

# Teritorijas attīstības indeksa praktiskā pielietojuma analīze un tā pilnveidošanas iespējas

Zintis Hermansons, *Ministry of Environmental Protection and Regional Development*

**Kopsavilkums.** Reģionālās attīstības kontekstā aktuāls ir jautājums par teritorijas attīstības indeksa aprēķinu metodikas pilnveidošanu. Raksta mērķis ir analizēt teritorijas attīstības indeksa pilnveidošanas iespējas, apskatot, kā teritorijas attīstības indekss kā kritērijs tiek izmantots valsts budžeta dotācijas piešķiršanai pašvaldībām Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda līdzfinansētu projektu īstenošanā. Analīze liecina, ka valsts budžeta dotācijas piešķiršanai kā kritēriji piemērotāki ir specifiskākie rādītāji, nesaistīti ar teritorijas attīstības novērtējumu kopumā. Līdz ar to teritorijas attīstības indeksa pilnveidošanas procesā ir jāņem vērā tā praktiskās izmantošanas rezultāti.

**Atslēgas vārdi:** Eiropas Savienības fondi, pašvaldības, teritorijas attīstības indekss, valsts budžeta dotācija.

## I. IEVADS

Latvijas Statistikas institūts 2000.gadā izstrādāja metodiku teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanai, lai noteiktu īpaši atbalstāmās teritorijas. Šobrīd ir izveidojusies situācija, ka teritorijas attīstības indeksu izmanto ļoti dažādu valsts pārvaldes uzdevumu risināšanai un indeksa pielietojanas mērķi būtiski atšķiras no tā sākotnējā pielietojanas mērķa.

Kā vispārīnātu rādītāju, lai sabiedrībai saprotamā veidā raksturotu reģionālās atšķirības un sniegtu informāciju par teritoriju attīstības līmeni, to sāka izmantot arī Valsts reģionālās attīstības aģentūra, sagatavojot ikgadējos pārskatus „Reģionu attīstība Latvijā”. Valsts reģionālās attīstības aģentūras priekšgājēja Valsts sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Reģionu attīstība” pirmos teritorijas attīstības indeksa aprēķinus publicēja 2003.gada „Reģionu attīstība Latvijā” pārskatā [1]. Kopš tā brīža ir uzkrāta ievērojama teritorijas attīstības indeksu dinamikas rinda (1999. – 2010.g.) par Latvijas teritorijām; teritorijas attīstības indeksi par tām teritorijām, kas ir izveidojušās pēc administratīvi teritoriālās reformas ir pieejami 2010.gada „Reģionu attīstība Latvijā” pārskatā [2].

Vienlaikus teritorijas attīstības indeksu sāka izmantot valsts institūcijas, to iekļaujot normatīvajos aktos kā specifisku kritēriju valsts un Eiropas Savienības fondu finansējuma sadalē attiecībā uz Latvijas teritorijām. Teritorijas attīstības indekss tiek izmantots:

- 1) valsts budžeta mērķdotāciju sadalē, nosakot valsts atbalsta intensitāti pašvaldību īstenojamiem projektiem [3];
- 2) nosakot valsts atbalsta intensitāti pašvaldību īstenojamiem Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda līdzfinansētiem projektiem [4];

- 3) atsevišķos gadījumos nosakot Eiropas Lauksaimniecības fonda lauku attīstībai atbalsta intensitāti īstenojamiem projektiem [5];
- 4) lietojot kā kritēriju, vērtējot valsts pārvaldes iestāžu vai privātā sektora īstētos 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) ir kā papildus kritērijs vienāda projektu novērtējuma gadījumā (priekšrocības ir teritorijai ar zemāku indeksa vērtību) [6];
- 5) lietojot kā vienu no kritērijiem, lai noteiktu Latvijas attīstības centrus (pilsētas, pilsētnovadi), kuri klasificējas specifiskam Eiropas Savienības fondu atbalstam [7];
- 6) kā indikators dažādu attīstības plānošanas dokumentu uzraudzībā, piemēram, Valsts stratēģiskā ietvardokumenta 2007.-2013.gadam noteiktās horizontālās prioritātes „Teritoriju līdzsvarota attīstība” uzraudzībā [8], kā arī vietējo pašvaldību attīstības programmās.

Tajā pašā laikā teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanai nepieciešamo rādītāju sastāvs un aprēķināšanas metodika ir palikuši tikpat kā nemainīgi. Nopietnākās izmaiņas tika izdarītas saistībā ar administratīvi teritoriālās reformas īstenošanu 2009.gadā – vietējo pašvaldību līmenī teritorijas attīstības indeksa aprēķins tika turpināts tikai novadiem, izmantojot tos rādītājus, kas iepriekš tika izmantoti pilsētu teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanai. Reģionu teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanai turpināja izmantot jau iepriekš lietotos rādītājus. Savukārt teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanas metodika tika koriģēta 2009.gadā 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 kurām ir negatīvs indekss (attīstība tiek skatīta tikai viena esošā gada ietvaros). Ekonomiskā situācija un līdz šim veiktie pētījumi [9] 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.gadu 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” [10].

Līdz ar to aktualizējas jautājums par teritorijas attīstības indeksa pilnveidošanu, kur priekšplānā ir izvirzījusies problēma, ka „viens” teritorijas attīstības indekss tiek lietots visos gadījumos. Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (OECD) eksperti pēc Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas<sup>1</sup> lūguma izvērtēt teritorijas attīstības indeksa pilnveidošanas iespējas 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 risināšanai, kas ir saistīts ar teritorijas attīstības novērtējumu, ir nepieciešams plašāks rādītāju loks [11]. Arī Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas sarunās ar vietējām pašvaldībām ir konstatēts, ka vietējās pašvaldības nav apmierinātas ar teritorijas attīstības indeksa lietošanu, ir nepieciešams izstrādāt vairāku indeksu sistēmu atbilstoši to lietošanas mērķiem [12]. Atsevišķas pašvaldības īpaši aktīvi pauž savu neapmierinātību ar teritorijas attīstības aprēķiniem, norādot uz tā pilnveidošanas nepieciešamību atbilstoši pielietojuma mērķiem [13]. Šāda pozīcija tiek pausta arī akadēmiskajās aprindās, norādot, ja indekss tiek izmantots dažādu valsts pārvaldes uzdevumu veikšanai, visticamāk būs vajadzīgi divi vai vairāki patstāvīgi attīstības indeksi, vai arī jāpanāk, lai viena vispārēja attīstības indeksa sastāvdaļas (subindeksi) būtu patstāvīgi izmantojamas katra sava praktiskā uzdevuma risināšanai [14].

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 mērit 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. Šis 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 aspekts saistīts ar teritorijas attīstību.

Raksta mērķis ir analizēt konkrētu situāciju, kuras risināšanai tiek izmantots teritorijas attīstības indekss, proti, valsts budžeta dotācijas piešķiršanai pašvaldībām un plānošanas reģioniem Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda līdzfinansēto projektu īstenošanā 2007.-2013.gadam.

## II. IZMAKSĀTĀS VALSTS BUDŽETA DOTĀCIJAS ANALĪZE

<sup>1</sup> Kopš 2011.gada 1.janvāra Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija ir pievienota Vides ministrijai un ir izveidota Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija.

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 izmantoja sev dotās tiesības Ministru kabineta iekārtas likumā un bez Saeimas deleģējuma noteica atsevišķu kārtību. [15]. 2008.gadā tika veikti grozījumi Reģionālās attīstības likumā un Saeima noteica atsevišķu deleģējumu Ministru kabinetam izstrādāt kritērijus valsts budžeta dotācijas piešķiršanai pašvaldībām. 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, ka projekta īstenošanai 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 (1.tabula).

1.TABULA

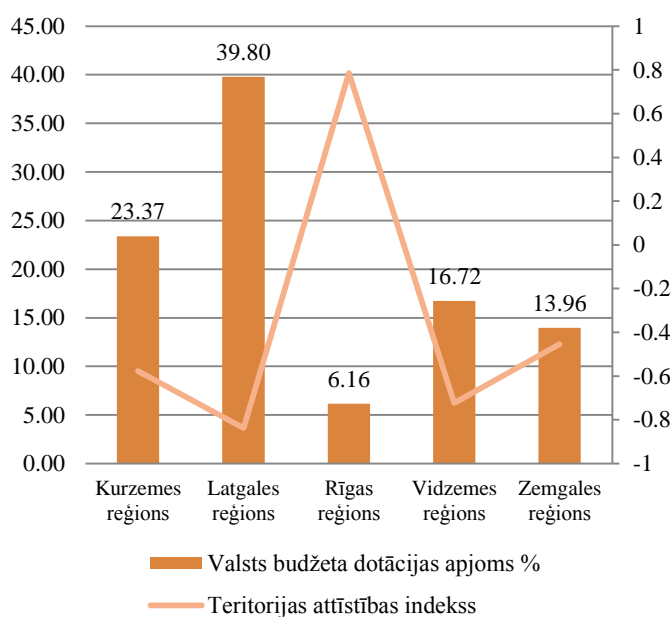
FINANSĒJUMA SADALĪJUMA PROPORCIJAS STARP VALSTS BUDŽETA DOTĀCIJU UN PAŠVALDĪBAS FINANSĒJUMU ATKARĪBĀ NO TERITORIJAS ATTĪSTĪBAS INDEKSA [4]

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

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. 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.

Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda vadības informācijas sistēmā pieejamo datu analīzē<sup>2</sup> liecina, ka kopumā laika posmā no 2007.–2011.g. valsts budžeta dotācija pašvaldībām ir izmaksāta 8 857 108 LVL apmērā, īstenojot 448 projektus, kur 8 849 674 LVL pašvaldības ir saņēmušas, īstenojot projektus 3.darbības programmas „Infrastruktūra un pakalpojumi” ietvaros, un 7 433 LVL 1.darbības programmas „Cilvēkresursi un nodarbinātība” ietvaros.



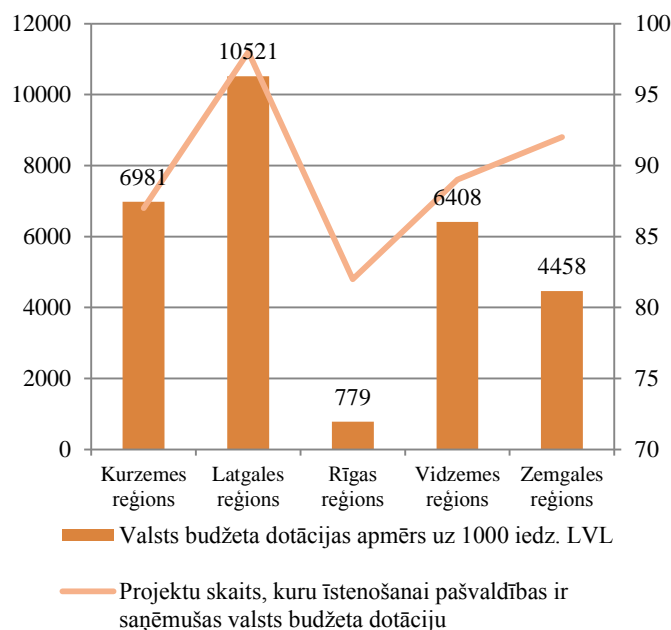
1.att. Valsts budžeta dotācijas īpatsvars pa reģioniem un tā salīdzinājums ar teritorijas attīstības indeksu.

Avots: izveidojis autors, izmantojot datus par Eiropas Savienības fondu apgūšanu [16].

Apskatot izmaksāto valsts budžeta dotāciju reģionālā iedalījumā, var secināt, ka teritorijas attīstības indekss kā kritērijs ir darbojies sekmīgi, jo lielāku valsts budžeta dotācijas apmēru ir saņēmušas tās pašvaldības, kas atradušās reģionos ar sliktāku sociālekonomisko stāvokli, vērtējot pēc teritorijas attīstības indeksa vērtībām (1.att.). Ņemot vērā, ka valsts budžeta dotāciju var saņemt visas pašvaldības, teorētiski ir iespējama arī situācija, ka sociālekonomiski sliktākā situācijā esošām pašvaldībām, neizrādot pietiekamu aktivitāti projektu pieteikšanā, valsts budžeta dotācijai paredzētā nauda tiek izmaksāta pašvaldībām, kuru sociālekonomiskā situācija ir labāka. Tādā gadījumā valsts budžeta dotācijas sadales kritērijs nedarbotos.

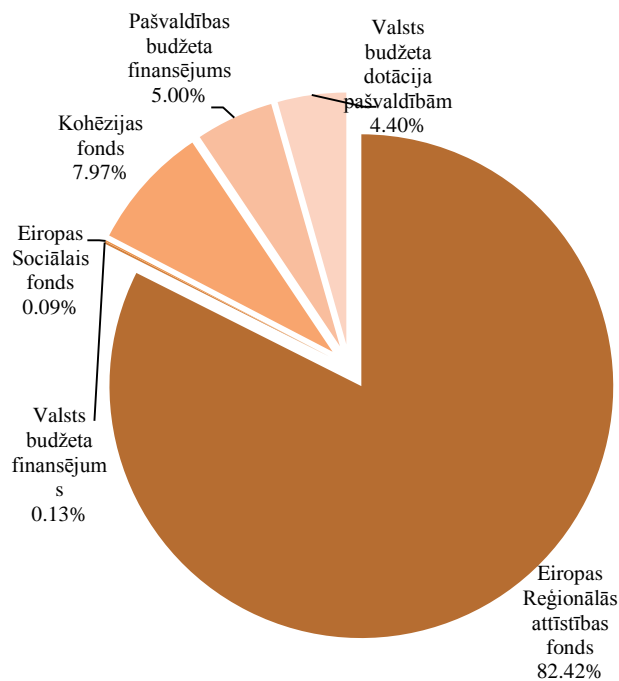
Līdzvērtīgi vērtējot pēc tā, cik liela ir bijusi piešķirtās valsts budžeta dotācijas nozīmība, var secināt, ka lielāks piešķirtās valsts budžeta dotācijas apjoms uz 1000 iedzīvotājiem ir bijis reģionos ar sliktāku sociālekonomisko stāvokli. Projektu skaits, kuru īstenošanai pašvaldības ir saņēmušas valsts budžeta dotāciju, reģionos ir diezgan līdzvērtīgs, taču teritorijas attīstības indeksa kā kritērija pielietošana ir nodrošinājusi, ka, piemēram, Rīgas reģionam un Zemgales reģionam (augstākās teritorijas attīstības indeksa vērtības starp reģioniem) ir piešķirts pēc nozīmības mazāks valsts budžeta dotācijas apmērs (2.att.).

Kopumā vērtējot izmaksāto valsts budžeta dotācijas apjomu (8 857 108 LVL) pašvaldībām to īstenojamiem projektiem, var secināt, ka tas nav bijis īpaši nozīmīgs, ja to salīdzina ar citu finanšu avotu ieguldījumu, tikai 4,40% īpatsvars (3.att.). Taču tajā pašā laikā valsts budžeta dotācijas izmaksu ir nodrošinājusi, ka pašvaldībai, ieguldot savus līdzekļus projektu īstenošanā, valsts budžeta dotācija ir segusi 46% izmaksu, ko tai būtu jāsedz pie nosacījuma, ja valsts nesniegtu savu līdzfinansējumu projektu īstenošanai. To var uzskatīt par būtisku ieguldījumu, atslogojot pašvaldību budžetu.



2.att. Valsts budžeta dotācijas nozīmības salīdzinājums.  
Avots: izveidojis autors, izmantojot datus par Eiropas Savienības fondu apgūšanu [16].

<sup>2</sup> Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda vadības informācijas sistēmas dati uz 2011.gada 2.augustu. Sistēma ir pieejama tikai valsts pārvaldes institūcijām, kas ir iesaistītas Eiropas Savienības fondu apgūšanā (<http://www.esfondi.lv/page.php?id=883>).

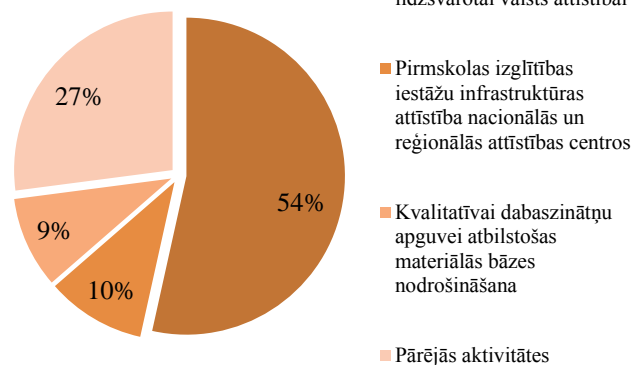


3. att. Finansējumu avotu īpatsvars pašvaldību īstenotajos projektos, kas ir saņēmuši valsts budžeta dotāciju.

Avots: izveidojis autors, izmantojot datus par Eiropas Savienības fondu apgūšanu [16].

Analizējot izmaksāto valsts budžeta dotāciju pa Eiropas Savienības fondu aktivitātēm, var secināt, ka vislielākais valsts budžeta dotācijas īpatsvars (53,47%) ir izmaksāts aktivitātē „Nacionālas un reģionālas nozīmes attīstības centru izaugsmes veicināšana līdzsvarotai valsts attīstībai” (4.att.). Tas ir vērtējams pozitīvi no tāda aspekta, ka pilsētas ir galvenais reģionu attīstības virzītājspēks, kā arī pilsētās dzīvo lielākā iedzīvotāju daļa (2011.g. sākumā 67,52% iedzīvotāju). Taču jāuzsver, ka aktivitātē „Nacionālas un reģionālas nozīmes attīstības centru izaugsmes veicināšana līdzsvarotai valsts attīstībai” teritorijas attīstības indekss tika izmantots ne tikai, lai noteiktu izmaksājamās valsts budžeta dotācijas īpatsvaru īstenotajiem pašvaldību projektiem. Tas kā viens no galvenajiem kritērijiem vienlaicīgi tika izmantots, lai noteiktu, kuras pašvaldības (pilsētas vai pilsētnovadi) kā tādas klasificējas Eiropas Savienības fondu atbalstam [7].

Arī citu Eiropas Savienības fondu aktivitāšu ietvaros ir gadījumi, kad teritorijas attīstības indekss tiek vienlaicīgi piemērots gan izmaksājamās valsts budžeta dotācijas noteikšanai, gan citiem mērķiem. Piemēram, attiecībā uz vieniem un tiem pašiem Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda projektiem ir gadījumi, kad to sākotnēji piemēro projekta vērtēšanā [6], lai noteiktu, vai attiecīgajam projektam ir priekšrocība, skatoties no projekta īstenošanas vietas (pašvaldības). Pēc tam atkārtoti, ja projekts ir apstiprināts, valsts budžeta dotācijas piešķiršanā projekta īstenošanai [4].



4. att. Eiropas Savienības fondu aktivitātes, kuru ietvaros ir piešķirts lielākais valsts budžeta dotācijas īpatsvars.

Avots: izveidojis autors, izmantojot datus par Eiropas Savienības fondu apgūšanu [16].

### III. VALSTS BUDŽETA DOTĀCIJAS PIEŠĶIRŠANAS LOĢIKA

Izmaksātās valsts budžeta dotācijas analīze liecina, ka teritorijas attīstības indekss kā kritērijs ir darbojies sekmīgi, jo lielāku valsts budžeta dotācijas apmēru ir saņēmušas tās pašvaldības, kas atradušās reģionos ar sliktāku sociālekonomisko stāvokli. No valsts budžeta dotācijas piešķiršanas loģikas tas nozīmē, ka, piešķirot valsts budžeta dotāciju pašvaldībām ar sliktāku sociālekonomisko stāvokli, pašvaldībām ir ietaupīti līdzekļi, lai tās tos varētu novirzīt attīstības veicināšanai.

Valsts budžeta dotācijas piešķiršana arī kopumā izriet no nepieciešamības atslēgt pašvaldību budžetu, ņemot vērā, ka pašvaldību finanšu kapacitāte ir ļoti atšķirīga. Jau kopš 1995.g. Latvijā darbojas pašvaldību finanšu izlīdzināšanas sistēma, kuras ietvaros tiek risināta šī problēma, vērtējot pašvaldību ieņēmumu un izdevumu attiecību, piemēram, 2010.g. 87 no 110 vietējām pašvaldībām saņēma dotāciju no Pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fonda. Centrālajai statistikas pārvaldei, kopš 2005.gada veicot pašvaldību vadītāju pašvērtējuma aptaujas, pašvaldību vadītāji ir nemainīgi norādījuši uz nepietiekamu finanšu līdzekļu esamību autonomo funkciju veikšanai (2010.g. aptaujā uz to norādīja 75,4% aptaujāto, atbilde attiecās uz visām funkcijām kopumā) [17]. Ar nosacījumu, ka pašvaldībām pašām būtu jānodrošina visa nacionālā līdzfinansējuma daļa, īstenojot projektus, tas neveicinātu Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda sekmīgu apgūšanu, jo neveicinātu pašvaldību pieteikšanos projektu īstenošanai.

Tādā 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.

Taču, rūpīgāk iedziļinoties šajā loģikā, nākas secināt, ka teritorijas attīstības novērtējumā iekļautajiem rādītājiem būtu jābūt tādiem, kurus tiešā veidā pašvaldības varētu ietekmēt. Pieņemot, ka tie varētu būt sava veida pašvaldības darba rezultatīvie rādītāji, teritorijas attīstības indeksā iekļautie rādītāji atbilstoši rezultatīvo rādītāju sistēmai [18] drīzāk būtu traktējami kā makroietekmes rādītāji. Tas nozīmē, ka šādus rādītājus spēcīgi ietekmē ārējās vides faktori, kur pašvaldības darbība ir tikai viens no faktoriem,

blakus tādiem faktoriem kā valsts politika, teritorijas novietojuma īpatnības u.c. No šāda aspekta raugoties, „teritorijas attīstības novērtējumam” būtu jābalstās uz tādiem rādītājiem, kas ir tieši saistīti ar pašvaldības pārvaldi un likumā „Par pašvaldībām” noteiktajām pašvaldības funkcijām (piemēram, dažāda veida pakalpojumu nodrošināšana pašvaldību autonomo funkciju ietvaros). Tātad šādiem rādītājiem faktiski būtu jāraksturo pašvaldību funkciju īstenošanas līmenis. Nevienā normatīvajā aktā, tai skaitā likumā „Par pašvaldībām”, nav noteikti skaitliski izmērāmi mērķa kritēriji, pēc kuriem varētu secināt, ka funkcija ir izpildīta.

Kā alternatīvu var izmantot pašvaldību finanšu izlīdzināšanas sistēmas modeli, kur pašvaldību izdevumu nepieciešamību nosaka pēc vairākiem ar pašvaldību funkciju nodrošināšanu saistītiem kritērijiem. Ņemot vērā, ka ir ļoti problemātiski noteikt naudas apjomu, kas ir nepieciešams pašvaldību funkciju nodrošināšanai, kā kritēriji tiek izmantoti dažādi ar pašvaldības pārvaldi saistīti sociālekonomiskie rādītāji (piemēram, iedzīvotāju skaits, bērnu līdz 6 gadu vecumam skaits), kuri, tos salīdzinot ar citu pašvaldību rādītājiem, varētu potenciāli norādīt uz lielākiem vai mazākiem budžeta izdevumiem pašvaldību funkciju nodrošināšanai.

Lai gan šādi kritēriji ir diezgan vispārināts vērtējums, nepiesaistīts konkrētām pašvaldību funkcijām, tas noteikti nav saistāms ar teritorijas attīstības novērtējumu plašākā nozīmē, jo tie ir pietiekami konkrēti orientēti uz pašvaldību izdevumu raksturošanu. Līdz ar to šādus rādītājus, kas ir noteikti likumā „Par pašvaldību finanšu izlīdzināšanu”, varētu izmantot, lai aizstātu teritorijas attīstības indeksu kā kritēriju valsts budžeta dotācijas piešķiršanā. Tie daudz precīzāk raksturotu to, cik lielā mērā pašvaldībām būtu „jātaupa nauda” savu funkciju nodrošināšanai. Jāņem gan vērā fakts, ka notiek diskusijas par pašvaldību finanšu izlīdzināšanas sistēmas pilnveidošanu [19], tai skaitā ir izstrādāti konkrēti priekšlikumi minēto rādītāju pārskatīšanai [20].

Teritorijas attīstības indeksa pielietošanai valsts budžeta dotācijas piešķiršanai var izmantot arī salīdzinoši vienkāršāku 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 ierobežoto 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 raksturojumu, 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 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:

- 1) bezdarba līmenis, % - teorētiski norāda uz strādājošo skaitu, kuri maksā iedzīvotāju ienākuma nodokli, kas savukārt ir galvenais budžeta veidojošais faktors. Tas gan nenorāda uz potenciālo algu līmeni;
- 2) 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 darbspējīgo iedzīvotāju plūsmu, kas norādītu uz iedzīvotāju skaitu, kuri būtu spējīgi strādāt un maksāt nodokļus;
- 3) demogrāfiskās slodzes līmenis – lai saprastu pašvaldību izdevumus no sociālā un izglītības aspekta, būtu nepieciešams daudz detalizētāks vecuma sastāvs pa trim vecuma grupām, kā arī iedzīvotāju sociālās pazīmes.

Uz to, ka teritorijas attīstības indeksam nav tiešas saistības ar pašvaldības finansiālo kapacitāti, norāda arī teritorijas attīstības indeksa salīdzinājums ar nodokļu ieņēmumiem pašvaldību budžetā (iedzīvotāju ienākumu nodoklis, nekustamā īpašuma nodoklis, izložu un azartspēļu nodoklis, dabas resursu nodoklis), kas tiešā veidā raksturo pašvaldības finansiālo kapacitāti un autonomiju, jo veido lielāko daļu no pašvaldības pamatbudžeta kopapjoma. Salīdzinot novadu teritorijas attīstības indeksa un nodokļu ieņēmumu uz 1 iedzīvotāju rangs izmaiņas par 2010.g., var secināt, ka mediāna, kas būtu piemērotākais vidējā rādītāja raksturošanai, ir tikai 6 rangi, taču trešā kvartile ir 14 rangi, bet ceturta kvartile jeb maksimālā vērtība ir 37 rangi. Vismazākās rangs atšķirības ir vērojamas teritorijām ar augstāko un zemāko teritorijas attīstības indeksu vērtību. Tas nozīmē, ka pašvaldību finansiālās kapacitātes raksturošanai ir jāizmanto ar pašvaldību budžetu saistīti rādītāji.

#### IV. SECINĀJUMI

Analīze liecina, ka teritorijas attīstības indekss ir pārāk plašs rādītājs, lai to piemērotu valsts budžeta piešķiršanai.

Izejot no tā piešķiršanas loģikas, tas būtu jāaizstāj ar daudz piemērotākiem specifiskiem rādītājiem, kas ir saistīti ar atsevišķiem teritorijas attīstības novērtējuma aspektiem, taču neraksturo teritorijas attīstību kopumā. Turklāt ir izveidojusies situācija, ka teritorijas attīstības indekss tiek izmantots vairākkārt ar atšķirīgiem mērķiem attiecībā uz vieniem un tiem pašiem Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda projektiem. Arī no šāda aspekta raugoties, ir pamatota teritorijas attīstības indeksa aizstāšana.

Alternatīviem valsts budžeta dotācijas sadales kritērijiem būtu jāraksturo pašvaldību potenciālie izdevumi to funkciju veikšanai, pārvaldei (jo tie ir lielāki, salīdzinot ar citām pašvaldībām, varētu pieņemt, ka tas norāda uz lielāku valsts budžeta dotācijas nepieciešamību), vai arī vienkārši jāraksturo pašvaldību finansiālā kapacitāte, izmantojot fiskālos rādītājus. Jāsecina, ka rādītāji, kas raksturotu tikai pašvaldību izdevumus to funkciju veikšanai, nevarētu būt vienīgi, jo objektīvai situācijas novērtēšanai tie vienmēr būtu jāvērtē arī salīdzinājumā ar pašvaldības ieņēmumiem (kā tas tiek darīts pašvaldību finanšu izlīdzināšanā). Taču šāda pieeja pēc būtības nevajadzīgi sarežģītu valsts budžeta dotācijas piešķiršanas loģiku, jo valsts budžeta dotācijas primārais mērķis šajā kontekstā nav nodrošināt, lai pašvaldības spētu veikt savas funkcijas, bet gan veicināt pašvaldību aktivitāti Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda projektu īstenošanā apstākļos, kad finanšu resursi ir ierobežoti.

Līdz ar to autors piedāvā ar valsts budžeta dotācijas kritērijiem raksturot pašvaldības finansiālo kapacitāti. Kā piemērotākais rādītājs varētu būt nodokļu ieņēmumi uz 1 iedzīvotāju pašvaldību budžetā, jo tie vislabāk raksturo pašvaldību finansiālās iespējas [2]. Piemēram, pašvaldību pamatbudžeta ieņēmumi uz 1 iedzīvotāju vairs nebūtu tik objektīvs kritērijs, jo tie iekļauj arī citus ieņēmumu avotus, piemēram, valsts budžeta transfertus, kas neobjektīvi parādītu situāciju. Šāda pieeja ir iestrādājama, nosakot valsts budžeta dotācijas sadales kritērijus Eiropas Savienības fondu 2014.-2020.gadam plānošanā. Pašreizējā plānošanas periodā (2007.-2013.gads) tā vairs nebūtu vēlama, jo radītu nevienlīdzīgus nosacījumus pašvaldībām, kas jau īsteno projektus atbilstoši pašreizējai kārtībai.

#### LITERATŪRAS SARAKSTS

- [1] A. Bauere, N. Broks, L. Dimitrijeva, J. Jurģis, G. Piņķe, M. Mālniece A. Šlara un S. Pētersone, *Reģionu attīstība Latvijā 2003*. Rīga: VSIA „Reģionu attīstība”, 2003.
- [2] V. Locāne, I. Peipiņa, J. Bruņenieks, I. Vilka, P. Šķiņķis, L. Ozoliņa, J. Kondratenko, Z. Hermansons, G. Ozols, D. Vaļeniece un A. Miglavs, *Reģionu attīstība Latvijā 2010*. Rīga: Valsts reģionālās attīstības aģentūra, 2011.
- [3] Kārtība, kādā piešķir, izlieto un uzrauga mērķdotācijas pašvaldību investīcijām infrastruktūras sakārtošanai un attīstībai 2008.-2009.gadā [tiešsaiste]. MK Noteikumi Nr. 565, 21.08.2007. Pieejams: <http://www.likumi.lv> [skatīts 25.08.2011].
- [4] Noteikumi par kritērijiem un kārtību valsts budžeta dotācijas piešķiršanai pašvaldībām un plānošanas reģioniem Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda līdzfinansēto projektu īstenošanai gadā [tiešsaiste]. MK Noteikumi Nr. 840, 28.07.2009. Pieejams: <http://www.likumi.lv> [skatīts 25.08.2011].
- [5] Kārtība, kādā piešķir valsts un Eiropas Savienības atbalstu atklātu projektu iesniegumu konkursu veidā pasākumam “Tūrisma aktivitāšu veicināšana” [tiešsaiste]. MK Noteikumi Nr. 754, 15.09.2008. Pieejams: <http://www.likumi.lv> [skatīts 25.08.2011].
- [6] Ministru kabineta noteikumu projekta „Grozījumi Ministru kabineta 2010.gada 25.maija noteikumos Nr.482 „Noteikumi par teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanas kārtību un tā vērtībām” sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojums (anotācija) [tiešsaiste]. Ministru kabineta Tiesību aktu projekti. Pieejams: <http://www.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40209064> [skatīts 25.08.2011].
- [7] Noteikumi par darbības programmas „Infrastruktūra un pakalpojumi” papildinājuma 3.6.1.1.aktivitāti „Nacionālas un reģionālas nozīmes attīstības centru izaugsmes veicināšana līdzsvarotai valsts attīstībai” gadā [tiešsaiste]. MK Noteikumi Nr. 91, 26.01.2010. Pieejams: <http://www.likumi.lv> [skatīts 25.08.2011].
- [8] Valsts stratēģiskais ietvardokuments 2007.-2013.gadam. Rīga: Finanšu ministrija, 2007. 53 lpp.
- [9] O.Krastiņš, V.Locāne, E.Vanags, I. Vanags, E.Valodiņš un A. Zaķe, *Latvijas dažādība skatītos un vizijās*. Rīga: Centrālā statistikas pārvalde, 2009.
- [10] Noteikumi par teritorijas attīstības indeksa aprēķināšanas kārtību un tā vērtībām [tiešsaiste]. MK Noteikumi Nr. 482, 25.05.2010. Pieejams: <http://www.likumi.lv> [skatīts 25.08.2011].
- [11] N. MacCallum, V. Valovirta, S. Barbieri., J. Potter and P. Uusikylä. *A Strategic Monitoring and Evaluation Framework for Regional and Local Development in Latvia*. OECD, 2008. p. 45.
- [12] Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas un Latvijas Pašvaldību savienības 2010.g. sarunu protokols [tiešsaiste]. Ikgadējās sarunas ar Latvijas Pašvaldību savienību. Pieejams: [http://www.varam.gov.lv/lat/darbibas\\_veidi/pasv/lps\\_sar/?doc=13191](http://www.varam.gov.lv/lat/darbibas_veidi/pasv/lps_sar/?doc=13191) [skatīts 25.08.2011].
- [13] A.Briekmane, “Indekss, kas liedz saņemt Eiropas naudu”, *Dienas Bizness*, 2011.g. 27.jūlijs.
- [14] O. Krastiņš, „Teritorijas attīstības indeksa pilnveidošanas “mērķukoks””, *Statistikas zinātnisko pētījumu rezultāti 2010*, Rīga: Centrālā statistikas pārvalde, 2010.
- [15] Noteikumi par kritērijiem valsts budžeta dotācijas piešķiršanai pašvaldībām un plānošanas reģionu attīstības aģentūrām Eiropas Savienības struktūrfondu līdzfinansēto projektu īstenošanai [tiešsaiste]. MK Noteikumi Nr. 124, 02.03.2004. Pieejams: <http://www.likumi.lv> [skatīts 25.08.2011].
- [16] Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda vadības informācijas sistēma [tiešsaiste]. Pieejama: <https://vis.esfondi.lv> (tikai autorizētiem lietotājiem), [skatīts 2011.g. 2.augustā].
- [17] O. Krastiņš, I. Vanags un E. Valodiņš, *Latvijas vietējo pašvaldību pašvērtējumi 2005.-2010.g.*. Rīga: Centrālā statistikas pārvalde, 2010.
- [18] Rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pamatnostādnes 2008.-2013.gadam (apstiprinātas ar Ministru kabineta 18.06.2008 rīkojumu Nr.344) [tiešsaiste]. Politikas plānošanas dokumentu datu bāze Pieejams: <http://polsis.mk.gov.lv> [skatīts 25.08.2011].
- [19] S. Jansone un M. Šēnfelde, „Latvijas pašvaldību finanšu izlīdzināšanas sistēmas darbības izvērtējums tās pilnveidošanai”. *Ekonomika un uzņēmējdarbība, Rīgas Tehniskās universitātes zinātniskie raksti*. sērija 3, sējums 20, 2010.
- [20] SIA „PKC” Pašvaldību konsultāciju centrs, SIA „Astrop”. Perspektīvās pašvaldību finanšu izlīdzināšanas sistēmas pilnveidošanas metodikas (modeļa) izstrāde. [tiešsaiste]. Pieejams: <http://www.rapl.gov.lv/pub/index.php?id=1739> [skatīts 25.08.2011].



**Zintis Hermansons** holds bachelor degree (2007) in Politics from Riga Stradins University.

Since 2011 Zintis Hermansons is SENIOR OFFICER of National Development Planning Department at the Ministry of Environmental Protection and Regional Development of Latvia, in Riga. From 2007 to 2011 Zintis Hermansons worked at the Ministry of Regional Development and Local Government of Republic of Latvia as SENIOR OFFICER in State Strategic Planning Department. His research interests cover monitoring and evaluation of national, regional and local development.

E-mail: zintis.hermansons@varam.gov.lv

### **Zintis Hermansons. Possibilities to improve calculation of territorial development index in the light of practical use**

In year 2000 Statistical institute of Latvia developed a methodology for calculation of territorial development index. Aim of the methodology was to identify specially supportable territories. At present index is used for various purposes related to fostering better governance. However there is a considerable difference in terms of initial usage. Therefore improvement of methodology for calculating territorial development index is a topical issue.

Considering that use of Latvian territorial development index has broadened and Latvian Association of Local and Regional Governments and Latvian Association of Big Cities have repeatedly indicated that methodology should be changed, improvement of methodology for calculating territorial development index should be considered from various angles. There should be a clear distinction in approach. On the one hand theoretical issue of what “development” is has to be examined against its meaning for Latvian territories. On the other hand issue of “development” should be treated as dependent, meaning that attention has to be focused on separate governmental issue involved whereby only some aspects related to development are relevant.

The purpose of this article is analyzing possibilities to improve methodology for calculating territorial development index in the light of its practical use. As a criterion it is used to nationally co-finance projects of local municipalities funded by European Union structural funds and Cohesion fund. Territorial development index has determined that local municipalities from year 2007 till year 2011 have received national co-financing to amount of 8 857 108 LVL. National co-finance has covered 46% of total payment, whereas the other part was covered by local municipalities themselves. Thus a significant amount of money was saved for budgets of local municipalities. However analysis indicates that territorial development index which shows development in a broader perspective is not a suitable criterion. More specific indicators related to fiscal aspects of development should be used. Therefore a practical use of territorial development index has to be taken into account in the process of improving methodology.

### **Зинтис Хермансонс. Анализ практического применения индекса территориального развития и возможности совершенствования индекса**

В 2000 году с целью определить особо поддерживаемые территории Латвийский статистический институт разработал методику расчёта индекса территориального развития. На данный момент индекс территориального развития применяется для решения многих других задач государственного управления. Соответственно цели использования индекса значительно отличаются от первоначальной цели. Поэтому актуален вопрос о пересмотре и совершенствовании методики расчёта индекса территориального развития.

Учитывая столь широкое применение индекса, а также инициативы Ассоциации больших городов Латвии, Объединения Латвийских самоуправлений и местных самоуправлений о пересмотре методики расчёта индекса территориального развития, возможности совершенствования индекса территориального развития необходимо рассмотреть с разных сторон.

Необходимо чётко выделить, в каких случаях речь в первую очередь идёт о развитии, об определении степени развития территорий Латвии, а в каких случаях вопрос развития второстепенный и на передний план выделяется конкретная проблема государственного управления, для решения которой тоже можно применять показатели развития территорий.

Цель статьи – анализировать возможности совершенствования индекса территориального развития, оценив эффективность использования индекса в качестве критерия для распределения дотации из государственного бюджета самоуправлениям на осуществления проектов финансируемых за счет Европейских Фондов. Индекс определил, что в период с 2007 по 2011 год самоуправлениям выплачиваемая дотация из государственного бюджета составляет 8 857 108 латов.

Вкладывая свои денежные средства для осуществления проектов финансируемых за счет Европейских фондов, почти половина (46%) вложений самоуправлений оплачивается дотацией из государственного бюджета, что можно расценивать как значимую поддержку для облегчения бюджетов самоуправлений.

Продоланная аналитическая работа свидетельствует, что для распределения дотации самоуправлениям из государственного бюджета наиболее подходящими являются специфические показатели, которые не связаны с оценкой уровня развития территории в целом. Поэтому в ходе совершенствования индекса территориального развития главным образом необходимо брать во внимание практическое применение индекса.