

Starpvaldību fiskālo pārvedumu pielāgošana nākotnei – jaunās tendences un inovatīvas pieejas

**Šons Dohertijs [*Sean Dougherty*], Andoni Montess Nebreda [*Andoni Montes Nebreda*] un Tatjana Mota [*Tatiana Mota*]**

***OECD* DARBA DOKUMENTI PAR FISKĀLO FEDERĀLISMU**

2024. gada jūlijs, Nr. 49



**OECD *PĀRVALDES LĪMEŅU FISKĀLO ATTIECĪBU TĪKLS (TURPMĀK – “FISKĀLAIS TĪKLS”)***

# *OECD* darba dokumenti par fiskālo federālismu

Šī sērija ir sagatavota, lai plašākam lasītāju lokam darītu pieejamus atlasītus pētījumus, kuru pamatā ir *OECD* Pārvaldes līmeņu fiskālo attiecību tīkla paveiktais darbs. Autorība parasti ir kolektīva, taču galveno autoru vārdi ir norādīti. Dokumenti parasti ir pieejami tikai oriģinālvalodā, kurā tie tika sagatavoti (angļu vai franču valodā), citās valodās esot pieejamam vien īsam kopsavilkumam.

*OECD* darba dokumenti nav jāuzskata par *OECD* vai tās dalībvalstu oficiālā viedokļa atspoguļojumu. Paustie viedokļi un izmantotie argumenti atspoguļo tikai to autora(-u) nostāju.

Darba dokumentos ir izklāstīti autora(-u) provizoriskie rezultāti vai notiekošā pētniecība, un tie ir publicēti, lai veicinātu diskusiju par plašu *OECD* darba jautājumu loku. Šā darba dokumenta izdošanu ir pilnvarojusi *OECD* Uzņēmējdarbības, MVU, reģionu un pilsētu centra direktore Lamia Kamala-Šauī [*Lamia Kamal-Chaoui*].

Komentāri par darba dokumentiem tiek pieņemti ar atsaucību, un tie ir jāsūta uz: fiscalnetwork@oecd.org vai uz *OECD* Fiskālo attiecību tīklu – *OECD Network on Fiscal Relations, 2 rue André Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France*.

Ne šis dokuments, ne tajā iekļautās kartes nemaina nevienas teritorijas statusu vai suverenitāti pār šādu teritoriju, starptautiskās robežas un nevienas teritorijas, pilsētas vai apgabala nosaukumu.

Statistikas datus par Izraēlu ir sniegušas attiecīgās Izraēlas iestādes, un tās uzņemas atbildību par šiem statistikas datiem. Tas, ka *OECD* izmanto šādus datus, neskar starptautiskajās tiesībās noteikto Golānas augstieņu, Jeruzalemes austrumu daļas un izraēliešu Rietumkrasta apmetņu statusu.

Šīs *OECD* publikācijas saturu var kopēt, lejupielādēt un drukāt savām vajadzībām, un izvilkumus no *OECD* publikācijām, datubāzēm un multivides produktiem var iekļaut savos dokumentos, prezentācijās, emuāros, tīmekļa vietnēs un mācību materiālos, pievienojot atbilstošu norādi par *OECD* kā informācijas avotu un autortiesību īpašnieku. Publiskas vai komerciālas izmantošanas un tulkošanas tiesību pieprasījumi jāiesniedz, rakstot uz: rights@oecd.org.

Autortiesības © *OECD* 2024.

# Kopsavilkums

**Starpvaldību fiskālo pārvedumu pielāgošana nākotnei – jaunās tendences un inovatīvas pieejas**

Starpvaldību fiskālajiem pārvedumiem (SFP) ir būtiska loma, novēršot vertikālo un horizontālo nelīdzsvarotību, veicinot taisnīgu pakalpojumu sniegšanu un saskaņojot vietējos izdevumus ar valstu prioritātēm visās *OECD* valstīs. Tomēr to izstrāde ietver sarežģītu kompromisu panākšanu starp taisnīgumu, efektivitāti, pārskatāmību un autonomiju. Šajā dokumentā ir pārskatīta SFP teorētiskā struktūra ar mērķi analizēt to uzdevumus, stimulus un rezultātus, kā arī precizēt to klasifikāciju. Būtisks šā pētījuma ieguldījums ir jaunie dati par SFP visā *OECD*, atklājot, ka pārvedumi no centrālajām valdībām uz pašvaldībām palielinājās visās Covid-19 pandēmijas laikā apskatītajās valstīs. Lai gan pēdējos gados SFP nav notikušas radikālas izmaiņas, jaunās tendences, piemēram, uz sniegumu balstītas dotācijas, ekoloģiskie fiskālie pārvedumi, saiknes ar reģionālo politiku un jaunas budžeta veidošanas metodes, norāda uz potenciāliem reformu virzieniem. Izprotot pašreizējo dinamiku un tendences, šis pētījums tiecas pavērt ceļu informētākai, stratēģiskākai un izdevīgākai fiskālo pārvedumu politikai turpmākajos gados, nodrošinot, ka šie pārvedumi turpina efektīvi darboties paredzēto mērķu labā, vienlaikus pielāgojoties mainīgajiem ekonomiskajiem un sociālajiem apstākļiem *OECD* valstīs.

*Atslēgvārdi*: starpvaldību fiskālie pārvedumi, fiskālais federālisms, pašvaldības, fiskālā nelīdzsvarotība, pārvedumi ar nosacījumiem

*JEL klasifikācija*: H77, H81, R58

**Starpvaldību fiskālo pārvedumu pielāgošana nākotnei – jaunās tendences un inovatīvas pieejas**

Autori: Šons Dohertijs, Andoni Montess Nebreda un Tatjana Mota[[1]](#footnote-2)

|  |
| --- |
| **Galvenās atziņas**   * Starpvaldību fiskālajiem pārvedumiem (SFP) ir būtiska loma, novēršot vertikālo un horizontālo nelīdzsvarotību, veicinot taisnīgu pakalpojumu sniegšanu un saskaņojot vietējos izdevumus ar valsts prioritātēm. Tomēr to izstrāde ietver sarežģītu kompromisu panākšanu starp taisnīgumu, efektivitāti, pārskatāmību un autonomiju. * Nesenajiem ekonomikas satricinājumiem, piemēram, Covid-19 pandēmijai, ir bijusi būtiska ietekme uz SFP. Jaunākie dati liecina, ka pārvedumi no centrālajām valdībām uz pašvaldībām ir palielinājušies visās apskatītajās *OECD* valstīs, un vislielākais relatīvais pieaugums bija vērojams ekonomikas jomā, kam seko sociālā aizsardzība. * Lai gan pēdējos gados SFP nav notikušas radikālas pārmaiņas, jaunās tendences, piemēram, sniegumam piesaistītas dotācijas, ekoloģiskie fiskālie pārvedumi, saiknes ar reģionālo politiku un jaunas budžeta veidošanas metodes, norāda uz iespējamiem reformu virzieniem. * SFP saskaņošana ar plašākiem politikas mērķiem, piemēram, sociālo labklājību, dzimumu līdztiesību un vides ilgtspēju, varētu palīdzēt īstenot starptautiskās un valsts darba kārtības, stiprinot pašvaldību spējas un motivāciju. |

# 1. Ievads

1. Fiskālajā federālismā taisnīgs un efektīvs resursu sadalījums starp jurisdikcijām ir būtisks, lai nodrošinātu, ka tiek uzlabota pakalpojumu sniegšanas kvalitāte visos valdības līmeņos. Decentralizācijas procesā pašvaldībām tiek uzticēts plašs pienākumu klāsts, kam nepieciešami ievērojami izdevumi, taču tām ir atšķirīga fiskālā autonomija un ieņēmumu struktūra.[[2]](#footnote-3) Fiskālās decentralizācijas modelis ir izšķirošs, jo tas tieši ietekmē pašvaldību spēju finansēt un nodrošināt sabiedriskās preces un pakalpojumus.

2. Tomēr ir plaši atzīts, ka attiecībā uz spējām pašvaldības bieži saskaras ar ievērojamiem izaicinājumiem, kā dēļ ir nepieciešami spēcīgi atbalsta mehānismi. Šajā sakarā starpvaldību fiskālie pārvedumi (SFP) ir būtiski rīki, nodrošinot fiskālo resursu sadali starp dažādiem valdības līmeņiem. Vairumā valstu tie veido būtisku pašvaldību finansējuma daļu, aizpildot fiskālās plaisas, koriģējot ārējo ietekmi, izlīdzinot ieņēmumu gūšanas iespējas un finansējot valsts prioritātēm atbilstošas programmas. Īpaši federācijās, kur reģionālajām iestādēm bieži vien ir būtiskas likumdošanas pilnvaras, dotācijām jārespektē šī autonomija un vienlaikus jāatbilst valsts standartiem.

3. Šo dotāciju struktūra un nosacījumi ir būtiski, lai virzītu reģionus uz prioritārajām nozarēm, vienlaikus sniedzot tiem pietiekamu fiskālo neatkarību. Šis līdzsvars ir izšķirošs, lai fiskāli decentralizētas sistēmas darbotos efektīvi, nodrošinot, ka reģionālās valdības var atbalstīt plašāku valsts politiku un ievērot to. Turklāt pārvedumi ir būtiski reģionālā taisnīguma un kohēzijas veicināšanai, atbalstot reģionus ar zemāku ekonomisko aktivitāti vai specifiskiem izaicinājumiem, piemēram, lauku apvidus vai reģionus ar iedzīvotājiem, kas noveco. SFP nozīme ir vēl izteiktāka *OECD* valstīs, kurām raksturīgs augstāks fiskālās decentralizācijas līmenis (OECD, 2021), daudzveidīga ekonomiskā ainava, atšķirīgi attīstības līmeņi un specifiski reģionālie izaicinājumi.

4. Turklāt SFP struktūra ir saistīta ar būtiskiem stimuliem un sekām. Ja šīs dotācijas ir atbilstoši strukturētas, tās var uzlabot efektivitāti, pārskatatbildību un pakalpojumu sniegšanas kvalitāti pašvaldību līmenī. Savukārt nepareizi izstrādāti SFP var radīt nelabvēlīgus rezultātus, piemēram, veicināt atkarību, nepareizi sadalīt resursus vai pastiprināt reģionu fiskālo nevienlīdzību. Tādēļ SFP formulēšanai ir nepieciešama padziļināta izpratne par fiskālā federālisma principiem, politiskās dinamikas sarežģītību un dažādos reģionos pastāvošajiem atšķirīgajiem ekonomiskajiem apstākļiem. Šī pieeja ir būtiska, lai izveidotu līdzsvarotu fiskālo vidi, kas ļauj gan valsts, gan pašvaldību pārvaldes struktūrām efektīvi darboties un pildīt savus pienākumus pret kopienām. SFP stratēģiskā izstrāde nav tikai finanšu līdzekļu sadales jautājums, bet gan būtisks elements, lai fiskālā decentralizācija nodrošinātu taustāmus ieguvumus visiem pārvaldes līmeņiem, kā arī iedzīvotājiem, kuriem tie kalpo.

5. Pētījumi par SFP sniedz niansētu izpratni par fiskālajām atšķirībām, informāciju par pārvedumu mehānismu izstrādi un dod iespēju novērtēt fiskālo pārvedumu efektivitāti un lietderību (Shah, 2006; Boadway un Shah, 2007; Lago et al, 2024a). Šie pētījumi izgaismo pašvaldību struktūru unikālās fiskālās spējas un izdevumu vajadzības, kas ir būtiskas laikmetā, kad atbildība un pārskatāmība ir sevišķi svarīga, nodrošinot, ka SFP tiek nepārtraukti pielāgoti fiskālo attiecību mainīgajai dinamikai. Pašvaldībām, iegūstot lielāku autonomiju un mainoties sociālekonomiskajai videi, SFP izstrādē un ieviešanā jāsaglabā atbilstība, jānodrošina pielāgošanās un noturība. Šajā dokumentā attiecīgi sniegts visaptverošs apskats par SFP, kas ir viens no galvenajiem instrumentiem decentralizētās sistēmās. Šā dokumenta mērķis ir analizēt šo pārvedumu daudzpusīgo būtību, saskaņojot to mērķus, veidus, stimulus un sekas, kā arī precizēt jaunākās tendences to izstrādē.

6. Izklāsts un analīze ir strukturēti šādi: 2. sadaļā ir iezīmēta pašreizējā SFP situācija, balstoties uz jaunākajiem datiem, kuru pamatā ir konsolidācijas metodoloģija *COFOG* (Valdības funkciju klasifikācija) datubāzē (Dougherty un Montes-Nebreda, 2023a), lai analizētu valdības izdevumus 26 *OECD* valstīs 27 gadu periodā. Šī analīze palīdz noskaidrot finansiālās autonomijas pakāpi, fiskālās nelīdzsvarotības esību un SFP ietekmi uz pašvaldību fiskālajām spējām. Šo praktisko pieeju papildina teorētiskāks skatījums 3. sadaļā, kurā tiek aplūkota literatūra par SFP mērķiem un to kompromisiem, uzmanību pievēršot vienlīdzībai un efektivitātei, skaidrojot, kā to efektivitāte un izstrāde atšķiras atkarībā no konkrētai valstij raksturīgiem faktoriem. 4. sadaļā ir apskatīta visaptveroša dotāciju tipoloģija, sistemātiski kategorizējot dažādus pārvedumu veidus, kā arī izpētīti katram veidam raksturīgie stimuli un sekas. Visbeidzot, 5. sadaļā ir apkopotas nesen identificētās jaunās tendences SFP jomā un tas, kā tās potenciāli varētu mainīt pašreizējo dotāciju sistēmu, lai tā kļūtu elastīgāka un vairāk piesaistīta sniegumam, risinot jaunos izaicinājumus.

# 2. Pašreizējā starpvaldību fiskālo pārvedumu ainava – no prakses līdz teorijai

1. Mainīgajā fiskālās decentralizācijas vidē pašvaldībām tiek uzticēts aizvien vairāk jaunu pienākumu. Šī tendence pēdējās desmitgadēs ir pastiprinājusies (OECD, 2021), kā dēļ nepieciešams vērst uzmanību uz pašvaldību pašu ieņēmumu avotu pilnveidošanu, uzlabojot nodokļu iekasēšanas efektivitāti un paplašinot nodokļu bāzi (piemēram, pašvaldības iekasējamie īpašuma nodokļi vai maksas un nodevas par pakalpojumiem). Tomēr šo pasākumu panākumi lielā mērā ir atkarīgi no pašvaldībām piešķirtās fiskālās autonomijas pakāpes, kas dažādās jurisdikcijās ievērojami atšķiras (OECD, 2021). Turklāt pašvaldību vidū arvien lielāku popularitāti gūst piekļuve kapitāla tirgiem, pašvaldību obligāciju emisija un publiskā un privātā sektora partnerības (PPP) (De Biase un Dougherty, 2022). Tomēr parasti tieši centrālajām valdībām to lielāka mēroga dēļ ir vairāk zināšanu un kapacitātes šo alternatīvo finansēšanas iespēju izmantošanā.

2. Šajā kontekstā SFP ir nozīmīga loma. Lai gan fiskālā pašnoturība ir svarīga, SFP joprojām ir būtisks atbalsta mehānisms, jo īpaši reģioniem un pašvaldībām ar ierobežotu ekonomisko kapacitāti. Federālajās un kvazifederālajās *OECD* dalībvalstīs pašvaldību pašu ieņēmumi veido tikai aptuveni 25 % no to kopējiem ieņēmumiem (OECD, 2021). Tomēr centrālajām valdībām joprojām ir dominējoša loma ieņēmumu iekasēšanā, ka dēļ pašvaldībām ir jāpaļaujas uz dotācijām savu ienākumu papildināšanai. Šo nepieciešamību pastiprina fakts, ka nozīmīgi ar izdevumiem saistītie valdības pienākumi, piemēram, izglītības (vidēji 24 % no pašvaldību izdevumiem), veselības aprūpes (18 %) un sociālās aizsardzības (14 %) nodrošināšana, ir pašvaldību kompetence (OECD, 2021). Rezultātā rodas vertikāla nelīdzsvarotība, ko izraisa augstāka decentralizācijas pakāpe izdevumos salīdzinājumā ar ieņēmumu gūšanu, kā dēļ nepieciešamas kompensācijas dotāciju veidā (Blöchliger un Petzold, 2009; OECD, 2021).

3. *OECD* ir izstrādājusi jaunu datu kopu, kas aprakstīta 1. ierāmējumā, lai palīdzētu labāk izprast SFP. 1. attēlā ir sniegti konsolidētie dati par pārvedumiem, ko katras valsts vispārējā valdība veic un saņem, aptverot visus pārvedumus starp valdības līmeņiem, tostarp tos, kas saistīti ar sociālo nodrošinājumu un jebkuru politikas jomu. 2021. gadā Beļģija un Dānija izvirzījās priekšplānā kā valstis ar lielākajām dotācijām attiecībā pret IKP – abās valstīs šis rādītājs pārsniedza 20 % no IKP, un tām sekoja Austrija, Spānija un Itālija. Šīm piecām valstīm ir raksturīga augsta izdevumu decentralizācijas pakāpe. Tomēr šo valstu ieņēmumu decentralizācijas pakāpes nesakrīt ar izdevumu decentralizāciju, radot vertikālo nelīdzsvarotību, kā dēļ radušās plaisas nepieciešams segt ar SFP. Savukārt Īrija un Francija, kas bieži tiek uzskatītas par centralizētas pārvaldības piemēriem, uzrāda zemāko dotāciju īpatsvaru attiecībā pret savu ekonomiku *OECD* ietvaros – abās valstīs tas ir zemāks par 5 % no IKP.

|  |
| --- |
| 1. ierāmējums. Jauni dati par starpvaldību fiskālajiem pārvedumiem Lai izstrādātu efektīvus politikas ieteikumus SFP sistēmu reformēšanai, ir būtiski izprast to pašreizējo dinamiku. Tomēr detalizētas, salīdzināmas un visaptverošas datu kopas izveidi apgrūtina katras valsts starpvaldību fiskālo sistēmu unikālās iezīmes. Optimālais dizaina un stimulu apvienojums atšķirsies atkarībā no katras valsts pārvaldības struktūras, fiskālajām prioritātēm un attīstības mērķiem. Neraugoties uz to lietderību, ierastās metodes datu vākšanai par fiskālajiem pārvedumiem, piemēram, aptaujas, respondentiem ir ļoti apgrūtinošas. Tādēļ *OECD* Fiskālās decentralizācijas datubāze 2010. gadā pārtrauca atjaunināt datus par starpvaldību dotācijām. Šobrīd, desmit gadus vēlāk, *OECD* Fiskālais tīkls izmanto jauno *COFOG* datubāzes konsolidācijas metodi, lai atjaunotu šo datu resursu. Kā norādījuši Dohertijs un Montess-Nebreda (2023a), šis konsolidācijas process visos valdības līmeņos un funkcionālajās jomās ir ļāvis aprēķināt precīzus izdevumu rādītājus 26 *OECD* dalībvalstīm 27 gadu periodā (no 1995. līdz 2021. gadam).  Valsts pārvaldes finanšu pārskatos nekonsolidētajos izdevumos tiek atspoguļoti atsevišķu valdības līmeņu finanšu rezultāti bez korekcijām attiecībā uz to savstarpējo finanšu mijiedarbību. Katras iestādes budžets tiek atspoguļots neatkarīgi, norādot neapstrādātus fiskālos datus, kas sīki atspoguļo to, cik daudz katrs valdības līmenis tērē atsevišķi.[[3]](#footnote-4) Savukārt valsts konsolidētie izdevumi ietver visus gan valsts, gan pašvaldību izdevumus, kas koriģēti, izslēdzot starpvaldību pārvedumus, piemēram, sadalītos ieņēmumus vai dotācijas. Šāda pieeja novērš dubultu uzskaiti un sniedz visaptverošu priekšstatu par kopējiem publiskajiem izdevumiem visos valdības līmeņos, sniedzot visaptverošu valsts fiskālās politikas ietekmes un resursu sadales novērtējumu.[[4]](#footnote-5) Tādējādi kontrasts starp abām datu kopām – īpaši attiecībā uz pārvedumu apjomu – var būtiski palīdzēt gan politikas veidošanā, gan veicināt sabiedrības izpratni par pārvaldes darbību dažādos līmeņos.  Fiskālās decentralizācijas datubāzes paplašināšana nodrošināja rezultātus divām konsolidācijas metodoloģijām. “Finansējuma avota” (FA) pieejā tiek identificēts valdības līmenis, kas atbildīgs par izdevumu finansēšanu katrā politikas jomā.[[5]](#footnote-6) Savukārt ar metodi “Izdevumu veicējs” (IV) tiek noteikts, kurš valdības līmenis faktiski īsteno izdevumu programmas dažādos *COFOG* sektoros. Tie tiek aprēķināti šādi: **Izmaksātie** pārvedumi= nekonsolidētie izdevumi – konsolidētie izdevumi (“Izdevumu veicējs”) **Saņemtie** pārvedumi = nekonsolidētie izdevumi – konsolidētie izdevumi (“Finansējuma avots”) Atšķirības starp šīm pieejām ietekmē tādi faktori kā izdevumu un nodokļu autonomija, vertikālā nelīdzsvarotība un tas, cik lielā mērā starpvaldību pārvedumi kompensē šo nelīdzsvarotību. Tādējādi atšķirības šo metožu nodrošinātajos rezultātos atspoguļo pārvedumu apjomu un to, vai tie ir paredzēti noteiktam mērķim vai vispārējam lietojumam. Izmantojot metodi “Izdevumu veicējs”, iegūtie dati atbilst metodoloģijai summāro konsolidēto izdevumu datu apkopošanai *OECD* Fiskālās decentralizācijas datubāzē (skat. Dougherty un Montes-Nebreda, 2023a). Šajā dokumentā ir izmantoti šie jaunizveidotie dati, lai analizētu pašreizējo starpvaldību fiskālo pārvedumu situāciju un evolūciju *OECD* dalībvalstīs. |

# 1. attēls. Kopējie pārvedumi, ko vispārējā valdība izmaksājusi vai saņēmusi, 2021

# A graph of the number of countries/regions AI-generated content may be incorrect.

Avots: izstrādāts, pamatojoties uz *OECD* Fiskālās decentralizācijas datubāzi.

10. 2. attēlā redzama skaidra korelācija starp pašvaldību saņemto pārvedumu apjomu un to izdevumu līmeni, Dānijai ieņemot vadošo vietu saņemto pārvedumu ziņā, izsakot tos kā daļu no IKP; tai seko Beļģija, Austrija un Spānija. Beļģijas un Dānijas reitinga izmaiņas, salīdzinot 1. un 2. attēlu, atbilst Beļģijas būtiskajiem pārvedumiem sociālā nodrošinājuma jomā, savukārt Dānija pārvedumus galvenokārt novirza pašvaldībām. Izņemot Austriju, šīs valstis ieņem augstu vietu arī pašvaldību izdevumu ziņā līdzās Zviedrijai un Somijai. Turpretī *OECD* dalībvalstīs ar centralizētākiem izdevumu pienākumiem, piemēram, Īrijā, Grieķijā un Luksemburgā, vērojama mazāka paļaušanās uz pārvedumiem, ko atspoguļo arī zemāks piešķīrumu apmērs šādiem pārvedumiem, izsakot to kā procentus no IKP.

# 2. attēls. Korelācija starp pašvaldību izdevumiem un pašvaldību saņemtajiem pārvedumiem, 2021

A graph with blue dots and white lines

AI-generated content may be incorrect.

Avots: izstrādāts, pamatojoties uz *OECD* Fiskālās decentralizācijas datubāzi.

11. 3. attēlā parādīta starpība starp pašvaldību izdevumiem un to saņemtajiem pārvedumiem 2021. gadā, kas ir kā ieņēmumu autonomijas rādītājs – jo lielāka starpība, jo lielāka ieņēmumu autonomija. Arī šajā situācijā šī neatbilstība ir visspilgtāk izteikta valstīs ar augstu izdevumu decentralizācijas pakāpi, piemēram, Šveicē, Somijā, Zviedrijā un Amerikas Savienotajās Valstīs, kur starpība pārsniedz 15 procentpunktus. Savukārt Igaunijā, Slovākijā, Grieķijā, Īrijā un Lietuvā starpība ir mazāka par 2 procentpunktiem. Tomēr šī mazākā starpība ne vienmēr liecina par mazāku paļaušanos uz pārvedumiem šajās valstīs; lai noteiktu atkarību no pārvedumiem, ir nepieciešama sīkāka relatīvā analīze.

# 3. attēls. Atšķirība starp pašvaldību izdevumiem un to saņemtajiem pārvedumiem 2021. gadā

A graph with blue and orange lines

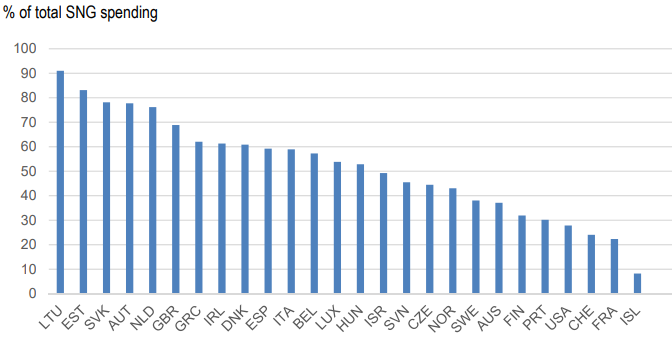
AI-generated content may be incorrect.

Avots: izstrādāts, pamatojoties uz *OECD* Fiskālās decentralizācijas datubāzi.

12. Neatkarīgi no tā, cik decentralizēti ir izdevumi, atkarība no pārvedumiem tāpat var būt ļoti liela. 4. attēlā ir redzams, ka nepastāv noteikta sakarība starp izdevumu decentralizācijas pakāpi un atkarību no pārvedumiem pašvaldību izdevumu finansēšanai. Augsts paļaušanās līmenis uz pārvedumiem un līdz ar to zema nodokļu autonomija ir vērojama ne tikai unitārās valstīs, piemēram, Lietuvā, Igaunijā un Slovākijā, bet arī federālās un kvazifederālās valstīs, piemēram, Austrijā, Spānijā un Beļģijā, kā arī ļoti decentralizētās valstīs, piemēram, Dānijā. Vismazākā atkarība no pārvedumiem ir arī pašvaldībām federālās valstīs, piemēram, Šveicē, Amerikas Savienotajās Valstīs un Austrālijā, kā arī unitārās valstīs, piemēram, Izraēlā, Francijā, Portugālē un Somijā. Šajā brīdī ir svarīgi norādīt, ka nav skaidrs, kādas ieņēmumu plūsmas jāuzskata par pārvedumiem. Pastāv dažādi veidi, kā ieņēmumu plūsmas tiek klasificētas kā pārvedumi, tostarp nodokļu sadales un ieņēmumu sadales shēmas, kas sarežģī analīzi. Piemēram, Austrijas pašvaldības lielā mērā paļaujas uz ieņēmumu sadales mehānismu, kā dēļ 4. attēlā Austrija izskatās kā viena no valstīm ar vislielāko atkarību no pārvedumiem. Šajā nolūkā *OECD* (2021) sniedz visaptverošu pārskatu par nodokļu autonomijas mērīšanas pieejām.

# 4. attēls. Pašvaldību atkarība no pārvedumiem 2021. gadā

% no kopējiem pašvaldību izdevumiem

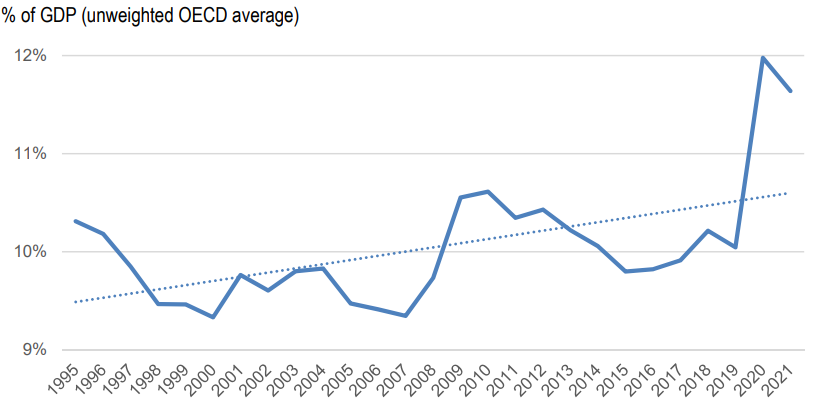


Avots: izstrādāts, pamatojoties uz *OECD* Fiskālās decentralizācijas datubāzi.

13. Starp valstīm un laika gaitā ir vērojama SFP apmēra mainība. Izmaksāto dotāciju īpatsvars pēdējo desmitgažu laikā ir pakāpeniski pieaudzis, palielinoties no 10,3 % no IKP 1995. gadā līdz 11,6 % 2021. gadā, kā liecina nesvērtais *OECD* vidējais rādītājs. 5. attēlā attēlota dotāciju dinamika šajā periodā, kas skaidri atspoguļo ekonomisko ciklu. Ekonomiskās izaugsmes periodos pārvedumi kopumā samazinājās, savukārt nozīmīgas krīzes, piemēram, globālā finanšu krīze 2008. gadā, Covid-19 pandēmija 2020. gadā un mazākā mērā “dot com” krīze 2001. gadā, pamudināja centrālās valdības iesaistīties un nodrošināt lielāku finansiālo atbalstu pašvaldībām. Pārvedumu pieaugums bija īpaši straujš 2020. gadā, kad pašvaldību nodokļu ieņēmumi piedzīvoja mērenu samazinājumu, savukārt izdevumu vajadzības būtiski pieauga (Dougherty un De Biase, 2021). Pēc šiem notikumiem bija vērojama tendence dotāciju līmeņiem normalizēties. Tomēr pašvaldību politiskā pretestība un budžeta inerce ir veicinājusi to konsolidāciju, radot spēcīgu pretestību fiskālām korekcijām. Lai gan dotāciju pretcikliskais modelis tiek uzskatīts par fiskālās politikas pozitīvu aspektu, tas arī liecina par pašvaldību pašu ieņēmumu sistēmu neaizsargātību, nesaņemot federālās valdības atbalstu ekonomikas lejupslīdes periodos.

# 5. attēls. Vispārējās valdības maksāto vai saņemto kopējo pārvedumu dinamika

% no IKP (nesvērtais *OECD* vidējais rādītājs)



Avots: izstrādāts, pamatojoties uz *OECD* Fiskālās decentralizācijas datubāzi.

# 3. Mērķi un rezultāti – kompromiss starp taisnīgumu un efektivitāti

14. Efektīvu SFP sistēmu izveidē ir jārod būtiski kompromisi, lai līdzsvarotu dažādus fiskālās politikas mērķus un administratīvo realitāti. Šie kompromisi ietver pārskatāmību pretstatā sarežģītībai, kur piešķīrumu formulu skaidrība un saprotamība ir jālīdzsvaro ar nepieciešamību pēc formulām, kas precīzi atspoguļo fiskālās kapacitātes un vajadzību sarežģītību dažādās jurisdikcijās. Pastāv arī kompromiss starp elastību un uz rezultātiem orientētu pieeju, kas pretstata pašvaldību vēlmi pēc autonomijas lēmumos par izdevumiem centrālās valdības nepieciešamībai nodrošināt, lai līdzekļi sasniegtu konkrētus politikas mērķus. Centrālās kontroles pretstatījums pašvaldības autonomijai apzina spriedzi starp nepieciešamo uzraudzību un vietējās pārvaldes brīvību risināt savus unikālos izaicinājumus. Paredzamības pretstatījums pielāgojamībai uzsver nepieciešamību pēc stabilām finansējuma prognozēm pretstatā fiskālo sistēmu spējai reaģēt uz mainīgajiem ekonomiskajiem apstākļiem. Papildus tam stimulu fiskālajiem centieniem pretstatījums atkarības riskam atspoguļo to, kā motivēt pašvaldības maksimāli palielināt savus ieņēmumus, nekļūstot pārmērīgi atkarīgām no centrālās valdības pārvedumiem. Visbeidzot, pārskatatbildības pretstatījums inovācijām ir vērsts uz izaicinājumu nodrošināt atbildīgu fiskālo pārvaldību, vienlaikus veicinot radošus risinājumus vietēja un valsts mēroga izaicinājumiem. Katru no šiem kompromisiem nepieciešams rūpīgi izvērtēt, lai izstrādātu SFP sistēmas, kas veicina efektīvu un lietderīgu pārvaldību visos valdības līmeņos (Searle un Ahmad, 2005; Ter-Minassian, 2021).

15. Tomēr vissvarīgākais kompromiss SFP izstrādē ir līdzsvars starp taisnīgumu un efektivitāti. Šis kompromiss ietver taisnīga resursu sadalījuma nodrošināšanu, vienlaikus panākot efektīvus rezultātus, analizējot sadales efektus un izprotot izraisītās uzvedības reakcijas, lai optimizētu gan valsts, gan reģionālos mērķus (Lago et al., 2024b). SFP ir daudzšķautņaini instrumenti, kas ir būtiski federālās vai decentralizētās valdības sistēmās. To izstrāde un īstenošana ir ļoti specifiska katrai valstij, atspoguļojot tās institucionālo sistēmu, kas ietver pašvaldību izmēru, skaitu un ģeogrāfisko sadalījumu, to pienākumus, fiskālos resursus un varas dalīšanas dinamiku starp centrālo valdību un pašvaldībām.

### 3.1. Taisnīguma apsvērumi SFP shēmās

16. Taisnīguma apsvērumi SFP shēmās ir būtiski, lai nodrošinātu taisnīgu fiskālo resursu sadalījumu dažādās jurisdikcijās. Galvenais mērķis ir nodrošināt, ka visi reģioni un pašvaldības neatkarīgi no to ekonomiskās spējas vai sociālekonomiskajām īpatnībām var saviem iedzīvotājiem nodrošināt salīdzināma līmeņa sabiedriskos pakalpojumus. Lai novērtētu SFP ietekmi uz taisnīgumu, politikas veidotāji parasti salīdzina budžeta iespējas uz vienu iedzīvotāju pirms un pēc pārvedumiem dažādām jurisdikcijām, bieži izmantojot Džini koeficientu. Tas ietver analīzi par to, cik lielā mērā SFP mazina horizontālās fiskālās nelīdzsvarotības (starp jurisdikcijām), nodrošinot informāciju, lai varētu izvērtēt pārvedumu lomu fiskālo atšķirību mazināšanā.

17. Fiskālajai izlīdzināšanai ir būtiska loma taisnīguma mērķu sasniegšanā ar SFP palīdzību. Tās mērķis ir nodrošināt vienlīdzīgu piekļuvi sabiedriskajiem pakalpojumiem visos reģionos, vienlaikus saglabājot līdzīgu faktiski iekasēto un potenciāli iekasējamo nodokļu attiecību. Kā redzams tādās valstīs kā Austrālija un Dānija, ar šādu pieeju uzmanība tiek pārvirzīta no ienākumu izlīdzināšanas uz vienlīdzīgu pakalpojumu pieejamību, līdzsvarojot valsts standartus ar pašvaldību autonomiju. Šī pārorientācija no ienākumu uz pakalpojumu pieejamības vienlīdzību saskan ar plašākiem mērķiem nodrošināt konsekventu sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu dažādos reģionos (Searle un Ahmad, 2005).

18. Turklāt taisnīguma jēdziens SFP ir skatāms plašāk nekā tikai fiskālo spēju izlīdzināšanas kontekstā. Tas ietver arī plašāku mērķi mazināt reģionālās atšķirības. Šajā ziņā SFP var būt nozīmīgi resursu pārdalē no turīgākiem uz mazāk pārtikušiem reģioniem, tādējādi veicinot vēsturiski mazattīstīto vai ģeogrāfiski izolēto teritoriju ekonomisko un sociālo attīstību (Boadway un Shah, 2007). Dotācijas acīmredzami tiek izmantotas kā ienākumu izlīdzināšanas stratēģija dažās *OECD* valstīs, piemēram, Vācijā un Spānijā, savukārt Eiropas strukturālo fondu izmantošana ir izcils piemērs pārvalstiskā līmenī.

19. Vispārīgu dotāciju izmantošana fiskālai izlīdzināšanai, kuras mērķis ir līdzsvarot iedzīvotāju ienākumus dažādos reģionos, izraisa nozīmīgas akadēmiskas diskusijas (Padovano, 2007). Šis jautājums ir īpaši būtisks diskusijās attiecībā uz vietu vai iedzīvotājiem orientētas politikas pretstatījumu (Neumark un Simpson, 2015), kur tiek pētīta fiskālās izlīdzināšanas un reģionālās politikas loma ne tikai reģionālu, bet arī iedzīvotāju ienākumu atšķirību risināšanā. Jautājumi rodas arī par šo divu politiku mijiedarbību. Attiecībā uz reģionālajām atšķirībām jaunākie dati, kas apkopoti Spānijā, liecina, ka reģionālā politika ir izmaksu ziņā efektīvāka nekā fiskālā izlīdzināšana reģionālo ienākumu atšķirību mazināšanā, jo pēdējās ietekme ir netiešāka (Lopez-Laborda et al., 2024). Turklāt Sērls un Ahmads (2005) norāda, ka tieša valdības iejaukšanās, kas potenciāli iet roku rokā ar īpašiem mērķiem paredzētām dotācijām, var precīzāk risināt specifiskas vajadzības nekā plašāki ienākumu izlīdzināšanas centieni. Tas rosina turpmāku izpēti par to, vai politikai jābūt orientētai uz specifiskiem ienākumu sadales rādītājiem, piemēram, iedzīvotāju savstarpējo Džini koeficientu, nevis koncentrētai tikai uz starpreģionālās nevienlīdzības rādītājiem.

20. *SFP taisnīguma uzlabošana, izmantojot labāku koordināciju un datu pārvaldību*. Sīku, viegli pieejamu datu trūkums par centrālās valdības pārvedumiem pašvaldībām rada šķēršļus taisnīguma problēmu risināšanai fiskālo pārvedumu sistēmās.[[6]](#footnote-7)10 Šo datu iztrūkumu bieži vien vēl jo vairāk saasina nepietiekama koordinācija starp dažādām centrālās valdības struktūrām, kas iesaistītas pārvedumu pārvaldībā.

21. Šajā sakarā ir būtiski izveidot visaptverošu sistēmu visu fiskālo pārvedumu veidu izsekošanai un analizēšanai.[[7]](#footnote-8)11Šādas uzraudzības sistēmas ieviešana ļautu rūpīgi izvērtēt, kā šie pārvedumi kopumā ietekmē reģionālo vienlīdzīgumu. Koordinācijas un uzraudzības stiprināšana politikas veidotājiem ļauj fiskālos pārvedumus labāk saskaņot ar vienlīdzīguma mērķiem. Sadarbības veicināšana pakalpojumu sniegšanā ir īpaši svarīga mazākām iestādēm ar ierobežotu budžetu. Partnerības ar kaimiņu reģioniem vai sadarbība ar dažādiem valdības līmeņiem var nodrošināt resursu ziņā efektīvāku pieeju pakalpojumu sniegšanai nekā darbošanās atsevišķi (Ter-Minassian, 2021).

### 3.2. Efektivitātes apsvērumi SFP shēmās

22. Efektivitāte SFP shēmās pamatā ir saistīta ar pārdomātu resursu sadali, lai sasniegtu vēlamos rezultātus bez liekiem izdevumiem. Efektīva SFP sistēma ne tikai pārdala resursus, bet arī nodrošina to optimālu izmantošanu sabiedrības labklājības celšanai. Tādēļ, izvērtējot šo sistēmu efektivitāti, jāņem vērā, kā SFP risina ārējo ietekmi un plašāku ietekmi, kā arī to, kā tie mazina nodokļu konkurenci un pārslodzes izmaksas.

*23. Ārējā ietekme un plašāka ietekme*. Lai veicinātu efektivitāti, SFP galvenā funkcija ir to nodrošinātā iespēja pārvaldīt ārējo ietekmi un plašāku ietekmi. Ārējā ietekme rodas tad, kad vienas jurisdikcijas darbības labvēlīgi vai nelabvēlīgi ietekmē kaimiņu teritorijas. Piemēram, reģiona ieguldījums piesārņojuma kontrolē var pozitīvi ietekmēt blakus esošās teritorijas, nodrošinot tīrāku gaisu vai uzlabojot sabiedrības veselību. SFP var kompensēt vai piemērot maksājumus jurisdikcijām par šādu pārrobežu ietekmi, nodrošinot, ka reģioni internalizē savas darbības radītās sociālās izmaksas vai ieguvumus plašākā mērogā. Šī pieeja nodrošina to, ka vietējās preces ar negatīvu ārējo ietekmi tiek nodrošinātas mazākos daudzumos, savukārt preces ar pozitīvu ārējo ietekmi tiek nodrošinātas optimālos daudzumos (Oates, 1997).

24. SFP, īpaši līdzvērtīgas dotācijas, bieži tiek ieteiktas, lai motivētu pašvaldības apsvērt plašākas sabiedrības intereses, internalizējot ārējo ietekmi vai plašāko ietekmi.[[8]](#footnote-9)12Mērķdotācijas projektiem, kas vērsti uz ārējo ietekmi, – piemēram, vides aizsardzību, infrastruktūras attīstību, aptverot vairākas jurisdikcijas, vai sabiedrības veselības iniciatīvām, – kopā ar formulās balstītām dotācijām, kas izstrādātas, lai atspoguļotu plašāku ietekmi, var efektīvi novirzīt resursus šiem mērķiem. Cita pieeja ietver sadarbības līgumu slēgšanas veicināšanu starp kaimiņu pašvaldībām, izmantojot SFP, lai kopīgi risinātu jautājumus ar pārrobežu ietekmi[[9]](#footnote-10)13 (Agrawal et al., 2023a).

25. Tomēr plašākas ietekmes apmēra un tās risināšanai nepieciešamo dotāciju apmēra precīza noteikšana ir saistīta ar lielu nenoteiktību.[[10]](#footnote-11)14Lai gan dotācijas var stimulēt pašvaldību izdevumus, tas, cik sekmīgi izdodas tās mērķtiecīgi izmantot un mazināt ārējo ietekmi, ir apspriežams jautājums. Pastāv ievērojama skepse attiecībā uz augstāka līmeņa pārvaldes spēju izstrādāt tādas dotāciju shēmas, kas veiksmīgi mudinātu pašvaldības iekļaut plašākas ietekmes apsvērumus savos politikas veidošanas procesos (Lago et al., 2024a).

26. *Nodokļu konkurence*. Lai gan tā veicina efektivitāti, ierobežojot publiskā sektora apmēru (Sorens, 2014), nodokļu konkurence rada riskus, ja pašvaldības sāk piedāvāt pārmērīgus nodokļu atvieglojumus nolūkā piesaistīt nodokļu bāzi, kā rezultātā tiek noteiktas pēc iespējas zemākas nodokļu likmes. Šī dinamika var izraisīt vispārēju nodokļu ieņēmumu samazinājumu, negatīvi ietekmējot labklājības līmeni un publiskā sektora finansiālo ilgtspēju. Izlīdzināšanas dotācijas, ja tās tiek piešķirtas atbilstoši potenciālajai fiskālajai kapacitātei, var mazināt šādu konkurences spiedienu, nekompensējot pašvaldību zaudējumus, kas radušies pazeminātu nodokļu dēļ, un ierobežojot to ieņēmumu pieaugumu no piesaistītajām nodokļu bāzēm (Blöchliger et al., 2007; Agrawal et al, 2024).[[11]](#footnote-12)15Tomēr šis izlīdzināšanas process var samazināt pašvaldību motivāciju tiekties pilnveidot nodokļu sistēmu vai ieviest inovācijas, potenciāli izraisot fiskālās daudzveidības trūkumu un ignorējot vietējās vajadzības (OECD/KIPF, 2016). Kanādā veiktu pētījumu rezultāti liecina, ka nodokļu konkurence samazinās pēc izlīdzināšanas pārvedumiem[[12]](#footnote-13)16, savukārt pētījumi Austrālijā un Vācijā atklāj mērenāku efektu[[13]](#footnote-14)17.Šīs atšķirības norāda uz to, ka pārvedumu ietekme nodokļu konkurences ierobežošanā ir atkarīga no unikālajām iestāžu sistēmām un izlīdzināšanas formulas specifiskajām īpatnībām (Lago et al., 2024a).

27. Lai novērstu nodokļu konkurenci, centrālās valdības bieži vien nosaka minimālās likmes pašvaldību iekasētajiem nodokļiem un ierobežojumus to spējai piešķirt nodokļu atbrīvojumus un īpašus stimulus. Nodokļu harmonizācija un sadarbības centieni arī tiek uzskatīti par potenciāliem risinājumiem. Šo pieeju efektivitāte ir atkarīga no ekonomiskiem parametriem, piemēram, nodokļu bāzes elastības attiecībā pret jurisdikcijas tirdzniecības likmi un sadales efektu ieviešanas, kas nodrošina politisko atbalstu (Ter-Minassian, 2021; Agrawal et al, 2024).

28. *Sastrēgumu izmaksas*. SFP arī ievērojami novērš pārslodzes izmaksas, jo īpaši pilsētu teritorijās, nodrošinot infrastruktūras finansējumu transportam, veicinot iedzīvotāju mobilitāti, izstrādājot zemes izmantošanas noteikumus un atbalstot vietējo ekonomisko attīstību. Tie nodrošina fiskālo pārdali, kas veicina līdzsvarotāku iedzīvotāju un ekonomisko aktivitāšu sadalījumu, samazinot pārslodzes spiedienu pārapdzīvotās pilsētās (Alesina un Spolaore, 2005; Hortas-Rico un Rios, 2020). Pārslodzes izmaksas izpaužas kā palielināta satiksme, augstākas dzīves izmaksas un vides slodze, kas ietekmē dzīves kvalitāti un ekonomisko produktivitāti. Savukārt lauku teritorijas, kas bieži saskaras ar tādām problēmām kā resursu nepietiekama izmantošana un ekonomiskā stagnācija, var gūt labumu no dotāciju sniegtā finansiālā atbalsta. Šī pārdale ne tikai palīdz līdzsvarot iedzīvotāju blīvumu, bet arī atbalsta retāk apdzīvotu reģionu ekonomisko attīstību, mazinot slodzi uz pilsētu infrastruktūru un veicinot reģionālo ekonomisko izaugsmi.

29. *Pašvaldību nodokļu iekasēšanas veicināšana*. Attiecības starp SFP un pašvaldību nodokļu iekasēšanas centieniem ir sarežģītas, un pētījumu rezultāti atšķiras atkarībā no SFP struktūras. Daži pētījumi liecina, ka SFP attur pašvaldības no pašu ieņēmumu avotu izmantošanas, norādot uz izspiešanas efektu.[[14]](#footnote-15)18Tas notiek īpaši tad, kad reģiona pašu ieņēmumu avotu pieaugums izraisa proporcionālu centrālās valdības beznosacījumu pārvedumu samazinājumu vai kad sistēmas piemēro ļoti augstu fiskālās izlīdzināšanas pakāpi, nodrošina neierobežotus pārvedumus vai garantē pašvaldību minimālo fiskālo kapacitāti neatkarīgi no to ieņēmumu gūšanas centieniem (Bergvall et al., 2006; Blöchliger et al., 2007).

30. Citi pētījumi norāda, ka SFP var veicināt nodokļu iekasēšanas centienus, demonstrējot iekļaušanas efektu.[[15]](#footnote-16)19Tas notiek īpaši tad, kad pārvedumu formulas struktūrā ņem vērā potenciālos ieņēmumus vai fiskālo kapacitāti, nevis faktiski iekasētos ieņēmumus. Šī pieeja mudina pašvaldības uzlabot ieņēmumu ģenerēšanu, nebaidoties no pārvedumu samazinājuma (Lago et al., 2024a). Līdz ar to šo variāciju lielā mērā ietekmē dotāciju sistēmu strukturālais ietvars un dažādu valstu unikālās institucionālās īpatnības.

31. Šajā kontekstā pašvaldību fiskālās autonomijas periodiska pārvērtēšana ir būtiska, ļaujot precizēt stimulus SFP ietvaros, lai pielāgotos mainīgajām prasībām. Piemēram, lielāka fiskālā autonomija varētu mazināt atkarību no vertikālajiem pārvedumiem, ļaujot precīzāk reaģēt uz vietējām vajadzībām. Šāda pārmaiņa nozīmē to, ka pašvaldībām jāsaskaņo savi ieņēmumu avoti ar saviem izdevumu pienākumiem. Ideālā gadījumā izlīdzināšanas pārvedumiem galvenokārt jārisina pašvaldību pamatienākumu atšķirības un potenciālie nodokļu ieņēmumi, ko tās var radīt. To mērķis nav kompensēt nepietiekami izmantotas vietējās nodokļu bāzes, bet gan novērst strukturālo nelīdzsvarotību (OECD, 2021).

32. *Pašvaldību fiskālās disciplīnas uzlabošana*. Pārmērīga paļaušanās uz starpvaldību dotācijām var mazināt pašvaldību finansiālo piesardzību, izraisot pārmērīgus izdevumus, samazinātus nodokļu ieņēmumus, lielus budžeta deficītus un parādu uzkrāšanos.[[16]](#footnote-17)20Šāda situācija bieži ir saistīta ar “kopējā fonda” problēmu, kad fiskālās disciplīnas trūkumu izraisa uzskats, ka finansējums tiek iegūts ar nodokļiem, kas iekasēti ārpus jurisdikcijas, kas izraisa tendenci pārmērīgi tērēties un rīkoties fiskāli bezatbildīgi.[[17]](#footnote-18)21Turklāt iespēja, ka krīzē centrālā valdība sniegs finansiālu palīdzību, var veicināt pašvaldību riskantu fiskālo uzvedību, jo centrālās valdības bieži palielina dotācijas, lai izvairītos no būtisku sabiedrisko pakalpojumu, piemēram, veselības aprūpes vai izglītības, samazināšanas.[[18]](#footnote-19)22

33. Lai mazinātu šīs tendences un stiprinātu pašvaldību fiskālo disciplīnu, politikas veidotāji dotāciju mehānismos var iekļaut sniegumam piesaistītus elementus. Šī pieeja paredz daļu finansējuma piešķirt atkarībā no iepriekš definētu fiskālā snieguma mērķu sasniegšanas, piemēram, publisko izdevumu efektivitātes nodrošināšanas, ieņēmumu iekasēšanas uzlabošanas vai budžeta ierobežojumu ievērošanas. Turklāt, ieviešot sistēmu, kurā tiek novērtēta fiskālā kapacitāte un centieni, var nodrošināt, ka dotācijas tiek piešķirtas, pamatojoties ne tikai uz esošajām vajadzībām, bet arī uz pašvaldību faktiskajiem centieniem uzlabot savu fiskālo stāvokli.[[19]](#footnote-20)23

34. Turklāt pārskatāmības un pārskatatbildības uzlabošana dotāciju piešķiršanā un izmantošanā var veicināt fiskālo disciplīnu. Padarot publiski pieejamu informāciju par dotāciju piešķiršanu, izdevumu rezultātiem un snieguma kritērijiem, ieinteresētās puses, tostarp iedzīvotāji un uzraudzības iestādes, var prasīt valdībām atbildību par to fiskālajiem lēmumiem. Vietējo ieinteresēto pušu līdzdalības veicināšana budžeta procesos un lēmumu pieņemšanā var palīdzēt vēl vairāk saskaņot izdevumus ar vietējām vajadzībām un prioritātēm, samazinot nelietderīgu izdevumu risku. Visbeidzot, rūpīgi līdzsvarojot finansiālā atbalsta nepieciešamību ar stimuliem fiskālajai autonomijai un atbildībai, politikas veidotāji var izveidot SFP sistēmas, kas risina tūlītēju fiskālo nelīdzsvarotību, vienlaikus veicinot ilgtermiņa fiskālo ilgtspēju un disciplīnu pašvaldību līmenī (OECD/KIPF, 2016; OECD, 2022).

35. *Izdevīguma meklēšanas uzvedības un mušpapīra efekta mazināšana*. SFP piešķiršanas procesā viegli var attīstīties izdevīguma meklēšanas uzvedība, kad pašvaldības lobē lielāku līdzekļu daļu neatkarīgi no to faktiskajām fiskālajām vajadzībām vai kapacitātes. Šo rīcību pastiprina mušpapīra efekts, kad dotācijas izraisa nesamērīgu vietējo izdevumu pieaugumu salīdzinājumā ar līdzvērtīgu vietējo ieņēmumu pieaugumu.[[20]](#footnote-21)24Tas liecina, ka pārvedumi var izraisīt neefektīvu resursu sadalījumu un saasināt fiskālo nelīdzsvarotību (Shah, 2006; Yilmaz un Zahir, 2020).

36. Mušpapīra efekts ir īpaši izplatīts beznosacījumu dotāciju gadījumā. Lai to mazinātu, centrālās valdības var izvēlēties globālās dotācijas vai mērķdotācijas, noteikt īpašus nosacījumus dotāciju izmantošanai vai piesaistīt dotācijas darbības rezultātiem, lai nodrošinātu, ka līdzekļi tiek novirzīti paredzētajiem mērķiem.[[21]](#footnote-22)25Starp citām iespējamām stratēģijām minama pašvaldību fiskālās autonomijas veicināšana, pārskatāmības un pārskatatbildības uzlabošana līdzekļu piešķiršanā un izmantošanā, kā arī vietējo ieinteresēto pušu iesaistīšana lēmumu pieņemšanas procesā par starpvaldību fiskālo pārvedumu (SFP) pārvaldību. Publiski pieejama informācija par izdevumiem un SFP rezultātiem ļauj iedzīvotājiem un uzraudzības iestādēm sekot līdzi, lai nodrošinātu, ka izdevumi atbilst vietējām vajadzībām un prioritātēm.

37. *Pašvaldību izdevumu asimetriju risināšana*. Literatūrā ir uzsvērtas asimetrijas, ko pārvedumu līmeņa izmaiņas rada pašvaldību izdevumu modeļos. Lai gan SFP palielinājums parasti izraisa augstākus pašvaldību izdevumus, pārvedumu samazinājums proporcionāli nesamazina izdevumus publisko izdevumu neelastības dēļ. Šis fiskālās aizvietošanas efekts norāda uz to, ka pašvaldības varētu palielināt nodokļus, lai kompensētu pārvedumu samazinājumus, cenšoties saglabāt tādu pašu izdevumu līmeni.[[22]](#footnote-23)26Šāda dinamika veicina pašvaldību paplašināšanos, jo tās izmanto ārējos līdzekļus, lai izvērstu savus pakalpojumus, reizēm pārsniedzot efektivitātes un ilgtspējas robežas. Tādējādi vēlme tērēt lielāku dotāciju līdzekļus pārsniedz vēlmi samazināt izdevumus, kad dotācijas samazinās, turklāt globālās dotācijas ar nosacījumiem uzrāda mazāku asimetrisko ietekmi nekā beznosacījumu dotācijas[[23]](#footnote-24)27 (Lago et al., 2024a).

# 4. Pārvedumu veidu un stimulu saskaņošana

38. Šajā sadaļā mēs sniedzam sīku SFP klasifikāciju. Lai gan šīs klasifikācijas praktiskais pielietojums ne vienmēr ir viennozīmīgs, mēs cenšamies kategorizēt šos pārvedumus pēc iespējas visaptverošāk, ņemot vērā to dažādās struktūras un atbilstību konkrētiem politikas mērķiem. Pēc tam mēs apskatīsim stimulus, kas visbiežāk saistīti ar katru pārveduma veidu, kā novērots dažādu valstu finanšu pārvaldības praksē, izpētot šo fiskālo izvēļu rezultātus un ietekmi, kā arī skaidrojot, kā dažādi SFP ietekmē plašāko publisko finanšu un pārvaldības ainavu.

### 4.1. Starpvaldību fiskālo pārvedumu klasifikācija – dotāciju mērķa noteikšanas nozīme

39. Starpvaldību fiskālie pārvedumi (SFP) tiek klasificēti, ņemot vērā to nosacījumus un mērķus, kas būtiski ietekmē to efektivitāti. 6. attēlā ir sniegta agrāka *OECD* modeļa adaptācija, lai ilustrētu izplatītās SFP klasifikācijas *OECD* valstīs (Bergvall et al., 2006; Spahn, 2012; Lotz, 2013). Šajā modelī sīki aprakstīta SFP tipoloģija, balstoties uz tiem noteiktajiem nosacījumiem, sākot no beznosacījumu vispārēja mērķa dotācijām līdz neierobežota un ierobežota apmēra mērķdotācijām, kuru nolūks ir panākt noteiktu snieguma kritēriju izpildi vai politikas prioritāšu īstenošanu.[[24]](#footnote-25)28

40. Dažus papildu kritērijus, kas ir būtiski SFP kategorizēšanai, nebija iespējams iekļaut 6. attēlā to sarežģītības dēļ un tāpēc, ka tie izpaužas dažādos pārvedumu veidos, sarežģījot to attēlošanu vienā diagrammā.[[25]](#footnote-26)29Šie kritēriji ietver metodes, ko izmanto līdzekļu piešķiršanai, un valdības līmeni, kas ir atbildīgs par pārveduma iniciēšanu. Piešķiršanas metodes atšķiras atkarībā no dažādu reģionu fiskālajām vajadzībām un stratēģiskajiem mērķiem. Piemēram, uz formulām balstītos pārvedumos tiek ņemti vērā tādi faktori kā iedzīvotāju skaits un fiskālā kapacitāte, savukārt uz vajadzībām balstīti pārvedumi ir vērsti uz reģioniem ar lielākām vajadzībām.[[26]](#footnote-27)30Sniegumam piesaistīti pārvedumi veicina konkrētus rezultātus, piešķirot papildu resursus, pamatojoties uz *ex-post* nosacījumu izpildi.[[27]](#footnote-28)31Ar ieņēmumu sadali līdzekļi no konkrētiem avotiem tiek pārdalīti, nodrošinot, ka labumu gūst gan centrālās valdības, gan pašvaldības. Visbeidzot, iztrūkuma aizpildīšanas pārvedumu mērķis ir mazināt fiskālo plaisu starp reģiona gūtajiem ieņēmumiem un tā izdevumu vajadzībām. Attiecībā uz plūsmas virzienu vertikālie pārvedumi parasti tiek veikti no augstākiem uz zemākiem pārvaldes līmeņiem, piemēram, no valsts uz pašvaldības struktūrām. Savukārt horizontālie pārvedumi notiek starp jurisdikcijām vienā līmenī – bieži ar mērķi samazināt ekonomiskās atšķirības vai risināt horizontālās ārējās ietekmes[[28]](#footnote-29)32 (Blöchliger un Petzold, 2009).

# 6. attēls. Starpvaldību fiskālo pārvedumu shēmu klasifikācija

# 

|  |  |
| --- | --- |
| **Angļu val.** | **Latviešu val.** |
| Intergovernmental Fiscal Transfer (IFT) | Starpvaldību fiskālais pārvedums (SFP) |
| Unconditional (non-earmarked) | Beznosacījumu (neiezīmēti) |
| Area conditional (broad conditional) | Ar nosacījumiem attiecībā uz jomu (plaši nosacījumi) |
| Conditional (earmarked) | Ar nosacījumiem (iezīmēti) |
| Mandatory | Obligāti |
| Discretionary | Diskrecionāri |
| Block Grant | Globāla dotācija |
| General purpose grant | Vispārējā mērķa dotācija |
| One-off grant | Vienreizēja dotācija |
| Non-matching grant | Dotācija, kas nav līdzvērtīga |
| Matching grant | Līdzvērtīga dotācija |
| Equalisation transfers | Izlīdzināšanas pārvedumi |
| Revenue-Sharing | Ieņēmumu sadale |
| Gap-filling | Iztrūkuma aizpildīšana |
| Open-ended | Bez ierobežojumiem |
| Closed-ended | Ar ierobežojumiem |

Avots: adaptēts no *OECD* tipoloģijas.

41. Eiropas Vietējo pašvaldību hartā[[29]](#footnote-30)33 priekšroka tiek dota neiezīmētām dotācijām, ļaujot pašvaldībām brīvi piešķirt līdzekļus, pamatojoties uz to prioritātēm. Šīs Eiropā plaši izplatītās pieejas dēļ daudzas valstis ir pārgājušas no mērķdotācijām uz vispārējā mērķa dotācijām, tādējādi uzlabojot vietējo autonomiju un izdevumu efektivitāti.[[30]](#footnote-31)34Lai gan šāda pāreja nodrošina lielāku autonomiju un elastību līdzekļu piešķiršanā, tā arī rada izaicinājumus attiecībā uz pārskatatbildību un precīzu līdzekļu novirzīšanu politikas mērķu sasniegšanai.[[31]](#footnote-32)35Šīs pārejas ietekme dažādās valstīs atšķiras, atspoguļojot atšķirības politiskajās, ekonomiskajās un administratīvajās struktūrās, un rada bažas par iespējamu reģionālās nevienlīdzības palielināšanos[[32]](#footnote-33)36 (Kim et al., 2010).

42. 2007. un 2009. gadā rīkotajos speciālistu semināros[[33]](#footnote-34)37 tika uzsvērts lēmumu pieņemšanas process attiecībā uz to, vai izvēlēties vispārējas dotācijas vai mērķdotācijas, teorētiskās diskusijas sasaistot ar praktisko realitāti. Pastāv spēcīgs arguments par labu mērķdotāciju ierobežošanai, lai risinātu vertikālo fiskālo nelīdzsvarotību, kas var rasties starp centrālo valdību un pašvaldībām. Šā argumenta pamatā ir labuma princips, saskaņā ar kuru pašvaldību lēmumi par izdevumiem būtu ciešāk saskaņojami ar to ieņēmumu avotiem, tādējādi veicinot tiešāku saikni starp izdevumiem un ieņēmumiem (Olson, 1969). Neraugoties uz šo teorētisko preferenci, pašvaldību īstenotā prakse bieži vien sniedz pretargumentu. Vietējās pārvaldes iestādes parasti ir atbildīgas par būtisku sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu, piemēram, veselības aprūpi, izglītību un sociālo labklājību, kuriem visiem nepieciešami ievērojami finanšu resursi. Mērķdotācijām ir būtiska loma šo pakalpojumu atbalstīšanā, uzsverot efektīvu starpvaldību attiecību nozīmi efektīvas un taisnīgas pamatpakalpojumu sniegšanas nodrošināšanā.[[34]](#footnote-35)38

43. Piemēram, Eiropas Komisija ar savu strukturālo finansējumu un reformu atbalsta programmām cenšas stiprināt vietējās spējas un veicināt strukturālās reformas dalībvalstīs.[[35]](#footnote-36)39Arī ASV federālo pārvedumu kontekstā pastāv ievērojama paļaušanās uz dotācijām ar nosacījumiem vai mērķdotācijām, īpaši tādās nozarēs kā starpštatu transports. Itālijas 2001. gada konstitucionālā reforma noteica standartu būtisko pakalpojumu apjomam attiecībā uz galvenajiem sabiedriskajiem pakalpojumiem, piemēram, veselības aprūpi un izglītību, kuru sniegšanas atbalstam ir izveidota mērķdotāciju sistēma. Šie piemēri uzsver fiskālā federālisma sarežģīto un no konteksta atkarīgo realitāti, kur teorētiskajiem ideāliem jāsaskan ar praktiskās pārvaldības nepieciešamībām (OECD, 2018; Kim, 2021; Lago et al., 2024b).

44. Turklāt mērķdotācijas var būt īpaši efektīvas vides politikā, kur ar beznosacījumu dotācijām ekoloģiskas iniciatīvas varētu tikt īstenotas nepietiekamā apmērā.[[36]](#footnote-37)40Ekoloģiskie fiskālie pārvedumi (EFP), kas ir viens no mērķdotāciju veidiem, parādās kā noderīgs instruments, lai saskaņotu pašvaldību centienus ar starptautiskajām zaļajām programmām, vienlaikus risinot kapacitātes un gribas izaicinājumus, ar kuriem saskaras mazākas pašvaldības (Dougherty un Montes-Nebreda, 2023b).

45. Lēmums starp līdzekļu iezīmēšanu un rīcības brīvības piešķiršanu attiecībā uz izdevumiem ietver valsts mērķu līdzsvarošanu ar vietējās pārvaldības vajadzībām. Pārmērīgi nosacījumi var ierobežot budžeta elastību[[37]](#footnote-38)41 un radīt nepieciešamību katru finansējuma avotu plānot atsevišķi, bieži vien fragmentējot plānošanu un izraisot “līdzdalības nogurumu”. Savukārt pārāk liela brīvība var izraisīt neatbilstošus budžeta piešķīrumus vai nepietiekamu finansējumu būtiskiem pakalpojumiem[[38]](#footnote-39)42 (Shotton un Gankhuyag, 2021).

46. Literatūrā tiek ieteikts pielāgot SFP dizainu konkrētas valsts specifiskai situācijai, ņemot vērā administratīvo kapacitāti, pārvaldības struktūru un sociāli ekonomiskos apstākļus. Vidēs, kam raksturīga spēcīga vietējā pārvaldība, elastīgāki pārvedumi var būt efektīvi, savukārt, pastāvot institucionāliem izaicinājumiem, pārvedumi ar nosacījumiem varētu nodrošināt pārskatatbildību un efektīvu līdzekļu izmantošanu (Lago et al., 2024b).

47. Analizējot pašvaldību saņemto SFP funkcionālo sadalījumu, starp valstīm parādās būtiskas atšķirības, kā redzams 7. attēlā. Lielākai daļai, precīzāk, 15 no 26 *OECD* valstīm, kas iekļautas datubāzē, vairāk nekā 50 % pārvedumu ir neiezīmēti. Šāda veida dotācijas, piemēram, fiskālā izlīdzināšana, ir iekļautas *COFOG* kategorijā “Vispārējie publiskie pakalpojumi” (010). Grieķija, Spānija un Portugāle ziņo tikai par neiezīmētajām dotācijām, savukārt Somijā, Lietuvā, Norvēģijā (2. ierāmējums) un Beļģijā ir ievērojami augsts to īpatsvars, kas pārsniedz 70 % no kopējiem pārvedumiem. Turpretī Slovēnija un Amerikas Savienotās Valstis (3. ierāmējums) uzrāda minimālu neiezīmēto pārvedumu izmantošanu, līdzīgi zemi līmeņi novērojami arī Čehijā un Islandē.[[39]](#footnote-40)43

# 7. attēls. Pašvaldību saņemtie neto pārvedumi pēc to veida, 2021

A graph with orange and blue lines

AI-generated content may be incorrect.

Piezīme: dažās valstīs pārvedumi var tikt uzrādīti kā iezīmēti, ja tie tiek maksāti struktūrām, kas atbildīgas tikai par konkrētu(-ām) politikas jomu(-ām); ar sociālo labklājību saistītie pārvedumi Somijā ir klasificēti kā neiezīmēti, lai saglabātu konsekvenci ar NKS, kā to ziņo Somijas Statistikas pārvalde.

Avots: izstrādāts, pamatojoties uz *OECD* Fiskālās decentralizācijas datubāzi.

|  |
| --- |
| 1. ierāmējums. Valsts piemērs – Norvēģija Norvēģijas SFP sistēma nav īpaši plaša, tomēr kopš 2008. gada ir vērojams būtisks šo pārvedumu pieaugums – galvenokārt neiezīmētu dotāciju veidā. Šo pārvedumu galvenais avots ir Vispārēja mērķa dotāciju shēma, veidojot aptuveni 70 % no kopējiem ieņēmumiem pašvaldībām, tostarp municipalitātēm un apgabaliem. Šī shēma darbojas kā vietējais izlīdzināšanas mehānisms, ņemot vērā gan pašvaldību izdevumu vajadzības, gan fiskālās iespējas un ietverot reģionālās politikas komponentu.  2022. gadā Norvēģija īstenoja veselības aprūpes reformu, ar kuru visu valsts slimnīcu īpašumtiesības no apgabaliem tika pārnestas centrālajai valdībai (Hagen un Kaarbøe, 2006). Šīs izmaiņas izraisīja būtisku veselības aprūpes pārvedumu samazinājumu no 1,5 % no IKP 2001. gadā līdz tikai 0,3 % 2002. gadā. Vēl viens nozīmīgs Norvēģijas SFP aspekts ir sociālās aizsardzības pārvedumu attīstība. Šos pārvedumus pārvalda Norvēģijas Darba un labklājības administrācija (*NAV*), kas koordinē nodarbinātības politiku, bezdarbnieku pabalstus, pensijas un minimālo ienākumu programmas, atspoguļojot centrālās valdības un pašvaldību kopīgos centienus. Pašvaldības ir atbildīgas par sociālajiem pakalpojumiem, tostarp minimālo ienākumu shēmām, mācību programmām un ārkārtas pagaidu mājokļiem. Līdz ar to sociālās aizsardzības pārvedumu apmērs ir cieši sekojis bezdarba tendencēm, sasniedzot maksimumu – aptuveni 27 % no kopējiem pārvedumiem – 2008.–2010. gada ekonomiskās krīzes laikā. Šajā periodā palielinājās arī neiezīmētās dotācijas, visticamāk, kā reakcija uz krīzi. 2020. gadā pārvedumu līmenis strauji pieauga lielāku vispārējo dotāciju dēļ, kas bija paredzētas ar pandēmiju saistīto izdevumu segšanai un pašvaldību ieņēmumu krituma kompensēšanai, taču līdz 2021. gadam tas atgriezās pirmspandēmijas līmenī.  Pašlaik un konsekventi visā analizētajā periodā vislielākie pārvedumi pašvaldībām bija neiezīmētās izlīdzināšanas dotācijas. Lai gan salīdzinoši mazāki, tomēr mērķēti pārvedumi sociālajai aizsardzībai, ekonomikas jautājumiem, veselības aprūpei un izglītībai arī bija ievērojami. Šie konkrētie pārvedumi ir svarīgi, jo palīdz segt primāros izdevumus apgabalos un pašvaldībās, kas pakalpojumu sniegšanā lielā mērā paļaujas uz vispārējām dotācijām. |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 8. attēls. Norvēģijas centrālās valdības veiktie starpvaldību pārvedumi pašvaldībāmA panelis. Pārvedumi laika gaitā pa *COFOG* jomām (% no IKP)  |  |  | | --- | --- | | **Angļu val.** | **Latviešu val.** | | Non-earmarked | Neiezīmēti | | Public Order and Safety | Sabiedriskā kārtība un drošība | | Environmental Protection | Vides aizsardzība | | Health | Veselība | | Education | Izglītība | | Defence | Aizsardzība | | Economic Affairs | Ekonomikas lietas | | Housing and Community Amenities | Mājokļi un komunālie pakalpojumi | | Recreation, culture and religion | Atpūta, kultūra un reliģija | | Social Protection | Sociālā aizsardzība |   **B panelis. Veiktie pārvedumi pa COFOG jomām (miljonos NOK)**     |  |  | | --- | --- | | **Angļu val.** | **Latviešu val.** | | Central | Centrālā valdība | | Local | Pašvaldība | | Intergovernmental transfers | Starpvaldību pārvedumi | | General public services | Vispārējie publiskie pakalpojumi | | Social protection | Sociālā aizsardzība | | Economic Affairs | Ekonomikas lietas | | Health | Veselība | | Recreation, culture and religion | Atpūta, kultūra un reliģija |   Avots: izstrādāts, pamatojoties uz *OECD* Fiskālās decentralizācijas datubāzi. |

# 48. 9. attēls atspoguļota *OECD* nesvērtā vidējā dotāciju sadalījuma laika rindu analīze, kas norāda uz stabilu sadalījuma modeli kopš 1995. gada. Vispārējie publiskie pakalpojumi, kas ir neiezīmētas dotācijas, pastāvīgi veido aptuveni 40 % no kopējiem pārvedumiem, padarot to par dominējošo kategoriju. Sociālā aizsardzība ir otrā lielākā kategorija, veidojot aptuveni 25 % no pārvedumiem. Veselības aprūpe pēc nozīmīguma ierindojas trešajā vietā, lai gan tai ir vislielākā mainība – tās īpatsvars svārstās no 20 % 1997. gadā līdz 14 % 2006. gadā. Pārsteidzoši, ka, neraugoties uz iedzīvotāju novecošanos un pandēmijas ietekmi, veselības aprūpei piešķirto dotāciju īpatsvars nav palielinājies. Šo negaidīto stabilitāti var skaidrot ar vairākiem faktoriem, tostarp veselības aprūpes recentralizāciju noteiktās valstīs (kompensējot izdevumu pieaugumu), lielāku dotāciju pieaugumu citām funkcijām un neiezīmētu pārvedumu izmantošanu veselības aprūpes pakalpojumiem. Izglītība (080) ir ceturtā lielākā pārvedumu joma, taču tās īpatsvars ir samazinājies no gandrīz 10 % 1995. gadā līdz aptuveni 8,5 % 2021. gadā – līdzīgi kā mājokļu un komunālajiem pakalpojumu (060) jomā. Turpretī ekonomikas lietas (020) ir piedzīvojušas visievērojamāko izaugsmi relatīvā izteiksmē, īpaši pandēmijas laikā. Šis pieaugums, ko raksturo 1,5 procentpunktu kāpums viena gada laikā, var būt saistīts ar valsts atbalsta pieaugošajām izmaksām enerģētikas un transporta jomā.

# 9. attēls. Vispārējās valdības izmaksāto vai saņemto pārvedumu dinamika pa *COFOG* jomām

# % no kopējā, nesvērtais *OECD* vidējais rādītājs

# 

|  |  |
| --- | --- |
| **Angļu val.** | **Latviešu val.** |
| Non-earmarked | Neiezīmēti |
| Public Order and Safety | Sabiedriskā kārtība un drošība |
| Environmental Protection | Vides aizsardzība |
| Health | Veselība |
| Education | Izglītība |
| Defence | Aizsardzība |
| Economic Affairs | Ekonomikas lietas |
| Housing and Community Amenities | Mājokļi un komunālie pakalpojumi |
| Recreation, culture and religion | Atpūta, kultūra un reliģija |
| Social Protection | Sociālā aizsardzība |

### 4.2. Pārvedumu veidu izvēle atbilstoši vēlamajiem stimuliem

SFP daudzveidība atspoguļo dažādu valstu daudzveidīgās fiskālās vajadzības, katrs veids ir pielāgots konkrētu mērķu sasniegšanai. Stratēģisku prioritāšu noteikšanu attiecībā uz dažādiem SFP mērķiem ietekmē valsts ekonomiskais konteksts, institucionālā struktūra un sociāli politiskā vide, kā rezultātā pasaulē vērojams plašs SFP pielietojumu spektrs. Piemēram, Argentīna, Austrālija, Austrija, Beļģija, Brazīlija, Vācija un Spānija pievēršas kopīgiem ieņēmumiem, lai risinātu vertikālās fiskālās nelīdzsvarotības problēmu. Turpretī Kanādā un ASV (3. ierāmējums) priekšroka tiek dota globālajām dotācijām būtisko pakalpojumu finansēšanai. Āzijā tādas valstis kā Koreja, Indija, Indonēzija un Taizeme galvenokārt izmanto īpašam mērķim paredzētus pārvedumus, lai finansētu pašvaldību projektus (Ter-Minassian, 2021).

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 3. ierāmējums. Valsts piemērs – Amerikas Savienotās Valstis Amerikas Savienotajās Valstīs SFP attīstībā ir vērojams izteikts pretciklisks modelis, virzoties pretēji uzņēmējdarbības ciklam. Lai gan šo pārvedumu veidotā procentuālā daļa no kopējā IKP ir palikusi nemainīga, tie ir palielinājušies ekonomikas lejupslīdes laikā un tai sekojošā inerce kavē atgriešanos pirmskrīzes līmenī. Veselības aprūpes sektors, īpaši štatu līmeņa “Medicaid” programmas, ir galvenais federālo dotāciju mērķis, kam tiek novirzīta aptuveni puse no visiem federālajiem pārvedumiem. Šā sektora finansējums ir pakāpeniski palielinājies, atspoguļojot sociālās veselības aprūpes programmu paplašināšanos ASV.  Pandēmijas laikā ar ekonomikas jautājumiem saistītie pārvedumi piedzīvoja visievērojamāko pieaugumu ar tādām iniciatīvām kā Koronavīrusa palīdzības fonds un Valsts fiskālās atveseļošanas fonds, kas tika izveidoti, lai veicinātu tautsaimniecības atlabšanu. Jāatzīmē, ka ASV izceļas starp *OECD* valstīm ar minimālu federālās valdības neiezīmēto pārvedumu izmantošanu. 10. attēls. ASV federālās valdības starpvaldību pārvedumi pašvaldībām pa *COFOG* jomām (% no IKP) **A panelis. Pārvedumi laika gaitā pa *COFOG* jomām (% no IKP)**     |  |  | | --- | --- | | **Angļu val.** | **Latviešu val.** | | Non-earmarked | Neiezīmēti | | Public Order and Safety | Sabiedriskā kārtība un drošība | | Environmental Protection | Vides aizsardzība | | Health | Veselība | | Education | Izglītība | | Defence | Aizsardzība | | Economic Affairs | Ekonomikas lietas | | Housing and Community Amenities | Mājokļi un komunālie pakalpojumi | | Recreation, culture and religion | Atpūta, kultūra un reliģija | | Social Protection | Sociālā aizsardzība |   **B panelis. Veiktie pārvedumi pa *COFOG* jomām (miljonos USD)**     |  |  | | --- | --- | | **Angļu val.** | **Latviešu val.** | | Federal | Federālā valdība | | Subnational | Pašvaldības | | Intergovernmental transfers | Starpvaldību pārvedumi | | Health | Veselība | | Economic Affairs | Ekonomikas lietas | | Social protection | Sociālā aizsardzība | | Education | Izglītība | | Housing and Coomunity Amenities | Mājokļi un komunālie pakalpojumi | | Recreation, culture and religion | Atpūta, kultūra un reliģija |   Avots: izstrādāts, pamatojoties uz *OECD* Fiskālās decentralizācijas datubāzi. |

## a. Beznosacījumu pārvedumi

50. ***Vispārēja mērķa dotācijas***, kas bieži ir noteiktas ar likumu, nodrošina plašu centrālās valdības finansiālu atbalstu pašvaldībām bez konkrētām prasībām attiecībā uz izdevumiem. To galvenais mērķis ir saglabāt vietējo autonomiju lēmumu pieņemšanā un nodrošināt taisnīgu resursu sadali dažādās jurisdikcijās.[[40]](#footnote-41)44Ar šīm dotācijām pašvaldībām tiek dota iespēja resursus sadalīt, pamatojoties uz unikālām vietējām vajadzībām un prioritātēm, tādējādi uzlabojot to fiskālo autonomiju. Lai gan tās parasti tieši neietekmē ekonomisko cenu veidošanos, tās var nemudināt pašvaldības piešķirt līdzekļus valsts prioritāšu īstenošanai (Boadway un Shah, 2007). Tomēr vispārēja mērķa dotācijas dažkārt var veicināt efektivitātes trūkumu vai resursu nepareizu sadali, īpaši tad, ja nav ieviesti spēcīgi pārskatatbildības mehānismi. Labi dokumentēta parādība, kas saistīta ar vispārēja mērķa dotācijām, ir “mušpapīra efekts”, kad dotāciju naudas ieplūde izraisa neproporcionālu vietējo publisko izdevumu palielināšanos salīdzinājumā ar līdzīgu vietējo ieņēmumu pieaugumu[[41]](#footnote-42)45 (Shah, 2006; Yilmaz un Zahir, 2020).

51. Parasti beznosacījumu dotāciju sadale notiek saskaņā ar formulāru pieeju un tiek veikta regulāri, šīs dotācijas izmantojot *izlīdzināšanai* vai kā daļu no *ieņēmumu sadales sistēmas*. Šo piešķīrumu formulās balstītais un periodiskais veids nodrošina finansiālā atbalsta prognozējamību un stabilitāti, ļaujot pašvaldībām efektīvāk plānot un paredzēt budžetu būtisko pakalpojumu sniegšanai.

52. ***Izlīdzināšanas dotācijas*** ir fiskālā federālisma arhitektūras pamatkomponente, kas paredzēta, lai mazinātu atšķirības jurisdikciju fiskālajā kapacitātē un pakalpojumu vajadzībās. Šo dotāciju mērķis ir nodrošināt taisnīgāku resursu sadali, ļaujot pašvaldībām piedāvāt salīdzināmus sabiedriskos pakalpojumus neatkarīgi no to ekonomiskajiem vai demogrāfiskajiem apstākļiem. Šīs dotācijas var būt vērstas uz fiskālo kapacitāti vai pakalpojumu vajadzībām, un ar tām var pilnībā vai daļēji izlīdzināt šos aspektus. Lai gan tās parasti ir plaša apjoma, tās var būt vērstas arī uz konkrētiem pakalpojumiem vai nozarēm. Dažas sistēmas ietver mehānismus ekonomisko svārstību mazināšanai, tādējādi uzlabojot fiskālo stabilitāti un pielāgojamību. Šajās sistēmās tiek izmantotas dažādas sarežģītības un pārskatāmības formulas un indikatori, atspoguļojot katras valsts priekšrocības attiecībā uz pārskatāmību, pieņemamību sabiedrībai un datu pieejamību. Šī dažādība ļauj veikt fiskālos pielāgojumus atbilstoši valsts unikālajām vajadzībām un īpatnībām (Dougherty un Forman, 2021; Ter-Minassian, 2021).

53. *Ieņēmumu kapacitātē balstīta izlīdzināšana* ir vērsta uz to, lai izlīdzinātu dažādu reģionu ieņēmumu gūšanas potenciālu, nodrošinot taisnīgu sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu visā valstī, neraugoties uz pašvaldību ieņēmumu gūšanas spēju atšķirībām. *OECD* valstīs šādas shēmas ievērojami samazina fiskālās kapacitātes atšķirības, veidojot aptuveni 2,3 % no IKP (Blöchliger et al., 2007; Martinez-Vazquez un Searle, 2007; OECD, 2021).[[42]](#footnote-43)46Piemēram, Kanāda izmanto Reprezentatīvo nodokļu sistēmu (RNS), lai izlīdzinātu atšķirības provinču ieņēmumu gūšanas kapacitātē ar korekcijām augstākām pakalpojumu sniegšanas izmaksām noteiktās teritorijās.[[43]](#footnote-44)47Kanāda iekļauj arī uz vajadzībām balstītas īpašās mērķdotācijas tādās nozarēs kā veselības aprūpe un izglītība.[[44]](#footnote-45)48Pēdējās diskusijās par RNS tiek apsvērts tas, vai jāizlīdzina tikai ieņēmumu kapacitāte un kā integrēt federālās valdības būtiskās uz indivīdu vērstās programmas izlīdzināšanas ietvarā, atspoguļojot mainīgo perspektīvu gan par ieņēmumu kapacitāšu, gan konkrētu pakalpojumu sniegšanas vajadzību risināšanu[[45]](#footnote-46)49 (Searle un Ahmad, 2005).

54. *Izdevumu vajadzībās balstīta izlīdzināšana* risina atšķirības pašvaldību izdevumu prasībās, jo īpaši tad, ja vietējā mērogā netiek gūti pietiekami ieņēmumi. Spilgts piemērs ir Dienvidāfrika, kur izlīdzināšanas stratēģija lielā mērā ir vērsta uz provinču izdevumu vajadzību novērtēšanu.[[46]](#footnote-47)50Tomēr provinču ierobežotā spēja radīt ieņēmumus sarežģī izlīdzināšanas programmu, ierobežojot valsts valdības spēju veicināt efektīvu resursu izmantošanu, piemēram, izmantojot līdzvērtīgas dotācijas. Šo problēmu pārvarēšanai Dienvidāfrikas Finanšu un fiskālā komisija ir ierosinājusi uz izmaksām balstītu pieeju. Šī metode liktu provincēm ņemt vērā reālās resursu pārdalīšanas izmaksas, tādējādi veicinot pārdomātākus budžeta lēmumus un motivējot tās rast rentablus veidus, kā sasniegt valsts līmenī noteiktos sociālo pakalpojumu mērķus, finansējuma piešķīrumiem precīzāk atspoguļojot vietējos sociālos apstākļus[[47]](#footnote-48)51 (Shah, 2017).

55. Tomēr šī uz izdevumiem vērstā pieeja rada savus izaicinājumus, tostarp risku uzsvērt neparedzētus stimulus. Tā kā Dienvidāfrikā izlīdzināšanas maksājumi tiek aprēķināti, balstoties uz kārtējo izdevumu līmeni, praksē tas bieži vien nozīmē to, ka provincēs aizvien tiek izmantoti vēsturiski pakalpojumu sniegšanas modeļi, atšķiras izmaksas un saglabājas neefektivitāte. Līdz ar to ar šādu stratēģiju netīši var tikt uzturēta esošā provinču neefektivitāte un iedibinātie pakalpojumu sniegšanas modeļi, apdraudot fiskālās izlīdzināšanas centienu mērķus.[[48]](#footnote-49)52Turklāt, piešķirot prioritāti izdevumu vajadzībām, pietiekami neņemot vērā pašu ieņēmumu radīšanas potenciālu, vājinās fiskālā disciplīna, potenciāli apdraudot vispārējo budžeta pārvaldības efektivitāti (Searle un Ahmad, 2005).

56. Izmantojot *izlīdzināšanas dotācijas, kas balstītas gan uz ieņēmumu kapacitāti, gan izdevumu vajadzībām*, tiek novērsti trūkumi, kas raksturīgi, ja vērš uzmanību tikai uz vienu vai otru aspektu. Šādas pieejas piemērs ir Vācijas Federālo zemju finanšu izlīdzināšanas shēma[[49]](#footnote-50)53 – sarežģīta sistēma, kas izstrādāta, lai pārdalītu līdzekļus no turīgākām federālajām zemēm tām, kurām ir mazāki finanšu līdzekļi, tādējādi nodrošinot fiskālo līdzsvaru visā valstī. Šī sistēma ietver gan horizontālus pārvedumus starp federālajām zemēm, gan papildu vertikālās dotācijas no federālā līmeņa.[[50]](#footnote-51)54Neraugoties uz iecerētajiem mērķiem, “Länderfinanzausgleich” sistēma tiek kritizēta par to, ka tā, iespējams, rada šķēršļus ekonomikas attīstībai, kā arī par tās pārdales formulas sarežģītību.[[51]](#footnote-52)55Reaģējot uz to, sistēma ir vairākkārt reformēta ar mērķi pilnveidot pārdales kritērijus un novērst bažas par taisnīgumu un efektivitāti. Līdzīgi modeļi ir sastopami Austrālijā, Dānijā un Ķīnā, kur pieeja turpina attīstīties dinamiskā mijiedarbībā starp centrālajām valdībām un pašvaldībām (Dougherty un Forman, 2021).

57. Paļaušanās uz sīkiem un bieži novecojušiem datiem fiskālajā izlīdzināšanā rada nepieciešamību pieņemt subjektīvus lēmumus, patērējot ievērojamu laiku un resursus, un veicina sabiedrības skepsi par nodokļu ieņēmumu sadales taisnīgumu. Šo skepsi pastiprina tas, ka shēmas mēdz pasliktināt ekonomisko nestabilitāti ekonomiskās lejupslīdes laikā un radīt šķēršļus pašvaldībām panākt fiskālo izaugsmi vai dažādot nodokļu bāzes. No tā izrietošā stratēģiskā rīcība, piemēram, fiskālo spēju nepilnīga uzrādīšana, lai saņemtu lielākas dotācijas, apdraud fiskālā federālisma mērķus, mazinot autonomiju un proaktīvu fiskālo pārvaldību.[[52]](#footnote-53)56Tomēr šo faktoru precīza novērtēšana, ko bieži kavē ierobežoti dati, ir izaicinājums, tāpēc daudzas valstis izmanto vienkāršākus aizvietotājrādītājus vai galvenokārt vērš uzmanību uz ieņēmumu kapacitāti.[[53]](#footnote-54)57Šī pieeja, lai gan praktiska, var mazināt sistēmas paredzēto efektivitāti un pārskatāmību, potenciāli atstājot ietekmi uz turpmākām nodokļu reformām un izmaiņām atbildībā par izdevumiem (Ter-Minassian, 2021).

58. ***Ieņēmumu sadale*** risina vertikālo fiskālo nelīdzsvarotību, papildinot pašvaldību ieņēmumu gūšanas kapacitāti, sadalot līdzekļus no augstākiem pārvaldes līmeņiem zemākiem. Ar šo stratēģiju tiek uzlabota pašvaldību izdevumu kapacitāte, tiek mazināta sociālekonomiskā ārējā ietekme un ņemtas vērā vietējās prasības pēc daļas no valsts nodokļu ieņēmumiem, nodrošinot stabilu finansējuma avotu budžeta plānošanai. Tā var izpausties dažādās formās, piemēram, piešķirot konkrētus nodokļu ieņēmumus, tādus kā pievienotās vērtības nodokli (PVN), ienākuma nodokli, vai sadalot noteiktu procentuālo daļu no kopējiem valsts ieņēmumiem. Piemēram, Brazīlijā Valsts līdzdalības fonds pārdala ienākuma un rūpniecības nodokļus no federālās valdības štatu valdībām. Austrālijā Valsts dotāciju komisija novērtē fiskālās kapacitātes, lai ieteiktu preču un pakalpojumu nodokļa ieņēmumu sadali starp štatiem un teritorijām. Vācijā PVN ieņēmumu sadale atbilstoši iedzīvotāju skaitam nodrošina atbalstu federālajām zemēm (*Länder*).

59. Neskatoties uz ieņēmumu sadales priekšrocībām, tā var arī radīt specifiskus stimulus un izaicinājumus. Stabila valsts nodokļu ieņēmumu ieplūde var mazināt pašvaldību motivāciju attīstīt savu nodokļu bāzi vai uzlabot nodokļu iekasēšanas efektivitāti, radot atkarību no centrālās valdības līdzekļiem un samazinot vietējo fiskālo neatkarību un inovācijas. Turklāt ieņēmumu sadale var izraisīt pašvaldību budžeta svārstīgumu, īpaši ar procikliskiem nodokļiem[[54]](#footnote-55)58 vai ieņēmumiem no svārstīgām nozarēm, piemēram, dabas resursiem. Turklāt, ja piešķīrumi pienācīgi neatspoguļo katra reģiona dažādās fiskālās vajadzības un kapacitātes, ieņēmumu sadale var netīši veicināt reģionālo nevienlīdzību (Martinez-Vazquez un Searle, 2007; OECD, 2021; Shotton un Gankhuyag, 2021).

60. ***Iztrūkuma aizpildīšanas pārvedumi*** ir specifiski finanšu piešķīrumi, kas izveidoti, lai aizpildītu plaisu starp pašvaldības gūstamajiem ieņēmumiem un tās izdevumu vajadzībām. Šie pārvedumi, kas parasti ir beznosacījumu, ir būtiski apstākļos, kad pašvaldībām ir ļoti ierobežotas ieņēmumu gūšanas iespējas. Tādos reģionos kā Dienvidāzija un valstīs, kuru tautsaimniecības vēsturiski nav bijušas balstītas tirgū,[[55]](#footnote-56)59iztrūkuma aizpildīšanas pārvedumi ierasti ir radījuši pašvaldību atkarību no centrālās valdības līdzekļiem, bieži uz fiskālās disciplīnas un autonomijas rēķina. Šī atkarība rodas no stingras budžeta kontroles trūkuma, mazinot pašvaldību motivāciju piesardzīgi pārvaldīt savas finanses vai izpētīt veidus, kā uzlabot savu ieņēmumu gūšanu. Tomēr ir vērojams, ka aizvien biežāk tiek atzīti iztrūkumu aizpildīšanas pārvedumu neregulētas izmantošanas trūkumi. Aizvien vairāk valstu virzās uz stingrākas un caurredzamākas fiskālās pārvaldības prakses ieviešanu pašvaldību līmenī[[56]](#footnote-57)60 (Spahn, 2012; Shotton un Gankhuyag, 2021).

## b. Noteiktai jomai paredzēti pārvedumi

61. ***Globālās dotācijas*** ir izstrādātas, lai atbalstītu plašas izdevumu kategorijas pašvaldību līmenī, piemēram, izglītību, infrastruktūru un sociālās labklājības programmas. Lai gan šie līdzekļi ir iezīmēti plašām izdevumu kategorijām, pašvaldībām tomēr ir ievērojama rīcības brīvība attiecībā uz to izmantošanu attiecīgajās jomās[[57]](#footnote-58)61, šāda elastība atbilst pašvaldību autonomijai un veicina to[[58]](#footnote-59)62.ASV (3. ierāmējums) ar globālajām dotācijām ierasti ir finansētas dažādas iniciatīvas, tostarp infrastruktūras projekti, veselības aprūpe un kopienu attīstība. Arī Kanādā globālās dotācijas ir nozīmīgas, īpaši saistībā ar federālās valdības noteiktajām sociālajām programmām. Tomēr šīs dotācijas, kas tiek piešķirtas, ņemot vērā iedzīvotāju skaitu, var nebūt pietiekamas, tādēļ provincēm nepieciešams papildināt finansējumu ar saviem ieņēmumiem[[59]](#footnote-60)63 (Shah, 2006).

62. Viena no būtiskākajām globālo dotāciju priekšrocībām ir to spēja mazināt “mušpapīra efektu”. Nodrošinot fiksētu summu bez līdzfinansējuma prasībām, globālās dotācijas veicina pārdomātākus un efektīvākus pašvaldību lēmumus par izdevumiem, potenciāli samazinot noslieci uz pārmērīgiem tēriņiem. Šī iezīmes dēļ ASV ir izskanējuši priekšlikumi pārveidot noteiktas līdzvērtīgas dotācijas, piemēram, “Medicaid”, par globālām dotācijām, lai veicinātu fiskālo atbildību un mazinātu “mušpapīra efektu” (Sutter, 2016).

## c. Pārvedumi ar nosacījumiem

63. ***Pārvedumi ar nosacījumiem***, ko parasti dēvē par mērķdotācijām jeb dotācijām noteiktiem mērķiem, ir izstrādāti, lai virzītu pašvaldības uz konkrētu programmu vai iniciatīvu īstenošanu. Šie pārvedumi var būt regulāri, lai sniegtu stabilu elementu pašvaldību finanšu plānošanā, vai diskrecionāri, lai risinātu unikālas vajadzības vai apstākļus. Tie parasti ietver nosacījumus, kas ir vai nu uz ieguldījumiem balstīti, norādot izdevumu veidus, ko tie sedz, vai arī uz rezultātiem balstīti, sasaistot finansējumu ar konkrētiem pakalpojumu iznākumiem. Uz ieguldījumiem balstīti nosacījumi parasti ir striktāki, ļaujot pašvaldībām līdzekļus tērēt tikai iepriekš noteiktām izdevumu kategorijām, savukārt uz rezultātiem balstīti nosacījumi piedāvā lielāku elastību atbilstoši plašākiem mērķiem, vienlaikus respektējot vietējo autonomiju (Shah, 2006).

64. Mērķdotāciju piešķiršana var radīt bažas par taisnīgumu, jo īpaši tad, kad ar tām nesamērīgi tiek atbalstīti reģioni ar jau esošu infrastruktūru, tādējādi pastiprinot reģionālo nevienlīdzību.[[60]](#footnote-61)64Turklāt šīs dotācijas var tikt uzskatītas par centrālās valdības iejaukšanos jomās, ko ierasti pārvalda pašvaldības, radot jautājumus par recentralizāciju (Shotton un Gankhuyag, 2021).

65. Uzraudzīt dotāciju ar nosacījumiem efektīvu izmantošanu ir liels izaicinājums centrālajām valdībām, kā dēļ pašvaldības bieži iegūst neuzskaitītu papildu finansējumu. Šis uzraudzības izaicinājums ir bijis īpaši problemātisks Latīņamerikā, kur plašā mērķdotāciju izmantošana nav konsekventi izraisījusi gaidīto pašvaldību pārskatatbildību. Tomēr tādas stratēģijas kā atkārtota mijiedarbība vai līgumiskas vienošanās var uzlabot šo dotāciju pārvaldību un pārskatatbildību, nodrošinot, ka tās pilda paredzētos mērķus (Searle un Ahmad, 2005).

66. Unikāls dažu nosacījumu pārvedumu aspekts ir to līdzfinansējuma prasības, kas paredz, ka pašvaldība no sava budžeta piešķir dotācijai līdzvērtīgu summu. Šie nosacījumi, kas var būt neierobežoti bez maksimālā limita vai ierobežoti, nosakot noteiktu summu, veicina vietējās investīcijas un līdzdalību finansētajos projektos.

67. ***Nosacījumu dotācijas, kas nav līdzvērtīgas,*** ir stratēģiski instrumenti augstāka līmeņa valdībām, lai finansētu projektus, ko pašvaldības var neuzskatīt par prioritāti. Šīs dotācijas ir īpaši noderīgas attiecībā uz iniciatīvām ar nozīmīgiem plašākiem ieguvumiem,[[61]](#footnote-62)65nodrošinot, ka šādi projekti saskan ar federālajiem mērķiem, īpaši tad, kad konkrētus mērķus pārvalda specializēti departamenti, nevis centralizētas iestādes, piemēram, Finanšu ministrija. Šī pieeja novērš līdzekļu novirzīšanu, nodrošinot, ka piešķīrumi tiek izmantoti paredzētajam mērķim, un aizsargājot pret resursu nepareizu sadalīšanu, tādējādi saglabājot valsts un vietējo prioritāšu integritāti un novirzot līdzekļus to paredzētajiem mērķiem (Shah, 2006).

68. ***Nosacījumu līdzvērtīgas dotācijas***, kas bieži tiek izmantotas izmaksu dalīšanas programmās, saņēmējiem uzliek pienākumu izmantot līdzekļus konkrētiem mērķiem un ieguldīt arī savus resursus. Šīs dotācijas darbojas kā centrālās valdības dotācijas pašvaldībām noteiktiem sektoriem, radot gan ienākumu, gan aizstāšanas efektus. Ienākumu efekts palielina pieprasījumu pēc pakalpojumiem subsidētajā sektorā, pateicoties papildu resursu pieplūdumam. Aizstāšanas efekts padara subsidēto sektoru relatīvi lētāku, mudinot kopienas novirzīt tur vairāk savu budžeta līdzekļu.[[62]](#footnote-63)66

69. ASV programma “Medicaid” ir izcils piemērs nosacījumu līdzvērtīgām dotācijām – federālie līdzekļi tiek piešķirti atbilstoši pašu štatu izdevumiem, lai veicinātu investīcijas veselības aprūpē[[63]](#footnote-64)67 (Sutter, 2016). Spānijā sabiedriskā transporta subsīdijas ir saistītas ar vietējiem ieguldījumiem transporta sistēmu uzlabošanai.[[64]](#footnote-65)68Apvienotajā Karalistē Cenas ziņā pieejamo mājokļu programma[[65]](#footnote-66)69 (4. ierāmējums) un Francijā iniciatīvas atjaunojamās enerģijas projektu atbalstīšanai arī darbojas saskaņā ar līdzfinansēšanas principu, vietējos līdzekļus papildinot ar valsts iemaksām, lai veicinātu attiecīgo nozaru attīstību.

70. Tomēr līdzfinansējuma prasības dažkārt var radīt neparedzētu finanšu pārdali, kas ne vienmēr nāk par labu mērķa kopienām. Piemēram, Dānijā līdzvērtīgas dotācijas ir kritizētas par to, ka tās izraisa izdevumu pieaugumu un augstāku nodokļu slogu. Jaunattīstības valstīs, kur finanšu resursi ir ierobežotāki, šīs līdzfinansējuma prasības var liegt nabadzīgākiem reģioniem pilnībā izmantot dotāciju priekšrocības, tādējādi pastiprinot reģionālās atšķirības (Lotz, 2006).

71. Nosacījumu līdzvērtīgas dotācijas tiek iedalītas neierobežota un ierobežota apmēra dotācijās. ***Neierobežota apmēra nosacījumu līdzvērtīgas dotācijas*** paredz neierobežotu līdzfinansējumu, kas var novērst neefektivitāti, ko rada plašāka ietekme vai ārējā ietekme, pielāgojot līdzfinansējuma apjomu vai likmi atbilstoši plašākās ietekmes mērogam.[[66]](#footnote-67)70Tomēr tās var nepietiekami risināt fiskālās kapacitātes atšķirības, jo turīgākām pašvaldībām ir labākas iespējas izpildīt līdzfinansēšanas kritērijus nekā tām, kurām ir mazāk resursu, potenciāli mazinot sistēmas taisnīgumu. Šīs problēmas risināšanai var būt nepieciešams papildu atbalsts, lai uzlabotu ekonomiski vājāku pašvaldību finansiālo stāvokli (Shah, 2006).

72. Savukārt ***ierobežota apmēra nosacījumu līdzvērtīgas dotācijas*** ir iepriekš noteikts maksimālais limits, kas palīdz iestādēm efektīvāk pārvaldīt finanšu izmaksas. Šāda kārtība uzlabo pārskatatbildību un pārskatāmību izdevumu jomā. Tomēr šīs dotācijas, kas bieži vien ir paredzētas konkrētiem pakalpojumiem vai projektiem, var radīt neefektivitāti, veicinot nesamērīgus izdevumus noteiktās jomās, potenciāli atstājot novārtā citas būtiskas nozares.

|  |
| --- |
| 4. ierāmējums. Valsts piemērs – Apvienotā Karaliste Analizētajā periodā Apvienotajā Karalistē SFP bija divi atšķirīgi modeļi. Sākotnēji, 2000. gadu sākumā, kas sakrita ar devolūcijas procesa sākumu, dotācijas pakāpeniski palielinājās par aptuveni 2 % no IKP. Šī augšupejošā tendence sasniedza kulmināciju 2010. gadā ar taupības programmas ieviešanu, kuras mērķis bija risināt globālās finanšu krīzes radītās fiskālās ilgtspējas problēmas. Kā liecina 11. attēlā sniegtie dati, šis fiskālās konsolidācijas periods ilga desmit gadus līdz pandēmijas sākumam 2020. gadā. Minētajā gadā bija vērojams būtisks dotāciju pieaugums, pārtraucot septiņu gadu lejupslīdi, turklāt vislielākais kāpums tika novērots ekonomisko lietu sektorā.  Paralēli ir mainījusies arī pārvedumu struktūra. Dotācijas vispārējiem sabiedriskajiem pakalpojumiem, kas nav iezīmētas konkrētam mērķim, sāka ievērojami samazināties, sākot no 2009. gada, un šī tendence turpinās. Savukārt pārvedumi mājokļiem un sabiedriskajiem labumiem kopš 2009. gada ir pieauguši. Šis pieaugums lielā mērā ir saistīts ar mājokļu pabalsta paplašināšanu; lai gan šis pabalsts tiek administrēts vietējā līmenī, tas tiek finansēts no centrālās valdības līdzekļiem. Jāatzīmē, ka ar mājokļiem saistītie pārvedumi veido tikai 1,5 % no kopējiem pārvedumiem *OECD* valstīs, bet tie veido 18,3 % no visiem pārvedumiem Apvienotajā Karalistē.  Apvienotajā Karalistē dotācijas ir ļoti līdzsvaroti sadalītas pa politikas jomām. Izglītība ir lielākā kategorija, kam cieši seko trīs citas līdzvērtīgas nozares – mājokļi, ekonomiskās lietas un sociālā aizsardzība. Tāpat kā mājokļu dotācijas, arī sabiedriskās kārtības un drošības pārvedumi ir nesamērīgi augsti, salīdzinot ar citām datubāzē iekļautajām *OECD* valstīm. |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 11. attēls. Apvienotās Karalistes centrālās valdības veiktie starpvaldību pārvedumi pašvaldībām **A panelis. Pārvedumi laika gaitā pa *COFOG* jomām (% no IKP)**     |  |  | | --- | --- | | **Angļu val.** | **Latviešu val.** | | Non-earmarked | Neiezīmēti | | Public Order and Safety | Sabiedriskā kārtība un drošība | | Environmental Protection | Vides aizsardzība | | Health | Veselība | | Education | Izglītība | | Defence | Aizsardzība | | Economic Affairs | Ekonomikas lietas | | Housing and Community Amenities | Mājokļi un komunālie pakalpojumi | | Recreation, culture and religion | Atpūta, kultūra un reliģija | | Social Protection | Sociālā aizsardzība |   **B panelis. Veiktie pārvedumi pa *COFOG* jomām (miljonos GBP)**     |  |  | | --- | --- | | **Angļu val.** | **Latviešu val.** | | Central | Centrālā valdība | | Local | Pašvaldība | | Intergovernmental transfers | Starpvaldību pārvedumi | | Education | Izglītība | | Housing and Community Amenities | Mājokļi un komunālie pakalpojumi | | Economic Affairs | Ekonomikas lietas | | Social protection | Sociālā aizsardzība | | General public services | Vispārējie publiskie pakalpojumi | | Public Order and Safety | Sabiedriskā kārtība un drošība | | Health | Veselība |   Avots: izstrādāts, pamatojoties uz *OECD* Fiskālās decentralizācijas datubāzi. |

## 1. tabula. SFP pārskats – veidi, mērķi un stimuli *OECD* valstīs

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Dotāciju veidi | Mērķi | Vēlamie stimuli | Nevēlamie stimuli | Izplatība *OECD* valstīs (piemēri) |
| *Beznosacījumu* | | | | |
| Izlīdzināšanas dotācijas | Samazināt jurisdikciju fiskālās atšķirībasIzdalīt līdzekļus paredzamā un caurredzamā veidāŅemt vērā tādus faktorus kā iedzīvotāju skaits, teritorija un fiskālā kapacitāte | Veicināt taisnīgumu un vienlīdzību resursu sadalēAtbalstīt reģionus ar mazāku ieņēmumu kapacitātiUzlabot budžeta plānošanu visām valdībāmMotivēt saņēmējvaldības, lai optimizētu ieņēmumu gūšanu un efektīvi pārvaldītu sabiedriskos pakalpojumus | Pārmērīgi sarežģītas formulas var mazināt pašvaldību motivāciju maksimāli izmantot savus ieņēmumu avotus, kas izraisa nepilnīgas nodokļu bāzes izmantošanuPaļaujoties uz sīkiem, novecojušiem datiem, tiek pieņemti subjektīvi lēmumi, kas var mazināt valdību savstarpējo uzticību un sadarbībuEkonomisko ciklu neievērošana | Izplatīti (piem., Kanādas Federālā izlīdzināšanas programma[[67]](#footnote-68)71 / Vācijas Finanšu izlīdzināšanas sistēma[[68]](#footnote-69)72) |
| Ieņēmumu sadale | Papildināt pašvaldību ieņēmumus bez konkrētiem norādījumiemIzdalīt līdzekļus paredzamā un caurredzamā veidāUzlabot jurisdikciju savstarpējo vienlīdzību | Atbalstīt reģionus ar mazāku ieņēmumu kapacitātiNodrošināt stabilu, prognozējamu finansējumu pašvaldībāmUzlabot budžeta plānošanu visām valdībām | Var mazināt pašvaldību motivāciju maksimāli izmantot savus ieņēmumu avotus, kas izraisa nepilnīgas nodokļu bāzes izmantošanu un atkarību no centrālajiem līdzekļiemVar izraisīt neefektivitāti vai resursu nepareizu sadalījumu, ja nav precīzu pārskatatbildības mehānismu | Izplatīti (piem., Vācijas PVN nodokļa sadale[[69]](#footnote-70)73 / Austrālijas preču un pakalpojumu nodokļa pārdale[[70]](#footnote-71)74) |
| Iztrūkuma aizpildīšanas pārvedumi | Samazināt fiskālo plaisu starp pašvaldības ieņēmumiem un izdevumiem | Nodrošināt, ka pašvaldības spēj apmierināt izdevumu vajadzībasMazināt iztrūkumus pakalpojumu sniegšanā | Veicina pārmērīgu paļaušanos uz centrālās valdības pārvedumiemVar demotivēt pašvaldības maksimāli izmantot savus ieņēmumu avotus, kā rezultātā tās nepietiekami izmanto savu nodokļu bāzi | Mazāk izplatīti (piem., Spānijas Starpteritoriju kompensācijas fonds[[71]](#footnote-72)75 / Kanādas Teritoriālā finansēšanas formula) |
| *Noteiktai jomai paredzēti* | |  |  |  |
| Globālās dotācijas | Atbalsts plašām pašvaldību izdevumu kategorijāmStarpposms starp vispārēja mērķa un specifiska mērķa pārvedumiem | Koncentrējoties uz konkrētu jomu, tomēr nodrošina pašvaldībām elastībuNovērš “mušpapīra efektu”, veicinot efektīvāku līdzekļu izlietojumuVeicina pielāgotu pakalpojumu sniegšanu un politikas inovācijas | Skaidru pārskatatbildības mehānismu trūkuma dēļ var izraisīt neefektivitāti vai resursu nepareizu sadaliPaļaušanās uz sīkiem datiem, kas bieži nav pieejamiVar nepietiekami segt programmas izmaksas | Plaši izplatīti (piem., ASV Kopienu attīstības globālās dotācijas[[72]](#footnote-73)76 / Kanādas Veselības pārvedumi[[73]](#footnote-74)77/ASV Sociālo pakalpojumu globālās dotācijas). |
| *Ar nosacījumiem* |  |  |  |  |
| Mērķdotācijas, kas nav līdzvērtīgas | Nodrošināt finanšu resursus konkrētiem mērķiem, neprasot līdzfinansējumuAtbalstīt reģionus, īpaši tos, kuriem ir ierobežotas fiskālās iespējasNodrošināt atbilstību plašākiem centrālās valdības mērķiem | Nodrošināt, ka līdzekļi tiek novirzīti konkrētām augstas prioritātes jomāmNodrošināt, ka arī reģioni ar ierobežotiem resursiem var īstenot konkrētus projektus vai programmasSamazināt finansiālo slogu reģioniem ar ierobežotām fiskālajām spējām | Var izkropļot vietējās prioritātes, ja nosacījumi ir pārāk stingri vai neatbilst vietējām vajadzībāmVar tikt uzskatītas par centrālās valdības pārmērīgu iejaukšanos neatbilstoši vietējām prioritātēm | Mazāk izplatīts (piem., Apvienotās Karalistes Skolēnu prēmija[[74]](#footnote-75)78 / Kanādas kultūras telpu fonds[[75]](#footnote-76)79) |
| Neierobežota apmēra mērķdotācijas ar līdzfinansējumu | Subsidēt pakalpojumus ar plašākiem ieguvumiemMudināt pašvaldības investēt konkrētās jomāsNodrošināt atbilstību plašākiem centrālās valdības mērķiem | Veicināt rūpīgāku pārraudzību un vietējo atbildību par projektiemVeicināt dažādu pārvaldes līmeņu kopīgu atbildību | Prasība nodrošināt līdzfinansējumu var atturēt nabadzīgākus reģionus, radot nevienlīdzību pakalpojumu sniegšanāVar izraisīt neefektivitāti vai resursu nepareizu sadali ienākumu un aizvietošanas efektu dēļ | Izplatīts (piem., ASV “Medicaid”[[76]](#footnote-77)80 / Apvienotās Karalistes Cenas ziņā pieejamo mājokļu programma[[77]](#footnote-78)81) |
| Ierobežota apjoma mērķdotācijas ar līdzfinansējumu | Nodrošināt subsīdijas ar ierobežojumu līdzfinansējumamMudināt pašvaldības investēt konkrētās jomāsNodrošināt atbilstību plašākiem centrālās valdības mērķiem | Uzlabot pārskatatbildību un izmaksu pārskatāmībuNodrošināt labāku budžeta kontroli finansējuma piešķīrējiemVeicināt dažādu pārvaldes līmeņu kopīgu atbildību | Prasība nodrošināt līdzfinansējumu var atturēt nabadzīgākus reģionus, radot nevienlīdzību pakalpojumu sniegšanāVar izraisīt pārtēriņu mērķa jomās, atstājot novārtā citus sektorus | Mazāk izplatīti (piem., Francijas Valsts-reģiona plāna līgums (*CPER*)[[78]](#footnote-79)82 / Austrālijas Ceļu atjaunošanas programma[[79]](#footnote-80)83) |
| Uz sniegumu vērsti pārvedumi | Apbalvot pašvaldības, kas sasniedz konkrētus rādītājusUzsvērt rezultātus un iznākumus. Ieguldījumu elastība ir ārkārtīgi svarīgaLīgumiskā platforma ar iepriekš noteiktiem mērķiem | Veicināt efektivitāti, lietderību, pārskatāmību un pārskatatbildību pakalpojumu sniegšanā Nodrošināt, ka līdzekļi tiek izmantoti paredzētajam mērķim | Nosacījumiem jābūt piesaistītiem rezultātiem, nevis iznākumiem, kuri ir pakļauti ārējiem faktoriem, kas ir ārpus politikas veidotāju kontrolesIerobežojumi datu pieejamības dēļIespējama datu manipulācija | Mazāk izplatīti (piem., ASV “Race to the Top” dotācijas[[80]](#footnote-81)84 / Austrālijas Nacionālais veselības reformas līgums[[81]](#footnote-82)85 / Jaunzēlandes Uz sniegumu balstītais pētniecības fonds)[[82]](#footnote-83)86 |

# 5. Jaunākās un aktuālās tendences starpvaldību fiskālo pārvedumu izstrādē

73. Lai gan pēdējā desmitgadē SFP jomā nav notikušas radikālas izmaiņas, jaunākās tendences un aktuālā prakse liecina, ka potenciālas reformas, visticamāk, ir jau saskatāmas pie apvāršņa. Šajā sadaļā vispirms tiks novērtēta Covid-19 pandēmijas ietekme uz SFP sistēmām, izmantojot jaunākos pieejamos datus, pēc tam tiks izpētīta inovatīvā prakse, piemēram, uz sniegumu vērstas dotācijas, un SFP aplūkoti reģionālās politikas, labklājības uzlabošanas un jaunas budžeta veidošanas prakses potenciālās ietekmes kontekstā.

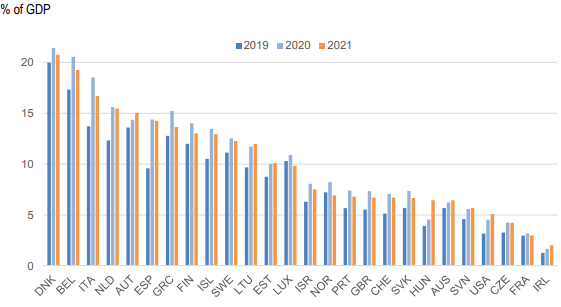
### 5.1. Covid-19 pandēmijas ietekme uz SFP

74. Jaunizveidotā datu tabula par SFP sniedz ieskatu Covid-19 pandēmijas ietekmē uz pašvaldību atkarību no centrālās valdības dotācijām. 12. attēlā redzams, ka 2020. gadā kopējais centrālo valdību pārvedumu apjoms lielākā vai mazākā mērā palielinājās visās pētījumā iekļautajās valstīs. Jāatzīmē, ka visievērojamākais pārvedumu pieaugums tika fiksēts Spānijā un Itālijā – abās valstīs pārvedumi pieauga par 4,8 procentpunktiem no IKP. Nav nejaušība, ka šīs valstis smagi skāra pandēmijas pirmais vilnis, radot nopietnas sabiedrības veselības un ekonomikas problēmas. Arī citās valstīs, tostarp Islandē, Nīderlandē un Beļģijā, 2020. gadā tika fiksēts ievērojams pārvedumu pieaugums. Turklāt pārmērīgas mirstības rādītāji ir kā būtisks mērījums Covid-19 ietekmes novērtēšanai. Šie rādītāji, kas atspoguļo nāves gadījumu skaitu no visiem cēloņiem attiecībā pret paredzamajiem rādītājiem normālos apstākļos, liecina, ka, lai gan Spānija un Itālija tika ievērojami skartas, arī citās valstīs, piemēram, Beļģijā, Francijā un Apvienotajā Karalistē, pandēmijas laikā bija novērojami līdzīgi pārmērīgas mirstības rādītāju modeļi (Aron et al., 2024).

75. Turpretī dotāciju dinamika 2021. gadā, kad vairumā valstu joprojām bija spēkā pandēmijas ierobežojumi, bija neviendabīgāka. Lai gan pārvedumi visās valstīs, izņemot Luksemburgu un Norvēģiju, saglabājās lielāki nekā 2019. gadā, vairumā valstu salīdzinājumā ar 2020. gadu bija vērojams centrālās valdības pārvedumu samazinājums. Tomēr aptuveni trešdaļa valstu pārvedumu apmēru vai nu palielināja, vai arī saglabāja iepriekšējā līmenī. Šis modelis bija īpaši izteikts valstīs, kurās pārvedumi kā IKP procentuālā daļa bija vieni no zemākajiem, tostarp Ungārijā, Austrālijā, Slovēnijā, Amerikas Savienotajās Valstīs, Čehijā un Īrijā.

# 12. attēls. Centrālo valdību izmaksātie kopējie starpvaldību pārvedumi

% no IKP



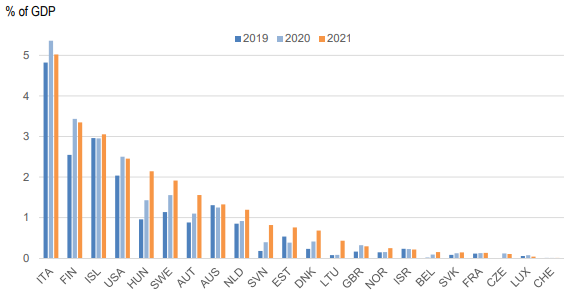
Avots: izstrādāts, pamatojoties uz *OECD* Fiskālās decentralizācijas datubāzi.

76. Kā jau iepriekš minēts, centrālajai valdībai bija jāiejaucas, lai atbalstītu pašvaldības (un sociālo nodrošinājumu) tādu sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas nodrošināšanā kā veselības aprūpe, izglītība un sociālā palīdzība, kas bieži vien ir decentralizēti. Tomēr, kā redzams 13., 14. un 15. attēlā, mērķdotācijās šīm konkrētajām politikas jomām pandēmijas laikā netika veiktas visbūtiskākās izmaiņas.

77. Pirmkārt, kā bija paredzams, lielākajā daļā valstu pandēmijas laikā pieauga ar veselības aprūpi saistītās dotācijas. Tomēr veselības aprūpes dotāciju pieaugums nebija tik būtisks, kā varētu gaidīt, un nebija pietiekams, lai novērstu to relatīvā īpatsvara samazināšanos kopējos pārvedumos, jo citas kategorijas pieauga vēl straujāk. Ungārijā, Somijā, Zviedrijā un Austrijā pandēmijas laikā tika fiksēts visbūtiskākais veselības aprūpes mērķdotāciju pieaugums *OECD* valstu vidū. Izraēla, kur vīrusa ietekme bija salīdzinoši viegla, bija vienīgā valsts, kurā centrālās valdības veselības aprūpes pārvedumi attiecībā pret IKP 2021. gadā bija zemāki nekā periodā pirms pandēmijas. Veselības aprūpes izdevumu un pārvedumu pieaugumu noteica nepieciešamība nodarbināt papildu medicīnisko personālu, iegādāties plaušu ventilatorus, paplašināt slimnīcu kapacitāti, izveidot pagaidu veselības aprūpes iestādes, nodrošināt medikamentu piegādes un iepirkt vakcīnas.

# 13. attēls. Centrālo valdību izmaksātie starpvaldību pārvedumi veselības aprūpes jomā

% no IKP

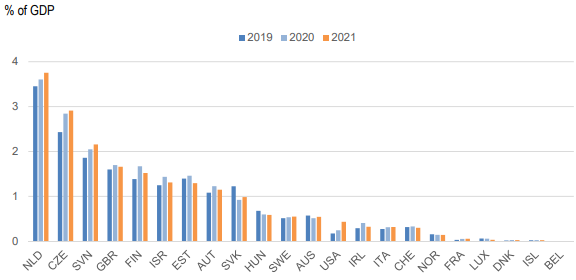


Avots: izstrādāts, pamatojoties uz *OECD* Fiskālās decentralizācijas datubāzi.

78. Otrkārt, līdzīga tendence vērojama arī izglītībai paredzētajās dotācijās, kas visievērojamāk pieauga Čehijā, ASV, Somijā un Slovēnijā. Pandēmijas laikā bija steidzami jāpārkārtojas no ierastās mācību vides klasēs uz pilnībā tiešsaistes un vēlāk hibrīda izglītības modeļiem skolās un universitātēs. Šo pārmaiņu dēļ izglītības iestādes bija nepieciešams renovēt un digitāli modernizēt. Turklāt skolēniem un studentiem bija nepieciešams iegādāties tādas ierīces kā planšetdatori vai datori un nodrošināt uzticamu platjoslas interneta pieslēgumu, lai piedalītos nodarbībās, kas tika vadītas straumēšanas režīmā.

# 14. attēls. Centrālo valdību izmaksātie starpvaldību pārvedumi izglītības jomā

% no IKP



Avots: izstrādāts, pamatojoties uz *OECD* Fiskālās decentralizācijas datubāzi.

79. Treškārt, mērķdotāciju palielinājums sociālajai aizsardzībai bija izteiktāks nekā iepriekšējās divās kategorijās. Sociālās aizsardzības pārvedumi parasti veido lielāku daļu no kopējiem pārvedumiem, veidojot vairāk nekā pusi tādās valstīs kā Luksemburga, Islande, Šveice un gandrīz pusi Dānijā. Ekonomiskie ierobežojumi, kas tika ieviesti 2020. gada sākumā, lai kontrolētu vīrusa izplatību, būtiski ietekmēja iespējas gūt ienākumus miljoniem mājsaimniecību visās *OECD* valstīs. Reaģējot uz to, centrālās valdības ieviesa visaptverošus sociālās aizsardzības pasākumus, tostarp nodarbinātības aizsardzības shēmas, ārkārtas bezdarbnieku pabalstus un minimālo ienākumu programmas. Šīs iniciatīvas, kas galvenokārt tika administrētas ar sociālā nodrošinājuma sistēmas starpniecību, veidoja ievērojamu mērķdotāciju pieaugumu Itālijā, Islandē un Šveicē, kā parādīts 15. attēlā.

# 15. attēls. Centrālo valdību izmaksātie starpvaldību pārvedumi sociālās aizsardzības jomā

% no IKP

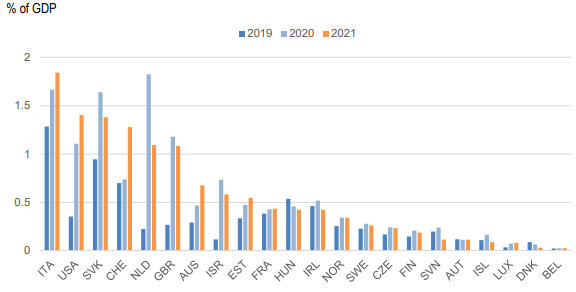


Avots: izstrādāts, pamatojoties uz *OECD* Fiskālās decentralizācijas datubāzi.

80. Tomēr visbūtiskākais relatīvais SFP pieaugums 2020. gadā tika novērots ekonomisko lietu kategorijā, kā sīki parādīts 16. attēlā. Šī *COFOG* kategorija ietver tādas nozares kā transports un komunikācijas, kuras smagi skāra mobilitātes ierobežojumi un komandantstundas. Jāatzīmē, ka pārvedumi Nīderlandē palielinājās deviņkārtīgi, Izraēlā – septiņkārtīgi, Apvienotajā Karalistē – četrkārtīgi, un būtiski palielinājumi bija arī ASV. Šveicē tika fiksēts līdzīgs pieaugums, bet ar gada nobīdi. Šī statistika atklāj, ka daudzās *OECD* valstīs ekonomiskās lietas kļuva par galveno fiskālā atbalsta iemeslu pašvaldībām pandēmijas laikā.

# 16. attēls. Centrālo valdību izmaksātie starpvaldību pārvedumi ekonomisko lietu jomā

% no IKP



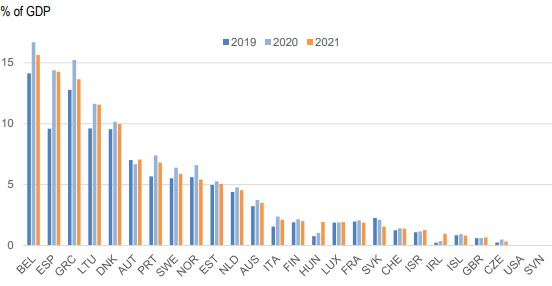
Avots: izstrādāts, pamatojoties uz *OECD* Fiskālās decentralizācijas datubāzi.

81. Visbeidzot, 17. attēlā skaidrots nenozīmīgs pārvedumu pieaugums dažās pārējās valstīs. Institucionālās, bieži vien federālās tradīcijas dēļ tās izvēlējās nodrošināt neiezīmētus pārvedumus, nevis atbalstu, kas piesaistīts konkrētām politikas jomām. Šī pieeja bija īpaši izteikta Spānijā, Grieķijā un Portugālē, kur dotāciju iezīmēšana konkrētam mērķim nav ierasta prakse, un lielā mērā arī Lietuvā, Norvēģijā un Beļģijā. Tomēr tas, ka konkrētām politikas jomām netika paredzēta iezīmēšana, nenozīmē, ka ar veselību saistītie faktori dotāciju sadalē netika pamanīti, kā to ilustrē 5. ierāmējumā sniegtais piemērs.

|  |
| --- |
| 5. ierāmējums. “Fondo COVID” – Spānijas centrālās valdības atbalsta programma reģioniem 2021. gada jūnijā Spānijas centrālā valdība izveidoja beznosacījumu, neatmaksājamu pārvedumu programmu 16 miljardu EUR vērtībā reģionālajām valdībām ar mērķi, strauji pieaugot izdevumu pieprasījumam un samazinoties nodokļu ieņēmumiem, nodrošināt decentralizēto sabiedrisko pakalpojumu, īpaši veselības aprūpes, izglītības un sociālās palīdzības, nepārtrauktību. Fonds nebija daļa no parastās reģionālās finansēšanas sistēmas, bet tika izveidots kā papildu likviditātes mehānisms.  Programma ietvēra četrus dažādus pārvedumus, kas tika sadalīti, pamatojoties uz kritērijiem saistībā ar veselību, izglītību un samazinātiem nodokļu ieņēmumiem.   * *Veselības aprūpes sistēma (līdz 2020. gada maijam)*. 6 miljardi EUR tika piešķirti saskaņā ar šādu formulu: aizsargātais iedzīvotāju skaits (rādītājs, kas piešķir lielāku svaru vecāka gadagājuma iedzīvotājiem; 35 %), pacienti intensīvās terapijas nodaļās (30 %), stacionētie pacienti (25 %), veiktie PCR testi (10 %). Tā kā Madride bija viens no pandēmijas vissmagāk skartajiem reģioniem Eiropā, šis reģions saņēma lielu pārvedumu apjomu no šīs pirmās “Fondo COVID” sadaļas (aptuveni ceturto daļu no kopējā apjoma, lai gan tās iedzīvotāji veido tikai 14 % no kopējā Spānijas iedzīvotāju skaita). * *Veselības aprūpes sistēma (līdz 2020. gada novembrim)*. 3 miljardi EUR tika sadalīti, izmantojot tos pašus kritērijus, bet ar koriģētiem svērumiem. Aizsargātajai iedzīvotāju daļai tika noteikta augstāka procentuālā vērtība (45 %) uz intensīvās terapijas nodaļas pacientu (25 %) un stacionēto pacientu (20 %) rēķina, jo slimnīcu pārslodze tika novērsta 2020. gada vasarā. Tādējādi līdzekļu sadalījums starp reģioniem, rēķinot uz vienu iedzīvotāju, šajā gadījumā kļuva vienmērīgāks. * *Izglītība*. 2 miljardi EUR tika piešķirti, pamatojoties uz skolas vecuma bērnu īpatsvaru. Īpaši tika ņemtas vērā 0–16 gadu vecuma iedzīvotāju grupa (80 %) un 17–24 gadu vecuma iedzīvotāju grupa (20 %). Visvairāk no šī pārveduma ieguva Vidusjūras reģioni, pateicoties to jaunākajai demogrāfiskajai struktūrai. * *Samazināti nodokļu ieņēmumi*. Ar 5 miljardiem EUR tika kompensēta samazinātā ekonomiskā aktivitāte, piemērojot formulu, kurā tika ņemts vērā nodokļu ieņēmumu samazinājums (50 %), koriģētais iedzīvotāju skaits (izdevumu vajadzību rādītājs, ko parasti izmanto izlīdzināšanai; 34 %) un sabiedriskā transporta ieņēmumu zudumus (16 %). Rezultātā 40 % no fonda līdzekļiem tika novirzīti Katalonijas un Madrides atbalstam to augstā iedzīvotāju blīvuma dēļ.   Interesanti, ka, lai gan visi četri pārvedumi tika aprēķināti pēc atšķirīgiem kritērijiem, kas saistīti ar veselības aprūpi, izglītību un zaudētiem nodokļu ieņēmumiem, atbilstoši Spānijas starpvaldību fiskālo attiecību modeļa tradīcijai šie pārvedumi bija neiezīmēti. Tas nozīmē, ka reģioni varēja paši lemt par naudas izmantošanu, saglabājot reģionālo izdevumu autonomiju, neraugoties uz lielāku atkarību no pārvedumiem. Tā dēvētie “Foral” reģioni, tas ir, Basku zeme un Navarra, kas tiek finansēti, izmantojot modeli, kura pamatā ir plaša nodokļu autonomija bez centrālā atbalsta, piedalījās “Fondo COVID”, bet tika izslēgti no ceturtā pārveduma.  Gadu vēlāk, 2021. gadā, tika izveidots jauns fonds ar nosaukumu “Ārkārtas fonds”. Tas sadalīja papildu 13,5 miljardus EUR starp reģioniem atbilstoši to relatīvajam koriģētajam iedzīvotāju skaitam. Lai gan šā fonda mērķis bija stiprināt reģionu finansiālo situāciju pandēmijas seku dēļ, tā apjoms (gandrīz 10 % no kopējā finansējuma, ko nodrošina regulārā reģionālā finansēšanas sistēma) radīja jautājumus par to, vai reģioni pandēmijas laikā nav saņēmuši pārmērīgu finansējumu. Tomēr reģionālais parāds saglabājās augstā līmenī. Autonomo kopienu parāds 2021. gadā pieauga par 2,8 %, kas bija piektais zemākais absolūtais pieaugums kopš 2000. gada. Tomēr tas samazinājās relatīvā izteiksmē. Parāda attiecība pret IKP 2021. gadā samazinājās par 1,6 procentpunktiem, kas bija otrais lielākais samazinājums kopš 2000. gada, un 2023. gada beigās reģionālais parāds veidoja 22,2 % no IKP, kas ir zemākais rādītājs kopš 2013. gada. Aptuveni 60 % no tā pieder centrālajai valdībai. Daži eksperti un reģioni aicina ieviest pagaidu risinājumus, kas nodrošinātu pietiekamu reģionālā finansējuma līmeni, reaģējot uz politiskās vienošanās trūkumu par plašāku reģionālās finansēšanas sistēmas reformu.  Avots: Spānijas Finanšu ministrija un reģionālās valdības. |

# 17. attēls. Centrālo valdību izmaksātie starpvaldību pārvedumi vispārējo sabiedrisko pakalpojumu jomā

% no IKP



Avots: izstrādāts, pamatojoties uz *OECD* Fiskālās decentralizācijas datubāzi.

### 5.2. Uz sniegumu orientētas dotācijas

82. ***Uz sniegumu orientētas dotācijas*** jeb uz rezultātiem balstītas dotācijas ir raksturīgas pakalpojumu sniegšanas līgumiem, kuru pamatā ir jaunās publiskās pārvaldes principi[[83]](#footnote-84)87 un jaunās institucionālās ekonomikas principi[[84]](#footnote-85)88.Šo dotaciju piešķiršanas nosacījums ir konkrētu iznākumu sasniegšana,[[85]](#footnote-86)89mudinot pašvaldības saskaņot savus centienus ar virsmērķiem. Šo dotāciju mērķis ir uzlabot publiskā sektora pārskatatbildību un pārvaldību, vēršot uzmanību uz sniegumu, nodrošinot elastību programmu izstrādē, vienlaikus nosakot nosacījumus konkrētu rezultātu sasniegšanai. Publiskā sektora vadītāji tiek mudināti uzraudzīt dažādus rādītājus, sākot no ieguldījumiem līdz iznākumiem, lai nodrošinātu šo uz rezultātiem vērsto pieeju[[86]](#footnote-87)90 (Shah, 2006).

83. Praksē pašvaldību sniegums tiek vērtēts ikgadējos novērtējumos, attiecīgi pielāgojot piešķirto dotāciju apjomu, lai pašvaldību atalgotu vai sodītu, pamatojoties uz tās sasniegumiem. Tās tiek iedalītas daudznozaru uz sniegumu balstītās dotācijās, kurās tiek izmantoti procesa rādītāji, kas ņem vērā pārvaldību, plānošanu, budžeta veidošanu, publisko finanšu pārvaldību un pārskatāmību, lai novērtētu sniegumu, un nozarei specifiskās uz sniegumu balstītās dotācijās, kas parasti saista snieguma kritērijus ar pakalpojumu sniegšanas “iznākuma” rādītājiem, lai gan bieži tiek iekļauti arī “procesa” rādītāji (Steffensen, 2010; Shotton un Gankhuyag, 2021).

84. Jaunākās tendences liecina, ka uz sniegumu balstītās dotācijas tiek izmantotas aizvien biežāk. Tās bieži tiek integrētas ar jau esošajiem SFP neatkarīgi no tā, vai tie ir beznosacījumu vai iezīmēti, un piedāvā skaidru atlīdzību par uzlabotu pašvaldību sniegumu gan pakalpojumu sniegšanā, gan pārvaldībā[[87]](#footnote-88)91 (Martinez-Vazquez, 2011). Konkrētai nozarei paredzētās uz sniegumu balstītās dotācijas tiek izmantotas veselības aprūpes nozarē tādās valstīs kā Argentīna, Brazīlija un Indija. Ar šādām dotācijām līdzekļi tiek piešķirti pašvaldībām un veselības aprūpes pakalpojumu sniedzējiem, pamatojoties uz to sniegumu vispārējos procesos un konkrētiem veselības aprūpes pakalpojumu rezultātiem. Turklāt tās ir izmantotas, lai nodrošinātu ekoloģiskos pārvedumus Brazīlijā, Francijā un Portugālē, ar mērķi veicināt ieguldījumus vides aizsardzībā un saskaņot fiskālo politiku ar ekoloģiskās ilgtspējas mērķiem (Musgrove, 2011; UNICEF, 2013; Loft et al., 2016; Drost et al., 2017; Wetzel un Viñuela, 2020).

85. Nozarei specifisku uz sniegumu balstītu dotāciju efektivitāti ir vienkāršāk noteikt salīdzinājumā ar daudznozaru uz sniegumu balstītām dotācijām, kas bieži vien ir saistītas ar beznosacījumu dotācijām.[[88]](#footnote-89)92Pierādījumi galvenokārt liecina par to, ka daudznozaru uz sniegumu balstītās dotācijas nodrošina labākus pašvaldību ikgadējos snieguma rādītājus, vēršot uzmanību uz to, kā tās nodrošina atbilstību plānošanas un publisko finanšu pārvaldības procesiem, nevis uz izmērāmiem uzlabojumiem izdevumu kvalitātē vai pakalpojumu sniegšanas rezultātos.[[89]](#footnote-90)93Lai gan tiek pieņemts, ka uzlabota procesu atbilstība radīs labākus rezultātus, ir maz pārliecinošu pierādījumu par šādu saikni. Tas uzsver nepieciešamību pēc padziļinātākiem pētījumiem. Turklāt pastāv bažas, ka šīs dotācijas var nesamērīgi dot priekšroku jurisdikcijām ar lielāku administratīvo kapacitāti. Līdz šim šo dotāciju uzmanības centrā pārsvarā ir bijusi atbilstības veicināšana finanšu un administratīvajiem standartiem, nevis tieša pakalpojumu sniegšanas kvalitātes uzlabošana (Shotton un Gankhuyag, 2021).

86. Tomēr uz sniegumu balstītu dotāciju ieviešana ir saistīta ar zināmiem ierobežojumiem, īpaši attiecībā uz sīku datu pieejamību vietējā vai reģionālā līmenī. Precīzi un sīki dati ir būtiski efektīvai snieguma mērīšanai, taču šādi dati ne vienmēr var būt viegli pieejami vai uzticami, īpaši mazākos vai mazāk attīstītos reģionos. Šis sīkas informācijas trūkums var kavēt precīzu programmas rezultātu un dotāciju vispārējās efektivitātes novērtēšanu. Turklāt šīs dotācijas bieži vien ietver principāla-aģenta problēmu, jo parasti tieši pašvaldību rīcībā ir attiecīgie dati snieguma mērīšanai. Šis scenārijs var izraisīt potenciālus interešu konfliktus, kad pašvaldībai var būt iegansts prezentēt datus tādā veidā, kas labvēlīgi atspoguļo to sniegumu neatkarīgi no faktiskajiem rezultātiem.[[90]](#footnote-91)94

87. Turklāt šādas dotācijas var netīši izraisīt nevienlīdzīgu finansējuma sadalījumu. Piemēram, Indijas 13. Centrālās finanšu komisijas darbības periodā[[91]](#footnote-92)95pārvedumi veselības nozarei tika balstīti uz uzlabojumiem pašvaldību zīdaiņu mirstības rādītājos, kas izraisīja ievērojamas atšķirības štatiem piešķirtajā finansējumā.[[92]](#footnote-93)96Tas bija tādēļ, ka šajā politikā netika ņemti vērā dažādie izaicinājumi, ar ko štati saskārās, uzlabojot zīdaiņu mirstības rādītājus no sākotnēji noteiktā līmeņa.[[93]](#footnote-94)97Šis piemērs atspoguļo uz sniegumu balstīto dotāciju izstrādes sarežģītību un potenciālos trūkumus.

88. Šajā kontekstā izaicinājums, lai pienācīgi izmantotu uz sniegumu balstītas dotācijas, ir izveidot saikni starp sniegumu un pakalpojumu rezultātiem vai iznākumiem. Attiecībā uz daudznozaru uz sniegumu balstītām dotācijām pašvaldību pakalpojumu sniegšanas salīdzinošo novērtēšanu sarežģī to piedāvāto pakalpojumu daudzveidība. Līdzīgi, konkrētās dotētās nozarēs rezultātu vai iznākumu rādītājus ir iespējams piemērot, taču tam ir nepieciešami ievērojami priekšdarbi.[[94]](#footnote-95)98Turklāt, pat ja uz sniegumu balstītās dotācijas ir piesaistītas rezultātiem vai iznākumiem, ir būtiski veikt sākotnējos pamatpētījumus, lai nodrošinātu, ka atlīdzība par sasniegumiem ir atbilstoša. Tomēr šos rezultātus var ietekmēt ārpus pašvaldību kontroles esoši faktori, kā dēļ mērījumi, kuru pamatā ir atbilstība noteikumiem, ir viennozīmīgāki un pamatotāki.

89. Turklāt uz sniegumu balstīto dotāciju efektivitāte ir atkarīga no papildu atlīdzības atbilstoša apmēra noteikšanas. Nepietiekami uz sniegumu balstīto dotāciju apjomi vai nepareizi kalibrēta sadale var vājināt paredzēto motivējošo ietekmi. Uz sniegumu balstīto dotāciju piešķiršanas formulai jābūt vienkāršai un caurredzamai, ļaujot pašvaldībām skaidrāk saskatīt saikni starp to sniegumu un saņemto atlīdzību. Ir arī būtiski nodrošināt, lai snieguma novērtējumi būtu objektīvi un taisnīgi. Ārēju iestāžu, piemēram, privātu uzņēmumu vai pētniecības iestāžu, piesaiste šo novērtējumu veikšanai var nodrošināt lielāku objektivitāti un budžeta termiņu ievērošanu.[[95]](#footnote-96)99Turklāt uz sniegumu balstīto dotāciju sistēmu ilgtermiņa panākumi ir atkarīgi no centrālās valdības amatpersonu politiskā atbalsta, lai saglabātu dotāciju nodrošināto rezultātu integritāti un novērstu to pašvaldību neapmierinātību, kuras vai nu nesaņem šādas dotācijas, vai apstrīd novērtējuma rezultātu taisnīgumu. Lai gan ir pāragri veikt galīgos secinājumus par uz sniegumu balstīto dotāciju efektivitāti, tās piedāvā daudzsološu virzienu inovācijām fiskālajā politikā, kā dēļ ir vērts īstenot turpmākus izmēģinājumus (Martinez-Vazquez, 2011).

### 5.3. SFP un reģionālās politikas sinerģija

90. Pēdējā laikā akadēmiskās diskusijās ir uzsvērts sabiedrisko preču un pakalpojumu efektīvas sniegšanas un plašāku mērķu, piemēram, reģionālās attīstības un atbilstības valsts politikai, līdzsvara panākšanas nozīmīgums. Šajā nolūkā ir jāizstrādā tādi SFP, kas ne tikai veicina pašvaldību pakalpojumu nodrošināšanu, bet arī plašāko mērķu sasniegšanu. Piemēram, pārvedumiem, kas paredzēti atpalikušo reģionu atbalstam, jābūt strukturētiem tā, lai risinātu tūlītējus fiskālos iztrūkumus, vienlaikus veicinot ilgtermiņa ekonomisko izaugsmi un attīstību (Ter-Minassian, 2021).

91. Pētot pārvedumu lomu attīstības plaisu mazināšanā starp dažādām jurisdikcijām, fiskālā izlīdzināšana bieži izvirzās priekšplānā, pateicoties tās lomai taisnīguma veicināšanā. Dažkārt fiskālā izlīdzināšana pat tiek sapludināta ar reģionālās attīstības politiku, īpaši valstīs, kur abas ir cieši saistītas fiskālās izlīdzināšanas ietvarā (Dougherty et al., 2022; OECD, 2023). Lai gan fiskālā izlīdzināšana un reģionālās attīstības fondi abi tiek izmantoti teritoriālo atšķirību mazināšanai,[[96]](#footnote-97)100fiskālās izlīdzināšanas sistēmas, neraugoties uz fiskālo plaisu samazināšanu, ne vienmēr efektīvi veicina reģionālo attīstību vai tieši ietekmē reģionālo ienākumu vienlīdzību. Pretstatā tam reģionālās attīstības fondi konkrēti pievēršas reģiona problēmu pamatcēloņiem, piemēram, ienākumu atšķirībām, demogrāfiskajām izmaiņām, deindustrializācijai un prasmju iztrūkumiem, lai izlīdzinātu apstākļus starp dažādām teritorijām un iedzīvotājiem. Tādējādi šo divu politiku stratēģiska saskaņošana piedāvā vispusīgāku stratēģiju valsts mērķu sasniegšanai.

92. Finanšu pārvedumi ir ārkārtīgi svarīgi resursu pārdalīšanai par labu trūcīgākajiem reģioniem, efektīvi apvienojot fiskālās izlīdzināšanas un reģionālās attīstības centienus. Tomēr šo mehānismu precīzā ietekme uz reģionālo attīstību joprojām nav skaidra. Trūkst pētījumu par to, kā fiskālās izlīdzināšanas sistēmas uzbūve ietekmē reģionālo ekonomisko izaugsmi, un par reģionālo politiku izstrādi, kas varētu palielināt ieguvumus no fiskālās izlīdzināšanas (Padovano, 2007). Tomēr aizvien biežāk priekšroka tiek dota pieejai “katram mērķim savs instruments”, attiecībā uz ko abas politikas aizvien tiek saskaņotas, bet ir savstarpēji nošķirtas (Dougherty un Montes-Nebreda, 2023a).

93. Turpmāka izpēte jāsāk ar visaptverošu pētījumu par fiskālās izlīdzināšanas mehānismiem, fiskālajiem instrumentiem un reģionālās attīstības stratēģijām, kas pielāgotas katras valsts konkrētajai situācijai. Šajā pētījumā sīki jāapskata fiskālās izlīdzināšanas metožu īpašības un tvērums, uz reģionālo attīstību vērsto fiskālo instrumentu dažādība un mērogs, kā arī reģionālo ienākumu atšķirību mazināšanai paredzēto reģionālās attīstības politiku iezīmes. Turklāt datubāzes izveide, kas ietvertu gan kvantitatīvos, gan kvalitatīvos izlīdzināšanas mehānismu un fiskālo instrumentu rādītājus, var veicināt sistemātisku pieeju politikas sinerģiju kvantitatīvai novērtēšanai un sniegt ieteikumus izlīdzināšanas mehānismu, fiskālo instrumentu un reģionālās attīstības stratēģiju pilnveidošanai.

### 5.4. Pamatnostādnes labklājības uzlabošanai ar SFP uzbūvi

94. Zinātniskā literatūra bieži pievēršas tēmai par pamatnostādnēm, kurās tiek novērtēta un uzlabota decentralizētas politikas ietekme uz labklājību, cenšoties integrēt stimulus taisnīguma un efektivitātes celšanai visos pārvaldes līmeņos. Šī attīstībā esošā literatūra pēdējā laikā ir pievērsusies jurisdikciju savstarpējās konkurences dinamikai. Šo centienu centrā ir Pigū nodokļu koncepcija, kurā privātās darbības tiek saskaņotas ar to plašāko ietekmi uz sabiedrību, ar nodokļiem apliekot tās darbības, kas rada negatīvas ārējās ietekmes, un subsidējot tās, kas sniedz pozitīvus sabiedriskos ieguvumus.[[97]](#footnote-98)101Šis princips ir vērsts uz to, lai nodrošinātu, ka darbības privātās izmaksas atspoguļo tās patiesās izmaksas sabiedrībai, tādējādi virzot uzvedību uz sabiedrībai labvēlīgiem rezultātiem.[[98]](#footnote-99)102

95. Pigū nodokļi tiek piemēroti dažādi, un katrai metodei ir atšķirīga ietekme uz ienākumu sadali. Biežāk izmantotās stratēģijas ietver nodokļa uzlikšanu, lai mazinātu negatīvās ārējās ietekmes vai veicinātu pozitīvu uzvedību, koriģējot darbību subjektīvās izmaksas, lai veicinātu sabiedrībai vēlamākus rezultātus.[[99]](#footnote-100)103Taču to īstenošanu sarežģī tādi izaicinājumi kā nepilnīga informācija un ieviešanas izmaksas. Lai veiksmīgi izmantotu Pigū nodokļus paredzētā efekta panākšanai, ir nepieciešams pārdomāts līdzsvars starp nodokļu līmeni un radītajām uzvedības izmaiņām, kam nepieciešama dziļa izpratne par iesaistīto ekonomisko un sociālo dinamiku. Tādējādi Pigū nodokļu efektivitāte ir atkarīga no precīzas sabiedrisko izmaksu un ieguvumu novērtēšanas un rūpīgas nodokļu mehānisma izstrādes, lai sasniegtu vēlamos sociālos un ekonomiskos mērķus (Shah, 2023).

96. Nesenās diskusijās literatūrā, tostarp Agravala [*Agrawal*] un citu autoru darbos (2023b), iezīmējas jaunas pamatnostādnes decentralizētas politikas ietekmes uz labklājību izpratnei, īpaši attiecībā uz SFP konkurējošās jurisdikcijās.[[100]](#footnote-101)104Šīs pamatnostādnes balstās uz Dālbi [*Dahlby*] (2008) pazīstamo publisko līdzekļu robežizmaksu koncepciju, izmantojot publisko līdzekļu robežvērtību (*marginal value of public funds* – *MVPF*) un koriģējošā robežpārveduma (*marginal corrective transfer – MCT*) koncepciju, lai novērtētu vietējo un federālo valdību lēmumu savstarpējo dinamiku.

97. Publisko līdzekļu robežvērtība, kas tiek ņemta vērā gan pašvaldības, gan sabiedrības līmenī, ir būtiska, lai novērtētu publisko izdevumu ieguvumus salīdzinājumā ar līdzekļu piesaistei saistītajām izmaksām.[[101]](#footnote-102)105Koriģējošā robežpārveduma mērķis ir saskaņot šos divus publisko līdzekļu robežvērtības līmeņus, pielāgojot federālos pārvedumus pašvaldībām. Šīs korekcijas mērķis ir novērst labklājības līmeņa nepilnības, ko izraisa decentralizēta lēmumu pieņemšana, neņemot vērā politikas ietekmi uz dažādām jurisdikcijām. Salīdzinot pašvaldības publisko līdzekļu robežvērtību ar sabiedrības mēroga publisko līdzekļu robežvērtību, koriģējošais robežpārvedums ir kvantitatīva un mērķtiecīga metode, lai nodrošinātu, ka pašvaldību darbība saskan ar plašākiem sabiedrības labklājības mērķiem.[[102]](#footnote-103)106Šī metodoloģija piedāvā jaunu skatījumu uz fiskālās politikas novērtēšanu un izstrādi, īpaši federālajās sistēmās, uzsverot to, cik svarīgi ir ņemt vērā ārējo ietekmi un decentralizētās pārvaldības dinamiku. Turklāt koriģējošā robežpārveduma pielāgojamība reālās pasaules politikas scenārijiem izceļ tā nozīmi un pieaugošo interesi par metodoloģiju, kurā pašvaldības darbība tiek saskaņota ar sabiedrības labklājības rezultātiem.[[103]](#footnote-104)107

98. Tomēr šai sistēmai ir ierobežojumi. Piemēram, pie ārkārtīgi lieliem ārējiem efektiem ideālais līdzvērtīgas dotācijas apjoms kļūst bezgalīgs. Tas liecina, ka attiecīgā sabiedriskā pakalpojuma centralizācija varētu būt visefektīvākā pieeja ārējās ietekmes pienācīgai risināšanai. Turklāt optimāla dotāciju apjoma noteikšanai, ja tas ir ierobežots, ir nepieciešams sīks un precīzs attiecīgo elastību novērtējums. Pat ja šādi dati ir to rīcībā, valdības ne vienmēr rīkojas labvēlīgi, tā vietā rīkojoties pašlabuma vai politisku nolūku vadītas (Agrawal et al., 2023a).

### 5.5. Starpvaldību fiskālie pārvedumi un inovatīva budžeta veidošanas prakse

99. Kā minēts iepriekš, pēdējos gados *OECD* valstis nav ieviesušas radikālas inovācijas SFP jomā – galvenokārt politisko sarežģījumu un pretrunīgo interešu dēļ, kas saistītas ar to reformēšanu. Turpretī budžeta veidošanas praksē ir notikuši ievērojami uzlabojumi, sākot no jaunu perspektīvu iekļaušanas tradicionālajās budžeta veidošanas pieejās un metodoloģijās līdz budžeta plāna aptvertā laika perioda paplašināšanai. Ņemot vērā ciešo saikni starp dotācijām un budžetu, inovācijas centrālās vai vispārējās valdības budžeta veidošanas praksē varētu ietekmēt SFP izstrādi. Šajā sadaļā vispirms tiks apskatītas jaunākas inovatīvās budžeta veidošanas prakses, pēc tam sniedzot dažus piemērus tam, kā tās varētu veicināt pārvedumu sistēmu pārveidošanu.

100. Fiskālie pārvedumi un valsts budžets ir dziļi savstarpēji saistīti. Kā paskaidrots 2. sadaļā (4. attēls), centrālo valdību veiktie pārvedumi var veidot līdz pat 90 % pašvaldību ieņēmumu dažās *OECD* valstīs, savukārt atkarība no šādiem pārvedumiem 50% apmērā ir ierasta parādība. Šī ciešā saistība starp dotācijām un budžetu liecina, ka jaunas budžeta veidošanas prakses varētu ietekmēt SFP izstrādi – līdzīgi ietekmei, kas novērota saistībā ar sniegumam piesaistītām dotācijām[[104]](#footnote-105)108 (OECD, 2019).

101. Pirmā apskatāmā budžeta veidošanas inovācija ir ***budžeta veidošana labklājībai***. Šī jaunā metode uzsver sociālo izdevumu nozīmīgumu valsts budžetā, saskaņojot tos ar plašāku labklājības mērīšanas koncepciju, kas aptver vairāk nekā tikai ierastos IKP rādītājus. Tas nozīmē, ka ir svarīgi ne tikai izpētīt, cik daudz publisko izdevumu tiek veltīti konkrētai programmai, bet arī novērtēt publisko izdevumu ietekmi uz iedzīvotāju labklājību ikdienā. Jaunzēlande ir bijusi priekšgājēja šajā jomā, ieviešot ilgtermiņa un uz nākotnes redzējumu balstītu komponentu visā budžeta veidošanas procesā (OECD, 2024). Arī citas *OECD* valstis ir sākušas iekļaut labklājības un nevienlīdzības apsvērumus budžeta izstrādes posmos, arvien biežāk izmantojot gan *ex-ante*, gan *ex-post* nevienlīdzības analīzes. Pašvaldību līmenī Velsas 2015. gada “Future Generations Act” [Nākotnes paaudžu likums] izceļams kā labklājības budžeta piemērs, kas vērsts uz jauniešiem, visiem Velsā pieņemtajiem tiesību aktiem veicot “jauniešu pārbaudi” (Future Generations Commissioner for Wales, 2015).

102. Otrkārt, ***zaļajā budžeta plānošanā*** tiek integrēta un izvērtēta budžeta un fiskālās politikas ietekme uz klimatu un vidi, saskaņojot to ar valsts un starptautiskajām saistībām vides jomā (Blazey un Lelong, 2022). Kopā ar dzimumu līdztiesības budžeta plānošanu šī pieeja ir visplašāk izmantotā no šajā sadaļā uzskaitītajām. Līdz 2022. gadam divas trešdaļas *OECD* valstu bija ieviesušas zaļā budžeta plānošanas instrumentus savās sistēmās. Šī pieeja arī strauji izplatās, jo vienpadsmit jaunas valstis pievienojās šai tendencei tikai viena gada laikā – no 2021. līdz 2022. gadam (OECD, 2022), atspoguļojot pieaugošo izpratni par klimata pārmaiņu jautājumiem. Lai gan lielākoties zaļā budžeta plānošana tiek veikta centrālajā līmenī, ir arī piemēri tam, ka to ieviesušas reģionālās pārvaldes (OECD, 2023a).

103. Treškārt, ar ***dzimumu līdztiesības budžeta plānošanas*** palīdzību valdības var identificēt budžeta pasākumus, kas veicina dzimumu līdztiesību. Šī pieeja var palīdzēt novērst dzimumu aizspriedumus valdības lēmumu pieņemšanas procesos un identificēt veidus, kā virzīties uz reālu dzimumu līdztiesību (OECD, 2023b). Līdzīgi kā zaļā budžeta plānošana, arī šī pieeja ir strauji izplatījusies *OECD* valstīs. Līdz 2022. gadam gandrīz divas trešdaļas no tām bija ieviesušas atsevišķus dzimumu līdztiesības budžeta plānošanas elementus, salīdzinot ar tikai vienu trešdaļu 2016. gadā (Gatt Rapa un Nicol, tiks publicēts).

104. Visbeidzot, pēdējā jaunā budžeta veidošanas tendence neattiecas uz saturu, bet gan uz laika ietvaru. ***Daudzgadu budžeta plānošanas*** stratēģijas paplašina ierasto publisko budžetu gada ietvaru, nosakot ilgtermiņa perspektīvu (Moretti et al., 2023). Šī metode veicina budžeta stabilitāti un finansiālo ilgtspēju, jo tā ļauj valdībām plānot un labāk sagatavoties nākotnes izaicinājumiem, kas ietekmē nepieciešamos izdevumus, kā arī ieņēmumu kapacitāti, piemēram, novecošanas vai klimata pārmaiņu megatendencēm. Daudzgadu budžeta plānošanas stratēģiju izvēršot ļoti ilgā termiņā, ir jāveic arī prognozēšana. Tāpat kā šajā sadaļā aplūkotās tendences, arī atbilstošas spējas šīs stratēģijas īstenošanai ir pārsvarā centrālajai valdībai. Īstenošana pašvaldību līmenī var būt izaicinoša, jo īpaši tāpēc, ka centrālās valdības ne vienmēr sniedz savlaicīgu informāciju par pārvedumiem pašvaldībām. Tomēr pastāv daži pašvaldību piemēri, piemēram, Katalonija (Spānija), kur reģionālā administrācija ir kļuvusi par celmlauzi daudzgadu budžeta plānošanā (Baños-Rovira, 2024).

105. Bet kā šos jauninājumus varētu attiecināt uz SFP? Tie varētu būt pirmais solis, lai skaidrāk iekļautu labklājības, zaļos, dzimumu līdztiesības un ilgtermiņa mērķus SFP ietvaros. Piemēram, iekļaujot saistītos mainīgos pārvedumu piešķiršanas formulās, kā tas aizsākts ar ekoloģiskajiem fiskālajiem pārvedumiem. Pastāv divi galvenie veidi šo rezultātu realizēšanai. No vienas puses, jaunās budžeta plānošanas prakses veicina izpratni par minētajiem jautājumiem valdībās un arī pašvaldībās, kuras jau ir sākušas tās iekļaut savos publiskajos pārskatos. Līdz ar to jāsamazinās pašvaldību pretestībai centrālās valdības priekšlikumiem iekļaut šos aspektus SFP reformās. Potenciālās pretestības risināšana ir ļoti būtiska, jo īpaši tad, ja atsevišķas jurisdikcijas pēc reformas varētu nonākt finansiāli nelabvēlīgākā situācijā. Turklāt budžeta plānošanas prakse ne tikai veicina izpratni valdībās, bet arī sabiedrībā, kas varētu labāk izprast SFP reformu ieteiktajā nozīmē, ņemot vērā gadiem ilgu pieredzi, piemēram, ar zaļās budžeta plānošanas vai dzimumu līdztiesības budžeta plānošanas pieeju, izvairoties no negatīvās ietekmes, iedzīvotājiem pēkšņi konstatējot, ka viņu vietējai/reģionālajai pārvaldei piešķirtie pārvedumi ir mainījušies.

106. No otras puses, jauno budžeta plānošanas prakšu ieviešana ikdienas darbā varētu pavērt ceļu SFP reformām, nodrošinot nepieciešamos datus. Kā jau tika apspriests attiecībā uz pārvedumiem, kuru pamatā ir sniegums, iekļaujot formulās labklājības, vides vai dzimumu līdztiesības mainīgos, ir nepieciešams liels datu apjoms. Apvienojumā ar nepieciešamību pēc politiskā un sabiedrības atbalsta šī sarežģītība rada nopietnu izaicinājumu (Montes-Nebreda, 2023b). Tomēr, vispirms jauno budžeta plānošanas praksi ieviešot pašvaldību līmenī, tiktu nodrošināta datu pieejamība.

107. Rezumējot – galveno politikas mērķu, piemēram, sociālās labklājības, dzimumu līdztiesības vai ekoloģiskās pārejas, sasaistīšana ar SFP sistēmām varētu veicināt starptautisko un valstu darba kārtību saskaņošanu un sasniegt izvirzītos mērķus, pateicoties nostiprinātām pašvaldību spējām un pārdomātākām stimulu shēmām (Lopez-Laborda et al., 2023). Finansējuma piešķiršanas sasaiste ar rezultātiem šajās jomās varētu sniegt spēcīgāku signālu nekā tikai budžeta plānošanas prakse, iezīmējot to kā pirmo soli ceļā uz plašāku fiskālo reformu.

# 6. Secinājumi

108. Pēdējos gados SFP jomā nav vērojamas tādas inovācijas, kādas bija redzamas fiskālā federālisma un decentralizācijas reformu ietvaros iepriekšējās desmitgadēs. Šo stagnāciju varētu skaidrot ar vēl tikai nesen īstenoto programmu konsolidāciju, kā arī ar politiskajiem izaicinājumiem, cenšoties panākt vienprātību šajā jautājumā. Tomēr SFP joprojām ir izšķiroša loma pašvaldību fiskālo atšķirību mazināšanā. Neraugoties uz zināmu nodokļu autonomijas līmeni, šīs pašvaldības lielā mērā ir atkarīgas no centrālās valdības dotācijām, lai nodrošinātu pamatpakalpojumus, piemēram, izglītību un veselības aprūpi.

109. Ir plaši atzīts, ka SFP ir ļoti specifiski katras valsts situācijā (Lago et al., 2024b). Lai gan to pamatā var būt teorētiskajā literatūrā sniegtas kopīgas definīcijas un ieteikumi, to faktisko īstenošanu būtiski ietekmē katras valsts politiskā kultūra un institucionālās tradīcijas. Šis ziņojums atspoguļo dihotomiju starp kopīgajiem teorētiskajiem pamatiem un unikālajām SFP praksēm, analizējot tās, sākot no praktiskās īstenošanas 2. sadaļā līdz teorētiskām diskusijām 3. un 4. sadaļā.

110. Praksē nesenie notikumi, piemēram, Covid-19 pandēmija, ir atstājuši ietekmi uz *status quo* SFP jomā. Tomēr joprojām nav skaidrs, vai šīs izmaiņas būs pastāvīgas vai arī pēcpandēmijas apstākļi lielā mērā līdzināsies situācijai pirms pandēmijas. Datu analīzi šajā dokumentā atviegloja izstrādātais jaunais Fiskālās decentralizācijas datubāzes paplašinājums, pirmo reizi desmit gadu laikā atjauninot datubāzi ar jauniem datiem par pārvedumiem dalījumā pa pārvaldes funkcijām. Teorētiski ziņojums iedziļinās galvenajos mērķos un dilemmās, ar kurām politikas veidotāji saskaras, izstrādājot dotāciju sistēmas. Tajā arī tiek izvērsta iepriekšējā SFP klasifikācijas un sniegti ieteikumi par instrumentu izvēli, pamatojoties uz vēlamajiem stimuliem pašvaldībām.

111. Papildus tam ir arī identificētas jaunākās tendences SFP jomā. Lai gan šīs tendences vēl nav izraisījušas būtisku SFP pārveidi galvenokārt to ierobežotās darbības jomas vai ieviešanas *OECD* valstīs dēļ, turpmākajos gados tās varētu kļūt aizvien nozīmīgākas. Tas ir īpaši ticami, ņemot vērā pieaugošo izpratni par fiskālās ilgtspējas un ekonomiskās efektivitātes nepieciešamību, kā arī plašākas bažas par sociālo labklājību, nevienlīdzību un vides un klimata problēmu radītajiem izaicinājumiem.

# Atsauces

Agrawal, D. R., Brueckner, J., & Brülhart, M. (2023a), *Fiscal Federalism in the 21st Century*. CES Ifo working paper. https://sites.socsci.uci.edu/~jkbrueck/Federalism.pdf.

Agrawal, D. R., Hoyt, W. H., & Ly, T. (2023b), *A New Approach to Evaluating the Welfare Effects of Decentralised Policies*. Mimeo: University of Kentucky and NBER. Pieejams SSRN: https://ssrn.com/abstract=4009872 vai http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4009872.

Agrawal, D. R., Poterba, J. M., & Zidar, O. M. (2024), *Policy Responses to Tax Competition* (No. agra-3), National Bureau of Economic Research. Working Paper n. 32090. DOI: 10.3386/w32090. https://www.nber.org/papers/w32090.

Aldasoro, I., & Seiferling, M. M. (2014), *Vertical fiscal imbalances and the accumulation of government debt*. International Monetary Fund. https://data.imf.org/api/document/download?key=60941304.

Allain-Dupré, D. (2018) “Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guidelines for policy-makers”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 24, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f0944eae-en.

Alesina, A., & Spolaore, E. (2005), The size of nations. MIT Press. https://mitpress.mit.edu/9780262511872/the-size-of-nations/

Ambrosanio, F., & Bordignon, M. (2015), 10. Normative versus positive theories of revenue assignments in federations. *Handbook of multilevel finance*, 231.

Aron, J., Muellbauer, J., Giattino, C., Ritchie, H., & Roser, M. (2024). A pandemic primer on excess mortality statistics and their comparability across countries. *Our World in Data*. https://ourworldindata.org/covid-excess-mortality.

Bahl, R., Martinez-Vazquez, J. & Youngman, J. (eds.) (2010), Challenging the Conventional Wisdom on the Property Tax, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/challenging-the-conventional-wisdom-on-the- property-tax-chp.pdf.

Baños-Rovira, J (2024), Lessons on applying Multi-year Expenditure Baselines in Catalonia and Barcelona. IMF Blog, Washington. https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2024/01/16/lessons-on- applying-multi-year-expenditure-baselines-in-catalonia-and-barcelona

Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D., & Merk, O. (2006), “Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending”, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 3, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5k97b11z2hxw-en.

Bird, R. (2010), “Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature”*, World Bank Policy Research Working Paper*, No. 5450, World Bank, Washington, DC. https://ssrn.com/abstract=1694929.

Blazey, A. and M. Lelong (2022), “Green budgeting: A way forward”, OECD Journal on Budgeting, Vol. 22/2, https://doi.org/10.1787/dc7ac5a7-en.

Blöchliger, H., Merk, O., Charbit, C., & Mizell, L. (2007), “Fiscal equalisation in OECD countries”, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 4, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5k97b11n2gxx-en.

Blöchliger, H. & Petzold, O. (2009), “Taxes and Grants: On the Revenue Mix of Sub-Central Governments”, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 7, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5k97b11972bn-en.

Blöchliger, H., & Campos, J. M. P. (2011), Tax competition between sub-central governments. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No 4, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5k97b1120t6b-en.

Boadway, R. (2006), 14 Intergovernmental redistributive transfers: efficiency and equity. *Handbook of fiscal federalism*, 355.

Boadway, R. (2007), Grants in a federal economy: A conceptual perspective. in R. Boadway & A. Shah, eds., Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. The World Bank, 55–74.

Boadway, R. W. & Shah, A. (Eds.), (2007), Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices. World Bank Publications. http://hdl.handle.net/10986/7171

Brinkerhoff, D. W., & Wetterberg, A. (2013), Performance-based public management reforms: experience and emerging lessons from service delivery improvement in Indonesia. *International Review of Administrative Sciences*, *79*(3), 433-457. https://doi.org/10.1177/0020852313491059.

Buettner, T., & Krause, M. (2021), Fiscal equalization as a driver of tax increases: empirical evidence from Germany. *International Tax and Public Finance*, *28*(1), 90-112. https://doi.org/10.1007/s10797-020- 09610-9.

Capella-Ramos, J., Checherita-Westphal, C. D., & Leiner-Killinger, N. (2020). Fiscal transfers and economic convergence. ECB Occasional Paper No. 2020252, https://ssrn.com/abstract=3742258 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3742258.

Council of Europe (2004), “Draft Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities”. Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Council of Europe, Strasbourg, France.

Dahlby, B. (2008), The marginal cost of public funds: Theory and applications. MIT press. https://mitpress.mit.edu/9780262042505/the-marginal-cost-of-public-funds/

Dahlby, B., & Warren, N. (2003), Fiscal incentive effects of the Australian equalisation system. *Economic Record*, *79*(247), 434–445. https://doi.org/10.1111/j.1475-4932.2003.00143.x.

De Biase, P., & S. Dougherty (2022), “The past and future of subnational fiscal rules: An analysis of fiscal rules over time”, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 41, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/d2798c9e-en.

De Biase, P., S. Dougherty & L. Lorenzoni (2022), “Ageing and the long-run fiscal sustainability of health care across levels of government”, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 38, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/7c184406-en.

De Mello, L. (1999), Intergovernmental fiscal relations: Coordination failures and fiscal outcomes. *Public Budgeting & Finance*, *19*(1), 3-25. https://doi.org/10.1046/j.0275-1100.1999.01154.x.

De Mello, L. (2000), Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: a cross-country analysis. *World Development*, *28*(2), 365-380. https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00123-0.

De Mello, L. & T. Ter-Minassian (2022), “Improving subnational governments’ resilience in the wake of the COVID-19 pandemic”, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 37, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/6b1304c8-en.

De Mello, L. & Ter-Minassian, T. (2023), “Decarbonisation and intergovernmental relations: policy challenges and reform options”. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 43, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/c434c385-en.

Dougherty, S. & Phillips, L. (2019), “The spending power of sub-national decision makers across five policy sectors”. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 25, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/22265848.

Dougherty, S., P. de Biase & Lorenzoni, L. (2022), “Funding the future: The impact of population ageing on revenues across levels of government”, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 39, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/2b0f063e-en.

Dougherty, S. & Forman, K. (2021), “Evaluating fiscal equalisation: Finding the right balance”, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 36, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/253da2b8-en.

Dougherty, S. & Montes-Nebreda, A. (2023a), “Consolidated expenditure by government function: an extension of the Fiscal Decentralisation database”. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 44, OECD Publishing, Paris. http://oe.cd/SbF.

Dougherty, S. & Montes-Nebreda, A. (2023b), The multilevel fiscal governance of ecological transition. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 44, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/2051f0f7-en.

Droste, N., Lima, G. R., May, P. H., & Ring, I. (2017), Municipal Responses to Ecological Fiscal Transfers in Brazil: A microeconometric panel data approach. *Environmental Policy and Governance*, *27*(4), 378-393. https://doi.org/10.1002/eet.1760.

Ferede, E. (2017), The incentive effects of equalization grants on tax policy: Evidence from Canadian provinces. *Public Finance Review*, *45*(6), 723-747. https://doi.org/10.1177/1091142116666316.

Gamkhar, S. & Shah., A. (2006), The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of the Conceptual and Empirical Literature. In *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, edited by Robin Boadway and Anwar Shah, chapter 8. Washington, DC: World Bank.

Gatt Rapa, K. and S. Nicol (forthcoming), “OECD Framework for Gender Budgeting”, OECD, Paris. Gertler, P. J., & Giovagnoli, P. I. (2014), Rewarding provider performance to enable a healthy start to life: evidence from Argentina’s Plan Nacer. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 6884, https://ssrn.com/abstract=2439991

Gramlich, E. M. (1987), Federalism and federal deficit reduction. *National tax journal*, *40*(3), 299-313. https://doi.org/10.1086/NTJ41788670.

Hagemann, R. (2018), “Tax Policies for Inclusive Growth: Prescription versus Practice”*, OECD Economic Policy Papers*, No. 24, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/09ba747a-en.

Hayashi, M., & Boadway, R. (2001), An empirical analysis of intergovernmental tax interaction: the case of business income taxes in Canada. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, *34*(2), 481-503. https://doi.org/10.1111/0008-4085.00085.

Hortas-Rico, M., & Rios, V. (2020), Is there an optimal size for local governments? A spatial panel data model approach. Regional Studies, 54(7), 958-973. https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1648786

Kim, J., Lotz, J., & Mau, N. J. (Eds.) (2010), *General Grants Versus Earmarked Grants: Theory and Practice: the Copenhagen Workshop 2009*. Korea Institute of Public Finance.

Kim, J. (2015), Fiscal Illusion over National Mandates, in: Kim, Lotz and Mau (eds.), Interaction between Local Expenditure Responsibilities and Local Tax Policy – *The Copenhagen Workshop 2013*. The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Economic Affairs and the Interior.

Kim, J. (2021), “Finding the right balance in the use of conditional grants”, in Kim, J. and S. Dougherty (Eds.), *Local Public Finance and Capacity Building in Asia: Issues and Challenges*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/17791e8c-en.

Kim, J. & Dougherty, S. (Eds.) (2018), *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Paris/KIPF, Seoul, http://oe.cd/FDIG.

Lago, M. E., Lago-Peñas, S., & Martinez-Vazquez, J. (2024a), On the effects of intergovernmental grants: A survey. *International Tax and Public Finance*, 1-53. https://doi.org/10.1007/s10797-023-09816-7.

Lago, M. E., Lago-Peñas, S., & Martinez-Vazquez, J. (2024b), Side effects in designing intergovernamental grants. *Room document presented at the 20th Annual Meeting of the OECD Fiscal Network*. OECD, Paris.

Lapuente, V. & Van de Walle, S. (2020), The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, *33*(3), 461-475. https://doi.org/10.1111/gove.12502.

Loft, L., Gebara, M. F., & Wong, G. Y. (2016), *The experience of ecological fiscal transfers: Lessons for REDD+ benefit sharing* (Vol. 154), CIFOR.

López-Laborda, J., Montes-Nebreda, A., & Onrubia, J. (2023), Going green through local fiscal equalisation. Documento de Trabajo, 07. Fedea, Madrid. https://documentos.fedea.net/pubs/dt/2023/dt2023-07.pdf.

López-Laborda, J; Montes-Nebreda, A., & Onrubia, J. (2024). Should fiscal equalisation and regional policy goals and tools be disentangled?. Regional Studies. https://doi.org/10.1080/00343404.2024.2371146.

Lotz, J. (2006), “Accountability and Control in the Financing of Local Government in Denmark”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5/2, https://doi.org/10.1787/budget-v5-art11-en.

Lotz, J. (2013), “On grant policy and the OECD-taxonomy of grants”, in J. Kim, J. Lotz and H. Blöchliger (Eds.), *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*, OECD and KIPF, Paris.

Martinez-Vazquez, J., & Searle, B. (Eds.), (2007), Fiscal equalisation: Challenges in the design of intergovernmental transfers. Springer Science & Business Media. https://doi.org/10.1007/978-0- 387-48988-9

Martinez-Vazquez, J. (2011), Fiscal decentralization in Asia: Challenges and opportunities. Asian Development Bank, Manila.

Moretti, D., Keller, A., & Majercak, M. (2023), Medium-term and top-down budgeting in OECD countries.

OECD Journal on Budgeting, 23(3), https://doi.org/10.1787/39425570-en

Musgrove, P. (2011), Financial and other rewards for good performance or results: a guided tour of concepts and terms and a short glossary. *Washington, DC: World Bank*, *12*. https://collaboration.worldbank.org/.

Neumark, D., & Simpson, H. (2015). Place-based policies. In *Handbook of regional and urban economics* (Vol. 5, pp. 1197-1287). Elsevier. https://doi.org/10.1016/B978-0-444-59531-7.00018-1.

Oates, W. E. (1997), On the welfare gains from fiscal decentralization. Journal of Public Finance and Public Choice, 15(2-3), 83-92. https://www.jstor.org/stable/41790447

OECD/KIPF (2016), *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264254053-en.

OECD (2018), *Rethinking Regional Development Policy-making*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264293014-en .

OECD (2019), OECD labā prakse snieguma budžeta plānošanā, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/c90b0305-en.

OECD (2021), Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/201c75b6-en.

OECD (2022), Green budgeting in OECD countries – 2022 OECD Green Budgeting Survey Results. https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV\_GREENBUD\_2022

OECD (2023a), Environmental Tax Policy Review of Andalusia, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/fe6d8b45-en.

OECD (2023b), “OECD Best Practices for Gender Budgeting”, OECD Journal on Budgeting, Vol. 23/1, https://doi.org/10.1787/9574ed6f-en.

OECD/KIPF (2024), Addressing Inequality in Budgeting: Lessons from Recent Country Experience, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/ea80d61d-en.

Olson, M. (1969), The principle of “fiscal equivalence”: the division of responsibilities among different levels of government. The American Economic Review, 59(2), 479-487. www.jstor.org/stable/1823700

Padovano, F. (2007), *The politics and economics of regional transfers: Decentralization, interregional redistribution and income convergence*. Edward Elgar Publishing. www.e- elgar.com/shop/isbn/9781845426668

Searle, B., & Ahmad, E. (2005), On the implementation of transfers to subnational governments. *IMF Working Papers*, *2005*(130), A001. Retrieved Jan 25, 2024, from https://doi.org/10.5089/9781451861495.001.

Shah, A. (2006), *A practitioner’s guide to intergovernmental fiscal transfers*. The World Bank.

Shah, A. (2017), Horizontal Fiscal Equalisation in Australia: Peering Inside the Black Box. *Brookings Institution and the World Bank*, *63*. www.pc.gov.au/ data/assets/pdf\_file/0007/223495/subdr103-horizontal-fiscal-equalisation.pdf.

Shah, A. (Ed.), (2023), *Taxing Choices for Managing Natural Resources, the Environment and Global Climate Change: Fiscal Systems Reform Perspectives*. Springer Nature.

Shotton, R., & Gankhuyag, U. (2021), “Fiscal transfers in Asia: Pitfalls and opportunities for achieving the Sustainable Development Goals”, in Kim, J. and S. Dougherty (Eds.), *Local Public Finance and Capacity Building in Asia: Issues and Challenges*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/76cdfe74-en.

Slack, E. & R. Bird (2014), “The Political Economy of Property Tax Reform”*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 18, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jz5pzvzv6r7-en.

Smart, M. (2007), Raising taxes through equalization. *Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d’économique*, *40*(4), 1188-1212. https://doi.org/10.1111/j.1365-2966.2007.00448.x.

Sorens, J. (2014), Fiscal federalism, jurisdictional competition, and the size of government. *Constitutional Political Economy*, 25, 354-375. https://doi.org/10.1007/s10602-014-9164-0

Spahn, P. B. (2012), “Conditioning Intergovernmental Transfers and Modes of Interagency Co-operation for Greater Effectiveness of Multilevel Government in OECD Countries”, www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Conditioning-Intergovernmental-Transfers-paper.pdf

Steffensen, J. (2010), Performance-based grant systems: concept and international experience. *United Nations Capital Development Fund.* http://www.uncdf.org/en/node/2304.

Sutter, D. (2016), The Political Economy of Medicaid Expansion: Federalism, Interest Groups and the ACA. Mercatus Available from: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3191450

Ter-Minassian, T. (2021), “Challenges of subnational capacity development”, in Kim, J. and S. Dougherty (eds.), *Local Public Finance and Capacity Building in Asia: Issues and Challenges*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/c02dc03d-en.

UNICEF (2013), “Performance-Based Equitable Resource Allocation Model: The Punjab Experience”*, Maternal, Newborn and Child Health Working Paper*, UNICEF. http://www.unicef.org/health/files/Punjab\_Model\_FINAL.pdf.

Yilmaz, S., & Zahir, F. (2020), *Intergovernmental transfers in federations*. Edward Elgar Publishing. Future Generations Commissioner for Wales (2015), The Well-being of future generations act. https://www.futuregenerations.wales/about-us/future-generations-act/

Wetzel, D. L., & Viñuela, L. (2020), Intergovernmental fiscal transfers and performance grants in Brazil. In Yilmaz, S., & Zahir (Eds) *Intergovernmental transfers in federations*, 204. Edward Elgar Publishing.

1. Šis dokuments tika apspriests *OECD* Fiskālo attiecību tīkla 20. ikgadējā sanāksmē. To sagatavoja tīkla sadarbības partneri Andoni Montess Nebreda un Tatjana Mota Tīkla sekretariāta vadītāja Šona Dohertija vadībā. Mēs pateicamies delegātiem par komentāriem attiecībā uz dokumentu tīklu, kā arī Horhem Martinesam-Vaskesam [*Jorge Martinez-Vasquez*] (Džordžijas Universitāte), Nadimam Ahmadam [*Nadim Ahmad*], Anti Moisio [*Antti Moisio*] un Mikelam Vidālam-Bovē [*Miquel Vidal-Bover*] (*OECD* Uzņēmējdarbības, MVU, reģionu un pilsētu centrs). [↑](#footnote-ref-2)
2. Jauni dati, kas ļauj nošķirt pašvaldībām veicamos izdevumus un ieņēmumu gūšanas pienākumus, ir būtiski, lai uzlabotu izpratni par fiskālās decentralizācijas procesu, resursu sadales efektivitāti un pašvaldību spēju apmierināt savu iedzīvotāju vajadzības plašākā fiskālā federālisma kontekstā. [↑](#footnote-ref-3)
3. Šāda ziņošanas forma ir būtiska pārskatāmībai un vietējai pārvaldībai, ļaujot iekšējām un ārējām ieinteresētajām pusēm novērtēt konkrētu pārvaldes segmentu finansiālo stāvokli un pārskatatbildību. [↑](#footnote-ref-4)
4. Konsolidētie dati paredzēti tam, lai novērtētu valdības darbību kopējo ekonomisko ietekmi, nodrošinot, ka fiskālās stabilitātes un politikas efektivitātes analīze ir balstīta uz visas valsts kopējām finanšu darbībām. [↑](#footnote-ref-5)
5. Konsolidētie dati ir paredzēti tam, lai novērtētu valdības darbību kopējo ekonomisko ietekmi, nodrošinot, ka fiskālās stabilitātes un politikas efektivitātes analīze ir balstīta uz visas valsts kopējām finanšu darbībām. [↑](#footnote-ref-6)
6. 10 Šī problēma ir īpaši izteikta valstīs, kurām nav specializētas institūcijas, piemēram, valsts ministrijas vai finanšu komisijas pašvaldību finanšu uzraudzībai. [↑](#footnote-ref-7)
7. 11 Ideālā gadījumā šai sistēmai jāaptver plašs pārvedumu spektrs, ieskaitot beznosacījumu dotācijas izlīdzināšanai, nosacījumu dotācijas, ieņēmumu sadales pārvedumus, kas nav vērsti uz izlīdzināšanu, un pašvaldību pašu ieņēmumu avotus. [↑](#footnote-ref-8)
8. 12 Līdzvērtīgas dotācijas teorētiski mudina pašvaldības palielināt izdevumus šajās jomās, samazinot faktiskās izmaksas pakalpojumu sniegšanai ar pozitīvu plašāku ietekmi. [↑](#footnote-ref-9)
9. 13 Šādi sadarbības pasākumi nodrošina efektīvu resursu sadali kopīgiem izaicinājumiem, pašvaldībām kopīgi risinot ārējo ietekmi. [↑](#footnote-ref-10)
10. 14 Šis sarežģījums papildina neviennozīmīgus empīriskos pierādījumus par dotāciju efektivitāti starpjurisdikciju ārējo ietekmju mazināšanā (Lago et al., 2024). [↑](#footnote-ref-11)
11. 15 Šis fenomens, kas galvenokārt pētīts *OECD* valstīs, piemēram, Kanādā, Vācijā, Šveicē un ASV, atšķiras atkarībā no fiskālās un iestāžu sistēmas (Blöchliger un Pinero-Campos, 2011). [↑](#footnote-ref-12)
12. 16 Pētījumi par Kanādas izlīdzināšanas sistēmu ir liecinājuši par nodokļu konkurences samazināšanos starp provincēm, kas tiek saistīts ar to, ka sistēma galvenokārt ir vērsta uz fiskālās kapacitātes atšķirībām (Hayashi un Boadway, 2001; Smart, 2007; Ferede, 2017). [↑](#footnote-ref-13)
13. 17 Pieejams Dahlby un Warren (2003); Buettner un Krause (2021). [↑](#footnote-ref-14)
14. 18 Izspiešanas efekts izriet no politiskās ekonomikas dinamikas, kad amatpersonas pašvaldību līmenī labprātāk paļaujas uz centrālās valdības pārvedumiem, nevis palielina vietējos nodokļus, jo tas ir politiski sarežģītāk. Savukārt centrālajām valdībām ir nosliece atbalstīt šo atkarību no pārvedumiem, jo tas palielina to ietekmi un kontroli pār pašvaldībām. [↑](#footnote-ref-15)
15. 19 Iekļaušanas efekts attiecas uz scenāriju, kad valdības intervences stimulē vai veicina pašvaldību papildu centienus gūt ieņēmumus. SFP kontekstā iekļaušanas efekts liecina par to, ka šādi pārvedumi var stimulēt pašvaldības uzlabot ieņēmumu iekasēšanu no pašu avotiem vai investēt sabiedriskajās precēs un pakalpojumos, tādējādi veicinot kopējo ekonomisko aktivitāti un fiskālo veselību. [↑](#footnote-ref-16)
16. 20 Šī problēma atbilst maigā budžeta ierobežojuma hipotēzei, kas norāda, ka paļaušanās uz pārvedumiem un ievērojama fiskālā nelīdzsvarotība mazina budžeta disciplīnu, kas izraisa aktīvāku aizņemšanos un parādu uzkrāšanos. [↑](#footnote-ref-17)
17. 21 Aldasoro un Seiferlinga (2014) un De Mello (1999, 2000) pētījumi ir parādījuši kopējā fonda problēmas nozīmi nosliecē uz deficītu, pašvaldību izdevumu palielināšanā, nodokļu ieņēmumu samazināšanā un parādsaistību pieaugumā gan *OECD* valstīs, gan valstīs, kuras nav *OECD* dalībvalstis. [↑](#footnote-ref-18)
18. 22 Piemēram, iztrūkuma aizpildīšanas pārvedumi var atturēt pašvaldības no efektīvas nodokļu politikas īstenošanas vai izdevumu ierobežošanas, jo tās paļaujas uz centrālās valdības palīdzību, lai segtu fiskālos iztrūkumus (Boadway, 2006). [↑](#footnote-ref-19)
19. 23 Tas varētu ietvert dotāciju formulu pielāgošanu, lai atalgotu tās pašvaldības, kuras sekmīgi paplašina savas nodokļu bāzes vai īsteno izmaksu samazināšanas pasākumus. [↑](#footnote-ref-20)
20. 24 Mušpapīra efekts rodas, kad vienreizēji starpvaldību pārvedumi izraisa lielāku pašvaldību publisko izdevumu pieaugumu nekā līdzvērtīgs personīgo ienākumu pieaugums. Tas nozīmē, ka pašvaldības visdrīzāk novirzīs šos pārskaitītos līdzekļus publiskajiem izdevumiem, nevis nodokļu atvieglojumiem. [↑](#footnote-ref-21)
21. 25 Šādi pasākumi motivē pašvaldības par prioritāti noteikt rezultātus un efektivitāti, nevis vienkārši izdevumu palielināšanu. [↑](#footnote-ref-22)
22. 26 Šo efektu pirmo reizi aprakstīja Gramlihs [*Gramlich*] (1987). [↑](#footnote-ref-23)
23. 27 Šo asimetrisko ietekmi papildus ietekmē institucionālie un politiskie faktori. Pašvaldības ar mazākiem parādiem, tās, kuras pārvalda kreisā spārna administrācijas, vai tās, kuras nodokļu iekasēšanai pieiet ar mazāku stingrību, ir vairāk pakļautas fiskālās aizvietošanas efektam, palielinot nodokļus, lai kompensētu samazinātās dotācijas (Lago et al., 2024a) [↑](#footnote-ref-24)
24. 28 Šī klasifikācijas shēma ir būtiska, lai izprastu dažādu dotāciju veidu pamatmērķus neatkarīgi no tā, vai tās ir vērstas uz fiskālā līdzsvara uzturēšanu, resursu izlīdzināšanu starp reģioniem vai konkrētu politikas rezultātu veicināšanu. Lai gan šī pieeja saskan ar Špāna [*Spahn*] (2012) konstatējumiem, tajā konkrēti pārvedumi tiek kategorizēti atšķirīgi. [↑](#footnote-ref-25)
25. 29 Sīka informācija par SFP veidiem un stimuliem ir sniegta nākamajā 4.2. sadaļā. [↑](#footnote-ref-26)
26. 30 Šī pieeja ir īpaši izdevīga reģioniem, kas saskaras ar unikāliem izaicinājumiem vai augstākām pakalpojumu sniegšanas izmaksām, nodrošinot, ka šīs teritorijas saņem atbilstošu finansiālu atbalstu. [↑](#footnote-ref-27)
27. 31 Šāda veida pārvedums veicina efektīvu un lietderīgu pakalpojumu sniegšanu, sasaistot finansiālo atbalstu ar izmērāmiem rezultātiem (Dougherty un Forman, 2021). Sniegumam piesaistīti pārvedumi atšķiras no parastajiem mērķfinansējuma pārvedumiem ar to, ka nosacījumi tiek piemēroti *ex-post*, nevis *ex-ante* kā priekšnoteikums pārveduma veikšanai. Parastajos mērķfinansējuma pārvedumos nosacījumi tiek definēti jau sākotnēji, un tiem jābūt izpildītiem pirms līdzekļu izmaksas. [↑](#footnote-ref-28)
28. 32 Piemēram, lai atjaunotu Olsona fiskālās ekvivalences principu, kas tiek apdraudēts, ja vienas jurisdikcijas iedzīvotāji (nodokļu maksātāji) gūst labumu no kaimiņu jurisdikcijas sniegtajiem pašvaldības sabiedriskajiem pakalpojumiem. [↑](#footnote-ref-29)
29. 33 Hartā, īpaši tās 9. pantā, ir noteikta pamatpieeja nodokļu bāzu un ieņēmumu sadalījumam starp centrālajām valdībām un pašvaldībām un dotāciju būtībai. Harta nosaka, ka “dotācijas, kas tiek piešķirtas vietējām varām, pēc iespējas nedrīkst paredzēt noteiktu projektu finansēšanai”. (https://www.coe.int/en/web/impact-convention-human-rights/european-charter-of-local-self-government/). [↑](#footnote-ref-30)
30. 34 20. gadsimta 80. un 90. gados Ziemeļvalstu reģiona valstis, kā arī Japāna un Koreja, pārgāja no mērķdotācijām uz vispārēja mērķa dotācijām, pārliecības vadīti, ka šādas dotācijas sniedz lielākas priekšrocības. Šī pārmaiņa bija īpaši nozīmīga Ziemeļvalstu kontekstā, kas pazīstamas ar savu spēcīgo vietējo pārvaldību un sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu (Kim et al., 2010). [↑](#footnote-ref-31)
31. 35 Finansējuma iezīmējuma trūkums apgrūtināja izdevumu efektivitātes uzraudzību konkrētās nozarēs, piemēram, izglītībā vai veselības aprūpē. [↑](#footnote-ref-32)
32. 36 Reģioni ar spēcīgāku ekonomisko bāzi bija labākā pozīcijā, lai izmantotu šīs dotācijas salīdzinājumā ar mazāk pārtikušiem reģioniem, potenciāli palielinot atšķirības sabiedrisko pakalpojumu kvalitātē. [↑](#footnote-ref-33)
33. 37 Korejas Publisko finanšu institūts (*KIPF*) un Dānijas Iekšlietu un veselības ministrija 2007. gadā kopīgi organizēja semināru un sagatavoja grāmatu ar nosaukumu “Measuring Local Government Expenditure Needs – The Copenhagen Workshop 2007” [Vietējo pašvaldību izdevumu vajadzību mērīšana – 2007. gada Kopenhāgenas seminārs]. Vēlāk, 2009. gadā, *KIPF* un Dānijas Iekšlietu un sociālo lietu ministrija rīkoja vēl vienu semināru par jautājumu, kā izvēlēties vispārējas dotācijas un mērķdotācijas, un prezentēja grāmatu “General Grants versus Earmarked Grants Theory and Practice” [Vispārējās dotācijas salīdzinājumā ar mērķdotācijām teorijā un praksē]. [↑](#footnote-ref-34)
34. 38 Piemēram, Anglijā 2006. gadā īstenotā pāreja no vispārējām dotācijām uz mērķdotācijām skolu finansēšanai parāda, ka lēmumam par izmantojamo dotāciju veidu jābūt pielāgotam katras nozares specifiskajām prasībām un mērķiem, nevis jābalstās uz vispārēju preferenci vienam dotāciju veidam salīdzinājumā ar citiem (Kim, 2021). [↑](#footnote-ref-35)
35. 39 Šo dotāciju efektivitāte ir nepārtrauktu diskusiju temats, taču Komisijas loma tiešajos fiskālajos pārvedumos joprojām ir viens no galvenajiem faktoriem dotāciju sistēmu izstrādē. [↑](#footnote-ref-36)
36. 40 Tas ir īpaši būtiski, jo pašvaldību pasākumi bez noteiktas ievirzes var nesasniegt valsts līmenī noteiktos zaļos mērķus. Šo izaicinājumu vēl jo vairāk saasina nepieciešamība pēc uzvedības maiņas un vides jomā noteikto mērķu ievērošanas, it īpaši mazākās pašvaldībās. [↑](#footnote-ref-37)
37. 41 Piemēram, Indijā pirms 14. Finanšu komisijas reformēšanas sistēma, kurā galvenokārt tika piešķirtas dotācijas ar nosacījumiem, ierobežoja vietējo lēmumu pieņemšanu. Līdzīgi arī Butānā, Laosā un Vjetnamā publiskās investīcijas ierobežo iepriekš noteikti plāni, tādējādi mazinot vietējo pielāgojamību. Indonēzijā *DAK* mērķdotācijas ir izraisījušas neefektīvu līdzekļu sadalījumu, savukārt Mongolijā uzsvars uz kapitālizdevumiem, izmantojot Vietējās attīstības fonda dotācijas, veicināja neilgtspējīgu infrastruktūras projektu īstenošanu (Shotton un Gankhuyag, 2021). [↑](#footnote-ref-38)
38. 42 Piemēram, Indijā, atvieglojot nosacījumus dotāciju saņemšanai, ir radušās ievērojamas atšķirības izdevumos vidējai izglītībai dažādos štatos, raisot debates par šādas elastības efektivitāti. Lai gan šīs atšķirības izdevumos var atspoguļot katra štata atšķirīgās vajadzības, tās iezīmē izaicinājumus, līdzsvarojot fiskālo autonomiju ar nepieciešamību uzturēt vienādu pakalpojumu apjomu visā valstī. [↑](#footnote-ref-39)
39. 43 ES pārvedumi, piemēram, ES struktūrfondi un kohēzijas fondi, ir nozīmīgs fiskālo pārvedumu veids pārvalstiskā līmenī. Tomēr šajā pētījumā īpaši aplūkoti pārvedumi federālajās un unitārajās valstīs, nevis tie, kas saistīti ar ES. ES pārvedumu sistēma ir sarežģīta, tā darbojas unikālā tiesiskajā ietvarā, kas pārsniedz ekonomiskās, administratīvās un valstu robežas. Sīkāku informāciju par ES pārvedumiem un līdzekļu apguvi skatīt Kapēla-Ramusa [*Capella-Ramos*] un citu autoru (2020) pētījumā un *OECD* (2021) 1.5. ierāmējumā. [↑](#footnote-ref-40)
40. 44 Šie piešķīrumi ir stratēģiski izstrādāti, lai nodrošinātu, ka visiem reģioniem vai jurisdikcijām ir nepieciešamā fiskālā kapacitāte salīdzināma sabiedrisko pakalpojumu līmeņa sniegšanai neatkarīgi no to individuālajām ieņēmumu gūšanas spējām. [↑](#footnote-ref-41)
41. 45 Šis efekts tiek novērots, kad, piemēram, viena eiro pieaugums dotācijās izraisa neproporcionāli lielāku vietējo izdevumu pieaugumu salīdzinājumā ar līdzīgu vietējo nodokļu ieņēmumu pieaugumu. Tas norāda, ka piešķirtie līdzekļi mēdz “iesprūst” tur, kur tie tiek piešķirti, tādējādi palielinot vietējos publiskos izdevumus vairāk nekā tad, ja tāda pati summa tiktu iegūta ar vietēja mēroga iniciatīvām. Šo efektu bieži vien izraisa vietējo birokrātu motivācija, kuri var censties paplašināt savus budžetus, lai uzlabotu savas izredzes tikt atkārtoti ievēlētiem vai nostiprinātu varu. Lielāki budžeti var nodrošināt lielāku autoritāti un ietekmi, mudinot birokrātus vairāk pievērst uzmanību vietējo izdevumu straujākai palielināšanai, kad saņem papildu dotācijas, nekā tad, kad ieņēmumus gūst vietējā līmenī. [↑](#footnote-ref-42)
42. 46 Svārstās no 0,5 % līdz 3,8 % no IKP jeb no 1,2 % līdz 7,2 % no valdības izdevumiem dalībvalstīs (OECD, 2021). [↑](#footnote-ref-43)
43. 47 Kanādas federālajā izlīdzināšanas programmā tiek novērtēta katras provinces fiskālā kapacitāte un maksājumi tiek veikti tām provincēm, kuru rādītāji ir zem valsts vidējā līmeņa, ļaujot provincēm piedāvāt salīdzināmus sabiedriskos pakalpojumus pie līdzīgiem nodokļu līmeņiem. Tomēr, ņemot vērā augstākas pakalpojumu sniegšanas izmaksas Ziemeļrietumu teritorijās, tika ieviesta īpaša dotācija, kas norāda uz pāreju uz niansētāku izlīdzināšanas pieeju. [↑](#footnote-ref-44)
44. 48 Šo uz vajadzībām balstīto dotāciju apjoms bieži pārsniedz tradicionālos izlīdzināšanas pārvedumus, atspoguļojot uzmanības pārorientēšanu uz konkrētu pakalpojumu sniegšanas prasību risināšanu (Searle un Ahmad, 2005). [↑](#footnote-ref-45)
45. 49 Provinču nodokļu iekasēšanas un ieņēmumu gūšanas pilnvaru paplašināšana Kanādā, aptverot visas centrālās valdības rīcībā esošās galvenās nodokļu bāzes, rosināja pārvērtēt vertikālo nelīdzsvarotību, jo provinces teorētiski varētu kompensēt samazinātos federālos ieņēmumus, palielinot savus nodokļus. [↑](#footnote-ref-46)
46. 50 Šai metodei ir savi ierobežojumi, neraugoties uz to, ka tā vērš uzmanību uz izdevumu prasībām. Piemēram, “ekonomiskās ražības” mainīgā izmantošana Dienvidāfrikas modelī dažkārt tiek uzskatīta par netiešu veidu, kā uzskaitīt ieņēmumu kapacitātes atšķirības starp provincēm. [↑](#footnote-ref-47)
47. 51 Sociālie apstākļi, kas tiek ņemti vērā izmaksu aprēķināšanā, ir, piemēram, zīdaiņu, vecu cilvēku vai skolas vecuma bērnu skaits. [↑](#footnote-ref-48)
48. 52 Līdzīgs izaicinājums tika novērots Itālijā, kas sākotnēji vērsa uzmanību tikai uz izlīdzināšanas centieniem izdevumu vajadzībām. Vēlāk, sākot ņemt vērā ieņēmumu kapacitāti, Itālijas izlīdzināšanas sistēmā iezīmējās nozīmīgas pārmaiņas, uzlabojot sistēmas efektivitāti un lietderību (Searle un Ahmad, 2005). [↑](#footnote-ref-49)
49. 53 Vācu valodā “Länderfinanzausgleich”. [↑](#footnote-ref-50)
50. 54 Lai gan “Länderfinanzausgleich” sistēma galvenokārt ir vērsta uz ieņēmumu spējām, tajā netieši tiek ņemtas vērā izdevumu vajadzības, federālajai valdībai piešķirot papildu dotācijas federālajām zemēm. Šīs dotācijas var uzskatīt par mehānismu, lai risinātu īpašas izdevumu vajadzības, kuras netiek pilnībā segtas ar horizontālajiem finanšu izlīdzinājumiem starp federālajām zemēm, piemēram, augstākas izmaksas sociālajiem pakalpojumiem vai infrastruktūras ieguldījumiem mazāk turīgās federālajās zemēs. [↑](#footnote-ref-51)
51. 55 Kritiķi apgalvo, ka sistēma varētu atturēt federālās zemes no savas ekonomiskās darbības uzlabošanas, ja tās zina, ka pieaugušie ieņēmumi radīs lielākus ieguldījumus izlīdzināšanas mehānismā vai samazinātiem ieņēmumiem no tā. [↑](#footnote-ref-52)
52. 56 Lai novērstu šīs neparedzētās sekas, stratēģijām jābūt vērstām uz fiskālās atbildības veicināšanu un ieņēmumu iekasēšanas centienu uzlabošanu pašvaldībās. Būtiski pasākumi ir minimālo standartu ieviešana attiecībā uz nodokļu iekasēšanu un sadales procesa pārskatāmības uzlabošana. Šo pasākumu mērķis ir saskaņot pašvaldību motivāciju ar visaptverošajiem fiskālā taisnīguma un efektivitātes mērķiem. [↑](#footnote-ref-53)
53. 57 Dažas valstis, piemēram, Austrālija, ir uzticējušas šo sarežģīto uzdevumu neatkarīgām tehnisko ekspertu institūcijām, piemēram, Austrālijas Dotāciju komisijai. [↑](#footnote-ref-54)
54. 58 Procikliskie nodokļi ir nodokļi, kas parasti pieaug ekonomikas izaugsmes periodos un samazinās ekonomikas lejupslīdes periodos, tādējādi pastiprinot dabisko ekonomikas attīstības ciklu. [↑](#footnote-ref-55)
55. 59 Iztrūkumu aizpildīšanas pārvedumi, kas parasti tiek izmantoti valstīs, kuru tautsaimniecības vēsturiski nav bijušas balstītas tirgū, nodrošina resursus pašvaldībām. Šo līdzekļu izmantošana lielākoties ir iepriekš noteikta budžeta veidošanas procesā, jo pašvaldību budžeti bieži vien ir integrēti plašākā valsts budžetā. [↑](#footnote-ref-56)
56. 60 Šī evolūcija uzsver pieaugošo vienprātību par nepieciešamību pašvaldībām pieņemt fiskālās politikas un stratēģijas, kas ir gan atbildīgas, gan ilgtspējīgas. [↑](#footnote-ref-57)
57. 61 Šī iezīme atšķir globālās dotācijas no nosacījumu dotācijām vai mērķdotācijām, kuru līdzekļi jāizmanto konkrētiem, iepriekš noteiktiem mērķiem. [↑](#footnote-ref-58)
58. 62 Tomēr šī elastība var radīt arī izaicinājumus saistībā ar līdzekļu efektīvu un lietderīgu izmantošanu. Bez konkrētām vadlīnijām pastāv risks, ka līdzekļi netiks piešķirti tām jomām, kurām tie ir visvairāk nepieciešami, vai netiks izmantoti visefektīvākajā veidā. Šīs bažas uzsver spēcīgas vietējās pārvaldības un pārskatatbildības mehānismu nozīmi, lai nodrošinātu, ka globālās dotācijas sniedz iecerēto rezultātu. [↑](#footnote-ref-59)
59. 63 Lai gan globālās dotācijas bieži tiek sadalītas, ņemot vērā iedzīvotāju skaitu, šī metode nav universāla. Piešķiršanas kritēriji var atšķirties atkarībā no katras dotācijas konkrētajiem mērķiem. [↑](#footnote-ref-60)
60. 64 Piemēram, Vjetnamā veselības nozares dotācijas, kas piešķirtas, pamatojoties uz slimnīcu gultu skaitu, ir nesamērīgi atbalstījušas jau tā labi aprīkotas teritorijas. [↑](#footnote-ref-61)
61. 65 Lai gan pašvaldības bieži dod priekšroku beznosacījumu pārvedumiem bez līdzfinansējuma to elastības dēļ, lai risinātu savas vietējās vajadzības, dotāciju piešķīrēji dažkārt izvēlas mērķtiecīgāku stratēģiju, lai garantētu, ka finansējums tiek novirzīts būtiskām valsts interesēm. [↑](#footnote-ref-62)
62. 66 Turklāt nosacījumu līdzvērtīgas dotācijas var arī netieši veicināt citu sabiedrisko preču un pakalpojumu iegādi, pateicoties “aizstājamības efektam”. Šis efekts nozīmē to, ka faktiskie izdevumi noteiktā jomā var būt mazāki nekā dotācijas summa, ļaujot pārpalikumu izmantot citiem pakalpojumiem vai nodokļu atvieglojumiem (Shah, 2006). [↑](#footnote-ref-63)
63. 67 Informācija pieejama vietnē: https://www.medicaid.gov/. [↑](#footnote-ref-64)
64. 68 Informācija pieejama vietnē: https://elpais.com/economia/2023-12-27/la-gratuidad-del-transporte-publico-de-trenes-y- autocares-se-mantendra-en-2024.html. [↑](#footnote-ref-65)
65. 69 Informācija pieejama vietnē: https://www.housing.org.uk/our-work/building-new-homes/AHP-2021-26/. [↑](#footnote-ref-66)
66. 70 Plašāka ietekme rodas, kad pakalpojums, ko finansē viena pašvaldība, sniedz labumu arī kaimiņu teritorijām, kas finansiāli nepiedalās, kā rezultātā parasti pakalpojums netiek nodrošināts pietiekamā apmērā. [↑](#footnote-ref-67)
67. 71 Informācija pieejama vietnē: https://www.canada.ca/en/department-finance/programs/federal-transfers/equalisation.html. [↑](#footnote-ref-68)
68. 72 Informācija pieejama vietnē: www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\_Finanzen/Foederale\_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/

    laenderfinanzausgleich.html. [↑](#footnote-ref-69)
69. 73 Informācija pieejama vietnē: https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/EN/Issues/Taxation/VAT/vat.html. [↑](#footnote-ref-70)
70. 74 Informācija pieejama vietnē: https://www.cgc.gov.au/. [↑](#footnote-ref-71)
71. 75 Informācija pieejama vietnē: https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/en-GB/ipr/oipr/fci/paginas/inicio.aspx. [↑](#footnote-ref-72)
72. 76 Informācija pieejama vietnē: https://www.hud.gov/program\_offices/comm\_planning/cdbg. [↑](#footnote-ref-73)
73. 77 Informācija pieejama vietnē: https://www.canada.ca/en/department-finance/programs/federal-transfers/canada-health-transfer.html. [↑](#footnote-ref-74)
74. 78 Informācija pieejama vietnē: https://www.gov.uk/government/publications/pupil-premium/pupil-premium. [↑](#footnote-ref-75)
75. 79 Informācija pieejama vietnē: https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/funding/cultural-spaces-fund.html. [↑](#footnote-ref-76)
76. 80 Informācija pieejama vietnē: https://www.medicaid.gov/. [↑](#footnote-ref-77)
77. 81 Informācija pieejama vietnē: https://www.gov.uk/government/collections/affordable-homes-programme-2021-to-2026. [↑](#footnote-ref-78)
78. 82 Informācija pieejama vietnē: https://www.centre-inffo.fr/site-regions-formation/en-cours-dans-les-regions/accords-de-prefiguration-des-contrats-de-plan-etat-region-cper. [↑](#footnote-ref-79)
79. 83 Informācija pieejama vietnē: https://investment.infrastructure.gov.au/about/local-initiatives/roads-recovery-program. [↑](#footnote-ref-80)
80. 84 Informācija pieejama vietnē: https://eric.ed.gov/?id=ED557422. [↑](#footnote-ref-81)
81. 85 Informācija pieejama vietnē: https://www.health.gov.au/our-work/2020-25-national-health-reform-agreement-nhra. [↑](#footnote-ref-82)
82. 86 Informācija pieejama vietnē: https://www.tec.govt.nz/funding/funding-and-performance/funding/fund-finder/pbrf/. [↑](#footnote-ref-83)
83. 87 Jaunajā publiskās pārvaldes paradigmā tiek veicināta konkurētspējīga pakalpojumu sniegšanas vide, piedāvājot finansējumu visiem pakalpojumu sniedzējiem – gan valstiskiem, gan nevalstiskiem, pamatojoties uz pakalpojumu sniegšanas līgumiem (Lapuente un Van de Walle, 2020). [↑](#footnote-ref-84)
84. 88 Jaunajā institucionālās ekonomikas perspektīvā tiek uzsvērti izaicinājumi, kas rodas informācijas asimetrijas dēļ starp iedzīvotājiem, kuri darbojas kā pilnvarotāji, un publiskā sektora amatpersonām, kuras darbojas kā aģenti. Ierobežotās informācijas dēļ iedzīvotāji bieži saskaras ar augstām darījumu izmaksām, pieprasot amatpersonu atbildību. Uz sniegumu vērstas dotācijas risina šo problēmu, sasaistot finansējumu ar pakalpojumu sniegšanas rezultātiem, tādējādi nodrošinot iedzīvotājiem vairāk informācijas un samazinot viņu darījumu izmaksas. [↑](#footnote-ref-85)
85. 89 Piemēram, uzlabojumi vides standartos, izglītības kvalitātē vai veselības aprūpes sniegšanā. [↑](#footnote-ref-86)
86. 90 Šī pāreja uz snieguma rezultātiem veicina sabiedrības un amatpersonu kopīgu atbildību un pārskatatbildību, uzsverot savstarpējās uzticēšanās un partnerības nozīmi kopīgo mērķu sasniegšanā. [↑](#footnote-ref-87)
87. 91 Tādējādi uz sniegumu balstītas dotācijas apvieno beznosacījumu dotāciju elastību ar nestandarta nosacījumu veidu. [↑](#footnote-ref-88)
88. 92 Piemēram, Argentīnas “Plan Nacer” veselības nozares dotācijas (Gertler un Giovagnoli, 2014) un Indonēzijas uz sniegumu balstītās iniciatīvas (Brinkerhoff un Wetterberg, 2013). [↑](#footnote-ref-89)
89. 93 Daudznozaru uz sniegumu balstīto dotāciju shēmas parasti vērtē pašvaldību sniegumu, izmantojot ar administratīvajiem procesiem (piemēram, plānošanu un budžeta izstrādi) vai pamata procedūru rezultātiem (piemēram, plānu un ziņojumu sagatavošanu) saistītus kritērijus. Šī pieeja ļauj netiešā veidā mērīt publisko finanšu pārvaldības un pakalpojumu sniegšanas efektivitāti. Priekšroka uz procesiem orientētiem rādītājiem, nevis tiešiem pakalpojumu sniegšanas rezultātu mērījumiem, izriet no grūtībām precīzi un taisnīgi novērtēt pašvaldības, pamatojoties uz šiem sarežģītākajiem rezultātiem. [↑](#footnote-ref-90)
90. 94 Šī problēma uzsver nepieciešamību pēc stingriem mehānismiem, lai nodrošinātu datu integritāti un objektivitāti snieguma novērtēšanā. [↑](#footnote-ref-91)
91. 95 2010.–2015. gads. Informācija pieejama vietnē: https://finance.cg.gov.in/15%20Finance%20Commission/15fc/13thFCReport-Eng.pdf. [↑](#footnote-ref-92)
92. 96 Piešķīrumu apmērs bija robežās no 200 INR uz vienu iedzīvotāju līdz mazāk nekā 1 INR. [↑](#footnote-ref-93)
93. 97 Štati ar sākotnēji zemākiem zīdaiņu mirstības rādītājiem, kuriem bija grūtāk panākt turpmākus uzlabojumus, saņēma mazāku finansējumu. [↑](#footnote-ref-94)
94. 98 Pakalpojumu kvalitātes un apjoma novērtēšanai nepieciešami plaši konkrētās situācijas pētījumi, un pašvaldību sasniegto rezultātu salīdzināšanu vēl vairāk sarežģī to atšķirīgie sākotnējie apstākļi. [↑](#footnote-ref-95)
95. 99 Tomēr šo ārējo vērtētāju veikta uzraudzība, lai garantētu augstas kvalitātes un savlaicīgus novērtējumus, rada savus izaicinājumus. [↑](#footnote-ref-96)
96. 100 Reģionālā attīstība parasti tiek atbalstīta ar tiešajām subsīdijām, piemēram, reģionālās attīstības fondiem, un netiešiem līdzekļiem. Šie netiešie paņēmieni ietver nodokļu stimulus, koncesijas, kredītus, īpašās ekonomiskās zonas un nodokļu atvieglojumus. [↑](#footnote-ref-97)
97. 101 Ekonomista Artura Pigū [*Arthur Pigou*] izstrādātie Pigū nodokļi cenšas internalizēt ārējās ietekmes, lai labotu tirgus nepilnības un virzītu uzvedību uz rezultātiem, kas sniedz lielāku ieguvumu sabiedrībai. [↑](#footnote-ref-98)
98. 102 Piemēram, iedzīvotājiem tiek uzlikts vispārējs nodoklis, un tā ieņēmumi tiek izmantoti, lai mudinātu samazināt tādu piesārņojošo vielu lietošanu kā benzīns, līdz ar to tiek mainīta patērētāju uzvedība, jo tiek palielinātas piesārņojošās vielas subjektīvās izmaksas. Šī metode atšķiras pēc tās ietekmes uz patērētāju labklājību salīdzinājumā ar tiešu nodokli pašai piesārņojošajai vielai. [↑](#footnote-ref-99)
99. 103 Ietekme uz individuālo labklājību var atšķirties atkarībā no nodokļa specifikas un mērķtiecīgās darbības. [↑](#footnote-ref-100)
100. 104 Īpaši tad, kad pašvaldības politikai ir plašāka ietekme. [↑](#footnote-ref-101)
101. 105 Šajā kontekstā pamatnostādnes uzsver dilemmas, kas izriet no fiskālās ārējās ietekmes – situācijas, kad vienas jurisdikcijas lēmumi netieši ietekmē citas, bieži vien izraisot atšķirības starp vietējo un sabiedrisko optimalitāti. [↑](#footnote-ref-102)
102. 106 Tas ir īpaši būtiski konkurējošās jurisdikcijās, kur stratēģiskā mijiedarbība starp kaimiņu pašvaldībām var pastiprināt resursu nepareizu sadali un labklājības zudumus. [↑](#footnote-ref-103)
103. 107 Agravals un citi autori (2023) analizēja sešas politikas jomas, izmantojot ASV ievāktus datus. Viņu secinājumi liecina, ka izdevumi izglītībai no pirmsskolas līdz 12. klasei rada augstākās koriģējošā robežpārveduma vērtības, kas norāda uz spēcīgu pozitīvu ietekmi. Savukārt valsts līmeņa subsīdijām un nodokļu kredītiem, kas paredzēti uzņēmumu piesaistīšanai, ir visnegatīvākais koriģējošais robežpārvedums, kas liecina, ka šīm politikām ir mazāk labvēlīga ietekme. [↑](#footnote-ref-104)
104. 108 Sniegumam piesaistītas dotācijas arī izrietēja no inovācijām budžeta veidošanā (OECD, 2019). [↑](#footnote-ref-105)