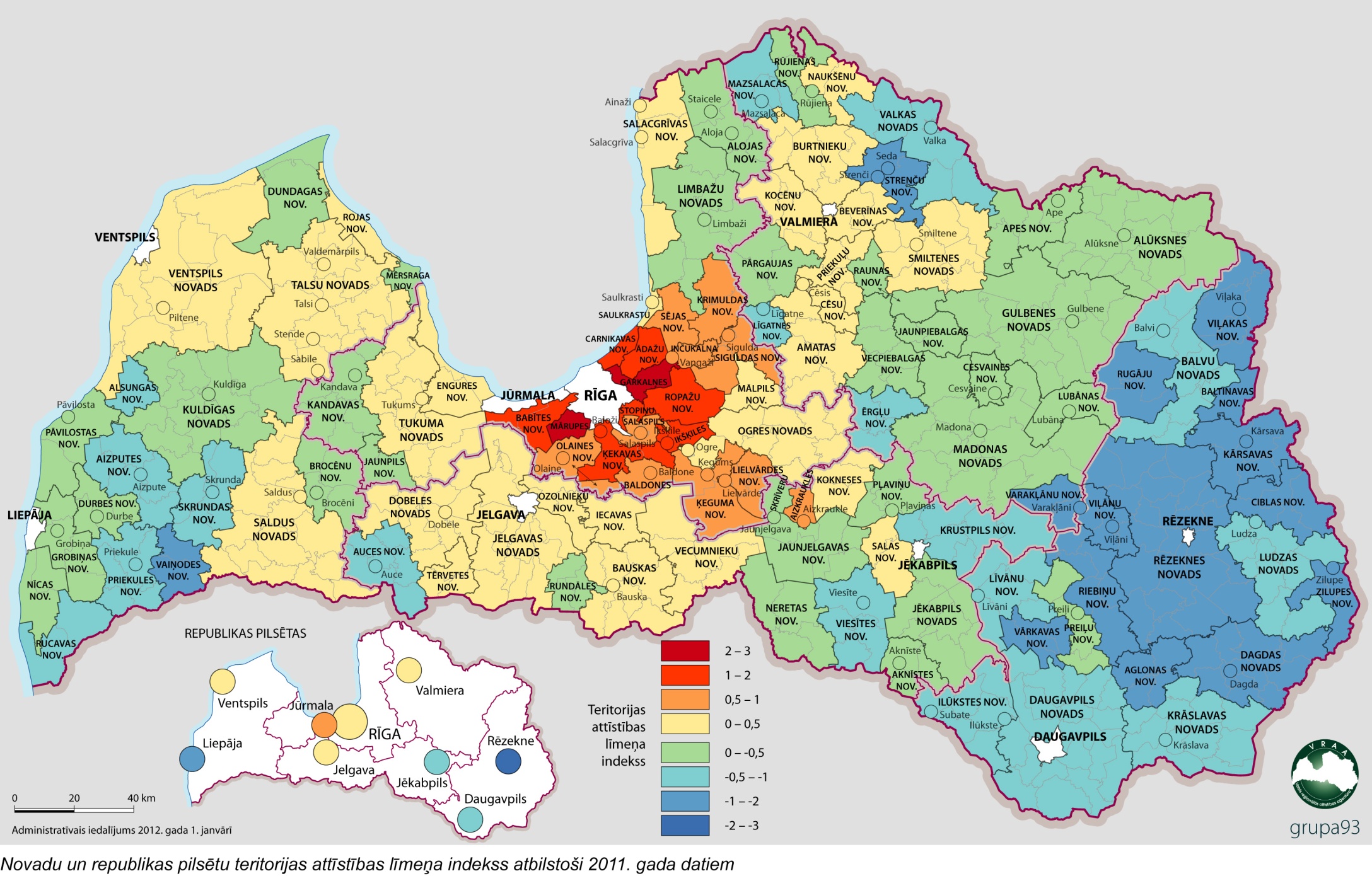
Attēls Nr. 9



**Alternatīvā teritorijas attīstības līmeņa indeksa aprēķins novadiem pēc 2011.g.datiem.**

**VARAM veidota karte, izmantojot Latvia GIS 10.0**

Attēls Nr. 10

****

**Esošā teritorijas attīstības līmeņa indekss novadiem un republikas pilsētām pēc 2011.g.datiem.**

**Avots – VRAA**

## 4.2. Metodoloģiskā ietvara attīstīšana Reģionālās attīstības indikatoru moduļa ietvaros[[28]](#footnote-28)

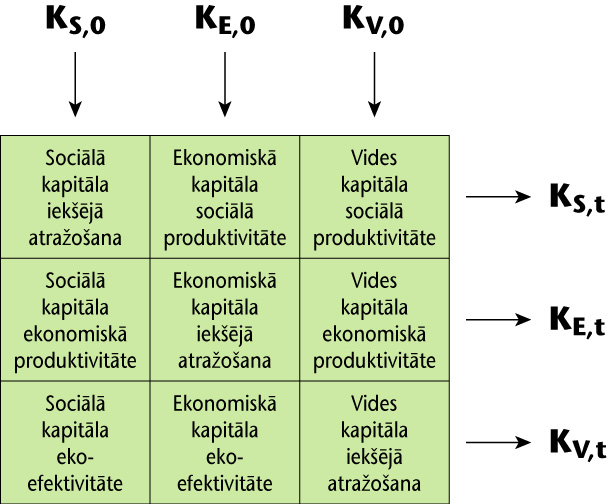
VRAA pašlaik ievieš ERAF projektu „Pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas, infrastruktūras un nekustamo īpašumu pārvaldības un uzraudzības informācijas sistēma” (TAPIS). Šī projekta ietvaros kā viens no apakšprojektiem ir Reģionālās attīstības indikatoru moduļa (RAIM) izstrāde, kas paredz instrumenta izveidi reģionālās attīstības monitoringam un lēmumu pieņemšanas atbalstam. Tas būs palīginstruments pašvaldību teritorijas attīstības tendenču izvērtēšanai, kā arī teritorijas plānojumu un attīstības programmu sagatavošanai un uzraudzībai. RAIM plānots nodot ekspluatācijā 2013.g. otrajā pusgadā. Zemāk minētā metodoloģija jau būs daļēji iestrādāta RAIM.

Metodoloģijas izstrādes pieeja balstās uz attīstības vērtēšanu ar specifiskiem indikatoriem noteikta modeļa kontekstā – izvēlētais ir pasaulē kopš 20. gadsimta 90-to gadu sākuma plaši pazīstamais „trīs kapitālu modelis”. Saskaņā ar šo modeli attīstība tiek aplūkota kā vienlaicīga trīs metaforiski domājamu kapitālu – sociālā, ekonomiskā (jeb cilvēku radītā) un vides (jeb dabas) kapitāla attīstība.

Trīs kapitālu modeļa realizācija balstās uz kapitālu pieeju sistēmu analīzē. Kapitālu pieeja plaši tiek izmantota ekonomikā, bet attīstības procesu analīzē kapitālus var traktēt kā zināmā mērā metaforiskus lielumus. Saskaņā ar tradicionālo ekonomikas pieeju kapitāls ir (ražošanas) faktors, kas tiek izmantots labumu radīšanā, bet tajā pašā laikā netiek būtiski patērēts (samazināts) šajā radīšanas procesā. Līdzīgi, bet paplašināti kapitālu var traktēt, arī runājot par attīstību. Kapitāla būtiskās iezīmes ir: tas palielinās, veicot investīcijas tajā, bet samazinās nolietošanās (amortizācijas) procesā. Lai kapitālu uzturētu, tas ir jāatjauno. Katram no kapitāliem ir nodalāmi tā kvantitātes un kvalitātes raksturojumi, kvalitatīvos aspektus cenšoties pēc iespējas iedalīt loģiski pamatotās apakšdimensijās. Dimensijas un apakšdimensijas jeb kapitālu kvalitatīvo pusi raksturo lēni mainīgi rādītāji un pēc būtības tie ir teritoriju attīstības potenciāla raksturojumi.No kapitāliem kā tādiem (kā lietas sevī) ir nodalītas to mijiedarbības (dinamiskie procesi, plūsmas, kapitālu izmaiņas ietekmējošie faktori). Kapitālu mijiedarbības veido deviņus fundamentālos procesus (katra kapitāla mijiedarbība ar pārējiem un iekšējā atražošana), kas iedalāmi sīkākos apakšprocesos. Kapitālu mijiedarbība procesu līmenī bez detalizācijas apakšprocesos (Attēls Nr. 11), kur ar KS ir apzīmēts sociālais kapitāls, ar KE – ekonomiskais, bet ar KV – vides kapitāls. Indekss 0 pie kapitāla apzīmē tā stāvokli brīvi izvēlētā laika atskaites sākuma punktā, bet t – šī kapitāla stāvokli pēc noteikta laika.

Attēls Nr. 11

**Attīstības modelis, kas raksturo galvenos kapitālu mijiedarbības procesus**



Attēla tabulas šūnās ar apkopojošiem nosaukumiem ir aprakstīti raksturojumi tām mijiedarbībām starp kapitāliem, kas nosaka šo kapitālu izmaiņas jeb citiem vārdiem – jauno stāvokli pēc kāda noteikta laika.

Uz šādu pieeju balstītu teritoriju attīstības uzraudzības un novērtēšanas metodoloģiju, kas ietver nepieciešamo indikatoru atlasi, šobrīd izstrādā VRAA, lai RAIM ietvaros katra pašvaldība varētu to pielietot savā ikdienas praksē, kā arī politikas veidotājiem būtu pieejams objektīvs un daudzpusīgs situācijas izvērtējums, uz ko balstīt savus lēmumus.

Uz augstākminētās pieejas bāzes, piemēram, būtu iespējams izveidot teritoriju grupu tipoloģiju, kuru ietvaros būtu iespējams gan pašvaldībām, gan reģionālās politikas veidotājiem identificēt veicamo rīcībpolitiku (Tabula Nr. 9).

Tabula Nr. 9

**Teritorijas kapitālu potenciālu izmantošana, dalījumā pa teritoriju tipoloģijām**

|  |  |
| --- | --- |
| **Grupa** | **Teritoriju grupas raksturojums, stratēģija** |
| **SDE+** | Augsts un sabalansēts kopējais attīstības potenciāls. Konkurētspējīgākās teritorijas. Uzņēmējdarbības veicināšanai sagaidāma vislielākā atdeve. |
| **SD+E-** | Teritorijas ar labu dabas pamatni, vitālu sabiedrību, bet attīstībai traucē ierobežota pieeja tirgiem. Stiprā puse – ar dabas izmantošanu saistīta uzņēmējdarbība. |
| **SE+D-** | Augsts attīstības potenciāls, bet dabas pamatni vēlams uzlabot. Vēlams atbalsts uzņēmējdarbībai, kas neekspluatē dabas resursus. |
| **ED+S-** | Augsts attīstības potenciāls, bet raksturīga nelabvēlīga iedzīvotāju vecumstruktūra. Konkurētspējīgas teritorijas. Uzņēmējdarbības veicināšanai sagaidāma augsta atdeve. Nepieciešama mērķtiecīga sociālā politika. |
| **S+DE-** | Tipiskas un vitālas agrārās industrijas teritorijas. Šī specializācija ir optimāla, jo neprasa tiešu un intensīvu pieeju tirgiem, kas nav to stiprā puse. Vēlams veikt pasākumus dabas pamatnes uzlabošanai. |
| **D+SE-** | Teritorijas ar labu dabas pamatni. Ierobežota pieeja tirgiem radījusi ekonomisko depresiju, kā rezultātā jaunākā paaudze pamet teritoriju. Nepieciešama mērķtiecīga sociālā politika un atbalsts uzņēmējdarbībai, kas ilgtspējīgi izmanto esošo dabas kapitālu. |
| **E+SD-** | Teritorijas ar labu pieeju tirgiem. Vēlams atbalsts uzņēmējdarbībai, kas neekspluatē dabas resursus. Sabiedrībā nelabvēlīga vecumstruktūra – nepieciešama mērķtiecīga sociālā politika. Dabas pamatni vēlams uzlabot. |
| **SDE-** | Depresīvas teritorijas. Nepieciešamas ilgtermiņa politikas dabas kapitāla atjaunošanai un sasniedzamības nodrošināšanai. Īsā termiņā nepieciešama mērķtiecīga sociālā politika. |

S-sociālais kapitāls; E-ekonomiskais kapitāls; D-dabas kapitāls. Zīme „+” nozīmē, ka attiecīgajā teritoriju grupā kapitālu var raksturot kā labāku par vidējo rādītāju. Zīme „-” nozīmē, ka attiecīgajā teritoriju grupā kapitālu var raksturot kā sliktāku par vidējo rādītāju.

# 5. Secinājumi un turpmākā rīcība

**Teritorijas attīstības indeksa rādītāji un tā aprēķināšana**

Esošā teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanai nepieciešamo rādītāju sastāvs un aprēķināšanas metodika ir palikuši tikpat kā nemainīgi kopš Latvijas Statistikas institūts to izstrādāja 2000.g. Indeksa darba grupas ietvaros VARAM ir izstrādājusi alternatīvu teritorijas attīstības indeksu pašvaldībām, kura ietvaros netiek mainīta teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanas metodika, taču līdzšinējo 4 attīstības pamatrādītāju vietā tiek piedāvāts lietot 10 attīstības pamatrādītājus. Tie daudz pilnvērtīgāk raksturo teritorijas sociālekonomisko attīstību. Līdz ar to attiecībā uz teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanu ir šādi priekšlikumi turpmākai rīcībai:

1. VARAM sadarbībā ar LPS, Latvijas Lielo pilsētu asociāciju, Finanšu ministriju, Zemkopības ministriju, Pārresoru koordinācijas centru un VRAA turpina darbu pie informatīvajā ziņojumā izklāstītā **jauna teritorijas attīstības indeksa izstrādes** VARAM jau izveidotās indeksa darba grupas ietvaros.

VARAM ir konstatējusi, ka teritorijas attīstības indeksa vērtību aktualizācija, katru gadu sagatavojot grozījumus MK 25.05.2010. noteikumos Nr.482 „Noteikumi par teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanas kārtību un tā vērtībām”, ir administratīvais slogs VARAM (jāsagatavo noteikumu projekts, tā izsludināšana Valsts sekretāru sanāksmē un saskaņošana, iesniegšana izskatīšanai MK), kā arī pārējām iesaistītajām valsts pārvaldes institūcijām, kuras ir iesaistītas saskaņošanas procesā. Priekšlikums:

1. VARAM virza grozījumus Reģionālās attīstības likuma 14.panta 5.punktā, precizējot deleģējumu, no tā izslēdzot normu, ka Ministru kabinets nosaka teritorijas attīstības indeksa vērtības MK noteikumos. Grozījumi paredzētu, ka MK nosaka teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanas un tā vērtību publicēšanas kārtību. Izrietoši plānots, ka tās tiks publicētas un ikgadēji aktualizētas VRAA oficiālajā tīmekļa vietnē. Ņemot vērā, ka līdz ar 14.panta 5.punktā dotā deleģējuma grozīšanu automātiski spēku zaudētu Ministru kabineta 2010.gada 25.maija noteikumi Nr.482 „Noteikumi par teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanas kārtību un tā vērtībām”, kas ir izdoti uz šī deleģējuma pamata (jāizdod jauni MK noteikumi), tad grozījumi paredzētu precizēt pārejas noteikumus, nosakot, ka līdz jauno MK noteikumu spēkā stāšanās dienai ir piemērojami augstākminētie MK noteikumi. Jaunie MK noteikumi iekļautu jaunā teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanas kārtību un metodiku, kā arī attiecīgi noteiktu, ka tā vērtības tiek publicētas VRAA oficiālajā tīmekļa vietnē. Līdz jauno MK noteikumu spēkā stāšanās dienai VARAM neplāno aktualizēt esošā teritorijas attīstības indeksa vērtības, grozot Ministru kabineta 2010.gada 25.maija noteikumus Nr.482 „Noteikumi par teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanas kārtību un tā vērtībām”, kur tās ir noteiktas par 2011.gadu (noteikumi paredz, ka tās ir spēkā arī neaktualizējot tās). Salīdzinot aktuālās teritorijas attīstības indeksa vērtības par 2012.gadu ar teritorijas attīstības indeksa vērtībām par 2011.g., VARAM konstatēja, ka nav būtisku atšķirību, vērtējot to potenciālo pielietošanu kā kritēriju Eiropas Savienības fondu, kā arī ārvalstu finanšu instrumentu ieviešanā, līdz ar to VARAM plāno jau pašlaik mazināt administratīvo slogu pirms grozījumu izdarīšanas Reģionālās attīstības likumā, kas ļaus izstrādāt jauno kārtību, teritorijas attīstības indeksa vērtības publicējot un aktualizējot Valsts reģionālās attīstības aģentūras mājaslapā.
2. VRAA nodrošina turpmāku **esošā teritorijas attīstības indeksa** aprēķināšanu, lai saglabātu laika rindu.

**Teritorijas attīstības indeksa pielietošana**

Esošais teritorijas attīstības indekss tiek lietots visos gadījumos saistībā ar valsts pārvaldes lēmumu pieņemšanu, lai gan sākotnēji tas tika izstrādāts vienam šauram mērķim: noteikt īpaši atbalstāmās teritorijas. Līdz ar to ir jāpārskata teritorijas attīstības indeksa lietošana pēc būtības. Ir sekojoši priekšlikumi turpmākai rīcībai:

**1.Esošais teritorijas attīstības indekss**

1. VRAA to lieto tikai pētniecības nolūkos pēc vajadzības.
2. Pašlaik tas tiek lietots pašvaldību vidēja termiņa attīstības plānošanas dokumentos kā uzraudzības rādītājs ar noteiktām bāzes un sasniedzamajām vērtībām, līdz ar to pašvaldības to var izmantot, veicot attīstības plānošanas dokumentu uzraudzību.

**2.Jaunais teritorijas attīstības indekss**

***2.1.Eiropas Savienības fondu un ārvalstu finanšu instrumentu projektu vērtēšana***

Ir izveidojusies situācija, ka teritorijas attīstības indekss kā projektu vērtēšanas kritērijs tiek lietots 22 uz 2013.gada 11.martu spēkā esošos MK noteikumos, kas nosaka attiecīgo Eiropas Savienības fondu vai ārvalstu finanšu instrumentu aktivitāšu vai pasākumu ieviešanu. Var konstatēt, ka vairumā gadījumu teritorijas attīstības indeksa lietošana nav pamatota (piemēram, satiksmes drošības uzlabošana, veselības aprūpes centru attīstība, daudzdzīvokļu māju siltumnoturības uzlabošana). Tajā pašā laikā var konstatēt, ka atsevišķos gadījumos tā ir vēlama, jo teritorijas attīstības indeksa lietošana ir vērsta uz līdzsvarotas attīstības veicināšanu (piemēram, nacionālas un reģionālas nozīmes daudzfunkcionālu centru izveide, atbalsts uzņēmumu radīšanai un attīstībai ar lauksaimniecību nesaistītu darbībām lauku teritorijā). Līdz ar to **ir šādi priekšlikumi jaunā teritorijas attīstības indeksa lietošanai:**

Atbildīgajām institūcijām, gatavojoties Eiropas Savienības fondu 2014.-2020.gadam plānošanas perioda ieviešanai :

* 1. izvērtēt teritorijas attīstības indeksa lietošanas nepieciešamību individuālo projektu vērtēšanā, projektu vērtēšanas procesā piešķirot konkrētu punktu skaitu atkarībā no projektu īstenošanas vietas (pašvaldības) teritorijas attīstības indeksa;
  2. projektu vērtēšanas procesā vienāda novērtējuma gadījumā teritorijas attīstības indeksu lietot tikai kā nākamo alternatīvo izšķirošo rādītāju aiz nozares specifiskā rādītāja;
  3. teritoriālu nosacījumu izstrādē, piemēram, īstenošanas vietas ierobežojumu noteikšanā, teritorijas attīstības indeksu lietot tikai kā vienu no kritērijiem.

***2.2.Uzraudzība un novērtēšana***

**Jauno teritorijas attīstības indeksu** lietot Eiropas Savienības fondu un ārvalstu finanšu instrumentu uzraudzības vajadzībām (piemēram, ietekmes vērtēšanai uz teritoriju attīstību), kā arī finansējuma teritoriālā plānošanā – bet tas var būt tikai viens no kritērijiem. VRAA to izmanto arī reģionālās attīstības uzraudzībā un novērtēšanā pēc vajadzības. Pašvaldības to var izmantot attīstības plānošanas dokumentu uzraudzībā.

**Atteikšanās turpmāk pielietot teritorijas attīstības indeksu**

***Valsts budžeta dotācijas piešķiršana pašvaldību īstenotiem Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda līdzfinansētiem projektiem***

Pašvaldībai vai tās izveidotai iestādei, īstenojot Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda līdzfinansētus projektiem, ir jāsedz vismaz 15% no projekta attiecināmajām izmaksām. Lai atvieglotu pašvaldībām projektu īstenošanu, valsts budžets sedz daļu pašvaldību izdevumu. Teritorijas attīstības indekss nosaka valsts atbalsta intensitātes pakāpi, proti, jo zemāks ir teritorijas attīstības indekss, jo lielāks ir valsts budžeta dotācijas īpatsvars un mazāks pašas pašvaldības finansējuma īpatsvars. Laika periodā no 2007.-2012.g., balstoties uz teritorijas attīstības indeksu, ir izmaksāta valsts budžeta dotācija 13 686 682 LVL apmērā.

Informatīvajā ziņojumā ir konstatēts, ka šāda mehānisma turpmākai izmantošanai par pamatu būtu jābūt pašvaldības finansiālās kapacitātes novērtējumam, izmantojot specifisku rādītāju.

Līdz ar to ir sekojošs priekšlikums turpmākai rīcībai: balstoties uz informatīvajā ziņojumā secināto, VARAM, izstrādājot nākamajam plānošanas periodam kritērijus un kārtību valsts budžeta dotācijas piešķiršanai pašvaldībām un plānošanas reģioniem Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda līdzfinansēto projektu īstenošanai, aizstāt teritorijas attīstības indeksu ar alternatīvu rādītāju.

Iesniedzējs:

Vides aizsardzības un reģionālās

attīstības ministrs E.Sprūdžs

Vīza:

Vides aizsardzības un reģionālās

attīstības ministrijas valsts sekretārs A.Antonovs

2013.06.12. 13:08

8 742

Z.Hermansons

66016725, [Zintis.Hermansons@varam.gov.lv](mailto:Zintis.Hermansons@varam.gov.lv)

1. Turpmāk tekstā, ja tas nav specifiski atrunāts, ar vārdu lietojumu „teritorijas attīstības indekss” tiek saprasts indekss kā rādītājs (kompozītindikators), neizdalot vai tas ir teritorijas attīstības līmeņa indekss vai teritorijas attīstības līmeņa izmaiņu indekss. [↑](#footnote-ref-1)
2. Turpmāk tekstā, ja tas nav specifiski atrunāts, ar vārdu lietojumu „Eiropas Savienības fondi” tiek saprasti Eiropas Savienības struktūrfondi un Kohēzijas fonds, kā arī Eiropas Lauksaimniecības fonds lauku attīstībai un Eiropas Zivsaimniecības fonds [↑](#footnote-ref-2)
3. VARAM un LPS 2012.g. ikgadējo sarunu protokols ir pieejams VARAM mājaslapā: <http://www.varam.gov.lv/in_site/tools/download.php?file=/files/text/Darb_jomas/pasv/LPSsar//varam20120615.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. Dr.oec. V.Vespera promocijas darba kopsavilkums pieejams Latvijas Lauksaimniecības universitātes Fundamentālās bibliotēkas mājaslapā: <http://llufb.llu.lv/dissertation-summary/regional-development/V_Vesperis_promoc_darba_kopsavilkums_2012_LLU_EF.pdf> [↑](#footnote-ref-4)
5. Dr.oec. I.Judrupas promocijas darba kopsavilkums pieejams Rīgas Tehniskās universitātes portālā: <https://ortus.rtu.lv/science/lv/publications/11145/summary.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. Ar autora atļauju šīs un pārējo sadaļu izstrādē ir izmantots publikācijas teksts, uz to neizdarot īpašas atsauces: Hermansons, Z. *Teritorijas attīstības indeksa praktiskā pielietojuma analīze un tā pilnveidošanas iespējas*. Ekonomika un uzņēmējdarbība. Rīga: Rīgas Tehniskās universitātes Zinātniskie raksti. 3. sērija, 22. sējums. 2012. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Latvijas dažādība skaitļos un vīzijās*. O.Krastiņš, V.Locāne, E.Vanags, I. Vanags, E.Valodiņš, A. Zaķe. Rīga: Centrālā statistikas pārvalde, 2009. [↑](#footnote-ref-7)
8. Krastiņš O., Vanags E., Locāne V. *Par teritorijas attīstības gada, bāzes un ķēdes indeksiem*, Statistikas un pārvaldes problēmas 2007, 2007. [↑](#footnote-ref-8)
9. *Latvijas dažādība skaitļos un vīzijās*. O.Krastiņš, V.Locāne, E.Vanags, I. Vanags, E.Valodiņš, A. Zaķe. Rīga: Centrālā statistikas pārvalde, 2009. [↑](#footnote-ref-9)
10. Vītola A., Hermansons Z. *Latvijas pilsētu sociālekonomiskās attīstības līmeņa un tempa novērtējums,* Rīgas Tehniskās universitātes Zinātniskie raksti. 3. sērija., Ekonomika un uzņēmējdarbiba. - 20. vol. 2010. [↑](#footnote-ref-10)
11. MK 21.08.2007. noteikumi Nr. 566 „Kārtība, kādā piešķir, izlieto un uzrauga mērķdotācijas pašvaldību investīcijām infrastruktūras sakārtošanai un attīstībai 2008.-2010.gadā*”*  [↑](#footnote-ref-11)
12. MK 28.07.2009. noteikumi Nr. 840 „Noteikumi par kritērijiem un kārtību valsts budžeta dotācijas piešķiršanai pašvaldībām un plānošanas reģioniem Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda līdzfinansēto projektu īstenošanai” [↑](#footnote-ref-12)
13. MK 15.09.2008. noteikumi Nr. 754 „Kārtība, kādā piešķir valsts un Eiropas Savienības atbalstu atklātu projektu iesniegumu konkursu veidā pasākumam “Tūrisma aktivitāšu veicināšana”” (zaudējis spēku) [↑](#footnote-ref-13)
14. Skat. informatīvā ziņojuma 1.pielikumu [↑](#footnote-ref-14)
15. MK 26.01.2010 noteikumi Nr. 91 „Noteikumi par darbības programmas „Infrastruktūra un pakalpojumi” papildinājuma 3.6.1.1.aktivitāti „Nacionālas un reģionālas nozīmes attīstības centru izaugsmes veicināšana līdzsvarotai valsts attīstībai”” [↑](#footnote-ref-15)
16. Kopš 2011.gada 1.janvāra Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija ir pievienota Vides ministrijai un ir izveidota Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija. [↑](#footnote-ref-16)
17. *A Strategic Monitoring and Evaluation Framework for Regional and Local Development in Latvia*. N. MacCallum, V Valovirta, S Barbieri,, J. Potter and P Uusikylä. OECD, 2008. [↑](#footnote-ref-17)
18. O. Krastiņš, *Teritorijas attīstības indeksa pilnveidošanas “mērķukoks”,*Statistikas zinātnisko pētījumu rezultāti 2010, Rīga: Centrālā statistikas pārvalde, 2010. [↑](#footnote-ref-18)
19. Valsts budžeta dotācijas piešķiršanai izmanto teritorijas attīstības līmeņa indeksu [↑](#footnote-ref-19)
20. Atbilstoši iedzīvotāju skaitam pašvaldībās pēc PMLP datiem uz 01.01.2013. [↑](#footnote-ref-20)
21. 9 nacionālas nozīmes attīstības centri: Rīga, Daugavpils, Jelgava, Jēkabpils, Jūrmala, Liepāja, Rēzekne, Valmiera, Ventspils. 21 reģionālas nozīmes attīstības centrs: Kuldīga, Talsi, Tukums, Saldus, Dobele, Bauska, Ogre, Aizkraukle, Sigulda, Cēsis, Limbaži, Smiltene, Alūksne, Gulbene, Balvi, Preiļi, Līvāni, Ludza, Krāslava, Madona, Valka. [↑](#footnote-ref-21)
22. Kopš 2010.g. atbilstoši 25.05.2010. noteikumu Nr.482 „Noteikumi par teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanas kārtību un tā vērtībām” 6.punktam projektu vērtēšanā izmanto teritorijas attīstības līmeņa izmaiņu indeksu [↑](#footnote-ref-22)
23. RAIM apraksts pieejams VRAA mājaslapā: <http://www.vraa.gov.lv/lv/petnieciba/raim/> [↑](#footnote-ref-23)
24. MK 25.05.2010. noteikumi Nr.482 „Noteikumi par teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanas kārtību un tā vērtībām” [↑](#footnote-ref-24)
25. *R* apraksts pieejams *R* oficiālajā mājaslapā: <http://www.r-project.org/> [↑](#footnote-ref-25)
26. Editora *Rstudio* apraksts pieejams *Rstudio* oficiālajā mājaslapā: <http://www.rstudio.com/ide/> [↑](#footnote-ref-26)
27. *Handbook on constructing composite indicators: Methodology and user guide*, A. Hoffman, E. Giovannini, M. Nardo, M. Saisana, A. Saltelli, S. Tarantola. Paris: OECD, 2008 (Pieejams Eiropas Komisijas Kopīgās pētniecības centra mājaslapā: <http://ipsc.jrc.ec.europa.eu/?id=742> ) [↑](#footnote-ref-27)
28. Izmantota informācija no: *Reģionu attīstība Latvijā 2010*.V. Locāne, I. Peipiņa, J. Bruņenieks, I. Vilka, P. Šķiņķis, L. Ozoliņa, J. Kondratenko, Z. Hermansons, G. Ozols, D. Vaļeniece un A. Miglavs, Rīga: VRAA, 2011. [↑](#footnote-ref-28)