



# LATVIJAS PAŠVALDĪBU SAVIENĪBA

Mazā Pils iela 1, Rīga, LV-1050  
Tāl. 67226536, fakss 67212241  
e-pasts: [lps@lps.lv](mailto:lps@lps.lv)  
[www.lps.lv](http://www.lps.lv)

Nod. maks. kods: LV40008020804  
Nor. kods LV53UNLA0001001700906  
AS "SEB banka"  
kods UNLALV2X

Rīga

25.03.2013. Nr. 0320130658/A483

Uz TAP VSS - 206

Vides aizsardzības un reģionālās  
attīstības ministrijai

*Par koncepcijas projektu „Par pašvaldību finanšu  
izlīdzināšanas sistēmas uzlabošanu”*

Latvijas Pašvaldību savienība (LPS) ir iepazinusies ar koncepcijas projektu „Koncepcija par pašvaldību finanšu izlīdzināšanas sistēmas uzlabošanu” (tālāk tekstā Koncepcija) un Ministru kabineta rīkojuma projektu „Par Koncepciju par pašvaldību finanšu izlīdzināšanas sistēmas uzlabošanu”, kas paredz atbalstīt Koncepcijā piedāvātā risinājuma 1. variantu, un informē, ka Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas (VARAM) izstrādātos dokumentus **nesaskaņo**.

LPS iebildumi pret Koncepcijas risinājuma 1. variantu:

- 1) Nav iestrādāts mehānisms, kas nodrošinātu pašvaldību pašu resursu apjoma izmaiņas atbilstoši ieņēmumu izmaiņām valsts budžetā kopumā. Paplašinātās Ministru kabineta komitejas 2012. gada 24. septembra sēdē (protokols Nr. 36, 1.§ 8. punkts) ir dots uzdevums VARAM kopīgi ar Finanšu ministriju un LPS strādāt pie pašvaldību budžeta plānošanas vidējā termiņā ieviešanas, paredzot pašvaldību bāzes ieņēmumus trīs gadu periodam, to saistot ar pašvaldību finanšu izlīdzināšanu (PFI) turpmākajiem gadiem. Šajā variantā PFI sasaiste ar pašvaldību ieņēmumiem kopumā nav iestrādāta.

2005. gadā Eiropas Padomes (EP) Ministru komitejas izteiktā rekomendācija dalībvalstīm nodrošināt publisko finanšu līdzekļu godīgu sadali starp dažādiem pārvaldes līmeņiem, ņemot vērā katram no šiem līmeņiem noteikto atbildību un pārmaiņas atbildībā, kā arī ekonomisko situāciju, aktualitāti nav zaudējusi. Uz nepietiekamu pašvaldību pašu resursu apjomu Latvijai EP norādīja arī 2011. gadā;

- 2) iedzīvotāju ienākuma nodokļa (IIN) ieņēmumu prognozes sadales maiņas gadījumā zūd saikne starp konkrētās pašvaldības teritorijā dzīvojošo (deklarēto) cilvēku nomaksāto nodokļa apjomu un pašvaldības ieņēmumiem. 1. variantā nav svarīgs strādājošo skaits teritorijā, strādājošo skaita izmaiņas (pieaugums vai samazinājums);

vidējās darba samaksas lielums un tā izmaiņas u.c. ekonomisko situāciju raksturojoši faktori. Nav svarīgi, vai attiecīgajā pašvaldībā tiek veicināta uzņēmējdarbības vides attīstība vai ne. Pašvaldībai piekrītošo IIN ieņēmumu apjomu nosaka tikai tās administratīvajā teritorijā deklarēto personu skaits. Pašvaldības tiek stimulētas domāt nevis par teritorijas ekonomisko attīstību, bet gan par cilvēku pārvilināšanu no citām teritorijām. Turklāt pārvilināšanas taktikai būs dubults efekts: 1) palielināsies ieņēmumi no IIN; 2) palielināsies ieņēmumi no IIN daļas, kas tiek sadalīta atbilstoši izdevumu kritērijiem, jo 99,97% no izdevumu raksturojošo kritēriju īpatsvara veido demogrāfiskie kritēriji (jo vairāk iedzīvotāju, jo lielāki ieņēmumi);

- 3) Konceptijā ir norādīts, ka viens no esošās PFI sistēmas trūkumiem ir nepietiekamais izlīdzināšanas dziļums. Vienlaikus norādīts, ka VARAM ir izstrādājusi modeli (Konceptijas 1. variantu), lai šo trūkumu novērstu. Konceptijā gan nav paskaidrots, kādā veidā šis trūkums ir novērsts, jo izlīdzināšanas dziļums salīdzinājumā ar esošo sistēmu nav mainījies. Piemēram, atšķirība starp lielākajiem ieņēmumiem un mazākajiem ieņēmumiem uz 1 iedzīvotāju valstī gan esošajā PFI sistēmā, gan VARAM piedāvātajā 1. variantā ir 2,1 reize, attiecība starp lielākajiem un mazākajiem ieņēmumiem uz 1 iedzīvotāju nemainās arī republikas pilsētu un novadu grupā. Lūdzam koncepciju papildināt ar skaidrojumu, kādā veidā šajā variantā ir novērsts iepriekš minētais trūkums – nepietiekams izlīdzināšanas dziļums (līmenis);
- 4) 1. variantā paredzēts, ka valsts budžeta dotāciju var saņemt pašvaldības, kuru vidējie ieņēmumi uz vienu iedzīvotāju ir mazāki par 90% no valstī vidējiem ieņēmumiem no IIN un nekustamā īpašuma nodokļa (NĪN) pēc izlīdzināšanas, taču, ņemot vērā, ka šajā variantā tiek piedāvāts arī turpmāk saglabāt nemainīgu valsts budžeta (VB) dotācijas apmēru, izlīdzināt līdz 90% no vidējiem ieņēmumiem var nebūt iespējams. Piemēram, ar 2013. gada datiem, kā liecina VARAM aprēķins, lai nodrošinātu visām pašvaldībām ieņēmumus 90% apmērā no valstī vidējā uz 1 iedzīvotāju, nepieciešamais VB dotācijas lielums būtu 25,300 milj. latu, taču VARAM variantā paredzētā dotācija ir 19,996 milj. latu, līdz ar to pašvaldībām ieņēmumus uz 1 iedzīvotāju var izlīdzināt tikai 79% apmērā. Ja ir nemainīga VB dotācija, bet pieaugoši pašvaldību ieņēmumi, ieņēmumu atšķirība uz vienu iedzīvotāju starp pašvaldībām palielināsies. Būtībā ir izstrādāts modelis, kas vērsts nevis uz atšķirību mazināšanu, bet gan uz palielināšanu.

Ņemot vērā iepriekš minēto, jāatzīmē arī ieņēmumu neprognozējamības faktors ilgākā termiņā. Nezinot izlīdzināšanas līmeni, attiecīgi nav iespējams mērķtiecīgi plānot budžetu, rīcības un investīciju iespējas vidējā termiņā vai ilgtermiņā. Plānojot pašvaldības finanšu iespējas uzņemties ilgtermiņa saistības investīciju projektiem,

tiek vērtēti nākotnes ieņēmumi. Ja nav pārlicības, ka ieņēmumi ļaus nodrošināt arī kredītmaksājumus, var tikt pārtraukta vai bremsēta infrastruktūras projektu realizācija. 1. varianta aprēķinā ar 2013. gada datiem valsts budžeta dotāciju saņem 73 pašvaldības (61%);

- 5) Konceptijā kā trūkums ir norādīts, ka PFI mērķis esošajā likumā neatbilst Reģionālās politikas pamatnostādņēs līdz 2020. gadam norādītajam PFI mērķim, ka pašvaldību finanšu izlīdzināšana ir reģionālās politikas instruments. Konceptijā nav plašāk paskaidrots, kāds tieši ir reģionālās politikas mērķis (vai mērķi) un kādā veidā PFI tiks lietots kā instruments tā (vai to) sasniegšanai.

Ja vērtē 1. varianta rezultātus (ieņēmumus pēc izlīdzināšanas) sadalījumā pa reģioniem, kā atsevišķu vienību izdalot Rīgu, tad redzams, ka ieņēmumi salīdzinājumā ar esošo PFI sistēmu pieaug tikai Rīgā, pārējos reģionos ieņēmumi samazinās. Latgalē, kurai jau šobrīd ir izstrādāts atsevišķs glābšanas plāns, ieņēmumi kopumā, realizējot 1. variantu, ar 2013. gada datiem samazinātos par 2,2%. Skatot Latgales reģiona pašvaldības atsevišķi, ieņēmumu pieaugums paredzēts tikai Rēzeknei un Daugavpilij, novadiem vērojams būtisks ieņēmumu samazinājums. Piemēram, Aglonas novadā aprēķināts ieņēmumu samazinājums par 6,5%, Alūksnes novadā par 5,5%, Balinavas novadā par 2,3%, Balvu novadā par 5,3%, Ciblas novadā par 2,3%, Dagdas novadā par 5,4%, Daugavpils novadā par 4%, Kārsavas novadā par 6,2%, Krāslavas novadā par 4,9%, Ludzas novadā par 2,5%, Rēzeknes novadā par 6,7%, Rugāju novadā par 7%, Viļakas novadā par 6,4%, bet Zilupes novadā – par 6,6%. Lūdzam koncepciju papildināt ar izvērstu skaidrojumu, kas pamatots ar aprēķina rezultātiem, kādā veidā pašvaldību finanšu izlīdzināšana kalpos par reģionālās politikas instrumentu un konkrēti kādus mērķus ar šā instrumenta palīdzību ir plānots sasniegt;

- 6) 1. variantā piedāvātajai izlīdzināšanas sistēmas maiņai, vērtējot izlīdzināšanas rezultātus, ir būtiski negatīva ietekme uz ļoti lielu daļu pašvaldību. Pēc VARAM veiktā aprēķina, 94 novadiem jeb 85% no visiem novadiem ieņēmumi salīdzinājumā ar esošo sistēmu samazināsies. No 94 novadiem Pierīgas novadu ir tikai 19. Piemēram, bez jau iepriekš pieminētajām Latgales pašvaldībām Vaiņodes novadam ieņēmumi samazināsies par 9,8%, Priekules novadam par 8,7% (par 193,4 tūkst. latu), Varakļānu novadam par 8,5% (par 109,8 tūkst. latu), Kuldīgas novadam par 8,2% (par 750 tūkst. latu), Aizputes novadam par 8,5% (par 299,5 tūkst. latu), Kandavas novadam par 8,1% (267,5 tūkst. latu), Tukuma novadam par 7,4% (847,8 tūkst. latu) utt.

LPS nav pieņemams, ka 1. variantā ievērojamai daļai pašvaldību ieņēmumi būtiski samazināsies. Ieviešot jaunu modeli, ieguvumu sadalei vismaz pašvaldību grupu līmenī būtu jābūt sabalansētai, jo

visām pašvaldībām noteiktas vienādas funkcijas, visām pašvaldībām izvirzītas vienādas prasības. 1. variants paredz, ka republikas pilsētu vērtētie ieņēmumi pieaugs par 3% (par 13 milj. latu), Pierīgas novadiem ieņēmumi samazināsies par 2% (par 2,8 milj. latu), bet pārējiem novadiem ieņēmumi samazināsies par 4% (par 10,2 milj. latu). Tātad no novadiem par labu republikas pilsētām tiek izņemti 13 milj. latu.

Izmaiņas pašvaldību ieņēmumos pēc izlīdzināšanas Koncepcijas 1. variantā salīdzinājumā ar 2013. gada PFI aprēķina rezultātiem (ar papildu dotācijām RP un novadiem):

	latos	%
<b>Pēc administratīvā dalījuma</b>		
Republikas pilsētas	13 005 943	3,0
Novadi	-13 005 940	-3,4
<i>T.sk.</i>		
<i>Pierīga</i>	-2 839 491	-2,2
<i>Pārējie novadi</i>	-10 166 449	-4,1
<b>Pēc dalījuma iemaksu veicēji PFI fondā / dotācijas saņēmēji no PFI fonda (2013. gads)</b>		
<b>Republikas pilsētas</b>		
Donori	10 829 364	3,1
Dotāciju saņēmēji	1 102 309	2,2
Atrodas „pelēkajā zonā”	1 074 270	4,3
<b>Novadi</b>		
Donori	-1 346 535	-2,0
Dotāciju saņēmēji	-11 674 141	-4,4
Atrodas "pelēkajā zonā"	14 736	0,0
<b>Pēc iedzīvotāju blīvuma teritorijā</b>		
Pašvaldības, kurās iedzīvotāju skaits uz 1 km <sup>2</sup> ir		
lielāks par 1000	11 282 904	3,0
no 500 līdz 999	1 723 039	3,6
no 100 līdz 499	-380 646	-1,2
no 50 līdz 99	-1 196 387	-2,5
no 30 līdz 49	-635 281	-1,3
no 10 līdz 29	-10 010 024	-4,6
<b>Pēc reģionālā dalījuma (pašvaldību sadalījums atbilstoši plānošanas reģioniem)</b>		
Rīga	9 220 747	3,3
Pierīga (bez Rīgas)	-1 550 111	-1,0
Vidzeme	-2 400 032	-3,2
Kurzeme	-1 459 501	-1,5
Latgale	-2 307 879	-2,2
Zemgale	-1 503 222	-1,6

No Koncepcijas risinājuma 1. variantā apraksta nav skaidrs mērķis, ko VARAM ar izlīdzināšanas sistēmas maiņu vēlas panākt. Līdzšinējais mērķis atbilstoši likumam „Par pašvaldību finanšu izlīdzināšanu” – radīt pašvaldībām līdzīgas iespējas ar likumu noteikto funkciju izpildei, ņemot vērā pašvaldību sociālekonomiskās atšķirības – 1. variantā vairs netiek izvirzīts.

LPS **atbalsta** Konceptijas risinājuma 3. variantu, kas paredz saglabāt esošās PFI sistēmas pamatprincipus un kopējo pašvaldību finanšu nepieciešamību noteikt kā pašvaldību izlīdzināmo ieņēmumu apjoma proporciju no valsts kopējiem nodokļu ieņēmumiem. LPS dome š.g. 27. februārī pieņēma rezolūciju „Par pašvaldību finanšu izlīdzināšanas modeli”, kurā izteikts

- 1) aicinājums valdībai un Saeimai atbalstīt LPS sagatavoto likumprojektu, kurš saglabā sistēmas pēctecību un ievēro šādus nosacījumus:
  - a. finanšu nepieciešamību nosaka proporcionāli visu nodokļu kopsummai (ieskaitot VSOA iemaksas 2. pensiju līmenī), un tā pieaug līdz ar pašvaldību nodokļu daļas pieaugumu kopējos valsts un pašvaldību nodokļu ieņēmumos,
  - b. papildus četriem demogrāfiskajiem izlīdzināšanas kritērijiem tiek ieviests piektais objektīvais kritērijs – teritorija,
  - c. ieviešot piekto kritēriju un palielinot kopējās pašvaldību finanšu nepieciešamības proporciju, vienādo aprēķina algoritmu republikas pilsētām un novadiem,
  - d. atteikšanās no pašvaldību dalījuma grupās un piektā – teritorijas – kritērija ieviešana veicama, tikai nodrošinot pietiekamu valsts budžeta dotāciju, lai kompensētu novadu pašvaldību ieņēmumu samazinājumu;
- 2) noraidījums VARAM piedāvātajam PFI sistēmas maiņas risinājumam (Konceptijas 1. variants), jo tas potenciāli destabilizē pašvaldību finanšu sistēmu.

3. variantā tiek saglabāti esošās pašvaldību finanšu izlīdzināšanas sistēmas pamatprincipi un vienlaikus atšķirībā no VARAM atbalstītā 1. varianta novērsti ministrijas konstatētie trūkumi:

- izpildīts Ministru kabineta komitejas 2012. gada 24. septembra sēdē dotais uzdevums pašvaldību bāzes ieņēmumus vidējā termiņā saistīt ar PFI. Nosakot finanšu nepieciešamību kā noteiktu procentu no valsts konsolidētā kopbudžeta nodokļu ieņēmumiem, tiktu ievērota proporcionalitāte nodokļu ieņēmumu sadalē starp valsti un pašvaldībām. Jo lielāki nodokļu ieņēmumi valstī kopumā, jo lielāka finanšu nepieciešamība, jo lielāks pašvaldībām pieejamais līdzekļu apjoms. Ja valstī kopumā nodokļu ieņēmumi samazinās, sarūk arī pašvaldību finanšu nepieciešamība un attiecīgi samazinās pašvaldībām pieejamais līdzekļu apjoms. Pašvaldību budžeti mainītos atbilstoši situācijai valsts budžetā kopumā;
- samazinās atšķirības starp lielākajiem ieņēmumiem un mazākajiem ieņēmumiem uz 1 iedzīvotāju gan valstī kopumā, gan republikas pilsētu pašvaldību un novadu grupās;

- variantā iestrādātais valsts budžeta dotācijas mehānisms veicinās valsts ieinteresētību vienmērīgas un līdzsvarotas valsts teritorijas attīstībā. Jo vienmērīgāk attīstīsies reģioni, jo mazāka valsts budžeta dotācija būs nepieciešama pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fondam. Un pretēji – ja reģionos attīstība nenotiks, nepieciešamā valsts budžeta dotācija būs lielāka. Piemēram, ja valdības atbalstītais rīcības plāns Latgales reģiona izaugsmei būs veiksmīgs, jau tuvākajos gados vismaz daļai Latgales pašvaldību ieņēmumiem no IIN vajadzētu pieaugt (nodarbinātības pieaugums, vidējās darba algas palielinājums u.tml.). Katrai konkrētai pašvaldībai nav instrumentu, kā veicināt citu pašvaldību attīstību, tas ir valsts līmeņa jautājums;
- nav nepieciešami grozījumi virknē citu normatīvo aktu – likumos „Par iedzīvotāju ienākuma nodokli”, „Likumā par budžetu un finanšu vadību”, „Par pašvaldību budžetiem”, Ministru kabineta 27.12.2005. noteikumos Nr. 1031 „Noteikumi par budžetu izdevumu klasifikāciju atbilstoši ekonomiskajām kategorijām” u.c.

LPS neatbalsta arī Konceptijā ietverto 2., 4. un 5. variantu.

## 2. variants:

- 2. variantā salīdzinājumā ar 1. variantu ir mainīta IIN sadales proporcija starp nodokļa maksātāja deklarēto dzīvesvietu un pašvaldības finanšu nepieciešamību (šajā variantā tā noteikta 92% un 8% (1. variantā sadalījums attiecīgi bija 50% / 50%)) un ārpus izlīdzināšanas *iznests* NĪN. 92% IIN ieņēmumu sadalīšana pēc iedzīvotāju skaita (jo vairāk pašvaldībā deklarēto personu, jo lielāks finansējums, tātad izteikts atbalsts blīvi apdzīvotām teritorijām) un NĪN ieņēmumu lielā atšķirība plaisu starp pašvaldību ieņēmumiem pēc izlīdzināšanas vēl vairāk palielinās. 2013. gadā Rīgas prognozētie ieņēmumi no NĪN veido 48,8% no pašvaldību kopējās NĪN prognozes, vēl citu 5 republikas pilsētu (Jūrmalas, Liepājas, Ventspils, Jelgavas, Daugavpils) – 13,5% un Pierīgas – 13,9%; t.i., 34 pašvaldību (25,5% pašvaldību) prognozētie NĪN ieņēmumi veido 76,2% no kopējās NĪN prognozes. Atšķirība starp lielākajiem ieņēmumiem un mazākajiem ieņēmumiem uz 1 iedzīvotāju valstī VARAM piedāvātajā 2. variantā palielinās līdz 2,2 reizēm;
- vērtējot pēc pašvaldību administratīvā dalījuma, republikas pilsētu ieņēmumi salīdzinājumā ar 2013. gada PFI aprēķinu pieaug par 3,6% (1. variantā – par 3%), novadu ieņēmumi samazinās par 4,1% (1. variantā – par 3,4%). Būtiski pieaug to pašvaldību ieņēmumi, kurās iedzīvotāju blīvums ir lielākais. Teritorijās, kurās iedzīvotāju skaits ir lielāks par 1000 uz vienu kvadrātkilometru, ieņēmumi šajā variantā palielināsies par 3,6% (1. variantā – par 3%), teritorijās ar iedzīvotāju skaitu no 500 līdz 999 uz vienu kvadrātkilometru – par 3,9% (1. variantā – par 3,6%), savukārt teritorijās ar mazāku iedzīvotāju blīvumu ieņēmumi samazināsies vēl straujāk. Piemēram, teritorijās ar

iedzīvotāju skaitu no 100 līdz 499 uz vienu kvadrātkilometru – par 3,6% (1. variantā – par 1,2%), teritorijās ar iedzīvotāju skaitu no 50 līdz 99 uz vienu kvadrātkilometru – par 3,5% (1. variantā – par 2,5%);

- 2. variantā piedāvātajai izlīdzināšanas sistēmas maiņai, vērtējot rezultātus, tāpat kā 1. variantā, ir būtiski negatīva ietekme uz novadu pašvaldību ieņēmumiem. Pēc VARAM veiktā aprēķina, 95 novadiem (86% no visiem novadiem) ieņēmumi salīdzinājumā ar esošo sistēmu samazināsies. Pierīgas novadi no 95 novadiem ir 22;
- konceptuāli uz 2. variantu attiecināmi tie paši iebildumi, kas tika izteikti pret 1. variantu;
- kā priekšrocība 2. variantam Konceptijā minēta pašvaldību motivācija paaugstināt NĪN ieņēmumus. Likumā „Par nekustamā īpašuma nodokli” paredzētas tiesības pašvaldībām noteikt nodokļa likmi robežās no 0,2% līdz 1,5%. Nodokļa ieņēmumus iespējams palielināt, tikai ceļot NĪN likmi mājoklim (līdz 1,5%). Pat ja mājoklim pielietotu maksimālo likmi (1,5%), ņemot vērā mājokļu kadastrālo vērtību reģionos, ieguvums no NĪN likmes palielināšanas mājoklim, visticamāk, nesegs ieņēmumu samazinājumu izlīdzināšanas maiņas rezultātā. Līdz ar to Konceptijā minētā priekšrocība attiecībā uz NĪN ir apšaubāma.

#### 4. variants:

- nav iestrādāts mehānisms, kas nodrošinātu pašvaldību pašu resursu apjoma izmaiņas atbilstoši ieņēmumu izmaiņām valsts budžetā kopumā;
- neatbilst LPS domes š.g. 27. februārī rezolūcijā „Par pašvaldību finanšu izlīdzināšanas modeli” noteiktajam, ka atteikšanās no pašvaldību dalījuma grupās un piektā – teritorijas – kritērija ieviešana veicama, tikai nodrošinot pietiekamu valsts budžeta dotāciju, lai kompensētu novadu pašvaldību ieņēmumu samazinājumu;
- salīdzinājumā ar esošo sistēmu palielinās atšķirība starp lielākajiem ieņēmumiem un mazākajiem ieņēmumiem uz 1 iedzīvotāju valstī, kā arī republikas pilsētu un novadu grupās;
- būtiskai daļai pašvaldību ieņēmumi būtiski samazināsies.

#### 5. variants:

- salīdzinājumā ar esošo sistēmu būtiski palielinās atšķirība starp lielākajiem ieņēmumiem un mazākajiem ieņēmumiem uz 1 iedzīvotāju valstī (no 2 līdz 4 reizēm), kā arī republikas pilsētu un novadu grupās;
- nav iestrādāts mehānisms, kas nodrošinātu pašvaldību pašu resursu apjoma izmaiņas atbilstoši ieņēmumu izmaiņām valsts budžetā kopumā;

- lielākajai daļai pašvaldību (70 pašvaldībām jeb 59%) ieņēmumi būtiski samazināsies.

Priekšsēdis

Andris Jaunsleinis

25.03.2013. 9:11

2254

Lāsma Ūbele 67326633, 29539035

[Lasma.ubele@lps.lv](mailto:Lasma.ubele@lps.lv)

Šis dokuments ir parakstīts ar drošu elektronisko parakstu un satur laika zīmogu.