**A close-up of a waterfall

Description automatically generatedINFORMATĪVS DOKUMENTS**

Finanšu izlīdzināšana: institucionālie un fiskālie instrumenti teritoriālās nevienlīdzības mazināšanai

**Šons Douertijs [*Sean Dougherty*], Andoni Montess Nebreda [*Andoni Montes Nebreda*], Anti Moisio [*Antti Moisio*] un Mikels Vidāls Bovē [*Miquel Vidal-Bover*]**

**Pārvaldes līmeņu fiskālo attiecību tīkla 18. ikgadējā sanāksme**

**2022. gada 21. un 22. aprīlis**

***SĀKOTNĒJAIS ZIŅOJUMS***

# Finanšu izlīdzināšana: institucionālie un fiskālie instrumenti teritoriālās nevienlīdzības mazināšanai[[1]](#footnote-1)

**1. Finanšu izlīdzināšanas sistēmu izstrādes pamatjautājumi**

*Finanšu izlīdzināšanas mērķis parasti ir ļaut vietējām pašvaldībām nodrošināt salīdzināmu sabiedrisko pamatpakalpojumu līmeni atbilstoši to vajadzībām un atšķirīgajām fiskālajām spējām.*

1. Saistībā ar Pārvaldes līmeņu fiskālo attiecību tīkla nesen publicēto pētījumu par finanšu izlīdzināšanu Fiskālais tīkls un ESAO Uzņēmējdarbības, MVU, reģionu un pilsētu centrs 2022. gada 22. martā kopīgi organizēja darbsemināru. Šajā darba dokumentā ir apkopoti galvenie jautājumi un argumenti, kurus izvirzīja tajā pieaicinātie eksperti: profesori Filips Makkens [*Philip McCann*] (Šefīldas Universitātes Vadības skola (*University of Sheffield Management School*)), Īnida Sleka [*Enid Slack*] (Toronto Universitāte), Lāšs-Ēriks Borge [*Lars-Erik Borge*] (Norvēģijas Zinātnes un tehnoloģiju universitāte), Endrū Rešovskis [*Andrew Reschovsky*] (Viskonsinas Universitāte Medisonā), Djego Martiness-Lopess [*Diego Martinez-Lopez*] (*Universidad Pablo de Olavide*), Vilems Sass [*Willem Sas*] (Stērlingas Universitāte) un Pols Smouks [*Paul Smoke*] (Ņujorkas Universitāte). Pirmajā sadaļā aplūkoti galvenie vispārīgie jautājumi saistībā ar finanšu izlīdzināšanas sistēmu turpmāko reformu, pamatojoties uz šajā jomā paveikto, kas apkopots nesenajā publikācijā “Fiscal Federalism 2022:Making Decentralization Work” [Fiskālais federālisms 2022: decentralizācijas praktiska īstenošana] (OECD, 2021[1]), savukārt otrajā sadaļā aplūkota mazāk pētīta joma, proti, saikne starp finanšu izlīdzināšanu, teritoriālajām atšķirībām un reģionālo politiku.

2. Finanšu izlīdzināšanas (FI) sistēmas, kas pirmo reizi parādījās 20. gadsimta 40. un 50. gados, šodien ir pieejamas lielākajā daļā federālo un decentralizēto ESAO dalībvalstu. Ir daudz dažādu finanšu izlīdzināšanas modeļu. Lielāko daļu var klasificēt atkarībā no tā, vai tie palīdz izlīdzināt fiskālās spējas vai izdevumu vajadzības vai ietver abus šos aspektus; vai tos finansē ar vertikālām vai horizontālām dotācijām; vai to ieviešanas mērķis ir panākt pilnīgu vai daļēju izlīdzināšanu. Tomēr daudzām sistēmām piemīt vairāku iezīmju kopums, un dažas problēmas ir raksturīgas tām visām.[[2]](#footnote-2)

3. Lai gan finanšu izlīdzināšanas sistēmu primārais uzdevums ir nodrošināt finansējuma pietiekamību, jo to mērķis ir radīt vietējām pašvaldībām pietiekamus ieņēmumus, lai tās varētu saviem iedzīvotājiem garantēt sabiedrisko pakalpojumu minimālo līmeni, finanšu izlīdzināšanas īstenošanas pamatā ir arī taisnīguma un efektivitātes apsvērumi. Visus finanšu izlīdzināšanas modeļus vieno ne tikai kopīgs mērķis, bet to raksturīga iezīme ir arī beznosacījumu dotācijas. Proti, izdevumu autonomija ir nepieciešama, lai vietējās pašvaldības varētu labāk izmantot iespējas sniegt tādus sabiedriskos pakalpojumus, kas pielāgoti reģionālajām un vietējām preferencēm un vajadzībām.

4. Abas nesenās krīzes – globālā finanšu krīze 2008.–2009. gadā un Covid‑19 pandēmija 2020.–2021. gadā – radīja lielu fiskālo triecienu valstu, tostarp pašvaldību, budžetiem. Šīs krīzes palielināja arī starpvaldību un teritoriālās atšķirības, jo, piemēram, to ietekme uz visiem valdības līmeņiem, reģioniem un pašvaldībām nebija vienāda (OECD, 2021[2]). Nepieciešamība centrālajai valdībai reaģēt *ad hoc*, lai mazinātu nodokļu ieņēmumu krituma un krasā izdevumu pieauguma ietekmi, jo īpaši veselības aprūpē, liecina, ka faktiskās finanšu izlīdzināšanas shēmas, iespējams, nav tik elastīgas un noturīgas, kā tās ideālā gadījumā varētu būt (OECD, 2021[1]).

5. Turklāt *ad hoc* mehānismu izmantošana parasti sniedz lielāku rīcības brīvību nekā līdzekļu pārvedumi, kas notiek saskaņā ar iepriekš noteiktu formulu. Tas apgrūtina tādu finanšu izlīdzināšanas modeļu izstrādi, kuru vēlamie raksturlielumi, pamatojoties uz iepriekšējo analīzi, ir lielāka vienkāršība, pārredzamība, paredzamība, taisnīgums, objektivitāte, iedarbīgums un efektivitāte.

#### 1.1. Fiskālo spēju strukturālās pārmaiņas, ko izraisījis Covid-19

6. Ņemot vērā Covid‑19 pandēmijas īslaicīgo triecienu valstu finansēm, gandrīz puse valdību prognozēja, ka pēc pandēmijas finanšu izlīdzināšanai paredzēto līdzekļu apjoms samazināsies. Turklāt profesors Endrū Rešovskis apgalvoja, ka pandēmijas ilgtermiņa ietekme uz finanšu izlīdzināšanu varētu radīt fiskālo spēju strukturālās pārmaiņas, nevis izdevumu vajadzības, kuru ietekme galvenokārt bija īstermiņa.

7. Lai gan attālinātā darba apjoms atsevišķās ESAO valstīs ir gandrīz atgriezies pirmspandēmijas līmenī (vidēji), eksperti atzina, ka šī parādība ir viena no galvenajām strukturālajām pārmaiņām, kas varētu mainīt vietējo pašvaldību fiskālās spējas (OECD, 2021[3]). Tās iespējamās sekas uz vietējiem ieņēmumiem ir divējādas.

* + *Samazināta svārstmigrācija*: samazinot birojā pavadāmo darba dienu skaitu, mazinātos svārstmigrantu pieprasījums pēc sabiedriskā transporta, un tas ietekmētu ieņēmumus no tā izmantošanas maksām. Pat ja lielāko daļu lielpilsētu sabiedriskā transporta sistēmu nodrošina reģionālās un vietējās pašvaldības, šī parādība asimetriski ietekmētu lielās pilsētas, jo transporta izmantošanas maksas netiek izlīdzinātas, un tādējādi tās neietekmētu finanšu izlīdzināšanas nolūkā veiktos pārvedumus. Tomēr tas nenozīmē, ka vietējo pašvaldību budžeti netiek ietekmēti, jo laika posmā no 2020. gada līdz 2021. gadam dažos gadījumos *ad hoc* pārvedumus veica centrālās valdības, lai kompensētu šāda veida ieņēmumu samazināšanos.
  + *Dzīvesvietas maiņa*: ilgtermiņā attālinātais darbs varētu radīt iespēju augsti kvalificētiem darbiniekiem pamest pilsētas. Lai gan līdz šim ir pierādījumi tikai par lielākajām pilsētām atsevišķās ESAO valstīs, tas var mainīt to fiskālās spējas, ja nodokļu piemērojums ir atkarīgs no pastāvīgās dzīvesvietas. Tas varētu ietekmēt ieņēmumus no iedzīvotāju ienākuma nodokļiem, kas bieži vien ir daļēji decentralizēti (OECD, 2021[1]). Ja reģionu ar plašu iedzīvotāju ienākuma nodokļa bāzi negūtos ieņēmumus iegūtu teritorijas ar zemākām fiskālām spējām, pazeminātos fiskālo spēju izlīdzināšanas izmaksas.

8. Saskaņā ar profesora Endrū Rešovska teikto vietējā līmenī samazināts pieprasījums pēc biroju telpām un mājokļiem lielpilsētu teritorijās izraisīs cenu mērenību, kas negatīvi ietekmēs nekustamā īpašuma nodokļa ieņēmumus, – tā kopš 2020. gada varētu būt noticis atsevišķās pilsētās, piemēram, Čikāgā, Ņujorkā un Sietlā. Saskaņā ar Masgreiva nosacījumiem par to, kā pilnvaras aplikt ar nodokli sadalāmas pa valdības līmeņiem (Martinez-Vazquez un Sepulveda, 2012[4]), tieši īpašuma nodokļi ir viens no galvenajiem vietējo pašvaldību ieņēmumu avotiem.

#### 1.2. Finanšu izlīdzināšanas apjoms

##### 1.2.1. Izlīdzināšanas pakāpe. Vai pilnīga izlīdzināšana ir mīts?

9. Visbiežāk tiek diskutēts par to, cik plašai vajadzētu būt finanšu izlīdzināšanai. Darbsemināra laikā šajā saistībā tika uzdoti vairāki jautājumi. Nav skaidru pierādījumu tam, vai vislabākā ir pilnīga vai daļēja izlīdzināšana, un pieredze liecina, ka pilnīga izlīdzināšana nenotiek. Patiesībā pat finanšu izlīdzināšanas modeļi, kuru formālais mērķis ir nodrošināt pilnīgu izlīdzināšanu vai kuriem ir likumiski noteikta prasība to izdarīt, neizlīdzina nedz visas fiskālās spējas, nedz visas izdevumu vajadzības. Ir vairāki iemesli, kuru dēļ netiek sasniegta pilnīga finanšu izlīdzināšana un kuri turpmāk izklāstīti aptuvenā to svarīguma secībā.

* + *Izlīdzināšanas ierobežojumi*: ierobežo finanšu izlīdzināšanai atvēlēto līdzekļu apjomu (piemēram, Kanādas reģionālā finanšu izlīdzināšanas sistēma tiek pilnīgi finansēta ar vertikāliem pārvedumiem, ko maksā federālā valdība. Lai ierobežotu finanšu izlīdzināšanas shēmas finansiālo ietekmi uz federālo budžetu, kopš 2009. gada Kanāda piemēro izdevumu ierobežojumus, kuru apmērs tiek atjaunināts katru gadu atbilstoši IKP pieauguma tempiem).
  + *Ieņēmumu paturēšanas likmes*: daļa no nodokļu spējas netiek izlīdzināta, un vietējās pašvaldības patur daļu no gūtajiem ieņēmumiem (piemēram, Spānija piemēro 25 % paturēšanas likmi attiecībā uz reģionālajām fiskālajām spējām, tādējādi tiek izlīdzinātas tikai trīs ceturtdaļas reģionu fiskālo spēju).
  + *Izslēgtie ieņēmumu avoti*: kopumā tiek izlīdzināti tikai nodokļu ieņēmumi. Tādējādi netiek iekļauti ar nodokli neapliekamie ieņēmumi (piemēram, izmantošanas maksas). Turklāt dažās formulās netiek ņemtas vērā dabas resursu nodokļa bāzes vai tām tiek piemērots īpašs režīms, piemēram, Kanādā.
  + *Izslēgtās izdevumu jomas*: tās neuzskata par “pirmās nepieciešamības” vai “pamata” pakalpojumiem. Bieži tiek izslēgtas tādas politikas jomas kā kultūra vai vides politika, kuras sniedz lieliskas iespējas mazināt plaisu starp pilsētām un laukiem, kā tas tiks apspriests otrajā sadaļā.
  + *Izslēgtās jurisdikcijas*: ir vairāki iemesli, kāpēc finanšu izlīdzināšanas sistēmas var aptvert tikai dažas jurisdikcijas. No vienas puses, ja finanšu izlīdzināšanu pilnībā finansē ar vertikālām dotācijām, vietējās pašvaldības, kas nekvalificējas finanšu izlīdzināšanas finanšu piešķīruma pārveduma saņemšanai, tiek automātiski izslēgtas no shēmas. Tāda finanšu izlīdzināšanas sistēma tiek piemērota Kanādas provincēm, kā arī attiecībā uz lielajām pilsētām sešās vietēja mēroga finanšu izlīdzināšanas shēmās valstī (dažās provincēs tiek ņemtas vērā tikai mazas un attālas pilsētas) (Bird un Slack, 2021[5]). No otras puses, asimetriskā decentralizācija var izraisīt dažādu finansēšanas shēmu līdzāspastāvēšanu vienā valstī vai pat reģionos (piemēram, Spānijā tā sauktie *autonomie* apgabali, proti, Basku zeme un Navarra, nepiedalās vispārējā finanšu izlīdzināšanas shēmā).

##### 1.2.2. Fiskālās spējas. Vai vajadzētu izlīdzināt ar nodokli neapliekamos ieņēmumus?

10. Kā norādīts iepriekš, pašreizējās fiskālo spēju formulās ņemti vērā tikai nodokļu ieņēmumi vai bāzes. Turklāt bieži vien tiek izmantotas tikai noteiktas nodokļu bāzes. Tā kā pieaug citu ienākumu kategoriju, piemēram, izmantošanas maksu vai ieņēmumu no valstij piekritīgās mantas, nozīme valstu budžetos, pastāv pretēji viedokļi par to, vai šāda veida valsts ienākumu avoti būtu jāizlīdzina.

11. Tie, kas iebilst, apgalvo, ka tas galu galā novestu pie visu valsts ienākumu izlīdzināšanas. Turklāt tehnisku ierobežojumu dēļ nevar aprēķināt potenciālos ieņēmumus no avotiem, kas nav saistīti ar nodokļiem, tāpēc būtu jāpaļaujas uz faktisko ieņēmumu datiem. Tas nav ieteicams, jo var radīt stimulus izmantot nodokļu konkurenci, lai samazinātu nodokļu likmes. Saskaņā ar profesora Pola Smouka teikto šī problēma ir īpaši aktuāla jaunattīstības valstīs, kur nodokļu autonomijas palielināšana parasti rada iespēju vietējām pašvaldībām atcelt nodokļus (piemēram, Indonēzijā). Lai gan ESAO dalībvalstīs bieži novērojams pretējais, tā, piemēram, ir noticis arī ar īpašuma nodokli Spānijā (Agrawal, Foremny un Martínez-Toledano, 2020[5]). Noteikts nodokļu saskaņošanas līmenis varētu palīdzēt risināt šo problēmu. Turklāt, tā kā ar nodokļiem neapliekamie ieņēmumi laika gaitā ir mazāk noturīgi, finanšu izlīdzināšanas piesaistīšana tiem varētu pasliktināt vietējām pašvaldībām piešķirtā finansējuma paredzamību un kaitēt to budžeta stabilitātei.

12. Savukārt eksperti, kas aicina finanšu izlīdzināšanas regulējumā iekļaut ar nodokli neapliekamos ieņēmumus, apgalvo, ka pretējā gadījumā tiktu izslēgta pieaugoša valsts ieņēmumu daļa. Proti, apņemšanās ievērot starptautisko zaļās pārkārtošanās programmu nozīmē, ka ir jāveicina valsts ieņēmumi no vides nodokļu ieņēmumu bāzes, – tas liecina, ka šis jautājums, visticamāk, kļūs aktuāls, kā to parāda Kanādas finanšu izlīdzināšanas modelis (Snoddon un Tombe, 2019[6]).

13. Turklāt minētie autori apgalvo, ka tas nelabvēlīgi ietekmētu vietējo pašvaldību lēmumus par vides ieņēmumu palielināšanas pasākumu īstenošanu. Piemēram, ar nodokli neapliekamo vides ieņēmumu izslēgšana varētu mudināt neto maksātājas vietējās pašvaldības lobēt alternatīvu risinājumu pieņemšanu attiecībā uz oglekļa nodokļiem, piemēram, emisijas kvotu tirdzniecības sistēmu (ETS) ieviešanu, lai izvairītos no izlīdzināšanas, savukārt neto saņēmējas vietējās pašvaldības vēlētos rīkoties pretēji. Protams, izņemot finanšu izlīdzināšanas asimetriskos modeļus, ja iestādes izvēlētos kādu no alternatīvajiem risinājumiem, tas būtu saistošs visām jurisdikcijām, jo parasti tiek izlīdzinātas nodokļu bāzes, nevis faktiskie ieņēmumi, neatkarīgi no to konkrētās izvēles attiecībā uz nodokļu vai beznodokļu risinājumiem.

14. Plašāk analizējot, rodas jautājums, kāpēc finanšu izlīdzināšanas shēmās būtu jāpiemēro atšķirīgi nosacījumi fiskālajiem instrumentiem, ar kuriem tiek sasniegti vienādi mērķi, izmantojot atšķirīgus līdzekļus. Šī diskusija ir saistīta ne tikai ar SEG emisijām, bet ir izplatīta arī citās vides politikas jomās. Dažās jomās, piemēram, attiecībā uz sastrēgumu nodevām, pastāv nodokļu un beznodokļu alternatīvas (piemēram, ceļu nodevas ir izmantošanas maksas, savukārt transportlīdzekļa īpašumtiesību nodokļi, maksājumi atkarībā no nobrauktā attāluma un vienotas likmes vinjetes tiek uzskatīti par nodokļiem). Tomēr tādās jomās kā maksas noteikšana par sadzīves atkritumiem visi parasti piemērotie fiskālie instrumenti (piemēram, shēma “cik izmet, tik maksā” vai vienreizēji maksājumi) tiek uzskatīti par izmantošanas maksām.

15. Visbeidzot, kā izklāstīts iepriekš, sabiedriskā transporta izmantošanas maksu neizlīdzināšana rada nepieciešamību ieviest *ad hoc* kompensācijas instrumentus, ņemot vērā ieņēmumu ārkārtīgo samazināšanos. Ja kompensācija nav pietiekami mērķtiecīga vai nav pietiekama, kā norādīja profesors Endrū Rešovskis attiecībā uz ārkārtas izlīdzināšanas pārvedumiem skolu apgabaliem ASV, palielinās risks, ka sabiedriskie pakalpojumi netiks nodrošināti vislabākajā līmenī, un tas galvenokārt kaitētu grupām ar zemākiem ienākumiem.

##### 1.2.3. Izdevumu vajadzības. Vai izmaksu atšķirības jāiekļauj izlīdzināšanas formulās?

16. Tā kā gan finanšu izlīdzināšana, gan reģionālā politika (RP) nelabvēlīgi ietekmē mobilitātes lēmumus saistībā ar darbaspēka un kapitāla faktoru, tām ir nozīme vietējo jurisdikciju lieluma un iedzīvotāju blīvuma noteikšanā. Ekonomikas jomas literatūrā tiek uzsvērta aglomerāciju labvēlīgā ietekme uz efektivitāti, jo tās nodrošina apjomradītus ietaupījumus, zināšanu pārpilnību, klasteru un tīklu ietekmi un tādējādi ļauj palielināt produktivitāti un izaugsmi (Neumark un Simpson, 2014[7]). Tie var būt vieni no galvenajiem faktoriem, kas galvaspilsētu reģioniem ļauj sasniegt labākus rezultātus salīdzinājumā ar mazāk apdzīvotiem lauku apvidiem. Iedzīvotāju blīvumu parasti uzskata par pozitīvu mainīgo lielumu arī sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas izmaksu samazināšanai.

17. Tomēr, kā atgādināja Fiskālā tīkla priekšsēdētājs Džunhuns Kims [*Junghun Kim*], līdz ar iedzīvotāju blīvumu palielinās gan apjomradīti ietaupījumi un produktivitāte, gan arī sastrēgumu izmaksas. Tas nozīmē, ka tad, kad sastrēgumu izmaksas pārsniedz ietaupījumu ieguvumus – un tādējādi ir sasniegts jurisdikcijas iedzīvotāju optimālais blīvums / jurisdikcijas lielums –, pārmērīga iedzīvotāju blīvuma dēļ tiek novēroti efektivitātes zudumi. Šīs sekas sauc par apjomradītiem zudumiem, ko galvenokārt izraisa pārāk lielas sastrēgumu izmaksas, un tas rada apgrieztu U veida līkni (**1. attēls**). Eksperti, kas piedalījās darbseminārā, norādīja, ka iedzīvotāju optimālā blīvuma līmenis varētu būt ticis pārsniegts dažās pārapdzīvotākajās lielpilsētu teritorijās, piemēram, Seulā, Korejā, kur šīs problēmas risināšanai ir izveidota jauna galvaspilsēta. Kā ir iespējams noteikt iedzīvotāju optimālo blīvumu?

**1. attēls. Apgrieztā U veida attiecība starp produktivitāti un iedzīvotāju blīvumu**

**A diagram of a normal distribution

Description automatically generated**

Produktivitāte un ekonomiskā izaugsme

18. Iepriekš 1. attēlā ir parādīta hipotēze par apgrieztu U veida attiecību starp produktivitāti un iedzīvotāju blīvumu. Finanšu izlīdzināšanas ietekme uz iedzīvotāju blīvumu nav skaidra un ir atkarīga no katra izlīdzināšanas formulā ietvertā mainīgā lieluma svēruma, izvēlētās izlīdzināšanas pakāpes un no tā, kurā apgrieztās U veida līknes pusē atrodas jurisdikcija. Ja tā atrodas U veida līknes labajā pusē, tad, ņemot vērā to, ka iedzīvotāju motivāciju pārcelties uz mazāk apdzīvotām jurisdikcijām ietekmē gan finanšu izlīdzināšana, gan reģionālā politika, tās kopumā palielinātu ne tikai vienlīdzību, bet arī efektivitāti. Tāda paša scenārija gadījumā, *ceteris paribus*, pilnīga izlīdzināšana būtu daudz labāka par daļēju izlīdzināšanu, ja vien tās rezultātā nemainītos jurisdikcijas pozīcija – uz apgrieztās U veida līknes kreiso pusi.

19. Šai vispārīgajai pieejai ir viens īpašs izņēmums, proti, izmaksu izlīdzināšana izdevumu izlīdzināšanas ietvaros. Kā norādīts iepriekš, galvenais izdevumu postenis, ar kuru saskaras vietējās pašvaldības, ir darbaspēka izmaksas saistībā ar valsts darbiniekiem, kas nodrošina vietējos sabiedriskos pakalpojumus. Tā kā lielākās un blīvāk apdzīvotās pilsētu teritorijās algas un cenas parasti ir augstākas, izmaksu izlīdzināšana varētu motivēt vietējās pašvaldības piemērot šādu parādību veicinošu politiku, lai piesaistītu lielāku pārvedumu piešķīrumu. Jurisdikcijām, kas atrodas apgrieztās U veida līknes labajā pusē, šāda veida izlīdzināšana kaitētu efektivitātei. Visbeidzot, arī izņēmumam ir izņēmums. Ja izlīdzināšanas formulā tiek ņemtas vērā vietējo sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas izmaksas, kas saistītas ar ģeogrāfisko nošķirtību un iedzīvotāju zemo blīvumu, tad izmaksu izlīdzināšana varētu izraisīt iedzīvotāju blīvuma samazināšanos.

20. Priekšlikumos par to, kā mazināt tendenci palielināties atšķirībai starp pilsētām un laukiem, papildus finanšu izlīdzināšanai un reģionālajai politikai tika ierosināts arī ieviest galvaspilsētas un pilsētu reģionālās iemaksas. Galvaspilsētu reģioni un pilsētas jau tagad ir neto maksātāji gan reģionālās politikas, gan finanšu izlīdzināšanas jomā. Tomēr ir izskanējuši iebildumi, ka ir nepieciešama papildu kompensācija, lai tiktu galā ar tā saukto tirgus virzīto galvaspilsētas-reģiona favorītismu.

##### 1.2.4. Aptvērums. Vai visām jurisdikcijām jābūt viendabīgi iekļautām izlīdzināšanā?

21. Kā norādīts iepriekš, ir vairāki apsvērumi (par to liecina arī finanšu izlīdzināšanas modeļu piemēri), kāpēc finanšu izlīdzināšana neaptver visas jurisdikcijas. Profesore Īnida Sleka minēja, ka, nemazinot reģionālā līmeņa finanšu izlīdzināšanas nozīmi, lielāka uzmanība būtu jāpievērš vietējā līmeņa izlīdzināšanai, kas līdz šim ir maz pētīta.

22. Saistībā ar finanšu izlīdzināšanas shēmām ir izteikts gan atbalsts jurisdikcijas pilnīgam aptvērumam, gan iebildumi pret to. No vienas puses, asimetrisku finanšu izlīdzināšanu varētu atbalstīt ekonomisku apsvērumu dēļ, jo, izslēdzot jurisdikcijas ar plašu nodokļu bāzi, būtu vieglāk kontrolēt vertikālo pārvedumu apjomu, kas nepieciešams, lai nodrošinātu izlīdzināšanu. Ja papildus vertikālajiem pārvedumiem tiek sniegtas arī horizontālās dotācijas, šāda veida jurisdikcijas varētu atbrīvot no finanšu izlīdzināšanas iemaksu veikšanas politisku un konstitucionālu iemeslu dēļ. Tā parasti notiek tikai salīdzinoši nelielās jurisdikcijās, jo var tikt nelabvēlīgi ietekmēta teritoriālā vienlīdzība.

23. Asimetriskas finanšu izlīdzināšanas shēmas, visticamāk, parādīsies vietēja līmeņa izlīdzināšanas shēmās. Tā kā federālajās valstīs tām ir mazāka politiskā nozīme, no politiskā skatpunkta vērtējot, dažādu režīmu izveide dažāda veida pašvaldībām izmaksā mazāk. ASV, Kanādā un Spānijas autonomajos apgabalos štati un provinces ir attiecīgi atbildīgi par vietēja līmeņa finanšu izlīdzināšanas izstrādi savā teritorijā. Tādējādi vietējā finanšu izlīdzināšanas struktūra var lielā mērā atšķirties. Kanādā tikai sešas provinces piemēro vietēja līmeņa finanšu izlīdzināšanas shēmas, bet pārējās to nedara. Tas atkal paver iespēju lielākai tiesību asimetrijai un lielākam horizontālās nevienlīdzības riskam, jo pašvaldībām ar vienādām fiskālajām spējām un/vai izdevumu vajadzībām tiktu piemērots atšķirīgs režīms atkarībā no tā, kurā jurisdikcijā tās atrodas.

24. Attiecībā uz jurisdikciju iedalījumu pēc to finanšu izlīdzināšanas modeļa plaši izmantotie mainīgie lielumi citstarp ir jurisdikcijas lielums (iedzīvotāju skaits), attīstība/ienākumu līmenis uz vienu iedzīvotāju vai pat tas, vai to var uzskatīt par “tūrisma galamērķi”, pamatojoties uz brīvdienu māju īpatsvaru. Pirmie pieminētie mainīgie lielumi tiek izmantoti galvenokārt saistībā ar fiskālajām spējām, savukārt pēdējā izmantojums tiek pamatots ar to, ka atkarībā no sezonas ir lielākas izdevumu vajadzības.

25. Varētu gaidīt, ka, pieaugot teritoriālajai nevienlīdzībai valsts iekšienē, palielinās finanšu izlīdzināšanas shēmu asimetrijas tendence. Tomēr tās virziens joprojām ir neskaidrs, jo ietekmējošie aspekti var rasties pretējos virzienos. No vienas puses, sarūkošie reģioni, kā arī mazāk apdzīvotie reģioni arvien vairāk uzstāj, ka finanšu izlīdzināšanas formulās ir precīzāk un skaidrāk jāintegrē to augstākās izmaksas par vienu sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas vienību. Turklāt daži pētnieki aicina internalizēt jurisdikciju savstarpējo mijiedarbību vides jomā un piešķirt kompensācijas dotācijas par “ekoloģiskajiem pakalpojumiem”, ko lauku apvidi sniedz lielpilsētu teritorijām (Ring, 2002[8]). Šis priekšlikums uzlabotu arī vietējo pašvaldību motivāciju iesaistīties starptautiskajās un valsts vides programmās.

26. No otras puses, demogrāfiskās izmaiņas, kas ir palielinājušas plaisu starp pilsētām un laukiem, ir palielinājušas arī nepieciešamo finansējumu, lai izlīdzinātu izdevumu vajadzību (piemēram, veco ļaužu aprūpei) pieaugumu lauku apvidos un pilsētu fiskālo spēju samazināšanos. Vecākais padomnieks Sverkers Lindblāds [*Sverker Lindblad*] vērsa uzmanību, ka šī parādība pastiprinās, kad pensionēti darbinieki pēc aiziešanas no darba tirgus pārceļas atpakaļ uz mazajām pilsētām. Šī pieaugošā vajadzība pēc pārdales starp reģioniem un, iespējams, arī starp indivīdiem, varētu palielināt politisko spriedzi, jo pilsētas pieprasītu uzlabot lauku pilsētu efektivitāti, lai gan tās, iespējams, iekasē lielākus nodokļus nekā lielās pilsētas, kā tas ir Zviedrijas gadījumā. Starp neto saņēmējiem un neto maksātājiem varētu tikt veicināta spriedze ne tikai attiecībā uz finanšu izlīdzināšanu, bet arī reģionālo politiku un pat centrālās valdības teritoriālajiem izdevumiem (piemēram, fiskālo līdzsvaru).

***1.3. Finanšu izlīdzināšana: mērķdotāciju piešķiršana***

27. Kā paskaidroja mūsu priekšsēdētājs Džunhuns Kims, Eiropas hartā, kā arī citos juridiskajos dokumentos prioritāte ir piešķirta dotācijām, kas nav mērķdotācijas, lai tādējādi saglabātu vietējo pašvaldību izdevumu autonomiju un pašpārvaldi kopumā. Lai gan šis jautājums faktiski neattiecas uz finanšu izlīdzināšanu, jo mērķdotācijas principā nevar būt daļa no finanšu izlīdzināšanas modeļiem, mēs to esam iekļāvuši, ņemot vērā tā būtisko nozīmi.

28. Vai ir jāpārskata “tēze”, ka dotācijām jābūt beznosacījumu? Kā jau paskaidrots, mērķdotāciju piešķiršana neļauj vietējām pašvaldībām izmantot dažas fiskālās decentralizācijas priekšrocības. Saskaņā ar hipotēzi par budžeta maksimizēšanu un profesora Lāša-Ērika Borges teikto vietējās pašvaldības dod priekšroku beznosacījumu pārvedumiem, nevis mērķdotācijām un tādējādi finanšu izlīdzināšanai, nevis reģionālai politikai. Tāpēc strukturālās reformas, kas maina līdzsvaru starp abiem instrumentu veidiem, varētu būt politiski pretrunīgas.

29. Kā paskaidroja profesors Pols Smouks, mērķdotāciju piešķiršana ir īpaši pievilcīga, lai risinātu problēmas, ko rada politikas programmu nesaskaņotība dažādos valdības līmeņos. Piemēram, ja zemas institucionālās kvalitātes dēļ ir nepieciešams, lai dotācijas nodrošinātu konkrētu rezultātu, ar nosacījumu, ka tiek veiktas konkrētas reformas vai sniegti noteikti sabiedriskie pakalpojumi. Alternatīvi, piemēram, tās var tikt izmantotas kā instruments, lai nodrošinātu vietējo pašvaldību iesaistīšanos vides programmās, kuras ir noteiktas starptautiskā un valsts līmenī, bet attiecībā uz kurām vietējām pašvaldībām trūkst motivācijas sasniegt izvirzītos mērķus. Visbeidzot, kā norādīja vecākais padomnieks Sverkers Lindblāds, centrālajai valdībai mērķdotāciju piešķiršana varētu šķist pievilcīga, jo tā ļauj uzskatāmi apliecināt atbalstu vietējām pašvaldībām, savukārt finanšu izlīdzināšanas pārvedumi varētu iedzīvotājiem būt mazāk pamanāmi.

30. Saskaņā ar profesora Filipa Makkena [*Phillip McCann*] teikto tam, kā pārvedumi tiek iztērēti, ir būtiska nozīme, lai uzlabotu iedzīvotāju uzticēšanos iestādēm. To pieminēja arī profesors Endrū Rešovskis saistībā ar ārkārtas fiskālajiem pārvedumiem, kas pandēmijas laikā tika veikti ASV. Tomēr šis arguments ir jāņem vērā arī attiecībā uz *Next Generation EU* fondiem vai regulāru finanšu izlīdzināšanas un reģionālās politikas finansējumu. Šajā kontekstā, iespējams, varētu izmantot arī mērķdotācijas. Tomēr konkrētus ieteikumus vislabāk varētu izstrādāt neatkarīgas fiskālās iestādes, kas uzrauga finanšu izlīdzināšanu.

**2. Finanšu izlīdzināšana un reģionālā politika: kopā vai atsevišķi?**

## Reģionālās politikas mērķis ir novērst reģionu sociāli ekonomiskās attīstības līmeņa atšķirības.

31. Saikne starp finanšu izlīdzināšanu un reģionālo politiku joprojām lielā mērā nav izpētīta. Šajā sadaļā tiks parādīts, ka pastāv acīmredzama saikne, tomēr tai ir pievērsts maz uzmanības. Turklāt bieži vien abi instrumenti ir tikuši sajaukti vai nav skaidri nodalīti. Tāpēc finanšu izlīdzināšanas un reģionālās politikas analīze jāsāk ar šo instrumentu atšķirīgo un kopīgo iezīmju definēšanu un identificēšanu.

#### 2.1. Finanšu izlīdzināšanas un reģionālās politikas atšķirīgās un kopīgās iezīmes

32. Kā paskaidrots iepriekš, finanšu izlīdzināšanas mērķis parasti ir ļaut vietējām pašvaldībām nodrošināt salīdzināmu sabiedrisko pakalpojumu līmeni atbilstoši to vajadzībām un atšķirīgajām fiskālajām spējām. Turpretim reģionālā politika vai konkrētai vietai paredzēta politika ir vērsta uz teritoriju ekonomiskās attīstības atšķirību likvidēšanu. Finanšu izlīdzināšanas rezultāti parasti tiek novērtēti, pamatojoties uz vietējo pašvaldību vajadzībām pielāgotiem ieņēmumiem uz vienu iedzīvotāju vai vietējo sabiedrisko pakalpojumu pieejamību un kvalitāti, savukārt reģionālo politiku novērtē pēc IKP vai ienākumiem uz vienu iedzīvotāju.

33. Finanšu izlīdzināšana vairākos veidos veicina reģionālās politikas mērķu sasniegšanu. Piemēram, finanšu izlīdzināšana var stiprināt dažādu apgabalu iedzīvotāju valstiskās piederības izjūtu (OECD, 2019[9]). Kopumā izlīdzināšanas pārvedumus var uzskatīt par “līmi”, kas satur kopā valsti. Finanšu izlīdzināšana var veicināt arī reģionālo un valsts ekonomisko izaugsmi, radot līdzvērtīgus konkurences apstākļus, lai darbaspēka un uzņēmējdarbības pārcelšanās uz citiem reģioniem notiktu galvenokārt ekonomisku apsvērumu dēļ, nevis tāpēc, ka dažādos reģionos ir atšķirīgi neto fiskālie ieguvumi.

34. Papildus izvirzīto mērķu un novērtējamo mainīgo lielumu atšķirībām ir trīs galvenie raksturlielumi, kas palīdz atšķirt finanšu izlīdzināšanu no reģionālās politikas. Pirmkārt, finanšu izlīdzināšana tiek novirzīta vietējām pašvaldībām, izmantojot beznosacījumu pārvedumus. Tas nozīmē, ka vietējās pašvaldības var noteikt izdevumu prioritātes atbilstoši katras jurisdikcijas vajadzībām un preferencēm. Savukārt reģionālā politika parasti paredz finansēt konkrētus projektus, ko iepriekš izraudzījušās centrālās valdības, un bieži vien vietējām pašvaldībām finansējuma saņemšanai tiek noteikta prasība nodrošināt līdzfinansējumu, lai tādējādi pamatotu dotācijas vajadzību. Piemēram, tā bieži notiek Eiropas strukturālo ieguldījumu politikas gadījumā. Otrkārt, lai gan finanšu izlīdzināšanas pārvedumu nodrošinātais finansējums vienmēr tiek iekļauts vietējo pašvaldību budžetā, to ne vienmēr paredz reģionālā politika, ko dažkārt īsteno un izpilda centrālās valdības, jo īpaši, ja investīcijas ir saistītas ar lieliem starpreģionāliem infrastruktūras projektiem. Trešā galvenā atšķirība ir finansēto izdevumu veids. No vienas puses, finanšu izlīdzināšana galvenokārt ir paredzēta kārtējiem izdevumiem. Trīsdesmit septiņus procentus no ESAO federālo valstu vietējo pašvaldību budžeta veido valsts darbinieku (piemēram, skolotāju, profesoru, medmāsu, ārstu, ugunsdzēsēju, policistu vai sociālo darbinieku) darbaspēka izmaksas, bet tikai 11 % ir paredzēti kapitālizdevumiem. No otras puses, lai gan arvien vērienīgāk tiek ieviestas jaunas pieejas, kas vērstas uz konkrētā vietā dzīvojošiem cilvēkiem (Neumark un Simpson, 2014[7]; Garcilazo un Oliveira Martins, 2021[10]), reģionālajā politikā joprojām uzmanība galvenokārt tiek pievērsta valsts investīciju projektiem, kas varētu panākt atveseļošanos no ekonomikas lejupslīdes un veicināt izaugsmi, pamatojoties uz produktivitātes pieaugumu, piemēram, uzlabojot transporta un savienojamības infrastruktūru. Tā kā vairums fiskālo noteikumu regulējumu noteic, ka vietējo pašvaldību kredītspēja ir paredzēta tikai kapitālieguldījumu nodrošināšanai, jo īpaši vietējā līmenī, pašvaldību jauno kārtējo izdevumu segšanai saistībā ar jauna valsts dotāciju kapitāla uzturēšanu reģionālās politikas programmās ir jāiekļauj attiecīgi budžeta posteņi vai jāpalielina finanšu izlīdzināšanas pārvedumu piešķīrumi.

35. Lai gan pastāv šīs atšķirības, ir arī salīdzinoši plašs kopīgo iezīmju saraksts, kas varētu izskaidrot, kāpēc finanšu izlīdzināšana un reģionālā politika bieži tiek sajauktas (**2. attēls**). Šajā sarakstā ir iekļauti turpmāk minētie elementi. Pirmkārt, gan finanšu izlīdzināšanu, gan reģionālo politiku izstrādā centrālā valdība – lai gan dažreiz tas notiek, apspriežoties un sadarbojoties ar vietējām pašvaldībām (piemēram, Somijā), parasti centrālā valdība uzņemas vadību un tai ir pēdējais vārds. Šim modelim ir daži izņēmumi, piemēram, lēmumu pieņemšanas process Vācijas Bundesrātā vai netieša reģionālās vienprātības prasība Spānijā, lai īstenotu finanšu izlīdzināšanas reformas. Otrkārt, abi politikas instrumenti paredzēti vienlīdzības un efektivitātes mērķa sasniegšanai valsts līmenī. Tāpēc tie iekļauti valsts programmā, kas ne vienmēr saskan ar vietējo pašvaldību programmām. Šī programmu nesaskaņotība var izraisīt politiskus konfliktus un lielā mērā ir atkarīga no centrālās valdības un vietējo pašvaldību spējas pielāgot savu politiku, kā arī no tā, vai attiecīgā vietējā pašvaldība ir neto maksātāja vai neto saņēmēja. Tas nozīmē, ka attiecībā uz abiem politikas instrumentiem, proti, finanšu izlīdzināšanu un reģionālo politiku, pastāv centra (pilsētas) un perifērijas (lauku) interešu atšķirības – ja tās ir izteiktas, tās var kļūt par centrbēdzes spēku, kas palielina konstitucionālo spriedzi, kā tas, piemēram, nesen notika Apvienotajā Karalistē, Spānijā un Kanādā.

**2. attēls. Finanšu izlīdzināšanas un reģionālās politikas atšķirīgās un kopīgās iezīmes**

A blue rectangular sign with white text

Description automatically generated

36. Visbeidzot, abi fiskālie mehānismi ietekmē teritoriālo vienlīdzību un līdzsvaru starp vienlīdzību un efektivitāti, un tā tradicionāli ir publiskā sektora ekonomikas izpētes joma. Tas tika apskatīts iepriekšējā sadaļā, kurā galvenā uzmanība tika pievērsta sastrēgumu problēmai, ko rada jurisdikcijas lielums un iedzīvotāju blīvums, kā arī diskusijai par starppersonu nevienlīdzību un teritoriālo nevienlīdzību.

***2.2. Finanšu izlīdzināšanas trūkums – reģionālās politikas koordinēšana***

37. Saiknes starp finanšu izlīdzināšanu un reģionālo politiku ignorēšana ir izraisījusi koordinēšanas trūkumu un izmaksu efektivitātes iespējamu zudumu. Tas, visticamāk, notiek tāpēc, ka abu politiku izstrādē ir iesaistītas dažādas ministrijas. Kā norādīja Anti Moisio, dažās valstīs abām programmām ietvaru izstrādā Finanšu ministrija, savukārt citās par finanšu izlīdzināšanu ir atbildīga Iekšlietu ministrija, bet par reģionālo politiku ir atbildīga Ekonomikas ministrija vai Reģionālās attīstības ministrija. Turklāt, ņemot vērā reģionālās politikas vēsturisko tendenci vairāk līdzekļu paredzēt investīcijām infrastruktūrā, Satiksmes/Infrastruktūras ministrija ir atbildīga par lielu daļu no centrālās valdības teritoriālajiem izdevumiem, kas ir svarīgi arī reģionālās ekonomikas attīstībai, pat ja tie ne vienmēr tiek formāli iekļauti reģionālajā politikā. Koordinēšanas trūkums kļūst par nopietnu problēmu, ja nav skaidras atbildības sadales. Lai gan šajā saistībā galvenā uzmanība bieži vien tiek pievērsta vertikālajai atbildības sadalei visos valdības līmeņos, saskaņā ar profesora Pola Smouka teikto tas notiek arī horizontālā līmenī, proti, visos valdības departamentos.

38. Lai izvairītos no reformu strupceļa un atvieglotu politiskās vienošanās par to, kā grozīt un nostiprināt finanšu izlīdzināšanas un reģionālās politikas regulējumu, fiskālā federālisma sistēmas eksperti, piemēram, profesors Djego Martiness-Lopess un vecākais padomnieks Sverkers Lindblāds uzskata, ka vispiemērotākā ir pieeja “viens mērķis, viens instruments”. Viņi konsekventi apgalvo, ka pārāk daudzu mērķu iekļaušana vienā politikas instrumentā var radīt risku, ka netiks sasniegts neviens no tiem. Tādēļ pastāv vispārēja vienošanās par to, ka finanšu izlīdzināšanas un reģionālās politikas regulējumam jābūt “saskaņotam, bet ne apvienotam”. Tomēr, kā paskaidrots 1. ierāmējumā, praksē tā ne vienmēr notiek.

39. Turklāt, kā norādīja Anti Moisio, reģionālās politikas instrumentu saskaņošana ar fiskālajiem instrumentiem var būt sarežģīta, jo reģionālajai politikai parasti ir plašāks tvērums nekā finanšu izlīdzināšanai. Tas ir tāpēc, ka reģionālās politikas pasākumi parasti ir vērsti ne tikai uz vietējo sabiedrisko pakalpojumu nodrošināšanu, bet arī uz privātās infrastruktūras un ražošanas attīstību. No otras puses, vietējām pašvaldībām ir arī būtiska motivācija palielināt vietējās uzņēmējdarbības spējas, jo īpaši, ja vietējās pašvaldības savu darbību finansē ar saviem nodokļu ieņēmumiem.

|  |
| --- |
| **1. ierāmējums. Reģionālās finansēšanas sistēmas Vācijā un Spānijā apvieno abus politikas mērķus**  **Kompensācija vājākajām Vācijas zemēm**  Vācijas reģionālā finansēšanas sistēma gandrīz pilnīgi izlīdzina federālo zemju fiskālās spējas. Turklāt mazāk attīstītās austrumu zemes savas ekonomikas stimulēšanai parasti no federālās valdības saņēma papildu pārvedumus – tā sauktās papildu federālās dotācijas. Kopš reģionālās finansēšanas sistēmas reformas, kas tika veikta 2020. gadā, šīs tiesības uz papildu pārskaitījumu, kas nav saistīts ar izlīdzināšanu, tiek piešķirtas katram vājajam reģionam neatkarīgi no tā, vai tas atrodas valsts rietumos vai austrumos.  **Sadarbības un konkurētspējas fondi Spānijā**  Finanšu izlīdzināšanu un reģionālo politiku kā atsevišķas politikas jomas ir īpaši grūti nošķirt valstīs, kurās abu veidu pārvedumi ir integrēti vienā fiskālā mehānismā, kā tas ir Spānijā kopš 2010. gada, kad stājās spēkā pašreizējā reģionālā finansēšanas sistēma. Faktiski šis modelis apvieno tikai finanšu izlīdzināšanas pārvedumus, kas paredzēti veselības aprūpes, izglītības un sociālās palīdzības finansēšanai, ar reģionālās politikas fondiem, kas paredzēti mazāk attīstītiem reģioniem (Sadarbības fonds) un produktīvākajiem reģioniem (Konkurētspējas fonds), – to mērķi un piešķiršanas prasības ir līdzīgi tiem, ko paredz Eiropas Savienības Strukturālie un investīciju (ESI) fondi (García un Murillo, 2016[11]). |

#### 2.3. Savstarpēji saistīti regulējumi, savstarpēji saistīti rezultāti?

40. Kā norādīts literatūrā, kas veltīta “sarūkošajiem reģioniem” (Rodríguez-Pose, 2018[12]), reģionālās asimetrijas ietekme neaprobežojas tikai ar ekonomiku, bet rada arī demogrāfiskas, sociālas un politiskas sekas. Lai gan pēdējās desmitgadēs ES ir samazinājušās atšķirības starp valstīm, nevienlīdzība valstu iekšienē ir palielinājusies. To var izskaidrot ar lielāku ekonomisko izaugsmi lielajās pilsētās, kuras savu unikālo raksturlielumu (piemēram, cilvēkkapitāla, savienojamības, klasteru veidošanās, aglomerācijas un tīkla ietekmes) dēļ ir varējušas izmantot globalizācijas un tehnoloģiju attīstības radītos ieguvumus.

41. Šai asimetrijas problēmai tika pievērsta uzmanība, jo īpaši valstīs, kur labklājības līmenis būtiski mainās atkarībā no ģeogrāfiskās atrašanās vietas. Pēc profesoru Filipa Makkena un Vilema Sasa domām, šāda situācija ir novērojama Apvienotajā Karalistē. Tas būtu interesants pētījums trīs šādu galveno iemeslu dēļ: centra un perifēriju sadalījuma acīmredzamās politiskās sekas, kā to pierādīja *Brexit* referenduma rezultāti, pastāvīgs un asimetrisks varas decentralizācijas process un izlīdzināšanas programmas nozīmība, lai aizstātu pārtrauktos ESI piešķīrumus Lielbritānijas reģioniem. Šajā saistībā eksperti uzdeva jautājumu, vai ir konstatēta korelācija starp teritoriālo nevienlīdzību un finanšu izlīdzināšanu.

##### 2.3.1. Vai finanšu izlīdzināšanas maksājumi ir lielāki valstīs ar lielāku teritoriālo nevienlīdzību?

42. Lai gan ir maz pierādījumu, kas ļautu atbildēt uz šo jautājumu, saprātīga hipotēze ļauj secināt, ka gadījumā, ja uz konkrētu vietu vērsta politika tiktu sekmīgi īstenota un mazinātos reģionālās atšķirības, tad vismaz saistībā ar fiskālo spēju nodrošināšanu būtu nepieciešama mazāka finanšu izlīdzināšana. Savukārt, saskaņā ar Dorotē Alēnas Diprē [*Dorothée Allain-Dupré*] teikto ja uz konkrētu vietu vērsta politika nesasniedz paredzētos rezultātus un pieaug reģionālās atšķirības, vairāk līdzekļu būtu jāvelta diviem finanšu izlīdzināšanas aspektiem:

* + *fiskālajām spējām*: saimnieciskā darbība un augstu ienākumu saņēmēji galvenokārt koncentrējas pilsētās, kas nozīmē, ka laukos tiek izsmeltas nodokļu bāzes;
  + *izdevumu vajadzībām*: lauku apvidos ir pārāk liels skaits vecāka gadagājuma iedzīvotāju un ģimeņu ar zemiem ienākumiem, kas nozīmē, ka šajās teritorijās ir lielāki sociālie izdevumi. Šajā saistībā lauku apvidos izdevumu vajadzības uz vienu iedzīvotāju būs lielākas salīdzinājumā ar pilsētu teritorijām, tostarp tāpēc, ka palielinās nodrošināšanas izmaksas iedzīvotāju zemā blīvuma un apjomradītu ietaupījumu trūkuma dēļ.

##### 2.3.2. Vai teritoriālo nevienlīdzību izraisa asimetriska finanšu izlīdzināšanas pieeja?

43. Tagad uzdosim pretēju jautājumu. Citiem vārdiem sakot, vai reģioniem ar zemāku finanšu izlīdzināšanas pārvedumu piešķīrumu uz vienu iedzīvotāju (pielāgots atbilstīgi vajadzībām) ir nepieciešami lielāki reģionālās politikas finanšu resursi? Saskaņā ar profesora Lāša-Ērika Borges teikto galvenais aspekts, kas nosaka atbildi uz šo jautājumu, ir īstermiņa un ilgtermiņa mobilitātes ietekme.

44. Īstermiņā: svārstmigranti dodas strādāt uz jurisdikciju, kur viņu produktivitāte ir augstāka un tādējādi arī darba samaksa ir lielāka. Lai gan tas neietekmē fiskālās spējas, ja nodokļu piemērojums ir atkarīgs no pastāvīgās dzīvesvietas, fiskālās spējas tiek ietekmētas, ja nodokļu piemērojums ir atkarīgs no ienākuma gūšanas vietas. Šādu rezultātu ietekmē gan finanšu izlīdzināšana, gan reģionālā politika.

* + Transporta infrastruktūra, kas nepieciešama, lai mazāk attīstītos reģionos saīsinātu svārstmigrācijas attālumu un laiku, parasti tiek finansēta no reģionālās politikas, kura rada līdzīgas sekas īstermiņā.
  + Finanšu izlīdzināšana ir saistīta ar finansējumu sabiedriskā transporta pārvaldībai – lai gan reģionu un pilsētu transporta izmantošanas maksu ieņēmumi netiek izlīdzināti, izmaksas bieži vien izlīdzina. Covid-19 pandēmijas pirmajos mēnešos daudzās decentralizētās valstīs tika izmantotas ar izlīdzināšanu nesaistītas ārkārtas dotācijas, lai vietējām pašvaldībām kompensētu negūtos ieņēmumus no transporta izmantošanas maksām. Arī tāldarba pieaugums Covid-19 dēļ varētu mainīt šos īstermiņa mobilitātes izraisītos rezultātus (OECD, 2021[13]).

45. Ilgtermiņā: mobilitāte nozīmē pastāvīgās dzīvesvietas maiņu. Tās ietekme uz vietējo pašvaldību ieņēmumiem būs lielāka, jo iedzīvotāju ienākuma nodokļi, kurus piemēro atkarībā no personas pastāvīgās dzīvesvietas, ir viens no galvenajiem vietējo pašvaldību ieņēmumu avotiem (OECD, 2021[1]). Ilgtermiņā ekonomiskās atšķirības izraisīs demogrāfiskas izmaiņas mazāk attīstītos reģionos. Ja jauniešiem savā izcelsmes jurisdikcijā nebūs pieejama augstākā izglītība vai plašas nodarbinātības iespējas, viņi, visticamāk, šo jurisdikciju pametīs (un, iespējams, nekad neatgriezīsies), savukārt vecāka gadagājuma cilvēki bieži tajā paliks.

* + *Novēršana*: Finanšu izlīdzināšana varētu novērst iedzīvotāju skaita samazināšanās un sabiedrības novecošanās tendenci, piešķirot vietējām pašvaldībām ar zemām fiskālām spējām un būtiskām izdevumu vajadzībām pietiekamu finansējumu, lai tās varētu nodrošināt piekļuvi kvalitatīviem vietējā līmeņa sabiedriskajiem pakalpojumiem un tādējādi iedzīvotāji nepamestu attiecīgo pašvaldību un nepalielinātos tās atkarība no pārvedumu piešķīrumiem – proti, tiktu novērsta apburtā loka veidošanās.
  + *Risināšana*: kad teritorijās jau ir samazinājies iedzīvotāju skaits vai sabiedrība ir novecojusi, ar reģionālās politikas palīdzību tiek mēģināts atjaunot saimniecisko darbību un atbalstīt attīstības līmeņa paaugstināšanas procesu. Tomēr, lai reģionālo politiku varētu sekmīgi īstenot, ir jāpiesaista augsti kvalificēti speciālisti lauku apvidiem vai mazāk attīstītām teritorijām, kurām ir nepieciešami finanšu izlīdzināšanas finansēti vietējie sabiedriskie pakalpojumi. Faktiski iedzīvotāji ar augstiem ienākumiem pieprasa piekļuvi lielākam un kvalitatīvākam pakalpojumu klāstam nekā iedzīvotāji ar zemiem ienākumiem. Tas ietver kultūras un atpūtas pakalpojumus, kas parasti ir neizlīdzināti sabiedriskie pakalpojumi, jo tos neuzskata par pamata / pirmās nepieciešamības pakalpojumiem. Finanšu izlīdzināšana var arī palīdzēt vietējām pašvaldībām pielāgoties attiecīgās pašvaldības sarukšanai. Somijā un Zviedrijā dažas lauku pašvaldības ir pakāpeniski sarukušas gadu desmitiem, bet izlīdzināšanas dotācijas ir pasargājušas tās no finanšu sabrukuma pielāgošanās posmā. Šajā saistībā tika aizsākta diskusija par to, cik liela var būt polarizācija starp lielajām un mazajām pašvaldībām, un pašlaik tiek apspriesta pašvaldību apvienošana.

#### Nevienlīdzības turpmākās tendences starpreģionālā un starppersonu līmenī

46. Profesors Djego Martiness-Lopess diskusijas laikā norādīja, ka fiskālā federālisma teorijas pirmās paaudzes autori ir aicinājuši noteikt centralizētu atbildību par resursu pārdalīšanas mērķiem. Tomēr šīs literatūras otrās paaudzes autori savos pētījumos ir niansētāk aplūkojoši šo nosacījumu un atzinuši, ka labklājības valsts, kas bieži vien ir decentralizēta, arī īsteno ienākumu pārdalīšanas mērķus.[[3]](#footnote-3)

47. Izmantojot to pašu pamatojumu, var diskutēt par teritoriālo un starppersonu nevienlīdzību no diviem aspektiem. Pirmkārt, ja reģionālā politika nesamazinās reģionu attīstības līmeņa atšķirības, tad saglabāsies liela nevienlīdzība starp teritorijām. Šajā scenārijā starppersonu nevienlīdzība būs mazāka jurisdikcijās (nabadzīgos reģionos ir lielāks skaits cilvēku ar zemiem ienākumiem un bagātos reģionos ir lielāks skaits cilvēku ar augstiem ienākumiem), bet lielāka starp reģioniem. Tas radītu sekas, kuras paredzēja Tjebū [*Tiebout*], izvirzot hipotēzi par “balsošanu ar kājām” (Tiebout, 1956[14]). Lai gan empīriskajos pētījumos izrādījies grūti pierādīt šādu norisi reālajā pasaulē, šis scenārijs varētu attēlot vienkāršu šīs hipotēzes īstenošanās gadījumu.

48. Citiem vārdiem sakot, dažādu reģionu attīstības līmeņa krasas atšķirības nozīmē, ka lielajās pilsētās (vairumā gadījumu galvaspilsētās) būs lielāks skaits augsti kvalificētu darbinieku, kuri spēj izmantot savas prasmes, lai gūtu tehnoloģiju attīstības un globalizācijas radītās priekšrocības. Tā rezultātā palielināsies arī starppersonu nevienlīdzība dažādās teritorijās. Tas ir galvenais literatūrā izmantotais arguments, lai izskaidrotu, kāpēc Eiropā reģionālās atšķirības ir palielinājušās valstu iekšienē, bet samazinājušās starp valstīm. Turpretim, ja varētu sekmīgi īstenot uz konkrētu vietu vērstu politiku, starppersonu atšķirības palielinātos reģionu iekšienē, bet samazinātos starp reģioniem. Nākamajā tabulā ir parādīta iespējamā savstarpējā saistība šajā jomā (**1. tabula**).

### 1. tabula. Teritoriālā un starppersonu nevienlīdzība starp reģioniem un reģionu iekšienē

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nevienlīdzības veids** | **Starp reģioniem** | **Reģionu iekšienē** |
| **Starppersonu** | Uz konkrētu vietu vērsta politika tieši nerisina personu ienākumu atšķirības dažādos reģionos, tomēr, ja tiks samazinātas reģionālās atšķirības saistībā ar IKP uz vienu iedzīvotāju, tiks samazināta arī personu ienākumu atšķirība. | Uz konkrētu vietu vērsta politika palielinās starppersonu nevienlīdzību reģionos, jo ļaus augsti kvalificētiem darbiniekiem saņemt algu piemaksas, kas pretējā gadījumā būtu pieejamas tikai lielajās pilsētās. |
| Finanšu izlīdzināšanas pārvedumi ļauj visās jurisdikcijās nodrošināt vienādu sabiedrisko pakalpojumu līmeni, kas nozīmē, ka tādējādi vajadzētu samazināties starppersonu nevienlīdzībai dažādos reģionos. | Finanšu izlīdzināšanas pārvedumi lielākoties ir paredzēti sociālās politikas (veselības aprūpes, izglītības un sociālās aizsardzības) finansēšanai, tādējādi mazināsies starppersonu nevienlīdzība reģionu iekšienē. |
| **Teritoriālā** | Uz konkrētu vietu vērstai politikai būtu jānovērš teritoriālās atšķirības (proti, ienākumu līmenis uz vienu iedzīvotāju). | Nav piemērojams |
| Finanšu izlīdzināšanai būtu jāsamazina reģionālā nevienlīdzība sabiedrisko pakalpojumu pieejamības un kvalitātes ziņā. |

# Atsauces

|  |  |
| --- | --- |
| Agrawal, D., D. Foremny and C. Martínez-Toledano (2020), “Paraísos Fiscales, Wealth Taxation, and Mobility”, *SSRN Electronic Journal*, https://doi.org/10.2139/ssrn.3676031. | [5] |
| Dougherty, S. and K. Forman (2021), “Evaluating fiscal equalisation: Finding the right balance”*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 36, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/253da2b8-en. | [16] |
| García, C. and E. Murillo (2016), *Del principio de convergencia al principio de competitividad: los territorios de la Unión Europea*. | [11] |
| Garcilazo, J. and J. Oliveira Martins (2021), “New Trends in Regional Policy: Place-Based Component and Structural Policies”, in *Handbook of Regional Science*, Springer Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg, https://doi.org/10.1007/978-3-662-60723-7\_139. | [10] |
| Martinez-Vazquez, J. and C. Sepulveda (2012), “Toward a More General Theory of Revenue Assignments”, *Ssrn*, https://doi.org/10.2139/ssrn.2188954. | [4] |
| Neumark, D. and H. Simpson (2014), *Place-Based Policies*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, https://doi.org/10.3386/w20049. | [7] |
| OECD (2021), *Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/201c75b6-en. | [1] |
| OECD (2021), *Implications of Remote Working Adoption on Place Based Policies: A Focus on G7 Countries*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/b12f6b85-en. | [13] |
| OECD (2021), *Teleworking in the COVID-19 pandemic: Trends and prospects*. | [3] |
| OECD (2021), *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis and recovery across levels of government*, OECD, https://oe.cd/TerrCov2. | [2] |
| OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en. | [9] |
| OECD (2018), *Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers*. | [17] |
| Padovano, F. (2007), *The Politics and Economics of Regional Transfers. Decentralization, Interregional Redistribution and Income Convergence*, Elgar Publishing. | [15] |
| Ring, I. (2002), “Ecological public functions and fiscal equalisation at the local level in Germany”,  *Ecological Economics*, Vol. 42/3, https://doi.org/10.1016/s0921-8009(02)00124-6. | [8] |
| Rodríguez-Pose, A. (2018), “The revenge of the places that don’t matter (and what to do about it)”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol. 11/1, pp. 189-209, https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024. | [12] |
| Snoddon, T. and T. Tombe (2019), “Analysis of Carbon Tax Treatment in Canada’s Equalization Program”, *Canadian Public Policy*, Vol. 45/3, https://doi.org/10.3138/cpp.2019-036. | [6] |
| Tiebout, C. (1956), “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, Vol. 64/5, pp. 416-424, https://doi.org/10.1086/257839. | [14] |

1. Šis dokuments ir izstrādāts, pamatojoties uz paveikto kopīgajā Fiskālā tīkla un Reģionālās attīstības politikas komitejas neformālajā darbseminārā “Finanšu izlīdzināšana: institucionālie un fiskālie instrumenti teritoriālās nevienlīdzības mazināšanai”, kas norisinājās 2022. gada 22. martā. Andoni Montess Nebreda (Fiskālais tīkls) sagatavoja kopsavilkumu, kurā ieguldījumu sniedza arī Šons Douertijs (Fiskālais tīkls), Anti Moisio un Mikels Vidāls Bovē (ESAO Uzņēmējdarbības, MVU, reģionu un pilsētu centrs – *CFE*). [↑](#footnote-ref-1)
2. Sīkāku informāciju par ESAO finanšu izlīdzināšanas sistēmām sniedz Douertijs un Formans [*Forman*] (2021[16]). [↑](#footnote-ref-2)
3. Vairāk informācijas par šo diskusiju skat. Padovano (2007[15]). [↑](#footnote-ref-3)