



LATVIJAS PAŠVALDĪBU SAVIENĪBA

Mazā Pils iela 1, Rīga, LV-1050
Tāl. 67226536, fakss 67212241
e-pasts: lps@lps.lv
www.lps.lv

Nod.maks.kods: 40008020804
Nor.konts LV53UNLA0001001700906
AS "SEB banka"
kods UNLALV2X

20.06.2019

Rīga
Nr. 201906/INIC348

Latvijas Bankai

Zināšanai:
Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijai
Finanšu ministrijai
Saeimas Valsts pārvaldes un pašvaldības komisijai
Saeimas Publisko izdevumu un revīzijas komisijai

Jautājumi diskusijā par pētījumu "Kas nosaka pašvaldību budžeta izdevumu atšķirības"

Latvijas pašvaldību savienība (LPS) augsti vērtē Latvijas Bankas iesaistīšanos iespējamās pašvaldību robežu grozīšanas vērtējumā. Diskusiju materiāla autori – Latvijas Bankas eksperti Kārlis Vilerts, Klāvs Zutis un Konstantīns Beņkovskis, izmantojot ekonometriskās metodes, ir konstatējuši negatīvu korelāciju starp iedzīvotāju skaitu novadu pašvaldībās un to izdevumiem uz vienu iedzīvotāju.

Pētījumā tiek izdarīti secinājumi gan par izdevumus ietekmējošiem faktoriem (secināts iedzīvotāju skaita nozīmīgums, salīdzinot ar citiem), gan veikts iespējamo ietaupījumu novērtējums. Nav pētīts, kādi izdevumi pieaug līdz ar iedzīvotāju skaita palielināšanos. Nav izvērtēti faktori, kuru ietekme ir lielāka, nekā iedzīvotāju skaitam.

Tādēļ, iesaistoties diskusijā, LPS aicina Latvijas Banku paust viedokli par vairākām pētījuma problēmām:

1. Regresijas vienādojums varētu būt kļūdainš. Citāts no diskusiju dokumenta 19.lappuses:

“Lai noskaidrotu, kādi faktori ietekmē Latvijas pašvaldību budžeta izdevumus uz vienu iedzīvotāju, izmantota informācija par 110 Latvijas novadu pašvaldībām periodā no 2014. gada līdz 2017. gadam un šāds vienādojums:

$$\ln Y_{p,c,t} = \mu + \rho (\ln P_{o,p,t}) + \pi a_{c,R,a,c,,p,t} + \alpha j_{D,j,p,t} + \beta m_{G,m,p,t} + \gamma F_{p,t} + \theta t + \varepsilon_{p,t} \quad (1),$$

kur atkarīgais mainīgais ($\ln Y_{p,c,t}$) ir logaritms no p pašvaldības uzturēšanas izdevumiem uz vienu iedzīvotāju attiecīgajai c funkcijai¹⁸ t gadā. Lai gan dažkārt pētījumos izmantoti arī pašvaldību budžeta kopējie izdevumi (sk., piemēram, Antoniu Afonsu un Sonija Fernandeša (1)), vairākumā gadījumu priekšroka dota uzturēšanas izdevumiem, jo tie precīzāk atspoguļo pašvaldību pakalpojumu sniegšanas izmaksas un ir mazāk svārstīgi nekā kapitālie izdevumi.¹⁹ ($\varepsilon_{p,t}$) ir regresijas kļūda un (μ) – konstante. Mainīgais ($\ln \text{PoP}_{p,t}$) ir logaritms no iedzīvotāju skaita pašvaldībā ar attiecīgo regresijas koeficientu (ρ), kas atspoguļo, kā mainās pašvaldību budžeta uzturēšanas izdevumi, iedzīvotāju skaitam pieaugot par 1%.

Tā kā pašvaldību izdevumus var ietekmēt arī vairāki citi faktori, regresijā iekļauti šādi kontroles mainīgie:

- ($R_{a,c,p,t}$ ar attiecīgajiem regresijas koeficientiem $\pi_{a,c}$) – attiecīgo funkciju raksturojošie snieguma rādītāji (audzēkņu skaits izglītības iestādēs; dzimšanas, miršanas un laulības reģistrācijas gadījumu skaits; sociālo pabalstu saņēmēju skaits u.c.);
- ($D_{j,p,t}$ ar attiecīgajiem regresijas koeficientiem α_j) – citi demogrāfiskie un administratīvie faktori (par darbības vecumu jaunāku un vecāku iedzīvotāju īpatsvars; apdzīvotības blīvums un pagastu skaits);²⁰
- ($G_{m,p,t}$ ar attiecīgajiem regresijas koeficientiem β_m) – ģeogrāfiskie rādītāji (attālums līdz tuvākajai republikas pilsētai; vai novads atrodas pie Latvijas robežas; reģions u.c.);
- ($F_{p,t}$ ar attiecīgo regresijas koeficientu γ) – PFIF dotācijas īpatsvars budžeta ieņēmumos;²¹
- (θt) – laika fiksētie efekti.

Analīzē izmantota informācija par izdevumiem tām pašvaldību funkcijām, par kurām ir pieejama pietiekami plaša informācija par snieguma rādītājiem un kuru ietvaros sniegto pakalpojumu klāsts ir relatīvi vienāds – vispārējie valdības dienesti (COFOG 1), izglītība (COFOG 9) un sociālā aizsardzība (COFOG 10). Citām pašvaldību funkcijām nav pieejama informācija par to pakalpojumu apjomu, kas ar tām saistīti, un tādējādi nav iespējams precīzi novērtēt iedzīvotāju skaita ietekmi uz izdevumiem.²² Lai gan analīzē izmantotas tikai trīs no 10 pašvaldību funkcijām, ar tām saistītie izdevumi veido 70% no kopējiem novadu pašvaldību uzturēšanas izdevumiem.”

Ceļot naturālā logaritma bāzi e pakāpēs, kas vienādas ar kreiso un labo vienādojuma (1) pusi, iegūstam pētnieku it kā lietoto regresijas vienādojumu

$$Y_{p,c,t} = (\text{PoP}_{p,t})^\rho \cdot e^{\mu + \pi_{a,c} R_{a,c,p,t} + \alpha_j D_{j,p,t} + \beta_m G_{m,p,t} + \gamma F_{p,t} + \theta t + \varepsilon_{p,t}} \quad (2)$$

Redzam, ka (ρ) nav regresijas koeficients, bet gan kāpinātājs iedzīvotāju skaitam pašvaldībā. Tāpat pārējo faktoru apraksts neatbilst tekstā esošajai interpretācijai. Ja no formulas (1) tiktu svītroti abi logaritmi, tad apraksts gandrīz atbilstu lineāras regresijas aprakstam. Tomēr, ja tiek lietota

eksponenciāla regresija, tad pārējo faktoru pievienošana nav īstenota pareizi. Visi papildus faktori funkciju ietekmē eksponenciāli un kā reizinātāji.

Ja pētnieki nav lietojuši vienādojumu, kas ekvivalents (2), tad pētījuma aprakstā vajadzētu parādīt īsto vienādojumu.

2. Nelineāras regresijas gadījumā konkrēta mainīgā apkārtnē parasti līkni aizstāj ar pieskari, tuvinātu ietekmi raksturo ar taisni, kurai ir regresijas koeficients atbilstoši augstāk minētajam citātam. Tomēr šis koeficients katras mainīgā vērtības apkārtnē ir cits. Pētījumā šīs atšķirības nav norādītas.

Vai tiešām ietaupījumi aprēķināmi ar vienu un to pašu regresijas koeficientu visā pārmaiņu intervālā?

3. Regresijas analīzi lieto, lai atrastu cēloņsakarības un novērtētu to ietekmi. Šīs metodes sekmes ir augstākajā mērā atkarīgas no faktoriem, kuru ietekmi jāpārbauda. Ja mērķis ir atklāt pašvaldības resursu efektīvāka izlietojuma iespējas, tad būtu sākotnēji jāatdala faktori ar lielu un mazu ietekmi uz rezultātu. Tiem faktoriem, kuriem ir lielāka ietekme, nekā iedzīvotāju skaitam, būtu jāparādās pārbaudāmo kritēriju sarakstā.

Mazā pašvaldībā galvenais izdevumu pieauguma avots ir neracionāla darba organizācija, ja darbinieki netiek noslogoti augsti produktīvu darbību veikšanai. Jo mazāka pašvaldība, jo vairāk nepieciešami ģenerālisti, kuri veic daudzus vai vairākus atšķirīgu profesiju darba pienākumus. Lielā pašvaldībā ir vairāk speciālistu, taču rodas problēmas ar pakalpojumu pieejamību.

Viens no galvenajiem izmaksu pieauguma faktoriem ir pārregulējums likumos un MK noteikumos. Normatīvie akti piespiež pašvaldības sadārdzināt pakalpojumus, jo neļauj pilnā mērā izmantot darbinieku prasmes un talantu. Kaut arī LPS vairākkārt ir aicinājusi samazināt normatīvismu, pagaidām Saeimā un Ministru kabinetā nav pietiekamas izpratnes par saistību starp normatīvisma mazināšanu un publiskās pārvaldes produktivitāti. Katru nedēļu tiek sacerēti un pieņemti jauni ierobežojumi racionālai valsts un pašvaldību darbībai. Turpinoties šādai tendencei nekādas apvienošanas neizglābs no publisko līdzekļu izšķērdēšanas. Šis faktors šķiet daudz ietekmīgāks, nekā pašvaldības iedzīvotāju skaits.

Cits pakalpojumu sadārdzinājuma avots ir pārmērīga kontrole. Tiek vākti dati, kas aizņem būtisku nedēļas darba daļu, bet kas netiek izlietoti darba analīzei un uzlabošanai. Latvijas Bankas pētījumā ir norādīts, ka trūkst informācijas faktoru ietekmes novērtēšanai, taču tiešajiem darba pienākumiem veltītais laiks ik gadu pieaug centrālās valdības vai patstāvīgu kontrolējošo iestāžu prasību

daudzkāršošanas ietekmē. Arī šis faktors varētu būt ietekmīgāks, nekā iedzīvotāju skaits.

4. Latvijas Bankas pētījumā neparādās mazo pašvaldību priekšrocības. Valsts deleģē pašvaldībām simtiem valsts tiešās pārvaldes uzdevumu. Atšķirībā no pašvaldību autonomajām funkcijām, par politiku šai gadījumā atbild valsts. Centrālajai valdībai no sava budžeta jāmaksā par pašvaldību pieļautajām kļūdām šo valsts funkciju izpildē. Ministrijas varētu uzdot saviem darbiniekiem (vai padoto iestāžu darbiniekiem) pildīt šīs funkcijas. Tomēr tās tiek nodotas pašām mazākajām pašvaldībām, kurā nav specializēta personāla. Tas ir tāpēc, ka dekoncentrēta funkciju veikšana mazās pašvaldībās izrādās daudz lētāka. Teiktais nozīmē, ka daļu no funkcijām ir efektīvāk realizēt nevis lielā, bet gan mazā mērogā.
5. No pētījuma nav redzams, kā izskaidrot acīmredzamu pretrunu. Kaut arī cēloņsakarība ir vāja, vidēji mazajās pašvaldībās ir mazāki ieņēmumi uz vienu iedzīvotāju, nekā lielās. Pētījumā secināts, ka visām 10 COFOG izdevumu klasēm uzturēšanas izdevumi mazām pašvaldībām pieaug. Tas būtu iespējams, ja mazo pašvaldību rīcībā būtu lielāki ieņēmumi. Tomēr tā nav. Nav arī konstatēts, ka mazās pašvaldības atteiktu iedzīvotājiem vai uzņēmējiem kādu funkciju izpildi. Lai ievērotu šo efektu, būtu noteikti jākorrigē regresijas vienādojumu, izlabojot izdevumu monotonu samazināšanos ar pašvaldību lielumu.
6. Nav ievērots arī reālais ekonomiskās attīstības monocentrisms. Vienāda izmēra pašvaldībās Pierīgā un austrumu pierobežā ir būtiski atšķirīga izdevumu struktūra. Pēc 2008.gada reformas vairāk kā 20 pašvaldībām robežas nemainījās. Netiešais sekms rādītājs – depopulācija šajās pašvaldībās 10 pēcreformas gadu laikā bija ievērojami mazāka, nekā pašvaldībās, kuru teritorijas apvienoja.
7. Lai kontrolētu savu pētījumu ticamību Latvijas Banka varētu salīdzināt uzturēšanas izdevumus pašvaldībās ar līdzīgiem nosacījumiem pēc reformas (piemēram – Rēzeknes novadā apvienoja 25 pagastus, bet Baltinavas pagasts kļuva par novadu. Ja rezultātu nosaka iedzīvotāju skaits, tad lielajā pašvaldībā vajadzētu konstatēt ietaupījumu).

Kāpēc nav veikts šāds salīdzinājums? 10 gadi pēc iepriekšējās reformas izslēdz pārejas perioda efektus un ļautu izvērtēt apvienošanas pozitīvo vai negatīvo ietekmi.

Cerībā uz konstruktīvu sadarbību pētījuma pilnveidošanā un piedāvājuma gatavošanā efektīvākai publiskajai pārvaldei Latvijā!

Priekšsēdis

(paraksts*)

Gints Kaminskis

Māris Pūķis 67226536
maris.pukis@lps.lv

* Dokuments ir parakstīts ar drošu elektronisko parakstu un satur laika zīmogu