



LATVIJAS PAŠVALDĪBU SAVIENĪBA

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

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

02.08.2019
Uz 08.07.2019

Rīga
Nr. 201906/INIC348/SP677/NOS583
Nr. 07-08.1/2019/2231

Latvijas Bankai

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

Papildus jautājumi diskusijā par pētījumu "Kas nosaka pašvaldību budžeta izdevumu atšķirības"

Paldies par atbildēm uz mūsu iepriekšējiem jautājumiem!

Kaut arī no uzsāktās diskusijas izriet, ka pētījuma rezultātu tiešas pielietojamības pakāpe ATR reformas izdevumu vai ietaupījumu vērtēšanai nav augsta, publiskajā telpā tiek runāts par Latvijas Bankas (LB) it kā veikto aprēķinu. Daži politiķi pat ir sapratuši, ka veicot reformu ik gadu varēšot ietaupīt vismaz 180 miljonus eiro. Mūsu ieskatā reforma VARAM piedāvātajā veidā izraisīs jaunu emigrācijas vilni un radīs papildus izdevumus budžetā (ko noteiks ar sagaidāmo mēroga ekonomiju konkurējoši faktori):

- attālinot pakalpojumus, būs jāuzlabo ceļu stāvoklis;
- būs nepieciešamas papildus dotācijas sabiedriskajam transportam;
- mazapdzīvotās teritorijās resursu koncentrācija un specializācija palielinās pakalpojumu izmaksas.

Kā jau rakstījām iepriekš, Latvijas Pašvaldību savienība (LPS) augsti vērtē Latvijas Bankas iesaistīšanos iespējamās pašvaldību robežu grozīšanas vērtējumā. Tomēr mūsaprāt, ir nepieciešams noskaidrot nosacījumus, kas lietoti pētījumā un ietekmē vērtējuma rezultātus. Tāpat diskusijas turpinājums būs lietderīgs, ja Latvijas Bankas pētnieki ir iecerējuši turpināt pētījumus pašvaldību finansējuma un pašvaldību darba organizācijas jomās.

Atbildē uz mūsu iepriekšējo vēstuli neesam saņēmuši apmierinošas atbildes uz vairākiem jautājumiem:

- 1) Kāpēc netika vērtēta apvienošanas ietekme 2009. gada reformā? LB aizbildinās, ka pēc COFOG klasifikācijas dati esot iegūstami tikai kopš 2008. gada. Pirmkārt, iepriekš lietotā nozaru klasifikācija labi korelēja ar tā laika COFOG (gan ANO, gan ES detalizācijās). Otrkārt, būtu iespējams izsekot, kā lielo novadu izveidošana ietekmē uzturēšanas izdevumus, salīdzinot ar blakus esošiem mazajiem novadiem. Atbilde liecina par paviršu attieksmi pret pētījumā izvirzīto jautājumu. Pirms vietējo pašvaldību reformas un rajona pašvaldību “reorganizācijas” bija pieejami daudz detalizētāki dati par teritorijām. Tieši pēc reformas sākās statistikas datu slēpšana (neskatoties uz Latvijas Zinātņu akadēmijas akademiķu protestiem). Būtībā atbilde balstās uz to, ka LB eksperti mākot lietot vienas pētījuma metodes, bet neprotot lietot citas, piemērotākas metodes. Tas šai gadījumā nav korekti.
- 2) Apgalvots, ka 3.pielikumā redzams, ka mazo pašvaldību uzturēšanas izdevumi uz vienu iedzīvotāju esot vidēji lielāki, nekā vidēja izmēra un lielās pašvaldībās. Tas neatbilst patiesībai – šajā pielikumā izglītības izdevumos atrodama diametrāli pretēja tendence. Tā kā izglītības izdevumi veido pusi no visiem izdevumiem, tad apgalvojums par uzturēšanas izdevumu trendu nav pietiekami pamatots.
- 3) Netika pēc būtības atbildēts arī uz mūsu piezīmi, ka administratīvie izdevumi lielās un mazās pašvaldībās nav piemēroti salīdzināšanai. Mazā pašvaldībā vispārējās valdības daļā uzrāda funkcijas, kuras lielā pašvaldībā sadala pa nozarēm (pirmajā gadījumā darbinieki komplektējas no ģenerālistiem un struktūrvienības tiek apvienotas, otrajā gadījumā darbā darbiniekus pieņem speciālistu amatos, bet struktūras tiek fragmentētas).
- 4) Tiek izmantots pieņēmums, ka pieaugot iedzīvotāju skaitam, citi faktori no tā nemainās, tomēr tiek iegūts izdevumu samazinājums. Tas ir pretrunā ar reformā iecerēto mēroga ekonomiju. Mazākus izdevumus skolotāju algām iecerēts iegūt, slēdzot mazās skolas un saglabājot lielās. Tad Izdevumi pieaugtu skolu autobusu uzturēšanai, ieņēmumi samazinātos emigrācijas rezultātā, izdevumi transformētos no valsts un pašvaldību budžetiem un mājsaimniecību budžetiem. Tas noteikti nav “citu faktoru nemainības” gadījums.
- 5) Mazajām pašvaldībām tiek pārmests, ka tās mazāk līdzekļu novirza kapitālajiem izdevumiem. Tā nav pašvaldību, bet centrālās valdības izvēles problēma, ka valsts novirza investīcijas uz lielākām pašvaldībām. Investīciju jomā Latvijā nav notikusi finanšu decentralizācija. Nav korekti vainu no nacionālās politikas pārcelt uz vietējo.
- 6) Dīvains ir LB uztraukums par ekvivalentiem pārveidojumiem ar abām regresijas vienādojuma pusēm. Logaritmēt abas vienādojuma puses vai

nē pirms mazāko kvadrātu metodes pielietošanas – tā ir tikai līdzekļa izvēle uzdevuma risināšanā. Mazāko kvadrātu metode logaritmētām vienādojumam neizkropļo rezultātu tikai pie ļoti mazām elastības koeficientu vērtībām.

Kaut arī Diskusiju materiāla autori – Latvijas Bankas eksperti Kārlis Vilerts, Klāvs Zutis un Konstantīns Beņkovskis nav skaidri noformulējuši **galvenos pieņēmumus**, šie pieņēmumi ir būtiski prognožu ticamības vērtējumam. No pieejamā teksta var izdalīt sekojošo:

1) Pašvaldības funkciju veikšanai uzturēšanas izdevumus vēlams minimizēt visām 10 COFOG nozarēm;

Samazināt uzturēšanas izdevumus ir lietderīgi pie fiksētas kvalitātes. Citādi ir – ja pakalpojuma vai produkta apjoms un kvalitāte ir proporcionāli izdevumiem. Piemēram, ceļu uzturēšanā lielāks finansēju ms nozīmē iespēju biežāk aizbērt bedrītes. Samazinot uzturēšanas izdevumus, iegūsim negatīvu efektu.

LB pieņēmums, ka mazāk pabalstu, mazāk manipulāciju, mazāks stundu skaits skolā vienmēr liecinās par labāku pārvaldi nav pareizs. Metodiski pareizi būtu uzturēšanas izdevumus sadalīt divās daļās, no kurām pozitīvi vērtējums samazinājums ir tikai vienā daļā.

Publiskajā pārvaldē bieži pakalpojuma kvalitāte variējama plašās robežās. Piemēram, pēc renovācijas uzlabojas gaisa kvalitāte, bet uzturēšanas izdevumi var sadārdzināties. Pēc bezmaksas WIFI ieviešanas autobusā pieaug biļetes cena.

2) Iedzīvotāju skaits pašvaldībā ir būtisks faktors, no kā atkarīgi pašvaldību uzturēšanas izdevumi;

Ja lietojam LB piedāvāto novadu pašvaldību sadalījumu 3 grupās un pievienojam republikas pilsētas:

- Mazie novadi – 36 pašvaldības ar iedzīvotāju skaitu līdz 4000,
- Vidējie novadi – 42 pašvaldības ar iedzīvotāju skaitu starp 4001 un 10000,
- Lielie novadi – 32 pašvaldības ar iedzīvotāju skaitu sākot ar 10001,
- Republikas pilsētas – 9 neatkarīgi no iedzīvotāju skaita,

, kā arī izvēlamies LB lietotos jaunākos – 2017.gada datus, tad pašvaldību kopējie uzturēšanas izdevumi ir sagrupēti tabulā.

Redzams, ka katrā grupā vidējie uzturēšanas izdevumi kļūdas (var būt atšķirības uzskaitē) ietvaros praktiski neatšķiras, līdzīgas ir arī atšķirības starp minimālo un maksimālo rādītāju grupā. Nedaudz mazāk efektīva pakalpojumu sniegšana ir republikas pilsētās, kurām raksturīgāks lielāks valsts un privāto

investīciju apjoms. Tas varētu būt saistīts ar iepriekš minēto par selektīvu investīciju politiku infrastruktūrā un atsevišķos gadījumos labāku pakalpojumu kvalitāti. Secināt, ka veidojot lielākus novadus būs ietaupījums, aplūkojot šo tabulu nekādi nevar.

Tabula. Četru pašvaldību grupu budžetu uzturēšanas izdevumi uz vienu iedzīvotāju (aprēķināti, izmantojot RAIMIS datus par 2017.gadu)

Pašvaldību grupējums	Iedzīvotāju skaits	Uzturēšanas izdevumi, eiro	Uzturēšanas izdevumi uz vienu iedzīvotāju			
			Vidējie svērtie, eiro/iedz.	Minimālie, eiro/iedz.	Maksimālie, eiro/iedz.	Standartnovirze svērtā eiro/iedz.
Mazie novadi	106 823	106 019 688	992.48	745	1332	128,4
Vidējie novadi	287 260	286 025 225	995.70	727	1366	137,6
Lielie novadi	622 969	617 339 600	990.94	804	1493	133,6
Republikas pilsētas	1 112 268	1 120 671 594	1 007.56	782	1133	90,3

Visas četras grupas tērē aptuveni vienādu uzturēšanas izdevumu summu uz vienu iedzīvotāju, arī variācijas un svērtās standartnovirzes ir aptuveni līdzīgas. Tāpēc vajadzētu atklāti skaidrot metodiku, kā no šāda vienmērīga izdevumu sadalījuma ir izdevies atklāt izdevumu samazinājumu pēc iedzīvotāju skaita lielākās pašvaldībās.

Piemēram, pārveidojot visus mazos novadus par lielajiem, šķietami varētu ietaupīt 150 tūkstošus eiro gadā. Pārveidojot vidējos novadus par lielajiem, varētu iegūt 1 400 000 eiro ietaupījumu. Rezultāti no LB publiski minētās prognozes atšķirtos gandrīz simtkārtīgi. Vienmērīgā izdevumu izkliede visās četras pašvaldību grupā liek apšaubīt arī cēloņsakarību starp iedzīvotāju skaitu un uzturēšanas izdevumiem uz vienu iedzīvotāju – citi faktori (kurus LB nav atradusi) varētu būt daudzkārt nozīmīgāki.

3) **Regresijas vienādojumā atrodams viens kāpinātājs ρ , kuram nav indeksu.** Tas nozīmē. Ka pa gadiem un nozarēm elastība maz mainās. Autori pieņēmuši, ka ar nelielu kļūdu apraksta cēloņsakarību starp iedzīvotāju skaitu un uzturēšanas izdevumiem – šis kāpinātājs ir kopīgs visām 10 COFOG klasēm;

Diskusiju materiālā publicētās 1.-3. tabulas šo pieņēmumu neapstiprina. Autori 1.kolonā aprēķina kāpinātāju ρ neņemot vērā citus regresijas vienādojuma locekļus, bet izmantojot neapprakstītu pašvaldības atalgojuma indeksu. Tad trīs COFOG nozarēm iegūtas vērtības:

- Valdības dienestiem -0,204;
- Izglītībai -0,036;
- Sociālajai aizsardzībai -0,087.

Ja neizmanto pašvaldības atalgojuma indeksu, bet papildina regresiju ar virkni “autoriem pieejamu” izdevumu un veikuma rādītāju, tad iegūtas citas vērtības (6.kolona):

- Valdības dienestiem -0,150;
- Izglītībai -0,082;
- Sociālajai aizsardzībai -0,065.

Tabulās atrodamas visdažādākās ρ vērtības, taču nekur nav minēts, kādu vērtību autori izmanto prognozei (t.i. nav parādīti visu faktoru summārās ietekmes rezultāti). Nav paskaidrots, kā iegūta negatīva ρ vērtība izglītībai.

4) Trīs izpētītajās nozarēs rezultātus jākorģē ar pašvaldībā strādājošo vidējā atalgojuma indeksu (diemžēl par šo indeksu nekas nav paskaidrots, vai tas attiecas uz pašvaldības darbiniekiem, vai uz pašvaldībā nodarbinātajiem, vai uz pašvaldības nodokļu maksātājiem).

Šāda būtiska elementa nepaskaidrošana ir nekorekta. No teksta rodas iespaids, ka pirms aprēķinu veikšanas katrai pašvaldībai Valsts kases dati tiek reizināti ar kādu diskusiju materiālā neaprašītu koeficientu.

5) Kontroles faktori, ko izmanto pierādāmās cēloņsakarības pamatošanai, nav saistīti ar pamatfaktoru – iedzīvotāju skaits.

Šis ir pieņēmums, kas būtiski pazemina pētījuma ticamību. Pašvaldību apvienošana attālina pakalpojumus no iedzīvotājiem, samazina piederības sajūtu teritorijai, veicina resursu koncentrāciju jaunajā centrā un nomales efektu citās teritorijās. Tas ietekmē daļu no pētnieku izmantotajiem kritērijiem, jo demokrātiski ievēlēta pašvaldība pieņem lēmumus jaunos apstākļos atbilstoši jaunajai vēlētajū struktūrai.

Piemēram, pagastu skaits aug līdz ar iedzīvotāju skaitu, daudzos gadījumos efekts ir tuvs tieši proporcionālam. Ja pirms reformas 4 novados vidēji bija 6 pagasti, tad pēc reformas skaits būs 24. Pieaugot pagastu skaitam par 18 izdevumi pieaugs (izmantojot diskusijas materiāla autoru aprēķinātos 6.kolonas kāpinātājus):

- Valdības dienestiem $\exp(0,014 \times 18) = 1,287$ reizes;
- Izglītībai $\exp(0,007 \times 18) = 1,134$ reizes;
- Sociālajai aizsardzībai $\exp(0,012 \times 18) = 1,241$ reizes.

Diskusijas materiāla autoru iegūtie koeficienti it kā rāda, ka sākumskolas un pamatskolas pretēji valdības uzstādījumiem pagastos jau bijušas likvidētas pēc novadu iniciatīvas, jo pagastu skaita ietekme uz izglītības izdevumiem ir mazāka.

Šī pieņēmuma izraisīto kļūdu gan mazina izvēlētie kontroles faktori, kuri nav izvēlēti no tiem, kas būtiski ietekmē rezultātu (skat. mūsu iepriekšējo vēstuli).

Piemēram, visi dati norāda, ka pašvaldību ienākumus (visā Latvijā) daudz būtiskāk ietekmē Rīgā, nevis pārējās republikas pilsētās strādājošie iedzīvotāji. Komunikācijas ir svarīgas ar lidostu un ar ostām, ar dzelzceļu. Novada ekonomiskais potenciāls ir būtiski atkarīgs no Eiropas tranzīta maģistrāļu tuvuma. Tas viss ir aprakstīts Latvijas autoru darbos par pašvaldībām.

Turpinot iepriekš uzsākto diskusiju, LPS aicina Latvijas Banku:

1. Precizēt viedokli par mūsu minētajiem **6 jautājumiem**, kuros līdz šim neesam saņēmuši pietiekamu skaidrojumu.
2. Apstiprināt vai noliegt, ka mūsu minētie **5 pieņēmumi** ir būtiski, vērtējot LB izmantoto ekonometriskās analīzes modeli (to izpilde saistīta ar analīzes pielietojuma praktiskiem aprēķiniem ticamību).
3. Ja neesam pamanījuši kādus citus papildus pieņēmumus, lūdzu darīt mums to zināmu.
4. Lūdzam informēt, kāda ir atrastā regresijas vienādojuma kļūda un kāds atrasts meklētais elastības koeficients.
5. Lūdzam informēt, kā un kāpēc ticis izmantots pašvaldībā strādājošo atalgojuma indekss. Vai šis indekss ir palīdzējis mainīt izglītības izdevumu elastības zīmi uz pretējo?
6. Lūdzam informēt, vai ir plānots veikt turpmākus pētījumus par pašvaldību ienākumu vai izdevumu prognozēm pēc apvienošanas.

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

Priekšsēža p.i.

(paraksts*)

Mudīte Priede

Māris Pūķis 29197602
maris.pukis@lps.lv

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