

Platību maksājumu nozīme lauksaimniecības zemes izmantošanā

Importance of Area Payments for the Agricultural Land Use

Pēteris Lakovskis, Elita Benga, Zaiga Miķelsone

Latvijas Valsts agrārās ekonomikas institūts

E-pasts: peteris.lakovskis@lvaei.lv

Abstract. *In the recent years the issue of optimal size of the utilised agricultural area and its accessibility in particular regions has gained increased importance. Total area, types and conditions of the utilised agricultural area are essential to shaping and implementation of the Common Agricultural Policy. This research comprises investigation of the single area payment and the area payments done in scope of the Rural Development Programme for the time frame of 2007 – 2011. The evaluation utilises data from the Rural Support Service on area payments and on the conditions of farmland, as well as farmland related data from the State Land Service. The acquired results are examined at the local municipality level and other administrative units by means of Geographic Information Systems. In addition to the analysis of the quantitative data, a survey has been carried out amidst farmers, in order to find out the significance of area payments and the main factors affecting the use of land for farming. The obtained results show considerable spatial differentiation between various areas of Latvia, regarding both area payments and the intensity of the utilisation of farmland.*

Keywords: *utilised agricultural area, farmland, rural development, common agricultural policy.*

Ievads

Lauksaimniecības zeme ir viens no nozīmīgākajiem resursiem valsts tautsaimniecībā. Latvijā pieejama atšķirīga informācija par lauksaimniecības zemes platībām. Šo informāciju apkopo vairākas institūcijas – Valsts zemes dienests (VZD), Lauku atbalsta dienests (LAD) un Centrālā statistikas pārvalde (CSP). Kopējās valsts lauksaimniecības zemes platības saskaņā ar šo institūciju datiem svārstās 25% robežās (Lauksaimniecības zemes..., 2012). Galvenais iemesls tik ievērojamām platību atšķirībām ir dažādie mērķi un metodiskās pieejas, kuru ietvaros informācija tiek apkopota. Salīdzinot minēto institūciju apkopotos 2010. gada datus novadu griezumā, var secināt, ka lielākās atšķirības ir saistāmas ar lauksaimniecībā izmantotās un neizmantotās zemes platībām, kā arī to uzskaiti. Pēc LAD zemes vizuālā apsekojuma datiem, novados ar lielākām neizmantotās lauksaimniecības zemes platībām VZD dati uzrāda ievērojami lielākas platības, nereti pat būtiski pārsniedzot 25%, salīdzinot ar citu institūciju datiem. Savukārt novados ar augstu lauksaimniecības zemes izmantošanas intensitāti pēc LAD datiem (piemēram, Rundāles, Bauskas, Tērvetes) lauksaimniecības zemes platības dažādu institūciju uzskaitē ir praktiski vienādas. Tādējādi, vērtējot lauksaimniecības zemes potenciālu un plānojot atbalsta platību maksājumus, būtiski ir ņemt vērā minētās reģionālās īpatnības.

Viens no būtiskiem Kopējās lauksaimniecības politikas instrumentiem ir platību maksājumi, kas ir sadalīti divos pilāros: I pilārs ietver tiešos maksājumus (MK noteikumi..., 2011), II pilārā tiek īstenoti lauku attīstības pasākumi, kuriem jāietver arī mērķtiecīgi ar vides uzturēšanu saistīti platību maksājumi (Lauku attīstības..., 2006).

Mūsdienās papildus platību maksājumiem jautājumā par lauksaimniecības zemju platībām un to izmantošanu arvien aktuālāka kļūst arī nekustamā īpašuma nodokļa piemērošana un zemes pieejamība lauksaimnieciskās produkcijas ražošanai. Pētījuma mērķis bija izanalizēt platību maksājumos atbalstītās teritoriju platības, to reģionālo sadalījumu un nozīmi zemes izmantošanā.

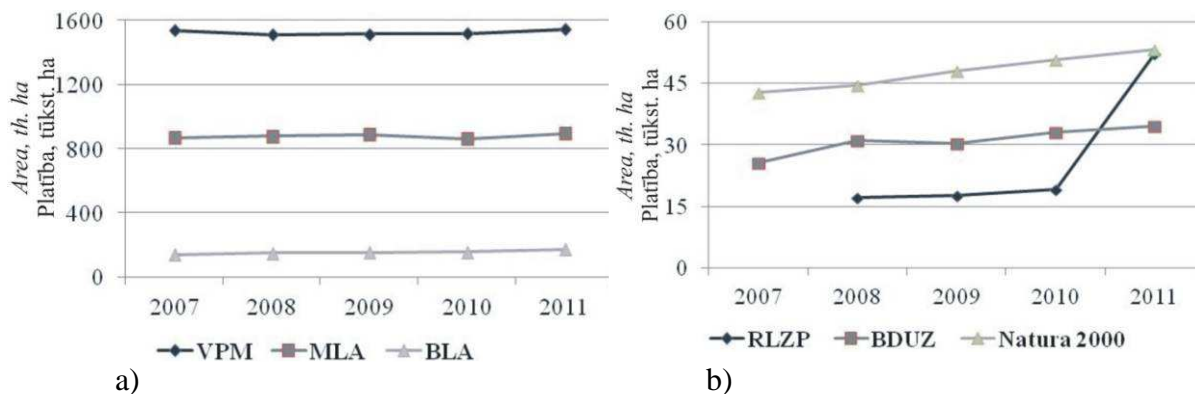
Materiāli un metodes

Platību maksājumu datu apkopošanai izmantoti LAD dati par lauksaimniecībā izmantoto zemi (LIZ) no Integrētās administrēšanas un kontroles sistēmas laika periodam no 2007. līdz 2011. gadam. Kopumā analizēta informācija visai Latvijas teritorijai par šādiem platību maksājumiem: vienotais platības maksājums (VPM), maksājumi lauksaimniekiem par nelabvēlīgiem dabas apstākļiem teritorijās, kas nav kalnu teritorijas (MLA), Natura 2000 maksājumi un agrovīdes maksājumi, kuri ietver apakšpasākumus „Bioloģiskās lauksaimniecības attīstība” (BLA), „Rugāju lauks ziemas periodā” (RLZP), „Bioloģiskās daudzveidības uzturēšana zālajos” (BDUZ). Citi ar Lauku attīstības programmu saistītie platību maksājumi netika vērtēti, jo tie veido salīdzinoši nelielas platības un to nozīme vērtējama detalizētā mērogā. Apkopotie platību maksājumu dati sniedz informāciju par apmaksātajām platībām visā Latvijā. Lai novērtētu platību maksājumu atšķirības telpiskā griezumā, izmantotas Ģeogrāfisko informāciju sistēmas un analizēti dati par deklarētajām platībām lauku blokos, kā arī LAD zemes vizuālā apsekojuma dati, kuri sākotnēji balstīti uz VZD kadastra informāciju. Dati analizēti gan Latvijas, gan lauku teritoriju administratīvo vienību (novadu un pagastu) griezumā.

Papildus telpisko datu analīzei tika veikta zemnieku aptauja, lai noskaidrotu viedokli par platību maksājumiem, to nozīmi un iespējām lauksaimniecības zemes izmantošanā. Sākotnēji tika izveidota aptaujas anketa ar 14 jautājumiem par kopējo lauksaimniecības zemju stāvokli pagastā un/vai saimniecībā, platību atbalsta maksājumu nozīmi un faktoriem, kuri ietekmē LIZ apsaimniekošanu un priekšlikumiem. Sadarbībā ar Latvijas Lauku konsultāciju un izglītības centru tika veikta lauksaimnieku aptauja. Kopumā tika saņemtas 586 respondentu aptaujas anketas no saimniecībām 193 pagastos (57 novados). Lielākā daļa atbildējušo respondentu ir no Latgales – 46.1%, savukārt pārējo reģionu īpatsvars ir šāds: no Vidzemes – 17.4%, Kurzemes – 14%, Zemgales – 13.8%, Pierīgas – 8.7%. Šāds saimniecību sadalījums ir līdzīgs kopējam saimniecību skaitam reģionos. Aptaujāto respondentu skaits sastāda 0.9% no saimniecību skaita, kuras piesakās uz platību maksājumiem. Respondenti pārstāvēja dažāda lieluma saimniecības. Kopsavilkumam izmantoti lauksaimnieku aptaujas rezultāti, parādot gan kopējo ainu, gan situāciju izvērsti reģionu griezumā.

Rezultāti un diskusija

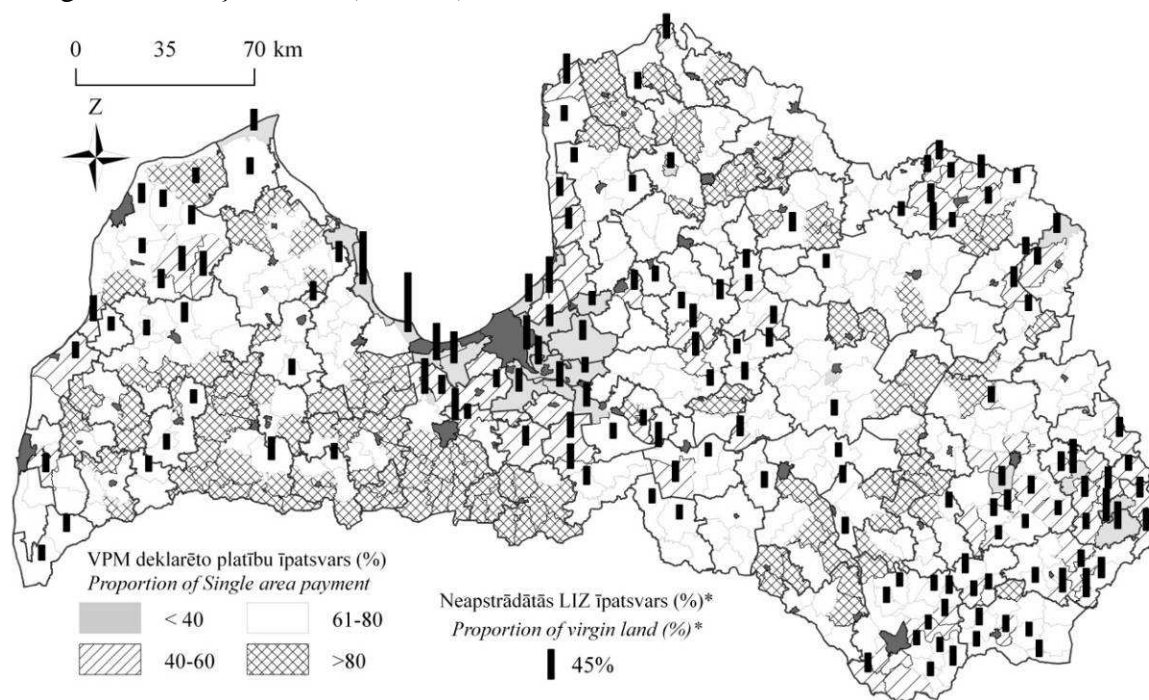
Apkopotie dati par platību maksājumiem parāda, ka analīzē iekļautie pēc kopējām platībām ievērojamākie maksājumi VPM un MLA piecu gadu periodā mainījušies attiecīgi 2% un 4% robežās (1. attēls a). Lai gan platību procentuālās izmaiņas nav ievērojamas, tomēr gan VPM, gan MLA izmaiņas nedaudz pārsniedz 30 tūkst. ha, kas vērtējama kā vērā ņemama platība. Savukārt tādiem Lauku attīstības programmas 2007. – 2013. gadam otrās ass platību maksājumiem kā BLA, RLZP, BDUZ un Natura 2000 vērojams izteikts platību pieaugums (1. attēls b). Kopš 2007. gada gan bioloģiskajā lauksaimniecībā, gan Natura 2000 teritorijās apmaksātās platības pieaugušas par 24%, RLZP platības par 205% (trīskārtīgi), savukārt BDUZ – par 35%.



1. att. Platību maksājumos atbalstītās platības laika periodā no 2007. līdz 2011. gadam.

Fig. 1. Annual Area Payments from 2007 – 2011.

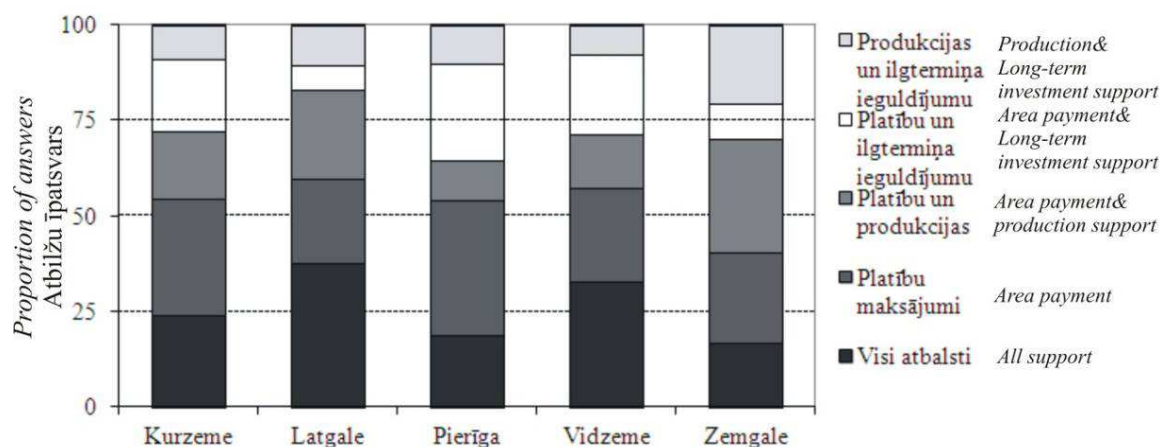
Vērtējot platību maksājumus telpiskā griezumā, sākotnēji noteikts VPM pieteikto platību īpatsvars pagastos, jo tas ir pamatmaksājums. Lai gan kopš 2011. gada *Agrovides* kā apakšpasākumos iespējams pieteikt platības atdalīti no VPM, tomēr jaunas platības pieteiktas minimāli, neveidojot pat 0.1% no kopējās lauku bloku platības. Analizējot VPM pagastu griezumā, redzams, ka VPM pieteikto platību īpatsvaram raksturīgs izteikts telpiskais sadalījums (2. attēls). Visvairāk platību VPM tiek pieteiktas Latvijas līdzenumos, kuros zemes izmantošanas veidu struktūrā dominē lauksaimniecības zemes, kas galvenokārt tiek izmantotas augkopībā. Salīdzinot VPM pieteikto platību īpatsvaru ar LAD 2010. gadā veiktā zemes vizuālā apsekojuma rezultātiem, redzams, ka pagasti ar lielu neapstrādātās zemes īpatsvaru atrodas dienvidaustrumu Latgalē, Vidzemes centrālajā daļā, Pierīgā un Ziemeļkurzemē (2. attēls).



2. att. VPM deklarēto platību un neapstrādātās LIZ īpatsvars pagastos 2010. gadā (* attēloti pagasti, kuros neapstrādātās zemes īpatsvars lielāks par 20%).

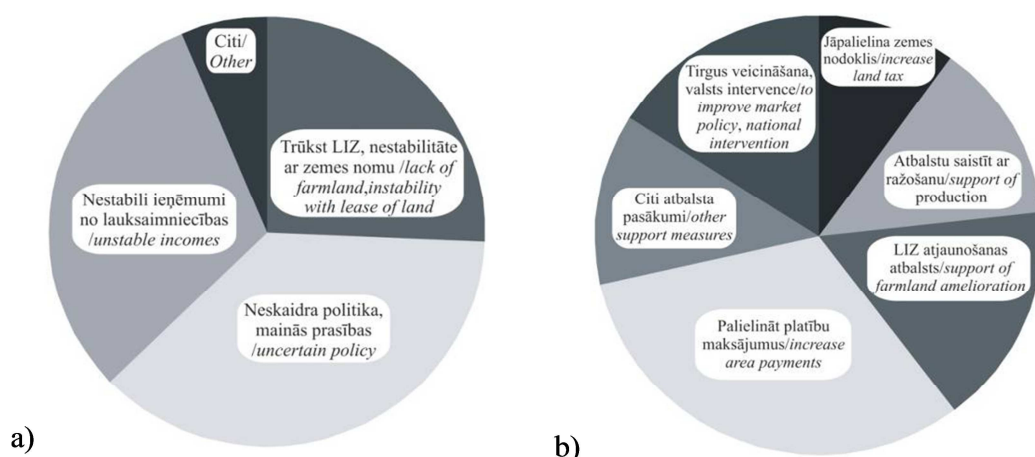
Fig. 2. Proportion of Single Area Payment and Virgin Land in Municipalities in 2010 (* municipalities with over 20% of virgin land).

Pētījuma ietvaros veiktā zemnieku aptauja apliecināja, ka ne tikai platību maksājumi ir būtiski zemes apsaimniekošanā, bet arī LIZ stāvoklis, tās pieejamība, apsaimniekošanas nosacījumi un pašreizējās lauku attīstības tendences. Aptaujas rezultāti parādīja atšķirīgus viedokļus arī reģionu griezumā. Piemēram, jautājumā par LIZ pieejamību un neapstrādāto zemju īpatsvaru atbildes sadalījās atšķirīgi no telpisko datu analīzes. Sniegtajās atbildēs tieši Vidzemē, nevis Zemgalē visvairāk tika minēts LIZ trūkums. Vislielākais neapstrādāto zemju īpatsvars tika norādīts Pierīgā un Latgalē. Savukārt jautājumā par piemērotāko atbalsta veidu saimniecībās atbildes sadalījās dažādās kombinācijās. Starp tādiem piedāvātajiem variantiem kā platību maksājumi, maksājumi par pārdoto produkciju un atbalstu ilgtermiņa ieguldījumiem tieši platību maksājumi tika minēti visbiežāk (3. attēls).



3. att. Atbilžu sadalījums reģionos par piemērotāko atbalsta veidu saimniecībā.
Fig. 3. *Proportion of Responses about Appropriate Farm Support in Regions.*

Atbildot par galvenajiem iemesliem, kāpēc atbalsta maksājumam netiek deklarēta visa saimniecības LIZ platība, 30% no atbildēm tika minēts, ka zeme netiek apsaimniekota, taču tā veido nelielu daļu no kopējām platībām. Tomēr 25% respondentu kā galveno iemeslu minēja nomas līgumus, kuri nav noslēgti visai apsaimniekotajai platībai. Starp dažādām atbildēm šajā jautājumā kā būtisks iemesls bija atzīmēta izvairīšanās no iespējamās platību pārdeklarācijas. Tā rezultātā apzināti tiek pieteikta mazāka platība. Papildus jautājumiem saistībā ar platību maksājumiem tika noskaidrots arī viedoklis par faktoriem, kādi ierobežo saimniecību attīstību. Starp sniegtajām atbildēm par ierobežojošiem faktoriem visbiežāk tika minēta neskaidra politika un bieža dažādu nosacījumu maiņa, nestabili ieņēmumi no lauksaimniecības, kā arī LIZ trūkums un nestabilitāte ar zemes nomas līgumiem (4. attēls a). Uz jautājumu, kādi pasākumi jāveic, lai pēc iespējas lielākas platības būtu iesaistītas produkcijas ražošanā un zemes apsaimniekošanā, atbildēs visvairāk tika minēta platību maksājumu palielināšana, LIZ atjaunošanas atbalsts, tirgus veicināšana un valsts intervence (4. attēls b).

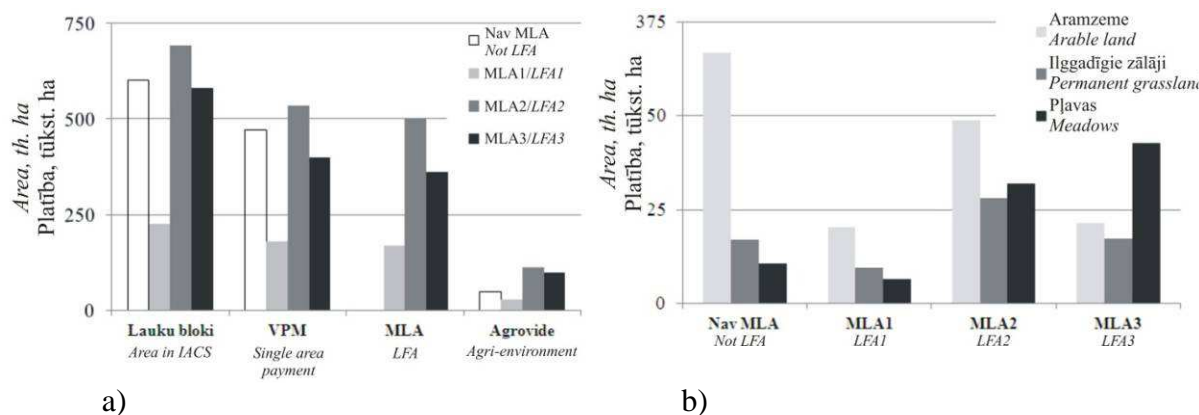


4. att. Atbilžu sadalījums jautājumā par ierobežojošajiem faktoriem saimniecību attīstībā (a) un pasākumi, kas veicinātu lielāku platību iesaistīšanu lauksaimniecības produkcijas ražošanā un apsaimniekošanā (b).

Fig. 4. Responses about Limiting Factors of Farm Development (a) and Measures to Encourage Greater Engagement of the Farmland in Agriculture Production and Land Management (b).

Telpisko datu par platību maksājumiem analīze, kā arī veiktā zemnieku aptauja apliecināja, ka atbalsta maksājumi ir nozīmīgi zemes izmantošanas veicināšanā, tomēr joprojām salīdzinoši lielas platības Latvijā netiek apsaimniekotas gan dabisko (reljefs, mitrums, augsne), gan sociālekonomisko (ieņēmumi, demogrāfiskā situācija, īpašuma jautājumi) faktoru ietekmē. Kopējā LIZ struktūrā liels īpatsvars ir augkopības nozarē izmantotajām platībām (aramzemēm), savukārt lopkopībā tiek izmantoti mazāk platību, līdz ar to nozarei ir pieejams liels potenciāls vienam no pamatresursiem. Lai gan šajā pētījumā ekonomiskie un platību maksājumu kompensējošie aspekti netiek vērtēti padziļināti, kā secināts citos pētījumos (Nikodemus et al., 2005; Latvijas..., 2012), sociālekonomiskajiem faktoriem zemes izmantošanā var būt izšķiroša nozīme. Lai indikatīvi novērtētu sociālekonomisko un dabisko faktoru nozīmi, atsevišķus rādītājus analizējām MLA kategoriju griezumā. Tā kā Latvijā esošās MLA teritorijas noteiktas gan pēc sociālekonomiskajiem, gan dabas apstākļiem, datu analīze pēc to kategorijām uzskatāmi parāda apmaksāto platību īpatsvara atšķirības (5. attēls a), kā arī LIZ struktūru MLA teritorijās (5. attēls b). MLA2 un MLA3 kategorijā ir viszemākais pieteikuma procents uz VPM, līdz ar to var secināt, ka tieši šajās teritorijās ievērojama daļa no Latvijas LIZ platībām netiek apsaimniekota, tādējādi neveicinot ne ekonomisko izaugsmi, ne vides mērķu sasniegšanu.

Līdz šim LAP 2007 – 2013 ietvaros veiktie platību maksājumi uzrāda atšķirīgas tendences, tomēr visos pasākumos platības palielinās. BLA, RLZP, Natura 2000 un BDUZ pasākumos apmaksātās platības stabili pieaug, bet MLA pasākumā platības būtiski nemainās. Taču, vērtējot apmaksāto platību izmaiņu tendences, nozīmīgs apstāklis ir references platība, jo, izmantojot, piemēram, VZD datus, var secināt, ka VPM tiek pieteikti 64% no LIZ pretstatā 74% no kopējās lauku bloku platības LAD uzskaitē. Tādējādi KLP ietvaros būtu precīzāk definējamas references platības – gan to skaitliskās vērtības, gan telpiskais novietojums. Papildus pamatdatu par LIZ platībām sakārtošanai valsts līmenī mērķtiecīgākai atbalsta platību maksājumu ieviešanai nepieciešams sagatavot informāciju par LIZ struktūru, augsnes un meliorācijas sistēmu kvalitāti, kā arī produkcijas ražošanas rādītājiem lauku bloku līmenī.



5. att. MLA teritorijās un ārpus tām apmaksātās un kopējās lauku bloku platības (a), kā arī LIZ struktūra (b) 2011. gadā.

Fig. 5. Areas of Rural Blocks Total and Paid (a) and Agricultural Land Structure from IACS at different LFA Categories and Outside them in 2011.

Saistībā ar nākamo plānošanas periodu publiskajā telpā uzsāktajās diskusijās viens no pamatjautājumiem ir optimālā LIZ platība Latvijā. Tiek jautāts, vai saglabājam 1.6 milj. ha vai šīs platības palielinām līdz 2 milj. ha. Tā kā platību palielināšanas gadījumā samazināsies tiešmaksājuma summa, tad lielākoties lauksaimnieki iebilst pret platību palielināšanu. Tajā pat laikā veiktajā zemnieku aptaujā lielākā daļa (80%) zemnieku minēja, ka neizmantojot un pamestā zeme ir jāatgriež lauksaimnieciskajā ražošanā. Papildus minētajam pētījuma ietvaros veiktajā aptaujā kā nozīmīgākie faktori, kuri veicinājuši apsaimniekoto LIZ platību pieaugumu pēdējo trīs gadu laikā, minēti nodokļa likmes paaugstināšana par nekoptu LIZ un lauksaimniecības nozares attīstība kopumā. Turpinoties minētajām attīstības tendencēm, pieprasījums pēc LIZ tikai pieaugs. Tādēļ jautājumā par optimālu LIZ platību ir nepieciešama pārdomāta politiskā izšķiršanās, izvērtējot potenciālos ieguvumus un zaudējumus.

Secinājumi

Latvijā kopējās VPM apmaksātās platības ir nedaudz pieaugušas. 2007. gadā tās bija 68%, bet 2011. gadā – 74% no kopējās lauku bloku platības. LAP 2007 – 2013 platību maksājumos MLA apmaksātās platības kopš 2007. gada bijušas 4% robežās, savukārt BLA, RLZP, BDUZ un Natura 2000 apmaksātās platības kopš 2007. gada ievērojami pieaugušas.

Platību maksājumiem pieteiktajām LIZ raksturīgas būtiskas telpiskās atšķirības administratīvo vienību griezumā. Pagastos, kuros izteikti dominē aramzemes, platību maksājumiem tiek pieteikts vairāk nekā 90% no LIZ, bet pagastos ar lielāku zālāju un pastāvīgo pļavu īpatsvaru kopējā LIZ struktūrā atbalsta maksājumiem tiek pieteikts ievērojami mazāk platību. Šajos pagastos ir arī visvairāk neapsaimniekotu platību.

Veiktajā zemnieku aptaujā platību maksājumi tika minēti kā būtiski saimniecību atbalstam gan mazajās, gan lielajās saimniecībās. Kā nozīmīga problēma saistībā ar zemes apsaimniekošanu tika minēts lielais nomas zemju īpatsvars un nestabilitāte šo zemju ilgtermiņa apsaimniekošanā.

Platību maksājuma palielināšana, LIZ atjaunošanas atbalsts, tirgus veicināšana un valsts intervence tika minēti kā nozīmīgākie pasākumi, lai veicinātu zemes izmantošanu lauksaimniecībā. Lielākā daļa (80%) respondentu uzskata, ka neapsaimniekotā un pamestā zeme ir jāatgriež lauksaimnieciskajā ražošanā.

Literatūra

1. Latvijas lauku telpas attīstība un tās iespējamie nākotnes scenāriji (2012). Informatīvs materiāls diskusijām: Kādiem būt Latvijas laukiem. http://www.laukutikls.lv/citi_pasakumi/2948-latvijas_lauku_telpas_attistiba_un_tas_iespejamie_nakotnes_scenariji – Resurss aprakstīts 2012. gada 5. novembrī.
2. Lauku attīstības programma 2007. – 2013. gadam (2006). Zemkopības ministrija. <http://www.zm.gov.lv/index.php?sadala=1017&id=14374> – Resurss aprakstīts 2012. gada 10. oktobrī.
3. MK noteikumi Nr.173. (2011). „Kārtība, kādā tiek piešķirts valsts un Eiropas Savienības atbalsts lauksaimniecībai tiešā atbalsta shēmu ietvaros”. *Latvijas Vēstnesis*, 44, 18.03.2011. <http://www.likumi.lv/doc.php?id=227324> – Resurss aprakstīts 2012. gada 10. oktobrī.
4. Nikodemus O., Bell S., Grīne I., Liepiņš I. (2005). The Impact of Economic, Social and Political Factors on the Landscape Structure of the Vidzeme Uplands in Latvia. *Landscape and Urban Planning*, Vol. 70, p. 57 – 67.
5. Lauksaimniecības zemes izmantošanas efektivitātes un iespēju novērtējums (2012). Latvijas Valsts augļkopības institūts. http://www.lvm.lv/lat/lvm/zinatniskie_petijumi/jaunami/?doc=15041 – Resurss aprakstīts 2012. gada 5. novembrī.