



**EIROPAS SAVIENĪBAS STRUKTŪRFONDU  
NACIONĀLĀS PROGRAMMAS „DARBA TIRGUS PĒTĪJUMI”  
PROJEKTS „LABKLĀJĪBAS MINISTRIJAS PĒTĪJUMI”**

**Nr. VPD1/ESF/NVA/04/NP/3.1.5.1./0001/0003**

**OPTIMĀLA, NODARBINĀTĪBU VEICINOŠĀ  
NODOKĻU UN PABALSTU SISTĒMA**

**Rīga, 2007**

UDK 331.5+364

Op 780

Eiropas Savienības struktūrfondu Nacionālās programmas „Darba tirgus pētījumi” projekta „Labklājības ministrijas pētījumi” Nr. VPD1/ESF/NVA/04/NP/3.1.5.1./0001/0003 pētījumu „Optimāla, nodarbinātību veicinoša nodokļu un pabalstu sistēma” (ONVNPS) veica SIA „FACTUM” un biedrība „Baltic International Centre for Economic Policy Studies” (kopā – pilnsabiedrība „ML Eksperts”), kā arī piesaistītie eksperti Mag.soc. Oksanas Žabko vadībā.

Mag.soc. Oksana Žabko, pētījuma darba grupas vadītāja, ir SIA „FACTUM” projektu direktore. O.Žabko profesionālās interesēs ietilpst šādas tēmas: darba motivāciju ietekmējošie faktori, darba psihofizioloģija un apmierinātība ar darbu; izlases veidošana kvantitatīvos pētījumos un iegūto datu atbilstības un uzticamības novērtēšana.

ONVNPS pētījuma darba grupā bija iekļauti šādi biedrības „Baltic International Centre for Economic Policy Studies” (BICEPS) speciālisti: Alfrēds Vanags (ekonomistu grupas darba vadītājs), Marks Čandlers (*Mark Chandler*), Vjačeslavs Dombrovskis, Andrejs Jakobsons un Egita Uzulēna. Dažādās pētījuma stadijās līdzdarbojās arī šādi SIA „FACTUM” speciālisti: Iveta Bitāne, Renārs Felcis, Miķelis Grīviņš, Dzintars Izāks, Lelde Kāpiņa, Ieva Medne, Vera Mihejeva, Ineta Narodovska un Ieva Vīksna.

Pētījuma īstenošanā piedalījās nodibinājuma „Baltic Institute of Social Sciences” direktore Dr.soc. Brigita Zepa (politikas alternatīvu efektivitātes novērtējums), Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras ģenerāldirektora padomniece Ināra Bite (pētījuma pārskata redakcija sociālās apdrošināšanas jautājumos) un Dr.oec. Arturs Kodoliņš (pētījuma pārskata redakcija nodokļu jautājumos).

ONVNPS pētījums ir īstenots ar 75% Eiropas Savienības finansiālu atbalstu no Eiropas Sociālā fonda un 25% Latvijas valsts budžeta finansiālu atbalstu. Šajā pārskatā ir pausts ONVNPS pētījuma darba grupas viedoklis, un tāpēc tas nekādā gadījumā nav uzskatāms par Eiropas Kopienas vai Latvijas valsts viedokļa atspoguļojumu.

Vāka makets: Konstantīns Skaredovs

Vāka foto: Harijs Liepiņš (fotoprojektu apvienība „Kociņš un Putniņš”)

Salikums: Laima Šķetre

Iespiests: Silca Printi

ONVNPS pētījumā ir analizēta iedzīvotāju motivācija iesaistīties formālajā darba tirgū, ņemot vērā spēkā esošās darba nodokļu likmes un to administrēšanas kārtību, kā arī sociālās apdrošināšanas, valsts sociālo un pašvaldību pabalstu piešķiršanas kārtību, apmēru un izmaksāšanas ilgumu. Pētījuma aktualitāti un problēmu nosaka Latvijas politikas plānošanas dokumentos nospraustie mērķi un nepieciešamība izvērtēt nodokļu un pabalstu sistēmu nodarbinātības kontekstā. Izmantojot CSP Mājsaimniecību budžeta datus, projekta ietvaros tika izveidots mikro-simulāciju modelis, kas ļāva novērtēt iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmju, neapliekamā minimuma, atvieglojumu par apgādībā esošām personām un attaisnoto izdevumu maksimālā sliekšņa paaugstināšanas ietekmi uz nodokļa sloga izmaiņām un darba motivāciju dažādās iedzīvotāju ienākumu grupās. Lai veicinātu mazo uzņēmējdarbību, ir ieteicams veidot vienkāršāku nodokļu administrēšanu, un šim nolūkam pētījumā tika izvērtēta iespēja piemērot fiksēto nodokli saimnieciskās darbības veicējiem pirmajos divos uzņēmējdarbības gados. Dati rāda, ka kopumā Latvijas pabalstu sistēma ir piemērota šībrīža Latvijas apstākļiem. Bezdarbnieka pabalsta termiņš Latvijā ir vidēji ilgs, un tas neveicina potenciālos darba meklētājus apzināti palikt ārpus darba tirgus. Savukārt bērna aprūpes pakalpojumu pieejamībai un sabalansētam bērna kopšanas pabalsta apmēram un izmaksas ilgumam būtu jāstimulē sieviešu iesaistīšanās darba tirgū.

*Atslēgas vārdi:* labklājības ekonomika (*welfare economics*), ekonomiskā aktivitāte, uzņēmējdarbība, sociālā apdrošināšana, bezdarbs

(c) Darba grupa, pētījuma teksts, 2007

(c) Latvijas Republikas Labklājības ministrija, izdevums latviešu valodā, 2007

ISBN: 978-9984-9810-8-6

## SATURS

<b>TABULU RĀDĪTĀJS .....</b>	<b>iv</b>
<b>ATTĒLU RĀDĪTĀJS .....</b>	<b>iv</b>
<b>SAĪSINĀJUMU SARAKSTS.....</b>	<b>v</b>
<b>TERMINU DEFINĪCIJAS.....</b>	<b>vi</b>
<b>IEVADS .....</b>	<b>1</b>
<b>GALVENIE SECINĀJUMI UN IETEIKUMI.....</b>	<b>6</b>
<b>I PĒTĪJUMA TEORĒTISKAIS IETVARŠ.....</b>	<b>12</b>
1.1. Nodokļu un pabalstu sistēmas analīze nodarbinātības kontekstā: teorētiskie aspekti.....	12
1.2. Nodokļu un pabalstu sistēmas empīriskais novērtējums .....	18
1.3. Darba nodokļu nastas salīdzinājums Latvijā un citās Eiropas Savienības dalībvalstīs .....	24
1.4. Nodokļi un pabalsti kā politikas plānošanas dokumentos noteiktie nodarbinātības veicināšanas instrumenti.....	28
1.5. Pētījuma hipotēzes.....	33
<b>II PĒTĪJUMA PLĀNS, DATU VĀKŠANAS UN ANALĪZES METODEDES.....</b>	<b>35</b>
2.1. Informācijas sistēmu audits .....	35
2.2. Iedzīvotāju ekonomiskās aktivitātes raksturojums .....	36
2.3. Uzņēmēju informētības nodokļu jautājumos izpēte .....	38
2.4. Darba nodokļu uztveres un administrēšanas analīze .....	38
2.5. Mikro-simulāciju modeļa izveide.....	39
2.6. Valsts sociālās apdrošināšanas un valsts sociālo pabalstu analīze.....	45
2.7. Pašvaldību pabalstu analīze.....	46
2.8. Nozares politikas alternatīvu novērtējums .....	48
<b>III STATISTISKO DATU LOMA LĒMUMU PIEŅEMŠANĀ UN STARPINSTITŪCIJU INFORMĀCIJAS APMAIŅA.....</b>	<b>49</b>
3.1. Nozares informācijas un zināšanu uzkrāšana Latvijā.....	51
3.2. Nodokļu un pabalstu statistiskās informācijas vērtējums.....	53
3.3. Iztikas minimuma groza kā nabadzības indikatora raksturojums.....	57
<b>IV NODARBINĀTĪBAS UN UZŅĒMĒJDARBĪBAS ATTĪSTĪBAS TENDENCES LATVIJĀ ....</b>	<b>63</b>
4.1. Latvijas iedzīvotāju ekonomiskās aktivitātes problēmu raksturojums .....	63
4.2. Saimnieciskās darbības uzsākšanas motivācija un rīcības modeļi .....	71
4.3. Saimnieciskās darbības veikšanas administratīvo procesu vērtējums.....	75
4.4. Nodokļu normas kā jaunas uzņēmējdarbības uzsākšanas barjera .....	83
<b>V LATVIJAS DARBA NODOKĻU SISTĒMAS VĒRTĒJUMS.....</b>	<b>88</b>
5.1. Darba nodokļus regulējošie normatīvie akti.....	88
5.2. Darba nodokļu sistēmas efektivitātes vispārējais vērtējums .....	95
5.3. Iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumu un attaisnoto izdevumu raksturojums .....	103
5.4. Potenciālo darba nodokļu sistēmas izmaiņu subjektīvais vērtējums.....	109
5.5. Potenciālo darba nodokļu sistēmas izmaiņu objektīvais vērtējums.....	114
<b>VI SOCIĀLĀS APDROŠINĀŠANAS PABALSTU VĒRTĒJUMS .....</b>	<b>121</b>
6.1. Sociālās apdrošināšanas nozīme Latvijas sociālās drošības sistēmā.....	121
6.2. Latvijas pensiju sistēmas raksturojums .....	123
6.3. Sociālās apdrošināšanas slimības gadījumam vērtējums.....	127
6.4. Latvijas bezdarba apdrošināšanas sistēma un nodarbinātība.....	130

<b>VII VALSTS ĢIMENES POLITIKA KĀ VECĀKU NODARBINĀTĪBAS ATBALSTS.....</b>	<b>140</b>
7.1. Maternitātes un paternitātes pabalstu novērtējums.....	141
7.2. Bērna kopšanas pabalsta attīstība Latvijā.....	142
7.3. Ārpusģimenes bērna aprūpes pakalpojumu pieprasījums un piedāvājums Latvijā.....	146
7.4. Valsts ģimenes pabalsta novērtējums .....	149
<b>VIII PAŠVALDĪBU PABALSTU SISTĒMA NODARBINĀTĪBAS VEICINĀŠANAS IETVAROS .....</b>	<b>151</b>
8.1. Pašvaldību pabalstu sistēmu regulējošie normatīvie akti .....	151
8.2. Pašvaldību sociālās palīdzības un tās budžeta raksturojums .....	153
8.3. Pašvaldību pabalstu saņēmēju portrets .....	158
8.4. Garantētā minimālā ienākuma pabalsta vērtējums .....	161
8.5. Līdzdarbības pasākumu efektivitāte .....	163
<b>IX SECINĀJUMI UN REKOMENDĀCIJAS.....</b>	<b>170</b>
<b>X NODARBINĀTĪBU VEICINOŠANAS NODOKĻU UN PABALSTU SISTĒMAS POLITIKAS ALTERNATĪVAS .....</b>	<b>179</b>
10.1. Fiksētais nodoklis mazās uzņēmējdarbības veicināšanai .....	179
10.1.1. Fiksētā nodokļa sistēmas pamatprincipi.....	181
10.1.2. Fiksētais nodoklis kā risinājums Latvijas topošajiem uzņēmējiem .....	182
10.1.3. Fiksētā nodokļa ieviešanas sociāli ekonomiskā ietekme .....	184
10.2. Attaisnoto izdevumu saraksta papildināšana un maksimālās summas paaugstināšana.....	184
10.2.1. Potenciālais attaisnoto izdevumu saraksts un maksimālā kopsumma.....	185
10.2.2. Alternatīvas sociāli ekonomiskās sekas .....	187
10.2.3. Alternatīvas finanšu analīze.....	188
10.2.4. Alternatīvas ieviešanas riski un to novēršanas pasākumi.....	189
10.3. Bērna kopšanas pabalsta par bērnu 1-2 gadu vecumā apmēra paaugstināšana.....	190
10.3.1. Ārvalstu pieredze bērna kopšanas pabalsta piešķiršanā nodarbinātības veicināšanas ietvaros .....	191
10.3.2. Bērna kopšanas pabalsta paaugstināšanas ekonomiskā iespējamība .....	193
10.3.3. Alternatīvas sociāli ekonomiskās sekas .....	194
10.3.4. Alternatīvas ieviešanas riski un to novēršanas pasākumi.....	195
<b>ATSAUCES .....</b>	<b>197</b>
<b>PIELIKUMI .....</b>	<b>206</b>

## TABULU RĀDĪTĀJS

1. tabula. Labklājības modeļus raksturojošās īpašības.....	17
2. tabula. Nodokļu slogs (procentos) vienam strādājošajam bez bērniem ar ienākumiem 2/3 apmērā no vidējās darba samaksas 2000. – 2004. gadā.....	25
3. tabula. Nodarbināto personu slēptā darba nodokļu likme (procentos) 2000. – 2004. gadā.....	27
4. tabula. Topošo uzņēmēju zināšanu par nodokļu sistēmu testa rezultāti.....	86
5. tabula. Minimālās bruto algas, neapliekamā minimuma un atvieglojumu par apgādībā esošu personu apmēri 2002. – 2007. gadā.....	89
6. tabula. Sociālo apdrošināšanas iemaksu sadalījums darba ņēmējiem un pašnodarbinātajiem pa sociālās apdrošināšanas veidiem 1998. – 2006. gadā.....	93
7. tabula. Valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu objekta minimālais apmērs pašnodarbinātajiem un maksimālais apmērs 1998. – 2006. gadā .....	94
8. tabula. Veselības un izglītības patēriņa cenu indeksa izmaiņas (2000 = 100) .....	108
9. tabula. Studentu skaits augstskolās un koledžās sadalījumā pēc mācību maksas finansējuma veidiem.....	109
10. tabula. Atkārtotu bezdarbnieka statusa piešķiršanas gadījumu raksturojums 2003. – 2006. gadā ...	136
11. tabula. Bērna kopšanas pabalsta apmērs un tā saņēmēju skaits 2002. – 2006. gadā .....	145
12. tabula. Ģimenes valsts pabalsta apmēri 1999. – 2006. gadā.....	150
13. tabula. Ienākumu pieaugums iedzīvotāju ienākumu decilēs trīs attaisnoto izdevumu kopsummas paaugstināšanas gadījumiem.....	188
14. tabula. Bērna kopšanas pabalsta un ārpusģimenes bērnu aprūpes pakalpojumu attīstīšanas ieņēmumi un izdevumi.....	194

## ATTĒLU RĀDĪTĀJS

1. attēls. Galveno nozares politikas lēmumu pieņemšanā iesaistīto institūciju sadarbības kārtība .....	50
2. attēls. Viena mājsaimniecības locekļa vidējo izdevumu un iztikas minimuma groza vērtības (latos) 2004. un 2005. gadā salīdzinājums .....	59
3. attēls. Iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumu un attaisnoto izdevumu kopsumma (latos) 2002. – 2005. gadā.....	105
4. attēls. Iedzīvotāju gada ienākuma deklarācijās uzrādīto attaisnoto izdevumu struktūra (procentos) 2002. – 2005. gadā.....	107
5. attēls. Vidējais slimības ilgums (dienās) vienam pabalsta saņēmējam dažādās saslimšanu grupās Latvijā 2001. – 2005. gadā.....	129
6. attēls. Bezdarbnieka pabalsta vidējais mēneša apmērs (latos) vienam saņēmējam 2002. – 2005. gadā.....	133
7. attēls. Pašvaldību sociālajiem pabalstiem izlietoto līdzekļu struktūra (procentos) Latvijas reģionos 2003. – 2005. gadā.....	154
8. attēls. Līdzdarbības vienošanos parakstījušo GMI pabalsta saņēmēju daļa (procentos) 2003. – 2005. gadā.....	164

## SAĪSINĀJUMU SARAKSTS

BSAII – Eiropas Savienības struktūrfondu Nacionālās programmas „Darba tirgus pētījumi” projekta „Labklājības ministrijas pētījumi” Nr. VPD1/ESF/NVA/04/NP/3.1.5.1./0001/0003 pētījums „Bezdarba un sociālās atstumtības iemesli un ilgums”

CSP – Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde

CSP DSA – Centrālās statistikas pārvaldes Darbaspēka apsekojums

CSP MBP – Centrālās statistikas pārvaldes Mājsaimniecību budžeta pētījums

DAIF – Eiropas Savienības struktūrfondu Nacionālās programmas „Darba tirgus pētījumi” projekta „Labklājības ministrijas pētījumi” Nr. VPD1/ESF/NVA/04/NP/3.1.5.1./0001/0003 pētījums „Darba algas un to ietekmējošie faktori”

DziLDT – Eiropas Savienības struktūrfondu Nacionālās programmas „Darba tirgus pētījumi” projekta „Labklājības ministrijas pētījumi” Nr. VPD1/ESF/NVA/04/NP/3.1.5.1./0001/0003 pētījums „Dzimumu līdztiesības aspekti darba tirgū”

EM – Latvijas Republikas Ekonomikas ministrija

ENRL – efektīvā nodokļa robežlikme

ES – Eiropas Savienība

FM – Latvijas Republikas Finanšu ministrija

GMI – garantētais minimālais ienākums

IIN – iedzīvotāju ienākuma nodoklis

LM – Latvijas Republikas Labklājības ministrija

MK – Latvijas Republikas Ministru kabinets

ONVNPS – Eiropas Savienības struktūrfondu Nacionālās programmas „Darba tirgus pētījumi” projekta „Labklājības ministrijas pētījumi” Nr. VPD1/ESF/NVA/04/NP/3.1.5.1./0001/0003 pētījums „Optimāla, nodarbinātību veicinoša nodokļu un pabalstu sistēma”

SIA – sabiedrība ar ierobežotu atbildību

SPP – Sociālo pakalpojumu pārvalde

UIN – uzņēmumu ienākuma nodoklis

VENL – vidējā efektīvā nodokļa likme

VID – Latvijas Republikas Valsts ieņēmumu dienests

VSAA – Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra

VSAOI – valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas

## TERMINU DEFINĪCIJAS

Apliekamais ienākums (*taxable income*) – ienākums, izņemot neapliekamos ienākumus, kas minēti likuma Par iedzīvotāju ienākuma nodokli 9. pantā, no kura tiek atskaitīti attaisnotie izdevumi, neapliekamais minimums un atvieglojumi (piemēram, par apgādībā esošām personām).

Attaisnotie izdevumi – izdevumi, kas ļauj samazināt apliekamā ienākuma apmēru. Tie ir nosaukti likuma Par iedzīvotāju ienākuma nodokli 10. pantā, proti, sociālās apdrošināšanas iemaksas, izdevumi par nodokļa maksātāja un viņa ģimenes locekļu kvalifikācijas paaugstināšanu, izglītības un specialitātes iegūšanu, par medicīnas un ārstniecisko pakalpojumu izmantošanu, summas, kas ziedotas vai dāvinātas Latvijas Republikā reģistrētām sabiedriskā labuma organizācijām, privātajos pensiju fondos izdarītās iemaksas, apdrošināšanas prēmiju maksājumi u.c. Vairumam nosaukto izdevumu veidu ir noteikts maksimālais apmērs, ko var ieskaitīt attaisnotajos izdevumos. Attaisnotie izdevumi, izņemot sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas, ir atskaitāmi no gada apliekamo ienākumu apmēra, tātad – fiziskai personai aizpildot un iesniedzot Valsts ieņēmumu dienestā gada ienākumu deklarāciju.

Bērna kopšanas pabalsts – valsts sociālais pabalsts, ko piešķir personai, kura kopj bērnu ne ilgāk kā līdz bērna divu gadu vecumam. Pabalsta apmērs personai ir atkarīgs no nodarbinātības vēstures, nodarbinātības pabalsta piešķiršanas dienā un bērna vecuma (līdz viena gada vecumam vai viena gada līdz divu gadu vecumam).

Bezdarbnieka pabalsts – sociālās apdrošināšanas pabalsts personām, kas ir bijušas darba ņēmēji un zaudējušas darbu pēc pašas uzteikuma vai darba devēja uzteikuma, ja viņas ir reģistrējušas Nodarbinātības valsts aģentūrā, ja par viņām ir veiktas obligātās sociālās apdrošināšanas iemaksas bezdarba gadījumam ne mazāk kā deviņus mēnešus pēdējo 12 mēnešu laikā un ir darbspējīgas un gatavas stāties darba attiecībās.

Darba nodokļi (*labour tax*) – nodokļu un maksājumu kopums, kurā ietilpst darba ņēmēja un darba devēja valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas un iedzīvotāju ienākuma nodoklis.

Darbinieks, darba ņēmējs (*employee*) – fiziska persona, kas uz darba līguma pamata par nolīgto darba samaksu veic noteiktu darbu darba devēja vadībā.

Efektīvā nodokļa robežlikme (*marginal effective tax rate, METR*) – rādītājs, kas tiek aprēķināts kā vidējās efektīvās nodokļa likmes (VENL) skaitliskā izmaiņa gadījumā, ja indivīds maina savu ekonomisko statusu (piemēram, no bezdarbnieka kļūst par nodarbināto).

Ģimenes valsts pabalsts – valsts sociālais pabalsts, ko piešķir personai, kura audzina bērnu, kas nav vecāks par 15 gadiem vai ir 15 – 20 gadu vecumā, taču mācās vispārējās izglītības vai profesionālās izglītības iestādē un nav stājies laulībā.

Iedzīvotāju ienākuma nodoklis (*personal income tax*) – nodoklis, ar ko apliek fiziskās personas gūtos ienākumus, un tas sastāv no: (a) algas nodokļa, (b) patentmaksas un (c) nodokļa par ienākumiem no saimnieciskās darbības, ja tie nav uzņēmumu ienākuma nodokļa objekts, un nodokļa no citiem ienākuma avotiem.

[Ar] iedzīvotāju ienākuma nodokli neapliekamais minimums (*non-taxable minimum of the personal income*) – fiziskas personas gūtā ienākuma apmērs, kuru neapliek ar iedzīvotāju ienākuma nodokli saskaņā ar likuma Par iedzīvotāju ienākuma nodokli 3. un 12. pantu. Neapliekamā minimuma apmēru nosaka Latvijas Republikas Ministru kabinets.

Ieņēmumi (*revenue*) – saimnieciskās darbības rezultātā iegūtā atlīdzība par preču ražošanu, darbu izpildi, tirdzniecību, pakalpojumu sniegšanu, īpašuma un telpu iznomāšanu vai izīrēšanu pirms no tās tiek atskaitīti izdevumi par saimnieciskās darbības veikšanu.

Ienākumi (*income*) – atlīdzība par darbu, kas parasti tiek piešķirta monetārā (naudas) formā. Atlīdzība, ko uzskata par ienākumiem, atšķiras no personas, kas tos gūst, statusa. Ja persona ir darba ņēmējs (algots darbinieks), tad par viņa ienākumu uzskata atlīdzību par algotu darbu (darba algu, prēmijas u.c.). Ja persona ir saimnieciskās darbības veicējs, tad par ienākumu uzskata starpību, kas rodas, no saimnieciskās darbības ieņēmumiem atskaitot tās izdevumus.

Izdevumi par saimnieciskās darbības veikšanu – izdevumi par izejvielām, materiāliem, infrastruktūru, nomu, īri u.c., kas nepieciešami, lai fiziskā persona varētu veikt saimniecisko darbību un gūt par to atlīdzību. Saimnieciskās darbības veicēju izdevumus nosaka likuma Par iedzīvotāju ienākuma nodokli 11. pants.

Maternitātes pabalsts – sociālās apdrošināšanas pabalsts, ko piešķir un izmaksā par visu grūtniecības atvaļinājuma un dzemdību atvaļinājuma laiku, ja sieviete neierodas darbā un tādējādi zaudē algotā darbā gūstamos ienākumus vai ja pašnodarbināta sieviete zaudē ienākumus.

Nodokļa atvieglojumi (*tax reliefs, tax allowance*) – jebkuras novirzes no noteiktā vispārējā nodokļu režīma, kas kādam nodokļu maksātājam vai maksātāju grupai paredz nodokļu sloga samazinājumu vai izdevīgāku nodokļa nomaksas kārtību, vadoties pēc kritērija, ka nodokļu maksātājs atbilst kādai likumā noteiktai pazīmei, piemēram, ienākumu apmērs, ģimenes stāvoklis, saimnieciskās darbības veids, reģions u.c.

Nodokļu slogs (*tax wedge*) – rādītājs, kurš raksturo, cik lielu daļu procentos no kopējām darbaspēka izmaksām veido darba nodokļi (darba devēja un darba ņēmēja valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas un aprēķinātais iedzīvotāju ienākuma nodoklis, ņemot vērā neapliekamo minimumu un nodokļa atvieglojumus), atņemot pabalstu summu, kura ir izmaksāta naudā. Tas ir viens no rādītājiem, kas tiek lietots, lai raksturotu iedzīvotāju nodokļu nastu (*tax burden*).

Pašnodarbinātais (*self-employed person*) – fiziska persona, kas nav atzīstama par darba ņēmēju, bet gūst ienākumus kā individuālā darba veicējs, autoratlīdzības saņēmējs, zvērināts notārs, zvērināts revidents, prakses ārsts, zemnieku (zvejnieku) saimniecības īpašnieks (izņemot pensijas vecumu sasniegušos un I un II grupas invalīdus), ka arī citos gadījumos, ja persona reģistrējusies kā saimnieciskajā darbībā gūta ienākuma nodokļa maksātāja.

Saimnieciskās darbības veicējs – saskaņā ar likumu Par iedzīvotāju ienākuma nodokli fiziska persona, kas reģistrēta Valsts ieņēmumu dienestā kā individuālā darba veicējs, profesionālās darbības veicējs, nekustamā īpašuma apsaimniekotājs, individuālais komersants, individuālais uzņēmuma, zemnieku vai zvejnieku saimniecības īpašnieks, kura ienākumi nav uzņēmumu ienākuma nodokļa objekts. Tas ir mazais uzņēmējs, ko ikdienas valodā bieži sauc arī par pašnodarbināto, tomēr formālajā leksikā terminu „pašnodarbinātais” lieto tikai saistībā ar likumu Par valsts sociālo apdrošināšanu. Pētījuma pārskatā jēdzieni „saimnieciskās darbības veicējs” un „pašnodarbinātais” tiek lietoti kā sinonīmi. Atsevišķos gadījumos, ja to prasa pētījuma rezultātu izklāsta loģika, tiek lietoti arī precīzāki saimnieciskās darbības veicēja apzīmējumi, piemēram, individuālais komersants.

Slimības pabalsts – sociālās apdrošināšanas pabalsts, ja persona neierodas darbā un tādējādi zaudē algotā darbā gūstamos ienākumus vai ja pašnodarbinātais zaudē ienākumus sakarā ar slimību vai traumu, nepieciešamību saņemt ārstnieciska vai profilaktiska rakstura medicīnisko palīdzību, līdz 14 gadu veca slīma bērna kopšanu u.c. līdzīgiem gadījumiem.

Sociālā drošība (*social security*) – aizsardzība, kuru sabiedrība ar publiska pasākumu kopuma palīdzību sniedz saviem locekļiem pret finansiālajiem un sociālajiem zaudējumiem, kurus citādi radītu ienākumu zudums vai būtiska to samazināšanās sociālā riska gadījumā.

Sociālais risks – situācija, kurai iestājoties, indivīds zaudē ienākumus, tie būtiski samazinās vai rodas konkrēti izdevumi. Saskaņā ar Starptautiskās Darba Organizācijas (*International Labour Organization*,



ILO) 102.konvenciju (t.s. Minimālo standartu konvenciju), ir deviņi sociālie riski: veselības aprūpe, slimība, bezdarbs, vecums, darba trauma vai arodslimība, ģimenes uzturēšana, maternitāte, invaliditāte, nāve.

Sociālie pakalpojumi (*benefits*) – pakalpojumi, kā arī naudas izmaksas un mantiskie pabalsti, ko iedzīvotājiem sniedz valsts un pašvaldību izveidotas institūcijas. Sociālie pakalpojumi ir, piemēram, sociālās apdrošināšanas pensijas un pabalsti, preventīvie un rehabilitācijas pasākumi, vecu cilvēku un invalīdu aprūpe.

Sociālā apdrošināšana (*social insurance*) – apdrošināšana, kuru organizē valsts, lai nodrošinātu zaudētā ienākuma aizvietošanu sociālā riska iestāšanās gadījumā. LR likumi paredz šādus sociālās apdrošināšanas veidus: valsts pensiju apdrošināšana, maternitātes, slimības un invaliditātes apdrošināšana, apdrošināšana bezdarba gadījumam, apdrošināšana sakarā ar darba traumu un arodslimību.

Sociālās apdrošināšanas pabalsti (*social insurance benefits*) – pabalsti, kurus saņemt ir tiesības tiem iedzīvotājiem, kas veikuši sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas, un kuru izmaksas garums un apmērs ir atkarīgs no apdrošināšanas iemaksu lieluma un ilguma. Sociālās apdrošināšanas pabalsti Latvijā ir, piemēram, bezdarbnieka, slimības, maternitātes un paternitātes pabalsti.

[Valsts] sociālie pabalsti – valsts atbalsts naudas izmaksu veidā, kuru saņem pie noteiktām iedzīvotāju grupām piederīgas personas situācijās, kad ir nepieciešami papildu izdevumi vai kad šīs personas nespēj gūt ienākumus un tiesības saņemt pakalpojumus no valsts sociālās apdrošināšanas sistēmas, piemēram, bērnu audzināšanas pabalsti.

Sociālās palīdzības pabalsti (*social assistance benefits*) – pabalsti, kurus ir tiesības saņemt visiem iedzīvotājiem, ja viņi atbilst noteiktām sociāli ekonomiskajām pazīmēm. Šos pabalstu piešķir pašvaldības, testējot indivīda ienākumus, proti, indivīds iegūst tiesības saņemt pabalstu tad, ja viņa ienākumi ir zemāki par kādu noteiktu līmeni.

Valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas jeb sociālās apdrošināšanas iemaksas (*compulsory social insurance contributions*) – obligāts maksājums, kas dod tiesības sociāli apdrošinātajai personai saņemt likumā Par valsts sociālo apdrošināšanu noteiktos sociālās apdrošināšanas pakalpojumus, piemēram, bezdarba, slimības u.c. gadījumos. Latvijā sociālās apdrošināšanas iemaksas ir ar likumu noteikti maksājumi sociālās apdrošināšanas speciālajā budžetā, kurus veicis darba devējs vai pati apdrošinātā persona vai kas veiktas no valsts pamatbudžeta vai sociālās apdrošināšanas speciālajiem budžetiem, vai arī iemaksas, kas bija jāveic par tām sociāli apdrošināmajām personām, kuras apdrošināšanas iemaksas veic ar citu personu starpniecību vai par kurām maksājumus izdara citas personas. Personas, kas nav pakļautas obligātajai sociālajai apdrošināšanai, atsevišķiem apdrošināšanas veidiem var pievienoties brīvprātīgi.

Vidējā efektīvā nodokļa likme (*average effective tax rate, AETR*) – rādītājs, kas tiek aprēķināts kā personas samaksātā iedzīvotāju ienākuma nodokļa un sociālās apdrošināšanas iemaksu kopsummas attiecība pret personas bruto ienākumiem.

## IEVADS

Pētījums „Optimāla, nodarbinātību veicinoša nodokļu un pabalstu sistēma” (ONVNPS) ietilpst Eiropas Savienības struktūrfondu Nacionālās programmas „Darba tirgus pētījumi” projekta „Labklājības ministrijas pētījumi” kopā. Pētījuma īstenošana notika laika posmā no 2005. gada 6. oktobra līdz 2007. gada 5. maijam. Šajā pārskatā ir attēloti galvenie pētījuma rezultāti un būtiskākie darba grupas secinājumi. Informācija par īstenoto pētījuma posmu starprezultātiem ir pieejama Labklājības ministrijā.

ONVNPS pētījuma vispārīgais mērķis bija veicināt pētījumu rezultātos balstītu nodarbinātības un sociālās politikas programmu radīšanu, kas stimulētu iekļaujoša darba tirgus formēšanos Latvijā. Jēdziens „iekļaujošs darba tirgus” paredz nodarbinātības veidu dažādību atbilstoši darbaspēka (šeit – strādājošu un strādāt gribošu personu) individuālajām vajadzībām, kā rezultātā ir radītas iespējas nodrošināt katra indivīda personisko un kopējo valsts labklājību. ONVNPS pētījuma tiešais mērķis bija veikt Latvijas nodokļu un pabalstu sistēmas izvērtējumu nodarbinātības veicināšanas kontekstā un izstrādāt priekšlikumus tās pilnveidošanai. Mērķa sasniegšana ietvēra pabalstu piešķiršanas nosacījumu, apjoma un ilguma pamatotības izvērtējumu un priekšlikumu izstrādi nodokļu politikas izmaiņām, lai veicinātu iekļaujoša darba tirgus izveidi un uzņēmējdarbības (ieskaitot pašnodarbinātības) uzsākšanu.

Nodarbinātības veicināšana gan Eiropā, gan Latvijā nav tikai politisks mērķis – tā ir ekonomiska un sociāla nepieciešamība. Samazinoties dzimstībai Eiropas Savienības dalībvalstīs, turpmākajos 50 gados ir sagaidāmas būtiskas demogrāfiskas pārmaiņas (iedzīvotāju novecošanās). Tā rezultātā līdzšinējais Eiropas pensiju un sociālās drošības modelis būs noslogots vairāk nekā līdz šim un, iespējams, pat pārslogots. Tādējādi strādājošo skaita paaugstināšana ir viens no mehānismiem kā samazināt nākotnē gaidāmo demogrāfiskā stāvokļa spiedienu. Šobrīd daļa darbaspējīgā vecuma iedzīvotāju (sievietes ar maziem bērniem, personas ar invaliditāti u.c. grupas) dažādu iemeslu dēļ nestrādā, tāpēc daudz puļu tiek veltīts ekonomiski neaktīvo personu iekļaušanai darba tirgū. Šim nolūkam ir jāpilnveido arī valsts nodokļu un pabalstu sistēma tā, lai radītu motivāciju iekļauties darba tirgū visiem sociālajiem slāņiem un nodrošinātu zināmu elastību, kas apvienota ar darba drošību. Vienlaikus ir jādomā arī par dzimstības veicināšanu, kas palīdzēs samazināt iedzīvotāju novecošanās radīto slogu tālākā nākotnē.

Latvijas valsts attīstības mērķu pamatojums ir izklāstīts dažādos politikas plānošanas dokumentos. Tie tiek regulāri atjaunoti, pilnveidoti un precizēti, t.i., tie attēlo aktuālākos jautājumus un risināmās problēmas. Taču normatīvie akti, kuri regulē sabiedrības ekonomisko un sociālo dzīvi, bieži vien ir pieņemti senāk, tāpēc atsevišķas to daļas, no mūsdienu viedokļa raugoties, var būt novecojušas. Gan likumi, gan politikas plānošanas dokumenti ir izstrādāti, balstoties uz ārvalstu pieredzi, ekspertu ieteikumiem, kā arī analizējot pētījumu un statistikas datus. Šo informācijas avotu kvalitāte iespaido pieņemto dokumentu atbilstību sabiedrības vajadzībām. Izvērtējot nodokļu un pabalstu sistēmu nodarbinātības veicināšanas kontekstā, ir jāanalizē dokumentu sagatavošanas un informācijas apmaiņas procesu valsts institūciju starpā. Te jāpievērš uzmanība ne tikai informācijas aprītei, bet arī dokumentu izstrādē izmantotās informācijas kvalitātei. Tikai tad, ja valsts institūciju rīcībā esošā informācija būs precīza, būs iespējams adekvāti novērtēt dažādu politikas instrumentu efektivitāti, stimulējot iedzīvotāju iesaistīšanos darba tirgū.

Lai veicinātu nodarbinātību, ir nepieciešamas darbavietas, kuras šķiet „pievilcīgas” strādājošajiem. Jaunu darbavietu radīšana ir cieši saistīta ar valstī pastāvošo ekonomisko un politisko vidi, valsts un pilsoniskās sabiedrības savstarpējo attiecību tradīcijām, kas atstāj dažādu ietekmi uz uzņēmējdarbību. Savukārt jēdziens „pievilcīgas darbavietas” ietver gan darba samaksas, gan darba vides raksturojumu. Ir būtiski, lai atlīdzība par darbu būtu lielāka nekā indivīda alternatīvie ienākumi no pabalstiem, mājražošanas (laukos – no piemājas saimniecības) u.c. avotiem. Darba samaksas pievilcība ir īpaši nozīmīga, runājot par zemu kvalificētu darbu, jo tieši tad atalgojums visbiežāk maz pārsniedz alternatīvos ienākumus. Gan nodokļu, gan sociālās drošības sistēmas ir cieši saistītas ar valsts iespējām veicināt atalgojuma pievilcību. To var panākt, ja, apliekot darba algu ar nodokļiem, sistēma ir veidota tā, lai cilvēkam būtu izdevīgi strādāt, un ja pabalstu izmaksas kārtībā ir ietverts tiešs vai netiešs pamudinājums indivīdam iesaistīties darba tirgū. Vienlaikus gan nodokļu, gan pabalstu sistēma ir saistītas ne tikai ar indivīda vēlēšanos strādāt, bet arī ar viņa izvēli strādāt oficiāli vai neoficiāli. Neformālajā ekonomikā indivīds var darboties, būdams darbinieks (bez darba līguma vai ar darba līgumu, saņemot „aplokšņu” algu) vai pašnodarbinātais (neregistrētā mazā uzņēmējdarbība, sniedzot pakalpojumus privātpersonām).

Veidi, kā nodokļu un pabalstu sistēma var paaugstināt atalgojuma pievilcību un motivāciju strādāt, ir daudzveidīgi un savstarpēji saistīti. Kopumā motivāciju strādāt tieši un pastarpināti ietekmē nodokļu un iemaksu likmes, ar kurām tiek aplikta darba samaksa, nodokļu atvieglojumi un attaisnotie izdevumi, valstī iedibinātā nodokļu administrēšanas kārtība, pabalstu apmērs, izmaksas posma garums un nosacījumi. Valsts institūciju spēja pārvaldīt iedibināto nodokļu un pabalstu sistēmu arī ir būtisks arguments, kad indivīds lemj, vai darboties formālajā vai neformālajā ekonomikā. Papildus tam Latvijas dalība Eiropas Savienībā paver iedzīvotājiem plašākas darba vietas izvēles iespējas. Ja citu valstu darba tirgus un sociālās drošības sistēma šķiet pievilcīga Latvijas darbaspēkam un ja pārvietošanās barjeras ir salīdzinoši zemas, notiek darbaspēka aizplūšana no valsts. Šāda tendence var radīt gan sociālas, gan tautsaimnieciskas problēmas. Domājot par nodokļu un sociālās drošības sistēmas pilnveidošanu, ir jāņem vērā arī valsts intereses noturēt darbaspēku un panākt vismaz daļēju izbraukušo iedzīvotāju atgriešanos Latvijā.

Tāpat darbavietu „pievilcīgums” ir atkarīgs ne tikai no atalgojuma un tā attiecības pret alternatīviem ienākumu avotiem, bet arī no citiem apstākļiem. Šo papildu nosacījumu spektrs ir samērā plašs – sākot no darba apstākļiem un darba devēja attieksmes pret darbiniekiem un beidzot ar atbilstošu infrastruktūru, kas paredzēta iedzīvotāju ekonomiskās aktivitātes atbalstam, kā arī iepriekš minēto ārvalstu darba tirgus pievilcīgumu. Ir nepieciešams valsts atbalsts, veidojot un pilnveidojot pakalpojumus, lai darba tirgū iesaistītos mazāk aktīvas iedzīvotāju grupas (sievietes ar maziem bērniem, personas ar invaliditāti, priekšlaicīgi pensijā devušies iedzīvotāji u.c.). Sievietēm ar maziem bērniem ir jābūt pietiekamā apmērā pieejamiem bērnu aprūpes pakalpojumiem (bērnu dārzi, aukles u.c.) un elastīgam darba laikam (t.i., ģimenei draudzīgiem nosacījumiem), personām ar ierobežotām darbaspējām ir jābūt pieejamām viņiem piemērotām darba vietām un labiekārtotai videi, lai varētu nokļūt uz darbu u.c. Šajā gadījumā valsts atbalsts izpaužas kā nodokļu atvieglojumi un vienkārša to administrēšana gan darba devējiem, gan iedzīvotājiem, kā arī attīstīti valsts pakalpojumi jauniem uzņēmējiem un dažādām iedzīvotāju mērķa grupām.

Kā tika minēts iepriekš, nākotnē ir gaidāms strādājošo īpatsvara samazinājums (demogrāfiskā sloga pieaugums), tāpēc būs nepieciešams esošo darbaspēku motivēt palikt darba tirgū ilgāk nekā līdz šim. Vienlaikus būs nepieciešams, lai darbaspēkam būtu raksturīgas tirgū pieprasītās īpašības un iemaņas. Tāpat nodarbinātības veicināšana ilgākā laika posmā ir saistīta arī ar darbaspēka kvalitātes saglabāšanu, par ko ir jāsāk rūpēties jau šobrīd. Jēdziens „kvalitatīvs darbaspēks”

paredz, ka strādājošajiem piemīt darba tirgum nepieciešamās prasmes, iemaņas un spējas, kas tiek papildinātas un atjaunotas atbilstoši prasībām, kuras laika gaitā mainās. Jāpiebilst, ka arī iedzīvotāju veselības uzturēšana ir nepieciešama, lai saglabātu darbaspēka kvalitāti. Lai īstenotu šo ilgtermiņa mērķi, valsts var dažādi atbalstīt iedzīvotājus, piedāvājot bezmaksas izglītību un veselības aprūpi vai iespēju samazināt ar nodokli apliekamo ienākumu par summu, kas atbilst indivīda ieguldījumam savā izglītībā (tātad – kvalifikācijas paaugstināšanā) un veselībā. Iespēju samazināt ar nodokli apliekamo ienākumu par attaisnotajiem izdevumiem jāpieskaita pie netiešajiem nodarbinātību veicinošajiem instrumentiem, kura pozitīvais iespaids ir grūti izmērāms.

Daudzi no minētajiem jautājumiem, piemēram, nodokļu slogs, minimālā alga un ar iedzīvotāju ienākuma nodokli neapliekamais minimums, pabalstu sistēma (īpaši – bezdarbnieka pabalsta izmaksas ilgums un nosacījumi), ir samērā bieži apspriesti temati arī Latvijas publiskajā telpā. Tomēr jāatzīmē, ka paustā informācija bieži vien ir neviennozīmīga, bet pretrunu cēloņi tiek par maz pārrunāti un izskaidroti ziņojuma saņēmējiem (sabiedrībai). Tā, piemēram, ir novērots, ka, publicējot starpvalstu datu salīdzinājumus, vienā gadījumā tiek norādīts, ka Latvijā ir relatīvi zems nodokļu slogs, bet citā gadījumā – ka liels slogs. Bieži vien sīkāki paskaidrojumi, kādi parametri ir iekļauti aprēķinos, nav sniegti, tāpēc vairumam sabiedrības locekļu nav priekšstata, kāda ir Latvijas nodokļu un pabalstu sistēma, salīdzinot ar citām valstīm. Tādējādi ONVNPS pētījums ir iespēja izvērtēt dažādus datu avotus, sniedzot precīzākas jēdzienu definīcijas un tiem atbilstošu rādītāju interpretāciju. Tāpat pētījums rada iespēju apskatīt, kādu ietekmi uz nodarbinātību varētu atstāt 2006. gadā visbiežāk apspriestās nozares alternatīvas, proti, progresīvā iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieviešana, iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmes samazināšana un neapliekamā minimuma paaugstināšana.

Lai izvērtētu, cik lielā mērā esošā nodokļu un pabalstu sistēma atbilst Latvijas valsts mērķim – nodarbinātības veicināšanai –, pētāmo jautājumu loks ir samērā plašs. Jāatzīmē, ka kopumā šī sistēma pastāv samērā īsu laiku, īpaši, ja to salīdzina ar Rietumeiropas valstu nodokļu un sociālās drošības sistēmām. Būtiskākie pārveidojumi Latvijas nodokļu un nodevu sistēmā notika 1995. gadā, kad tika īstenota nodokļu reforma. Kopš tā laika likumi ir gan grozīti, gan pieņemti no jauna, tomēr nozīmīgas sistēmiskas izmaiņas nav notikušas. Savukārt sociālās apdrošināšanas un sociālās palīdzības sistēmas reforma tika uzsākta 90.-to gadu vidū, un to uzskata par pabeigtu kopš 2002. gada. Lai gan pētījumi par dažādiem uzņēmējdarbības vides, nodokļu administrēšanas un pabalstu izmaksas ilguma un kārtības aspektiem tika īstenoti pirms nacionālās programmas „Darba tirgus pētījumi” izveides, šis darbs notika nepietiekamā apjomā ierobežotā finansējuma dēļ. Papildus tam, ne vienmēr šo pētījumu uzdevums bija sniegt aplūkoto nodokļu vai pabalstu izvērtējumu no nodarbinātības veicināšanas viedokļa. Šobrīd spēkā esošie normatīvie akti un politikas plānošanas dokumenti ir izstrādāti un pieņemti pakāpeniski, dažādos laika posmos, un tas paaugstina risku, ka ne vienmēr tie ir savstarpēji saskaņoti un papildinoši. Detalizēta un vispusīga likumu un valsts attīstību formulējošo dokumentu analīze līdz šim arī nav īstenota nepieciešamajā apjomā. Tāpēc var uzskatīt, ka ONVNPS pētījums ir plašākais līdz šim veiktais abu sistēmu vienots izvērtējums gan no īstermiņa, gan no ilgtermiņa nodarbinātības veicināšanas viedokļa.

ONVNPS pētījuma mērķa sasniegšanai bija jāveic šādi darba uzdevumi:

- Novērtēt sociālās apdrošināšanas, valsts un pašvaldību pabalstu apmēra, izmaksas nosacījumu un ilguma saistību ar personas motivāciju strādāt algotu darbu un izstrādāt priekšlikumus Latvijas pabalstu sistēmas optimizācijai;
- Novērtēt iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumu un attaisnoto izdevumu, īpaši, neapliekamā minimuma un atvieglojumu par apgādībā esošām personām, paaugstināšanas ietekmi uz motivāciju strādāt algotu darbu;

- ☑ Izvērtēt iedzīvotāju ienākuma nodokļa normu izmaiņu ietekmi uz nodarbinātību, ieskaitot progresīvā ienākuma nodokļa ieviešanas sekas;
- ☑ Novērtēt nodokļu sistēmas ietekmi uz uzņēmējdarbību un izstrādāt priekšlikumus tās pilnveidošanai;
- ☑ Izpētīt likumu un valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu objekta minimālā apmēra ietekmi uz pašnodarbināto skaita izmaiņām un viņu sociālo nodrošinājumu;
- ☑ Auditēt statistiskās un citas politikas plānošanas dokumentu izstrādē pielietotās informācijas kvalitāti un apmaiņu, kā arī izstrādāt priekšlikumus informācijas plūsmas uzlabošanai starp nodokļu un pabalstu administrēšanā iesaistītajām institūcijām;
- ☑ Izvērtēt piedāvāto nozares politikas alternatīvu ieviešanas iespējas.

Lai novērtētu sociālās apdrošināšanas, valsts un pašvaldību pabalstu apmēra, izmaksas nosacījumu un ilguma saistību ar indivīdu motivāciju strādāt, tika analizēti Centrālās statistikas pārvaldes Darbaspēka apsekojumu, Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras, Sociālo pakalpojumu pārvaldes un citu institūciju vāktie un apkopoti dati, kā arī veiktas padziļinātas intervijas ar pašvaldību sociālajiem darbiniekiem. Lai novērtētu iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumu un attaisnoto izdevumu apmēra paaugstināšanas ietekmi uz iedzīvotāju ienākumiem un motivāciju strādāt algotu darbu, tika veikta uz mikro-simulācijas metodi balstīta modelēšana, izmantojot Centrālās statistikas pārvaldes Mājsaimniecību budžeta pētījuma datus. Lai izvērtētu nodokļu sistēmas ietekmi uz uzņēmējdarbību, tika analizēti iepriekš Latvijā veiktu pētījumu dati, organizēta kvantitatīva aptauja par nodokļu pārzināšanas jautājumiem topošo uzņēmēju vidū, kā arī padziļināti intervētas pašnodarbinātas personas. Informācijas plūsmas auditēšanai tika analizēti pieejamie statistikas dati, normatīvie akti, kas regulē dokumentu un informācijas apmaiņas kārtību valsts institūciju starpā, un intervēti iesaistīto iestāžu pārstāvji. Politikas alternatīvu novērtējumam tika organizēti ekspertu semināri un analizēta citu, attīstības ziņā Latvijai līdzīgu valstu pieredze.

Veidojot pētījuma programmu, darba grupa ņēma vērā, ka dažādi nodokļu un pabalstu dati ir pieejami iepriekš minētajās valsts institūcijās un ka paralēli tiek veikti arī citi darba tirgus pētījumi, kur tiek plānots ieguldīt lielus resursus kvantitatīvo datu iegūšanā. Uzsākot pētījumu, bija skaidrs, ka statistiskās informācijas klāsts par pētāmo problēmu ir pietiekošs un ka uzmanība drīzāk ir jāpievērš detalizētākai noteiktu parādību izpētei un prognozēšanai, nevis dublējošu kvantitatīvu datu iegūšanai. Atvēlot lielāku laika daļu datu analīzei, radās iespēja pētījuma ietvaros izveidot uz mikro-simulāciju metodi balstītu modelēšanu, izmantojot divu gadu Centrālās statistikas pārvaldes Mājsaimniecību budžeta pētījuma datus. ONVNPS pētījumā veiktās mikro-simulācijas ir līdzīgas tiem modeļiem nodokļu un pabalstu sistēmu reformu novērtēšanai, kas ir izstrādāti vecajās Eiropas Savienības dalībvalstīs.

ONVNPS pētījums tika īstenots sadarbībā ar citiem Labklājības ministrijas darba tirgus pētījumu veicējiem. Tie bija: „Darba algas un to ietekmējošie faktori” (DAIF), „Dzimumu līdztiesības aspekti darba tirgū” (DziLDT) un „Bezdarba un sociālās atstumtības iemesli un ilgums” (BSAII). Pētījumā „Darba algas un to ietekmējošie faktori” tika iegūta informācija par algoto darbinieku (darba ņēmēju) un darba devēju priekšstatiem par jēdzieniem „iedzīvotāju ienākuma nodoklis”, „progresīvais iedzīvotāju ienākuma nodoklis” un „sociālās apdrošināšanas iemaksas”, kā arī attieksmi pret pārmaksātā iedzīvotāju ienākuma nodokļa atgūšanu par izglītības un ārstniecības izdevumiem. Sadarbībā ar pētījuma „Dzimumu līdztiesības aspekti darba tirgū” darba grupu tika veikts bērnu kopšanas pabalsta apmēra izmaiņu par bērnu no gada līdz divu gadu vecumam novērtējums, uzsverot darba un ģimenes dzīves saskaņošanas aspektu. Pētījumā „Bezdarba un

sociālās atstumtības iemesli un ilgums” tika analizēti mikro līmeņa dati par to, cik daudz darba meklētāju ir reģistrējušies atkārtoti Nodarbinātības valsts aģentūrā noteiktā laika posmā.

Kopumā ONVNPS pētījuma rezultāti paplašina datu lietotāju izpratni par nodokļu un pabalstu sistēmu darbību Latvijā. Ir akcentēta sociālās apdrošināšanas un sociālo pabalstu nozīme iedzīvotāju aizsardzībai pret dažādiem riskiem, kā rezultātā publiskajā telpā varētu veidoties jēgpilna diskusija par valsts pabalstu sistēmu un tās izmaiņu ietekmi ne tikai uz sabiedrības labklājību, bet arī dažādiem sociāli ekonomiskajiem procesiem, piemēram, dzimstību, migrāciju u.c. Arī daudzveidīgās nodokļu sistēmas iedarbības apskats papildina sabiedrības izpratni par iedibinātās kārtības lomu iedzīvotāju labklājības un nodarbinātības veicināšanā. Datu analīzi bagātina kvalitatīvajos pētījumos iegūtie ekspertu, uzņēmēju un darba ņēmēju viedokļi par nodokļu un sociālo politiku, kas kopumā sniedz plašu informatīvo bāzi valsts institūciju turpmākajam darbam.

## GALVENIE SECINĀJUMI UN IETEIKUMI

Latvijas iedzīvotāju ekonomiskās aktivitātes problēmas, kuru risināšana saistīta ar nodokļu un sociālās drošības sistēmu attīstīšanu, ir: (1) darba nodokļu sloga samazināšana, īpaši zemu atalgotajam darbaspēkam, (2) IIN attaisnoto izdevumu sistēmas pilnveidošana, lai tā atbalstītu iedzīvotāju ieguldījumus izglītībā un veselībā, (3) uzņēmējdarbības administratīvo barjeru samazināšana, (4) mazās uzņēmējdarbības legalizācijas kampaņas organizēšana ar nodokļu amnestijas elementiem, (5) pabalstu atkarības no darba ieguldījuma saglabāšana, (6) sociālās rehabilitācijas attīstība, ieskaitot līdzdarbības pasākumu programmas pilnveidošanu un sadarbības attīstību ar uzņēmējiem, (7) ārpusģimenes bērnu aprūpes pakalpojumu attīstīšana. Šiem pasākumiem jābūt saskaņotiem ar plānveidīgu iedzīvotāju sociālās drošības sajūtas nostiprināšanas un nodokļu sistēmas izskaidrošanas politiku. Kopumā šī politika Latvijā ir nepieciešama, lai (1) ierobežotu darbaspēka izbraukšanu, (2) attīstītu vietējo uzņēmējdarbību, (3) samazinātu nedeklarēto nodarbinātību un stimulētu nodokļu nomaksu. Drošības sajūtas stiprināšanai ir nepieciešami konsekventi, solījumiem atbilstoši valdības lēmumi un darbs ar sabiedrisko domu, savlaicīgi izskaidrojot noteiktu lēmumu sociāli ekonomiskās sekas. Dati rāda, ka iedzīvotājiem pietrūkst savlaicīgas un saprotamas informācijas par pieņemtajiem normatīvo aktu grozījumiem. Informācijas trūkums rada trauksmi un negatīvu attieksmi pret izmaiņām kopumā. Ņemot vērā, ka saņemtā informācija tieši ietekmē cilvēku rīcību, valsts institūcijām ir jāpārdomā iespējamie informācijas kanāli un informācijas pasniegšanas un izskaidrošanas veidi, lai tādejādi stimulētu pozitīvu sadarbību starp valsts iestādēm un sabiedrību.

Analizējot nodarbinātību un uzņēmējdarbību raksturojošos indikatorus, būtiska nodarbinātības problēma ir nedeklarētā nodarbinātība. Lai gan publiskajā telpā bieži tiek norādīts, ka galvenais šīs parādības iemesls ir augstais nodokļu slogs, tomēr ONVNPS pētījuma dati rāda, ka tikpat būtiska problēma ir administratīvās barjeras – grūtības izprast reģistrācijas procesu, ieņēmumu un izdevumu uzskaites sistēmu, deklarāciju aizpildīšanu u.c. formalitāšu kārtošanu, kas vēl vairāk samazina motivāciju legalizēt savu darbību. Motivāciju oficiāli reģistrēties kā saimnieciskās darbības veicējam ietekmē ārēji un materiāli apsvērumi, piemēram, nepieciešamība sadarboties un sniegt pakalpojumus valsts un pašvaldību iestādēm, tāpēc nedeklarētā nodarbinātība ir vairāk izplatīta privāto pakalpojumu sniegšanas sfērā. Mazās uzņēmējdarbības un nelegālas nodarbinātības legalizāciju kavē personas bažas par to, ka viņai būs jāmaksā nesamaksātais nodoklis par iepriekšējiem periodiem un vēl tiks piemērotas soda sankcijas. Nedeklarētās saimnieciskās darbības veicēji būtu jābudina legalizēt savu darbību bez soda sankcijām. Šī ieteikuma īstenošanu apgrūtinā dienestu trūkums, kuri atbalstītu un mudinātu nedeklarēti nodarbinātos reģistrēties.

Viens no nedeklarētās uzņēmējdarbības problēmas risinājumiem varētu būt vienreizēja tās legalizācijas kampaņa ar nodokļu amnestijas elementiem. Šādā veidā, piemēram, pagājušā gadsimta deviņdesmito gadu vidū Latvijā tika risināta iepriekšējos gados uzkrāto nodokļu parādu problēma. Pašnodarbināto personu (neregistrētas mazās uzņēmējdarbības) legalizāciju varētu panākt, nosakot zināmu datumu, reģistrējoties līdz kuram, personai tiek garantēts, ka viņa tiek atbrīvota no pienākuma samaksāt nodokļus no saviem iepriekšējo gadu ienākumiem ar nosacījumu, ka persona deklarē gūto ienākumu summu. Tomēr, ja ienākumi no neregistrētas uzņēmējdarbības iepriekšējo trīs gadu laikā ir bijuši ievērojami (pārsniedz noteiktu summu), tad varētu paredzēt, ka bez reģistrēšanās ir jāveic arī zināmi samazināti nodokļa maksājumi. Šāds pasākums var sasniegt nosprausto mērķi tikai tad, ja tas tiks veikts kopā ar pietiekami plašu izskaidrošanas kampaņu un potenciālo neregistrētu pašnodarbinātu personu apzināšanu.

Ņemot vērā, ka iedzīvotāju ienākuma nodokli iekasē Valsts ieņēmumu dienests, bet iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieņēmumi pamatā tiek iemaksāti pašvaldību budžetos, ar pašnodarbinātu personu legalizēšanās problēmām būtu jānodarbojas Valsts ieņēmumu dienestam sadarbībā ar pašvaldībām.

ONVNPS pētījuma dati rāda, ka uzņēmēju zināšanas un izpratne par nodokļu administrēšanu pieaug līdz ar viņu pieredzi. Ir divas galvenās problēmas, ar kurām sastopas saimnieciskās darbības veicēji un topošie uzņēmēji neatkarīgi no tā, kāda veida uzņēmējdarbības formu viņi ir izvēlējušies. Šīs problēmas ir: (1) zināšanu trūkums par to, kā noteikta saimnieciska rīcība ietekmē maksājamos nodokļus, un (2) grūtības sistematizēt un uzskaitīt saimnieciskās darbības izdevumus. Visjūtīgākais laiks, uzsākot uzņēmējdarbību, ir pirmie darbības gadi, kad tiek nostiprināta sadarbība ar klientiem un apgūta reālās darbības prakse. Tāpēc ONVNPS pētījuma darba grupa uzskata, ka fiksēto nodokli ir jāievieš tikai mazā uzņēmēja pirmajos divos darbības gados un tikai vienu reizi mūžā – attīstot uzņēmējdarbību, nākotnē indivīdam būs jāapgūst nodokļu administrēšana patstāvīgi vai jāalgo grāmatvedis.

Lai veicinātu mazo uzņēmējdarbību un mazinātu administratīvās barjeras uzņēmējdarbības uzsākšanas posmā, Finanšu ministrijai ir nepieciešams aktualizēt fiksētā nodokļa ieviešanas nepieciešamību. ONVNPS darba grupa uzskata, ka fiksētais nodoklis ir svarīgs mazajiem uzņēmējiem pirmajos divos viņu saimnieciskās darbības gados. Šajā gadījumā fiksētais nodoklis tiktu pielietots kā pagaidu līdzeklis, lai samazinātu administratīvo slogu pirmajos divos darbības gados, pēc kuriem uzņēmējam būtu jāsāk maksāt nodokli tradicionālajā veidā. Fiksēto nodokli varētu piemērot vienu reizi personas dzīvē. Potenciālie šādu izmaiņu pozitīvie rezultāti Latvijā būtu: uzņēmējdarbības aktivitātes pieaugums, kas atstās pozitīvu iespaidu uz kopējo nodarbinātības līmeni valstī, un jauno uzņēmēju ienākšana tirgū, kas sekmētu gan konkurences pieaugumu, gan arī lielāku inovatīvo aktivitāti. Latvijas apstākļos būtu piemērota situācija, kad fiksētais nodoklis tiek aprēķināts procentos no bruto ieņēmumiem. Šajā gadījumā nodokļu maksātāji būs spiesti sākt apgūt grāmatvedības pamatus (reģistrējot dokumentus/rēķinus). Fiksētajam nodoklim būtu jābūt brīvprātīgai iespējai, t.i., alternatīvam nodokļa veidam, ko izvēlās uzņēmējs uz noteiktu laiku. Iespējamā fiksētā nodokļa likme varētu būt aptuveni 5% no mazā uzņēmēja kopējā apgrozījuma. Tomēr jāatzīmē, ka dažādā uzņēmējdarbības vide, kas pastāv Latvijas reģionos, varētu veicināt atšķirīgu fiksētā nodokļu likmju piemērošanu atkarībā no uzņēmējdarbības sektora, veida vai reģiona.

Neskatoties uz apsvērumu, ka fiksētajam nodoklim ir jābūt pieejamam kā alternatīvai sistēmai saimnieciskās darbības pirmajos divos gados, tam varētu būt daži izņēmumi. Pašnodarbinātajiem, kuri paralēli algotam darbam nodarbojas ar amatniecību vai piemājas saimniecībā audzē lauksaimniecisko produkciju un kuriem kārtot grāmatvedību nebūtu nepieciešams arī pēc divu gadu termiņa iztecešanas, fiksēto nodokli varētu piemērot bez laika ierobežojuma. Tādā gadījumā ir jānosaka virkni rādītāju, nesasniedzot kurus, fiksēta nodokļu maksāšana būtu atļauta arī pēc diviem gadiem. Iespējamie rādītāji būtu: (1) personas ienākumi no mazās uzņēmējdarbības nepārsniedz divas minimālās gada algas un šī persona ir (2) vienlaicīgi nodarbināta algotā darbā vai (3) ir pensionārs. Tomēr nebūtu pieļaujams, ka šādas personas nodarbina algotus darbiniekus.

ONVNPS pētījumā tika izvērtēti gan iedzīvotāju subjektīvie priekšstati par nodokļu sistēmu, gan objektīvie rādītāji – statistikas dati – par nodokļu sloga apmēru, nodokļu likmēm un dažādu nozares politikas alternatīvu ietekmi uz iedzīvotāju ienākumiem un darba motivāciju. Dati rāda, ka visām



nodarbināto grupām ir svarīgi redzēt samaksāto nodokļu atdevi, proti, saprast, kādu labumu sev iegūst persona, samaksājot nodokļus atbilstoši normatīvajos aktos noteiktajām prasībām. Tikpat svarīgi iedzīvotājiem ir just, ka visi nodokļu maksātāji likuma priekšā ir vienādi. Šie priekšstati, kā arī vēlēšanās nopelnīt vairāk veicina daļēju izvairīšanos no nodokļu nomaksas.

ONVNPS pētījuma dati rāda, ka, paaugstinot ar iedzīvotāju ienākuma nodokli neapliekamo minimumu un atvieglojumus par apgādībā esošām personām, tas vistiešāk ietekmētu iedzīvotājus ar zemiem ienākumiem, samazinot efektīvās IIN likmes šai iedzīvotāju grupai, un, iespējams, radot tiem lielāku motivāciju iesaistīties darba tirgū. Taču salīdzinoši maz ieguvumu no šīs situācijas būtu tieši iedzīvotājiem ar viszemākajiem ienākumiem, jo viņu zemie ienākumi jau pašlaik netiek aplikti ar IIN. ONVNPS pētījumā mikro-simulāciju modelēšanas rezultāti rāda, ka vislielākā motivācija uzsākt darbu būtu iedzīvotājiem ar vidējiem un zemiem ienākumiem. Salīdzinot IIN atvieglojumus ar minimālo darba algu, redzams, ka, saņemot minimālo algu un aprūpējot vairākas apgādībā esošas personas, piemērojamo IIN atvieglojumu kopsumma ir augstāka par personas ienākumiem pēc valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu atskaitīšanas. Lai atvieglotu nodokļu slogu viszemāk atalgotajiem strādājošajiem, Labklājības ministrijai ir regulāri jāpanāk minimālās darba algas paaugstināšana tādā apmērā, lai zemu apmaksātiem strādājošiem būtu iespējams pilnā mērā izmantot iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumus.

Attaisnotie izdevumi, ar kuru palīdzību var samazināt ar IIN apliekamo bāzi, ir veids, kā valsts var kompensēt iedzīvotāju izdevumus par ārstniecību, izglītību un citiem ieguldījumiem, kā arī stimulēt vēlamo iedzīvotāju rīcību. Piemēram, līdzekļu uzkrāšana privātajā pensiju fondā samazinās valsts sociālā un pašvaldību sociālās palīdzības budžetu izdevumus tālākā nākotnē, kas būs nepieciešami, lai atbalstītu trūcīgos darba nespējīgos iedzīvotājus. Iedzīvotāju ieguldījumu veselības profilaksē un izglītībā rezultāts būtu darbaspēka kvalitātes uzturēšana ilgākā laika posmā, kas šobrīd ir svarīgi iedzīvotāju novecošanās problēmas kontekstā. Tādējādi valsts pārvaldei vajadzētu būt ieinteresētai veicināt privāto pensiju apdrošināšanu, veselības profilaksi un citas līdzīgas iedzīvotāju aktivitātes, kas nodrošinātu sabiedrības sociālās drošības un labklājības garantijas ne tikai šobrīd, bet arī ilgākā laika perspektīvā.

Analizējot normatīvos aktus, ONVNPS pētījuma darba grupa secināja, ka būtu nepieciešams pārskatīt izglītības un ārstniecības pakalpojumiem uzlikto ierobežojumu, ka šī veida attaisnoto izdevumu summa vienai personai gadā nedrīkst pārsniegt 150 latus. Esošās sistēmas pozitīvā iezīme ir tā, ka normatīvajos aktos ir noteikta iespēja nākamo piecu gadu laikā ieskaitīt attaisnotajos izdevumos to summu, kuru taksācijas gadā nevarēja ieskaitīt noteiktā limita dēļ. Aplūkotie noteikumi tika pieņemti laikā, kad maksas par izglītības un medicīnas pakalpojumiem bija zemākas. Centrālās statistikas pārvaldes dati rāda, ka, salīdzinot ar 2000. gadu, kad tika izstrādāti attiecīgie normatīvie akti, veselības patēriņa cenas ir pieaugušas vidēji par 58% un izglītības patēriņa cenas ir pieaugušas vidēji par 55% (visvairāk ir pieaugušas augstākās izglītības iegūšanas cenas – par 89%). Atbilstoši šim cenu pieaugumam 2007. gadā attaisnoto izdevumu par ārstniecību un izglītību maksimālajai summai vajadzētu būt 250 – 300 latiem vienai personai. Finanšu ministrijai būtu ieteicams izstrādāt un Ministru kabinetam būtu ieteicams pieņemt tādus atbilstošo normatīvo aktu grozījumus, lai: (1) novērstu to, ka attaisnoto izdevumu limita summa netiek pārrēķināta katru gadu (līdzīgi kā valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu objekta minimālais un maksimālais apmērs), (2) noteiktu šī brīža situācijai atbilstošāku attaisnoto izdevumu maksimālo summu.

Samazinot vienoto IIN likmi no 25% uz 15% un saglabājot nemainīgus visus pastāvošos atvieglojumus, rezultātā vislielākie ieguvēji būtu iedzīvotāji ar vidējiem un augstiem ienākumiem, pie tam procentuāli pozitīvā ietekme uz ienākumiem pieaugtu, palielinoties ienākumu līmenim. Tā kā visas iedzīvotāju grupas izjustu nodokļu sloga samazināšanos un ienākumu pieaugumu, šādām izmaiņām būtu pozitīva ietekme uz nodarbinātības pieaugumu. Samazinot vienoto IIN likmi no 25% uz 22%, procentuālie ieguvumi neto ienākumos būtu salīdzinoši līdzīgi visās ienākumu grupās, bet tiem būtu tendence pieaugt, palielinoties ienākumu līmenim. Tā kā ienākumu procentuālais pieaugums ir salīdzinoši līdzīgs visās ienākumu grupās, var secināt, ka arī nodarbinātības pieaugums būtu diezgan vienmērīgi sadalīts starp dažādu ienākumu grupu iedzīvotājiem. Arī samazinot vienoto IIN likmi no 25% uz 19%, procentuālie ieguvumi neto ienākumos būtu salīdzinoši līdzīgi visās ienākumu grupās, un arī efekts uz iedzīvotāju ienākumiem un nodarbinātību būtu līdzīgs kā iepriekšējos gadījumos.

Te jāatzīmē, ka vienlaicīga augstāka attaisnoto izdevumu limita par ārstniecību un izglītību un samazinātas iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmes ieviešana visvairāk atvieglos nodokļu slogu tieši tām ienākumu grupām, kurām jau šobrīd ir vieglāka nodokļu nasta, t.i., augstākām iedzīvotāju ienākumu grupām. Tas nozīmē, ka abu šo alternatīvu vienlaicīga ieviešana nebūtu atbalstāma no taisnīguma un vienlīdzības viedokļa. Tā kā ieguvums no samazinātām nodokļu likmēm varētu tikt iztērēts patēriņam, tad nodokļu sloga izlīdzināšanai būtu ieteicams piemērot augstāku pievienotās vērtības nodokli ekskluzīvām precēm. Izvēloties īstenot vienu no diviem instrumentiem, kas ļauj samazināt nodokļu slogu iedzīvotājiem, ieteicams ir tas, kas atbalsta noteiktas iedzīvotāju aktivitātes. Šāds raksturojums labāk atbilst attaisnotajiem izdevumiem.

Novērtējot progresīvā iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieviešanas iespēju, ONVNPS pētījumā analizētie dati rāda, ka (1) zemu atalgotie nodarbinātie uzskata, ka progresīvais IIN būtu taisnīgs risinājums, (2) vidēji un augstu atalgotie nodarbinātie uzskata, ka progresīvais IIN demotivē strādāt, (3) visas sociālās grupas šaubās, vai valsts pārvalde spēs nodrošināt, ka IIN tiek iekasēts no visiem nodokļu maksātājiem, un (4) visas grupas ir diezgan pārliecinātas, ka šobrīd progresīvā IIN ieviešana tikai pastiprinās nedeklarēto ienākumu izplatību. Mikro-simulāciju modeļa rezultāti rāda, ka, atkarībā no progresīvā IIN likmēm un noteiktajiem ienākumu sliekšņiem, ir iespējams panākt vidējās efektīvās nodokļa likmes samazināšanos iedzīvotājiem ar vidējiem vai vidēji zemiem ienākumiem. Jāatzīmē, ka ONVNPS pētījumā apskatītajos variantos progresīvās nodokļa likmes ieviešana dotu salīdzinoši nelielu pozitīvu ietekmi uz iedzīvotājiem ar zemiem ienākumiem. Tās iedzīvotāju grupas, kas sajustu vislielāko nodokļu sloga samazinājumu, būtu arī ieinteresētākas iesaistīties darba tirgū.

ONVNPS pētījumā ir noskaidrots, ka visām nodarbināto grupām valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas asociējas, pirmkārt, ar pensiju. Otrkārt, cieša saistība ir novērota arī ar diviem sociālās apdrošināšanas pabalstiem – slimības pabalstu un bezdarbnieka pabalstu. ONVNPS pētījuma darba grupa secināja, ka nedeklarēto nodarbinātību veicina nepietiekama uzticēšanās sociālās apdrošināšanas sistēmai, kuras galvenie iemesli ir: (1) pensiju sistēmas reforma realizēšana, neievērojot iepriekš iegūto tiesību aizsardzību, (2) pensiju likuma vairākkārtēji grozījumi, kas var radīt iespaidu, ka tas nav stabils un vēl mazāk tāds būs ilgtermiņā, (3) zināšanu trūkums par pensiju indeksāciju, kas rada bažas, ka inflācija uzkrāto pensiju kapitālu padarīs nevērtīgu, un (4) iedzīvotāju priekšstati, ka viņi, īpaši vīrieši, līdz pensijas vecumam nenodzīvos. Papildus tam iedzīvotājiem pensiju kapitālu ir iespējams uzkrāt, veicot iemaksas trešajā pensiju līmenī – privātajos pensiju fondos. Salīdzinot ar valsts sociālās apdrošināšanas obligātajām iemaksām, privātie pensiju fondi

piedāvā vairākas priekšrocības, piemēram, iemaksas šajos pensiju fondos var izdarīt jebkurā laikā pēc nodarbināto ieskatiem, tas nav obligāti jādara katru mēnesi.

Runājot par bezdarbnieka pabalstu, ONVNPS pētījuma darba grupa uzskata, ka tā pašreizējais apmērs un izmaksāšanas ilgums Latvijā ir tuvu optimālam. Lai gan pētījuma izstrādes laikā publiskajā telpā izskanēja daudz diskusiju par bezdarbnieka pabalstu, ONVNPS dati rāda, ka nav pamata uzskatīt, ka bezdarbnieka pabalsts tādā kārtībā, kā tas tiek izmaksāts šobrīd, samazinātu darba meklēšanas motivāciju. Tieši otrādi – dati rāda, ka bezdarbnieka pabalsta saņemšanas fakts var pozitīvi ietekmēt darba meklēšanas intensitāti. Tas nozīmē, ka bezdarbnieka pabalsta apmēra un tā izmaksas laika samazināšana var atstāt būtisku negatīvu efektu uz bezdarbnieku sociālo nodrošinājumu un viņu iespējām atrast savai kvalifikācijai, prasmēm un interesēm atbilstošu darbu. Jāatzīmē, ka tajos gadījumos, kad ir pamats uzskatīt, ka bezdarbnieka pabalsta saņēmējs ļaunprātīgi izmanto sociālās apdrošināšanas sistēmu, ir jāizmanto administratīvās metodes, ko paredz likums. Šim nolūkam ir nepieciešams paaugstināt Nodarbinātības valsts aģentūras kapacitāti un attīstīt tās piedāvāto darbā iekārtošanas pakalpojumu.

Izskatot priekšlikumus saīsināt bezdarbnieka pabalsta izmaksas laiku vai apmēru, ir jāņem vērā, ka šis pabalsts ir viens no pakalpojumiem, ar ko visspēcīgāk asociējas valsts sociālās apdrošināšanas iemaksu veikšanas nepieciešamība. Tā kā pensiju apdrošināšanai Latvijā ir alternatīva – trešais pensiju līmenis, kā arī ir iespējams apdrošināt veselību un dzīvību, tad bezdarbnieka pabalsta saņemšanas iespēja vidēja vecuma strādājošajam ir viens no reālākajiem motīviem veikt valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas. Saīsinot bezdarbnieku pabalsta izmaksas laiku un apjomu, motivācija veikt sociālās apdrošināšanas iemaksas tiktu samazināta vēl vairāk. Tāda valsts pārvaldes institūciju rīcība pastiprinātu bažas par sociālās drošības sistēmas efektivitāti Latvijā, kas ir viens no darbaspēka migrācijas iemesliem. Radot bažas par sociālo drošību Latvijā, iedzīvotājiem var paaugstināties motivācija braukt uz Rietumeiropu (Īriju), jo tur sociālā drošība ir augstāka.

Personu pēc bērna kopšanas atvaļinājuma iesaistīšanai darba tirgū ir nepieciešams attīstīt ārpusģimenes bērna aprūpes pakalpojumus. Galvenā vecāku ekonomiskās aktivitātes barjera ir mazu bērnu ārpusģimenes aprūpes iespēju trūkums – ja bērna vecākiem, kas vēlētos atgriezties darba tirgū, nav pieejama radnieku palīdzība, tad bērna aprūpei ir jāalgo aukle. Aukles algošana bērna aprūpei ir iespējama tikai tad, ja vecākiem ir pietiekami daudz līdzekļu aukles darba samaksai. Lai alternatīvie ārpusģimenes bērna aprūpes pakalpojumi būtu pieejamāki visiem vecākiem, vienkāršākais risinājums ir bērna kopšanas pabalsta izmaksas apmēra paaugstināšana par bērnu no viena līdz divu gadu vecumam.

Bērna kopšanas pabalsta lielums šobrīd ir nepietiekams aukles noalgošanai, kā rezultātā tam no vecākiem, kas izmanto bērna kopšanas atvaļinājumu un kura darba samaksa nav ievērojami lielāka par aukles darba algu, nav izdevīgi atgriezties darba tirgū. Paaugstinot bērna kopšanas pabalstu par bērnu no viena līdz diviem gadiem un kombinējot to ar mazu bērnu ārpusģimenes aprūpes iespēju dažādošanu, ir iespējams paaugstināt vecāku ekonomisko aktivitāti. Sociālie zinātnieki, analizējot daudzu valstu datus, ir norādījuši, ka gan sieviešu nodarbinātību, gan dzimstības pieaugumu stimulē vienlaicīga divu faktoru esamība. Pirmais faktors ir maternitātes un bērna kopšanas pabalsta atkarība no veiktajām sociālās apdrošināšanas iemaksām. Savukārt otrais faktors ir ārpusģimenes bērna aprūpes pakalpojumu pieejamība no bērna agra vecuma. Pirmais nosacījums Latvijā jau daļēji pastāv, un, kā rāda politikas plānošanas dokumenti, nākotnē

ir paredzēta pabalsta atkarības no sociālās apdrošināšanas iemaksām pastiprināšana, ieviešot vecāku pabalstu (kas strādājošajiem vecākiem daļēji aizvieto bērna kopšanas pabalstu). Otrā nosacījuma īstenošana šobrīd Latvijā ir apgrūtināta. Lai gan vairākos politikas plānošanas dokumentos ir paredzēta ārpusģimenes bērna aprūpes pakalpojumu attīstīšana, redzami rezultāti šobrīd nav sasniegti. Bērna kopšanas pabalsta paaugstināšana par bērnu no viena līdz diviem gadiem šobrīd ir uzskatāma par pagaidu risinājumu, mēģinot paaugstināt vecāku ekonomisko aktivitāti.

Pašvaldību sociālais pabalsts, kam ir vislielākā saistība ar nodarbinātību, ir garantētā minimālā ienākuma nodrošināšanas pabalsts. Tā saistība ar nodarbinātību ir nostiprināta likumā, paredzot līdzdarbības pasākumus pabalsta saņēmējam. Līdzdarbības pasākumu galvenais mērķis ir rosināt pabalsta saņēmēju uz aktivitātēm, kuras viņam ir reāli izdarāmas, un kuru rezultātā var uzlaboties viņa dzīves situācija kopumā, kā arī veicinātu nodarbinātību. Līdzdarbības pasākumu rezultativitāti būtiski ietekmē pašvaldības lielums un atrašanās vieta. Dažkārt līdzdarbības pasākumu rezultātā nestrādājošie iegūst pastāvīgu darbu vai trūcīgais nomaina darbu ar zemu atalgojumu pret labāk apmaksātu. Pozitīvi līdzdarbības rezultāti ir arī gadījumos, kad šo pasākumu ietvaros sociālā riska grupas pārstāvji apgūst jaunas zināšanas un darba prasmes apmācībuursos. Pēc tam, veiksmīgi tās izmantojot, viņi no pabalsta saņēmējiem kļūst par algota darba ņēmējiem.

Runājot par līdzdarbības pasākumiem, aktuāla problēma ir darba devēju ieinteresētības paaugstināšana pieņemt darbā personu, kas ilgstoši bijusi bez darba. Parasti darba devējiem ir jāsaskaras ar sociālās rehabilitācijas nepieciešamību, tāpēc viņu motivācija iesaistīties ir vērtējama kā salīdzinoši zema. Tātad ļoti aktuāla Latvijas problēma ir sociālās rehabilitācijas izdevumu (tajā skaitā, lai ārstētu dažāda veida atkarības, nodrošinātu mazturīgus iedzīvotājus ar normāliem sadzīves apstākļiem u.c.) piesaistīšana. Daļēji šīs problēmas var risināt un tiek risinātas ar pabalstiem, taču daļēji šīs problēmas varētu risināt paši uzņēmēji. Diemžēl šādi izdevumi netiek atzīti par komercsabiedrību izdevumiem, aprēķinot uzņēmumu ienākuma nodokli. Tāpēc ir ieteicams pārskatīt likuma Par uzņēmumu ienākuma nodokli 4. un 5. pantu normas, kurās ir definēti uzņēmumu ienākuma nodokļa aprēķinam neatzītie izdevumi (izdevumi sociālās infrastruktūras objektiem un darbinieku vajadzībām). Šim nolūkam ir nepieciešama Finanšu un Labklājības ministrijas, kā arī Nodarbinātības valsts aģentūras sadarbība, jo tieši pēdējā institūcija koordinē nodarbinātības veicināšanas pasākumu īstenošanu Latvijā. Lai minētais ieteikums dotu plānoto ieguvumu, uzņēmumu ienākuma nodokļa ierobežojumu samazinājumam ir jābūt ļoti precīzi definētam, jo pretējā gadījumā tiks veicināta izvairīšanās no nodokļu maksāšanas.

## I PĒTĪJUMA TEORĒTISKAIS IETVARŠ

### 1.1. Nodokļu un pabalstu sistēmas analīze nodarbinātības kontekstā: teorētiskie aspekti

Nodokļu un pabalstu sistēma ir katras valsts iedibinātās sociāli ekonomiskās politikas rezultāts. Prakse iekasēt nodokļus un piešķirt pabalstus ir attīstījusies vienlaikus ar priekšstatiem par valsti un tās pārvaldīšanu. Mūsdienās valsts pārvaldes galvenās funkcijas ir: iekšējās un ārējās kārtības (drošības) nodrošināšana, privāto aktivitāšu regulēšana un kontrole, stimulējot uzņēmējdarbību un investīcijas vai slāpējot videi kaitīgu darbību, pakalpojumu sniegšana (piemēram, vispārējā izglītība), ienākumu pārdale, sociālā apdrošināšana un sociālā palīdzība. Ienākumu pārdale, publiskie pakalpojumi, sociālā apdrošināšana un sociālā palīdzība ir funkcijas, kuras radītas, lai mazinātu dažādu sociālo grupu interešu sadursmi. Šīs funkcijas valsts īsteno, ieviešot un uzturot noteiktu nodokļu un pabalstu sistēmu, kura ir atkarīga arī no sociālo grupu spējas vienoties un valdošās politiskās domas, cik lielā mērā valsts pārvaldei ir jāiejaucas sabiedrības procesu vadīšanā. Tiek uzskatīts, ka, īstenojot šīs funkcijas, valstij ir jāvadās gan no taisnīguma, gan efektivitātes viedokļa. Taisnīgums šeit nozīmē garantēt iedzīvotājiem adekvātu sociālo aizsardzību un ienākumu nodrošināšanu, pasargājot viņus no nabadzības. Efektivitāte nozīmē izvairīšanos no iedzīvotāju ekonomisko aktivitāti bremzējošas politikas.

Aplikšana ar nodokļiem vienlaikus ir resursu iegūšanas instruments, lai valdība varētu izpildīt tai deleģētās (un augstāk pieminētās) funkcijas. Pastāv vairākas nodokļu klasifikācijas. Lietišķajā literatūrā biežāk lietotie ir, pirmkārt, dalījums pēc nodokļa tipa (t.i., tiešie, netiešie nodokļi un sociālās iemaksas), vai, otrkārt, dalījums pēc ekonomiskās funkcijas (t.i., patēriņa, darba un kapitāla nodokļi). Darba nodokļi ietver gan darba ņēmēja, gan darba devēja veiktās sociālās apdrošināšanas iemaksas un iedzīvotāju ienākuma nodokli. Tā kā ar iedzīvotāju ienākuma nodokli apliek ne tikai darba algu, bet arī pensijas un daļu pabalstu, tad darba nodokļus mēdz sadalīt vēl divās apakšgrupās – nodarbinātas personas darba (*employed labour*) un nenodarbinātas personas darba (*non-employed labour*) nodokļi. Kapitāla nodokļi ietver uzņēmumu ienākuma nodokli, kā arī nodokļus, ar kuriem apliek procentu ienākumus, dividendes un kapitāla pieaugumu (European Commission Directorate – General Taxation and Customs Union [EC DG TAXUD] 2004: 7, 11; EC DG TAXUD 2006: 382). Jāatzīmē, ka kapitāla pieauguma nodoklis var būt atsevišķs nodoklis vai īpaša sadaļa ienākuma nodokļos. Šādu ienākumu aplikšana ar nodokli ir viens no strīdīgākajiem jautājumiem: vieni uzskata, ka šis ienākums ir apliekams ar nodokli tāpat kā jebkurš cits ienākums, bet citi – ka šis ienākums vispār nav apliekams ar nodokli vai nodoklis ir uzliekams ar samazinātu likmi un/vai samazinātu bāzi. Visu veidu ienākuma (gan iedzīvotāju, gan uzņēmumu) nodokļi kopā tiek saukti par tiešajiem nodokļiem. Patēriņa nodokļi (pievienotās vērtības un akcīzes nodokļi) veido netiešo nodokļu grupu.

Analizējot nodarbinātību, tiek aplūkota darba tirgus institūciju funkcionēšana. Jēdziens „darba tirgus institūcijas” ietver darba nodokļus, pabalstus (it īpaši bezdarbnieka pabalstu), darba tirgus regulēšanas pakāpi un algu noteikšanas mehānismus, jo visi šie aspekti ietekmē gan uzņēmēja vēlēšanos piedāvāt darba vietas, gan indivīda vēlēšanos iesaistīties darba tirgū. Kaut arī, analizējot darba tirgu, lielākā uzmanība tiek pievērsta darba nodokļiem, tos nevar aplūkot pilnīgi atrauti no citiem nodokļiem.

Darba nodokļi tāpat kā jebkuri citi nodokļi rada atšķirību starp preces cenu tās pircējam un naudas summu, ko saņem piegādātājs. Šis nodokļu slogs pārveido ekonomisko uzvedību un ietekmē potenciālo darbaspēka piedāvājumu. Darbaspēka piedāvājums jeb potenciālo darba ņēmēju vēlēšanās strādāt ir atkarīga no indivīda izvēles starp viņa brīvā laika daudzumu un ienākumiem (gan no darba samaksas, gan no alternatīviem avotiem). Potenciālais darba ņēmējs ir bioloģiska un sociāla būtne, tāpēc nevar strādāt visu diennakti. Jebkurš cilvēks gūst labumu gan no ienākuma, gan no brīvā laika. Brīvais laiks tiek izmantots, lai apmierinātu citas personas vajadzības (piemēram, bioloģiskās, sociālās, pašrealizācijas vajadzības). Ja indivīds nestrādā, tad viņam nav darba ienākumu, taču, pastāvot mūsdienu sociālās drošības sistēmai, ir iespējams iegūt ienākumus no alternatīviem avotiem (piemēram, pabalstiem). Novērtējot brīvo laiku, jāņem vērā darba samaksa. Lai iegūtu ienākumus un ar tiem saistītās patēriņa iespējas, vairumam cilvēku ir jāstrādā. Jo vairāk stundu indivīds strādās, jo lielākiem jābūt viņa ienākumiem. Strādājošais aizvieto brīvo laiku ar darba laiku, un noteicošais būs aizvietošanas efekts. Ienākumiem pieaugot, palielinās brīvā laika nozīme, un darbaspēka piedāvājums – samazinās. Šeit darbojas ienākuma efekts. Izvēloties starp brīvo laiku un ienākumu, darbojas abi minētie efekti (Sachs, Larrain 1993: 44-76, 504-5; Rosen 1995: 399-410; Silberberg, Weng 2001: 299-300).

Kopumā potenciālo indivīda izvēli strādāt var raksturot ar šādu piemēru. Nestrādājošs indivīds, kuram gadā ir 365 dienas brīva laika, gūst ienākumus pabalsta apmērā. Mūsdienās vairumam iedzīvotāju pabalsti ir pieejami, papildoties zināmiem apstākļiem, kuri ir noteikti normatīvajos aktos. Ja indivīds sāk strādāt kaut dažas stundas, samazinās viņa brīvais laiks, taču pieaug ieņēmumi un pirk spēja, tātad paplašinās personas iespējas realizēt savas vajadzības. Kamēr indivīds strādā nelielu stundu skaitu, viņam bieži vien joprojām ir pieejami noteikti pabalsti. Piemēram, vecāki ar maziem bērniem var strādāt, un viņiem var tikt izmaksāts bērna kopšanas pabalsts. Strādājot vairāk stundu un saņemot lielāku darba algu, indivīds kādā brīdī zaudē iespēju saņemt sociālo palīdzību, jo viņa kopējie ienākumi ir pieauguši vai arī viņš vairs neatbilst tiem kritērijiem, atbilstoši kuriem tiek piešķirtas tiesības saņemt pabalstu. Praksē šī situācija visbiežāk rodas tad, ja indivīds ir sezonas vai nepilna laika darbinieks. Cits piemērs ir gadījums, ja strādājošais, kura zemā darba samaksa deva viņam tiesības saņemt kādu pabalstu trūcīgām personām, ir atradis citu darba vietu ar lielāku algu, kā rezultātā, pieaugot ienākumiem, pabalsts vairs netiek piešķirts.

Ja indivīds vairs nesaņem pabalstu, ir svarīgi, lai rastos motivācija strādāt vairāk, iegūstot vēlamus ienākumus. Šo motivāciju rada situācija, ja pabalsta apmērs, salīdzinot ar ienākumiem no darba, ir jūtami mazāks. Strādājot vairāk, indivīda neto ienākumi (jeb ienākumi „uz rokas”) var pieaugt tikpat strauji kā viņa bruto (jeb aprēķinātie) ienākumi, taču tas ir atkarīgs no darba nodokļiem, ar kuriem tiek aplikta darba samaksa. Kopumā ienākumu pieaugumu iespējams panākt dažādi. Viena iespēja ir strādāt pilnu darba laiku un, iespējams, arī virsstundas, īpaši, ja pēdējo apmaksā ir dāsnāka par normālā darba laika samaksu. Otra iespēja ir paaugstināt kvalifikāciju un darba ražīgumu, t.i., spējot tā paša darba laika ietvaros izdarīt un nopelnīt vairāk. Tomēr, ja valstī darbojas progresīvā iedzīvotāju ienākuma nodokļa sistēma, tad, sasniedzot noteiktu (katrā valstī citu) ienākumu punktu, tīrais ieguvums no iespējamā darba laika pieauguma ir mazāks. Tā ir kritiskā robeža, kurā, novērtējot ienākumus un brīvo laiku, indivīds var izlemt vairāk stundu nestrādāt.

Progresīvais iedzīvotāju ienākuma nodoklis ir ieviests daudzās rietumu valstīs galvenokārt tāpēc, lai nodrošinātu taisnīguma principu. Tiek uzskatīts, ka indivīdi ar augstākiem ienākumiem lielākā mērā izmanto sabiedriskos pakalpojumus, piemēram, tiesībsargājošo institūciju darbu, un tāpēc ir taisnīgi, ka šī sociālā grupa iegulda vairāk savu ienākumu šo pakalpojumu uzturēšanai. Tāpat tiek

norādīts, ka, pastāvot vienotām nodokļu likmēm visām sociālajām grupām, kopējā nodokļu nasta, ko veido tiešo un netiešo nodokļu sloga summa, samazinās, pieaugot iedzīvotāju ienākumiem. Situācijas izlīdzināšanai, lai visām personu grupām neatkarīgi no ienākuma nodokļu nasta būtu vienāda, ir iespējami trīs risinājumi – progresīvais ienākuma nodoklis (tiešais nodoklis), netiešo (patēriņa) nodokļu sloga diferencēšana vai abi minētie varianti kopā. Progresīvais iedzīvotāju ienākuma nodoklis paredz, ka augstāki personas ienākumi tiek aplikti ar lielāku nodokļa likmi, un veidi, kā šis mehānisms tiek praktiski īstenots, ir visai dažādi. Piemēram, katrā Rietumeiropas valstī progresīvā iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmes un ienākuma sliekšņi, no kuriem tiek piemērota paaugstināta likme, ir atšķirīgi. Progresīvā iedzīvotāju ienākuma nodokļa ietekme uz nodarbinātību un ekonomisko izaugsmi tiek vērtēta dažādi. Tiek norādīts, ka, no vienas puses, progresīvais iedzīvotāju ienākuma nodoklis bremzē ekonomisko attīstību, jo bremzē indivīda vēlēšanos paaugstināt savus ienākumus, taču, no otras puses, tas veicina zemāk atalgotu strādājošo iesaistīšanos darba tirgū.

Pieprasījumu pēc darbaspēka nosaka uzņēmuma rīcība, lai iegūtu maksimālo peļņu, un tādējādi tas ir atkarīgs no kopējām darbaspēka izmaksām (to veido bruto darba alga un darba devēja sociālo apdrošināšanas iemaksu un citu ar darbaspēku saistīto maksājumu summa). Darba nodokļi, paaugstinot darbaspēka izmaksas, samazina darbaspēka pieprasījumu un nodarbinātību (Sachs, Larrain 1993: 44-76; McConnell, Brue, Macpherson 1999: 87-136). Tas tāpēc, ka, paaugstinoties darbaspēka izmaksām, uzņēmums par to pašu budžetu spēj algot mazāk strādājošo. Nākotnē, apsverot paplašināšanos, darbaspēka izmaksas nosaka, cik daudz jaunu darbinieku par noteiktu papildu budžeta apmēru ir iespējams noalgot. Darba nodokļu ietekmes apmērs ir atkarīgs no darba pieprasījuma elastības. Tomēr praksē darbaspēka pieprasījums un piedāvājums mijiedarbojas, kā rezultātā abas puses nosaka nodokļu faktisko ietekmi. Pakāpe, kādā nodokļu paaugstināšana pāriet uz darbaspēka izmaksām, ir atkarīga arī no algu elastības pakāpes gan no darbaspēka pieprasījuma, gan no darbaspēka piedāvājuma puses. Elastības aprēķināšanā iekļautie indikatori dažādos pētījumos atšķiras, kā arī tiek norādīts, ka atšķirīga ir dažādu sociālo grupu reakcija uz nodokļu sistēmas reformām.

Pabalstu sistēma ir atkarīga no valsts sociālās politikas, kuras mērķis ir apdrošināt sabiedrības locekļus sociālo risku gadījumiem (Esping-Andersen 1999: 32). Risks ir situācija, kurā ienākuma, veselības u.c. eksistencei nepieciešamo resursu pieejamība mainās, tai skaitā, ir iespējams to īslaicīgs vai ilglaicīgs zaudējums, kā rezultātā ir apdraudētas indivīda iespējas apmierināt viņa pamatvajadzības pēc pārtikas, mājokļa, drošības u.c. Sociālo risku izplatība variē atkarībā no sociālās grupas, dzimuma, vecuma un citiem indivīdu un viņa ģimeni raksturojošiem parametriem. Individuāls personas risks kļūst par sociālu risku trīs iemeslu dēļ. Pirmkārt, tas notiek gadījumos, kad atsevišķa indivīda liktenis nes kolektīvas sekas, t.i., atstāj iespaidu uz apkārtējiem, tieši neiesaistītiem sabiedrības locekļiem. Otrkārt, risks kļūst sociāls tāpēc, ka tas piesaista sabiedrības uzmanību. Treškārt, risks ir uzskatāms par sociālu, ja atsevišķs indivīds nespēj kontrolēt tā cēloni (Esping-Andersen 1999: 37), piemēram, bezdarbs ir atkarīgs ne tikai no personas vēlēšanās vai nevēlēšanās iesaistīties darba tirgū, bet arī no ekonomiskās situācijas valstī (un arī reģionā).

Valsts, ģimene un brīvais tirgus (jeb privātais sektors) ir trīs iespējamie sociālo risku mazināšanas resursi. Valsts labklājības modelis (*welfare regime*) ir kombinēts, savstarpēji saistīts veids, kurā indivīdu labklājība tiek nodrošināta, sadalot aprūpes pienākumus starp sabiedrisko sektoru, privāto sektoru un ģimeni (Esping-Andersen 1999: 33-5). Šie trīs resursi pārstāv radikāli atšķirīgus riska vadīšanas (*management*) principus. Ģimenē dominē resursu apmaiņas metode,

kurai nav noteikti jābūt pilnīgi „līdztiesīgai” pēc sava rakstura (Esping-Andersen 1999: 35). Privātajā sektorā valda finanšu sadales metode. Valsts loma sociālo risku mazināšanā vai indivīdu kopuma, kurus varētu uzskatīt par aizsargājamiem, noteikšanā var būt minimāla vai, tieši pretēji, visaptveroša. Valsts pielieto autoritāru resursu pārdalīšanas metodi (Esping-Andersen 1999: 33, 36). Eksistējošie labklājības nodrošināšanas modeļi ir radušies, lai rūpētos par vēsturiski specifisku sociālo risku struktūru, ņemot vērā dominējošo ģimenes struktūru un darba tirgus uzvedību (Esping-Andersen 1999: 33).

Neatkarīgi no augstāk minētajiem iemesliem, eksistē sociālās grupas (*class*), dzīves cikla (*life-course*) vai starppaaudžu (*intergenerational*) riski (Esping-Andersen 1999: 40). Sociālās grupas risks ir tāds, kura iestāšanās varbūtība noteiktā iedzīvotāju kopā ir augstāka nekā citā. Piemēram, iespēja iegūt savainojumus darbā būvdarbu strādniekiem ir augstāka kā biroja darbiniekiem. Minētajā piemērā sociālā grupa tiek noteikta pēc indivīda profesionālās piederības. Stratai, kurai riska varbūtība ir augstāka, ir grūtāk iegūt tam atbilstošu apdrošināšanu brīvajā tirgū (privātajā sektorā), savukārt ģimeni nevar uzskatīt par efektīvu riska apdrošināšanas alternatīvu tās ierobežoto resursu dēļ. Veids, kādā valsts pārvalda riska nevienlīdzību, vienlaikus ir arī solidaritātes un sociālās stratifikācijas politika (Esping-Andersen 1999: 40). Valsts var noteikt papildus apdrošināšanas pabalstus gadījumiem, kad sociālā riska iestāšanās varbūtība ir augstāka.

Sociālie riski ir nevienmērīgi sadalīti arī indivīda dzīves cikla laikā. Piemēram, nabadzības varbūtība ir augstāka bērnībā (īpaši lielās ģimenēs) un vecumdienās (samazinoties ienākumiem). Tradicionāli ģimene ir bijusi galvenais resurss dzīves cikla risku mazināšanai. Arī privātais sektors var līdzdarboties šī riska mazināšanā, piedāvājot dzīvības apdrošināšanu un privātos pensiju uzkrājumus. Valsts visbiežāk iesaistās dzīves cikla risku novēršanā, piešķirot dažādus ģimenes pabalstus un pārvaldot pensiju sistēmu (Esping-Andersen 1999: 41).

Kad sociālās grupas risks tiek pārnests uz nākamo paaudzi, tas kļūst par starppaaudžu risku. Piemēram, nabadzība ir vienkārši pārmantojama problēma. Jau sākotnēji mantotais neizdevīgais stāvoklis ir par pamatu sociālā kapitāla nevienlīdzībai. Šāda nevienlīdzība rodas ģimenē, tā tiek pastiprināta, cilvēkam iesaistoties tirgū, un tāpēc starppaaudžu riskus ir iespējams samazināt tikai tad, kad valsts aktīvi iesaistās dzīves iespēju pārdalīšanā, piedāvājot bezmaksas vispārējo izglītību un dažādas sociālā atbalsta programmas (Esping-Andersen 1999: 42).

Analizējot sociālo pabalstu sistēmu, tā tiek apskatīta no sociālo risku mazināšanas viedokļa. Papildus tam ONVNPS pētījuma ietvaros pabalstu sistēmu ir svarīgi aplūkot kopā ar tās ietekmi uz indivīda vēlēšanos iesaistīties darba tirgū. Šim nolūkam labi noder G.Espinga-Andersena (*Gøsta Esping-Andersen*) labklājības modeļu (*welfare regime*) tipoloģija, kas ir izveidota, ņemot vērā gan vēsturiskos, gan politiskos, gan ekonomiskos faktorus. Tā ir būvēta, analizējot nodarbinātību un sociālās drošības institūcijas, kā arī valsts, brīvā tirgus un ģimenes iesaistīšanās pakāpi labklājības nodrošināšanā (Aidukaite 2004: 58).

Kā minēts iepriekš, sociālos riskus var samazināt ar valsts, ģimenes vai brīvā tirgus palīdzību. Sākotnēji indivīds bija „tirgus prece”, kas savu tiro „patēriņa priekšmeta” (preces) statusu zaudēja tad, kad tika ieviestas mūsdienu sociālās tiesības (šī procesa apzīmēšanai G.Espings-Andersens lieto jēdzienu „*de-commodification*”). Tas notika, kad noteikti sociālie pakalpojumi tika padarīti par indivīda tiesību jautājumu un kad persona varēja iegūt iztiku, neiesaistoties brīvajā tirgū (Esping-Andersen 1990: 21-2). Autors norāda, ka sociālās palīdzības vai sociālās



apdrošināšanas pastāvēšana uzreiz nenozīmē, ka indivīda „preces statuss” ir zaudēts vai vismaz ievērojami samazināts. Piemēram, pabalsti, testējot ienākumus (*means-tested*), rada drošību, taču, ja pabalsts ir zems un asociējas ar sociālo stigmatu, tad pabalstu sistēma spiež piedalīties tirgū un indivīda preces statuss nav zaudēts (Esping-Andersen 1990: 22). Samazinoties personas tirgus preces statusam, pieaug strādājošā rīcības un lēmumu pieņemšanas brīvība, un tiek vājināta absolūtā darba devēja vara. Šī iemesla dēļ darba devēji vienmēr pretojas pasākumiem, kas mazina strādājošā atkarību no brīvā tirgus (Esping-Andersen 1990: 22).

G.Espings-Andersens, izstrādājot labklājības modeļu tipus, ir ņēmis vērā, cik lielā mērā mūsdienu labklājības valstīs ir nodrošināti pasākumi, kas samazina strādājošo tirgus preces statusu, un kāda ir ģimenes loma sociālo risku mazināšanā. Ģimenes loma samazinās, ja valsts vai brīvais tirgus piedāvā alternatīvus aprūpes pakalpojumus, kas ir priekšnoteikums tam, lai sievietes varētu iesaistīties darba tirgū (Esping-Andersen 1999: 51). Iespējamie alternatīvie pakalpojumi, kas samazina ģimenes rūpu slogu, ir bērnu pieskatīšanas, dzīves vietas vai mājas aprūpes pakalpojumi. Lai atbalsts būtu jūtams, lielāka loma šo pakalpojumu piedāvāšanā ir jāuzņemas valstij, jo privātā kapitāla piesaistīšanas iespējas ir ierobežotas. Valstīs, kur darba nodokļi ir augsti un darba samaksas struktūra ir samērā vienlīdzīga (tā ir vairumā Eiropas Savienības dalībvalstu), aprūpes pakalpojumu izmaksas ir salīdzinoši augstas, kā rezultātā to pieprasījums ir ierobežots. Tur, kur ir lielāka ienākumu nevienlīdzība (piemēram, ASV), šo pakalpojumu tirgus ir plašāks (Esping-Andersen 1999: 56). Papildus tam valstij ir pieejams plašāks atbalsta veidu spektrs. Tie var būt gan nodokļu atvieglojumi un ģimeņu pabalsti, gan bērnu un vecāku cilvēku aprūpes pakalpojumu izplatība.

Analizējot visus augstāk minētos komponentus, G.Espings-Andersens ir sadalījis labklājības valstis trīs grupās. Katra valsts atbilst vienam – liberālam, konservatīvi korporatīvam vai sociāli demokrātiskam – tipam (Esping-Andersen 1999: 74). Liberālajam labklājības modelim ir raksturīga minimāla valsts un būtiska brīvā tirgus loma (tiek veicināta privātā pensiju sistēma un veselības aprūpe). Šajā gadījumā tiek pielietota šaura sociālo risku definīcija, un valsts atbalsts tiek novirzīts tikai „slikto risku” mazināšanai (piemēram, ienākumu testēti pabalsti mazturīgajiem). Liberālais modelis ir raksturīgs anglosakšu valstīm, tomēr arī to starpā iespējamās variācijas. Piemēram, Lielbritānija, kas sākotnēji attīstījās pēc sociāldemokrātiskā modeļa parauga, šobrīd atbilst liberālajai pieejai (Esping-Andersen 1990: 26; Esping-Andersen 1999: 74-5, 87). Sociāldemokrātiskajam labklājības modelim ir raksturīga zema strādājošā atkarība no tirgus un visas sociālās grupas aptveroša risku pārvaldīšana. Tomēr universāla pieeja noteiktos jautājumos ir raksturīga arī valstīm, kuras atbilst citiem labklājības modeļiem (Esping-Andersen 1999: 78-9). Sociāldemokrātiskais modelis ir raksturīgs Ziemeļeiropas valstīm, tipiskākais tā piemērs ir Zviedrija. Kontinentālās Eiropas valstīs pieder pie konservatīvi korporatīvā modeļa, kur labklājības politiku spēcīgi ietekmē kristīgo demokrātu un konservatīvo spēku koalīcijas. Šajā modelī akcents tiek likts uz obligāto sociālo apdrošināšanu, kuru papildina nelielas palīdzības programmas sociālajām grupām, kuras nav nodarbinātas. Pastāvot sociālajai apdrošināšanai, tīri privātā apdrošināšana šajā gadījumā ir mazattīstīta (Esping-Andersen 1999: 81-3). Vienlaikus tiek atbalstīts tradicionālais ģimenes modelis – valda ideja, ka vecāki ir atbildīgi par saviem bērniem, ja viņiem ir vajadzīga kāda palīdzība, un otrādi. Tātad konservatīvi korporatīvajā modelī liela loma sociālo risku mazināšanā ir piešķirta arī ģimenei, un jebkādi bērnu aprūpes un līdzīgi pakalpojumi ģimenēm ir mazattīstīti (Esping-Andersen 1990: 27).

Apkopojot G.Espinga-Andersena idejas, liberālajam modelim raksturīgi sociālie pabalsti, testējot ienākumus, un privātā apdrošināšana, sociāldemokrātiskajam – universāli un dāsni pabalsti,

konservatīvi korporatīvajam – sociālās apdrošināšanas pabalsti, kas atkarīgi no darba ieguldījuma. Katram labklājības modelim raksturīgāko īpašību kopsavilkums ir attēlots 1. tabulā. Aplūkojot tabulu, jāņem vērā, ka G. Espings-Andersens sociālo politiku analizēja pagājušā gadsimta 90. gadu vidū, autors aplūko sociālās politikas vēsturisko attīstību, un mūsdienu apstākļos, īpaši pēdējo gadu laikā, viedoklis par vēlamo labklājības nodrošināšanas modeli un sociālo risku samazināšanas resursu lomu ir mainījies. Jāatceras, ka tabulā minētie modeļi ir idealizēti. Sociālās politikas veidotāji saskaras gan ar politiska, gan ekonomiska rakstura šķēršļiem, kas ierobežo viņu iespējas ievērot visus principus un noved pie kompromisa risinājumiem un sākotnējam modelim neraksturīgu pakalpojumu ieviešanas, mazinot atšķirības modeļu starpā.

**1. tabula. Labklājības modeļus raksturojošās īpašības**

	Liberālais modelis	Sociāldemokrātiskais modelis	Konservatīvais modelis
Ģimenes loma	Minimāla	Minimāla	Galvenā
Brīvā tirgus/ privātā sektora loma	Galvenā	Minimāla	Minimāla
Valsts/ sabiedriskā sektora loma	Minimāla	Galvenā	Sekundāra, pakārtota
Labklājības valsts:			
Dominējošais solidaritātes veids	Individuālisms	Universālisms	Piederība grupai
Dominējošā solidaritātes vieta	Brīvais tirgus	Valsts	Ģimene
Strādājošā „preces” statusa samazināšanas pakāpe	Minimāla	Maksimāla	Vidēja
Raksturīgākie piemēri	ASV	Zviedrija	Vācija, Itālija

Avots: Esping-Andersen 1999: 85

Pielietojot G.Espinga-Andersena tipoloģiju, Jolanta Aidukaite (*Jolanta Aidukaite*) analizēja trīs Baltijas valstu sociālās drošības sistēmas. Aplūkojot gan sociālās apdrošināšanas, gan valsts sociālos pabalstus (pensijas, bezdarba, slimības, maternitātes un bērna kopšanas pabalstus, kā arī pabalstus ģimenēm ar bērniem), J.Aidukaite secināja, ka sociālās drošības sistēmas trīs Baltijas valstīs ir līdzīgas, neskatoties uz atšķirībām, kuras tiktu novērotas, aplūkojot katru valsti detalizēti (Aidukaite 2004: 84). Kopumā visu trīs Baltijas valstu sociālās drošības sistēmas satur gan konservatīvi korporatīvo, gan liberālo labklājības modeļu elementus (Aidukaite 2004: 83). Visaptverošu (universālu) un apdrošināšanā balstītu pabalstu, no vienas puses, un fondēto pensiju pieaugošā nozīme, no otras puses, apgrūtina šo valstu klasificēšanu pēc G.Espinga-Andersena sistēmas.

Vadoties pēc G.Espinga-Andersena kritērijiem, J.Aidukaite norāda, ka Baltijas valstīs darbaspēks lielā mērā ir atkarīgs no brīvā tirgus, citiem vārdiem sakot, darbaspēks ir tirgus „prece” (*commodified*), kas raksturīgi liberālajam modelim. Autore secina: kaut arī eksistē daudzas programmas, kuras paredzētas indivīdu pasargāšanai no sociālajiem riskiem, pabalstu līmenis Baltijas valstīs ir relatīvi zems, kas nozīmē, ka indivīdiem ir jāpaļaujas galvenokārt uz savām iespējām brīvajā tirgū vai ģimenes, nevis uz valsts atbalstu (Aidukaite 2004: 83). Tādējādi, pat ja valsts atbalsts ir samērā plašs un aptver visu sabiedrību, liela loma sociālo risku samazināšanā ir indivīda iespējai pirkt privātā sektora piedāvātos pakalpojumus un ģimenes iespējām atbalstīt nelabvēlīgā situācijā nonākušu tās locekli (Aidukaite 2004: 83-84). Darbaspēka relatīvi augstās atkarības no brīvā tirgus rezultāts ir ienākumu nevienlīdzības pieaugums trīs Baltijas valstīs (Aidukaite 2004: 84).

Runājot par pabalstiem ģimenēm ar bērniem, J. Aidukaite norāda, ka Latvijā un Igaunijā ģimeņu atbalsta sistēmai ir raksturīga solidaritāte un universālisms. Papildus tam Igaunijā tiek attīstīti arī sociālie pakalpojumi, lai palīdzētu apvienot darba un ģimenes dzīvi (Aidukaite 2004: 45). Autore atzīmē, ka gan Latvijas, gan jo īpaši Igaunijas ģimenes atbalsta politiku ietekmē starpvalstu kontakti, kā rezultātā šeit ir saskatāma līdzība ar sociāldemokrātisko Skandināvijas valstu ģimeņu atbalsta politiku (Aidukaite 2004: 45). J. Aidukaite secina, ka Baltijas valstis ir grūti klasificēt pēc eksistējošiem rietumvalstu ģimeņu atbalsta modeļiem. Tām drīzāk ir raksturīga post-sociālistiska ģimenes politika, kura ir līdzīga no brīvā tirgus atkarīgai (liberālai) ģimenes politikai (Aidukaite 2004: 46). Lai gan valsts mēģina aktīvi regulēt ģimenes dzīvi (raksturīgs sociāldemokrātiskajam modelim), pabalstu līmenis ir relatīvi zems (raksturīgs liberālajam modelim), kā rezultātā gan brīvajam tirgum, gan ģimenei (radiniekiem) ir būtiska loma ģimenes dzīves saskaņošanā un sociālo risku mazināšanā (Aidukaite 2004: 46).

Jāatzīmē, ka Latvijas labklājības sistēmas izveidi lielā mērā ietekmējušas neolibērālās, kā arī korporatīvi konservatīvās modeļa idejas, uzsverot indivīda nodarbinātību un tās rezultātus. Iepriekš minētajā J. Aidukaite analizē darba ieguldījuma nozīmi ir piešķirts maz uzmanības. Neolibērālistiskā pieeja sociālās drošības problēmu risināšanā nostiprinājās pagājušā gadsimta 90. gados, arvien lielāku nozīmi piešķirot indivīda paša atbildībai par savas dzīves apstākļiem. Šīs skolas pārstāvji uzskata, ka universalitātes princips noskaņo indivīdu atkarībai no valsts aizsardzības pret visiem dzīves riskiem, līdz ar to mazinot vēlēšanos un spēju pašam pārvarēt dzīves grūtības. Sabiedrības novecošanās problēma, kas ir viens no iemesliem, kāpēc Eiropas Savienībā īpaša uzmanība tiek pievērsta nodarbinātības veicināšanai, padarīs neizbēgamu nepieciešamību sniegt sociālo palīdzību tikai tiem sabiedrības locekļiem, kurus sociālie riski apdraud visvairāk.

Mūsdienās, debatējot par labklājības valsti, daudz uzmanības tiek atvēlēts optimālai darba tirgus regulēšanai. Ir plaši izplatīts uzskats, ka pārmērīgi stingri likumi veicina bezdarbu un lēnu darba vietu pieaugumu. Šo debašu satura atspoguļojums ir nākamās nodaļas mērķis. Runājot par pabalstu sistēmas ietekmi uz darba tirgu, būtiski ir atrast kompromisu starp diviem kritērijiem – taisnīgumu un efektivitāti, tāpēc īpaša uzmanība tiek pievērsta bezdarbnieka, maternitātes, bērna kopšanas un ģimenes pabalstiem kopumā, jo tie ir biežāk pieejamie alternatīvie ienākumu resursi. Retāk uzmanība tiek pievērsta citam aspektam – kā rāda pētījumu dati, tad noteikti nodokļu sistēmas elementi var bremsēt indivīdu iesaistīšanos darba tirgū. Turpinājumā tiks pārstāstīti būtiskākie argumenti un pētījumu dati, kas rāda nodokļu un pabalstu sistēmas efektu uz nodarbinātību.

## 1.2. Nodokļu un pabalstu sistēmas empīriskais novērtējums

Pirmais šīs nodaļas mērķis ir aplūkot līdz šim Latvijā veiktos pētījumus par nodarbinātību un tās saistību ar valsti pastāvošo nodokļu un pabalstu sistēmu un tās darbības vērtējumu. Otrais šīs nodaļas mērķis ir aplūkot citu, arī Latvijai līdzīgu valstu pieredzi – proti, pētījumus, kas palīdzētu izveidot ONVNPS pētījuma programmu, parādīt, kādi kritēriji ir svarīgi, vērtējot nodokļu un pabalstu sistēmas ietekmi uz nodarbinātību, un parādīt rīcībpolitikas daudzveidību Eiropas Savienības dalībvalstīs.

Līdz šim eksistējošā nodokļu un pabalstu sistēma Latvijā ir pētīta salīdzinoši maz un iegūtā informācija kvalitatīvi ir samērā dažāda. Pirmkārt, ir pieejami Centrālās statistikas pārvaldes statistiskie apkopojumi par noteiktu parādību izplatību: strādājošo iedzīvotāju, bezdarbnieku u.c. iedzīvotāju

grupu skaits, iedzīvotāju iztikas līdzekļu (ienākumu) avoti, dažādu sociālās apdrošināšanas, valsts sociālo un pašvaldību pabalstu saņēmēju skaits un pabalstu vidējais apmērs. Attiecībā uz nodokļiem, CSP piedāvā informāciju par valsts kopbudžeta ieņēmumiem sadalījumā pa ieņēmumu veidiem un tiem līdzīgus datus. Statistikas pārskati ir pieejami drukātās brošūrās un CSP interneta mājas lapā. Statistikas datu dinamikas plašāki apskati valsts attīstības kontekstā ir atrodamī arī Latvijas zinātnieku rakstu krājumos. Otrkārt, ir veiktas vairākas vispārīgas sabiedriskās domas aptaujas par attieksmi pret nodokļiem un to maksāšanu, kā arī zināšanām par valsts sociālās apdrošināšanas sistēmu, kurām kopumā ir raksturīga zema abstrakcijas pakāpe. Šī informācija ir atspoguļota primāro datu tabulu un grafisko attēlu veidā, tās bieži ir sagatavotas bez pētnieka interpretācijas un statistiskās analīzes. Treškārt, ir veikti atsevišķi detalizētāki pētījumi, aplūkojot dažādus uzņēmējdarbības vides aspektus (piemēram, Pasaules Bankas un Latvijas investīciju attīstības aģentūras koordinētie pētījumi), noteiktu pabalstu efektivitāti (galvenokārt par bērnu kopšanas pabalstu) u.c. Daži no šiem pētījumiem tiek veikti atkārtoti – pēdējo reizi datu vākšana notika 2005. gada nogalē vai 2006. gadā, t.i., vienlaicīgi ar ONVNPS pētījuma īstenošanu. Liela daļa šo pētījumu, īpaši pēdējos gados veiktie, ir publiski pieejami pasūtītāju interneta mājas lapās vai Valsts kancelejas uzturētajā pētījumu un publikāciju datu bāzē. Ievērojot objektīvos ierobežojumus (aptaujas mērķa grupa, jautājumu formulējumi, mērījumu skalas, datu vākšanas laiks u.c.), augstāk minētie dati tiks izmantoti atsevišķu parādību ilustrēšanai turpmākajā ONVNPS pētījuma pārskatā. Ceturtkārt, ir izstrādāti arī vairāki drīzāk teorētiski, nevis praktiski pētījumi doktora disertāciju ietvaros (piemēram, Jurušs 1999; Orehova 2001).

Apkopojot augstāk minēto, redzams, ka pētījumi par nodokļu un pabalstu sistēmu Latvijā līdz šim bijuši samērā vispārīgi, to ietvaros biežāk ir aprakstīti mērķa grupu subjektīvie viedokļi, nevis analizēta noteiktu pabalstu vai nodokļu atvieglojumu un attaisnoto izdevumu ietekme uz iedzīvotāju ekonomisko aktivitāti un darba motivāciju.

Runājot par ārvalstīs veiktiem pētījumiem, arī tos varētu sadalīt vairākās grupās. Ir pieejamas apjomīgas publikācijas, kur ārvalstu un Latvijas nodokļu un pabalstu sistēmas tiek analizētas, balstoties kādā teorētiskajā pieejā, un šim nolūkam ir veikti vairāki empīriski pētījumi (secinājumiem piemīt augsta abstrakcijas pakāpe – sk. pētījuma pārskata 1.1. nodaļā). Vienlaikus lietišķus un analītiskus starpvalstu pārskatus par nodarbinātības veicināšanas programmu efektivitāti regulāri publicē Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija (*Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD*). Tāpat ir pieejama rinda senāku un jaunāku citu valstu lietišķo pētījumu, kas veltīti kāda nodokļu vai pabalstu aspekta izpētei, ieskaitot no darba motivācijas veicināšanas viedokļa. Izklāstam ir atlasīti daži apskati, kuri, pirmkārt, rāda Latvijas nodokļu un pabalstu sistēmu, salīdzinot ar citām valstīm, un, otrkārt, informē par būtiskiem pēdējo gadu atklājumiem, kas iegūti, analizējot Eiropas Savienības dalībvalstis. Atlasītie pētījumi ir labs materiāls, lai izvirzītu hipotēzes par Latvijas darba nodokļu un sociālās politikas atbilstību valsts nodarbinātības veicināšanas mērķim. Specifiskāki, noteiktu aspektu aprakstoši dati un secinājumi, kas noderētu praktisku rekomendāciju attīstībai, ir iekļauti arī turpmākajā ONVNPS pētījuma pārskatā atbilstoši nodaļas tēmai.

Sadalot ONVNPS pētījumam noderīgos datus tematiskās daļās, pirmā grupa, kas būtu jāapskata, ir Latvijas un ārvalstu uzņēmējdarbības attīstības tendenču salīdzinājums. Balstoties uz Uzņēmējdarbības globālā monitoringa (*Global Entrepreneurship Monitor, GEM*) datiem, Latviju var raksturot kā valsti ar vidēji zemu uzņēmējdarbības aktivitātes līmeni. 2005.gadā Latvijā bija aptuveni 100 000 agrīnas stadijas uzņēmēji, kas sastāda apmēram 6,6% no iedzīvotājiem

18 – 64 gadu vecumā (Rīgas Ekonomikas augstskola (REA), Baltijas starptautiskais ekonomikas politikas studiju centrs (BICEPS), TeliaSonera Institūts REA 2006: 9). Agrīnas stadijas uzņēmēja definīcija, kas tiek lietota Uzņēmējdarbības globālajā monitoringā, iekļauj divas uzņēmēju grupas. Pirmkārt, tie ir topošie uzņēmēji – indivīdi 18 – 64 gadu vecumā, kas pēdējā gada laikā veica kādas konkrētas darbības, lai uzsāktu jaunu, viņiem piederošu uzņēmējdarbību. Otrkārt, tie ir jaunu firmu īpašnieki-vadītāji, kas darbojušies mazāk par 3,5 gadiem. Apmēram 60% no visiem agrīnās stadijas uzņēmējiem Latvijā 2005.gadā bija topošie uzņēmēji. Uzņēmējdarbības globālā monitoringa dati rāda, ka lielāka agrīnās stadijas uzņēmējdarbība ir Īrijā (9,8%), ASV (12,4%) un Ķīnā (13,7%). Jāatzīmē, ka agrīnās stadijas uzņēmējdarbības aktivitāte Latvijā ir augstāka par vairumu citu Eiropas Savienības dalībvalstu, tomēr Igaunija un Lietuva šajā pārskatā nav iekļautas, tāpēc trīs Baltijas valstu datus šādā griezumā salīdzināt nav iespējams. Cita uzņēmumu grupa ir tā, kas jau ir darbojusies ilgāku laiku, un tos var uzskatīt par nobriedušiem uzņēmumiem. Šajā kategorijā tiek ieskaitīti tādi darba devēji, kas ir darbojušies un izmaksājuši algas saviem darbiniekiem ilgāk par 3,5 gadiem. Salīdzinot ar citām valstīm, Latvijas nobriedušo uzņēmumu izplatības koeficients ir samērā zems – 5,0%. Tas ir mazāks par vairumu citu Eiropas Savienības dalībvalstu datiem – piemēram, Somijā nobriedušo uzņēmumu īpatsvars bija 8,6%, Īrijā – 8,1%, Slovēnijā – 6,3%. Zemāks nobriedušo uzņēmumu īpašnieku rādītājs nekā Latvijā ir Dānijā – 4,4%, Vācijā – 4,2%, Austrijā – 3,8% un Ungārijā – 2,0% (REA, BICEPS, TeliaSonera Institūts REA 2006: 10-11). Aplūkotie dati rāda, ka ir potenciāls, lai palielinātu uzņēmēju skaitu Latvijā.

Otras pētījumu grupas tematika ir nodokļu likmju un administratīvās sistēmas saistība ar nodarbinātību un neformālo ekonomiku. Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas krājuma „Nodarbinātības apskats 2004” (*OECD Employment Outlook 2004*) viena nodaļa ir veltīta neformālās ekonomikas (nedeklarētās nodarbinātības) iemeslu izvērtējumam, ņemot vērā nodokļu un sociālās apdrošināšanas un darba likumu aspektus. Lai gan tiek norādīts, ka viens no galvenajiem argumentiem, kāpēc indivīdi pilnīgi vai daļēji izvairās no nodokļu nomaksas, ir pārmērīgais nodokļu likmju lielums, starpvalstu un vēsturiskais salīdzinājums rāda, ka augstas nodokļu likmes nenozīmē, ka arī nedeklarētās nodarbinātības īpatsvars valstī būs augsts. Piemēram, daudzās Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas dalībvalstīs, kurās ir augstas nodokļu likmes, nedeklarētās nodarbinātības ir samērā maz. Pētot dažādu valstu pieredzi, tiek norādīts, ka nedeklarētā nodarbinātība var būt uzņēmēju reakcija uz: (1) augstu korupciju un lielu birokrātiju, kā arī (2) salīdzinoši augstām sociālās apdrošināšanas iemaksu likmēm (OECD 2004: 227, 254). Savukārt nodokļu administrēšanas un pārbaudes metodes var samazināt nedeklarēto nodarbinātību (OECD 2004: 227). Ja nedeklarētās nodarbinātības izplatība ir ievērojama, tas ir signāls, ka valdības un tās nodokļu administrācijas leģitimitātes vērtējums sabiedrībā ir pazemināts (OECD 2004: 228). Tas notiek gadījumos, ja sabiedrībai nav pārlicības, ka valdība iekasētos nodokļus tērē lietderīgi, un rezultātā izvairīšanās no nodokļu samaksas tiek sociāli akceptēta.

Apkopojot dažādus pētījumus un datus, Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas krājuma „Nodarbinātības apskats 2004” autori norāda, ka, lai gan tiesību saņemt pabalstus atkarība no veiktajām sociālajām iemaksām paaugstina deklarēto nodarbinātību, tomēr ir vairāki argumenti, ko parasti min kā nedrošības par sociālās apdrošināšanas izdevīgumu iemesliem. Pirmais iemesls ir tas, ka sociālā apdrošināšana ir pārdalīta starp sociālo risku veidiem, t.i., indivīdi, kuru riska varbūtība ir zemāka, maksā tikpat lielas iemaksas kā indivīdi, kuri ir pakļauti augstāka riska iespējamībai. Tāda, piemēram, ir situācija, kad indivīds, kura risks zaudēt darbu ir mazāks, maksā tikpat lielas sociālās apdrošināšanas iemaksas kā tas, kura risks zaudēt darbu ir augstāks. Otrais iemesls ir tas, ka pensiju apdrošināšanas ieguvums tiek saņemts aptuveni četrdesmit gadus pēc tam, kad indivīds ir sācis veikt iemaksas, un pastāv bažas, ka šajā laika

posmā krītas iemaksu reālā vērtība un pensiju saņemšanas noteikumi (OECD 2004: 258). Aadekvāta bezdarbnieka pabalsta izmaksa kombinēta ar efektīvu kontroli samazina nedeklarēto nodarbinātību (OECD 2004: 228, 258). Tātad, vērtējot Latvijas situāciju, ir jāaplūko, cik lielā mērā iepriekš minētie argumenti ir izplatīti Latvijā un kādi faktori varētu apdraudēt uzticēšanos Latvijas sociālās apdrošināšanas sistēmai.

Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas krājumā „Nodarbinātības apskats 2004” ir norādīts, ka bezdarba pabalsta izmaksas laiks Baltijas valstīs ir īss, tomēr, salīdzinot ar citām valstīm, kur arī pabalsta izmaksas garums ir īss, Baltijas valstīs ir augsts ilgtermiņa bezdarba īpatsvars (OECD 2004: 270). Ir divas problēmas, kas ir saistītas ar šādu situāciju. Pirmā problēma ir tā, ka gadījumos, kad bezdarbnieka pabalsta izmaksa ir īsa un brīvu darba vietu formālajā ekonomikā ir maz, valsts pārvaldes institūcijas neuzskata par nepieciešamu aktīvi kontrolēt un atbalstīt indivīda darba meklējumus. Otrā problēma ir tā, ka gadījumos, ja indivīdam ir pieejams darbs neformālajā sektorā, bezdarba sociālā apdrošināšana tiek izkropļota, jo rodas iespēja kombinēt bezdarbnieka pabalsta saņemšanu ar darbu neformālajā ekonomikā, kas ir novērots, piemēram, Itālijā, Grieķijā un Ziemeļīrijā (OECD 2004: 270).

Runājot par citām nodarbinātības problēmām, par vienu no tādām var uzskatīt sieviešu salīdzinoši zemāku iesaistīšanos darba tirgū. G.Espings-Andersens norāda, ka vairākās Rietumeiropas valstīs, it īpaši tajās, kuras pieder pie konservatīvi korporatīvā labklājības modeļa, pozitīvais efekts, kas rodas, sievietei iesaistoties darba tirgū, tiek būtiski samazināts ar nodokļu sistēmas palīdzību (Esping-Andersen 1999: 65). Sievietes nodarbinātības izmaksas ģimenei ir augstas, ja, sievietei strādājot, paaugstinās nodokļa robežlikme vīra ienākumiem vai tiek ietekmētas vīrieša tiesības saņemt pabalstu (piemēram, bezdarba gadījumā). Autora secinājumi attiecas uz mehānismu, kā tiek aplikti personu ienākumi ar iedzīvotāju ienākuma nodokli (IIN). Tas var notikt vairākos veidos. Viens veids paredz, ka katra indivīda ienākumi tiek vērtēti un aplikti ar iedzīvotāju ienākuma nodokli neatkarīgi no personas ģimenes locekļu ienākumiem. Šo veidu sauc par individuālo aplikšanu ar IIN nodokli, un tā pastāv arī Latvijā. Otrs veids paredz, ka visu ģimenes locekļu ienākumi tiek skaitīti kopā un tad aplikti ar IIN. Šo pieeju sauc par savienoto aplikšanu ar IIN, un tā bija plaši izplatīta Eiropā 70.-to gadu sākumā. Kā rāda dati, 1990.gadā vairākās Eiropas Savienības dalībvalstīs (Beļģijā, Francijā, Īrijā, Luksemburgā, Šveicē, Vācijā) joprojām tika pielietota savienotā ģimenes locekļu ienākumu aplikšana ar IIN, savukārt citas (visbiežāk Skandināvijas) valstis bija pārgājušas uz individuālo aplikšanu ar IIN (OECD 2001: 142). 90.-to gadu beigās veiktie pētījumi rāda, ka, pārējiem apstākļiem esot vienādiem, individuālā aplikšana ar IIN, salīdzinot ar to, kas balstīta uz ģimenes kopējiem ienākumiem, nodrošina lielāku strādājošā indivīda partnera motivāciju iesaistīties darba tirgū (OECD 2001: 141).

Trešā tēma ir visplašākā, jo ietver dažādus datus un pētījumus par bezdarbnieka, ģimenes u.c. pabalstu ietekmi uz nodarbinātību. Īpaši daudz publikāciju ir veltītas bezdarbnieka pabalsta vērtējumam. Kopumā bezdarbnieka pabalsts ir viens no rietumu valstīs izplatītākajiem atbalsta veidiem personām, kas meklē darbu, un tā piešķiršanas nosacījumus var sadalīt divās lielās grupās. Pirmā grupa ir sociālā apdrošināšana pret bezdarbu, kuras gadījumā pabalsts ir atkarīgs no iepriekšējās nodarbinātības garuma, veiktajām iemaksām, un tas ir pieejams ierobežotu laiku. Otrā grupa ir sociālie pabalsti bezdarba gadījumā, kas nav atkarīgi no iepriekšējās darba pieredzes, taču parasti tie ir ienākumu testēti pabalsti, kura apmērs visiem bezdarbniekiem ir vienāds. Abos gadījumos bezdarbniekiem ir jāmeklē darbs.

Var šķist, ka bezdarbnieka pabalsta esamība nerosina strādājošo uzreiz iekļauties darba tirgū – viņam ir pieejami līdzekļi, kas ļauj iztikt nestrādājot. Tomēr, kā rāda darba meklēšanas teorija, nestrādājošai personai ir pieeja nepilnīgai informācijai par iespējamām vakancēm, kā rezultātā ir nepieciešams laiks, lai atrastu gan indivīda prasmēm un spējām piemērotu jaunu darbu, gan kvalifikācijas celšanai u.c. Bezdarbnieka pabalsts šādā situācijā nodrošina nepieciešamos resursus iztikai un ekonomiskās aktivitātes atbalstam. Tomēr, kā daudzpusīgā literatūras apskatā norāda Antonijs Atkinsons (*Anthony B. Atkinson*) un Džons Mikleraits (*John Micklewright*), diskusijas par optimāliem bezdarbnieka pabalstiem bieži mēdz apskatīt sašaurinātu jautājumu spektru un reformas, kuru mērķis ir panākt kompromisu starp pabalsta lielumu un darba motivāciju, zināmā mērā ir balstītas uz pārāk vienkāršotu pieeju darba tirgum un tā darbībai. Autori uzsver, ka, vērtējot, vai bezdarbnieka pabalsts atstāj jūtamu negatīvu ietekmi uz iedzīvotāju ekonomisko aktivitāti, ir jāanalizē ne tikai pabalsta apmērs un izmaksas ilgums, bet arī vesela rinda ar pabalsta administrāciju saistītu aspektu, piemēram, pabalsta atkarību no iemaksām, darba meklētāja aktivitātes, iespējas pārtraukt pabalsta izmaksu, nodarbinātību veicinošajiem pasākumiem, bezdarbnieka pabalsta izmaksas struktūras laika gaitā u.c. (Atkinson, Micklewright 1991: 1679-1680).

Reaģējot uz diskusijām par bezdarbnieka pabalsta efektiem, A. Atkinsons un Dž. Mikleraits norāda: kaut gan pastāv iespēja, ka pabalsti negatīvi ietekmē bezdarbnieku motivāciju atrast jaunu darbu, tomēr dati rāda, ka šādu gadījumu ir maz. Tāpat autori atzīst, ka nav pierādījumu, ka bezdarba apdrošināšanas sistēma mudina strādājošo brīvprātīgi aiziet no darba, lai nestrādātu un saņemtu pabalstu. A. Atkinsons un Dž. Mikleraits uzsver, ka bezdarba pabalstiem var būt pozitīva ietekme uz darba tirgu, it īpaši, ja pabalsti ir atkarīgi no sociālās apdrošināšanas iemaksām. Bezdarba apdrošināšana var veicināt līdzdalību darba tirgū, turklāt tā var veicināt regulāru, nevis minimālu vai fragmentāru iesaistīšanos darba tirgū (Atkinson, Micklewright 1991: 1722).

Bezdarbnieka pabalsts noteiktos apstākļos var negatīvi ietekmēt nestrādājošās personas motivāciju meklēt darbu. Tas var būt gadījumā, ja pabalsts ir relatīvi augsts un tā izmaksas laiks ir garš, kā rezultātā indivīds samazina darba meklēšanai veltītās pūles. Šis efekts paaugstina iespēju kļūt par ilgstošo bezdarbnieku. Īpaši šādu situāciju var novērot zemāko algu gadījumos, kad neto ienākumi no bezdarbnieka pabalsta vai alternatīviem avotiem kopā var būt tik augsti, ka, atrodot darba vietu, papildu finanšu ieguvuma nav. Nevēlēšanās zaudēt pabalstus un faktisko ieņēmumu samazinājums nodokļu sloga rezultātā ne tikai samazina motivāciju strādāt, bet arī motivē strādāt nelegāli vai veikt saimniecisko darbību, neregistrējoties par šādu personu. Aprakstīto negatīvo efektu uz darba meklēšanu vismaz daļēji var novērst, ja pabalsta piešķiršana un izmaksa ir atkarīga no indivīda iesaistīšanās nodarbinātību veicinošajās programmās.

Lai raksturotu parādību, kad nodokļu slogs samazina indivīda motivāciju iesaistīties algotā darbā, tiek aprēķināti un starpvalstu publikācijās salīdzināti „bezdarba slazda” (*unemployment trap*) un „nabadzības slazda” (*poverty trap* vai *low wage trap*) indeksi. „Bezdarba slazds” attiecas uz situāciju, kad pabalsti, kas tiek maksāti nestrādājošām personām un viņu ģimenēm (bezdarbnieka un sociālās palīdzības pabalsti), ir relatīvi augsti, salīdzinot ar potenciālo neto darba samaksu. „Nabadzības slazds” attiecas uz situāciju, kad bruto darba ienākumu pieaugums neatbilst neto darba ienākumu pieaugumam, lai indivīds to uzskatītu par pietiekamu papildu ieguldījumu atdevi. Lai izvairītos no šīs parādības, iesaka veidot ar iedzīvotāju ienākuma nodokli neapliekamo summu. Taču ir vairāki faktori, kas samazina efektu, ko dod ar iedzīvotāju ienākuma nodokli neapliekamā ienākuma summu palielināšana ar motivāciju iesaistīt indivīdus algotā darbā. Latvijā, piemēram, tie ir šādi faktori: (1) darba samaksa ir aplikta ar valsts sociālās

apdrošināšanas obligātajām iemaksām, un (2) ar iedzīvotāju ienākuma nodokli neapliekamais ienākums var tikt izmantots tikai vienā darba vietā – tas neveicina nodarbinātību pagaidu darbos un vairākos darbos ar nepilnu slodzi.

Runājot par „bezdarba slazdu”, vienā no jaunākajiem Pasaules Bankas darba dokumentiem par sociālo palīdzību Centrāleiropā un Baltijas valstīs ir norādīts, ka šis rādītājs 2004. gadā Latvijā astoņu salīdzināto valstu vidū bija visaugstākais, tam sekoja Polija un Slovēnija. „Bezdarba slazds” minētajā dokumentā ir aprēķināts kā zaudētā bezdarbnieka vai cita pabalsta un algas nodokļu summas attiecība pret saņemto bruto darba samaksu vienai personai bez bērniem ar ienākumiem 67% apmērā no vidējās darba samaksas ražošanas sektorā, ja persona maina savu statusu no bezdarbnieka uz strādājošo. Šis indikators Latvijā 2004. gadā bija 87%, Polijā – 83% un Slovēnijā – 81%. Vidējais veco Eiropas Savienību dalībvalstu rādītājs 2004. gadā bija 78%, Igaunijā – 50% un Lietuvā – 49% (World Bank 2007: 42-44).

Cits ļoti plašs diskusiju temats ir maternitātes, vecāku atvaļinājuma, bērna kopšanas un citi pabalsti, ko var saņemt gan strādājošas, gan nestrādājošas ģimenes ar bērniem, un šajos gadījumos uzmanība tiek pievērsta pabalstu efektam uz vecāku, īpaši sievietes, iesaistīšanos darba tirgū. Vairāki autori norāda, ka maternitātes un bērna kopšanas pabalsta atkarība no sociālās apdrošināšanas iemaksām paaugstina sieviešu iesaistīšanos darba tirgū. Kristofers Rūms (*Christopher Ruhm*), apskatot nosacījumus, uz kuru pamata tiek piešķirti bērnu kopšanas atvaļinājumi Eiropas valstīs, parāda, ka maternitātes un vecāku atvaļinājumu ilguma pieaugums palielina sieviešu iesaistīšanos darba tirgū. K.Rūma aprēķinu rezultāti rāda, ka nodarbināto sieviešu procentuālais īpatsvars palielinās par aptuveni 4%, ja viņām ir tiesības saņemt bērna kopšanas pabalstu ilgāk par deviņiem mēnešiem, salīdzinot ar tādu situāciju, kad nav tiesību saņemt pabalstu. Tomēr izrādās, ka tiesības saņemt pabalstu vairāk nekā deviņus mēnešus samazina arī sieviešu relatīvās algas par apmēram 3%. Tai pat laikā mazāki pabalsta apmēri neatstāj negatīvu ietekmi uz algām (Ruhm 1998: 315). Savukārt Bekija Petita (*Becky Pettit*) un Dženifera Huka (*Jennifer Hook*), analizējot daudzvalstu datu masīvu, norāda, ka bērna kopšanas atvaļinājuma garuma un sieviešu ar maziem bērniem nodarbinātības sakarībai ir U-veida forma – garš bērna kopšanas atvaļinājums samazina mērķa grupas iesaistīšanos darba tirgū. Vienlaikus autores norāda, ka sabiedrisko bērna aprūpes pakalpojumu pieejamība veicina sieviešu ar maziem bērniem nodarbinātību (Pettit, Hook 2005: 796).

Citi autori norāda, ka, papildus tiesībām uz bērna kopšanas atvaļinājumu un pabalsta atkarībai no sociālās apdrošināšanas iemaksām, sieviešu nodarbinātības veicināšanai ir nepieciešamas garantijas, ka vecākiem tiek saglabāta darba vieta, un ir jābūt pieejamiem ārpusģimenes bērna aprūpes pakalpojumiem. Tā, piemēram, Anita Niberga (*Anita Nyberg*) norāda, ka viens no iemesliem, kādēļ bērnu kopšanas pabalsti ir veicinājuši māmiņu nodarbinātību Zviedrijā, ir sievietei dotā garantija, ka viņa varēs atgriezties savā darba vietā pēc atvaļinājuma beigām. Šī sistēma veicina māmiņu sasaisti ar darba tirgu laikā pirms bērna piedzimšanas, jo, ja sieviete vēlas saņemt dāsnus bērnu kopšanas pabalstus, viņai ir jāiesaistās darba tirgū krietnu laiku pirms bērna piedzimšanas un jārūpējas par savu karjeru un algas apmēru (Nyberg 2004: 17-18).

Noslēdzot literatūras pārskatu par pabalstu un nodokļu atvieglojumu programmām, ir vērts pieminēt Rebekas Blankas (*Rebecca M. Blank*) atziņu, ka pastāv trīs situācijas, kad taisnīguma un efektivitātes principu balanss drīkst būt zems vai vispār nepastāvēt. Tās ir: (1) kad sociālā palīdzība tiek sniegta iedzīvotājiem, kuriem nav kapacitātes mainīt savu uzvedību (piemēram, personām ar invaliditāti), (2) kad pabalsti tiek maksāti ar nolūku panākt noteiktu mērķa grupas



uzvedību (piemēram, mudinot trūcīgos iedzīvotājus meklēt darbu), (3) kad tiek paaugstināta iespēja iegūt noteiktus pakalpojumus, kas darbojas kā ilgtermiņa investīcijas (piemēram, atbalsts izglītības iegūšanai un veselības aprūpei). R.Blanka norāda, ka šiem ieguldījumiem un to potenciālajai atdevei līdz šim nav veltīta pietiekami liela uzmanība (Blank 2002: 13, 16, 20, 25). Literatūras apskats rāda, ka, vērtējot nodokļu un pabalstu sistēmu darbību, ir jāanalizē gan likumos noteiktā kārtība, gan normu praktiskā īstenošana, jo tieši pēdējā būtiski iespaido sistēmas efektivitāti kopumā.

### 1.3. Darba nodokļu nastas salīdzinājums Latvijā un citās Eiropas Savienības dalībvalstīs

Daudzās plašsaziņas līdzekļu publikācijās, kas veltītas nodokļu politikas raksturojumam Latvijā, visbiežāk tiek runāts par darba nodokļiem, norādot, ka to slogs ir viens no augstākajiem Eiropas Savienības dalībvalstu vidū un ka tas ir galvenais nedeklarētās nodarbinātības iemesls (sk. piemēram, Klints 2007: 28). Tomēr nozares speciālisti norāda, ka nedeklarētās nodarbinātības iemesli nav meklējami darba nodokļu likmju lielumā, bet gan darba, kapitāla un patēriņa nodokļu likmju savstarpējā attiecībā, nodokļu administrēšanā, naudas plūsmas regulēšanā, darba vidi reglamentējošos likumos un sabiedrības vērtībās un attieksmē pret valsti. Ir svarīgi, ka valsts pārvalde spēj pārliecināt pilsoņus, ka saņemtie sabiedriskie pakalpojumi kopumā atbilst samaksātajiem nodokļiem. Visi minētie nedeklarēto nodarbinātību veicinošie aspekti ir vienlīdz svarīgi, un, piedāvājot vai noraidot noteiktas nodokļu sistēmas reformas, nevar izcelt tikai vienu faktoru, pārējo lomu uzskatot par mazsvarīgu.

Ņemot vērā, ka darba nodokļu likmes un to slogs ir izplatīts diskusiju temats, ONVNPS pētījuma darba grupa uzskata, ka ir nepieciešams salīdzināt Latvijas un Eiropas Savienības dalībvalstu darba nodokļu nastu, balstoties uz zināmiem, pārbaudītiem un publiski pieejamiem avotiem, kur ir pietiekami detalizēti raksturota arī aprēķinu metodika. Līdzšinējās diskusijās par Latvijas nodokļu slogu, tiek minēti atšķirīgi rādītāji, piemēram, vienā gadījumā tiek salīdzinātas nodokļu likmes, citā gadījumā – nodokļu attiecība pret citiem ekonomiskajiem indikatoriem u.c. Ir svarīgi saprast, kā veidojas attiecīgie rādītāji un kādi nodokļu sistēmas komponenti ietekmē iegūto rezultātu. Lai salīdzinātu Latvijas un citu Eiropas Savienības valstu darba nodokļu nastu, ir aplūkoti divi rādītāji – (1) nodokļu slogs zemu atalgotam strādājošajam un (2) nodarbināto personu „slēptā” darba nodokļu likme. Rādītāji ir iegūti no pēdējā Eiropas Komisijas krājuma „Nodokļu sistēmu struktūra Eiropas Savienībā: 1995 – 2004” (*Structures of the Taxation Systems in the European Union: 1995 – 2004*) kopsavilkuma (European Commission Directorate – General Taxation and Customs Union [EC DG TAXUD] 2006). Savukārt dati, uz kuriem balstīti pārskatā ietvertie aprēķini, ir iegūti no Eurostat publiski pieejama datu masīva 2006. gada martā. Tiek norādīts, ka 2004. gada dati joprojām ir jāuzskata kā provizoriski (EC DG TAXUD 2006: 369-70).

Darba nodokļu slogu (*tax wedge*) regulāri aprēķina Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija (*Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD*), un tas tiek attēlots organizācijas sagatavotajā krājumā „Algu aplikšana ar nodokli” (*Taxing Wages*). Tomēr šos datus nevar izmantot ONVNPS pētījuma pārskatā, jo Baltijas valstis šobrīd neietilpst Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijā (tādējādi šo valstu dati netiek apskatīti minētajā krājumā). Eiropas Komisija, lai noteiktu salīdzināmu rādītāju par visām 25 Eiropas Savienības dalībvalstīm, izmanto līdzīgu metodiku, aprēķinot darba nodokļu slogu zemu atalgotiem strādājošajiem. Rādītājs attēlo nodokļu slogu vienam strādājošajam bez bērniem, kas saņem divas

trešdaļas no vidējās darba samaksas valstī (*tax wedge for a single worker without children at 2/3 of average earnings*). Šis mikro indikators ir svarīgs tāpēc, ka tas tiek lietots Lisabonas stratēģijas īstenošanas novērtējumā, lai noteiktu nodokļu potenciālo ietekmi uz darba tirgu (EC DG TAXUD 2006: 66). Jāatzīmē, ka Latvijas gadījumā dotajam kritērijam ir zināmi trūkumi, jo salīdzinājums neatspoguļo nodokļu slogu uz konkrētu summu. Taču tieši konkrētais neto atalgojums ir viens no galvenajiem kritērijiem Latvijas iedzīvotājiem, izšķiroties par došanos uz darbu citā valstī. Dotais kritērijs ir izmantojams, veidojot nodokļu sloga starpvalstu salīdzinājumus.

**2. tabula. Nodokļu slogs (procentos) vienam strādājošajam bez bērniem ar ienākumiem 2/3 apmērā no vidējās darba samaksas 2000. – 2004. gadā**

	2000	2001	2002	2003	2004
Francija	39,6	38,4	37,6	37,7	32,6
Igaunija	38,2	37,4	40,2	40,7	38,9
Itālija	43,3	42,8	42,6	41,3	41,7
Īrija	18,1	17,3	16,7	16,7	15,7
Latvija	41,4	41,2	41,4	40,6	41,1
Lielbritānija	25,3	24,5	24,5	26,2	26,4
Lietuva	42,0	42,2	41,3	39,5	40,0
Vācija	46,5	45,5	45,8	46,7	45,4
Zviedrija	47,7	46,8	45,8	44,8	46,2
ES-25	37,1	36,5	36,4	36,2	35,8
ES-15	37,5	36,6	36,2	36,1	35,6
ES-10	36,4	36,4	36,7	36,4	36,1

Avots: EC DG TAXUD 2006: 67 – Lisabonas stratēģijas strukturālo indikatoru datubāzes informācija.

2. tabulā ir redzama nodokļu sloga vienam zemu atalgotam strādājošajam bez bērniem rādītāja dinamika Baltijas valstīs, Francijā, Īrijā, Itālijā, Lielbritānijā, Vācijā, Zviedrijā, vidēji 25 Eiropas Savienības dalībvalstīs, kā arī atsevišķi vecajās (ES-15) un jaunajās (ES-10) dalībvalstīs. Atsevišķās valstīs salīdzinājumam ir atlasītas mērķtiecīgi. Francija, Itālija, Lielbritānija, Vācija un Zviedrija atbilst G.Espinga-Andersena dažādiem labklājības modeļu tipiem (sk. 1.1. nodaļu). Visvairāk ir pārstāvēts konservatīvi korporatīvais modelis, pie kā pieder Francija, Itālija un Vācija. Īrija un Lielbritānija atbilst liberālajam, bet Zviedrija – sociāldemokrātiskajam modelim. Papildus tam Īrija tiek bieži pieminēta Latvijā kā veiksmīgas ekonomisko attīstību veicinošas un nedeklarēto nodarbinātību samazinošas rīcībpolitikas piemērs. 2. tabula rāda, ka viszemākais nodokļu slogs vienam zemu atalgotam strādājošajam bez bērniem ir Īrijā. Otrais zemākais rādītājs 2004. gadā bija Maltā (18,0%), un trešais – Kiprā (18,6%). Šīm valstīm seko Lielbritānija un Luksemburga, kur nodokļu slogs vienam zemu atalgotam strādājošajam bez bērniem ir 26 – 28%. Visaugstākais nodokļu slogs 2004. gadā bija Zviedrijā un Beļģijā – aptuveni 46% (EC DG TAXUD 2006: 67).

Tam, ka Īrijā nodokļu slogs vienam zemu atalgotam strādājošajam ir viszemākais Eiropas Savienības dalībvalstu vidū, ir trīs iemesli. Pirmais iemesls ir tas, ka 2001. gadā Īrija samazināja abas progresīvā iedzīvotāju nodokļa likmes ar nolūku stiprināt konkurētspēju. Tādā veidā zemākā likme tika samazināta no 27% līdz 20%, bet augstākā likme – no 48% līdz 42%. Otrs iemesls ir tas, ka 2006. gadā Īrijas strādājošajam nebija jāmaksā iedzīvotāju ienākuma nodoklis, ja ienākums bija mazāks par summu, kas bija mazliet augstāka par minimālo algu (EC DG TAXUD

2006: 148). Trešais iemesls ir relatīvi mazās sociālās iemaksas (EC DG TAXUD 2006: 60). Lai gan Latvijā piemērotais vienotās likmes iedzīvotāju ienākuma nodoklis ir vidēji liels, zems neapliekamais minimums ir viens no iemesliem, kāpēc tabulā attēlotais nodokļu slogs ir samērā augsts. Otrs iemesls augstajam nodokļu slogam Latvijā ir valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas, kas darbiniekam ir jāmaksā jau no pirmā nopelnītā lata. Tas nozīmē, ka pat tiem zemu atalgotajiem strādājošajiem, kuru bruto (aprēķinātā) alga tikai mazliet pārsniedz neapliekamo minimumu, veidojas pietiekami jūtams darba nodokļu slogs. Piemēram, ja persona Latvijā saņem bruto darba algā 50 latus (kas ir neapliekamā minimuma apmērs kopš 2007. gada 1. janvāra), viņai ir jāmaksā tikai darba ņēmēja valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas (VSAOI), kas no minētās summas sastāda 4,50 latus; tā rezultātā persona saņems 45,50 latus „uz rokas” (neto). Papildus tam darba devējam par piemērā doto gadījumu ir jāmaksā darba devēja VSAOI 12,05 lati (24,09%) – tātad kopā par šo darbinieku ir jāiztērē 62,05 lati. Kopējais nodokļu slogs dotajai ar iedzīvotāju ienākuma nodokli neapliktajai algai būs 26,67%  $[(4,50+12,05)/62,05]$ .

Ne tikai Latvijā, bet arī lielākajā daļā citu jauno ES dalībvalstu, nodokļu slogs vienam zemu atalgotam strādājošajam ir samērā augsts, piemēram, Čehijā un Polijā 2004. gadā tas bija 41,9%, Ungārijā – 41,5%, Slovēnijā – 39,8%, un šie rādītāji kopumā ir mazliet augstāki par citu, arī 2.tabulā neminētu Rietumeiropas valstu nodokļu slogu. ES-10 vidējais rādītājs ir zemāks par vairumu Centrālās un Austrumeiropas valstu nodokļu slogu, pateicoties Kipras un Maltas datiem (EC DG TAXUD 2006: 67, 156).

Jāatzīmē, ka vairumā veco un arī jauno Eiropas Savienības dalībvalstu tiek piemērota progresīvā iedzīvotāju ienākuma nodokļa (IIN) likme. Ja jaunajās Eiropas Savienības dalībvalstīs pastāv progresīvais IIN, tā pieauguma gradācija ir mazāka nekā vairumā veco ES dalībvalstu. Baltijas valstīs tiek piemērota vienota nodokļa likme, Slovākijā kopš 2004. gada ir ieviesta lineāra IIN sistēma. Pastāvot progresīvajai sistēmai, zemākā ienākuma sliekšņa IIN likme ir mazāka par Latvijas vienoto likmi (25%). Tā, piemēram, Čehijā zemākā likme ir 15%, Slovēnijā – 17% un Ungārijā – 18%. Augstākā ienākuma sliekšņa likme variē no 32% Čehijā līdz 50% Slovēnijā (Gandullia 2005: 12).

Veco Eiropas Savienības dalībvalstu iedzīvotāju ienākuma nodokļa sistēma mēdz būt sarežģītāka, piemēram, Skandināvijas valstīs ir sastopami gan valsts, gan pašvaldību iedzīvotāju ienākuma nodoklis ar dažādām likmēm u.c. (EC DG TAXUD 2006: 120, 128, 204). Ja aplūko valstis, kur nodokļu slogs vienam zemu atalgotam strādājošajam bez bērniem bija vismazākais, tad viszemākā ienākuma sliekšņa IIN likme ir Lielbritānijā (10%), kam seko Malta (15%), Kipra un Īrija (20%). Kiprā ir arī vismazākā augstākā ienākuma sliekšņa likme – 30%. Papildus tam Kiprā un, it īpaši Īrijā, ir samērā augsts neapliekamais minimums vai pēc būtības līdzvērtīgs IIN nodokļa atvieglojums. Savukārt Lielbritānijā un Maltā dažādu papildu nodokļu atvieglojumu klāsts ir ierobežots (EC DG TAXUD 2006: 32, 112, 148, 168, 200).

Sociālās apdrošināšanas iemaksu vai līdzīgu sociālo maksājumu likmes ir grūti objektīvi salīdzināt, jo to piemērošanas prakse Eiropas Savienības valstīs ir ļoti atšķirīga. Kā minēts teorētiskajā daļā, sociālos riskus var kompensēt dažādi – gan ar sociālās apdrošināšanas, gan ar sociālās palīdzības pakalpojumiem. Saskaitot gan darba ņēmēja, gan darba devēja iemaksas sociālās drošības programmās, Latvijā iemaksu likmes summa ir 33,09%, Lietuvā – 33,98% (darba ņēmējiem – 3%), Igaunijā – 36,5% (darba ņēmējiem – 3%). Īrijā kopējās iemaksas ir 12,5%, un valdība no valsts budžeta sedz visu ģimeņu pabalstu izmaksas. Lielbritānijā iemaksas ir 23,8%, Kiprā – 12,6% un

Maltā – 20%. Jāatzīmē, ka Lielbritānija un Īrija ir valstis, kur sociālā apdrošināšana klasiskajā izpratnē nedarbojas vai darbojas ļoti ierobežoti: sociālās drošības pakalpojumi pamatā tiek finansēti no valsts budžeta, tātad no vispārējiem nodokļiem. Īrijā, piemēram, no apdrošināšanas iemaksām finansē tikai vecuma un apgādnieka zaudējuma pensijas, pie kam valsts finansē jebkuru deficītu, kas rodas sociālās apdrošināšanas budžetā, un citi sociālie riski tiek kompensēti no valsts pamatbudžeta. Augstākās sociālo maksājumu likmes ir Čehijā – 47,5%, kur darba devēji veic iemaksas darba traumas pabalstiem, Ungārijā – 45,5%, kur apdrošināšanas sistēmā ir iekļauta arī veselības apdrošināšana, Francijā – 45,04%. Sociālo maksājumu likmes 30 – 33% robežās ir Somijā un Zviedrijā (Social Security Administration 2006: 23-24).

Cits nodokļu sloga rādītājs ir nodarbināto personu slēptā darba nodokļu likme (*implicit tax rate on labour employed, ITR on labour*). Tas ir makro indikators, kas mēra aktuālo jeb efektīvo vidējo nodokļu, kas ir tieši vai netieši iekasēti no dažādiem ekonomisko aktivitāšu veidiem, nastu. Šis rādītājs ņem vērā arī „nestandarta” nodokļu atvieglojumus (piemēram, par veselības aprūpes pakalpojumiem), ko neietver iepriekš aplūkotais nodokļu sloga (*tax wedge*) rādītājs (EC DG TAXUD 2006: 68, 386). 3. tabulā ir redzama nodarbināto personu slēptās darba nodokļu likmes dinamika no 2000. līdz 2004. gadam tām valstīm, kas tika attēlotas 2. tabulā.

Analizējot 3. tabulā attēloto rādītāju, krājuma autori norāda, ka darba nodokļu nastas samazināšana, ko vecās Eiropas Savienības dalībvalstis ir īstenojušas kopš 90.-to gadu vidus ar nolūku stimulēt darba tirgu, nesamazina nodarbināto personu slēpto darba nodokļu likmi tādā mērā kā varētu gaidīt. Šajā laikā Eiropā ir īstenoti dažādi pasākumi nodokļu nastas samazināšanai, un tie aptvēra atšķirīgas mērķa grupas. Piemēram, dažas vecās ES dalībvalstis samazināja sociālās apdrošināšanas iemaksas visiem strādājošajiem, bet citas – tikai zemu atalgotiem un zemu kvalificētiem strādājošajiem. Arī iedzīvotāju ienākuma nodokļa reformu mērķi bija atšķirīgi. Dažas valstis pazemināja IIN likmes un samazināja progresīvā IIN sliekšņu skaitu. Citas valstis paaugstināja neapliekamo minimumu un ieviesa īpašus nodokļa atvieglojumus zemu apmaksātiem strādājošajiem (EC DG TAXUD 2006: 57-8).

### 3. tabula. Nodarbināto personu slēptā darba nodokļu likme (procentos) 2000. – 2004. gadā

	2000	2001	2002	2003	2004
Francija	41,6	41,2	40,9	41,4	42,4
Igaunija	38,5	38,2	38,8	38,2	37,6
Itālija	41,8	41,8	41,8	42,1	42,0
Īrija	28,2	27,4	25,9	25,0	26,3
Latvija	36,7	36,5	37,7	36,5	36,3
Lielbritānija	25,4	25,1	24,0	24,3	24,8
Lietuva	40,7	40,3	38,1	36,9	37,0
Vācija	40,7	40,5	40,4	40,3	39,2
Zviedrija	47,9	46,8	45,6	45,7	45,9
ES-25*	36,2	36,0	35,7	35,6	35,6
ES-15*	36,9	36,5	36,2	36,2	36,0
ES-10*	35,0	35,2	35,0	34,7	34,7

Piezīme: \* vidējais aritmētiskais, izslēdzot Slovērijas datus un aizstājot ar 2003. gada datiem neesošos Portugāles un Polijas 2004. gada datus.

Avots: EC DG TAXUD 2006: 58.

Kopumā viszemākā nodarbināto personu slēptā darba nodokļu likme ir Kiprā un Maltā (23 – 24%), kam seko Lielbritānija un Īrija. Iemesli, kāpēc Īrijā un Lielbritānijā ir viszemākie rādītāji, ir šo valstu relatīvi mazās sociālās apdrošināšanas iemaksas. Kiprā un Maltā, kur sociālās iemaksas ir augstākas, ir salīdzinoši zemas progresīvā iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmes un ievērojami liels neapliekamais minimums (EC DG TAXUD 2006: 59, 63-4). Neskatoties uz kopumā zemākām darba nodokļu likmēm jaunajās ES dalībvalstīs, to vidējais rādītājs būtiski neatšķiras no veco ES dalībvalstu vidējā. Visaugstākā nodarbināto personu slēptā darba nodokļu likme ir Zviedrijā, Beļģijā, Francijā, Itālijā un Somijā – šajās valstīs rādītājs variē 42 – 46% robežās. Salīdzinot ar citām ES dalībvalstīm, Latvijas rādītājs ir vidēji augsts, tomēr tas ir zemāks par tuvējo kaimiņvalstu – Igaunijas un Lietuvas – nodarbināto personu slēpto darba nodokļu likmi (EC DG TAXUD 2006: 57-8).

Jāatzīmē, ka Latvijas kaimiņvalstis, Igaunija un Lietuva, tuvākajos gados plāno samazināt iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmi. Tā Igaunija kopš 2004. gada ir uzsākusi IIN likmes samazināšanu no 26% līdz 20% 2009. gadā. Šobrīd, 2007. gadā, IIN likme Igaunijā ir 22%. Lietuvā līdz šim eksistēja divas IIN likmes – dividendes, kapitāla ieņēmumi, pensijas u.c. tika apliktas ar 15% likmi un pārējie ienākumi (algas u.c.) tika aplikti ar 33% likmi. Saimnieciskās darbības veicēju un pašnodarbināto bruto ienākumi Lietuvā tika aplikti ar 15% likmi, bet, ja vēlējās aplikt neto ienākumus pēc saimnieciskās darbības izdevumu atskaitīšanas, tad piemēroja 33% likmi. Lietuva arī ir uzsākusi IIN samazināšanu, līdz tas 2008. gadā sasniegtu 24%. Kopš 2006. gada 1. jūlija IIN likme Lietuvā ir 27% (EC DG TAXUD 2006: 124, 160).

Eiropas Savienības dalībvalstis, kurās ir salīdzinoši zems darba nodokļu slogs (Īrija, Kipra, Lielbritānija, Malta), zemākos darba nodokļu ieņēmumus kompensē ar kapitāla un patēriņa nodokļu ieņēmumiem (EC DG TAXUD 2006: 32, 112, 147, 167, 199). Visas jaunās ES dalībvalstis uzņēmumu un kapitāla (dividenžu) aplikšanā ar nodokļiem piemēro samērā zemu likmi un šauru nodokļu bāzes definīciju (Gandullia 2005: 4). Latvijā dividendes netiek apliktas ar nodokļiem, izņemot gadījumus, kad uzņēmums, kas izmaksājis dividendes, izmanto tiesības samazināt uzņēmumu ienākuma nodokļa summu saskaņā ar likumu Par ārvalstu ieguldījumiem Latvijas Republikā, kā arī Liepājas vai Rēzeknes speciālo ekonomisko zonu likumiem (Kamene 2005a: 9). Tā kā vecajās ES dalībvalstīs tiešo nodokļu likmes mēdz būt augstākas, tiek uzskatīts, ka jaunās ES dalībvalstis vairāk paļaujas uz netiešo (patēriņa) nodokļu ieņēmumiem (Gandullia 2005: 4). Dārgu patēriņa preču aplikšanu ar lielāku pievienotās vērtības nodokli nekā līdz šim mēdz ieteikt arī Latvijas ekonomisti, apspriežot iespējamās Latvijas nodokļu politikas reformas.

Apkopojot augstāk minēto, redzams, ka Latvijai būtu jādomā par zemu atalgoto strādājošo nodokļu sloga samazināšanu. Šim nolūkam ONVNPS pētījumā ir jāmodelē un jāsalīdzina, kāds efekts dažādās iedzīvotāju ienākumu grupās sagaidāms, ja samazinātu iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmi, un kāds – ja paaugstinātu ar IIN neapliekamo minimumu, IIN attaisnotos izdevumus un atvieglojumus.

#### **1.4. Nodokļi un pabalsti kā politikas plānošanas dokumentos noteiktie nodarbinātības veicināšanas instrumenti**

Nodarbinātības veicināšana gan tieši, gan pastarpināti caur izglītības un profesionalitātes paaugstināšanu šobrīd ir nozīmīgs temats Latvijas publiskajā telpā. Ir izstrādāti un regulāri tiek atjaunoti rīcībpolitikas dokumenti, kuros tiek nosaukti gan vispārīgi, gan konkrēti mērķi un kuru

galvenais vadmotīvs ir darba un no darba gūto ienākumu pievilcīguma vairošana. Šie dokumenti nosaka aktuālo sociāli politisko vidi, kurā tika veikts ONVNPS pētījums. Šajā apakšnodaļā tiks īsi apskatīti nozīmīgākie Latvijas politikas plānošanas dokumenti, ņemot vērā, ka vairums no tiem ir analizēti arī citos programmas „Darba tirgus pētījumi” projektu ziņojumos. Eiropas Savienības politikas plānošanas dokumenti šajā pārskatā sīkāk aplūkoti nav – to saturs atspoguļojas Latvijas plānos un mērķos. ONVNPS pētījuma pārskatā tika iekļauti tie dokumenti, kas vēlti praktisku un konkrētu īstenoto vai nākotnē realizējamo nozares politikas pasākumu uzskaitījumam un vērtējumam. Tika pievērsta uzmanība dokumentos definētajiem uzdevumiem un instrumentiem, lai risinātu norādītās darba tirgus problēmas, kā arī indikatoriem, kuru skaitlisko vērtību izmaiņas būtu jāizmanto noteiktas rīcības efekta nomērīšanai. Atbilstoši izvirzītajiem kritērijiem, ONVNPS pārskatā tika apskatīti šādi dokumenti: Latvijas valdības un Eiropas Komisijas deklarācija par Latvijas nodarbinātības prioritātēm, Latvijas nacionālā Lisabonas programma 2005. – 2008. gadam, Latvijas Kopējais sociālās iekļaušanas memorands, Latvijas nacionālais rīcības plāns nabadzības un sociālās atstumtības mazināšanai (2004-2006), Pamatnostādnes nodokļu un nodevu sistēmas attīstībā, Nacionālais attīstības plāns 2007. – 2013. gadam un Nacionālais ziņojums par sociālās aizsardzības un sociālās iekļaušanas stratēģiju 2006. – 2008. gadam.

Latvijas valdības un Eiropas Komisijas deklarācija par Latvijas nodarbinātības prioritātēm satur saskaņotu nodarbinātības un darba tirgus mērķu kopu, lai sekmētu Latvijas darba tirgus pielāgošanu darbībai Eiropas Savienībā. Šajā dokumentā tika norādītas vairākas jomas, kurās Latvijas darba tirgū ir jāveic turpmāka uzraudzība. Tās ir: (1) „nodarbinātībai draudzīgas” algu struktūras veidošana paralēli pieaugošam darba ražīgumam, (2) nodokļu sloga samazināšana, īpaši zemu atalgotajam darbaspēkam, un (3) bezdarbnieku pabalstu struktūras attīstīšana, uzlabojot sociālo pakalpojumu sniegšanu darba meklētājiem, kuriem nepienākas bezdarbnieku pabalsts. Lai sasniegtu pirmo un otro uzdevumu, deklarācijā ir minēti normatīvie un finanšu instrumenti (valsts noteiktās minimālās darba algas, ar iedzīvotāju ienākuma nodokli neapliekamā minimuma paaugstināšana un budžeta iestāžu darbinieku apmaksas sistēmas noteikšana), rezultāta novērtējuma indikators – nodokļu sloga rādītājs. Lai sasniegtu trešo uzdevumu, ir plānota normatīvo, finanšu un administratīvo instrumentu pielietošana (ienākumu testēta GMI pabalsta izmaksa, saņēmējam reģistrējoties Nodarbinātības valsts aģentūrā un iesaistoties līdzdarbības pasākumos, GMI līmeņa pakāpeniska paaugstināšana), tomēr nav norādīti precīzi indikatori, lai nomērītu īstenoto pasākumu rezultātus (Latvijas Republikas Labklājības ministrija un Eiropas Komisijas Nodarbinātības un sociālo lietu ģenerāldirektorāts 2003: 24-29, 43).

Latvijas nacionālā Lisabonas programma 2005. – 2008. gadam parāda, kā Latvija sasniegs Lisabonas stratēģijas mērķus (Latvijas Republikas Ekonomikas ministrija [EM] 2005b: 2) – ekonomiskās izaugsmes saglabāšanu un nodarbinātības veicināšanu. Programmā ir attēlotas būtiskākās problēmas, kas jārisina, izpildot Lisabonas stratēģiju Latvijā, tā parāda rīcību un pasākumus problēmu risināšanai, kā arī mērķu sasniegšanas rezultātīvos rādītājus (indikatorus). Programma sastāv no pieciem galvenajiem ekonomiskās politikas pamatvirzieniem jeb uzdevumiem Lisabonas mērķu sasniegšanai Latvijā, trim no kuriem ir tieša saistība ar ONVNPS pētījuma tēmu – analizēt saistību starp nodarbinātību, nodokļu un pabalstu sistēmu un darba algām. Šie politikas pamatvirzieni ir: (1) makroekonomiskās stabilitātes nodrošināšana, (2) investīcijām un darbam labvēlīgas vides veidošana un (3) nodarbinātības veicināšana (EM 2005b: 7).

Pirmā uzdevuma, makroekonomiskās stabilitātes nodrošināšanas, īstenošana ir nepieciešama ekonomiskās izaugsmes un darbavietu nodrošināšanai, un tas tiks izpildīts, pielietojot finanšu un administratīvos instrumentus (minimālās darba algas, neapliekamā minimuma un atvieglojumu

par apgādībā esošajām personām paaugstināšana, darba samaksas pilnveidošana valsts budžeta iestādēs strādājošajiem). Tiek norādīts, ka līdz nacionālās Lisabonas programmas izstrādes brīdim, ir samazināta kopējā valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu, uzņēmumu ienākuma nodokļa un nekustamā īpašuma nodokļa likme. Lai gan dokumentā nav uzsvērts, kuri indikatori ir būtiskākie sasniegtā rezultāta mērīšanai, var uzskatīt, ka tie ir situācijas aprakstā minētie rādītāji – nodarbinātības līmenis, iekšzemes kopprodukta lielums, nodokļu slogs u.tml. (EM 2005b: 8, 12-17).

Otro no augstāk minētajiem Latvijas nacionālās Lisabonas programmas uzdevumiem, investīcijām un darbam labvēlīgas vides veidošanu, ir plānots nodrošināt, pielietojot normatīvos, administratīvos, informatīvos un finanšu instrumentus (konkurences uzraudzības pastiprināšana, administratīvo barjeru samazināšana darījumiem un elektroniskās dokumentu un informācijas apmaiņas nodrošināšana, finansējuma piešķiršana uzņēmējdarbības attīstībai agrīnajā stadijā u.c.). Sasniegtā rezultāta novērtējuma indikatori ir pētījumu dati par administratīvo procedūru ietekmi uz uzņēmējdarbību, uzņēmumu skaita un investīciju apjomu statistika (EM 2005b: 9, 29-37).

Runājot par trešo Latvijas nacionālās Lisabonas programmas uzdevumu, t.i., nodarbinātības veicināšanu, tiek norādīts, ka kopējais nodarbināto iedzīvotāju īpatsvars Latvijā atpaliek no Eiropas Savienības vidējā rādītāja, tāpēc rīcībpolitikas uzdevums ir ekonomiskās aktivitātes sekmēšana mazāk attīstītajos reģionos un nedeklarētās nodarbinātības samazināšana. Šo uzdevumu izpildei ir plānots lietot galvenokārt administratīvos un finanšu instrumentus (aktīvie nodarbinātības pasākumi, minimālās algas, neapliekamā minimuma paaugstināšana, kontroles institūciju darbības pastiprināšana, ārpusģimenes bērna pieskatīšanas pakalpojumu attīstība). Programmā tiek norādīts, ka nodarbinātības veicināšanai svarīgi ir atbalstīt ieguldījumus cilvēkkapitālā, tomēr tiek plānots, ka finanšu instrumenti šī apakšuzdevuma sasniegšanai ir jāpielieto tikai izglītības iestāžu materiāli tehniskā nodrošinājuma modernizēšanai, valsts budžeta finansēto studiju vietu skaita dabas un inženierzinātnēs palielināšanai un mācībspēku atalgojuma paaugstināšanai. Līdzīgi kā pirmā uzdevuma gadījumā dokumentā nav uzsvērts, kādi indikatori ir regulāri jāizvērtē, taču var uzskatīt, ka tie ir nodarbinātības līmenis, vidējā darba alga dažādu mērķa grupu griezumā, nodokļu slogs, studējošo skaits dabas un inženierzinātnēs u.tml. (EM 2005b: 10, 42-60).

Instrumenti, kas minēti Latvijas nacionālajā Lisabonas programmā 2005. – 2008. gadam, tika sākotnēji norādīti arī Latvijas Kopējā sociālās iekļaušanas memorandā, kur ir definēti galvenie mērķi nabadzības un sociālās atstumtības jautājumu risināšanai, parādīti politiskie pasākumi, ko veikusi Latvija uz vienošanās pamata, veidojot valsts politiku saskaņā ar ES kopējiem mērķiem, un noteiktas galvenās politiskās jomas, kurās turpināt tālāku monitoringu un politikas izvērtēšanu. Pasākumi, kas paredzēti cīņai ar nabadzību un sociālo atstumtību, ietver valsts ekonomikas stiprināšanu, indivīda aktivizēšanu un integrēšanu darba tirgū, un sociālās drošības sistēmas tālāku attīstību. Šo pasākumu attīstībai nepieciešams nodrošināt nodokļu bāzes attīstību, kas ļautu pakāpeniski palielināt sociālajai jomai atvēlēto līdzekļu līmeni līdz vidējam ES valstu finansējuma līmenim, ēnu ekonomikas īpatsvara samazināšanu un nedeklarētās darba samaksas apkarošanu. Balstoties uz Memorandā veikto analīzi, Latvijas valdība un Eiropas Komisija vienojušās par vissteidzamāk risināmajām politikas prioritātēm, kas saistītas ar cīņu pret nabadzību un sociālo atstumtību. Saistībā ar nodokļu un pabalstu sistēmu, prioritātes bija adekvāta ienākumu minimuma nodrošināšana, minimālās darba algas, valsts pabalstu un pensiju regulāra paaugstināšana, kā arī pašvaldību sociālās palīdzības lieluma paaugstināšana trūcīgajiem iedzīvotājiem, pievēršot īpašu uzmanību ģimeņu ar trim un vairāk bērniem un nepilno ģimeņu ar vienu vai vairākiem nepilngadīgajiem bērniem stāvoklim (Latvijas Republikas Labklājības ministrija 2003b: 40).

Latvijas nacionālais rīcības plāns nabadzības un sociālās atstumtības mazināšanai (2004-2006) ir izstrādāts, pamatojoties uz Latvijas valdības un Eiropas Komisijas Kopējā sociālās iekļaušanas memorandā izvirzītajiem mērķiem un prioritātēm, kas ilgtermiņā jāīsteno, lai Latvijā mazinātu nabadzību un sociālo atstumtību. Rīcības plānā ir definēti mērķi un pasākumi, kas jāīsteno nodarbinātības, izglītības, veselības, sociālo pakalpojumu un citās jomās. Pasākumu plāna divi uzdevumi ir saistīti ar ONVNPS pētījuma mērķi. Tie ir: (1) iekļaujoša darba tirgus izveide un nodarbinātības veicināšana un (2) adekvātu ienākumu nodrošināšana ar darba samaksas, nodokļu politikas un sociālās aizsardzības sistēmas palīdzību (Latvijas Republikas Labklājības ministrija [LM] 2004: 9, 13). Nacionālajā rīcības plānā nabadzības un sociālās atstumtības mazināšanai (2004-2006) ir norādīti precīzi indikatori, kuri ir jāsasniež, īstenojot minētos uzdevumus. Uzņēmumu skaita pieaugums līdz 25 vienībām uz 1000 iedzīvotājiem, pašnodarbināto skaita pieaugums, nodarbināto iedzīvotāju skaita izmaiņas absolūtā izteiksmē, nodarbinātības līmenis pirmspensijas vecuma grupā un pirmskolas izglītības iestāžu un citu ārpusģimenes bērnu aprūpes pakalpojumu iestāžu skaita pieaugums ir galvenie indikatori, kas rāda pirmā uzdevuma izpildes rezultātus (LM 2004: 27-28). Savukārt minimālās algas pieaugums līdz 50% no nacionālās vidējās algas, ar iedzīvotāju ienākuma nodokli neapliekamā minimuma un atvieglojumu par apgādībā esošām personām paaugstināšana, bērna kopšanas pabalsta, ģimenes valsts pabalsta un GMI pabalsta apmēra regulāra pārskaitīšana ir galvenie indikatori, kas raksturo otrā uzdevuma izpildes rezultātus (LM 2004: 28-29). Jāatzīmē, ka iepriekš nosauktie indikatori, kas minēti rīcības plānā, vienlaikus ir ne tikai rezultātu rādītāji, bet arī instrumenti šo rādītāju sasniegšanai.

Aptuveni vienlaikus ar augstāk minēto dokumentu izstrādi un parakstīšanu, Ministru kabinetā 2003. gada 10. jūnijā tika apstiprinātas un 2005. gada 23. februārī tika grozītas Pamatnostādnes nodokļu un nodevu sistēmas attīstībā. Dokumentā ietvertie pasākumu plāni attiecas uz laika posmu līdz 2006. gadam. Iepriekš aplūkotajos dokumentos biežāk minētie nodarbinātības veicināšanas finanšu instrumenti ir ar iedzīvotāju ienākuma nodokli neapliekamā minimuma un atvieglojumu par apgādībā esošām personām paaugstināšana. Ir svarīgi noskaidrot, vai nodokļu sistēmas attīstības pamatnostādnēs ir norādīta šo instrumentu nozīme nodarbinātības veicināšanā. Dokumenta mērķis atbilst nacionālās Lisabonas programmas uzdevumiem – tas paredz noteikt nodokļu politikas attīstības virzienus, nodrošinot stabilu un prognozējamu makroekonomisko vidi valstī. Lai gan nodarbinātības veicināšana kā iespējamais nodokļu politikas mērķis dokumentā nav minēts, ir norādīts, ka nodokļu politika ir instruments, ar kura palīdzību var stimulēt vai bremsēt kāda tautsaimniecības sektora vai valsts reģiona attīstību. Vienlaikus tiek atzīmēts, ka šāda lēmuma pieņemšana parasti izkropļo konkurences apstākļus un ne vienmēr ieguvums sasniedz mērķi, proti, ne vienmēr labumu gūst nodokļu maksātājs, kam konkrētais atvieglojums ir adresēts (Latvijas Republikas Finanšu ministrija [FM] 2003: 14). Pamatnostādnēs ir minētas vairākas problēmas, kas ir jāņem vērā dotā pētījuma izstrādē. Piemēram, tiek norādīts, ka, attīstoties nodokļu sistēmai, dažādos laikos un ar dažādu mērķi tika ieviesti jauni nodokļu atvieglojumi, tādēļ šajā sistēmā pietrūkst konceptuālas vienotības (FM 2003: 18).

Pamatnostādnes nodokļu un nodevu sistēmas attīstībā nosaka, ka turpmāko nodokļu sistēmas attīstību jāvērs vairākos virzienos, no kuriem ONVNPS pētījumam svarīgi ir divi: (1) uzņēmējdarbības vides uzlabošana, samazinot nodokļu likmes un izvairoties no biežas nodokļu regulējošo normatīvo aktu grozīšanas, un (2) iedzīvotāju dzīves līmeņa uzlabošana, iespēju robežās palielinot ar nodokli neapliekamā ienākuma apmēru un paplašinot pievienotās vērtības nodokļa samazinātās likmes piemērošanu (FM 2003: 2). Pamatnostādnes paredz koncepcijas par iedzīvotāju ienākuma nodokļa bāzes optimizēšanu izstrādi, pārskatot nodokļa atvieglojumus



un atsevišķu ienākumu veidu izslēgšanas pamatotību no aplikšanas ar iedzīvotāju ienākuma nodokli, kā arī valsts sociālo pabalstu un nodokļa atvieglojumu integrēšanas iespēju izvērtēšanu (FM 2003: 3).

Lai sasniegtu pirmo Pamatnostādņēs minēto uzdevumu, proti, uzņēmējdarbības vides uzlabošanu, ir norādīts, ka jānodrošina fiksēta ienākuma nodokļa ieviešana mazajiem uzņēmējdarbības (saimnieciskās darbības) veicējiem, kas nav ar pievienotās vērtības nodokli aplikamas personas, un ka jāaskaņo nodokļu atvieglojumu sistēma ar Eiropas Savienības prasībām (FM 2003: 18-19). Lai saskaņotu ienākumu no kapitāla aplikšanu ar nodokli, atturētu kapitāla daļu turētājus no peļņas sadalīšanas un padarītu nevajadzīgu citu, ar nodokli aplikamo ienākumu transformēšanu dividendēs, pamatnostādņēs tika paredzēts ieviest dividenžu aplikšanu ar nodokli, paredzot 6% likmi no 2004. gada un 10% – no 2005. gada (FM 2003: 26-27). Plānotā aktivitāte pētījuma īstenošanas laikā netika veikta. Runājot par iedzīvotāju ienākuma nodokli, ir norādīts, ka turpmākajos gados ir nepieciešams optimizēt pastāvošos nodokļa atvieglojumus (FM 2003: 29).

Pētījuma īstenošanas laikā tika atjaunoti un izstrādāti rīcībpolitikas dokumenti, kuru īstenošana uzsākās līdz ar ONVNPS pētījuma noslēgumu. Divi no šiem dokumentiem ir aplūkoti pārskata turpinājumā, jo tie parāda, vai noteiktu politikas instrumentu lietojums joprojām ir aktuāls un vai nav norādīti citi, līdz šim neminēti, instrumenti. Nacionālais attīstības plāns 2007. – 2013. gadam ir viens no jaunākajiem politikas plānošanas dokumentiem, un tas nosaka tuvāko septiņu gadu mērķa uzdevumus. ONVNPS pētījumam svarīgi ir šādi uzdevumi: (1) nodrošināt atbalstu uzņēmējdarbības uzsākšanai un samazināt administratīvās barjeras, (2) nodrošināt ilgtermiņa veselības aprūpi un profilaksi, (3) uzturēt sociālās apdrošināšanas sistēmas finansiālo stabilitāti un veicināt sistēmas attīstību, kā arī veicināt sabiedrības izpratni par sociālās apdrošināšanas sistēmas nozīmi, (4) attīstīt valsts atbalstu ģimenēm ar bērniem atbilstoši bērnu un vecāku vajadzībām, kā arī (5) sekmēt darba algu paaugstināšanos, īpaši zemu atalgotajiem strādājošajiem, paaugstinot neapliekamo minimumu un nodokļa atvieglojumus par apgādībā esošām personām (Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija 2006: 20, 40-43).

Nacionālais ziņojums par sociālās aizsardzības un sociālās iekļaušanas stratēģiju 2006. – 2008. gadam ir otrs dokuments, kas ir izstrādāts jau ONVNPS pētījuma īstenošanas laikā. Tas rāda sociālās drošības mērķus tuvākajiem gadiem, vēlreiz akcentējot, ka demogrāfiskās slodzes pieaugums prasa elastīgu sociālās drošības sistēmu un ka būtiska nozīme dzīves līmeņa celšanā ir iedzīvotāju iekļaušanai darba tirgū (Latvijas Republikas Labklājības ministrija [LM] 2006: 7). Līdzīgi kā iepriekš ir nosaukti uzdevumi, kas Latvijai būtu jāveic apskatītajā laika posmā, norādīti instrumenti, kurus pielietojot tiks sasniegti noteiktie uzdevumi, kā arī ir norādīti indikatori, kas ļauj mērīt rezultātu. ONVNPS pētījumam svarīgi ir šādi uzdevumi: (1) uzlabot resursu un pakalpojumu pieejamību ģimenēm, īpaši daudz bērnu un nepilnām ģimenēm, un (2) uzlabot izglītības un nodarbinātības pakalpojumu pieejamību nabadzības un sociālās atstumtības riskam pakļautajiem bērniem un jauniešiem (LM 2006: 12-15).

Attiecībā uz pirmo uzdevumu ir norādīts, ka ģimenes ļoti nelielu atbalstu saņem tieši bērna audzināšanas laikā un ka papildu izdevumi vecākiem ar bērniem rodas tad, kad bērns sāk apmeklēt skolu, tāpēc tiek noteikts apakšuzdevums uzlabot ģimeņu ar bērniem finansiālo situāciju, samazinot nodokļu slogu un paaugstinot dažādu pabalstu apmērus bērna kopšanas un audzināšanas laikā (LM 2006: 14-15). Uzdevuma īstenošanai ir paredzēta normatīvo un finanšu instrumentu lietošana, proti: (1) noteikt piemaksas pie pašreizējā bērna piedzimšanas pabalsta, (2) paaugstināt ģimenes

valsts pabalsta apmēru, ieviest jaunu valsts sociālās apdrošināšanas pabalstu (vecāku pabalstu) sociāli apdrošinātām personām par bērna vecumā līdz vienam gadam kopšanu, ar to aizvietojojt no valsts pamatbudžeta pašreiz piešķiramo bērna kopšanas pabalstu nodarbinātām personām, kas kopj bērnu vecumā līdz vienam gadam, (3) paaugstināt iedzīvotāju ienākuma nodokļa neapliekamo minimumu un nodokļa atvieglojuma apmēru par apgādībā esošām personām, (4) noteikt jaunu ienākuma nodokļa attaisnoto izdevumu iedzīvotājiem par datortehnikas, programmatūras un interneta pieslēguma iegādi, (5) noteikt piemaksu pie augusta mēneša ģimenes valsts pabalsta ar mērķi sniegt papildu atbalstu naudas izmaksu veidā ģimenēm sakarā ar bērna sagatavošanu jaunajam mācību gadam, kā arī (6) ieviest ģimeni atbalstošāku bērna kopšanas pabalsta sistēmu, paplašinot bērna kopšanas pabalsta saņēmēju loku un nosakot bērna kopšanas pabalsta piešķiršanu par bērna kopšanu vecumā līdz diviem gadiem (LM 2006: 22-23). Ir plānots, ka jaunais vecāku pabalsts tiks noteikts 70% apmērā no personas vidējās apdrošināšanas iemaksu algas un tā maksimālais apmērs būs atkarīgs tikai no valsts sociālās apdrošināšanas obligātajām iemaksām (LM 2006: 22). Lai veiktu otro uzdevumu (uzlabotu izglītības un nodarbinātības pakalpojumu pieejamību bērniem un jauniešiem), ir plānoti tādi pasākumi, kas visbiežāk prasa finanšu un informatīvo instrumentu pielietošanu, piemēram, nodrošināt bērniem noteiktus papildus pakalpojumus, piedāvāt skolēnu vasaras darbu u.c. (LM 2006: 18-22).

Apkopojot augstāk minēto, uzņēmējdarbības attīstība, iedzīvotāju izglītības un veselības uzturēšana, nodokļu sloga samazināšana noteiktām mērķa grupām un vecāku ar bērniem atbalstīšana ir uzdevumi, ko valsts plāno īstenot, lai veicinātu gan iedzīvotāju nodarbinātību, gan dzimstību. Divu uzdevumu nozīme pēdējā laikā izstrādātajos politikas dokumentos ir izcelta vairāk nekā iepriekš. Tie ir iedzīvotāju izglītības un veselības uzturēšana, kā arī atbalsts ģimenēm ar bērniem. Šo abu uzdevumu īstenošana dos ne tikai īstermiņa, bet arī ilgtermiņa atdevi. Tādēļ ONVNPS pētījuma ietvaros ir jāvērtē gan politikas dokumentos norādīto instrumentu pielietojuma efektivitāti, gan to pielietojuma grūtības.

## 1.5. Pētījuma hipotēzes

Uzsākot ONVNPS pētījumu, darba grupa formulēja vairākas hipotēzes, vadoties no atziņām, kas gūtas teorētiskā un empīriskā materiāla analīzē. Apkopojot iepriekšējo nodaļu materiālu, nodarbinātību veicinoša nodokļu un pabalstu sistēma ir savstarpēji papildinošu normu kopums, kā rezultātā indivīds, no vienas puses, jūtas sociāli aizsargāts pret tiem dzīves gadījumiem, kad viņam nav iespēju pašam iegūt iztikas līdzekļus, un, no otras puses, indivīds ir motivēts meklēt savām spējām un interesēm atbilstošu nodarbošanos, lai iegūtu iztikai nepieciešamos resursus gan tagadnē, gan nākotnē (piemēram, pensijā). Tāpēc optimāla pabalstu sistēma ir tāda, kur, no vienas puses, pabalstu izmaksa ir pietiekami ilga, bet, no otras puses, pastāv nosacījumi, kas motivē indivīdu meklēt darbu. Lai gan literatūrā tiek atzīmēts, ka pabalsti, kas atkarīgi no sociālās apdrošināšanas iemaksām, tiecas saglabāt sociālo stratifikāciju, vienlaikus tiek norādīts, ka šāda sistēma noteiktos apstākļos mudina strādājošos būt regulāri nodarbinātiem, kā arī stimulē mazāk aktīvo iedzīvotāju grupu iesaistīšanos darba tirgū. Papildus tam ir svarīgi, lai ienākumi no darba, salīdzinot ar pabalstiem, būtu pietiekami lieli, kā rezultātā indivīdam būtu izdevīgi strādāt. Tāpēc nodarbinātību veicinoša nodokļu sistēma ir tāda, kas, apmierinot valsts pārvaldes budžeta vajadzības, pārlietu nesamazina indivīdu tiešos, no darba gūtos ienākumus. Tā kā indivīdu spējas un prasmes ir atšķirīgas un darbs, kas tiek paveikts, ir dažādi atalgots, ir svarīgi, ka zemākas kvalifikācijas amati ir pietiekami pievilcīgi, lai arī šo darbu kāds gribētu veikt. Zemu apmaksātu darbu ekonomisko pievilcību var vairojot ar nodokļu sistēmas palīdzību, samazinot nodokļu slogu,

kamēr indivīda alga nav sasniegusi noteiktu līmeni. Tāpat, stimulējot iedzīvotāju ekonomisko aktivitāti, valsts var samazināt nodokļu nastu tām darbībām, kas tiek atbalstītas (piemēram, izglītībai u.c.). Šie ir būtiskākie jautājumi, kas ir jāapskata ONVNPS pētījumā.

ONVNPS pētījuma darba grupa izvirzīja hipotēzi, ka, pirmkārt, pašreizējais Latvijas valsts sociālās apdrošināšanas pabalstu apmērs un izmaksāšanas ilgums ir tuvu optimālam. Tiem nav veicinošas ietekmes uz potenciālo darba meklētāju apzinātu palikšanu ārpus darba tirgus. Šis apgalvojums visvairāk attiecas uz pabalstiem bezdarbniekiem, tomēr tā formulējums ir vispārīgs, ietverot arī pārējos sociālās apdrošināšanas pabalstus. Dotais apgalvojums izriet no šādiem literatūrā minētajiem argumentiem: (1) pabalstu atkarība no apdrošināšanas iemaksām veicina indivīdu iesaistīšanos darba tirgū, (2) pabalsta lieluma samazināšanās laika gaitā mudina tā saņēmēju iesaistīties darba tirgū un (3) bezdarbnieka pabalsta, kas ir viens no būtiskākajiem nodarbinātības kontekstā, izmaksas garums Latvijā, salīdzinot ar citām valstīm, ir samērā īss. Otrkārt, darba grupa pieņēma, ka pašreizējā iedzīvotāju ienākuma nodokļa un uzņēmumu ienākuma nodokļa likmju tiešā ietekme uz Latvijas uzņēmumu produktivitātes rādītājiem nav būtiska. Treškārt, atbilstoši darba uzdevumam novērtēt progresīvā iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieviešanu Latvijā, darba grupa izvirzīja hipotēzi, ka progresīvā ienākumu nodokļa ieviešana palielinātu nedeklarēto ienākumu un neregistrētās nodarbinātības īpatsvara palielināšanos. Ceturtkārt, vadoties no atziņām, ka nodokļu administrācijas uzlabošana samazina nedeklarēto nodarbinātību, taču stingras darba vides normas veicina bezdarbu, ONVNPS darba grupa uzskatīja, ka Latvijas nodokļu administrēšanas procesa uzlabošanai var būt pretējs iespaids dažādos tautsaimniecības sektoros. Piektkārt, atbilstoši literatūras apskatā, Latvijas politikas plānošanas dokumentos un Latvijas publiskajā telpā minētajiem argumentiem darba grupa izvirzīja hipotēzi, ka augstas sociālās apdrošināšanas iemaksu likmes ir galvenais neformālās nodarbinātības un ienākumu nedeklarēšanas iemesls Latvijā. ONVNPS pētījuma hipotēžu pārbaudes rezultāti ir apkopoti pārskata 9. nodaļā.

## II PĒTĪJUMA PLĀNS, DATU VĀKŠANAS UN ANALĪZES METODES

Lai veiktu pētījuma uzdevumus, ONVNPS projekts tika sadalīts vairākās tematiskās daļās, katrā no kurām notika datu vākšana un to analīze. Pētījuma ietvaros tika gan iegūti primārie dati, pielietojot kvalitatīvās un kvantitatīvās datu vākšanas metodes, gan izmantoti sekundārie dati (Centrālās statistikas pārvaldes, Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras un citu institūciju vāktā un apkopotā informācija). ONVNPS pētījums sastāv no šādām daļām:

- Informācijas sistēmu audits,
- Iedzīvotāju ekonomiskās aktivitātes raksturojums,
- Uzņēmēju informētības nodokļu jautājumos izpēte,
- Darba nodokļu uztveres un administrēšanas analīze,
- Mikro-simulāciju modeļa izveide,
- Valsts sociālās apdrošināšanas un valsts sociālo pabalstu analīze,
- Pašvaldību pabalstu analīze,
- Nozares politikas alternatīvu novērtējums.

### 2.1. Informācijas sistēmu audits

ONVNPS pētījuma informācijas sistēmu auditam bija divi mērķi. Pirmkārt, bija jānovērtē politikas dokumentu izstrādē izmantoto datu kvalitāti un jāizstrādā ieteikumi, kā pilnveidot statistiskās informācijas kvalitāti, lai nākotnē valsts institūciju pārstāvji varētu precīzāk novērtēt rādītāju dinamiku un īstenotās politikas atdevi. Otrkārt, bija jārekomendē noteiktus pasākumus vai rīcību, kas nepieciešama, lai nākotnē uzlabotos gan valsts institūciju savstarpējā sadarbība, gan rīcībpolitikas efektivitāte. Audita rezultāti ir doti pētījuma pārskata 3. nodaļā.

Informācijas sistēmu audits ietver (1) šobrīd pieejamo datu iegūšanas metožu, apstrādes, sistematizācijas, (2) iegūtās informācijas daudzuma par nodokļu un pabalstu veidiem, to ietekmi uz nodarbinātību un citu ar tēmu saistīto datu, (3) kā arī informācijas plūsmas izvērtējumu. Audits ir veidots, izmantojot Sūzanas Hencelas (*Susan Henczel*) referātā „Informācijas audits kā pirmais solis ceļā uz efektīvu zināšanu vadību: specializēto bibliotekāru iespējas” (*The information audit as a first step towards effective knowledge management: an opportunity for the special librarian*) (Henczel 2000, 210-226) paustās idejas. Autore sadala informācijas sistēmu auditu trīs – datu, informācijas un zināšanu – analīzes posmos. Datu posmā apskata, kādus datus un aprēķinus izmanto pētāmā organizācija, lai sagatavotu dokumentus un pamatotu pieņemtos lēmumus. Informācijas posms ir process, kurā notiek datu pārstrāde jeb datu ielikšana analizētās problēmas kontekstā, un pēdējais posms ir zināšanas (Henczel 2000: 212). Zināšanas S.Hencela iedala divās daļās: noformulētās zināšanas (*explicit knowledge*) – datubāzes, pārskati, ziņojumi un cita veida dokumenti, kurus ir salīdzinoši viegli iegūt un pārbaudīt; un nenoformulētās zināšanas (*tacit knowledge*) – pētāmajā organizācijā strādājošo darbinieku pieredze un kompetence (Henczel 2000: 213). Nenoformulētās zināšanas ietekmē sagatavoto dokumentu kvalitāti, un tās ir iespējams novērot tikai sarunā ar konkrēto „zināšanu nesēju” – organizācijas darbinieku.

Lai ievāktu auditam nepieciešamo informāciju, tika pielietotas šādas datu vākšanas metodes:

- ☑ dokumentu analīze – normatīvo aktu, rīkojumu un līdzīga satura dokumentu, kas definē nodokļu atvieglojumu un sociālā atbalsta piešķiršanas kārtību, izpēte;
- ☑ ekspertu intervijas ar Centrālās statistikas pārvaldes, ministriju, citu valsts iestāžu, pašvaldību un nevalstisko organizāciju darbiniekiem par informācijas apriti. Tika veiktas 17 intervijas: 7 intervijas – ar Labklājības ministrijas un tās apakšstruktūru pārstāvjiem, 4 – ar Finanšu ministrijas un tās apakšstruktūru pārstāvjiem; 3 – ar Ekonomikas ministrijas un tās apakšstruktūru pārstāvjiem; 3 – ar sabiedrisko organizāciju pārstāvjiem.
- ☑ sekundāro datu analīze – CSP Mājsaimniecību budžeta pētījuma 2004. un 2005. gada datu salīdzināšana ar iztikas minimuma groza vērtību.

CSP Mājsaimniecību budžeta 2004. gada pētījumā piedalījās 3913 mājsaimniecības, un 2005. gada pētījumā – 3774 mājsaimniecības. Tā mērķis ir reģistrēt mājsaimniecības locekļu detalizētu ienākumu un izdevumu struktūru, kā arī īpašības, kas ļauj sagrupēt ģimenes pēc to lieluma, galvenā peļnītāja sociāli ekonomiskā statusa un citiem kritērijiem. Mājsaimniecību budžeta pētījums ir privāto mājsaimniecību izlases veida aptauja, kuras laikā tiek aizpildīta patēriņa izdevumu dienasgrāmata un notiek intervija ar mājsaimniecības locekli par tās sastāvu, dzīves apstākļiem u.c. jautājumiem. Mājsaimniecības locekļu naudas ienākumi tiek noskaidroti intervijas laikā, kas nozīmē, ka respondentam ir grūtāk atcerēties un nosaukt mazāk būtiskus vai neregulāri saņemtus naudas ienākumus. Salīdzinot kopējos mājsaimniecības rīcībā esošos ienākumus un izdevumus, redzams, ka reģistrētie mājsaimniecības izdevumi pārsniedz tās ienākumus vidēji par 397 latiem 2004. gada un 544 latiem – 2005. gada datos. Šo parādību izskaidro vairāki apstākļi. Pirmkārt, pieaug mājsaimniecību pieeja patēriņa kredīta resursiem, un pētījuma metodoloģija paredz, ka kredītā vai finanšu līzīngā iegādāto patēriņa preču vērtību mājsaimniecības izdevumos uzrāda pilnā apjomā darījuma noslēgšanas brīdī, kaut gan norēķins ar kredīta devēju notiek ilgākā laika posmā. Otrkārt, mājsaimniecības ilglietošanas preču iegādei izmanto arī uzkrātos ienākumus. Treškārt, pētījuma dalībnieki var noklusēt daļu ienākumu, īpaši tad, ja tie nav deklarēti. Informācijas sistēmu audita ietvaros CSP Mājsaimniecību budžeta pētījums tika izmantots, lai novērtētu iztikas minimuma groza (viena iedzīvotāja pilna iztikas minimuma preču un patēriņa groza) atbilstību reālajam patēriņam. Šis novērtējums ir nepieciešams tādēļ, ka dažādi sociāli ekonomiskās politikas novērtējuma kritēriji ir pakārtoti iztikas minimuma groza vērtībai naudas izteiksmē, un tas ir arī biežs diskusiju temats Latvijas publiskajā telpā.

## 2.2. Iedzīvotāju ekonomiskās aktivitātes raksturojums

Iedzīvotāju ekonomiskās aktivitātes raksturojumam bija divi mērķi. Pirmais mērķis bija raksturot šī brīža situāciju darba tirgū no darbaspēka piedāvājuma viedokļa, t.i., noteikt esošo un potenciālo darba ņēmēju skaitu. Potenciālie darba ņēmēji ir tās iedzīvotāju grupas, kuras šobrīd būtu gatavas iesaistīties darba tirgū, taču ir sastapušās ar kādiem šķēršļiem. Barjeru, lai iesaistītos darba tirgū, noteikšana palīdzēs izstrādāt rekomendācijas to pārvarēšanai. Mērķa sasniegšanai ir padziļināti jāanalizē iedzīvotāju darba motivācija un aspekti, kas ir pamudinājuši vai kavējuši iesaistīties darba tirgū vai uzsākt uzņēmējdarbību. Otrs mērķis bija pakārtots pirmajam – analizējot iedzīvotāju aktivitāti, bija jānosaka spēkā esošās sociālās apdrošināšanas un sociālo pabalstu sistēmas ietekmi uz personas motivāciju meklēt darbu. Šī posma ietvaros ir sniegts vispārīgs tendenču apraksts, jo katrs no būtiskākajiem pabalstiem tiks sīkāk izvērtēts pētījuma turpinājumā. Iedzīvotāju ekonomiskās aktivitātes raksturojumam tika veikta CSP Darbaspēka apsekojuma 2004. un 2005. gada datu sekundārā analīze un dziļās intervijas ar pašnodarbinātajiem.

CSP Darbaspēka apsekojuma (DSA) analīzes mērķis bija skaitliski izteikt iedzīvotāju ekonomisko aktivitāti, lai raksturotu, cik liela ir grupa, kuras aktivitāti ierobežo kādi identificēti vai neidentificēti apstākļi un kuru varētu skart viena vai otra rīcībpolitika. Šī informācija ir ietverta pētījuma pārskata 4. nodaļā. Šobrīd CSP DSA tiek organizēts katru nedēļu visa gada garumā. Apsekojums tiek veikts, intervējot aptaujājot mājsaimniecībā dzīvojošas personas 15 – 74 gadu vecumā. Katra mājsaimniecība ir apsekota trīs reizes ik pēc sešiem mēnešiem. Gan 2004., gan 2005. gada datu masīvs aptuveni vienādās proporcijās sastāv no mājsaimniecībām, kurās intervija notikusi pirmo, otro vai trešo reizi. 2004. gadā tika aptaujāti aptuveni 19,9 tūkstoši respondentu, bet 2005. gadā – 17,7 tūkstoši respondentu. Gan 2004., gan 2005. gada dati ir svērti tā, ka var iegūt ne tikai noteiktu atbilžu sadalījumu procentos, bet arī attiecināt iegūtās atbildes uz visiem Latvijas iedzīvotājiem 15 – 74 gadu vecumā. Tādējādi, aprēķinot datus, var izteikt samērā precīzu pieļāvumu par Latvijas iedzīvotāju skaitu, kas ietilpst mērķa grupā. Sīkāka CSP DSA 2004. un 2005. gada datu izlases struktūra ir attēlota 1. pielikumā. Jāatzīmē, ka DSA 2006. gada dati būs pieejami vienlaikus ar ONVNPS pētījuma rezultātu publicēšanu, tāpēc jaunākās darba tirgus tendences nav iespējams raksturot skaitliski.

Lai noskaidrotu iespējamus pamudinājumus un barjeras cilvēkam reģistrēties un kļūt par mazo uzņēmēju, tika veiktas 26 dziļās intervijas ar pašnodarbinātajiem, mērķa grupā iekļaujot fiziskās personas, kuras ir reģistrējušās kā saimnieciskās darbības veicēji (individuālie komersanti, profesionālās darbības, individuālā darba veicēji, nekustamā īpašuma apsaimniekotāji, zemnieku un zvejnieku saimniecību īpašnieki). Individuālos komersantus reģistrē Uzņēmumu reģistrs, bet pārējos – Valsts ieņēmumu dienests. Par pašnodarbinātajiem ikdienas valodā sauc mazos uzņēmējus, jo, ienākumiem sasniedzot noteiktu līmeni (valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu objekta minimālo apmēru), viņiem ir jāreģistrējas par pašnodarbinātajiem saskaņā ar likumu Par valsts sociālo apdrošināšanu. Pašnodarbināto dziļo interviju rezultāti ir analizēti pārskata 4. un 5. nodaļā.

Iemesls, kāpēc tika veiktas dziļās intervijas, bija nepieciešamība iegūt izskaidrojošu, niansēm bagātu uzvedības modeļu raksturojumu, personai iesaistoties formālajā uzņēmējdarbībā un maksājot iedzīvotāju ienākuma nodokli un valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas. Tas ļauj izprast indivīdu motivāciju un attieksmi pret nodokļu un pabalstu sistēmu, kā arī izstrādāt precīzākas praktiskas rekomendācijas, lai veicinātu mazo uzņēmēju deklarēšanos un nodokļu nomaksu. Papildus tam pašnodarbinātie ir savdabīga mērķa grupa – normatīvie akti paredz, ka sociālās apdrošināšanas iemaksas pašnodarbinātie var veikt no brīvi izraudzītiem ienākumiem, ja tie sasniedz valsts sociālās apdrošināšanas iemaksu objekta minimālo apmēru, kas dod iespēju veikt „eksperimentu dabiskos apstākļos”. Tā būtība paredz noskaidrot, cik lielā apmērā pašnodarbinātie veic sociālās apdrošināšanas iemaksas, jo viņš tās veic viens pats (darbiniekiem iemaksas tiek sadalītas darba ņēmēja un darba devēja iemaksās), un kāda ir šīs izvēles motivācija. Tas ļauj skaidrāk izprast pašnodarbināto attieksmi pret sociālās apdrošināšanas sistēmu, salīdzināt šīs grupas, algoto darbinieku un darba devēju viedokļus, pēdējo divu grupu argumentāciju iegūstot sadarbībā ar pētījuma „Darba algas un to ietekmējošie faktori” darba grupu.

Izvēloties respondentus intervijām, tika ņemti vērā vairāki respondentu raksturojoši kritēriji. Tie bija: darbības nozare, izglītība, saimnieciskās darbības veicēja statusa reģistrēšanas gads, dzimums, dzimtā valoda, vecums un apdzīvotās vietas tips (Rīga/ jebkura apdzīvotā vieta ārpus Rīgas). Būtisks kritērijs bija gads, kad persona pirmo reizi kļuva par pašnodarbināto, – pēdējos gados ir pieņemti grozījumi noteikumos, kas regulē pašnodarbināto sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu apmēru. Kritiskie

punkti bija: (1) līdz 1999. gadam, kopš kura pašnodarbinātās personas tika atbrīvotas no sociālās apdrošināšanas iemaksām par ienākuma daļu, kas pārsniedza noteiktu summu, un (2) sākot ar 2004. gada 1. janvāri, kad tika būtiski paaugstināts obligāto apdrošināšanas iemaksu objekta minimālais apmērs. Tika uzskatīts, ka respondentu attieksme pret pētāmo jautājumu varētu būt atkarīga arī no viņu vecuma, dzimuma un citiem minētajiem kritērijiem. Respondentu darbības sfēra tika sadalīta piecās grupās: (1) lauksaimniecība un ražošana (4 respondenti), (2) būvniecība (1 respondents), (3) tirdzniecība, viesnīcas, restorāni un individuālie pakalpojumi (7 respondenti), (4) transports, sakari un komercpakalpojumi (12 respondenti), (5) izglītība un veselība (2 respondenti). Respondentu skaits apakšgrupās bija līdzīgs dalījumos pēc dzimuma, intervijas valodas un izglītības līmeņa. Dalījumā pēc vecuma grupas visvairāk tika aptaujāti indivīdi līdz 34 gadiem (12 respondenti), tad 35 līdz 49 gadiem (9 respondenti) un vismazāk – vecumā virs 50 gadiem (5 respondenti). Vairums respondentu par pašnodarbināto reģistrējušies pēc 2003. gada vai laika posmā no 1999. līdz 2003. gadam. Citējot interviju dalībnieku viedokli pētījuma pārskatā, iekavās ir dots attiecīgās personas raksturojums pēc nosauktajiem atlasē kritērijiem.

### 2.3. Uzņēmēju informētības nodokļu jautājumos izpēte

Pētījuma ietvaros bija nepieciešams noskaidrot uzņēmēju informētību nodokļu jautājumos. Citu pētījumu pieredze rāda, ka nodokļu nomaksas slogs var radīt topošajam uzņēmējam neveiksmes risku, jo pareiza nodokļu nomaksa prasa laiku un zināšanas. Šīs aktivitātes mērķis bija iegūt uzņēmēju pašvērtējumu par savām zināšanām nodokļu jautājumos un pretstatīt pašvērtējumu uzņēmēju faktiskajām zināšanām. Pēdējās tika nomērītas, uzdodot uzņēmējam precīzus jautājumus par to, kā maksājamā nodokļa apjomu ietekmē noteiktas saimnieciskās darbības.

Lai mērītu uzņēmēju zināšanas par nodokļu jautājumiem, kā arī attieksmi pret fiksēto nodokļa ieviešanu jaunajiem uzņēmējiem, atbilstoši jautājumi tika ievietoti divās aptaujās, kuras 2006. gada laikā īstenoja BICEPS, viens no darba grupas partneriem. Pirmā aptauja, kuras ietvaros tika uzdoti jautājumi ONVNPS pētījuma vajadzībām, notika 2006. gada augustā. Tas bija Uzņēmējdarbības globālais monitorings (*Global Entrepreneurship monitor, GEM*). Pirmās aptaujas ietvaros 2006. gada augustā tika intervētas 1958 personas. Otra aptauja notika 2006. gada decembrī un turpinājās līdz 2007. gada martam. Tā bija topošo uzņēmēju aptauja – Uzņēmējdarbības dinamikas paneļpētījums (*Panel Study of Entrepreneurial Dynamics, PSED-Nascent*). Par topošajiem uzņēmējiem tiek uzskatīti iedzīvotāji 18 – 64 gadu vecumā, kuri pagātnē ir spēruši soļus, lai uzsāktu jaunu, viņiem piederošu uzņēmējdarbību. Otrās aptaujas ietvaros tika intervēti 281 topošais uzņēmējs. Abu aptauju datus vāca SIA „Latvijas Fakti”. Abu aptauju dati ir attēloti pārskata 4. nodaļā.

### 2.4. Darba nodokļu uztveres un administrēšanas analīze

Lai raksturotu Latvijas darba nodokļu sistēmu un tās iespējas mudināt personu strādāt un ieguldīt līdzekļus savā izglītībā, bija nepieciešams analizēt iedzīvotāju ienākuma nodokļa un tā atvieglojumu un sociālās apdrošināšanas iemaksu administrēšanu. Kvantitatīva pārskata izveidošanai par deklarētajiem ienākumiem, iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumiem un attaisnotajiem izdevumiem tika izmantoti Valsts ieņēmumu dienesta dati par laika posmu no 2002. līdz 2005. gadam. Statistiskais pārskats aptvēra informāciju par:

- Vidējo darba ņēmēju skaitu gadā, datus par ienākumiem, aprēķinātajām valsts sociālās apdrošināšanas obligātajām iemaksām un ieturēto iedzīvotāju ienākuma nodokli (no

darba devēju ziņojumiem) sadalījumā pēc 7 republikas nozīmes pilsētām un 26 rajoniem (atbilstoši uzņēmuma reģistrācijas adresei);

- Vidējo saimnieciskās darbības veicēju un reģistrēto pašnodarbināto skaitu gadā, deklarētos ienākumus un aprēķinātās valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas (no pašnodarbināto ziņojumiem) sadalījumā pēc 7 republikas nozīmes pilsētām un 26 rajoniem (atbilstoši pašnodarbinātā reģistrēšanās vietai);
- Informāciju par piešķirtajiem iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumiem un valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu darba ņēmēja daļu (no paziņojumiem par algas nodokli) sadalījumā pēc 7 republikas nozīmes pilsētām un 26 rajoniem (pēc fiziskās personas deklarētās dzīves vietas);
- Informāciju par attaisnoto izdevumu kopsummām sadalījumā pēc 7 republikas nozīmes pilsētām un 26 rajoniem (pēc fiziskās personas deklarētās dzīves vietas).

Izmantojot VID datus, darba ņēmēju skaits gadā nav salīdzināms ar citiem datiem (piemēram, CSP DSA) statistisko reģionu griezumā. Tas tāpēc, ka šo informāciju VID apkopo pēc darba devēju paziņojumiem, kur tiek norādīta darba devēja reģistrācijas adrese. Citi dati ir fiksēti atbilstoši iedzīvotāju deklarētajai dzīves vietai, tādējādi tie ir pilnībā salīdzināmi ar citiem valsts institūciju datiem, kā arī labi salīdzināmi ar CSP DSA vai MBP datiem. Jāatzīmē, ka gadījumos, ja vienai personai ir divi nodarbinātības statusi (gan darba ņēmējs, gan saimnieciskās darbības veicējs), tad VID datus viņš tiek ieskaitīts abās grupās.

Papildu informācija par iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieņēmumiem valsts kopbudžetā (pirms konsolidācijas) tika iegūta Valsts kases interneta mājas lapā (Valsts kase → Valsts kopbudžeta izpilde → Oficiālie budžeta izpildes un parāda pārskati → Saimnieciskā gada pārskats par valsts budžeta izpildi un par pašvaldību budžetiem → [gada izvēle] → Budžetu izpilde) no pārskatiem par valsts budžeta izpildi un par pašvaldību budžetiem. Šie dati atspoguļo visus ieņēmumus, no kuriem lielāko daļu veido darba ņēmēju maksājumi, mazāko daļu – saimnieciskās darbības veicēju maksājumi, kā arī ieturētais nodoklis no pensijām, slimību pabalstiem u.c. VID datu analīze ir ietverta pētījuma pārskata 5. nodaļā.

## 2.5. Mikro-simulāciju modeļa izveide

Latvijas nodokļu un pabalstu sistēmas un iespējamo izmaiņu seku modelēšana ir viena no būtiskākajām projekta sastāvdaļām. Tās mērķis bija veikt uz Latvijas datiem balstītus aprēķinus par nodokļu un pabalstu ietekmi uz Latvijas darba tirgu. Projekta ietvaros tika veikti arī pasākumi ar mērķi veicināt modelēšanas kapacitāti Latvijā, lai būtu iespējams šo pieeju pielietot pēc ONVNPS pētījuma noslēguma.

Lai raksturotu saikni starp nodokļu sistēmu un darbaspēka tirgu, tika izmantota mikro-simulācijas metode. Tā ir modelēšanas metode, kas atspoguļo nodokļu sistēmas ietekmi indivīda vai mājsaimniecības līmenī, t.i., ņemot vērā indivīda vai mājsaimniecības specifiskos raksturojumus, piemēram, ienākumi, nodarbinātības statuss, ģimenes stāvoklis, apgādībā esošo personu skaits utt. Svarīgākais mikro-simulācijas metodes aspekts ir, ka tā ņem vērā iedzīvotāju sociālo un ekonomisko dažādību. Detalizēti dati par mājsaimniecībām ir pieejami CSP Mājsaimniecību budžeta pētījumā (MBP), un tas dod iespēju veidot iespējamo nodokļu sistēmas izmaiņu mikro-simulāciju valstī. Mikro-simulācija ir plaši attīstīta metode, un tā tiek izmantota visā pasaulē.



Piemēram, 15 „vecajām” ES dalībvalstīm ir izstrādāts mikro-simulācijas modelis projekta EUROMOD ietvaros. Vēl viena ļoti plaši izmantojama struktūra ir Melburnas Institūta Nodokļu un Pārvedumu Modelēšanas Sistēma (*Melbourne Institute Tax and Transfer Simulator, MITTS*). No jaunajām ES dalībvalstīm Čehija, Igaunija, Ungārija un Slovēnija jau ir izveidojušas modeļus, bet Polija un Lietuva šobrīd attīsta savus modeļus. ONVNPS pētījums veicina Latvijas modeļa sākotnējo attīstību. ONVNPS pētījuma īstenošanas laikā tika apspriestas visai būtiskas izmaiņas nodokļu sistēmā, un mikro-simulācijas metode ļauj pārbaudīt ietekmi uz darbaspēka tirgus izmaiņām, kas varētu rasties nodokļu sistēmas reformu rezultātā.

Latvijas mikro-simulācijas modelis ir lietderīgs tādu pašreiz aplūkojamo politikas izmaiņu izpētē kā, piemēram, iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmes iespējamā pazemināšana vai valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu darba ņēmēja likmes izmaiņa. Tika novērtēta iespējamā ietekme, kas radīsies, samazinot iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmi, piemēram, uz 15%, 19% vai 22%. Tika arī novērtēta ietekme uz vidējiem māsaimniecības ienākumiem un tiešā ietekme uz nodarbinātību. Ņemot vērā izmaiņas iedzīvotāju reakcijā, mikro-simulācijas pieeja dod tūlītēju prognozi, kas parāda, cik lielā mērā un kādā veidā izmaiņas noteiktos nodokļu sistēmas parametros ietekmē nodarbinātību. ONVNPS pētījuma ietvaros tika aplūkota arī tāda alternatīva kā progresīvā iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieviešana, ar iedzīvotāju ienākuma nodokli neapliekamā minimuma paaugstināšana un citas. Tādejādi mikro-simulācijas modeļa izveide ir ieguldījums Latvijas pētniecības infrastruktūras attīstībā. Tas arī varētu kļūt par veidu, kādā tiktu veikta iespējamo politikas izmaiņu vērtēšana nākotnē. Doto novērtējumu rezultāti ir attēloti pētījuma pārskata 5.5. nodaļā.

Šī projekta ietvaros modeļa sākumpunkts bija informācija par iedzīvotāju ienākumiem, nodokļiem un atvieglojumiem, kas atspoguļo faktisko situāciju Latvijā. Galvenais datu avots mikro-simulācijas modelim Latvijā bija CSP Māsaimniecību budžeta pētījums (MBP). Sākotnēji pētījumā tika izmantoti MBP 2004. gada dati, tomēr gala pārskatā tie ir aizvietoti ar MBP 2005. gada datiem. Pētījuma veicēju rīcībā esošajos māsaimniecību mikro-datos par 2005.gadu ir aptuveni 7500 novērojumi par pieaugušajiem (15 – 80 gadu vecumā) Latvijas māsaimniecību locekļiem, no kuriem apmēram 3900 gadījumos ir sniegta informācija par ienākumiem. MBP datu masīvā atrodama informācija par katru māsaimniecību un tās locekļiem. Tika aprēķināti dažādi rādītāji, balstoties uz informāciju par katra dalībnieka tīrajiem (neto) ienākumiem, dažādiem atvieglojumiem, kā arī citiem rādītājiem. Aprēķinos tika ņemtas vērā arī tādas sakarības kā, piemēram, darba ņēmēja sociālās apdrošināšanas iemaksu atskaitīšana no iedzīvotāju ienākuma nodokļa apliekamās daļas un citas sakarības, ko nosaka Latvijas likumi. Izmantojot šos izejas datus, tika veikti aprēķini, lai konstatētu efektīvās nodokļu likmes dažādās iedzīvotāju grupās pēc ienākumu lieluma, reģiona un arī citiem parametriem. Nākamais solis bija dažādu nodokļu sistēmas parametru izmaiņu ietekmes izpēte uz iedzīvotāju ienākumiem, kā arī efektīvajām nodokļu likmēm, un, visbeidzot, tika aprēķināta izmaiņu sagaidāmā ietekme uz nodarbinātību.

Kā jau tika minēts, pētījuma gaitā sākotnējie aprēķini tika veikti, balstoties uz 2004.gada MBP datiem. Pētījuma otrajā daļā tika saņemti arī 2005.gada MBP dati, kas deva iespēju aprēķinus veikt atkārtoti, balstoties uz jaunākiem datiem. Abos gadījumos mikro-simulācijas modelis tika aprēķināts ar mērķi, lai tas atspoguļotu sagaidāmo situāciju 2007.gada sākumā – tika veikta iedzīvotāju ienākumu indeksācija (attiecīgi – kopš 2004. un 2005.gada), balstoties uz vidējās Latvijas darba algas dinamiku, lai raksturotu sagaidāmo situāciju 2007.gada sākumā. Jāatzīmē, ka aprēķinu atkārtošana radīja iespēju novērtēt mikro-simulācijas metodes stabilitāti,

salīdzinot rezultātus un secinājumus, izmantojot MBP 2004. un 2005.gada datus. Iegūtie rezultāti, izmantojot datus par šiem diviem gadiem, sniedz skaitliski ļoti līdzīgus rezultātus un ļauj izdarīt identiskus secinājumus. Tas nozīmē, ka izmantotā metode ir pietiekami stabila, lai uz tās pamata iegūtie secinājumi būtu pamatoti neatkarīgi no izmantoto izejas datu savākšanas laika; citiem vārdiem sakot, tas rāda izveidotā modeļa robustumu (stabilitāti attiecībā pret izejas datu neprecizitātēm). ONVNPS pētījuma pārskatā ir attēloti tikai tie aprēķini, kas iegūti, strādājot ar MBP 2005. gada datiem.

Mājsaimniecību budžeta apsekojumā tiek jautāts par saņemtajiem neto ienākumiem. Tādējādi visi nodokļi tika aprēķināti, balstoties uz šiem neto ienākumu datiem. Aprēķins tika veikts katrai mājsaimniecībai, balstoties uz likumā noteiktajām nodokļu likmēm bruto ienākumiem. Tomēr tāda veida aprēķini var aizņemt ļoti daudz laika tās sarežģītības dēļ, kas piemīt mājsaimniecībām ar vairākiem ienākumu saņēmējiem un dažādiem ienākumu veidiem. Tādēļ efektīvāk bija izmantot bruto ienākumu simulāciju. Eurostat, piemēram, ir izstrādājis statistisku modeli, kas aprēķina neto-bruto pārreķināšanas likmes lietošanai Eiropas Kopienas Mājsaimniecību grupas datu bāzē, tomēr šī metodoloģija datus vienkāršo. ONVNPS pētījumā tika izmantota precīzāka metodoloģija, kuru izveidojuši Hervigs Imervols (*Herwig Immervoll*) un Ketals O'Donahjū (*Cathal O'Donoghue*) (Immervoll, O'Donoghue 2001: 6-8). Šo autoru modelis tika speciāli izveidots, lai strādātu ar mikro-simulācijas datiem.

Sakarība starp bruto un neto ienākumiem tika aprēķināta, ņemot vērā Latvijas likumos ietvertos nosacījumus. Bruto alga tiek izmantota, lai aprēķinātu darba devēja un darba ņēmēja sociālās apdrošināšanas iemaksas. Iedzīvotāju ienākuma nodokļa likme ir jāpiemēro pēc darba ņēmēja sociālās apdrošināšanas iemaksu aprēķināšanas, kā arī pēc neapliekamo ienākumu veidu nosacījumu, nodokļu atvieglojumu un atvelkamo daļu (un to ierobežojumu) piemērošanas. Tiek aprēķināti visi atvieglojumi, kas saistīti ar konkrētā nodokļu maksātāja specifiku, ņemot vērā ar iedzīvotāju ienākuma nodokli neapliekamo minimumu, atvieglojumus par apgādībā esošām personām, kā arī citus normatīvajos aktos iekļautos atvieglojumus (piemēram, par zobārstniecības un izglītības izdevumiem). Nākamais solis ir ar iedzīvotāju ienākuma nodokli (IIN) apliekamo ienākumu aprēķināšana, kas tiek veikta, no bruto ienākumiem atskaitot sociālās apdrošināšanas iemaksas, ko veic darba ņēmējs, kā arī pārējos atvieglojumus. Visbeidzot, tiek aprēķināts maksājamā IIN apjoms un nodokļu maksātāja neto ienākumi.

Mikro-simulāciju modeļa pamata scenārijs, ar ko turpmākajā pārskatā tiks salīdzinātas (modelētas) dažādas sistēmas izmaiņas, ir faktiskā situācija 2007.gada sākumā, t.i.:

- vienota iedzīvotāju ienākuma nodokļa (IIN) likme – 25%,
- obligāto sociālās apdrošināšanas iemaksu darba ņēmēju daļas likme – 9% (obligāto iemaksu gada maksimālais apjoms – 23800 LVL),
- ar IIN neapliekamais minimums – 600 LVL gadā (jeb 50 LVL mēnesī),
- atvieglojums par apgādībā esošām personām – 420 LVL gadā (jeb 35 LVL mēnesī) par katru.

Balstoties uz šo pamata scenāriju, tika veiktas mikro-simulācijas vairākiem alternatīviem politikas priekšlikumiem, piemēram, progresīvās IIN likmes ieviešana, ar IIN neapliekamā minimuma un atvieglojumu par apgādībā esošām personām paaugstināšana, vienotās IIN likmes samazināšana un obligāto sociālās apdrošināšanas iemaksu likmes paaugstināšana darba ņēmējiem.

Mikro-simulācija ir balstīta uz divām datu bāzēm. Pirmā datu bāze sastāv no mājsaimniecību izlases ar būtiskākajiem ienākumu un izdevumu mainīgajiem katrai mājsaimniecībai. Otrajā datu bāzē atrodas informācija par likumā noteiktajiem nodokļu un pabalstu noteikumiem vai par tiem noteikumiem, kas ievadīti eksperimentēšanas nolūkā. Modelis pielieto „ķēdi” no otrās datu bāzes uz datiem pirmajā datu bāzē, lai simulētu rezultātu – ietekmi uz nodokļu maksājumiem. Modeļa izveidošanu nosacīti var iedalīt 2 galvenajos posmos:

- pamatojoties uz matemātisko modelēšanu, tika novērtēta dažādu nodokļu sistēmas elementu izmaiņu ietekme uz darba piedāvājumu un lēmumu iesaistīties darba tirgū;
- tika veikta modeļa kalibrēšana kvantitatīvas prognozes iegūšanai un ietekmes detalizētākai novērtēšanai.

Apkopojot iepriekš minēto, lai izveidotu uz Latvijas datiem balstītu mikro-simulācijas modeli un novērtētu nodokļu izmaiņu ietekmi uz nodarbinātību valstī, tika secīgi veiktas šādas darbības (modeļa veidošanas elementi):

1. Indivīdu/mājsaimniecību datu bāzes izveidošana uz MBP datu pamata. Šis solis ļāva apkopot informāciju un izveidot datubāzi, kurā var atšķirt indivīdus un mājsaimniecības pēc to ekonomiskā raksturojuma, piemēram, ienākumiem, nodarbinātības statusa, darbaspēka piedāvājuma, bērnu skaita, saimniecības apmēra utt. Sākotnēji aprēķini tika veikti, pamatojoties uz 2004.gada datiem, bet, kad radās iespēja izmantot 2005.gada datus, modelis tika pārrēķināts, izmantojot jaunāko informāciju.
2. Detalizēta nodokļu sistēmas apraksta izveidošana. Šajā posmā tika veikta Latvijas likumu izpēte, lai būtu iespējams detalizēti raksturot, kā tā tiek piemērota katrā konkrētajā gadījumā, ņemot vērā dažādus parametrus, kas nosaka maksājamo nodokļu apjomu – ar attiecīgo nodokli neapliekamais apjoms, apgādībā esošo personu skaits, attaisnoto izdevumu apjoms utt.
3. Pirmā un otrā elementa apvienošana, lai aprēķinātu vidējo efektīvā nodokļa likmi (VENL) indivīdiem un mājsaimniecībām, saskaņā ar to raksturojumiem. Tika aprēķinātas VENL atsevišķām mājsaimniecībām un indivīdiem, lai raksturotu nodokļu slogu katrā konkrētajā gadījumā. Tādā veidā, balstoties uz izveidoto datu masīvu, radās iespēja aprēķināt VENL konkrētām iedzīvotāju grupām, piemēram, VENL pēc indivīda ienākumu deciles vai arī VENL pēc dažādiem mājsaimniecības tipiem (piemēram, mājsaimniecība ar divām personām, viena vecāka mājsaimniecība, mājsaimniecība ar dažādu nestrādājošo locekļu skaitu), kā arī VENL pēc mājsaimniecības atrašanās vietas.
4. Efektīvās nodokļa robežlikmes (ENRL) aprēķināšana gadījumos, kad indivīdi maina savu ekonomisko statusu, piemēram, viņiem izmainās ienākumu veids vai apmērs, vai arī nodarbinātības stāvoklis (no bezdarba uz nodarbinātību). Vidējās efektīvā nodokļa likmes aprēķināšana ļauj aprēķināt efektīvā nodokļa robežlikmi, kas parāda veikto politikas izmaiņu ietekmi uz konkrēto indivīdu vai mājsaimniecību.
5. Statiskā jeb aritmētiskā simulācija. Pirmie četri elementi ietver sevī pastāvošās nodokļu un pabalstu sistēmas ietekmes aprakstošos faktoros, un nākamais solis ir pārrēķināt šos aprakstošos rādītājus situācijās, kad nodokļu sistēmas parametrs mainās (piemēram, kad ienākuma nodokļa likme tiek pazemināta vai tiek paaugstināts ar iedzīvotāju ienākuma nodokli neapliekamais minimums), bet paša indivīda vai mājsaimniecības uzvedība paliek nemainīga. Svarīgi uzsvērt, ka šajā fāzē izdevumi un darba piedāvājums paliek nemainīgi. Šis uzdevums ir plašāk pazīstams kā statiskā jeb aritmētiskā simulācija.
6. Dinamiskā jeb uzvedības mikro-simulācija. Kad ir aprēķināta nodokļu vai pabalstu izmaiņu statiskā jeb aritmētiskā ietekme, politikas veidotājiem ir ļoti svarīgi saprast, kā šīs izmaiņas iespaidos galvenos ekonomiskos rādītājus, piemēram, nodarbinātība vai

piedalīšanās darbaspēka tirgū. Lai veiktu šo soli, nepieciešams veikt nākamā sarežģītības līmeņa darbības, kas ietver dinamisko jeb uzvedības mikro-simulāciju. Šī posma svarīgākā pazīme ir saistīta ar nepieciešamību modelēt uzvedību, piemēram, kāda ir vientuļa vecāka reakcija uz ienākuma nodokļa likmes pazemināšanos.

Dati par politikas izmaiņu ietekmi uz iedzīvotājiem ir apskatīti ienākumu decīļu grupās. Decīļu grupējums tiek veidots tā, lai katrā grupā nonāk 10% no visiem novērojumiem, tādējādi nodrošinot, ka visās nodalītajās grupās ir vienāds novērojumu skaits. ONVNPS pētījumā grupas ir izveidotas pēc iedzīvotāju naudas ienākumiem. Lai raksturotu datu sadalījumu, katrai grupai ir aprēķināti grupas vidējie ienākumi. Vidējie neto ienākumi gadā katrā decīlē uz vienu pieaugušo 15 – 80 gadu vecumā, MBP 2005. gada datus pārrēķinot 2007. gada ienākumos atbilstoši vidējās algas pieaugumam, ir: (1.) decile – 483,63 lati, (2.) decile – 1121,80 lati, (3.) decile – 1422,17 lati, (4.) decile – 1735,49 lati, (5.) decile – 2097,21 lats, (6.) decile – 2517,30 lati, (7.) decile – 3000,04 lati, (8.) decile – 3549,93 lati, (9.) decile – 4550,53 lati un (10.) decile – 8009,22 lati.

Lai novērtētu politikas izmaiņu potenciālo ietekmi uz nodarbinātību, papildus mikro-simulācijām tika aprēķināts kalibrētais uzvedības reakcijas modelis. Šī modeļa būtība ir: katrai apskatāmajai politikas alternatīvai tika aprēķināta tās skaitliskā ietekme uz iedzīvotāju ienākumiem un efektīvajām nodokļu likmēm. Pēc tam, izmantojot zinātniskajā literatūrā atrodamos darbaspēka piedāvājuma elastības koeficientus (kas tiek novērtēti starp 0,5 un 2), tika veikti aprēķini, lai noteiktu šo izmaiņu potenciālo ietekmi uz nodarbinātību. Lai iegūtu rezultātus, kurus varētu interpretēt kā visticamākos Latvijas situācijā, tika pieņemts, ka elastības koeficients ir vienāds ar 0,5. Iegūtos rezultātus varētu interpretēt kā darbaspēka ilgtermiņa reakciju uz politikas izmaiņām, tādējādi rodas iespēja novērtēt katras konkrētās politikas ilgtermiņa ietekmi uz darbaspēka tirgu. Īstermiņa pieprasījuma izmaiņas šajā analīzē netika ņemtas vērā. To var pamatot ar faktu, ka pieprasījuma puses izmaiņas Latvijā pašlaik varētu būt ļoti niecīgas, ņemot vērā to, ka Latvijas ekonomika pašlaik darbojas tuvu savām iespēju robežām – darbaspēka pieejamība pēdējā laikā ir kļuvusi salīdzinoši ierobežota.

Balstoties uz datiem no mājsaimniecību budžetu apsekojumiem, tika skaitliski aprēķināta iespējamā politikas izmaiņu ietekme uz darbaspēka tirgu. Viens no svarīgākajiem secinājumiem ir tas, ka Latvija būtiski atšķiras no Rietumeiropas valstīm attiecībā uz to iedzīvotāju loku, kurus būtu iespējams iesaistīt darbaspēka tirgū. Galvenokārt tas izskaidrojams ar salīdzinoši augstajiem sieviešu nodarbinātības rādītājiem Latvijā.

Mikro-simulāciju rezultātā tika aprēķinātas individuālās reakcijas uz nodokļu politikas izmaiņām. Tās tiek izteiktas kā varbūtība uzsākt darbu. Tomēr ekonomiskajā literatūrā nav pietiekoši labi dokumentēti individuālā līmeņa rezultāti. Tāpēc šajā pētījumā tika veikti aprēķini, kas balstīti uz empīriskajiem rādītājiem, kas attiecas uz kopējiem rādītājiem. Nada Eisa (*Nada Eissa*) savā 1995.gadā publicētajā pētījumā aprēķina, ka augsta ienākuma līmeņa sieviešu darba piedāvājuma elastība attiecībā pret tīro darba algu ir 0,4 (Eisa 1995: 31). Tādējādi, ja 40% no visām precētajām sievietēm ir nestrādājošas, tad 1% tīrās algas pieaugums palielinās nodarbināto skaitu par 1% (elastība ir vienāda ar 1). EUROMOD pētījums Nr. EM1/04 apskata darbaspēka piedāvājuma kalibrēšanas jautājumus mikro-simulācijas modelim, kas balstīts uz empīriskajiem datiem. Šajā pētījumā darbaspēka piedāvājuma elastība tika pieņemta 0,2 (Immervoll, Kleven, Kreiner, Saez 2004: 26-30). Ja nestrādājošie sastāda apmēram 25% no darbaspējas vecuma iedzīvotājiem, tad nestrādājošo elastība būtu vienāda ar 0,6. Šajā pētījumā arī tiek aplūkotas izmaiņas, ja elastība

samazinās augstākās ienākumu decilēs. Stīvena Nikela (*Stephen Nickel*) 2003.gada pētījumā tika aprēķināts, ka 10% samazinājums nodokļu slogā palielina nodarbinātību par 2% no darbaspējīgajiem iedzīvotājiem (Nickel 2003: 8). Ja ņem vērā to, ka ne visi ienākumi tiek aplikti ar nodokļiem, darba grupa aprēķināja, ka 10% samazinājums nodokļu slogā palielinātu tīros ienākumus par apmēram 8%. Ja pieņemam, ka elastība ir vienāda ar 1, tas nozīmētu, ka rezultātā tiktu novērots, ka par 8% pieaug arī nodarbināto skaits šajā grupā. Ja nestrādājošie sastāda 25% no darbaspējīgajiem iedzīvotājiem, tad 8% samazinājums tīrajos ienākumos palielinātu nodarbinātību par apmēram 6%, tādējādi nestrādājošo elastība būtu apmēram 0,6.

Kalibrētā nestrādājošo nodarbinātības elastība tiek tālāk izmantota, aplūkojot tikai individuus, kam ir vairāk nekā 16 gadi, nesaņem pensiju un nav pilna laika studenti. Augstākās izglītības iestāžu studenti netiek ieskaitīti, ja studentiem nav darba. Tāpat tiek izslēgti arī cilvēki, kas saņem invaliditātes pensiju vai slimības pabalstu, jo tie patlaban nav gatavi iesaistīties darba tirgū. Katram novērotajam nestrādājošajam tiek aprēķināta tīrā alga vidējās algas apmērā gan pamata scenārijā, gan arī situācijā pēc izmaiņām nodokļos. Tādējādi atšķirības starp indivīdiem pastāv tikai tāpēc, ka atšķiras apgādājamo skaits un atvieglojumu summas. Turpinājumā tiek aprēķinātas procentuālās izmaiņas tīrajā algā, kas ļauj aprēķināt varbūtību iesaistīties darbā. Šīs varbūtības tiek reizinātas ar attiecīgo svaru māsaimniecību pētījuma izlasē, un iegūtā summa atspoguļo kopējo sagaidāmo skaitlisko ietekmi uz nodarbinātību Latvijā, sadalot to reģionu, ģimenes tipu un citos griezumos.

Pastāv vismaz divi iemesli, kāpēc CSP MBP datu reprezentativitāte var tikt uzskatīta par nepilnīgu. Pirmkārt, šis pētījums apskata tikai tos iedzīvotājus, kuri ir sastopami savā tradicionālajā dzīvesvietā. Otrais iemesls reprezentativitātes nepilnībām var rasties tāpēc, ka ir grūti sasniegt noteiktas māsaimniecību grupas (piemēram, māsaimniecības ar īpaši augstiem ienākumiem). Šis jautājums ir īpaši svarīgs, ja tiek simulētas izmaiņas, kas jau ir notikušas 2006.gadā vai kas notiks 2007.gadā. Šajā gadījumā prognozes jābalsta uz mikro-datiem, kas jau ir divus gadus veci. Neskatoties uz to, ka Latvijas ekonomikas strukturālo pārmaiņu temps lielākajā daļā nozaru vairs nav tik straujš kā pirms 10 gadiem, tomēr tas ir nozīmīgs atsevišķās ekonomiskās dimensijās (piemēram, IKP pieaugums 2005. – 2006. gadā bija ļoti straujš). Tādējādi modelēšanā lietoto datu novecošanās problēma Latvijā pagaidām ir aktuālāka nekā ekonomiski attīstītākās valstīs, kur pārmaiņas notiek lēnāk. Lai modelī atspoguļotu pēdējo gadu straujās ienākumu izmaiņas Latvijā, 2004. un 2005.gada MBP konstatēto ienākumu līmeņu pārrēķināšanai tika lietoti atbilstoši indeksi. Šim nolūkam tika pieņemts, ka neto ienākumu pieaugums katrā apsekotajā māsaimniecībā laika posmā no 2005.gada līdz 2007.gadam bija līdzīgs un ka kopumā tas bija vienāds ar vidējo nominālās algas pieaugumu Latvijā attiecīgajā laika posmā. Papildus tam mikro-simulācijas veikšana un rezultātu interpretācija ir saistīta arī ar vairākām citām iespējamām problēmām, kuras jāņem vērā, interpretējot iegūtos rezultātus:

- augstākās ienākumu deciles ne vienmēr tiek adekvāti pārstāvētas MBP izlasē, kas var radīt draudus, ka veikto aprēķinu rezultāti nebūs reprezentatīvi;
- nav iespējams precīzi prognozēt kopējo ietekmi uz nodokļu ieņēmumiem, balstoties uz māsaimniecību budžeta apsekojumu datiem, jo iespējams, ka pastāv statistiski nozīmīgas atšķirības starp aptaujāto māsaimniecību kopu un faktiskajiem nodokļu maksātājiem;
- iespējams, ka māsaimniecību izdevumi dažādiem mērķiem (piemēram, zobārstniecības pakalpojumu apmaksai) netiek pietiekami precīzi atspoguļoti apkopotajos datos;
- mikro-simulācijas ietvaros veiktie aprēķini un iegūtie rezultāti koncentrējas uz darbaspēka tirgus piedāvājuma pusi, ignorējot iespējamās izmaiņas pieprasījumā;

- modelējot iespējamo darbaspēka tirgus reakciju uz izmaiņām nodokļu sistēmā, netika ņemtas vērā darbaspēka piedāvājuma izmaiņas, ko izraisa migrācija.

Neskatoties uz šiem jautājumiem, mikro-simulācijas metodes pielietošana ļāva novērtēt un skaitliski izteikt būtiskākās sakarības starp iespējamajām izmaiņām Latvijas nodokļu likumos un to ietekmi uz darbaspēka tirgu. Iepriekšējā rindkopā minētie jautājumi un ierobežojumi pastāv objektīvi, tāpēc tie tika ņemti vērā rezultātu interpretācijas posmā. Tomēr, neskatoties uz minētajiem trūkumiem, mikro-simulācijas pielietošana deva iespēju vispusīgi novērtēt iespējamās izmaiņas nodokļu sistēmā un kvantitatīvi novērtēt to ietekmi uz nodarbinātību. Būtiska izveidotā modeļa priekšrocība ir tā, ka to būs iespējams izmantot arī turpmākajos gados, izmantojot jaunākos pieejamos datus. Tādējādi būs iespējams ņemt vērā iespējamās izmaiņas, kas laika gaitā notiek ienākumu sadalījumā, kā arī citos Latvijas mājāsaimniecības raksturojošos rādītājos.

## 2.6. Valsts sociālās apdrošināšanas un valsts sociālo pabalstu analīze

Lai novērtētu sociālās apdrošināšanas un valsts sociālo pabalstu sistēmas efektivitāti gan no nodarbinātības, gan no iedzīvotāju sociālās drošības viedokļa, pētījumā bija nepieciešams analizēt normatīvajos aktos noteikto pabalstu piešķiršanas kārtību, pabalstu apmēru un izmaksas ilgumu. Ņemot vērā, ka daži sociālās apdrošināšanas pabalsti (piemēram, bezdarbnieka pabalsts) ir cieši saistīti ar indivīda motivāciju iesaistīties darba tirgū, tiem ir jāpievērš īpaši rūpīga uzmanība. Lai sasniegtu aktivitātes mērķi, tika apskatīta Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras (VSAA) uzkrātā statistika un veikta NVA reģistrēto un bezdarbnieka statusu saņēmušo personu mikro līmeņa datu analīze. Minētie dati ir doti pētījuma pārskata 6. un 7. nodaļā.

Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra sniedza apkopotu statistisko informāciju par laika posmu no 1999. līdz 2005. gadam, atsevišķos gadījumos – par īsāku posmu. Tika iegūti dati par atbilstošā sociālās apdrošināšanas pakalpojuma izmantotāju un valsts sociālā pabalsta saņēmēju skaitu un tam iztērētajiem līdzekļiem. Slimības, maternitātes un paternitātes pabalsti tika aplūkoti dalījumā pēc iedzīvotāju nodarbinātības kategorijām. Apkopotie dati rāda tā brīža situāciju, kad pabalsts ir izmaksāts, t.i., persona ir saņēmusi pabalstu. Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras dati tika izmantoti tādā apmērā, kādā to ļāva datu sistematizācijas metode VSAA. Tika analizēti šādi dati:

- Kopējais katra pabalsta saņēmēju skaits gadā (ja vienreizējs pabalsts) vai vidējais pabalsta saņēmēju skaits mēnesī/ attiecīgā gada decembrī (ja regulārs pabalsts);
- Izmaksāto pabalstu kopsumma gadā;
- Vidējais pabalsts laika vienībā vienam saņēmējam.

Visi dati ir aplūkoti reģionu griezumā, taču izpaliek datu apskats dzimumu un etniskā aspekta griezumā. Visi pabalsti reģionālā griezumā ir aplūkoti atbilstoši pabalsta saņēmēja deklarētajai dzīves vietai. Aprēķinātās pabalstu gada kopsummas var nesakrist ar citiem pārskatiem par sociālo budžetu izlietojumu atbilstošajā laika posmā. Nesakritības galvenais iemesls ir datu sistematizācijas metode. VSAA piedāvāja vidējos datus par vienu saņēmēju, un, lai iegūtu gada rādītājus, šie skaitļi tika reizināti. Šādā pārrēķinā iegūtais rādītājs var atšķirties no faktiskā budžeta izlietojuma. Tomēr darba grupa uzskata, ka šīs neprecizitātes netraucē pabalstu izmaksu tendenču analīzei aplūkotajā laika posmā. Citi datu sistematizācijas ierobežojumi ir aprakstīti pētījuma pārskatā, apskatot konkrētus rādītājus.

Lai novērtētu, cik lielā mērā ir izplatīta atkārtota reģistrēšanās Nodarbinātības valsts aģentūrā ar mērķi saņemt bezdarbnieka pabalstu, sadarbībā ar „Bezdarba un sociālās atstumtības iemesli un ilgums” (BSAII) pētījuma darba grupu ir iegūtas apkopotas datu tabulas par atkārtotiem bezdarbnieka statusa gadījumiem vienai personai. Lai gan šobrīd nav pieejami dati, vai statusu saņēmušajai personai ir izmaksāts bezdarbnieka pabalsts, tomēr ir skaidrs, ka pabalstu saņēmēju skaits nevar būt lielāks par bezdarbnieka statusu saņēmušo personu skaitu. Papildus ir iegūta informācija par atkārtota bezdarbnieka statusa piešķiršanas periodiskumu. Sadarbībā ar Mihailu Hazanu, Jekaterinu Dmitrijevu un Iju Trapeznikovu tika veikti aprēķini ar reģistrēto bezdarbnieku individuālo datu masīvu par posmu no 2003. gada līdz 2006. gada vidum (kopā 3,5 gadi), kas tika izveidots no NVA „Darbā iekārtošanas sistēmas” ADVINS failiem. Kopumā tika noteikti šādi rādītāji:

- Kopējais gadījumu skaits, kad 2003. – 2006. gadā NVA ir piešķīrusi bezdarbnieka statusu;
- Gadījumu skaits, kad 2003. – 2006. gadā bezdarbnieka statuss ir piešķirts divas, trīs vai četras reizes;
- Vidējais ilgums starp atkārtotajiem bezdarba periodiem, t.i., vidējais nodarbinātības ilgums personām, kam bezdarbnieka statuss piešķirts atkārtoti;
- Vidējais bezdarba perioda ilgums, kad bezdarbnieka statuss ir piešķirts atkārtoti otro, trešo vai ceturto reizi;
- Personu, kam bezdarbnieka statuss ir piešķirts atkārtoti, raksturojums sociāli demogrāfisko parametru griezumā.

NVA “Darbā iekārtošanas sistēmas” datu masīvā aptvertajā laika posmā kopā bija reģistrēti 380 000 bezdarbnieka statusa piešķiršanas gadījumi, no kuriem 60 000 ierakstiem nebija dota pilna informācija par parametriem, kas nepieciešami vidējās tendences mēru aprēķināšanai. Tātad vidējo laika periodu aprēķiniem starp vairākiem bezdarba gadījumiem ir izmantoti aptuveni 320 000 ierakstu. Lai novērtētu, kāds ir izslēgto gadījumu efekts uz iegūtajiem aprēķiniem, tika salīdzināts atkārtoti piešķirtā bezdarbnieka statusa gadījumu īpatsvars abos datu masīvos. Iegūtais novērtējums rāda: ja būtu iespējams izmantot aprēķinos visus novērojumus, aprēķinātais atkārtoto bezdarbnieka statusa piešķiršanas gadījumu īpatsvars būtu nedaudz mazāks. Tātad pārskatā attēlotie rezultāti drīzāk nedaudz pārvērtē novērojamās parādības izplatību nekā nepietiekami to novērtē.

## 2.7. Pašvaldību pabalstu analīze

Lai novērtētu pašvaldību pabalstu sistēmas efektivitāti gan no nodarbinātības, gan no iedzīvotāju sociālās drošības viedokļa, bija jāanalizē, kā praktiski notiek pabalstu piešķiršana un līdzdarbības pasākumu īstenošana. Šim nolūkam sākumā tika veikta pašvaldību pabalstu datu sistematizācija, kā rezultātā tika izstrādāti jautājumi dziļajām intervijām ar pašvaldību sociālajiem darbiniekiem vai šo funkciju izpildītājiem. Aktivitātes rezultāti ir doti pētījuma pārskata 8. nodaļā.

Pašvaldību pabalstu statistikas pārskatiem tika izmantota Labklājības ministrijas pakļautībā esošās Sociālo pakalpojumu pārvaldes vāktā un publiski pieejamā statistika par sociālajiem pakalpojumiem un sociālo palīdzību Latvijā. Informācija bija pieejama tādā apmērā un formā, kādā to pašvaldībām pieprasa iesniegt minētā institūcija. Tika apkopota statistika par 2000. – 2005. gadu, lai gan atsevišķos gadījumos dati bija pieejami par īsāku laika posmu. Dati tika sistematizēti dalījumā pēc 6 statistisko reģionu principa. Pētījuma mērķiem tika aplūkoti šādi Sociālo pakalpojumu pārvaldes vāktie dati:

- Pašvaldību sociālie pabalsti kopā un pa pabalstu veidiem (izlietotie līdzekļi latos, saņēmušo personu skaits);
- GMI pabalstam, pašvaldību vienreizējiem un citiem sociālajiem pabalstiem izlietotie līdzekļi, ģimeņu un personu skaits, kas saņēmušas pabalstus, pabalsta forma (naudā vai mantiskā, izsakot pabalstu naudā);
- Noslēgto vienošanos par līdzdarbības pasākumiem īpatsvars.

Jāatzīmē, ka atsevišķi iegūtie dati (izlietoto līdzekļu un personu kopsummas) par 2003. un 2004. gadu mazliet nesakrīt ar atbilstošo rādītāju, ko Sociālo pakalpojumu pārvalde ir publicējusi krājumā „Sociālie pakalpojumi un sociālā palīdzība Latvijā. 2004. Statistika un analīze”, un, šajos gadījumos atkārtoti pārbaudot datus, atšķirību cēloni atrast neizdevās. Var pieņemt, ka atšķirības ir radušās, precizējot iegūtos rezultātus pēc tam, kad pārskats par sociālajiem pakalpojumiem bija jau publicēts.

Otra aktivitāte, kas tika īstenota, pētot pašvaldību sociālo pabalstu sistēmu, bija dziļās intervijas ar pašvaldību sociālajiem darbiniekiem (sociālā darba speciālistiem). Šīs kvalitatīvās pētījumu metodes priekšrocība ir iespēja izveidot izlasi, kur būtu iekļauti atšķirīgi respondenti (piemēram, savstarpēji lielā attālumā esošu pašvaldību darbinieki, kurus ir grūti saaicināt kopā uz grupu diskusiju utt.). Intervijas laikā ir iespējams uzdot lielāku jautājumu skaitu katram respondentam, iztaujāt respondentu atkarībā no viņa iepriekšējām atbildēm, saņemt vairāk individuālu vērtējumu, kā arī brīvi uzdot papildus jautājumus, ja sarunas gaitā atklājās tāda pieredze, kuru pētnieks nav gaidījis, sastādot intervijas plānu (vadlīnijas). Tas rada iespēju iegūt vispilnīgāko cilvēka viedokli par pētāmo jautājumu.

Tika veiktas 20 dziļās intervijas ar pašvaldību sociālajiem darbiniekiem (vai cilvēku, kurš izpilda šīs funkcijas tajos pagastos, kur sociālā darbinieka nav). Ja pašvaldībā ir sociālais dienests, tad tika intervēta tā persona, kas līdzdarbojas gan sociālās palīdzības sniegšanā, gan lēmumu pieņemšanā par pabalsta piešķiršanu (sociālā dienesta vadītājs vai viņa vietnieks). Respondentu atlases kritēriji tika izvirzīti, balstoties pašvaldību pabalstu kvantitatīvo rādītāju analīzē. Pašvaldību saraksti un to atbilstība respondentu atlases kritērijiem tika iegūti Sociālo pakalpojumu pārvaldes izveidumā „Sociālie pakalpojumi un sociālā palīdzība Latvijā. 2004. Statistika un analīze” (Sociālo pakalpojumu pārvalde 2005: 117-141).

Atlasot dziļo interviju dalībniekus, tika ņemts vērā pašvaldības lielums, statistiskais reģions, sociālā darbinieka noslodze pašvaldībā, GMI pabalsta izmaksāšana pašvaldībā un pabalstu saņēmēju daļa, kura noslēgusi vienošanos par līdzdarbības pasākumiem. Intervijas bija vienmērīgi sadalītas pēc diviem kritērijiem: pašvaldības piederības statistiskajam reģionam un pašvaldības lieluma grupai (lielpilsēta, rajona centrs, maza pašvaldība). Tā kā vairumā gadījumu pašvaldībā ir sociālais darbinieks vai sociālais dienests, tad tika noteikts, ka 3 intervijas notiek pašvaldībās, kurās sociālā darbinieka nav. Līdzīgi nosacījumi tika izvirzīti attiecībā uz sociālā darbinieka noslodzi pašvaldībā, GMI pabalsta izmaksāšanu un personu daļu, kura noslēgusi vienošanos par līdzdarbības pasākumiem. Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likums nosaka, ka sociālā darbinieka slodzi aprēķina pēc iedzīvotāju, kas reģistrējuši savu pamata dzīves vietu pašvaldības teritorijā, skaita uz vienu sociālo darbinieku (Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 10. pants). Labvēlīga slodze – 1000 vai mazāk iedzīvotāju uz vienu sociālo darbinieku; nelabvēlīga – vairāk par 1000. Tika aptaujātas 6 pašvaldības, kurās iedzīvotāju skaits uz vienu sociālo darbinieku ir salīdzinoši labvēlīgs (pilda likumu vai atrodas tuvu noteiktajai robežai),



9 pašvaldības, kurās situācija ir pretēja, un 5 pašvaldībās sociālā darbinieka funkcijas pildīja darbinieks amatu apvienošanas kārtībā. Atbilstoši pārējiem nosacījumiem tika veiktas 3 intervijas ar pašvaldībām, kurās GMI pabalsts netiek maksāts; 4 pašvaldības, kur līdzdarbības vienošanos noslēgušo skaits ir relatīvi ļoti zems, un 4 pašvaldības, kurās tas ir relatīvi augsts. Tā kā dziļās intervijas mērķis ir iegūt bagātu skaidrojošu informāciju, kas kalpotu kā kvantitatīvo (statistisko) informāciju papildinošs materiāls, raksturīgāko rīcības un lēmumu pieņemšanas modeļu apraksts, tad sarunu laikā iegūto informāciju nav nepieciešams izteikt skaitliski.

## 2.8. Nozares politikas alternatīvu novērtējums

ONVNPS pētījuma ietvaros tika izstrādātas rekomendācijas nozares politikas uzlabošanai, no kurām Labklājības ministrija padziļinātai analīzei izvēlējās trīs alternatīvas. Rekomendāciju izstrādes sākotnējā stadijā tās tika novērtētas divu nozares ekspertu semināru laikā, lai prognozētu iespējamās grūtības, ja ieteikumi tiktu īstenoti praksē. Tika prognozēts, ka iespējamās grūtības varētu būt samērā dažādas – tās varētu būt saistītas gan ar spēkā esošiem likumiem, gan ar iedibinātām tradīcijām un normām, gan ar administrēšanas kārtību. Tad, kad Labklājības ministrija bija izvēlējusies trīs politikas alternatīvas, tika veikta alternatīvu novērtējuma otrā kārtā. Politikas alternatīvu vērtējums ir dots pētījuma pārskata 10. nodaļā.

Tātad pirmajā rekomendāciju novērtējuma posmā tika organizēti divi ekspertu semināri. To uzdevums bija sākotnējā izvērtējuma iegūšana no speciālistiem, kuri nepieder pie darba grupas. Viens seminārs tika organizēts par nodokļu, bet otrs – par pabalstu tēmu. Semināros piedalījās 24 eksperti, no kuriem nodokļu politikas rekomendāciju apspriešanā – 16 eksperti, pabalstu apspriešanā – 8 eksperti. Izvēloties speciālistus, kas tika aicināti piedalīties semināros, pētījuma darba grupa vadījās pēc potenciālo speciālistu pieredzes un intuīcijas, spējas izprast ne tikai Latvijas, bet arī Eiropas procesus kopumā.

Otrajā politikas alternatīvu novērtējuma posmā tika vērtētas trīs politikas alternatīvas, veicot izmaksu efektivitātes analīzi. Šī metode bija vispiemērotākā visu trīs alternatīvu gadījumā, jo, lai gan bija iespējams novērtēt aptuvenas valsts izmaksas, alternatīvu īstenošanas ieguvumus bija grūti novērtēt naudas izteiksmē – to ieviešanas rezultāts būtu iedzīvotāju ekonomiskās aktivitātes pieaugums. Šajā sakarā nozīmīga politikas izstrādes sastāvdaļa ir prognozēšana, lai noteiktu gan sabiedrības ieguvumus, gan alternatīvas ieviešanas riskus, kas jāņem vērā valsts pārvaldes institūcijām, vēloties īstenot vienu vai otru rekomendāciju. Prognozēšana ir notikumu vai rezultātu paredzēšana ar nolūku samazināt nenoteiktību par aplūkojamā procesa attīstību nākotnē (Kļaviņa, Klapkalne, Pētersone 2005: 53). Prognozēšanai tika lietotas vairākas metodes. Pirmais prognozēšanas instruments bija ONVNPS pētījuma ietvaros izveidotais mikro-simulāciju modelis, kas uzskatāms par objektīvu (faktogrāfisku) metodi. Modelis tika lietots otrās alternatīvas gadījumā, vērtējot iedzīvotāju ienākuma nodokļa attaisnoto izdevumu par izglītību un medicīnu maksimālās summas paaugstināšanas efektu uz iedzīvotāju ienākumiem. Pārējās lietotās prognozēšanas metodes bija subjektīvas (ekspertu) metodes. Lai noteiktu prognozējamā procesa stāvokli nākotnē, tika veikta ārvalstu pētījumu analīze – pirmās (fiksētā nodokļa ieviešana mazajiem uzņēmējiem) un trešās alternatīvas (bērna kopšanas pabalsta paaugstināšana vecāku ekonomiskās aktivitātes stimulēšanai) novērtējumam bija pieejama informācija par līdzīgas rīcībpolitikas ieviešanas sekām ārvalstīs. Visu trīs politikas alternatīvu novērtējumam tika veiktas atsevišķas ekspertu intervijas, lai prognozētu Latvijas sabiedrības reakciju uz politikas jauninājumiem.

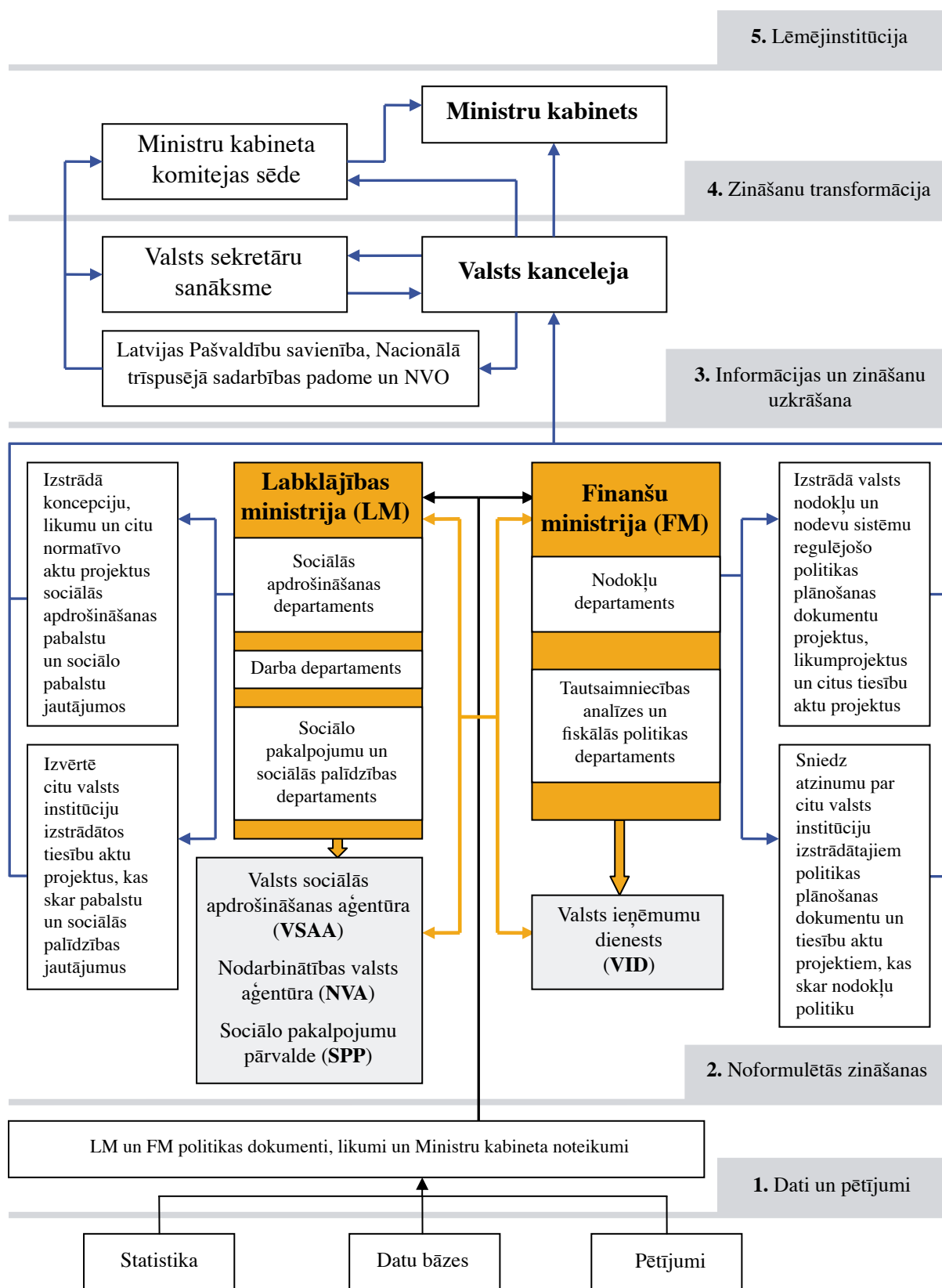
### III STATISTISKO DATU LOMA LĒMUMU PIENĒMŠANĀ UN STARPINSTITŪCIJU INFORMĀCIJAS APMAIŅĀ

Īstenojot noteiktu sociāli ekonomisko politiku, valsts pārvaldes institūciju sekmīgam darbam ir nepieciešama atbilstoša informatīvā bāze un ir jābūt iedibinātām sadarbības tradīcijām, lai savstarpēji saskaņotu lēmumus un rīcību. Jēdzienā „informatīvā bāze” ietilpst gan ievāktie statistikas dati, gan pētījumi par noteiktu procesu savstarpējo saistību vai rīcības sekām, gan zināšanas par Latvijā un citās valstīs pieņemto lēmumu pēctecību. Savukārt jēdziens „sadarbības tradīcijas” ietver tos parametrus, kas raksturo valsts institūciju savstarpējās saziņas kārtību, lai lēmums, kas attiecas uz vairāku iestāžu darbu, tiktu īstenots vienoti un saskaņoti. Galvenie parametri, kas raksturo saziņu, ir: lēmuma saskaņošanā iesaistāmās institūcijas un personas, izmantotie komunikācijas kanāli, saziņas forma un informācijas apmaiņas ātrums. Gan informatīvā bāze, gan institūciju sadarbības tradīcijas nodokļu un pabalstu sistēmas administrēšanai Latvijā tika analizētas informācijas sistēmu audita ietvaros. Šī ONVNPS pētījuma pārskata nodaļa atspoguļo galvenos audita rezultātus. Tie parāda, kādā kārtībā notiek lēmumu pieņemšana Latvijā par nodokļu vai pabalstu izmaiņām un kāds ir sadarbības raksturs, kas jāņem vērā, iesakot noteiktu rīcību sistēmas attīstībai.

Nodaļas izklāsts ir organizēts, vispirms aplūkojot lēmumu pieņemšanas gaitu un tajā iesaistītās institūcijas, pēc tam – informācijas un zināšanu uzkrāšanu pētāmo organizāciju iekšienē un nobeigumā sīkāk pakavējoties pie dokumentu sagatavošanā izmantoto datu kvalitātes. Kopējo valsts institūciju sadarbības shēmu, pienākumu sadali un informatīvās bāzes lomu lēmumu pieņemšanā rāda 1. attēls. Uzskatāmības labad sadarbības struktūras attēlā ir parādītas organizācijas, kas vislielākā mērā iesaistītas nodokļu un pabalstu administrēšanā un kuru oficiālais viedoklis parasti ir noteicošais, pieņemot kādu lēmumu. Citas institūcijas nav redzamas attēlā, taču to loma tiks apskatīta turpmākajā tēmas izklāstā. Piemēram, shēmā nav iekļauta Ekonomikas ministrija, kuras uzdevums ir prognozēt darba tirgus attīstību, veicināt uzņēmējdarbību, prognozēt ekonomiskos rādītājus u.c., t.i., veikt darbības, kas ir saistītas ar lēmumu pieņemšanu par nodokļu sistēmas grozījumiem.

Kā redzams 1. attēlā, tad liela nozīme valsts institūciju sagatavoto dokumentu un viedokļu saskaņošanā starpministriju līmenī un ar sociālajiem partneriem ir Valsts kancelejai, kas ir tieši pakļauta Ministru prezidentam. Tās funkcijas ir: organizatoriski nodrošināt Ministru kabineta darbu; piedalīties valdības politikas plānošanā; koordinēt vienotas valsts politikas plānošanu un īstenošanu; sadarbībā ar ministrijām sniegt Ministru kabinetam priekšlikumus par valsts attīstības prioritātēm un Ministru prezidenta uzdevumā koordinēt un pārraudzīt Ministru kabineta un Ministru prezidenta lēmumu izpildi (Ministru kabinets 2003e). Valsts kancelejas uzdevums ir iepazīstināt citu ministriju un sociālo partneru pārstāvjus ar noteiktas ministrijas sagatavotiem dokumentiem un saņemt to vērtējumu. Pēc vērtējuma saņemšanas Valsts kanceleja attiecīgos dokumentus nosūta izskatīšanai Ministru kabinetam. Nepieciešamības gadījumā dokumentu projektus un informatīvos ziņojumus, par kuriem nav panākta vienošanās iepriekšējās saskaņošanas procesā, izskata Valsts sekretāru sanāksmē. Lai saskaņotu viedokļus un sagatavotu dokumentu izskatīšanai Ministru kabineta sēdē, tas vispirms tiek izskatīts Ministru kabineta komitejā. Ja tiesību aktu un dokumentu projekti tiek akceptēti komitejas sēdē, Ministru kabineta sēdēs tie parasti tiek pieņemti bez apspriešanas.

## 1. attēls. Galveno nozares politikas lēmumu pieņemšanā iesaistīto institūciju sadarbības kārtība



Piezīme: **MELNĀ** bulta apzīmē galveno datu plūsmu, no kā tiek sagatavoti ministriju politikas dokumenti. **ORANŽĀ** bulta apzīmē starpminstriju un to apakšstruktūru sadarbību. **ZILĀ** bulta apzīmē ministriju sagatavoto dokumentu izskatīšanas un virzīšanas kārtību līdz galvenajai lēmējinstācijai – Ministru kabinetam.

Dati rāda, ka viens no lielākajiem politikas īstenošanas pārrāvumiem rodas gadījumos, kad noteiktas politikas īstenošanā ir iesaistīta vairāk nekā viena valsts institūcija. Tie pasākumi, kuru darbība pārsniedz vienas ministrijas jomu, ir vissarežģītāk īstenojami, jo citu ministriju atbalsts paredzētajām aktivitātēm mēdz būt formāls. Iespējams, ka starpministriju komunikācijas un politikas īstenošanas problēmas norāda uz nopietnākiem trūkumiem politikas iedzīvināšanas mehānismā, kas pārsniedz ministriju atbildības līmeni un iesniedzas likumdevēju atbildības sfērā, tas ir, daudzas politikas iniciatīvas nāk no ministriju puses, nevis no likumdevējiem, kā rezultātā valsts pārvaldes aparāts nejūt motivāciju īstenot vienu vai otru, it sevišķi citu ministriju, iniciatīvu. Nepārskatot likumdevēju un izpildvaras funkcijas un lomu jaunu politikas iniciatīvu ierosināšanā, piemērotākais risinājums politikas īstenošanas, komunikācijas un vertikālas motivācijas uzlabošanā ir aktīvāka Valsts kancelejas iesaistīšanās starpministriju darbā. Viens no praktiskiem risinājumiem būtu uzticēt Valsts kancelejai starpministriju darba grupu organizēšanu un kontrolēšanu.

Lai arī Valsts kancelejas aktīvāka iesaistīšanās starpministriju darbā negarantē strauju situācijas uzlabošanos, tomēr komunikācijas un politikas īstenošanas „krīzes” situācijā Valsts kancelejas loma būtu nenovērtējama, gan uzņemoties starpnieka lomu, gan piesaistot atbildīgo ministriju augstāko vadību problēmu risināšanā, tādējādi stimulējot iesaistīto institūciju darbiniekus risināt radušās problēmas.

### **3.1. Nozares informācijas un zināšanu uzkrāšana Latvijā**

Pēc informācijas sistēmas audita teorijas informācijas un zināšanu uzkrāšana notiek vietā, kur top politikas dokumenti, tiek izstrādāta un īstenoja nozaru politika un kur tiek krāta pieredze un veidoti kontakti. 1. attēls rāda pētāmās jomas galvenās valsts institūcijas, kas rada un uzkrāj zināšanas. Tās ir: Labklājības ministrija (pabalstu sistēma) un Finanšu ministrija (nodokļu sistēma). Sarežģītākā situācija ir izveidojusies ar nodarbinātības jautājumiem. Nodarbinātības veicināšana ietver gan bezdarbnieku un sociāli neaizsargāto grupu iekļaušanu darba tirgū, gan mūžizglītību un efektīvu veselības aprūpi, kas veicinātu ātrāku atgriešanos darba tirgū, gan nelegālās nodarbinātības izskaušanu u.c. Nodarbinātības jautājumu plašais spektrs pārsniedz galveno nodokļu un pabalstu politikas veidotājainstitūciju – Labklājības ministrijas (LM) un Finanšu ministrijas (FM) – kompetenci. Nodarbinātības jautājumi iesniedzas Veselības ministrijas (efektīva veselības aprūpe), Izglītības un zinātnes ministrijas (Mūžizglītības koncepcija) un Ekonomikas ministrijas darbības sfērās (uzņēmējdarbības un nodarbinātības veicināšana).

Labklājības ministrija ir galvenā valsts institūcija, kas ir atbildīga par bezdarbnieku un sociāli neaizsargāto grupu iekļaušanu darba tirgū – ar šiem jautājumiem nodarbojas LM Darba departaments un ministrijas pakļautībā esošā Nodarbinātības valsts aģentūra. Labklājības ministrija ir atbildīga arī par pabalstu un sociālās apdrošināšanas politikas koordinēšanu un sociālo apdrošināšanas iemaksu administrēšanu – ar šiem jautājumiem nodarbojas LM Sociālās apdrošināšanas departaments un Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra. Savukārt Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības departaments kopā ar Sociālo pakalpojumu pārvaldi uzrauga un risina jautājumus par pašvaldību, īpaši GMI, pabalstiem. Labklājības ministrija pārzina minimālās mēneša darba algas, darba aizsardzības, nodarbinātības un bezdarba jautājumus. Lai gan Labklājības ministrija ir atbildīga par sociālā riska grupu iekļaušanu darba tirgū, tā nav atbildīga par vispārīgu nodarbinātības politiku valstī.

Otra atbildīgā institūcija ir Finanšu ministrija, kas koordinē nodokļu politikas veidošanu un īstenošanu. Nodokļu politikas veidošanu un īstenošanu FM veic Nodokļu departaments, savukārt Tautsaimniecības analīzes un fiskālās politikas departaments analizē makroekonomikas rādītājus. Finanšu ministrija plāno valsts budžetu, sagatavo valsts budžeta sadaļas par dotācijām pašvaldībām; izstrādā valsts ilgtermiņa, īstermiņa un vidēja termiņa makroekonomiskās attīstības scenāriju un valsts budžeta prognozes u.c. Lai gan Finanšu ministrija nav atbildīga par nodarbinātības jautājumiem, tās pārvaldībā ir instrumenti, ar kuru palīdzību var ietekmēt nodarbinātību valstī.

Citas institūcijas, kas ir saistītas ar pētāmo jautājumu, ir Ekonomikas ministrija (EM), Izglītības un zinātnes ministrija (IZM) un Veselības ministrija (VM). Ir jāizceļ Ekonomikas ministrija, kas koordinē un vada Lisabonas stratēģijas izpildi. Ekonomikas ministrija ir izveidojusi divas darba grupas: Lisabonas stratēģijas uzraudzības padomi (Ministru kabinets 2005c) un Lisabonas stratēģijas konsultatīvo darba grupu (Ekonomikas ministrija 2005a). ONVNPS pētījuma vadlīnijas tika izstrādātas, balstoties uz Lisabonas stratēģiju. Īstenojot nodarbinātību veicinošu rīcībpolitiku, EM pieredze un izpratne par kopējām nodarbinātības prioritātēm ir nenovērtējama.

Ņemot vērā apstākli, ka nodarbinātību veicinoša pabalstu un nodokļu sistēma ir salīdzinoši jauna politikas iniciatīva, ir svarīgi apzināt šīs politikas īstenošanas veidus. Šobrīd tādi ir divi. Pirmais veids atbilst esošām politikas veidošanas tradīcijām – par nodokļu un pabalstu sistēmu tiek sagatavota koncepcija vai pamatnostādnes, kurām vēlāk seko programma un/vai plāns. Balstoties uz izstrādātajiem politikas dokumentiem, tiek izveidota jauna starpministriju darba grupa, kura īsteno aktivitātes, kas paredzētas izstrādātajos politikas dokumentos. Starpministriju darba grupa var būt atsevišķa konsultatīva vienība vai tā var tikt iekļauta Lisabonas stratēģijas konsultatīvās darba grupas sastāvā. Otrs nodarbinātību veicinošas politikas īstenošanas veids balstās uz pilnveidotu tradicionālās politikas īstenošanas mehānismu.

Pirmā jeb tradicionālā politikas īstenošanas mehānisma pielietojums ietver problēmas, kas saistās ar salīdzinoši vājo starpministriju darbu. Personāla trūkums un mainība mudina ministrijas izvairīties uzņemt galveno politikas īstenošanas lomā nodokļu vai pabalstu jomā. Prakse rāda, ka tie politikas dokumenti, kuru darbība pārsniedz vienas ministrijas robežas (nodokļu un pabalstu jautājumā minimālais iesaistīto ministriju skaits ir trīs (LM, FM un EM)), ir vissarežģītāk īstenojami, jo citu partnerministriju, kas nav uzņēmušās dotās politikas koordinēšanu, atbalsts paredzētajām aktivitātēm visbiežāk ir formāls, nevis praktisks. Viens no risinājumiem, lai uzlabotu starpministriju darbu, ir darba grupas izveidošana. Tomēr, lai darba grupa efektīvi strādātu, uz tās sanākumi ir jāierodas vadošiem valsts institūciju darbiniekiem. Diemžēl partnerministrijas uz darba sanāksmēm deliģē speciālistus vecāko referentu līmenī, kas nevar pieņemt lēmumu, tādējādi daļēji paralizējot attiecīgā dokumenta īstenošanu. Otrais nodarbinātību veicinošas politikas īstenošanas mehānisms balstās uz pilnveidotu tradicionālās politikas īstenošanu. Ekonomikas ministrijai ir jāklūst par galveno nodarbinātību veicinošu nodokļu un pabalstu politikas koordinatoru un īstenošanu. Ekonomikas ministrija varētu būt pozitīvs kompromiss starp FM fiskālo politiku un LM sociālajām programmām.

Lai nodarbinātību veicinošās nodokļu un pabalstu politikas īstenošana „neiestrēgtu” formālismā, svarīgi ir pārskatīt starpministriju sadarbības mehānismu. Šobrīd starpministriju komunikāciju organizē tā ministrija, kura ir atbildīga par attiecīgā dokumenta īstenošanu. Partnerministrijas citu

ministriju īstenotās politikas iniciatīvas atbalsta salīdzinoši pasīvi. Tāpēc viens no risinājumiem, kā uzlabot starpministriju darbu, ir uzticēt tā koordinēšanu Valsts kancelejai.

Cits faktors, kas šobrīd kavē nodarbinātību veicinošas nodokļu un pabalstu politikas īstenošanu, ir valsts institūciju strādājošo lielā darba slodze. Kvalitatīva nodokļu un pabalstu sistēmas izvērtēšana prasa rūpīgu darbu un plašas zināšanas, tāpēc maz ticams, ka šo funkciju efektīvi, nepalielinot štatu vietas, spētu īstenot valsts institūciju darbinieki. Risinājums varētu būt arī atsevišķa valsts politikas pētniecības institūta izveidošana, lai analizētu nodokļu un pabalstu efektivitāti un izstrādātu ieteikumus politikas veidotājiem. Pabalstu un nodokļu vērtēšanas un monitorēšanas mehānismiem ir jābūt saskaņotiem ar visām trim galvenajām ministrijām (EM, LM un FM), lai, izskatot ierosinājumus, netiktu pārprasti pētījumu rezultāti.

Pētniecības institūta izveidošana atrisinās vienu no līdz šim aktuālākajām problēmām – tiks izveidots regulārs valsts politikas vērtēšanas un monitoringa mehānisms. Vērtējums būs salīdzinoši attālināts no konkrētas, noteiktas ministrijas atbalstītās politikas, tāpēc pētījuma rekomendācijas būs „neitrālākas” un salīdzinoši objektīvākas. Cits ieguvums, izveidojot pētniecības institūtu, būtu valsts institūciju darbinieku slodzes samazināšana, jo lielu daļu statistikas datu analīzes, kas ietilpst valsts institūciju darbinieku pienākumos, veiks pētnieciskais institūts.

### 3.2. Nodokļu un pabalstu statistiskās informācijas vērtējums

Lai efektīvi analizētu nodokļu un pabalstu sistēmu nodarbinātības ietvaros, ir nepieciešami dati, kas ļauj noteikt katra pabalsta un nodokļa veida efektu uz nodarbinātības rādītājiem. Kopumā būtiskākie dati, kas nepieciešami, lai pētītu darba tirgu, ir atrodamī CSP datu krājumos, tomēr, lai efektīvi pētītu nodokļu un pabalstu savstarpējo mijiedarbību un ietekmi uz nodarbinātību, ir nepieciešami mikro līmeņa dati, kurus CSP sniedz tikai daļēji. Gan Labklājības ministrijas, gan Finanšu ministrijas pārraudzībā esošajās iestādēs tiek vākti un uzkrāti apjomīgi dati gan par noteiktu pabalstu izmaksu Latvijas iedzīvotājiem, gan par nodokļu nomaksu. Tātad Latvijā ir pietiekams informācijas daudzums par nodokļu ieņēmumiem un izmaksātajiem pabalstiem. Tomēr šie dati atrodas dažādu institūciju uzraudzībā un lietošanā, un iespēja tiem piekļūt var būt ierobežota citām iestādēm. Institūcijas, kuru rīcībā ir visapjomīgākie dati, ir: Valsts ieņēmumu dienests (deklarētie ienākumi, nodokļu ieņēmumi, iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumi un deklarētie attaisnotie izdevumi), Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra (izmaksātie sociālās apdrošināšanas pabalsti un pensijas, kā arī valsts sociālie pabalsti) un Sociālo pakalpojumu pārvalde (izmaksāto pašvaldību sociālo pabalstu statistiskie rādītāji). Lielākais datu savācējs no minētajām institūcijām ir Centrālā statistikas pārvalde. Ja visi šie dati par katru indivīdu būtu pieejami vienotā sistēmā, tiktu radīta iespēja novērtēt iedzīvotāju ienākumu apmēru un to avotus.

Lai gan datu daudzums ir pietiekams, ir novērotas vairākas problēmas, kas saistītas ar to pielietošanu lēmumu pieņemšanā un dokumentu sagatavošanā. Pirmkārt, dati tiek izmantoti nepilnīgi – valsts institūciju pārstāvji un sociālie partneri mēdz izmantot pieejamo statistiku tikai vispārīgai tendenču analīzei. Otrkārt, bieži vien trūkst informācijas, kas papildinātu esošos kvantitatīvos datus, kā arī reti tiek veikta apkopotās statistikas likumsakarību analīze (piemēram, pielietojot regresijas, klasteru analīzes u.c. metodes). Treškārt, nelielais Latvijā veikto pētījumu skaits samazina iespēju, ka secinājumi un rekomendācijas tiks ņemti vērā, sastādot politikas dokumentus. Ceturtkārt, tā kā nodokļu maksātāju un pabalstu saņēmēju

dati tiek uzkrāti dažādās institūcijās un tie nav savienoti vienotā sistēmā, pastāv objektīvi ierobežojumi novērtēt katra atsevišķā indivīda labklājību, nodarbinātības statusu un laicīgi identificēt iespējamās riska grupas. Piektkārt, daži statistikas rādītāji tiek aprēķināti pēc novecojušas metodikas, kas samazina rādītāja spēju raksturot attiecīgo parādību.

Jāatzīmē, ka publiskās datu bāzes (piemēram, CSP apkopotie dati) ir ērtas vispārīgai analīzei un kopējo tendenču fiksēšanai, savukārt slēgtās datu bāzes, kas ir būtiski nepieciešamas pamatotiem ONVNPS pētījuma secinājumiem, atrodas citu valsts institūciju pārziņā. To galvenā priekšrocība ir iespēja veikt mikro līmeņa datu analīzi. Valsts institūciju pārstāvji atzīmēja, ka šāda analīze notiekot, tomēr tā ir domāta iekšējai lietošanai. Šajā kontekstā būtiskākais atzinums ONVNPS pētījuma darba grupai ir valsts institūciju darbinieku norāde, ka viņiem nav dots uzdevums nodokļu un pabalstu sistēmu skatīt caur nodarbinātības prizmu.

Nodokļu un pabalstu efektivitātes vērtējumam nodarbinātības aspektā ir svarīga iespēja analizēt, kādi ir indivīda ienākumi no darba, pabalstiem un kādus nodokļa atvieglojumus viņš ir saņēmis. Šobrīd minēto analīzi veikt būtu sarežģīti, un praksē tā netiek īstenota. To nosaka fakts, ka nav vienotas datu bāzes ar visiem nepieciešamajiem datiem, kuri atsevišķi ir pieejami katras iesaistītās valsts institūcijas datu bāzē (VID, VSAA, SPP u.c.). Publiskās datu bāzes tik precīzu informāciju sniedz tikai atsevišķos gadījumos. Izlases veida aptaujās, ko organizē Centrālā statistikas pārvalde, dažādu iemeslu dēļ ienākumi no darba un pabalstiem ir fiksēti mazāk precīzi. Galvenie iemesli ir: (1) izlases veida aptaujās specifiskas sociāli demogrāfiskas grupas ir pārstāvētas proporcionāli to relatīvajam īpatsvaram, kas absolūtos skaitļos nozīmē mazu novērojumu skaitu; (2) aptaujātie domā un atbild uz apsekojumu jautājumiem ikdienas apziņas līmenī, kā rezultātā ienākumi no viena avota var tikt fiksēti kā ienākumi no cita avota; (3) aptaujātajiem intervijas brīdī ir grūti atcerēties visus ienākumu avotus; (4) respondentam ir viegli aizmirst par specifiskiem un neregulāri saņemtiem ienākumiem (piemēram, par VID atmaksāto iedzīvotāju ienākuma nodokli par attaisnotajiem izdevumiem u.c.). Tas nozīmē, ka nodokļu un pabalstu sistēmas efektivitātes novērtējumu ierobežo objektīvi šķēršļi.

Lielākās datu bāzes, kas dotu labu pamatu pabalstu un nodokļu maksājumu analīzei saistībā ar nodarbinātību, ir: Valsts ieņēmumu dienesta, Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras, Nodarbinātības valsts aģentūras dati, kā arī Sociālo pakalpojumu pārvaldes un Veselības ministrijas dati. Katra datu bāze satur specifisku informāciju atbilstoši katras valsts institūcijas funkcijām. Lai šobrīd veiktu nodokļu un pabalstu analīzi par nodarbinātības jautājumiem un sagatavotu kvalitatīvus politikas dokumentus, valsts institūciju darbiniekiem ir jāanalizē no katras atsevišķās valsts institūcijas bāzes iegūtie dati vai dati, kas ir iegūti tikai no publiskās un savas ministrijas apakšstruktūru datu bāzes. Pietiekami detalizētu datu iegūšana no citām valsts institūcijām ir apgrūtināta – tos aizsargā Fizisko personu datu aizsardzības likums un to iegūšanu apgrūtinā starpinstitūciju darba specifika, kā rezultātā pieaug datu vākšanai patērētais laiks. Izmantojot publiskus un savas ministrijas apakšstruktūru datus, tiek iegūts tikai daļējs ieskats par pētāmo jautājumu.

Lai risinātu šīs grūtības, ir jārada iespēja saslēgt visas galvenās valsts institūciju datu bāzes vienotā elektroniskā sistēmā tad, ja nepieciešama kompleksa datu analīze. Saslēgtās datu bāzes uzturētājs varētu būt: (1) atsevišķi izveidota valsts institūcija, (2) Centrālā statistikas pārvalde vai (3) E-lietu ministrija. Tomēr, lai izveidotu šādu sistēmu, ir jāpieņem grozījumi atsevišķos likumos, jāpārvērtē iesaistīto institūciju kapacitāte un jānodrošina vienlaicīgi gan datu drošība, gan pietiekami viegla pieeja to analīzei, ja tas ir nepieciešams valsts politikas izstrādei. Šobrīd

katra no augstāk minētajām datu bāzēm ir izveidota pēc savas sistēmas, tādēļ kopējā datu bāze būs jāpielāgo universāliem kritērijiem, t.i., būs jāveic visu datu masīvu rādītāju un parametru sinhronizācija, ko koordinētu datu bāzu uzturētāju darba grupa.

Apjomīgākās un noderīgākās datu bāzes šobrīd ir Valsts ieņēmumu dienesta un Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras rīcībā. Tās aizsargā Fizisko personu datu aizsardzības likums, un šos datus var analizēt praktiski tikai attiecīgo institūciju darbinieki. Šobrīd datu bāzēm nav elastīgas pieejas, lai, aizsargājot individu identitāti, būtu iespēja ātri aprēķināt datus par nepieciešamo tēmu. Veselības ministrijas datu bāze ir svarīga, analizējot slimības pabalstu saņēmējus, tomēr tās trūkums ir fakts, ka elektroniskā veidā netiek apkopota informācija par indivīda darba vietu un ieņemamo amatu. Tā rezultātā ir grūti izvērtēt noteiktas nozares kaitīgumu, lai veiktu profilaktiskus pasākumus veselībai draudzīgas vides izveidošanai attiecīgajā nozarē. Šobrīd Veselības ministrijas pakļautībā esošā Veselības obligātās apdrošināšanas Valsts aģentūra (VOAVA) apkopo informāciju tikai par ārstu diagnosticētām slimībām, savukārt VSAA tiek nosūtīta pārējā slimības lapās iekļautā informācija.

Lai gan informācija par slimības pabalstu saņēmēja darba vietu ir pieejama VID datubāzē, tajā nav datu par personas ieņemamo amatu, kas ir īpaši svarīgi, vērtējot noteiktu nodarbināto grupu paaugstināto saslimšanas risku. Piemēram, eksperti atzīst, ka šobrīd ir novērota biežāka saslimšana sievietēm, kas strādā mazumtirdzniecībā. Daļēji tas ir izskaidrojams ar darbaspēka trūkumu šajā nozarē, kā rezultātā darbinieki ir spiesti strādāt virsstundas. Lai izvairītos no virsstundu darba un darba brīvdienās, daļa strādājošo ņem slimības lapas. Apkopojot ekspertu viedokli, galvenie nepamatotu darba nespējas lapu izņemšanas cēloņi ir: vēlme iegūt brīvdienas, apvienot darba un ģimenes dzīvi, kā arī mācības, piemēram, gatavojoties sesijai universitātē. Visi minētie cēloņi norāda arī uz nopietnām problēmām darba tirgū – darbiniekiem vieglāk ir izņemt slimības lapu, nevis, piemēram, mācību atvaļinājumu vai nopelnītās brīvdienas. Kvantitatīvs dotās parādības novērtējums līdz šim nav veikts, un, lai to pārbaudītu, ir nepieciešams atsevišķs pētījums vai rūpīga vairāku institūciju datu bāzu analīze. Dotais piemērs rāda, ka labi strukturētas un pietiekoši informatīvas datu bāzes trūkuma dēļ valsts pārvalde nespēj savlaicīgi fiksēt un reaģēt uz negatīvām pārmaiņām darba tirgū.

Līdzīgas problēmas ir novērotas arī ar citām valsts institūciju rīcībā esošajām datu bāzēm. Tā, piemēram, runājot par VSAA un Nodarbinātības valsts aģentūras datu bāzēm, pētījuma īstenošanas laikā netika pilnībā atrisinātas grūtības, lai noteiktu, cik bieži viena un tā pati persona ir reģistrējusies par bezdarbnieku un saņēmusi pabalstu. Šādi dati bija nepieciešami, lai skaitliski novērtētu atkārtotu pabalstu saņemšanas biežumu. Pēdējā gada laikā publiskajā telpā bieži izskanēja viedoklis, ka daļa NVA reģistrēto bezdarbnieku ļaunprātīgi izmanto sociālās apdrošināšanas pabalstu sistēmu, taču nebija veikti aprēķini, kas apstiprinātu vai noraidītu izvirzīto pieņēmumu. Kamēr nav iegūti attiecīgi dati, valsts pārvaldes darbinieki nevar adekvāti novērtēt, vai tāda problēma pastāv, ne tās izplatību, ne ierosinājuma saīsināt bezdarbnieka pabalsta izmaksas laiku un apmēru pamatotību. ONVNPS pētījumā, sadarbojoties ar BSAAI pētījumu, tika veikts iespējamo riska grupu novērtējums (sk. 6. nodaļu), balstoties uz informāciju par atkārtotiem bezdarbnieka statusa saņemšanas gadījumiem. Jāuzsver, ka bezdarbnieka statusa piešķiršana ir tikai viens no priekšnoteikumiem, kas dod tiesības saņemt bezdarbnieka pabalstu.

Jāatzīmē, ka nav pieejama arī pietiekošā apjomā apkopota un sasistematizēta informācija par garantētā minimālā ienākuma (GMI) pabalstu. Apkopoti statistikas dati par izmaksāto pabalstu ir



pieejami Sociālo pakalpojumu pārvaldē, tomēr detalizēta informācija par personām, kas saņem vai pretendē uz doto pabalstu, ir atrodamā tikai katrā konkrētā pašvaldībā atsevišķi. Bieži šie dati ir pieejami tikai drukātu dokumentu reģistros.

Aprakstītās situācijas risinājums būtu izveidot iespēju saslēgt visas galvenās valsts institūciju datu bāzes vienotā elektroniskā sistēmā. Jāuzsver, ka ir jābūt iespējai institūciju datu bāzes viegli savienot vienotā sistēmā, taču vairāku būtisku iemeslu dēļ visu informāciju par vienas personas ienākumiem, īpašumiem, samaksātajiem nodokļiem, saņemtajiem pabalstiem u.c. vienā datu masīvā uzglabāt nebūtu ieteicams. Savienotās datu bāzes nepieciešamas, lai nodrošinātu precīzu, operatīvu un ērtu informāciju par pabalstu un nodokļu jautājumiem. Politikas novērtēšanai ir jābūt informācijai gan par katru pabalstu un nodokļu saņēmēju grupu atsevišķi, gan datiem par konkrētu pašvaldību pabalstu, nodokļu atvieglojumu un nodarbinātības rādītājiem. Iespēja savienot datu bāzes sniegtu nenovērtējamu atbalstu efektīvas nodarbinātību veicinošas nodokļu un pabalstu sistēmas izveidei un regulēšanai, un tā būtu noderīga arī citu nozaru politikas veidotājiem. Lielāka datu apjoma izmantošana aprēķiniem paaugstinātu politikas dokumentu kvalitāti, ietaupītu laiku analīzes veikšanai un samazinātu pētījumu izmaksas. Līdzīgas sistēmas darbojas Zviedrijā un Somijā.

Saslēgtās datu bāzes izveide rada vairākus riskus no datu drošības un ieviešanas izmaksu viedokļa. Tās ieviešana prasa izmaksas, un datu bāzu saslēgšanu var apgrūtināt valsts institūciju iedibinātā sadarbības un saziņas prakse, saskaņojot datu bāzu parametrus. Iespējams, ka, saslēdzot datu bāzi, būs nepieciešami esošo likumu grozījumi (piemēram, likumā Par nodokļiem un nodevām). Ir noteikts, ka VID un VSAA datu bāzes ir konfidenciālas, un, saslēdzot datu bāzi, būs no jauna jādefinē VID un VSAA datu bāzu statuss. Nosakot institūciju, kas uzraudzīs datu bāzi, ir jāņem vērā, ka šai organizācijai vienlaikus tiks piešķirta liela vara un zināšanas. Tās ministrijas, kuras pakļautībā atrastos saslēgtās datu bāzes uzturētāja, vara būtiski pieaugtu. Tāpēc viens no ieteikumiem ir izveidot jaunu institūciju, kura, iespējams, nebūtu tieši pakļauta nevienai no ministrijām.

Izveidojot saslēgtu datu bāzi, paaugstināsies informācijas kvalitāte par ikvienu valsts iedzīvotāju, tai skaitā, vienkopus būs pieejami privāti dati par izglītību, ienākumiem utt., tādēļ ļoti aktuāls būs jautājums par personu datu drošību. Tas ir būtiskākais arguments, kāpēc nav ieteicams veidot vienotu datu bāzi, kurā ir iekļauti visi personu raksturojošie parametri. Datu drošības nolūkos informācija ir jāglabā dažādās institūcijās, radot iespēju informāciju saslēgt vienoti uz noteiktu laiku. Visos gadījumos saslēgtās datu bāzes veidotājiem būs jāpievērš uzmanība personas datu drošības līmeņa paaugstināšanai, lai datu bāzes lietotāji nevarētu ļaunprātīgi izmantot pieejamo informāciju. Vislielāko risku varētu radīt negodprātīgi datu bāzes uzturētāj-organizācijas darbinieki. Labs risinājums būtu sadalīt datu bāzes lietotājus vairākās grupās, un katrai no tām piešķirt atšķirīga līmeņa datu piekļuves iespējas. Piemēram, vienai lietotāju grupai ir iespēja veidot tikai noteiktus datu pārskatus, nodalot to no personu identificējošas informācijas, bet citai lietotāju grupai ir piekļuve arī individuālo personu datiem. Veidojot savienojamu sistēmu, būtu jāapsver variants, ka drošības apsvērumu dēļ pilnīgi visas potenciāli izmantojamās datu bāzes vienlaicīgi saslēgt kopā nebūtu iespējams.

Politikas dokumentu sagatavošanā šobrīd visbiežāk tiek izmantoti Centrālā statistikas pārvaldes apkopotie dati. Citi statistikas avoti tiek lietoti ievērojami retāk. Eiropas Kopienu statistikas institūta Eurostat datus galvenokārt izmanto salīdzinošai analīzei, mazāk – kā galveno statistikas datu avotu aprēķinu, atskaišu un politikas dokumentu sagatavošanā. Lai gan statistikas datu izmantošanas mērķis ir nodokļu un pabalstu politikas dokumentu sagatavošana un esošās politikas

efektivitātes nomērīšana, tiek veikta galvenokārt vispārīga tendenču analīze. Jāatzīmē, ka sociālo drošību un nodarbinātību raksturojoši statistikas pārskati ir labi izstrādāti un tie ir viegli pieejami ne tikai drukātajos pārskatos, bet arī elektroniski – CSP interneta mājas lapā. Aptaujātie eksperti CSP sagatavotos datu krājumus vērtē pozitīvi. Tiek uzsvērts, ka CSP darba kvalitāte pakāpeniski paaugstinās. Pēdējie veiktie uzlabojumi attiecas uz CSP elektroniskās datu bāzes pilnveidošanu (<http://data.csb.gov.lv>) un ārvalstu pieredzes apgūšanu datu vākšanā un organizēšanā.

### 3.3. Iztikas minimuma groza kā nabadzības indikatora raksturojums

Jāatzīmē, ka pabalstu sistēmu veido, ņemot vērā personas dzīves līmeņa novērtējumu, un viens no publiskajās diskusijās biežāk kritizētajiem statistikas rādītājiem ir iztikas minimuma grozs un tā vērtība naudā, ko aprēķina CSP. Iztikas minimuma groza vērtības dinamikai seko arodbiedrības, rūpējoties par strādājošo nodrošinājumu. Atsauces uz iztikas minimuma grozu ir atrodamas arī atsevišķos Latvijas politikas dokumentos. Viens no ONVNPS pētījuma apakšuzdevumiem pabalstu novērtējuma ietvaros bija analizēt iedzīvotāju ienākumu atbilstību aprēķinātajai viena iedzīvotāja pilna iztikas minimuma preču un patēriņa groza vērtībai. Šim novērtējumam ir izmantoti CSP Mājsaimniecību budžeta pētījuma 2004. un 2005. gada dati un šo gadu iztikas minimuma groza vērtība naudā.

Kopumā, lai noteiktu nabadzības līmeni valstī, izmanto tiešās metodes, ar kurām mēra patēriņu, un netiešās metodes, ar kurām mēra ienākumus. Pastāv arī objektīvie un subjektīvie kritēriji nabadzības mērīšanai. Objektīvie kritēriji ir saistīti ar resursiem, kas ir kādas personas rīcībā. Nabadzību šajā gadījumā saista ar pamatvajadzību apmierināšanai nepieciešamo resursu trūkumu vai arī ar to, ka kādam sabiedrības loceklim ir mazāk resursu nekā citiem. Subjektīvie kritēriji ir saistīti ar indivīdu uzskatiem un izjūtām, un parasti tos atvasina no kādiem objektīviem parametriem, piemēram, ienākumiem, ģimenes lieluma u.c. (Dobelniece 1998: 242). Objektīvos faktorus izmanto absolūtās nabadzības noteikšanai, bet subjektīvos – relatīvās nabadzības noteikšanai. Absolūtās nabadzības mērīšanai izmanto tādus faktorus kā patēriņa cenu indekss, minimālais pakalpojumu grozs u.tml. Savukārt relatīvā nabadzība tiek noteikta, salīdzinot ar citiem sabiedrības locekļiem. Pastāv uzskats, ka pārtikušajās valstīs nabadzības mērīšanai piemērotāka ir relatīvās nabadzības formula, savukārt mazāk attīstītajās valstīs – absolūtās nabadzības formula.

Ar absolūto nabadzību, pēc kuras Latvijā tika noteikts iztikas minimums, saprot ekspertu noteiktas cilvēku pamatvajadzības (uzturs, apģērbs, mājoklis) un ienākumu līmeni, kāds uzskatāms par pietiekamu šo vajadzību apmierināšanai. Absolūtās nabadzības definīcija balstās uz objektīvo kritēriju lietošanu un pieņēmumu, ka ir iespējams noteikt absolūto minimumu, kas nepieciešams fiziskās eksistences uzturēšanai un aktivitātes saglabāšanai (Dobelniece 1998: 242). Šī nabadzības noteikšanas pieeja tiek kritizēta par to, ka, pirmkārt, ir grūti definēt pamatvajadzības un resursus, kas nepieciešami to apmierināšanai, un, otrkārt, nav iespējams saglabāt pilnīgu objektivitāti (Dobelniece 1998: 243). Lai gan iztikas minimums Latvijā tika noteikts, pamatojoties uz absolūtās nabadzības definīciju, tas tomēr tika definēts noteiktā sociālā kontekstā. Šodien tas ir atšķirīgs no situācijas pirms 16 gadiem, kad tika noteikta iztikas minimuma aprēķina metodika un iztikas minimuma grozā iekļautās vienības. Piemēram, runājot par veselības aizsardzību, eksperti ir norādījuši, ka medicīnas pakalpojumu apmērs, kāds tas ir ietverts grozā (2,7% no patēriņa groza), neatbilst cilvēku vajadzībām pēc veselības aprūpes un profilakses. Grozā noteiktais sadzīves elektropreču patēriņa apmērs gadā vairs neatbilst ražotāju dotajām garantijām par preču ekspluatācijas laiku. Piemēram, iztikas minimuma grozā ir norādīts, ka viens iedzīvotājs gadā var

iegādāties ledusskapī 0,05 gabalu apmērā. Tas nozīmē, ka plānotais ledusskapja ekspluatācijas laiks ir 20 gadi. Šobrīd šādas vai līdzīgas elektropreces darbības laiks ir vidēji 10 – 15 gadi. Minētie piemēri rāda, ka laikā, kurā ir būtiski mainījušies gan noteiktu preču un pakalpojumu lietošanas ieradumi, gan to derīguma termiņi, ir jāpārvērtē vai nu iztikas minimuma groza saturs, vai nabadzības līnijas mērīšanā izmantotās metodes, pārejot no absolūtās uz relatīvo pieeju nabadzības noteikšanā.

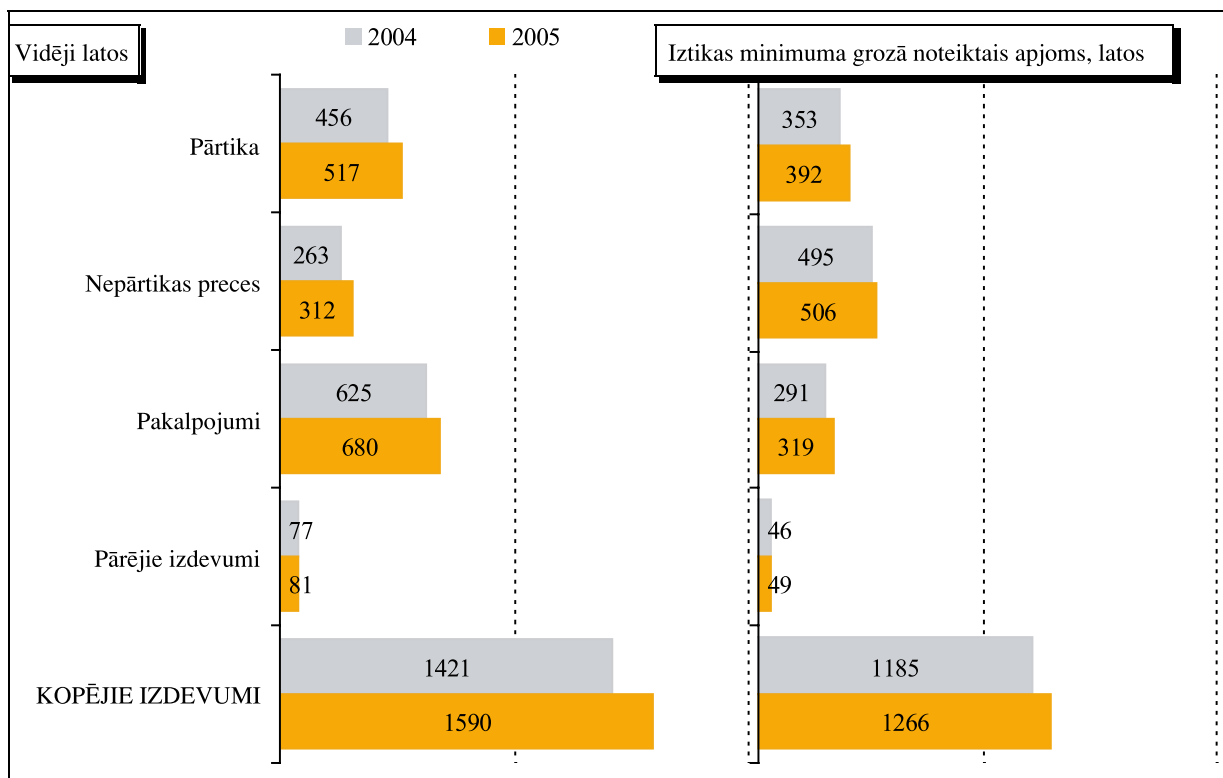
Latvijā pilna iztikas minimuma patēriņa preču un pakalpojumu grozs ir preču un pakalpojumu apjoms, kas nodrošina cilvēkam sabiedrībā pieņemto minimālo iztikas līmeni. Tas ir minimālā patēriņa normatīvs, kura vērtība mainās atbilstoši patēriņa cenu izmaiņām. Iztikas minimuma grozu sastāda pārtikas preces (39 produkti), nepārtikas preces (109 preces, tai skaitā ilgtermiņa lietošanas), pakalpojumi (26 nosaukumi) un 4% groza vērtības netiek identificēti, attiecinot tos uz pārējiem maksājumiem. Lai sekotu līdzi patēriņa cenu izmaiņām un novērtētu iztikas minimuma groza vērtību, tiek ņemti vērā ikmēneša patēriņa cenu indeksa apsekojuma rezultāti. Informāciju par viena iedzīvotāja pilna iztikas minimuma grozā iekļauto preču un pakalpojumu cenām iegūst no Latvijas teritorijā atlasītiem bāzes tirdzniecības un maksas pakalpojumu uzņēmumiem. Katru mēnesi notiek cenu reģistrācija šajās preču un pakalpojumu realizācijas vietās (Ministru Padome 1991, lēmums Nr.95). Noteiktais patēriņa cenu indekss tiek izmantots, lai aprēķinātu iztikas minimuma groza lielumu katru mēnesi. Groza vērtību iegūst, preču un pakalpojumu daudzumus naturālā izteiksmē reizino ar novērojamā mēneša vidējām cenām un reizinājumus saskaitot. Iztikas minimuma patēriņa groza lietiskais saturs un patēriņa normatīvi visumā palikuši nemainīgi kopš 1991.gada. Metodika paredz, ka iztikas minimums tiek aprēķināts vienam Latvijas iedzīvotājam, nedalot iedzīvotājus pēc vecuma, dzimuma vai teritorijas.

Lai novērtētu iedzīvotāju ienākumu atbilstību iztikas minimuma groza vērtībai, tika izmantoti Mājsaimniecību budžeta pētījumā 2004. un 2005. gadā iegūtie patēriņa dati. Kā minēts datu analīzes metožu aprakstā (2.1. nodaļa), pētījuma dalībnieki savus izdevumus reģistrē precīzāk par ienākumiem, tāpēc tie labāk raksturo iedzīvotāju vajadzības. Aprēķinot iztikas minimuma groza apjomu gadā, tika ņemts vērā attiecīgā gada vidējais iztikas minimums (2004. gadā – 98,77 lati, 2005. gadā – 105,47 lati), tā sadalījums starp četrām preču un pakalpojumu kategorijām un reizināts ar divpadsmit gada mēnešiem. Lai salīdzinātu reālos izdevumus ar iztikas minimuma grozu, Mājsaimniecību budžeta pētījuma izdevumu grupas tika sagrupētas tādās kategorijās, kādās tiek dalīts iztikas minimuma grozs. Tā, piemēram, grupā „nepārtikas preces” no Mājsaimniecību budžeta apsekojuma tika iekļauti izdevumi par apģērbu un apaviem, atpūtas un sporta precēm, mājokļa iekārtu un veselību. Pakalpojumu grupā tika iekļauti izdevumi par mājokli, ūdeni un elektrību, transportu un izglītības pakalpojumiem. Pārtikas preču un pārējo izdevumu grupas gan Mājsaimniecību budžeta pētījumā, gan iztikas minimuma grozā sakrīt un netika mainītas. Apskatā nav iekļauti mājsaimniecību izdevumi par alkoholiskiem dzērieniem, tabaku, narkotikām. Jāatzīmē, ka Mājsaimniecību budžeta pētījuma dati attēlo arī tādus izdevumus, kas nav paredzēti iztikas minimuma preču un pakalpojumu groza sarakstā, piemēram, izdevumus par sakariem, viesnīcām un restorāniem.

Vienas personas gada izdevumu salīdzinājums ar iztikas minimuma groza vērtību naudā (latos) 2004. un 2005.gadā ir redzams 2. attēlā. Izdevumi uz vienu mājsaimniecības locekli gadā aprēķināti no Mājsaimniecību budžeta pētījuma 2004. un 2005. gada datiem. Iztikas minimuma vērtība tika aprēķināta no vidējiem attiecīgo gadu datiem. Viena mājsaimniecības locekļa vidējie izdevumi latos ir aprēķināti no dažādu iedzīvotāju ienākuma grupu datiem – gan tādiem, kam ir zemi ienākumi, gan tādiem, kam ir augsti ienākumi. Tāpēc tas, ka kopējie izdevumi vidēji uz

vienu mājsaimniecības locekli ir tikai nedaudz augstāki par iztikas minimuma groza vērtību, nozīmē, ka ievērojamas iedzīvotāju daļas izdevumi ir tuvu iztikas minimumam.

## 2. attēls. Viena mājsaimniecības locekļa vidējo izdevumu un iztikas minimuma groza vērtības (latos) 2004. un 2005. gadā salīdzinājums



Piezīme: Viena mājsaimniecības locekļa vidējie izdevumi ietver visus izdevumus, ieskaitot tos, kas nav paredzēti iztikas minimuma groza preču un pakalpojumu sarakstā, taču izslēdzot alkoholu, tabaku un narkotikas. Iztikas minimuma groza vērtība attēlo to preču un pakalpojumu saraksta izteiksmi naudā (attiecināgo gadu cenās), kas paredzēti groza saturā saskaņā ar Ministru Padomes 1991. gada noteikumiem Nr. 95.

Avots: ONVNPS darba grupas aprēķini no CSP MBP 2004. un 2005. gada datiem un CSP datubāzes tēmas „Iedzīvotāji un sociālie procesi” informācijas.

Lai noteiktu iztikas minimuma groza atbilstību iedzīvotāju patēriņam, ir jāsalīdzina dažādu preču un pakalpojumu relatīvais īpatsvars, t.i., cik lielu daļu procentos sastāda izdevumi par noteiktu patēriņa kategoriju (pārtiku, pakalpojumiem u.c.) un cik liela daļa procentos tam ir atvēlēta, aprēķinot iztikas minimuma groza vērtību.

Mājsaimniecību izdevumi un iztikas minimuma grozā ietilpstošās preces un pakalpojumi ir sadalīti četrās grupās. Pārtikas grupā iekļauti visi izdevumi par pārtikas preču iegādi. Nepārtikas preču grupā ietilpst izdevumi par apģērbu, medikamentiem, higiēnas precēm, apaviem, atpūtu, kultūru (ieskaitot plašsaziņas līdzekļu iegādi), mājokļa iekārtu un mājturības piederumiem. Pakalpojumu grupā ir iekļauti izdevumi par pirmsskolas bērnu izglītības iestāžu apmeklējumu, sadzīves pakalpojumiem, mājokļa uzturēšanu (elektroenerģiju, gāzi, ūdeni, ūdensapgādi, apkuri un kurināmo), transportu, restorāniem, viesnīcām un sakariem. Pārējie maksājumi ir izdevumi par netipisku preču un pakalpojumu iegādi, kas nav klasificēti iepriekš minētajās trīs grupās.

Salīdzinot iztikas minimuma grozā paredzētos izdevumus un MBP reģistrētos reālos iedzīvotāju izdevumus, redzams, ka iztikas minimuma groza sadalījums starp pārtikas, citām precēm un

pakalpojumiem nav adekvāts. Salīdzinot mājsaimniecību izdevumu relatīvo īpatsvaru, redzams, ka pārtikas precēm iztikas minimuma grozā ir paredzēti proporcionāli līdzīgi tēriņi (~30%) tam, kā tiek izdots praksē (~33%). Turpretī visu citu preču un pakalpojumu grupām iztikas minimumā ir paredzēts proporcionāli mazāks naudas apjoms par iztērēto (sk. 2. attēlu). Atbilstoši iztikas minimuma groza vērtībai naudā nepārtikas preču izdevumiem būtu jā sastāda 40% no izdevumu kopējā apmēra, taču praksē tiek izdots aptuveni 20% uz vienu mājsaimniecības locekli. Iztikas minimuma grozā ir paredzēts pakalpojumiem tērēt 25% no groza kopējās vērtības, turpretī praksē vidēji 43% izdevumu sastāda pakalpojumu apmaksa. Tā kā šajā grupā ietilpst maksa par mājokļa uzturēšanu un komunālajiem pakalpojumiem, sadzīves un transporta pakalpojumiem, tad ir sagaidāms, ka arī turpmākajos gados šie izdevumi būs ievērojami lielāki nekā paredzēts iztikas minimuma grozā.

Kopumā dati rāda, ka Latvijā noteiktā iztikas minimuma groza sadalījums būtiski atšķiras no reālā mājsaimniecību patēriņa. Dati rāda, ka cilvēku patēriņš dažādiem pakalpojumiem ir ievērojami lielāks par plānoto. Šī ir pozīcija, kurā iztikas minimuma grozs visvairāk neatbilst patēriņam. Lai gan izdevumos ir ieskaitīti arī kredīti un īslaicīgie aizņēmumi, iegādājoties ilgstošas lietošanas preces, kas nozīmē, ka pakalpojumu patēriņam izlietotie līdzekļi tālākā nākotnē varētu samazināties, tomēr var secināt, ka pakalpojumu „svars” iztikas minimuma grozā ir jā palielina.

Ieviešot iztikas minimumu Latvijā, valdības nolūks bija nodrošināt iedzīvotājus ar precēm un resursiem, kas ļautu saņemt preces un pakalpojumus, ko tiem vajadzētu atļauties atbilstoši iztikas minimumam noteiktā sociālajā kontekstā (Dobelniece 1998: 248). Tomēr pārāk straujā inflācija 90.-to gadu sākumā radīja situāciju, kad algas pieauga lēnāk par reālo patēriņa un pakalpojumu cenu kāpumu. Līdz ar to iztikas minimuma groza vērtība auga straujāk nekā minimālā alga, kas sākotnēji tika noteikta vienāda ar iztikas minimumu. Lai mazinātu sociālo spriedzi sabiedrībā, ko veicināja radusies plaisa starp iedzīvotāju paredzētajiem un reālajiem ienākumiem, 90-to gadu vidū Latvijā tika noteikts krīzes iztikas minimums, kas sastādīja aptuveni 70% no iztikas minimuma un bija orientēts tikai uz fiziskas eksistences nodrošināšanu (Dobelniece 1998: 249). Tomēr arī krīzes iztikas minimuma ieviešana neatrisināja problēmu, un daļa valsts iedzīvotāju joprojām dzīvoja zem krīzes iztikas minimuma līmeņa. Šobrīd iztikas minimums Latvijā nav uzskatāms par dzīves standartu, kas tiek nodrošināts visiem sabiedrības locekļiem. Šobrīd iztikas minimums Latvijā ir ne tik daudz ekonomisks un sociāls, cik politisks koncepts (Dobelniece 1998: 253).

Neskatoties uz iztikas minimuma groza kā objektīva rādītāja vērtības samazināšanos, eksperti un sociālie partneri bieži min šo rādītāju, kritizējot valdības politiku minimālās algas un ar iedzīvotāju ienākuma nodokli neapliekamā minimuma jautājumos. Tiek norādīts, ka Darba likumā ar 61. panta 1. apakšpunktu tiek noteikts, ka minimālajai algai ir jābūt vienā līmenī ar iztikas minimumu (Latvijas Republikas Saeima 2001a), tomēr nav noteikts precīzs mehānisms, kā nodrošināt minimālās algas atbilstību iztikas minimumam. Konceptijā par minimālo algu ir norādīts, ka, kaut gan iztikas minimumu aprēķina CSP saskaņā ar Ministru kabineta (toreiz – Padomes) lēmumu, to nevar uzskatīt par valsts noteikto minimumu, jo šī savstarpējā saistība nav noteikta nevienā normatīvajā aktā (Latvijas Republikas Labklājības ministrija 2003a: 4).

Šobrīd personas par trūcīgām Latvijā nosaka, vadoties pēc minimālās mēneša darba algas valstī, nevis pēc iztikas minimuma. Līdz 2003. gadam par trūcīgu ģimene tika atzīta tad, ja tās ienākums uz katru ģimenes locekli pēdējo trīs mēnešu laikā nepārsniedza 75% no Ministru kabineta noteiktā krīzes iztikas minimuma mēnesī un kurai nebija palīdzēt spējīgu likumisko apgādnieku,

nepiederēja īpašums un naudas līdzekļi, kurus izmantojot, varētu nodrošināt ģimenes iztiku (Ministru kabinets 1993). Kopš 2003. gada ar Ministru kabineta pieņemtajiem noteikumiem Nr. 97 ģimene un atsevišķi dzīvojošas personas par trūcīgām tiek atzītas tad, ja tās ienākumi uz katru ģimenes locekli pēdējo triju mēnešu laikā nepārsniedz 50% no attiecīgā gada 1.janvārī spēkā esošās minimālās darba algas valstī un ja tai nepieder naudas līdzekļu uzkrājumi kredītiestādēs, vērtspapīri, tai nav parādsaistību, tai nepieder īpašums, kuru var izmantot ienākumu gūšanai, tā nav izsniegusi aizdevumu un citi nosacījumi. Ģimene (persona) atzīstama par trūcīgu, neņemot vērā apgādnieku esamību, ja attiecībā uz visiem tās apgādniekiem ir spēkā vismaz viens no šādiem nosacījumiem: apgādniekam nav citu ienākumu, izņemot valsts pabalstus un pensijas; apgādnieka ienākumi pēdējo triju mēnešu laikā nepārsniedz valstī noteikto minimālās darba algas apmēru uz katru apgādnieka ģimenes locekli. Šo Ministru kabineta noteikumu pieņemšana rāda, ka nabadzība tiek noteikta pēc relatīvās, nevis absolūtās pieejas.

Aplūkotie dati rāda, ka valdībai būtu skaidri jānosaka, vai nabadzība un iztikas minimums Latvijā ir jāturpina mērīt pēc absolūtās vai pēc relatīvās nabadzības pieejas. Ja turpinātu mērīt nabadzību pēc absolūtās pieejas, ir nepieciešams veikt būtiskas izmaiņas iztikas preču un pakalpojumu groza struktūrā, lai to pietuvinātu mājsaimniecību patēriņam. Tomēr, arī pārrēķinot iztikas minimuma preču un patēriņa grozā iekļautās vienības un to svaru, pastāv risks, ka neilgā laikā arī šī groza struktūra būs novecojusi un neatbildīs reālā patēriņa izmaiņām. Absolūtās nabadzības līnijas noteikšanu kavē arī tas, ka ekspertu viedoklis par grozā iekļaujamajām vienībām ir subjektīvs. Citu valstu pieredze rāda, ka, ekonomikai attīstoties, iztikas minimums, kas aprēķināts pēc absolūtās nabadzības līnijas, zaudē sākotnēji noteikto saistību ar minimālo algu un sociālajiem pabalstiem valstī. Jau šobrīd Latvijā minimālo algu nosaka, vadoties nevis pēc iztikas minimuma, bet vidējās algas valstī. Turpinot šīs izmaiņas, nākotnē varētu atteikties no iztikas minimuma aprēķina pēc absolūtās nabadzības līnijas metodes, bet izmantot relatīvo nabadzības līnijas metodi. Relatīvās nabadzības līnijas noteikšana, ņemot vērā vidējo algu valstī, atspoguļotu nabadzības līmeni, kas būtu atbilstošs šībrīža reālajam iedzīvotāju patēriņam un nepieciešamajiem ienākumiem, lai to segtu. Jāatzīmē, ka valdība, kā rāda pēdējo gadu izmaiņas normatīvajos aktos, ir jau sākusi relatīvās nabadzības definīcijas lietošanu. Cits risinājums ir nabadzības sliksni noteikt empīriskā ceļā, izmantojot mājsaimniecību apsekojumu datus. Šajā gadījumā tiek ņemts vērā nabadzības risks pēc vairākiem nabadzības riska parametriem (uztura trūkums, patēriņa nabadzība, dzīves stila nabadzība, mājokļa nabadzība, subjektīvā nabadzība), un tas ietver sevī divas nabadzības līnijas – augstāko līmeni (absolūtā nabadzības līnija) un zemāko (minimālais pārtikas grozs), kas atstāj manevra iespējas sociālās palīdzības sniegšanai iedzīvotājiem.

Izvēloties iedzīvotāju ienākumu un nabadzības novērtēšanas metodi, ir jāņem vērā, ka pastāv atšķirīgi iespējamie nabadzības riska līmeņi dažādu tipu mājsaimniecībās. Piemēram, Latvijā pēdējo gadu laikā ir pieaudzis nabadzības risks mājsaimniecībās ar vienu apgādnieku un mājsaimniecībās ar diviem vai vairāk bērniem. Iztikas minimuma grozs Latvijā ir noteikts un tas tiek aprēķināts, neņemot vērā mājsaimniecības lielumu. Citās valstīs (Igaunijā, Beļģijā u.c.) tiek noteikti atšķirīgi iztikas minimuma līmeņi pēc mājsaimniecības raksturojuma. Piemēram, Igaunijā ir noteikts iztikas minimums mājsaimniecībā dzīvojošai vienai personai vai pirmajai personai – mājsaimniecībā ar vairākiem locekļiem. Katra nākamā mājsaimniecības locekļa iztikas minimuma līmenis ir noteikts nedaudz zemāks kā pirmajam tās loceklim. Ja turpmāk valdība nolems mainīt iztikas minimuma groza vērtību, būtu racionāli ieviest sistēmu, ka groza apjomu nosaka arī atkarībā no mājsaimniecības tipa. Mājsaimniecībā ar vairākām personām var tikt lietoti kopēji sadzīves priekšmeti, vidēji uz vienu iedzīvotāju ir mazāki komunālie maksājumi

utml. Turpretī mājtsaimniecībā dzīvojošai vienai personai visi šie izdevumi jāsedz no viena iztikas minimuma. Aprēķinot iztikas minimumu, izejot no mājtsaimniecības tipa, būtu iespējams sociālo palīdzību mērķēt uz konkrētu mājtsaimniecību tipu, nevis uz vienu iedzīvotāju.

Iztikas minimuma groza problēmu analīzes piemērs raksturo arī starpministriju sadarbības grūtības, jo Centrālā statistikas pārvalde, kas aprēķina groza vērtību, atrodas Ekonomikas ministrijas pakļautībā. Minimālo darba algu un pabalstu sistēmu pārziņa Labklājības ministrija, kas ir ieinteresēta, lai iztikas minimuma grozs raksturotu iedzīvotājiem nepieciešamo minimumu. Tomēr līdz šim nav pieņemti lēmumi un veiktas atbilstošas darbības, lai pilnveidotu rādītāja aprēķina metodi. Iespējams, ka tieši tāpēc, ka lēmuma pieņemšanā iesaistītas divas ministrijas, kurām varētu būt atšķirīgs viedoklis par iztikas minimuma groza saturu kā aktuālu un dienaskārtībā iekļaujamu tematu, visvienkāršāk būtu atsacīties no absolūtās nabadzības definīcijas pavisam un turpmāk lietot tikai relatīvās nabadzības pieeju. Aplūkots piemērs raksturo pētījumu un statistikas sniegto iespēju nepietiekamu pielietojumu lēmumu pieņemšanā – lai gan ir skaidrs, ka rādītājs nepilnīgi raksturo iztikai nepieciešamos līdzekļus, netiek pārskatīta tā aprēķināšanas metodika. Tomēr jāatzīmē, ka pēdējo gadu laikā ir vērojamas pozitīvas tendences pētījumu kultūras attīstībā. Piemēram, Ekonomikas ministrijas vadībā tiek plānota ministriju darba grupa, kas lems par pētījumu politiku valstī un pētījumu veikšanas mehānismiem. Iespējams, ka šādu svarīgu iedzīvotāju iztikas rādītāju aprēķināšanas metodiku pārvērtēšana būs viens no darba grupas uzdevumiem.

## IV NODARBINĀTĪBAS UN UZŅĒMĒJDARBĪBAS ATTĪSTĪBAS TENDENCES LATVIJĀ

Šis nodaļas mērķis ir parādīt būtiskākos nodarbinātību un uzņēmējdarbību raksturojošos indikatorus, kā arī problēmas, kas jārisina, veicinot Latvijas iedzīvotāju ekonomisko aktivitāti. Attēlojot iedzīvotāju ekonomisko aktivitāti, tiks izmantoti CSP Darbaspēka apsekojuma 2004. un 2005. gada dati. Tā kā viens no rīcībpolitikas mērķiem ir mazās uzņēmējdarbības veicināšana, tad svarīgi ir norādīt galvenās problēmas, kas traucē pildīt valsts nosprausto mērķi. Jāatzīmē, ka, runājot par uzņēmējdarbības veicināšanu, samērā bieži tiek norādīts, ka nodokļu slogs ir viens no būtiskākajiem šķēršļiem. To rāda iepriekšējos gados veikto uzņēmēju kvantitatīvo aptauju dati. Tomēr ONVNPS pētījuma darba grupa uzskatīja, ka ir svarīgi novērtēt ne tikai nodokļu sloga kā parādības ietekmi uz iedzīvotāju ekonomisko aktivitāti, bet arī noskaidrot, kādas ir jauno uzņēmēju praktiskās zināšanas nodokļu jautājumos. Šis uzdevums tika veikts topošo uzņēmēju aptaujas ietvaros. Papildus tam šī brīža situāciju Latvijā palīdz raksturot administratīvo barjeru uztveres un mazās uzņēmējdarbības uzsākšanas motivācijas apskats, kas tika iegūts, padziļināti intervējot pašnodarbinātos. Runājot par nedeklarētās nodarbinātības samazināšanu, ir jāuzklausā pašvaldību sociālo darbinieku ierosinājumi, jo šie speciālisti, ikdienā saskaroties ar trūcīgākajām un sociālās atstumtības riskam visvairāk pakļautajām iedzīvotāju grupām, ir pārdomājuši iespējamus argumentus, kas motivētu nedeklarēti nodarbinātos iesaistīties formālajā ekonomikā.

### 4.1. Latvijas iedzīvotāju ekonomiskās aktivitātes problēmu raksturojums

Latvijas iedzīvotāju ekonomiskā aktivitāte ir atkarīga no to piederības noteiktai sociāli demogrāfiskajai grupai. Parasti iedzīvotāji tiek dalīti divās lielās grupās – ekonomiski aktīvajos un ekonomiski neaktīvajos. Pirmā grupa jeb ekonomiski aktīvie iedzīvotāji ir nodarbinātie vai aktīvi darbu meklējošie indivīdi. Ekonomiski neaktīvie iedzīvotāji ir tādi, kas nav pieskaitāmi ne pie nodarbinātajiem, ne pie aktīviem darba meklētājiem. Gan ekonomiski aktīvie, gan ekonomiski neaktīvie iedzīvotāji tiek dalīti arī vēl sīkākās grupās atkarībā no viņu aktivitātes vai neaktivitātes izpausmes formas un iemesliem.

Ekonomiski aktīvo iedzīvotāju vislielākā grupa ir nodarbinātie, kas sastāv no darba ņēmējiem jeb algotajiem darbiniekiem, darba devējiem, pašnodarbinātajiem (saimnieciskās darbības veicējiem) un neapmaksātām personām, kas strādā ģimenes uzņēmumā. Personas, kas atrodas pagaidu prombūtnē no darba sakarā ar grūtniecības vai dzemdību atvaļinājumu, uzskata par nodarbinātām. Personas, kas atrodas bērna kopšanas atvaļinājumā līdz trīs mēnešiem, uzskata par nodarbinātām tikai tad, ja pēc atvaļinājuma beigām personai ir garantija atgriezties iepriekšējā darba vietā. Jāatzīmē, ka nodarbinātie iedzīvotāji var strādāt gan pilnu, gan nepilnu darba laiku, un pēdējā gadījumā tas ir zināms darbaspēka potenciāls. Ekonomiski aktīvie iedzīvotāji ir arī darba meklētāji, kas nestrādā, taču pēdējo četru nedēļu laikā ir meklējuši darbu neatkarīgi no tā, vai viņi ir reģistrējuši savu statusu Nodarbinātības valsts aģentūrā. Darba meklētājam var būt un var nebūt iepriekšējā darba pieredze. Atbilstoši starptautiskajiem standartiem uzskata, ka darba pieredze ir tad, ja persona ir pārtraukusi strādāt pēdējo astoņu gadu laikā. Ja darba pārtraukums ir bijis ilgāks, tiek uzskatīts, ka darba pieredzes nav.



Ekonomiski neaktīvie iedzīvotāji, var būt indivīdi, kas vēl nav ienākuši darba tirgū (parasti tās ir personas, kas mācās, studē), un indivīdi, kas ir izgājuši no darba tirgus pavisam (piemēram, pensionējušies) vai uz noteiktu laiku (piemēram, vecāki bērna kopšanai), kā arī personas, kas ir ekonomiski neaktīvas slimības vai kādu citu iemeslu dēļ. Līdzīgi kā darba meklētājus, arī ekonomiski neaktīvos iedzīvotājus var dalīt divās grupās – tādi, kuriem ir iepriekšējā darba pieredze, un tādi, kuriem iepriekšējās darba pieredzes nav.

Lai raksturotu Latvijas iedzīvotāju ekonomisko aktivitāti, ONVNPS pētījuma ietvaros tika analizēti Centrālās statistikas pārvaldes Darbaspēka apsekojuma 2004. un 2005. gada dati. Saskaņā ar vispār pieņemto praksi, Latvijā par iedzīvotāju ekonomisko aktivitāti runā, apskatot vecuma grupu no 15 līdz 64 gadiem, saucot to par darbspējīgo vecumu, tomēr atsevišķos gadījumos tiek analizēta arī plašāka mērķa grupa – līdz 74 gadu vecumam. Darbaspēka apsekojumā katram respondentam ir dots svars, t.i., koeficients, kas rāda, cik Latvijas iedzīvotājus pārstāv dotā respondenta atbildes, tāpēc ir iespējams sniegt datu vispārinājumu uz ģenerālo kopu, proti, visiem Latvijas iedzīvotājiem dotajā vecumā. Jāatzīmē, ka būtisks jautājums darbaspēka migrācijas kontekstā ir mājsaimniecības locekļu prombūtnes definīcija. Darbaspēka apsekojumā ietvertās personas, kas ir pagaidu prombūtnē līdz vienam gadam, tiek pieskaitītas pie mājsaimniecības locekļiem, tātad salīdzinoši īsu brīdi promesoši mājsaimniecības locekļi tiek uzskatīti par Latvijas iedzīvotājiem un attiecīgi – par Latvijas darbaspēku. Rezultātā statistikas dati vairāk raksturo nodarbinātības problēmas sociālo aspektu un mazāk – tautsaimniecisko aspektu.

Saskaņā ar CSP Darbaspēka apsekojuma datiem, Latvijā 2005. gadā bija 1813,2 tūkstoši iedzīvotāju 15 – 74 gadu vecumā, un 1583,8 tūkstoši iedzīvotāju 15 – 64 gadu vecumā (sk. 1. pielikumu). Salīdzinot ar 2004. gadu, iedzīvotāju skaits darbspējīgā vecumā ir samazinājies par aptuveni pieciem tūkstošiem personu. Nodarbināto iedzīvotāju (darba ņēmēju, darba devēju, pašnodarbināto un neapmaksāto strādājošo) kopskaits 15 – 64 gadu vecumā 2005. gadā bija aptuveni 1004 tūkstoši. Salīdzinot ar plašāko vecuma grupu, t.i., 15 – 74 gadi, redzams, ka daļa ekonomiski aktīvo iedzīvotāju ir personas, kas ir sasniegušas pensionēšanās vecumu – šī vecuma grupa dod papildus aptuveni 32 tūkstošus nodarbināto. Apskatot ekonomiski aktīvo un neaktīvo iedzīvotāju grupas, jānorāda, ka Darbaspēka apsekojumā netiek precizēts, vai persona ir nodarbināta oficiāli vai neoficiāli.

Lielāko daļu ekonomiski aktīvo iedzīvotāju veido darba ņēmēji jeb algotie darbinieki – 2004. gadā tādu bija aptuveni 866 tūkstoši jeb 55%, un 2005. gadā – 892 tūkstoši jeb 56% Latvijas iedzīvotāju 15 – 64 gadu vecumā, ieskaitot tos darba ņēmējus, kas pārskata nedēļā kādu iemeslu dēļ nestrādāja. Apskatot šos datus, ir svarīgi ņemt vērā, ka dotajā statistikā ir ietverti arī tie, kas pārskata nedēļā kaut kādu iemeslu dēļ nestrādāja – šī iemesla dēļ nodarbināto skaits tūkstošos var atšķirties no citiem līdzīgiem novērtējumiem, kam pamata avots ir CSP Darbaspēka apsekojums. CSP Darbaspēka apsekojuma dati visumā saskan ar Valsts ieņēmumu dienesta datiem par vidējo darba ņēmēju skaitu Latvijā. Ja DSA uzrāda, ka 15 – 74 gadu mērķa grupā 2005. gadā bija ~915 tūkstoši darba ņēmēju, ieskaitot tos, kas pārskata nedēļā dažādu iemeslu dēļ nestrādāja, tad Valsts ieņēmumu dienesta dati rāda, ka vidējais visu vecuma grupu darba ņēmēju skaits 2005. gadā bija ~959 tūkstoši. Minētās darba ņēmēju skaitliskās atšķirības var rasties tāpēc, ka, pirmkārt, DSA ir izlases veida apsekojums, kura dotajiem novērtējumiem ir varbūtisks raksturs, un, otrkārt, CSP DSA un VID datu apkopojumiem ir atšķirīgas metodoloģijas. Ja DSA nodarbinātā statuss tiek noteikts pēc respondenta atbildes un daļa nodarbināto tiek atzīmēti kā darba devēji (īpašnieki), tad VID dati atspoguļo to statusu, kādā nodarbinātais ir oficiāli reģistrējies, un samērā bieži

uzņēmuma īpašnieks, kas vienlaikus pilda tā vadītāja funkcijas, saskaņā ar normatīvajiem aktiem ir algots darbinieks. Tātad Darbaspēka apsekojumā par darba devējiem tiek saukta iedzīvotāju grupa, kas vienlaikus gūst ienākumu no iesaistīšanās komercdarbībā kā komercsabiedrību dibinātāji vai biedri, taču VID datos šī grupa var būt pieskatīta darba ņēmējiem, ja šī persona vienlaikus strādā arī algotu darbu.

Saskaņā ar Darbaspēka apsekojuma datiem, darba devēji un pašnodarbinātie veido otru lielāko nodarbināto personu grupu. Jāatzīmē, ka jēdziens „pašnodarbinātie” Darbaspēka apsekojumā apzīmē to personu grupu, kas veic saimniecisko darbību, taču nav noteikts, vai šie cilvēki ir reģistrējušies Valsts ieņēmumu dienestā. Darbaspēka apsekojuma dati rāda, ka 2005.gadā Latvijā bija ~35 tūkstoši darba devēju jeb 2% un 56 tūkstoši pašnodarbināto jeb 3,5% iedzīvotāju 15 – 64 gadu vecumā. Saskaņā ar Valsts ieņēmumu dienesta 2005. gada datiem, Latvijā bija ~69 tūkstoši visu vecumu nodokļu maksātāju saimnieciskās darbības veicēju (ieskaitot individuālos komersantus), taču kā pašnodarbinātie bija reģistrējušies vidēji 28 tūkstoši visu vecumu iedzīvotāju. Datu atšķirības rodas galvenokārt četru iemeslu dēļ: (1) ar datu uzskaiti saistītu iemeslu dēļ DSA fiksē tikai vienu (galveno) personas nodarbinātības statusu, taču, kā rāda dziļās intervijas ar pašnodarbinātajiem, viņi vienlaikus var būt gan darba ņēmēji pie viena darba devēja, gan pašnodarbinātie, paralēli sniedzot pakalpojumus individuāli, (2) atšķirīga „pašnodarbinātā” jēdziena izpratne CSP DSA un VID datos, (3) dotie CSP DSA dati aptver šaurāku vecuma grupu nekā VID dati, kā arī tas, ka (4) Latvijā daļa saimnieciskās darbības veicēju nav reģistrējušies Valsts ieņēmumu dienestā.

Otrais minētais atšķirību iemesls ir uzskatāms par būtisku. Izlases veida apsekojumos, kāds ir CSP DSA, jautājumi par nodarbinātības statusu tiek uzdoti atbilstoši jēdzienu izpratnei ikdienas valodā. Tātad CSP DSA tiek lietots jēdziens „pašnodarbināta persona”, jo ikdienas valodā saimnieciskās darbības veicējus sauc par „pašnodarbinātajiem”. Tomēr ir jāuzsver, ka šie divi jēdzieni nav lietoti kā sinonīmi Latvijas likumos – saimnieciskās darbības veicējs ietver fiziskās personas – individuālā darba veicējus, profesionālās darbības veicējus, individuālos komersantus, nekustamā īpašuma apsaimniekotājus, individuālo uzņēmumu, zemnieku saimniecību īpašniekus, kuru ienākumi nav uzņēmumu ienākuma nodokļa objekts. Savukārt pašnodarbinātais ir tāds saimnieciskās darbības veicējs, kurš ir reģistrējies un veic sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas. Valsts ieņēmumu dienesta datos ir atsevišķi norādīts gan to personu skaits, kas ir reģistrēti kā saimnieciskās darbības veicēji, gan to personu skaits, ir reģistrējušies arī kā pašnodarbinātie. Pēc būtības CSP DSA lietotais „pašnodarbināto” jēdziens ir tuvāks „saimnieciskās darbības veicēja” statusam, un abu avotu datu skaitlisko atšķirību izskaidro citi augstāk minētie iemesli.

Ceturtais augstāk minētais pieņēmums izriet no informācijas, ko darba grupa ieguva, analizējot pašvaldību sociālo darbinieku dziļo interviju datus. Runājot par neregistrētās nodarbinātības problēmu kopumā, sociālie darbinieki norāda, ka daļu šīs grupas veido zemu vai vidēji kvalificēti strādājošie, kas veic nedeklarētu, dažkārt sezonālu saimniecisko darbību, tādējādi nodrošinot savu iztiku. Šiem cilvēkiem grūti reģistrēties Valsts ieņēmumu dienestā, jo, kaut arī viņi zina savu arodu, kopumā viņiem ir zema izglītība, kā rezultātā grūti saprast, kādi dokumenti ir jākārtoti un kas turpmāk ir jādara, lai veiktu deklarētu saimniecisko darbību. Bieži vien šiem cilvēkiem piemīt atkarības problēmas. Mēģinot iesaistīt šādus nodarbinātos oficiālajā ekonomikā, jānorāda, ka atdeve varētu būt salīdzinoši neliela – ja darbam ir sezonāls raksturs, tad nodokļu ieņēmumi varētu būt samērā nelieli.

Pēdējā, vismazākā nodarbināto grupa ir neapmaksātie strādājošie jeb personas, kas palīdz saimniekot citam tās pašas mājsaimniecības ģimenes loceklim piederošajā ekonomiskajā uzņēmumā vai lauku saimniecībā, tādējādi dodot labumu ģimenei, bet par to nesaņemot darba samaksu. Saskaņā ar Darbaspēka apsekojuma datiem Latvijā 2005. gadā bija 21 tūkstoši neapmaksātu strādājošo 15 – 64 gadu vecumā, un, salīdzinot ar 2004. gadu, kad šo neapmaksāto strādājošo skaits bija aptuveni 25 tūkstoši, tas ir samazinājies.

Sīkāk apskatot nodarbināto personu grupu (algotus darbiniekus, darba devējus, pašnodarbinātos un neapmaksātos strādājošos) 15 – 74 gadu vecumā, CSP Darbaspēka apsekojuma 2005. gada dati rāda, ka vairums (~ 90%) nodarbināto personu strādā pilnu darba laiku. Sievietes mazliet biežāk nekā vīrieši pamatdarbā strādā nepilnu darba laiku. Vislielākā nepilna darba laika izplatība ir vecuma grupā virs 65 gadiem, proti, iedzīvotāju kategorijā, kas jau pārsniegusi pensionēšanās vecumu. Nepilns darba laiks ir biežāk sastopams kvalificētu lauksaimniecības darbinieku grupā, kas atspoguļojas datos, ja tos aplūko apdzīvotās vietās griezumā, proti, pamatdarbā nepilnu darba laiku strādājošie biežāk ir sastopami laukos. Nepilnu darba laiku strādājošo daudzums absolūtos skaitļos, salīdzinot 2004. un 2005. gada Darbaspēka apsekojuma datus, ir samazinājies.

Runājot par iemesliem, kāpēc iedzīvotāji strādā nepilnu darba laiku, jāatzīmē, ka CSP Darbaspēka apsekojumā tas ir mērīts kā vienas atbildes jautājums, tātad persona nosauc galveno, būtiskāko un vieglāk formulējamo atbildi. Galvenais nosauktais nepilna darba laika strādāšanas iemesls 2005. gadā ir „nespēja atrast darbu ar pilnu darba laiku” (36% no nepilnu darba laiku strādājošo mērķa grupas) jeb ~30 tūkstoši Latvijas iedzīvotāju. Šo varētu uzskatīt par iedzīvotāju daļu, kuru varētu iesaistīt pilna laika nodarbinātībā, ja tam būtu atbilstošie apstākļi, t.i., pieejamas atbilstošās darba vietas. Jāatzīmē, ka tieši gados jauni, vīrieši, kā arī ārpus Rīgas dzīvojošie iedzīvotāji bieži kā nepilna darba laika iemeslu nosauca „nespēju atrast pilna laika darbu”. Salīdzinot ar 2004. gada datiem, šī iemesla izplatība ir samazinājusies – 2004. gadā šo iemeslu nosauca 40% mērķa grupas jeb ~42 tūkstoši iedzīvotāju.

Nākamais biežāk nosauktais nepilna darba laika nodarbinātības iemesls ir „nevēlēšanās strādāt pilnu darba laiku” (17% no nepilnu darba laiku strādājošo mērķa grupas), kas ir visraksturīgākais iedzīvotāju grupai virs 65 gadiem. Neprecizēti „personiski un ģimenes apstākļi” ir trešais biežāk nosauktais iemesls, kurš var ietvert dažādus apstākļus – veselības, atkarības vai citu problēmu izraisītas grūtības nostrādāt pilnu darba dienu. Šo iemeslu visbiežāk nosauc mērķa grupas pārstāvji virs 55 gadu vecuma. Noteiktām iedzīvotāju grupām ir raksturīgi arī citi nepilna darba laika strādāšanas iemesli. Tā vecuma grupā līdz 24 gadu vecumam būtisks iemesls ir mācības. Aptuveni 12% nepilnu darba laiku strādājošo sieviešu kā galveno izvēles iemeslu minēja bērna pieskatīšanas vajadzību. Puse no šīm sievietēm atzīst, ka izvēli strādāt nepilnu darba laiku ietekmēja grūtības vai nespēja izmantot bērnu aprūpes pakalpojumus gan tāpēc, ka tie bija par dārgu, gan tāpēc, ka tie vispār nebija pieejami. DSA dati rāda, ka, atrisinot šo problēmu, ~3200 sievietēm tiktu radīta iespēja pārslēgties no nepilna laika uz pilna laika darbu.

CSP Darbaspēka apsekojuma 2005. gada dati rāda, ka divas trešdaļas šobrīd nestrādājošo kādreiz bijuši nodarbināti. Pārējā daļa ir iepriekš nestrādājušie, un lielā mērā to sastāda jaunieši, kas šobrīd iegūst izglītību, t.i., tie ir ekonomiski neaktīvie iedzīvotāji, kas vēl nav iesaistījušies darba tirgū. Saskaņā ar Darbaspēka apsekojuma 2005. gada datiem, nekad nestrādājušie iedzīvotāji, kas šobrīd mācās, ir 187 tūkstoši. Lielākā daļa iedzīvotāju, kas vecāki par 35 gadiem, kādreiz ir strādājuši.

Galvenais nestrādāšanas iemesls ir pensionēšanās (2005. gadā: 81,5 tūkstoši iedzīvotāju 15 – 64 gadu vecumā un ~280 tūkstoši iedzīvotāju 15 – 74 gadu vecumā), tomēr jāatzīmē, ka, saglabājot pietiekami augstu kvalifikāciju un darbaspējas, šo iedzīvotāju daļu varētu mudināt atgriezties darba tirgū kaut vai uz nepilnu darba laiku. Analizējot pensionēšanos un tās atlikšanu, aplūkotā mērķa grupa (iedzīvotāji 15 – 64 gadu vecumā) ir mazliet par plašu, jo šobrīd pensionēšanās vecums Latvijā nepārsniedz 62 gadus. Tātad analizētā mērķa grupa vismaz daļēji ietver personas, kas ir pārsniegušas pensionēšanās vecumu. DSA 2005. gada dati rāda, ka ~8500 iedzīvotāju ir priekšlaicīgi pensionējušies ekonomisku apsvērumu dēļ, kas nozīmē, ka šo strādājošo daļu darba tirgus ir zaudējis par ātru. Salīdzinot ar 2004. gadu, šo personu relatīvais īpatsvars nav mainījies, taču absolūtos skaitļos ekonomisku iemeslu dēļ priekšlaicīgi pensionējušos personu skaits ir pieaudzis. Iespējamie priekšlaicīgas pensionēšanās iemesli ir zema darba alga, personas grūtības pielāgoties jaunajiem ekonomiskajiem apstākļiem, darba devēju uzskats, ka pirmspensijas vecuma cilvēkiem nav piemērotas kvalifikācijas un darba spēju u.c. Tas nozīmē, ka jāpievērš uzmanība tam, lai samazinātu iedzīvotājiem motīvus priekšlaicīgi doties pensijā. Tā kā Latvijas vecuma pensijas formula ir veidota tā, ka, jo vēlāk pensionārs pieprasa un noformē pensiju, jo lielāks ir tās apmērs, tad to var uzskatīt par nodarbinātību veicinošu sistēmu. Tomēr praksē tā nav devusi cerēto rezultātu, tāpēc ir jāmeklē citi, personai svarīgi motīvi, pieņemot lēmumu palikt vai aiziet no darba tirgus.

Lielākā daļa (aptuveni četras piektdaļas) nestrādājošo, pēc 2005. gada CSP Darbaspēka apsekojuma datiem, pēdējo 4 nedēļu laikā nav meklējusi darbu. Kā tika minēts iepriekš, liela daļa nestrādājošo ir pensionētas personas un jaunieši, kas vēl mācās. Saskaņā ar Darbaspēka apsekojuma 2005. gada datiem, vairums darba meklētāju bezdarbnieka pabalstu nesaņem, tātad, darba meklēšanas laikā viņiem ir jāpaļaujas uz alternatīviem ienākumu avotiem. Dati rāda, ka darba meklēšana prasa samērā ilgu laiku. 2005. gadā viena desmitā daļa darba meklētāju tam veltīja vienu mēnesi, taču vairums – trīs līdz vienpadsmit mēnešus. Aptuveni viena piektdaļa darba meklētāju tam veltīja vairāk kā četrus gadus. Darba meklēšanas ilgums ir atšķirīgs dažādās demogrāfiskajās grupās. Darba meklēšanas ilgums palielinās līdz ar vecumu – 45 līdz 54 gadu vecumā aptuveni puse darba meklētāju meklējuši darbu ilgāk par gadu. Nestrādājošie, kas dzīvo ārpus Rīgas, meklējuši darbu salīdzinoši ilgāk. Nestrādājošajiem, kas reģistrējušies NVA, darba meklēšanas ilgums bijis mazāks, salīdzinājumā ar tiem, kas nav reģistrējušies NVA. Vēl viena būtiska iezīme saistībā ar darba meklēšanas aktivitāti ir saistīta ar laiku, kas pagājis kopš brīža, kad ir pārtraukts pēdējais darbs. Jo īsāks ir šis laiks, jo lielāka nestrādājošo personu daļa ir aktīvie darba meklētāji. Tā, piemēram, 2005. gada DSA dati rāda, ka 42% nestrādājošo personu 15 – 64 gadu vecumā, kas ir kādreiz strādājušas, meklē darbu, ja darba attiecības ir pārtrauktas pēdējo divu gadu laikā (t.i., laika posmā 2003. – 2005. gads). Ja darba attiecības pārtrūkušas divus līdz četrus gadus senā pagātnē, tad 29% šīs grupas personu ir aktīvie darba meklētāji. Pieaugot laikam no darba pārtraukšanas brīža, samazinās iespēja, ka nestrādājošā persona būs aktīva darba meklētāja.

Kopumā gandrīz visas bez darba esošās personas vēlētos būt (meklējamajā darbā) vai būs (jau atrastajā darbā) darba ņēmēja (algota darbinieka) statusā – 97% no pašreiz bez darba esošajām personām, kas meklē vai ir atradušas darbu. Tikai 2% vēlētos būt vai būs pašnodarbināto statusā, bet 1% – darba devēja statusā. Vēlamais nodarbinātības statuss neatšķiras sociāli demogrāfisko grupu griezumā. Lielākā daļa no personām, kas meklējamajā darbā vēlētos būt darba ņēmēja statusā, vēlētos strādāt pilnu darba laiku.

Neaktīvo iedzīvotāju grupā izceļamas divas apakšgrupas. Viena – personas, kas iepriekš ir strādājušas, taču ir zaudējušas cerības atrast darbu. Otra grupa ir strādājošas personas, kas šobrīd

atrodas maternitātes vai bērna kopšanas atvaļinājumā. Saskaņā ar CSP Darbaspēka apsekojuma 2005. gada datiem, abas šīs grupas ir skaitliski apmēram vienāda lieluma – attiecīgi 22 un 20 tūkstoši iedzīvotāju. Runājot par personām, kas atrodas maternitātes vai bērna kopšanas atvaļinājumā, tām ir jārada iespējas iesaistīties darba tirgū. Kā rāda Darbaspēka apsekojuma dati, ir jāpievērš uzmanība tam, lai būtu pieejami ārpusģimenes bērna aprūpes pakalpojumi. Vecāku nodarbinātības atbalsts sīkāk ir aplūkots pētījuma pārskata 8.nodaļā. Runājot par personām, kas ir zaudējušas cerības atrast darbu, jānorāda, ka bīstama ir novērotā tendence, ka šo iemeslu bieži ir minējušas nestrādājošas personas 35 – 44 gadu vecumā, kas teorētiski būtu pieejamas darba tirgum vēl 20 gadus.

Padziļinātu ieskatu ekonomiski neaktīvo darbaspējīgā vecuma personu motivācijā sniedz pašvaldību sociālo darbinieku dziļo interviju dati. Viņi norāda, ka daļa iedzīvotāju nav motivēti meklēt darbu, jo viņu profesija un kvalifikācijas līmenis nav pieprasīts darba tirgū vai arī konkrētajā apdzīvotajā vietā ir zema uzņēmējdarbības attīstības pakāpe, vai kādu citu iemeslu dēļ cilvēkam, atrodot darbu, tiek piedāvāts minimālais atalgojums. Šajā situācijā, kad indivīds nespēj nopelnīt pietiekami lielu algu, viņš labāk nestrādā vispār un pieprasa sociālos pabalstus. Tādējādi ar laiku darbaspējīgam cilvēkam var izveidoties subjektīvi pietiekami pašattaisnojošs arguments „par tādu naudu strādā tikai muļķi”, kas attaisno turpmāko pasivitāti nodarbinātības jautājumu risināšanā.

Kā nākamo sociālā darba grūtību jomu var minēt tā kontingenta, kas izmanto sociālo atbalstu, sociālpsiholoģisko raksturojumu, kas nosaka iespēju viņiem aktīvāk iesaistīties darba tirgū. Runājot par pabalstu saņēmējiem, sociālā darba speciālisti bieži vien viņus raksturo kā depresīvus. Daudzos gadījumos tieši tādēļ, ka viņi netiek galā ar savu nomāktību, viņi ir grūti motivējami kaut ko mainīt savā dzīvē. Daļai pabalstu saņēmēju ir nopietnas atkarības problēmas, savukārt citus raksturo neprasme rīkoties ar naudu, tas ir, plānot savus ienākumus un izdevumus. Daudzi pabalstu saņēmēji apzinās savas problēmas, taču paši vai nu nevar, vai arī negrib saņemties tās risināt, tādēļ ir pamudināmi. Jebkurā gadījumā viņiem ir vajadzīgs kāds virzītājs vai padomdevējs no malas. Šie cilvēki, kas pieraduši iztikt ar to mazumiņu, kas ir pieejams, dažkārt pat nespēj pilnā apjomā izmantot savus resursus. Gadās, ka viņi neprot pielietot savā labā arī tās jaunās zināšanas, kuras gūst līdzdarbības pienākumu ietvaros apmeklētajosursos, lai gan vēlme iegūt jaunas prasmes un zināšanas ir liela. Dati rāda, ka tiem cilvēkiem, kas nav strādājuši vairākus gadus, bieži ir nepieciešama plaša sociālās rehabilitācijas programma, kas ietver ne tikai darba iemaņu, bet arī spēju uzņemties par sevi atbildību un pieņemt lēmumus atjaunošanu.

Runājot par darbaspēka kvalitātes uzturēšanu, pirmspensijas vecuma un riska grupām piederīgo iedzīvotāju noturēšanu un ekonomiski neaktīvo iedzīvotāju iekļaušanu darba tirgū, ir jāsaprot, cik lielas ir valsts iespējas motivēt darba devējus iesaistīties sociālās iekļaušanas mērķu sasniegšanā. Lai gan galvenais instruments, kas jāvērtē ONVNPS pētījuma ietvaros, ir iespējamās nodokļa atlaides, būtiski ir saprast kontekstu, kādā darba devējs pieņem lēmumu ieguldīt darbinieku apmācībā vai nodarbināt riska grupu pārstāvjus.

Runājot par darbinieku apmācības jautājumu, pētījuma „Darba algas un to ietekmējošie faktori” (DAIF) dati (vākti 2005. gada nogalē) rāda, ka ~14% darbinieku atzīst, ka pēdējo 12 mēnešu laikā viņi ir piedalījušies uzņēmuma apmaksātosursos, mācībās, semināros un konferencēs (RS Group 2006a: 99). Nav novērotas atšķirības vecuma grupu un statistisko reģionu griezumos, taču ir novērotas atšķirības, kas atkarīgas no darbinieka kvalifikācijas, uzņēmuma darbības

nozares un tā lieluma. Visbiežāk darba vietas apmaksātās mācībās un semināros ir piedalījušies vidējā līmeņa vadītāji (34% no apakšgrupas), noteiktas nozares vecākie speciālisti (34%) un noteiktas nozares speciālisti (26%), t.i., personas, kuru amats atbilst Profesiju klasifikatora 2. un 3. pamatgrupai (RS Group 2006a: 99). Valsts pārvaldē, izglītības un veselības nozarēs strādājošie biežāk nekā citu nozaru pārstāvji ir piedalījušies darba vietas apmaksātās mācībās vai semināros, kā arī, pieaugot uzņēmuma lielumam, paaugstinās to aptaujāto darba ņēmēju īpatsvars, kas ir piedalījušies uzņēmuma finansētosursos un semināros. Jāatzīmē, ka veselības un izglītības darbiniekiem regulāra kvalifikācijas paaugstināšana ir obligāta.

Jautājot darba devējiem, kādi papildu atalgojuma veidi eksistē uzņēmumā, DAIF pētījumā netika uzdots jautājums, vai, izvēloties kompensēt darbiniekiem vienus vai otrs izdevumus, būtu svarīgas iespējamās nodokļu atlaides. Darba devējiem tika uzdoti tikai jautājumi, lai ar spontānu atbilžu palīdzību noskaidrotu motivāciju ieguldīt darbinieku apmācībā. Apkopojot izskanējušos viedokļus, var teikt, ka darba devējs piedāvā apmācību vai finansiāli atbalsta darbinieka iniciatīvu iziet kvalifikāciju paaugstinošus kursus šādos gadījumos (RS Group 2006e: 1-123):

- Darba devējs ir drošs par savu uzņēmumu – tam ir stabili ienākumi, darbinieku atalgojums ir pietiekams, tāpēc iespējams daļu resursu vai atalgojuma fonda novirzīt darbinieku apmācībai;
- Darba devējs saskata, ka darbiniekam trūkst kādas noteiktas zināšanas, kuras iegūstot, viņš strādātu ražīgāk;
- Darbinieku profesija uzliek pienākumus regulāri paaugstināt kvalifikāciju, piemēram, tādas prasības ir noteiktas ārstiem, skolotājiem un noteiktu kategoriju valsts pārvaldes darbiniekiem.

Darba devējs var nepiedāvāt darbiniekiem apmācību tādos gadījumos, ja nesaskata savu ieguvumu, proti, viņaprāt, darbinieki ir pietiekami kvalificēti, lai veiktu savas funkcijas, vai tad, ja pagātnē ir iegūta pieredze, ka, nosūtot darbinieku mācīties, cerētais rezultāts netiek panākts (RS Group 2006e: 1-123). DAIF pētījumā precizējoša informācija, pielietojot uzvedinošus jautājumus par nodokļu atlaižu svarīgumu darba devēju motivācijā ieguldīt darbinieku izglītībā, netika iegūta. Nozares eksperti norāda, ka daudzi uzņēmēji nav pietiekami informēti, par kādiem ieguldījumiem savas uzņēmējdarbības attīstībā ir iespējams saņemt nodokļu atlaides vai samazināt ar UIN apliekamos ienākumus.

Vērtējot veicinošos faktorus, lai darba devēji nodarbinātu riska grupās esošus cilvēkus, ir redzams, ka attieksme ir atkarīga no tā, kas padara personu piederīgu pie riska grupas. Pēdējo divu gadu laikā ir veikti daudzi pētījumi par riska grupu iespējām darba tirgū, un redzams, ka attieksme pret pirmspensijas vecuma cilvēkiem, personām pēc bērna kopšanas atvaļinājuma un personām ar invaliditāti ir atšķirīga. Šo grupu iespējas darba tirgū ir bijušas atšķirīgas gan aplūkoto pētījumu veikšanas laikā, gan tagad, ONVNPS pētījuma noslēgumā. Pētījuma „Cilvēku ar garīga rakstura traucējumiem iespējas darba tirgū” 2005. gada rudenī veiktajā kvantitatīvajā darba devēju aptaujā tika lūgts novērtēt, cik lielā mērā uzņēmums būtu gatavs pieņemt riska grupām piederošus cilvēkus, ja viņu kvalifikācija un prasmes pilnībā atbilstu darba devēju prasībām. Visvairāk darba devēji bija gatavi pieņemt darbā pirmspensijas vecuma darbinieku virs 55 gadu vecuma (35% darba devēju – noteikti pieņemtu un 23% – drīzāk pieņemtu). Citas riska grupas, īpaši personas ar psihiskām saslimšanām un intelektuālās attīstības traucējumiem, darba devēji pieņemt darbā būtu gatavi mazāk, pat piepildoties augstāk minētajiem apstākļiem (Market Lab 2006: 69-70).

Gan pētījumā „Cilvēku ar garīga rakstura traucējumiem iespējas darba tirgū”, gan pētījumā „Invalīdu riteņkrēslu lietotāju integrācija darba tirgū” darba devējiem tika jautāts par faktoriem, kas veicinātu personu ar invaliditāti nodarbinātību. Lai gan abi pētījumi aplūko atšķirīgas personu ar invaliditāti grupas, darba devēju minētie argumenti un viedokļi abos pētījumos sasaucas. Kā rāda pētījuma „Cilvēku ar garīga rakstura traucējumiem iespējas darba tirgū” darba devēju aptauja, vissvarīgākais faktors, lai nodarbinātu cilvēku, kam bijusi kāda garīga rakstura saslimšana, ir uzņēmuma sociālā atbildība jeb gandarījums par iespēju sniegt palīdzību tiem, kam tas ir vajadzīgs (69%), otrais svarīgākais faktors – nodokļu atlaides (62%). Citu faktoru (valsts subsidēto darba vietu, valsts apmaksāta darbaudzinātāja vai personas gatavības strādāt par zemāku samaksu) nozīme bija ievērojami zemāka (Market Lab 2006: 86). Tomēr, sīkāk izvērtējot katra darba devēja rīcību un motīvus, pētījuma autori secina, ka praktiskā rīcībā divu visbiežāk minēto faktoru svarīgums izpaužas ievērojami mazāk – darba devēji norāda, ka, neskatoties uz nodokļu atlaidēm vai vēlēšanos palīdzēt cilvēkiem, tas ir finansiāli neizdevīgi un sociāli psiholoģiski nedroši (Market Lab 2006: 86). Lai gan arī pētījumā „Invalīdu riteņkrēslu lietotāju integrācija darba tirgū” darba devēji min, ka viens no riska grupas nodarbinātības veicinošajiem faktoriem varētu būt nodokļu atlaides uzņēmējiem, tiek arī norādīts, ka to administrēšanai būtu jābūt vienkāršai un, iespējams, pat mērķtiecīgai, piemēram, nodokļu atlaides varētu piešķirt par izdevumiem, lai nepieciešamības gadījumā personai ar invaliditāti izveidotu pareizi aprīkotu darba vietu (Baltic Institute of Social Sciences 2006: 105-108).

Apskatot personu pēc bērna kopšanas atvaļinājuma nodarbinātību, ONVNPS darba grupa uzskata, ka tās pieskaitīšana pie sociālā riska grupas ir attaisnojama tikai daļēji. Pētījumā „Dzimumu līdztiesības aspekti darba tirgū” (DziLDT) ir norādīts, ka darba devēju priekšstats par sievietēm ar maziem bērniem kā potenciālajiem darbiniekiem ir dažāds. No vienas puses, viedoklis par sievietēm kā mazāk vērtīgām darbiniecēm balstās uz apsvērumu, ka šīs grupas darbinieces vairāk izvēlās nepilnu darba slodzi un biežāk kavē darbu (FACTUM, Baltic Institute of Social Sciences [BISS] 2006: 108). Tomēr DziLDT ietvaros veiktās kvantitatīvās iedzīvotāju aptaujas dati rāda, ka statistiski nozīmīgas sakarības starp darbinieka kavētajām darba dienām un bērnu esamību nav novērotas. No otras puses, eksistē darba devēju viedoklis, ka sievietes ar bērniem ir stabils, motivēts un atbildīgs darbaspēks. Darba devēji norāda, ka sieviešu pēc bērna kopšanas atvaļinājuma aktivitāti un darba atdevi var ierobežot praktiskas dabas grūtības, kas saistītas ar bērna aprūpes organizēšanu un vietu trūkumu bērnudārzos (FACTUM, BISS 2006: 108-109). Minētie dati rāda, ka personu pēc bērna kopšanas atvaļinājuma pie riska grupas varētu pieskaitīt tad, ja viņa iepriekš nav strādājusi. Tādos gadījumos Nodarbinātības valsts aģentūra piedāvā profesijas iegūšanu vai pārkvalifikāciju, kā arī darba praksi pie darba devēja un citas programmas, lai paaugstinātu personas konkurētspēju darba tirgū. Gan iepriekš nodarbināto, gan bez darba pieredzes esošu personu pēc bērna kopšanas atvaļinājuma iesaistīšanai darba tirgū ir nepieciešama arī plašāka ārpusģimenes bērna aprūpes pakalpojumu pieejamība.

Apkopojot augstāk minēto pētījumu rezultātus, nodokļu atlaižu iespējas stimulēt gan darba devēju ieguldījumus darbinieku apmācībā, gan iesaistīties riska grupās esošu cilvēku nodarbināšanā ir objektīvi ierobežotas. Darba devēju priekšstati par riska grupām piederošu darbinieku darbaspējam un viedoklis par apmācības nepieciešamību darbiniekam ir būtisks izvēles motīvs. Tomēr, ņemot vērā šobrīd aktuālās darbaspēka problēmas, piemēram, sociālās rehabilitācijas nepieciešamību personām, kas ilgstoši bijušas bez darba, valsts pārvaldes institūcijas varētu stimulēt uzņēmējus ieguldīt šajos pasākumos. Šobrīd šādi izdevumi netiek atzīti par komercsabiedrību izdevumiem, aprēķinot UIN. Te būtu pārskatāmi likuma Par uzņēmumu ienākuma nodokli 4. un 5. panta normas, kur ir definēti UIN aprēķinam neatzītie izdevumi (piemēram, tādi ir izdevumi sociālās infrastruktūras objektiem un darbinieku vajadzībām).

## 4.2. Saimnieciskās darbības uzsākšanas motivācija un rīcības modeļi

Viens no Latvijas politikas plānošanas dokumentos minētajiem uzdevumiem, ir veicināt uzņēmējdarbību un pašnodarbinātību. Jēdziens „pašnodarbinātais” attiecas uz indivīdiem, kas veic saimniecisko darbību uz licences, patenta u.c. pamata un visbiežāk individuāli pārdod preces vai sniedz pakalpojumus. Tas ir veids, kura galvenais ieguvums ir iespēja uzsākt mazo uzņēmējdarbību bez ievērojamiem kapitālieguldījumiem un materiāli tehniskā nodrošinājuma. Cits ieguvums ir tas, ka saimnieciskās darbības veicējs joprojām ir fiziska persona un, atkarībā no darbības apmēra, atskaitās par saviem ieņēmumiem un izdevumiem retāk kā juridiskas personas (piemēram, uzņēmumi, kas reģistrējušies kā SIA u.c.). Kā minēts iepriekšējā nodaļā, terminā „pašnodarbinātais” ietvertā jēga likumos un ikdienas praksē atšķiras. Tā kā ikdienas valodā saimnieciskās darbības veicējus sauc par „pašnodarbinātajiem”, tad šajā pārskata nodaļā jēdzieni “saimnieciskās darbības veicējs” un “pašnodarbinātais” ir uzskatāmi par sinonīmiem.

Indivīds, kas veic saimniecisko darbību, bieži strādā viens pats, taču noteiktās situācijās viņš var izmantot citu speciālistu, piemēram, grāmatveža, pakalpojumus. Saimnieciskās darbības veicēji visbiežāk sniedz pakalpojumus – darbojas tādās nozarēs kā finanšu starpniecība, tirdzniecība, projektēšana, konsultēšana, sadzīves pakalpojumi, viesu māju uzturēšana u.c. Tas nozīmē, ka mazās uzņēmējdarbības izplatīšanās veicina nodarbinātību – sniedzot individuālos pakalpojumus, indivīds nopelna savai iztikai, un, ja viņš savu saimniecisko darbību ir deklarējis, tiek maksāti nodokļi. Šajā nodaļā plašāk tiks aplūkoti faktori, kas pamudinājuši cilvēkus, kas veic saimniecisko darbību, legalizēt savu statusu un reģistrēties Valsts ieņēmumu dienestā. Tie ir: (1) priekšrocības, kuras no šī darbības veida iegūst pašnodarbinātie, jeb izvēles motivācija, un (2) trūkumi, kas varētu aizkavēt potenciālos līdzīgus mazos uzņēmējus oficiāli deklarēt savu darbību. Šie faktori var palīdzēt atrast argumentus, lai mudinātu reģistrēties tos cilvēkus, kas šobrīd nedeklarē savu darbu.

Saimnieciskās darbības veicēja kā nodarbinātības formas izvēles motivāciju ietekmē vairāki faktori. Pirmkārt, pašnodarbinātā statusa pieņemšana ir apstākļu sakritības rezultāts. Šie apstākļi ir bezdarbs, grūtības atrast citu nodarbinātības formu apgūtajā profesijā, bankas nosacījumi, izdevīgāki līzings maksājumi, iespēja irēt telpas no pašvaldības u.tml. Otrkārt, svarīgs nodarbinātības formas izvēli ietekmējošs faktors ir bijušā (dažkārt – nosacīti bijušā) darba devēja iniciatīva. Darba devējam ir izdevīgi nodarbināt pašnodarbināto gan nodokļu optimizācijas, gan grāmatvedības atvieglojumu dēļ. Šajos gadījumos pašnodarbinātais par tādu skaitās tikai formāli, bet praktiski strādā līdzīgi kā darba ņēmējs uzņēmumā. Šie pašnodarbinātie biežāk grāmatvedības kārtošānu, kas saistīta ar viņa kā pašnodarbinātā nodokļu nomaksu, uztver kā sarežģītu procesu, kas nes papildu apgrūtinājumus. Treškārt, pieņemot saimnieciskās darbības veicēja statusu motivē vēlme strādāt un attīstīt savu biznesu. Šī darbības forma dod iespēju darboties patstāvīgi, neatkarīgi no darba devēja un strādāt elastīgu darba laiku. Ne vienmēr iegūtā izglītība un iepriekšējā profesionālā pieredze atbilst saimnieciskās darbības veicēja šī brīža nodarbošanās jomai. Jāatzīmē, ka vairumā gadījumu saimnieciskās darbības veicēji iepriekšējā darbā strādājuši oficiāli. Daļa aptaujāto atzina, ka iepriekšējā darba vietā nodokļi maksāti tikai no minimālās algas, bet pārējā algas daļa saņemta „aploksnē”. Tomēr pašnodarbinātie šo algas izmaksas praksi principā nenosoda.

Atšķirīgas situācijas saimnieciskās darbības uzsākšanā vērojamas atkarībā no laika, kad respondenti reģistrējušies pašnodarbinātā statusā. Pašnodarbinātie, kas darbojās vairākus



gadus, atzina, ka pieņemt šo darbības formu viņus ir mudinājušas 90.-to gadu sākumā notikušās ekonomiskās izmaiņas valstī, kam sekoja uzņēmumu likvidācija. Īpaši tas skar tos pašnodarbinātos, kuru darbības nozare ir amatniecība, jo šajā laikā būtiski samazinājās to uzņēmumu un rūpnīcu skaits, kas iepriekš nodarbināja amatniekus. Īpašs ieguvums bija tajos gadījumos, kad iepriekš (pirms neatkarības atjaunošanas valstī) pašnodarbinātais piepelnījās paralēli tiešo darba pienākumu pildīšanai – pēc neatkarības atjaunošanas viņam bija individuālā darba iemaņas, un šo nodarbošanos varēja legalizēt. Neskatoties uz dažādajām iepriekšējā darba pieredzēm, visus aptaujātos šobrīd saista kopīga nodarbinātības forma. Iepriekšējā darba pieredze pastarpināti kalpo par motivējošu faktoru šīs darbības formas izvēlei. No vienas puses, reģistrēties kā pašnodarbinātajam var mudināt piemērotas darba vietas atrašanas grūtības, bezdarbs, darba devēja vai valsts normatīvo aktu uzstādītie nosacījumi, no otras puses – tā var būt apzināta rīcība pēc studiju beigšanas.

*„Tad visi tie juku laiki bija, likvidējās visas iestādes, un [es] aizgāju uz individuālo. Sākumā strādāju individuālā uzņēmumā. Tur ar' sāka viss lēnām iet uz grunti, un tad izdomāju pats sākt strādāt atsevišķi. [...] Tur arī, nu it kā pajūka, it kā... nu nebija tur tādu ienākumu, lai tur turētos. Tomēr, pašam ir savs un pats sev saimnieks.” (ārpus Rīgas, tirdzniecība, individuālie pakalpojumi, reģistrējās: 1999-2003, vecums līdz 34 gadiem, vīrietis)*

*„Bija štatu samazināšana rūpnīcā. Tas bija 90. gados, perestroikas laikos, kad daudzas rūpnīcas slēdza ciet. Pēc tam ilgi sēdēju mājās ar bērnu – 7-8 gadus. Bija ļoti grūti atrast tādu darbu, kas apmierinātu. Pāris reizes mēģināju, bet bez rezultātiem.” (ārpus Rīgas, tirdzniecība, individuālie pakalpojumi, reģistrējās: 1999-2003, vecums 35-49 gadi, sieviete)*

*„... kad es [...] ieguvu tiesības praktizēt kā zvērināta advokāta palīgs, man ar to brīdi likums uzlika kā pienākumu reģistrēties kā pašnodarbinātai personai. Tātad tā nebija mana izvēle, bet tas ir likumā uzlikts pienākums, ka advokātam ir jābūt pašnodarbinātam. Obligāti.” (Rīga, komercpakalpojumi, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums līdz 34 gadiem, sieviete)*

Izvēli par pašnodarbinātību kā nodarbinātības formu pozitīvi ietekmē personīgi faktori – iespēja strādāt sev patīkamu darbu, neatkarība no uzņēmuma vai vadītāja, elastīgs darba laiks, u.tml, kā arī apstākļu sakritība, kas ierobežo iespējas izvēlēties citu nodarbinātības formu. Varētu teikt, ka pašnodarbinātā statuss ir iespēja izbaudīt uzņēmējdarbības priekšrocības mazākos apmēros. Pašnodarbinātie atzīst priekšrocību strādāt darbu, kurš patīk, kā arī lielāku ieinteresētību strādāt savā privātajā biznesā. Elastīgais darba laiks arī ir motivējošs faktors šīs nodarbinātības formas saglabāšanai, īpaši tiem pašnodarbinātajiem, kam ģimenē ir mazi bērni. Ir sastopama prakse, ka cilvēks paralēli ir nodarbināts divos veidos: vienā uzņēmumā viņš ir piesaistīts kā darba ņēmējs, otrā – tiek piesaistīts kā pašnodarbinātais tikai atsevišķos projektos.

Vēlēšanos un vajadzību oficiāli reģistrēties kā saimnieciskās darbības veicējam (pašnodarbinātajam) vairāk ietekmē ārēji un materiāli apsvērumi, piemēram, iespēja šobrīd saņemt lielākus ienākumus, nemaksājot sociālās apdrošināšanas iemaksas vai maksājot tās no iemaksu objekta minimālā apmēra, oficiāls statuss, kas nepieciešams, lai strādātu ar plašu klientu loku un bez ierobežojumiem, iespēja saņemt kredītu bankā vai irēt telpas u.tml. Iespēju samazināt valstij iemaksājamo nodokļu apmēru dod saimnieciskās darbības izdevumu uzskaitē. Tomēr dati rāda, ka ne visi pašnodarbinātie izprot iedzīvotāju ienākuma nodokļa attaisnoto izdevumu un izdevumu no saimnieciskās darbības veikšanas uzskaites sistēmu. Pašnodarbinātajiem, kam ir

zemāka izglītība, attaisnoto izdevumu un saimnieciskās darbības izdevumu norakstīšana sagādā grūtības, un viņi to pilnībā neizmanto.

Analizējot Latvijas normatīvos aktus, redzams, ka neregistrētu nodarbošanos ar individuālo darbu ierobežo likuma Par iedzīvotāju ienākuma nodokli un likuma Par valsts sociālo apdrošināšanu prasība, ka visām juridiskajām personām, izmaksājot summas fiziskajām personām, kas nav reģistrētas kā pašnodarbinātie, nodokļi ir jāuzskaita un jāietur tāpat kā no darba algas. Tāpēc neregistrēta uzņēmējdarbības veikšana ir izplatīta tieši pakalpojumu sniegšanas fiziskajām personām sfērā, kur norēķināties par darbu bez dokumentu noformēšanas ir vienkārši.

Bieži motivācija kļūt par pašnodarbinātu personu nenāk no paša cilvēka, bet ir darba devēja iniciatīva, kas atkarīga no uzņēmuma darbības specifikas – darba laika, klientu piesaistīšanas, u.tml. Pašnodarbinātā statusa iegūšana uzņēmumā var tikt izmantota gan kā prasība, gan darbinieku motivācijai izmantot iepriekš minēto iespēju „optimizēt” ienākumus. Visi intervētie šīs apakšgrupas pašnodarbinātie, saskaroties ar tādu darba devēja prasību, ir to pieņēmuši, tomēr viņi min arī negatīvas šādas rīcības sekas. Tās ir: darbinieku nedrošība, bažas par sociālo garantiju trūkumu, uzņēmuma norobežošanās no atsevišķu problēmu, kas saistītas arī ar darbu, risināšanas, kā arī darba devēja nevēlēšanās „ķēpāties ar papīriem” u.c. Šāda veida pašnodarbinātību var uzskatīt par fiktīvu, un, lai to ierobežotu, būtu ieteicams ieviest normu, ka tad, ja pašnodarbinātie gūst ieņēmumus tikai no vienas juridiskas personas vai ja tie sastāda 95% no ieņēmuma, tad šie ieņēmumi ir apliekami ar nodokļiem tāpat kā ienākums no algas.

*„... mēs nolēmām, ka, lai uzlabotu un stimulētu vadošo menedžeru atalgojumu, ir jēga pieņemt pašnodarbinātā statusu, lai viņi varētu optimizēt savus nodokļus paši un saņemt lielāku algu.” (Rīga, transports, sakari, komercpakalpojumi, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums vairāk kā 50 gadi, vīrietis)*

*„Tā bija patiesībā uzņēmuma iniciatīva, nevis mana vai manu kolēģu iniciatīva, kas lielākā daļa arī ir formējušies kā pašnodarbinātie. Uzņēmumam tā bija izdevīgāk, un tad viņi sāka lēnā garā pārformēt struktūras arvien vairāk uz pašnodarbinātajiem. Un izveica skaidrojošo darbu. Protams, darbinieki ļoti tam pretojās, bet ... nu visi baidījās par sociālajām garantijām, par to, ka viņus tagad varētu vieglāk atlaist.” (Rīga, transports, sakari, komercpakalpojumi, reģistrējās: 1999-2003, vecums līdz 34 gadiem, vīrietis)*

Aptaujātie norādīja, ka, reģistrējoties par individuālo komersantu, daļēji motivējošs faktors ir iespēja uzsākt uzņēmējdarbību bez lieliem kapitālieguldījumiem un būt ierakstītam Uzņēmumu reģistrā. Padziļinātajās intervijās izskanēja viedoklis, ka firmas nav ieinteresētas sadarbībā ar privātpersonām, jo privātpersona nav juridiski atbildīga, tādēļ sadarbība ar individuālo komersantu ir drošāka. Kā priekšrocības individuālajam komersantam tiek minētas arī iespējas izvēlēties vairākas darbības jomas, kas nav atļauts citiem saimnieciskās darbības veicējiem, un pieņemt darbiniekus.

*„Izvēle nebija pārāk liela – SIA un IK. Pašnodarbināto personu es neizskatīju principā, jo firmu klientiem ir savādāka attieksme pret pašnodarbinātajām personām.[...] pret pašnodarbinātajām personām ir līdzīga attieksme – kā pret tirgus bodītes kooperatoru. Bet IK jau ir firma. Bet nav jau atšķirības, faktiski tas ir viens un tas pats. SIA es nedibināju, jo man nebija 2000 latu, lai radītu jaunu kapitālu.” (Rīga, transports, sakari, komercpakalpojumi, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums līdz 34 gadiem, vīrietis)*

Tomēr, neskatoties uz iepriekš minētajām priekšrocībām, kas veicina saimnieciskās darbības veicējus legalizēt savu darbību, pastāv faktori, kas apgrūtina viņu darbu un varētu kavēt šī statusa legalizāciju. Pirmkārt, grūtības rada komplicētā grāmatvedība un dokumentu uzskaitē, kas jāveic saimnieciskās darbības veicējam. Īpašas grūtības tas sagādā cilvēkiem, kas ar grāmatvedības darbiem iepriekš nav saskārušies, kuru tiešie darba pienākumi nav tuvi šai jomai. Personīgās grāmatvedības kārtošana var būt barjera saimnieciskās darbības veicēja statusa legalizācijai indivīdiem ar salīdzinoši zemāku izglītības līmeni. Jāņem vērā informācijas kanāli, pa kuriem līdz pašnodarbinātajiem nonāk ziņas par nepieciešamo grāmatvedības kārtošanai. Pašnodarbinātie pauž bažas un neziņu par to, ka kaut kas varētu tikt mainīts normatīvajos aktos un ka viņi par to neuzzinās laicīgi vai nesapratīs šīs izmaiņas.

*„Trūkumi savukārt ir tie, ka tev, cilvēkam, kas nekad agrāk neko tamlīdzīgu nav darījis, pēkšņi uzgāžas virsū visādas administratīvās papīru kārtošanas lietas.” (Rīga, tirdzniecība, individuālie pakalpojumi, reģistrējās: 1999-2003, vecums vairāk kā 50 gadi, vīrietis)*

*„Katrs sākums tev ir jāieraksta. Tas šausmīgi sarežģīt dzīvi. Nezinu, kāpēc cilvēki visu mīl sarežģīt. Kāpēc nevarētu būt tāda vienkārša burtņīciņa, kur būtu ieņēmumi-izdevumi, un viss. Bet man vēl ir jāskatās, ko es no kases ņemu un ko no bankas. [...] Maksimālais sods, ja nav aizpildīts žurnāls, ir 150 lati.” (ārpus Rīgas, veselība, reģistrējās: 1999-2003, vecums vairāk kā 50 gadi, sieviete)*

Darba organizācija saimnieciskās darbības veicējiem nosacīti ir vieglāka, jo darba laiku šajā statusā strādājošais lielākā daļā gadījumu var noteikt pats, izņemot tos gadījumus, kad pašnodarbinātais tiek nodarbināts uzņēmumā faktiski kā darba ņēmējs. Tomēr jāņem vērā, ka arī ienākumi ir tieši atkarīgi no padarītā darba. Nav ne noteikta darba laika, nedz arī fiksētas, nodrošinātas darba samaksas. Šī iemesla dēļ pašnodarbināto reālais darbā pavadītais laiks var būt lielāks par algota darbinieka darba laiku. Papildu faktors ienākumu nestabilitātei bieži ir saistīts ar darba specifiku, ko ietekmē darba sezonālitate.

Grūtības sagādā arī atbildība, kas gulstas uz pašnodarbināto personu. Atbildība saistīta ar to, ka atšķirībā no SIA, saimnieciskās darbības veicējs atbild ar visu īpašumu. No otras puses, grūtības var sagādāt arī tas, ka pašnodarbinātā persona ir pati atbildīga par nodokļa nomaksu.

*„SIA atbild tikai ar savu SIA mantu, bet zemnieku saimniecība atbild ar visu to, kas man pašai pieder, kaut vai līdz pēdējai gultai man mājās. Es atbildu par visu. Un faktiski šī te aizsardzība nav nekāda. Tas it kā arī nav gluži godīgi.” (ārpus Rīgas, lauksaimniecība, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums 35-49 gadi, sieviete)*

Individuālā darba veicēji nepilnības saskata aizliegumā nodarbināt citas personas, t.i., būt par darba devēju. Svarīga būtu iespēja pieņemt strādniekus palīgdarbu veikšanai, kā tas ir atļauts pārējiem saimnieciskās darbības veicējiem. Te jāuzsver, ka individuālā darba veicējam nav aizliegts nodarbināt citas personas tādos darbos, kas nav saistīti ar individuālā darba veikšanu (Kamene 2005b: 47).

*„Individuālajam darbam ir tādi rāmji, ka es nevaru paņemt nevienu cilvēku palīgā, jo es nevaru, nedrīkstu nodarbināt otru. Man ir viens liels dēlis, kuru varu turēt vienā galā, bet kas man pieturēs otrā galā? Un oficiāli to nevar izdarīt, kaut vai esi logu mazgātājs, bet tu nevari nevienu izmantot pat tam, lai viņš tev spaini padotu.” (ārpus Rīgas, ražošana, būvniecība, reģistrējās: līdz 1998, vecums vairāk kā 50 gadi, vīrietis)*

Atsevišķos gadījumos individuālā komersanta statuss ir pagaidu izvēle. Daļa aptaujāto labprātāk reģistrētu uzņēmumu (komercsabiedrību). Tiek minētas tādas sabiedrības ar ierobežotu atbildību (SIA) priekšrocības kā iespēja piedalīties Eiropas Savienības finansētajos projektos, SIA ir mazāks uzņēmumu ienākuma nodoklis, kā arī SIA īpašnieks neatbild ar savu, bet gan ar uzņēmuma īpašumu. Tomēr, no otras puses, tiek minēti SIA negatīvie aspekti salīdzinājumā ar pašnodarbinātā statusu, piemēram, sarežģītā grāmatvedība un nepieciešamība algot grāmatvedi, kā arī reģistrēšanai nepieciešamais pamatkapitāls ar minimālo lielumu 2000 latu. Te jānorāda, ka individuālo komersantu faktiskie ieguvumi Latvijā nav nemaz tik lieli, jo minimālais SIA dibināšanai nepieciešamais statūtkapitāls (2000 lati) nav augsts un SIA tāpat kā pašnodarbinātajiem ieņēmumi ir jādeklarē tikai vienu reizi gadā, bet avansa maksājumi ir jāveic gan sabiedrībām ar ierobežotu atbildību, gan pašnodarbinātajiem. Jāatzīmē, ka minimālais pamatkapitāls sabiedrībām ar ierobežotu atbildību nav mainījies kopš 1995. gada, lai gan patēriņa cenu indekss (inflācijas rādītājs) laika posmā no 1995. līdz 2005. gadam bija 170%.

Neskatoties uz to, ka veicinošo faktoru izvēlēties un reģistrēt saimnieciskās darbības veikšanu kā nodarbinātības formu bija vairāk par apgrūtinājošiem faktoriem, tomēr jāņem vērā, ka atsevišķi no šiem apgrūtinājošajiem faktoriem ir pietiekami būtiski, lai veicinātu pašnodarbinātā palikšanu neoficiālā statusā. Pieņemt oficiālo statusu var kavēt dažādas likuma normas, piemēram, par individuālo komersantu atbildību ar savu personīgo īpašumu, individuālā darba veicējiem aizliegums nodarbināt citus, kā arī salīdzinoši komplicētā grāmatvedība u.tml. Šīs ir barjeras, kas var kavēt pašnodarbinātā darbību pēc reģistrēšanās, savukārt grūtības, ar kurām pašnodarbinātajiem nākas saskarties reģistrācijas procesā, tiks analizētas nākamajā pētījuma nodaļā.

### 4.3. Saimnieciskās darbības veikšanas administratīvo procesu vērtējums

Reģistrācijas process dažādu veidu saimnieciskās darbības veicējiem ir atšķirīgs. Individuālajam komersantam ir pienākums obligāti pieteikt sevi reģistrēšanai Komercreģistrā, ja gada apgrozījums no veiktās saimnieciskās darbības pārsniedz 200 000 latu vai arī tā veiktā saimnieciskā darbība atbilst abām minētajām pazīmēm: gada apgrozījums no konkrētās darbības pārsniedz 20 000 latu un tas savas saimnieciskās darbības veikšanai vienlaikus nodarbina vairāk nekā piecus darbiniekus. Individuālos komersantus reģistrē Uzņēmumu reģistrs, kas 30 dienu laikā pēc pieteikuma iesniegšanas ir tiesīgs lemt par individuālā komersanta ierakstīšanu vai atteikšanu ierakstīt Komercreģistrā. Pēc ieraksta izdarīšanas Komercreģistrā individuālajam komersantam tiek izsniegta reģistrācijas apliecība, kas vienlaikus ir arī nodokļa maksātāja reģistrācijas apliecība. Atšķirībā no citiem saimnieciskās darbības veicējiem individuālajam komersantam ir jānorāda komercdarbības veidi atbilstoši vispārējai ekonomiskās darbības veidu klasifikācijai.

Profesionālās darbības veicējam, nekustamā īpašuma apsaimniekotājam un zemnieku saimniecību īpašniekiem ir jāreģistrējas Valsts ieņēmumu dienesta (VID) teritoriālajā iestādē 30 dienu laikā pēc saimnieciskās darbības uzsākšanas. Reģistrējoties Valsts ieņēmumu dienestā, saimnieciskās darbības veicējs aizpilda Nodokļu maksātāja reģistrācijas pieteikuma veidlapu un pēc tam 10 dienu laikā viņam tiek izsniegta nodokļu maksātāja reģistrācijas apliecība.

Savukārt individuālā darba veicējs reģistrējas pirms darbu uzsākšanas. Pirms reģistrēšanās Valsts ieņēmumu dienestā individuālā darba veicējam jāsaņem atļauja pašvaldībā. Reģistrācijas

gaitā individuālā darba veicējiem ir jāsaņem darbības atļauja gan no dzīvesvietas pašvaldības, gan no tās pašvaldības, kurā tiks veikts individuālais darbs. Pirms turpmākās reģistrēšanās tiem individuālā darba veicējiem, kuru darbībai ir nepieciešams patents, ir jānomaksā valsts nodeva un patentmaksā. VID individuālā darba veicējs tiek reģistrēts kā nodokļu maksātājs un nedēļas laikā pēc reģistrācijas tiek izsniegts patents vai reģistrācijas apliecība. Individuālo patentu parasti izsniedz uz gadu.

Interviju laikā pašnodarbinātajiem respondentiem tika uzdoti jautājumi par reģistrēšanās procesu un institūcijām, ar kurām nācās saskarties, reģistrējot savu statusu. Saskarsme ar dažādām institūcijām ir atšķirīga. Individuālais komersants, reģistrējot savu nodarbošanos, saskaras ar Uzņēmuma reģistru, profesionālās darbības veicējs, nekustamā īpašuma apsaimniekotājs un zemnieku saimniecības īpašnieks – VID teritoriālo iestādi, bet individuālā darba veicējs – gan ar pašvaldību, gan VID. Atšķirīgas ir situācijas, kad par saimnieciskās darbības veicējiem reģistrējas konkrētu profesiju pārstāvji (ārsti, amatnieki u.c.), kuri reģistrācijas procesu uztvēruši kā garāku un sarežģītāku. Gluži pretējas domas par reģistrēšanās procesu ir tiem, kas reģistrējušies pēc studiju beigšanas. Tas viņiem licies pašsaprotami un salīdzinoši vienkārši. Biežāk grūtības reģistrēties ir gados vecākiem saimnieciskās darbības veicējiem ar zemāku izglītības līmeni.

Aptaujātie, kas darbojās kā individuālie komersanti, būtiskas grūtības reģistrēšanās procesā nesaskatīja, vienīgi tika minētas neskaidrības par nepieciešamajām iemaksām, reģistrējot individuālo komersantu. Individuālā darba veicēji kā sarežģījumus reģistrēšanās procesā uzskatīja nepieciešamā laika ilgumu, lai saņemtu atļauju no pašvaldības vai saņemtu patentu darboties šajā jomā. Profesionālās darbības veicēji kā trūkumu reģistrācijas procesā minēja arī nepietiekamo informāciju, īpaši tie, kuru darbam bez reģistrēšanās VID ir nepieciešami papildu kvalifikāciju apliecinājoši dokumenti, piemēram, zvērinātam advokātam reģistrējoties, ir nepieciešama Latvijas Zvērināto advokātu padomes izsniegta apliecība, prakses ārstam nepieciešams ārsta sertifikāts un ārsta prakses reģistrācijas apliecība, kuru izsniegusi Latvijas ārstu biedrība, kā arī ārsta prakses telpu īres līgums vai apliecinājums par īpašuma tiesībām uz ārsta prakses telpām u.tml.

Gan profesionālās darbības, gan individuālā darba veicēji pozitīvi atsaucās par reģistrēšanās procesa operativitāti VID. Salīdzinot ar reģistrācijas procesu iepriekšējos gados, tiek minētas atsevišķas pozitīvas izmaiņas, kas saistītas galvenokārt ar VID darbinieku informētību, pretimnākšanu un atbalstošu attieksmi, kā arī ar procesa operativitāti un sistēmas sakārtotību kopumā. Izskan viedoklis par to, ka agrāk, reģistrējoties pašnodarbinātā statusam, bija sarežģītāka procedūra, kā arī bija nepieciešams maksāt papildus jeb „dot kukuļus”.

*„Tad es gāju to lielo apli caur izpilddirekciju, saņēmu atļauju un tikai tad sāku strādāt. Kaut gan visus saimnieciskās darbības līgumus citos rajonos izsniedz pats VID, un viņi arī reģistrē nodokļu maksātājus. Toreiz laikam VID darbiniekiem nebija pietiekošas informācijas, un viņi man atteica. Nebija saskaņotības starp valsts dienestiem. Tagad, man liekas, ar to viss ir kārtībā.” (Rīga, transports, sakari, komercpakalpojumi, reģistrējās: 1999-2003, vecums līdz 34 gadiem, vīrietis)*

*„Tagad to var izdarīt daudz vienkāršāk nekā iepriekš. Iepriekš bija garas rindas, kur to noformē, VID bija garas rindas. Pa pus dienām stāvējām, jo daudzi vēra vaļā firmas. Tas bija nepatīkami, ka visur, kur vien ej, ir rindas. Tad vēl visur, kur vien gāji, vajadzēja kukuļus visur dot.” (Rīga, tirdzniecība, individuālie pakalpojumi, reģistrējās: līdz 1998, vecumā 35-49 gadi, sieviete)*

Informācija par reģistrēšanās procesu un nosacījumiem pašnodarbinātā statusam parasti tiek iegūta VID, pašvaldībās, kā arī internetā. Ļoti pozitīvi tiek vērtēti VID organizētie kursi tiem cilvēkiem, kas uzsāk saimniecisko darbību. Kursi notiek reizi divās nedēļās un ir bez maksas. To laikā tiek sniegta nepieciešamā informācija par nodokļu nomaksu, izdevumu, kas saistīti ar saimnieciskās darbības veikšanu, un attaisnoto izdevumu norakstīšanu, saimnieciskās darbības ieņēmumu un izdevumu uzskaites žurnāla kārtošanu. Tie pašnodarbinātie, kas ir izmantojuši VID konsultācijas, tās vērtē kā ērtu un nepieciešamu informācijas ieguves veidu. Atsevišķos gadījumos intervētie saimnieciskās darbības veicēji norādīja, ka kursu norisei atvēlētā telpa ir bijusi par mazu un cilvēku, kas atnākuši apgūt pamatzināšanas, ir bijis par daudz. Tā rezultātā bijis grūti dzirdēt VID darbinieku sacīto.

*„Valsts ieņēmumu dienestā tika organizēti kursi pašnodarbinātajiem. Tur stāstīja, kā ir jāmaksā nodokļi, kas ir attaisnotie izdevumi, kas katrā jomā ir attaisnotais, kā norakstāms, piemēram, ja nopērk sev transporta līdzekli, kā to noraksta pa procentiem. Cik reizes gadā aizpilda atskaites, kā saskaita. Kā aizpildīt grāmatu, kas ir katru mēnesi jādara. [...] Kā reģistrēt čekus [...] Es pat iedomājos, ka bez tādiem kursiem varbūt pat es netiktu galā. Jo tas, ko cits pašnodarbinātais man ir stāstījis, tur tāds izdevums, tur tāds izdevums, tas man nedod.” (Rīga, komercpakalpojumi, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums līdz 34 gadiem, sieviete)*

VID darbinieku sniegtā informācija uz vietas reģistrācijas procesa laikā tiek vērtēta kā noderīga, taču tajā pašā laikā arī vienpusīga, bez dziļāka paskaidrojuma. Ņemot vērā, ka VID pašnodarbinātajiem piedāvā apmeklēt iepriekš pieminētos kursus pēc reģistrēšanās, informācija, kas tiek sniegta reģistrēšanās laikā, attiecas uz reģistrācijai nepieciešamajiem dokumentiem un reģistrācijas veidlapu aizpildīšanu.

*„Ļoti īsi un gandrīz neko. Ka tas ir statuss, kas ļauj veikt darbu, un pēc tam jāatskaitās par šo darbu un jāmaksā nodokļi. Un īstenībā tas bija viss. Tad vienkārši stāstīja, kā jāreģistrējas.” (Rīga, izglītība, veselība, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums līdz 34 gadiem, sieviete)*

*„Paskaidroja, bet diezgan trūcīgi. Var teikt, ka paskaidrojums bija vienpusīgs. [...] Principā laipni, bet ne vairāk, kā tu pajautā.” (Rīga, transports, sakari, komercpakalpojumi, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums 35-49 gadi, sieviete)*

Bez konsultācijām uz vietas VID saimnieciskās darbības veicēji iegūst informāciju arī no citiem avotiem, piemēram, internetā, no dažādiem VID izdotiem bukletiem, paziņu stāstītā u.tml. Individuālā darba veicējiem informāciju par reģistrēšanās procesu ir iespējams saņemt arī pašvaldībā. Pašvaldību darbinieku sniegto informāciju par reģistrēšanos individuālā darba veicēji vērtē kā plašāku nekā VID saņemto. Informācija par reģistrācijas procesu, kas atrodama internetā, tiek uzskatīta par neuzticamu. Tā iemesls ir samērā biežās normatīvo aktu izmaiņas, līdz ar to pieejamā informācija tiek uzskatīta par novecojušu, un tā ir grūti atrodama. Ir nepieciešams labas prasmes, meklējot dokumentus internetā.

Tiek norādīts, ka pietrūkst sakārtotas, VID sniegtas informācijas, kur vienuviet būtu atrodama informācija par visu, ko saimnieciskās darbības veicējiem būtu nepieciešams zināt reģistrējoties. Topošajiem pašnodarbinātajiem būtu jāsaņem vienkāršā un draudzīgā valodā uzrakstīts bukletiņš par uzskaiti, deklarēšanos un citām darbības īpatnībām. Pašnodarbinātie iesaka uzlabot oficiālo VID mājas lapu, lai to varētu izmantot kā iespējamo informācijas avotu.

*„Pašnodarbinātajam īstenībā būtu baigi forši, ja tu aizej reģistrēties, un tev saka nevis, nu, ja ir kādas neskaidrības par aizpildīšanu, tad tajā otrajā kabinetā, kur ir konsultācijas, tev paskaidros, bet varēja jau uztaisīt vienu foršu bukletu, kurā būtu rakstīts, ka atskaites ir jāiesniedz tad un tad. [...] Minimālā informācija, lai tu paņem rokās un tev ir 'check-list'. Nu, tiem, kas ir tikko kļuvuši par pašnodarbināto, tas varētu būt tā patīkami.” (Rīga, transports, sakari, komercpakalpojumi, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums līdz 34 gadiem, sieviete)*

Apkopojot iepriekš minēto, var uzskatīt, ka reģistrācijas process ir pietiekami sakārtots, lai saimnieciskās darbības veicējiem būtiskas grūtības nerastos. Tiek pozitīvi vērtētas tādas reģistrēšanās procesa iezīmes kā:

- izskaidrojošas informācijas esamība VID organizētajosursos un reģistrācijas vietā;
- pozitīva institūciju darbinieku attieksme;
- reģistrācijas procesa ātrums un operativitāte;
- reģistrēšanās mazās izmaksas, salīdzinoši ar uzņēmuma, piemēram, SIA, reģistrēšanu.

Taču tika minēti arī vairāki faktori, kas varētu nelabvēlīgi ietekmēt reģistrāciju par saimnieciskās darbības veicēju. Tiek negatīvi vērtētas šādas reģistrēšanās procesa iezīmes:

- publiskās informācijas nepieejamība, jo informāciju pamatā sniedz uz vietas VID vai pašvaldībā;
- neskaidrības par nepieciešamo formalitāšu veikšanu pirms reģistrēšanās, piemēram, dzīvesvietas deklarēšanas nepieciešamība;
- grūtības saņemt vispārēju informāciju – tiek norādīts, ka VID sniedz informāciju tikai par tiem jautājumiem, ko konkrēti pajautā, taču cilvēkam pašam ir jāzina, kas ir jānoskaidro.

Regulārā pašnodarbināto sadarbība ar valsts un pašvaldību iestādēm respondentu skatījumā saistīta galvenokārt ar ceturkšņa atskaišu un gada deklarācijas iesniegšanu Valsts ieņēmumu dienestā, VID veikto kontroli un sniegtajām konsultācijām. Turpinājumā, vērtējot administratīvo procesu, tiks aplūkoti saimnieciskās darbības ieņēmumu un izdevumu uzskaites žurnāla kārtošanas un gada ienākumu deklarācijas sagatavošanas principi, kā arī tiks analizētas grūtības, ar kurām pašnodarbinātajiem nākas saskarties ikdienas sadarbībā ar valsts un pašvaldību iestādēm.

Saimnieciskās darbības ieņēmumu un izdevumu uzskaitē jeb grāmatvedības kārtošanā tiek izmantotas dažādas pieejas. Pašnodarbinātie piekrīt tam, ka regulāra grāmatvedības kārtošana atvieglo gada ienākumu deklarācijas rakstīšanu. Šī iemesla dēļ galvenais princips, kuru pašnodarbinātie cenšas ievērot, ir regulāri ieraksti saimnieciskās darbības ieņēmumu un izdevumu uzskaites žurnālā. Saimnieciskās darbības ieņēmumu un izdevumu uzskaites žurnāls ir jākārt obligāti visiem nodokļu maksātājiem, kuri gūst ieņēmumus no saimnieciskās darbības. Pašnodarbinātie saimnieciskās darbības ieņēmumu un izdevumu uzskaites žurnālu var kārtot arī elektroniskā veidā, bet tas ir jāizdrukā iesniegšanai VID. Sistemātiska dokumentu kārtošana palīdz prognozēt nepieciešamos līdzekļus nodokļu nomaksai.

Saimnieciskās darbības ieņēmumu un izdevumu žurnāla kārtošana, neskatoties uz atšķirīgām pieejām, prasa daudz laika un pūļu, tādēļ ir kavēklis pašnodarbinātā pamata darba veikšanai. Tāpēc būtu nepieciešams risinājums šī procesa vienkāršošanai un atvieglošanai. Problēmas ienākumu un izdevumu uzskaitē sagādā administratīvās sistēmas smagnējums, nepieciešamība rūpīgi sekot līdz saimnieciskās darbības ieņēmumu un izdevumu uzskaites žurnāla aizpildīšanai.

Pašnodarbinātie pauž viedokli, ka par normatīvo aktu izmaiņām, kas skar viņa kā pašnodarbinātā darbību, netiek sniegta pietiekama informācija. Respondentu pieredze rāda, ka ir gadījumi, kad par notikušām normatīvo aktu izmaiņām viņi uzzina, iesniedzot atskaites vai gada ienākumu deklarāciju VID. Tas rada subjektīvu pārliecību par to, ka tiesību aktu izmaiņas notiek, taču saimnieciskās darbības veicēji par tām netiek informēti.

*„Pašnodarbinātajiem ir īpatnējas tās atskaites. Tur ir daudz kas jāzina. Attiecīgās blankas ir jāaizpilda. Nemaz tik vienkāršas viņas nav. [...] Tās lapas ir visiem darbības veidiem.” (Rīga, ražošana, reģistrējās: līdz 1998, vecums vairāk kā 50 gadi, sieviete)*

*„Ļoti jāseko līdzī visām izmaiņām, kas notiek, veidlapas, kas mainās, tādi papīru sīkumi, kas, starp citu, ļoti apgrūtina šo lietu, jo, lai iesniegtu vienu papīru, ir jāaizpilda vēl trīs papīri. Birokrātija viennozīmīgi par daudz. Mazam uzņēmumam ļoti grūti, principā, ja ir tik daudz papīru jākārt, tad tas aizņem ļoti daudz laika. Cik, to es neesmu tā rēķinājusi, bet es pieņemu, ja es tā no dienas nosēdētu, tad arī kādas 48 stundas aizietu. Šobrīd jau es to sadalu, kad man ir brīvs, tad es to daru, bet prasa daudz.” (ārpus Rīgas, tirdzniecība, viesnīcas, ēdināšana, individuālie pakalpojumi, reģistrējās: 1999-2003, vecums līdz 34 gadiem, sieviete)*

Grūtības pašnodarbināto grāmatvedības kārtošana ir novērojamas amatnieku vidū, jo viņu darbību regulē papildu noteikumi, kas pastāv Amatniecības kamerā, kā arī nepieciešamība apstiprināt savus izstrādājumus Finanšu ministrijas pakļautībā esošajā Proves valdē, ja tiek ražoti dārgmetālus saturoši izstrādājumi. Proves valde izdara dārgmetālu saturošu priekšmetu pārbaudi un zīmogošanu. Amatnieki izsaka priekšlikumus vienkāršot sistēmu kopumā.

*„Vajadzētu ieviest tādu ļoti vienkāršu amatniekiem variantu, ka viņi nopērk patentu par naudu, un tad vairāk neko nemaksā, neved nekādu grāmatvedību, tikai iet un strādā, nevienu nealgo strādā tikai paši. Tas pats patents maksā ap 200 latiem, tas ir gan sociālais, gan ienākumu nodoklis, viss kopā. Fiksēta summa un tikai strādā.” (Rīga, tirdzniecība, individuālie pakalpojumi, reģistrējās: 1999-2003, vecums vairāk kā 50 gadi, vīrietis)*

Saistībā ar dokumentu kārtošana būtiska loma ir izdevumu, kas saistīti ar saimnieciskās darbības veikšanu, un attaisnoto izdevumu uzskaiti (piemēram, par ārstniecību un izglītību) jeb iespējai samazināt ar nodokļiem apliekamo bāzi. Ar saimnieciskās darbības ienākumu gūšanu saistītie izdevumi ir tādi, kas saistīti ar saimniecisko darbību pēc ekonomiskā satura un būtības un ir nepieciešami saimnieciskās darbības nodrošināšanai. Ja telpas vai manta tiek lietota arī personīgajam patēriņam, saimnieciskās darbības izmaksās ir jāieskaita tā daļa, ko iespējams nodalīt kā saimnieciskās darbības nodrošināšanas izdevumus. Attiecināmo izdevumu uzskaiti pašnodarbinātajiem parasti ir vienkārša pieeja – parasti tie ir izdevumi par transportu, telpu īri, telefonu, interneta pieslēgumu, kā arī tieši darbam nepieciešamo materiālu iegāde.

Ir respondenti, kas saistībā ar saimnieciskās darbības izdevumu uzskaiti atzīst, ka cenšas norakstīt pilnīgi visus izdevumus, kas attiecas uz viņu darbību. Neliela, taču izglītotākā daļa respondentu atzīst, ka saimnieciskās darbības izdevumiem mēdz pilnā mērā pieskaitīt arī tādus, kas uz saimniecisko darbību ir attiecināmi tikai daļēji vai gandrīz nemaz, ja uzskata, ka pārbaudes gadījumā spēs pārliecināt to pamatotību. Izdevumus, kurus var pieskaitīt pie saimnieciskās darbības veikšanai izdotajiem, saimnieciskās darbības veicēji uztver kā zināmu savas peļņas palielinājumu, jo ar to palīdzību tiek samazināti ienākumi līdz apmēram, no kura vairs nav jāmaksā pašnodarbinātā sociālās apdrošināšanas iemaksas. No otras puses, ir tādi



saimnieciskās darbības veicēji, kas dažādu iemeslu dēļ neuzskaita pilnīgi visus izdevumus. Šādai rīcībai ir vairāki iemesli. Daļai aptaujāto tā ir nevēlēšanās ierakstīt uzskaites žurnālā izdevumus par mazu summu, jo vieglāk ir samaksāt radušos izdevumus no personīgajiem līdzekļiem, nevis patērēt laiku, pierakstot šos izdevumus. Cits iemesls ir informācijas trūkums, kādus izdevumus drīkst norakstīt un par cik lielu summu vai par cik lielu šo izdevumu daļu. Aptaujāto pieredze rāda, ka varētu būt grūtības VID pierādīt, ka šie izdevumi tiešām bijuši saistīti ar saimnieciskās darbības veikšanu.

Galvenās problēmas, kas saistītas ar saimnieciskās darbības izdevumu un attaisnoto izdevumu uzskaiti, ir:

1. Nepietiekama informācija par to, ko ietver izdevumi, kas saistīti ar saimnieciskās darbības veikšanu, un izdevumi par ārstnieciskajiem pakalpojumiem un izglītību. Pašnodarbinātie ir informēti, ka pastāv konkrēti limiti atsevišķiem pakalpojumiem, piemēram, ārstniecībai, izglītībai, kurus pārsniedzot, gada laikā netiek atmaksāta visa summa, tomēr ir nepietiekama informācija, cik liela ir šī summa. Tādēļ ir gadījumi, kad pašnodarbinātie, nezināšanas dēļ, baidoties no iespējamās saņemt sodu vai aizmirstot savākt visus čekus, atsevišķus izdevumus nenorāda vispār.
2. Grūtības pamatot VID, ka izdevumi, kas saistīti ar saimnieciskās darbības veikšanu, tiešām attiecas uz tiešo darba pienākumu pildīšanu.
3. Pēdējā laikā salīdzinoši augstā inflācija un straujais cenu kāpums atsevišķās darbības nozarēs pat mēneša laikā izmaina izdevumu apmēru.
4. Nepieciešamība krāt čekus par šiem izdevumiem, savlaicīgi tos ierakstīt saimnieciskās darbības ieņēmumu un izdevumu uzskaites žurnālā, u.tml.

*„Skaitās, ka izdevumos var iekļaut arī kādu daļu no izmaksām par telefonsarunām. Bet [...] izdevumus par telefonsarunām ir ļoti grūti atgūt, jo VID uzreiz sacel tādu traci un vienkārši neļauj iekļaut izmaksas par telefonsarunām. Viņi uzskata, ka tās sarunas varbūt ir personīgās. Tad ir jāpierāda, ka tās ir bijušas sarunas ar klientiem. Bet sarunu izdrukas arī maksā naudu. Ar atpakaļejošu datumu viņi vispār tās nedod.” (ārpus Rīgas, transports, sakari, komercpakalpojumi, reģistrējās: 1999-2003, vecums 35-49 gadi, sieviete)*

*„Bet ir ļoti sarežģīti. Nu, piemēram, ar tiem braucieniem. Ja ar autobusu brauc, tad noteikti ir jāraksta autobusa biļetes numurs un reiss. Lai es aizbrauktu no šejienes uz [...] un atpakaļ, man viss tas ir jādokumentē. Autobusa maršruts, biļetes numurs, kāds mērķis. Nu, smieklīgi! Nu, par katru sīkumu. Tad es atmetu ar roku tam visam. Ķēpa vien ir!” (ārpus Rīgas, veselība, reģistrējās: 1999-2003, vecums vairāk kā 50 gadi, sieviete)*

Lielākās grūtības ar grāmatvedības kārtošānu ir tiem pašnodarbinātajiem, kas savu darbību uzsākuši nesen. Pozitīvi ir tas, ka, neskatoties uz pašnodarbināto sākotnējo neapmierinātību ar uzskaites sistēmas sarežģītību, ar laiku lielākajai daļai tā vairs nav tik liels šķērslis. Tiek atrasts labākais veids uzskaites sistematizēšanai, kas aizņem mazāk laika nekā dokumentu uzskaitē, uzsākot saimniecisko darbību.

*„Man ir pusgads vairāk pieredze. Sistēma top. Es pilnīgi jūtu, cik haotiski tas notika pirmajos divos mēnešos, un ka tagad es jau reizi mēnesī sāku taisīt konta izdrukas, ka es paskatos, kas ir ienākošais, kas ir izejošais.” (Rīga, transports, sakari, komercpakalpojumi, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums līdz 34 gadiem, sieviete)*

*„Kaut kā ieietaš tādš ritms. Nav vairs tā, ka katru vakaru tu sēdi un domā, ko vajag un kā. Reizi mēnēst tu sarēķini un miērs. Tad es tikai uzskaitu, bet rēķinu tikai vienreiz. [...] Pirms tam es bieži sēdēju pa vakariem un skatījos, vai tur ir plusi vai mīnusi. Vai man būs sociālais nodoklis, vai nebūs.” (Rīga, transports, sakari, komercpakalpojumi, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums 35-49 gadi, sievietē)*

Daži saimnieciskās darbības veicēji grāmatvedības kārtošānai algo grāmatvedī, kas tiek nolīgts veikt gabaldarbu. No otras puses, pašnodarbinātie atzīst, ka pieredze, kas iegūta, kārtojot dokumentus pašam, ir vērtīga, kā arī izskan doma, ka labāk šo naudu nomaksāt nodokļos, nevis maksāt algu grāmatvedim.

Saimnieciskās darbības veicēji visbiežāk sadarbojas ar Valsts ieņēmumu dienestu (VID). Vismaz reizi gadā saimnieciskās darbības veicējiem ir jāiesniedz gada ienākumu deklarācija VID. Gadījumos, kad saimnieciskās darbības ieņēmumu un izdevumu žurnāls tik rakstīts regulāri un tiek iesniegtas nepieciešamās atskaites, gada ienākumu deklarācijas iesniegšanas process nav sagādājis īpašas grūtības. Pašnodarbinātie, kas šajā statusā strādā jau vairākus gadus, piemin, ka pēdējo gadu laikā ienākumu deklarācijas sagatavošanas un iesniegšanas process ir uzlabojies. Galvenās problēmas, kas saistītas ar gada deklarāciju iesniegšanu, ir jau pieminētā nepieciešamība rūpīgi kārtot saimnieciskās darbības ieņēmumu un izdevumu žurnālu, sekot līdz atskaitēm. Grūtības sagādā laika atrašana, lai nogādātu un iesniegtu gada ienākumu deklarāciju VID. Tās ir saistītas ar neērto VID filiāles darba laiku un ceļam nepieciešamo laiku, ja VID atrodas tālu no dzīvesvietas.

Lai gan pašnodarbinātie zina, ka par deklarācijas iesniegšanu ar novēlošanos var tikt uzlikts sods, pastāv atsevišķi iemesli, kas veicina deklarācijas nodošanu pēc iespējas tuvāk pēdējam pieļāujamajam datumam, piemēram, tas ir brīdis, kad būs nepieciešams nomaksāt nodokļus. Intervijās izskanēja arī tāds viedoklis, ka, jo vēlāk tiek izsniegta gada ienākumu deklarācija, jo mazāk laika VID darbiniekiem ir to pārlūkot, līdz ar to VID darbinieki izvērza mazāk prasību gada ienākumu deklarācijas iesniedzējam.

Negatīva ir pašnodarbināto attieksme pret VID kontroles sistēmu un tās reālo darbību. Saimnieciskās darbības veicēji neizprot sodu uzlikšanas kārtību un principus, līdz ar to tie šķiet netaisnīgi. Bieži vien izplatīts ir subjektīvais viedoklis, ka sodi tiek uzlikti tikai par maziem pārkāpumiem, maziem uzņēmumiem, bet citiem – lielākiem uzņēmumiem, kuru pārkāpumi ir daudz lielāki, sodi netiek uzlikti.

*„Nezinu, cik ierēdnis uzliks [soda naudu]. Un viņas mēdz reizēm atkārtoties. Ierēdnis pasaka tik, tad tu samaksā, un tad atnāk draudu vēstulīte, ka ir vēl tik pat jāsamaksā. Rodas iespaids, ka viņi uzskata tā: „Ā, šitas muļķis samaksāja, nu tad mēs no viņa paņēmsim vēl!”” (Rīga, tirdzniecība, individuālie pakalpojumi, reģistrējās: 1999-2003, vecums vairāk kā 50 gadi, vīrietis)*

*„Zinot kopējo situāciju Latvijā, VID mēģina trenkāt tos, kas reāli maksā naudu, un cenšas viņus sodīt par sīkiem pārkāpumiem tā vietā, lai lielāku uzmanību vērstu tiem, kuri algas izmaksā konvertos.” (Rīga, transports, sakari, komercpakalpojumi, reģistrējās: 1999-2003, vecums līdz 34 gadiem, vīrietis)*

VID veikto kontroli, piemēram, apsekošanu, kas ir nodokļu administrācijas pārbaude pie nodokļu maksātāja par reģistrācijas dokumentos uzrādītās informācijas atbilstību faktiskajam stāvoklim, kā arī materiāli tehnisko un cilvēku resursu novērtēšana atbilstoši saimnieciskajai darbībai,

aptaujātie vērtē dažādi. No vienas puses, pārbaudes izraisa negatīvas emocijas – tām esot raksturīga sīkumainība, problēmas nepārbaudīšana pēc būtības, vienkārša „kašķa meklēšana”. Pašnodarbinātie neizprot, kas tieši nodokļu kontrolē tiks pārbaudīts. No otras puses, ieguvējs ir pats pašnodarbinātais, jo pārbažu laikā notiek arī normu izskaidrošana.

*„Tad sanāca, ka VID uzrādījās daudz kavējumu, un viņi ieplānoja pārbaudi. Pārbaudi mēs izturējām. Bet es no tā daudz ko uzzināju pats priekš sevis. Tas bija lietderīgi.” (Rīga, tirdzniecība, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums līdz 34 gadiem, vīrietis)*

*„Ja mums pārbaudes veiktu pēc būtības, vairāk skatoties pēc tā, vai cilvēks tiešām nav krāpis valsti, vai viņš tiešām godīgi deklarē savus ienākumus, vai viņš cenšas maksāt savus nodokļus, nevis kaut ko tur cenšas krāpties, tad jau viss būtu kārtībā. Bet mums jau meklē, kur piekašķēties.” (ārpus Rīgas, lauksaimniecība, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums 35-49 gadi, sieviete)*

*„Viņiem [VID] jau dikti patīk visādas muļķības, visādus sīkumus atrast. Viņi atrod kaut kādu nesakritību. Mums, vienkāršajiem cilvēkiem, loģiski būtu, ja tur tas nav norādīts, tad kaut kur citur tas parādīsies.” (ārpus Rīgas, veselība, reģistrējās: 1999-2003, vecums vairāk kā 50 gadi, sieviete)*

Kopumā var secināt, ka saimnieciskās darbības veicēju un VID darbinieku regulārās sadarbības kvalitāti lielā mērā iespaido subjektīvais faktors: saimnieciskās darbības veicēja un VID darbinieka personības iezīmes. Ja pirmie savlaicīgi veic ierakstus ieņēmumu un izdevumu žurnālā, kā arī nodod regulārās atskaites, problēmu nav. Problēmas pašnodarbinātajiem sagādā informācijas trūkums un, viņuprāt, sarežģītā grāmatvedības kārtošana. Te jāatzīmē, ka pētījumā tika aptaujāti gan vienkāršos amatos nodarbināti, gan augstu apmaksāti profesionāļi, un lielākās grūtības izprast normatīvos aktus ir cilvēkiem ar zemāku izglītību.

Sadarbība ar pašvaldībām tiek vērtēta kā ļoti laba. Pašvaldību darbinieki, ar kuriem saskārušies individuālā darba veicēji, ir saprotoši, pretimnākoši, elastīgi un sniedz visu nepieciešamo informāciju. Pastāv viedoklis, ka pašvaldību darbinieki ir ieinteresētāki pašnodarbināto problēmu risināšanā nekā VID darbinieki, jo pašnodarbināto darbība ceļ kopējo reģiona attīstību. Iespējams, ka to veicina fakts, ka pašvaldību, īpaši mazo pašvaldību, līmenī, ierēdņu personiskā anonimitāte ir mazāka, bez tam pastāv personiskās saites, kas stimulē augstāku motivāciju palīdzēt un izskaidrot pašnodarbinātajam viņu interesējošos jautājumus.

Daļai pašnodarbināto personu zināšanas par likumiem un normatīviem aktiem, kas tiešā veidā attiecas uz viņiem kā saimnieciskās darbības veicējiem, ir nepietiekamas, kā rezultātā tiek jaukti pamatjēdzieni: saimnieciskās darbības veicēja statuss, ieņēmumi no saimnieciskās darbības, ienākumi, kurus apliek ar iedzīvotāju ienākuma nodokli, un valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas. Runājot par informāciju, kas pašnodarbinātajām personām ir attiecībā uz viņus personiski un viņu saimniecisko darbību tieši regulējošiem likumiem un normatīvajiem aktiem, jāatzīmē, ka bieži vien tā ir visai zemas kvalitātes, trūcīga un sagrozīta. Iespējams, ka respondenti pārprot saņemto informāciju vai arī informācija tiek pasniegta pārlietu sarežģītā, neizprotamā veidā. Negatīvi ir tas, ka pašnodarbinātajiem pietrūkst savlaicīgas un saprotamas informācijas par pieņemtajām izmaiņām. Informācijas trūkums rada trauksmi un negatīvu attieksmi pret izmaiņām kopumā. Ņemot vērā, ka saņemtā informācija tieši ietekmē cilvēku rīcību, ir jāpārdomā iespējamie informācijas kanāli un informācijas pasniegšanas un

izskaidrošanas veidi, lai tādejādi stimulētu gan saimniecisko darbību veicēju skaita pieaugumu, gan pozitīvu sadarbību starp valsts iestādēm un pašnodarbinātajām personām.

Padarot saprotamākus jeb izskaidrojot saimniecisko darbību regulējošos likumus un normatīvos aktus, valsts stimulētu cilvēkus, kuri šobrīd strādā neoficiāli, legalizēt savu saimniecisko darbību, līdz ar to tiktu samazināts valstī oficiāli reģistrētais bezdarba līmenis un nedeklarētā nodarbinātība. Lai gan VID šobrīd sniedz konsultācijas semināru veidā tām personām, kas uzsāk saimniecisko darbību, tomēr to pozitīvo lomu uzsvēra galvenokārt Rīgas respondenti. Uzsākta pozitīvā pieredze būtu, pirmkārt, paplašināma Latvijas rajonos un, otrkārt, tā būtu jāizvērs šīs detalizētāka pēc satura. Saimnieciskās darbības veicējiem laukos pietrūkst profesionālo zināšanu grāmatvedībā un, iespējams, tās nekad netiks apgūtas pēc personas pašiniciatīvas. Plašākas VID konsultācijas varētu palīdzēt gan izprast atskaitīšanās sistēmu, gan mainīt VID kā represīvas institūcijas tēlu. Pozitīvā sadarbības pieredze tiktu nodota arī tiem, kuri šobrīd strādā nelegāli, un tā varētu mudināt pāriet no nedeklarētās uz deklarēto saimniecisko darbību.

#### **4.4. Nodokļu normas kā jaunas uzņēmējdarbības uzsākšanas barjera**

Iepriekšējās nodaļās attēlotais saimnieciskās darbības veicēju (mazo uzņēmēju) stāstījums par administratīvo procesu ietekmi uz viņu darbību rāda, ka nodokļu un grāmatvedības uzskaites normas noteiktām uzņēmēju grupām var radīt grūtības uzsākt un veikt saimniecisko darbību. Latvijas nodokļu likmju un administrēšanas kārtības vērtējumu regulāri sniedz dažādi vietējie un starptautiskie eksperti. Latvijā ir veikta virkne pētījumu dažādās uzņēmēju grupās, lai noskaidrotu un salīdzinātu, cik viegli ir uzsākt uzņēmējdarbību Latvijā salīdzinājumā ar citām valstīm, kā arī identificēt iespējamās administratīvās šķēršļus. Ievērojamākais no šiem pētījumiem ir aptauja “Par administratīvo procedūru ietekmi uz uzņēmējdarbības vidi Latvijā”, kas trīs reizes atkārtoti ir veikta pēc Latvijas Investīciju un attīstības aģentūras (LIAA) pasūtījuma un kas aptver plašāku uzņēmēju mērķa grupu – galvenokārt komercsabiedrības. Bez tam, 2005. un 2006. gadā tika veiktas aptaujas esošo un topošo uzņēmēju vidū. Uzņēmējdarbības globālā monitoringa projekta ietvaros. Tātad kvantitatīvās informācijas apmērs ir pietiekams, lai varētu novērtēt, kuri uzņēmējdarbības aspekti rada lielākās grūtības.

Saskaņā ar pēdējo LIAA biznesa vides pētījumu, kas tika veikts 2005. gadā un kā ietvaros tika veiktas aptuveni 700 tiešās intervijas ar Latvijas uzņēmumu (juridisko personu) augstākā līmeņa vadītājiem, lielākā daļa uzņēmumu sūdzas par nodokļu slogu un administrāciju. Tādejādi “likumu un noteikumu nepastāvīgums un to izmaiņu neparedzamība” (61%), “nodokļu likmes” (61%), “nodokļu likumi un noteikumi/nodokļu administrēšana” (52%) ir galvenie kavējošie faktori, kas, pēc uzņēmēju domām, rada problēmas vai kā citādi apgrūtina uzņēmējdarbību (SKDS 2005: 27). Jāatzīmē, ka uzņēmēju aptaujā netiek precizēts, kuru nodokļu likmes vairāk nekā citas tiek uzskatītas par uzņēmumu darbību un izaugsmi kavējošām. Datu salīdzinājums ar aptauju, kas veikta 2001. gadā, rāda, ka mazāks uzņēmēju skaits kā kavējošus faktorus nosauc likumu un noteikumu izmaiņu neparedzamību un nodokļu likmes (SKDS 2005: 27). Nodokļu likmes Latvijā nemaz nav tik augstas, taču nodokļu summa, kas ir jāmaksā no algām, īpaši zemajām algām, ir salīdzinoši liela – to rāda ONVNPS pētījumā teorētiskajā ietvarā attēlotie dati. Tādejādi ir pamats uzskatīt, ka problēma ir nevis nodokļu likmes, bet gan iedzīvotāju priekšstati par nodokļu likmēm (sk. sīkāk pārskata 5. nodaļu), kā arī izmaksas, kas saistītas ar nodokļu pareizu nomaksu. Šajā gadījumā ar „pareizas nodokļu nomaksas izmaksām” darba grupa saprot ne tikai tiešos finanšu

izdevumus, algojot grāmatvedi u.c., bet arī tīri subjektīvo darba devēja sajūtu, ka samērā daudz garīgo resursu tiek patērēts nodokļu izprashānai un atbilstošai rīcībai.

Virkne faktu rāda, ka izmaksas, kas saistītas ar nodokļu nomaksu Latvijā, ir augstas. Uzņēmēju daļa, kas LIAA aptaujā norādīja „nodokļu administrēšanu” un „izmaiņas noteikumos” kā nozīmīgu barjeru, bija attiecīgi 52% un 61% (SKDS 2005: 27). Administratīvais slogs, kas saistīts ar pareizu nodokļu nomaksu, visticamāk ir salīdzinoši mazāks uzņēmumiem, kas jau ir nostabilizējušās un var atļauties nolīgt speciālistus, piemēram, juristus vai grāmatvežus. LIAA 2005.gada aptaujā salīdzinoši maz uzņēmumu sūdzējās par tādiem aspektiem kā: „atskaitīšanās biežums” (18%), „nodokļu grāmatvedība” (15%) un „nodokļu maksāšanas biežums” (15%). Tajā pašā laikā 74% no visām firmām, ko aptaujāja LIAA 2005.gadā, nodarbināja grāmatvedi ar pilnu vai daļēju darba laiku (SKDS 2005: 301, 345). Tādējādi slogs, kas saistīts ar nodokļu nomaksas administratīvo pusi, visvairāk ietekmē uzņēmumus agrīnā attīstības stadijā, kad tie vēl nevar atļauties juristu un grāmatvežu pakalpojumus.

Augstāk minētie fakti norāda uz īpaši negatīvo nodokļu pareizas nomaksas sloga ietekmi uz uzņēmumiem darbības uzsākšanas stadijā. Tiek atzīmēts, ka topošajiem uzņēmējiem jāpārzina visas jomas. Edvards Leizīrs (*Edward Lazear*) atzīmē, ka, „lai gan viņiem (uzņēmējiem) jābūt ekspertiem specifiskā jomā, viņiem jābūt arī pietiekoši labiem plašākā spektrā, lai nodrošinātu uzņēmuma darbību” (Lazear 2004: 208). Lai nodrošinātu uzņēmuma izdzīvošanu, topošajam uzņēmējam jābūt arī pārdošanas speciālistam, asistentam, inženierim, grāmatvedim un juristam vienā personā. Ierobežotie finanšu resursi padara ārējās palīdzības (piemēram, grāmatveža nolīgšana) izmantošanu ļoti ierobežotu. Pastāv divi veidi kā nodokļu nomaksas slogs var radīt topošajam uzņēmējam neveiksmes risku. Pirmkārt, nodokļu pareiza nomaksa patērē laiku, jo ir jāiemācās, kuri izdevumi tiek aplikti, kā veikt grāmatvedības ierakstus, kā aprēķināt nodokļa apjomu, nemaz nerunājot par faktisko laiku, kas tiek patērēts grāmatvedības darbībām un atskaišu iesniegšanai. Šis laiks tiek atņemts pamatdarbības veikšanai, piemēram, produkta attīstībai un klientu meklēšanai.

Otrkārt, gadījumos, kad nodokļu sistēma ir komplicēta un uzņēmējs to ļoti nepārzina, var tikt pieņemti nepareizi lēmumi, kas var izrādīties “liktenīgi” jaunajam uzņēmumam. Ir ļoti zināms, ka nodokļi ietekmē uzņēmuma izmaksas. Piemēram, uzņēmumam, kas nopērk datoru par 1000 latiem, izmaksas faktiski neizmainās par tādu pašu summu. Jāņem vērā, ka šāds pirkums samazina uzņēmumu ienākuma nodokļa un pievienotās vērtības nodokļa maksājumus. No otras puses, personas pieņemšana darbā nozīmē, ka jāmaksā iedzīvotāju ienākuma nodoklis un sociālās apdrošināšanas iemaksas, bet jāmaksā mazāks uzņēmumu ienākuma nodoklis. Ja uzņēmējs šīs sakarības nezina, rodas risks, ka tiks pieņemti lēmumi, kas palielinās izdevumus, un uzņēmumam var rasties maksāspējas problēmas.

Pieņēmumu, ka Latvijas nodokļu normas ir diezgan sarežģītas nespēģālistiem un uzņēmējiem, atbalsta empīriskie dati. ONVNPS pētījuma mērķiem Uzņēmējdarbības globālā monitoringa ietvaros 2006.gadā dažādām iedzīvotāju grupām tika uzdots jautājums, vai respondents uzskata, ka pārzina Latvijas nodokļu sistēmu (tai skaitā nodokļu likmes un nodokļu deklarēšanas procedūras). Iegūtie rezultāti rāda: uzņēmēji kopumā uzskata, ka labāk pārzina nodokļu sistēmu, salīdzinot ar tiem, kas nav uzņēmēji (attiecīgi 62% un 30%). Tomēr apmēram viena trešdaļa uzņēmēju uzskata, ka viņiem ir sliktas zināšanas par nodokļu sistēmu. Jānorāda, ka topošie uzņēmēji ir ievērojami mazāk pārliecināti savās zināšanās par nodokļu sistēmu (49% topošo uzņēmēju uzskatīja, ka viņi

labi pārziņa Latvijas nodokļu sistēmu). Uzņēmējdarbības globālā monitoringa aptaujas dati rāda, ka paši uzņēmēji uzskata, ka zināšanu trūkums par nodokļu sistēmu ir nopietns iemesls, kāpēc cilvēki neuzsāk uzņēmējdarbību: 46% uzņēmēju uzskata, ka tas ir ļoti svarīgs, un vēl 26% – ka diezgan svarīgs faktors, kādēļ cilvēki neveido savus uzņēmumus. Svarīgi atzīmēt, ka uzņēmēji, it īpaši topošie, ievērojami vairāk tic tam, ka zināšanu trūkums par nodokļu sistēmu ir nopietns šķērslis uzņēmējdarbībai, salīdzinot ar ne-uzņēmējiem. 55% topošo uzņēmēju uzskata, ka zināšanu trūkums ir ļoti svarīgs šķērslis. Rodas jautājums: ja uzņēmēji ir tik labi informēti par to, cik svarīgi ir būt labi informētiem par nodokļu sistēmu, kāpēc viņi to neapgūst. Tomēr pētījuma darba grupa uzskata: lai iemācītos visas nodokļu sistēmas nianšes, ir nepieciešams daudz laika. Vēl vairāk, aptauju rezultāti rāda, ka uzņēmēji bieži vien ir nepamatoti optimistiski par savām zināšanām par nodokļu sistēmu. Lai pārlicinātos par topošo uzņēmēju patiesajām zināšanām, salīdzinot ar viņu subjektīvo zināšanu novērtējumu, nepieciešamie dati tika iegūti Uzņēmējdarbības dinamikas panelpētījuma (*Panel Study of Entrepreneurial Dynamics, PSED-Nascent*) ietvaros.

ONVNPS pētījuma darba grupa centās atrast apstiprinājumu viedoklim, ka topošajiem uzņēmējiem nav skaidra priekšstata par to, kā nodokļu sistēma (īpaši – uzņēmumu ienākuma nodoklis un pievienotās vērtības nodoklis) ietekmē izdevumus, kas saistīti ar uzņēmuma darbību. Topošajiem uzņēmējiem tika uzdoti jautājumi, kas tika izveidoti ar mērķi pārbaudīt viņu vispārējās zināšanas par to, kā maksājamā nodokļa apjomu ietekmē noteiktas saimnieciskās darbības. Tika apskatītas divas visbiežāk sastopamās darbības: (1) darbinieka pieņemšana darbā un (2) pamatlīdzekļu (datora) iegāde. Izmaksas, kas saistītas ar darbinieka pieņemšanu darbā, nav vienādas ar summu, ko saņem šis darbinieks. Darba devēja pienākums ir aprēķināt un maksāt iedzīvotāju ienākuma nodokli, kā arī darbinieka un darba devēja sociālās apdrošināšanas iemaksas. Darba devējam būtu jāzina, ka darbaspēka izmaksas samazina ar uzņēmumu ienākuma nodokli apliekamo objektu, tādējādi samazinot maksājamā nodokļa apjomu, un būtu jāzina arī to, ka darbaspēka izmaksas neattiecas uz pievienotās vērtības nodokli, tāpēc šī nodokļa apjoms nemainīsies. Tādējādi jauna darbinieka pieņemšanas patiesās izmaksas var tikt noteiktas tikai pēc tam, kad tiek ņemtas vērā arī saistīto nodokļu maksājumu izmaiņas. Šajā kontekstā topošajiem uzņēmējiem tika uzdots jautājums par to, kā, piemēram, mainīsies (palielināsies, samazināsies vai nemainīsies) uzņēmumu ienākuma nodokļa apjoms, ja darbā tiks pieņemts jauns darbinieks.

Vēl viens samērā ikdienišķs uzņēmēja lēmums ir pamatlīdzekļu iegāde. Lai novērtētu šādas darbības patiesās izmaksas, uzņēmējam jāņem vērā izmaiņas maksājamos nodokļos. Pamatlīdzekļa iegāde palielina uzņēmēja izmaksas. Tomēr nodokļu sistēma paredz, ka pamatlīdzekļi nevar tikt norakstīti nekavējoties, bet gan pēc zināma laika posma, kurā aprēķina un noraksta amortizācijas maksājumus. Aptaujas ietvaros tika pārbaudīts, vai topošajiem uzņēmējiem ir zināms šis fakts. Zināšanām par pievienotās vērtības nodokli aptaujā tika pievērsta salīdzinoši mazāka uzmanība, jo mazie uzņēmēji maksā PVN tikai tad, ja to apgrozījums pēdējo 12 mēnešu laikā ir pārsniedzis 10 000 latus. ONVNPS pētījuma darba grupas izstrādātā mērījuma (testa) rezultāti ir apkopoti 4. tabulā. Tabulā ir parādīts, cik daudz topošo uzņēmēju ir snieguši pareizu atbildi uz rindā doto jautājumu, piemēram, 2. rinda rāda pareizo atbildi uz vienu konkrētu jautājumu, vai pareizi atbildējuši uz vairākiem kopā saistītiem jautājumiem, piemēram, 1. rinda rāda, cik daudz topošo uzņēmēju ir pareizi atbildējuši uz visiem sešiem aptaujā iekļautajiem jautājumiem par uzņēmumu ienākuma nodokli un pievienotās vērtības nodokli. Dati rāda, ka lielākajai daļai topošo uzņēmēju ir ļoti maz zināšanu par to, kā viņu lēmumi ietekmē sagaidāmos nodokļu maksājumus. Aptuveni 1% aptaujāto topošo uzņēmēju pareizi atbildēja uz visiem jautājumiem.

**4. tabula. Topošo uzņēmēju zināšanu par nodokļu sistēmu testa rezultāti**

Rindas Nr.	Jautājuma saturs	Topošo uzņēmēju īpatsvars (%), kas pareizi atbildēja uz rindā nosauktajiem aptaujas jautājumiem
[1]	Zināšanas par nodokļu sistēmu (6 jautājumi)	1,1%
[2]	Zināšanas par darbinieka pieņemšanas efektu uz uzņēmumu ienākuma nodokli	10,7%
[3]	Zināšanas par pamatlīdzekļu iegādes kopējo efektu uz uzņēmumu ienākuma nodokli	38,1%
[4]	Zināšanas par amortizācijas jēdzienu	7,5%
[5]	Zināšanas par uzņēmumu ienākuma nodokli ([2]+[3]+[4] rindās)	1,1%
[6]	Zināšanas par darbinieka pieņemšanas efektu uz pievienotās vērtības nodokli	34,5%

Avots: ONVNPS pētījuma darba grupas izstrādāto jautājumu dati, kas iegūti Uzņēmējdarbības dinamikas panelpētījuma (*Panel Study of Entrepreneurial Dynamics, PSED-Nascent*) ietvaros.

Dati rāda, ka, kopumā runājot, topošajiem uzņēmējiem ir ļoti vājš priekšstats par to, kā tiek piemērots uzņēmumu ienākuma nodoklis. Tikai apmēram 11% no visiem izprot, ka darbinieka pieņemšana palielina uzņēmuma izmaksas, un tādējādi samazina maksājamo uzņēmumu ienākuma nodokli. Tomēr ir iespējams, ka respondenti šo jautājumu ir nepareizi interpretējuši un saistīja darbinieku pieņemšanu ar uzņēmuma ienākumu palielināšanos (neskatoties uz to, ka tas nebija norādīts uzdevuma nosacījumos). Tikai 38% izprot, ka datora iegāde samazina maksājamo uzņēmumu ienākuma nodokli. Vēl jo vairāk – no tiem, kas atbildēja pareizi uz šo jautājumu, tikai apmēram piektdaļa saprata, ka izdevumi pamatlīdzekļu iegādei jānoraksta pakāpeniski, t.i., ņemot vērā amortizāciju. Zināšanas par darbinieka pieņemšanas ietekmi uz maksājamo pievienotās vērtības nodokli, proti, ka tas neatstāj nekādu iespaidu, arī bija diezgan vājas – 34,5% no visiem topošajiem uzņēmējiem atbildēja pareizi uz attiecīgo jautājumu. Runājot par citiem datiem, 64% no topošajiem uzņēmējiem atbildēja pareizi, ka jauna darbinieka pieņemšana paaugstinās maksājamo sociālās apdrošināšanas iemaksu summu, 12% uzskatīja, ka jauna darbinieka pieņemšana darbā neietekmēs maksājāmās sociālās apdrošināšanas iemaksas, bet 3% uzskatīja, ka iemaksu summa samazināsies. Interesanti, ka topošo uzņēmēju nodokļu sistēmas zināšanu subjektīvais pašnovērtējums bija optimistisks. 52% no visiem topošajiem uzņēmējiem uzskatīja, ka viņu zināšanas par PVN ir „diezgan labas” vai „ļoti labas”, un 51% topošo uzņēmēju uzskatīja, ka viņu zināšanas par uzņēmuma ienākuma nodokli ir „diezgan labas” vai „ļoti labas”.

Tātad, apkopojot aptaujas rezultātus, var teikt, ka topošajiem uzņēmējiem ir samērā vājas zināšanas par to, kā darbojas nodokļu sistēma (PVN un uzņēmumu ienākuma nodoklis), kaut arī daudzi no viņiem uzskata, ka labi pārzina nodokļu sistēmu. Galvenais secinājums ir tas, ka savas uzņēmējdarbības uzsākšanas laikā daudzi no šiem uzņēmējiem var nebūt pietiekoši labi informēti par visām finansiālajām sekām, kas saistītas ar viņu lēmumiem. Piemēram, viņi varētu nopirkt dārgu aparāturu, balstoties uz maldīgu priekšstatu, ka visi izdevumi var tikt nekavējoties norakstīti. Citi varētu izvairīties no šādiem pirkumiem, jo nezina, ka tie samazina maksājamo uzņēmumu ienākuma nodokli. Kopumā ir samērā daudz faktu, kas apliecina, ka nodokļu sistēma traucē jaunas uzņēmējdarbības uzsākšanai, jo (1) ir nepieciešams vērā ņemams laiks, lai ievērotu visas nepieciešamās procedūras, (2) bez precīzām zināšanām par nodokļu sistēmu uzņēmēji pieņem neatbilstošus lēmumus attiecībā uz savu uzņēmējdarbību.

Jāuzsver, ka pētījuma ietvaros uzdotie jautājumi pārbaudīja topošo uzņēmēju izpratni nevis par šaurām, ar grāmatvedības uzskaiti saistītām detaļām, bet gan par to, vai respondenti pazīst un izprot būtiskākos uzskaites un nodokļu maksāšanas pamatprincipus. Zināšanas par tādiem jēdzieniem kā pamatlīdzekļu amortizācija nepieciešamas jebkuram uzņēmējam, lai varētu pieņemt adekvātus lēmumus, un tas noteikti nav šauri specializēts jautājums. Tādi paši apsvērumi attiecas arī uz vadītāju zināšanām par to, kā dažādi nodokļi ietekmē uzņēmuma izmaksas un peļņu. Jauns uzņēmums var sekmīgi turpināt darbību tikai tad, ja tā vadītājam ir izpratne par pētījumā aplūkotojumiem jautājumiem, jo tikai tādā veidā var tikt nodrošināta pareizu lēmumu pieņemšana. Jāatzīmē, ka to, ka uzņēmējiem (vadītājiem) ir nepieciešamas zināšanas par uzņēmuma finansēm un grāmatvedības uzskaiti, pierāda fakts, ka jebkura mācību programma, kurā tiek sagatavoti un apmācīti topošie uzņēmēji un biznesa vadītāji, iekļauj arī grāmatvedības kursus, tātad jautājums par to, vai uzņēmējiem ir nepieciešamas vispārīgas grāmatvedības zināšanas, netiek apšaubīts. Šie secinājumi saskan ar dziļo interviju rezultātiem, kas rāda, ka mazo uzņēmēju zināšanas un izpratne par nodokļu administrēšanu pieaug līdz ar viņu pieredzi. Tāpēc uzņēmējdarbības veicināšanai ir svarīgi, lai mazajiem uzņēmējiem, kuru saimnieciskās darbības apjoms ir salīdzinoši neliels, un topošajiem uzņēmējiem būtu iespēja vismaz iesākumā piemērot atvieglotu nodokļu administrēšanas kārtību. Tā rezultātā ONVNPS darba grupa ir izstrādājusi ieteikumus, kas paredz fiksēta nodokļa ieviešanu mazajai uzņēmējdarbībai pirmajos divos saimnieciskās darbības uzsākšanas gados.

Jāatzīmē, ka topošie uzņēmēji, kuru aptaujas dati tika aplūkoti šajā nodaļā, var reģistrēties kā saimnieciskās darbības veicēji vai dibināt sabiedrību ar ierobežotu atbildību. Te jānorāda, ka fiksētais nodoklis ir piemērojams tikai saimnieciskās darbības veicējiem, taču juridisku apstākļu dēļ nav piemērojams topošām mazām SIA. Tomēr ir iespējams, ka fiksēta nodokļa ieviešana varētu mudināt personu reģistrēties par pašnodarbināto, nevis dibināt SIA, ko šobrīd mazie uzņēmēji mēdz darīt tikai tāpēc, lai viņu ienākumi tiktu aplikti par mazākiem nodokļiem. Šobrīd daudzas pēc būtības pašnodarbinātas personas (t.i., personas, kas ienākumus gūst no sava darba) dibina SIA un maksā uzņēmumu ienākuma nodokli. Aprēķini rāda, ka samērā bieži nodokļu slogs ir mazāks, ja pašnodarbinātais darbojas kā SIA, bet retāk – ja viņš darbojas kā saimnieciskās darbības veicējs. Situācija var būtiski izmainīties 2008. gadā, ja stāsies spēkā paredzētie grozījumi likumā Par iedzīvotāju ienākuma nodokli, kuri paredz noteikt šīm personām iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmi 15%, un vienlaicīgi netiks ierobežotas pašnodarbināto personu tiesības uz neapliekamo minimumu.

Fiksētā nodokļa kā nodokļu sistēmas alternatīvas ieviešanas plašāks izvērtējums ir dots pētījuma pārskata 10. nodaļā. Fiksētais nodoklis mazajiem uzņēmējiem pastāv arī citās Eiropas Savienības dalībvalstīs, un Latvijas politikas plānošanas dokumentos tas ir norādīts kā viens no uzņēmējdarbības veicināšanas instrumentiem. Neskatoties uz darba grupas piedāvājumu ieviest fiksēto nodokli tikai pirmajiem diviem gadiem kopš saimnieciskās darbības uzsākšanas, ir iespējams, ka noteiktu grupu saimnieciskās darbības veicējiem (vecāka gadagājuma, personām ar zemāku izglītību) būtu izdevīgi, ja atvieglota nodokļu administrēšanas kārtība būtu pieejama bez laika ierobežojuma, jo viņiem ir grūtības izprast, kādi dokumenti viņam ir nepieciešami un kā tie ir iegrāmājami.



## V LATVIJAS DARBA NODOKĻU SISTĒMAS VĒRTĒJUMS

Šīs nodaļas mērķis ir raksturot šobrīd spēkā esošo darba nodokļu (ar to saprotot iedzīvotāju ienākuma nodokļa un valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu) sistēmu, ieskaitot nodokļa atvieglojumus noteiktām sabiedrības mērķa grupām, izpētīt dažādu sociālo grupu priekšstatus par Latvijas darba nodokļu sistēmu un ar mikro-simulācijas modeļa palīdzību ilustrēt, kā noteiktas izmaiņas nodokļu sistēmā ietekmētu dažādu iedzīvotāju grupu labklājību un motivāciju iesaistīties darba tirgū. Mikro-simulācijas tika veiktas tām nodokļu sistēmas izmaiņām, kas visbiežāk ir apspriestas Latvijas publiskajā telpā un politiskajā dienaskārtībā. Tēmas izklāstam ir izmantota ne tikai ONVNPS pētījumā vāktā informācija, bet arī citos pētījumos iegūtie dati.

### 5.1. Darba nodokļus regulējošie normatīvie akti

Apskatot datus par iedzīvotāju ienākuma nodokļa un sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu ieņēmumiem, iesākumā ir nepieciešams raksturot būtiskākos normatīvos aspektus, kuru izmaiņas laika gaitā atspoguļosies analizētajos datos. Iedzīvotāju ienākuma nodokļa aprēķināšanas un iekasēšanas kārtību nosaka likums Par iedzīvotāju ienākuma nodokli, un sociālās apdrošināšanas iemaksu apmēru regulē likums Par valsts sociālo apdrošināšanu. Kādas darba ņēmēju daļas ienākuma izmaiņas ietekmē minimālās darba algas līmenis valstī, kura paaugstināšana pēdējos gados tiek regulāri īstenota un apspriesta publiskajā telpā.

Ar iedzīvotāju ienākuma nodokli apliek fizisko personu gūtos ienākumus, un tas sastāv no (likuma Par iedzīvotāju ienākuma nodokli 1. pants, Latvijas Republikas Saeima 1993):

- (1) algas nodokļa, ko par darbinieka gūtajiem ienākumiem aprēķina un maksā darba devējs;
- (2) patentmaksas, kas ir pašvaldību noteikts avansa maksājums par atsevišķu saimnieciskās darbības veidu veikšanu;
- (3) nodokļa ienākumiem no saimnieciskās darbības, ja tie nav uzņēmumu ienākuma nodokļa objekts, un nodokļa no citiem ienākuma avotiem.

Saskaņā ar likumu Par iedzīvotāju ienākuma nodokli darba ņēmēju un saimnieciskās darbības veicēju, kas nav uzņēmumu ienākuma nodokļa objekts, ienākumi tiek aplikti ar iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmi, kas ir 25 procenti (15. pants), izņemot neapliekamos ienākumus, kuri sastāv no (a) neapliekamā minimuma (likuma 12.pants); (b) likuma 13. pantā noteiktiem atvieglojumiem (par apgādībā esošām personām, piemēram, nepilngadīgu bērnu u.c. ģimenes locekļiem likumā noteiktos gadījumos) un (c) 10. pantā noteiktiem attaisnotiem izdevumiem, ko iespējams piemērot tad, ja attiecīgais darbinieks vai saimnieciskās darbības veicējs sakārto dokumentus, kas apstiprina izdevumus par taksācijas periodu (kalendāro gadu), un iesniedz gada ienākumu deklarāciju Valsts ieņēmumu dienestā pārmaksātā nodokļa atgūšanai. Likuma 13. pants nosaka arī papildu atvieglojumus personām, kas pieder pie riska grupām (piemēram, invalīdiem u.c.). Papildus minētajiem nosacījumiem likuma Par iedzīvotāju ienākuma nodokli 11. pantā ir noteikta no saimnieciskās darbības gūtā apliekamā ienākuma noteikšanas kārtība. Ienākums no saimnieciskās darbības tiek aprēķināts, atņemot no personas ieņēmumiem ar to gūšanu saistītos izdevumus. Abus parametrus regulē 11.pants, kā arī 2006. gada nogalē pieņemto likuma grozījumu rezultātā ieviestais 11.<sup>5</sup> pants (Latvijas Republikas Saeima 2006c).

Kad tiek vērtēts nodokļu slogs, it īpaši zemu atalgotiem darbiniekiem, parasti tiek minēti trīs būtiskākie atskaites punkti. Tie ir: minimālā alga, ar iedzīvotāju ienākuma nodokli neapliekamais minimums un atvieglojumi par apgādībā esošām personām. 5. tabula attēlo visu trīs minēto rādītāju izmaiņas laika posmā no 2002. līdz 2007. gadam. Dati rāda, ka visstraujākās izmaiņas ir notikušas pēdējo gadu laikā, t.i., brīdī, kad notika pētījuma īstenošana. Lai gan dažas izmaiņas bija iespējams novērtēt pētījuma ietvaros, pilna nodokļu ieņēmumu un nodokļu sloga statistika, kas raksturotu izmaiņu efektus, pētījuma noslēguma pārskata sagatavošanas brīdī vēl nebija pieejama. Jāatzīmē, ka grozījumi, kas stājās spēkā ar 2007. gada 1. janvāri, tādā apmērā, kādā tie ir pieņemti, sākotnēji nebija paredzēti. Šobrīd tie atbilst tiem rādītājiem, kādus tika plānots sasniegt 2008. gada sākumā. Sākotnēji tika noteikts, ka minimālā alga ar 2007. gada 1. janvāri būs aptuveni 106 lati (Latvijas Republikas Labklājības ministrija 2003a), neapliekamais minimums – 40 lati un atvieglojumi par apgādībā esošām personām – 23 lati. Atbilstoši prognozēm 2008. gadā minimālajai algai būtu jābūt 116 latiem, neapliekamajam minimumam – 50 latiem un atvieglojumiem par apgādībā esošām personām – 35 latiem. Kā rāda 5. tabula, šie parametri ir sasniegti jau 2007. gadā.

### 5. tabula. Minimālās bruto algas, neapliekamā minimuma un atvieglojumu par apgādībā esošu personu apmēri 2002. – 2007. gadā

Latos (mēnesī):	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Minimālā bruto alga	60	70	80	80	90	120
Neapliekamais minimums	21	21	21	26	32	50
IIN atvieglojums par apgādībā esošu personu (par katru personu)	10,50	10,50	10,50	18	22	35

Avots: LR Ministru kabineta noteikumi Nr.215 (29.05.2002.), Nr.580 (27.12.2002.), Nr.535 (23.09.2003.), Nr. 481 (28.06.2005.), Nr.548 (27.06.2006.), Nr.790 (25.10.2005.), Nr.858 (17.10.2006.), Nr.918 (06.11.2006.).

Neapliekamais minimums un atvieglojumi par apgādībā esošām personām ir paaugstināti tāpēc, ka pēdējo divu gadu laikā Latvijas valdība ir pievērsusi uzmanību atsevišķu nodokļu atvieglojumu veidu attīstīšanai, lai samazinātu nodokļu slogu iedzīvotājiem ar zemiem ienākumiem. Šim nolūkam 2004. gadā Finanšu ministrija sagatavoja informatīvo ziņojumu „Par iedzīvotāju ienākuma nodokļa neapliekamā minimuma un nodokļa atvieglojumu par apgādībā esošām personām optimizēšanas iespējām” un Ministru kabinets pieņēma konceptuālu lēmumu par neapliekamā minimuma un iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumu par apgādībā esošām personām pakāpenisku paaugstināšanu līdz 2010. gadam, kas kopumā bija samērā piesardzīgs, cenšoties novērst pieaugošo slogu (ienākumu samazinājumu) valsts budžetam. Kā rāda iepriekš minētie dati, 2006. gada nogalē pieņemtie lēmumi apsteidz sākotnējās prognozes. Tomēr, kā rāda iedzīvotāju grupu viedokļu izpētes rezultāti, arī šobrīd pieņemtie lēmumi var tikt uzskatīti par piesardzīgiem.

Finanšu ministrijas sagatavotajā informatīvajā ziņojumā teikts, ka neapliekamā minimuma izmaiņas visvairāk izjūt zemu atalgotie strādājošie, tomēr nodokļu atvieglojumus par apgādībā esošām personām arī var uzskatīt par mērķtiecīgu nodokļu sloga samazināšanas un ienākumu palielināšanas instrumentu. Ja strādājošo ģimenes locekļu ienākumi ir jādala uz lielāku ģimenes locekļu skaitu, ienākums uz vienu cilvēku ievērojami samazinās, palielinoties cilvēku skaitam. Kaut arī ģimenes dzīvesvietas izmaksas no personu skaita mājsaimniecībā ir atkarīgas tikai daļēji (piemēram, elektrības un ūdens patēriņš pieaug, taču īre ir atkarīga no telpas platības un tās vērtības noteiktā apdzīvotā teritorijā, nevis cilvēku skaita), šeit iegūtais ietaupījums neatsver citus ar nākamo apgādājamo personu saistītos izdevumus. Tas nozīmē, ka ģimene ar vairākām apgādājamām personām ienākumu ziņā atrodas mazāk izdevīgā situācijā nekā cita mājsaimniecība ar līdzīgu strādājošo ienākumu

kopsummu, bet mazāku apgādājamo personu skaitu. Tādējādi nodokļa atvieglojums par katru apgādībā esošu personu ir uzskatāms par mērķtiecīgu nodokļu sloga atvieglojuma instrumentu.

Neapliekamā minimuma un nodokļu atvieglojumu par apgādībā esošām personām vienlaicīga paaugstināšana ir jāsasalāgo ar iespējamo minimālo strādājošās personas mēneša algu. Tas tāpēc, ka vienam strādājošajam, kura mēneša bruto ienākums ir minimālās mēneša algas apmērā, atsevišķās situācijās nebūtu iespējams pilnā mērā izmantot nodokļa atvieglojumu par apgādībā esošām personām un neapliekamo minimumu, ja pēdējie tiktu paaugstināti būtiski, ievērojami lēnāk pieaugot minimālajai mēneša darba algai (Latvijas Republikas Finanšu ministrija [FM] 2004: 6). Faktiski tas nozīmē, ka, kaut arī varētu ieteikt strauju atvieglojumu par apgādībā esošām personām paaugstinājumu, atvieglojumu kopsummai nebūtu jāpārsniedz minimālo mēneša darba algu pēc sociālās apdrošināšanas iemaksu veikšanas. Teorētiski šo principu atsevišķos gadījumos bija grūti ievērot jau 2005. gadā. Piemēram, gadījumā, ja viens strādājošais ar trim apgādībā esošām personām saņemtu minimālo darba algu (sk. atbilstošos rādītājus 5. tabulā), izpildoties pārējiem dotajiem nosacījumiem, atvieglojumu kopsumma būtu  $26$  (neapliekamais minimums) +  $18 + 18 + 18$  (atvieglojums par apgādībā esošu personu) =  $80$  lati, taču personas ienākums pēc darba ņēmēja valsts sociālās apdrošināšanas iemaksu veikšanas būtu aptuveni  $73$  lati. 2007. gadā tādas pašas grūtības rastos tad, ja persona, kas saņemtu minimālo algu, apgādātu divas personas. Tātad, novērtējot iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumus un neapliekamo minimumu, ir jāņem vērā to šobrīd ierobežotās izmantošanas iespējas mērķa grupā, kuras labklājības uzlabošanai tās ir paredzētas pirmām kārtām. Brīdinot par novēroto risku, Finanšu ministrija norāda, ka atteikties no neapliekamā minimuma nav ieteicams, jo tad tas negatīvi ietekmētu citas zemu ienākumu iedzīvotāju grupas (FM 2004).

Finanšu ministrijas sagatavotajā informatīvajā ziņojumā ir norādīts, ka iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumi par apgādībā esošajām nepilngadīgajām personām pēc būtības ir valsts netiešās dotācijas ģimeņu ar bērniem atbalstam. Tātad tas ir jāvērtē vienlaikus ar ģimenes valsts pabalsta apmēru un tā paaugstināšanas plānu. No sociāli psiholoģiskā viedokļa, nodokļa atvieglojumiem strādājošām personām par apgādībā esošām personām un ģimenes valsts pabalstiem par bērniem neatkarīgi no nodarbinātības statusa ir atšķirīgs efekts uz motivāciju strādāt algotu darbu, vismaz zemu apmaksāto profesiju gadījumos. Vienlaikus jāatzīmē, ka nodokļu maksātājam ir paredzēts atvieglojums arī par nestrādājošu laulāto kā apgādībā esošu personu. Gadījumā, ja atvieglojums būtu dāsns, tas varētu atturēt strādājošās personas laulāto iesaistīties darba tirgū, tomēr, izvērtējot reālos rādītājus, nav pamata apgalvot, ka Latvijā atvieglojumiem par apgādībā esošām personām būtu šāds blakus efekts.

Papildus neapliekamajam minimumam un atvieglojumiem par apgādībā esošām personām likums Par iedzīvotāju ienākuma nodokli paredz virkni attaisnoto izdevumu (10. pants). Būtiskākie attaisnotie izdevumi ir:

- (1) nomaksātās sociālās apdrošināšanas iemaksas (algotajiem darbiniekiem – darba ņēmēju daļa);
- (2) izdevumi par izglītību un ārstnieciskajiem pakalpojumiem, kuru sastāvu un normas īpaši regulē Ministru kabineta noteikumi;
- (3) ziedojumi un dāvinājumi sabiedriskā labuma organizācijām, bet tās nedrīkst pārsniegt 20% no apliekamā ienākuma;
- (4) privātajos pensiju fondos izdarītās iemaksas un dzīvības apdrošināšanas prēmiju maksājumi, kuru kopsumma nepārsniedz 10% no personas gada apliekamā ienākuma (bruto darba samaksas).

Kopš 1993. gada, kad tika pieņemts likums Par iedzīvotāju ienākuma nodokli, tā 10. pantā minēto attaisnoto izdevumu saraksts ir papildināts un atvieglojumu izmantošanas nosacījumi mazliet mainīti. Piemēram, iespēja iekļaut attaisnotajos izdevumos apdrošināšanas prēmiju maksājumus, kas atbilstoši dzīvības apdrošināšanas līgumam izdarīti apdrošināšanas sabiedrībai, ir paredzēta ar grozījumiem, kas pieņemti 2001. gada nogalē (Latvijas Republikas Saeima 2001b). Tāpat attaisnotajos izdevumos par izglītību un ārstnieciskajiem pakalpojumiem ietvertu izdevumu maksimālais apmērs un piemērošanas nosacījumi ir grozīti. Šobrīd izdevumu maksimālo apmēru nosaka Ministru kabineta noteikumi Nr.336 (Latvijas Republikas Ministru kabinets [MK] 2001c). Attiecīgo attaisnoto izdevumu kopsumma maksātājam un viņa ģimenes locekļiem taksācijas gadā nepārsniedz 150 latu katram, t.i., nodokļu maksātājs var ietvert savus izdevumus par maksimālo apmēru un kāda ģimenes locekļa izdevumus par tādu pašu apmēru. Šis nosacījums neattiecas uz izdevumiem par plānotajām operācijām un zobārstniecības pakalpojumiem, ieskaitot protezēšanu. Rūpējoties par zemu atalgoto strādājošo iespējām, samazinot apliekamo ienākumu ar attaisnoto izdevumu palīdzību, Ministru kabineta noteikumi šobrīd paredz iespējas daļu attaisnoto izdevumu pārnest uz ģimenes locekļiem, kas arī ir nodokļu maksātāji. Šim nolūkam 2003. gada 4. martā tika grozīti Ministru kabineta noteikumi. Šobrīd tie paredz: ja pēc citu nodokļa maksātājam likumā paredzēto summu atskaitīšanas attaisnotie izdevumi par pašu nodokļu maksātāju vai viņa ģimenes locekli, uz kuriem neattiecas maksimālās summas ierobežojumi (plānveida operācijas un zobārstniecības pakalpojumi), pārsniedz atlikušo apliekamā ienākuma apmēru, pārsnieguma summu var sadalīt starp maksātāja ģimenes locekļiem, kuriem ir tiesības uz attaisnotajiem izdevumiem par šo maksātāju (MK 2003d; 3. un 3.<sup>1</sup> punkts). Līdzīga, tomēr ne identiska iespēja pārnest pārsnieguma summu uz ģimenes locekļiem tika paredzēta arī pirms 2003. gada, Ministru kabineta noteikumos Nr.33, kas tika atcelta, 2001. gada 31. jūlijā pieņemot Ministru kabineta noteikumus Nr.336, t.i., īsu brīdi iespēja pārnest pārsnieguma summu uz ģimenes locekļiem nepastāvēja.

Iepriekšējie, 1995. gadā pieņemtie, MK noteikumi Nr.33 paredzēja, ka attaisnotajos izdevumos var iekļaut izdevumus par profesionālās sagatavotības līmeņa celšanu, kuru summa kalendārā gada laikā nodokļu maksātājam nepārsniedz 90 latu un līdzīgi katram ģimenes loceklim – 90 latu. Papildus tam nodokļu maksātājs var iekļaut attaisnotajos izdevumos tērīšus par ārstniecisko pakalpojumu izmantošanu. Ja tie bija paša nodokļu maksātāja izdevumi, tad attaisnotajos izdevumos ietveramā maksimālā summa bija 60 lati, bet par katru ģimenes locekli – 30 lati. Šie ierobežojumi tika attiecināti arī uz zobārstniecības pakalpojumiem, kas šobrīd jau tiek iekļauti attaisnotajos izdevumos pilnā apmērā. Tātad laika posmā no 1995. līdz 2001. gadam vienīgie izdevumi, ko varēja iekļaut attaisnotajos izdevumos pilnā apmērā, bija plānveida operācijas saskaņā ar medicīniskajām indikācijām, kuras nav iekļautas bāzes programmā (MK 1995; 1.2. un 6.1. punkti).

Saskaņā ar šobrīd spēkā esošo kārtību, ja izglītības un ārstnieciskie izdevumi, uz kuriem attiecas kopsummas ierobežojums, maksātājam vai viņa ģimenes loceklim pārsniedz katrai personai noteikto summu (150 lati), tad maksātājs izdevumu pārsnieguma daļu ir tiesīgs attiecināt uz nākamo piecu taksācijas gadu apliekamo ienākumu. Tomēr arī katrā nākamajā taksācijas gadā atskaitāmais kopējais attaisnoto izdevumu apmērs nedrīkst pārsniegt augstāk minētos ierobežojumus. Gadījumā, ja maksātājam izglītības un ārstnieciskie izdevumi, uz kuriem attiecas ierobežojumi, piecus gadus pēc kārtas pārsniedz šobrīd noteiktos 150 latus, viņam nerodas iespēja samazināt ar nodokli apliekamo ienākumu par visu izdevumu kopsummu, kas iztērēta, izmantojot izglītības un ārstnieciskos pakalpojumus. Tā, piemēram, ja nodokļu maksātāja bērns četrus gadus iegūst izglītību, par to maksājot 600 latus gadā, tad attaisnotajos izdevumos nav iespējams iekļaut visu minēto summu, bet gan tikai daļu: pirmajā gadā, iesniedzot gada ienākumu deklarāciju, attaisnotajos izdevumos var iekļaut 150 latu, pārējos 450 latus attiecinot

uz nākamajiem pieciem gadu, tomēr otrajā gadā attaisnotajiem izdevumiem klāt nāk attiecīgā gada izglītības iegūšanas maksa (nākamie 600 latī), kas kopā sastāda  $450 + 600 = 1050$  latus potenciālo attaisnoto izdevumu, taču to maksimālā summa gadā nemainās – tā ir 150 latī, kā arī pārējie normatīvie principi nemainās. Tātad izglītības izdevumu izmaksas uzkrājas, un atlikumu no pēdējās summas iekļaut attaisnotajos izdevumos vēl piecus gadus praktiski izdodas tikai tad, kad izglītības iegūšana ir pabeigta.

Maksas medicīnas pakalpojumu izmantošanas īpatsvars un izglītības iegūšanas izmaksas, uz kurām attiecas Ministru kabineta noteiktie ierobežojumi, ir būtiski pieaugušas kopš 2001. gada. Ņemot vērā, ka vēlākā laikā ar likuma Par iedzīvotāju ienākuma nodokli grozījumiem definētie attaisnotie izdevumi tika piesaistīti apliekamā ienākuma apmēram, iespējams, ka līdzīgus noteikumus varētu paredzēt arī attiecībā uz izglītības un medicīnas pakalpojumu izmantošanu. Tomēr ONVNPS pētījuma ietvaros aptaujātie eksperti noraida šādu piedāvājumu tāpēc, ka, pieņemot tādu lēmumu, zemu atalgotiem strādājošajiem tiktu liegta iespēja iekļaut attaisnotajos izdevumos savas vai savu bērnu izglītošanās un veselības profilakses izmaksas tādā pat apmērā kā vidēji vai augstu atalgotajiem strādājošajiem. Tas atbalstītu un veicinātu sociālo noslāņošanu: ierobežojot zemāk apmaksāto strādājošo iespējas uzlabot savu kvalifikāciju, tiktu bremsēta viņu iespēja uzlabot savu finansiālo labklājību, atrodot labākām prasmēm atbilstošu augstāk atalgotu darbu. No otras puses, var pieņemt, ja zemu apmaksāts strādājošais saņem arī „aplokšņu algu”, IIN attaisnoto izdevumu piesaiste pie apliekamā ienākuma lieluma varētu ieinteresēt legalizēt kādu ienākuma daļu. Taču arī tad šādu reakciju varētu sagaidīt tādā situācijā, ja strādājošais vēlētos saņemt daļu attaisnoto izdevumu. Ja attaisnoto izdevumu iegūšanas procedūra kopumā būtu samērā vienkārša, t.i., zemas administratīvās barjeras, tad varētu pētīt strādājošo motivāciju legalizēt neregistrētos ienākumus, lai saņemtu IIN nodokļa atvieglojumus un attaisnotos izdevumus. Cita iespēja, kā tuvināt attaisnoto izdevumu maksimālo apmēru šī brīža izdevumu līmenim, ir izglītības un medicīnas izdevumu maksimālās kopsummas paaugstināšana atbilstoši aktuālajai situācijai.

Tika pieminēts, ka uzmanība būtu jāpievērš arī iespējamām administratīvajām barjerām, kuras traucē iedzīvotājiem izmantot attaisnotos izdevumus. Strādājošiem iedzīvotājiem ir jāiegulda atšķirīgas pūles, lai saņemtu kādu no augstāk aplūkotajiem iedzīvotāju ienākuma nodokļa attaisnotajiem izdevumiem. Ieguldāmās pūles šeit un turpmāk tiek sauktas par administratīvajām barjerām, kurās ietilpst dokumentu sagatavošanas un iesniegšanas mehānismi un kopējais patērētais laiks, lai samazinātu ar IIN apliekamo ienākumu, ņemot vērā attaisnotos izdevumus. Viszemākās administratīvās barjeras ir tiem attaisnotajiem izdevumiem, kuri tiek iegūti brīdī, kad darba devējs no darbinieka bruto algas atvelk atbilstošos nodokļu maksājumus (Kamene 2005a: 43). Šajā gadījumā tiek ņemtas vērā darba ņēmēja sociālās apdrošināšanas iemaksas. Te var ietilpt arī darba devēja veiktie apdrošināšanas prēmiju maksājumi par dzīvības, veselības un negadījumu apdrošināšanu, privātajos pensiju fondos izdarītās iemaksas, kā arī var tikt ņemti vērā (ja darbinieks iesniedz attiecīgo polisi) darbinieka apdrošināšanas prēmiju maksājumi par dzīvības apdrošināšanu. Citi attaisnotie izdevumi ir atskaitāmi no iedzīvotāja gada ienākumiem, t.i., iesniedzot gada ienākumu deklarāciju, tātad te administratīvās barjeras ir augstākas, jo personai ar atbilstošiem dokumentiem, kas apstiprina viņas izdevumus, ir jādodas uz Valsts ieņēmumu dienestu un jāiesniedz gada ienākumu deklarācija.

Likums Par valsts sociālo apdrošināšanu nosaka valsts sociālās apdrošināšanas vispārīgos principus, kā arī regulē tās finansiālo un organizatorisko struktūru. Sociālās apdrošināšanas mērķis ir paredzēt pasākumus, ko organizē valsts, lai kompensētu personas vai tās apgādībā esošu personu ienākumu zudumu sociālā riska iestāšanās gadījumā. Sociālie riski ir: slimība, invaliditāte, maternitāte, bezdarbs,

vecums u.c. Sociālā apdrošināšana ir valsts sociālās drošības sistēmas sastāvdaļa. Lai iegūtu valsts rīcībai nepieciešamos resursus (kam veidoti speciālie budžeti), likums nosaka (a) obligāti un (b) brīvprātīgi sociāli apdrošināmo personu loku, kuras veic apdrošināšanas iemaksas, lai iegūtu tiesības saņemt likumā noteiktos sociālās apdrošināšanas pakalpojumus (5. pants). Obligāti apdrošināto personu īpatsvars ir vislielākais – sociālajai apdrošināšanai obligāti ir pakļauti visi darbaspējas vecumu (15 gadi) sasniegušie darba ņēmēji, pašnodarbinātie, ja faktiski ir veiktas sociālās apdrošināšanas iemaksas, kā arī šaurākas iedzīvotāju grupas, kuras atrodas valsts dienestā vai kuras attiecīgajā brīdī saņem sociālās apdrošināšanas pakalpojumus, izņemot valsts pensiju apdrošināšanu (5. pants).

Darba ņēmēji ir skaitliski vislielākā grupa, otra potenciāli lielākā grupa ir pašnodarbinātie. Vispārējos gadījumos darba ņēmēji ir sociāli apdrošināmi visos sociālās apdrošināšanas veidos, taču pastāv grupas, kas ir apdrošinātas nevis visos, bet tikai dažos sociālās apdrošināšanas veidos. Pārskats par sociālās apdrošināšanas likmju izmaiņām pēdējo gadu laikā divām lielākajām grupām – darba ņēmējiem un pašnodarbinātajiem – un to sadalījumu pa sociālās apdrošināšanas veidiem ir attēlots 6. tabulā. Kaut arī publiskā telpā reizēm izskan aicinājumi samazināt valsts sociālās apdrošināšanas iemaksu likmi, nav zināms, vai tuvākajā laikā valdība gatavojas pievērst uzmanību šim jautājumam.

**6. tabula. Sociālo apdrošināšanas iemaksu sadalījums darba ņēmējiem un pašnodarbinātajiem pa sociālās apdrošināšanas veidiem 1998. – 2006. gadā**

<i>Procentos:</i>	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Kopā darba ņēmējiem:</b>	<b>37,09</b>	<b>37,09</b>	<b>36,09</b>	<b>35,09</b>	<b>35,09</b>	<b>33,09</b>	<b>33,09</b>	<b>33,09</b>	<b>33,09</b>
<i>t.sk. maksātājs:</i>									
Darba ņēmējs	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Darba devējs	28,09	28,09	27,09	26,09	26,09	24,09	24,09	24,09	24,09
<i>t.sk. apdrošināšanas veids:</i>									
Pensija	27,37	27,91	27,10	26,93	27,10	25,59	25,51	25,26	24,79
Bezdarba gadījumam	3,10	2,34	2,45	2,20	1,90	1,94	1,89	1,80	1,86
Nelaiemes gadījumi darbā un arodslimības	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,25
Invaliditātes apdrošināšana	5,94	4,67	4,16	3,89	3,76	3,31	3,23	3,17	3,03
Maternitātes un slimības apdrošināšana	0,59	2,08	2,29	1,98	2,24	2,16	2,37	2,77	3,16
<b>Kopā pašnodarbinātajiem:</b>	<b>33,90</b>	<b>33,82</b>	<b>32,59</b>	<b>32,10</b>	<b>32,27</b>	<b>30,27</b>	<b>30,27</b>	<b>30,50</b>	<b>30,20</b>
<i>t.sk. apdrošināšanas veids:</i>									
Pensija	27,37	27,91	27,10	26,93	27,10	25,59	25,51	25,26	24,79
Invaliditātes apdrošināšana	5,94	4,67	4,16	3,89	3,76	3,31	3,23	3,17	3,03
Maternitātes un slimības apdrošināšana	0,59	1,24	1,33	1,28	1,41	1,37	1,53	2,07	2,38

Avots: LR Ministru kabineta noteikumi Nr.408 (09.12.1997.), Nr.462 (15.12.1998.), Nr.88 (07.03.2000.), Nr.452 (19.12.2000.), Nr.192 (15.05.2001.), Nr.489 (20.11.2001.), Nr.613 (27.12.2002.), Nr. 709 (16.12.2003.), Nr.733 (24.08.2004), Nr.1017 (14.12.2004.), Nr.968 (20.12.2005.).

Kā rāda 6. tabulas dati, pēdējo gadu laikā valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu (VSAOI) likmes darba ņēmēju un darba devēju daļa nav mainījusies. Darba ņēmēju VSAOI objekts ir visi algotā darbā aprēķinātie ienākumi (bruto alga), no kuriem jāietur iedzīvotāju ienākuma nodoklis, neatskaitot neapliekamo minimumu, nodokļu atvieglojumus un attaisnotos izdevumus, par kuriem nodokļu maksātājam ir tiesības samazināt apliekamo daļu (14.pants 1. daļa). Saskaņā ar likuma Par valsts sociālo apdrošināšanu 18. pantu obligāto iemaksu likme ir 33 procenti, no kuriem

9% maksā darba ņēmējs un 24% – darba devējs. Minētās iemaksas neietver darba negadījumu apdrošināšanas iemaksu likmi, kas ir 0,09% un kuru maksā darba devējs (to regulē likums Par obligāto sociālo apdrošināšanu pret nelaiemes gadījumiem darbā un arodslimībām). Darba devējs maksā VSAOI no saviem līdzekļiem, ko aprēķina, darba ņēmēja bruto ienākumus reizinot ar noteikto VSAOI darba devēju daļas likmi (sk. 6. tabulu).

Attiecībā uz sociālās apdrošināšanas iemaksu likmēm, publiskajā telpā bieži tiek diskutēts par darba devēju un darba ņēmēju veikto iemaksu pārmērīgo lielumu, un uzņēmējdarbības veicināšanai tiek ieteikts samazināt darba devēja iemaksu daļu. Tomēr eksperti norāda, ka Latvijā, salīdzinot ar tās kaimiņvalstīm, ir salīdzinoši augsta darba ņēmēja iemaksas daļa, un tāpēc, ja veic sociālo maksājumu likmju samazinājumu, tad to būtu lietderīgāk attiecināt uz darba ņēmēja daļu, lai panāktu reālās darba algas pieaugumu. Tai pat laikā jāatzīmē, ka iemaksu samazināšana negatīvi atsauksies uz valsts sociālo budžetu (likumā Par valsts sociālo apdrošināšanu minētos speciālos budžetus). Runājot par iemaksu likmju samazinājuma negatīvo iespaidu uz sociālo budžetu, atsevišķi eksperti norāda, ka līdzīgi kā dažās citās valstīs bezdarbnieku pabalstu varētu finansēt no vispārīgiem nodokļiem, nevis no sociālā budžeta.

Tā kā sociālo iemaksu likmju pazemināšanas ierosinājuma pamatā ir informācija, ka kopumā sociālajā budžetā šobrīd ieņēmumi ievērojami pārsniedz izdevumus, netiek ņemts vērā, ka (1) sociālās iemaksas budžetā katru mēnesi nonāk pakāpeniski, bet savu klientu savlaicīgai apkalpošanai VSAA ir nepieciešami apgrozāmie līdzekļi, un (2) lielākā iemaksu daļa tiek novirzīta pensiju speciālajam budžetam, kurš šobrīd izjūt mazāku slogu demogrāfiski labvēlīgākas situācijas rezultātā. Ir prognozēts, ka tuvākajos gados personu skaits, kas dodas pensijā, pieaugs, tāpēc samazināt iemaksu likmi būtu pārsteidzīgs lēmums.

Runājot par pašnodarbinātajiem, ar ko likumā Par valsts sociālo apdrošināšanu saprot fiziskas personas, kuras darbojas uz izdota patenta vai licences pamata, un individuālos komersantus, likuma 14. panta 2. daļa nosaka pašnodarbināto obligāto iemaksu objektu (ienākumus). Tie ir brīvi izraudzīti ienākumi no saimnieciskās darbības, kuru minimālo apmēru nosaka Ministru kabinets. Papildus tam 14. panta 5. daļa nosaka obligāto iemaksu objekta maksimālo apmēru visiem sociāli apdrošinātajiem, kuri veic iemaksas. Pārskats par abu rādītāju izmaiņām ir attēlots 7. tabulā. Obligāto iemaksu objekta minimālais apmērs pašnodarbinātajiem tiek noteikts proporcionāli mēnešu skaitam, kad persona taksācijas gadā bijusi pašnodarbinātā statusā.

#### **7. tabula. Valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu objekta minimālais apmērs pašnodarbinātajiem un maksimālais apmērs 1998. – 2006. gadā**

Latos (gadā):	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Minimālais apmērs (pašnodarbinātajiem)	504	540	540	480	480	540	1320	1320	1320
Maksimālais apmērs	12000	14000	15000	16000	17300	18400	19900	19900	20700

Avots: LR Ministru kabineta noteikumi Nr.464 (15.12.1998.), Nr.387 (15.11.1999.), Nr.193 (06.06.2000.), Nr.308 (05.09.2000.), Nr.403 (18.09.2001), Nr.375 (20.08.2002.), Nr.17 (06.01.2004.), Nr.1018 (14.12.2004.), Nr. 653 (30.08.2005.).

Šobrīd obligāto iemaksu objekta minimālais apmērs pašnodarbinātajiem katram nākamajam kalendārajam gadam tiek noteikts tādā apmērā, lai, veicot obligātās iemaksas ekonomiski aktīvajā mūža posmā, piešķirtās valsts vecuma pensijas apmērs, sasniedzot attiecīgo vecumu, nebūtu

mazāks kā likumā Par valsts pensijām noteiktais valsts vecuma pensijas minimālais apmērs (līdz 2004. gada 1. janvārim – 50% no noteiktās valsts vecuma pensijas minimālā apmēra). Pašnodarbinātā sagaidāmā pensijas apmēra pielīdzināšanas vismaz 100% no valsts vecuma pensijas minimālā apmēra rezultātā tika atbilstoši (bet ievērojami) paaugstināts iemaksu objekta minimālais apmērs pašnodarbinātajiem (sk. 7. tabulu). Pašnodarbināto dziļajās intervijās bieži tiek pieminēts VSAOI minimālais apmērs, kas 2004. – 2006. gadā bija 110 latu mēnesī. Kopš 2007. gada 1. janvāra VSAOI minimālais apmērs ir noteikts 1800 latu gadā jeb 150 latu mēnesī, bet maksimālais – 23800 latu gadā (Ministru kabinets 2006b).

Valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu objekta maksimālais apmērs ir uztverams kā nodokļu sloga samazinājums augstu ienākumu grupai, kurai tas ir mazāks arī citu iemeslu dēļ. Tas tāpēc, ka kopējā nodokļu slogā, ko veido tiešo un netiešo nodokļu sloga summa, redzams samazinājums, pieaugot iedzīvotāju ienākumiem. Samazinājums rodas tāpēc, ka patēriņa pieauguma līkne nav lineāra, t.i., tā nav taisne, kur vienlīdz lielā mērā un simetriski pieaug gan iedzīvotāju ienākumi, gan to izlietojums preču un pakalpojumu patēriņā. Iedzīvotāju patēriņš ir bezgalīgs, piemēram, iegādātās pārtikas kvantitāte ir ierobežota, arī mājokļa uzturēšanas izdevumi noteiktā brīdī vairs nepieaug tik strauji. Tā rezultātā patēriņa pieauguma līkne kļūst lēzenāka augstāku ienākumu grupās. Lai visām personu grupām neatkarīgi no ienākuma būtu vienāds nodokļu slogs, ir iespējami trīs risinājumi – progresīvais ienākuma nodoklis (tiešais nodoklis), ko lieto vairums veco Eiropas Savienības dalībvalstu, netiešo (patēriņa) nodokļu sloga diferencēšana vai abi minētie varianti kopā. Iespējamo nodokļu sloga izmaiņu novērtējums ir dots nākamajās pārskata nodaļās.

## 5.2. Darba nodokļu sistēmas efektivitātes vispārējais vērtējums

Saskaņā ar teorētisko apskatu, efektīva darba nodokļu (iedzīvotāju ienākuma nodokļa un valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu) sistēma aptver visus nodokļu maksātājus, nerada subjektīvus un objektīvus šķēršļus iekļauties formālajā ekonomikā. Kaut gan var šķist, ka būtiskākie nodokļu sistēmas novērtējumā ir objektīvie kritēriji, vai nodokļu sistēma ir taisnīga, efektīva un viegli administrējama, tomēr sabiedrības locekļu attieksmi pret valstī iedibināto sistēmu veido viņu ikdienas pieredzē un plašsaziņu līdzekļos atspoguļotajā informācijā balstītie priekšstati. Tie ietekmē noteiktu sociālo grupu uzvedību, proti, ONVNPS pētījuma gadījumā – nodokļu nomaksu un attieksmi pret izvairīšanos no tās. Latvijas darba nodokļu sloga starpvalstu salīdzinājums rāda, ka ir ieteicams atvieglot zemu atalgotos strādājošos, taču joprojām ir atklāts jautājums, kādi instrumenti nodrošinātu vēlamo rezultātu. Instrumentu novērtējumā būtisks ir Latvijas sabiedrības viedoklis un nodokļu ieņēmumu statistika, kas tiks apskatīta šajā pārskata nodaļā. Darba nodokļu ieņēmumu statistikas avots ir Valsts ieņēmumu dienests. Sabiedrības grupu viedoklis ir iegūts gan ONVNPS pētījuma, gan projekta „Darba algas un to ietekmējošie faktori” (DAIF) ietvaros.

Saskaņā ar Valsts kases elektroniskajā mājas lapā atrodamo informāciju, iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieņēmumu kopsumma 2002. gadā bija 317 763,5 tūkstoši (jeb 317,8 miljoni) latu, 2003. gadā bija 368 332,7 tūkstoši latu, 2004. gadā – 434 163,7 tūkstoši latu un 2005. gadā – 507 963,8 tūkstoši latu. Salīdzinot šos datus ar informāciju par ieturēto iedzīvotāju ienākuma nodokli no darba ņēmējiem saskaņā ar darba devēju ziņojumiem Valsts ieņēmumu dienestam, redzams, ka 2002. – 2005. gadā darba ņēmēju samaksātais IIN veidoja ~93% iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieņēmumu. Šajos aprēķinos ir ņemti vērā iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumi par apgādībā esošām personām, neapliekamais minimums un valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas kā attaisnotie izdevumi, taču vēl nav ņemti vērā citi attaisnotie izdevumi, kuru ieskaitīšanai ir jāiesniedz gada iedzīvotāju ienākuma deklarācija. Tomēr, pat ņemot vērā



attaisnoto izdevumu kopsummas no gada ienākuma deklarācijām, aptuveni 90% iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieņēmumu sastāda darba ņēmēju maksājumi. Ir citas iedzīvotāju grupas, kuru ienākumi tiek aplikti ar iedzīvotāju ienākuma nodokli. Tās ir: saimnieciskās darbības veicēji, slimības pabalsta un pensiju saņēmēji. Tātad dotie dati rāda, ka iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieņēmumus visbūtiskāk ietekmē lēmumi, kas attiecas uz darba ņēmējiem.

Saskaņā ar darba devēju ziņojumiem Valsts ieņēmumu dienestam 2002. gadā aprēķinātās valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas bija 527 445,8 tūkstoši latu, 2003. gadā – 571 479,1 tūkstoši, 2004. gadā – 662 710,8 tūkstoši un 2005. gadā – 782 329,4 tūkstoši latu. Salīdzinot ar Valsts kases datiem par valsts konsolidētā kopbudžeta ieņēmumiem, redzams, ka aprēķinātās iemaksas pārsniedz reālos valsts sociālās apdrošināšanas iemaksu ieņēmumus valsts budžetā. Tas tāpēc, ka eksistē VSAOI maksimālais apmērs un iemaksu likmju samazinājums noteiktām iedzīvotāju grupām.

Turpinājumā tiks apskatīti vidējie darba ņēmēju ienākumi latos 2002. – 2005. gadā, vidējās aprēķinātās valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas uz vienu darba ņēmēju (summējot darba devēja un darba ņēmēja daļu), pašnodarbināto vidējie ienākumi un aprēķinātās VSAOI uz vienu pašnodarbināto. Būtiskākie likumu un MK noteikumu grozījumi 2002. – 2005. gadā, kas atspoguļojas aprakstošajā statistikā, ir:

- minimālās algas pakāpeniska paaugstināšana,
- neapliekamā minimuma paaugstināšana ar 2005. gada 1. janvāri,
- sociālās apdrošināšanas iemaksu likmes samazinājums darba devējiem par 2%, sākot ar 2003. gadu,
- sociālās apdrošināšanas iemaksu objekta minimālā apmēra pašnodarbinātajiem paaugstināšana par vairāk kā 50%, sākot ar 2004. gadu.

Vidējā darba ņēmēju ienākumu statistika atbilst vidējai darba ņēmēja bruto darba samaksai gadā. Aplūkotajā periodā tika pakāpeniski paaugstināta minimālā darba alga valstī, kas atsaucas uz deklarētajiem ienākumiem. Vidējie ienākumi aplūkotajā laika periodā uz vienu darba ņēmēju ir pieauguši visos reģionos, un saskaņā ar darba devēju ziņojumiem 2005. gadā vidēji valstī viens darba ņēmējs saņēma 2547 latus gadā, Rīgas pilsētā – 2928 latus gadā, Pierīgas reģionā – 2356 latus, Vidzemē – 1950 latus, Kurzemē – 2248 latus, Zemgalē – 2036 latus un Latgalē – 1826 latus gadā. Jāuzsver, ka reģionu princips šeit ir veidots pēc darba devēja reģistrācijas adreses, nevis pēc darba ņēmēja deklarētās dzīves vietas, jo informācijas avots ir uzņēmums, nevis fiziska persona. Tātad Latgale ir Latvijas reģions, kurā ir vismazākie ienākumi uz vienu darba ņēmēju. Kurzemes reģionā pēc šī parametra ir otrie labākie rādītāji aiz Pierīgas, tomēr Kurzemē ienākumi ir nevienmērīgi, piemēram, Ventspils pilsētā vidējie ienākumi uz darba ņēmēju ir pat augstāki nekā Rīgā, bet Liepājas rajonā vidējie ienākumi uz vienu darba ņēmēju gadā ir otrie mazākie aiz Daugavpils rajona. Aprēķināto valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu pieaugums atbilst darba ņēmēju vidējo ienākumu pieaugumam. 2005. gadā vidēji valstī vienam darba ņēmējam aprēķinātās VSAOI bija 816 lati gadā.

Analizējot pašnodarbināto personu ienākumus, ir jāatceras, ka turpinājumā apskatītie dati ir starpība starp ieņēmumiem un izdevumiem saimnieciskajai darbībai personām, kas iesniedz Valsts ieņēmumu dienestā pašnodarbināto ziņojumus. Tātad minētie dati neaptver visus saimnieciskās darbības veicējus, bet tikai to daļu, kam ienākumi ir pietiekami augsti, lai reģistrētos arī par pašnodarbināto un veiktu sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas kaut vai to minimālajā apmērā. Saimnieciskās darbības

veicēju dziļās intervijas rāda, ka cilvēki parasti pievērš uzmanību tam, lai saimnieciskās darbības izdevumi būtu pēc iespējas lielāki, samazinot ar iedzīvotāju ienākuma nodokli apliekamo ienākuma daļu. Tā rezultātā pašnodarbināto vidējie ienākumi 2002. – 2005. gadā ir ievērojami mazāki par darba ņēmēju ienākumiem. Tā 2005. gadā vidēji valstī pašnodarbināto deklarētie ienākumi bija 598 latu gadā. Dabot datus statistiskajos reģionos atbilstoši personas deklarētajai dzīves vietai, redzams, ka visaugstākie ienākumi ir Rīgā – 840 latu 2005. gadā, Pierīgā – 600 latu gadā, Vidzemē – 515 latu gadā, Kurzemē – 512 latu gadā, Zemgalē – 503 latu gadā un Latgalē – 537 latu gadā. Atsevišķās apdzīvotajās vietās deklarēto ienākumu apmērs ir lielāks. Tā Jūrmalā vidēji viena pašnodarbinātā ienākumi 2005. gadā bija 1176 latu gadā, Daugavpils rajonā (bez pilsētas) – 936 latu gadā, Balvu rajonā – 926 latu gadā un Daugavpils pilsētā – 858 latu gadā. Viszemākie pašnodarbināto ienākumi 2005. gadā bija Rēzeknes rajonā (bez pilsētas) – 296 latu gadā uz vienu pašnodarbināto. Jānorāda, ka, kaut arī deklarēto ienākumu dati pašnodarbinātajiem gadu no gada mēdz variēt dažādās apdzīvotajās vietās, kopīgā tendence ir tā, ka reģionu griezumā deklarēto ienākumu apmērs vidēji vienam pašnodarbinātajam palēnām pieaug.

Tas, ka 2004. gadā ir paaugstinājušies pašnodarbināto deklarētie ienākumi, varētu būt saistīts galvenokārt ar VSAO objekta minimālā apmēra, no kura pašnodarbinātajam jāsaņemt maksāt sociālās apdrošināšanas iemaksas, paaugstināšanu. Dziļajās intervijās pašnodarbinātie norādīja, ka viņi cenšas samazināt savus ienākumus uz saimniecisko izdevumu rēķina tā, lai tie nepārsniegtu 110 latus mēnesī, jo tas ļauj neveikt apdrošināšanas iemaksas. Pašnodarbinātie, kuru ienākumi pārsniedza 110 latus mēnesī, samērā bieži veica apdrošināšanas iemaksas tikai no minimālā apmēra. Minētās darbības rezultāts uzskatāmi atspoguļojas datos. Teorētiski, ja pašnodarbinātais veiktu valsts sociālās apdrošināšanas iemaksas no minimālā apmēra 12 mēnešus gadā, tad valsts sociālo apdrošināšanas iemaksu kopsūma būtu aptuveni 400 latu. Iepriekš, piemēram, 2003. gadā, dotajos apstākļos tā būtu bijusi 165 latu.

Pašnodarbināto ziņojumu Valsts ieņēmumu dienestā dati rāda, ka 2005. gadā vidējās aprēķinātās valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas uz vienu pašnodarbināto vidēji valstī bija 180 latu gadā, Rīgā – 254 latu gadā, Pierīgā – 181 latu gadā, Vidzemē – 156 latu gadā, Kurzemē – 155 latu gadā, Zemgalē – 153 latu gadā un Latgalē – 163 latu gadā. Savukārt 2003. gadā aprēķinātās VSAOI uz vienu pašnodarbināto vidēji valstī bija 93 latu, Rīgā – 163 latu, Pierīgā – 88 latu, Vidzemē – 77 latu, Kurzemē – 80 latu, Zemgalē – 72 latu un Latgalē – 78 latu. Rīgas dati rāda, ka, pastāvot iepriekšējam iemaksu objekta minimālajam apmēram, praktiski visi pašnodarbinātie Rīgā veica valsts sociālās apdrošināšanas iemaksas. Kaut gan faktiskās iemaksu summas citos reģionos ir pieaugušas, to relatīvais apmērs no viena kalendārā gada minimālā apmēra ir mazliet samazinājies. Ja, piemēram, Latgalē 2003. gadā pašnodarbināto vidējās iemaksas bija aptuveni puse no gada minimālā apmēra, tad 2005. gadā tās bija ~40% no minimālā apmēra.

Pētījuma „Darba algas un to ietekmējošie faktori” (DAIF) dati rāda, ka vairumam darba ņēmēju ir darba līgums, taču oficiālās un neoficiālās darba samaksas proporcijas ir dažādas un atkarīgas no individuālā gadījuma. Tiek norādīts, ka vairums darba ņēmēju zina aptuvenās neto un bruto darba algas attiecības (2:3), taču tikai salīdzinoši neliela daļa spēj precīzi nošķirt, ka viņi maksā 25% iedzīvotāju ienākuma nodokli un 9% darba ņēmēja sociālās apdrošināšanas iemaksas (RS Group 2006a: 68-73). Kvalitatīvās izpētes dati rāda, ka darba ņēmēju zināšanas par darba nodokļu izlietojumu ir virspusējas – dominē uzskats, ka gan sociālo apdrošināšanas iemaksu, gan iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieņēmumi nonāk valsts sociālajā budžetā un ka tie attiecas uz nākotnē saņemamo pensiju. Sociālās apdrošināšanas iemaksas visbiežāk asociējas ar pensiju, retāk tiek minēti sociālās apdrošināšanas pabalsti (RS Group 2006a: 68-73, RS Group 2006b: 29). Līdzīgi secinājumi izriet,

apskatot 2006. gada jūnija sabiedriskās domas aptaujas datus par Latvijas iedzīvotāju informētību par sociālo apdrošināšanu (aptaujāti 1014 respondenti). Minētās aptaujas dati rāda, ka pirmais sociālās apdrošināšanas pakalpojums, par kura saistību ar VSAOI lielumu ir pārliecināti vairums Latvijas iedzīvotāju, ir vecuma pensija (~90% iedzīvotāju 18 – 74 gadu vecumā), otrais – slimības pabalsts (72%) un trešais – bezdarbnieka pabalsts (69%). Te jāatzīmē, ka jautājums tika uzdots tikai par sociālo apdrošināšanas iemaksu lieluma saistību ar dažādiem pabalstiem, nejaudājot iedzīvotājiem, no kuru nodokļu nomaksas, viņuprāt, ir atkarīgi sarakstā iekļautie pabalsti (SKDS 2006: 30).

DAIF pētījuma viedokļu izpēte rāda, ka gan darba ņēmēji, gan darba devēji uzskata, ka šobrīd spēkā esošās iedzīvotāju ienākuma nodokļa un valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu likmes, kas tiek dēvētas par „augstām”, ir būtiskākais nedeklarētās nodarbinātības iemesls (RS Group 2006a: 68-73, RS Group 2006c: 33-35). DAIF pētījuma autori norāda, ka subjektīvā sajūta par nodokļu lielumu, īpaši zemākajās ienākumu grupās, veidojas, ņemot vērā priekšstatus, kāds algas lielums būtu pieņemams cilvēka aktuālo vajadzību (bieži vien tikai būtisko fizioloģisko un eksistenciālo vajadzību) apmierināšanai. Redzot starpību starp bruto un neto algu un tādejādi saprotot, ka iespējas apmierināt pamatvajadzības krītas, rodas priekšstats par nodokļiem kā konkrētajā situācijā pārmērīgu slogu. Citi izvairīšanās no pilnīgas nodokļu nomaksas iemesli ir: (1) pārliecības trūkums par nodokļu iekasēšanas efektivitāti un līdzekļu izlietojumu, (2) pārliecības trūkums, ka pienāks brīdis, kad nodokļu maksātājam būs nepieciešamība izmantot, piemēram, sociālās apdrošināšanas pakalpojumus, (3) pārliecība, ka inflācija devalvē sociālo iemaksu vērtību (RS Group 2006a: 68-73).

DAIF pētījuma viedokļu izpēte sasaucas ar ONVNPS pētījuma datiem, kur saimnieciskās darbības veicēji stāstīja par savām asociācijām ar iedzīvotāju ienākuma nodokli. Tā ir iespēja izprast, kā veidojas iedzīvotāju priekšstati par aplūkojamo jautājumu. Tā kā secinājumi saskan ar DAIF pētījumu, ieskatam tiks citēti daži saimnieciskās darbības veicēju viedokļi. Jānorāda, ka, kaut arī priekšstati sakrīt, saimnieciskās darbības veicējiem objektīvu iemeslu dēļ zināšanas par darba nodokļu veidiem ir labākas nekā algotajiem darbiniekiem – paši organizējot ieņēmumu un izdevumu uzskaiti, viņi labāk pārziņa nodokļu administrēšanas kārtību.

*„Man liekas, ka tas [iedzīvotāju ienākuma nodoklis] ir salīdzinoši diezgan liels nodoklis, pārāk liels nodoklis, salīdzinot ar to kā valsts....nu kāda ir atdeve no tās naudiņas. [...] iedzīvotāju ienākuma nodoklim neredzu to atdevi, to atgriezenisko saiti. Pareiza ir doma samazināt tos 25% uz 15%”. (Rīga, komercpakalpojumi, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums līdz 34 gadiem, sieviete)*

*„Iedzīvotāju ienākuma nodoklis aiziet pie mums uz domi cik tur procenti, un kaut kāda daļa uz centrālo aparātu. Ja pareizi ar to rīkojas, tad viss būtu, bet nav jau kontroles, kur tad paliek mūsu maksātie nodokļi.” (ārpus Rīgas, ražošana, būvniecība, reģistrējās: līdz 1998, vecums vairāk kā 50 gadi, vīrietis)*

*„Ir grūti tāpēc, ka tās nodokļu likmes ir ļoti augstas īstenībā. Labi, es saprotu, valstij arī jādzīvo, bet viņi varēja to procentu likmi vismaz samazināt. Tie 25 % ir ļoti daudz. [...] Tas jau nav atbalsts uzņēmējdarbībai, tā ir lielo uzņēmumu lobēšana, pat varētu teikt.” (ārpus Rīgas, tirdzniecība, viesnīcas, ēdināšana, individuālie pakalpojumi, reģistrējās: 1999-2003, vecums līdz 34 gadiem, sieviete)*

*„Tu saproti, ka vajag maksāt, bet katru reizi to ļoti, ļoti negribas. Tu strādā, strādā, strādā, bet tad pienāk labais onkulis un atņem tev. Atgādina likumīgu reketu”. (Rīga, komercpakalpojumi, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums līdz 34 gadiem, vīrietis)*

Tā kā uzņēmumu ienākuma nodoklis pēdējo gadu laikā tika vairākas reizes samazināts un tagad tas ir 15%, tad augstāk dotie piemēri rāda, ka saimnieciskās darbības veicēji atkārtο plašsaziņas līdzekļos plaši atspoguļoto viedokli par diskriminējošo attieksmi pret saimnieciskās darbības veicējiem un individuālajiem komersantiem, kuriem, pēc būtības veicot līdzīgu saimniecisko darbību, ienākuma nodoklis ir 25%. Kā rāda saimnieciskās darbības viedokļu izpēte, respondenti aplikšanu ar nodokļiem izprot sašaurināti. Salīdzinot mazo uzņēmējdarbību ar komercsabiedrībām (juridiskajām personām), respondenti salīdzina tikai uzņēmumu ienākuma nodokli un iedzīvotāju ienākuma nodokli. Respektīvi, situācija tiek uztverta vienkāršoti. Kā minēts 4. nodaļā, nodokļu sloga lielums un attiecīgās uzņēmējdarbības formas izdevīgums ir atkarīgs no ienākumu lieluma, un pašnodarbināto priekšrocība, salīdzinot ar komercsabiedrībām, ir tiesības kārtot vienkāršotu grāmatvedību.

Līdzīgi kā mikro un mazo uzņēmumu pārstāvji DAIF pētījumā, arī saimnieciskās darbības veicēji atzīst, ka šībrīža iedzīvotāju ienākuma nodokļa likme atstāj negatīvu iespaidu gan uz viņu iespējām konkurēt, gan ieņēmumu apjomu. Saimnieciskās darbības veicēji norāda, ka ir spiesti palielināt savu produktu un pakalpojumu cenu, un viņi uzsver, ka komercsabiedrības, kuru „nodoklis ir zemāks”, var piedāvāt savas preces un pakalpojumus par attiecīgi zemāku cenu. Vēl jāpiebilst, ka, runājot par aplikšanu ar IIN, saimnieciskās darbības veicēji mēdz jaukt, kas ir ar nodokli aplikamais objekts, – no sarunas var noprast, ka respondents uzskata, ka ar IIN aplik visus viņa ieņēmumus, lai gan likums nosaka, ka ar nodokli aplik ienākumus, t.i., summu, kas atliek, kad no ieņēmumiem atskaita ar saimniecisko darbību saistītos izdevumus.

Runājot par sociālās apdrošināšanas iemaksām, saimnieciskās darbības veicēju viedoklis ir specifisks, tāpēc pētāms padziļināti. Šeit pētījumā parādās divi apakšizdevumi. Pirmais no tiem atbilst pētījuma darba uzdevumam analizēt VSAOI objekta minimālā apmēra ietekmi uz pašnodarbināto sociālo nodrošinājumu. Šim nolūkam tika aptaujāti pašnodarbinātie ar šī statusa dažādu ilgumu, jo, kā rāda 7. tabula, pēdējo gadu laikā iemaksu objekta minimālais apmērs ir strauji pieaudzis. Otrais apakšizdevums ir saistīts ar ONVNPS pētījuma hipotēzi, ka augsta valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu likme ir galvenais neformālās nodarbinātības un ienākumu nedeklarēšanas iemesls. Diemžēl valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu ietekmes uz nodarbinātību un ieņēmumu deklarēšanas pētīšana ir empīriski sarežģīta datu trūkuma dēļ – valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu likme ir ļoti jūtīgs jautājums, jo tās samazināšanai var būt negatīva ietekme uz valsts budžeta ieņēmumiem, apdraudot sociālās apdrošināšanas sistēmu valstī. Tādējādi dati par pašnodarbinātajiem piedāvā unikālu iespēju izpētīt sociālās apdrošināšanas iemaksu likmes izmaiņu ietekmi uz ienākumu deklarēšanas motivāciju. Šie jautājumi jau daļēji tika izskatīti pētījuma pārskata 4. nodaļā, šīs nodaļas ietvaros ir jāapskata VSAOI objekta minimālā apmēra ietekmi uz pašnodarbināto sociālo nodrošinājumu, kā arī vispārējo izpratni par sociālās apdrošināšanas sistēmu. Pašnodarbināto viedokļi saskan ar DAIF pētījumā raksturotajiem darba ņēmēju un darba dēvēju priekšstatiem, tomēr tiem piemīt specifiskas, pašnodarbinātā statusa īpatnībām atbilstošas iezīmes. Citāti, kas turpinājumā raksturo pašnodarbināto viedokli, ir līdzīgi tiem argumentiem, ko minējuši darba ņēmēji un darba devēji DAIF pētījumā.

Saimnieciskās darbības veicējiem jēdziens „valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas” galvenokārt asociējas ar pensijām, retāk – ar sociālās apdrošināšanas pabalstiem. Vairumā gadījumu pašnodarbināto dziļajās intervijās atzīst, ka cenšas sociālās iemaksas nemaksāt vai maksāt no VSAOI objekta minimālā apmēra, t.i., kas pēdējos gados bija 110 latī mēnesī (kopš 2007. gada 1. janvāra – tie ir 150 latī mēnesī). Šajā gadījumā valsts sociālās apdrošināšanas

obligāto iemaksu summa sastāda aptuveni 35 latus mēnesī. Savukārt, ja ienākumi ir zemāki 110 latiem mēnesī, valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas nav jāmaksā. Saskaņā ar dziļo interviju datiem, valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas tiek maksātas no minimālā apmēra, vēloties ietaupīt naudu un tērēt to pašlaik, nevis saņemt, sasniedzot pensijas vecumu. Pašnodarbinātie šobrīd nesaskata materiālu atdevi no VSAOI. Intervētie saimnieciskās darbības veicēji bieži izteica neuzticību valstij un sociālās apdrošināšanas sistēmai kopumā. Jāatzīmē, ka daļai pašnodarbināto līdz pensijas vecumam ir vēl tālu un, viņuprāt, pa šiem gadiem inflācijas dēļ nauda varētu zaudēt vērtību.

Te pētījuma darba grupa vēlas atzīmēt, ka likums paredz VSAOI aizsardzību no to reālās vērtības samazināšanās, 1. līmenī uzkrāto kapitālu indeksējot ar katra gada algu pieauguma indeksu, bet 2. līmeņa pensiju kapitālam pieaugums tiek nodrošināts ar finanšu tirgus noteikumiem (atbilstoši ieguldījumu ienesīgumam). Lai gan publiskajā telpā bieži tiek reklamēti dažādi 2. līmeņa pensiju kapitāla ieguldījumi, pētījumā iegūtie dati rāda, ka reālā iedzīvotāju izpratne par pensiju sistēmu ir samērā vāja. Šie jautājumi sīkāk ir aplūkoti pētījuma pārskata 6.2. nodaļā.

Pašnodarbinātajiem trūkst informācijas, cik lielu daļu no iemaksātajām sociālās apdrošināšanas iemaksām viņi varēs saņemt atpakaļ pensijas un dažādu sociālās apdrošināšanas pabalstu veidā. Bieži pašnodarbinātie pauž viedokli, ka savā profesijā viņi varēs strādāt visu mūžu, tāpēc pensija viņiem nebūs nepieciešama. Atsevišķos gadījumos pašnodarbinātie vairāk uzticas ģimenes saitēm, nevis valsts pensiju sistēmai, apgalvojot, ka, sasniedzot vecumu, kurā viņi vairs nevarēs pelnīt, viņus uzturēs bērni.

*„Rietumos ir visvisādi nodokļi, bet sociālais ir ļoti neliels. Mūsu cilvēki nezina, ka no viņu nodokļiem tiek apmaksāti invaliditātes pabalsti, dekrēta atvaļinājumi un slimības lapas. To jau reti kurš izmanto. Bet pensijai tur tikai santīmus var sakrāt. [...] Laba pensija ir katram pašam jānopelna.”* (ārpus Rīgas, lauksaimniecība, reģistrējās: 1999-2003, vecums 35-49 gadi, sieviete)

*„Uzskatu, ka sociālo maksājumu sistēma nav pārāk pareiza. Tagad tā nauda, kuru mēs maksājam, sedz pensiju izmaksas patreizējiem pensionāriem. Es vēlreiz saku, ka uz manu personīgo pensiju fonda kontu aiziet nepilnā apmērā.”* (Rīga, komercpakalpojumi, reģistrējās: 1999-2003, vecums līdz 34 gadiem, vīrietis)

*„Arī pārāk lieli atskaitījumi. Neesmu interesējies, bet pensijas nav proporcionālas maksātajam nodoklim no algas. No lielas algas tu maksā, piemēram, 230 latus, nevis 30 latus, bet pensijā saņemsi tikai par 10 latiem vairāk.”* (Rīga, transports, sakari, komercpakalpojumi, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums vairāk kā 50 gadi, vīrietis)

*„Bet tā kā ir šī inflācija, ļoti gribas saņemt šo naudiņu jau tagad. Tā, ka, kamēr es iešu uz to pensiju, varbūt šī nauda jau nekas nebūs. Tagad divi simti latu, tas ir, jā, vēl ir nauda, bet pēc desmit, nē, pēc desmit vēl nē, bet pēc trīsdesmit gadiem... Vai vispār ir vērts?”* (Rīga, veselība, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums līdz 34 gadiem, sieviete)

*„Bet sociālais nodoklis, kā viņš tur īsti dalās, tas man nekad mūžā nav bijis skaidrs. Tāpēc es arī esmu ar mieru maksāt tikai pašu minimumu [...] Par minimumu es zinu, ka slimnīcā mani izārstēs arī tāpat, bet, ja es gribēšu kaut ko labāku, tad man vienalga būs jāmaksā atsevišķi, vienalga kādu sociālo nodokli es būtu maksājis.”* (Rīga, komercpakalpojumi, reģistrējās: 1999-2003, vecums līdz 34 gadiem, vīrietis)

*„Ar pensiju ir tā, ka es neticu, ka man būs normāla pensija, ja arī es izstiepos un maksāšu baigo naudu. Nu, nebūs tāpat. Un tad kāpēc man dzīvot „varbūt” labi kā pensionāram, bet tagad neēst vispār, ēst sausiņus, tas arī muļķīgi.” (Rīga, transports, sakari, komercpakalpojumi, reģistrējās: 1999-2003, vecums līdz 34 gadiem, vīrietis)*

Lai gan daļa respondentu zina, ka valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas atspoguļojas sociālās apdrošināšanas pabalstos, tomēr cieša jēdzieniska saistība šeit neveidojas. Tiek uzskatīts, ka respondents nenonāks tādās situācijās, kurās būs nepieciešami sociālās apdrošināšanas pakalpojumi. Te jāatgādina, ka pašnodarbinātie netiek apdrošināti bezdarba gadījumam, bet tikai slimības, maternitātes, invaliditātes un pensijas gadījumiem. Labāk izglītotu respondentu vidū ir samērā izplatīts viedoklis, ka līdzekļus, kuri būtu nepieciešami, lai nomaksātu valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas, izdevīgāk ir ieguldīt kādā no privātajiem pensiju fondiem. Mazāk izglītotie saimnieciskās darbības veicēji visbiežāk izvēlās taktiku nemaksāt sociālās apdrošināšanas iemaksas, ja ienākumi nerasniedz noteikto minimālā objekta apmēru, vai maksāt iemaksas no minimālās summas. Kopumā tas nozīmē, ka vairums saimnieciskās darbības veicēju ir sociāli neaizsargāti, neapzinoties sociālās apdrošināšanas nozīmi. Minimālā iemaksu apmēra paaugstināšana no 110 latiem mēnesī līdz 150 latiem mēnesī, sākot ar 2007. gadu, var veicināt izvairīšanos no valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu nomaksāšanas – saimnieciskās darbības veicējiem, kuru ienākumi ir augstāki par 110 latiem, bet mazāki par 150 latiem mēnesī, tagad VSAOI nav jāveic.

Vairums pašnodarbināto uzskata, ka viņiem kopumā nav tik lieli ienākumi, lai veiktu valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas no lielākas summas nekā minimālā objekta apmērs. Pašnodarbinātie ir pārliecināti, ka, jebkurā gadījumā, pensijas apmērs nepārsniegs valstī noteikto minimālo pensiju, tad, kad viņi ies pensijā. Pastāv arī citi iemesli, kādēļ pašnodarbinātie cenšas palielināt saimnieciskās darbības izdevumus, lai nemaksātu VSAOI pat no to minimālā apmēra. Kavējošs apstāklis ir tas, ka, gada laikā nomaksājot vienreiz valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas, tās būs jāmaksā katru mēnesi visu kalendāro gadu. Saimnieciskās darbības veicēji, kuru darbam un ieņēmumiem ir sezonāls raksturs, ir īpaši neapmierināti ar šobrīd spēkā esošo VSAOI veikšanas kārtību. Šī iemesla dēļ pašnodarbinātie izvairās uzsākt maksāt valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas, īpaši gada sākumā, jo tad tās būs jāmaksā līdz gada beigām katru mēnesi. Lai izvairītos no šī patstāvīgā valsts sociālo apdrošināšanas obligāto iemaksu sloga uz visu atlikušo kalendāro gadu, pašnodarbinātie ir ieinteresēti savus ienākumus dalīt, kā arī vienoties ar klientu vai darba devēju par lielākas samaksas pārskaitīšanu tieši gada beigās.

*„... ja man ir kāds lielāks darījums, es to nekad neuzrādu, jo es negribu sākt par sevi maksāt sociālo, jo pēc tam es būšu kā jūgā. Es labāk uzkrāju sev pensiju, nekā maksāju valstij sociālo nodokli.” (Rīga, komercpakalpojumi, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums līdz 34 gadiem, sieviete)*

*„Un tālāk, ja tev mēnesī ienākumi nepārsniedz 110 latus, tad skatās, vai tev viņi [ienākumi] gadā pārsniedz .. un tajā brīdī, kad tev viņi [ienākumi] gadā pārsniedz 1320 latus [obligāto iemaksu minimālais gada apmērs 2006. gadā], tad tev jāmaksā katru mēnesi, neskatoties ne uz ko, līdz gada beigām. Ja tev janvārī ir ienākums divi tūkstoši, tad es tevi apsveicu, ka tu visu nākamo gadu maksāsi 34 latus mēnesī pat, ja tu visu pārējo gadu dzīvosi pa nullēm. Tā kā labāk šos divus tūkstošus iegūt decembrī, jo tas ir pēdējais gada pārskata mēnesis, un janvārī viss atkal sākas no 110 latiem.” (Rīga, komercpakalpojumi, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums līdz 34 gadiem, sieviete)*

*„Kopumā pa gadu ap 300 latiem sanāk sociālajā nodoklī nolikt. Nē, nu vasarā jau to tā nejut, bet ziemā, kā jau es teicu, tas bizness mums ir sezonāls, un tu zini, ka janvārī būs kādi 100 lati*

*jāsamaksā nodokļos, tad tā, ai, ai, ai.” (ārpus Rīgas, tirdzniecība, viesnīcas, ēdināšana, individuālie pakalpojumi, reģistrējās: 1999-2003, vecums līdz 34 gadi, sieviete)*

*„[runājot] par pensiju sistēmu, es esmu pilnīgi droša, ka nevar uzticēties, ka valsts mani nodrošinās pensijas periodā tā, ka es varēšu mierīgi dzīvot, ceļot kaut kur, kaut kur atpūsties. Tas bija sociālisma laikos, kad visi cerēja, ka valsts nodrošinās. Mēs visi kopā, mēs visi savu atdodam, tad tas nāks mums atpakaļ. Kapitalismā katrs ņem, ko pats var paņemt.” (Rīga, komercpakalpojumi, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums līdz 34 gadiem, sieviete)*

*„Principā es pagaidām neesmu pārliecināts, ka valsts ir spējīga kaut ko darīt pareizi. Vajag saprast, ka valstij vispār tagad būs vairāk problēmu, jo pensionāru skaits tikai augs, bet vajag vēl normālam dzīves līmenim tās pensijas palielināt. Par to ir jādomā katram pašam, apdrošinoties vai veicot uzkrājumus pensiju fondos. Es drīzāk uz sevi orientējos, nevis uz valsti.” (Rīga, transports, sakari, komercpakalpojumi, reģistrējās: 1999-2003, vecums līdz 34 gadiem, vīrietis)*

Atsevišķos gadījumos, kad pašnodarbinātais izvēlējās valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas nomaksāt tikai no minimālā apmēra, tas notika situācijās, kad pašnodarbinātais vēl paralēli ir darba ņēmējs pie kāda darba devēja. Tādos gadījumos uzņēmums kā darba devējs veic sociālās apdrošināšanas iemaksas, un pašnodarbinātajam tās nomaksāt nešķiet aktuāli. Šāda rīcība ir raksturīga gan relatīvi vienkāršo pakalpojumu sniedzējiem, gan tiem, kuru saimnieciskā darbība prasa augstāko profesionālo izglītību. Daži pašnodarbinātie pieļauj iespēju, ka viņi varētu sākt maksāt valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas pēc uzņēmējdarbības attīstīšanas un stabilizēšanās. Taču sākumposmā maksimāli visi līdzekļi tiek ieguldīti biznesa attīstībā, tādēļ daļa pašnodarbināto izvairās no valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu veikšanas.

Galvenā alternatīva valsts sociālās apdrošināšanas obligātajām iemaksām, lai nodrošinātu pensiju, ir iemaksas trešajā pensiju līmenī – privātajos pensiju fondos. Pašnodarbinātie norāda, ka, salīdzinot ar valsts sociālās apdrošināšanas obligātajām iemaksām, privātie pensiju fondi piedāvā vairākas priekšrocības, piemēram, iemaksas šajos pensiju fondos var izdarīt jebkurā laikā pēc pašu pašnodarbināto ieskatiem, tas nav obligāti jādara katru mēnesi. Tādējādi tiek atvieglots ikmēneša nodokļu un citu maksājumu slogs. Naudu, kas ieguldīta privātajos pensiju fondos, var izmantot jau no 55 gadu vecuma. Tas mazina pašnodarbināto bažas, ka pensionēšanās vecums ir pārāk liels. Pozitīvi tiek vērtēts arī tas, ka trešā pensiju līmeņa iemaksas var tikt mantotas. Tomēr dziļo interviju dati rāda, ka trešajā pensiju līmenī visbiežāk ir iesaistījušies pašnodarbinātie ar labu izglītību.

*„Jā, man pašai ir fonds [pensijas]. Jau kādus trīs gadus. Man tur krājas daudz, daudz... nu neiedomājami vairāk nekā, kad es maksātu vairāk sociālo nodokli. [...] Tur [pensiju fondā], protams, tu vari pārskaitīt automātiski kādu naudas summu, bet tur pelnās ļoti labi procenti. Pie tam tur var saņemt ienākuma nodokli atpakaļ. [...] Nav tā kā trešais pensiju līmenis, sākot no 55 gadu vecuma. Šeit jau kādā otrajā gadā var piekļūt klāt tai naudiņai, ja ļoti, ļoti vajag. Būtībā es krāju tam, lai man nebūtu jādzīvo no valsts pensijas.” (Rīga, transports, sakari, komercpakalpojumi, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums līdz 34 gadiem, sieviete)*

*„Es esmu apdrošinājusies privātā pensiju fondā. Man ir tāda drošības sajūta, ka tad, ja valsts noteiks pensiju griestus, ka es vairs nevarēšu pastrādāt, tad man būs savi ienākumi. Man nav nekādas ilūzijas ne par valsts pensiju griestiem, ne par pensijas apjomu. Es pati domāju par to, kā*

*nodrošināt savas vecumdienas.” (Rīga, transports, sakari, komercpakalpojumi, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums 35-49 gadi, sieviete)*

Ne rīcības, bet apziņas līmenī, kopumā pašnodarbinātie atzīst, ka valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas ir nepieciešamas. Taču pašreizējā situācija, pēc respondentu domām, rada tādu kā „apburto loku” – pašnodarbinātajiem nav tādu līdzekļu, par ko šīs iemaksas veikt, savukārt valstij līdz ar to nav līdzekļu, par ko pacelt pabalstus un pensijas tādā apmērā, lai tie būtu pietiekami motivējoši visu darba mūžu veikt sociālās apdrošināšanas iemaksas. Kopumā pašnodarbinātie nereti izsaka bažas, ka nauda, kas tiek ieguldīta valsts sociālās apdrošināšanas obligātajās iemaksās, valstī netiek novirzīta tur, kur tā paredzēta. Tiek minēts, ka nav jūtams rezultāts – pabalsti un pensijas, neņemot vērā privātos pensiju fondus, ir pārāk mazi. Rezultātā rodas neuzticēšanās valsts sociālajai sistēmai kopumā un zūd motivācija maksāt valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas.

To, ka ONVNPS pētījumā vienas detalizēti apskatītas nodarbināto grupas – pašnodarbināto – viedokļi kopumā pārstāv visu strādājošo personu viedokļu spektru, rāda 2006. gada jūnija sabiedriskās domas pētījuma par sociālo apdrošināšanu dati. Jautājumā, cik lielā mērā cilvēki var būt droši, ka arī pēc 10 – 20 gadiem sociālās apdrošināšanas iemaksas tiks izmantotas tikai pensijām un pabalstiem, ~19% aptaujāto Latvijas iedzīvotāju 18 – 74 gadu vecumā norādīja, ka „pilnīgi” vai „lielā mērā”. Aptuveni 31% iedzīvotāju atbildēja, ka „nemaz” nevar būt droši un 28% – ka „mazā mērā” (SKDS 2006: 66).

ONVNPS pētījumā tika arī novērotas situācijas, kad, no vienas puses, saimnieciskās darbības veicēji stāsta, ka viņi cenšas palielināt izdevumus par saimniecisko darbību, lai nemaksātu valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas pat no to objekta minimālā apmēra, bet, no otras puses, bija sašutuši par to, ka viņiem nav tiesību uz sociālās apdrošināšanas pabalstu (attiecīgajā gadījumā – maternitātes pabalstu). Runājot par maternitātes pabalstu, pašnodarbinātās sievietes aktīvajā reproductīvajā vecumā norāda, ka, plānojot grūtniecību, ir izdevīgi veikt lielākas valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas, kas vēlāk tiek atpelnītas, saņemot maternitātes pabalstu. Tāpēc attiecīgajām valsts institūcijām būtu ieteicams pārdomāt, no kāda laika perioda iemaksām tiek aprēķināti dažādi sociālās apdrošināšanas pabalstu apmēri. Tas ir nepieciešams ne tik daudz valsts budžeta līdzekļu taupīšanai, cik viedokļa, ka valsti ir viegli apkrāpt, ierobežošanai. Šāda viedokļa plaša izplatība demotivē tos iedzīvotājus, kuri maksā nodokļus, un mudina citus meklēt iespējas nemaksāt nodokļus.

### **5.3. Iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumu un attaisnoto izdevumu raksturojums**

Ja 5.2. nodaļā tika aplūkoti IIN ieņēmumi valsts kopbudžetā, tad šobrīd detalizētāk jāizskata cits jautājums – iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumu un attaisnoto izdevumu kopsummu novērtējums. Vērtējot iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumu un attaisnoto izdevumu kopsummas un salīdzinot tās ar iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieņēmumu kopsummu, šobrīd nav iespējams atdalīt darba ņēmējus un saimnieciskās darbības veicējus (tai skaitā tos, kas veic pašnodarbinātā sociālās apdrošināšanas iemaksas), un ir pieejami tikai apkopoti dati par visām personām kopā. Kā tika minēts iepriekš, tad noteiktu nodokļu atvieglojumu un attaisnoto izdevumu piemērošanai ir atšķirīgas administratīvās barjeras. Atvieglojumi par VSAOI darba ņēmēju daļu, kā arī darba devēja veikto apdrošināšanas prēmiju maksājumi par dzīvības, veselības un negadījumu



apdrošināšanu, darbinieka apdrošināšanas prēmiju maksājumi un papildu pensiju maksājumi tiek ņemti vērā, aprēķinot neto darba samaksu, savukārt pārējie attaisnotie izdevumi tiek ņemti vērā tikai tad, kad persona ir iesniegusi iedzīvotāju gada ienākumu deklarāciju. Turpinājumā dati tiks aplūkoti divējādi: (1) visi kopā un (2) sadalot tos divās grupās atkarībā no kārtības, kā tie tiek ņemti vērā, nosakot maksājamo iedzīvotāju ienākuma nodokļa summu.

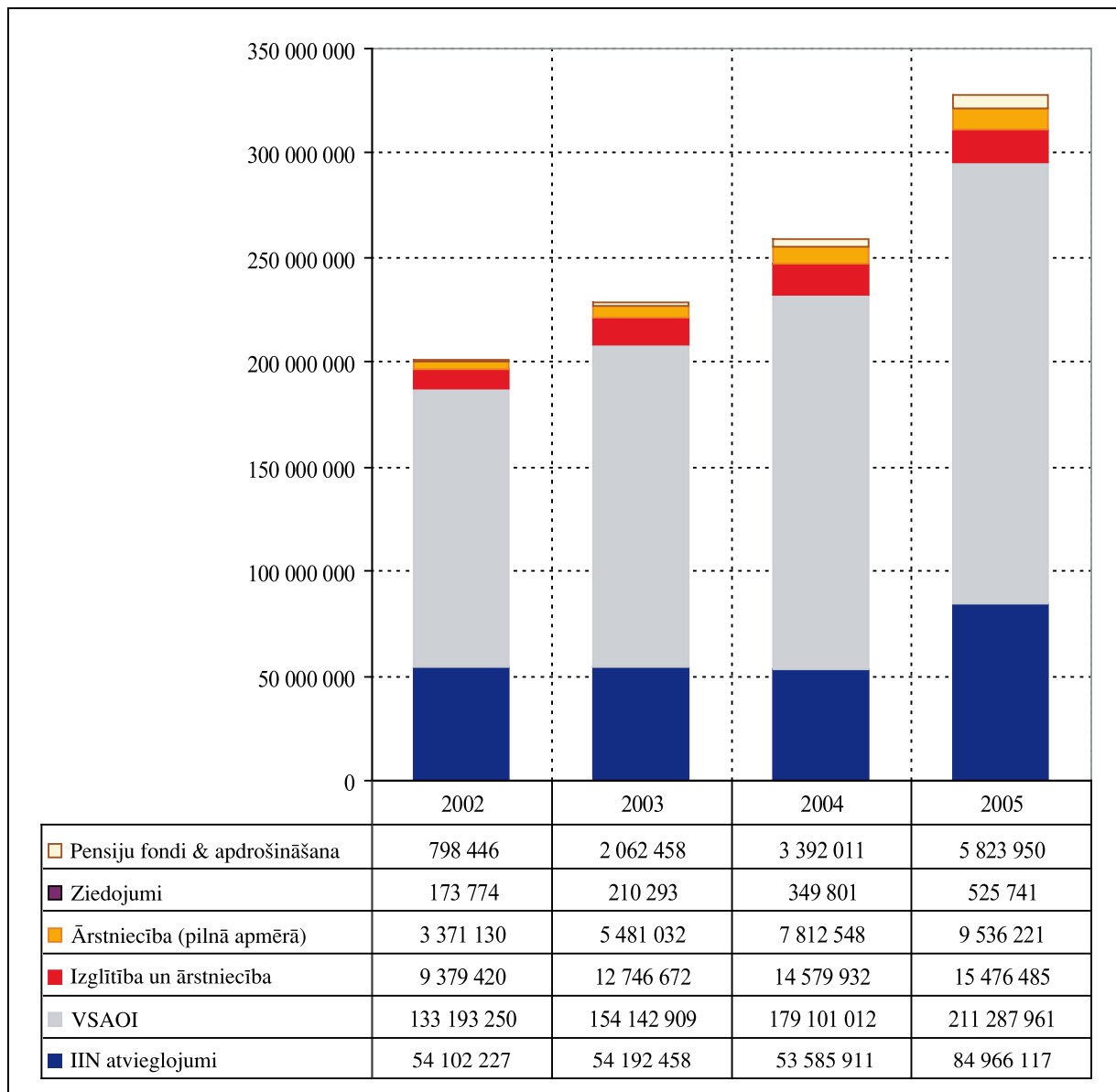
Iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumu un attaisnoto izdevumu dati tiek iegūti no dažādām atskaitēm, kas tiek iesniegtas Valsts ieņēmumu dienestā. Tās ir gan darba devēju atskaites, gan iedzīvotāju gada ienākumu deklarācijas. Tāpēc, lai gan ir iespēja noteikt attaisnoto izdevumu un atvieglojumu kopsummas, ir grūtības noteikt precīzu personu skaitu, kas ir izmantojušas iespēju samazināt ar iedzīvotāju ienākuma nodokli apliekamo objektu.

Zināmu ieskatu dotos, cik iedzīvotāju jebkad ir izmantojuši iespēju atgūt daļu no samaksātā iedzīvotāju ienākuma nodokļa (iesniedzot dokumentus par izglītības un ārstniecības izdevumiem), sniedz informācija, kas iegūta pētījumā „Komerccarbības un pašnodarbinātības uzsākšanas analīze”, kā ietvaros veikta Latvijas iedzīvotāju 14 – 64 gadu vecumā kvantitatīva aptauja (aptaujami 1016 respondenti). Jāatzīmē, ka turpinājumā aprakstītie dati ietver plašu un nedefinētu laika periodu, kas paaugstina datu neprecizitāti, un jautājuma atbilžu formulējumi ietver gan fakta, gan respondenta attieksmes vienlaicīgu mērījumu. Tātad saskaņā ar aptaujā iegūtajiem datiem 28% mērķa grupas atzina, ka „jā, esmu to darījis un arī turpmāk domāju izmantot” šo iespēju, 12% atzina, ka „jā, esmu darījis, bet domāju, ka tas nav to pūļu vērts”, vēl 21% atzina, ka „nē, man tas liekas pārāk sarežģīts un pārāk birokrātisks process”, pārējie respondenti atzina, ka tas uz viņiem neattiecas vai ka neko nezina par šādu iespēju (40. tabula, Biznesa augstskolas Turība 2006: 101-102). Atbilžu sadalījums ir savstarpēji atkarīgs no respondenta izglītības un vecuma, kā arī atspoguļojas citos mainīgajos lielumos, kas ir atkarīgi no pirmajiem diviem minētajiem. Visvairāk atbilžu „jā, esmu to darījis un turpmāk arī domāju izmantot” ir iedzīvotāju grupām, kam ir augstākā izglītība (45% no mērķa grupas). Iedzīvotājiem ar vidējo un pamata izglītību minētais rādītājs ir zemāks – attiecīgi 25% un 21%. Visvairāk atbilžu, ka „neko nezina par šādu iespēju” ir iedzīvotāju grupā ar pamata izglītību. Tā kā izglītības līmenis ietekmē strādājošā darba samaksu, tad, pieaugot ienākumiem uz vienu ģimenes locekli, pieaug to respondentu skaits, kas ir izmantojuši doto iespēju. Sadaļā „jebkad ir izmantojuši iespēju atgūt daļu no samaksātā iedzīvotāju ienākuma nodokļa” visaktīvākie ir iedzīvotāji 25 – 54 gadu vecumā (40. tabula, Biznesa augstskolas Turība 2006: 101-102).

Apskatot iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumus un attaisnotos izdevumus kopā, neatkarīgi no veida, kāda ir to piemērošanas kārtība, vislielāko to daļu sastāda valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas (darba ņēmējiem: darba ņēmēju daļa). Otru lielāko grupu veido iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumi (sk. 3. attēls). Kaut arī faktiskās summas no gada uz gadu pieaug, apskatot visus ienākuma nodokļa atvieglojumus un attaisnotos izdevumus kopā, to savstarpējais relatīvais īpatsvars četrus gadus laikā ir maz mainījies. 3. attēls rāda atvieglojumu un attaisnoto izdevumu kopsummu 2002. – 2005. gadā. Jāatzīmē, ka dotie skaitļi rāda, par cik lielu summu ir samazināts ar iedzīvotāju ienākuma nodokli apliekamais objekts, taču tas nenozīmē, ka par tikpat lielu summu uz attaisnoto izdevumu pamata ir pieauguši iedzīvotāju neto ienākumi. Tā kā 3. attēlā apkopota informācija, kas ir iegūta no dažādiem datu avotiem, pastāv iespēja, ka attēlotie skaitļi mazliet atšķiras no citos statistikas pārskatos attēlotās informācijas. Piemēram, darba devēju aprēķinātās valsts sociālās apdrošināšanas iemaksas nedaudz atšķiras no to faktiskajiem ieņēmumiem, kas arī var ietekmēt VSAOI darba ņēmēja daļas kā attaisnotā izdevuma apmēru u.c.

Neskatoties uz šīm dažām minētajām grūtībām, apkopotā informācija sniedz vispusīgu priekšstatu par iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumu un attaisnoto izdevumu struktūru.

### 3. attēls. Iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumu un attaisnoto izdevumu kopsumma (latos) 2002. – 2005. gadā



Piezīme: Deklarētās atvieglojumu un attaisnoto izdevumu summas. Informācija apkopota no dažādiem datu avotiem.

Attēlā lietoto apzīmējumu pilni atšifrējumi: pensiju fondi & apdrošināšana – privātajos pensiju fondos izdarītās iemaksas un apdrošināšanas maksājumi, ziedojumi – ziedojumi un dāvinājumi, izglītība un ārstniecība – izglītības iegūšanas un ārstniecības pakalpojumi kopsummā līdz 150 latiem, ārstniecība (pilnā apmērā) – ārstnieciskie pakalpojumi, kas ietverami attaisnotajos izdevumos pilnā apmērā, VSAOI – valsts sociālās apdrošināšanas iemaksas (darba ņēmējiem: darba ņēmēju daļa), IIN atvieglojumi – visi IIN atvieglojumi kopā (t.sk. neapliekamais minimums un atvieglojumi par apgādībā esošām personām).

Avots: IIN atvieglojumi un VSAOI: VID informācija no paziņojumiem par algas nodokli. Attaisnotie izdevumi: VID informācija par attaisnotiem izdevumiem no gada ienākumu deklarācijām par doto gadu.

Gan iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumu, gan sociālās apdrošināšanas iemaksu kā attaisnoto izdevumu piemērošanai ir viszemākās administratīvās barjeras – darba ņēmējam

praktiski nav jāpieliek nekādu pūļu, lai, izmantojot šos līdzekļus, samazinātu ar nodokli apliekamo bāzi. Minētie atvieglojumi un attaisnotie izdevumi tiek ņemti vērā tajā brīdī, kad darba devējs aprēķina un izmaksā darbiniekam neto darba algu. Kā rāda 3. attēls, šobrīd IIN atvieglojumu un attaisnoto izdevumu būtiskāko daļu (aptuveni 80%) sastāda atvieglojumi par apgādībā esošām personām un attaisnotie izdevumi – sociālās apdrošināšanas iemaksas. Tie attaisnotie izdevumi, kuru piemērošanai ir nepieciešama sadarbība ar Valsts ieņēmumu dienestu, tiek izmantoti ievērojami retāk.

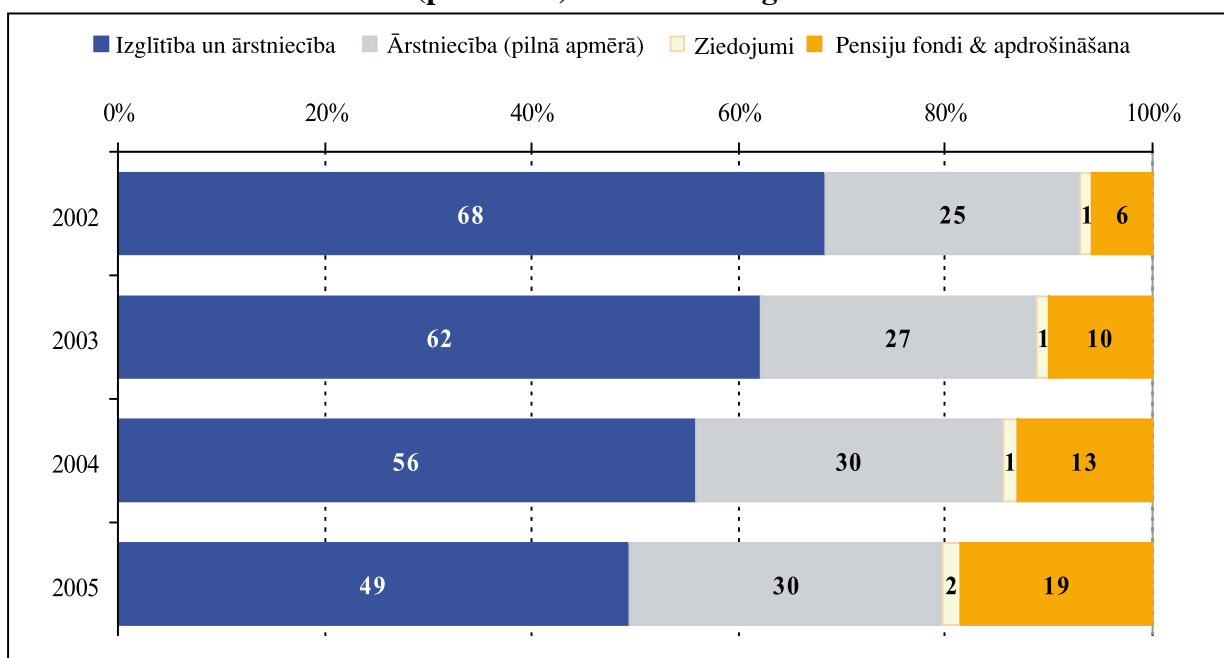
Pētījumā „Darba algas un to ietekmējošie faktori” tika noskaidrots darba ņēmēju un darba devēju viedoklis par iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumiem un attaisnotajiem izdevumiem. Pētījumā „Privātpersonu nodokļu atvieglojumu sistēmas uzlabošana” mazliet šaurākā mērķa grupā tika iegūts ieskats attaisnoto izdevumu par ziedojumiem un dāvinājumiem izmantošanas motivācijā. Šajos pētījumos iegūtie dati rāda, ka divi būtiskākie iemesli, kāpēc citi iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumi tiek maz izmantoti, ir administratīvās barjeras un salīdzinoši nelielais ieguvums (RS Group 2006b: 32-33, IPRA, SKDS 2005: 15), ja runā par plašākā iedzīvotāju daļā izmantotajiem pakalpojumiem, kuri ir attaisnoto izdevumu sarakstā (medicīna, izglītība). Piemēram, Labklājības ministrijas pētījuma „Darba algas un to ietekmējošie faktori” kvalitatīvo pētījumu rezultāti apstiprina, ka, darba ņēmēju skatījumā, ieguvumi no nodokļu atvieglojumiem un attaisnotajiem izdevumiem ir salīdzinoši niecīgi, novērtējot gan materiālo ieguldījumu, gan patērēto laiku. Darba ņēmēji bija informēti par iespēju atgūt avansā samaksāto ienākuma nodokli par izglītību un medicīnu, kā arī minēja savu pieredzi un priekšstatus par to, ka dokumentu iesniegšanas procedūra nodokļa atmaksas saņemšanai ir diezgan sarežģīta. Tāpat tika novērots uzskats, ka sadarbībā ar Valsts ieņēmumu dienestu ir jāievēro piesardzība, jo pastāv bažas, ka, vienreiz saņemot nodokļa atmaksu, turpmāk persona būs nonākusi Valsts ieņēmumu dienesta uzmanības lokā (RS Group 2006b: 32-33). Runājot par ziedojumiem, papildu iedzīvotāju aktivitāti bremzējošs faktors ir uzskats, ka nav ētiski saņemt nodokļa samazinājumu par labdarību – rīcību, kura balstīta emocionālā pārdzīvojumā (IPRA, SKDS 2005: 15).

Ja uzskata, ka iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumu un attaisnoto izdevumu mērķis ir samazināt nodokļu slogu kādām sociālā riska grupām (piemēram, strādājošajiem ar zemiem ienākumiem) vai ļaut atgūt izlietoto personisko līdzekļu daļu par tādiem pakalpojumiem, kā rezultātā tiek samazināts valsts budžeta slogs tuvākā vai tālākā nākotnē, tad attaisnotie izdevumi ir veids, kā valsts var stimulēt vēlamo iedzīvotāju rīcību. Piemēram, līdzekļu uzkrāšana privātajā pensiju fondā samazinās valsts sociālā un pašvaldību sociālās palīdzības budžetu slogu tālākā nākotnē, jo samazinās nepieciešamību atbalstīt trūcīgos darba nespējīgos iedzīvotājus. Tā valsts pārvalde varētu būt ieinteresēta veicināt privāto pensiju apdrošināšanu, veselības profilaksi utt. Tā kā 3. attēlā bija grūti novērtēt atsevišķu attaisnoto izdevumu deklarēšanas izmaiņas 2002. – 2005. gadā, ir lietderīgi šos datus aplūkot atdalīti no pārējiem.

Apskatot atsevišķi tikai tos attaisnotos izdevumus, kuru atskaitīšana no personas ienākumiem notiek tad, kad persona iesniedz gada ienākuma deklarāciju Valsts ieņēmumu dienestā, ir iespējams precīzāk novērtēt šīs grupas attaisnoto izdevumu struktūru. 4. attēlā ir parādīti 2002. – 2005. gada dati, kas aprēķināti no iedzīvotāju gada ienākuma deklarācijās uzrādītajiem attaisnotajiem izdevumiem dalījumā pēc to kategorijām. Katra gada deklarētie attaisnotie izdevumi sastāda 100% jeb pilnu datu kopu. Tas, ka gadu gaitā viena attaisnotā izdevuma veida relatīvais īpatsvars samazinās vai palielinās, rāda iedzīvotāju aktivitāti – dotos izdevumus iedzīvotāji sāk deklarēt vairāk vai salīdzinoši mazāk par citu attaisnotā izdevuma veidu.

4. attēls rāda, ka izglītības un ārstniecības izdevumu, kuru maksimālā summa ir 150 latu vienai personai, relatīvais īpatsvars kopš 2002. gada samazinās. Ja 2002. gadā tie sastādīja 68% no visiem deklarētajiem attaisnotajiem izdevumiem, tad 2005. gadā rādītājs pazeminājās līdz 49%. Domājams, ka šajā gadījumā būtisks iemesls ir ne tikai aktīvāka citu izdevumu deklarēšana, bet arī uzliktais izglītības un ārstniecības izdevumu limits. Ja šo maksimālo summu pietiekami būtiski paaugstinātu, tad attaisnoto izdevumu relatīvā struktūra izmainītos tādējādi, ka izglītības un ārstniecības izdevumu proporcija atkal pieaugtu. Apskatītajā laika periodā visbūtiskāk ir pieaudzis attaisnoto izdevumu īpatsvars par privātajos pensiju fondos izdarītajām iemaksām un apdrošināšanas maksājumiem. Ja 2002. gadā tie sastādīja 6% no visiem deklarētajiem attaisnotajiem izdevumiem, tad 2005. gadā – 19%. Ziedojumu un dāvinājumu relatīvais īpatsvars apskatītajā laika periodā būtiski nav mainījies. Savukārt to ārstniecības izdevumu, kurus saskaņā ar Ministru kabineta noteikumiem attaisnotajos izdevumos var iekļaut pilnā apmērā, relatīvais īpatsvars ir pieaudzis.

#### 4. attēls. Iedzīvotāju gada ienākuma deklarācijās uzrādīto attaisnoto izdevumu struktūra (procentos) 2002. – 2005. gadā



Piezīme: Katra datu rinda attēlā veido 100%.

Attēlā lietoto apzīmējumu pilni atšifrējumi: pensiju fondi & apdrošināšana – privātajos pensiju fondos izdarītās iemaksas un apdrošināšanas maksājumi, ziedojumi – ziedojumi un dāvinājumi, izglītība un ārstniecība – izglītības iegūšanas un ārstniecības pakalpojumi kopsummā līdz 150 latiem, ārstniecība (pilnā apmērā) – ārstnieciskie pakalpojumi, kas ietverami attaisnotajos izdevumos pilnā apmērā.

Avots: ONVNPS darba grupas aprēķini no VID informācijas par attaisnotiem izdevumiem no gada ienākumu deklarācijām par doto gadu.

Ņemot vērā to, ka iedzīvotāju aktivitāte var būt atšķirīga dažādās apdzīvotajās vietās, ir būtiski 4. attēlā redzamos datus apskatīt dalījumā pēc statistiskajiem reģioniem. Vadoties pēc 2005. gada datiem, Rīgas pilsētā deklarētie attaisnotie izdevumi sastāda 40%, Pierīgā, kurā ietilpst Jūrmalas pilsēta un Rīgas rajons, deklarētie izdevumi sastāda 19%, Vidzemē – 9%, Kurzemē – 12%, Zemgalē – 10% un Latgalē – 10% no visas šo izdevumu grupas kopsummas. Aplūkojot katru reģionu atsevišķi, iedzīvotāju gada ienākuma deklarācijās uzrādīto attaisnoto izdevumu struktūra atšķiras. Tā 2005. gadā Rīgā un Pierīgā izglītības, specialitātes iegūšanas un ārstniecisko pakalpojumu izdevumi veidoja 42 – 44% no visiem deklarētajiem attaisnotajiem izdevumiem, pārējos statistiskajos reģionos – vairāk. To daļa no visiem attaisnotajiem izdevumiem variē robežās no 54%

(Kurzemē) līdz 66% (Latgalē). Rīgā un Pierīgā lielāku attaisnoto izdevumu daļu nekā citos reģionos sastāda privātajos pensiju fondos izdarītās iemaksas un apdrošināšanas prēmiju maksājumi.

Aplūkojot jautājumu, cik atbilstošs reālajām izmaksām ir attaisnoto izdevumu par izglītību, kvalifikācijas paaugstināšanu un ārstniecību maksimālais apmērs, ir analizētas Centrālās statistikas pārvaldes veselības un izglītības patēriņa cenu indeksa izmaiņas. 8. tabulā attēlotie dati rāda, ka medicīnas un ārstniecības izdevumi kopš 2001. gada ir pieauguši vairāk nekā uz pusi. Piemēram, ambulatorās pacientu aprūpes, ar ko visbiežāk sastopas katrs Latvijas iedzīvotājs, izdevumi no 2000. līdz 2007. gadam ir pieauguši par 71%. Savukārt augstskolas izmaksas šajā laika periodā ir pieaugušas par 89%. Visstraujāk aplūkotajā laika posmā izmaksas gan par veselību, gan par izglītību ir pieaugušas no 2004. līdz 2007. gadam. Tas nozīmē, ka pēdējo gadu cenu izmaiņas ir padarījušas mazāku iedzīvotāju reālo ieguvumu, izmantojot iespēju samazināt ar iedzīvotāju ienākuma nodokli apliekamo objektu ar izglītības un ārstniecības attaisnoto izdevumu palīdzību. Tātad ir pamats paaugstināt izglītības, specialitātes iegūšanas, kvalifikācijas paaugstināšanas un ārstniecības pakalpojumu attaisnoto izdevumu maksimālo summu no šobrīd noteiktajiem 150 latiem uz augstāku. Atbilstoši 8. tabulā dotajiem datiem, maksimālo summu varētu reizināt ar koeficientu 1,5 – 1,9, lai tā labāk atbilstu šī brīža vajadzībām.

**8. tabula. Veselības un izglītības patēriņa cenu indeksa izmaiņas (2000 = 100)**

<i>Pakalpojums:</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Veselība (vidēji):	100,9	107,1	110,8	120,4	137,2	152,0	158,3
.. medicīniskie produkti	100,4	106,6	111,5	123,5	144,2	148,5	151,9
.. ambulatoru pacientu aprūpe	102,0	108,9	110,2	115,1	125,3	156,0	171,4
.. slimnīcu pakalpojumi	100,2	101,0	101,7	102,2	102,2	162,2	164,6
Izglītība (vidēji):	102,3	109,4	115,0	118,5	128,6	140,4	155,3
.. bērnudārzi	100,1	103,9	108,7	111,4	120,3	143,3	147,0
.. vispārīzglītojošās skolas	101,0	101,8	103,5	107,3	113,1	122,8	122,7
.. augstskolas	103,9	125,4	138,8	142,3	154,2	165,9	189,1

Piezīme: Cenu pieaugums ir aprēķināts, pieņemot, ka 2000. gadā cenu indekss ir 100 (šī kolona tabulā nav attēlota). Tabulas klasifikācija izdarīta atbilstoši individuālā patēriņa veidu klasifikācijai (COICOP). Rezultāti attiecināti, salīdzinot katra gada janvāra mēnesi, izņemot 2007. gadu, kad izmantoti 2006. gada decembra dati.

Avots: CSP Ekonomikas un finanšu elektroniskā datu bāze, īstermiņa statistika, sadaļa „Cenas”, 7-3. tabula.

Viens no argumentiem, ko mēdz izmantot, lai pamatotu, kāpēc augstskolu izdevumu pieaugums nav pietiekams pamats, lai pārskatītu attaisnoto izdevumu par izglītības, specialitātes iegūšanas un ārstniecības pakalpojumiem, ir tas, ka Latvijas tiesību aktos nav precīzi noteikts, ka augstākā izglītība var būt maksas pakalpojums. Augstskolu likuma 52. pants tikai netieši norāda, ka var būt gadījumi, kad studējošajam pašam ir jāmaksā par izglītību (Latvijas Republikas Saeima, 1995c). Tomēr dati rāda, ka pēdējo gadu laikā ir būtiski pieaudzis to studentu īpatsvars, kas augstāko izglītību iegūst par maksu (sk. 9. tabulu). 9. tabulā attēlotie dati rāda, ka 2005./06. mācību gadā izglītību par maksu iegūst 77% studentu. Salīdzinot datus, 2001./02. mācību gadā šādu studentu skaits ir 70%. Laikā, kad Ministru kabineta noteikumi pirmo reizi noteica, ka izglītības un ārstniecības pakalpojumi ir iekļaujami attaisnotajos izdevumos, norādot maksimālo summu jeb iekļaujamo izdevumu „griestus”, t.i., 1994./95. gadā, par maksu studēja 29% studentu. Viens iemesls tam, ka ir būtiski mainījies budžeta un maksas studentu īpatsvars un samērs, ir privāto augstskolu piedāvājuma pieaugums, kur mācības norit tikai par maksu. Otrs iemesls tam ir kopējā studentu (personu) skaita pieaugums aplūkotajā laika posmā, jo pēdējos gados studijas uzsāk jaunieši, kuri ir dzimuši 20. gadsimta 80.-to gadu beigās, t.i., laika posmā, kad Latvijā bija augsti

dzimstības rādītāji. Nākamajos gados studējošo skaitam būtu pakāpeniski jāsamazinās, jo tad mācības augstskolā uzsāks jaunieši, kas ir dzimuši pēc 1991. gada, kad dzimstība bija būtiski samazinājusies. Ir grūti novērtēt, kāda būs nākotnes augstākās izglītības finansēšanas politika Latvijā – vai budžeta vietu skaits paliks nemainīgs un vai joprojām vairumam studēt gribētājiem būs jāizvēlas maksas izglītība. Politikas plānošanas dokumenti rāda, ka iedzīvotāju izglītības, specialitātes iegūšana un kvalifikācijas paaugstināšana, īpaši dabas un inženierzinātnēs, ir nozīmīgs valsts uzdevums. Tādā gadījumā ir lietderīgi stimulēt un atbalstīt ne tikai vispārīzglītojošās un augstākās izglītības iegūšanu, bet jebkuru apmācību, kas ir saistīta ar personas darba prasmju pilnveidošanu un kvalifikācijas paaugstināšanu. Pat tad, ja studentu skaits tuvākajos gados samazināsies, mācību maksa nebūs zemāka par to, kāda tā ir šobrīd, un ir lietderīgi izglītības veicināšanas ietvaros ļaut iedzīvotājiem iekļaut attaisnotajos izdevumos lielāku izglītības iegūšanas izdevumu summu nekā līdz šim.

**9. tabula. Studentu skaits augstskolās un koledžās sadalījumā pēc mācību maksas finansējuma veidiem**

Mācību gads	Studentu skaits mācību gada sākumā pēc finansējuma veidiem			Studentu sadalījums pēc finansējuma veidiem (procentos)		
	Pavisam	Valsts budžeta līdzekļi	Mācību maksa	Pavisam	Valsts budžeta līdzekļi	Mācību maksa
1994/95	39676	28199	11477	100	71,1	28,9
1995/96	46680	30708	15972	100	65,8	34,2
1996/97	56164	31130	25034	100	55,4	44,6
1997/98	64948	31633	33315	100	48,7	51,3
1998/99	76653	32763	43890	100	42,7	57,3
1999/00	89509	32572	56937	100	36,4	63,6
2000/01	101270	34129	67141	100	33,7	66,3
2001/02	110500	32988	77512	100	29,9	70,1
2002/03	118944	32257	86687	100	27,1	72,9
2003/04	127656	30944	96712	100	24,2	75,8
2004/05	130706	30674	100032	100	23,5	76,5
2005/06	131125	29856	101269	100	22,8	77,2

Avots: CSP Iedzīvotāju un sociālo procesu elektroniskā datu bāze, ikgadējie statistikas dati, sadaļa „Izglītība un zinātne”, 9-17. tabula.

Apkopojot nodaļā minēto, attaisnoto izdevumu un iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumu administrēšanā būtu nepieciešams samazināt barjeras to izmantošanai, kā arī pārskatīt izglītības un ārstniecības pakalpojumiem uzlikto ierobežojumu, proti, ka šī veida attaisnoto izdevumu summa vienai personai gadā nedrīkst pārsniegt 150 latus. Šobrīd spēkā esošie noteikumi tika pieņemti laikā, kad maksas izglītības un medicīnas pakalpojumi Latvijā atradās citā attīstības un izplatības pakāpē. Dati rāda, ka to cenas ir būtiski pieaugušas, kā arī maksas studijas ir kļuvušas ļoti izplatītas. Tas ir visai būtisks pamats ierosinājumam pārskatīt šo attaisnoto izdevumu maksimālo summu.

#### **5.4. Potenciālo darba nodokļu sistēmas izmaiņu subjektīvais vērtējums**

Darba devēju, darba ņēmēju un saimnieciskās darbības veicēju subjektīvie viedokļi tika iegūti par iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmes samazināšanu, neapliekamā minimuma paaugstināšanu un progresīvā iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieviešanu. Jāatzīmē, ka darba devēju un darba ņēmēju

viedokļu izpēte tika organizēta gandrīz pusgadu ātrāk nekā saimnieciskās darbības veicēju priekšstatu izpēte, kas atspoguļojas iegūtajos datos – vienā gadījumā tiek vairāk akcentēta neapliekamā minimuma paaugstināšana, bet vēlāk – iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmes samazināšana. Tas tāpēc, ka laikā, kad notika dziļās intervijas ar saimnieciskās darbības veicējiem, plašsaziņas līdzekļos bieži tika pausts atbalsts iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmes samazināšanai.

Runājot par pirmo bieži pieminēto politikas instrumentu – neapliekamo minimumu, tā nozīmi visvairāk izjūt zemāk atalgotie strādājošie. Pētījumā „Darba algas un to ietekmējošie faktori” izteiktie viedokļi rāda, ka zemu apmaksātie darba ņēmēji un mikro uzņēmumu vadītāji biežāk norāda, ka neapliekamais minimums Latvijā (šie dati tika vākti 2005. gada rudenī) ir par zemu. Runājot par nodokļu slogu, zemu atalgotie strādājošie spontāni nonāca pie citiem saistītiem jautājumiem – nodokļu likmēm, ko visbiežāk izjūt, redzot starpību starp neto un bruto algu, un ieteikumiem, kas pēc būtības atbilst progresīvajai iedzīvotāju ienākuma nodokļa sistēmai (RS Group 2006a: 62-64).

Publiskajās diskusijās tika uzsvērts, ka uzņēmumu ienākuma nodoklis pēdējo gadu laikā tika vairākas reizes samazināts līdz šī brīža 15%, un tika norādīts, ka tā ir saimnieciskās darbības veicēju diskriminācija. Veicot pēc būtības līdzīgu saimniecisko darbību, saimnieciskās darbības veicējiem ir jāmaksā ienākuma nodoklis 25% apmērā. Līdzīgi argumenti tiek minēti arī attiecībā uz iedzīvotāju ienākuma nodokļa samazināšanu kopumā, norādot, ka tādā gadījumā (1) pieaug neto darba alga un ar to saistītā iedzīvotāju pirktspēja un (2) nav jāuztraucas par valsts budžeta ieņēmumiem, jo uzņēmuma ienākuma nodokļa likmes samazināšanas prakse rāda, ka budžeta ieņēmumi no tā nav cietuši. Informācija, kas iztrūkst šajās diskusijās, ir: (1) šāda rīcība var apdraudēt nacionālās Lisabonas programmas 2005. – 2008. gadam fiskālos mērķus, (2) nav pamata uzskatīt, ka, samazinot iedzīvotāju ienākuma nodokli, efekts uz valsts budžeta ieņēmumiem būs tāds pats kā uzņēmumu ienākuma nodokļa likmes samazinājuma gadījumā, jo tur darbojas tādi blakus faktori, kas iedzīvotāju gadījumā nav iespējami, un (3) ir iespējami citi efektīvi instrumenti, lai samazinātu saimnieciskās darbības veicēju nodokļu nastu. Piemēram, samērā maz plašsaziņas līdzekļos tika atspoguļota Finanšu ministrijas izstrādātā koncepcija, kas saskaņā ar Pamatnostādnēm nodokļu un nodevu sistēmas attīstībā paredzēja vienkāršotu ienākuma nodokļa aprēķināšanu. Tās mērķis bija diskriminējošās attieksmes pret mazajiem uzņēmējiem likvidēšana un saimnieciskās darbības šķēršļu personām, kurām nav speciālu zināšanu, mazināšana (LETA 2005, 25. decembris). Koncepcija tika noraidīta Vadības komitejas 2006. gada 2. janvāra sēdē, un tika pieņemts konceptuāls lēmums arī individuālā darba veicējiem piemērot 15% ienākuma nodokļa likmi no 2007. gada (DELFI, 2006, 14. februāris). Šobrīd IIN likmes pazemināšanas projekta uzsākšana ir pārcelta uz 2008. gadu.

Jāatzīmē, ka iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmes samazināšana mazajai uzņēmējdarbībai (no 25% uz 15%) var radīt saimnieciskās darbības veicēju skaita pieaugumu: ieguvums no samazinātās nodokļa likmes var mudināt līdzšinējos darba ņēmējus reģistrēties par saimnieciskās darbības veicējiem, sniedzot pakalpojumus vienam „klientam” (t.i., bijušajam darba devējam) un faktiski saglabājot ar viņu darba devēja-darba ņēmēja attiecības. Atturēt no šādas rīcības varētu situācijas, kad darbinieks, strādājot ar klientiem, ir sava darba devēja pārstāvis, taču noteiktā situācijā varētu būt arī konkurents. Tādā gadījumā, lai nezaudētu pasūtītāju, darba devējs nav ieinteresēts, ka darba ņēmējs formāli iegūst saimnieciskās darbības veicēja statusu. Ja darbinieki, kaut arī tikai formāli, tiek reģistrēti kā saimnieciskās darbības veicēji, faktiskajam darba devējam samazinās iespēja kontrolēt darbiniekus, ieskaitot atalgojuma kontroli, jo tā vairs nav atkarīga tikai no darba devēja. Tomēr, ja notiks saimnieciskās darbības veicēju straujš pieaugums, lai izmantotu iespēju aplikāt ienākumus ar zemāku nodokļa likmi, tas var spiest valdību pieņemt stingrākus noteikumus, kad persona var reģistrēties par saimnieciskās darbības

veicēju, vai samazināt vienoto IIN likmi. Lai gan ir grūti prognozēt, vai pieaugs IIN ieņēmumi, ja tiks samazināta nodokļa likme, ir iespējams novērtēt, kāda būs šī lēmuma ietekme uz dažādu iedzīvotāju grupu ienākumiem (sk. pārskata 5.5. nodaļu). Pēdējos gados iedzīvotāju ienākuma nodokļa likme Latvijā nav samazināta, tāpēc nav piemēru, kurus analizējot, varētu prognozēt iedzīvotāju rīcību un no tās atkarīgos IIN ieņēmumus. Plašsaziņas līdzekļos bieži minētais salīdzinājums ar situāciju, kad tika samazināta uzņēmumu ienākuma nodokļa (UIN) likme, nav korekts, jo UIN ieņēmumu pieaugumam bija citi cēloņi, par kuriem runājot, jāatgādina, ka ar UIN tiek aplūkta uzņēmuma peļņa – starpība starp ieņēmumiem (apgrozījumu) un izdevumiem (par saimniecisko darbību, darbinieku atalgojumu u.c.). Daļai pelnošo Latvijas uzņēmumu ir ārvalstu kapitāls, un īpašniekiem var likties pievilcīgi atstāt uzņēmuma peļņu Latvijā, samaksājot par to mazāku UIN nodokli nekā savā valstī, ja UIN šajās valstīs atšķiras. Tāda lēmuma rezultātā UIN ienākumi Latvijā pieaug. Neapskatot likmes lielumu un apliekamo ienākumu veidus, var teikt, ka iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieņēmumi ir atkarīgi no nodarbināto skaita un viņu darba samaksas lieluma, tāpēc IIN nodokļa ieņēmumi strauji pieaugs tikai tad, kad tiks deklarēti lielāki ienākumi nekā šobrīd. Cik lielā mērā un kādā tempā tas varētu notikt, šos rādītājus prognozēt nav iespējams. Iedzīvotāju gatavība deklarēt lielāku ienākumu daļu, kas noteikta ONVNPS pētījumā, ir varbūtiska, tā praksē īstenotos tika daļēji.

Laikā, kad tika veiktas intervijas ar saimnieciskās darbības veicējiem, tika noskaidrots, ka viņi ir informēti par iedzīvotāju ienākuma nodokļa samazināšanas projektu, pret ko, rēķinoties ar lielākiem personiskajiem ienākumiem, ir noskaņoti pozitīvi. Līdzīgi kā ir atspoguļots plašsaziņas līdzekļos, respondenti salīdzināja tikai uzņēmumu ienākuma nodokli (15%) un iedzīvotāju ienākuma nodokli (25%), kā rezultātā apgalvoja, ka iedzīvotāju ienākuma nodokļa likme nav taisnīga pret mazo uzņēmēju. Padziļinātajās intervijās saimnieciskās darbības veicēji atkārtoja iepriekš dzirdēto un lasīto, ka optimālais iedzīvotāju ienākuma nodokļa apmērs ir jau iepriekš minētie 15% no ienākumiem, kas tiek pielīdzināts šībrīža uzņēmumu nodokļa likmei. Pašnodarbinātie dažkārt atzīst, ka psiholoģiski vieglāk būtu valstij atdot 10% jeb desmito tiesu no ienākumiem.

*„Pēdējās izmaiņas bija tādas, ka no nākamā gada ienākuma nodoklis būs 15% individuālajiem komersantiem un pašnodarbinātajiem. Pret šo man ir tikai pozitīva attieksme, ka nodokļi tiek samazināti.” (Rīga, transports, sakari, komercpakalpojumi, reģistrējās: 1999-2003, vecums līdz 34 gadiem, vīrietis)*

*„Vajag saprast, ka no individuālajiem komersantiem vajadzētu iekasēt vai pielīdzināt to uzņēmuma nodoklim, jo viņi veic biznesu. Ja viņiem ir 25% nodoklis, bet sabiedrībai būs 15%, tad viņi nav uz vienlīdzīgiem nosacījumiem. Tā kā mēs vēlamies attīstīt mazo biznesu, kurš pie mums nav attīstīts salīdzinājumā ar citām Eiropas valstīm, tad attiecīgi ir problēmas.” (Rīga, transports, sakari, komercpakalpojumi, reģistrējās: 1999-2003, vecums līdz 34 gadiem, vīrietis)*

*„10% varētu būt, nu 15%. Bet ne jau 25%. Ko tad mēs brīnāmies par aploksni? Nu, tur jau viss tas ir! Nu, kāda jēga, es tam cilvēkam samaksāju 400 latu, bet viņš var dabūt 200, bišku pāri. Nu, pareizi, kāda viņam jēga, ka puse viņam jāatdod valstij?” (ārpus Rīgas, lauksaimniecība, reģistrējās: līdz 1998, vecums 35-49 gadi, sieviete)*

Daļa pašnodarbināto uzskata, ka nodokļu samazināšana viņu saimniecisko darbību un attiecības ar valsti ietekmētu pozitīvi. Daži respondenti pieļauj iespējamību, ka, valstij samazinot nodokļu likmi, viņi vairāk censtos nodokļus nomaksāt. Tomēr tiek nosaukti vairāki faktori, kas kavētu saimnieciskās darbības veicējus nomaksāt arī samazinātos nodokļus, piemēram, tad, ja viņi



uzskata nodokļu nomaksu par bezjēdzīgu, jo neredz reālu labumu savā ikdienā no nomaksātajiem nodokļiem. Tiek minēts noteikts „lūzuma punkts” gan ieņēmumos, gan nodokļu apmērā, kuru sasniedzot, iedzīvotāji nodokļus varētu maksāt vairāk.

*„Nu, tad es varbūt tik ļoti necenstos atrast tos attaisnotos izdevumus. Jo es aptuveni proporcionāli esmu izdomājusi, kādu summu es vēlētos valstij maksāt, un tad es aptuveni izrēķinu, cik man vajag attaisnotos izdevumus. [...] Tā varētu būt proporcija no ienākuma. Tā varētu būt kāda sestā, septītā daļa.” (Rīga, transports, sakari, komercpakalpojumi, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums līdz 34 gadiem, sievietē)*

*„... vienkārši būtu tāds prieciņš, ka naudas ir vairāk. Es teiktu tā, ka tas nodokļu apmērs nav no svara. Te vairāk ir ... tas ir tas lūzuma punkts, ka tu viņus pēkšņi sāc maksāt. Es domāju, ka nevienam cilvēkam nepatīk veikt investīcijas tajā, kurā viņš neredz jēgu.” (Rīga, transports, sakari, komercpakalpojumi, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums līdz 34 gadiem, vīrietis)*

Lai gan daudzi respondenti norāda, ka iedzīvotāju ienākuma nodokļa un nodokļu samazinājums vispār mudinās viņus iesaistīties legālajā ekonomikā, šis apgalvojums ir jāvērtē kritiski. Interviju veikšanas laikā valdība bija paziņojusi par konceptuālo lēmumu samazināt iedzīvotāju ienākuma nodokli, kas šķiet pievilcīgi jebkuram nodokļu maksātājam. Respondenti neapzināti varēja izjust vajadzību caur pētījumu apliecināt valdībai, ka iedzīvotāju rīcība atbildīs tās gaidām. Šādas, visdrīzāk, neapzinātas vēlēšanās motīvs ir pārliecināt valdību, ka tās konceptuālais lēmums ir jāsteno. Taču respondentu domas par savu rīcību parasti lielākā vai mazākā mērā atšķiras no reālās rīcības, kāda tā būs, ja iedzīvotāju ienākuma likme tiks samazināta. To spilgti ilustrē kāda respondenta komentārs:

*„Domājiet – būs vairāk to, kas vēlsies maksāt nodokļus? Tramvajā maksā biļete 20 santīmus, bet vienalga ir, kas brauc par zaķi. Maksās 40 santīmus, vienalga būs, kas pirks biļetes, un būs zaķi. Maksās 3 santīmus biļete kā padomju laikos, pirks biļetes, un vienalga būs arī zaķi. Te ir tas pats. Samazinās vai paaugstinās nodokļus, bet vienalga būs, kas maksās godīgi nodokļus, būs tādi, kas atsāks maksāt, ja pazemināsies, un būs, kas nemaksās. Situācija, ka daļa maksā un daļa nemaksā, un daļa oficiāli, bet daļa neoficiāli, bija, ir un būs vienmēr. Mums cilvēki ir tādi. Katrā no mums mīt maza daļiņa ‘haļavščika’ [tāda, kas vēlas gūt labumu bez maksas, vai darīt to viegli, bez lielas piepūles]. Ja kaut kur var kaut ko iekonomēt, tad kāpēc nē.” (Rīga, transports, sakari, komercpakalpojumi, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums līdz 34 gadiem, vīrietis)*

Lai samazinātu zemu apmaksāto profesiju nodokļu slogu un tādā veidā vairotu to pievilcīgumu, teorētiski iespējamā politiskā alternatīva ir progresīvā ienākuma nodokļa likmes piemērošana, un viens no ONVNPS pētījuma uzdevumiem bija novērtēt, vai Latvijā ir iespējams ieviest progresīvā iedzīvotāju ienākuma nodokļa (PIIN) sistēmu. Attieksme un zināšanas par progresīvo iedzīvotāju ienākuma nodokli tika mērītas darba ņēmēju, darba devēju un saimnieciskās darbības veicēju mērķa grupās. Dati rāda, ka informētība par PIIN ir dažāda. Lielai daļai respondentu nav nekādas informācijas un līdz ar to arī priekšstata par progresīvo ienākumu nodokli, daļa aptaujāto nezina, bet izsecina, kāds ir PIIN princips, vadoties pēc tā nosaukuma, un salīdzinoši mazākā daļa samērā precīzi zina PIIN sistēmas principus. Progresīvā iedzīvotāju ienākuma nodokļa vērtējums darba ņēmēju, darba devēju un saimnieciskās darbības veicēju mērķa grupās visbiežāk ir atkarīgs no personas kvalifikācijas, ienākumu līmeņa un “pasaules uzskata”, tāpēc dominējošie viedokļi tiks aprakstīti vienoti, taču priekšstatu ilustrēšanai tiks izmantoti tikai tie citāti, kas iegūti saimnieciskās darbības veicēju dziļo interviju laikā.

Apkopojot pretrunīgos viedokļus, redzams, ka zemu atalgotie darba ņēmēji, mikro un mazo uzņēmumu īpašnieki (RS Group 2006b: 31-32, RS Group 2006c: 36) un saimnieciskās darbības veicēji ar zemiem ienākumiem bieži vien uzskata, ka progresīvais iedzīvotāju ienākuma nodoklis ir taisnīgs risinājums – viņi to izprot tā, ka PIIN būtu nodokļu nastas pārdale un viņu šobrīd grūtās situācijas risinājums, jo, strādājot tikpat godprātīgi kā citi, zemu atalgotie strādājošie izjūt zināmu aizvainojumu pret situāciju.

*„Es domāju, ka tikai pozitīvi, tas ir labi tieši priekš maznodrošinātajiem cilvēkiem. Nu, ir diezgan jau mulķīgi, ka mums visiem ir vienāds tas nodoklis.” (Rīga, transports, sakari, komercpakalpojumi, reģistrējās: 1999-2003, vecums līdz 34 gadiem, vīrietis)*

Otra grupa, kuru veido galvenokārt vidēji un augstu atalgotie strādājošie, uzskata, ka progresīvais iedzīvotāju ienākuma nodoklis demotivē strādāt (RS Group 2006b: 31-32, RS Group 2006c: 36). Tika uzsvērts, ka PIIN sistēma nav taisnīga, jo nodokļi tiek iekasēti uz strādīgāko un produktīvāko nodarbināto rēķina. Šo viedokli pārstāvošie uzskata, ka lielāki ienākumi iet vienā solī ar lielāku darba slodzi un lielāku atbildību, tādēļ nav taisnīgi par lielākiem ienākumiem uzlikt vēl lielākus nodokļus. Mērķa grupu pārstāvji uzskata, ka šādas sistēmas ieviešana neko būtiski neizmainīs, tikai motivēs vairāk slēpt savus ienākumus, bažas rada arī fakts, ka nebūs pietiekami spēcīgas sistēmas, lai šāda veida nodokļu nomaksu kontrolētu. Rezultātā tiek sagaidīts, ka galvenie PIIN maksātāji būs tie, kas jau šobrīd ir zemu atalgoti. Jānorāda, ka, noraidot PIIN, dažādu sociālo grupu pārstāvji tā piemērošanu attiecina katrs uz saviem ienākumiem, neapsverot iespēju, ka tieši viņu ienākumi tiktu aplikti ar zemāku nodokļa likmi.

*„Tas būtu drausmīgi. Es nezinu. Domāju, ka ienākumus slēptu vēl trakāk nekā līdz šim. Jau tagad slēpj, bet tad kā vēl slēptu! Tur miljardi būtu deklarēti ‘zeķēs’.” (Rīga, komercpakalpojumi, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums līdz 34 gadiem, sieviete)*

*„Nu, tā, ka nebūs motivācijas pelnīt vairāk. Jo vairāk tu pelni, jo vairāk no tevis atņem. Tad tiem, kas pelna daudz naudas, tas neizklausās godīgi. Tiem, kas...kuram maza alga, tad laikam vairāk tas patīk. [...] Varbūt būtu loģiskāk vienkārši neatņemt šo nodokli no vismazākās algas, bet pēc tam lai šis nodoklis būtu vienāds visiem. Kāda jēga vairāk strādāt un pelnīt naudu, ja tik un tā tu nesaņemsi to?” (Rīga, veselība, reģistrējās: vēlāk kā 2004, vecums līdz 34 gadiem, sieviete)*

*„Man pret to ir negatīva attieksme. Ja cilvēkam ir liela alga, tad viņam ir lielāka atbildība, un viņš vairāk strādā. Kāpēc viņam tad ir vairāk jāatdod nekā tam, kurš mazāk strādā par mazāku algu? Tas saucas – sagrābt sagrābto. Es esmu pret to.” (ārpus Rīgas, transports, sakari, komercpakalpojumi, reģistrējās: 1999-2003, vecums 35-49 gadi, sieviete)*

Ja darba nodokļu likmes pieaugtu, saimnieciskās darbības veicēji varētu izvēlēties vienu no šādām rīcības stratēģijām: (1) cenu celšana sniegtajiem pakalpojumiem un saražotajai produkcijai, kas varētu ierobežot iespējas konkurēt tirgū, (2) indivīda nodarbinātības formas maiņa – likvidētu saimnieciskās darbības veicēja statusu vai (3) samierinātos, atzīstot, ka viņiem nav izvēles, maksātu jebkādu nodokli, kas būtu jāmaksā, kamēr vien varētu. Apkopojot visu ievāktu informāciju, redzams, ka gadījumā, ja valdība vēlēšies ieviest progresīvā iedzīvotāju ienākuma nodokļa (PIIN) sistēmu, pirms tam būtu jāorganizē plaša, vispusīga un ilgstoša iedzīvotāju informēšana, lai izskaidrotu: (1) PIIN ieviešanas mērķi, (2) nodokļa likmes un to piemērošanas sliekšņus, rādot, kā mainās nodokļu slogs dažādās ienākumu grupās, un (3) nodokļa administrāciju, lai nodrošinātu efektīvu nodokļa iekasēšanu.

ONVNPS pētījuma noslēgumā plašsaziņas līdzekļos parādījās informācija, ka ar 2007. gadu likuma Par iedzīvotāju ienākuma nodokli grozījumos tika palielināta ar nodokli apliekamā bāze saimnieciskās darbības veicējiem, nosakot saimnieciskās darbības izdevumu „griestus” pamatlīdzekļu nolietojumam, kā arī auto un telefona izdevumu faktiskajām izmaksām (Ķirsons 2007: 4-5). Lai gan publikācijās parādījās dažādi viedokļi, proti, gan, ka jaunās normas diskriminē saimnieciskās darbības veicējus, gan, ka nevar piekrist viedoklim, ka grozījumi palielina saimnieciskās darbības veicēju nodokļu slogu, pirmā viedokļa izklāstam atvēlētais publikāciju apjoms bija lielāks par otram viedoklim atvēlēto (sk., piemēram, Ķirsons 2007: 4-5). Lai gan saimnieciskās darbības veicēju viedoklis par šādiem likuma grozījumiem netika aplūkots ONVNPS pētījuma ietvaros, ievāktā informācija ļauj izteikt pieņēmumus par mērķa grupas izjūtām, kas ir pamatā plašsaziņas līdzekļos izteiktajiem viedokļiem.

Kā rāda ONVNPS pētījuma dati, informācija par likuma grozījumiem bieži tiek iegūta jau pēc to pieņemšanas. Ir samērā izplatīta situācija, ka saimnieciskās darbības veicēji par izmaiņām tiesību aktos uzzina tikai tad, kad ir ieradušies Valsts ieņēmumu dienestā ar kārtējo atskaiti vai VID ir veicis nodokļu maksātāja pārbaudi. Tādējādi augstāk aplūkotajā piemērā mērķa grupā iztrūka ziņu par šādu grozījumu izstrādi, kas ļautu saimnieciskās darbības veicējiem vismaz psiholoģiski sagatavoties gaidāmajām pārmaiņām. Tāda attiecīgo institūciju rīcība nav uzskatāma par normālu uzņēmējdarbības vides organizēšanas praksi. Tas vairo mazo uzņēmēju nedrošību un paļāvības trūkumu attiecībā uz pastāvošo uzņēmējdarbības vides un nodokļu administrēšanas sistēmu, kas atspoguļojas mērķa grupas reakcijā – uzskatos, ka uz valsti nevar paļauties, kā arī iekšēji akceptējot (t.i., institucionalizējot) vismaz daļēju izvairīšanos no nodokļu nomaksas. Politikas dokumentos šobrīd ir uzsvērts, ka ir nepieciešams mazināt nedrošību par tiesību aktu izmaiņām un paaugstināt iedzīvotāju sociālo atbildību, lai samazinātu nedeklarēto ienākumu apmēru. Tomēr šos ieteikumus būs grūti īstenot, ja nenostiprināsies izpratne, ka gan valsts pārvalde, gan sabiedrība darbojas vienā „telpā” un ka kopīgo mērķu sasniegšanai ir nepieciešama savstarpēja uzticēšanās, savlaicīga informācijas apmaiņa un „komandas darbs”. Daudzās valstīs ir izplatīta prakse, ka nodokļu maksātāji tiek personiski informēti (brīdināti) par nodokļu likumu piemērošanu, izplatot (nosūtot) bezmaksas bukletus, kas uzrakstīti vienkāršā un saprotamā valodā. Piemēram, palielinoties latviešu valodā runājošu strādājošo skaitam, Īrijā ir iztulkota un ir viegli pieejama (arī internetā) informācija par nodokļu nomaksu šajā valstī.

## 5.5. Potenciālo darba nodokļu sistēmas izmaiņu objektīvais vērtējums

Kā rāda iepriekšējo nodaļu materiāls, gan politikas plānošanas dokumentos, gan ikdienas politiku dienaskārtībā, gan plašsaziņas līdzekļos ir pausts viedoklis, ka ir vēlams īstenot noteiktus nodokļu sistēmas grozījumus. Šo viedokli pauž arī dažādas sabiedrības grupas – gan darba ņēmēji, gan daļa darba devēju un saimnieciskās darbības veicēju. Lai gan šīm mērķa grupām ir izveidojušies savi priekšstati par noteiktu nodokļu sistēmas grozījumu ietekmi uz viņu un sabiedrības labklājību kopumā, objektīvāku rādītāju sniedz ONVNPS pētījuma ietvaros izstrādātais mikro-simulāciju modelis. Tas tika pielietots, lai salīdzinātu, kā mainītos noteiktu iedzīvotāju ienākumu grupu nodokļu nasta, ja tiktu pieņemts viens vai otrs lēmums. Mikro-simulāciju modelis paredz, ka salīdzinājums tiek veikts attiecībā pret tā saukto pamata scenāriju, kas sevī ietver spēkā esošās darba nodokļu normas 2007.gada sākumā, t.i.:

- vienota iedzīvotāju ienākuma nodokļa (IIN) likme – 25%,
- obligāto sociālās apdrošināšanas iemaksu darba ņēmēju daļas likme – 9% (obligāto iemaksu gada maksimālais apjoms – 23800 LVL),

- ar IIN neapliekamais minimums – 600 LVL gadā (jeb 50 LVL mēnesī),
- atvieglojums par apgādībā esošām personām – 420 LVL gadā (jeb 35 LVL mēnesī) par katru.

ONVNPS pētījuma ietvaros ir parādīta četru alternatīvu risinājumu ietekme uz iedzīvotājiem ar dažādiem ienākumiem. Vērtējumam izvēlētie alternatīvie risinājumi ir atvasināti no iepriekšējās pārskata apakšnodaļās iztirzātā materiāla. Kaut arī šī pārskata ietvaros ir aplūkoti tikai daži iespējamie risinājumi, mikro-simulāciju modelis ļauj novērtēt, kādu ietekmi atstās citas augstāk minēto parametru izmaiņas. Šīs nodaļas turpinājumā dati par politikas izmaiņu ietekmi uz iedzīvotājiem ir apskatīti pieaugušo iedzīvotāju naudas ienākumu decīļu grupās. Katra decile aptver 10% iedzīvotāju atkarībā no to ienākumu lieluma. Aprakstot noteiktu instrumentu pielietojuma efektu, tiek norādīts, kādu ieguvumu no tā gūst iedzīvotāji konkrētās ienākumu decīlēs, t.i., atkarībā no tā, kurai grupai atbilst indivīda ienākumi visu Latvijas iedzīvotāju ienākumu relatīvajā sadalījuma rindā. Jo mazāks ir decīles numurs, jo zemāku ienākumu grupai atbilst noteikta indivīda ienākumi. Tā, piemēram, ja tiek atzīts, ka lielāks efekts ir zemākajās ienākumu decīlēs, tad ieguvēji ir iedzīvotāji ar relatīvi zemiem ienākumiem. Vidējie iedzīvotāju ienākumi katrā decīlē ir doti pētījuma datu un metožu aprakstā (sk. 2. nodaļu).

Kā minēts iepriekš, tiks apskatītas četras nodokļu sistēmas alternatīvas. Pirmā ir progresīvā iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieviešana, otrā alternatīva – ar iedzīvotāju ienākuma nodokli neapliekamā minimuma un atvieglojumu par apgādībā esošām personām paaugstināšana, saglabājot vienoto 25% IIN likmi, trešā alternatīva – iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmes samazināšanas dažādi varianti, un ceturtais alternatīva – sociālās apdrošināšanas iemaksu darba ņēmēju daļas paaugstināšana. Grafiskie attēli, kas detalizētāk raksturo katras aplūkotās alternatīvas skaitliskos rezultātus, ir doti 2. pielikumā. Katrai alternatīvai ir sagatavoti astoņi grafiskie attēli, kas numurēti no 1 līdz 8. Pirmajā rindā esošie attēli (1. un 2.) raksturo izmaiņas iedzīvotāju ienākumos pēc nodokļu nomaksas, kas būs novērojamas, ieviešot konkrēto alternatīvu. Uz horizontālās ass ir norādītas iedzīvotāju ienākumu decīles (skaitlim 1 atbilst decīle ar viszemākajiem ienākumiem, bet skaitlim 10 – decīle ar visaugstākajiem ienākumiem). Pirmais attēls parāda ienākumu apjomu absolūtos skaitļos pirms un pēc alternatīvas ieviešanas, bet otrais attēls parāda ienākumu izmaiņas absolūtos skaitļos, kā arī procentuāli, lai varētu precīzāk raksturot alternatīvas ietekmi. Nākamajā rindā atrodami divi attēli, kas raksturo vidējās efektīvās nodokļu likmes (VENL) lielumu un izmaiņas. 3. attēls parāda VENL lielumu dažādās ienākumu decīlēs pirms un pēc alternatīvas ieviešanas, savukārt 4. attēls parāda VENL izmaiņas procentpunktos dažādās ienākumu decīlēs. 5. – 8. attēls ir veltīti alternatīvu ieviešanas ietekmei uz nodarbinātību. 5. attēls ir identisks visām alternatīvām (bet ar tumšāku krāsu tiek izcelts apskatāmās alternatīvas rezultāts), un tas rāda katras alternatīvas kopējo ilgtermiņa ietekmi uz nodarbināto skaitu valstī, t.i., cik cilvēku pēc konkrētās alternatīvas ieviešanas sākt strādāt ilgtermiņā. Jāuzsver, ka šajā gadījumā darba uzsākšana nenotiktu uzreiz, bet gan ilgākā laika posmā. 6. attēls rāda nodarbinātības pieauguma struktūru reģionu griezumā (procentuāli), bet 7. un 8. attēls attiecīgi parāda nodarbinātības pieauguma sadalījumu pēc dzimuma, kā arī pilsētu/lauku griezumā. Turpinājumā tiek raksturotas grafiskos attēloto alternatīvu parametri un to ietekme uz Latvijas iedzīvotāju labklājību un nodarbinātību.

Pirmā aplūkotā alternatīva ir progresīvā iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieviešana. Kā rāda dažādu sociālo grupu viedokļu izpēte, iedzīvotāju attieksme pret progresīvo iedzīvotāju ienākuma nodokli varētu būt atšķirīga dažādās ienākumu grupās, tāpēc turpinājumā attēlotās situācijas var uzskatīt par ilustratīviem piemēriem minētās alternatīvas ietekmes novērtējumam. Tika novērtēti trīs progresīvā iedzīvotāju ienākuma nodokļa varianti:

- ☑ 1a. variants: IIN likmes 15-25-35% (apliekamo ienākumu sliekšņi: 2000 LVL un 10000 LVL). Tiek piemērotas trīs dažādas IIN likmes 15, 25 un 35% apmērā, izmantojot t.s. papildlikmes principu (apliekamie ienākumi līdz 2000 LVL tiek aplikti ar 15% likmi, apliekamajiem ienākumiem starp 2000 un 10000 LVL tiek piemērota 10% papildlikme, bet ienākumiem virs 10000 LVL tiek piemērota 20% papildlikme).
- ☑ 1b. variants: IIN likmes 15-25-35% (apliekamo ienākumu sliekšņi: 2000 LVL un 10000 LVL) un zemākas maksimālās sociālās iemaksas (10000 LVL). Šī alternatīva ietver 1a variantā aprakstītās IIN likmes, bet papildus tiek samazināts maksimālais sociālās apdrošināšanas iemaksu limits (līdz 10000 LVL). Šādas izmaiņas faktiski neietekmētu lielāko iedzīvotāju daļu, bet tikai iedzīvotājus ar pašiem augstākajiem ienākumiem.
- ☑ 1c. variants: IIN likmes 20-30-40% (apliekamo ienākumu sliekšņi: 2000 LVL un 10000 LVL). Šī alternatīva piedāvā atšķirīgas IIN likmes, pielietojot līdzīgu shēmu kā iepriekš aplūkotojos variantos, tikai IIN likmes būtu par 5 procentpunktiem augstākas katrā no aplūkotojām ienākumu grupām (attiecīgi 20, 25 un 30 procenti). Arī šajā gadījumā ienākumu sliekšņi tiktu noteikti tāpat kā alternatīvās 1a un 1b.

Jāatzīst, ka progresīvas IIN likmes ieviešana Latvijā nebūtu jaunums, jo šāda pieeja tika īstenota jau 20.gadsimta 90.gados. Nodokļa likmes bija robežās no 15% līdz 35% (ar soli 5%), bez tam, līdzīgi kā pašlaik, pastāvēja arī ar IIN neapliekamais minimums. Lai arī šāda sistēma zināmā mērā nodrošināja ienākumu pārdali starp dažādām iedzīvotāju grupām, tomēr tā varēja arī stimulēt patieso ienākumu slēpšanu, lai izvairītos no augstākas nodokļu likmes piemērošanas. Progresīvās iedzīvotāju ienākuma nodokļa (PIIN) sistēmas atcelšanu Latvijā veicināja komplicētā un laikietilpīgā nodokļu administrēšana, kas bija nepieciešama, lai nodrošinātu PIIN sistēmas funkcionēšanu.

Progresīvas IIN likmes ieviešana varētu tikt pamatota ar to, ka vienotas IIN likmes situācijā Latvijā pēdējos gados ir notikusi ienākumu nevienlīdzības palielināšanās. Tomēr šāda IIN reforma radītu papildus nodokļu slogu vidēju un augstu ienākumu saņēmējiem, kuri visticamāk varētu izjust vēlēšanos samazināt savu nostrādāto stundu skaitu, un rezultātā varētu samazināties ekonomiskā aktivitāte valstī. Kā kompensējošs pasākums šajā gadījumā varētu tikt izmantota valsts sociālās apdrošināšanas iemaksu maksimālā apmēra samazināšana. Šajā gadījumā iedzīvotāji augstākajās ienākumu decilēs, kuru ienākumiem tiktu piemērotas iespējamās IIN papildlikmes, varētu saņemt zināmus atvieglojumus, jo uz tiem attiektos sociālo iemaksu maksimālais limits. Šī politikas alternatīva tomēr ir salīdzinoši komplicēta, jo vienlaicīgas izmaiņas IIN likmē un maksimālajā sociālo iemaksu limitā varētu būt visai sarežģīti iestrādājamas no ieviešanas viedokļa. Piemēram, ņemot vērā to, ka sociālās iemaksas nonāk sociālajā budžetā, bet IIN iemaksas – valsts un pašvaldību budžetā, būtu salīdzinoši grūti novērtēt kopējo iznākumu no valsts budžeta viedokļa.

Nosakot diferencētas nodokļu likmes progresīva IIN gadījumā, tika izvēlētas likmes, kas neradītu radikālas pārmaiņas nodokļu sistēmā. Piemēram, 1a un 1b alternatīvu gadījumā ienākumi līdz 2000 LVL gadā tiktu aplikti ar zemāko (15%) likmi, ienākumiem starp 2000 un 10000 LVL tiktu piemērota 10% papildlikme, bet ienākumiem virs 10000 LVL – 20% papildlikme. Sliekšņu izvēle pamatojama sekojoši – 35% procentu likme tiktu piemērota apliekamajiem ienākumiem virs 10000 LVL, kas aptuveni atbilst augstākās ienākumu deciles vidējiem bruto ienākumiem (pēc mājsaimniecību budžetu datu bāzes datiem); savukārt – 15% likme tiktu piemērota ienākumiem līdz 2000 LVL, kas pēc mājsaimniecību budžetu apsekojumu datiem atbilst 5.deciles vidējiem bruto ienākumiem. Jāatzīmē, ka noteiktie ienākumu sliekšņi, no kuriem tiek piemērota papildlikme,

būtu jāpārskata vismaz ik pēc pāris gadiem, īpaši tad, ja valstī ir samērā augsta inflācija. Tātad ONVNPS pētījumā izskatītie ienākumu sliekšņi atbilst šī brīža situācijai un iedzīvotāju ienākumu relatīvajiem sadalījumiem. Tāpat jāatzīmē, ka, lai gan pētījumā ir izskatītas trīs PIIN likmes, iespējams, ka praksē Latvijā pietiktu tikai ar divām likmēm.

Ja tiktu ieviesta 1a vai 1b alternatīva, tā rezultātā novērojams samērā būtisks VENL samazinājums iedzīvotājiem ar vidēju ienākumu līmeni (atsevišķās decilēs tas sastāda pat vairāk nekā 6 procentpunktus). Līdzīga ietekme novērojama arī attiecībā uz pēcnodokļu ienākumu procentuālajām izmaiņām, kuru pieaugums iedzīvotājiem ar vidējiem ienākumiem sasniedz 6-8%. Jāatzīmē, ka šajā gadījumā progresīvās nodokļa likmes ieviešana dotu salīdzinoši nelielu pozitīvu ietekmi uz iedzīvotājiem ar zemiem ienākumiem. Tas izskaidrojams ar to, ka pat zemāka nodokļa likme (samazinājums no 25% uz 15% iedzīvotājiem, kuru ienākumi nepārsniedz 2000 latus gadā), nerada būtisku pozitīvu ietekmi uz iedzīvotājiem 1.decilē, kuru ienākumi tikai nedaudz pārsniedz ar IIN neapliekamo minimumu. Tajā pašā laikā var novērot, ka progresīvā IIN likme neatstātu būtisku iespaidu uz augstāko ienākumu decili, kur, vidējais ienākumu līmenis paliktu faktiski nemainīgs. Kalibrētais uzvedības reakcijas modelis ļauj aprēķināt, ka ilgtermiņa ietekme uz nodarbinātības pieaugumu būtu apmēram 9 tūkstoši cilvēku, pie tam apmēram 61% no tiem būtu sievietes. Kā redzams, ietekme uz nodarbinātību šo alternatīvu ieviešanas gadījumā būtu visai būtiska, salīdzinot ar citām izskatītajām alternatīvām, jo novērojams salīdzinoši straujš VENL samazinājums iedzīvotājiem ar vidējiem ienākumiem.

Ieviešot 1c alternatīvu, arī šajā gadījumā galvenie ieguvēji būtu iedzīvotāji ar vidējiem un vidēji zemiem ienākumiem. Sagaidāmais ienākumu pieaugums šajās iedzīvotāju grupās būtu no 2-4%. Zemāks ienākumu pieaugums, salīdzinot ar iepriekš apskatītajām alternatīvām, izskaidrojams ar augstāku nodokļu likmju piemērošanu. Tomēr visbūtiskāko ietekmi alternatīva 1c atstātu uz iedzīvotājiem ar augstiem ienākumiem (konkrēti – 9. un 10.deciles). Šajās ienākumu grupās tiktu novērota ienākumu samazināšanās, kas saistīta ar būtisku VENL pieaugumu šajās decilēs. No nodarbinātības viedokļa šī alternatīva radītu salīdzinoši nelielu pozitīvu ietekmi ilgākā laika posmā (aptuveni 4,6 tūkstošu nodarbināto pieaugums). Arī procentuālais sadalījums dzimumu un reģionu griezumā būtu salīdzinoši līdzīgs kā alternatīvu 1a un 1b gadījumā. Jāatzīmē, ka, salīdzinot ar alternatīvām 1a un 1b, pozitīvā ietekme uz nodarbinātību ir ievērojami mazāka, jo šajā gadījumā VENL vidējais samazinājums ir salīdzinoši niecīgs. Tomēr jāatzīmē, ka alternatīvas 1c gadījumā lielākā interese iesaistīties darbaspēka tirgū būtu novērojama iedzīvotājiem ar vidēji zemiem ienākumiem (t.i., 2.-5.deciles), jo tieši šai grupai būtu novērojams visbūtiskākais VENL samazinājums.

Otrā aplūkotā alternatīva paredz paaugstināt ar IIN neapliekamo minimumu līdz 70 LVL un atvieglojumus par apgādībā esošām personām līdz 50 LVL. Tā kā no 2007. gada valdība jau ir palielinājusi ar IIN neapliekamā minimuma apjomu, darba grupa izskatīja alternatīvu, kas paredz vēl straujāku palielinājumu gan ar IIN neapliekamajam minimumam, gan arī atvieglojumiem par apgādājamiem. Ar IIN neapliekamā minimuma paaugstināšana ir pasākums, kas vistiešāk ietekmētu iedzīvotājus ar zemiem ienākumiem, samazinot efektīvās IIN likmes šai iedzīvotāju grupai, un, iespējams, radot tiem lielāku motivāciju iesaistīties darba tirgū. Minētais pasākums atstātu salīdzinoši mazu ietekmi uz iedzīvotājiem ar vidējiem un augstiem ienākumiem. Pēdējā laikā ir notikušas diezgan būtiskas izmaiņas ar IIN neapliekamā minimuma palielināšanas scenārijā. Vēl nesen tika paredzēts, ka ar IIN neapliekamais minimums no 2007.gada tiks paaugstināts līdz 40 latiem, un katrā nākamajā gadā – vēl par 10 latiem, sasniedzot 70 latus 2010.gadā. Līdztekus tika plānots palielināt arī IIN atvieglojumus par katru apgādībā esošo personu – 23 lati 2007. gadā, 35 lati 2008.gadā,

45 lati 2009.gadā un 55 lati 2010.gadā. Tomēr 2006.gada septembrī tika pieņemts lēmums paātrināt šo procesu, un no 2007.gada 1.janvāra ar IIN neapliekamais minimums tika palielināts līdz 50 latiem un IIN atvieglojums par katru apgādībā esošo personu tika palielināts līdz 35 latiem.

Ieviešot otro alternatīvu, ir novērojamas atšķirības starp ienākumu izmaiņām dažādās ienākumu decilēs. Lielākie ieguvēji ir 2. līdz 5. ienākumu decilēs, ienākumu pieaugums šajā gadījumā sasniedz 3,6 – 4,5%. Attiecīgi arī VENL samazinājums ir visstraujākais šajās decilēs. Interesanti, ka 1.deciles pārstāvji šajā gadījumā iegūtu salīdzinoši maz, jo viņu zemie ienākumi rada situāciju, ka jau pašlaik lielākā daļa viņu ienākumu netiek aplikti ar IIN. Ietekme uz nodarbinātību absolūtos skaitļos ir apmēram 2,9 tūkstoši cilvēku, kas ir salīdzinoši mazāka nekā citos izskatītajos variantos, tomēr šajā gadījumā vislielākā motivācija uzsākt darbu būtu iedzīvotājiem ar vidējiem un zemiem ienākumiem, jo visbūtiskākais VENL samazinājums novērojams, sākot ar otro ienākumu decili.

Trešā alternatīva paredz iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmes samazināšanu, piedāvājot trīs variantus:

- 3a. variants: vienotā IIN likme tiek samazināta no 25% uz 15%, saglabājot nemainīgus visus pastāvošos atvieglojumus. Tas ir radikālākais variants, kas paredz likmes samazināšanu uz 15% nekavējoties un kas lielā mērā atrisinātu problēmas, kas saistītas ar IIN harmonizēšanu ar UIN.
- 3b. variants: vienotā IIN likme tiek samazināta no 25% uz 22%, saglabājot nemainīgus visus pastāvošos atvieglojumus.
- 3c. variants: vienotā IIN likme tiek samazināta no 25% uz 19%, saglabājot nemainīgus visus pastāvošos atvieglojumus.

Zemākas IIN likmes ieviešana ir jautājums, par kuru Latvijā tiek diskutēts jau diezgan ilgi. Viens no galvenajiem iemesliem diskusijas uzsākšanai ir salīdzinoši veiksmīgā nesenā pieredze, pazeminot uzņēmumu ienākuma nodokli (UIN). No otras puses, UIN pazemināšana ir radījusi situāciju, kurā uzņēmējiem radusies iespēja daļēji izvairīties no 25% IIN likmes, tās vietā maksājot tikai 15% par sadalīto peļņu. Šāda situācija ir izdevīga personām, kurām ir iespēja izvēlēties formu, kādā tiek saņemti ienākumi (t.i. – vai nu darba alga, kas tiek aplikta ar 25% IIN, vai dividendes, kas faktiski tiek apliktas tikai ar 15% UIN). Finanšu ministrija ir sagatavojusi informatīvo ziņojumu „Par iespējām piemērot 15% ienākuma nodokļa likmi visiem komersantiem”, kas tika izskatīts MK komitejas sēdē 2006.gada sākumā. 2006. gada nogalē, pēc tam, kad tika ievēlēta 9. Saeima, tika nolemts IIN samazināšanas projektu atlikt uz 2008. gadu. Daļēji tas izskaidrojams ar politisko partiju nevēlēšanos veikt darbības, kas varētu tikt pretrunīgi interpretētas sabiedrībā pirms Saeimas vēlēšanām. Bez tam, 2006.gada septembrī valdība lēma par IIN atvieglojumu palielināšanu no 2007.gada sākuma, atstājot IIN likmi nemainīgu. Neskatoties uz to, ka IIN likmes samazināšana visticamāk tuvākajā laikā nenotiks, šādas alternatīvas aplūkošana varētu sniegt vispusīgāku priekšstatu par nodokļu sistēmas tālākas liberalizācijas sagaidāmo ietekmi uz iedzīvotāju labklājības līmeni un dalību darbaspēka tirgū. Arī IIN un UIN likmju harmonizācija Latvijā joprojām ir aktuāls jautājums.

Kā redzams no 2.pielikumā apskatāmajiem attēliem, 3a alternatīva paredz visbūtiskāko efektīvās nodokļu likmes samazinājumu, jo tiek piedāvāts būtisks vienotās IIN likmes samazinājums (no 25% uz 15%). Rezultātā vislielākie ieguvēji būtu iedzīvotāji ar vidējiem un augstiem ienākumiem, pie tam procentuāli pozitīvā ietekme uz ienākumiem pieaugtu, palielinoties ienākumu līmenim. Kā redzams 2.pielikumā dotajos attēlos, 10.ienākumu deciles vidējie ienākumi pieaugtu par vairāk

nekā 10%, bet procentuālais pieaugums zemākajā ienākumu decilē būtu tikai apmēram 1,5%. Tā kā visas iedzīvotāju grupas izjustu VENL samazināšanos un ienākumu pieaugumu, šai alternatīvai būtu būtiska pozitīva ietekme uz nodarbinātības pieaugumu. Kā redzams 2. pielikuma 5.attēlā, 3a alternatīvas ieviešanas gadījumā būtu sagaidāms nodarbinātības pieaugums par apmēram 14 tūkstošiem cilvēku, un tas ievērojami pārsniegtu citu alternatīvu sasniegtos rezultātus.

Apskatot 3b alternatīvu, proti, samazinot vienoto IIN likmi no 25% uz 22%, procentuālie ieguvumi neto (pēc nodokļu) ienākumos būtu salīdzinoši līdzīgi visās ienākumu decilēs, bet, līdzīgi kā 3a alternatīvā, tiem būtu tendence pieaugt, palielinoties ienākumu līmenim. VENL samazinājums šajā gadījumā nepārsniegtu 2,5 procentpunktus, tāpēc piedāvātā alternatīva ir salīdzinoši mērena no nodokļu samazināšanas viedokļa. Arī ietekme uz nodarbinātību būtu salīdzinoši mērena: personu skaits, kas varētu iesaistīties darba tirgū, būtu apmēram 4 tūkstoši. Tā kā ienākumu procentuālais pieaugums ir salīdzinoši līdzīgs visās ienākumu grupās, var secināt, ka arī nodarbinātības pieaugums būtu diezgan vienmērīgi sadalīts starp dažādu ienākumu decīļu iedzīvotājiem.

Apskatot 3c alternatīvu, t.i., samazinot vienoto IIN likmi no 25% uz 19%, procentuālie ieguvumi neto (pēc nodokļu) ienākumos būtu salīdzinoši līdzīgi visās ienākumu decilēs, bet, līdzīgi kā iepriekšējās alternatīvās, ieguvumiem būtu tendence pieaugt, palielinoties ienākumu līmenim. VENL samazinājums šajā gadījumā nepārsniegtu 5 procentpunktus. Ietekme uz nodarbinātību būtu lielāka nekā 3b gadījumā, jo likmes samazinājums ir lielāks, un tas varētu ieinteresēt iesaistīties darba tirgū apmēram 8 tūkstošus cilvēku. Tā kā ienākumu procentuālais pieaugums ir salīdzinoši līdzīgs visās ienākumu grupās, var secināt, ka arī nodarbinātības pieaugums būtu diezgan vienmērīgi sadalīts starp dažādu ienākumu decīļu iedzīvotājiem.

Ceturtais apskatītais politikas alternatīvas virziens paredz valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu (VSAOI) likmes paaugstināšanu darba ņēmējiem. Lai gan plašu diskusiju par šo politikas virzienu pēdējos gados nav bijis, tas bija aktuāls 90.-to gadu beigās. Toreiz tika paredzēts, ka sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu sadalījums starp darba devēju un darba ņēmēju tiks pakāpeniski pārdalīts, samazinot darba devēja un palielinot darba ņēmēja daļu, kamēr darba ņēmēja daļa sastādīs 16,5%. Sociālās apdrošināšanas iemaksu pārdalīšana netika īstenota, un šobrīd jau vairākus gadus VSAOI darba ņēmēju daļa ir 9%. 2006. gada nogalē tika izteikts priekšlikums realizēt ideju un paaugstināt darba ņēmēju VSAOI likmes daļu, samazinot darba devēju daļu. Tāpēc izskatāmā politikas alternatīva paredz novērtēt izteikto priekšlikumu palielināt darba ņēmēju obligāto sociālās apdrošināšanas iemaksu likmi no 9% līdz 16,5%. Tā būtu situācija, kurā obligātās sociālās apdrošināšanas iemaksas tiktu vienlīdzīgi sadalītas starp darba devēju un darba ņēmēju. Šāda pieeja tiek pamatota ar uzņēmēju viedokli, ka nodokļu slogs darba devējiem ir pārāk augsts, un to vajadzētu samērot ar darba ņēmēju nodokļu slogu.

Palielinot darba ņēmēju obligāto sociālās apdrošināšanas iemaksu likmi no 9% uz 16,5% tiktu negatīvi ietekmēts darbaspēka tirgus. VENL pieaugums par apmēram 5,6% radītu situāciju, kas motivētu pamest darba tirgu. Sagaidāmais nodarbinātības samazinājums pēc darba grupas aprēķiniem būtu apmēram 10,5 tūkstoši cilvēku. Bez tam neto ienākumi samazinātos visās iedzīvotāju grupās par apmēram 7%. Jāatzīmē, ka lietotā modelēšanas metode nedod iespēju novērtēt darba devēju reakciju dotajā situācijā. Vērtējot kopējo nodokļu slogu darba algām, jāatzīmē, ka tas samazināsies, salīdzinot ar pašreizējo situāciju. Ir iespējams, ka daļa darba devēju varētu kompensēt VENL pieaugumu, palielinot algas. Šobrīd nav iespējams novērtēt, vai šī kompensācija būs adekvāta darbinieku nodokļu sloga pieaugumam un vai tā būs vienāda visām ienākumu grupām.



Apkopojot nodaļā minēto, progresīvas IIN likmes ieviešanas gadījumā ir novērojama pozitīva ietekme uz nodarbinātību, īpaši, ja tiek īstenota 1a vai 1b alternatīva. Tomēr, kā jau minēts iepriekšējās pārskata nodaļās, iedzīvotājiem ir vājš priekšstats par progresīvā IIN būtību, kā arī tā vērtējums dažādās sociālās grupās atšķiras. No nodokļu administrācijas viedokļa, progresīvā IIN ieviešana prasa papildu finanšu resursus sistēmas administrēšanai, jo palielinātos nodokļu sistēmas komplicētība. Ņemot vērā šos apstākļus, pastāv šaubas, vai progresīvā iedzīvotāju ienākuma nodokļa sistēma Latvijā pašreizējā situācijā būtu lietderīga. Tāpēc var pieņemt, ka IIN atvieglojumi, attaisnotie izdevumi un neapliekamais minimums varētu būt vienkāršāk pielietojami instrumenti, lai samazinātu nodokļu slogu zemu atalgotiem strādājošiem. Tomēr, kā rāda mikro-simulāciju dati, tad neapliekamā minimuma un atvieglojumu par apgādībā esošām personām paaugstināšana vispozitīvāko efektu atstās nevis uz viszemāko ienākumu grupu (decili), bet uz nākamajām, arī salīdzinoši zemu atalgotu iedzīvotāju grupām. Tas tāpēc, ka neapliekamais minimums un atvieglojumi par apgādībā esošām personām jau šobrīd ir tik lieli, ka situācijā, kad persona saņem atalgojumu, kas tuvs minimālajai darba algai, IIN tiek iekasēts pavisam maz. Teorētiski samērā lielu pozitīvo efektu uz nodarbinātību atstāj iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmes samazināšana, tomēr vislielāko pozitīvo efektu tas atstāj uz vidēji un augsti atalgotiem iedzīvotājiem, kas var radīt diskusijas, vai tiek ievērots viens no nodokļu sistēmai izvirzītajiem pamatprincipiem, proti, vai IIN ir uzskatāms par vienlīdzīgu un taisnīgu visām sociālajām grupām.

## VI SOCIĀLĀS APDROŠINĀŠANAS PABALSTU VĒRTĒJUMS

Jebkuras valsts pabalstu sistēma ir atkarīga no tās pārvaldes institūciju centieniem mazināt sociālo spriedzi dažādu grupu starpā un vismaz daļēji atbalstīt sociālā riska situācijās, dažādu iemeslu dēļ zaudējot iespējas gūt ienākumus no algota darba. Valsts pārvaldes rīcības metožu un finansiālā atbalsta veidu kopumu sauc par attiecīgās valsts sociālās drošības sistēmu. Kā minēts pētījuma teorētiskajā pārskatā, tad modeļi, kā tiek sadalīti pienākumi starp valsti, brīvo tirgu un ģimeni, lai pasargātu iedzīvotājus no sociāliem riskiem, atšķiras. Šī dažādība ir nostiprināta katras valsts likumos, kur ir paredzēts, kādi nodokļu atvieglojumi tiek piemēroti noteiktām grupām, kādi pabalsti un ar kādiem nosacījumiem tiek izmaksāti iedzīvotājiem, ja viņi nonāk sociālā riska situācijā. Teorētiskā aprakstā ir minēta G.Espinga-Andersena labklājības modeļu tipoloģija, kas tiek izmantota dažādu valstu salīdzināšanai, atbilstoši kurai lietuviešu zinātniece J.Aidukaite ir secinājusi, ka Latvija (kā arī Igaunija un Lietuva) demonstrē politiku, kurai ir raksturīgas gan liberāla, gan konservatīvi korporatīva modeļa iezīmes (Aidukaite 2004: 83-84). Tas nozīmē, ka sociālās drošības sistēma ir centrēta uz indivīda nodarbinātību un tās rezultātiem. Lielākā daļa sociālo risku Latvijā tiek kompensēta ar sociālās apdrošināšanas sistēmas palīdzību atbilstoši apdrošināto personu iepriekšējai izpeļņai un apdrošināšanas stāžam.

Ņemot vērā, ka tie pabalsti, kas vislielākā mērā ietekmē indivīda motivāciju iesaistīties darba tirgū, Latvijā pieder pie sociālās apdrošināšanas pabalstiem, tad lielākā daļa uzmanības ONVNPS pētījumā tiks pievērsta sociālās apdrošināšanas sistēmas vērtējumam. Šis pārskata nodaļas turpinājumā tiks apskatīta daļa sociālās apdrošināšanas pakalpojumu, veicot normatīvo aktu un VSAA statistikas analīzi. Atsevišķi 7. nodaļā tiks apskatīti sociālās apdrošināšanas un valsts sociālie pabalsti ģimenēm. Ņemot vērā to, ka Latvijā valsts sociālajiem pabalstiem atvēlēta salīdzinoši maza loma kopējā sociālās drošības sistēmā, atsevišķu retāk izmaksāto pabalstu, kam praktiski nav saistības ar nodarbinātību, analīze šī pētījuma pārskatā netiek veikta.

### 6.1. Sociālās apdrošināšanas nozīme Latvijas sociālās drošības sistēmā

Sociālās drošības sistēmu kopumā Latvijā regulē likums Par sociālo drošību. Tas nosaka „sociālās drošības sistēmas veidošanas un darbības principus, personu galvenās sociālās tiesības un pienākumus, to realizēšanas pamatnosacījumus, kā arī reglamentē sociālo pakalpojumu veidus, to skaitā sociālo un audzināšanas palīdzību, sekmējot sociālo taisnīgumu un sociālo drošību” (Latvijas Republikas Saeima 1995b; 1.pants). Sociālās drošības sistēmas pirmais pamatprincips ir sociālo pakalpojumu vienlīdzīga garantēšana neatkarīgi no dzimuma, rases, tautības, reliģiskās pārliecības. Veicinot izglītošanos un nodarbinātību, likuma 4.pants paredz atbalstīt personu iespējas iegūt viņu interesēm un spējām atbilstošas izglītošanās atbalstu, ja tām pašām nav pieejami nepieciešamie līdzekļi.

Latvijas pabalstu sistēmu var iedalīt trīs lielās grupās. Pirmā grupa ir sociālās apdrošināšanas pabalsti, otrā grupa ir valsts sociālie pabalsti, un trešā grupa ir sociālās palīdzības pabalsti, kurus izmaksā pašvaldība, kurā pabalsta pieprasītājs ir deklarējis dzīves vietu. Sociālās apdrošināšanas pabalsti ir tādi, kas atbilst personas sociālās apdrošināšanas stāžam un veiktajām sociālās apdrošināšanas iemaksām. Tādējādi sociālās apdrošināšanas iemaksu veicējam tiek daļēji kompensēti līdzšinējie ienākumi, ja viņš tos zaudējis, aizejot pensijā, zaudējot darbu, iegūstot invaliditāti, zaudējot apgādnieku, saslimstot, dodoties pirmsdzemdību un pēcdzemdību

atvaļinājumā, kā arī ciešot nelaimes gadījumā vai iegūstot arodslimību. Šai grupai pieder bezdarbnieka, maternitātes, paternitātes, slimības u.c. pabalsti, kā arī vecuma pensija. Savukārt sociālo pabalstu mērķis ir sniegt universālu atbalstu noteiktām iedzīvotāju grupām sociālo risku iestāšanās situācijās un ar ienākumu samazināšanos saistītās situācijās, un tos saņem (a) tādas personas, kuras nav sociāli apdrošinātas vai kuru veiktās iemaksas nav pietiekamas valsts sociālās apdrošināšanas pabalstu un pensiju saņemšanai, vai (b) visas personas tādu papildu izdevumu rašanās gadījumos, kuros sociālās apdrošināšanas sistēma neparedz aizsardzību. Kopumā valsts sociālos pabalstus var saņemt jebkurš pastāvīgais Latvijas iedzīvotājs neatkarīgi no sociālās apdrošināšanas stāža, ja iestājas augstāk minētā situācija. Būtiskākie valsts sociālie pabalsti Latvijā ir ģimenes valsts pabalsts un bērna kopšanas pabalsts. Papildus tam pašvaldība tās teritorijā dzīvojošajiem trūcīgajiem iedzīvotājiem izmaksā garantētā minimālā ienākuma (GMI) un citus pašvaldību pabalstus.

Salīdzinoši liela loma Latvijas pabalstu sistēmā ir sociālajai apdrošināšanai, kā rezultātā Latvija tiek klasificēta kā konservatīvi korporatīva labklājības modeļa valsts, kur sociālās drošības sistēmā ir akcentēta darba un tajā gūto sasniegumu nozīme. Likuma Par sociālo drošību 5. pants nosaka tiesības uz sociālo apdrošināšanu, kurai ir obligāti pakļautas visas nodarbinātās un atalgotās personas, pašnodarbinātie, brīvo profesiju pārstāvji un bezdarbnieki. Sociālā apdrošināšana tiem garantē tiesības arī uz atbalstu „veselības un darbības aizsardzībai, saglabāšanai, uzlabošanai un atjaunošanai” un materiālu nodrošinājumu darbnespējas vai bezdarba gadījumā (Latvijas Republikas Saeima 1995b). Likums Par sociālo drošību ir pamats citiem normatīviem aktiem, kas attiecas uz sociālās aizsardzības jautājumiem un kuri nosaka jau precīzas konkrētā atbalsta veida normas. No tā izriet likums Par sociālo apdrošināšanu, Bezdarbnieku un darba meklētāju atbalsta likums, Par apdrošināšanu bezdarba gadījumiem, Valsts sociālo pabalstu likums, Par maternitātes un slimības pabalstiem, Par obligāto sociālo apdrošināšanu pret nelaimes gadījumiem darbā un arodslimībām, Par valsts pensijām, Valsts fondēto pensiju likums, Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likums u.c.

Sociālās apdrošināšana ir tāds apdrošināšanas veids, kuru organizē valsts, lai nodrošinātu zaudētā ienākuma aizvietošanu sociālā riska iestāšanās gadījumā. Latvijas normatīvie akti paredz šādus sociālās apdrošināšanas veidus: valsts pensiju apdrošināšana, maternitātes, slimības un invaliditātes apdrošināšana, apdrošināšana bezdarba gadījumam, apdrošināšana sakarā ar darba traumu un arodslimību. Sociālā apdrošināšana ir valsts sociālās drošības sistēmas sastāvdaļa. Lai personai būtu tiesības saņemt likumā noteiktos sociālās apdrošināšanas pakalpojumus (pabalstus, pensijas vai apdrošināšanas atlīdzības), viņai ir jāveic sociālās apdrošināšanas iemaksas. Tātad visbiežāk sociālās apdrošināšanas pabalstus saņem reģistrētie nodarbinātie (darba ņēmēji un pašnodarbinātie). Savukārt pabalsta lielums zināmā, taču ne vienmēr pilnā apmērā ir atkarīgs no veiktajām sociālās apdrošināšanas iemaksām. Sociālās apdrošināšanas veidu un pabalstu analīzē tika aplūkoti galvenokārt tie pakalpojumi, kuriem ir (a) saistība un ietekme uz darba tirgu un (b) ievērojams saņēmēju skaits.

Kā tika minēts iepriekšējā pētījuma pārskata nodaļā, jēdziens „valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas” dažādām nodarbināto personu grupām visbiežāk saistās ar pensiju, bezdarbnieka un slimības pabalstiem. Citu pabalstu saistība ar valsts sociālās apdrošināšanas sistēmu iedzīvotājiem ir mazāk zināma. Tā kā pensija ir pirmā iedzīvotāju asociācija ar valsts sociālās apdrošināšanas obligātajām iemaksām, tad priekšstati par tās darbību būtiski ietekmē iedzīvotāju izpratni un viedokli par sociālās apdrošināšanas sistēmu Latvijā kopumā, kas atspoguļojas motivācijā veikt VSAOI jeb, izsakoties vienkāršāk, „maksāt nodokļus”. Strādājošie

vērtē savu ieguvumu tagadnē un nākotnē, noformulējot savu attieksmi pret valsts sociālās apdrošināšanas sistēmu kopumā un iemaksām, lai iegūtu sociālās apdrošināšanas pakalpojumus. Tāpat pensiju sistēmai ir tieša un būtiska ietekme uz nodarbinātību. Saskaņā ar VSAA datiem, 2005. gadā vidēji mēnesī vecuma pensiju Latvijā saņēma aptuveni 480 000 personas mēnesī un invaliditātes pensiju – aptuveni 74 000 personas mēnesī.

Viens no būtiskākajiem sociālās apdrošināšanas veidiem, kas ietekmē darbspējīgo personu ekonomisko aktivitāti, ir bezdarba gadījuma apdrošināšana, kas dod tiesības saņemt bezdarbnieka pabalstu. Lai persona, kas zaudējusi darbu, iegūtu tiesības uz pabalstu, viņai ir jāreģistrējas Nodarbinātības valsts aģentūrā, jāsaņem bezdarbnieka statuss un gadījumā, ja ir veiktas sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas noteiktā laika posmā, Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra izmaksā personai bezdarbnieka pabalstu. Saskaņā ar VSAA datiem, 2005. gadā vienā mēnesī bezdarbnieka pabalstu Latvijā saņēma aptuveni 40 000 personu. Citu sociālās apdrošināšanas pabalstu saņēmēju skaits bija mazāks. Tā, piemēram, slimības pabalstu 2005. gadā vidēji mēnesī saņēma 20 000 personu, maternitātes pabalstu – 2000 personu un paternitātes pabalstu – 500 personu. Jāatzīmē, ka maternitātes pabalsts, kā arī citi pabalsti ģimenēm, kas var būt balstīti gan uz sociālās apdrošināšanas, gan uz universalitātes principiem, ir būtiski, analizējot vecāku, īpaši sieviešu, motivāciju iesaistīties darba tirgū. Tāpēc, apskatot maternitātes un paternitātes pabalstu, uzmanība jāvelta arī valsts ģimenes politikai kopumā. Visi minētie sociālās apdrošināšanas pakalpojumi ir sīkāk analizēti ONVNPS pētījuma ietvaros.

Vairākus citus sociālās apdrošināšanas veidus sagatavotais pārskats neietver. Piemēram, apgādnieka zaudējuma pensija, kuru saņem aptuveni tikpat daudz personu kā slimības pabalstu, netiek aplūkota tādēļ, ka tai ir neliela un netieša saistība ar nodarbinātību un ka tai drīzāk ir materiāli atbalstoša loma situācijā, kad nepilngadīga, bet darbspējīga persona vēl nav sasniegusi nepieciešamo briedumu, lai pati sevi apgādātu. Apgādnieka zaudējuma pensiju saņem galvenokārt mirušas personas bērni nepilngadīgā vecumā un darba nespējīgie ģimenes locekļi, kas bijuši mirušā apgādībā, ja mirusī persona bijusi sociāli apdrošināta. Tiesības saņemt pensiju tiek zaudētas, tiklīdz persona sasniedz stāvokli, kad pati var sevi apgādāt (pilngadīgā vecumā ir tiesības to saņemt, studējot dienas nodaļā un arī tikai līdz 24 gadu vecumam).

Citi pensiju veidi, piemēram, izdienas pensija un pensija Černobiļas AES avārijas seku likvidēšanas dalībniekiem vai mirušā dalībnieka ģimenes locekļiem, netiek aplūkoti tāpēc, ka tās saņem ierobežots cilvēku skaits, kā rezultātā ietekme uz kopējiem nodarbinātības rādītājiem ir neliela un/ vai īslaicīga. Tādu pašu iemeslu dēļ netiek aplūktas arī apdrošināšanas atlīdzības sakarā ar nelaiemes gadījumu darbā, kā rezultātā iestāties darbaspēju zaudējums. Šī aspekta ietekmi uz darba tirgu un iespējas to samazināt detalizētāk analizē pētījuma „Darba apstākļi un riski Latvijā” darba grupa. Situācija, kurā jāizmaksā apdrošināšanas atlīdzība par darbaspēju zaudējumu, ir darba drošības problēmu vai nejaušas apstākļu sakritības sekas. Apbedīšanas pabalsti sociāli apdrošinātas personas, pensionāra un bezdarbnieka nāves gadījumā tiek izmaksāti vienu reizi, un tiem nav tiešas ietekmes uz nodarbinātību.

## 6.2. Latvijas pensiju sistēmas raksturojums

Tiesības uz vecuma pensiju ir Latvijā dzīvojošām personām, kuras ir sasniegušas likumā noteikto pensijas piešķiršanas vecumu, ja viņu apdrošināšanas stāžs nav mazāks par 10 gadiem,

bet, ja apdrošināšanas stāžs ir 30 un vairāk gadu, tad līdz 2008. gada 1. jūlijam pensiju var pieprasīt priekšlaicīgi – divus gadus pirms likumā noteiktā vecuma sasniegšanas. Priekšlaicīgi pensionēties ir iespējams arī citos likumā noteiktos īpašos gadījumos. Kopumā vecuma pensijas piešķiršanu un aprēķināšanu regulē likums Par valsts pensijām. Tas arī nosaka, ka priekšlaicīgas vecuma pensijas izmaksas apmērs līdz likumā noteiktā vecuma sasniegšanai ir 80% no piešķirtās pensijas apmēra.

Kopumā valsts pensiju aprēķina, ņemot vērā tās pieprasītāja uzkrāto pensijas kapitālu no 1996. gada 1. janvāra līdz pensijas piešķiršanas mēnesim, vidējo apdrošināšanas iemaksu algu laika posmā no 1996. līdz 1999. gadam (ieskaitot), apdrošināšanas stāžu līdz 1996. gadam un laika posmu, cik ilgi tiek plānota vecuma pensijas izmaksa. Pensijai ir noteikts minimālais apmērs, kas ir atkarīgs no apdrošināšanas stāža. To pensijas daļu, kas šobrīd pārsniedz 165 latus, aplik ar iedzīvotāju ienākuma nodokli. Politiski represētām personām un invalīdiem tiek piešķirti arī papildu atvieglojumi.

Lai kompensētu pensionāru pirktspējas samazināšanos inflācijas dēļ un nodrošinātu reālo mazāko pensiju pieaugumu, notiek pensiju indeksācija. Līdz 2009. gada 31. decembrim valsts pensijas, kuru apmērs nepārsniedz trīskāršu valsts sociālā nodrošinājuma pabalsta apmēru, indeksē divas reizes gadā (1. aprīlī un 1. oktobrī). Aprīļa indeksācija tiek veikta, ņemot vērā patēriņa cenu pieaugumu, oktobra indeksācija – gan patēriņa cenu pieaugumu, gan 50% no sociālās apdrošināšanas iemaksu algas reālā pieauguma valstī. Valsts pensijas, kuru apmērs pārsniedz trīskāršu valsts sociālā nodrošinājuma pabalstu, bet nepārsniedz pieckāršu valsts sociālā nodrošinājuma pabalstu, pārskata reizi gadā, 1. oktobrī, ņemot vērā faktisko patēriņa cenu indeksu.

Kopš 2001. gada jūlija Latvijā pastāv trīs līmeņu pensiju sistēma, kas ietver 1. līmeni (valsts obligātā nefondēto pensiju shēma), 2. līmeni (valsts fondēto pensiju shēma) un 3. līmeni (privātā brīvprātīgā pensiju shēma). Pensiju sistēmas 1. līmenis nodrošina pensijas visiem, kuri ir bijuši sociāli apdrošināti vismaz 10 gadus. Ja cilvēka apdrošināšanas stāžs ir mazāks par 10 gadiem, viņam tiek piešķirts valsts sociālā nodrošinājuma pabalsts. Pensiju sistēmas 1. līmenis tika ieviests 1996. gada janvārī, un tajā ir iesaistīti visi sociālās apdrošināšanas iemaksu veicēji. Veiktās iemaksas tiek izmantotas, lai izmaksātu vecuma pensijas esošajai pensionāru paaudzei. Tas ietver paaudžu un dzimumu solidaritātes principus. Paaudžu solidaritāte nozīmē to, ka strādājošo sociālās apdrošināšanas iemaksas vecuma pensijām tiek izlietotas, lai izmaksātu vecuma pensijas esošajai pensionāru paaudzei. Dzimumu solidaritāte nozīmē to, ka sievietēm un vīriešiem pēc došanās pensijā tiek paredzēts vienāds pensijas izmaksas laika periods.

Pensiju sistēmas 2. līmenis tika ieviests 2001. gada 1. jūlijā. Ar šo brīdi daļa no ikviena veiktajām sociālās apdrošināšanas iemaksām tiek ieguldīta finanšu tirgū un uzkrāta katra 2. līmeņa dalībnieka personīgajā kontā. Par valsts fondēto pensiju shēmas dalībnieku var būt ikviens sociāli apdrošinātais, ja shēmas darbības sākumā, 2001. gada 1. jūlijā, viņš nebija vecāks par 50 gadiem. Piedalīšanās 2. pensiju līmenī ir obligāta tiem, kas līdz 2001. gada 1. jūlijam nebija sasnieguši 30 gadu vecumu (dzimuši pēc 1971. gada 1. jūlija). Pensiju sistēmas 3. līmenis, privātā brīvprātīgā pensiju shēma, tika ieviests 1998. gada jūlijā, un tas paredz ikviena cilvēka brīvprātīgu izvēli veidot papildu uzkrājumus savai pensijai, veicot iemaksas privātajos pensiju fondos. Atšķirībā no pirmajiem diviem pensiju līmeņiem, 3. līmenī uzkrātais kapitāls ir privātpersonas īpašums neatkarīgi no tā, kas veicis iemaksas, turklāt uz to attiecas mantojuma tiesības.

Tāpat kā vecuma pensijas, invaliditātes pensijas tiek piešķirtas saskaņā ar likumu Par valsts pensijām. Tiesības saņemt invaliditātes pensiju ir apdrošinātai personai, ja tā ir atzīta par invalīdu (izņemot gadījumus, ja invaliditātes cēlonis ir nelaimes gadījums darbā vai arodslimība) un apdrošināšanas stāžs nav mazāks par trim gadiem. Arī invaliditātes pensija tiek aplikta ar iedzīvotāju ienākuma nodokli. Pensijas apmērs ir atkarīgs no personas vidējās apdrošināšanas iemaksu algas un apdrošināšanas stāža. Ja cilvēks piecus gadus pirms invaliditātes pensijas piešķiršanas nav bijis apdrošināts, viņam pensiju piešķir minimālā apmērā, kurš ir atkarīgs arī no invaliditātes grupas. Gadījumos, kad invaliditātes cēlonis ir nelaimes gadījums darbā vai arodslimība, cietušajiem piešķir apdrošināšanas atlīdzību un atlīdzību par ārstēšanās un rehabilitācijas izdevumiem.

Saskaņā ar Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras datiem, gan vecuma, gan invaliditātes pensiju saņēmēju skaits 1999. – 2005. gadā pakāpeniski ir samazinājies. Apskatot vecuma pensijas saņēmēju skaitu, ieskaitot personas, kas ir pensionējušās priekšlaicīgi, redzams, ka 1999.gada decembrī Latvijā vecuma pensiju saņēma aptuveni 521 tūkstoši cilvēku, 2000. gadā – aptuveni 514 tūkstoši cilvēku, 2001. gadā – 505 tūkstoši cilvēku, 2002. gadā – 497 tūkstoši cilvēku, pārējos gados pensionējušos personu skaitam samazinoties par aptuveni 6 tūkstošiem gadā. Tā 2005. gada decembrī personu skaits, kas saņem vecuma pensiju, bija aptuveni 476 tūkstoši. Apskatot invaliditātes pensiju saņēmēju skaitu, redzams, ka arī šo personu skaits ir samazinājies kopš 1999. gada par aptuveni 1,5 – 2,5 tūkstošiem gadā. Tā 1999. gada decembrī invaliditātes pensiju saņēma aptuveni 86 tūkstoši cilvēku, taču 2005.gadā šo personu skaits bija sarucis līdz aptuveni 74 tūkstošiem cilvēku.

Novēroto pensionāru skaita samazināšanos var izskaidrot ar likumā Par valsts pensijām noteikto pakāpenisko pensijas vecuma paaugstināšanu, kā arī 1999.gada novembrī pieņemtajiem grozījumiem šajā likumā – priekšlaicīgas pensionēšanās vecuma paaugstināšanu. Tāpat pensionāru skaitu šobrīd ietekmē fakts, ka atbilstošais vecums ir pienācis cilvēkiem, kas ir dzimuši 2. Pasaules kara laikā, kas nozīmē, ka viņu kopumā ir mazāk (kara laikā zemāka dzimstība). Tāpēc, sākoties pēckara laikā dzimušo cilvēku pensionēšanās vecumam, ir sagaidāms pensionāru skaita pieaugums.

Izmaksāto vecuma un invaliditātes pensiju gada kopsummas ir aptuvenas – tās aprēķinātas, reizinot vidējo pensiju apmēru ar saņēmēju skaitu un 12 mēnešiem, un to var uzskatīt par pensiju gada budžeta aptuveno novērtējumu. Tas ir aprēķins, kas iegūts vadoties no saņēmēju skaita un vidējās pensijas attiecīgā gada decembrī. Tieši katra gada beigās izmaksātais pensijas apmērs ir vislielākais, jo divas reizes ir notikusi pensiju indeksācija. Tā rezultātā aprēķinātā pensiju kopsumma varētu būt lielāka par faktisko budžeta izlietojumu. Dati rāda, ka gan vecuma, gan invaliditātes pensiju gada budžetu dinamikai 1999. – 2005. gadā piemīt vienādas tendences. Tā laika posmā no 1999. gada uz 2000. gadu abu pensiju veidu gada kopsummas ir samazinājušās, un tādas tās paliek līdz aptuveni 2002. – 2003. gadam, kad tās atkal sasniedz 1999. gada līmeni. Sākot ar 2003. gadu vecuma un invaliditātes pensiju gada budžeti sāk pieaugt straujāk. Saskaņā ar darba grupas veiktajiem aprēķiniem, 2005. gadā vecuma pensiju gada budžets bija aptuveni 494 miljoni latu un invaliditātes pensiju gada budžets bija aptuveni 64 miljoni latu. Kopumā vidējā vecuma pensija bija lielāka par vidējo invaliditātes pensiju. Apskatot pensiju vidējos rādītājus, redzams, ka 2005. gada decembrī vidējais vecuma pensijas apmērs Latvijā bija 86,54 lati. Vidējais invaliditātes pensijas apmērs Latvijā 2005. gada decembrī bija 72,58 lati. Abi šie rādītāji ir mazāki nekā minimālā bruto darba alga aplūkotajā laika posmā.

Tā kā augstāk minētie dati par vecuma un invaliditātes pensiju apmēru tiek samērā bieži publiskoti, tad iedzīvotājiem var rasties šaubas, vai pastāvošā pensiju sistēma ir efektīva un vai tā spēs viņus nodrošināt nākotnē. Šīs šaubas tika daļēji attēlotas jau pārskata 4. nodaļā, runājot par asociācijām ar jēdzienu „valsts sociālās apdrošināšanas iemaksas”. Lai gan kopumā iedzīvotāji ir informēti, ka pensijas apmērs nākotnē ir atkarīgs no veiktajām valsts sociālās apdrošināšanas obligātajām iemaksām, 2006. gada jūnijā veiktās sabiedriskās domas aptaujas dati rāda, ka iedzīvotāji piesardzīgi vērtē savas zināšanas par trīs līmeņu pensiju sistēmu Latvijā (SKDS 2006: 67). Latvijas iedzīvotāji 18 – 74 gadu vecumā vislabāk jutās informēti par 1. pensiju līmeni – valsts vecuma pensijām, kas balstītas uz paaudžu solidaritātes principu (17% iedzīvotāju uzskatīja, ka labi pārzina sistēmu, un vēl 28% – ka kopumā pārzina sistēmu). Savas zināšanas par 2. pensiju līmeni Latvijas iedzīvotāji vērtēja mazliet piesardzīgāk par 1. līmeņa pārzināšanu (9% iedzīvotāju uzskatīja, ka labi pārzina 2. līmeņa pensiju sistēmu, un vēl 31% – ka kopumā pārzina sistēmu). Iedzīvotāju pašnovērtējums par 3. pensiju līmeņa (privāto pensiju fondu) sistēmas zināšanām bija viszemākais – aptuveni 7% uzskatīja, ka labi pārzina šo pensiju līmeni, un vēl 21% – ka kopumā pārzina 3. pensiju līmeni (SKDS 2006: 67).

Aptuveni 41% aptaujāto Latvijas iedzīvotāju atzina, ka ir iesaistījušies 2. pensiju līmenī. Ja aplūko to iedzīvotāju daļu, kas ir dzimuši pēc 1951. gada 2. jūlija, tad aptuveni 54-56% atzīst, ka ir iesaistīti 2. pensiju līmenī (SKDS 2006: 68). Dati rāda, ka tās iedzīvotāju grupas, kas dzimusi pēc 1971. gada 2. jūlija, apstiprinošo atbildzi īpatsvars uz šo jautājumu nav ievērojami lielāks, lai gan šiem cilvēkiem iesaistīšanās 2. pensiju līmenī ir obligāta. Rezultātu iespaido fakts, ka aptaujāti iedzīvotāji no 18 gadu vecuma, tomēr aktīvās darba gaitas Latvijā iedzīvotāji parasti uzsāk vēlāk – visbiežāk pēc 20 gadu vecuma. Neskatoties uz to, būtu jābūt lielākam tam aptaujāto skaitam, kas dzimuši pēc 1971. gada 2. jūlija un kas atzīst, ka ir iesaistīti 2. pensiju līmenī.

2006. gada jūnija sabiedriskās domas aptaujā 5% Latvijas iedzīvotāju 18 – 74 gadu vecumā norādīja, ka paši ir iesaistījušies 3. pensiju līmenī, un vēl 2,5% norādīja, ka viņus tajā ir iesaistījis darba devējs. Papildus tam 21% aptaujāto atzina, ka neko nav dzirdējuši par 3. pensiju līmeni, un 46% norādīja, ka nav iesaistījušies 3. pensiju līmenī un negrib to darīt. Galvenie 3. pensiju līmenī neiesaistīšanās iemesli, ko nosauca samērā līdzīgs iedzīvotāju skaits, ir: (1) persona šobrīd nestrādā vai ir pensionējusies, (2) neatliek līdzekļu 3. pensiju līmenim vai nevēlas papildu izdevumus, kā arī (3) neticība un neuzticēšanās sistēmai (SKDS 2006: 69-70). Lai gan apskatītie dati nav publiski pieejami sociāli demogrāfiskajā griezumā, ONVNPS pētījuma interviju dati ar pašnodarbinātajiem rādīja, ka iesaistīšanās trešajā pensiju līmenī vairāk nekā citām grupām ir raksturīga cilvēkiem ar augstāko izglītību un lielākiem ienākumiem. Tas nozīmē, ka nepieciešams veicināt visu sabiedrības grupu izpratni par pensiju sistēmu, akcentējot ieguvumus, ko persona no tās var gūt.

Papildus tam, runājot par nepietiekamas uzticēšanās pensiju sistēmai iemesliem, ir jānosauc divi būtiski faktori. Pirmkārt, pensiju reforma tika realizēta, neievērojot iepriekš iegūto tiesību aizsardzības principu, kas ir svarīgs sociālās drošības noteikums. Viens sociālās drošības modelis tika nomainīts ar citu, nerespektējot tiesības uz pensiju, kuras bija iegūtas darba dzīves laikā. Sociālās drošības sistēmas pastāv katrā civilizētā valstī, neatkarīgi no politiskās iekārtas, neatkarīgi no tā, vai ieviesta sociālās apdrošināšanas sistēma vai pensijas tiek finansētas no valsts budžeta. Piemēram, Zviedrijā, kur ir ieviests tāds pats pensiju apdrošināšanas modelis kā Latvijā, tiem cilvēkiem, kuri savas tiesības uz pensiju bija veidojuši pirms reformas, saglabājās tiesības

aprēķināt pensiju pēc noteikumiem, kādi bija spēkā pirms reformas. Ja iedzīvotāji redz, ka valstī nostiprinās tiesiskās paļāvības princips, ir pamats domāt, ka nākotnē tādas situācijas vairs nebūs iespējamās. Šādā kontekstā iedzīvotāju bažas ir jāapskata kā indikators tam, cik lielā mērā valsts pārvaldes iestāžu darbība veicina vai bremsē paļāvības nostiprināšanos. Otrkārt, bieži grozījumi pensiju likumā, kas gan nav skāruši likuma būtību, rada iespaidu, ka tas nav stabils un vēl mazāk tāds būs ilgtermiņā.

### 6.3. Sociālās apdrošināšanas slimības gadījumam vērtējums

Slimības apdrošināšanu regulē likums Par maternitātes un slimības apdrošināšanu. Tiesības saņemt slimības pabalstu ir darba ņēmējiem un pašnodarbinātajiem saskaņā ar valsts obligātās sociālās apdrošināšanas noteikumiem un pašnodarbinātā laulātajam, kurš brīvprātīgi pievienojies sociālajai apdrošināšanai. Slimības pabalstu piešķir, ja persona neierodas darbā un tādējādi zaudē algotā darbā gūstamos ienākumus vai ja pašnodarbinātā persona zaudē ienākumus tāpēc, ka viņai ir nepieciešamība saņemt ārstnieciskus pakalpojumus vai medicīnisko palīdzību. Slimības pabalsts tiek piešķirts arī tad, ja apdrošinātā persona kopj slimu bērnu līdz 14 gadu vecumam.

Strādājošas personas slimības gadījumā pabalstu piešķir un izmaksā no 15. darba nespējas dienas, bet ne ilgāk par 52 nedēļām, 80% apmērā no personas vidējās iemaksu algas. Ja apdrošinātā persona saslimusi ar arodslimību, pabalsts tiek piešķirts, sākot no pirmās darba nespējas dienas. Ja persona kopj slimu bērnu, pabalstu piešķir no 1. līdz 14. dienai, un to piešķir ilgāk (līdz 21. dienai) gadījumā, ja bērns ir ārstējies stacionārā. Ja tiek konstatēta pabalsta saņēmēja ļaunprātīga rīcība, slimības pabalstu nepiešķir.

Darba ņēmējiem slimības pabalstu nosaka no personas iemaksu algas par sešu kalendāro mēnešu periodu, šo periodu beidzot divus kalendāros mēnešus pirms tam, kad iestājies apdrošināšanas gadījums (ir tiesības saņemt slimības pabalstu). Pašnodarbinātajiem vidējo apdrošināšanas iemaksu algu pabalsta aprēķināšanai nosaka no apdrošināšanas iemaksu algas par 12 kalendāro mēnešu posmu, šo periodu beidzot trīs kalendāros mēnešus pirms gada ceturkšņa, kurā iestājies apdrošināšanas gadījums. No slimības pabalsta ietur iedzīvotāju ienākuma nodokli.

Saskaņā ar Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras datiem, laika posmā no 2001. līdz 2005. gadam ir ievērojami pieauguši slimības pabalstos izmaksātie līdzekļi, kā arī pieaug pabalstu saņēmēju un saslimšanas gadījumu skaits. Ja 2001. gadā slimības pabalstos Latvijā tika izmaksāts aptuveni 7,8 miljoni latu, tad 2005. gadā – 21,4 miljoni latu. Visstraujāk izmaksāto pabalstu kopsumma pieauga pēc 2002. gada – tā paaugstinājās vidēji par 4-5 miljoniem latu gadā. Visstraujāk slimības pabalstam izmaksātās kopsummas pieaugušas Rīgā, kas atbilst arī tam, ka Rīga ir reģions, kur ir salīdzinoši visaugstākie ienākumi. Otrs iemesls šim pieaugumam ir arī iedzīvotāju skaits pilsētā. Izmaksātā pabalsta vidējais apmērs darba ņēmējiem Rīgā vienā slimības dienā ir tikai aptuveni par vienu latu lielāks nekā citu reģionu darba ņēmējiem. Slimības pabalstā izmaksātās summas pieaug gan darba ņēmējiem, gan pašnodarbinātajiem, un aptuvenā atšķirības attiecība starp darba ņēmēja un pašnodarbinātā pabalsta apmēru saglabājas. Galvenais atšķirību iemesls ir pašnodarbināto sociālo apdrošināšanas iemaksu apmērs, kurš tiek iemaksāts iespējami mazāks.

Aplūkotajā laika posmā ir pieaudzis gan vispārīgo slimības gadījumu, gan nelaimes gadījumu, gan arodslimību gadījumu skaits. VSAA dati rāda, ka 2001. gadā pavisam bija 93,7 tūkstoši

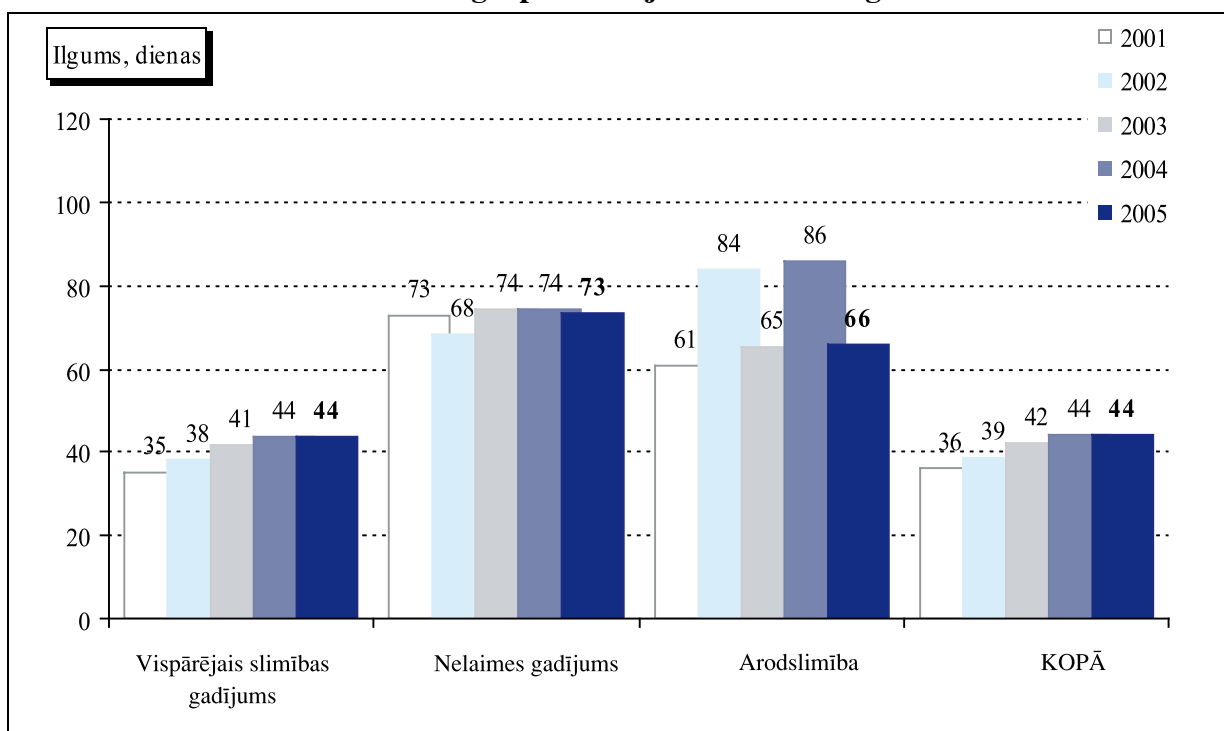


slimības gadījumu, no kuriem 99% (jeb 92,8 tūkstoši) sastādīja vispārējie slimības gadījumi, 868 bija reģistrēti kā nelaimes gadījumi un 52 – arodslimības. 2005. gadā pavisam bija 157,1 tūkstoši slimības gadījumu, no kuriem 99% (jeb 155,7 tūkstoši) sastādīja vispārējie slimības gadījumi, 1063 – nelaimes gadījumi un 378 – kā arodslimības. 2001. – 2005. gadā relatīvi strauji ir audzis arodslimību skaits. 2005. gadā vispārīgo slimības gadījumu skaits bija 1,68 reizes augstāks nekā 2001. gadā, nelaimes gadījumu skaits – 1,22 reizes augstāks, bet arodslimību skaits – 7,27 reizes augstāks. Pēdējās divas saslimšanas (nelaimes gadījumi un arodslimības) ir atkarīgas no darba apstākļiem, ko zināmās robežās var novērst darba devējs. Slimības gadījumu pieaugums var būt arī pagātnes rīcības sekas – laikā, kad 90. gadu vidū sociālās drošības līmenis un darba atalgojums bija zemāks nekā pašlaik, cilvēks „nevarēja atļauties slimot” (RS Group 2006a: 68) vai arī varēja saslimt, strādājot daudz virsstundu. Saskaņā ar DAIF pētījuma pilna laika darba ņēmēju aptaujas datiem, 2005. gada nogalē darba ņēmēji strādāja vidēji 42,4 stundas, vīrieši – 43,5 stundas, sievietes – 41,5 stundas, privātajā sektorā nodarbinātie – 43,5 stundas (RS Group 2006d: 12). Tāda nodarbināto personu rīcība, t.i., regulārs virsstundu darbs, var atsaukties uz viņu veselības stāvokli nākotnē, un šobrīd ekonomiski aktīvā vecuma iedzīvotāji var zaudēt savas darba spējas ātrāk nekā plānots pārmērīgas darba slodzes, nepietiekamas veselības aprūpes un profilakses, kā arī līdzīgu iemeslu dēļ. Šo risku izjūt arī nodarbinātie – to netieši rāda pašnodarbināto dziļo interviju dati un citu pētījumu ietvaros izteiktie darba ņēmēju uzskati, ka viņi līdz pensijas vecumam nenodzīvos. Tāda tendence apdraud Latvijas darba tirgu nākotnē, un jau šobrīd ir jāpārdomā pasākumi, lai atbalstītu iedzīvotāju veselības profilaksi.

Saskaņā ar VSAA datiem, praktiski visi slimības pabalsta saņēmēji ir darba ņēmēji (~99%). Izmantojot Valsts ieņēmumu dienesta datus par vidējo darba ņēmēju skaitu 2004. gadā un Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras datus par darba ņēmēju skaitu, kuri 2004. gadā ir saņēmuši slimības pabalstu, tika aprēķināta abu rādītāju procentuālā attiecība. Dati ir uzskatāmi par tuvinātiem, jo izmantoti dažādi datu avoti, tomēr, neskatoties uz to, ir iespējams noteikt kopīgo tendenci. Iegūtais rezultāts ir aptuveni 11% – tik daudz darba ņēmēju ir saņēmuši slimības pabalstu. Aplūkojot tādus pašus rādītājus par pašnodarbinātajiem, redzams, ka slimības pabalstu ir saņēmis ~1% pašnodarbināto. Šādai parādībai varētu būt vismaz divi iemesli, ko dziļajās intervijās minēja pašnodarbinātie. Viens iemesls ir brīvāks darba grafiks, kas vieglu saslimšanu gadījumos dod iespēju atlikt darbu uz dažām dienām bez pieteikšanās uz pabalstu. Otrs iemesls ir tas, ka daļa pašnodarbināto neveic sociālās apdrošināšanas iemaksas, kas nozīmē, ka zūd jēga prasīt slimības pabalstu. Tāpat, atkarībā no pašnodarbinātības veida, cilvēks var būt neieinteresēts ņemt pabalstu vispār, un, ja viņš to dara, tad tas notiek tikai galējas nepieciešamības gadījumā.

2005. gadā vienam slimības pabalsta saņēmējam bija 1,3 slimības gadījumi. Lai gan šis rādītājs aplūkotajā laika posmā nav būtiski mainījies, tomēr slimības dienu skaits aplūkotajā laika posmā vienam pabalsta saņēmējam ir pieaudzis (sk. 5. attēlu). Slimības dienu skaits ir tikpat svarīgs rādītājs kā slimības gadījumu skaits, jo tie abi netieši rāda darbaspēka kvalitāti un ar to saistītās problēmas. Pastāv risks, ka slimības pabalstu arī var izmantot ļaunprātīgi, kombinējot darba nespēju ar nedeklarēto nodarbinātību. Kā rāda 5. attēls, tad skaitliski visbiežāk sastopamajam vispārējam slimības gadījumam ir visīsākais ilgums, kas būtiski ietekmē vidējo slimības ilguma rādītāju. Nelaimes gadījumu un arodslimību vidējais ilgums ir ievērojami garāks. Reģionu griezumā redzams, ka garākais vidējais slimības ilgums vienam saņēmējam 2005. gadā bija Rīgā un Vidzemē, proti, 47 – 48 dienas. Visīsākais vidējais slimības ilgums 2005. gadā bija Latgalē – 38 dienas. Lai gan kopš 2001. gada vidējais slimības ilgums dienās ir pieaudzis, reģionu sarindojums pēc slimības ilguma dienās būtiski nav mainījies.

### 5. attēls. Vidējais slimības ilgums (dienās) vienam pabalsta saņēmējam dažādās saslimšanu grupās Latvijā 2001. – 2005. gadā



Avots: VSAA, vidējais slimības ilgums dienās vienam pabalsta saņēmējam 2001. – 2005. gadā.

VSAA dati rāda, ka slimības pabalsta saņemšanas laiks darba ņēmējiem vidēji ir īsāks nekā pašnodarbinātajiem. Tā 2001. – 2005. gadā vidējais slimības ilgums vienam darba ņēmējam bija 36 – 44 dienas, bet pašnodarbinātajam tās bija 57 – 68 dienas. Kā jau minēts iepriekš, pašnodarbinātie norādīja, ka vienkāršāko slimību gadījumos viņiem nav nepieciešama darba nespējas lapa, kas nozīmē, ka arī slimības pabalsts viņiem netiek piešķirts. Tātad pašnodarbinātie slimības pieprasa tikai tad, ja slimības gadījums ir ilgstošāks, un saņem, ja ir veikusi iemaksas.

ONVNPS pētījuma noslēguma posmā plašsaziņas līdzekļos tika aktualizēts jautājums, ka slimības pabalstu izmaksas pēdējo gadu laikā ir būtiski augušas un ka ir pieaudzis ļaunprātīgas pabalsta izmantošanas risks. Ļaunprātīga pabalsta izmantošana izpaužas kā nepamatotas darbnespējas (slimības) lapas, un par šo parādību sūdzas darba devēji (Kalve 2007: 3). Lai veicinātu nopietnu saslimšanu agrīnu diagnosticēšanu un novērstu draudošas invaliditātes iestāšanos, kā arī novērtu nepamatotu slimības lapu pagarināšanu, ir grozīti 2001. gada Ministru kabineta noteikumi Nr. 152 par darbnespējas lapu izsniegšanas kārtību, kur paredzēti papildu nosacījumi, kā ir jārīkojas ārstējošam ārstam, ja darbnespēja ilgst 45 dienas un vairāk. Noteikumi neattiecas uz izņēmuma gadījumiem, proti, atsevišķām diagnozēm. Šobrīd nav iespējams novērtēt pieņemto grozījumu ietekmi, tomēr redzams, ka noteiktais darbnespējas posms, sākot ar kuru iestājas papildu nosacījumi, ir garāks par vidējo slimības ilgumu vienam pabalsta saņēmējam. Pirms pieņemtajiem grozījumiem situācija bija tāda, ka prakses (ģimenes) ārsts bija tiesīgs pagarināt darbnespējas lapu 52 nedēļas, t.i., vienu gadu, bez konsultācijām ar citiem speciālistiem, kā arī bez jebkādas kontroles par darbnespējas lapas izsniegšanas pareizību un pamatotību. Neskatoties uz to, plašsaziņas līdzekļos tika runāts galvenokārt par vienu no izmaiņu iemesliem – par iespējām izmantot slimības lapu ļaunprātīgi. Lai pieņemtie grozījumi neradītu neizpratni un nedrošību sabiedrībā, ir nepieciešama skaidra un precīza informācija plašsaziņas līdzekļos, kurus slimības pabalstu saņēmējus minētās normas ietekmē un kurus – neietekmē.

## 6.4. Latvijas bezdarba apdrošināšanas sistēma un nodarbinātība

Bezdarbnieka pabalsts ir viens no galvenajiem atbalsta veidiem, ko analizē saistībā ar nodarbinātību. Kā minēts teorētiskajā aprakstā, svarīgs ir ne tikai bezdarbnieka pabalsta izmaksas garums un pabalsta apmērs, bet arī tā samazināšanās laika gaitā un bezdarbnieka kontrole jautājumā, vai viņš meklē jaunu darbu. Ārvalstu pētījumi rāda, ka garāks bezdarbnieka pabalsta izmaksas laiks ļauj cilvēkam sameklēt viņa spējām un prasmēm atbilstošāku darbu. Gadījumā, ja bezdarbnieka pabalsta izmaksas laiks ir samērā īss, cilvēks ir spiests pieņemt neizdevīgākus darba nosacījumus vai amatu, kur nepieciešamas vienkāršākas prasmes nekā pēdējā darba vietā. Tāpat sociālie zinātnieki norāda, ka īss bezdarbnieka pabalsta izmaksas laiks paaugstina darba ņēmēju nedrošību un atkarību no darba devēja, kam kopumā var būt plašas negatīvās sekas. Šie ir būtiskākie teorētiskie aspekti, kas jāapskata dotās nodaļas ietvaros. Te jāpiezīmē, ka, saskaņā ar starpvalstu datiem, bezdarbnieka pabalsta izmaksas garums Latvijā ir salīdzinoši īss.

Papildus starpvalstu pieredzei, analizējot bezdarbnieka pabalsta izmaksas garumu un apmēru, ir jāpievērš uzmanība tam, ka pēdējā laikā plašsaziņas līdzekļos tiek biežāk norādīts, ka bezdarbnieka pabalsts tiek izmantots arī ļaunprātīgi, tāpēc esot nepieciešams saīsināt un padarīt stingrākus tā izmaksāšanas nosacījumus (perioda garumu un pabalsta apmēru). Tomēr tiek arī norādīts, ka, bezdarbnieka pabalstam būtiski samazinoties tā izmaksas pēdējos trīs mēnešos, daļai bezdarbnieku nepietiek iztikas līdzekļu, tāpēc paaugstinās risks, ka šie cilvēki iesaistās nedeklarētajā nodarbinātībā. Visbiežāk plašsaziņas līdzekļos izskanējušais ieteikums ir bezdarbnieku pabalsta izmaksas ilguma samazināšana (Plato 2006: 6). Cits arguments, ko lieto, pamatojot, kāpēc bezdarbnieka pabalsta apmērs vai tā izmaksas ilgums būtu jāsamazina, ir tas, ka 2006. gada pavasarī veiktais pētījums par bezdarbnieku sociālpsiholoģisko portretu rāda, ka 12% NVA reģistrēto bezdarbnieku un darba meklētāju nevēlas strādāt un vēl 20% ir konstatēts atkarību risks (Plato 2006: 6).

Minētos argumentus nevar uzskatīt par pietiekamiem, lai pieņemtu ieteiktos grozījumus attiecībā uz bezdarba apdrošināšanu, jo iepriekš minētais pētījums aptver visus NVA reģistrētos bezdarbniekus un darba meklētājus neatkarīgi no tā, vai viņi saņem vai nesaņem pabalstu. Nodarbinātības valsts aģentūrā ir reģistrēti arī ilgstošie bezdarbnieki, kas, iespējams, ir pat zaudējuši cerības atrast darbu. Šie cilvēki reģistrējas NVA, lai veiktu līdzdarbības pasākumus, kas ir nosacījums, lai saņemtu pašvaldības piešķirto garantētā minimālā ienākuma (GMI) pabalstu. Līdz šim nav veikti novērtējumi, cik daudz pabalstu saņemšanas gadījumu varētu saukt par ļaunprātīgiem. Runājot par bezdarbnieku sociālpsiholoģiskā portreta vērtējumu, ir jāatzīmē, ka bezdarbnieka pabalstu var saņemt noteiktos apstākļos, kas var nebūt raksturīgi tiem NVA reģistrētajiem bezdarbniekiem, kam piemīt atkarības vai kas nevēlas strādāt.

Jānorāda, ka, kamēr nav veikti drošticami skaitliski novērtējumi par nevēlamo parādību izplatību, minētos priekšlikumus īstenot praksē nebūtu ieteicams. Lēmumi, kas pieņemti bez atbilstošas informatīvās bāzes, vispirms nelabvēlīgi atsauksies uz to indivīdu labklājību, kuriem sociālās apdrošināšanas pabalsts ir nepieciešams darbnespējas pārvarēšanai vai pāriešanai no vienas darba vietas (un/ vai nozares) uz citu (jeb „godīgiem” nolūkiem, kam ir paredzēta bezdarba apdrošināšana). Jebkuras nelabvēlīgas parādības izplatība vispirms ir jāierobežo administratīviem līdzekļiem esošo likumu ietvaros, un tikai tad, neveiksmes gadījumā, var lemt par noteiktu pabalstu piešķiršanas nosacījumu izmaiņām. Augstāk minēto iemeslu dēļ ONVNPS pētījuma ietvaros

īpaša uzmanība ir jāpievērš datiem, kas ļautu novērtēt, vai ir pamats uzskatīt, ka bezdarbnieka pabalsta piešķiršanas un izmaksas kārtība veicina tā ļaunprātīgu izmantošanu.

Bezdarbnieka pabalsta piešķiršanu šobrīd regulē likums Par apdrošināšanu bezdarba gadījumā, kas ir stājies spēkā 2000. gada 1. janvārī. Tiesības saņemt pabalstu ir tad, ja persona ir (1) ieguvusi bezdarbnieka statusu (kas notiek saskaņā ar Bezdarbnieku un darba meklētāju atbalsta likumu), (2) bijusi apdrošināta bezdarba gadījumam (galvenokārt darba ņēmēji), (3) kopējais sociālās apdrošināšanas stāžs nav mazāks par vienu gadu un 12 mēnešu periodā pirms bezdarbnieka statusa iegūšanas ne mazāk kā 9 mēnešus ir veiktas sociālās apdrošināšanas iemaksas bezdarba gadījumam (Likuma Par apdrošināšanu bezdarba gadījumam 3. un 5. pants). Tiesības uz bezdarbnieka pabalstu atsevišķos gadījumos ir arī citām personu kategorijām, un pabalsta apmērs tiek aprēķināts pēc citiem nosacījumiem.

Bezdarbnieka pabalsta apmēru nosaka, ņemot vērā apdrošināšanas stāžu un vidējo apdrošināšanas iemaksu algu (reģistrēto bruto algu), un pabalstu izmaksā ne vairāk kā 9 mēnešus 12 mēnešu periodā. Pabalsts tiek izmaksāts, ņemot vērā bezdarba ilgumu – pirmos trīs mēnešus pilnā piešķirtajā apmērā, nākamos trīs mēnešus – 75% no piešķirtā pabalsta apmēra un pēdējos trīs mēnešus – 50% no piešķirtā pabalsta apmēra (Likuma Par apdrošināšanu bezdarba gadījumam 7. pants).

Kopš likuma Par apdrošināšanu bezdarba gadījumam spēkā stāšanās brīža nav pieņemti nekādi noteikumi, kas būtiski varētu ietekmēt bezdarbnieka pabalsta vidējo apmēru. Šajā laikā ir mainītas tikai atsevišķas likuma normas, kuras attiecas uz šauru potenciālo pabalsta saņēmēju loku. Salīdzinot ar iepriekš spēkā esošo likumu par tiesībām saņemt bezdarbnieka pabalstu un tā apmēra noteikšanu, šobrīd likumā ir iestrādātas gan (1) taisnīguma normas (pabalsta apmēra ciešāka saistība ar veikto sociālās apdrošināšanas iemaksu lielumu), gan (2) paaugstināta sociālā drošība, jo bezdarbnieka pabalsts tiek maksāts mazliet ilgāku laiku un tiesības to saņemt ir arī cilvēkiem, kuri no darba ir aizgājuši pēc paša vēlēšanās, gan (3) tas, ka pabalstam kopumā būtu jādarbojas kā nodarbinātību veicinošam, jo tā apmērs pakāpeniski samazinās un arī apdrošināšanas ilgumam pēdējo 12 mēnešu laikā ir jābūt garākam nekā iepriekš. Kaut gan pastāv priekšstats, ka daļa bezdarbnieku tiek neregistrēti nodarbināti vai strādā tikpat regulāri, cik saņem bezdarbnieka pabalstu, ir jānovērtē šo gadījumu īpatsvars kopējā bezdarbnieku skaitā.

Bezdarbnieka pabalsta saņēmēju skaita un pabalstu gada kopsummas dati ir pieejami par 1999. – 2005. gadu. VSAA dati rāda, ka aplūkotajā laika posmā vidējais bezdarbnieka pabalstu saņēmēju skaits samazinās samērā niecīgi, tomēr vidējais mēneša pabalsta apmērs un no tā izrietošie sociālā budžeta izdevumi pakāpeniski pieaug. Tā 1999. gadā bezdarbnieka pabalstu vienā mēnesī saņēma vidēji 47,7 tūkstoši personu un 2005. gadā – 37,9 tūkstoši personu. Centrālās statistikas pārvaldes apkopotie dati, kas iegūti no VSAA, rāda, ka 2006. gadā vidēji bezdarbnieka pabalstu saņēma 34,8 tūkstoši personu (Centrālās statistikas pārvaldes elektroniskā datu bāze, 5-29. tabula). Jāatzīmē, ka bezdarbnieka pabalstu saņēmēju skaits nav vienāds ar Nodarbinātības valsts aģentūras reģistrēto bezdarbnieku un darba meklētāju skaitu, jo NVA uzskaitē esoša persona var arī nesaņemt pabalstu (piemēram, ja atrodas bez darba ilgāk kā 9 mēnešus kopš reģistrēšanās brīža vai nav bijusi sociāli apdrošināta). Īpaši spilgti šī starpība atspoguļojas reģionu griezumā, jo, kaut arī Latgalē ir augsts bezdarba līmenis, tomēr bezdarbnieka pabalstu saņēmēju skaits šeit ar katru gadu sarūk. Citos reģionos redzamas izteiktākas bezdarbnieka pabalsta saņēmēju svārstības. Kaut gan personas, kas nav bijušas sociāli apdrošinātas, bezdarbnieka pabalstu nesaņem, tās, reģistrējoties NVA un iesaistoties līdzdarbības pasākumos, var saņemt pašvaldību

piešķirto pabalstu garantētā minimālā ienākuma nodrošināšanai. Kā redzams 8.nodaļā, tad tieši Latgalē GMI pabalstiem tiek atvēlēta lielāka daļa pašvaldību pabalstiem paredzēto līdzekļu un ir novērojams samērā augsts vienošanos par līdzdarbību parakstījušo cilvēku īpatsvars. Salīdzinot VSAA un NVA datus, redzams, ka bezdarbnieka pabalstu saņem aptuveni puse NVA reģistrēto personu. Centrālās statistikas pārvaldes apkopotie dati rāda, ka ilgstošo bezdarbnieku (nestrādā vairāk kā vienu gadu) skaits visstraujāk samazinājās no 2005. uz 2006. gadu. 2003. gadā ilgstošo bezdarbnieku bija 23,6 tūkstoši, 2004. gadā – 23,2 tūkstoši, 2005. gadā – 20,6 tūkstoši un 2006. gadā – 15,9 tūkstoši personu (Centrālās statistikas pārvaldes elektroniskā datu bāze, 5-29. tabula).

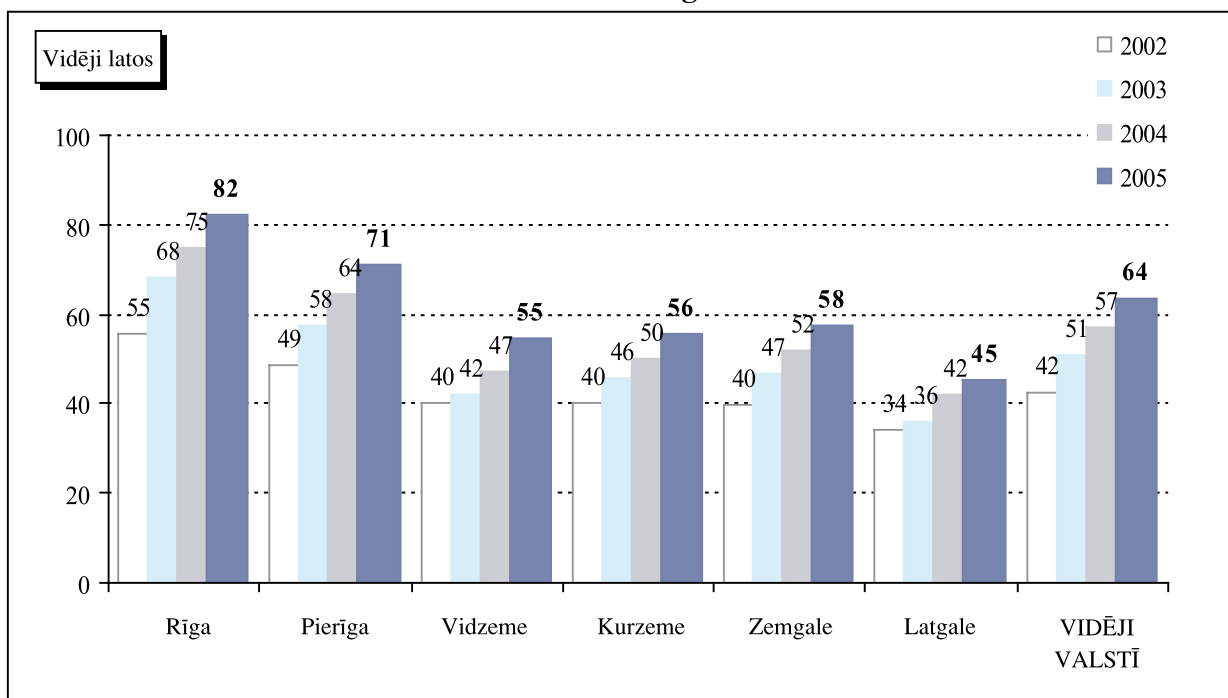
Bezdarbnieka pabalstos 1999. – 2005. gadā izmaksātās kopsummas likne veido U-formu. Laika posmā no 1999. līdz 2001. gadam tā ir samērā strauji samazinājusies, taču periodā no 2001. līdz 2005. gadam – paaugstinājusies aptuveni līdzīgā tempā kā iepriekš bija samazinājusies. Tā, saskaņā ar aprēķiniem, 1999.gadā pabalstu gada kopsumma bija 27,5 miljoni latu, 2001. gadā – 18,4 miljoni latu un 2005. gadā – 29 miljoni latu. 2004. gadā bezdarbnieka pabalstos izmaksātā kopsumma bija dažus simtus tūkstošu latu mazāka par 1999. gada kopsummu. VSAA dati rāda, ka viskrasāk gan bezdarbnieka pabalsta saņēmēju skaits, gan pabalsta izdevumu lielums no valsts sociālā budžeta samazinās posmā no 1999. līdz 2000. gadam. Te atspoguļojas jaunā likuma Par apdrošināšanu bezdarba gadījumā ietekme. Interesanti, ka pabalstu saņēmēju skaita izmaiņas no 1999. uz 2000. gadu Latvijas rajonos ir atšķirīgas. Vairākās vietās bezdarbnieka pabalsta saņēmēju skaita samazinājums bija ievērojams (Rīgas pilsētas Vidzemes un Latgales priekšpilsētās, Limbažu, Liepājas, Talsu un Rēzeknes nodaļās), citās nemainījās un vēl dažās – mazliet pieauga. Citas ievērojamas pabalsta saņēmēju skaita izmaiņas kopš likuma pieņemšanas brīža nav notikušas.

Vērtējot vidējo bezdarbnieka pabalsta apmēru, jāatceras tā regresīvais raksturs, proti, pabalsta apmērs samazinās ik pēc trīs mēnešiem, un tā izmaksas maksimālais garums ir deviņi mēneši. 6. attēla dati rāda vidējo pabalsta lielumu laika posmā, kamēr ir veikta tā izmaksa. Taču aptvertajā periodā var būt dažādi notikumi, kas ietekmē vidējo rādītāju. Piemēram, deviņu mēnešu laikā bezdarbnieks var saņemt pabalstu gan visu periodu, gan tikai daļu no tā. Vislielākais pabalsta vidējais apmērs ir Rīgas un Pierīgas reģionos, kur bija arī augstākie darba ņēmēju ienākumi. 6. attēlā ir doti dati par bezdarbnieka pabalsta vidējo mēneša apmēru vienam saņēmējam, sākot ar 2002. gadu. Kā rāda VSAA dati, līdz tam vidējais bezdarbnieka pabalsta mēneša apmērs vienam saņēmējam nepārsniedza 40 (Latgalē) līdz 60 latus (Rīgā), un pabalsta apmēra straujākais pieaugums sākas kopš 2002. gada, kad Ministru kabinets sāka regulāri paaugstināt minimālo darba algu. Pieaugot darba algai, palielinās ienākums, no kura tiek veiktas valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas. Tomēr pabalsta vidējā apmēra pieaugumu nevar saistīt tikai ar minimālās darba algas paaugstināšanu valstī. Laikā no 2004. līdz 2005. gadam minimālā darba alga netika paaugstināta, taču bezdarbnieka pabalsta apmērs turpināja pieaugt. Ietekmi uz rezultātiem varētu atstāt, piemēram, jau pieminētais pabalsta aprēķināšanas princips. Ja, salīdzinot ar 2004. gadu, pabalsta saņemšanas ilgums 2005.gadā saīsinātos, tas atsauktos pozitīvi uz aprēķināto vidējo pabalsta apmēru. VSAA dati rāda, ka bezdarbnieka pabalsta vidējais apmērs Latvijā ir pieaudzis no 42 latiem mēnesī 2002. gadā līdz 64 latiem – 2005. gadā. Presē tiek norādīts, ka 2006. gada augustā vidējais pabalsta apmērs bija 80 lati (Plato 2006: 6).

Detalizētāk aplūkojot katru reģionu, to iekšienē ir novērojamas bezdarbnieka pabalsta vidējā apmēra atšķirības Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras filiāļu starpā. Piemēram, 2005. gadā

visaugstākais vidējais pabalsts ir Rīgas Centra rajonā (~ 110 lati mēnesī) un viszemākais vidējais pabalsts bija Ludzas rajonā (~ 40 lati mēnesī), samērā tuvu zemākajam rādītājam bija visi pārējie Latgales rajoni, kā arī Alūksnes, Madonas un Jēkabpils rajoni. Kurzemē atšķirīgs ir Ventspils rajons, kur vidējais pabalsts ir visaugstākais attiecīgajā reģionā (~ 62 lati).

### 6. attēls. Bezdarbnieka pabalsta vidējais mēneša apmērs (latos) vienam saņēmējam 2002. – 2005. gadā



Avots: VSAA, vidējais bezdarbnieka pabalsts mēnesī 2002. – 2005. gadā.

Vērtējot bezdarbnieka pabalstu, svarīgi ir novērtēt pieejamos iztikas līdzekļus personai bez darba. 2002. gadā, kad vidējais bezdarbnieka pabalsta apmērs mēnesī vienam saņēmējam Latvijā bija 42 lati, pētījuma par Latvijas iedzīvotāju attieksmi pret Nodarbinātības valsts aģentūru (toreiz – Nodarbinātības valsts dienestu) ietvaros tika uzdots jautājums, uz ko katrs respondents personīgi paļaujas vairāk, domājot par iztikas līdzekļiem bezdarba gadījumā. Pētījums tika veikts visā Latvijā iedzīvotāju 15 – 64 gadu vecumā vidū jeb faktiskajā darbības vecumā (aptauoti 1033 respondenti). Saskaņā ar datiem, 2002. gadā puse aptaujāto iedzīvotāju bezdarba gadījumā paļautos uz personiskajiem un ģimenes uzkrājumiem, 23% – uz sociālo apdrošināšanu (bezdarbnieka pabalstu) un vēl 10% – uz citiem avotiem (SKDS 2002: 44). Lai gan līdzīga satura pētījums ir veikts arī 2006. gadā, tajā nav datu par potenciālajiem respondentu iztikas līdzekļiem bezdarba gadījumā.

Līdz šim veiktie pētījumi ļauj aptuveni novērtēt, kādi ir NVA reģistrēto bezdarbnieku ienākumu avoti. Tā bezdarbnieku sociālpsiholoģiskā portreta pētījuma dati rāda, ka vidēji Latvijā aptuveni 25% reģistrēto bezdarbnieku bija saņēmuši darba samaksu, ieskaitot gadījuma darbus, un vēl aptuveni 2% – ienākumus no privātprakses vai uzņēmējdarbības (Hazans 2006: 10). Jāatzīmē, ka tie ir vieni no ienākumu avotiem (ienākumu avotu jautājumam bija iespējamas vairākas atbildes) un ka nav iespējams novērtēt, cik lielu daļu no bezdarbnieku finanšu līdzekļiem (budžeta) sastāda minētie avoti. Darba samaksa, tai skaitā no gadījuma rakstura darbiem, kā viens no ienākumu avotiem mazliet biežāk bija pieminēta Vidzemē, Zemgalē un Latgalē (Hazans 2006: 10).

Nākamais svarīgais aspekts, kas jāņem vērā, vērtējot bezdarbnieka pabalstu, ir tā saņemšanas ietekme uz darba meklēšanas motivāciju. Šim jautājumam veltīti daudzi pētījumi, kas rāda gan īstermiņa, gan ilgtermiņa ietekmi. 2005. un 2006. gadā nacionālās programmas „Darba tirgus pētījumi” ietvaros veikta rinda pētījumu, kas raksturo plašu problēmu loku, kas attiecas uz bezdarbnieku darbā iekārtošanos, un bezdarbnieka pabalsts šajā sarakstā tiek minēts reti. Būtiskākās problēmas rada personas sociālpsiholoģiskais raksturojums un NVA darbā iekārtošanās pakalpojuma salīdzinoši zemā kvalitāte.

Viens no lielākajiem 2006. gadā veiktajiem pētījumiem bija „Reģionālie pētījumi par bezdarbnieku sociālpsiholoģisko portretu”, kā ietvaros NVA filiālēs tika aptaujāti tur reģistrētie bezdarbnieki un darba meklētāji neatkarīgi no tā, vai viņi saņem vai nesaņem bezdarbnieka pabalstu (kopā aptaujāti 10 264 bezdarbnieku). Apskatot reģistrēto bezdarbnieku pieejamību darbam, detalizētāk tika aplūkots kritērijs, vai persona ir gatava uzsākt darbu divu nedēļu laikā, ja piemērots darbs tiktu piedāvāts. Šim kritērijam pētījumā tika pievērsta īpaša uzmanība tāpēc, ka citu kritēriju, pēc kā nosaka darba meklētājus, proti, aktīvu darba meklēšanu pēdējo 4 nedēļu laikā, formāli izpilda visi NVA reģistrētie bezdarbnieki. Gatavību uzsākt darbu divu nedēļu laikā pauda 73% aptaujāto. Aptuveni 27% reģistrēto bezdarbnieku pēc starptautiskiem standartiem ir ekonomiski neaktīvi (Hazans 2006: 13).

Bezdarbnieku sociālpsiholoģiskā portreta pētījuma dati rāda, ka pārējos vienādos apstākļos iespēju, ka bezdarbnieks ir pieejams darbam divu nedēļu laikā, samazina šādi faktori: vāji izteikta sasniegumu motivācija, iepriekšējās darba pieredzes neesamība, bērna kopšanas, ģimenes valsts pabalsta vai slimības pabalsta izmaksa (īpaši Latgalē), pašvaldības sociālās palīdzības pabalsts, vecums 55 un vairāk gadu u.c. (Hazans 2006: 13-14, 62). Jāatzīmē, ka bērna kopšanas, ģimenes valsts pabalsta un slimības pabalstu efektus uz bezdarbnieka ekonomisko neaktivitāti nav iespējams atdalīt, taču var pieņemt, ka būtiskāko to daļu sastāda bērna kopšanas un slimības pabalstu ietekme. Bezdarbnieku sociālpsiholoģiskā portreta pētījuma dati rāda, ka pieredze sertificētā profesijā paaugstina iespēju, ka bezdarbnieks būs gatavs uzsākt darbu divu nedēļu laikā (Hazans 2006: 20-21). Apskatot darba meklēšanas intensitāti, ko vērtēja pēc izmantoto metožu skaita, tiek norādīts, ka nestrādājošie, kas saņem kādu no VSAA izmaksātajiem bērna kopšanas, ģimenes valsts vai slimības pabalstiem, darbu meklē mazāk aktīvi nekā citi. Bezdarbnieka pabalsts bremsējošo faktoru sarakstā netiek minēts (Hazans 2006: 62). Papildus tiek norādīts, ka visaugstākā intensitāte ir tiem, kas atrodas NVA uzskaitē no 3 līdz 12 mēnešiem, kā arī personām ar augstāku izglītību (Hazans 2006: 15). Konsultējoties ar bezdarbnieku sociālpsiholoģiskā pētījuma zinātnisko vadītāju Mihailu Hazanu, tika noskaidrots, ka bezdarbnieka pabalsta saņemšanas indikatoram ir neliels pozitīvs, taču stabils (ar augstu nozīmības līmeni) efekts uz darba meklēšanas intensitāti (izmantoto darba meklēšanas metožu skaitu).

Ja bezdarbnieks saņem bezdarbnieka pabalstu, viņam ir iztikas līdzekļi noteiktam laika periodam. Teorētiski šo laiku bezdarbnieks var pavadīt dažādi – vairāk vai mazāk aktīvi meklēt jaunu darbu, iesaistīties profesijas apgūšanas, pārkvalifikācijas, kvalifikācijas paaugstināšanas vai citos pasākumos, kā rezultātā tiek uzlabotas viņa spējas un prasmes, kā arī atpūsties u.c. Pētījuma par bezdarbnieku darbiekārtosanos pēc iesaistīšanās pasākumos konkurētspējas paaugstināšanai (aptaujāti 618 respondenti, kas atbilst mērķa grupai) rezultāti rāda, ka bezdarbnieki ir piedalījušies šādos pasākumos, jo vēlējās uzlabot savu nodarbinātības situāciju, atrodot labāku darbu, apgūt nepieciešamās pamata prasmes vai pilnveidot un papildināt jau esošās pamatprasmes (Latvijas Kultūras akadēmija 2006: 30). NVA pasākumi konkurētspējas paaugstināšanai ietver modulāro apmācību (valodu, datoru kursus u.c.), profesionālās piemērotības noteikšanu, psihologa un jurista

konsultācijas, uzņēmējdarbības pamatu apgušanu u.c. atbalsta veidus. No tiem bezdarbniekiem, kas iesaistījušies pasākumos konkurētspējas paaugstināšanai, nedaudz vairāk kā trešā daļa ir iekārtojušies darbā 6 mēnešu laikā, vēl daļa iekārtojās darbā mazliet ilgākā laika posmā (Latvijas Kultūras akadēmija 2006: 20, 44). Gandrīz 70% no pašlaik strādājošām personām atzīmēja, ka tieši līdzdalība šajos pasākumos ir palīdzējusi iekārtoties darbā un ka iegūtās zināšanas ir palīdzējušas ne tikai darba meklējumos, bet tiek arī pielietotas ikdienā (Latvijas Kultūras akadēmija 2006: 46).

Savukārt pētījumā par to, kā Nodarbinātības valsts aģentūras klientu grupas vērtē tās piedāvātos pakalpojumus, tiek norādīts, ka ir nostiprinājies viedoklis par to, kādas īpašības un darba prasmes ir raksturīgas bezdarbniekiem, kas reģistrējušies NVA. Tas apgrūtina NVA sadarbību gan ar bezdarbniekiem, gan ar darba devējiem. No vienas puses, bezdarbnieki un darba meklētāji uzskata, ka NVA tiek piedāvāts tikai vienkāršs un zemas kvalifikācijas darbs par zemu atalgojumu. No otras puses, darba devēji uzskata, ka NVA pieejamais darbaspēks ir zemu kvalificēts un nekvalitatīvs (nevēlas strādāt, prasmes neatbilst amata prasībām, atkarības problēmas). Rezultātā bezdarbnieki ar vidēju un augstu kvalifikāciju reģistrējas NVA, lai pilnveidotu savas prasmes un iemaņas (apmeklētu kursus) un tālāk meklētu darbu saviem spēkiem, bet darba devēji neregistrē NVA tās vakances, kuru aizpildīšanai nepieciešams augstākas kvalifikācijas darbaspēks (FACTUM 2006: 5). Minētie dati rāda, ka NVA, kurai likumā noteiktajā kārtībā būtu jāpiedāvā bezdarbniekiem piemērotas darba vietas, ne vienmēr spēj pietiekami augstā kvalitātē veikt šo funkciju. Tātad bezdarbnieka kontroles, vai viņš meklē jaunu darba vietu, funkcijas, kas ietekmē bezdarba apdrošināšanas sistēmas darbību, šobrīd nav pietiekami efektīvas. Tās būtu jāuzlabo ar NVA darbā iekārtošanās sistēmas uzlabošanu, sadarbībā ar darba devējiem iekļaujot datu bāzē augstākas kvalifikācijas specialitāšu vakances un piedāvājot tās atbilstoši darba meklētājiem.

Pēdējais būtiskais jautājums, kas ir jāapskata šīs nodaļas ietveros, ir risks, ka bezdarbnieka pabalsts var tikt izmantots ļaunprātīgi. Te jānorāda, ka problēmas risināšanā ieinteresēto institūciju starpā nav savstarpējās vienošanās par definīciju, kāda bezdarbnieka pabalsta saņēmēja rīcība pētāmā jautājuma ietvaros ir uzskatāma par ļaunprātīgu. Atbilstoši plašsaziņas līdzekļos paustajiem viedokļiem, par ļaunprātīgu bezdarbnieka pabalsta izmantošanu var saukt šādus gadījumus: (1) pabalsta saņēmējs strādā nedeklarēti, (2) pabalsta saņēmējs apzināti pārtrauc darbu pēc likumā noteiktā minimālā termiņa, no kā tiek maksāts pabalsts, lai saņemtu pabalstu atbilstoši tā maksimālajam izmaksas ilgumam. Abu gadījumu izplatību novērtēt nav iespējams, jo nav tādu kvantitatīvu pētījumu, kur būtu mērītas šīs parādības. Tomēr jāuzsver, ka dati rāda: ceturtajai daļai NVA reģistrēto bezdarbnieku viens no ienākumu avotiem ir arī darba samaksa (ieskaitot gadījuma rakstura darbus). Publiski pieejamie dati nerāda, cik daudz personu, kas atzīst, ka saņem bezdarbnieka pabalstu, vienlaikus min, ka viņiem ir ienākumi kaut vai no gadījuma rakstura darba. Pie tam, kā minēts iepriekš, nav zināms šo ienākumu apmērs.

Šobrīd pieejamie dati ļauj novērtēt, cik personām ir bijuši atkārtoti bezdarbnieka statusa piešķiršanas gadījumi. Jānorāda, ka dati rāda bezdarbnieka statusa piešķiršanas gadījumu skaitu, tomēr tas nenozīmē, ka persona saņem bezdarbnieka pabalstu. Kā redzams normatīvo aktu apskatā, salīdzinot ar bezdarbnieka pabalsta saņēmējiem, bezdarbnieka statusu piešķir plašākai personu grupai. Jāuzsver, ka dati neļauj noteikt iemeslus, kāpēc persona salīdzinoši īsā laikā ir nonākusi atkārtotā bezdarba situācijā. Atkārtotiem bezdarba gadījumiem ir arī citi potenciālie iemesli, proti: (1) sezonas rakstura nodarbinātība, piemēram, kurinātājiem, lauksaimniecībā un noteiktās rūpniecības nozarēs nodarbinātajiem, vai (2) darba attiecību pārtraukšana, beidzoties pārbaudes laikam.



Sadarbībā ar „Bezdarba un sociālās atstumtības iemesli un ilgums” (BSAII) pētījuma darba grupu, izmantojot reģistrēto bezdarbnieku individuālo datu masīvu, kurš tika izveidots no NVA „Darbā iekārtošanas sistēmas” ADVINS failiem par 2003. – 2006. gadu, tika aprēķināts atkārtoto bezdarbnieka statusa piešķiršanas gadījumu skaits un to raksturojošie lielumi – vidējais laiks, kas ir pagādājis no viena registrēšanās gadījuma līdz otram, un bezdarba perioda ilgums. Dotajā datu masīvā bija aptverti novērojumi par 3,5 gadiem. Pieņemot, ka persona varētu strādāt deviņus mēnešus, lai pēc tam saņemtu bezdarbnieka statusu, maksimālais atkārtoto bezdarba posmu skaits būtu četri gadījumi. Atbilstoši šim pieņēmumam, ir atdalīti un analizēti gadījumi, kad bezdarbnieka statuss atkārtoti ir piešķirts divas reizes, trīs reizes un četras un vairāk reizi. Iegūtie rezultāti ir attēloti 10. tabulā.

**10. tabula. Atkārtoto bezdarbnieka statusa piešķiršanas gadījumu raksturojums  
2003. – 2006. gadā**

Dotā parādība:	Parādības aprakstošā statistika		Parādības vidējās tendences rādītāji (mēnešos)				
	Gadījumu skaits	Īpatsvars (%)	Vidējais	Standarta novirze	25%	Mediāna (50%)	75%
Kopējais bezdarbnieka statusu piešķirto gadījumu skaits	319 717	100	-	-	-	-	-
Divi atkārtoti gadījumi:	48 052	15,0	-	-	-	-	-
Laiks starp reģistrēšanās gadījumiem	-	-	10,7	8,1	3,8	9,1	15,7
Bezdarba perioda ilgums							
1. gadījumā	-	-	7,6	6,0	-	6,1	-
2. gadījumā	-	-	6,3	5,2	-	4,8	-
Trīs atkārtoti gadījumi:	19 317	6,0	-	-	-	-	-
Laiks starp reģistrēšanās gadījumiem	-	-	7,0	5,4	2,7	5,8	9,3
Bezdarba perioda ilgums							
1. gadījumā	-	-	6,0	4,8	-	4,4	-
2. gadījumā	-	-	5,6	4,5	-	3,9	-
3. gadījumā	-	-	4,9	4,1	-	3,7	-
Četri atkārtoti gadījumi:	10 927	3,4	-	-	-	-	-
Laiks starp reģistrēšanās gadījumiem	-	-	5,3	3,7	2,4	4,3	8,1
Bezdarba perioda ilgums							
1. gadījumā	-	-	4,7	3,7	-	3,3	-
2. gadījumā	-	-	4,3	3,4	-	3,1	-
3. gadījumā	-	-	4,1	3,1	-	3,1	-
4. gadījumā	-	-	3,6	2,9	-	2,8	-

Piezīme: vidējās tendences rādītāji 25%, 50% un 75% – parādības garums mēnešos punktā, kurā ir aptverti attiecīgi 25%, 50% un 75% attiecīgās pazīmes datu. 50% atbilst mediānai, t.i., punktam, kad 50% novērojumu atrodas zem dotās atzīmes un atlikušie 50% – virs dotās atzīmes.

Avots: M.Hazans, J.Dmitrijeva, I.Trapeznikova. Aprēķini ar reģistrēto bezdarbnieku individuālo datu masīvu, kurš tika izveidots no NVA „Darbā iekārtošanas sistēmas” ADVINS failiem par 2003. – 2006. gadu pētījuma BSAII ietvaros.

10. tabula rāda, ka 15% no kopējā bezdarbnieka statusu piešķirto gadījumu skaita sastāda divi atkārtoti bezdarbnieka statusa piešķiršanas gadījumi, 6% – trīs atkārtoti gadījumi un 3,4% – četri atkārtoti gadījumi. Pārskata 3. pielikuma datu tabulas rāda, ka atkārtoti bezdarbnieka statusa saņemšanas gadījumi lielākā mērā ir raksturīgi: sievietēm, cittautiešiem, kvalificētiem lauksaimniecības un zivsaimniecības speciālistiem (6. profesiju pamatgrupa) un vienkāršo profesiju pārstāvjiem (9. profesiju pamatgrupa). Dati rāda, ka izglītībai ir cieša saikne ar atkārtotiem bezdarbnieka statusa piešķiršanas gadījumiem – jo zemāka izglītība, jo šie gadījumi ir biežāki. Kā teikts pētījuma datu un analīzes metožu apskata nodaļā, 10. tabulā dotajos aprēķinos nav ietverti visi novērojumi, bet gan tikai tie, kur bija pieejama informācija par bezdarba perioda ilgumu un laiku, kas ir pagājis starp atkārtotiem bezdarbnieka statusa piešķiršanas gadījumiem. Ja aprēķinos ietver visus novērojumus, atkārtoto bezdarbnieka statusu piešķiršanas gadījumu īpatsvars ir nedaudz mazāks – divi atkārtoti gadījumi bija 16% no kopskaita un trīs vai vairāk atkārtoti gadījumi – 4,5% no kopskaita.

Apskatot laiku, kas paiet starp atkārtotajiem bezdarbnieka statusa piešķiršanas gadījumiem, redzams, ka tikai tad, kad bezdarbnieka statuss ir bijis piešķirts atkārtoti divas reizes, ir pietiekami liela iespēja, ka persona ir saņēmusi bezdarbnieka pabalstu, – vidējais laiks, kas pagājis starp diviem statusa piešķiršanas gadījumiem, ir 9 – 11 mēneši. Redzams, ka 25% situāciju, kad bezdarbnieka statuss ir piešķirts divas reizes, laiks, kas pagājis starp diviem reģistrēšanās gadījumiem, ir nepilni četri mēneši. Saskaņā ar likumu šīm personām bezdarbnieka pabalsts netiek maksāts. Ja atkārtots statuss ir piešķirts vairāk kā divas reizes, iespēja, ka persona ir saņēmusi bezdarbnieka pabalstu, ir mazāka, jo vidējais laiks, kas pagājis starp atkārtotajiem gadījumiem, ir 4 – 7 mēneši (sk. 10. tabulu). Tātad, runājot tikai par pabalstiem kā reģistrēšanās NVA iemesliem, var pieņemt, ka šo personu motīvi ir nevis bezdarbnieka pabalsta saņemšana, bet drīzāk gan pašvaldību izmaksātā GMI pabalsta saņemšana.

Apkopojot augstāk minēto, var apgalvot, ka nav pamata uzskatīt, ka bezdarbnieka pabalsts tādā kārtībā, kā tas tiek izmaksāts šobrīd, samazinātu darba meklēšanas motivāciju. Tieši otrādi – dati rāda, ka bezdarbnieka pabalsta saņemšanas fakts var pozitīvi ietekmēt darba meklēšanas intensitāti. Tas nozīmē, ka priekšlikuma samazināt bezdarbnieka pabalsta apmēru un tā izmaksas laiku pieņemšana var atstāt būtisku negatīvu efektu ne tikai uz bezdarbnieku sociālo nodrošinājumu, bet arī viņu iespējām atrast savai kvalifikācijai, prasmēm un interesēm atbilstošu darbu. Jāatzīmē, ka tajos gadījumos, kad ir pamats uzskatīt, ka bezdarbnieka pabalsta saņēmējs ļaunprātīgi izmanto sociālās apdrošināšanas sistēmu, ir jāizmanto administratīvās metodes, ko paredz likums, piemēram, bezdarbnieka statusa zaudēšana, ja persona ir atteikusies no piemērota darba piedāvājuma divas reizes vai ja persona nav pildījusi bezdarbnieka pienākumus bez attaisnojoša iemesla, ko paredz Bezdarbnieku un darba meklētāju atbalsta likuma 12. pants. NVA darbā iekārtošanas pakalpojuma pilnveidošana arī ir jāuzskata par preventīvu pasākumu. Kaut gan ārvalstu pieredze rāda, ka daudzās Eiropas valstīs bezdarbnieka pabalsta izmaksas laiks ir garāks, nav pamata uzskatīt, ka šī brīža Latvijas sociāli ekonomiskajos apstākļos būtu nepieciešama bezdarbnieka pabalsta izmaksas ilguma pagarināšana.

Neskatoties uz iepriekš minētajiem ONVNPS pētījuma secinājumiem, darba grupa piedāvā divus risinājumus bezdarbnieku skaita samazināšanai un šo personu ātrākai iesaistīšanai darba tirgū. Tie ir: (1) ienākumu starpības kompensēšana, ja atalgojums jaunajā darba vietā ir zemāks par saņemto bezdarbnieka pabalstu, un (2) valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu atlaides bezdarbniekiem par iesaistīšanos darba tirgū.

Runājot par pirmo risinājumu, tas izriet no citu valstu (piemēram, Lielbritānijas) nodarbinātības programmu pieredzes, piedāvājot iespēju, ka tad, ja bezdarbnieka pabalsta saņēmējs atrod darbu par mazāku algu, nekā ir viņa bezdarbnieka pabalsts, tad abu šo lielumu starpību viņam sedz valsts. Šāda pieeja varētu veicināt ātrāku indivīdu atgriešanos darba tirgū, kā arī tiktu ietaupīti pabalstos izmaksājami budžeta līdzekļi. Sistēmas trūkums ir risks, ka zemāk par pabalstu atalgotais darbs var nozīmēt, ka cilvēkam jāpieņem savām prasībām un kvalifikācijai nepiemērots darba piedāvājums. Kamēr personas ienākumu iztrūkums tiek kompensēts, tikmēr motivācija to izmantot var saglabāties, taču vēlāk, kad pabalsta izmaksa tiek pārtraukta, personai ir jāmeklē jaunas iespējas segt vēlamās un reālās algas starpību. Papildus tam, situācijā, kad daudz tiek runāts par nedeklarēto ienākumu problēmu Latvijā, ir jāatzīmē, ka šis risks var atsaukties arī uz piedāvāto ienākumu starpības kompensēšanu – ja darba devējs potenciālajam darbiniekam piedāvā daļu algas aploksnē, ir iespējams, ka pabalsta un algas starpības kompensēšanas sistēma motivē viņu pieņemt šāda veida piedāvājumu.

Otrais piedāvātais risinājums, proti, valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu (VSAOI) atlaides bezdarbniekiem par ātrāku iesaistīšanos darba tirgū, izriet gan no potenciālā fiskālā ieguvuma, gan no iespējas paaugstināt bezdarbnieku motivāciju ātrāk iesaistīties darba tirgū. Piedāvātā sistēma varētu paaugstināt arī darba devēju motivāciju pieņemt darbā bezdarbnieku. Jāņem vērā, ka darba devējiem ir subjektīvi un dažkārt arī objektīvi pamatojami aizspriedumi pret bezdarbnieku, īpaši ilgstošo bezdarbnieku, nodarbināšanu. Tāpēc VSAOI atlaižu/ atvieglojumu piešķiršana varētu būt veids bezdarbnieka iesaistīšanai (arī pēc bezdarbnieka iniciatīvas) darba tirgū. Tas dotu pozitīvu tautsaimniecisku, sociālu un fiskālu efektu, ja vien varētu izstrādāt tādus sistēmas administrēšanas principus, kas nepieļautu ļaunprātības.

Fiskālais ieguvums rastos no tā, ka bezdarbnieki ātrāk iesaistītos darba tirgū, līdz ar to viņiem vienkārši nebūtu jāizmaksā bezdarbnieka pabalsts. Savukārt, ja bezdarbnieki, kaut ar zemāku likmi, maksātu VSAOI, tad viņu iesaistīšanās darbā dotu vēl papildus efektu. Tātad, ja bezdarbnieku ātrāku iesaistīšanu darbā var panākt ar VSAOI atlaižu palīdzību, tad tāda sistēma VSAA speciālā budžeta līdzekļus nesamazinās, bet varbūt pat palielinās. No otras puses, VSAOI atlaižu sistēmai ir jābūt tādai, lai tā neveicinātu apzinātu izvairīšanos no VSAOI maksāšanas un neprasītu lielus papildu administrēšanas un kontroles resursus. Tas ir panākams, ja VSAOI atlaižu sistēma darbojas uz šādiem pamatprincipiem:

- Atlaides tiek piemērotas trim personu grupām: (1) personām, kurām ir tiesības saņemt bezdarbnieku pabalstu, (2) personām, kuras ir ilgstoši bezdarbnieki, ja šie bezdarbnieki līdz atlaides tiesību saņemšanai ir noslēguši vienošanos par līdzdarbības pasākumiem, un, (3) iespējams, jaunieši pēc mācību iestādes pabeigšanas.
- Atlaide ir individualizēta, t.i., to var piemērot tikai konkrētai personai, un piemērošanas periodu apliecina noteikts dokuments, kura autentiskums var tikt pārbaudīts publiski pieejamā datu bāzē (VSAA filiālēs un, iespējams, arī VID).
- Atlaides izdot tās pašas institūcijas, kas administrē pabalstus. Atlaides tiesību saņemšanā darbojas tie paši ierobežojumi, kas pabalstu saņemšanā. Tomēr atlaides tiesības ilgstošajiem bezdarbniekiem pašas pašvaldības piešķirt nevar, tas pēc pašvaldības ieteikuma būtu jādara tikai VSAA darbiniekiem.

Runājot par iespējamo VSAOI atlaižu sistēmu kopumā, tā varētu būt atkarīga no bezdarbnieku grupas, kurai atlaide tiek piemērota. Runājot par pirmo iepriekš minēto grupu, t.i., personām, kurām ir tiesības saņemt bezdarbnieka pabalstu, ONVNPS pētījuma darba grupa par iesaistīšanos

darba tirgū iesaka piemērot līdzīgu principu kā bezdarbnieku pabalsta saņēmējam, t.i., 100% VSAOI atlaide (gan darbiniekam, gan darba devējam) ne ilgāk kā trīs mēnešus no pabalsta piešķiršanas brīža, VSAOI atlaide 75% apmērā (t.i., VSAOI likme darba devējam – 6,0225%, VSAOI likme darbiniekam – 2,25%) – par ceturto, piekto un sesto mēnesi no bezdarbnieka pabalsta piešķiršanas brīža, un VSAOI atlaide 50% (t.i., VSAOI likme darba devējam – 12,045%, VSAOI likme darbiniekam – 4,5%) – par septīto, astoto un devīto mēnesi no bezdarbnieka pabalsta piešķiršanas brīža. Tā kā bezdarbnieka pabalsta saņēmējus vecuma pensijai apdrošina valsts (sk. likuma Par valsts sociālo apdrošināšanu 5.pantu), tad personas, kura saņem VSAOI atlaides, pensiju apdrošināšanu (kamēr piemēro VSAOI atlaidi) arī varētu segt valsts. Ja persona iesaistās darbā nevis uzreiz, bet tikai pēc trīs mēnešiem, tad viņai piemēro VSAOI atlaidi, kas atbilst ceturtajam mēnesim. Tas nozīmē, ka bezdarbnieka pabalsta saņemšanas laiks tiek ieskaitīts un ka atlaidi ir iespējams piemērot tikai par to laiku, par kuru tiek ietaupīts neizmaksātā pabalsta finansējums. Piemērojot piedāvāto ieteikumu, ir jāpārdomā tā administrēšanas mehānismi, lai nemudinātu personas, kas pārtrauc darba attiecības pie viena darba devēja un pāriet darbā pie cita darba devēja, nepamatoti izmantot VSAOI atlaižu sistēmu. Ir jāparedz arī zināmi apgrūtinājumi personām (bijušajiem bezdarbniekiem), kas izmantojušas piedāvātās VSAOI atlaides, piemēram, tiesības uz bezdarbnieka pabalstu nākotnē viņas iegūst, nostrādājot vismaz deviņus (iespējams, arī vairāk) mēnešus pēc VSAOI atlaižu termiņa beigām.

Runājot par otro grupu, ilgstoši nestrādājošām personām, kam nav tiesību uz bezdarbnieka pabalstu, VSAOI atlaižu noteikumi varētu būt tādi paši kā pirmajai grupai, tikai atlaižu termiņi tiek skaitīti no atļaujas piešķiršanas brīža. Turklāt būtu jānosaka, ka, ja darba attiecības ar bezdarbnieku tiek pārtrauktas ātrāk kā deviņu mēnešu laikā no atlaides piemērošanas brīža, darba devējs zaudē tiesības uz atlaidi ar atpakaļejošu datumu un iemaksā budžetā VSAOI summu, kas atbilst atlaides apmēram, bet pret darbinieku (ilgstošo bezdarbnieku) pašvaldības piemēro sankcijas, kas paredzētas normatīvajos aktos, vienojoties par līdzdarbības pasākumiem.

## VII VALSTS ĢIMENES POLITIKA KĀ VECĀKU NODARBINĀTĪBAS ATBALSTS

Pabalsti, kuru mērķa auditorija ir ģimenes ar bērniem, un nodokļu sistēma, kas ietekmē darbaspējīgo mājsaimniecības locekļu ienākumus, ir valsts ģimenes sociālās politikas daļa. Šīs politikas iemesli var būt sabiedrības ataudze, nabadzības samazināšana, noteiktu sociālo normu un ideju par ģimenes institūcijas lomu uzturēšana u.c. Saistībā ar šiem motīviem mūsdienās būtiska ir abu dzimumu ģimenes locekļu iesaistīšanās darba tirgū, kā arī darba un ģimenes dzīves saskaņošana un dzimumu līdztiesība. Pēdējie aspekti ir atkarīgi no valstī valdošām sociālajām normām, kas nosaka, kāda rīcība ir un kāda nav sociāli pieņemama. Sociālās normas nosaka, vai aplūkotajā vidē ir vai nav pieņemts, ka abi vecāki ģimenē iesaistās darba tirgū, kā arī nosaka apstākļus, kādos abu vecāku nodarbinātība ir un kādos nav pieņemama.

Minētie jautājumi ir ONVNPS pētījuma kritēriji, vērtējot pabalstus ģimenēm un vecākiem. Kā rādīja iepriekšējās nodaļās atspoguļotie dati, Latvijā aplikšana ar IIN notiek pēc individuālās pieejas, nevis saistībā ar citu ģimenes locekļu ienākumiem, un tiek lietota vienota likme, tātad Latvijā nepastāv vairāki tādi nodokļu sistēmas aspekti, kas, kā rāda ārvalstu pētījumi, var atturēt otru pieaugušo mājsaimniecības locekli iesaistīties darba tirgū. Cits ekonomisko aktivitāti bremzējošs faktors ir noteiktu pabalstu veidu izmaksas nosacījumi – dāsni pabalsti, īpaši savienojumā ar publisko pakalpojumu ierobežotu pieejamību vai nosacījumu, ka pabalsta saņēmējs nestrādā, attur personu no iesaistīšanās darba tirgū.

Ģimenes politikas motīvi dažādās labklājības valstīs atšķiras. Valsts pārvalde pauž savu attieksmi ar sociālās politikas palīdzību – nosakot nodokļu un pabalstu normas un piedāvājot šauru vai plašu sociālo pakalpojumu spektru. Vecāku nodarbinātību valsts institūcijas var atbalstīt, piedāvājot ārpusģimenes aprūpes pakalpojumu pieejamību gan bērniem, gan pieaugušajiem, kā arī piedāvājot tādu nodokļu un pabalstu sistēmu, kas veicina vai apgrūtina abu vecāku iesaistīšanos darba tirgū.

Pētot trīs Baltijas valstu politiskās elites uzskatus, J.Aidukaite apraksta, kādi ir ģimenes politikas būtiskākie motīvi. Autore secina, ka Lietuvas ģimenes politikas būtiskākais motīvs ir bērnu nabadzības samazināšana, kas ir spēcīga liberālas labklājības valsts politikas iezīme. Latvijas būtiskākais motīvs ir sabiedrības ataudze, lai gan zināmā mērā svarīgi ir arī bērnu nabadzības samazināšanas un dzimumu līdztiesības motīvi, kas vienlaikus ietver gan ar konservatīvi korporatīvā, gan sociāldemokrātiskā labklājības modeļa iezīmes. Spilgta, lai gan pēdējā laikā savu nozīmi zaudējoša iezīme, kas vēsturiski piemīt konservatīvi korporatīvajam modelim, ir vīrieša kā ģimenes apgādnieka un maizes pelnītāja lomas uzsvēršana. Latvijā šī īpašība, salīdzinot ar valstīm, kas pieder pie konservatīvi korporatīvā modeļa (Vācija, Itālija u.c. Centrālās un Dienvideiropas valstis), nav tik izteikta. Igaunija visvairāk līdzinās sociāldemokrātiskajam modelim, jo tās ģimenes politikā visbūtiskākais ir dzimumu līdztiesības vadmotīvs, zināmā mērā svarīgi ir arī sabiedrības ataudzes un bērnu nabadzības samazināšanas motīvi (Aidukaite 2004: 143). Jāuzsver, ka J.Aidukaite apraksta politiskās elites uzskatus, tomēr var pastāvēt dažādi šķēršļi minēto motīvu praktiskai īstenošanai.

Latvijas ģimeņu atbalsts ar pabalstu sistēmas palīdzību tiek īstenots, piešķirot maternitātes un paternitātes pabalstus, kas ir atkarīgi no veiktajām sociālās apdrošināšanas obligātajām iemaksām, bērna kopšanas pabalstu, kas tiek pieskaitīts pie valsts sociālo pabalstu grupas, tomēr šobrīd tas

daļēji ir atkarīgs no vecāku veiktajām sociālās apdrošināšanas iemaksām, kā arī ģimenes valsts pabalstu. Šie trīs pabalsta veidi tiks sīkāk aplūkoti turpmākajā pētījuma pārskatā. Beidzoties bērna kopšanas pabalstam, īpaši aktuāls top jautājums par ārpusģimenes bērna aprūpes pakalpojumu pieejamību, kas ļautu abiem vecākiem iesaistīties darba tirgū.

## 7.1. Maternitātes un paternitātes pabalstu novērtējums

Maternitātes un paternitātes pabalstu saņemšanu nosaka likums Par maternitātes un slimības apdrošināšanu. Tiesības uz abiem šiem pabalstiem ir sociāli apdrošinātām personām, proti, gan darba ņēmējiem, gan pašnodarbinātajiem, gan vēl atsevišķām specifiskām personu grupām, kuras skaitliski ir salīdzinoši mazas. Atbilstoši pabalstu nosaukumam, maternitātes pabalstu saņem sieviete, grūtniece un jaundzimušā māte, un paternitātes pabalstu – vīrietis, bērna tēvs. Papildus obligātajai sociālajai apdrošināšanai, lai iegūtu tiesības uz atbilstošo pabalstu, ir jāpiepildās vēl dažiem noteikumiem, kuru galvenā būtība ir personas terminēta nespēja gūt ienākumus no darba.

Maternitātes pabalsts sastāv no divām daļām – grūtniecības atvaļinājuma un dzemdību atvaļinājuma (likuma 2. daļa, 5. pants). Pabalstu piešķir un izmaksā tikai tad, ja sociāli apdrošināta sieviete neierodas darbā un tādējādi zaudē darbā gūstamos ienākumus. Kopumā maternitātes pabalstu piešķir par 112 kalendārajām dienām, no kurām puse ir paredzētas grūtniecības atvaļinājumam un otra puse – dzemdību atvaļinājumam. Tomēr atsevišķos gadījumos maternitātes pabalsta izmaksa var ilgt līdz pat 140 kalendārajām dienām, kurš ir maksimālais pabalsta saņemšanas laiks. Tiesības uz garāku grūtniecības atvaļinājumu dod savlaicīgi (līdz 12. grūtniecības nedēļai) uzsākta medicīniskā aprūpe, sarežģījumi grūtniecības, dzemdību vai pēcdzemdību periodā, kā arī tad, ja sievietei ir piedzimuši divi vai vairāki bērni. Gadījumā, ja sieviete atteikusies no bērna kopšanas un audzināšanas, maternitātes pabalstu par dzemdību atvaļinājuma laiku nepiešķir. Beidzoties dzemdību atvaļinājumam un, attiecīgi, tiesībām saņemt maternitātes pabalstu, lielākā daļa sieviešu izvēlas iegūt tiesības saņemt bērna kopšanas pabalstu.

Maternitātes pabalsta piešķiršanas pamats ir Ministru kabineta noteiktā kārtībā izsniegta darba nespējas lapa, darba devēja apstiprinājums par darba ņēmēja neierašanos darbā vai pašnodarbinātās personas apstiprinājums par nespēju strādāt darba nespējas posmā. Maternitātes pabalstu piešķir 100% apmērā no pabalsta saņēmēja vidējās apdrošināšanas iemaksu (bruto) algas. Sievietes ar augstiem ienākumiem atzīmē, ka maternitātes pabalstam esot noteikta maksimālā summa, tomēr analizētajos dokumentos nav atrasti atbilstošie noteikumi. Paternitātes pabalstu piešķir un izmaksā bērna tēvam, ja sakarā ar bērna piedzimšanu viņš ir devies atvaļinājumā. Paternitātes pabalsta apmaksātā atvaļinājuma ilgums ir desmit kalendārās dienas. Paternitātes pabalstu piešķir 80% apmērā no pabalsta saņēmēja vidējās apdrošināšanas iemaksu algas.

Gan maternitātes, gan paternitātes pabalstam vidējo apdrošināšanas iemaksu algu attiecīgā pabalsta aprēķināšanai nosaka, vadoties pēc vienādiem principiem. Darba ņēmējiem to nosaka no personas iemaksu algas par sešu kalendāro mēnešu posmu, šo periodu beidzot divus kalendāros mēnešus pirms tam, kad iestāties apdrošināšanas gadījums (ir tiesības saņemt pabalstu). Pašnodarbinātajiem vidējo apdrošināšanas iemaksu algu pabalsta aprēķināšanai nosaka no apdrošināšanas iemaksu algas par 12 kalendāro mēnešu periodu, šo periodu beidzot trīs kalendāros mēnešus pirms gada ceturkšņa, kurā iestāties apdrošināšanas gadījums. Maternitātes un paternitātes pabalsti netiek aplikti ar nodokļiem.

Dati par maternitātes pabalsta saņēmēju skaitu un pabalstos izmaksāto kopsummu ir pieejami par 2001. – 2005. gadu. Saskaņā ar VSAA datiem, maternitātes pabalstu 2001. gadā saņēma 11,8 tūkstoši, bet 2005. gadā – 15,8 tūkstoši personu. Maternitātes pabalstam izlietoto līdzekļu kopsumma 2001. gadā bija 5,7 miljoni latu, 2002. gadā – 6,7 miljoni, 2003. gadā – 8,7 miljoni, 2004. gadā – 11,2 miljoni un 2005. gadā – 14,3 miljoni latu. Visstraujāk maternitātes pabalstos izmaksāto līdzekļu kopsumma ir pieaugusi Rīgā, citos reģionos – samērā maz.

Vairākas maternitātes pabalsta izmaksu tendences ir līdzīgas slimības pabalstu izmaksu tendencēm. Piemēram, praktiski visas maternitātes pabalsta saņēmējas ir darba ņēmējas (~99%). Tāpat arī izmaksātā maternitātes pabalsta kopsumma ir strauji pieaugusi pēdējo gadu laikā. Viens no iemesliem būtu iedzīvotāju ienākumu pieaugums, samērā būtisku ietekmi varēja atstāt arī 2005. gada sākumā pārskatītie bērna kopšanas pabalsta apmēra aprēķināšanas nosacījumi, kas padarīja atdevi no veiktajām sociālās apdrošināšanas obligātajām iemaksām lielāku. Ja iespējams darba algai līdzīgus ienākumus gūt ne tikai no maternitātes (salīdzinoši īsu laiku), bet arī no bērna kopšanas pabalsta (līdz bērns sasniedz gada vecumu), tad sievietei varētu izjust lielāku pamudinājumu maksāt sociālās apdrošināšanas iemaksas.

Maternitātes pabalstu apmēri dažādus nodarbinātības veidus pārstāvošām sievietēm nav tik viennozīmīgi atšķirīgi kā slimības pabalstu gadījumā. Tāpat, salīdzinot vidējo slimības pabalsta apmēru un vidējo maternitātes pabalsta apmēru vienā dienā, redzams, ka maternitātes pabalsti visos reģionos ir aptuveni uz pusi lielāki. Tam ir vairāki iemesli. Viens būtisks iemesls ir likuma normas. Slimības pabalstu izmaksā 80% apmērā no personas vidējās sociālo apdrošināšanas iemaksu (bruto) algas, un tas tiek aplikts ar iedzīvotāju ienākuma nodokli. Maternitātes pabalstu piešķir 100% apmērā no bruto algas, un to neapliek ar nodokli. Otrs iemesls ir tas, ka mūsdienās grūtniecība arvien biežāk tiek plānota. Lai saņemtu lielāku maternitātes pabalstu, sociālās apdrošināšanas iemaksas palielinātā apmērā sievietei atsevišķās situācijās var sākt maksāt atbilstoši iepļānotajai grūtniecībai.

Kaut gan paternitātes pabalstu bija iespējams saņemt kopš 2001. gada 1. janvāra, reāla paternitātes pabalstu izmaksa VSAA datus ir parādījusies tikai ar 2004. gadu. Šobrīd paternitātes pabalsta izmaksas ilgums ir tik niecīgs, ka tas praktiski neietekmē nodarbinātību. 2004. gadā paternitātes pabalstu saņēma 4,5 tūkstoši un 2005. gadā – 5,5 tūkstoši personu. Pabalstam izmaksāto līdzekļu kopsumma 2004. gadā bija 340 tūkstoši latu un 2005. gadā – 465,4 tūkstoši latu. Paternitātes pabalstu izmaksa samērā vienmērīgi ir pieaugusi visos reģionos.

## 7.2. Bērna kopšanas pabalsta attīstība Latvijā

Tā kā maternitātes pabalsta izmaksas posms ir īss, tad vairums vecāku, parasti sievietes, izmanto bērna kopšanas atvaļinājumu un pabalstu, lai aprūpētu bērnu. Bērna kopšanas pabalsta saņemšanu Latvijā regulē Valsts sociālo pabalstu likums. Pabalstu piešķir personai (visbiežāk – mātei) par bērna kopšanu līdz viena gada vecumam, ja šī persona nav nodarbināta (nav uzskatāma par darba ņēmēju vai pašnodarbināto) vai ir nodarbināta un atrodas bērna kopšanas atvaļinājumā. Tieši pēdējo gadu laikā tiesību aktos, kas regulē bērna kopšanas atvaļinājumu un pabalstu, ir veikti vairāki būtiski grozījumi. Sākotnēji, saskaņā ar Saeimas 1995. gada novembrī pieņemtā likuma Par sociālo palīdzību 17. pantu, tika noteikts, ka bērna kopšanas pabalsts līdz bērna pusotra gada vecumam ir 90% no valstī noteiktās minimālās darba algas, bet par bērnu vecumā no pusotra

līdz trim gadiem – 70% no valstī noteiktās minimālās darba algas. Šie nosacījumi bija atbilstoši sociālo pabalstu piešķiršanas kārtībai, tātad tie nebija atkarīgi no indivīda veiktajām sociālās apdrošināšanas iemaksām. Ministru kabineta noteikumu Nr. 384 (19.12.1995.) par ģimenes valsts pabalstu, bērna piedzimšanas pabalstu un bērna kopšanas pabalstu piešķiršanas un izmaksas kārtību 24. punkts noteica, ka personām, kuras ir nodarbinātas nepilnu darba nedēļu, ir tiesības uz bērna kopšanas atvaļinājumu, ja tās ir (1) nodarbinātas ne vairāk kā 20 stundas nedēļā līdz bērna pusotra gada vecumam vai (2) nodarbinātas ne vairāk kā 34 stundas nedēļā no bērna pusotra līdz trīs gadu vecumam. Laikā no 1995. gada līdz 2002. gada beigām dažādu pabalstu (valsts un pašvaldību) piešķiršanu ģimenēm regulēja likums Par sociālo palīdzību. 2002. gadā Saeima pieņēma divus atsevišķus likumus, kuri stājās spēkā 2003. gada 1. janvārī:

- Valsts sociālo pabalstu likums, kas noteica valsts sociālo pabalstu veidus, to saņēmējus, piešķiršanas nosacījumus un izmaksas kārtību;
- Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likums, kas regulēja pašvaldību sniegto palīdzību.

2003. gada 1. janvārī, līdz ar Valsts sociālo pabalstu likuma 7. panta 4. daļas stāšanos spēkā, tika samazināts bērna kopšanas pabalsta maksimāli iespējamais saņemšanas ilgums – līdz bērns sasniedz divu gadu vecumu (pirms tam – līdz trīs gadiem). Lielākās izmaiņas tiesību aktos saistībā ar bērna kopšanas pabalsta apmēru un tā izmaksas nosacījumiem ir notikušas 2004. gadā, bet stājušās spēkā ar 2005. gadu. 2004. gadā, lai palielinātu valsts atbalstu vecākiem, tika paaugstināti bērna kopšanas pabalsta apmēri. Saeimas 2004. gada 11. novembrī veiktie grozījumi Valsts sociālo pabalstu likumā noteica, ka bērna kopšanas pabalsts tiek piešķirts par katru bērnu, kā arī tiek izmaksāta piemaksa, ja vienās dzemdībās ir piedzimuši vairāki bērni (Latvijas Republikas Saeima 2004a).

Bērna kopšanas pabalsta izmaksu kārtību un lielumu šobrīd nosaka Ministru kabineta noteikumi Nr.1003 „Kārtība, kādā piešķir un izmaksā bērna kopšanas pabalstu un piemaksu pie bērna kopšanas pabalsta par dvīņiem vai vairākiem vienās dzemdībās dzimušiem bērniem”, kas ir spēkā no 2005. gada 1. janvāra. Tikai nesen spēku zaudēja Valsts sociālo pabalstu likuma 7. panta 1. daļa, kas paredzēja, ka bērna kopšanas pabalsta saņemšana nav apvienojama ar nodarbinātību. Pastāvēja ierobežojums strādāt personai, kura kopj bērnu līdz gada vecumam, ja tā vēlas saņemt bērnu kopšanas pabalstu. 2005. gada 4. novembrī Satversmes tiesa pasludināja spriedumu lietā Nr. 2005-09-01 “Par Valsts sociālo pabalstu likuma 7. panta pirmās daļas 1. punktā ietvertā nosacījuma – “ja šī persona nav nodarbināta (nav uzskatāma par darba ņēmēju vai pašnodarbināto saskaņā ar likumu Par valsts sociālo apdrošināšanu vai ir nodarbināta un atrodas bērna kopšanas atvaļinājumā” – atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91., 106. un 110. pantam”. Ar šo spriedumu apstrīdētā norma, saskaņā ar kuru personas, kas kopj bērnu līdz gada vecumam un vēlas saņemt bērna kopšanas pabalstu, nedrīkst strādāt, tika atzīta par neatbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 110. pantam un spēkā neesošu no 2006. gada 1. marta. Nepilna laika darbs apvienojumā ar tiesībām saņemt bērnu kopšanas pabalstu tika atļauts, ja bērns ir vecumā no viena līdz diviem gadiem. Šāda likuma nostādne brīdī, kad tā bija spēkā (līdz 2006. gada 1.martam), bija neregistrēto nodarbinātību veicinoša, jo pietiekami daudzās profesijās darbam nepieciešamo iemaņu un prasmju saglabāšanai personai ir nepieciešams strādāt.

Šobrīd bērna kopšanas pabalsts par bērnu vecumā līdz vienam gadam ir:

- 70% apmērā no personas mēneša vidējās apdrošināšanas iemaksu algas, bet ne mazāk kā 56 lati mēnesī un ne vairāk kā 392 lati mēnesī, ja persona ir nodarbināta (ir uzskatāma par



- darba ņēmēju vai pašnodarbināto saskaņā ar likumu „Par valsts sociālo apdrošināšanu”);
- 50 latī mēnesī, ja persona nav nodarbināta (nav uzskatāma par darba ņēmēju vai pašnodarbināto saskaņā ar likumu „Par valsts sociālo apdrošināšanu”).

Par bērna kopšanu no viena līdz divu gadu vecumam pabalsta apmērs ir 30 latī mēnesī gan nodarbinātām, gan nenodarbinātām personām neatkarīgi no nodarbinātības ilguma. Ja personai vienlaikus ir tiesības uz bērna kopšanas pabalstu gan par bērnu vecumā līdz vienam gadam, gan par bērnu vecumā no viena līdz diviem gadiem, tiek piešķirts viens, apmērā lielākais, pabalsts. Bērna kopšanas pabalstu personai nepiešķir, ja tajā pašā laikposmā otram no vecākiem vai aizbildnim ir piešķirts grūtniecības vai pēcdzemdību atvaļinājums (attiecīgi tiek saņemts maternitātes pabalsts). Tiek noteiktas arī piemaksas pie bērna kopšanas pabalsta par dvīņiem vai vairākiem vienās dzemdībās dzimušiem bērniem. Piemaksas apmērs ir: (a) personai, kura kopj bērnus vecumā līdz gadam, – 50 latu mēnesī par katru nākamo bērnu, (b) personai, kura kopj bērnus vecumā no gada līdz diviem gadiem, – 30 latu mēnesī par katru nākamo bērnu.

Bērnu kopšanas pabalstu personām, kas ir darba ņēmēji, aprēķina no personas apdrošināšanas iemaksu algas par 12 kalendāra mēnešu periodu, šo periodu beidzot trīs kalendāra mēnešus pirms mēneša, kurā bērns piedzimis. Pašnodarbinātajām personām bērnu kopšanas pabalstu aprēķina no personas apdrošināšanas iemaksu algas par 12 kalendāra mēnešu periodu, šo periodu beidzot trīs kalendāra mēnešus pirms gada ceturkšņa, kurā bērns piedzimis. Personai, kura nav nodarbināta, pabalstu vai pabalstu un piemaksu piešķir ar bērna piedzimšanas dienu. Ja personai ir tiesības uz maternitātes pabalstu, pabalstu vai pabalstu un piemaksu piešķir ar nākamo dienu pēc maternitātes pabalsta izmaksas beigām. Pabalsta vai pabalsta un piemaksas izmaksu pārtrauc uz laiku, kamēr personai ir piešķirts maternitātes pabalsts. Ja personai aprēķinātais maternitātes pabalsts ir mazāks par pabalsta vai pabalsta un piemaksas apmēru, persona var izvēlēties, kuru pabalstu saņemt.

Ja persona bērna kopšanas pabalstu pieprasa vēlāk, tad tā apmēru nosaka atbilstoši tiem noteikumiem, kuri bija spēkā brīdī, kad tika iegūtas tiesības saņemt bērna kopšanas pabalstu. Tas nozīmē, ka robežgadījumos, kad mainījās pabalsta saņemšanas nosacījumi, tā aprēķināšanas kārtība ir sarežģītāka un grūtāk izprotama. Tā, piemēram, personām, kurām tiesības uz pabalstu radušās laikposmā no 2003.gada 1.janvāra līdz 2004.gada 31.decembrim, bet pabalsts pieprasīts vēlāk, pēc 2005.gada 1.janvāra, par to bērna kopšanas periodu, kas turpinās pēc 2005.gada 1.janvāra, pabalstu piešķir saskaņā ar noteikumiem, kas ir spēkā attiecīgajā brīdī, taču par laikposmu līdz 2004.gada 31.decembrim pabalstu piešķir tādā apmērā, kāds bija noteikts normatīvajos aktos, kas bija spēkā līdz 2004.gada 31.decembrim. Minētajā piemērā atspoguļojas noteikumi, kuri bija spēkā līdz 2005. gada 1. janvārim. Tajā laikā bērna kopšanas pabalstu noteica citā kārtībā. Ministru kabineta 2003.gada 1.jūlija noteikumi (Nr.349) „Noteikumi par bērna kopšanas pabalsta apmēru, tā pārskatīšanas kārtību un pabalsta piešķiršanas un izmaksas kārtību” paredzēja, ka pabalsta apmērs personai, kura kopa bērnu vecumā līdz pusotram gadam, – 30 latu mēnesī, bet personai, kura kopa bērnu vecumā no pusotra līdz diviem gadiem, – 22 latī mēnesī.

Saskaņā ar apskatītajām normām, šobrīd Latvijā bērna kopšanas pabalstam tikai daļēji piemīt sociālās apdrošināšanas pabalsta raksturs: tas tiek izmaksāts vienam no vecākiem, atrodoties bērna kopšanas atvaļinājumā, līdz bērna viena gada vecumam un ir pielīdzināms vecāka ienākumiem

pēc nodokļu atvilkšanas iepriekšējā darba vietā (70% apmērā no personas mēneša vidējās apdrošināšanas iemaksu algas, bet ne mazāk kā 56 latu mēnesī un ne vairāk kā 392 latu mēnesī). Taču, bērnam sasniedzot viena gada vecumu, vecāku saņemtais bērna kopšanas pabalsts strauji samazinās līdz 30 latiem mēnesī. Šajā brīdī pabalsta izmaksas nosacījumi atbilst sociālā pabalsta formai – visiem indivīdiem, kas atbilst noteiktām pazīmēm, pabalsts tiek izmaksāts vienādi, neatkarīgi no nodarbinātības stāža un veiktajām sociālās apdrošināšanas iemaksām.

Tiesību aktu izmaiņu rezultātā kopš 2002. gada bērna kopšanas pabalsta vidējais apmērs latos mēnesī ir pieaudzis, taču bērna kopšanas pabalsta saņēmēju skaits turpina samazināties (skat. 11. tabulu). Pabalsta saņēmēju skaits samazinās tāpēc, ka bērna kopšanas atvaļinājuma ilgums aplūkotajā laika posmā tiek samazināts no trim līdz diviem gadiem. Savukārt pabalsta vidējais apmērs ir pieaudzis, pateicoties augstāk minētajiem bērna kopšanas pabalsta apmēra grozījumiem. Tomēr, salīdzinot bērna kopšanas pabalsta vidējo apmēru 2005. gadā ar minimālo darba algu, ko var uzskatīt par zināmu atskaites punktu, redzams, ka tikai Rīgā šie divi rādītāji ir līdzīgi. Reģionos vidējais bērna kopšanas pabalsta lielums 2005. gadā tikai mazliet pārsniedz 50 latus.

**11. tabula. Bērna kopšanas pabalsta apmērs un tā saņēmēju skaits 2002. – 2006. gadā**

	2002	2003	2004	2005	2006
Bērna kopšanas pabalsta vidējais apmērs (Ls, mēnesī)	20,36	20,81	21,41	57,96	68,88
Bērna kopšanas pabalsta saņēmēju skaits	46 664	45 975	44 709	38 874	35 842
Bērna kopšanas pabalsta saņēmēju skaita izmaiņas attiecībā pret iepriekšējo gadu	-	- 689	- 1266	- 5835	- 3032

Avots: VSAA elektroniskā tabula „Pensiju (pabalstu) vidējais apmērs pa mēnešiem”, VSAA elektroniskā tabula „Pensiju (pabalstu) skaits pa mēnešiem”.

Kaut arī bērnu kopšanas pabalsta izmaksas nosacījumi kopš 2005. gada ir uzskatāmi par nodarbinātību veicinošiem – līdz bērna viena gada vecumam tas lielākā mērā ir atkarīgs no veiktajām sociālās apdrošināšanas iemaksām, tomēr pēc gada tas kļūst tik mazs, ka sievietei ir nepieciešams atgriezties darba tirgū. Tomēr te nepieciešams apskatīt arī ārējās vides šķēršļus, kas var kavēt sievietes nodarbinātību. Tādi šķēršļi varētu būt: bērnudārzu pieejamības problēmas, augsta samaksa par auklītes pakalpojumiem, darba devēja attieksme u.c. Šie jautājumi kopā ar bērna kopšanas pabalsta apmēru ir jāapskata kompleksi, jo, kaut arī pabalsta apmēra kritums teorētiski varētu motivēt sievietes atgriešanos darba tirgū, to bremzēt var citi blakus apstākļi.

Pabalsta apmēra samazināšanās, bērnam sasniedzot viena gada vecumu, FACTUM un Baltic Institute of Social Sciences (BISS) veiktā pētījuma „Dzimumu līdztiesības aspekti darba tirgū” (DziLDT) ģimeņu ar maziem bērniem aptaujā bieži tika minēts kā galvenais iemesls vecākiem, galvenokārt sievietēm, atsākt darbu (FACTUM, BISS 2006: 114). Tomēr vecāku atgriešanās darba tirgū ir apgrūtināta – DziLDT pētījumā noskaidrots, ka atgriešanās darbā ir saistīta gan

ar psiholoģiskām, gan profesionālām, gan praktiskām problēmām (FACTUM, BISS 2006: 113, 115). Praktiskās problēmas rada valsts atbalstītas viena līdz divu gadu veca bērna ārpusmājas aprūpes trūkums. Rezultātā bērna aprūpei līdz diviem gadiem vecāki bieži ir spiesti izvēlēties alternatīvu – algot aukli. Jāatzīmē, ka aukles pakalpojumu izmaksas ir ievērojami augstākas par valsts piešķirto bērna kopšanas pabalstu par bērnu no viena līdz divu gadu vecumam, tāpēc pat tad, ja vecāki atgriežas darbā, ģimenes ienākumi samazinās, jo ir nepieciešamība apmaksāt bērna aprūpi, ko nesedz bērna kopšanas pabalsts.

### **7.3. Ārpusģimenes bērna aprūpes pakalpojumu pieprasījums un piedāvājums Latvijā**

DziLDT ietvaros veiktās vecāku ar maziem bērniem aptaujas rezultāti rāda, ka tikai nedaudz vairāk kā 50% sieviešu pēc bērna kopšanas atvaļinājuma iesaistās vai plāno iesaistīties darba tirgū līdz bērna divu gadu vecumam. Apmēram 12% no visām sievietēm, kurām ir bērni vecumā līdz diviem gadiem, atgriežas vai plāno atgriezties darba tirgū līdz bērna viena gada vecumam. 20% aptaujāto māmiņu nolēmušas to darīt vēlāk, kad bērns ir vecumā no viena līdz pusotram gadam. Lielākā daļa jeb 23% no visām aptaujātajām sievietēm, kas vēl tikai plāno atgriezties darbā, vēlas stāties darbā bērna vecumā no pusotra līdz diviem gadiem. Papildus tam 18% jauno māmiņu domā, ka darbā atgriezīsies tikai pēc mazuļa divu gadu vecuma sasniegšanas, bet gandrīz trešajai daļai (27%) jauno māmiņu ir grūti plānot, vai tās pat neplāno uzsākt vai atsākt darbu. Salīdzinot plānoto nodarbinātību un nodarbinātības pieredzi pirms bērna dzimšanas, redzams, ka vēlme stāties darbā pēc bērna piedzimšanas ir līdzīga un pat mazliet augstāka nekā pirms bērna piedzimšanas (FACTUM, BISS 2006: 112-113).

DziLDT pētījuma dati rāda, ka sievietes pakāpeniski sāk iesaistīties darba tirgū, bērnam sasniedzot gada vecumu. Tas tāpēc, ka tas ir vecums, kad mātes kā vienīgās aprūpētājas loma pakāpeniski samazinās. DziLDT vecāku ar maziem bērniem aptaujas dati rāda, ka 76% ģimenēs bērnus vecumā no viena līdz pusotra gada vecumam aprūpēja galvenokārt māte. Pieaugot bērna vecumam, bērna aprūpē iesaistās citi ģimenes locekļi. Visbiežāk bērna aprūpē iesaistās vecvecāki (FACTUM, BISS 2006: 116-117). Ja bērna māte ir agri iesaistījies darba tirgū, visbiežāk bērnu aprūpē aukle. Bērnu vecumā no gada līdz pusotram vecumam arī aprūpē algotas aukles, taču, domājot par vēlāmāko bērnu aprūpes formu šajā vecumā, aukli par labu veidu atzīst mazāks vecāku skaits. Kad bērns ir sasniedzis pusotra gada vecumu, aukli kā vēlamu bērna aprūpes formu atzīst lielāks vecāku skaits, nekā patiesībā šie pakalpojumi tiek izmantoti. Bērna pusotra gada vecums ir tas, kopš kura bērna māte visbiežāk plāno atsākt strādāt (FACTUM, BISS 2006: 113-117).

Runājot par apstākļiem, kas mudina mazu bērnu vecākus iesaistīties darba tirgū, visbiežāk tiek nosaukti finansiāli apsvērumi – nepieciešamība pēc lielākiem ienākumiem (87% strādājošo māšu un 79% sieviešu, kas plāno atsākt strādāt, to nosauca par iemeslu darba atsākšanai) un bērna kopšanas pabalsta mazais apmērs (attiecīgi 59% strādājošo māšu un 53% darbu atsākt plānojošo māšu). Nākamais iemesls jau strādājošām mātēm bija fakts, ka ir persona, kas bērnu aprūpē (35%), savukārt mātēm, kas plāno atsākt strādāt, nākamais svarīgais iemesls ir bērna kopšanas atvaļinājuma beigas (45%) (FACTUM, BISS 2006: 244). Lai gan biežākie iemesli, kādēļ mātes neplāno atsākt darbu pēc bērna kopšanas atvaļinājuma izmantošanas, ir saistīti ar vēlmi ilgāk rūpēties par bērnu (iespēja būt kopā ar bērnu – 59%, prieks būt kopā ar bērnu – 54%) un uzskatu, ka māte šajā vecumā bērnam ir neaizstājama (64%), tai pat laikā tām mātēm, kas vēlētos iesaistīties darba tirgū, būtisks šķērslis, atgriezties algotajā darbā ir pārāk dārgi bērnu aprūpes

pakalpojumi (18%), bērnu aprūpes pakalpojumu trūkums (16%) un neuzticēšanās aukļu sistēmai (14%) (FACTUM, BISS 2006: 190). Būtisks šķērslis sieviešu iesaistīšanai darba tirgū pēc bērna kopšanas atvaļinājuma izmantošanas ir sabiedrībā valdošais uzskats, ka, piedzimstot bērnam, sievietei nevajadzētu strādāt vismaz līdz bērna viena gada vecumam – tam piekrīt 95% gan mazu bērnu mātes, gan tēvi. Tas rada situāciju, ka bērna kopšanas atvaļinājumu galvenokārt izmanto bērna māte, tāpēc tieši sievietēm ir apgrūtinātāka atgriešanās darba tirgū pēc bērna kopšanas atvaļinājuma. Papildus tam ir jāpiemin dati, kas iegūti vienlaicīgi ar DziLDT pētījumu, proti, 35% Latvijas iedzīvotāju uzskata, ka bērna trīs gadu vecums ir minimālā robeža, kad vecāki var atstāt savu bērnu citu cilvēku uzraudzībā (Strode 2006: 130).

Dati rāda, ka svarīgs faktors, kas veicina vai kavē mazu bērnu vecāku iekļaušanos darba tirgū, ir nodrošināta bērnu pieskatīšana. To rāda arī ONVNPS pētījuma pārskata 4.1. nodaļā aplūkotie CSP Darbaspēka apsekojuma dati par nepilna darba laika strādāšanas iemesliem. DziLDT pētījuma dati rāda, ka nepieciešams uzlabot ārpusģimenes bērna aprūpi laikā, kad bērnam ir viens līdz divu gadu vecums. Nepietiekami attīstītu mazu bērnu uzraudzības iespēju dēļ vismaz vienam no vecākiem tiek liegtas iespējas piedalīties dažādās – formālās un neformālās – organizācijās un aktivitātēs, piemēram, Nodarbinātības valsts aģentūras rīkotosursos. DziLDT pētījumā vecāki norāda uz nevienlīdzīgajiem apstākļiem, kas rodas, ja bērnam vieta pašvaldību pirmsskolas vecuma aprūpes iestādē neatrodas, jo alternatīvas bērnu aprūpes formu izvēles izmaksas ir ievērojami lielākas (FACTUM, BISS 2006: 173).

Iepriekš minētie dati rāda, ka lielākā daļa jauno vecāku ekonomisku apsvērumu dēļ ir spiesti atgriezties darbā pēc bērna viena gada sasniegšanas, tomēr šo atgriešanos var apgrūtināt gan alternatīvu bērna aprūpes iespēju trūkums, gan sabiedrības priekšstati par to, kāds ir piemērotākais vecums, kad bērnu atstāt citu personu aprūpē. Vecāku atgriešanos darba tirgū stimulē arī tiesību aktos noteiktā norma, ka darba devējam ir jāsauglabā darba vieta līdz bērna pusotra gada vecumam – ja persona nevēlas zaudēt darbu, viņa ir ieinteresēta atgriezties darbā laika periodā, kad darba vietas saglabāšanu garantē likums (Latvijas Republikas Saeima 2001a; Darba likuma 156. pants). Tomēr, ņemot vērā, ka pilnvērtīgu iesaistīšanos darba tirgū kavē bērnu pieskatīšanas pakalpojumu trūkums vai to nepieejamība (dārdzība), ir nepieciešami atbalstoši pasākumi mazu bērnu vecāku nodarbinātības veicināšanai. Tāpēc kā pagaidu risinājumu ONVNPS pētījuma darba grupa piedāvā izskatīt iespēju, ka bērna kopšanas pabalsts par bērnu vecumā no viena līdz diviem gadiem tiek paaugstināts.

Pabalsta palielināšana no bērna viena līdz divu gadu vecumam bez papildu pasākumiem bērna aprūpes organizēšanai var neatstāt būtisku iespaidu uz vecāku mobilitāti. Šobrīd ir nepieciešamas bērnu ārpusģimenes aprūpes sistēmas izmaiņas – ir jāpaplašina esošie un jāveido jauni valsts finansēti bērnodārzi vai dienas aprūpes centri šī vecuma bērniem, kā arī jāpilnveido aukļu aprūpes sistēma valstī. Ir nepieciešama arī sabiedrības informēšana par ārpusģimenes bērna aprūpes iespējām un mātes iespējām strādāt algotu darbu, kamēr bērns ir mazs. Iveta Pavlina rakstā „Valsts ģimenes politika un tās ietekme uz demogrāfisko procesu attīstību” atgādina, ka pirmsskolas iestāžu tālāka attīstīšana ir nodarbinātību veicinošs faktors. Ja vecāki spēs apvienot darbu un bērnu aprūpi, iespējams, ģimenē tiks audzināts vairāk nekā viens bērns, proti, pietiekami lielā skaitā ģimeņu tiks audzināti paaudžu nomaīņai nepieciešamie divi vai trīs bērni. No ekonomiskā viedokļa raugoties, demogrāfiskā/ģimenes atbalsta politika ir viena no ilglaicīgākajām investīcijām, kuru rezultāti noteikti nav jūtami uzreiz (Pavlina 2006: 91-104).

Latvijas Nacionālās attīstības plānā 2007. – 2013. gadam ir uzsvērtā nepieciešamība attīstīt valsts atbalstu ģimenēm bērna audzināšanas laikā atbilstoši bērna vecumam un vajadzībām (Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija 2006: 43-45). Bērna kopšanas pabalsta palielināšana veicinātu alternatīvu bērna aprūpes pakalpojumu attīstību un finansiālu pieejamību plašākam vecāku lokam laikā, kamēr valsts attīsta publiskos bērna aprūpes pakalpojumus. Lai iecerētais dzimstības pieaugums neapstātos, nepieciešams aktīvi attīstīt pirmsskolas iestāžu tīklu, īpaši bērniem pēc gada vecuma, kad bērna kopšanas pabalsta lielums krasi samazinās. Iepriekšējai algai pielīdzināts bērna kopšanas pabalsts uzlabos situāciju tikai bērna pirmajā dzīves gadā, bet, ja netiks attīstīts pirmsskolas iestāžu tīkls, radīsies problēmas bērnu uzraudzības nodrošināšanā tālākajā periodā (Pavlina 2006: 104).

Nepieciešamību attīstīt ārpusģimenes bērna aprūpes pakalpojumus, jo to pieejamība veicina nodarbinātību, parāda ārvalstīs veiktie pētījumi. B.Petitas un Dž.Hukas pētījuma par sievietšu nodarbinātības struktūru rezultāti rāda, ka bērna kopšanas atvaļinājums un publiski pieejamās bērnu aprūpes iestādes parasti tiek uztveras kā divas vienotas daļas kopējā ģimenes politikas veidošanas procesā. Taču šajā pētījumā autores ir secinājušas, ka to ietekme uz sievietšu nodarbinātību ir atšķirīga (Pettit, Hook 2005: 797). Latvijā šajos jautājumos liela ietekme ir sabiedrībā valdošajam uzskatam par sievieti kā galveno bērna audzinātāju un nepieciešamību maksimāli ilgi audzināt bērnu mājās. Līdz ar to, tas ir blakus faktors, kas ietekmē ilgāku sievietšu palikšanu ārpus darba tirgus. Parasti, palielinot laiku, par kuru tiek maksāts pabalsts, valstī tiek samazināts publiski pieejamo bērnu aprūpes iestāžu pakalpojumu skaits, piemēram, tā ir Austrijā un Vācijā. Līdzīgi arī Ungārijā un Čehijā tiek kombinēts garš bērna kopšanas atvaļinājums ar zemu publiski pieejamo bērnu aprūpes iestāžu skaitu. Līdz ar to tiek veicināts tas, ka viens no vecākiem, parasti, māte ir spiesta ilgstoši pamest darbu, lai varētu nodoties bērna audzināšanai Pettit, Hook 2005: 784). Savukārt Dānijā jau vēsturiski tiek piedāvāts plašs publiski pieejamo bērnu aprūpes iestāžu klāsts, kas nodrošina publisku atbildību par bērnu audzināšanu un kopējā nodarbinātības līmeņa celšanos (Pettit, Hook 2005: 784). Negatīva saistība starp bērna kopšanas atvaļinājuma garumu un sievietes nodarbinātības līmeni ir tādās valstīs kā Somija, Vācija, Ungārija un Čehija. Interesanti, ka Francijā, kur ir pieejams pietiekoši garš bērna kopšanas atvaļinājums, tam nav negatīvas ietekmes uz sievietšu nodarbinātību, ko skaidro ar universālo bērnu ārpusģimenes aprūpes pakalpojumu pieejamību (Pettit, Hook 2005: 794).

Latvijā šobrīd bērnodārzu skaits ir nepietiekams, un ne visiem vecākiem ir iespēja algot aukli. Pat tiem vecākiem, kas nestrādā pilnu darba laiku, nereti rodas nepieciešamība pēc bērnu uzraudzības pakalpojumiem. Ievērojot minēto, pirmsskolas vecuma bērnu uzraudzības nodrošināšanai, kad vecākiem nav iespēju būt kopā ar bērnu, ir nepieciešams veidot bērnu rotaļu un atpūtas centrus, kuros vecāki varētu atstāt bērnus uz vairākām stundām dienā speciālistu uzraudzībā, kā arī attīstīt pakalpojumus jau izveidotajos centros. Bērnu pirmsskolas aprūpes iestāžu finansējums šobrīd ir pašvaldību atbildībā. Šim nolūkam tiek izmatoti līdzekļi, kas tiek iegūti no pašvaldībā reģistrēto iedzīvotāju ienākuma nodokļa maksājumiem. Taču ONVNPS pētījuma dati rāda, ka iedzīvotāju informētība par nodokļu maksājumu izmantošanas mērķiem šobrīd ir zema. Ir nepieciešamība pēc viegli uztveramas informācijas sniegšanas sabiedrībai par iemaksāto nodokļu turpmāko izmantojumu, kas varētu motivēt atsevišķas iedzīvotāju grupas lielākā mērā nekā līdz šim deklarēt savus ienākumus.

Dažādu politisko programmu ietvaros pēdējos gados ir veikti uzlabojumi, kas saistīti ar bērna publiskās aprūpes iespējām. Bērnu un ģimenes lietu ministrijas darbības stratēģijā 2006. – 2008. gadam minēts, ka 2005.gadā sadarbībā ar pašvaldībām un nevalstiskajām organizācijām bija

īstenoti 18 projekti bērnu rotaļu un attīstības centru izveidei. Šajos centros tiek nodrošināta bērnu īslaicīga pieskatīšana. Rīcības plānā koncepcijas “Valsts ģimenes politika” īstenošanai 2004.-2013.gadam tika paredzēts, ka 2004. gadā bija jāizveido 8 bērnu rotaļu un attīstības centri (līdz 4 stundu) bērnu aprūpei. Kopš 2006. gada ikgadēji šim mērķim ir plānots piešķirt līdzekļus no valsts budžeta – 63,18 tūkstošus latu gadā, kas kopumā no 2006. līdz 2013. gadam sastādītu 505,44 tūkstošus latu. Tiek prognozēts, ka šīs aktivitātes rezultātā līdz 2013. gadam katrā republikas pilsētā tiks izveidots viens bērnu aprūpes dienas centrs bērnu pieskatīšanas nodrošināšanai īslaicīgas vecāku prombūtnes laikā. Iesaistītās institūcijas šīs aktivitātes īstenošanai ir Bērnu un ģimenes lietu ministrija un pašvaldības. Papildus bērnu aprūpes dienas centru izveidei 2005. gadā rīcības plānā „Valsts ģimenes politika” 2004. – 2013. gadam īstenošanai bija paredzēts veikt bērnu pirmsskolas aprūpes iestāžu infrastruktūras uzlabošanu (10 objekti gadā). Ir noteikts, ka arī šī aktivitāte no 2005. gada tiks veikta ikgadēji, 2006. gadā tai piešķirot 5 tūkstošus latu, un līdz 2013. gadam – 40 tūkstošus latu. Līdzekļi šīs aktivitātes īstenošanai tiek iegūti no valsts budžeta, un aktivitātes ieviešanā ir iesaistītas Bērnu un ģimenes lietu ministrija un pašvaldības. Papildus iepriekš minētajam, 2006. gadā bija paredzēts pašvaldībās izveidot vienotu informācijas sistēmu par aukļu pakalpojumiem attiecīgajā administratīvajā teritorijā. Finansējums šīs aktivitātes īstenošanai ir aprēķināts ģimenes atbalsta centru veidošanas ietvaros. Aktivitātes īstenošanas rezultātā ikviena ģimene, vēršoties pašvaldībā, varētu saņemt informāciju par aukļu pakalpojumiem attiecīgajā administratīvajā teritorijā (Latvijas Republikas Bērnu un ģimenes lietu ministrija 2004: 6-7). Jāatzīmē, ka pēdējā aktivitāte noteiktajā termiņā nav īstenota (FACTUM, BISS 2006: 186), taču tā joprojām būtu svarīga, lai veicinātu vecāku ekonomisko aktivitāti.

Lai gan šobrīd nav pamata uzskatam, ka tuvākajā laikā varētu notikt straujš demogrāfiskās situācijas uzlabojums, tomēr Latvijai ir cerības tuvākajā laikā pietuvināties Eiropas valstu vidējam līmenim ar nosacījumu, ka tiek realizēti ģimenes atbalsta pasākumi, kas virzīti ne tikai uz dzimstības veicināšanu, bet arī tālāku atbalstu ģimenēm bērnu audzināšanas procesā. Turpināt iesākto, pārņemot pozitīvo citu valstu pieredzi, veicinot profesionālās dzīves savienošānu ar bērnu audzināšanu, iespējamās pozitīvas iezīmes tālākajā attīstībā (Pavlina 2006: 105). Ziemeļvalstu pieredze rāda, ka, realizējot aktīvu ģimenes atbalsta politiku, ir panākami abi valsts mērķi – gan nodarbinātības veicināšana īstermiņā, gan dzimstības veicināšana, kas ietekmē valsti ilgtermiņā.

#### 7.4. Valsts ģimenes pabalsta novērtējums

Ģimenes valsts pabalsta piešķiršanu regulē Valsts sociālo pabalstu likums, kura pārejas noteikumu 2. punktā teikts, ka līdz 2005.gada 31.decembrim ģimenes valsts pabalsta apmērs ģimenēm, kuras audzina pirmo bērnu, ir seši lati mēnesī. Šī likuma 15. panta 3. daļa nosaka, ka par otro bērnu ģimenē ģimenes valsts pabalsts ir 1,2 reizes, par trešo – 1,6 reizes, bet par ceturto bērnu un nākamajiem bērniem – 1,8 reizes lielāks nekā par pirmo bērnu ģimenē. Šī paša panta 2. daļa, kas stājās spēkā no 2006. gada 1. janvāra, nosaka, ka ģimenes valsts pabalstu par pirmo bērnu ģimenē nosaka Ministru kabinets. Apkopojums par ģimenes valsts pabalsta apmēriem un to izmaiņām laika gaitā ir attēlots 12. tabulā.

12. tabula rāda, ka ģimenes valsts pabalsta apmērs ir salīdzinoši mazs, un tā paaugstināšana nav notikusi kopš 2003.gada. Ja iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojuma par apgādībā esošu personu pieaugums ir saplānots līdz 2010. gadam, tad par ģimenes valsts pabalsta apmēra pieauguma plāniem šobrīd informācijas nav. Valsts sociālo pabalstu saņemšanai ir zemas administratīvās izmaksas, jo, vienreiz noformējot dokumentus, pabalsta saņemšana ir nodrošināta. Kaut arī ģimenes valsts pabalsts ir samērā mazs, tā paaugstināšana būtu jāabalansē ar valsts budžeta iespējām un sociālās

sistēmas uzlabošanas valstī. No nodarbinātības veicināšanas viedokļa, ģimenes valsts pabalsta apmēram šobrīd varētu būt netieša un vienlaikus drīzāk veicinoša vai neitrāla ietekme.

### 12. tabula. Ģimenes valsts pabalsta apmēri 1999. – 2006. gadā

Latos (mēnesī):	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pabalsts par pirmo bērnu	4,25	4,25	4,25	4,25	6	6	6	6
Pabalsts par otro bērnu	6,38	6,38	6,38	6,38	7,2	7,2	7,2	7,2
Pabalsts par trešo bērnu	8,5	8,5	8,5	8,5	9,6	9,6	9,6	9,6
Pabalsts par ceturto bērnu	8,5	8,5	8,5	8,5	10,8	10,8	10,8	10,8
Pabalsts par piekto bērnu	6,38	6,38	6,38	6,38	10,8	10,8	10,8	10,8
Pabalsts par sesto un vairāk bērniem	4,25	4,25	4,25	4,25	10,8	10,8	10,8	10,8

Avots: LR Ministru kabineta noteikumi par ģimenes valsts pabalstu, bērna piedzimšanas pabalstu un bērna kopšanas pabalstu piešķiršanas un izmaksas kārtību, kur norādīts ģimenes valsts pabalsta apmērs.

Datu apkopošanas īpatnību dēļ ģimenes valsts pabalsta saņēmēju skaita un izlietoto līdzekļu gada kopsummas dinamika tiek atspoguļota, izmantojot atbilstošā gada decembra rādītājus. Pabalsta saņēmēju skaits atbilst personu (viens no bērna vecākiem) skaitam, kas saņem pabalstu, un izmaksāto pabalstu skaits rāda bērnu daudzumu, par kuriem tiek maksāti pabalsti. Saskaņā ar 12. tabulu, aplūkotajā laika posmā ģimenes valsts pabalsta būtiskākais pieaugums notika 2003. gadā. Tās ir vienīgās izmaiņas dotajā laikā. 1999. – 2005. gadā kopējā pabalstu saņēmēju skaita un izmaksāto pabalstu kopsummu dinamika ir negatīva. Pabalstu saņēmēju skaita un izmaksāto pabalstu samazināšanās ir valsts demogrāfiskās situācijas rezultāts – šobrīd pilngadību sasniedz tie bērni, kuri bija dzimuši pagājušā gadsimta 80. gadu beigās un 90. gadu sākumā, kad dzimstība bija lielāka nekā tā ir šobrīd. Pabalstu saņēmēju skaita samazinājums visos Latvijas reģionos notiek samērā līdzīgi.

Tā kā pabalstu saņēmēju skaita samazinājumu pēc aplūkotajiem rādītājiem ir iespējams prognozēt kādu laiku uz priekšu, tad, atstājot zināmus budžeta līdzekļus tiem gadījumiem, kad dzimstība pieaug straujāk nekā plānots, varētu pārdomāt iespēju paaugstināt ģimenes valsts pabalstu par katru bērnu. Tai pat laikā pastāv arī daži argumenti pret tādu ieteikumu, no kuriem būtiskākais ir nodarbinātības veicināšana. Tikpat labi no ģimenes valsts pabalsta ietaupītie līdzekļi varētu tikt izlietoti to zaudējumu kompensācijai, kuri valsts budžetam rastos, paaugstinot iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumus par apgādībā esošām personām. Kā tika minēts iepriekš, tieši iedzīvotājiem ar zemiem ienākumiem atsevišķos gadījumos nav iespējas pilnībā izmantot iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumus. Raugoties no nodarbinātības veicināšanas pozīcijas, nav ieteicams būtiski paaugstināt ģimenes valsts pabalstu, ja tam nav sasaistes ar vecāku iesaistīšanos darba tirgū.

Ģimenes valsts pabalsts šobrīd būtu uzskatāms par neitrālu attiecībā pret nodarbinātību. Kaut gan ar katru gadu samazinās nepieciešamie valsts budžeta līdzekļi, kas jāpatērē ģimenes valsts pabalsta izmaksai, un teorētiski, izmantojot ietaupījumu, būtu iespējas paaugstināt pabalsta apmēru par katru bērnu, tomēr pastāv arī daži argumenti pret tādu ieteikumu. Galvenais pretarguments ir tāds, ka šobrīd ģimenes valsts pabalsta izmaksa nav saistīta ar pabalsta saņēmēja nodarbinātības statusu. Tas tāds var palikt arī turpmāk, tomēr šī iemesla dēļ ievērojama pabalsta paaugstināšana var nebūt sociālās politikas prioritāte.

## VIII PAŠVALDĪBU PABALSTU SISTĒMA NODARBINĀTĪBAS VEICINĀŠANAS IETVAROS

Pašvaldību sociālie pabalsti ir trešā pabalstu grupa, ko izmaksā noteiktām iedzīvotāju kategorijām un ko var uzskatīt par alternatīvu ienākumu avotu. Tātad arī pašvaldību pabalsti var būt saistīti ar indivīdu motivāciju meklēt darbu. Pabalsta garantētā minimālā ienākuma (GMI) līmeņa nodrošināšanai, ko sniedz pašvaldības, piešķiršanas un izmaksāšanas kārtība paredz likumā Par sociālo drošību noteikto līdzdarbības pasākumu pildīšanu, kas ietver arī iesaistīšanos nodarbinātību veicinošajos pasākumos (Likuma Par sociālo drošību 30. pants (Latvijas Republikas Saeima 1995b)). Tas nozīmē, ka pabalsta GMI nodrošināšanai saņemšana ietver personas motivēšanu apgūt vai pilnveidot profesionālās iemaņas un meklēt darbu un ka ONVNPS pētījuma ietvaros ir jānovērtē šī mehānisma efektivitāte. Pašvaldību pabalstu sistēmas izvērtēšana notika, analizējot Sociālās pakalpojumu pārvaldes vāktu statistiku un dziļās intervijas ar pašvaldību sociālajiem darbiniekiem. Vislielākā uzmanība tika pievērsta līdzdarbības, īpaši nodarbinātības veicināšanas, pasākumu efektivitātes un pabalsta GMI nodrošināšanai novērtējumam. Ilustrējot pašvaldību sociālo darbinieku viedokli, pētījuma pārskatā ir pievienoti interviju citāti, iekavās norādot pašvaldības lielumu un sociālā darbinieka noslodzi atbilstoši iespējai izpildīt Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā noteikto kritēriju (labvēlīga noslodze ir situācijā, kad uz vienu sociālo darbinieku ir ne vairāk kā 1000 pašvaldības iedzīvotāji).

### 8.1. Pašvaldību pabalstu sistēmu regulējošie normatīvie akti

Galvenais pašvaldību sociālo pabalstu izmaksas kārtību regulējošais akts ir Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likums (pieņemts 2002. gada 19. novembrī, stājies spēkā 2003. gada 1. janvārī (Latvijas Republikas Saeima 2002b)). Sociālo palīdzību klientam sniedz, pamatojoties uz viņa materiālo resursu – ienākuma un īpašuma – novērtējumu, individuāli paredzot katra klienta līdzdarbību atbilstoši likumam Par sociālo drošību. Potenciālais pašvaldību pabalstu saņēmēju loks ir visplašākais – tie ir visi pašvaldības teritorijā dzīvesvietu reģistrējušie iedzīvotāji (gan strādājošie, gan nestrādājošie; gan darbaspējas vecumā, gan ārpus darbaspējas vecuma), kuri ir nonākuši trūkumā vai krīzes situācijā. Saskaņā ar Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 35. pantu pašvaldības var izmaksāt šādus sociālos pabalstus:

- (1) pabalstu garantētā minimālā ienākuma (GMI) līmeņa nodrošināšanai;
- (2) vienreizēju pabalstu ārkārtas situācijā;
- (3) citus pabalstus atbilstoši pašvaldības saistošajiem noteikumiem, ja ir apmierināts pamatots pašvaldības trūcīgo iedzīvotāju pieprasījums pēc pabalsta GMI līmeņa nodrošināšanai.

Jaunums pašvaldību pabalstu sistēmā, kas tika ieviests ar Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma stāšanās spēkā, ir pabalsts garantētā minimālā ienākuma (GMI) līmeņa nodrošināšanai, un tas tika izveidots, lai pašvaldības sniegtu vienotu ekonomisko atbalstu trūkumā nonākušām ģimenēm, apvienojot to ar pasākumiem, kam vajadzētu novērst pabalsta saņēmēja nevēlēšanos iesaistīties darba tirgū. Līdzdarbības pasākumi, kas jāpilda, saņemot pabalstu GMI līmeņa nodrošināšanai, ir samērā dažādi. Tajos ietilpst ziņu sniegšana par pārmaiņām apstākļos, kuri nosaka sociālā pakalpojuma saņemšanu, personiska ierašanās, pakļaušanās medicīniskai izmeklēšanai, ārstēšanai un atveseļošanās pasākumiem pēc pakalpojuma sniedzēja pieprasījuma un iesaistīšanās nodarbinātību veicinošajos pasākumos (Likuma Par sociālo drošību 26., 27., 28.,



29. un 30. pants). Ja GMI nodrošināšanas pabalsta potenciālais saņēmējs ir nestrādājoša, taču darbaspējīga persona, pirms pabalsta pieprasīšanas viņai ir jāreģistrējas Nodarbinātības valsts aģentūrā (Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likuma 37. pants). Saskaņā ar likumu, pašvaldība ir tiesīga izmaksāt arī citus pabalstus un aizstāt Ministru kabineta noteikto GMI līmeni ar augstāku. Tomēr GMI pabalsta apmēram ir ierobežojums – ģimenei izmaksājamā pabalsta maksimālais apmērs GMI līmeņa nodrošināšanai ir trīskārša valsts sociālā nodrošinājuma pabalsta apmērā, izņemot gadījumus, kad ģimenē ar bērniem līdzdarbības pasākumus pilda visi darbaspējīgie ģimenes locekļi. Par citu sociālās palīdzības pabalstu piešķiršanu un to izmaksas nosacījumiem lemj pašvaldība, vadoties no tās finansiālajām iespējām un izvirzītajām prioritātēm. Šo pabalstu starpā ir dzīvokļa pabalsti (īres un komunālajiem maksājumiem), līdzekļi medicīnas pakalpojumu samaksai, bezmaksas vai daļējas samaksas ēdināšana gan pieaugušajiem, gan bērniem (skolās un bērnudārzos), transporta pakalpojumu segšana u.c.

Runājot par pašvaldību pabalstu sistēmu, Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likums regulē galvenokārt pabalsta GMI ienākumu līmeņa nodrošināšanai piešķiršanu, taču attiecībā uz citiem pabalstiem tas tik striktus nosacījumus neparedz. Tā, piemēram, likums nenosaka, vai citu pabalstu, ko piešķir atbilstoši pašvaldību saistošajiem noteikumiem, saņēmējiem, ir vai nav jāiesaistās nodarbinātību veicinošajos pasākumos. Vienīgais nosacījums, ko paredz likums Par sociālo drošību (30. pants), ir tas, ka sociālo pakalpojumu saņēmējam ir jāpiedalās nodarbinātību veicinošajos pasākumos tad, ja to pieprasa sociālo pakalpojumu sniedzējs, t.i., šajā gadījumā – pašvaldība. Savukārt pēdējā to nosaka pašvaldības saistošajos noteikumos.

Garantētā minimālā ienākuma līmeņa pabalstu ģimenei (personai) var izmaksāt ne ilgāk kā 9 mēnešus kalendārā gada laikā, ja tā pilda likuma Par sociālo drošību noteiktos līdzdalības pasākumus. Kopumā, pašvaldības, piešķirot sociālos pabalstus, izvērtē personas un tās ģimenes locekļu ienākumus un materiālos resursus, pamatojoties uz iesniegto iztikas līdzekļu deklarāciju, pieprasītāja dzīvesvietas apsekošanas datiem, kā arī līdzdalības pasākumu pildīšanu. Bezdarbniekiem kā viens no līdzdalības pasākumiem tiek paredzēta iesaistīšanās nodarbinātību veicinošos pasākumos (piemēram, pagaidu algotos darbos u.c.). Tomēr, lemjot par sociālo pabalstu piešķiršanu konkrētai ģimenei, tiek ņemti vērā arī būtiski iemesli, kuri liedz izpildīt noteiktos līdzdalības pienākumus.

Lai izmaksātu pabalstu GMI līmeņa nodrošināšanai, Ministru kabinets katru gadu nosaka tā līmeni, sasaistot šo lēmumu ar kārtējā gada budžeta projektu atbilstoši prognozētajam ekonomisko iespēju līmenim pašvaldībās. Tādējādi GMI līmenis, ko izmanto GMI pabalsta aprēķināšanai, 2003. gadā bija 15 lati, 2004. gadā – 18 lati, 2005. gadā – 21 lats, 2006. gadā – 24 lati, un 2007. gadā tas ir noteikts 27 latu apmērā (Ministru kabinets 2006g).

Aplūkojot tiesību aktu izmaiņas, kas tika ieviestas kopā ar Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumu, ir jāatzīmē divi būtiski aspekti. Pirmkārt, tika mainīts atskaites punkts, kā jānosaka, vai ģimene (persona) ir atzīstama par trūcīgu, t.i., piesaistot kritēriju minimālajai algai un nosakot, ka ienākumi uz katru ģimenes locekli pēdējo trīs mēnešu laikā nepārsniedz 50% no attiecīgā gada 1. janvārī spēkā esošās minimālās mēneša darba algas (Latvijas Republikas Ministru kabinets 2003c), tas tika padarīts par relatīvu rādītāju. Iepriekšējais kritērijs, kas bija spēkā līdz 2003. gada 1. janvārim, paredzēja, ka persona atzīstama par trūcīgu, ja tās ienākumi uz katru ģimenes locekli pēdējo trīs mēnešu laikā nepārsniedza 75% no Ministru kabineta noteiktā krīzes iztikas minimuma. Praktiski tas nozīmēja, ka līdz 2003. gadam persona tika

atzīta par trūcīgu, ja tās ienākumi nepārsniedza 52,5% no CSP aprēķinātās iztikas minimuma groza vērtības. Otrkārt, Ministru kabineta noteikumi par kārtību, kādā piešķirams, aprēķināms un izmaksājams pabalsts garantētā minimālā ienākumu līmeņa nodrošināšanai, nosaka, ka tiesības saņemt pabalstu ir tikai tām ģimenēm (personām), kuras atbilst trīs nosacījumiem – (1) tai ir noteikta atbilstība trūcīgas ģimenes (personas) statusam, (2) tās ienākumi ir zemāki par Ministru kabineta noteikto garantēto minimālo ienākumu līmeni un (3) tā pilda līdzdarbības pasākumus (Latvijas Republikas Ministru kabinets 2003b). Otrais noteikums par ienākumiem, kam bija jābūt zemākiem par Ministru kabineta noteikto GMI līmeni, sašaurināja personu loku, kurām bija tiesības saņemt GMI pabalstu. Saskaņā ar noteikumiem, kuri bija spēkā līdz 2003. gada 1. janvārim, ienākumiem uz personu (vai vienu ģimenes locekli) bija jābūt mazākiem par 21 latu. Pieņemot 2003. gada sākumā Ministru kabineta noteikumus Nr. 95, ienākumu robežlīnija samazinājās, un tā bija 15 lati (Latvijas Republikas Ministru kabinets 2003a). Tomēr, kā rāda 8.2. nodaļā attēlotie dati, kopējā pabalstu saņēmēju skaita samazinājums nebija tik straujš. Pašvaldības, apmierinot iedzīvotāju pieprasījumu pēc garantētā minimālā ienākuma līmeņa nodrošinājuma, atbilstoši likumam piešķir arī citus sociālos pabalstus. Tas bija viens no būtiskākajiem iemesliem, kāpēc kopējais pabalstu saņēmēju kritums nebija tik straujš kā varētu sagaidīt.

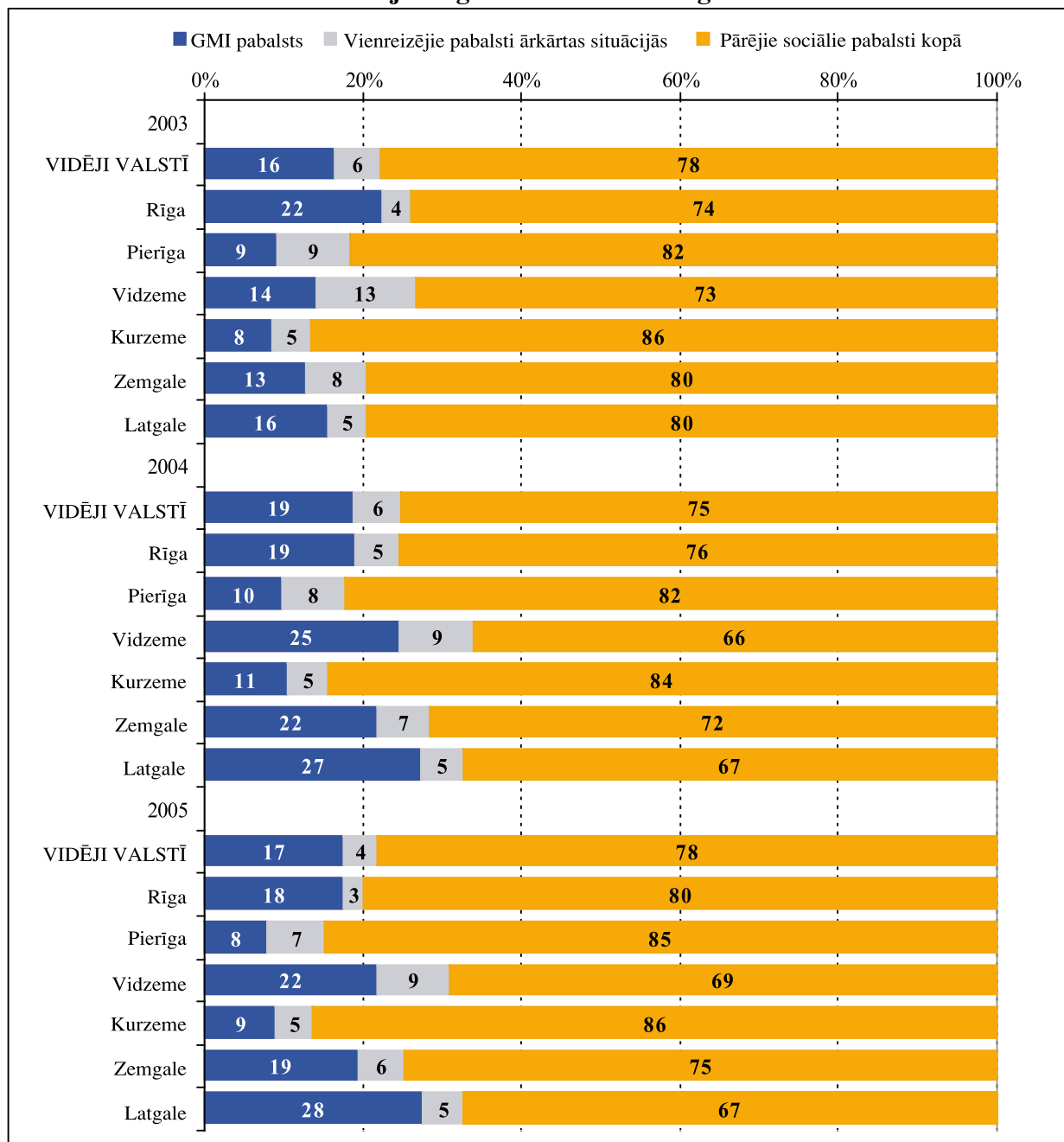
## 8.2. Pašvaldību sociālās palīdzības un tās budžeta raksturojums

Pašvaldību sociālās palīdzības mērķis ir sniegt finansiālu vai mantisku atbalstu personām (ģimenēm), kurām trūkst līdzekļu pamatvajadzību apmierināšanai. Kopš 2000. gada pašvaldību sociālajiem pabalstiem iztērētie līdzekļi arvien pieaug, un 2005. gadā Latvijā pabalstiem kopā tika iztērēti 19,5 miljoni latu. Pabalstiem iztērētie līdzekļi pieaug, pateicoties tam, ka katru gadu garantētā minimālā ienākuma līmenis tiek pārskatīts un ka atsevišķas pašvaldības (piemēram, Rīga) nosaka augstāku GMI līmeni. Savukārt pabalstu saņēmēju skaits laika posmā no 2000. līdz 2004. gadam pakāpeniski saruka, taču 2005. gadā skaita samazināšanās apstājās. 2005. gadā pašvaldību pabalstus kopā bija saņēmuši aptuveni 402 tūkstoši Latvijas iedzīvotāju, un šis skaitlis mazliet pārsniedza 2004. gada rādītāju. Krasāks pabalstu saņēmēju skaita kritums notika tad, kad 2003. gadā stājās spēkā Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likums. Līdz 2004. gadam visās pašvaldībās pabalstu saņēmēju skaits saruka, Rīgā tas notika vismazāk, bet Latgalē – visstraujāk. Savukārt, salīdzinot 2004. un 2005. gadu, dažos reģionos pabalstu saņēmēju kopskaits sāka atkal pieaugt, bet citās – turpināja samazināties. Tā, piemēram, Rīgā pašvaldības pabalstu saņēmēju skaits 2005. gadā pārsniedza gan 2003., gan 2004. gada rādītāju. Kopš 2004. gada pabalstu saņēmēju kopskaits pieauga Zemgalē un Latgalē, bet Pierīgā, Vidzemē un Kurzemē tas turpināja samazināties. Kopumā Rīgā 2005. gadā pabalstu saņēma gandrīz 88 tūkstoši iedzīvotāju, Pierīgā – 64 tūkstoši, Vidzemē – 43 tūkstoši, Kurzemē – 68 tūkstoši, Zemgalē 54 tūkstoši un Latgalē – 85 tūkstoši iedzīvotāju.

2004. gada pabalstu budžeta pieaugumu lielā mērā radīja Rīgas pilsēta, kuras pabalstiem iztērētie līdzekļi gan 2004., gan 2005. gadā sastādīja gandrīz pusi no visiem valstī šim nolūkam iztērētajiem līdzekļiem. 2004. gadā Rīgā būtiski pieauga sociālajiem pabalstiem izlietoto līdzekļu kopsomma un vidējais pabalsta apmērs uz vienu saņēmēju (2003. gadā – vidēji 78 lati, 2004. gadā – 108 un 2005. gadā – 102 lati). Arī citās republikas nozīmes pilsētās gan 2004., gan 2005. gadā bija salīdzinoši lielākas pabalstu vidējās summas uz vienu saņēmēju. Lielo pilsētu būtiski augstākie pabalsti ievērojami ietekmēja arī reģionu kopējos rādītājus. Izslēdzot republikas nozīmes pilsētas no reģionu, kurās tās ietilpst, vidējo pabalstu apmēra uz vienu saņēmēju aprēķināšanas, redzams,

ka tad 2004. gadā vidējais pabalsts personai reģionos nepārsniegtu 30 latus, bet 2005. gadā tas ir 27 – 33 latus. Viszemākais vidējais pabalsts uz vienu personu 2005. gadā bija Saldus (~21 lati) un Bauskas (~23 lati) rajonos.

### 7. attēls. Pašvaldību sociālajiem pabalstiem izlietojamo līdzekļu struktūra (procentos) Latvijas reģionos 2003. – 2005. gadā



Piezīme: Katra datu rinda (nogrieznis) attēlā kopā veido 100%, un tā rāda sociālās palīdzības budžeta sadalījumu pa pabalstu veidiem attiecīgajā gadā un vietā.

Avots: ONVNPS darba grupas aprēķini, izmantojot datus, kas atrodami Sociālo pakalpojumu pārvaldes mājas lapā, sadaļā „Statistika un informācija/ Valsts statistikas pārskatu kopsavilkums”.

Neskatoties uz to, ka pabalsts garantēta minimālā ienākuma līmeņa nodrošināšanai tika radīts ar mērķi, lai valstī būtu vienots pašvaldību atbalsts trūcīgajiem, gan 2003., gan 2004. gadā lielākā daļa no pašvaldību pabalstos izlietojamiem finanšu līdzekļiem ir novirzīta dažādiem citiem pabalstiem – īrei un komunālajiem maksājumiem, brīvpusdienām skolās un bērnudārzos, izglītībai,

audzināšanai, transportam u.c. mērķiem. Pašvaldību pabalstu struktūra trīs grupu dalījumā redzama 7. attēlā. Tajā redzams ne tikai līdzekļu izlietojums dažādiem sociālās palīdzības veidiem pēdējos trīs gados, bet arī sadalījuma struktūra Latvijas reģionos. Kā rāda 7. attēls, pašvaldību pabalstiem izlietoto finanšu līdzekļu struktūra variē reģionu griezumā. Aplūkojot datus detalizēti, redzams, ka plašas variācijas ir novērojamas arī viena reģiona ietvaros. Piemēram, 2004. gadā vairākos Latgales rajonos GMI pabalstam izlietotie līdzekļi sastādīja aptuveni pusi no tēriņiem. Tādi bija Daugavpils un Rēzeknes rajoni (bez lielajām pilsētām), kā arī Krāslavas un Ludzas rajoni. Vidzemē augstākā GMI pabalstam izlietotā proporcija bija Alūksnes rajonā (~45%), Kurzemē – Kuldīgas rajonā (~33%), Zemgalē – Jēkabpils rajonā (~45%), Pierīgā – Jūrmalā (~23%). 2005. gadā GMI pabalsta finansējuma relatīvā daļa vairumā pašvaldību ir sarukusi, un, ja atsevišķos gadījumos tā ir mazliet pieaugusi, tad tikai par dažiem procentpunktiem. Tātad dati rāda, ka GMI pabalstam izlietotie līdzekļi sastāda mazāko daļu no sociālās palīdzības tēriņiem.

Dziļo interviju laikā gandrīz visi sociālo dienestu vadītāji un sociālie darba speciālisti kā pirmo un galveno pabalstu, kas tiek piešķirts pašvaldībā, minēja GMI, uzsverot, ka tas ir likumā noteikts kā obligāti izmaksājams tiem iedzīvotājiem, kam tas pienākas. Īpaši raksturīgi tas ir lielajām pašvaldībām. Mazajās pašvaldībās darbinieces bieži minēja, ka, lai arī GMI pabalsta piešķiršana trūcīgām ģimenēm pašvaldībai ir saistoša, tomēr piešķirts tas tiek reti, jo iedzīvotāji nelabprāt paraksta vienošanos par līdzdarbību, neiesaistās līdzdarbības pasākumos, kā rezultātā pabalstu piešķirt nevar. Vairākas darbinieces norādīja, ka pieprasītākie tomēr ir mērķa pabalsti jeb tādi, kas paredzēti konkrētu vajadzību apmierināšanai, nevis GMI. Izskanēja arī viedoklis, ka lauku teritorijās un mazpilsētās, kur iedzīvotājiem parasti esot piemājas saimniecības, kas nodrošina pārtiku un zināmus ienākumus, cilvēkiem nav nepieciešams lūgt sociālo palīdzību izdzīvošanas vajadzību apmierināšanai.

Runājot par pašvaldību budžeta iespējām, sociālā darba speciālisti uzsvēra, ka pabalsts GMI līmeņa nodrošināšana ir galvenais, tāpēc tam naudas līdzekļu pietiek, bet pēc tam mēdz pietrūkt finansējuma dažiem citiem pabalstiem. Tā kā tas ir obligāti izmaksājams pabalsts, nabadzīgākās pašvaldībās tas reizēm netiek popularizēts, lai pašvaldībai nepietrūktu līdzekļu citiem pabalstiem. Runājot par GMI pabalstu, vairāki sociālie darbinieki izteicās, ka tas ir valsts ieviests pabalsts, un tāpēc būtu godīgi, ja valsts arī nodrošinātu tā izmaksāšanai nepieciešamos finanšu līdzekļus.

*„Tā kā mēs esam maza pašvaldība ar lielu bezdarba procentu, tad mūsu vēlme būtu tāda, ka tas GMI tiktu izmaksāts no valsts budžeta. Ja būtu tā, tad mēs varētu palīdzēt daudz plašākam klientu lokam.” (Rajona centrs, labvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Nākamais biežāk pieminētais pabalsts ir mājokļa pabalsts. Šis pabalsta veids atšķiras pilsētās un laukos. Pilsētās tas galvenokārt ir īres un komunālo pakalpojumu segšanai, un tā apjomam ir sezonāls raksturs – apkures sezonā tas ir lielāks, citkārt mazāks. Laukos pamatā tiek piešķirts vienreizējs pabalsts kurināmā iegādei. Šo pabalstu, kuru izmaksā vienu reizi gadā, saņem arī pilsētās dzīvojošie trūcīgie, kuri mīt mājās, kas nav pieslēgtas centralizētam siltumtīklam. Lielās pilsētās tā visbiežāk ir vecā apbūve, kur dzīvo lielākoties trūcīgas ģimenes, un bieži vien tās ir arī sociāli nelabvēlīgas. Dažkārt, lai pabalsts būtu izlietots tieši tam mērķim, kam tas ir paredzēts, pašvaldības trūcīgajiem organizē pabalsta saņemšanu mantiskā veidā, nevis izmaksā attiecīgo summu skaidrā naudā.

Trešais visbiežāk minētais pabalsts domāts iedzīvotāju veselības aprūpei. Šis atbalsts ietver sevī veselības apdrošināšanas polisi, ārstēšanos slimnīcā un medikamentu iegādi, dažkārt arī

endoprotezēšanu, zobu labošanu, briļļu iegādi. Pabalsta piešķiršana dažādās pašvaldībās notiek atšķirīgi. Dažās pašvaldībās, pēc attiecīgas dokumentācijas saņemšanas, daļu medicīnas pakalpojumiem un medikamentiem iztērētos līdzekļus saviem trūcīgajiem iedzīvotājiem izmaksā skaidrā naudā. Citās pašvaldībās pabalsta realizācija ir kombinēta un pamatā tiek nodrošinātas atlaides medikamentiem gan stacionāros, gan ambulatori saņemtajiem medicīnas pakalpojumiem. Dažas pašvaldības mazturīgiem iedzīvotājiem iegādājas veselības apdrošināšanas polises. Veselības uzlabošanai domāto pabalstu visbiežāk saņem pensionāri un trūcīgas ģimenes ar bērniem. Reizēm arī citu sociālo grupu pārstāvjiem tiek kompensēta daļa izdevumu, kurus viņi ir iztērējuši medicīniskajiem pakalpojumiem, piemēram, sievietēm pēc bērna kopšanas atvaļinājuma.

Bieži sociālā darba speciālisti akcentē vajadzību palīdzēt tieši ģimenēm ar bērniem. Dažkārt ļoti liela pabalstu grupa, ieskaitot mājokļa un veselības uzturēšanai paredzētos, tiek kopumā nodēvēta par ģimenes pabalstiem. Faktiski visās pašvaldībās viena no pamatrūpēm ir iespēju robežās nodrošināt bērniem ekonomiski labvēlīgākus apstākļus. Gandrīz visi darbinieki minēja, ka trūcīgo ģimeņu bērniem tiek nodrošinātas brīvpusdienas vai uzturinaudas atlaides skolās. Dažās pašvaldībās bērni paši var tās nopelnīt, vasarā strādājot skolas labiekārtošanas darbos.

*„Mums ir bērni, kas strādā labiekārtošanas darbos to, ko viņi var izdarīt. Un pelna brīvpusdienas. [...] Par vienu nostrādāto stundu dod vienu pusdienu talonu bērnam. Te viens otrs mums pagājušajā vasarā nostrādāja un gandrīz visai ziemai nopelnīja talonus.” (Maza pašvaldība, nav sociālā dienesta)*

Pašvaldību sociālā darba speciālisti atzīmēja, ka bērni no trūcīgām ģimenēm dažkārt kautrējas un nelabprāt ēd brīvpusdienas. Tas notiek tādēļ, ka citi skolnieki, kuriem ir „kabatas nauda” un kuri var atļauties nopirkt sev kāroto, piemēram, čipsus un limonādi, viņus apsmej. Tādēļ skolās dažādos veidos cenšas izkārtot tā, lai šie brīvpusdienu ēdāji netiktu mākslīgi nodalīti un izcelti citu skolnieku vidū vai pat nodrošina, ka mazajās klasītēs visiem bērniem ir pieejamas brīvpusdienas. Runājot par brīvpusdienu nodrošināšanu jaunāko klašu skolnieku grupā (1.-4.klase), respondenti to definēja kā pozitīvu iespēju pieradināt bērnus pie veselīgas pārtikas un dzīves veida jeb regulārām ēdienreizēm.

*„Jā, pilnīgi visiem, lai nebūtu tā, ka maznodrošinātie ēdīs pusdienas, bet pārējie tikai ies un pirks kūkas. Ja šie pirmo četru klašu bērni ēdīs pusdienas, tad reāli arī nākošajās klasēs viņi ies un ēdīs. Ja mēs tagad trūcīgo ģimeņu bērniem skolā izdalām tās brīvpusdienas, tad viņi tās neiet ēst, jo viņiem ir kauns par to, ka viņi ēd brīvpusdienas.” (Rajona centrs, nelabvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

*„...panākt, ka visiem skolēniem līdz ceturtajai klasītei būtu brīvpusdienas, neatkarīgi no viņu vecāku ienākumiem. [...] jo bērnu favorīts pusdienās ir čipsi un kola, kurus viņi ēd, un tādējādi sagandē savu veselību. Tad ir šis uzskats, ka šīs pirmās četras klases ir tās, kad bērniem vismaz iestrādāsies tas ritms, ka pusdienās ir jāapēd kaut kas silts. Bērnodārzos taču viņi ēd pusdienas?!” (Rajona centrs, nelabvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Jāatzīmē, ka ONVNPS pētījuma noslēgumā Bērnu un ģimenes lietu ministrijā tika izstrādāts projekts par mērķdotācijām pašvaldībām sākumskolas skolēnu ēdināšanai. Izstrādātie priekšlikumi šobrīd nav apstiprināti, taču plašsaziņas līdzekļos ir izteikti pieņēmumi, ka nepieciešamais budžets mērķdotācijām tiks piešķirts 2007. gada otrajā pusē, pieņemot valsts budžeta grozījumus.

Bērnu un ģimenes pabalstu grupā ļoti izplatīts ir arī pabalsts mācību līdzekļu iegādei. Dažkārt, ar zināmiem nosacījumiem, atbalstu sniedz arī transporta izdevumu segšanai bērnu nokļūšanai uz skolu vai bērnu apmācībai privātās skolās, kā arī bērnu dārza apmeklēšanai. Dažviet, retos gadījumos transporta izdevumus sedz arī pieaugušiem cilvēkiem, lai viņi varētu saņemt medicīnas pakalpojumus vai veikt citas nepieciešamas darbības.

Lai arī daudz retāk, intervijās tika minēti arī citi pabalstu veidi, jo tie vai nu nav tik izplatīti, vai tos retāk izmaksā, piemēram, bērna piedzimšanas un bāreņu atbalsts. Bez tam sociālie darbinieki runāja arī par pabalstiem, kas domāti gan no cietuma iznākušo cilvēku pirmās nepieciešamības vajadzību apmierināšanai, gan ārkārtas situācijās nonākušajiem, gan cilvēka apbedīšanas gadījumos. Ārkārtas situācijas traktējums ir visai plašs, te ir ieskaitīts gan ugunsgrēks, gan liels komunālo un īres maksājumu parāds. Vairākās pašvaldībās mazus pabalstus izsniedz arī kā dāvanas nozīmīgos dzīves gadījumos, piemēram, pensionāriem apaļajās jubilejās (75, 80, 85, 90 un vairāk gadu jubilejās), skolniekiem uz 9. un 12. klases izlaidumu, Ziemassvētku dāvanas daudz bērnu ģimenēm un pensionāriem, kā arī ekskursiju organizēšanai pensionāriem.

Dažādās pašvaldībās sociālos pabalstus izmaksā atšķirīgi: vai nu tieši personai, kura ir pieprasījusi pabalstu, vai atbilstošā naudas summa tiek pārskaitīta pakalpojuma veicējam. Pēdējā gadījumā pabalsta saņēmējs palīdzību saņem mantiskā vai pakalpojumu formā. Dažkārt sociālā darba speciālisti ar pabalsta saņēmēju vienojas, kā šī nauda tiks tērēta, un prasa, lai pēc tam tiktu atnests kaut kāds maksājuma apliecinājums, piemēram, čeks par konkrētu pirkumu, kvīts par veiktu maksājumu par pakalpojumu vai braukšanas biļete noteiktā maršrutā.

Tā kā pabalsts garantētā minimālā ienākuma līmeņa nodrošināšanai nav paredzēts nekam konkrētam, visbiežāk šis pabalsts tiek izmaksāts vai pārskaitīts tieši trūcīgajai personai, un katrs saņēmējs to var tērēt pēc saviem ieskatiem. Tikai retos izņēmuma gadījumos sociālais darbinieks šo pabalstu var aizvietot ar klientam sniedzamo pakalpojumu apmaksu. Piešķirot pabalstus, nereti ir gadījumi, ka sociālie darbinieki saprot to, ka kādam konkrētajam cilvēkam „naudu rokās dot nevar”, jo, lai arī attiecīgajam cilvēkam pabalsts reāli ir nepieciešams izdzīvošanas vajadzībām, ir skaidri zināms, ka nauda tiks notērēta nelietderīgi, piemēram, iztērēta alkohola iegādei. Tādās reizēs tiek apsvērtā iespēja pabalstu piešķirt citā veidā, apmaksājot kādus klientam nepieciešamus pakalpojumus vai arī nopērkot viņam vajadzīgās preces (visbiežāk pārtiku). Šāda sistēma mazāk raksturīga lielām pilsētām, tur tas tiek praktizēts tikai retos gadījumos. Rajonu centros sociālie dienesti vairāk seko tam, kā tiek tērēta piešķirto pabalstu nauda. Te, vienojoties ar pabalsta saņēmēju, apmaksā viņa komunālos maksājumus vai izsniedz talonus pārtikas iegādei. Izsniedzot talonus, dienesta darbinieki pievērš uzmanību tam, lai veikalā tiešām tiktu pirktas visnepieciešamākās preces.

*„Mums ir sociālais darbinieks ģimenēm ar bērniem, un tad bieži vien viņš iet līdzīvecākam uzraudzīt kā notiek naudas tērēšana – viņš palīdz nopirkt bērniem drēbes.” (Rajona centrs, labvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

*„Mēs katru mēnesi apzinām arī parādniekus par dzīvokļiem, par komunāliem maksājumiem, tad cilvēks atnāk, mums ir sarakstiņš, un mēs skatāmies. Tad mēs arī runājam, piemēram, Jāni, šoreiz piecus latīņus pārskaitīsim par dzīvokli, lai tu nezaudē īres tiesības, un daļu mēs tev izmaksāsim. Ja tā ir vienošanās un uz to iet, paraksta, tad viss „okei”. Tad to mēs darām.” (Rajona centrs, nelabvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Kopumā šāda prakse palielina speciālistu darba apjomu, jo ir jāvienojas ar attiecīgo pakalpojumu sniedzējiem par sadarbošanos. Lai izsniegtu pārtikas talonus, jāmeklē uzņēmums, kas būtu ar mieru izsniegt produktus pabalsta saņēmējam un norēķināties ar pašvaldību.

*„Mums ir līgums ar vienu privātu firmu, viņiem ir vairāki veikali. Nu, protams, ar lielveikaliem slēgt līgumus mums tas nesānāk, viņi nav ieinteresēti, pārāk mazs apgrozījums mums tur, nu, bet ir mums, jā. Pie kam netālu, cilvēki var izstaigāties. Un tad mēneša beigās par saņemtajiem taloniem mums piestāda rēķinu domei un nauda tiek pārskaitīta firmai.” (Rajona centrs, nelabvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Tomēr arī preču talonu sistēma pieļauj, ka pabalsti tiek izmantoti citām vajadzībām. Daži sociālā darba speciālisti ir atklājuši, ka pabalsta saņēmēji izmanto pārtikas talonus tam neparedzētiem mērķiem, piemēram, apmaiņas ceļā iegādājoties alkoholu. Tas nozīmē, ka atkarību varā nonākušie cilvēki savu vēlmi pēc apreibinošām vielām apmierina, izmantojot ne tikai pabalstu naudu, bet arī talonus.

*„GMI pabalsts ļoti bieži nonāk ne jau pamatvajadzību apmierināšanai. Ir jau savs mehānisms. Mēs esam iekārtojuši neskaidras naudas sistēmu un talonus, ko var atprečot, bet arī jau talonu sistēma ir ieguvusi savu mehānismu, izejot cauri šīm nelegālajām alkohola tirdzniecības vietām. Tiek iesniegti talons, un tad šis nelegālā alkohola turētājs iepērkas veikalā un nodod atpakaļ čekus. [...] Tā ir tā pabalstu saņēmēju masa, kas mani uztrauc.” (Rajona centrs, labvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Mazajās pašvaldībās darbiniekiem ir lielākas iespējas iedziļināties katra klienta situācijā, iedzīvotāji labāk pazīst viens otru, varbūt atklātāk parunājas. Taču arī GMI pabalsta saņēmēju tur ir mazāk. Dažos gadījumos tiek apmaksāti pabalsta saņēmēja rēķini, tiek piešķirtas brīvpusdienas skolās, citreiz sociālā darba speciālists iet līdz klientam uz veikalu un par viņam paredzēto pabalsta naudu nopērk pārtiku. Daži darbinieki norādīja uz to, ka reizēm ir sarežģīti izvērtēt, vai pabalsta prasītājam var dot naudu vai nevar un kas būs tie tēriņi, kurus darbinieks izlems apmaksāt klienta vārdā.

Lai sociālā palīdzība sasniegtu mērķi, ir pašvaldības, kur pabalsts, pēc vienošanās ar klientu, uzreiz tiek novirzīts pakalpojumu apmaksai vai nepieciešamo preču iegādei, bet skaidrā naudā tiek izmaksāti tikai retos gadījumos. Pašvaldība ir noslēgusi līgumus ar dažādu pakalpojumu sniedzējiem, kuriem tiek pārskaitīta nauda par pabalsta saņēmēja rēķiniem. Par komunālajiem maksājumiem pašvaldība uzreiz norēķinās ar attiecīgajiem uzņēmumiem. Ir nokārtota arī iespēja iegādāties medikamentus un pārtiku bez skaidras naudas. Nepieciešamības gadījumā vienmēr tiek nodrošināta iespēja iegādāties arī citas preces, neizmantojot skaidras naudas norēķinus. Jāatzīmē, ka daudzi sociālā darba speciālisti labprāt savās pašvaldībās izveidotu sistēmu, kas garantētu, ka visas pabalstu summas nonāk tur, kur tām ir paredzēts nonākt un kur tās, raugoties no klienta nodrošinājuma viedokļa, ir visvajadzīgākās. Taču lielākā daļa nezināja, kā to varētu nokārtot. Sociālā darba speciālistiem pietrūkst arī informācijas par kolēģu pieredzi citās pašvaldībās.

### **8.3. Pašvaldību pabalstu saņēmēju portrets**

Runājot par pašvaldību pabalstu saņēmējiem, sociālā darba speciālisti izveidoja tipiskāko šīs sociālās grupas pārstāvju portretus. Gandrīz visās teritorijās pamatā tās ir ģimenes ar bērniem (daudzbērnu un nepilnās ģimenes), pensionāri (galvenokārt vientuļie), iedzīvotāji pirmspensijas

vecumā, kas ir zaudējuši darbu, ilgstošie bezdarbnieki, kas nevar vai negrib atrast pastāvīgu darbu, kā arī iedzīvotāji ar atkarības problēmām. Par iedzīvotāju aktivitātes trūkumu, pieprasot pašvaldības pabalstus, sociālā darba speciālisti nesūdzējās. Pamatā atbildes bija, ka pabalstu pieprasītāju aktivitāte ir liela, normāla vai pietiekama. Tomēr jāņem vērā, ka tas ir subjektīvs viedoklis, būtībā šim aktivitātes rādītājam nav atskaites punkta, un tas netiek ne ar ko salīdzināts.

Analizējot, kādu sociālo grupu pārstāvji ir aktīvākie pabalstu pieprasītāji, dažādās apdzīvotajās vietās tie ir atšķirīgi, tomēr ir arī kopējas tendences. Visbiežāk tika minēti pensionāri, it īpaši pilsētās. Tomēr dažkārt pensionāri tika minēti arī kā pasīvākie pabalstu pieprasītāji. Reizēm tas tiek skaidrots ar informācijas trūkumu, taču visbiežāk – ar cilvēka rakstura īpašību jeb lepnumu, jo vecie cilvēki negribot dzīves nogalē pazemoties un lūgt palīdzību. Ļoti aktīvi ir arī tādi pabalstu saņēmēji, kuru ģimenes jau ilgstoši ir sociālā dienesta klienti. Tie ir iedzīvotāji, kas jau no mazotnes ir pieraduši pie tā, ka viņu ģimenes necenšas (dažkārt nespēj) savas materiālās problēmas risināt patstāvīgi, bet vēršas pēc pabalsta. Kļūstot pieauguši, viņi arī paši regulāri pieprasa palīdzību.

*„Ir tāds klientu loks, kur tie uzvārdi ir atpazīstami gadu gadiem. Viņi ir no tiem klientiem, kuri nāk, un nāk, un nāk. Pat nomainās paaudzes, un nākošā paaudze arī nāk. Viņiem tas ir tāds savs dzīves stils. Šie cilvēki tad arī tie visuzstājīgākie.” (Rajona centrs, labvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

*„Tas jau ir tas skumjākais, ka ir šī paaudžu atkarība. Proti, tā ir tā skumjā pieredze, ka viņam ir dots, - un kāpēc gan viņam neturpinātu dot?! Jaunie jau nāk ar vēl kategoriskākām prasībām.” (Maza pašvaldība, nelabvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Aktīvi pabalstu pieprasītāji ir arī iedzīvotāji ar veselības problēmām, kas iegādājas medikamentus, izmanto ārstniecības iestāžu pakalpojumus vai ilgstoši ārstējas mājās. Nākamā grupa ir ģimenes ar bērniem un vientuļās mātes. Šīs grupas pārstāvji tika minēti gan kā aktīvi, gan kā pasīvi pabalstu pieprasītāji. Analizējot šo grupu pasivitātes iemeslus, nereti viņi tiek raksturoti kā ļoti aizņemti ar ģimenes rūpēm, un tādejādi tiek izskaidrota viņu nevēlēšanās kārtot nepieciešamās formalitātes. Runājot par jaunajām ģimenēm, speciālisti uzskata, ka viņu atturība lūgt palīdzību balstoties lepnumā vai pārliecīgā kautrībā, tādēļ pat situācijās, kad šīm ģimenēm nepārprotami pienāktos pabalsts, tās iztiek pašas, nevērsoties sociālajā dienestā.

*„Vēl ir arī tādas ģimenes, kurām arī šie ienākumi varbūt atbilst trūcīgajiem ģimenes ienākumiem, bet viņas ir pārāk inteligēntas vai kautrīgas, vai ir kaut kāda veida stereotipi, kas ... Nu, neizmanto šīs iespējas. Un tad tur mammas raujas divos trijos darbos līdz izsīkumam, bet pēc palīdzības neiet.” (Rajona centrs, labvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Kopumā, lai arī ne vienmēr skaļi izteikta, tomēr ir jūtama sociālā darba speciālistu attieksme, ka trūcīgas ģimenes ar bērniem ir tā klientu daļa, kas būtu jāuzmeklē un jāmotivē, lai viņi nāk un kārtu visu nepieciešamo dokumentāciju pabalstu saņemšanai. Kā galveno argumentu šo cilvēku aktivizēšanai izvirza to, ka nav pieļaujams, ka bērni dzīvo trūkumā vai pat cieš badu.

*„Tāda, piemēram, ir alkohola atkarīga māmiņa, kuras bērniņi paliek bez brīvpusdienām. Tad mums ir jāmeklē un jāmotivē šī māmiņa, lai viņa domātu nevis par sevi, bet par saviem bērniem. Mēs viņu varam baidīt ar aprūpes tiesību pārtraukšanu, - bet nu...” (Rajona centrs, labvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*



*„Jācenšas šos pabalstus palielināt ģimenēm ar bērniem. Var jau runāt par vecvecāku pienākumiem, bet ir ļoti daudz ģimeņu, kur abi vecāki strādā algotus darbus uz minimālo algu, viņiem ir četri bērni...” (Rajona centrs, labvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Jo informētāki ir iedzīvotāji, jo viņi ir aktīvāki pabalstu pieprasītāji. Sociālo dienestu darbinieki pārsvarā uzskata, ka iedzīvotājiem informācijas pietiek. Par to liecina arī fakts, ka klienti regulāri nāk pēc pabalstiem, ātri uzzina par jaunumiem pabalstu jomā un interesējas, vai varēs tos saņemt. Sociālā darba speciālisti atzīmē arī zināmu sezonalitāti pabalstu pieprasīšanas aktivitātē, piemēram, vasarā pabalstu pieprasītāju skaits samazinās. Īpaši to jūt attiecībā uz garantētā minimālā ienākuma līmeņa nodrošināšanas pabalstu, kuru iespējams saņemt tikai deviņus mēnešus gadā. Daļa pabalsta saņēmēju nokārto tā, lai šis pabalsts tiek izmaksāts rudens, ziemas un pavasara mēnešos, bet vasarā viņi iztiek paši, acīmredzot darot gadījuma darbus.

Gandrīz visās intervijās, pēc lūguma raksturot pabalstu saņēmējus, sociālā darba speciālisti visvairāk runāja par GMI līmeņa nodrošināšanas pabalsta saņēmējiem. Cenšoties noskaidrot, kas ir citu pabalstu saņēmēji, tika noskaidrots, ka galvenokārt tās ir tās pašas personas, kas saņem arī GMI pabalstu. Raksturīgi, ka, jo vairāk iedzīvotāju ir apdzīvotajā teritorijā, jo vairāk ir garantētā minimālā ienākuma pabalsta saņēmēju. Līdz ar to pilnīgi likumsakarīgi, ka viņi pārstāv dažādas sociālās grupas un ir ļoti atšķirīgi, tādēļ sociālā darba speciālistiem sagādāja grūtības izdalīt pabalsta saņēmējus vienojošas kopsakarības. Lielajās pilsētās, pirmkārt, tika minētas ģimenes ar bērniem – vispirms tādas, kurās ir tikai viens no vecākiem, kas audzina vienu vai vairākus bērnus, kā arī daudz bērnu ģimenes ar abiem vecākiem, kuriem ir problēmas ar nodarbinātību (vai nu abi vecāki vai viens no viņiem nestrādā vai ir bezdarbnieks) vai atalgojumu (minimālā alga).

*„... ir kad viens no vecākiem strādā, minimālā alga, otrs – bezdarbnieks. Ir, kad māte viena audzina bērnu, tas ir otrs variants. Ir arī varianti, ka divi cilvēki ir bezdarbnieki. Nu tas parasti ir īslaicīgi, tomēr lielākā daļa, ka viens bezdarbnieks. Ir daudz bērnu ģimenes mums arī. Mātei nav nekādas izglītības, mājsaimniece, kamēr viens bērns piedzima, otrs. Viņiem tur septiņi, astoņi bērni ģimenē. Nu tad viņa tikai kā mājsaimniece. Vīrs varbūt kaut kur piestrādā, varbūt vīra nav, vai viņš neoficiālais vīrs – nav teiksim reģistrēta laulība. Ir dažādi varianti.” (Liela pilsēta, nelabvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

*„Četrus bērnu māmiņa, nekur nestrādā, bet naudiņu grib. Savu laiku ievēro, pierēģistrējas, kādu dienu atnāca un pastrādāja, kad mēs likām – lapas parkā pagrāba, paravēja puķudobes.” (Maza pašvaldība, labvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Otra tipiska GMI saņēmēju grupa lielajās pilsētās ir bezdarbnieki pirmspensijas vecumā, kas jau ilgāku laiku ir izkrituši no darba aprites, un tagad viņiem ir grūtības ar darba atrašanu, dažkārt arī trūkst motivācijas darba meklēšanai.

*„Ja viņš gadu nav strādājis, trīs gadus nav strādājis, piecus gadus nav strādājis un nekā nevar atrast darbu, mēs jūtam, ka tas ir tas cilvēks, kurš nevar nekā sevi, teiksim, realizēt dzīvē, atrast darbu, tad viņš jau pierod pie pabalsta, viņu apmierina šī dzīve, viņš kaut kā sakārto savu dzīvi, kas viņam no malas varbūt sniedz finansiālo atbalstu, un viss notiek.” (Liela pilsēta, nelabvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Rajonu centru un mazajās pašvaldībās galvenā GMI saņēmēju grupa ir vientuļie bezdarbnieki pirmspensijas vecumā, bieži vien šiem cilvēkiem izveidojusies arī atkarība no alkohola.

*„Pēc tam mērķa grupa ir cilvēki ar atkarībām. Tā nav slepena informācija. Visi saprot, ka būtībā šiem cilvēkiem jau sen invaliditāte ir jāpiešķir un minimālo finansējumu no valsts, lai viņi te nu... Tas ir bezjēdzīgi viņu ārstēt, ja viņam divdesmit gadu dzeršanas stāžs. Tur nav ko sagaidīt ne strādnieku... Šiem cilvēkiem vajadzētu būt, vajadzētu sniegt minimālo palīdzību – tas notiek.” (Liela pilsēta, nelabvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

*„No deviņdesmit ilgstošiem GMI pabalsta saņēmējiem 70% personu ir stipri degradējušas. Tur ir alkohola problēmas. Šīs personas negrib mainīties. Es pat nezinu kādām sociālā darba metodēm ir jābūt, lai viņi mainītos. Viņi ir gan bezdarbnieki, gan mūsu klienti.” (Rajona centrs, nelabvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Dažās pilsētās GMI saņēmēji pārsvarā kādreiz ir strādājuši kādā konkrētā lielā uzņēmumā, kurš pēc Latvijas neatkarības atgūšanas ir likvidēts vai tajā ievērojami samazināts darbinieku skaits. Kopš tā laika liela daļa darbinieku vēl nav atguvušies un atraduši citu darbu. Daudzi no viņiem ir iebraucēji no Baltkrievijas, Ukrainas un Krievijas, un šobrīd viņiem ir arī problēmas ar latviešu valodas apguvi un naturalizāciju. Bieži viņi dzīvo vieni paši. Šiem cilvēkiem, kuri bija pieraduši pie droša darba ar stabilu algu, pie sociālajām garantijām, ir grūti pielāgoties un pieņemt jauno dzīves situāciju, jo darba vietas zaudēšana bija liels šoks, no kura viņi vēl tagad nav attapušies. Sociālā darba speciālisti atzīmē, ka šie cilvēki joprojām ir nomākti un grūti motivējami kaut ko darīt situācijas uzlabošanai.

*„Cits ir depresīvs. Cits ir nomākts. Ir diezgan grūti viņus pārliecināt. Kaut kādā ziņā es tos cilvēkus pat varētu saprast, jo 80% gadījumos viņi nāk no [...] rūpnīcas, kur kādreiz ir bijusi ļoti laba alga un nodrošinājums (tur bija gan arodbiedrības, gan sanatorijas, gan ekskursijas, gan prēmijas, gan „trīspadsmitās algas”, gan lielas atvaļinājuma naudas un viss pārējais), bet tagad viņš nav it nekas. Viņam ir vajadzīgs tāds kā grūdiens, lai viņš sāktu domāt citādāk.” (Rajona centrs, nelabvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Gan lielajās pilsētās, gan mazajās pašvaldībās sociālā darba speciālisti atzīmēja, ka GMI pabalsta saņēmēju lokā ir iedzīvotāji, kas atgriezušies no ieslodzījuma. Šī daļa nav liela, un šie klienti nav ilgstoši GMI pabalsta saņēmēji, tomēr viņi zina par šādu pabalstu, un, ja ir iespēja, noteiktu laiku to izmanto.

#### **8.4. Garantētā minimālā ienākuma pabalsta vērtējums**

Runājot par garantētā minimālā ienākuma līmeņa nodrošināšanas pabalstu, sociālā darba speciālisti atzīmēja, ka summa ir neliela un ar tādu grūti apmierināt cilvēka pamatvajadzības, kuras tam būtu jānodrošina pēc definīcijas. Savukārt cita daļa respondentu to, ka summa ir neliela, vērtē kā pozitīvu aspektu, jo tas pabalsta saņēmējiem liek censties un pašiem meklēt risinājumu, kā nopelnīt papildu līdzekļus iztikšanai, nekļūstot atkarīgiem tikai no pabalsta. Jāatzīmē, ka, sakot, ka reālai izdzīvošanai nepietiekamais pabalsta lielums ir pozitīvi vērtējama parādība, kas motivē cilvēkus pašus aktīvāk domāt un rīkoties savas situācijas uzlabošanā, sociālā darba speciālisti runā par darbospējīgo iedzīvotāju daļu.

*„Man liekas, ka šobrīd viņš ir tāds optimāls – kaut kur pa vidu. Tāds tas ir, salīdzinot gan ar to minimālo algu, gan ar tām izdzīvošanas iespējām. Protams, darbospējīgais ar valstī noteikto garantēto minimālo ienākumu, kas ir divdesmit četri lati, izdzīvot nevar. Viņam tomēr pašam ir par sevi jādomā. Varbūt izdzīvot var tikai tās degradējušās personas, kurām naudu vajag tikai maizei un viņu dzīves līmenim. Cilvēks, kas strādā – nu viņš ar tiem divdesmit četriem latiem nevar nodrošināt savas pamata vajadzības.”*

*Bet, ja pašvaldība to līmenīti paceltu, tad cilvēks pats nebūtu ieinteresēts neko darīt un strādāt. Tā kā viņam ir jābūt tādām zemam.” (Liela pilsēta, nelabvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Pozitīvāka attieksme pret GMI pabalstu vērojama lielajās pilsētās. Tur sociālā darba speciālisti norāda, ka, lai arī summas ir mazas, tomēr labi, ka tiek nodrošināta kaut kāda palīdzība vispār. Atzinīgi tiek vērtēts fakts, ka ikvienam iedzīvotājam, ja viņš to lūdz, ir iespēja saņemt vismaz nelielu atbalstu vai palīdzību krīzes situācijā. Dažkārt GMI pabalsta saņemšanai nepieciešamo lietu kārtošana tiek vērtēta kā derīgu pasākumu kopums, kas trūcīgajiem jāveic, lai saņemtu informāciju par dažādiem sociālās palīdzības veidiem, uz kuriem ir iespēja pretendēt un saņemt.

*„Šis GMI pabalsts ir pirmais solis, kad viņš saprot, ka ir iespēja griezties sociālajā dienestā, un tad arī viņš, saskaroties ar sociālo darbinieku, iegūst vairāk informācijas. Varbūt tad viņš pats saprot, ka, ja viņš pastrādā, tad viņš var pretendēt vēl uz tādu pabalstu. Pabalsts ir tā kā stimuls, lai cilvēks saskartos ar sociālo dienestu un ieraudzītu tās iespējas. Lai tā tomēr ir ļoti maza, bet tomēr kaut kāda daļa no iztikšanas.” (Rajona centrs, labvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Rajonu centros un mazajās pašvaldībās, vērtējot GMI līmeņa nodrošināšanas pabalstu, speciālisti izsaka arī bažas par tā iespējamo negatīvo iespaidu uz pabalsta saņēmēja attieksmi pret dzīvi. Šie speciālisti ir norūpējušies, ka zināma iedzīvotāju daļa pierod pie pabalstiem, kļūst pasīvkā, pat slinkāki un paši vairs necenšas sameklēt darbu. Ar laiku cilvēks pierod nevis nopelnīt savai iztikai nepieciešamo, bet tikai nākt un pieprasīt pabalstu, par kuru viņi ir dzirdējuši, ka tas ir „garantētais”, tātad pienākas jebkuram.

*„Pluss noteikti ir tas, ka tā ģimene, kurā ir tā krīze, šo palīdzību saņem tieši tajā brīdī, kad viņai tas ir vajadzīgs. Pretī tam ir viens liels mīnuss. Proti, tas cilvēks paļaujas, ka deviņus mēnešus gadā viņam ir tas GMI. Viņš ir ar to nodrošināts un neko nedara. Šis cilvēks pierēģistrējas bezdarbniekos un katru mēnesi atrādās, bet reāli viņš darbu nemeklē. Viņam zūd jebkāda motivācija kaut ko mainīt, jo viņš rēķinās ar šo GMI pabalstu.” (Rajona centrs, nelabvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

*„Ir jādomā, kā cilvēku varētu pastāvīgi nodarbināt, jo ilgstoša pabalsta saņemšana cilvēku ļoti degradē. Turklāt šis te tradīcijas pārņem arī viņu bērni. Tātad, ja vecāki visu laiku nāk uz dienestu un pretendē uz šiem pabalstiem, un ar viņiem arī praktiski izdzīvo, tad bērni pārņems šo negatīvo dzīves pieredzi un darīs tieši to pašu.” (Rajona centrs, labvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Mazajās pašvaldībās, kuru iedzīvotāji savstarpēji ir daudz labāk pazīstami nekā lielās apdzīvotās vietās dzīvojošie, un līdz ar to arī sociālā darba speciālisti ir labāk informēti par katra patieso situāciju, dominē atturīga, brīžam pat negatīva nostāja pret GMI pabalstā ietverto pamatnostādņu sistēmu, kuras rezultātā pabalstu var saņemt tie, kuriem nevajadzētu saņemt. Respondenti uzskata, ka pašreizējie GMI pabalsta saņēmēji ne vienmēr ir tie, kuriem šāda palīdzība visvairāk pienāktos, ka bieži to pieprasa un saņem cilvēki, kuri vienkārši negrib strādāt. Šāda izteikti negatīva nostāja raksturīga pašvaldībām, kurās nav sociālā dienesta. Sociālā darba speciālista pienākumu veicēju atbildēs jūtams sašutums un neapmierinātība ar to, ka likums skaidri definē, kam piešķirt šo pabalstu. Ņemot vērā, ka pabalsta saņemšana paredz iesaistīšanos līdzdarbības pasākumos, iespējams, sociālā darba speciālisti nav pietiekami droši, kā rīkoties situācijās, kad redzams, ka potenciālais pabalsta saņēmējs nepilda likumā noteikto kārtību. Mazās pašvaldībās GMI pabalstu kritizē arī tādēļ, ka viens no tā līdzdarbības pasākumu mērķiem ir pastāvīga darba atrašana. Taču lauku teritorijās un daudzās mazpilsētās tas ir grūti izdarāms, jo ir augsts bezdarba līmenis un trūkst vakances.

*„Istenībā mani ne pārāk apmierina GMI piešķiršanas kārtība. Varbūt dažai labai ģimenei vajadzētu vairāk palīdzēt, jo viņa strādā, un viņai tas atalgojums nav tik liels, bet viņai nepienākas tas GMI pabalsts. Šī ģimene dzīvo, kā var. Tad atnāk kāda dzērāju ģimene, kura nestrādā, kura ir biržas [domāts – NVA] uzskaitē kā darba meklētāji, bet viņiem tik un tā pienākas šis pabalsts. Godīgi sakot, tā ir velti izšķiesta nauda.” (Maza pašvaldība, nav sociālā dienesta)*

*„Visbežējdzīgākais ir tas pats GMI pabalsts, jo GMI pabalstu saņēmēju starpā ir daži tādi, kas negrib strādāt, bet viņiem obligāti ir jādod.” (Maza pašvaldība, nav sociālā dienesta)*

*„Tā līdzdalība ir tāda nosacīta. Nu labi, viņam ir jābūt Nodarbinātības valsts aģentūras uzskaitē. Viņš aizbrauc uz [rajona centru] un iestājas tajā uzskaitē. Pilsētā tas ir savādāk, bet runāsim par to, kā ir pie mums. Tajā Nodarbinātības valsts aģentūrā viņam neko nevar piedāvāt strādāt. Pirmkārt, jau tas, ka izglītības līmenis daudziem no šiem cilvēkiem ir ļoti zems. Viņš stājas tajā uzskaitē tikai tāpēc, ka likums viņam to prasa.” (Maza pašvaldība, nelabvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

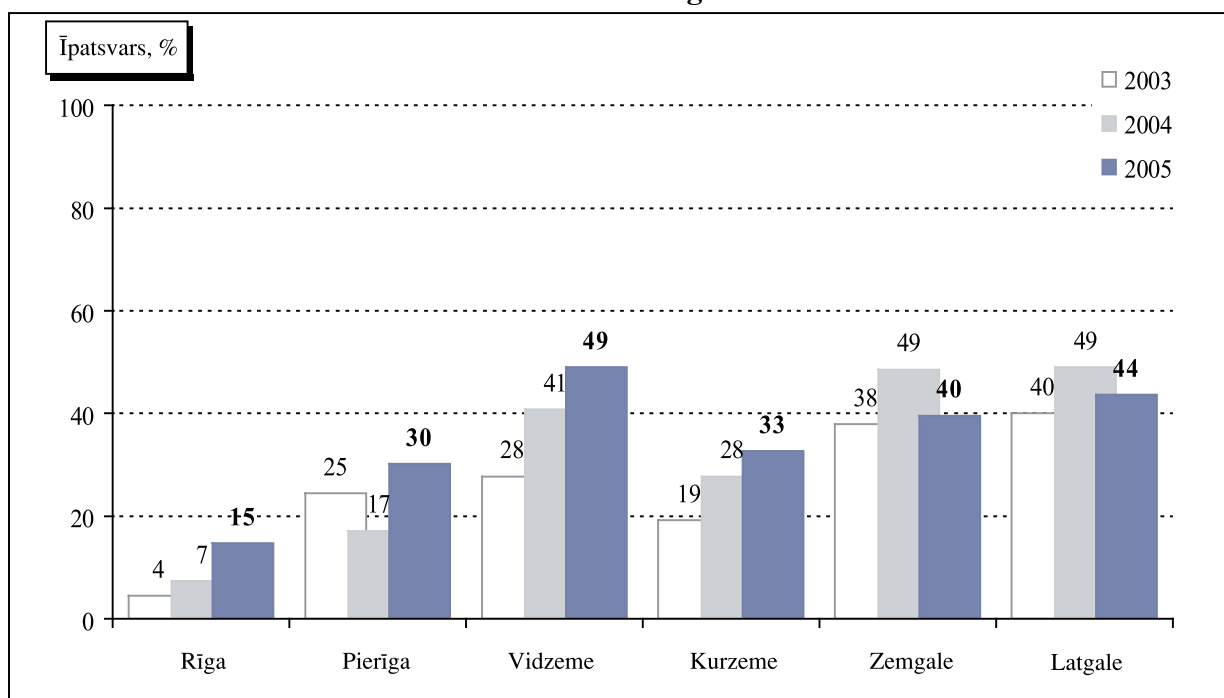
Kopumā vērtējot, izplatīts ir viedoklis, ka, salīdzinot ar citiem pabalstiem, GMI ir mazāk lietderīgs, jo noderīgāki ir pabalsti, kas paredzēti konkrētas vajadzības apmierināšanai. Citu pabalstu gadījumos cilvēks nāk nevis vienkārši pēc finansiāla pabalsta, bet griežas pēc pašvaldības sociālās palīdzības, saskaroties ar konkrētām grūtībām vai nespēju atrisināt kādu jautājumu. Iespējams, ka pabalsta prasītājam ir nepieciešama, un pašvaldība var piešķirt arī lielāku materiālo palīdzību konkrētā jautājuma atrisināšanai, vai arī sniegt cita veida palīdzību. Sociālā darba speciālisti uzskata, ka, tā kā GMI pabalsts nav paredzēts nekam konkrētam, tad nereti iedzīvotāji to izmanto neatbilstoši sociālās palīdzības pamatjēgai.

Pastāvot līdzdarbības nosacījumam, GMI piešķiršanu var traucēt personas nevēlēšanās pildīt šos noteikumus (šoreiz netiek aplūkoti tie gadījumi, kad persona var nepiedalīties likumā noteiktajā kārtībā). Cits iespējams šķērslis ir zemais GMI līmenis – paaugstinot GMI būtu iespēja ne tikai plašākam personu lokam piešķirt tieši šo, nevis citu pašvaldības pabalstu, bet arī iesaistīt pabalstu saņēmējus līdzdarbības pasākumos. Šobrīd izvirzītie pieņēmumi par šķēršļiem ir drīzāk hipotētiski, kur būtu nepieciešams plašāk izziņāt līdzdarbības pasākumu vērtējumu.

## 8.5. Līdzdarbības pasākumu efektivitāte

Gan 2004., gan 2005. gadā noslēgto līdzdarbības vienošanos īpatsvars dažos rajonos ir īpaši augsts, bet dažos – salīdzinoši zems. Līdzdarbības vienošanos noslēgušo GMI pabalsta saņēmēju daļa no visiem šī pabalsta saņēmējiem reģionu griezumā 2003., 2004. un 2005. gadā redzama 8. attēlā. 2005. gadā visvairāk līdzdarbības vienošanos parakstījušo personu bija Vidzemē un Latgalē. Ja apskata sīkākā administratīvo teritoriju griezumā, vislielākais noslēgto līgumu īpatsvars ir Ventspils pilsētā un Valmieras rajonā (75%), kam seko Saldus un Ventspils rajoni (57%). Ir rinda pašvaldību, kur līdzdarbības līgumu īpatsvars no visiem GMI pabalsta saņēmējiem sastāda aptuveni 50%. Šīs pašvaldības ir: Alūksnes, Jelgavas (bez pilsētas), Madonas, Preiļu, Rēzeknes (bez pilsētas) un Rīgas rajons (bez pilsētas). Viszemākais līdzdarbības līgumu noslēgušo īpatsvars ir Rīgā, Jūrmalā un Limbažu rajonā (līdz ~20% no visiem GMI pabalsta saņēmējiem). Domājams, ka Rīgā un Jūrmalā lielākā daļa GMI saņēmēju ir tās iedzīvotāju grupas, kuras var neiesaistīties līdzdarbības pasākumos (piemēram, pensionāri).

### 8. attēls. Līdzdarbības vienošanos parakstījušo GMI pabalsta saņēmēju daļa (procentos) 2003. – 2005. gadā



Piezīme: Līdzdarbības vienošanos parakstījušo GMI pabalstu saņēmēju daļa ir noteikta, aprēķinot attiecību starp GMI pabalsta saņēmēju kopskaitu un noslēgto līdzdarbības līgumu kopskaitu.

Avots: ONVNPS darba grupas aprēķini, izmantojot datus, kas atrodami Sociālo pakalpojumu pārvaldes mājas lapā, sadaļā „Statistika un informācija/ Valsts statistikas pārskatu kopsavilkums”.

Lai līdzdarbības pasākums būtu efektīvs un nestu rezultātu, personai ir jābūt iespējām arī tālāk izmantot uzkrāto pieredzi. Ja bezdarbnieks ir izgājis Nodarbinātības valsts aģentūras piedāvāto apmācību vai piedalījies algotos pagaidu darbos, turpinājums būtu pastāvīgas darba vietas atrašana. Savukārt ir zināms, ka vairākos Latvijas rajonos darbavietas atrašana var būt apgrūtināta. Ja pašvaldība sadarbībā ar Nodarbinātības valsts aģentūru piedāvā strādāt algotu pagaidu darbu, būtu jābūt gan iespējai to darīt, gan arī konsekventi jāseko personas līdzdalībai. Sociālo darbinieku dziļo interviju dati rāda attieksmi pret līdzdarbības pasākumiem un problēmas, kādas rodas, iesaistot pabalstu saņēmējus dažādās aktivitātēs.

Visu pašvaldību sociālā darba speciālisti intervijās atzina, ka līdzdarbības pienākumos, kas tiek noteikti pabalstu (ne tikai GMI) saņēmējiem, ietilpst pēc būtības vienkāršas lietas, kuras jāizpilda. Līdzdarbības pienākumu galvenais mērķis ir rosināt pabalsta saņēmēju uz aktivitātēm, kuras viņam ir reāli izdarāmas, kā rezultātā var uzlaboties viņa dzīves situācija kopumā, kā arī tikt veicināta nodarbinātība. Tā kā pabalsta saņēmēji ir dažādu sociālo grupu pārstāvji, arī viņu veselības stāvoklis un līdz ar to arī darbaspējas ir ļoti atšķirīgas, tad arī līdzdarbības pasākumos attiecīgi ietilpst visdažādākā līmeņa pienākumi. Nosacīti tos var sadalīt četrās grupās. Pirmā grupa: aktivitātes, kas vērstas uz sadarbību ar sociālā darba speciālistiem. Piemēram, atļaut apmeklēt savu pastāvīgo dzīves vietu, lai darbinieks varētu veikt personas (ģimenes) dzīvesvietas apsekojumu, savlaicīgi sniegt patiesas ziņas par sevi, nokārtot un uzrādīt pieprasītos dokumentus u.c. Otrā grupa: aktivitātes, kas vērstas uz personas fiziskā stāvokļa uzlabošanu. Atkarībā no personas veselības stāvokļa, te minams plašs pasākumu spektrs – sākot ar elementāru sanitāri higiēnisku darbību veikšanu līdz tiešai iesaistei atkarības ārstēšanā. Trešā līdzdarbības pienākumu grupa ir vērsta uz personas darbaspēju paaugstināšanu, piedaloties dažādu organizāciju, institūciju

motivācijas un apmācības programmu apgūšanā. Tajās pašvaldībās, kur tiek realizēta šī līdzdarbības pasākumu grupa, pārsvarā tas notiek sadarbībā ar Nodarbinātības valsts aģentūru. Te ietilpst dažādas lekcijas, kursi un apmācība, kas ceļ sociālās prasmes, palīdz apgūt jaunas darba prasmes vai kur tiek pilnveidotas jau esošās iemaņas. Tas nepieciešams, lai celtu pabalsta saņēmēja konkurētspēju darba tirgū. Ceturtā grupa: lielāka vai mazāka daļība dažādu darbu veikšanā un aktīva apmaksāta darba meklēšana, ja cilvēks ir bez darba, vai labāk apmaksāta darba meklēšana, ja persona strādā par tādu samaksu, ka nav spējīga uzturēt sevi (ģimeni). Taču šāds līdzdarbības pasākums ir iespējams tikai atsevišķās lielajās pilsētās, kur ir iespējas mainīt darbu, jo ir pieejamas brīvas vakances. Gadījumos, kad pabalsta prasītājs darbaspējīgā vecumā nav reģistrējies Nodarbinātības valsts aģentūrā, tiek prasīta reģistrēšanās NVA.

*„Mammām, protams, ir jāapmeklē tās skolas, kur mācās viņas bērns vai bērni, jo atklājas, ka bērns piecus gadus mācās, bet viņa nevienu reizi nav bijusi tajā skolā. Tad ir mājas uzturēšana kārtībā. Tur, kur mums liekas, ka bērni ir pietiekami lieli, lai viņa varētu meklēt darbu, ir stomatologa apmeklējums.” (Maza pašvaldība, nelabvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

*„Mums ir ar Nodarbinātības dienestu [domāts – NVA] sadarbība. Un, ja gadījumā psihologa palīdzība vajadzīga, mēs arī to pielietojam. Tad pēc sociālā darbinieka izvērtēšanas rakstiska norīkojuma saņemšanas saņem psihologa un sociālā darbinieka bezmaksas pakalpojumu ģimenes atbalsta centrā, es jau tur pateicu. Meklēt un izmantot iespēju, kā atrast darbu. Viņš tur raksta, ka es apmeklēšu šonedēļ divas vai trīs darba vietas. Un viņš to izdara, uzraksta. Tā, tā. Darba spējīgām personām pēc darbinieka norīkojuma pēc dienas jāpiedalās sociālo prasmju atjaunošanas pasākumos.” (Liela pilsēta, nelabvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

*„Tas ir principā četru stundu darbs pašvaldības uzņēmumos. Mēs pielietojam, teiksim, jo cilvēks, kurš bez darba teiksim astoņus gadus, viņš aizmirsīs, ka astoņos vajadzētu celties un iet uz darbu strādāt, sakārtot sevi un tad uz četrām stundām viņš tiek norīkots uz sabiedriskiem darbiem, tā saucamiem. Bet to mēs saucam – sociālo prasmju atjaunošana.” (Liela pilsēta, nelabvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

*„Darbspējīgām personām, pirmkārt, ir jāmeklē labāk atalgots darbs. Ja cilvēks saka, ka viņš strādā par pārdevēju un viņam maksā tikai četrdesmit piecus latus, tad mēs sākam: „Lūdzu, mīļais draugs, te ir saraksts. Paskaties un pameklē. Lūk, šeit ir pārtikas veikals, kur maksā [...] latus. Kāpēc tu strādā par šiem četrdesmit pieciem latiem?” Pirmkārt, tā līdzdarbība ir tādā veidā, ka katram ir jāpalielina tā pelnīt spēja.” (Liela pilsēta, nelabvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Ļoti bieži ar līdzdarbības pasākumiem sociālā darba speciālisti saprot sabiedriski derīgus darbus, kuros tiek nosūtīts darbaspējīgais pabalsta saņēmējs, lai atstrādātu noteiktu stundu skaitu. Šādi darbi parasti ir raksturīgi rajonu centru pilsētām un mazajām pašvaldībām. Pētījuma īstenošanas laikā Nodarbinātības valsts aģentūra sadarbībā ar pašvaldībām organizēja un īstenoja dažādas nodarbinātību veicinošu pasākumu programmas. Dažās pašvaldībās atkarībā no piešķirtā pabalsta summas tiek aprēķināts, tieši cik stundas mēnesī ir jānostrādā, un, kamēr pabalsta saņēmējs to nav veicis, pabalsts netiek izmaksāts.

*„Ja GMI pabalsts ir divdesmit četri lati, tad vienā stundā var nopelnīt (nevis nopelnīt, bet līdzdarboties) trīsdesmit santīmus, tad cilvēkam iedod šo lapu, kas paredz, ka astoņas stundas dienā ir jālīdzdarbojas, un ar šo norīkojumu viņš iet uz [iestādes nosaukums]. Bieži vien mūsu klienti izmanto aprūpes mājā biroju, kas kopj vecus vientuļus cilvēkus. Mēs arī tur iesaistām šos GMI saņēmējus. Tur ir nepieciešams nomazgāt logus, sakopt pagalmus. Tātad viņi iet nostrādāt tās stundas.” (Rajona centrs, labvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

*„Saprotiet, tad, kad viņš nāk, griežas pašvaldībā, kārtos tos dokumentus un paraksta to līdzdarbošanos, viņš nesaņem naudu kā tādu, kamēr viņš nav to veicis. Mūsu tāda sistēma ir talonu veidā, lai tā atgriezeniskā saikne būtu, mēs redzētu. Mēs cilvēku nosūtam, piemēram, uz pilsētas sakopšanu. [...] Mēs viņiem iedodam tādu zīmīti, taloniņu līdzi, ka tāds un tāds Jānis vai Pēteris ir nosūtīts, un viņam tur ir jābūt, un, kamēr mums atpakaļ nav tā apliecinājuma, ka viņš ir bijis tur, darījis [...] viņš nesaņems to naudiņu.” (Rajona centrs, nelabvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Dažās pašvaldībās sociālā darba speciālisti norādīja, ka likums neļaujot pabalsta saņēmējus norīkot sabiedriski derīgos darbos. Tas esot normatīvo aktu pārkāpums. Piemēri, kas izmantoti apgalvojuma pamatošanai, rāda, ka darbiniekiem trūkst zināšanu un informācijas par to, kā ir jārikojas noteiktās situācijās. Piemēri rāda, ka dažādās pašvaldībās nosacījumi GMI pabalsta saņemšanai ir nedaudz atšķirīgi, kā arī līdzdarbības pienākumu normas tiek traktētas dažādi. Piemēram, dažviet darbinieces uzskatīja, ka līdzdarbības pasākumu ietvaros ir aizliegts pabalsta saņēmēju iesaistīt pašvaldībai derīgos darbos, tomēr, neskatoties uz to, šie cilvēki tiek iesaistīti pašvaldības teritoriju sakopšanā un nodarbināti pašvaldības iestādēs.

*„Notiek tā, ka mēs liekam, jo citādi ar viņiem nevar tikt galā. [...] Bet līdzdarbības pienākumos es nedrīkstu rakstīt, ka viņš sabiedriskajos darbos ir nostrādājis piecdesmit stundas. Tas tā ir.” (Maza pašvaldība, nelabvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Pārsvarā gadījumu tieši GMI līmeņa nodrošināšanas pabalstam tiek piemēroti obligāti līdzdarbības pasākumi, it īpaši, ja pabalsta pieprasītājs ir darbaspējīgs. Raksturīgi, ka rajonu centros līdzdarbības pasākumi darbaspējīgām personām tiek noteikti, saņemot arī citus pabalstus. Tādos gadījumos uzsvars tika likts uz to, ka pabalsta prasītājam jābūt ne tikai tiesībām, bet arī pienākumiem.

*„Viņš tiek pilnā mērā informēts par iespējām, ko viņš var saņemt. Bet uzreiz arī tiek teikts, ka viņam ir ne tikai tiesības, bet arī pienākumi, jo jebkuram pabalstiņam ir līdzdarbības pasākumi. Tātad, ja viņš ir bezdarbnieks, tad viņa priekšrocība ir daudz brīva laika, un tātad GMI pabalsts ir jāatstrādā. To arī nosaka likums, un, ja cilvēks atsakās, tad mēs viņam varam atteikt palīdzību.” (Rajona centrs, labvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Pašvaldībās tiek veikta arī zināma līdzdarbības pasākumu norises uzraudzība. Vienos gadījumos to realizē kā pārrunas par paveiktajiem un veicamajiem darbiem, citos – kā praktisku kontroli, piemēram, darba vietā. Šīs funkcijas pilda gan sociālā darba speciālists, gan uzņēmuma vadība, kurā pabalsta saņēmējs strādā, gan NVA darbinieki.

Līdzdarbības pasākumu rezultativitātes vērtējumā būtiskas atšķirības ienes pašvaldības, kurā strādā sociālā darba speciālists, lielums un atrašanās vieta. Lielo pilsētu un rajonu centru sociālajiem dienestiem pieejams lielāks uzņēmumu skaits, kuros ir brīvas darbavietas un kuri ir gatavi sadarboties gan sociālās palīdzības un pakalpojumu sniegšanas kontekstā, gan nodarbinātības jautājumu atrisināšanā. Šo pašvaldību darbinieki min pozitīvus gadījumus, kad līdzdarbības pasākumu rezultātā bezdarbnieki ir ieguvuši pastāvīgu darbu vai pabalsta pieprasītājam ir bijusi iespēja uzlabot savu materiālo stāvokli, nomainot darbu ar zemu atalgojumu pret labāk apmaksātu. Šajos gadījumos bez sociālā labuma ir arī psiholoģiskais – cilvēks atgūst pašapziņu, uzlabojas attiecības ģimenē.

*„Man viena sieviete un, es zinu, ka var to pateikt, ar torti ir atnākusi, no pirmās darba algas kolektīvam atnesusi. Saka: ka es esmu pateicīga, ka jūs mani tur nosūtījāt. Man tagad ir darbs. [...] Cilvēks tagad katru rītu sveicinās un uzskata, ka tie ir labākie cilvēki, kuri viņai palīdzēja iekārtoties dzīvē.” (Liela pilsēta, nelabvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

*„Tādu gadījumu, kad cilvēks ir atradis labāku darbu, ir ļoti daudz. Kopš mēs esam pasākuši izmantot šīs vakances, pilnīgi visiem, kas ir atnākuši, ir arī tiesības ar viņām iepazīties. Viņi vienkārši atrod. Ja cilvēks strādā uz deviņdesmit latiem, tad tiešām piedāvājumi ir krietni lielāki.” (Liela pilsēta, nelabvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

*„... zināms procents cilvēku atrod darbu. Bieži vien uzņēmumos un pašvaldības iestādēs, kur viņi sākumā strādā, tas darba devējs saskata viņā labu darba darītāju un paņem strādāt. Tādu iestāžu kā [...], kur daudzi darbinieki veic diezgan zemas kvalifikācijas darbus, darbinieku vidū bieži vien ir tādi cilvēki, kas, nu, jau ir ne visai labi strādnieki. Šādos gadījumos viņi paņem mūsu bezdarbniekus, kuri ilgi jau ir bez darbiņa, un saskata, ka viņi ir diezgan labi darbinieki.” (Rajona centrs, labvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Reizēm pozitīvi līdzdarbības rezultāti gūstami tikai pēc ilgstošām pārrunām un pārliecināšanas, kad sociālā darba speciālistam izdodas panākt pozitīvu rezultātu darbā ar pabalsta pieprasītāju, kuram nav motivācijas strādāt vai kuram ir grūtības regulāri strādāt pastāvīgā darbā.

*„Nu, protams, ideālākais ir tas, ka divos gadījumos no desmit kādu izdodas novest līdz algotām darba attiecībām. Tad es uzskatu, ka tas ir sociālā darba rezultāts, auglis, bet tas notiek ar ļoti lielām grūtībām. Nepārtraukti ir jāatkārto, ka tas cilvēks to var. Mums šobrīd dienestā ir pieņemts ļoti spēcīgs darbinieks ar augstāko izglītību, un viņa strādā tikai sociālo darbu. Tātad viņa veic šo motivējošo darbu, šo smadzeņu skalošanu – kā mēs sakām.” (Rajona centrs, labvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

*„...ilgstoša alkohola atkarīga sieviete, kas ar mokām nāca uz šejieni, tagad ir atradusi darbu zivju cehā. Bet rezultāts būs redzams tad, kad viņa saņems pirmo algu. Proti, ja viņa to mēnesi izturēs. Tad pēc šī izturētā mēneša es arī teikšu, ka tai kundzei pienākas ordenis.” (Rajona centrs, labvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Mazajās pašvaldībās šādu rezultātu līdzdarbības pasākumiem nav. Pirmkārt, laukos praktiski nav pieejamas brīvas darba vietas. Otrkārt, kā jau iepriekš tika minēts, mazajās pašvaldībās pamatā netiek popularizēta iespēja saņemt GMI pabalstu, līdz ar to maz ir arī tā pieprasīšanas un saņemšanas gadījumu.

*„Es teiktu, ka drīzāk neatrod to darbu, jo šeit uz vietas jau to darba vietu nav. Vienkārši brīvu darba vietu nav. Nu, tad ir jāmaina pilnīgi sava dzīve un jāpāriet kaut kur citur dzīvot vai kā. Tas nav tik vienkārši.” (Maza pašvaldība, nav sociālā dienesta)*

Lielo pilsētu sociālo dienestu darbinieki par ieguvumiem no līdzdarbības pasākumiem runāja plašākā nozīmē – par to, ko gūst sabiedrība kopumā, par pašvaldības ieguvumu. Tiek runāts gan par darba lomu cilvēka dzīvē, gan par cilvēciskas līdzcietības nepieciešamību, risinot sociāli nelabvēlīgās jeb riska grupas problēmas. Tika akcentēts arī tas, ka, sniedzot sociālo atbalstu, tiek samazināts kriminogēnais risks un atveseļota sabiedrība kopumā. Rajonu centros un mazajās pašvaldībās sociālā darba speciālisti šo ieguvumu vairāk saskata konkrētos padarītos darbos, kas paveikti līdzdarbības pasākumu ietvaros.

Iespējamie trūkumi un zaudējumi, kas pašvaldībai rodas vai var rasties no līdzdarbības pasākumiem, tika pieminēti ārkārtīgi reti, un pēc būtības tie ir ļoti nenozīmīgi. Lielākā daļa darbinieku norāda, ka zaudējumu no līdzdarbības pasākumiem nav un nevar būt. Viņuprāt, no līdzdarbības pasākumiem iegūst abas puses: gan pašvaldība, gan pabalsta pieprasītājs – līdzdarbības veicējs. Tomēr reizēm pašvaldībai var rasties un rodas kādi materiāli zaudējumi, kurus nevar uzskatīt par nozīmīgiem, piemēram, pazuduši vai sabojāti darbarīki.



Savukārt kā reāls trūkums un morāls, sociāli psiholoģisks zaudējums darbspējīgai personai (vai ģimenei), kura savas problēmas radusi risināt tikai ar pabalstu palīdzību, tiek izcelts pieradums pie regulāriem pabalstiem, pat atkarība no tiem. Samērā bieži gadās, ka pabalsta pieprasītājam tiek piedāvāti pagaidu darbi, viņš tiek mudināts uz dažāda veida aktivitātēm, lai uzlabotu savu situāciju, dzīves apstākļus. Taču šai personai vieglāk šķiet nokārtot dažas formalitātes un atkal saņemt pabalstu, nevis meklēt un iekārtoties pastāvīgā darbā, tādējādi atgriežoties gan sociālajā, gan darba tirgus aprīvē.

*„Zaudējums ir tas, ka ir klienti, kas pierod pie tā, ka viņiem ir vajadzīga šī te palīdzība. Tas ir tas lielākais zaudējums. Viņi sāk kalkulēt, kā lai izdara tā, lai tiktu pie šīs te palīdzības. Ja viņi to nedarītu, bet sāktu kaut ko normāli strādāt, tad viņi aizmirstu, kā tas ir. Būtībā viņi varētu strādāt normālu darbu, un viņi vispār nebūtu palīdzības saņēmēji.” (Liela pilsēta, nelabvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Neskatoties uz augstāk minēto, kopumā sociālā darba speciālisti pozitīvi vērtē līdzdarbības pasākumus. Viņi atzīmē, ka visumā ar jebkuru līdzdarbību klientam tiek veicināta arī zināma sociālā taisnīguma izpratne jeb veidota saskaņa starp tiesībām un pienākumiem. Speciālisti uzskata, ka darbspējīgai personai sociālā palīdzība nepieciešama un tā ir jāsniedz krīzes situācijas risināšanai, nevis nemitīgi. Ja palīdzība ir ilgstoša, tad jābūt arī kādam atdeves mehānismam. Otrkārt, tiem būtu jāsekmē arī pabalsta prasītāja morālo un sociālo briedumu, tas ir, jāveido izpratni, ka katram darbspējīgam cilvēkam ikdienā pašam jārūpējas par savu un savas ģimenes uzturēšanu, nevis jāpārliet šīs rūpes uz sabiedrības pleciem. Savu iespēju robežās, iespējams, pat reizēm savā izpratnē pārķāpjot noteikumus, sociālā darba speciālisti pabalstu pieprasītājiem piedāvā līdzdarbības pasākumus, un klienti paraksta vienošanos par šo pienākumu pildīšanu. Jāuzsver, ka dažkārt sociālā darba speciālisti nav pārliecināti, ka noteikta veida vienošanās ar pabalsta saņēmēju atbilst normatīvajos aktos noteiktajam, tomēr aprakstītie piemēri rāda, ka reāla likuma normas neievērošana attiecīgajā epizodē nav saskatāma. Šādas epizodes visbiežāk tika novērotas, sarunājoties ar mazo pašvaldību pārstāvjiem. Tas rāda, ka, iespējams, sociālā darba speciālisti ar praktisku piemēru palīdzību būtu vairāk jāinformē par to, cik dažādi var būt līdzdarbības pasākumi.

Situācijas rāda, ka pabalstu saņēmēju atsaucība un iesaistīšanās līdzdarbības pasākumos ir atkarīga no sociālā darbinieka personības. Ja darbinieks ir pārliecināts par savu darbu (un tas bieži ir saistīts ar atbilstošas izglītības, prakses esamību un vispārcilvēciskām darbinieka īpašībām), tad viņa rīcības rezultātā pabalstu pieprasītāji lielākoties ir atsaucīgi, viņi saprot, ka palīdzību saņems tikai līdzdarbojoties, tāpēc pieņem piedāvātos darbus.

*„Es varētu teikt, ka viņi labprāt iesaistās. Kā jau es sākumā teicu, ja kādus četrus gadus atpakaļ viņi to nelabprāt darīja, tad tagad viņi pieņem jebkuru darba piedāvājumu.” (Rajona centrs, labvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

*„Pozitīvi. Tos vajag. Neko jau par velti nevajadzētu dot, manā skatījumā. Bet nav jau mums īpaši daudz viņu. Kā maziem bērniem jāstāv klāt viņiem. Tagad to dari, tagad šito. Viņi paši neko nezina. Viņš atnāk nākamajā dienā uz darbu un neatceras, kur slota stāvēja, un kur kas ir.” (Maza pašvaldība, labvēlīga sociālā darbinieka noslodze)*

Sociālā darba speciālisti neslēpj, ka, lai arī viņu pašu attieksme pret līdzdarbības pasākumiem ir pozitīva, reizēm tie sagādā arī zināmas grūtības, jo potenciālie pabalstu saņēmēji nav raduši strādāt. Tādēļ ir jābūt kādai sistēmai vai kādam darbiniekam, kas seko, vai cilvēks reāli iesaistās līdzdarbības pasākumā, un kontrolētu tā pienācīgu izpildi. Daži darbinieki atzina, ka ir pabalsti,

kuriem nav paredzēti līdzdarbības pasākumi, bet tie būtu nepieciešami. Šajā gadījumā trūkst informācijas par šāda veida kārtības iespējamo ieviešanu pašvaldībā, jo likums Par sociālo drošību un Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likums šo jautājumu ļauj izvērtēt katrai pašvaldībai individuāli, nosakot saistošos noteikumus.

Apkopojot iepriekš minēto, pašvaldību pabalstu sistēmas izpētes rezultāti rāda, ka, kaut gan GMI pabalsta piešķiršanas nosacījumos ir ietverts stimuls personai meklēt darbu, šī uzdevuma izpilde ir sastapusies ar zināmām grūtībām. Iespēja iesaistīt pabalsta saņēmēju darba tirgū ir atkarīga gan no pašvaldības lieluma un tajā pieejamo brīvo darba vietu skaita, gan no sociālā darba speciālista uzņēmīguma un profesionalitātes, gan no pabalsta saņēmēja personības. Pozitīvie piemēri rāda, ka pat tad, kad Latvijā jau tiek runāts par daļu iedzīvotāju, kuru vairs nav iespējams iesaistīt darba tirgū vai kuru iesaistīšanai ir nepieciešama plaša sociālās rehabilitācijas programma, ir iespējams palīdzēt cilvēkam uzlabot viņa dzīves apstākļus un atrast darbu. Tomēr nākotnes nodarbinātības risku raksturo tās situācijas, kad pašvaldību pabalstus sāk saņemt vienas ģimenes otrā paaudze, tātad ir notikusi nabadzības un zemas darba motivācijas mantošana.

Pašvaldību pabalstu, īpaši GMI, savienošana ar nepieciešamību iesaistīties līdzdarbības pasākumos ir vērtējama pozitīvi. Lai gan tā labvēlīgajai ietekmei ir arī objektīvi ierobežojumi, proti, situācijas, kas nav atkarīgas no pabalsta lieluma, izmaksāšanas kritērijiem un sociālā dienesta darba, tā efektivitātes celšanai tuvākajos gados būtu jāpievērš uzmanība sociālā darba speciālistu (īpaši mazo pašvaldību) zināšanu un kompetences paaugstināšanai. Darbiniekiem ir nepieciešamas plašākas zināšanas par likumiem un MK noteikumiem un pārliecība par šo normatīvo aktu pielietošanas tiesiskumu un drošumu. Tas nepieciešams arī tādēļ, ka mēdz būt situācijas, kad potenciālais pabalsta saņēmējs draud sūdzēties tiesā, jo netiek izmaksāts pabalsts, lai gan viņš pats nav izpildījis virkni nepieciešamo nosacījumu. Domājams, ka noderīga būtu plānveidīga visu pašvaldību sociālā darba speciālistu pieredzes apmaiņa. Ir pašvaldības, kuru sociālā darba speciālisti savstarpēji sadarbojas ļoti cieši un aktīvi, kopīgi pārrunā un risina problēmsituācijas. Ir pašvaldības, kuru darbinieki pasīvi iesaistās pieredzes apmaiņā ar citu pašvaldību kolēģiem. Tomēr tieši šāda sadarbība ir nepieciešama zināšanu uzkrāšanai, kas padarītu efektīvāku pašvaldību sociālo dienestu darbību.

## IX SECINĀJUMI UN REKOMENDĀCIJAS

Iedzīvotāju ekonomiskās aktivitātes problēmas Latvijā, ko var risināt ar nodokļu un sociālās drošības sistēmu palīdzību, ir: (1) darba nodokļu sloga samazināšana, īpaši zemu atalgotajam darbaspēkam, (2) IIN attaisnoto izdevumu sistēmas pilnveidošana, lai tā atbalstītu iedzīvotāju ieguldījumus izglītībā un veselībā, (3) uzņēmējdarbības administratīvo barjeru samazināšana, (4) mazās uzņēmējdarbības legalizācijas kampaņas organizēšana ar nodokļu amnestijas elementiem, (5) pabalstu atkarības no darba ieguldījuma saglabāšana, (6) sociālās rehabilitācijas attīstība, ieskaitot līdzdarbības pasākumu programmas pilnveidošanu un sadarbības attīstību ar uzņēmējiem, (7) ārpusģimenes bērnu aprūpes pakalpojumu attīstīšana. Šiem pasākumiem ir jābūt saskaņotiem ar plānveidīgu iedzīvotāju sociālās drošības sajūtas nostiprināšanas un nodokļu sistēmas izskaidrošanas politiku.

Iedzīvotāju drošības sajūtas darba tirgū stiprināšana un nodokļu un pabalstu sistēmas darbības izskaidrošana ir nepieciešama vairāku valsts attīstībai svarīgu iemeslu dēļ. Tie ir: (1) darbaspēka izbraukšanas ierobežošana, (2) vietējās uzņēmējdarbības attīstīšana, (3) nedeklarētās nodarbinātības samazināšana un nodokļu nomaksas stimulēšana. ONVNPS pētījuma un citu darba tirgus pētījumu dati rāda, ka vēl nesēnā pagātnē darbinieki jutās ļoti atkarīgi no darba devēja. Šobrīd darbinieku drošības sajūtu ir stiprinājuši ārējie apstākļi – iespēja braukt strādāt uz ārvalstīm un šīs migrācijas radītās darbaspēka problēmas vietējā darba tirgū. Drošības sajūtas stiprināšanai ir nepieciešami konsekventi, solījumiem atbilstoši valdības lēmumi un darbs ar sabiedrisko domu, savlaicīgi izskaidrojot noteiktu lēmumu sociāli ekonomiskās sekas. Dati rāda, ka iedzīvotājiem pietrūkst savlaicīgas un saprotamas informācijas par pieņemtajiem normatīvo aktu grozījumiem. Informācijas trūkums rada trauksmi un negatīvu attieksmi pret izmaiņām kopumā. Ņemot vērā, ka personas rīcībā esošā informācija tieši ietekmē cilvēka rīcību, valsts institūcijām ir jāpārdomā iespējamie informācijas kanāli un informācijas pasniegšanas un izskaidrošanas veidi, lai tādejādi stimulētu pozitīvu sadarbību starp valsts iestādēm un sabiedrību.

Runājot par galvenajām Latvijas nodarbinātības problēmām, plašsaziņas līdzekļos bieži tiek paustas darba devēju bažas par darbaspēka trūkumu. Tā kā daļa darbaspēka ir izbraukusi strādāt uz ārvalstīm, pēdējā gada laikā ir krasi mainījusies situācija darba tirgū – ir saasinājusies darba devēju konkurence un darba ņēmēji ir kļuvuši drošāki, pārliecinātāki un prasīgāki pret darba devējiem. Pielāgojoties jaunajiem apstākļiem, savas uzņēmējdarbības nodrošināšanā nedrošā situācijā nokļūst darba devēji, un te ir nepieciešama aktīva valsts rīcība, stiprinot vietējo uzņēmējdarbību, vienlaikus neierobežojot darba ņēmēju tiesības un sociālo drošību. Šo situāciju var uzskatīt arī par iespēju motivēt uzņēmējus ieguldīt jaunās tehnoloģijās, lai pārietu uz ražošanu ar augstāku pievienoto vērtību, samazinot nepieciešamību pēc zemu kvalificēta darbaspēka. Šāda veida pārejai ir nepieciešams aktīvs valsts atbalsts – gan nodokļu atvieglojumu un atlaižu, gan informatīvās un konsultatīvās palīdzības veidā.

Analizējot nodarbinātību un uzņēmējdarbību raksturojošos indikatorus, būtiska nodarbinātības problēma ir nedeklarētā nodarbinātība. Lai gan publiskajā telpā bieži tiek norādīts, ka galvenais šīs parādības iemesls ir augstais nodokļu slogs, ONVNPS pētījuma dati rāda, ka tikpat būtiska problēma ir administratīvās barjeras – grūtības izprast reģistrācijas procesu, ieņēmumu un izdevumu uzskaites sistēmu, deklarāciju aizpildīšanu u.c. formalitāšu kārtošanu, kas vēl vairāk samazina motivāciju legalizēt savu darbību. Pētījuma dati rāda, ka daļu nedeklarēti nodarbināto

cilvēku veido zemu vai vidēji kvalificēti strādājošie. Šiem cilvēkiem būtu grūti reģistrēties Valsts ieņēmumu dienestā, jo, kaut arī viņi zina savu arodu, kopumā viņiem ir nepietiekoša izglītība, kā rezultātā būtu grūti saprast, kādi dokumenti ir jākārto un kas turpmāk ir jā dara, lai veiktu deklarētu saimniecisko darbību.

ONVNPS pētījuma dati rāda, ka bieži motivāciju oficiāli reģistrēties kā saimnieciskās darbības veicējam ietekmē ārēji un materiāli apsvērumi, piemēram, nepieciešamība sadarboties un sniegt pakalpojumus valsts un pašvaldību iestādēm, tāpēc nedeklarētā nodarbinātība ir vairāk izplatīta privāto pakalpojumu sniegšanas sfērā. Mazās uzņēmējdarbības un nelegālas nodarbinātības legalizāciju kavē personas bažas par to, ka būs jāmaksā nesamaksātais nodoklis par iepriekšējiem periodiem un vēl tiks piemērotas soda sankcijas. Vismaz sākotnēji nedeklarētie saimnieciskās darbības veicēji būtu jā mudina legalizēt savu darbību bez soda sankcijām. Šo ieteikumu īstenošanu apgrūtina dienestu, kuri atbalstītu un mudinātu nedeklarēti nodarbinātos reģistrēties, trūkums. Šobrīd šīs mazās uzņēmējdarbības atbalstošās funkcijas veikšana nav stingri uzdots nevienai institūcijai, tādēļ tiek veikta pasīvi.

Viens no problēmas risinājumiem varētu būt vienreizēja mazās uzņēmējdarbības legalizācijas kampaņa, kas noteiktā laika posmā tiktu pastiprināta, piemēram, ar nodokļu amnestijas elementiem. Šādā veidā, piemēram, pagājušā gadsimta deviņdesmito gadu vidū Latvijā tika risināta iepriekšējos gados uzkrāto nodokļu parādu problēma. To izdarīja, likumā paredzot nodokļu parādu kapitalizāciju un uzkrāto soda sankciju norakstīšanu privatizētajiem uzņēmumiem, bet citiem uzņēmumiem – ar soda sankciju norakstīšanu pamata parāda samaksas gadījumā. Pašnodarbinātu personu (neregistrētas mazās uzņēmējdarbības) legalizāciju varētu panākt, nosakot zināmu datumu, reģistrējoties līdz kuram, personai tiek garantēts, ka šī persona tiek atbrīvota no pienākuma samaksāt nodokļus no pašnodarbinātās personas iepriekšējo gadu ienākuma ar nosacījumu, ka persona deklarē gūto ienākumu summu. Tomēr, ja ienākumi no neregistrētas uzņēmējdarbības iepriekšējo trīs gadu laikā ir bijuši ievērojami (pārsniedz noteiktu summu, kura varētu atbilst divu līdz četrus gadu ar IIN neapliekamo ienākumu summai), tad varētu paredzēt, ka bez reģistrēšanās ir jāveic arī zināmi samazināti nodokļa maksājumi. Tomēr šāds pasākums nosprausto mērķi (mazās uzņēmējdarbības legalizāciju) var sasniegt tikai tad, ja tas tiks veikts saistībā ar pietiekami plašu izskaidrošanas kampaņu visā sabiedrībā un iespējami neregistrēti pašnodarbinātu personu apzināšanu. Ņemot vērā, ka IIN administrē VID, bet ienākumi no IIN pamatā tiek iemaksāti pašvaldību budžetos, ar pašnodarbinātu personu legalizēšanos saistītām problēmām būtu jānodarbojas VID sadarbībā ar pašvaldībām.

ONVNPS pētījuma dati rāda, ka uzņēmēju zināšanas un izpratne par nodokļu administrēšanu pieaug līdz ar viņu pieredzi šajā jomā. Pastāv divas galvenās problēmas, ar kurām sastopas saimnieciskās darbības veicēji un topošie uzņēmēji neatkarīgi no tā, kāda veida uzņēmējdarbības formu viņi ir izvēlējušies. Šīs problēmas ir: (1) zināšanu trūkums par to, kā noteikta rīcība (piemēram, darbinieka pieņemšana, pamatlīdzekļu iegāde) ietekmē maksājamos nodokļus, un (2) grūtības sistematizēt un uzskaitīt saimnieciskās darbības izdevumus. Uzņēmējdarbības sākumstadijā, kad daudz laika un enerģijas ir jāiegulda saimnieciskās darbības attīstīšanā un klientu piesaistīšanā, uzņēmējam vienlaikus ir jāapgūst arī grāmatvedības zināšanas. Vairumam uzņēmēju, vismaz saimnieciskās darbības uzsākšanas stadijā, brīvo līdzekļu daudzums grāmatveža noalgošanai ir ļoti ierobežots. Tādējādi laiks, ko uzņēmējs varētu ieguldīt attīstībā, tiek patērēts citiem mērķiem. Jāatzīmē, ka arī tad, kad saimnieciskā darbība jau ir nostabilizējusies, pašnodarbinātie bieži vien paši cenšas kārtot savas saimnieciskās darbības ieņēmumu un

izdevumu uzskaiti. Uzņēmējdarbības veicināšanai ir svarīgi, lai mazajiem uzņēmējiem, kuru saimnieciskās darbības apjoms ir salīdzinoši neliels, būtu iespēja vismaz sākumposmā piemērot atvieglotu nodokļu administrēšanas kārtību.

Lai veicinātu mazo uzņēmējdarbību un mazinātu administratīvās barjeras uzņēmējdarbības uzsākšanas posmā, ir nepieciešams ieviest fiksēto nodokli pirmajos saimnieciskās darbības gados. Balstoties uz dažādu pētījumu pieredzi, ONVNPS pētījumā ir piedāvāts tāds variants, ka fiksētais nodoklis ir mazajam uzņēmējam pieejama alternatīva pirmajos divos vai trīs saimnieciskās darbības gados. Šajā gadījumā fiksētais nodoklis tiktu pielietots kā pagaidu līdzeklis, lai samazinātu administratīvo slogu pirmajos darbības gados, pēc kuriem uzņēmējam būtu jāmaksā nodokļi tradicionālajā veidā. Fiksēto nodokli varētu piemērot vienu reizi personas dzīvē. Šādu izmaiņu pozitīvie rezultāti Latvijā būtu: (1) uzņēmējdarbības aktivitātes pieaugums, kas atstās pozitīvu iespaidu uz kopējo nodarbinātības līmeni valstī, un (2) jauno uzņēmēju ienākšana tirgū, kas sekmētu gan konkurences pieaugumu, gan arī lielāku inovatīvo aktivitāti. Latvijas apstākļos piemērotāka būtu situācija, ja fiksētais nodoklis tiek aprēķināts procentos no bruto ieņēmumiem. Šajā gadījumā nodokļu maksātāji būs spiesti sākt apgūt arī grāmatvedības pamatus (reģistrējot dokumentus/rēķinus), kas turpmākajā darbībā atvieglos uzņēmēja sadarbību ar dažādiem partneriem.

Neskatoties uz apsvērumu, ka fiksētajam nodoklim kā alternatīvai ir jābūt pieejamam saimnieciskās darbības pirmajos divos gados, šajā sistēmā varētu būt daži izņēmumi. Personām, kas paralēli algotajam darbam ir arī pašnodarbinātie, t.i., kas paralēli algotam darbam nodarbojas ar amatniecību vai piemājas saimniecībā audzē lauksaimniecisko produkciju un kuriem darbības ierobežotā apjoma dēļ vest grāmatvedību nebūtu nepieciešams arī pēc divu gadu termiņa iztecešanas, fiksēto nodokli varētu piemērot bez laika ierobežojuma. Tādā gadījumā ir jānosaka virkni rādītāju, nesasniedzot kurus, fiksēta nodokļu maksāšana būtu atļauta arī pēc diviem gadiem. Iespējamie rādītāji būtu: (1) personas ienākumi no mazās uzņēmējdarbības nepārsniedz zināmu summu, piemēram, šobrīd tā varētu būt divu minimālo gada algu apmērā, un šī persona ir (2) vienlaicīgi nodarbināta algotā darbā vai (3) ir pensionārs, taču (4) nenodarbina algotus darbiniekus.

Jāatzīmē, ka fiksētais nodoklis tiesisku apsvērumu dēļ var tikt piemērots tikai saimnieciskās darbības veicējiem (pašnodarbinātajiem). Savukārt ONVNPS pētījuma dati rāda, ka šobrīd Latvijā topošais uzņēmējs, kas varētu izmantot piedāvāto sistēmu, uzskata, ka cienījamāk ir dibināt kapitālsabiedrību (piemēram, sabiedrību ar ierobežotu atbildību), nevis reģistrēties kādā no saimnieciskās darbības formām (piemēram, individuālā darba veicēju, profesionālās darbības veicēju vai individuālo komersantu). Pētījumā ir novērots, ka, salīdzinot ar kapitālsabiedrībām, mazie uzņēmēji tiek uzskatīti par mazāk „nopietniem” komersantiem. Mazo uzņēmējdarbības formu starpā individuālā komersanta statuss dažkārt tiek izcelts kā cienījamākais, jo individuālos komersantus reģistrē Komercreģistrā. Ieviešot fiksēto nodokli, vienlaikus ir jāpopularizē mazo uzņēmējdarbības formu priekšrocības un jāpiedāvā reģistrēties par individuālajiem komersantiem tiem topošajiem uzņēmējiem, kuru darbības sākumposmu atvieglotu fiksētā nodokļa piemērošana.

Nedeklarētās nodarbinātības samazināšanas, no vienas puses, un administratīvo barjeru mazajiem uzņēmējiem atvieglošanas, no otras puses, nepieciešamība apstiprina ONVNPS pētījuma hipotēzi, ka Latvijas nodokļu administrēšanas procesa uzlabošanai var būt pretējs iespaids dažādos tautsaimniecības sektoros. Šim nolūkam, iesakot ieviest fiksēto nodokli saimnieciskās darbības veicējiem, jau iesākumā, rekomendāciju līmenī, ir paredzēti un augstāk ir minēti ierobežojumi, lai papildinātā sistēma sasniegtu noteikto mērķi.

Runājot par darba nodokļu slogu Latvijā, ONVNPS pētījumā tika izvērtēti gan iedzīvotāju subjektīvie priekšstati par nodokļu sistēmu, gan objektīvie rādītāji – statistikas dati – par nodokļu sloga apmēru, nodokļu likmēm un dažādu nozares politikas alternatīvu ietekmi uz iedzīvotāju ienākumiem un motivāciju strādāt algotu darbu. Dati rāda, ka visām nodarbināto grupām ir svarīgi redzēt samaksāto nodokļu atdevi, proti, saprast, kādu labumu gūst persona, samaksājot nodokļus atbilstoši normatīvajos aktos noteiktajām prasībām. Tikpat svarīgi iedzīvotājiem ir just, ka visi nodokļu maksātāji likuma priekšā ir vienādi. Priekšstati par likuma piemērošanas atšķirību dažādām nodokļu maksātāju grupām, kā arī vēlēšanās nopelnīt vairāk veicina daļēju izvairīšanos no nodokļu nomaksas. Pētījuma uzsākumā formulēto hipotēzi, ka pašreizējo IIN likmes un UIN likmes tiešā ietekme uz Latvijas uzņēmumu produktivitātes rādītājiem nav būtiska, ONVNPS pētījuma ietvaros nav bijis iespējams ne pierādīt, ne noraidīt. Tās pārbaude varētu būt cita pētījuma uzdevums.

ONVNPS pētījuma ietvaros tika apskatīti vairāki nodokļu sloga samazināšanas instrumenti. Tie ir: (1) neapliekamā minimuma un IIN atvieglojumu par apgādībā esošām personām paaugstināšana, (2) IIN attaisnoto izdevumu sistēmas attīstība, (3) IIN likmes pazemināšana un (4) progresīvā iedzīvotāju ienākuma nodokļa kā zemu atalgoto nodarbināto nodokļa sloga samazināšanas instrumenta ieviešana.

Paaugstinot ar IIN neapliekamo minimumu un atvieglojumus par apgādībā esošām personām, tas vistiešāk ietekmētu iedzīvotājus ar zemiem ienākumiem, samazinot efektīvās IIN likmes šai iedzīvotāju grupai, un, iespējams, radot tiem lielāku motivāciju iesaistīties darba tirgū. Taču salīdzinoši maz ieguvumu no šīs situācijas būtu iedzīvotājiem ar viszemākajiem ienākumiem, jo viņu ienākumi jau pašlaik netiek aplikti ar IIN. ONVNPS pētījumā mikro-simulāciju modelēšanas rezultāti rāda, ka vislielākā motivācija uzsākt darbu būtu iedzīvotājiem ar vidējiem un zemiem ienākumiem, jo visbūtiskākais nodokļu sloga samazinājums novērojams otrajā un nākamajās ienākumu decilēs. Salīdzinot IIN atvieglojumus ar minimālo algu, redzams, ka, saņemot minimālo algu un aprūpējot vairākas apgādībā esošas personas, piemērojamo IIN atvieglojumu kopsumma ir augstāka par personas ienākumiem pēc valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu atskaitīšanas. Lai atvieglotu nodokļu slogu viszemāk atalgotajiem strādājošajiem, papildus IIN atvieglojumiem ir jānosaka arī adekvāta minimālā darba alga.

Lai gan attaisnoto izdevumu saistība ar nodarbinātības problēmām ir pastarpināta, ar to palīdzību var samazināt ar IIN apliekamo bāzi, un tas ir veids, kā valsts var kompensēt iedzīvotāju izdevumus par ārstniecību, izglītību un citiem ieguldījumiem, tādējādi stimulējot vēlamo iedzīvotāju rīcību. Piemēram, līdzekļu uzkrāšana privātajā pensiju fondā tālākā nākotnē samazinās valsts sociālā un pašvaldību sociālās palīdzības budžetu izdevumus, kas būs nepieciešami, lai atbalstītu trūcīgos darba nespējīgos iedzīvotājus. Iedzīvotāju ieguldījumu veselības uzturēšanā jeb slimību profilaksē un izglītībā rezultāts būtu labas darbaspēka kvalitātes uzturēšana ilgākā laika posmā, kas šobrīd ir svarīgi iedzīvotāju novecošanās problēmas kontekstā. Tādējādi valsts pārvaldei jābūt ieinteresētai veicināt privāto pensiju apdrošināšanu, veselības profilaksi un citas līdzīgas iedzīvotāju aktivitātes, kas nodrošinātu sabiedrības sociālās drošības un labklājības garantijas ne tikai šobrīd, bet arī ilgākā laika perspektīvā.

Analizējot normatīvos aktus, ONVNPS pētījuma darba grupa secināja, ka ir nepieciešams pārskatīt izglītības un ārstniecības pakalpojumiem uzlikto ierobežojumu, proti, ka šī veida attaisnoto izdevumu summa vienai personai gadā nedrīkst pārsniegt 150 latus. Esošās sistēmas pozitīvā iezīme ir tā, ka normatīvajos aktos ir noteikta iespēja nākamo piecu gadu laikā ieskaitīt

attaisnotajos izdevumos to summu, kuru taksācijas gadā nevarēja ieskaitīt noteiktā limita dēļ. Aplūkotie noteikumi tika pieņemti laikā, kad maksa par izglītības un medicīnas pakalpojumiem bija zemāka. Centrālās statistikas pārvaldes dati rāda, ka, salīdzinot ar 2000. gadu, kad tika izstrādāti attiecīgie normatīvie akti, veselības patēriņa cenas ir pieaugušas vidēji par 58% un izglītības patēriņa cenas ir pieaugušas vidēji par 55% (visvairāk ir pieaugušas augstākās izglītības iegūšanas cenas – par 89%). Atbilstoši šim cenu pieaugumam 2007. gadā attaisnoto izdevumu par ārstniecību un izglītību maksimālajai summai vajadzētu būt 250 – 300 latiem vienai personai. Finanšu ministrijai būtu ieteicams izstrādāt un Ministru kabinetam būtu ieteicams pieņemt tādus atbilstošo normatīvo aktu grozījumus, lai: (1) novērstu to, ka attaisnoto izdevumu limita summa netiek pārrēķināta katru gadu (līdzīgi kā valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu objekta minimālais un maksimālais apmērs), (2) noteiktu katra konkrētā brīža situācijai atbilstošāku attaisnoto izdevumu maksimālo summu.

Valdībai būtu jāapsver iespējas ieviest citas attaisnoto izdevumu grupas. Tā, piemēram, Igaunijā pie attaisnotiem izdevumiem pieskaita kredīta procentus mājokļa (arī dzīvokļa) iegādei. Latvijā tas būtu attaisnojumi ar stingriem ierobežojumiem (tikai IIN maksātājiem, kuru gada kopējie ienākumi nepārsniedz zināmu sliekšni, un tikai zināmā daļā, piemēram, ne vairāk kā 5% no gada ar IIN apliekamā ienākuma). Lai valsts budžets neciestu pārāk lielus zaudējumus un tiktu veicināti budžeta ieņēmumi, šie atvieglojumi būtu saistāmi ar nosacījumu, ka par kredīta līdzekļiem iegādātie mājokļi tiek apgrūtināti (otrā hipotēka) un ka, ja VID konstatē, ka atvieglojumu saņēmējs nav deklarējis visus savus ienākumus vai citādi izvairījies no IIN nomaksas, atvieglojumi tiek anulēti, un nepilnīgi samaksātais IIN un soda nauda ir jāsamaksā budžetā.

Jāatzīmē, ka attaisnoto izdevumu atmaksāšana veicina pilsoniskas sabiedrības veidošanos un brīvprātīgu IIN deklarāciju sastādīšanu un iesniegšanu VID, tātad palielina VID iespējas kontrolēt iedzīvotāju ienākumus. Taču vienlaicīgi šī sistēma būtiski palielina IIN administrēšanas izmaksas. Šeit jāatzīmē, ka Igaunijā, tāpat kā līdz šim Latvijā, nav obligāta prasība iesniegt IIN deklarācijas, ja nodoklis tiek ieturēts ienākuma izmaksu brīdī, taču pietiekoši augstā attaisnoto izdevumu summa, vienkāršāka un pilnīgāka IIN deklarācijas veidlapa, kā arī iespēja deklarāciju aizpildīt elektroniski ir novedusi pie tā, ka Igaunijā IIN deklarācijas iesniedz ievērojami vairāk IIN maksātāju, pie tam vairums deklarāciju tiek aizpildītas elektroniski.

Runājot par IIN likmes pazemināšanu, ONVNPS pētījumā tika izskatīti trīs iespējamie varianti. Tie ir: (1) vienotās likmes samazināšana no 25% uz 15%, (2) likmes samazināšana no 25% uz 22% un (2) no 25% uz 19%. Te jānorāda, ka turpmāk raksturotā IIN likmes samazināšanas ietekme ir aprēķināta uz visiem nodarbinātajiem kopā, neatdalot mazos uzņēmējus, t.i., saimnieciskās darbības veicējus. IIN likmes pārskatīšana saimnieciskās darbības veicējiem var tikt īstenota atsevišķi. Samazinot vienoto IIN likmi no 25% uz 15% un saglabājot nemainīgus visus pastāvošos atvieglojumus, vislielākie ieguvēji būtu iedzīvotāji ar vidējiem un augstiem ienākumiem, pie tam procentuāli pozitīvā ietekme uz ienākumiem pieaugtu, palielinoties ienākumu līmenim. Tā kā visas iedzīvotāju grupas izjustu vidējās efektīvās nodokļa likmes samazināšanos un ienākumu pieaugumu, šādām izmaiņām būtu pozitīva ietekme uz nodarbinātības pieaugumu. Samazinot vienoto IIN likmi no 25% uz 22%, procentuālie ieguvumi neto ienākumos būtu salīdzinoši līdzīgi visās iedzīvotāju ienākumu grupās, bet tiem būtu tendence pieaugt, palielinoties ienākumu līmenim. Tā kā ienākumu procentuālais pieaugums ir salīdzinoši līdzīgs visās ienākumu grupās, var secināt, ka arī nodarbinātības pieaugums būtu diezgan vienmērīgi sadalīts starp dažādu ienākumu grupu iedzīvotājiem. Arī samazinot vienoto IIN likmi no 25% uz 19%, procentuālie

ieguvumi neto ienākumos būtu salīdzinoši līdzīgi visās ienākumu grupās, un arī efekts uz iedzīvotāju ienākumiem un nodarbinātību būtu līdzīgs kā iepriekšējos gadījumos.

Jāatzīmē, ka iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmes samazināšana mazajai uzņēmējdarbībai (no 25% uz 15%) var radīt saimnieciskās darbības veicēju skaita pieaugumu: ieguvums no samazinātās nodokļa likmes var mudināt līdzšinējos darba ņēmējus reģistrēties par saimnieciskās darbības veicējiem, sniedzot pakalpojumus vienam „klientam” (t.i., bijušajam darba devējam) un faktiski saglabājot ar viņu darba devēja un darba ņēmēja attiecības. Lai ierobežotu fiktīvo pašnodarbinātību, būtu ieteicams ieviest normu, ka tad, ja pašnodarbinātie gūst ienākumus tikai no vienas juridiskās personas (vai 95% no ienākuma), tad šis ienākums ir apliekams ar nodokļiem tāpat kā ienākums no algas.

Novērtējot progresīvā iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieviešanas iespēju, ONVNPS pētījumā analizētie dati rāda, ka (1) zemu atalgotie nodarbinātie uzskata, ka progresīvais IIN būtu taisnīgs risinājums, (2) vidēji un augstu atalgotie nodarbinātie uzskata, ka progresīvais IIN demotivē strādāt, (3) visas sociālās grupas šaubās, vai valsts pārvalde spēs nodrošināt, ka IIN tiek iekasēts no visiem nodokļu maksātājiem un no visiem viņu ienākumiem, un (4) visas grupas ir diezgan pārliecinātas, ka šobrīd progresīvā IIN ieviešana tikai pastiprinās nedeklarēto ienākumu izplatību. Mikro-simulāciju modeļa rezultāti rāda, ka, atkarībā no progresīvā IIN likmēm un noteiktajiem ienākumu sliekšņiem, ir iespējams panākt vidējās efektīvās nodokļa likmes samazināšanos iedzīvotājiem ar vidējiem vai vidēji zemiem ienākumiem. Jāatzīmē, ka ONVNPS pētījumā apskatītajos variantos progresīvās nodokļa likmes ieviešana dotu salīdzinoši nelielu pozitīvu ietekmi uz iedzīvotājiem ar zemiem ienākumiem. Tās iedzīvotāju grupas, kas sajustu vislielāko nodokļu sloga samazinājumu, būtu arī ieinteresētākas iesaistīties darba tirgū.

Apkopojot ievāktu informāciju, redzams, ka gadījumā, ja valdība vēlēšies ieviest progresīvā iedzīvotāju ienākuma nodokļa sistēmu, pirms tam būtu jāorganizē plaša, vispusīga un ilgstoša iedzīvotāju informēšana, lai izskaidrotu: (1) progresīvā IIN ieviešanas mērķi, (2) nodokļa likmes un to piemērošanas sliekšņus, rādot, kā mainās nodokļu slogs dažādās ienākumu grupās, un (3) nodokļa administrāciju, lai nodrošinātu efektīvu nodokļa iekasēšanu. ONVNPS pētījumā aplūkotie rezultāti apstiprina hipotēzi par nedeklarēto ienākumu pieaugumu, ieviešot progresīvo iedzīvotāju ienākuma nodokli Latvijā. Valsts pārvaldes institūcijām ir jāpievērš uzmanība nedeklarētās nodarbinātības samazināšanai kopumā, un tikai tad var lemt par progresīvā iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieviešanas nepieciešamību.

ONVNPS ietvaros aplūkotie dati rāda, ka ekonomiski mazāk aktīvās vai neaktīvās grupas ir: (1) personas pēc bērna kopšanas atvaļinājuma, kuru iesaistīšanos darba tirgū apgrūtina ārpusģimenes bērna aprūpes pakalpojumu ierobežotā pieejamība, īpaši bērniem līdz divu gadu vecumam, (2) personas, kas ekonomisku apsvērumu dēļ ir priekšlaicīgi devušās pensijā, (3) ilgstošie bezdarbnieki, kuru iesaistīšanai darba tirgū ir nepieciešama plaša sociālās rehabilitācijas programma, un (4) personas ar invaliditāti. Būtisks ir akcents, ka grūtāk atrast jaunu darba vietu ir personām pirmspensijas vecumā. Šo grupu ekonomiskās aktivitātes stimulēšanai ir pielietojami atšķirīgi instrumenti.

Personu pēc bērna kopšanas atvaļinājuma iesaistīšanai darba tirgū ir nepieciešams attīstīt ārpusģimenes bērna aprūpes pakalpojumus. Ja bērnudārzi praktiski ir pieejami no bērna divu gadu



vecuma, tad ātrāka vecāku atgriešanās darba tirgū ir iespējama, algojot aukli, iesaistot vecvecākus bērna aprūpē u.c. Aukles algošana bērna aprūpei ir iespējama tikai tad, ja vecākiem ir pietiekami daudz līdzekļu aukles darba apmaksai. Lai alternatīvie ārpusģimenes bērna aprūpes pakalpojumi būtu pieejamāki visiem vecākiem, vienkāršākais risinājums ir bērna kopšanas pabalsta izmaksas apmēra paaugstināšana par bērnu no viena līdz divu gadu vecumam. Vienlaikus, ilgākā laika perspektīvā, ir jāpalielina vietu skaits pirmsskolas bērnu aprūpes iestādēs.

Ļoti aktuāla Latvijas problēma ir sociālās rehabilitācijas izdevumu piesaistīšana pasākumu kompleksam, lai, piemēram, ārstētu dažāda veida atkarības, nodrošinātu mazturīgus iedzīvotājus ar normāliem sadzīves apstākļiem u.c. Daļēji šīs problēmas var un tiek risinātas ar pabalstiem, taču daļēji šīs problēmas varētu risināt paši komersanti (t.sk. komercsabiedrības), kas nodarbina riska grupas pārstāvjus. Diemžēl šādi izdevumi netiek atzīti par komercsabiedrību izdevumiem, aprēķinot UIN. Tāpēc ir ieteicams pārskatīt likuma Par uzņēmumu ienākuma nodokli 4. un 5. pantu normas, kurās ir definēti UIN aprēķinam neatzītie izdevumi (izdevumi sociālās infrastruktūras objektiem un darbinieku vajadzībām). Lai minētais ieteikums dotu plānoto ieguvumu, UIN ierobežojumu samazinājumam ir jābūt ļoti precīzi definētam, jo pretējā gadījumā tiks veicināta izvairīšanās no nodokļu maksāšanas.

ONVNPS pētījumā ir noskaidrots, ka visām nodarbināto grupām valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas asociējas, pirmkārt, ar pensiju. Otrkārt, cieša saistība ir novērota arī ar diviem sociālās apdrošināšanas pabalstiem – slimības pabalstu un bezdarbnieka pabalstu. Pārbaudot pētījumā izvirzīto hipotēzi, ka augstas sociālās apdrošināšanas iemaksu likmes ir galvenais nedeklarētās nodarbinātības iemesls Latvijā, tika konstatēta virkne fakti, kas neapstiprināja šo hipotēzi. Jāuzsver, ka ir valstis, kur sociālo iemaksu likmes ir augstākas nekā Latvijā, taču nedeklarētā nodarbinātība tur ir zemāka. Kā minēts iepriekš, nedeklarētās nodarbinātības un nedeklarēto ienākumu iemesli Latvijā ir neuzticēšanās nodokļu administrēšanas sistēmai, nepietiekoša informētība par nodokļu izlietojumu un nodokļu slogu. Saistībā ar nepietiekamu uzticēšanos sociālās apdrošināšanas sistēmai ir jāatzīmē, ka (1) pensiju sistēmas reforma tika realizēta, neievērojot svarīgu sociālās drošības principu, proti, iepriekš iegūto tiesību aizsardzību, (2) pensiju likums ir vairākkārt grozīts, kas var radīt iespaidu, ka tas nav stabils un vēl mazāk tāds būs ilgtermiņā, (3) iedzīvotājiem trūkst zināšanu par pensiju indeksāciju, kas rada bažas, ka inflācija uzkrāto pensiju kapitālu padarīs nevērtīgu, un (4) ir nostiprinājušies iedzīvotāju priekšstatī, ka viņi, īpaši vīrieši, līdz pensijas vecumam nenodzīvos. Papildus tam iedzīvotājiem pensiju kapitālu ir iespējams uzkrāt, veicot iemaksas trešajā pensiju līmenī – privātajos pensiju fondos. Salīdzinot ar valsts sociālās apdrošināšanas obligātajām iemaksām, privātie pensiju fondi piedāvā vairākas priekšrocības, piemēram, iemaksas šajos pensiju fondos var izdarīt jebkurā laikā pēc pašu nodarbināto ieskatiem, tas nav obligāti jādara katru mēnesi.

Pēdējā ONVNPS pētījuma hipotēze, proti, ka pašreizējais valsts sociālās apdrošināšanas pabalstu apmērs un izmaksāšanas ilgums Latvijā ir tuvu optimālam, ir apstiprinājusies daļēji. Minēto apgalvojumu var attiecināt tikai uz bezdarbnieka pabalstu. Attiecībā uz pārējiem sociālās apdrošināšanas pabalstiem ir jānorāda, ka pētījuma īstenošanas laikā tika pieņemti grozījumi dažu citu sociālās apdrošināšanas pabalstu apmērā vai izmaksas nosacījumos, kā arī tas, ka darba grupa izstrādāja ieteikumus, kā attīstīt bērna kopšanas pabalstu. Pēdējais minētais pabalsts gan šobrīd joprojām ir valsts sociālais pabalsts, tomēr tam piemīt vairāki sociālās apdrošināšanas pabalsta elementi, ko nodrošina tā daļēja atkarība no personas veiktajām valsts sociālās apdrošināšanas obligātajām iemaksām.

Kaut gan praktiski visiem pētījumā aplūkotajiem pabalstiem izlietotie līdzekļi kopš 1999. gada ir pieauguši, jo ir paaugstinājušās algas, no kurām veiktas sociālās apdrošināšanas iemaksas, un attiecīgi – no tām atkarīgais pabalstu apmērs, tomēr šobrīd aplūkoto dati neidentificē tādus ar pabalstu izmaksas kārtību un apmēru saistītus aspektus, kuri būtiski kavētu personas atgriešanos darba tirgū. Aplūkoto pabalstu izmaksas nosacījumi ir izveidoti tā, ka ir ievērots nodarbinātības veicināšanas princips, jo pabalstu piešķiršanas laiks ir ierobežots un atsevišķos gadījumos tam piemīt regresīvs raksturs, kas īpaši veicina atgriešanos darba tirgū.

Viens no būtiskākajiem pabalstiem, ko analizē saistībā ar nodarbinātību, ir bezdarbnieka pabalsts. Pētījuma izstrādes laikā publiskajā telpā izskanēja daudz diskusiju par bezdarbnieka pabalsta izmaksāšanas kārtību un tā piemērotību šī brīža apstākļiem Latvijā. ONVNPS dati rāda, ka nav pamata uzskatīt, ka bezdarbnieka pabalsts tādā kārtībā, kā tas tiek izmaksāts šobrīd, samazinātu darba meklēšanas motivāciju. Tieši otrādi – dati rāda, ka bezdarbnieka pabalsta saņemšanas fakts var pozitīvi ietekmēt darba meklēšanas intensitāti. Tas nozīmē, ka priekšlikuma samazināt bezdarbnieka pabalsta apmēru un tā izmaksas laiku pieņemšana var atstāt būtisku negatīvu efektu uz bezdarbnieku sociālo nodrošinājumu un viņu iespējām atrast savai kvalifikācijai, prasmēm un interesēm atbilstošu darbu. Jāatzīmē, ka gadījumos, kad ir pamats uzskatīt, ka bezdarbnieka pabalsta saņēmējs ļaunprātīgi izmanto sociālās apdrošināšanas sistēmu, ir jāizmanto administratīvās metodes, ko paredz likums. NVA darbā iekārtošanas pakalpojuma pilnveidošana arī ir uzskatāma par preventīvu pasākumu. Kaut gan ārvalstu pieredze rāda, ka bezdarbnieka pabalsta izmaksas laiks ir garāks, nav pamata uzskatīt, ka šī brīža Latvijas sociāli ekonomiskajos apstākļos būtu nepieciešama bezdarbnieka pabalsta izmaksāšanas ilguma pagarināšana.

Izskatot priekšlikumus saīsināt bezdarbnieka pabalsta izmaksas laiku vai apmēru, ir jāņem vērā, ka šis pabalsts ir viens no tiem pakalpojumiem, ar ko visspēcīgāk asociējas valsts sociālās apdrošināšanas iemaksu veikšanas nepieciešamība. Tā kā pensiju apdrošināšanai Latvijā ir alternatīva – trešais pensiju līmenis, kā arī ir iespējams apdrošināt veselību un dzīvību, tad bezdarbnieka pabalsta saņemšanas iespēja vidēja vecuma strādājošajam ir viens no būtiskākajiem reāli motivējošiem argumentiem veikt VSAOI. Saīsinot bezdarbnieku pabalsta izmaksas laiku un apjomu, motivācija veikt sociālās apdrošināšanas iemaksas tiktu stipri samazināta. Tāda valsts pārvaldes institūciju rīcība pastiprinātu iedzīvotāju bažas par sociālās drošības sistēmas efektivitāti Latvijā, kas šobrīd ir un arī turpmāk var būt viens no darbaspēka migrācijas iemesliem. Tātad, radot bažas par sociālās drošības sistēmu Latvijā, iedzīvotājiem var paaugstināties motivācija braukt uz Rietumeiropu (Īriju), jo tur sociālā drošība ir augstāka.

Pašvaldību sociālos pabalstus izmaksā noteiktām iedzīvotāju kategorijām, un to var uzskatīt par alternatīvu ienākumu avotu, kas nozīmē, ka arī pašvaldību pabalsti var tikt saistīti ar indivīdu motivāciju meklēt darbu. Pašvaldībās tiek piešķirts Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā noteiktais garantētā minimālā ienākuma pabalsts, kā arī citi pabalsti, ko nosaka pašvaldība savos saistošajos noteikumos. ONVNPS pētījumā tika noskaidrots, ka tipiskākie GMI līmeņa nodrošināšanas pabalsta saņēmēji ir: (1) ģimenes ar bērniem (daudzbērnu un nepilnās ģimenes), (2) pensionāri (galvenokārt vientuļie), (3) bezdarbnieki pirmspensijas vecumā un (4) ilgstošie bezdarbnieki, daļa no kuriem ir iedzīvotāji ar atkarības problēmām. Aktīvāk pabalstus pieprasa tie, kuriem jau ir pabalsta izmantošanas pieredze. Kā potenciālu sociālo risku var minēt iespējamu darbaspējīga cilvēka atkarību no pabalstiem.

ONVNPS pētījumā novērots, ka sociālo rehabilitāciju apgrūtina darba meklēšanas motivācijas trūkums. Dažkārt sociālā darba speciālisti nevar kompleksi palīdzēt klientiem, jo pietrūkst vai

nu reālu iespēju šo cilvēku fiziskai, garīgai un sociālai rehabilitācijai, vai konkrēto darbinieka zināšanu, kā vadīt šos procesus, vai laika un naudas, ko ieguldīt problēmu risināšanā. Daudzi pašvaldību pabalstu saņēmēji apzinās savas problēmas, taču paši vai nu nevar, vai arī negrib saņemt tās risināt, tādēļ viņiem ir vajadzīgs kāds virzītājs vai padomdevējs no malas. Vērā ņemama sociālā darba problēma ir fakts, ka ne visi iedzīvotāji, kuriem tas būtu nepieciešams, uzzina par iespēju saņemt sociālo palīdzību.

Sociālā darba speciālisti GMI pabalstu novērtē kā labvēlīgu apstākli, kas palīdz samazināt agresivitātes līmeni sabiedrībā. Pozitīvi tiek vērtēti līdzdarbības pasākumi, kuros jāiesaistās, pretendējot uz GMI pabalstu. Līdzdarbības pienākumu galvenais mērķis ir rosināt pabalsta saņēmēju uz aktivitātēm, kuras viņam ir reāli izdarāmas un kuru rezultātā var uzlaboties viņa dzīves situācija kopumā, kā arī veicināt nodarbinātību. Līdzdarbības pasākumu rezultativitāti būtiski ietekmē pašvaldības lielums un atrašanās vieta. Dažkārt līdzdarbības pasākumu rezultātā bezdarbnieki iegūst pastāvīgu darbu vai trūcīga persona nomaina darbu ar zemu atalgojumu pret labāk apmaksātu. Pozitīvi līdzdarbības rezultāti ir arī gadījumos, kad šo pasākumu ietvaros sociālā riska grupas pārstāvji apgūst jaunas zināšanas un darba prasmes apmācību kursus. Pēc tam, veiksmīgi tās izmantojot, viņi no pabalsta saņēmējiem kļūst par algota darba ņēmējiem. Kopumā ar jebkuru līdzdalību sociālās palīdzības klientam tiek veicināta arī zināma sociālā taisnīguma izpratne jeb veidota saskaņa starp tiesībām un pienākumiem.

## X NODARBINĀTĪBU VEICINOŠANAS NODOKĻU UN PABALSTU SISTĒMAS POLITIKAS ALTERNATĪVAS

Analizējot pētījuma rezultātus, tika atrastas un pārskata iepriekšējās nodaļās raksturotas dažādas problēmas, kuru risināšanai ONVNPS pētījuma darba grupa izstrādāja ierosinājumus esošo normatīvo aktu uzlabošanai vai aplūkoja alternatīvus darba tirgus un iedzīvotāju labklājības regulēšanā pielietojamus instrumentus. Sīkāku izvērtējumu darba grupa veica trim risinājumiem. Viens no tiem ir adresēts uzņēmējdarbības veicināšanai, otrs – iedzīvotāju ieguldījumu izglītībā un veselības aprūpē atbalstīšanai, trešais – mazu bērnu vecāku ekonomiskās aktivitātes, jo īpaši nodarbinātības, atbalstam. Lai veicinātu mazo uzņēmējdarbību, tika izskatīta iespēja ieviest fiksēto nodokli pirmajos divos saimnieciskās darbības gados. Lai atbalstītu iedzīvotāju ieguldījumus izglītībā un veselībā, kam ir ilgtermiņa atdeve, tika ierosināts paaugstināt attaisnoto izdevumu maksimālo kopsummu un paplašināt pakalpojumu sarakstu, ko iekļaut attaisnoto izdevumu sarakstā. Lai atbalstītu vecāku ar maziem bērniem ekonomisko aktivitāti, tika izvērtēta bērna kopšanas pabalsta par bērnu vecumā no viena līdz diviem gadiem paaugstināšanas iespēja, saistot to ar nepieciešamajiem papildu pasākumiem pozitīvā efekta sasniegšanai.

Visas trīs minētās alternatīvas piedāvā veikt esošās sistēmas uzlabojumus vai veido jaunus sistēmas komponentus un savieto tos ar pastāvošo sistēmu. Politikas alternatīvu ieviešanai ir jāpielieto gan normatīvie, gan finanšu instrumenti, kā arī noderīga būtu informatīvo instrumentu lietošana iedzīvotāju zināšanu paaugstināšanai. Visu trīs politikas alternatīvu ieviešanā būtu iesaistītas jau esošas valsts iestādes, un jaunu institūciju veidošana nebūtu nepieciešama. Aplūkotās alternatīvas nav pretrunīgas, tās ir savstarpēji papildinošas – katra no tām atbalsta cita veida iedzīvotāju ekonomisko aktivitāti, tāpēc teorētiski tās var īstenot vienlaicīgi. Tomēr praktiski alternatīvas, iespējams, būs jāīsteno pakāpeniski, jo to ieviešana radītu lielāku vai mazāku slogu valsts budžetam. Te jānorāda, ka fiksētā nodokļa efekts uz nodokļu ieņēmumiem valsts budžetā varētu būt neitrāls, tomēr tas ir atkarīgs no fiksētā nodokļa likmēm. Attaisnoto izdevumu maksimālās kopsummas paaugstināšana samazinās iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieņēmumus, savukārt bērna kopšanas pabalsta apmēra paaugstināšana par bērniem no viena līdz divu gadu vecumam paredz papildu izdevumus valsts budžetam.

Katras politikas alternatīvas vērtējums sastāv no īsa iepriekšējās nodaļās izklāstīto datu kopsavilkuma, tos papildinošas specifiskās informācijas, citu valstu pieredzes sīkākas izpētes, ieguvumu un izdevumu aplēsēm, kā arī iespējamo risku novērtējuma. Jāatzīmē, ka kopumā visas alternatīvas atbilst Latvijas politikas plānošanas dokumentos noteiktajiem uzdevumiem, tāpēc būtiskiem šķēršļiem to īstenošanā nebūtu jārodas. Tomēr, kā rāda dati, ir novēroti potenciālie šķēršļi, vērtējot alternatīvas ieviešanas praktiskās iespējas.

### 10.1. Fiksētais nodoklis mazās uzņēmējdarbības veicināšanai

Latvijas uzņēmējdarbības vide pēdējā laikā ir aplūkota visdažādākajos kontekstos. Kaut arī nevar viennozīmīgi raksturot dažādu pētījumu secinājumus, viena no jomām, kas ir izpelņījusies lielu uzmanību, ir nodokļi un ar tiem saistītās procedūras. Lai gan nodokļu sloga ziņā Latvijā ir notikušas zināmas pozitīvas pārmaiņas, tomēr jāatzīmē, ka vēl arvien bieži var saskarties ar sūdzībām par nodokļu administrēšanas sistēmu un grūtībām, ar kurām saskaras uzņēmēji, kas godprātīgi cenšas darboties saskaņā ar visām normatīvo aktu prasībām.

Balstoties uz vairāku uzņēmēju aptauju rezultātiem, ONVNPS darba grupa ir izstrādājusi priekšlikumu par fiksētā nodokļa ieviešanas nepieciešamību Latvijā. Fiksētais nodoklis pēc savas būtības ir veids, kā vienkāršot nodokļu sistēmu. Tas parasti tiek pielietots, lai aizvietotu vienu vai vairākus tradicionālos nodokļus un samazinātu laiku un līdzekļu patēriņu, kas saistīts ar nodokļu deklarāciju aizpildīšanu un citu saistīto formalitāšu veikšanu. Šāda nodokļa ieviešana Latvijā varētu ievērojami atvieglot uzņēmējdarbības uzsākšanu un būtiski samazinātu nodokļu deklarāciju un citu dokumentu aizpildīšanai patērēto laiku.

Šīs politikas alternatīvas mērķa grupa ir topošie mazie uzņēmēji, kuri tikai gatavojas uzsākt savu uzņēmējdarbību. Fiksētais nodoklis tiktu pielietots kā pagaidu līdzeklis, lai samazinātu laiku, ko jaunais uzņēmējs patērē saimnieciskās darbības ieņēmumu un izdevumu uzskaitē pirmajos divos vai trijos darbības gados, pēc kuriem uzņēmējam būtu jāmaksā maksāt nodokļi tradicionālajā veidā. Fiksēto nodokli varētu piemērot tikai vienu reizi personas dzīvē. Jāuzsver, ka jaunam uzņēmumam, kas ir reģistrējies kā sabiedrība ar ierobežotu atbildību, fiksēto nodokli nevarēs pielietot. Tas tāpēc, ka SIA ir kapitālsabiedrība, kur viena persona iegulda līdzekļus kādā uzņēmumā, kuru bieži vien pārvalda cita persona. Tāpēc topošajam uzņēmējam ir jābūt saimnieciskās darbības veicējam (šajā grupā ietilpst arī individuālie komersanti).

ONVNPS pētījuma pārskata 4. nodaļā ir minēts, ka, salīdzinot ar komercsabiedrībām, saimnieciskās darbības veicēju kā uzņēmēju prestižs ir zemāks. Viens no iemesliem, kāpēc komercsabiedrības tiek vērtētas augstāk, ir to ierakstīšana Komercreģistrā. Fakts, ka jebkurš uzņēmējs var viegli pārliecināties par cita uzņēmēja reģistrāciju publiski pieejamā Komercreģistra bāzē, paaugstina viņa uzticēšanos. Pētījuma rezultāti rāda, ka iepriekš minētā iemesla dēļ daži saimnieciskās darbības veicēji reģistrējas kā individuālie komersanti, un šis statuss tiek izmantota kā sākums, lai veiksmīgas darbības gadījumā vēlāk lemtu par SIA dibināšanu. Ņemot vērā šos apsvērumus, fiksētā nodokļa ieviešana ir jāisteno kopā ar mazo uzņēmējdarbības formu popularizēšanu. Ja topošais uzņēmējs, kas varētu izmantot fiksēto nodokli, vēlas dibināt sabiedrību ar ierobežotu atbildību, viņš būtu jāiepazīstina ar alternatīvām formām (piemēram, iespēju reģistrēties kā individuālajam komersantam) un to priekšrocībām (piemēram, iespēju piemērot fiksēto nodokli).

Fiksētā nodokļa ieviešana Latvijā varētu būt pozitīva divu svarīgu iemeslu dēļ. Pirmkārt, Latvijā ir nepieciešams sekmēt uzņēmēju skaita palielināšanos. Ja šis mērķis tiek sekmīgi sasniegts ar fiksētā nodokļa ieviešanas palīdzību, uzņēmējdarbības aktivitātes pieaugums atstās pozitīvu iespaidu uz kopējo nodarbinātības līmeni valstī. Faktiski šajā gadījumā mērķis ir radīt jaunas darba vietas (vai iesaistīt formālajā ekonomikā nedeklarēti nodarbinātos), sekmējot nodokļu sistēmas vienkāršošanu jaunajiem uzņēmējiem. Otrkārt, jauno uzņēmēju ienākšana tirgū sekmētu gan konkurences pieaugumu, gan arī lielāku inovatīvo aktivitāti. Visbeidzot jāatzīst, ka fiksētā nodokļa ieviešanas rezultātā samazināsies grāmatvedības kārtošanas izmaksas, jo daļai uzņēmēju tiks būtiski vienkāršota nodokļu sistēma uzņēmējdarbības uzsākšanas stadijā, kas ir visbūtiskākā no uzņēmuma „izdzīvošanas” viedokļa.

ONVNPS pētījuma ietvaros uzdotie jautājumi, atbildes uz kuriem ir analizētas pārskata 4. un 5. nodaļā, pārbaudīja respondentu izpratni par to, vai topošie uzņēmēji (neatkarīgi no uzņēmējdarbības formas, kuru viņi varētu izvēlēties vai ir jau izvēlējušies) pazīst un izprot būtiskākos uzskaites un nodokļu maksāšanas pamatprincipus. Zināšanas par tādiem jēdzieniem kā pamatlīdzekļu amortizācija nepieciešamas jebkuram uzņēmējam, lai varētu pieņemt adekvātus lēmumus, un tas noteikti nav šauri specializēts jautājums. Tādi paši apsvērumi attiecas arī uz

vadītāju zināšanās par to, kā dažādi nodokļi ietekmē uzņēmuma izmaksas un peļņu. Dati rādīja, ka jauno uzņēmēju zināšanas brīžiem ir nepietiekamas, kas var radīt situācijas, kad nepietiekamu nodokļu administrēšanas zināšanu dēļ tiek pieņemti lēmumi, kas apgrūtina uzņēmuma darbību. Lai dotu laiku uzņēmējam gan attīstīt uzņēmējdarbību, gan pakāpeniski apgūt nodokļu sistēmu vai pieņemt darbā grāmatvedi, var ieviest fiksēto nodokli.

Turpmākajās šīs nodaļas sadaļās tiks pievērsta uzmanība citu valstu pieredzei fiksētā nodokļa ieviešanā un aprakstīti iespējamie nodokļa ieviešanas varianti Latvijas gadījumā, īsumā raksturojot nodokļa ieviešanas sagaidāmās sociāli ekonomiskās sekas.

### 10.1.1. Fiksētā nodokļa sistēmas pamatprincipi

Daudzas valstis ir nomainījušas virkni tradicionālo nodokļu noteiktām nodokļu maksātāju grupām ar tā saucamo fiksēto nodokli (*presumptive tax*). Tas palīdz sasniegt vairākus mērķus. Pirmkārt, fiksētais nodoklis vienkāršo nodokļu sistēmu. Otrkārt, tas ir veidots, lai samazinātu nodokļu slogu noteiktām nodokļu maksātāju grupām. Treškārt, tas veicina legalizāciju grupām, kas izvairās no nodokļu nomaksas. Fiksētie nodokļi ir tikuši lietoti gan attīstītajās, gan attīstības, gan pārejas perioda valstīs dažādu mērķu sasniegšanai.

Attīstītās valstis parasti lieto fiksētos nodokļus, lai: (1) vienkāršotu nodokļu iekasēšanas procesu, it īpaši tiem uzņēmējiem, kuri strādā ar mazu apgrozījumu, (2) samazinātu nedeklarētu mazo uzņēmējdarbību un (3) izlīdzinātu nodokļu nastu dažādām nodokļu maksātāju grupām (Thuronyi 1996: 2). Fiksēto nodokļu izmantošana ir atšķirīga dažādās valstīs. Piemēram, ASV tā tikpat kā netiek pielietota, bet Francijā tā tiek pielietota samērā plaši. Runājot par fiksēto nodokļu sistēmu, literatūrā bieži atsaucas uz Francijas pieredzi, kur šos nodokļus pazīst kā *'forfeit'*. Nodokļu maksātāji var pieteikties uz šo nodokli tikai tad, ja to apgrozījums nesasniedz noteiktu limitu, un tā ir šo uzņēmēju brīva izvēle. Saskaņā ar *'forfeit'*, ar nodokli apliekamie ienākumi tiek noteikti pārrunās starp nodokļu maksātāju un nodokļu inspektoru. Tomēr, kad šī summa ir noteikta uz trīs gadu termiņu, tā nevar mainīties, neatkarīgi no ienākumu lieluma. Tomēr šādas pieejas izmantošanai nepieciešama detalizēta nozares statistiskā analīze, kā arī augstas klases godīgi nodokļu inspektori, jo tieši viņi pieņem lēmumus par nodokļa apmēru (Thuronyi 1996: 4, 22).

Fiksētā nodokļa režīmi ir tikuši izmantoti arī pārejas perioda valstīs, lai vienkāršotu nodokļu administrēšanu, uzlabotu biznesa vidi un iegūtu papildus ienākumus (Engelschalk 2003: 1-30). Vairums Austrumeiropas un NVS valstu ir ieviesušas kādu no šī nodokļa formām mazajiem uzņēmējiem un viena īpašnieka uzņēmumiem. Kaut arī pastāv ļoti būtiskas atšķirības fiksētā nodokļa pielietojumā dažādās valstīs, var izšķirt trīs galvenos sistēmu veidus: (1) sistēmas, kas balstītas uz apgrozījumu/bruto ieņēmumiem; (2) sistēmas, kas balstītas uz īpašiem rādītājiem, kas raksturo uzņēmuma lielumu – izmantotā platība, darbinieku skaits, atrašanās vieta; (3) vispārēji patenti īpašām profesijām neatkarīgi no lieluma, atrašanās vietas un apgrozījuma (Engelschalk 2003: 4-6).

Apkopojot galvenos secinājumus par pārejas perioda valstu pieredzi ar fiksēto nodokļu pielietošanu, jāatzīmē, ka (1) nav ieteicams ieviest pārāk daudzus fiksētos nodokļus, jo tas padara nodokļu sistēmu pārāk sarežģītu un necaurspīdīgu, (2) ir vēlams, lai fiksētais nodoklis aizvieto vairākus tradicionālos nodokļus (lielākajā daļā gadījumu tas aizvieto ienākuma nodokli), (3) jānodrošina,

lai būtu skaidri definēts, kādā veidā nodokļu maksātāji kļūst par tradicionālās nodokļu sistēmas dalībniekiem, un (4) pāreja uz fiksēto nodokli parasti rada nelielu pozitīvu ietekmi uz budžeta ieņēmumiem (Engelschalk 2003: 1-30).

Kopumā citu valstu pieredzes apskats fiksēto nodokļu ieviešanas jomā rāda, ka šāda sistēma, salīdzinot ar tradicionālo nodokļu sistēmu, parasti ir pieņemamāka uzņēmējiem. Tomēr to nevajadzētu uzskatīt par nodokļu administrēšanas kapacitātes uzlabošanas aizvietotāju. Šāda sistēma drīzāk papildina un uzlabo nodokļu administrēšanu, un tā uzmanīgi jāpiemēro noteiktām mērķa grupām. Svarīgākie jautājumi, kas jāatrisina, veidojot fiksēto nodokļu sistēmu, ir nodokļu maksātāju klasificēšana, maksājamā nodokļa noteikšana un fiksēto nodokļu skaita ierobežošana. Papildus tam ieteicams novirzīt ievērojamu ieņēmumu daļu pašvaldībām, lai ieinteresētu tās uzņēmējdarbības attīstībā to teritorijās.

### 10.1.2. Fiksētais nodoklis kā risinājums Latvijas topošajiem uzņēmējiem

ONVNPS pētījuma darba grupa piedāvā ieviest fiksēto nodokli topošajiem mazajiem uzņēmējiem, kas tikko uzsākuši sava biznesa veidošanu. Fiksētais nodoklis iekļauj sevī nepieciešamību netiešā veidā noteikt ar nodokli apliekamo objektu, kas atšķiras no parasti pielietotajām metodēm, kas balstās uz maksātāja sniegto informāciju. Fiksētajam nodoklim būtu divas svarīgākās funkcijas. Pirmkārt, tam būtiski jāsamazina laiks, ko patērē mazie uzņēmēji, lai veiktu ar nodokļiem saistītos aprēķinus un aizpildītu nepieciešamos dokumentus. Otrkārt, nodoklim jābūt pietiekami vienkāršam, lai uzņēmēji viegli varētu saprast, kā viņu darbības ietekmēs maksājamā nodokļa summu. Ir virkne variantu, kā veidot fiksēto nodokli. Parasti tiek izšķirti šādi galvenie sistēmas parametri: (1) nodokļa piemērošana, (2) apliekamais objekts un likme, (3) aizvietotie nodokļi, (4) pāreja uz tradicionālo nodokļu sistēmu, (5) nodokļa ieņēmumu sadale (Thuronyi 1996: 6-27).

Runājot par nodokļa piemērošanu Latvijā, jāatzīmē, ka lielākais slogs gulstas uz uzņēmējdarbības uzsācējiem, kuriem nav stabilu ieņēmumu – ierobežotie resursi apgrūtina grāmatvedības speciālistu algošanu, un pats uzņēmējs ir relatīvi nepieredzējis. Tātad mērķa grupa šajā gadījumā būtu nodokļu maksātāji, kas tikko sākuši sava biznesa veidošanu. Definējot šo grupu precīzāk, fiksētā nodokļa mērķa grupa tiktu noteikta (1) pēc nodarbinātības kritērija un (2) pēc bruto apgrozījuma kritērija. Atbilstoši Latvijas likumiem un Eiropas Savienības direktīvām fiksēto nodokli varētu piemērot personām, kas pirmo reizi reģistrējas kā saimnieciskās darbības veicēji (t.i., pēc būtības pirmo reizi kļūst pašnodarbināti) un kas nenodarbina citas personas (t.i., neizmanto algotus darbiniekus). Tas nozīmē, ka, piemēram, mazam uzņēmumam, kas ir reģistrējies kā sabiedrība ar ierobežotu atbildību, fiksēto nodokli pielietot nevarēs, jo tā ir kapitālsabiedrība, kur viena persona iegulda kādā uzņēmumā, kuru bieži vien pārvalda cita persona. Papildus tam, ja uzņēmējs algo darbiniekus, tiem ir jābūt sociāli apdrošinātiem, tātad ir jāved atbilstoša grāmatvedības uzskaitē, kas izslēdz iespēju piemērot fiksēto nodokli. Neskatoties uz to, ir iespējams, ka ar fiksēta nodokļa daļu varētu veikt VSAOI maksājumus par pašu pašnodarbināto un, iespējams, par viņa ģimenes locekļiem.

Vēl viens svarīgs aspekts ir lēmums, vai fiksētais nodoklis būs obligāts tiem saimnieciskās darbības veicējiem, kas atbildīs prasībām, vai arī tas būs brīvprātīgs. Ņemot vērā to, ka fiksētais nodoklis ir pragmatisks, bet ne perfekts instruments, darba grupa uzskata, ka piemērota būtu brīvprātīga izvēle. Jāņem vērā, ka fiksētais nodoklis, kas aprēķināts procentos no apgrozījuma, ir identisks

apgrozījuma nodoklim. Apgrozījuma nodoklis, kā zināms, rada tā saucamo „nodokļu kaskādes” problēmu. Tāpēc darba grupa iesaka, ka šāds nodoklis tiktu ieviests kā izvēle, ko varētu izvēlēties prasībām atbilstošie saimnieciskās darbības veicēji. Ja fiksētā nodokļa sistēma paredz pāreju uz tradicionālo nodokļu sistēmu pēc noteikta gadu skaita, tad ir jānosaka papildu ierobežojumi, kas nepieļautu fiksētā nodokļa atkārtotu izmantošanu. Šī kontrole būs samērā vienkārša, jo fiksētais nodoklis būs saistīts ar konkrētu fizisko personu (saimnieciskās darbības veicēju).

Runājot par apliekamo objektu un fiksētā nodokļa likmi, ir iespējams pielietot trīs metodes: (1) balstoties uz apgrozījumu, (2) balstoties uz aktīviem, (3) balstoties uz ienākumu aprēķiniem. Pirmā metode paredz noteiktas fiksētas likmes piemērošanu bruto ieņēmumiem. Otrā metode nosaka nodokļa apjomu kā funkciju no kopējā uzņēmuma aktīvu apjoma. Trešās metodes gadījumā nodokļu institūcijas nosaka uzņēmuma ieņēmumus, ņemot vērā kādu noteiktu rādītāju (piemēram, galdiņu skaitu restorānā). Izvēloties Latvijai piemērotāko metodi, galvenais mērķis ir atrast optimālu kombināciju starp metodes vienkāršumu un apliekamā objekta noteikšanas precizitāti. Piemēram, pat gadījumā, kad tiek pielietota apgrozījuma metode, peļņas normas dažādās nozarēs un atrašanās vietās var būtiski atšķirties, t.i., frizētava droši vien būs ienesīgāka Rīgā, nevis Latgalē. Tomēr mēģinājumi precīzi atspoguļot tīros ieņēmumus parasti padara nodokļu sistēmu komplicētāku mazajiem uzņēmējiem. Vēl viena problēma ir tā, ka precīzu aprēķinu veikšana var prasīt ievērojamas pūles no VID. Tā kā ienākumu aprēķināšana prasa rūpīgumu no nodokļu inspektoru puses, var rasties problēmas ar salīdzināmību un pat korupciju. Ņemot vērā šos apstākļus, darba grupa piedāvā ieviest vienkāršāko sistēmu, kad fiksētais nodoklis tiek aprēķināts procentos no bruto ieņēmumiem. Papildu priekšrocība ir tā, ka šajā gadījumā nodokļu maksātāji ir spiesti sākt apgūt grāmatvedības pamatus, reģistrējot dokumentus un rēķinus.

Runājot par maksājumiem, ko aizvieto fiksētais nodoklis Latvijā, tie būtu saimnieciskās darbības veicēju maksātais iedzīvotāju ienākuma nodoklis un, iespējams, valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas. Šos divus maksājumus Latvijas situācijā aizvieto ir visvieglāk. PVN nevar būt aizvietotais nodoklis, jo Eiropas Savienībā fizisku un juridisku personu reģistrēšanās par ar PVN apliekamām personām, sasniedzot zināmus apgrozījumus (Latvijā – 10 000 latus pēdējo 12 mēnešu laikā), ir obligāta. Risinot problēmas, kas analizētas ONVNPS pētījumā, piemērotākā fiksētā nodokļa likme varētu būt 5%. Fiksētajam nodoklim aizvietojot ne tikai IIN, bet arī pašnodarbinātā (un, iespējams, ģimenes locekļu) VSAOI, aizvietošanas gadījumā fiksētā nodokļa papildlikmei VSAOI segšanai būtu jābūt aptuveni 1-2%. Papildus likme 1% būtu veicinoša pašnodarbinātības uzsākšanai (legalizēšanai), nevis aprēķinu vienkāršošanai.

Jāatzīmē, ka fiksētā nodokļa piemērošana zemniekiem ir mazliet komplicētāka, jo zemnieki, kuri nav ar PVN apliekamas personas, iesniedzot dokumentus par produkcijas piegādi pārstrādes uzņēmumiem, var saņemt PVN un arī degvielas akcīzes nodokļa kompensāciju no budžeta. Zemniekiem, kuri maksātu fiksētu samazinātu nodokli (piemēram, 1-2% no lauksaimnieciskās produkcijas pārdošanas ieņēmumiem), varētu šis PVN un akcīzes kompensācijas neizmaksāt. Šajā gadījumā fiksētā nodokļa procentam ir jābūt zemam, jo zemniekiem pienākas arī IIN atvieglojumi.

Viens no galvenajiem fiksētā nodokļa uzdevumiem ir izglītēt nodokļu maksātājus un sekmēt to kļūšanu par veiksmīgiem nodokļu maksātājiem. Ja uzņēmējdarbība aug, uzņēmējiem būs jāiemācās maksāt nodokļus tā, kā to dara pārējie, kas nav pakļauti fiksētajam nodoklim. Nosakot laiku, kad uzņēmējam pāriet uz tradicionālo nodokļu sistēmu, ir divas iespējas: (1) tad, kad tiek sasniegts



noteikts sliekšnis, piemēram, noteikts apgrozījums, un (2) tad, kad ir pavadīts noteikts gadu skaits fiksētā nodokļa sistēmā. Ja fiksētais nodoklis ir izdevīgs daļai saimnieciskās darbības veicēju, tad uz sliekšņiem balstīta pāreja sistēma radīs vēlēšanos ierobežot izaugsmi. Tāpēc piemērota ir obligāta pāreja uz tradicionālo nodokļu sistēmu pēc noteikta gadu skaita. Domājams, ka divi vai trīs gadi būtu pietiekams laiks, lai jaunie uzņēmēji iemācītos grāmatvedības pamatprincipus.

Apskatot fiksētā nodokļa ieņēmumu sadali, galvenais jautājums ir saistīts ar nodokļa ieņēmumu sadali starp valsts un pašvaldību budžetiem. Tā kā topošie uzņēmēji ir konkrēta mērķa grupa, būtu intuitīvi pareizi šos ieņēmumus atvēlēt pašvaldībām. Tādējādi tiktu stimulēta pašvaldību interese attīstīt mazu uzņēmējdarbību savās teritorijās. Fiksētā nodokļa papildlikmes VSAOI nomaksai ieņēmumi tiek ieskaitīti valsts sociālajā budžetā.

### 10.1.3. Fiksētā nodokļa ieviešanas sociāli ekonomiskā ietekme

Vērtējot piedāvātās alternatīvas sociāli ekonomiskās sekas Latvijā, galvenās grūtības noteikt, vai Latvijā ir nepieciešams ieviest fiksētā nodokļa sistēmu, rada prognožu trūkums par to, kā šāds solis ietekmētu mazo uzņēmēju skaitu, un to, cik daudz jauno uzņēmēju varētu sekmīgi uzsākt un turpināt savu darbību. Tomēr piedāvātā politika ir saistīta ar salīdzinoši mazām izmaksām. Kā alternatīva varētu tikt izskatīta iespēja subsidēt grāmatvedības kursus un nodokļu sistēmas apgūšanu visiem topošajiem uzņēmējiem. Tā kā šādu uzņēmēju skaits Latvijā 2005.gadā sasniedza apmēram 60 tūkstošus (REA, BICEPS, TeliaSonera Institūts REA 2006: 9-11), tad šāda veida solis varētu būt visai dārgs. Bez tam, nav precīzi zināms, cik no šiem uzņēmējiem tiešām ir reāla biznesa ideja un prasme to īstenot. Bezmaksas kursu sniegšana pilnīgi visiem būtu bezjēdzīga līdzekļu tērēšana. Fiksētā nodokļa sistēmas ieviešana prasa tikai izmaiņas tiesību aktos un nelielu papildu piepūli no nodokļu administrētāju puses.

Jautājot, vai fiksētā nodokļa sistēma atvieglos jauno uzņēmēju darbību, gan esošie uzņēmēji, gan topošie uzņēmēji uzskata, ka tā tiešām būs. Šāds jautājums tika uzdots UGM 2006.gada un PSED (topošo uzņēmēju) aptaujās. Vairākumam aptaujāto uzņēmēju ir pozitīva attieksme pret vienota nodokļa ieviešanu. Ņemot vērā Latvijas situāciju, kurai ir raksturīgas problēmas uzņēmējdarbības uzsākšanas stadijā, fiksētā nodokļa ieviešana varētu daļēji atrisināt šīs problēmas. Aptauju un veikto testu rezultāti rāda, ka uzņēmēju zināšanas par nodokļu sistēmu parasti nav pietiekamas un ka zināšanu trūkums tiek uzskatīts par nozīmīgu šķērslī uzņēmējdarbības uzsākšanai (sk. 4. nodaļu). Tādējādi fiksētā nodokļa ieviešana varētu palīdzēt daļai topošo uzņēmēju (kā minēts iepriekš – saimnieciskās darbības veicējiem) attīstīt savu uzņēmējdarbību. Kaut gan šāda nodokļa ieviešanas sagaidāmās pozitīvās sekas ir grūti izteikt skaitliski, pētījumā apkopotā informācija rāda, ka tas palīdzētu risināt Latvijas ekonomikā un uzņēmējdarbībā aktuālās problēmas.

## 10.2. Attaisnoto izdevumu saraksta papildināšana un maksimālās summas paaugstināšana

Šīs alternatīvas mērķis ir veicināt sabiedrības izglītību un nodarbinātību, kā arī uzturēt veselību. Latvijas Republika, lai atvieglotu iedzīvotājiem ārstniecības un izglītības izmaksu slogu, ir noteikusi 150 latu līmeni attaisnotajiem izdevumiem gadā uz vienu iedzīvotāju par noteiktām ārstniecības un izglītības pakalpojumu izmaksām. Attaisnotie izdevumi ir tie, par kuriem, atbilstoši Ministru kabineta noteikumiem nr. 336, ir iespējams samazināt ar IIN nodokli apliekamo bāzi un, iesniedzot

gada ienākuma deklarāciju, saņemot iedzīvotāju ienākuma nodokļa atmaksu (Latvijas Republikas Ministru kabinets 2001c). Tomēr attaisnoto izdevumu atmaksas limita summa ir par mazu un, ņemot vērā inflāciju, gadu no gada samazinās. Esošās sistēmas priekšrocība ir iespēja nākamo piecu gadu laikā saņemt summu, kuru taksācijas gadā nevarēja saņemt attaisnoto izdevumu limita dēļ. Paaugstinot attaisnoto izdevumu maksimālo summu, būtu jānovērš arī noteikumu nepilnību, proti, to, ka attaisnoto izdevumu limita summa netiek pārrēķināta katru gadu.

Izvērtējot iespējas papildināt izdevumu sarakstu, kurus var uzskatīt par attaisnotajiem izdevumiem, pastāv risks, ka tiks apdraudēta taisnīguma principa ievērošana aplikšanā ar nodokļiem. Taisnīguma princips paredz vienādu attieksmi pret visiem nodokļu maksātājiem. Tā kā nodokļu atvieglojumi, par ko kopumā var uzskatīt arī attaisnotos izdevumus, ir novirze no vispārējā nodokļu režīma, tie noteiktos apstākļos var radīt atkāpes no taisnīguma principa ievērošanas. Kaut arī taisnīguma princips ir būtiski svarīgs, veidojot nodokļu politiku, tomēr sociālie zinātnieki norāda, ka ir situācijas, kad taisnīguma un efektivitātes principi ir uzskatāmi par sekundāriem. Viena no šādām situācijām ir valsts atbalsts ilgtermiņa investīcijām iedzīvotāju izglītībā un veselībā, kas attiecas uz šajā nodaļā aplūkoto alternatīvu. Tātad, izvērtējot attaisnoto izdevumu kopsummas paaugstināšanu, ir svarīgi atcerēties ne tikai alternatīvas mērķi, bet nodokļu politikas veidošanas principus kopumā, cenšoties maksimāli ievērot gan efektīvas administrēšanas, gan taisnīgas aplikšanas ar nodokļiem principus.

### 10.2.1. Potenciālais attaisnoto izdevumu saraksts un maksimālā kopsumma

Šobrīd MK noteikumi nosaka, ka maksimālā summa, no kuras var aprēķināt iedzīvotāju ienākumu nodokļa atmaksu par attaisnotajiem izdevumiem, ir 150 lati taksācijas gadā. Lai gan pēdējo sešu gadu laikā maksimālā attaisnoto izdevumu summa nav mainījusies, nozīmīgi ir mainījušās gan patēriņa cenas, gan likumos noteiktās medicīnas izmaksas. To rāda 5. nodaļā analizētie statistikas dati (sk. 8. tabulu). Pieņemot, ka 2000. gadā samaksa par izglītību bija ar indeksu 1, tad 2006. gada izglītības vidējai cenai indekss ir 1,404. Vislielākais cenu pieaugums (indekss 1,659) ir augstākās izglītības iegūšanai. Atbilstoši dotajiem datiem, šī brīža attaisnoto izdevumu limitam būtu jābūt par 40,4% līdz 65,9% augstākam nekā šobrīd. Izsakot to naudā, attaisnoto izdevumu maksimālajai robežai šobrīd ir jābūt 210 – 250 latiem. Ņemot vērā patēriņa cenu pieauguma tendences, ir pamats uzskatīt, ka turpmākajos gados attaisnoto izdevumu par izglītību un ārstniecību būs jāpaaugstina vēl vairāk. Šī iemesla dēļ darba grupa piedāvā vēl divus attaisnoto izdevumu paaugstināšanas variantus: (1) 300 lati vai (2) 350 lati gadā vienai personai.

Ministru kabineta noteikumi nosaka, ka vairākas būtiskas preces šobrīd attaisnoto izdevumu par izglītību un ārstniecību sarakstā nav iekļaujamas. Piemēram, izglītības gadījumā šādas preces ir izglītības materiāli. Ārstniecības izdevumu gadījumā arī briļļu iegāde (kas šobrīd nav iekļauta attaisnoto izdevumu sarakstā) ir uzskatāma par attaisnotu izdevumu. Attiecībā uz izglītības izdevumiem Ministru kabineta „Noteikumu par attaisnotajiem izdevumiem par izglītību un ārstnieciskajiem pakalpojumiem” 1.1. punkta redakcija, proti, ka attaisnoti ir „...izdevumi par apmācību darbā, profesijā, amatā vai arodā nepieciešamo iemaņu iegūšanai un uzlabošanai, kā arī zināšanu paplašināšanai un izdevumi par profesionālās sagatavotības līmeņa paaugstināšanu”, ļauj to interpretēt atkarībā no katras personas zināšanām vai personīgās pieredzes. Tas nozīmē, ka, iespējams, dažādās Valsts ieņēmumu dienesta nodaļās ir dažāda izpratne par izdevumiem, kas ir jāuzskata par attaisnotajiem izglītības izdevumiem. Šāda situācija noteiktu, ka dažādās Latvijas vietās iedzīvotājiem nav vienādas iespējas iegūt izglītību un atgūt attaisnotos izdevumus. Šāda

definīcija ierobežo arī iedzīvotāju iespējas brīvi mainīt profesijas un apgūt papildu kvalifikāciju vai prasmes, jo noteikumi ir orientēti uz to, ka persona paaugstina kvalifikāciju savā profesijā. Tajā pašā laikā personai varētu tikt dota iespēja apgūt arī tās nozares, kas viņai šķiet interesantas, un atgūt par daļu no ieguldītajiem resursiem. Piemēram, skolotājs, kas gribētu kļūt par franču valodas tulku, nevar savas izmaksas noformēt par attaisnotajiem izdevumiem, jo apmeklētie kursi nav saistāmi ne ar profesionālo iemaņu iegūšanu vai uzlabošanu, ne ar profesionālās sagatavotības līmeņa paaugstināšanu. Doto situāciju varētu mainīt, pieņemot Ministru kabineta „Noteikumu par attaisnotajiem izdevumiem par izglītību un ārstnieciskajiem pakalpojumiem” 1.1. punktu šādā redakcijā: „...izdevumi par zināšanu paplašināšanu un izdevumi par profesionālās sagatavotības līmeņa paaugstināšanu”. Šīs izmaiņas saglabātu risku, ka katra izglītības gadījuma izmaksu atbilstība attaisnoto izdevumu definīcijai tiek interpretēta samērā brīvi.

Nozīmīgas izglītības izmaksas, kas šobrīd nav iekļautas attaisnoto izdevumu sarakstā, veido mācību materiālu iegāde. Iekļaujot attaisnoto izdevumu sarakstā mācību grāmatas, darba burtnīcas, atsevišķos gadījumos arī mācībām nepieciešamos materiālus, kursiem nepieciešamos audio ierakstus (izņemot rakstāmlietas u.c. sīkas preces) būtu iespējams atvieglot tās izmaksas, kas šobrīd pilnībā ir jāsedz pašiem. Kaut gan Labklājības ministrija plāno jauna pabalsta vecākiem ieviešanu, lai kompensētu skolēnu mācību materiālu izmaksas, otra alternatīva būtu šo izdevumu iekļaušana attaisnotajos izdevumos par izglītību un medicīnu.

Attaisnotie medicīnas izdevumi šobrīd MK noteikumos ir aprakstīti salīdzinoši viennozīmīgi. Jānorāda, ka apvienojumā ar Ministru kabineta noteikumiem Nr. 1036 (Latvijas Republikas Ministru kabinets 2004e) var iegūt pilnīgu to medicīnas pakalpojumu sarakstu, kuri tiek apmaksāti vai par kuriem pacients var iegūt iedzīvotāju ienākuma nodokļa atmaksu. Paplašinot ārstniecības attaisnoto izmaksu sarakstu, to var papildināt ar profilaktiskajiem pakalpojumiem, paredzot, ka par attaisnotajiem izdevumiem būtu uzskatāma arī samaksa par treniņu apmeklējumiem, profilaktiskie pasākumi, kas vērsti uz arodslimību novēršanu, un palīgierīces, kas ļauj pilnvērtīgi veikt darba pienākumus (piemēram, brillas). Vismaz daļēji iekļaujot šos punktus attaisnoto izdevumu sarakstā, IIN atmaksa par šiem attaisnotajiem izdevumiem palīdzētu saglabāt darbaspēka kvalitāti. Īpaši aktuāli tas ir tādēļ, ka arodslimnieku skaits palielinās. Mazliet diskutabls ir jautājums par treniņu izdevumu atzīšanu par attaisnotiem izdevumiem, jo turīgiem (nodokļus maksāt spējīgiem) iedzīvotājiem šie izdevumi varētu būt būtiski lielāki. Tāpēc šādus izdevumus varētu atzīt par attaisnotajiem izdevumiem tikai ar stingriem ierobežojumiem, piemēram, tikai tiem IIN maksātājiem, kuru gada kopējie ienākumi nepārsniedz zināmu sliekšni (piemēram, 2-3 minimālās gada algas), un ierobežotā apmērā (piemēram, ne vairāk kā 5% no gada ar IIN apliekamā ienākuma).

Ir izdevumi, kuru iespējas tikt iekļautiem attaisnotajos izdevumos ir jāapsver, neskatoties uz to, ka to saistība ar nodarbinātību ir pastarpināta. Tā, piemēram, Igaunijā pie attaisnotiem izdevumiem pieskaita kredīta procentus mājokļa (arī dzīvokļa) iegādei. Šāda veida attaisnotie izdevumi ļautu risināt sociāla rakstura problēmas, kas ir viens no iemesliem darbaspēka izbraukšanai uz ārvalstīm. Latvijā kredīta procentu pieskaitīšana attaisnotajiem izdevumiem būtu atzīstama ar tādiem pašiem ierobežojumiem kā jautājumā par treniņu izdevumiem (ar citiem skaitliskajiem kritērijiem). Lai valsts budžets neciestu pārāk lielus zaudējumus un tiktu veicināti budžeta ieņēmumi, šie atvieglojumi būtu saistāmi ar nosacījumu, ka par kredīta līdzekļiem iegādātie mājokļi tiek apgrūtināti (otrā hipotēka) un ka, ja VID konstatē, ka atvieglojumu saņēmējs nav deklarējis visus savus ienākumus vai citādi izvairījies no IIN nomaksas, atvieglojumi tiek anulēti un nepilnīgi samaksātais IIN kopā ar soda naudu ir jāsamaksā budžetā.

### 10.2.2. Alternatīvas sociāli ekonomiskās sekas

Kā tika minēts, šī brīža attaisnoto izdevumu par izglītību un ārstniecību maksimālā summa neatbilst reālajām medicīnas un izglītības izmaksām. Savukārt MK noteikumos definētais attaisnoto izdevumu saturs tikai daļēji atbilst šo noteikumu mērķiem. Mēģinot analizēt izdevumu par izglītību nozīmi, var teikt, ka, no vienas puses, tas samazinātu iedzīvotājiem izglītības izmaksas, un, no otras puses, iedzīvotāji varētu vairāk investēt savā izglītībā. Nevar apgalvot, ka, paaugstinot attaisnoto izdevumu maksimālo summu, visi iedzīvotāji būs motivēti mācīties vairāk. Tomēr šāda iespēja palīdzēs tiem, kuri jau mācās, un tiem, kuri gribētu mācīties, bet nevar to šobrīd atļauties. Daļai sabiedrības šīs iespējas varētu stimulēt apgūt kādas papildu iemaņas un paaugstināt profesionālo kvalifikāciju. Tas savukārt veicinātu darba produktivitātes pieaugumu. Tādējādi attaisnoto izdevumu maksimālās summas palielināšana pastarpināti veicinātu Lisabonas stratēģijas un Latvijas Nacionālā attīstības plāna noteikto mērķu sasniegšanu.

Izglītības iegūšanas tiešie maksājumi ir tikai daļa no praktiskajām izglītības izmaksām. Katrā mācību procesā veidojas papildu izmaksas, piemēram, izmaksas par grāmatām, mācību uzskates līdzekļiem u.c. Ļaujot atgūt līdzekļus tikai par izglītības tiešajām izmaksām (studiju maksu), tiek radīta situācija, kurā, no vienas puses, tiek dota iespēja mācīties, bet, no otras puses, netiek likvidēti visi traucēkļi, kas cilvēkam ļautu sekmīgi apgūt mācību vielu. Nav iespējams nosaukt tiešus vai netiešus ieguvumus, kas rastos, pieņemot, ka pie attaisnotajiem izdevumiem būtu jāpieskaita arī mācību procesam nepieciešamie materiāli. Ir iespējams, ka, pievienojot iespēju attaisnotajos izdevumos ieskaitīt mācību materiālu izmaksas, tiek palielināta iespēja ļaunprātīgi izmantot iespēju atgūt līdzekļus, piemēram, ieskaitot izdevumus, ko tikai tuvināti var uzskatīt par mācību procesam nepieciešamajiem līdzekļiem. Tomēr izglītība nevar būtu pilnīga bez papildu izglītības materiāliem – tie veido nozīmīgu daļu no kopējām izglītības izmaksām.

Paaugstinot attaisnoto izdevumu maksimālo summu, galvenais ieguvums būtu spēja noturēt darbaspēku darba tirgū ilgāku laiku. Lai arī nozīmīgs, šis tomēr nav vienīgais ieguvums, ko varētu iegūt, paaugstinot attaisnoto izdevumu summu par medicīnu un paplašinot attaisnotajos izdevumos ieskaitāmos sociālos pakalpojumus. Ieguldījums veselības profilaksē (nostiprinot veselību un veicinot fizisko attīstību treniņos un sporta nodarbībās) mazinātu vēlākos izdevumus par medicīnu. Tas mazinātu arī dažādu profesiju pārstāvju iespēju saslimt ar dažādām arodslimībām.

Attaisnoto izdevumu atmaksāšana veicinātu brīvprātīgu IIN deklarāciju sastādīšanu un iesniegšanu VID, tādā veidā palielinātu VID iespējas kontrolēt iedzīvotāju ienākumus. Taču vienlaicīgi šī sistēma būtiski palielinātu IIN administrēšanas izmaksas. Šeit jāatzīmē, ka Igaunijā, tāpat kā līdz šim Latvijā, nav obligāta prasība iesniegt IIN deklarācijas, ja nodoklis tiek ieturēts izmaksu brīdī, bet pietiekoši augstā attaisnoto izdevumu summa un vienkāršāka un pilnīgāka IIN deklarācijas veidlapa, kā arī iespēja deklarāciju aizpildīt elektroniski ir novedusi pie tā, ka Igaunijā IIN deklarācijas iesniedz lielāks IIN maksātāju skaits, savukārt vairums deklarāciju tiek aizpildītas elektroniski.

Pastarpinātie ieguvēji, ieviešot alternatīvu, būs arī uzņēmēji, kas sniedz izglītošanās un ārstniecības pakalpojumus. Ja attaisnoto izdevumu par šiem pakalpojumiem maksimālā summa tiktu paaugstināta, tad iedzīvotāji būtu ieinteresēti „patērēt vairāk” – izietu dažādas procedūras, apgūtu valodas u.c. līdz ar to attiecīgo jomu uzņēmējiem pieaugtu ieņēmumi un apgrozījums.

### 10.2.3. Alternatīvas finanšu analīze

Mēģinot noteikt, kādas būs ekonomiskās sekas, ja tiks noteikta augstāka iedzīvotāju ienākuma nodokļa attaisnoto izdevumu maksimālā summa, rodas divas problēmas. Pirmkārt, nav datu, kas norādītu, kā attaisnotie izdevumi sadalās pakalpojumos, kurus iedzīvotāji ir izmantojuši. Otrkārt, nav iespējams prognozēt, kāda būs iedzīvotāju rīcība gadījumā, ja tiks paaugstināta maksimālā attaisnoto izdevumu summa un pie attaisnotajiem izdevumiem tiks piesaistīti vēl papildu pakalpojumi. Tas tāpēc, ka attaisnoto izdevumu kopsummas paaugstināšana un saraksta paplašināšana radīs patēriņa izmaiņas. Šobrīd sagaidāmie izdevumi varētu būt daudz augstāki. ONVNPS pētījuma ietvaros veiktā mikro-simulāciju modelēšana ļauj novērtēt, kā samazināsies nodokļu slogs dažādās ienākumu decilēs, ja maksimālā attaisnoto izdevumu kopsumma būs 250, 300 un 350 lati. Jānorāda, ka modelēšanas dati rāda izmaiņas, kas rodas, salīdzinot ar bāzes scenāriju, t.i., nodokļu sistēmas parametriem, kas ir spēkā Latvijā kopš 2007. gada 1. janvāra. Bāzes scenārijs paredz šobrīd spēkā esošo iedzīvotāju ienākuma nodokļa, darba ņēmēja VSAOI likmi, neapliekamo minimumu, atvieglojumus par apgādībā esošām personām un attaisnotos izdevumus. Jānorāda, ka modeļēšana paredz tikai ienākumu izmaiņas, taču neņem vērā iespējamās izglītības un veselības pakalpojumu patēriņa izmaiņas, jo nav datu par to iespējamo efektu. Ja būtu pieejami dati, kāds būs aktivitātes pieaugums, ja attaisnoto izdevumu kopsumma mainītos par noteiktu vienību skaitu, tiktu veiktas izvērstākas iedzīvotāju rīcības prognozes. Tātad šobrīd pieejamie dati, kas doti 13. tabulā, rāda tikai to ieguvumu, kāds būtu, ja iedzīvotāju aktivitāte izmantot attaisnotos izdevumus nemainītos. 13. tabula rāda, kā mainītos nodokļu slogs dažādās ienākumu grupās, ja attaisnoto izdevumu kopsumma tiks paaugstināta līdz attiecīgajam līmenim.

**13. tabula. Ienākumu pieaugums iedzīvotāju ienākumu decilēs trīs attaisnoto izdevumu kopsummas paaugstināšanas gadījumos**

Ienākumu decile	Ienākumu pieaugums gadā (latos), ja attaisnoto izdevumu kopsumma būtu ...		
	250 lati	300 lati	350 lati
1. decile	0,12	0,12	0,12
2. decile	0,53	0,73	0,92
3. decile	1,16	1,65	2,06
4. decile	1,43	2,01	2,49
5. decile	1,82	2,58	3,13
6. decile	2,05	2,88	3,59
7. decile	3,03	4,08	4,98
8. decile	3,20	4,43	5,51
9. decile	5,12	7,11	8,82
10. decile	6,00	8,47	10,74
VIDĒJI	2,45	3,41	4,24

Avots: ONVNPS pētījuma darba grupas aprēķini, izmantojot mikro-simulāciju modeli ar CSP MBP 2005. gada datiem, kas pārreķināti 2007. gada cenās.

13. tabulā redzams, ka vislielākais attaisnoto izdevumu kopsummas paaugstināšanas ieguvums būtu augstākajās ienākumu decilēs, pie tam ieguvums ir visstraujākais, posmā no astotās līdz

devītajai ienākumu decilei. Tā kā iepriekš tika minēts, ka aprēķins ir būvēts uz esošās uzvedības pamata (matemātiskā modelēšana), tad, ieviešot paaugstinātu attaisnoto izdevumu kopsummu, tā noteikti ir jākombinē ar iespēju stimulēt zemāko ienākumu grupu pārstāvjus izmantot doto iespēju samazināt nodokļu slogu. Jānorāda, ka attaisnoto izdevumu kopsummas paaugstināšana nebūtu jāīsteno vienlaikus ar iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmes samazinājumu, ko valdība ir paredzējusi īstenot tuvākajos gados. Tas tāpēc, ka mikro-simulācijas dati rāda, ka visvairāk no iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmes samazinājuma iegūst augstākās ienākumu deciles, un, vienlaikus ieviešot divus instrumentus, kas samazina nodokļu slogu augstākajās ienākumu decilēs, tas var apdraudēt ne tikai valsts budžeta ieņēmumus, bet arī taisnīguma principa ievērošanu aplikšanā ar nodokļiem. Tomēr, ja vienlaikus tiktu ieviesti abi nodokļa sloga samazināšanas mehānismi, ir jādomā par citām iespējām, kā izlīdzināt nodokļu slogu visām iedzīvotāju grupām, un to var veikt, piemēram, piemērojot augstāku pievienotās vērtības nodokli ekskluzīvām patēriņa precēm. Lai gan ir novērojams augsts fiskālais slogs valstij, ir jānorāda, ka aprakstītā alternatīva dod atdevi ilgākā laika posmā. Tādi ieguvumi kā iedzīvotāju veselības stāvokļa uzlabošanās un izglītības līmeņa celšanās nav izsakāmi konkrētā naudas ieguvumā, tomēr iedzīvotāji spētu ilgāku laiku darboties tautsaimniecībā.

Lai izvairītos no strauja valsts budžeta sloga pieauguma, būtu ieteicams alternatīvā paredzētās aktivitātes Ministru kabineta „Noteikumos par attaisnotajiem izdevumiem par izglītību un ārstnieciskajiem pakalpojumiem” iekļaut pakāpeniski. Šobrīd nozīmīgākais ieteikums ir maksimālās attaisnoto izdevumu summas palielināšana līdz 250, 300 vai 350 latiem. Tieši šīs izmaiņas būtu jāievieš pirmās. Parējās alternatīvā paredzētās izmaiņas, t.i., attaisnoto izdevumu saraksta papildināšana, būtu ieviešamas vēlāk – pakāpeniski.

#### **10.2.4. Alternatīvas ieviešanas riski un to novēršanas pasākumi**

Apgalvojums, ka attaisnotos izdevumus biežāk izmanto noteiktas sociālas grupas, parāda iespējamo alternatīvas ieviešanas risku. Biežāk attaisnoto izdevumu atgūšanu praktizē tie iedzīvotāji, kuri labāk pārzina Latvijas likumus un ir par tiem informēti. Tā ir grupa, kura, salīdzinot ar citām, jau šobrīd ir ekonomiski izdevīgākā pozīcijā. Tomēr pētījumā izskatītās alternatīvas mērķis ir ļaut atgūt attaisnotos izdevumus tieši tiem iedzīvotājiem, kuriem investīcijas izglītībā un veselībā rada nozīmīgu ekonomisko slogu. Kā rāda 5. nodaļā dotie dati, šiem iedzīvotājiem nav ne zināšanu, ne motivācijas (ko varētu arī saukt par personiskiem aizspriedumiem, barjerām), lai atgūtu attaisnotos izdevumus. Tādējādi, neieguldot papildu resursus šīs sociālās grupas aktivitātes stimulēšanā, tā netiks sasniegta.

Šo problēmu iespējams risināt, palīdzot šiem iedzīvotājiem ar attaisnoto izdevumu un gada ienākuma deklarāciju sastādīšanu. Šobrīd deklarācijas par attaisnotajiem izdevumiem ir iesniedzamas reģionālajā Valsts ieņēmumu dienesta (VID) filiālē, kas var kalpot par nozīmīgu barjeru, lai iesniegtu šo deklarāciju. Nosakot, ka deklarācijas var iesniegt ne tikai reģionālajā VID, bet, piemēram, tās var aizpildīt savā darba vietā un tās organizēti uz VID nogādā uzņēmuma grāmatvedis, minētā barjera, vismaz daļēji, tiktu pārvarēta. Izmantojot šādu sistēmu, darbinieks arī iegūtu konsultāciju, ko sniegtu uzņēmuma grāmatvedis. Tas, no vienas puses, motivētu darbiniekus aizpildīt deklarācijas un, no otras puses, mazinātu nepareizi aizpildīto deklarāciju skaitu. Jānorāda, ka šāda prakse var tikt popularizēta kā uzņēmumu brīvprātīga palīdzība saviem darbiniekiem. Tomēr ir iespējams, ka darbinieks kaut kādu iemeslu dēļ negrib uzrādīt darba devējam savus izdevumus par ārstniecību un papildizglītības iegūšanu. Ieviešot šādu sistēmu,

jāuzsver, ka atbildību par aizpildītās deklarācijas atbilstību patiesībai joprojām nes darbinieks un ka darba devējs ir tikai starpnieks starp darbinieku un VID savā uzņēmumā strādājošo ērtības labad. Uzlikt atbildību par deklarāciju darba devējam nav ieteicams, jo tad zustu darba devēja motivācija šādu sistēmu ieviest savā uzņēmumā.

### **10.3. Bērna kopšanas pabalsta par bērnu 1-2 gadu vecumā apmēra paaugstināšana**

Alternatīva piedāvā paaugstināt bērna kopšanas pabalsta apmēru par bērnu no gada līdz divu gadu vecumam, jo tas palīdzēs saskaņot darba un ģimenes dzīvi un, noteiktos apstākļos, pozitīvi ietekmēs vecāku ekonomisko aktivitāti. Alternatīvas nepieciešamību nosaka pieprasījums pēc pastāvošās pabalstu sistēmas uzlabojumiem, kas, no vienas puses, veicinātu dzimstības pieaugumu, bet, no otras puses, atvieglotu vecāku, īpaši sieviešu ar bērniem no viena līdz divu gadu vecumam, atgriešanos algotā darbā. Alternatīvas īstenošanā uzsvars likts gan uz bērna kopšanas pabalsta apmēra palielinājumu, gan uz bērna ārpusģimenes aprūpes iespēju paplašināšanu, jo dzimstības pieaugums ir sagaidāms ar lielāku varbūtību, ja tiks atbalstīta darba un ģimenes dzīves saskaņošana, proti, paaugstināsies iespēja savienot bērna audzināšanu ar nodarbinātību (Pavlina 2006: 97).

Pētījuma „Dzimumu līdztiesības aspekti darba tirgū” (DziLDT) dati rāda, ka pabalsta apmēra samazinājums bērna otrajā dzīves gadā un nepieciešamība pēc lielākiem ienākumiem tika minēts kā galvenais iemesls vecākiem, galvenokārt sievietēm, atsākt darbu (FACTUM, Baltic Institute of Social Sciences (BISS) 2006: 244). Taču vecāku atgriešanās darba tirgū ir apgrūtināta. Šobrīd valsts atbalstītas iespējas viena līdz divu gadu veca bērna aprūpei ārpus mājas praktiski nepastāv. Vecāki bieži kā alternatīvu izvēlas algot aukli bērnam šajā vecuma posmā, taču aukles pakalpojumu izmaksas ir ievērojami augstākas nekā valsts piešķirtais bērna kopšanas pabalsts pēc bērna viena gada vecuma sasniegšanas. Tomēr arī tad, ja vecāki atgriežas darbā, ģimenes ienākumi samazinās, jo ir nepieciešamība apmaksāt bērna aprūpi, ko nesedz bērna kopšanas pabalsts.

Lai ieviestu šo alternatīvu un nostiprinātu tās ietekmi turpmāk, ir jāizmanto normatīvie, finanšu un informatīvie politikas instrumenti. Normatīvie un finanšu politikas instrumenti būtu nepieciešami bērna viena līdz divu gadu vecumā kopšanas pabalsta palielināšanai. Šie instrumenti būtu izmantojami arī bērna ārpusģimenes aprūpes pakalpojumu attīstībai. Būtu nepieciešams mainīt Ministru kabineta noteikumus Nr. 349 „Par bērna kopšanas pabalsta apmēru, tā pārskatīšanas kārtību un pabalsta piešķiršanas un izmaksas kārtību”. Normatīvie politikas instrumenti būtu nepieciešami arī aukļu sistēmas sakārtošanai valstī un bērnudārzu paplašināšanai. Ir jāievieš atbalstoša un motivējoša aukļu reģistra vai sertifikācijas sistēma, pretējā gadījumā aukļu darbs joprojām paliks kā nelegāla nodarbinātības forma.

Finanšu instrumenti ir nepieciešami bērnu no viena līdz divu gadu vecumam ārpus ģimenes aprūpes iestāžu izveidei un turpmākās darbības nodrošināšanai un bērna kopšanas pabalsta paaugstināšanai. Savukārt informatīvie politikas instrumenti jāizmanto, lai paplašinātu sabiedrības informētību par bērnu no viena līdz divu gadu vecumam ārpusģimenes aprūpes iespējām, kā arī veicinātu sabiedrības kopējo atbildību par bērna audzināšanu, kas šobrīd tiek gaidīta tikai no bērna vecākiem, galvenokārt – bērna mātes.

Alternatīvas īstenošanā būtu iesaistītas tādas jau esošas institūcijas kā Labklājības ministrija, Finanšu ministrija, Bērnu un ģimenes lietu ministrija, Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra,

valsts institūcijas, pašvaldības, utml., un nav nepieciešama jaunu institūciju vai sistēmas veidošana. Bērna kopšanas pabalsta apmēru Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra automātiski pārrēķinātu visiem pabalsta pieprasītājiem, un nav nepieciešami papildu līdzekļi šī pabalsta administrēšanai. Taču ir nepieciešami līdzekļi ārpusģimenes bērnu kopšanas infrastruktūras attīstībai valstī.

### 10.3.1. Ārvalstu pieredze bērna kopšanas pabalsta piešķiršanā nodarbinātības veicināšanas ietvaros

Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (*OECD*) krājumā „Nodarbinātības apskats 2001” norādīts, ka valstis kopumā var sadalīt divās daļās. Pirmā valstu grupa ir orientēta uz tā sauktajiem individuālajiem ienākumiem, kad bērna kopšanas pabalsts tiek piešķirts ar mērķi, lai bērns varētu saņemt kvalitatīvu aprūpi ārpus mājas, bet vecāki nezaudētu iespēju strādāt. Šāda pabalstu piešķiršanas sistēma ir izplatīta Ziemeļvalstīs. Pārējās valstis ir orientētas uz ģimenes ienākumiem. Ienākumi tiek aprēķināti uz visu ģimeni kopumā ar domu, ka kāds (parasti sieviete) uzņemsies bērna aprūpi mājās un neiesaistīties algotā darbā, kamēr bērns ir mazs. Šāda pabalstu sistēma neparedz ātrāku sieviešu iesaistīšanos darba tirgū un attīstītu valsts bērnu aprūpes iestāžu infrastruktūru, jo pēc tās nav vajadzības (*OECD 2001: 148*). *ONVNPS* pētījumā apskatītie dati rāda, ka Latvijas sistēmai pietrūkst bērna ārpusģimenes aprūpes pakalpojumu pieejamība, īpaši maziem bērniem.

Ziemeļvalstu sistēmu vislabāk pārstāv Zviedrija, kur ģimenes un bērnu aprūpes politika ir orientēta uz vecāku finansiālu nodrošinājumu un reāli pieejamiem augstas kvalitātes bērnu aprūpes pakalpojumiem ar mērķi motivēt vecākus apvienot ģimenes un darba dzīvi. Zviedrijas ģimenes politikā tiek akcentēta abu dzimumu vecāku iesaistīšana bērna aprūpē. Bērna kopšanas pabalsta apmērs ir atkarīgs no nodarbināto sociālās apdrošināšanas iemaksām. Bērnu ārpusģimenes aprūpes pakalpojumi tiek nodrošināti bērniem no viena gada vecuma, un šo aprūpes iestāžu darba laiks atbilst pilna laika nodarbinātā darba laikam. Lai gan bērna ārpusģimenes aprūpi piedāvā gan valsts, gan privātie uzņēmumi, pastāv kopēja vienošanās par šo pakalpojumu cenām. Bērna aprūpes pakalpojumu cenu griesti ir noteikti maksimāli zemi, lai vecākiem šie pakalpojumi būtu pieejami. Piemēram, aprūpes iestāžu maksa par pirmo bērnu ģimenē ir noteikta līdz 3% no kopējiem ģimenes ienākumiem, par katru nākošo bērnu ģimenē šī maksa tiek samazināta. Maksimālā maksa par bērnu aprūpes iestāžu apmeklējumu tika ieviesta galvenokārt tāpēc, lai veicinātu vienlīdzīgu pakalpojumu piedāvājumu ģimenēm ar atšķirīgiem ienākumiem (*Nyberg 2004*).

Kopumā bērna kopšanas atvaļinājums Zviedrijā ir 480 dienas jeb gads un četri mēneši. 390 dienas jeb gadu un vienu mēnesi bērna kopšanas pabalsts ir atbilstošs 80% no vecāku ienākumiem iepriekšējā darba vietā, bet atlikušajās 90 dienās bērna kopšanas pabalsts ir 60 kronas (aptuveni 5 lati) dienā. Neskatoties uz to, ka abu dzimumu vecākiem ir vienādas iespējas izmantot bērna kopšanas atvaļinājumu, arī Zviedrijā, līdzīgi kā Latvijā, biežāk to izmanto bērnu mātes (*Nyberg 2004*).

Kontinentālās Eiropas valstis vairākumā pieder pie konservatīvi korporatīvā modeļa, kur raksturīgi sociālās apdrošināšanas pabalsti, taču, atšķirībā no Ziemeļvalstīm, kontinentālās Eiropas valstīs ir vāji attīstīti publiskie bērnu aprūpes pakalpojumi. Piemēram, Austrijas ģimenes politika ir balstīta uz tradicionālo ģimeni, kurā vīrietis tiek uzskatīts par galveno iztikas pelnītāju, savukārt sieviete uzņemas rūpes par bērniem (*Kreimer 2004*). Attiecīgi ģimenei tiek piedēvēta galvenā loma bērna aprūpē. Austrijā ir noteikts minimālais bērna kopšanas atvaļinājuma garums – trīs mēneši,



maksimālais – trīs gadi. Taču, neskatoties uz vīrieša kā galvenā pelnītāja lomu ģimenē, lai tēvus tomēr iesaistītu bērna aprūpē, pēdējos gados ir ieviesta tēva „kvota” bērna kopšanas atvaļinājumā – seši mēneši. Tātad, ja bērna vecāki abi izmanto bērna kopšanas atvaļinājumu, tas ir trīs gadus garš, savukārt, ja bērna kopšanas atvaļinājumu izmanto tikai māte, – divus ar pusi gadus. Bērna kopšanas pabalsta apmērs ir fiksēts un visiem vienāds (14,53 EUR līdz bērna 30. dzīves mēnesim (2,5 gadu vecumam) vai atsevišķos gadījumos – 36. dzīves mēnesim (3 gadu vecumam)).

Austrijā realizētās valsts ģimenes politikas galvenā problēma pašlaik ir tā, ka bērna kopšanas pabalsts pienākas divus ar pusi vai trīs gadus, taču darba vieta pēc likuma tiek saglabāta tikai divus gadus. Austrijā ir vāji attīstīti bērna ārpusģimenes aprūpes pakalpojumi, it īpaši bērniem vecumā līdz trīs gadiem. Tikai aptuveni 9% no visiem bērniem līdz trīs gadu vecumam Austrijā tiek pieskatīti ārpus ģimenes aprūpes iestādēs. Savukārt 67% bērni trīs līdz četrus gadu vecumā jau tiek pieskatīti ārpusģimenes (Kreimer 2004: 2). Pilna laika ārpusģimenes aprūpe ir ierobežota visu vecumu bērniem, t.i., publiskās aprūpes iestādes dažāda vecuma bērnus pieskata nepilnu darba dienu. Tādējādi Austrijā bērna mātei nespēj atgriezties algotā darbā laikā, kamēr tiek saglabāta darba vieta. Aptuveni tikai viena trešdaļa māšu pēc bērna kopšanas atvaļinājuma atgriežas iepriekšējā darba vietā.

Liberālā modeļa, kam ir raksturīgi sociālie pabalsti, minimāla valsts un būtiska brīvā tirgus loma, raksturojumam tiks izmantota Lielbritānijas pieredze. Kopumā Lielbritānija šobrīd ietilpst to piecu Eiropas Savienības valstu vidū, kur sieviešu nodarbinātības līmenis ir viens no augstākajiem (Metcalf 2004). Taču sieviešu nodarbinātība pēc bērna kopšanas atvaļinājuma izmantošanas ir ievērojami zemāka. Lai gan nodarbinātības līmenis sieviešu vidū Lielbritānijā ir augsts, augstas ir arī algu atšķirības starp vīriešiem un sievietēm. Lielbritānijā vīrieši saņem vidēji par 27% lielāku algu nekā sievietes. Šīs atšķirības izskaidrojamas ar augsto nepilna laika nodarbinātības līmeni Lielbritānijā.

Nepilna laika darbu Lielbritānijā sievietes sāk strādāt bērna kopšanas atvaļinājuma laikā vai pēc tā. Lielbritānijas pieredze rāda, ka nepilna laika nodarbinātība atstāj paliekošu negatīvu iespaidu uz turpmāko sievietes algas apmēru. Neskatoties uz šo negatīvo fonu, Lielbritānijas valsts ģimenes politikai kopumā ir raksturīga nosliece attīstīt nepilna laika darbu, lai to varētu apvienot ar bērna aprūpi, vienlaikus uzlabojot ģimenes finansiālo situāciju. Būtisks valsts ģimenes politikas mērķis Lielbritānijā ir bērna ārpusģimenes aprūpes attīstīšana privātajā sektorā. 23% bērnu vecumā līdz diviem gadiem tiek pieskatīti ārpus mājas. Taču ārpusģimenes pakalpojumu izmantošana šajā bērna vecuma posmā ir īslaicīga un nav saistāma ar vecāku nodarbinātības pieaugumu. Bērna ārpusģimenes aprūpes pakalpojumi Lielbritānijā ir samērā dārgi, cenas par bērnu aprūpes iestādēm ir ļoti atšķirīgas, un tās netiek centralizēti kontrolētas (Metcalf 2004: 2). Lielbritānijā tiek piedāvāts atšķirīgs bērnu aprūpes pakalpojumu modelis ģimenēm ar zemiem ienākumiem un vientuļajiem vecākiem. Ģimenēs ar zemiem ienākumiem valsts subsidē 70% no bērnu aprūpes pakalpojumiem, taču vecākiem šajā laikā ir jāstrādā vismaz 16 stundas nedēļā.

B.Petitas un Dž.Hukas pētījuma par sieviešu nodarbinātību rezultāti rāda, ka bērna kopšanas atvaļinājuma garuma ietekmi uz sievietes nodarbinātību var attēlot ar līkni, kas atgādina burtu U. Bērna kopšanas atvaļinājuma ilgums ir saistīts ar sieviešu nodarbinātības rādītājiem – līdz noteiktam bērna kopšanas atvaļinājuma garuma pieaugumam sieviešu nodarbinātības rādītāji arī uzlabojas, taču tiklīdz kā bērna kopšanas atvaļinājums pārsniedz noteiktu tā „optimālo ilgumu”, tas negatīvi ietekmē sieviešu nodarbinātību. Jāpiebilst, ka bērna kopšanas atvaļinājuma vēlamais garums ir jāanalizē katrā valstī atsevišķi (Pettit, Hook 2005: 796). Bērna kopšanas atvaļinājuma

motivējoša ietekme uz atgriešanos darba tirgū ir atkarīga arī no sociālās apdrošināšanas iemaksām un publisko bērnu aprūpes pakalpojumu pieejamības.

Valstis, kurās bērna kopšanas atvaļinājums un bērna kopšanas pabalsts tiek piešķirts ilgāk ar mērķi, ka māte ar bērnu pavadīs pēc iespējas ilgāku laiku mājās, negatīvi ietekmē sieviešu nodarbinātību. Savukārt valstis, kurās bez bērna kopšanas pabalsta ir arī attīstīta ārpusģimenes bērnu aprūpes infrastruktūra, bērna kopšanas atvaļinājums un pabalsts pozitīvi ietekmē sieviešu nodarbinātības rādītājus (Pettit, Hook 2005: 796). Šie rezultāti rāda, ka palielināts bērna kopšanas pabalsts par bērnu vecumā no viena līdz diviem gadiem nenesīs gaidītos uzlabojumus sieviešu nodarbinātības jomā, ja vienlaicīgi netiks organizēta bērnu aprūpe ārpus ģimenes. Taču jāņem vērā, ka ne visiem sociālajiem pabalstiem ir iespējams noteikt optimālo apmēru tā, lai izmaiņas vienlīdz pozitīvi ietekmētu visas sabiedrības grupas. Piemēram, bērna kopšanas pabalsta paaugstināšana arī nenodarbinātajām sievietēm var radīt dzimušo skaita pieaugumu nelabvēlīgās ģimenēs. Lai tā nenotiktu, jāaktivizē sociālo darbinieku loma darbā ar šīm ģimenēm (Pavlina 2006: 104).

Salīdzinot Latvijas valsts ģimenes politikas iezīmes ar iepriekš aplūkoto valstu pieredzi, var secināt, ka Latvijas ģimenes politikai piemīt atsevišķi elementi, kas raksturīgi visu triju modeļu valstīm. Latvijai ir raksturīgs pietiekami ilgs bērna kopšanas atvaļinājums, līdzīgi kā konservatīvi korporatīvajā modelī Latvijā ir nepietiekama bērna ārpusģimenes aprūpes pakalpojumu izplatība. Savukārt no sociāldemokrātiskā modeļa Latvijā ir ieviests pietiekami labi apmaksāts bērna kopšanas atvaļinājums, ko plāno pilnveidot, ieviešot vecāku sociālās apdrošināšanas pabalstu par bērna aprūpi līdz viena gada vecumam. Tomēr, lai vecinātu sieviešu nodarbinātību, būtu nepieciešams paplašināt publisko bērnu aprūpes iestāžu skaitu, bet, kamēr pastāv to trūkums, kā pagaidu līdzeklis būtu jāizmanto vecāku finansiālā atbalsta sistēma, paaugstinot bērna kopšanas pabalstu apmēru par bērnu vecumā no viena līdz diviem gadiem.

### 10.3.2. Bērna kopšanas pabalsta paaugstināšanas ekonomiskā iespējamība

Bērna kopšanas pabalsta no viena līdz divu gadu vecumam palielināšana uzlabotu ģimenes finansiālo situāciju, tomēr viennozīmīgi nevar teikt, ka šādas izmaiņas atstās arī pozitīvu iespaidu uz demogrāfisko situāciju un vecāku atgriešanos darbā pēc bērna kopšanas atvaļinājuma izmantošanas. Sabiedriskās domas aptaujas ietvaros Latvijas iedzīvotāji atzina, ka tas, vai viņi gribētu bērnus tuvāko trīs gadu laikā, „ļoti lielā mērā” ir atkarīgs no valsts pabalstiem (39%) un finansiālās situācijas (38%). Savu darbu par lielā mērā ietekmējošu faktoru atzina 51% vīriešu un 54% sieviešu (Strode 2006: 122-124).

Bērna kopšanas pabalsta apmēra no viena līdz divu gadu veciem bērniem un publisko bērnu aprūpes pakalpojumu paplašināšanas izmaksas ir analizētas pētījumā „Dzimumu līdztiesības aspekti darba tirgū” (DziLDT). DziLDT pētījumā iegūtie dati un tā ietvaros veiktā politikas alternatīvu analīze lielā mērā tematiski sasaucas ar ONVNPS pētījumā izvērtējamo alternatīvu. DziLDT pētījumā veiktā politikas alternatīvu analīze rāda, vēlmais pabalsta apmērs par bērnu no viena līdz divu gadu vecumam būtu 50 latī (FACTUM, Baltic Institute of Social Sciences (BISS) 2006: 190-191).

Papildus bērna kopšanas pabalsta apmēra par bērnu no viena līdz divu gadu vecumam paaugstināšanai DziLDT pētījumā ir apskatītas arī dažādu bērna ārpusģimenes aprūpes pakalpojumu

attīstīšanas iespējas, piedāvājot attīstīt daļēji valsts finansētu aukļu dienesta sistēmu. Ja tiktu ieviests DziLDT pētījumā izstrādātais rīcības plāns, tuvākajos trīs gados tas valsts budžetam papildus izmaksātu aptuveni 20 miljonus latu (sk. 14. tabulu). Šie izdevumi neietver budžeta līdzekļus, kas jāatvēl bērnu dārzu celtniecībai, tomēr tie jau ir paredzēti valsts politikas plānošanas dokumentos – tāpat papildu līdzekļu piesaistīšana nebūs nepieciešama.

**14. tabula. Bērna kopšanas pabalsta un ārpusģimenes bērnu aprūpes pakalpojumu attīstīšanas ieņēmumi un izdevumi**

	Vienā gadā	Trijos gados
Bērna kopšanas pabalsta saņēmēju skaits, kam ir bērns vecumā no 1 līdz 2 gadiem	21 000	21 000
Nepieciešamo aukļu skaits	7324	7324
<b>Izdevumi</b>		
Valsts sociālā budžeta izmaksas par bērna kopšanas pabalsta paaugstināšanu	5 000 000 Ls	15 000 000 Ls
Valsts budžeta izdevumi, valstij maksājot pašnodarbināto aukļu VSAOI no minimālā apmēra (150 Ls)	3 948 368,40 Ls	11 845 105,20 Ls
KOPĀ	8 948 368,40 Ls	26 845 105,20 Ls
<b>Ieņēmumi</b>		
Valsts budžeta ieņēmumi no iedzīvotāju ienākuma nodokļa, kas tiek iekasēts no pašnodarbinātās aukles 150 Ls ienākumiem	577 176,97 Ls	1 731 530,91 Ls
Pašvaldību budžeta ieņēmumi no iedzīvotāju ienākuma nodokļa, kas tiek iekasēts no pašnodarbinātās aukles 150 Ls ienākumiem	1 731 530,88 Ls	5 194 592,64 Ls
KOPĀ	2 308 707,85 Ls	6 926 123,55 Ls

Avots: DziLDT dati (FACTUM, Baltic Institute of Social Sciences 2006: 180-182) un ONVNPS darba grupas aprēķini.

Izdevumi, kas nepieciešami bērna pirmsskolas aprūpes iestāžu attīstībai, ir iekļauti rīcības plānā koncepcijas „Valsts ģimenes politika” īstenošanai 2004. – 2013. gadam, kas pieņemts ar Ministru Kabineta 2004. gada 30. novembra rīkojumu Nr. 949. Šī plāna 7.1. punkts paredz veikt bērnu pirmsskolas aprūpes iestāžu infrastruktūras uzlabošanu. Lai atbalstītu bērna pirmsskolas aprūpes iestāžu infrastruktūras kvalitātes uzlabošanu 10 objektiem gadā, kopš 2006. gada no valsts budžeta ir paredzēts tērēt 5 tūkstošus latu gadā. Atbildīgās institūcijas par šī projekta ieviešanu ir Bērnu un ģimenes lietu ministrija un pašvaldības (Latvijas Republikas Bērnu un ģimenes ministrija 2004: 8).

### 10.3.3. Alternatīvas sociāli ekonomiskās sekas

Problēma, kas tiktu risināta ar analizētās alternatīvas ieviešanu, ir šobrīd nepietiekamā vecāku ar maziem bērniem mobilitāte darba tirgū. Problēmu izraisa pastāvošās grūtības jaunajiem vecākiem saskaņot darba un ģimenes dzīvi. Šī problēma bremsē nodarbinātības rādītāju uzlabošanu vecāku ar maziem bērniem vidū. Problēmas cēlonis ir komplekss. No vienas puses, bērna kopšanas pabalsta izmaksa strauji samazinās, bērnam sasniedzot viena gada vecumu. Kopumā dati rāda, ka šādā situācijā vecāki varētu atgriezties darba tirgū. No otras puses, ārpusģimenes bērna aprūpes pakalpojumi līdz bērna divu gadu vecumam ir pieejami ierobežoti. Problēmas sagādā nepietiekamās

un dārgās alternatīvās bērna aprūpes iespējas, kuru izmaksas nesedz bērna kopšanas pabalsts. Aukles izmaksas bieži ir pielīdzināmas mātes ienākumiem. Rezultātā kopējais ģimenes finansiālais stāvoklis pasliktinās neatkarīgi no tā, vai strādā abi vecāki vai nē.

Bērna kopšanas pabalsta apmēra paaugstināšana ir samērā īslaicīgs risinājums, un turpmāk, ņemot vērā inflācijas tempus, minimālā pabalsta apmērs būtu jāpārskata vismaz reizi gadā. Ilgstoši negatīvas demogrāfiskās situācijas apstākļos institūcijām ir jāņem vērā tas, ka jebkurš pabalsta paaugstinājums vai atvaļinājuma pagarinājums ir jāuzskata par neatgriezenisku un ka turpmāk to iespējams mainīt tikai uz augšu. Problēma varētu atkārtoties gadījumā, ja auklīšu un citu ārpusģimenes aprūpes institūciju resursi tiktu izsmelti straujas demogrāfiskās situācijas uzlabošanās gadījumā. Alternatīva varētu būt jūtīga arī pret valsts ģimenes politikas izmaiņām.

Politikas alternatīvas iecerētais rezultāts ir nodrošināt vecāku ar bērniem no viena līdz divu gadu vecumam mobilitāti darba tirgū, izmantojot bērna kopšanas pabalstu kā motivējošu finanšu instrumentu. Tomēr politikas alternatīvas mērķu sasniegšana ir atkarīga no sabiedrības viedokļa par to, kam jāaudzina bērni līdz divu gadu vecumam. Šobrīd vairums sabiedrības locekļu uzskata, ka galvenajai bērna pieskatītājai jābūt bērna mātei, taču šāds viedoklis neveicina atgriešanos darba tirgū. Ja vecāki palielināto bērna kopšanas pabalstu neizmanto aukļu un citu ārpusģimenes aprūpes iestāžu apmaksai, vecāku mobilitāte un nodarbinātība neuzlabosies. Lai samazinātu šo risku, ir jāveicina sabiedrības uzticēšanās ārpusģimenes aprūpei. Indikatori, kas rādītu sasniegto rezultātu, ir vecāku ar maziem bērniem nodarbinātības pieaugums un dzimstības pieauguma rādītāji.

#### 10.3.4. Alternatīvas ieviešanas riski un to novēršanas pasākumi

Iespējamie šīs alternatīvas ieviešanas riski saistīti ar to, ka, paaugstinot bērna kopšanas pabalstu bērnam no viena līdz divu gadu vecumam, vecāki varētu vēlēt ilgāku laiku pavadīt bērna kopšanas atvaļinājumā un vēlāk atgriezties algotā darbā. Šāda situācija iespējama tādā gadījumā, ja bērna kopšanas pabalsts tiek paaugstināts pietiekamā apmērā, lai tas būtu dzīvošanai pietiekams. Risks ir saistīts ar algotam darbam nepieciešamo prasmju un iemaņu zudumu, ilgāku laiku atrodoties ārpus darba tirgus. Lai samazinātu šo risku, ir ieteicams:

- Palielināt bērna kopšanas pabalstu no bērna viena līdz divu gadu vecumam, kā mērķi definējot vecāku mobilitātes veicināšanu.
- Vecākiem, kuri tomēr izvēlēties bērna kopšanas atvaļinājumu izmantot pilnībā – līdz bērna divu gadu vecumam, piedāvāt iespēju šajā laikā NVA apgūt profesiju vai paaugstināt kvalifikāciju. Šobrīd šādas iespējas izmantošanu vecāku vidū kavē bērnu aprūpes pakalpojumu trūkums apmācības norises laikā. Risinājums tam būtu vakaru, brīvdienu vai tālmācības kursu piedāvājums.
- Attīstīt valsts bērna aprūpes infrastruktūru (bērnudārzus) un aukļu sistēmu. Piedāvāt vecākiem vairākas alternatīvas, kur atstāt bērnu pēc atgriešanās algotā darbā.
- Informēt sabiedrību par dažādām bērna ārpusģimenes aprūpes iespējām. Ir nepieciešama sabiedrības informēšana, lai mazinātu valdošo viedokli par māti kā vienīgo bērna aprūpētāju.

Viens no alternatīvas ieviešanas mērķiem ir veicināt demogrāfisko augšupeju, taču, ja tuvākajos gados dzimstība strauji pieaugs, problēmas ar bērna ārpusģimenes aprūpi, piemēram, nepietiekamu vietu skaitu bērnu pirmsskolas aprūpes iestādēs, atkārtosies. Riska novēršanai nepieciešams (1)

pilnveidot un veidot jaunas valsts pirmsskolas bērnu aprūpes iestādes, (2) veicināt lielāku privātā sektora iesaistīšanos bērna aprūpes sistēmā, (3) sakārtot aukļu reģistrācijas un sertifikācijas sistēmu, kā arī (4) piedāvāt šajā profesijā strādājošajiem motivējošu atalgojumu.

Pastāv arī risks, ka finansiālu vai citu apsvērumu dēļ pašvaldības, kas šobrīd ir atbildīgas par pirmsskolas vecuma bērnu aprūpes iestāžu izveidi un uzturēšanu, neattīsta sabiedrisko pakalpojumu infrastruktūru pietiekamā apmērā, lai pakalpojumus varētu nodrošināt visām ģimenēm ar bērniem vecumā no viena līdz diviem gadiem. Neskatoties uz bērna kopšanas pabalsta palielinājumu, vietu trūkums bērna ārpusģimenes aprūpes iestādēs bremsēs dzimstības pieaugumu un vecāku nodarbinātību. Lai novērstu risku, jāpiešķir papildu finansējums šādu iestāžu izveidei pašvaldībās, kur dzimstības līmenis ir augstāks un pietrūkst līdzekļu, lai visas ģimenes nodrošinātu ar doto pakalpojumu. Vienlaikus ir jāattīsta aukļu sistēma kā alternatīva bērna ārpusģimenes aprūpes institūcija.

## ATSAUCES

- Aidukaite, Jolanta (2004). *The Emergence of the Post-Socialist Welfare State. The Case of the Baltic States: Estonia, Latvia and Lithuania*. Stockholm: Södertörns högskola.
- Atkinson, Anthony B. and John Micklewright (1991). Unemployment compensation and labour market transitions: a critical review. *Journal of Economic Literature* 29(4), 1679-1727.
- Baltic Institute of Social Sciences (2006). *Invalīdu riteņkrēslu lietotāju integrācija darba tirgū*. Rīga: Baltic Institute of Social Sciences.
- Biznesa augstskola Turība (2006). *Komerccdarbības un pašnodarbinātības uzsākšanas analīze. Latvijas iedzīvotāju aptauja. Grafiku un tabulu atskaite. Maijs, 2006*. Rīga: Biznesa augstskola Turība.
- Blank, Rebecca M. (2002). Can equity and efficiency complement each other? *NBER Working Paper, No. 8820*.
- DELFI (2006, 14.februāris). *Pakāpeniski samazinās iedzīvotāju ienākuma nodokli*. Rīga: www.delfi.lv
- Dobelniece, Signe (1998). Nabadzība Latvijā pārejas periodā; rakstu krājumā Aivars Tabuns (red.) *Sabiedrības pārmaiņas Latvijā* (p. 240-254). Rīga: Jumava.
- Dombrovskis, Vjačeslavs, Mark Chandler, Kārlis Krēšlīņš, Olga Rastrigina, Egita Uzulēna un Friederike Welter (2006). *Uzņēmējdarbības globālais monitorings. Latvijas ziņojums 2005*. Rīga: Rīgas Ekonomikas augstskola (REA), BICEPS, TeliaSonera Institūts REA.
- Eissa, Nada (1995). Taxation and labor supply of married women: the tax reform act of 1986 as a natural experiment. *NBER Working Paper No.5023*.
- Engelschalk, Michael (2003). Creating a Favorable Tax Environment for Small Business Development in Transition Countries. *The World Bank*.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission, Directorate – General Taxation and Customs Union (2004). *Structures of the taxation systems in the European Union. Data 1995 – 2002*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission, Directorate – General Taxation and Customs Union (2006). *Structures of the taxation systems in the European Union: 1995 – 2004*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- FACTUM (2006). *Eiropas Savienības struktūrfondu Nacionālās programmas „Darba tirgus pētījumi” projekta „Nodarbinātības valsts aģentūras pētījumi” Nr. VPD1/ESF/NVA/04/NP/3.1.5.1./0001/0002 pētījums „Pētījums par to, kā dažādas Nodarbinātības valsts aģentūras klientu grupas vērtē Nodarbinātības valsts aģentūru un tās piedāvātos pakalpojumus”*. 2005. – 2006. gada pētījuma rezultātu apkopojums. Rīga: npublicēts materiāls (pieejams Nodarbinātības valsts aģentūrā).
- FACTUM un Baltic Institute of Social Sciences (2006). *Eiropas Savienības struktūrfondu Nacionālās programmas „Darba tirgus pētījumi” projekta „Labklājības ministrijas pētījumi” Nr. VPD1/ESF/NVA/04/NP/3.1.5.1./0001/0003 pētījums „Dzimumu līdztiesības aspekti darba tirgū”*. Rīga: BISS & FACTUM.
- Gandullia, Luca (2005). An overview of taxation. In: Luigi Bernardi, Mark W.S. Chandler and Luca Gandullia (eds.), *Tax System and Tax Reforms in New EU Members* (p. 3-30). London: Routledge.
- Hazans, Mihails (zinātniskais vadītājs) (2006). *Eiropas Savienības struktūrfondu Nacionālās programmas „Darba tirgus pētījumi” projekta „Nodarbinātības valsts aģentūras pētījumi” Nr. VPD1/ESF/NVA/04/NP/3.1.5.1./0001/0002 pētījums „Reģionālie pētījumi par bezdarbnieku sociālpsiholoģisko portretu”*. Rīga: Nodarbinātības valsts aģentūra.
- Henzel, Susan (2000). The Information Audit as a First Step towards Effective Knowledge Management: an Opportunity for the Special Librarian. *International Journal of Special Libraries (INSPEL)* 34(2000)3/4, 210-226.
- Immervoll Herwig and Cathal O'Donoghue (2001). Imputation of Gross Amounts from Net Incomes in Household Surveys: An Application using EUROMOD. *EUROMOD Working Paper EM1/01*.
- Immervoll, Herwig, Henrik Jacobsen Kleven, Claus Thustrup Kreiner and Emmanuel Saez (2004).

- Welfare reforms in European countries: a micro-simulation analysis. *EUROMOD Working Paper No. EMI/04*.
- IPRA un SKDS (2005, novembris). Privātpersonu nodokļu atvieglojumu sistēmas uzlabošana. Kvalitatīvais pētījums. Rīga: IPRA.
- Kalve, Aiva (2007, 20.februāris). Darbinieks simulē vai slimo? Grozījumi noteikumos izvairīšanos no darba ar slimības lapu sarežģīs. *Diena. Karjeras Diena Nr.43 (4783)*, 3.
- Kamene, izdevniecība (2005a). *Valsts ieņēmumu dienesta metodiskie norādījumi par iedzīvotāju ienākuma nodokļa aprēķināšanas kārtību*. Rīga: Kamene.
- Kamene, izdevniecība (2005b). *Valsts ieņēmumu dienesta metodiskie norādījumi par darba ņēmēju valsts sociālās apdrošināšanas iemaksu aprēķināšanu*. Rīga: Kamene.
- Klints, Anna (2007). Mūsu valsts žokļi – daudzie nodokļi. *Republika Nr. 3 (48)*, 28-29.
- Kļaviņa Sandra, Una Klapkalne un Baiba Pētersone (2005). *Politikas ietekmes vērtēšana politikas veidošanas sistēmā*. Rīga: Valsts kanceleja.
- Kreimer, Margareta (2004). Parental insurance and childcare Austria. *Mutual learning programme of the European employment strategy, Discussion Paper*.
- Ķirsons, Māris (2007, 14.februāris). Pašnodarbinātos iegrožo ar izdevumu limitiem. *Dienas Bizness Nr. 31 (3043)*, 4-5.
- Latvijas Kultūras akadēmija (2006). *Eiropas Savienības struktūrfondu Nacionālās programmas „Darba tirgus pētījumi” projekta „Nodarbinātības valsts aģentūras pētījumi” Nr. VPD1/ESF/NVA/04/NP/3.1.5.1./0001/0002 pētījums „Pētījums par bezdarbnieku darbiekārtošanos pēc iesaistīšanās pasākumos konkurētspējas paaugstināšanai” . 2006. gada jūnijs – oktobris* . Rīga: Latvijas Kultūras akadēmija.
- Latvijas Republikas Bērnu un ģimenes lietu ministrija (2004, 30.novembris). Rīcības plāna koncepcija „Valsts ģimenes politika” īstenošanai 2004. – 2013. gadam. Apstiprināta ar Ministru kabineta rīkojumu Nr. 949. Rīga: Bērnu un ģimenes lietu ministrija.
- Latvijas Republikas Bērnu un ģimenes lietu ministrija (2006, 25.jūlijs). Bērnu un ģimenes lietu ministrijas darbības stratēģija 2006. – 2008. gadam. Apstiprināta ar Ministru kabineta rīkojumu Nr.561. Rīga: Latvijas Republikas Bērnu un ģimenes lietu ministrija.
- Latvijas Republikas Ekonomikas ministrija (2005a, 12.augusts). Latvijas Republikas Ekonomikas ministrijas rīkojums Nr. 366. Par Lisabonas stratēģijas Konsultatīvās darba grupas izveidi.
- Latvijas Republikas Ekonomikas ministrija (2005b, 19.oktobris). Latvijas nacionālā Lisabonas programma 2005. – 2008. gadam. Apstiprināta ar Ministru kabineta noteikumiem Nr.684. Rīga: Latvijas Republikas Ekonomikas ministrija.
- Latvijas Republikas Finanšu ministrija (2003). *Pamatnostādnes nodokļu un nodevu sistēmas attīstībā. Apstiprinātas ar Ministru kabineta 2003. gada 10. jūnija rīkojumu Nr. 380*. Rīga: Latvijas Republikas Finanšu ministrija.
- Latvijas Republikas Finanšu ministrija (2004, 18.maijs). Informatīvais ziņojums „Par iedzīvotāju ienākuma nodokļa neapliekamā minimuma un nodokļa atvieglojumu par apgādībā esošām personām optimizēšanas iespējām”. Rīga: Latvijas Republikas Finanšu ministrija.
- Latvijas Republikas Finanšu ministrija (2006). *Latvijas Republikas Finanšu ministrijas informācija par iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmes samazināšanu un ar to saistītajiem finanšu un sociālekonomiskajiem aspektiem*. Rīga: Latvijas Republikas Finanšu ministrija.
- Latvijas Republikas Labklājības ministrija (2003a, 28.maijs). Koncepcija par minimālo darba algu. Apstiprināta ar Ministru kabineta rīkojumu Nr.356. Rīga: Latvijas Republikas Labklājības ministrija.
- Latvijas Republikas Labklājības ministrija (2003b, 18.decembris). *Latvijas kopējais sociālās iekļaušanas memorands (Joint Memorandum on Social inclusion of Latvia)*. Rīga: Latvijas Republikas Labklājības ministrija.
- Latvijas Republikas Labklājības ministrija (2004). *Latvijas Nacionālais rīcības plāns nabadzības un sociālās atstumtības mazināšanai (2004-2006)*. Rīga: Latvijas Republikas Labklājības ministrija.
- Latvijas Republikas Labklājības ministrija (2006). *Nacionālais ziņojums par sociālās aizsardzības un sociālās iekļaušanas stratēģiju 2006.-2008.gadam*. Rīga: Latvijas Republikas Labklājības ministrija.

- Latvijas Republikas Labklājības ministrija un Eiropas Komisijas Nodarbinātības un sociālo lietu ģenerāldirektorāts (2003, 6.februāris). *Latvijas valdības un Eiropas Komisijas kopējā deklarācija par Latvijas nodarbinātības politikas prioritātēm*. Rīga: Latvijas Republikas Labklājības ministrija un Eiropas Komisijas Nodarbinātības un sociālo lietu ģenerāldirektorāts.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (1993, 18.novembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.19. Noteikumi par kārtību, kādā ģimenes uzskatāmas par trūcīgām.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (1995, 7.februāris). Ministru kabineta noteikumi Nr.33. Noteikumi par attaisnotajiem izdevumiem par izglītību un ārstniecības pakalpojumiem. *Latvijas Vēstnesis 24 (307)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (1996, 4.jūnijs). Ministru kabineta noteikumi Nr.198. Valsts slimokases nolikums. *Latvijas Vēstnesis 99 (584)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (1997a, 5.augusts). Ministru kabineta noteikumi Nr.286. Labklājības ministrijas nolikums. *Latvijas Vēstnesis 199/200 (914/915)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (1997b, 9.decembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.408. Noteikumi par valsts sociālās apdrošināšanas iemaksu likmes sadalījumu pa valsts sociālās apdrošināšanas veidiem 1998.gadā. *Latvijas Vēstnesis 322/323 (1037/1038)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (1997c, 23.decembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.434. Veselības aprūpes finansēšanas noteikumi. *Latvijas Vēstnesis 342/345 (1054/1057)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (1998a, 15.decembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.462. Noteikumi par valsts sociālās apdrošināšanas iemaksu likmes sadalījumu pa valsts sociālās apdrošināšanas veidiem 1999.gadā. *Latvijas Vēstnesis 375/380 (1436/1441)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (1998b, 15.decembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.464. Noteikumi par valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu objekta minimālo un maksimālo apmēru. *Latvijas Vēstnesis 375/380 (1436/1441)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (1999, 15.novembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.387. Grozījumi Ministru kabineta 1998. gada 15.decembra noteikumos Nr.464 „Noteikumi par valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu objekta minimālo un maksimālo apmēru”. *Latvijas Vēstnesis 384/385 (1844/1845)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2000a, 7.marts). Ministru kabineta noteikumi Nr.88. Noteikumi par valsts sociālās apdrošināšanas iemaksu likmes sadalījumu pa valsts sociālās apdrošināšanas veidiem 2000.gadā. *Latvijas Vēstnesis 88/89 (1999/2000)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2000b, 6.jūnijs). Ministru kabineta noteikumi Nr.193. Noteikumi par valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu objekta minimālo un maksimālo apmēru. *Latvijas Vēstnesis 213/218 (2124/2129)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2000c, 5.septembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.308. Grozījumi Ministru kabineta 2000. gada 6.jūnija noteikumos Nr.193 „Noteikumi par valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu objekta minimālo un maksimālo apmēru”. *Latvijas Vēstnesis 313/315 (2224/2226)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2000d, 19.decembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.452. Noteikumi par valsts sociālās apdrošināšanas iemaksu likmes sadalījumu pa valsts sociālās apdrošināšanas veidiem 2001.gadā. *Latvijas Vēstnesis 466/469 (2377/2380)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2001a, 3.aprīlis). Ministru kabineta noteikumi Nr.152. Darbnespējas lapu izsniegšanas kārtība. *Latvijas Vēstnesis 56 (2443)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2001b, 15.maijs). Ministru kabineta noteikumi Nr.192. Grozījumi Ministru kabineta 2000. gada 19.decembra noteikumos Nr.452 „Noteikumi par valsts sociālās apdrošināšanas iemaksu likmes sadalījumu pa valsts sociālās apdrošināšanas veidiem 2001.gadā”. *Latvijas Vēstnesis 77 (2464)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2001c, 31.jūlijs). Ministru kabineta noteikumi Nr.336. Noteikumi par attaisnotajiem izdevumiem par izglītību un ārstnieciskajiem pakalpojumiem. *Latvijas Vēstnesis 115 (2502)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2001d, 18.septembris). Grozījumi Ministru kabineta noteikumos Nr.403. Grozījumi Ministru kabineta 2000. gada 6.jūnija noteikumos Nr.193 „Noteikumi par valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu objekta minimālo un maksimālo apmēru”. *Latvijas Vēstnesis 315 (2522)*.



- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2001e, 20.novembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.489. Noteikumi par valsts sociālās apdrošināšanas iemaksu likmes sadalījumu pa valsts sociālās apdrošināšanas veidiem 2002.gadā. *Latvijas Vēstnesis 171 (2558)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2002a, 23.aprīlis). Ministru kabineta noteikumi Nr. 168. Grozījumi Ministru kabineta 2001.gada 3.aprīļa noteikumos Nr.152 “Darbnespējas lapu izsniegšanas kārtība”. *Latvijas Vēstnesis 64 (2639)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2002b, 29.maijs). Ministru kabineta noteikumi Nr.215. Noteikumi par minimālo mēneša darba algu un minimālo stundas tarifa likmi. *Latvijas Vēstnesis 81 (2656)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2002c, 20.augusts). Ministru kabineta noteikumi Nr.375. Grozījumi Ministru kabineta 2000. gada 6.jūnija noteikumos Nr.193 „Noteikumi par valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu objekta minimālo un maksimālo apmēru”. *Latvijas Vēstnesis 119 (2694)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2002d, 27.decembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.580. Noteikumi par minimālo mēneša darba algu un minimālo stundas tarifa likmi. *Latvijas Vēstnesis 190 (2765)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2002e, 27.decembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.613. Noteikumi par valsts sociālās apdrošināšanas iemaksu likmes sadalījumu pa valsts sociālās apdrošināšanas veidiem 2003.gadā. *Latvijas Vēstnesis 2 (2767)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2003a, 25.februāris). Ministru kabineta noteikumi Nr.95. Noteikumi par garantēto minimālo ienākumu līmeni un pabalsta apmēru garantētā minimālā ienākumu līmeņa nodrošināšanai. *Latvijas Vēstnesis 35 (2800)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2003b, 25.februāris). Ministru kabineta noteikumi Nr.96. Kārtība, kādā piešķirams, aprēķināms un izmaksājams pabalsts garantētā minimālā ienākumu līmeņa nodrošināšanai. *Latvijas Vēstnesis 35 (2800)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2003c, 25.februāris). Ministru kabineta noteikumi Nr.97. Kārtība, kādā ģimenes vai atsevišķi dzīvojoša persona uzskatāma par trūcīgu. *Latvijas Vēstnesis 35 (2800)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2003d, 4.marts). Ministru kabineta noteikumi Nr.103. Grozījumi Ministru kabineta 2001. gada 31. jūlija noteikumos Nr.336 „Noteikumi par attaisnotajiem izdevumiem par izglītību un ārstnieciskajiem pakalpojumiem”. *Latvijas Vēstnesis 38 (2803)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2003e, 20.maijs). Ministru kabineta noteikumi Nr. 263. Valsts kancelejas nolikums. *Latvijas Vēstnesis 77 (2842)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2003f, 1.jūlijs). Ministru kabineta noteikumi Nr.349. Noteikumi par bērna kopšanas pabalsta apmēru, tā pārskatīšanas kārtību un pabalsta piešķiršanas un izmaksas kārtību. *Latvijas Vēstnesis 100 (2865)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2003g, 23.septembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.535. Noteikumi par minimālo mēneša darba algu un minimālo stundas tarifa likmi. *Latvijas Vēstnesis 132 (2897)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2003h, 30.septembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.544. Grozījumi Ministru kabineta 2003. gada 25.februāra noteikumos Nr.96 „Kārtība, kādā piešķirams, aprēķināms un izmaksājams pabalsts garantētā minimālā ienākumu līmeņa nodrošināšanai”. *Latvijas Vēstnesis 137 (2902)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2003i, 9.decembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.693. Noteikumi par garantēto minimālo ienākumu līmeni un pabalsta apmēru garantētā minimālā ienākumu līmeņa nodrošināšanai. *Latvijas Vēstnesis 176 (2941)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2003j, 16.decembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.709. Noteikumi par valsts sociālās apdrošināšanas iemaksu likmes sadalījumu pa valsts sociālās apdrošināšanas veidiem 2004.gadā. *Latvijas Vēstnesis 180 (2945)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2004a, 6.janvāris). Ministru kabineta noteikumi Nr.17. Grozījumi Ministru kabineta 2000. gada 6.jūnija noteikumos Nr.193 „Noteikumi par valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu objekta minimālo un maksimālo apmēru”. *Latvijas Vēstnesis 4 (2952)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2004b, 24.augusts). Ministru kabineta noteikumi Nr.733. Grozījumi Ministru kabineta 2003. gada 16.decembra noteikumos Nr.709 „Noteikumi par valsts sociālās

- apdrošināšanas iemaksu likmes sadalījumu pa valsts sociālās apdrošināšanas veidiem 2004.gadā”. *Latvijas Vēstnesis 136 (3084)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2004c, 14.decembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.1017. Noteikumi par valsts sociālās apdrošināšanas iemaksu likmes sadalījumu pa valsts sociālās apdrošināšanas veidiem 2005.gadā. *Latvijas Vēstnesis 208 (3156)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2004d, 14.decembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.1018. Grozījumi Ministru kabineta 2000. gada 6.jūnija noteikumos Nr.193 „Noteikumi par valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu objekta minimālo un maksimālo apmēru”. *Latvijas Vēstnesis 208 (3156)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2004e, 21.decembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.1036. Veselības aprūpes organizēšanas un finansēšanas kārtība. *Latvijas Vēstnesis 9 (3167)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2004f, 21.decembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.1038. Grozījumi Ministru kabineta 2003. gada 9.decembra noteikumos Nr.693 „Noteikumi par garantēto minimālo ienākumu līmeni un pabalsta apmēru garantētā minimālā ienākuma līmeņa nodrošināšanai”. *Latvijas Vēstnesis 207 (3155)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2005a, 3.maijs). Ministru kabineta noteikumi Nr.302. Grozījumi Ministru kabineta 2003. gada 25.februāra noteikumos Nr.96 „Kārtība, kādā piešķirams, aprēķināms un izmaksājams pabalsts garantētā minimālā ienākumu līmeņa nodrošināšanai”. *Latvijas Vēstnesis 72 (3230)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2005b, 28.jūnijs). Ministru kabineta noteikumi Nr.481. Noteikumi par mēneša neapliekamā minimuma un nodokļa atviegrojuma apmēru iedzīvotāju ienākuma nodokļa aprēķināšanai. *Latvijas Vēstnesis 102 (3260)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2005c, 2.augusts). Ministru kabineta noteikumi Nr. 583. Lisabonas stratēģijas uzraudzības padomes nolikums. *Latvijas Vēstnesis 124 (3282)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2005d, 30.augusts). Ministru kabineta noteikumi Nr.653. Grozījumi Ministru kabineta 2000. gada 6.jūnija noteikumos Nr.193 „Noteikumi par valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu objekta minimālo un maksimālo apmēru”. *Latvijas Vēstnesis 138 (3296)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2005e, 25.oktobris). Ministru kabineta noteikumi Nr.790. Noteikumi par minimālo mēneša darba algu un minimālo stundas tarifa likmi. *Latvijas Vēstnesis 172 (3330)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2005f, 22.novembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.881. Grozījums Ministru kabineta 2003.gada 9.decembra noteikumos Nr.693 “Noteikumi par garantēto minimālo ienākumu līmeni un pabalsta apmēru garantētā minimālā ienākumu līmeņa nodrošināšanai”. *Latvijas Vēstnesis 189 (3347)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2005g, 20.decembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.968. Noteikumi par valsts sociālās apdrošināšanas iemaksu likmes sadalījumu pa valsts sociālās apdrošināšanas veidiem 2006.gadā. *Latvijas Vēstnesis 206 (3364)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2006a, 27.jūnijs). Ministru kabineta noteikumi Nr.548. Grozījumi Ministru kabineta 2005. gada 28.jūlija noteikumos Nr.481 „Par mēneša neapliekamā minimuma un nodokļa atviegrojuma apmēru iedzīvotāju ienākuma nodokļa aprēķināšanai”. *Latvijas Vēstnesis 105 (3473)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2006b, 12.septembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.764. Grozījumi Ministru kabineta 2000. gada 6.jūnija noteikumos Nr.193 „Noteikumi par valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu objekta minimālo un maksimālo apmēru”. *Latvijas Vēstnesis 149 (3517)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2006c, 26.septembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.793. Likuma “Par iedzīvotāju ienākuma nodokli” normu piemērošanas kārtība. *Latvijas Vēstnesis 156 (35247)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2006d, 17.oktobris). Ministru kabineta noteikumi Nr.858. Noteikumi par minimālo mēneša darba algu un minimālo stundas tarifa likmi. *Latvijas Vēstnesis 168 (3536)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2006e, 6.novembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.918.

- Grozījumi Ministru kabineta 2005. gada 28.jūlija noteikumos Nr.481 „Par mēneša neapliekamā minimuma un nodokļa atviegrojuma apmēru iedzīvotāju ienākuma nodokļa aprēķināšanai”. *Latvijas Vēstnesis 180 (3548)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2006f, 21.novembris). Ministru kabineta noteikumi Nr. 941. Grozījumi Ministru kabineta 2001.gada 3.aprīļa noteikumos Nr.152 “Darbnespējas lapu izsniegšanas kārtība”. *Latvijas Vēstnesis 190 (3558)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2006g, 19.decembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.1026. Grozījumi Ministru kabineta 2003. gada 9. decembra noteikumos Nr.693 „Noteikumi par garantēto minimālo ienākumu līmeni un pabalsta apmēru garantētā minimālā ienākumu līmeņa nodrošināšanai”. *Latvijas Vēstnesis 204 (3572)*.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2006h, 19.decembris). Ministru kabineta noteikumi Nr.1029. Noteikumi par valsts sociālās apdrošināšanas iemaksu likmes sadalījumu pa valsts sociālās apdrošināšanas veidiem 2007.gadā. *Latvijas Vēstnesis 204 (3572)*.
- Latvijas Republikas Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija (2006). *Latvijas nacionālais attīstības plāns (2007-2013)*. Rīga: LR Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija
- Latvijas Republikas Saeima (1993, 11.maijs). Likums Par iedzīvotāju ienākuma nodokli. *Latvijas Vēstnesis 32*.
- Latvijas Republikas Saeima (1995a, 31.maijs). Grozījumi likumā Par iedzīvotāju ienākuma nodokli. *Latvijas Vēstnesis 93/94 (376/377)*.
- Latvijas Republikas Saeima (1995b, 7.septembris). Likums Par sociālo drošību. *Latvijas Vēstnesis 144 (427)*.
- Latvijas Republikas Saeima (1995c, 2.novembris). Augstskolu likums. *Latvijas Vēstnesis 179 (462)*.
- Latvijas Republikas Saeima (1995d, 2.novembris). Likums Par obligāto sociālo apdrošināšanu pret nelaimes gadījumiem darbā un arodslimībām. *Latvijas Vēstnesis 179 (462)*.
- Latvijas Republikas Saeima (1995e, 2.novembris). Likums Par valsts pensijām. *Latvijas Vēstnesis 182 (465)*.
- Latvijas Republikas Saeima (1995f, 6. novembris). Likums Par maternitātes un slimības apdrošināšanu. *Latvijas Vēstnesis 182*.
- Latvijas Republikas Saeima (1996, 19.decembris). Grozījumi likumā Par iedzīvotāju ienākuma nodokli. *Latvijas Vēstnesis 1/2 (716/717)*.
- Latvijas Republikas Saeima (1997a, 12.jūnijs). Ārstniecības likums. *Latvijas Vēstnesis 167/168 (882/883)*.
- Latvijas Republikas Saeima (1997b, 21.oktobris). Likums Par valsts sociālo apdrošināšanu. *Latvijas Vēstnesis 274/276 (989/991)*.
- Latvijas Republikas Saeima (1999a, 25.novembris). Grozījumi likumā Par iedzīvotāju ienākuma nodokli. *Latvijas Vēstnesis 416/419 (1876/1879)*.
- Latvijas Republikas Saeima (1999b, 25.novembris). Likums Par apdrošināšanu bezdarba gadījumam. *Latvijas Vēstnesis 416/419 (1876/1879)*.
- Latvijas Republikas Saeima (2000a, 7.februāris). Valsts fondēto pensiju likums. *Latvijas Vēstnesis 78/87 (1989/1998)*.
- Latvijas Republikas Saeima (2000b, 30.novembris). Grozījumi likumā Par iedzīvotāju ienākuma nodokli. *Latvijas Vēstnesis 452/453 (2363/2364)*.
- Latvijas Republikas Saeima (2001a, 20.jūnijs). Darba likums. *Latvijas Vēstnesis 105 (2492)*.
- Latvijas Republikas Saeima (2001b, 22. novembris). Grozījumi likumā Par iedzīvotāju ienākuma nodokli. *Latvijas Vēstnesis 178 (2565)*.
- Latvijas Republikas Saeima (2002a, 9.maijs). Bezdarbnieku un darba meklētāju atbalsta likums. *Latvijas Vēstnesis 80 (2655)*.
- Latvijas Republikas Saeima (2002b, 31.oktobris). Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likums. *Latvijas Vēstnesis 168 (2743)*.
- Latvijas Republikas Saeima (2002c, 31.oktobris). Valsts sociālo pabalstu likums. *Latvijas Vēstnesis 168 (2743)*.
- Latvijas Republikas Saeima (2003, 11.decembris). Grozījumi likumā Par iedzīvotāju ienākuma nodokli. *Latvijas Vēstnesis 182 (2947)*.

- Latvijas Republikas Saeima (2004a, 11.novembris). Grozījumi Valsts sociālo pabalstu likumā. *Latvijas Vēstnesis 187 (3135)*.
- Latvijas Republikas Saeima (2004b, 20.decembris). Grozījumi likumā Par iedzīvotāju ienākuma nodokli. *Latvijas Vēstnesis 206 (3154)*.
- Latvijas Republikas Saeima (2005a, 20.oktobris). Grozījumi likumā Par iedzīvotāju ienākuma nodokli. *Latvijas Vēstnesis 179 (3337)*.
- Latvijas Republikas Saeima (2005b, 20.oktobris). Grozījumi Valsts sociālo pabalstu likumā. *Latvijas Vēstnesis 174 (3332)*.
- Latvijas Republikas Saeima (2005c, 27.oktobris). Grozījumi Valsts sociālo pabalstu likumā. *Latvijas Vēstnesis 181 (3339)*.
- Latvijas Republikas Saeima (2005d, 1.decembris). Grozījumi likumā Par sociālo drošību. *Latvijas Vēstnesis 205 (3363)*.
- Latvijas Republikas Saeima (2006a, 2.marts). Grozījumi Valsts sociālo pabalstu likumā. *Latvijas Vēstnesis 38 (3406)*.
- Latvijas Republikas Saeima (2006b, 28.septembris). Grozījumi likumā Par iedzīvotāju ienākuma nodokli. *Latvijas Vēstnesis 166 (3534)*.
- Latvijas Republikas Saeima (2006c, 19.decembris). Grozījumi likumā Par iedzīvotāju ienākuma nodokli. *Latvijas Vēstnesis 207 (3575)*, *Latvijas Vēstnesis 1 (3577)*.
- Latvijas Republikas Satversmes tiesa (2005, 4.novembris). Spriedums par Valsts sociālo pabalstu likuma 7.panta pirmās daļas 1.punktā ietvertā nosacījuma – “ja šī persona nav nodarbināta (nav uzskatāma par darba ņēmēju vai pašnodarbināto saskaņā ar likumu “Par valsts sociālo apdrošināšanu”) vai ir nodarbināta un atrodas bērna kopšanas atvaļinājumā” – atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91., 106. un 110.pantam. *Latvijas Vēstnesis 177 (3335)*.
- Latvijas Republikas Satversmes tiesa (2006, 2.novembris). Spriedums par likuma “Grozījumi Valsts sociālo pabalstu likumā” 1.panta daļas, ar kuru Valsts sociālo pabalstu likumā ieviests jauns 7.panta pirmās daļas 3.punkts, un 2.panta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 110.pantam. *Latvijas Vēstnesis 177 (3545)*.
- Lazear, Edward P. (2004). Balanced Skills and Entrepreneurship. *American Economic Review*, 94(2), 208-211.
- LETA, nacionālā ziņu aģentūra (2005, 25.decembris). *Valdība atkal mēģinās vienoties par fiksēto ienākuma nodokli mazajiem uzņēmējiem*. Rīga: LETA.
- Market Lab (2006). *Cilvēku ar garīga rakstura traucējumiem iespējas darba tirgū. Garīgo slimību destigmatizācijas nozīme diskriminācijas mazināšanā un iekļaujošas nodarbinātības politikas veidošanā*. Rīga: Market Lab.
- McConnell, Campbell R., Stanley R. Brue and David A. Macpherson (1999). *Contemporary Labor Economics*. London: Irwin McGraw Hill.
- Metcalf, Hilary (2004). Parental insurance and childcare. United Kingdom. *Mutual learning programme of the European employment strategy, Discussion Paper*.
- Nickel, Stephen (2003). Employment and taxes. *CESIFO Working Paper No. 1109*.
- Nyberg, Anita (2004). Parental leave, public childcare and the dual earner/dual carer-model in Sweden. *Mutual learning programme of the European employment strategy, Discussion Paper. Stockholm, 19-20 April 2004*.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2001). *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2004). *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Pavlina, Iveta (2006). Valsts ģimenes politika un tās ietekme uz demogrāfisko procesu attīstību; rakstu krājumā Pēteris Zvidriņš (red.) *Demogrāfiskā attīstība Latvijā 21. gadsimta sākumā. Stratēģiskās analīzes komisija. Zinātniski pētnieciskie raksti 3(9)/2006 (89-106)*. Rīga: Zinātne.
- Pettit, Becky and Jennifer Hook (2005). The Structure of Women's Employment in Comparative Perspective. *Social Forces* 84, 2, 779-801.
- Plato, Dace (2006, 19.oktobris). Jāpānāk, lai būt par bezdarbnieku nav izdevīgi. *Diena nr.244*, 6.
- Rosen, Harvey S. (1995). *Public Finance*. London: Irwin.

- RS Group (2006a). *Eiropas Savienības struktūrfondu Nacionālās programmas „Darba tirgus pētījumi” projekta „Labklājības ministrijas pētījumi” Nr. VPD1/ESF/NVA/04/NP/3.1.5.1./0001/0003 pētījums „Darba algas un to ietekmējošie faktori”*. Rīga: RS Group.
- RS Group (2006b, janvāris). *Eiropas Savienības struktūrfondu Nacionālās programmas „Darba tirgus pētījumi” projekta „Labklājības ministrijas pētījumi” Nr. VPD1/ESF/NVA/04/NP/3.1.5.1./0001/0003 pētījums „Darba algas un to ietekmējošie faktori”*. 4. aktivitāte: *Darba ņēmēju fokusa grupu diskusiju galvenie rezultāti. Rezultātu atskaite*. Rīga: nepublicēts materiāls (pieejams Labklājības ministrijā).
- RS Group (2006c, janvāris). *Eiropas Savienības struktūrfondu Nacionālās programmas „Darba tirgus pētījumi” projekta „Labklājības ministrijas pētījumi” Nr. VPD1/ESF/NVA/04/NP/3.1.5.1./0001/0003 pētījums „Darba algas un to ietekmējošie faktori”*. 5. aktivitāte: *Darba devēju dziļo interviju galvenie rezultāti. Rezultātu atskaite*. Rīga: nepublicēts materiāls (pieejams Labklājības ministrijā).
- RS Group (2006d, jūlijs). *Eiropas Savienības struktūrfondu Nacionālās programmas „Darba tirgus pētījumi” projekta „Labklājības ministrijas pētījumi” Nr. VPD1/ESF/NVA/04/NP/3.1.5.1./0001/0003 pētījums „Darba algas un to ietekmējošie faktori”*. 3. aktivitāte: *Darbaspēka apsekojuma 2003. un 2004. gada datu ekonometriskās analīzes rezultāti. Rezultātu atskaite*. Rīga: nepublicēts materiāls (pieejams Labklājības ministrijā).
- RS Group (2006e, janvāris). *Eiropas Savienības struktūrfondu Nacionālās programmas „Darba tirgus pētījumi” projekta „Labklājības ministrijas pētījumi” Nr. VPD1/ESF/NVA/04/NP/3.1.5.1./0001/0003 pētījums „Darba algas un to ietekmējošie faktori”*. 5. aktivitāte: *Darba devēju dziļo interviju galvenie rezultāti. Interviju transkripti*. Rīga: nepublicēts materiāls (pieejams Labklājības ministrijā).
- Ruhm, Christopher J. (1998). The economic consequences of parental leave mandates: lessons from Europe. *Quarterly Journal of Economics* 113(1), 285-317.
- Sachs, Jeffrey. D. and Felipe B.Larrain (1993). *Macroeconomics in the Global Economy*. New York: Prentice-Hall, Inc.
- Silberberg, Eugene and Suen Weng (2001). *The Structure of Economics*. London: Irwin McGraw Hill.
- SKDS (2002). *Pētījums par Latvijas iedzīvotāju attieksmi pret Nodarbinātības valsts dienestu. 2002. gada septembris – oktobris*. Rīga: SKDS.
- SKDS (2005). *Administratīvo procedūru ietekme uz uzņēmējdarbības vidi Latvijā. Latvijas uzņēmēju aptaujas rezultāti. 2005. gada septembris – novembris*. Rīga: SKDS.
- SKDS (2006). *Sabiedrības informētība par sociālo apdrošināšanu un iedzīvotāju tiesībām uz valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras sniegtajiem pakalpojumiem. 2006. gada jūnijs. Latvijas iedzīvotāju aptaujas rezultāti*. Rīga: SKDS.
- Social Security Administration (2006). *Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2006*. Social Security Administration: Washington, DC.
- Sociālo pakalpojumu pārvalde (2005). *Sociālie pakalpojumi un sociālā palīdzība Latvijā. 2004. Statistika un analīze*. Rīga: Sociālo pakalpojumu pārvalde.
- Strode, Ieva (2006). Dzimstība un dzīves kvalitāte; rakstu krājumā Pēteris Zvidriņš (red.) *Demogrāfiskā attīstība Latvijā 21. gadsimta sākumā. Stratēģiskās analīzes komisija. Zinātniski pētnieciskie raksti* 3(9)/2006 (118-133). Rīga: Zinātne.
- Thuronyi, Victor (1996). Presumptive Taxation: in Victor Thuronyi (ed.), *Tax Law Design and Drafting, vol. 1*. International Monetary Fund.
- World Bank (2007, 14.februāris). *Social Assistance in Central Europe and the Baltic States. Discussion Draft for Consultation and Comment*. The World Bank: Washington, DC.



# **PIELIKUMI**

## 1. pielikums. Iedzīvotāju ekonomiskās aktivitātes raksturojums

Mērķgrupas, 2005. gads \*

1.1. tabula. Mērķgrupas reģionu griezumā

	Visi			Rīga			Pilsētas (bez Rīgas)			Lauki	
	Svērti kolonnu %	Nesvērtā izlase	Iedzīvotāju skaits	Svērti kolonnu %	Nesvērtā izlase	Iedzīvotāju skaits	Svērti kolonnu %	Nesvērtā izlase	Iedzīvotāju skaits	Svērti kolonnu %	Nesvērtā izlase
Darba pēnēji	56.3	8302	891943	63.9	326647	334231	57.8	3106	231065	46.7	2422
Darba devēji	2.2	309	34705	3.2	16305	10129	1.8	99	8272	1.7	76
Pašnodarbinātie	3.5	585	55809	2.1	10586	7479	1.3	76	37744	7.6	420
Neapmaksāti strādājošie	1.3	216	21157	0.1	475	1187	0.2	12	19496	3.9	200
Darba meklētāji, kuri saņem bezdarbnieka pabalstu	0.9	138	14449	0.9	4529	6613	1.1	66	3307	0.7	36
Darba meklētāji, kuri nesaņem bezdarbnieka pabalstu	1.7	246	26442	1.0	5018	14645	2.5	128	6779	1.4	72
Citi darba meklētāji	4.1	611	65213	4.7	24276	25356	4.4	234	15580	3.2	162
Nekad nav strādājuši, jo mēcās	11.8	1921	187378	9.2	46891	73446	12.7	689	67042	13.6	743
Citi, kas nekad nav strādājuši	2.7	371	42070	1.2	5890	17114	3.0	135	19066	3.9	184
Iepriekš strādājuši, tagad pensijā	4.6	793	73163	3.6	18386	29227	5.1	343	25549	5.2	282
Iepriekš strādājuši, ekonomisku iemeslu dēļ priekšlaicīgi pensionējušies	0.5	96	8492	0.4	2017	3097	0.5	37	3378	0.7	38
Iepriekš strādājuši, zaudējuši cerības atrast darbu	1.4	248	21976	0.7	3350	6757	1.2	71	11869	2.4	148
Iepriekš strādājuši, maternitāte, bērna kopšana	1.2	186	19682	0.9	4535	7729	1.3	66	7418	1.5	79
Iepriekš strādājuši, citi iemesli ***	7.7	1220	121363	8.3	42481	41105	7.1	406	37777	7.6	433
Kopā	100	15242	1583843	100	511387	578114	100	5468	494342	100	5295

Bāze: Personas vecumā no 15 līdz 64 gadiem

\* Avots: 2005. gada DSA apsekojuma dati

\*\* Piezīme: **strādājošo** vidi iekļauti gan pārskata nedēļa strādājošie, gan pārskata nedēļa nestrādājošie, kas ir vai nu neapmaksāta darba veicēji mēģinājumā vai lauku saimniecībā lauksaimniecībā nodarbinātie vai personas grūtniecības/dzemdību atvaļinājuma vai personas, kurām ir darbs, bet pārskata nedēļa dažādu iemeslu dēļ ir prombūtnē līdz 3 mēnešiem, saņemot vismaz 50% no atalgas.

\*\*\* Piezīme: Iepriekš strādājuši, citi iemesli un tie iedzīvotāji, kas nestrādā pārskata nedēļa, bet ir prombūtnē no darba ilgāk par 3 mēnešiem un saņēma mazāk par 49% atalgas vai nesaņēma to vispār.



1.2. tabula. Mērķgrupas vecuma grupu griezumā

	Visi				No 15 līdz 24 gadiem				No 25 līdz 34 gadiem			
	Svērti kolonnu %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērtā izlase	Svērti kolonnu %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērtā izlase	Svērti kolonnu %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērtā izlase	Svērti kolonnu %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērtā izlase
Strādājošie		891943	8302	31.6	113684	1031	69.6	223253	1893			
	Darbaņēmēji											
	Darba devēji	56.3	34705	309	0.0	82	1	1.3	4118	32		
Nestrādājošie darba meklētāji		55809	585	0.6	2281	22	3.5	11365	100			
	Pašnodarbinātie											
	Neapmaksāti strādājošie	1.3	21157	216	0.3	1146	13	1.3	4084	33		
Nestrādājošie darba meklētāji		14449	138	0.2	673	7	1.4	4563	43			
	Darba meklētāji, kuri saņem bezdarbnieka pabalstu	0.9										
	Darba meklētāji, kuri nesaņem bezdarbnieka pabalstu	1.7	26442	246	1.1	3930	37	2.0	6558	53		
Nestrādājošie darba nemeklētāji	Citi darba meklētāji	4.1	65213	611	4.7	16806	152	4.4	14002	122		
	Nekad nav strādājuši, jo mācās	11.8	187378	1921	51.1	183811	1894	1.1	3473	26		
	Citi, kas nekad nav strādājuši	2.7	42070	371	6.0	21410	192	3.9	12429	111		
	Iepriekš strādājuši, tagad pensijā	4.6	73163	793								
	Iepriekš strādājuši, ekonomisku iemeslu dēļ priekšlaicīgi pensionējušies	0.5	8492	96								
	Iepriekš strādājuši, zaudējuši cerības atrast darbu	1.4	21976	248	0.1	288	3	0.9	2838	32		
	Iepriekš strādājuši, maternitāte, bērna kopšana	1.2	19682	186	0.7	2612	25	4.0	12816	109		
	Iepriekš strādājuši, citi iemesli	7.7	121363	1220	3.6	12879	129	6.7	21470	190		
	Kopā	100	1583843	15242	100	359602	3506	100	320969	2744		

Bāze: Personāls vecuma no 15 līdz 64 gadiem

	No 35 līdz 44 gadiem			No 45 līdz 54 gadiem			No 55 līdz 64 gadiem		
	Svērti kolonnu %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase	Svērti kolonnu %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase	Svērti kolonnu %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase
Strādājošie	Darba ņēmēji	233869	2192	67.4	212744	2102	41.8	108393	1084
	Darba devēji	15426	132	3.2	9962	92	2.0	5117	52
	Pašnodarbinātie	15282	162	5.0	15792	175	4.3	11090	126
Nestrādājošie darba meklētāji	Neapmaksāti strādājošie	5429	60	1.9	5993	60	1.7	4505	50
	Darba meklētāji, kuri saņem bezdarbnieka pabalstu	3595	33	1.1	3375	32	0.9	2244	23
	Darba meklētāji, kuri nesaņem bezdarbnieka pabalstu	6145	66	2.6	8186	73	0.6	1623	17
Nestrādājošie darba nemeklētāji	Citi darba meklētāji	11107	107	4.7	14769	147	3.3	8529	83
	Nekad nav strādājuši, jo mācās	95	1						
	Citi, kas nekad nav strādājuši	2701	24	0.8	2629	23	1.1	2901	21
Nestrādājošie darba nemeklētāji	Iepriekš strādājuši, tagad pensijā			0.4	1139	12	27.8	72023	781
	Iepriekš strādājuši, ekonomisku iemeslu dēļ priekšlaicīgi pensionējušies						3.3	8492	96
	Iepriekš strādājuši, zaudējuši cerības atrast darbu	5287	60	2.2	6965	74	2.5	6597	79
Kopā	Iepriekš strādājuši, maternitāte, bērna kopšana	3449	41	0.2	647	9	0.1	158	2
	Iepriekš strādājuši, citi iemesli	25959	256	10.6	33289	333	10.7	27765	312
		328345	3134	100	315489	3132	100	259438	2726

Bāze: Personas vecuma no 15 līdz 64 gadiem

1.3. tabula. Mērķgrupas pēc dzimuma

	Visi			Vīriņi			Sievietes		
	Svērti kolonnu %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase	Svērti kolonnu %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase	Svērti kolonnu %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase
Strādājošie	56.3	891943	8302	58.6	447529	4038	54.2	444415	4264
	2.2	34705	309	3.1	23470	203	1.4	11236	106
	3.5	55809	585	4.3	32641	337	2.8	23168	248
Nestrādājošie darba meklētāji	1.3	21157	216	1.6	12363	118	1.1	8794	98
	0.9	14449	138	0.7	5308	50	1.1	9141	88
	1.7	26442	246	1.7	12943	118	1.6	13499	128
Nestrādājošie darba nemeklētāji	4.1	65213	611	4.8	36735	346	3.5	28477	265
	11.8	187378	1921	11.6	88257	931	12.1	99121	990
	2.7	42070	371	2.6	19627	179	2.7	22442	192
Kopā	4.6	73163	793	3.2	24178	279	6.0	48984	514
	0.5	8492	96	0.3	2226	27	0.8	6266	69
	1.4	21976	248	1.3	9641	110	1.5	12335	138
Kopā	1.2	19682	186	0.0	356	5	2.4	19325	181
	7.7	121363	1220	6.4	48604	482	8.9	72759	738
	100	1583843	15242	100	763880	7223	100	819963	8019

Bāze: Personas vecumā no 15 līdz 64 gadiem

1.4. tabula. Merķgrupas pēc izglītības

	Visi				Zemāka par pamatskolas izglītību				Pamatizglītība				Vispārējā vidējā izglītība			
	Svērti kolonnā %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērtā izlase	Svērti kolonnā %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērtā izlase	Svērti kolonnā %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērtā izlase	Svērti kolonnā %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērtā izlase	Svērti kolonnā %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērtā izlase	
Strādājošie	56.3	891943	8302	8.6	5006	47	31.5	102077	965	56.0	244883	2289	56.0	244883	2289	
	2.2	34705	309				0.1	430	4	2.1	9006	78	2.1	9006	78	
	3.5	55809	585	1.0	610	7	4.1	13244	141	3.1	13666	146	3.1	13666	146	
Nestrādājošie darba meklētāji	1.3	21157	216	0.9	536	7	2.4	7874	73	1.2	5336	62	1.2	5336	62	
	0.9	14449	138	0.3	188	2	0.5	1560	17	1.0	4202	44	1.0	4202	44	
	1.7	26442	246	0.8	464	4	1.7	5673	58	2.0	8711	75	2.0	8711	75	
Citi darba meklētāji	4.1	65213	611	2.7	1552	14	4.9	16060	150	4.6	20015	193	4.6	20015	193	
	11.8	187378	1921	64.1	37531	415	29.8	96690	1016	10.3	44900	420	10.3	44900	420	
	2.7	42070	371	12.2	7140	66	5.3	17121	153	3.0	13327	112	3.0	13327	112	
Nestrādājošie darba nemeklētāji	4.6	73163	793	5.5	3214	42	6.9	22468	266	4.4	19101	201	4.4	19101	201	
	0.5	8492	96	0.6	329	4	0.7	2239	25	0.5	2173	24	0.5	2173	24	
	1.4	21976	248	0.4	240	3	2.4	7631	85	1.4	6153	72	1.4	6153	72	
Kopā	1.2	19682	186	0.3	192	2	1.6	5097	47	1.2	5239	51	1.2	5239	51	
	7.7	121363	1220	2.6	1526	18	8.1	26299	273	9.3	40634	409	9.3	40634	409	
	100	1583843	15242	100	58528	631	100	324465	3273	100	437345	4176	100	437345	4176	

Bāze: Personas vecuma no 15 līdz 64 gadiem

	Profesionālā vidējā pēc vispārējās vidējās izglītības			Augstākā izglītība		
	Svērti kolonnu %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērtā izlase	Svērti kolonnu %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērtā izlase
Strādājošie	Darba ņēmēji	247100	2303	68.5	82733	770
	Darba devēji	8660	77	2.3	2794	31
	Pašnodarbinātie	16445	169	3.4	4062	40
Nestrādājošie darba meklētāji	Neapmaksāti strādājošie	5287	51	1.1	1362	15
	Darba meklētāji, kuri saņem bezdarbnieka pabalstu	4416	41	1.2	1400	11
	Darba meklētāji, kuri nesāņem bezdarbnieka pabalstu	6388	60	2.3	2743	26
Nestrādājošie darba meklētāji	Citi darba meklētāji	16516	157	4.0	4860	42
	Nekad nav strādājuši, jo mācās	5276	44	0.3	375	3
	Citi, kas nekad nav strādājuši	3628	32	0.4	449	4
Nestrādājošie darba nemeklētāji	Iepriekš strādājuši, tagad pensijā	13748	137	4.6	5531	57
	Iepriekš strādājuši, ekonomisku iemeslu dēļ priekšlaicīgi pensionējušies	2019	25	0.7	840	10
	Iepriekš strādājuši, zaudējuši cerības atrast darbu	5289	62	1.6	1903	19
Kopā	Iepriekš strādājuši, matemātāte, bērna kopšana	4701	44	1.3	1542	18
	Iepriekš strādājuši, citi iemesli	28854	285	8.4	10132	106
		368326	3487	100	120727	1152

Bāze: Personas vecumā no 15 līdz 64 gadiem

Mērķgrupas, 2004. gads \*  
2.1. tabula. Mērķgrupas reģionugriezumā

	Visi						Rīga			Pilsētas (bez Rīgas)			Lauki		
	Svērti kolonnā %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase	Svērti kolonnā %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase	Svērti kolonnā %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase	Svērti kolonnā %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase	Svērti kolonnā %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase
Strādājošie **	Darbaņēmēji	865541	9015	62.5	321129	3065	55.5	321366	3311	45.1	223045	2639	45.1	223045	2639
	Darba devēji	33589	340	2.8	14330	130	1.9	11066	111	1.7	8192	99	1.7	8192	99
	Pāsnodarbinātie	58253	681	2.5	12997	117	1.9	10984	119	6.9	34272	445	6.9	34272	445
Nestrādājošie darba meklētāji	Neapmaksāti strādājošie	30806	397	0.0	166	2	0.3	1797	22	5.8	28842	373	5.8	28842	373
	Darba meklētāji, kuri saņem bezdarbnieka pabalstu	15255	158	0.7	3729	35	1.3	7777	80	0.8	3749	43	0.8	3749	43
	Darba meklētāji, kuri nesāņem bezdarbnieka pabalstu	30816	337	1.1	5663	55	3.1	17885	190	1.5	7267	92	1.5	7267	92
Nestrādājošie darba nemeklētāji	Citi darba meklētāji	79551	834	6.9	35218	330	4.5	25873	270	3.7	18460	234	3.7	18460	234
	Nekad nav strādājuši, jo mācās	189102	2130	8.8	45296	465	13.0	75058	788	13.9	68747	877	13.9	68747	877
	Citi, kas nekad nav strādājuši	30879	342	1.1	5671	56	1.8	10472	110	3.0	14736	176	3.0	14736	176
Nestrādājošie darba nemeklētāji	Iepriekš strādājuši, tagad pensijā	82207	896	3.5	17969	168	6.1	35225	372	5.9	29012	356	5.9	29012	356
	Iepriekš strādājuši, ekonomisku iemeslu dēļ priekšlaicīgi pensionējušies	7400	83	0.2	1263	13	0.5	2925	30	0.6	3212	40	0.6	3212	40
	Iepriekš strādājuši, zaudējuši ceļības atrast darbu	26882	308	0.8	4147	39	2.1	11911	134	2.2	10824	135	2.2	10824	135
	Iepriekš strādājuši, maternitāte, bērna kopšana	20629	216	1.2	5949	58	1.3	7709	77	1.4	6971	81	1.4	6971	81
	Iepriekš strādājuši, citi iemesli ***	116402	1233	7.8	40196	376	6.8	39346	420	7.5	36859	437	7.5	36859	437
<b>Kopā</b>	<b>1587310</b>	<b>16970</b>	<b>100</b>	<b>513725</b>	<b>4909</b>	<b>100</b>	<b>579396</b>	<b>6034</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>494189</b>	<b>6027</b>	<b>100</b>	<b>494189</b>	<b>6027</b>

Bāze: Personas vecumā no 15 līdz 64 gadiem

\* Avots: 2004. gada DSA apsekojuma dati

\*\* Piezīme: **strādājošo** vidā iekļauti gan pārskata nedēļa strādājošie, kas ir vai nu neapmaksāta darba veicēji mējasaimniecībā vai lauku saimniecībā lauksaimniecībā nodarbinātie vai personas grūtniecības/dzemdību atvaļinājuma vai personas, kurām ir darbs, bet pārskata nedēļa dažādu iemeslu dēļ ir prombūtnē līdz 3 mēnešiem, saņemot vismaz 50% no algas.

\*\*\* Piezīme: Iepriekš strādājuši, citi iemesli un tie iedzīvotāji, kas nestrādā pārskata nedēļa, bet ir prombūtnē no darba ilgāk par 3 mēnešiem un saņēma mazāk par 49% algas vai nesāņēma to vispār.

2.2. tabula. Mērķgrupas vecuma grupu griezumā

	Visi				No 15 līdz 24 gadiem			No 25 līdz 34 gadiem		
	Svērti kolonnā %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase	Svērti kolonnā %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase	Svērti kolonnā %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase	
Strādājošie		865541	9015	28.6	102113	1049	68.6	220333	2260	
	Darba ņēmēji									
	Darba devēji	33589	340	0.2	677	6	1.9	6225	65	
	Pašnodarbinātie	58253	681	1.0	3463	40	3.9	12546	139	
Nestrādājošie darba meklētāji		30806	397	0.7	2655	30	1.4	4461	56	
	Neapmaksāti strādājošie									
	Darba meklētāji, kuri saņem bezdarbnieka pabalstu	15255	158	0.3	1003	12	1.4	4408	46	
	Darba meklētāji, kuri nesaņem bezdarbnieka pabalstu	30816	337	1.0	3448	39	2.7	8726	97	
Nestrādājošie darba nemeklētāji		79551	834	6.4	22864	233	5.2	16680	173	
	Citi darba meklētāji									
	Nekad nav strādājuši, jo mācās	189102	2130	52.3	186597	2100	0.7	2221	27	
	Citi, kas nekad nav strādājuši	30879	342	4.5	16207	182	3.1	9896	108	
Nestrādājošie darba nemeklētāji		82207	896							
	Iepriekš strādājuši, tagad pensijā									
	Iepriekš strādājuši, ekonomisku iemeslu dēļ priekšlaicīgi pensionējušies	7400	83							
	Iepriekš strādājuši, zaudējuši cerības atrast darbu	26882	308	0.1	335	3	1.0	3104	35	
Kopā	Iepriekš strādājuši, maternitāte, bērna kopšana	20629	216	0.9	3219	35	4.0	12724	129	
	Iepriekš strādājuši, citi iemesli	116402	1233	4.0	14396	153	6.2	19937	203	
		1587310	16970	100	356976	3882	100	321260	3338	

Bāze: Personas vecuma no 15 līdz 64 gadiem

	No 35 līdz 44 gadiem			No 45 līdz 54 gadiem			No 55 līdz 64 gadiem		
	Svērti kolonnu %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase	Svērti kolonnu %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase	Svērti kolonnu %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase
Strādājošie	Darba ņēmēji	233114	2345	65.7	206028	2265	39.7	103953	1096
	Darba devēji	12466	120	3.5	10909	110	1.3	3313	39
	Pašnodarbinātie	16546	186	5.0	15550	196	3.9	10148	120
Nestrādājošie darba meklētāji	Neapmaksāti strādājošie	7073	88	2.7	8338	121	3.2	8279	102
	Darba meklētāji, kuri saņem bezdarbnieka pabalstu	4246	42	1.5	4700	48	0.3	898	10
	Darba meklētāji, kuri nesaņem bezdarbnieka pabalstu	7983	84	2.6	8093	87	1.0	2565	30
Nestrādājošie darba nemeklētāji	Citi darba meklētāji	14537	148	5.2	16251	182	3.5	9218	98
	Nekad nav strādājuši, jo mācās	177	2	0.0	108	1			
	Citi, kas nekad nav strādājuši	2157	23	0.5	1519	17	0.4	1101	12
Nestrādājošie darba nemeklētāji	Iepriekš strādājuši, tagad pensijā			0.2	706	8	31.1	81501	888
	Iepriekš strādājuši, ekonomisku iemeslu dēļ priekšlaicīgi pensionējušies			0.1	308	3	2.7	7093	80
	Iepriekš strādājuši, zaudējuši cerības atrast darbu	7330	84	2.9	9004	109	2.7	7110	77
	Iepriekš strādājuši, maternitāte, bērna kopšana	4313	47	0.1	374	5			
	Iepriekš strādājuši, citi iemesli	23586	241	10.1	31545	341	10.3	26937	295
	<b>Kopā</b>	333526	3410	100	313431	3493	100	262117	2847

Bāze: Personas vecuma no 15 līdz 64 gadiem



2.3. tabula. Mērķgrupas pēc dzimuma

	Visi			Vīriņi			Sievietes		
	Svērti kolonnā %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērtā izlase	Svērti kolonnā %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērtā izlase	Svērti kolonnā %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērtā izlase
Strādājošie	54.5	865541	9015	57.3	437430	4444	52.0	428110	4571
	2.1	33589	340	2.8	21761	219	1.4	11827	121
	3.7	58253	681	4.5	34100	391	2.9	24153	290
	1.9	30806	397	1.8	13824	173	2.1	16981	224
Nestrādājošie darba meklētāji	1.0	15255	158	0.9	6511	69	1.1	8744	89
	1.9	30816	337	1.9	14663	161	2.0	16153	176
	5.0	79551	834	5.7	43883	455	4.3	35668	379
	11.9	189102	2130	11.9	91045	1041	11.9	98057	1089
Nestrādājošie darba nemeklētāji	1.9	30879	342	1.6	12241	133	2.3	18638	209
	5.2	82207	896	3.3	25284	266	6.9	56923	630
	0.5	7400	83	0.4	2857	32	0.6	4543	51
	1.7	26882	308	1.6	11942	133	1.8	14941	175
Kopā	1.3	20629	216	0.1	440	4	2.5	20189	212
	7.3	116402	1233	6.3	47998	500	8.3	68403	733
	100	1587310	16970	100	763979	8021	100	823331	8949

Bāze: Personas vecuma no 15 līdz 64 gadiem

2.4. tabula. Merķgrupas pēc izglītības

	Visi			Zemāka par pamatskolas izglītību			Pamatizglītība			Visparējā vidējā izglītība		
	Svērti kolonnu %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase	Svērti kolonnu %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase	Svērti kolonnu %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase	Svērti kolonnu %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase
Strādājošie	Darba ņēmēji	865541	9015	7.8	4631	50	28.3	91177	974	53.4	232131	2450
	Darba devēji	33589	340				0.4	1412	16	1.6	7081	71
	Pašnodarbinātie	58253	681	1.2	705	10	3.9	12428	150	3.9	16753	200
Nestrādājošie darba meklētāji	Neapmaksāti strādājošie	30806	397	2.0	1201	15	3.4	11101	138	1.5	6432	88
	Darba meklētāji, kuri saņem bezdarbnieka pabalstu	15255	158				0.7	2225	24	1.1	4573	51
	Darba meklētāji, kuri nesāņem bezdarbnieka pabalstu	30816	337	0.1	84	1	2.0	6453	78	2.2	9484	106
Nestrādājošie darba nemeklētāji	Citi darba meklētāji	79551	834	3.8	2276	25	5.6	17938	194	6.4	27837	294
	Nekad nav strādājuši, jo mājās	189102	2130	66.6	39451	456	30.2	97335	1120	10.3	44743	474
	Citi, kas nekad nav strādājuši	30879	342	8.1	4774	55	4.2	13627	150	1.7	7511	83
Nestrādājošie darba nemeklētāji	Iepriekš strādājuši, tagad pensijā	82207	896	6.2	3649	45	9.1	29265	331	4.3	18555	199
	Iepriekš strādājuši, ekonomisku iemeslu dēļ priekšlaicīgi pensionējušies	7400	83	1.1	622	7	0.6	1898	22	0.4	1709	21
	Iepriekš strādājuši, zaudējuši cerības atrast darbu	26882	308	0.3	162	2	2.5	8212	93	2.0	8523	100
Kopā	Iepriekš strādājuši, matemātate, bērna kopšana	20629	216	0.3	166	2	1.1	3685	40	1.7	7412	75
	Iepriekš strādājuši, citi iemesli	116402	1233	2.5	1478	20	8.0	25969	284	9.6	41861	446
		1587310	16970	100	59199	688	100	322725	3614	100	434606	4658

Bāze: Personas vecumā no 15 līdz 64 gadiem

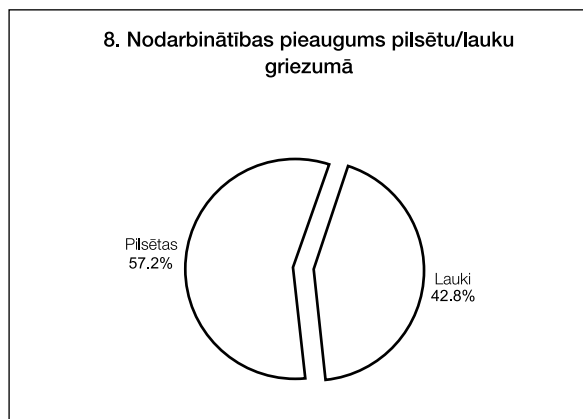
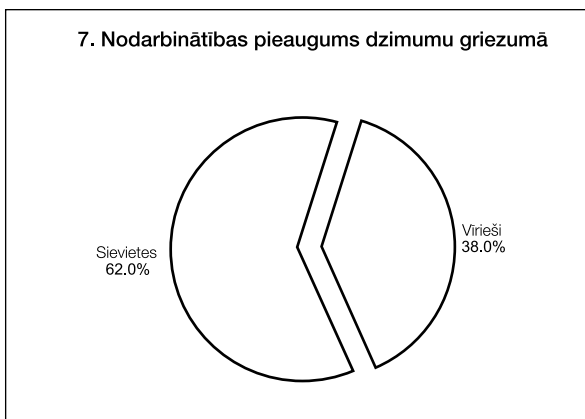
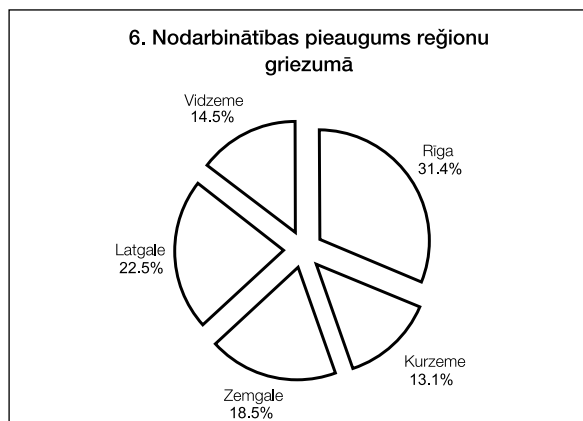
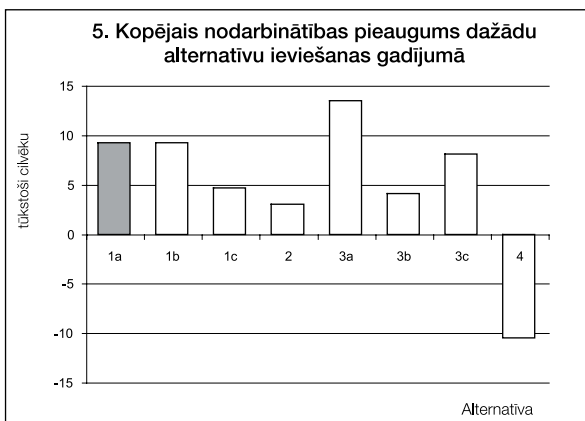
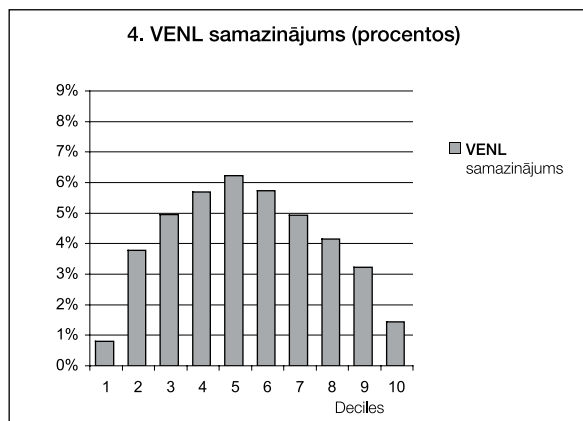
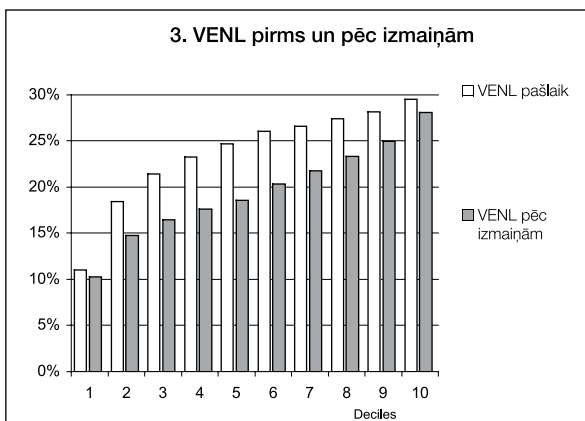
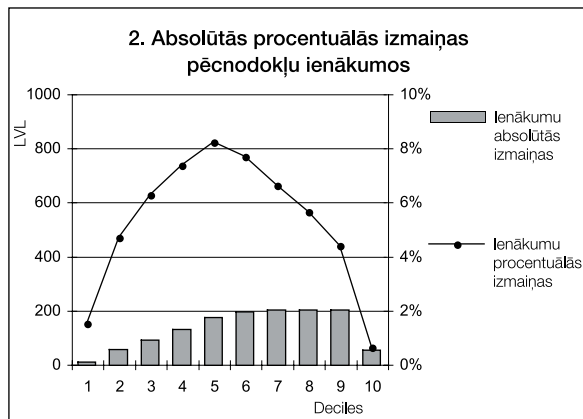
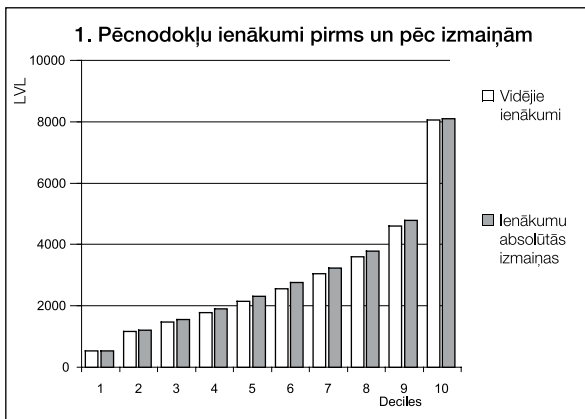
	Profesionālā vidējā pēc vispārējās vidējās izglītības			Profesionālā vidējā izglītība			Augstākā izglītība		
	Svērti kolonnu %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase	Svērti kolonnu %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase	Svērti kolonnu %	Iedzīvotāju skaits	Nesvērta izlase
Strādājošie	Darba ņēmēji	242340	2543	66.4	95567	969	75.3	199695	2029
	Darba devēji	7367	83	2.5	3532	41	5.4	14195	129
	Pašnodarbinātie	16305	190	4.1	5910	64	2.3	6152	67
Nestrādājošie darba meklētāji	Neapmaksāti strādājošie	7512	96	1.9	2802	36	0.7	1757	24
	Darba meklētāji, kuri saņem bezdarbnieka pabalstu	4880	48	1.6	2273	22	0.5	1305	13
	Darba meklētāji, kuri nesaņem bezdarbnieka pabalstu	8574	88	2.6	3739	37	0.9	2481	27
Nestrādājošie darba nemeklētāji	Citi darba meklētāji	17063	175	5.0	7205	75	2.7	7232	71
	Nekad nav strādājuši, jo mācās	4167	45	0.3	380	4	1.1	3026	31
	Citi, kas nekad nav strādājuši	3253	35	0.5	703	7	0.4	1011	12
Nestrādājošie darba nemeklētāji	Iepriekš strādājuši, tagad pensijā	15093	160	4.4	6267	67	3.5	9378	94
	Iepriekš strādājuši, ekonomisku iemeslu dēļ priekšlaicīgi pensionējušies	913	12	0.5	740	8	0.6	1519	13
	Iepriekš strādājuši, zaudējuši cerības atrast darbu	5438	67	1.8	2554	27	0.8	1993	19
Kopā	Iepriekš strādājuši, matemātate, bērna kopšana	4236	46	1.3	1831	18	1.2	3298	35
	Iepriekš strādājuši, citi iemesli	24432	260	7.2	10415	105	4.6	12246	118
		361573	3848	100	143918	1480	100	265289	2682

Bāze: Personas vecuma no 15 līdz 64 gadiem

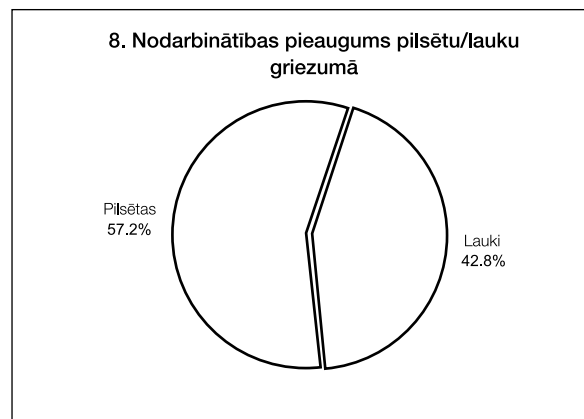
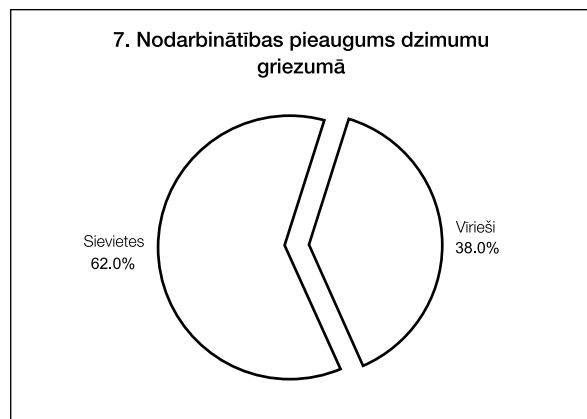
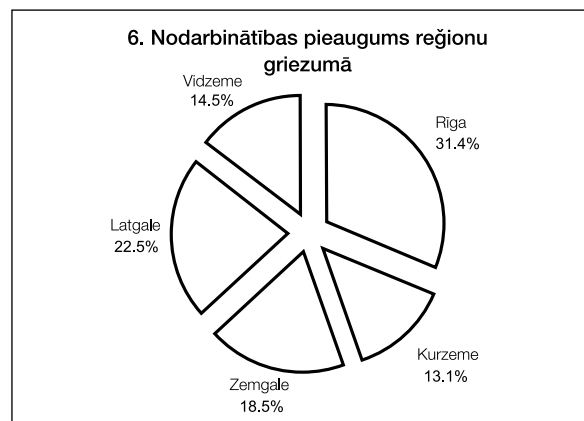
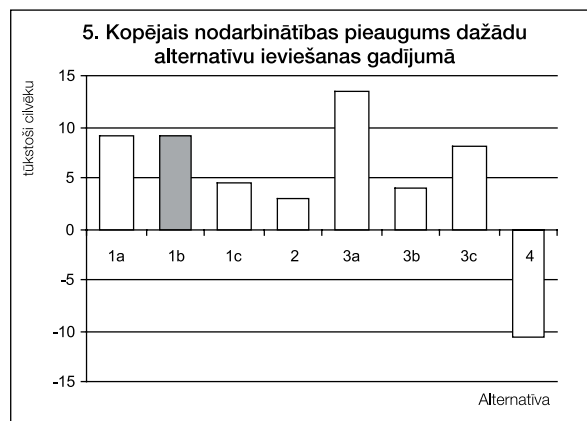
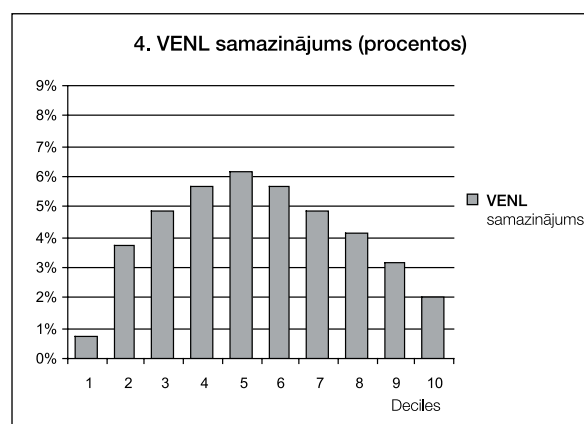
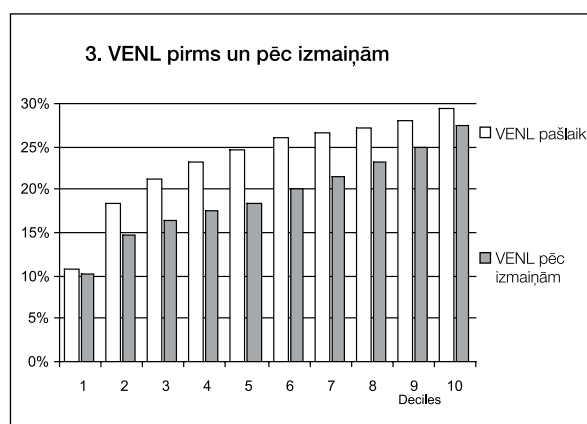
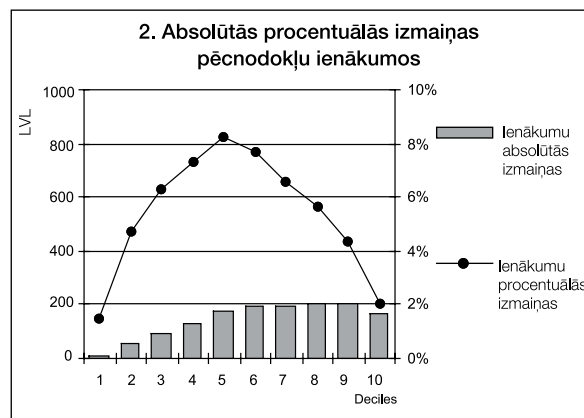
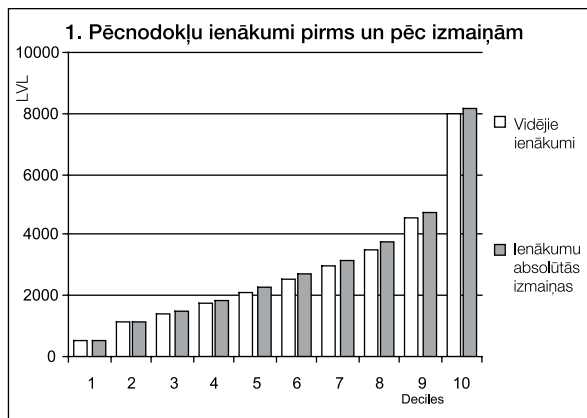
## 2. pielikums.

### Darba nodokļu sloga izmaiņas dažādu alternatīvu ieviešanas gadījumā

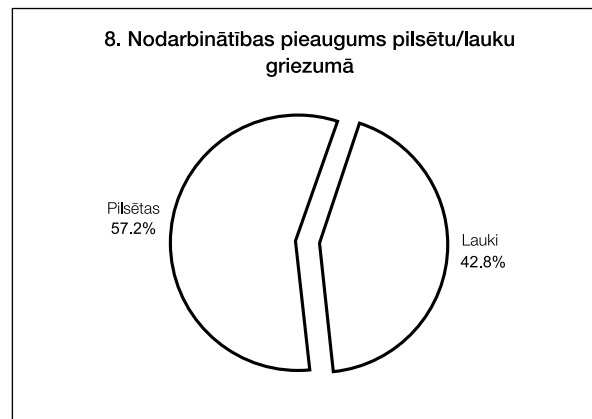
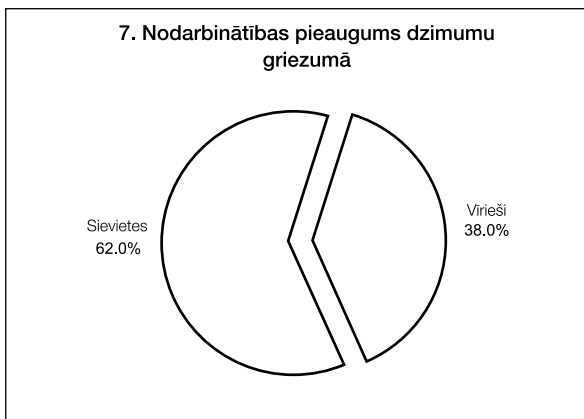
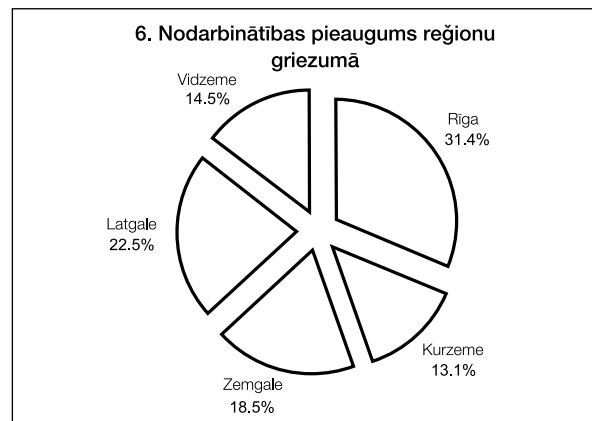
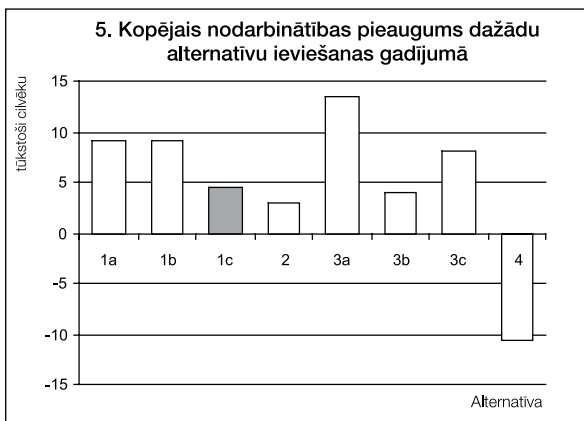
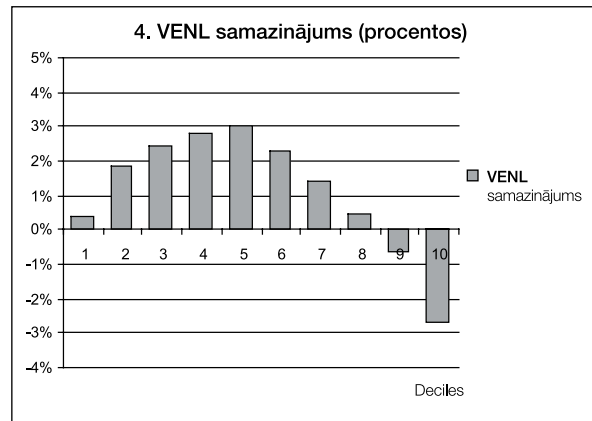
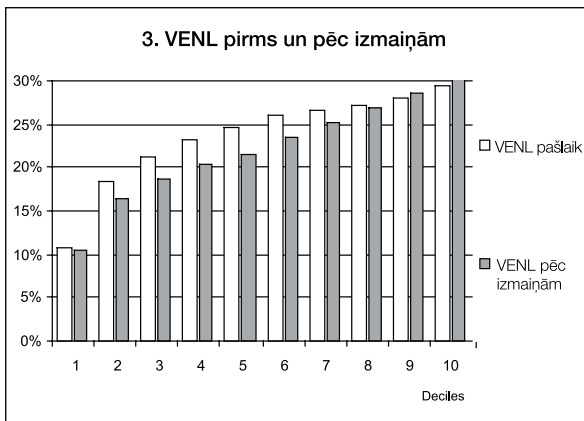
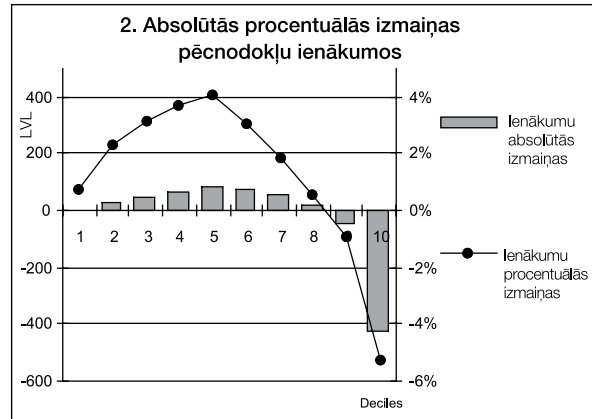
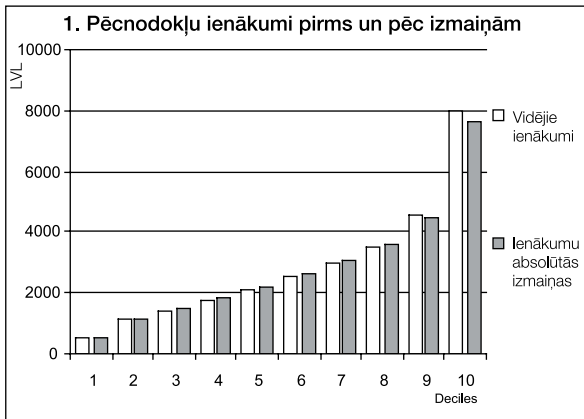
#### 1a. alternatīva



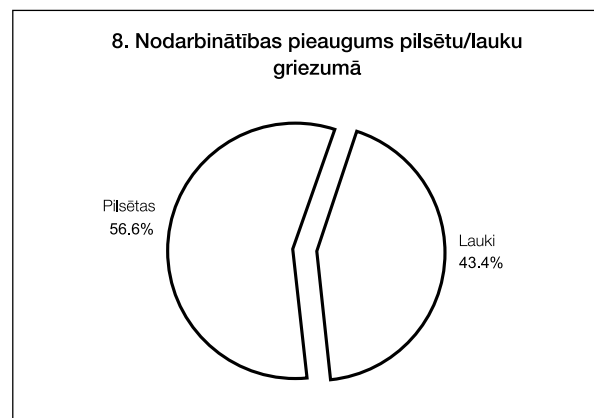
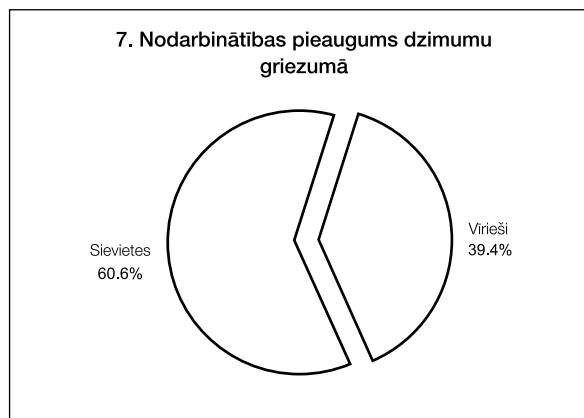
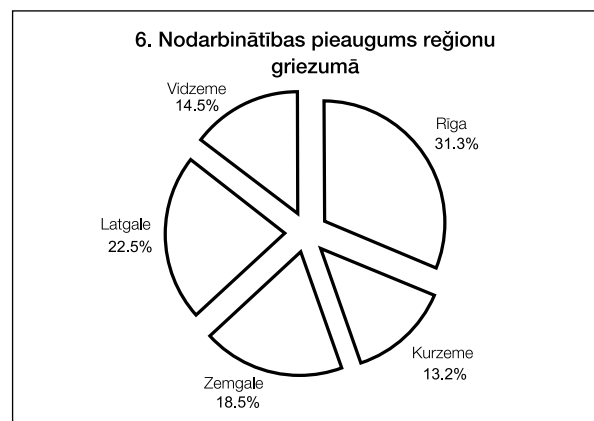
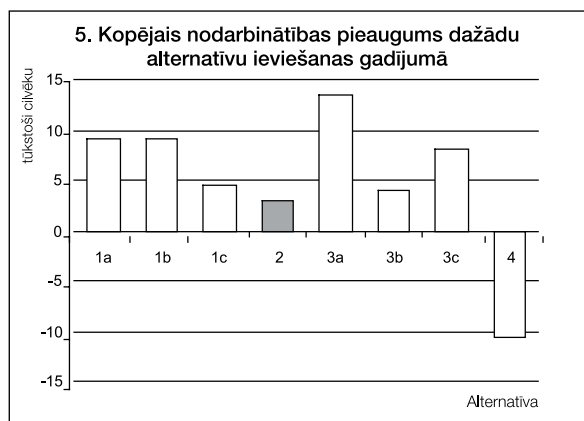
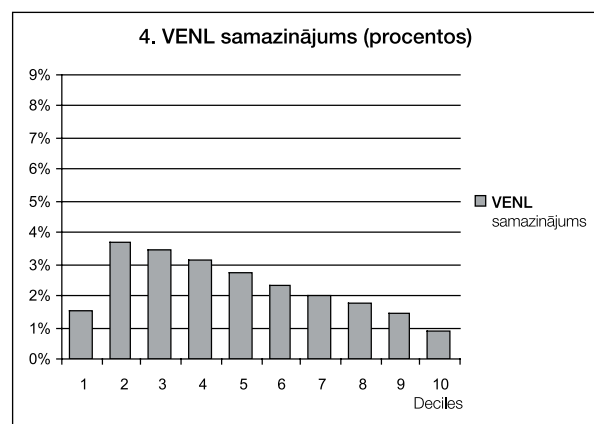
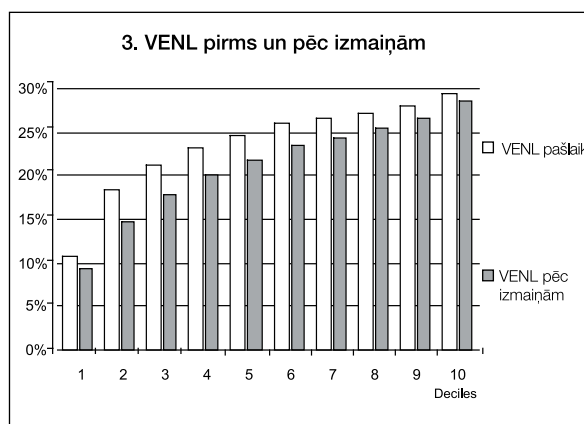
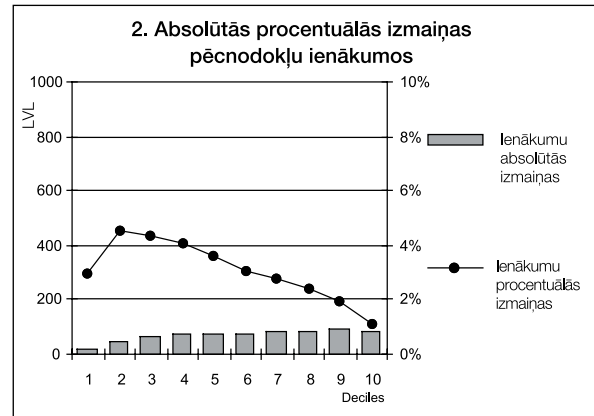
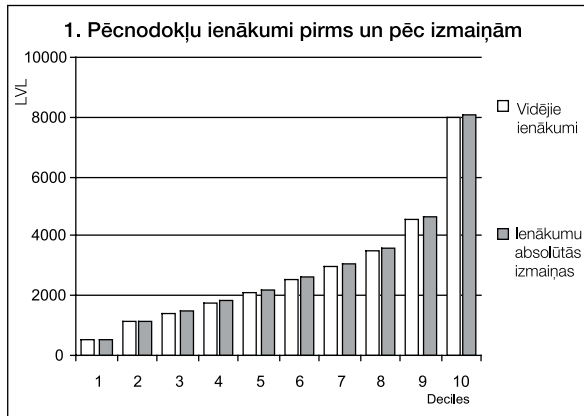
1b. alternatīva



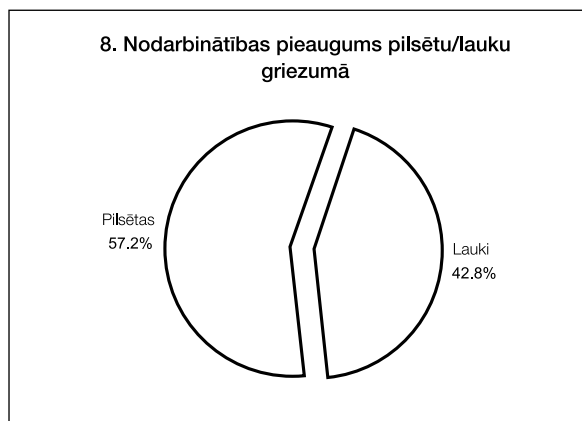
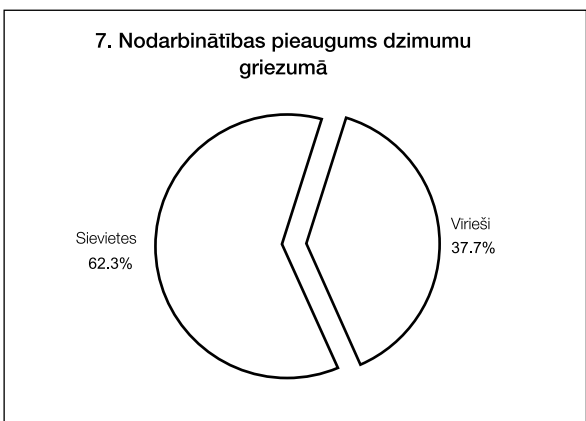
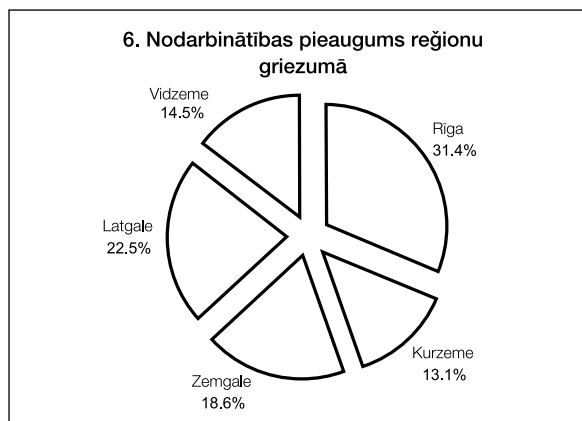
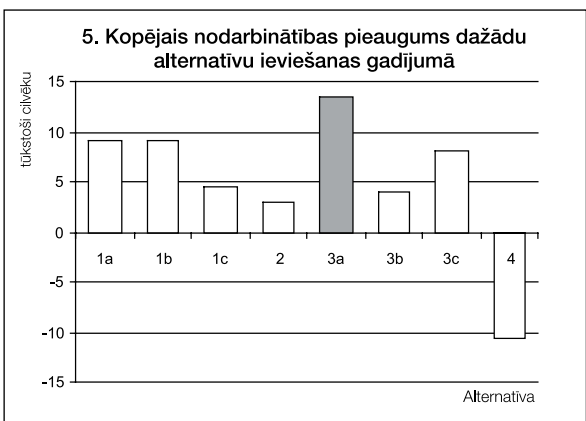
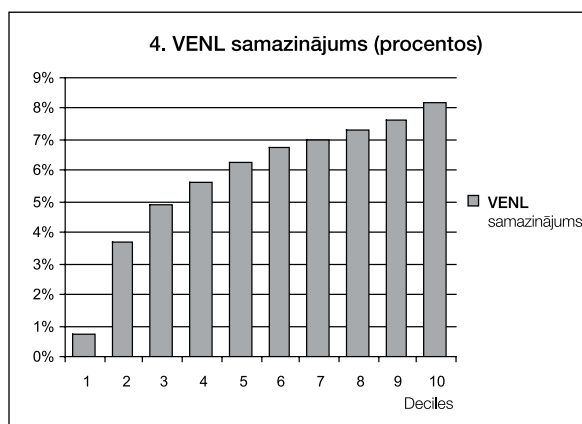
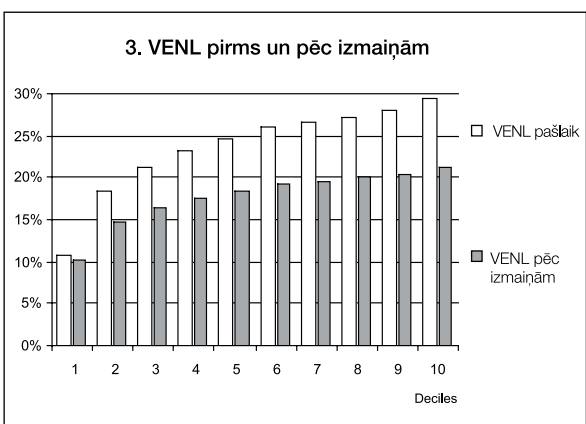
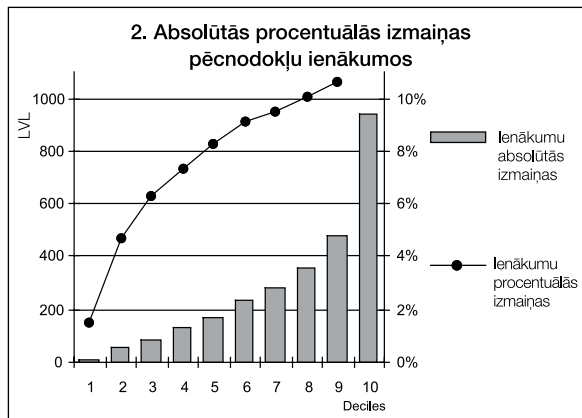
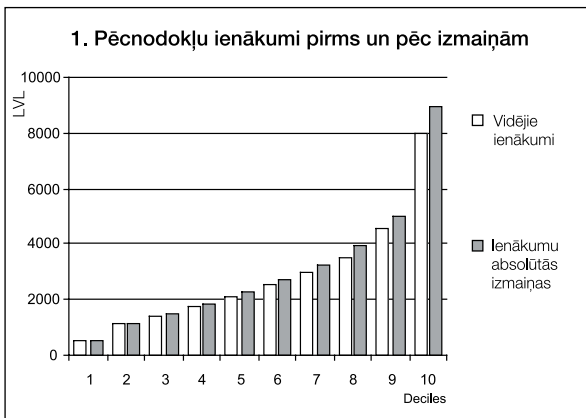
1c. alternatīva



2. alternatīva

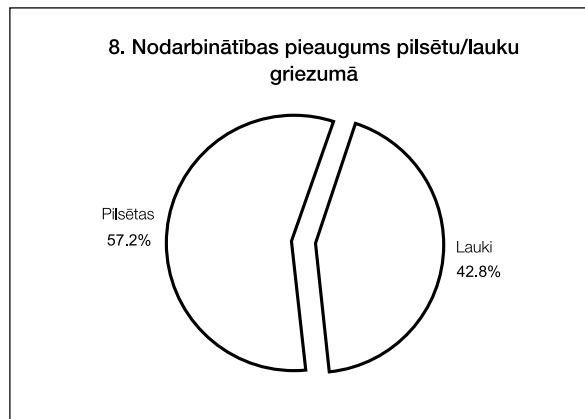
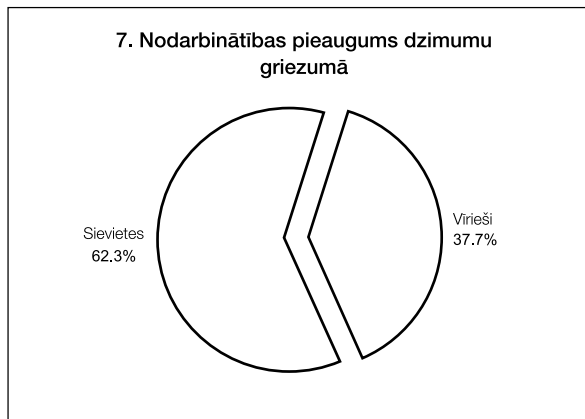
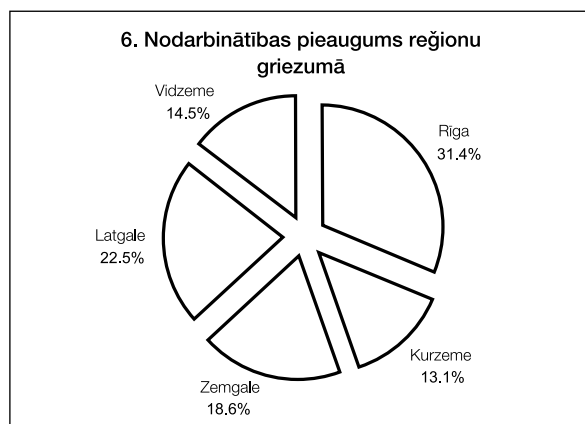
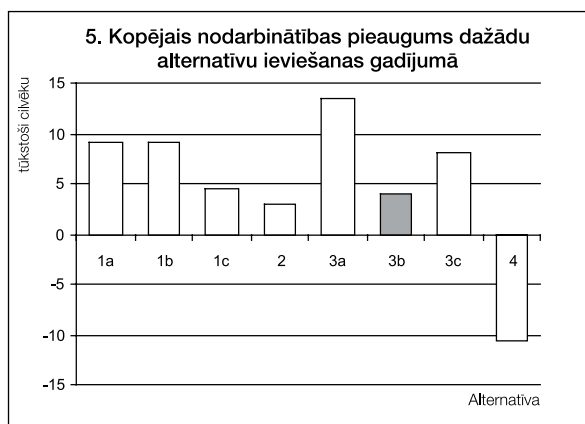
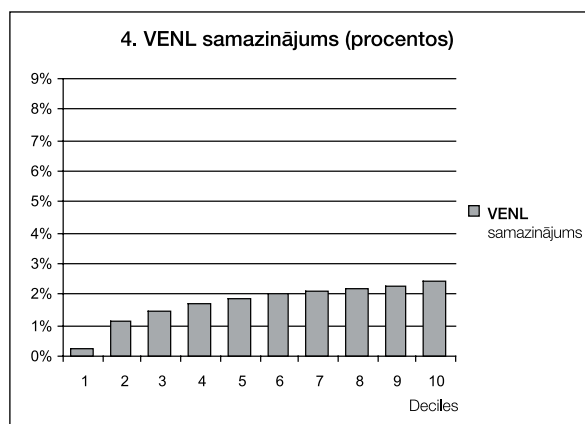
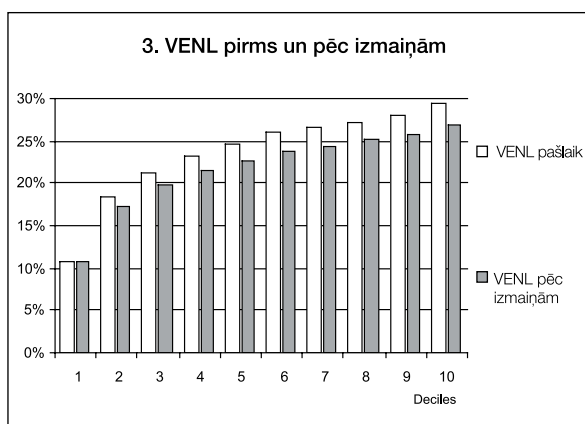
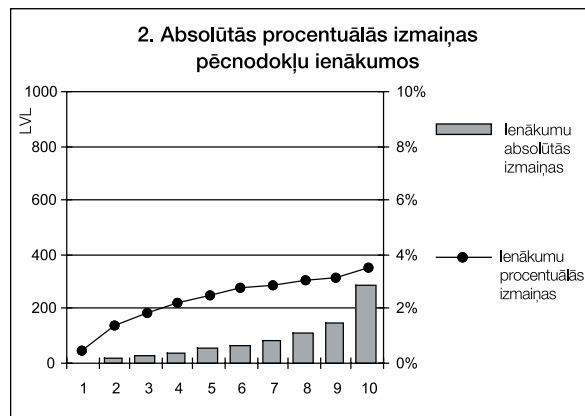
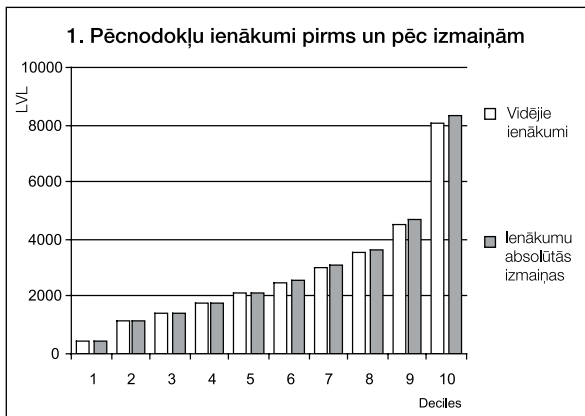


3a. alternatīva

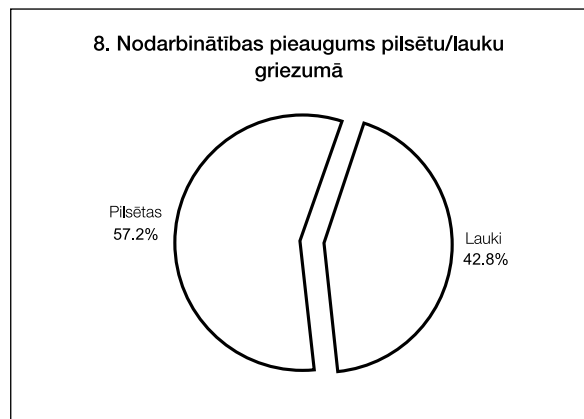
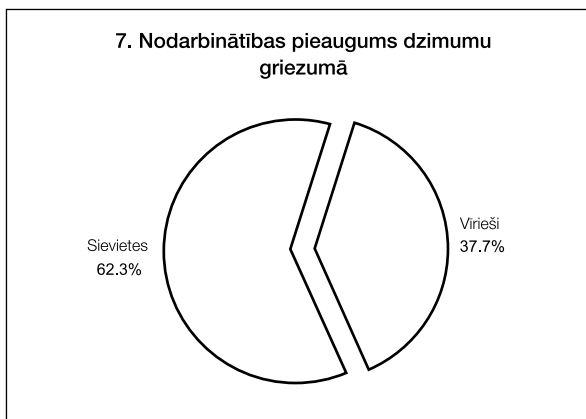
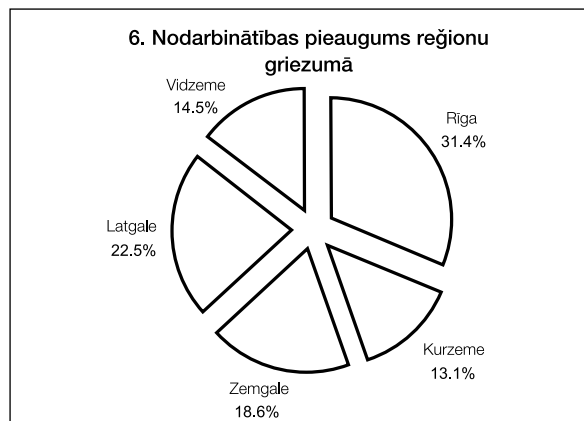
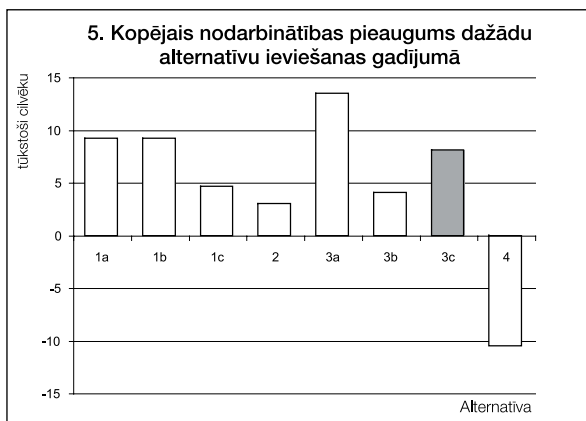
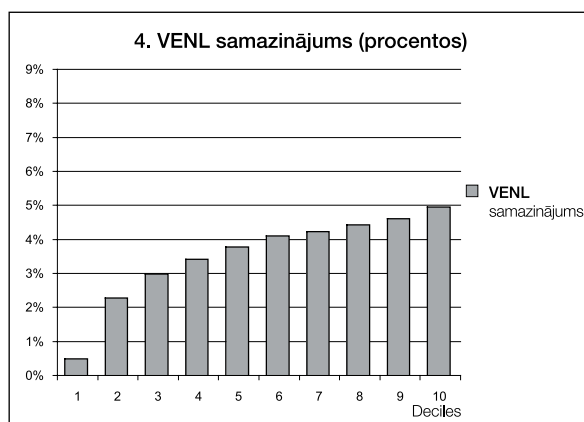
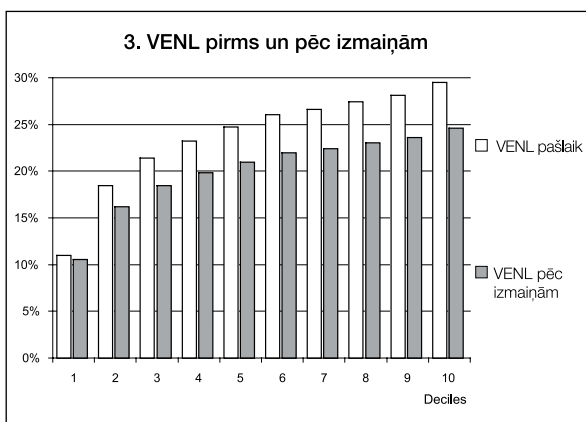
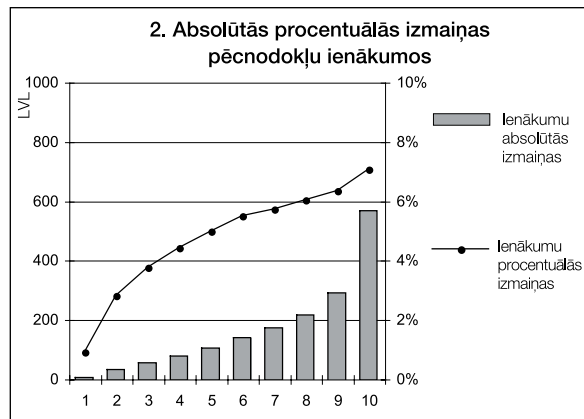
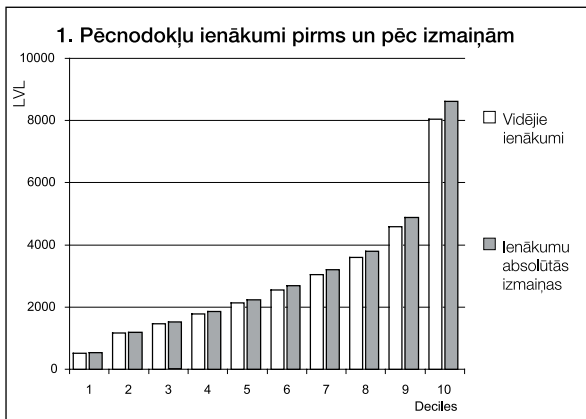




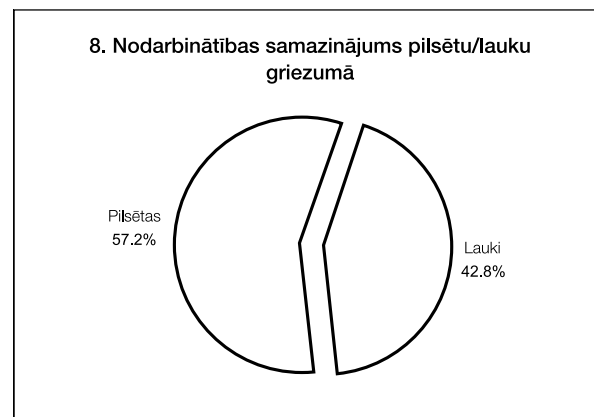
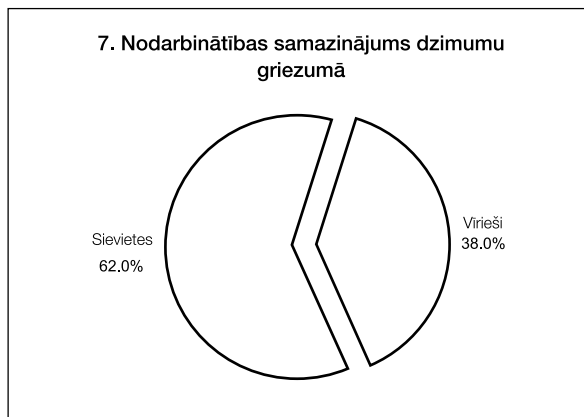
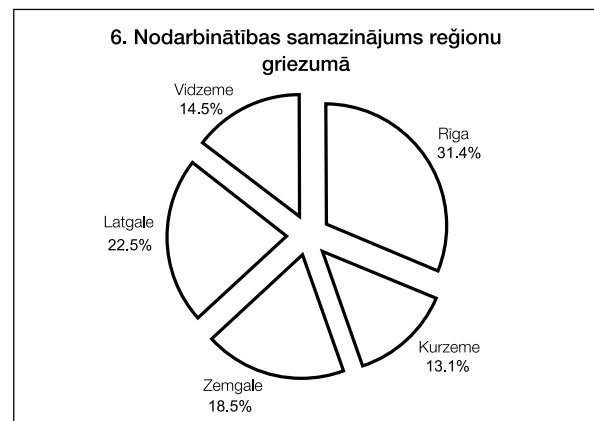
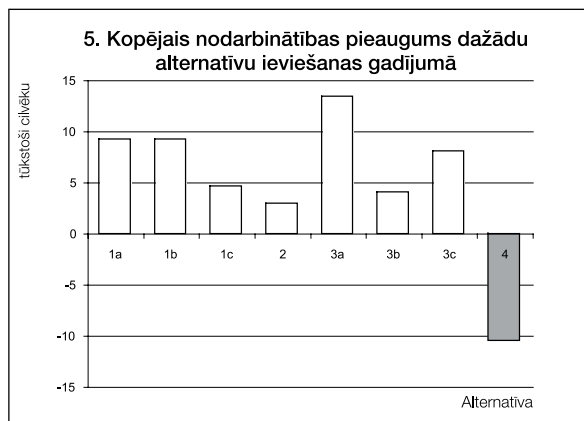
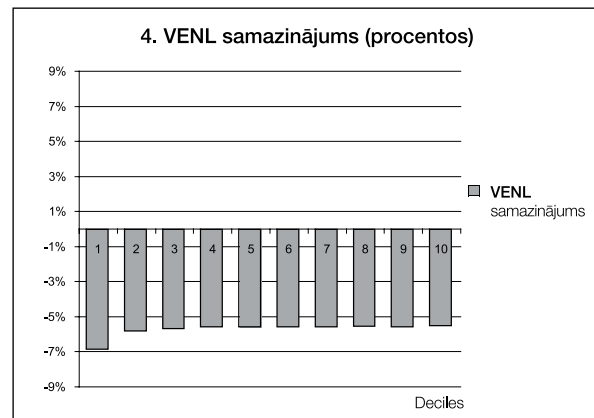
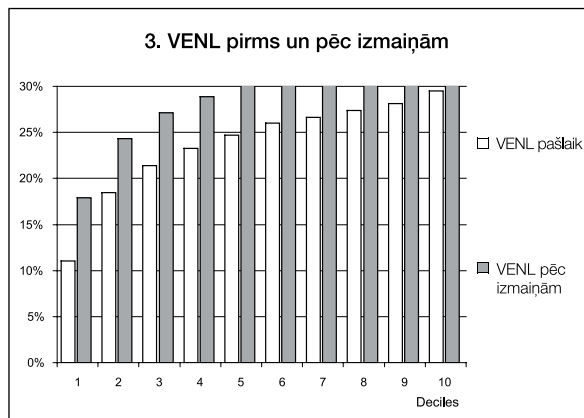
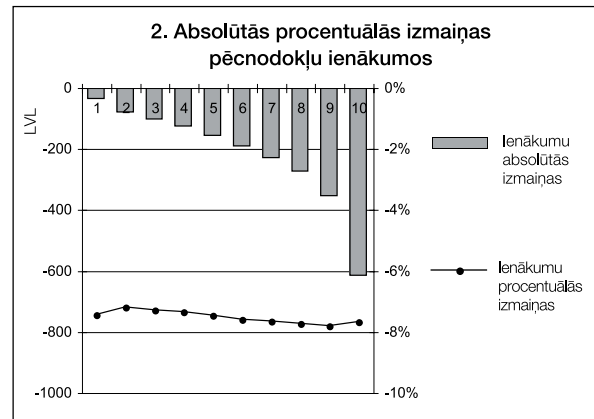
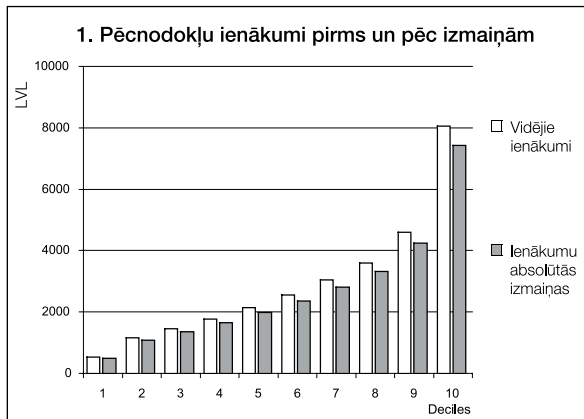
3b. alternatīva



3c. alternatīva



4. alternatīva



**3. pielikums.****Atkārtots bezdarba gadījumu skaits sociāli demogrāfiskajās grupās**

	2 reģistrēšanās gadījumi		3 reģistrēšanās gadījumi		4 un vairāk reģistrēšanās gadījumi		Kopā reģistrēti NVA 2003-2006 skaits
	skaits	%	skaits	%	skaits	%	
Virieši	19,870	14.0%	8,397	5.9%	4,863	3.4%	142,362
Sievietes	28,182	15.9%	10,920	6.2%	6,064	3.4%	177,355
Latvieši	23,892	14.3%	8,900	5.3%	4,276	2.6%	166,512
Cittautieši	24,160	15.8%	10,417	6.8%	6,651	4.3%	153,205
<b>Vecuma grupa</b>							
14-19	1,154	8.9%	490	3.8%	224	1.7%	12,907
20-24	7,315	14.9%	2,210	4.5%	750	1.5%	48,978
25-29	6,586	15.4%	2,151	5.0%	844	2.0%	42,782
30-34	6,226	15.3%	2,349	5.8%	1269	3.1%	40,715
35-39	5,832	15.7%	2,440	6.6%	1,486	4.0%	37,061
40-44	5,858	15.0%	2,757	7.1%	1,619	4.2%	38,941
45-49	5,682	15.3%	2,688	7.2%	1,841	4.9%	37,236
50-54	5,000	15.1%	2,356	7.1%	1,623	4.9%	33,014
55-59	4,049	16.0%	1,729	6.8%	1191	4.7%	25,314
60-64	350	12.6%	147	5.3%	75	2.7%	2,769
<b>Profesijas</b>							
1. Valsts amatpersonas, ierēdņi vadītāja amatā un vadītāji	1,025	9.6%	187	1.8%	96	0.9%	10,634
2. Vecākie speciālisti	1,439	10.7%	416	3.1%	126	0.9%	13,496
3. Speciālisti	2,430	11.6%	611	2.9%	254	1.2%	20,905
4. Kalpotāji	2,453	13.0%	732	3.9%	223	1.2%	18,818
5. Pakalpojumu un tirdzniecības darbinieki	8,149	15.3%	2,607	4.9%	1,446	2.7%	53,340
6. Kvalificēti lauksaimniecības un zivsaimniecības speciālisti	1,190	17.1%	544	7.8%	151	2.2%	6,952
7. Kvalificēti strādnieki un amatnieki	6,327	14.2%	2,400	5.4%	1217	2.7%	44,690
8. Iekārtu un mašīnu operatori un izstrādājumu montieri	5,099	14.3%	2,323	6.5%	1398	3.9%	35,660
9. Vienkāršās profesijas	12,402	18.3%	5,786	8.5%	3520	5.2%	67,692
Nav profesijas	7,538	15.9%	3,711	7.8%	2496	5.3%	47,530
<b>Izglītība</b>							
Analfabets	41	20.9%	38	19.4%	28	14.3%	196
Zemāka par pamatzglītību	1,185	18.5%	659	10.3%	475	7.4%	6,415
Pamatzglītība	10,031	17.1%	4,409	7.5%	2,154	3.7%	58,645
Vispārējā vidējā izglītība	12,930	15.1%	5,035	5.9%	3,078	3.6%	85,487
Vispārējā vidējā pēc arodizglītības	556	15.0%	265	7.1%	149	4.0%	3,709
Profesionālā pamatzglītība	861	13.5%	375	5.9%	207	3.2%	6,383
Arodizglītība	2,297	14.4%	915	5.8%	576	3.6%	15,911
Profesionālā vidējā izglītība	11,999	14.9%	4,557	5.7%	2,365	2.9%	80,508
Profes.izgl.pēc visp.vidējās skolas absolvēšanas	2,215	14.9%	852	5.7%	544	3.7%	14,869
Profes.vidējā izglītība pēc arodizglītības	49	9.3%	12	2.3%	15	2.9%	526
1.līmeņa profesionālā augstākā izglītība	188	11.0%	41	2.4%	17	1.0%	1,707
2.līmeņa profesionālā augstākā izglītība	2,352	11.7%	748	3.7%	282	1.4%	20,061
Bakalaura grāds	835	10.9%	184	2.4%	43	0.6%	7,689
Maģistra grāds	197	10.0%	39	2.0%	5	0.3%	1,965
Doktora grāds	5	9.8%	1	2.0%	0	0.0%	51
Nav dokumentāri apliecināta	2,311	14.8%	1,187	7.6%	989	6.3%	15,595

	2 reģistrēšanās gadījumi		3 reģistrēšanās gadījumi		4 un vairāk reģistrēšanās gadījumi		Kopā reģistrēti NVA 2003-2006 skaits
	skaits	%	skaits	%	skaits	%	
<b>Rajons</b>							
Rīga	11,321	13.0%	4,504	5.2%	2,964	3.4%	87,148
Daugavpils	3,106	16.5%	1,611	8.6%	1449	7.7%	18,792
Jelgava	1,435	15.0%	735	7.7%	521	5.4%	9,579
Jūrmala	1,108	14.3%	423	5.5%	208	2.7%	7,747
Liepāja	2,414	17.1%	1,104	7.8%	511	3.6%	14,109
Rēzekne	1,215	18.5%	452	6.9%	203	3.1%	6,561
Ventspils	1,081	16.5%	446	6.8%	212	3.2%	6,551
Aizkraukles rajons	1,029	17.0%	386	6.4%	128	2.1%	6,051
Alūksnes rajons	615	16.8%	259	7.1%	169	4.6%	3,651
Balvu rajons	769	16.9%	220	4.8%	138	3.0%	4,559
Bauskas rajons	1,207	15.7%	454	5.9%	180	2.3%	7,681
Cēsu rajons	944	13.7%	260	3.8%	81	1.2%	6,882
Daugavpils rajons	1,137	17.0%	537	8.0%	291	4.4%	6,686
Dobeles rajons	1,027	16.4%	445	7.1%	141	2.3%	6,263
Gulbenes rajons	591	15.8%	243	6.5%	91	2.4%	3,750
Jēkabpils rajons	1,527	17.7%	705	8.2%	546	6.3%	8,617
Jelgavas rajons	710	14.8%	307	6.4%	107	2.2%	4,812
Krāslavas rajons	1,215	18.5%	600	9.2%	371	5.7%	6,554
Kuldīgas rajons	908	16.1%	388	6.9%	129	2.3%	5,627
Liepājas rajons	1,004	16.2%	428	6.9%	123	2.0%	6,179
Limbažu rajons	870	15.1%	307	5.3%	222	3.9%	5,750
Ludzas rajons	1,125	17.4%	410	6.4%	183	2.8%	6,448
Madonas rajons	1,073	16.2%	373	5.6%	112	1.7%	6,642
Ogres rajons	902	11.8%	309	4.1%	151	2.0%	7,620
Preiļu rajons	1,137	17.5%	437	6.7%	134	2.1%	6,515
Rēzeknes rajons	1,532	18.4%	481	5.8%	244	2.9%	8,310
Rīgas rajons	2,195	12.3%	608	3.4%	277	1.6%	17,791
Saldus rajons	717	14.7%	287	5.9%	196	4.0%	4,864
Talsu rajons	924	14.1%	302	4.6%	211	3.2%	6,535
Tukuma rajons	892	13.4%	237	3.6%	74	1.1%	6,676
Valkas rajons	794	16.6%	368	7.7%	190	4.0%	4,795
Valmieras rajons	1,233	15.5%	588	7.4%	346	4.3%	7,970
Ventspils rajons	295	14.7%	103	5.1%	24	1.2%	2,002