

(Ministru kabineta
2014. gada 30. oktobra
rīkojums Nr. 619)

**Koncepcijas "Par minimālā ienākuma līmeņa noteikšanu"
kopsavilkums**

Koncepcijas mērķis

Koncepcijas virsmērķis ir uz solidaritātes principiem balstīta nabadzības un ienākumu nevienlīdzības mazināšana, savukārt mērķis – noteikt metodoloģiski pamatotu un sociālekonomiskajai situācijai atbilstošu minimālā ienākuma līmeni, kas kalpotu par atskaites punktu sociālās drošības sistēmas jomu (valsts sociālie pabalsti, sociālā apdrošināšana, sociālā palīdzība) ietvaros noteikto atbalsta pasākumu pilnveidošanai. Līdztekus tam minimālā ienākuma līmeni plānots izmantot darbaspēka nodokļu sistēmas pilnveidošanā, lai palielinātu ienākumus strādājošajiem ar zemu atalgojumu. Minimālā ienākuma nodrošināšana ir uzskatāma par papildinošu, nevis aizstājošu risinājumu, tāpēc vienlaicīgi ir jāturpina īstenot tās rīcībpolitikas, kas veicina iekļaujošu izglītību, ņemot vērā pastāvošo korelāciju starp ienākumiem un izglītības līmeni. Tāpat ir jāturpina paaugstināt ekonomikas konkurētspēju, lai palielinātu strādājošo ienākumus. Vienlīdz nozīmīga loma saistībā ar algotu darbu ir ēnu ekonomikas mazināšanai, jo ēnu ekonomikas īpatsvars lielā mērā ietekmē iedzīvotājiem pieejamo atbalstu, ko tie var vai varētu saņemt no dažādām jomām un sistēmām, kas ir svarīgas un neatņemamas cilvēka cieņpilnai dzīvei.

Koncepcijas izstrādes gaitā notika konsultācijas ar pašvaldībām, nevalstiskajām organizācijām, sociālajiem partneriem, nozaru ministrijām u. c., izmantojot dažādas konsultatīvās platformas: Latvijas Pašvaldību savienības un Labklājības ministrijas ikgadējās sarunas, Nacionālās trīspusējās sadarbības padomes Sociālās drošības apakšpadomi, Labklājības ministrijas Sociālās iekļaušanas politikas koordinācijas komiteju, Labklājības ministrijas Sociālā darba speciālistu sadarbības padomi. Koncepcijas projekts tika ievietots Labklājības ministrijas mājaslapā sabiedriskai apspriešanai. Kopumā sadarbības partneri sniedza pozitīvu novērtējumu un atbalstu koncepcijas turpmākai virzībai.

I. Problēmas formulējums

Latvijā jau vairāk nekā 10 gadus saglabājas relatīvi augsts nabadzības risks, jo iedzīvotāju minimālie ienākumi gan no algota darba, gan sociālās aizsardzības sistēmas nav pietiekami, lai mazinātu nabadzību valstī. Lai arī nabadzības problemātika ir jau zināma, taču tieši krīzes situācijas liek ne tikai Latvijai, bet arī citām valstīm izvērtēt sociālās politikas efektivitāti, lai identificētu trūkumus un nepilnības un piedāvātu risinājumus to novēršanai.

Līdz 2013. gadam Latvijā tika aprēķināti un noteikti pieci minimālā ienākuma līmeņi/nabadzības riska sliekšņi:

1) (1991–2013) pilna iztikas minimuma patēriņa preču un pakalpojumu groza vērtība vienam iedzīvotājam (iztikas minimums);

2) (1993) trūcīgas personas statusam atbilstošs ienākumu līmenis (trūcīga persona);

3) (1993) maznodrošinātas personas statusam atbilstošs ienākumu līmenis (maznodrošināta persona);

4) (2003) garantētā minimālā ienākuma līmenis (GMI līmenis);

5) (2004) Eiropas Savienības līmenī noteiktais nabadzības riska slieksnis (nabadzības riska slieksnis).

Nacionālā līmenī normatīvajos aktos definētie minimālie ienākumu līmeņi ir noteikti, nevis pamatojoties uz konkrētu aprēķina metodoloģiju, bet gan ķemot vērā valsts un pašvaldību finansiālās iespējas konkrētajā brīdī. Turklāt nepastāv skaidra šo līmeņu indeksācijas kārtība. Tomēr tie dod iespēju personām kvalificēties dažādu pakalpojumu un pabalstu saņemšanai, piemēram, pabalsta GMI līmeņa nodrošināšanai, atvieglojumiem trūcīgām personām dažādu pakalpojumu pieejamībai. Savukārt iztikas minimums un nabadzības riska slieksnis, kuri nav normatīvajos aktos definēti, tiek aprēķināti, pamatojoties uz konkrētu metodoloģiju, un tos pārsvarā izmanto statistiskiem nolūkiem, nevis palīdzības un atbalsta sniegšanai iedzīvotājiem.

Būtiskākās problēmas, pastāvot dažādajiem minimālo ienākumu līmeņiem/nabadzības riska sliekšņiem:

- nav iespējams izstrādāt mērķtiecīgu un izmērāmu politiku, jo resursi netiek koncentrēti mērķa sasniegšanai;

- atšķirīgas interpretācijas iespējas. Pastāvot dažādiem minimālo ienākumu līmeņiem ar atšķirīgu to izmantošanas nolūku, nabadzības problēmas atspoguļošanai tiek izmantoti dažādi rādītāji. Tādējādi katras ieinteresētā puse (piemēram, plašsaziņas līdzekļi, iedzīvotāji, valsts un pašvaldību institūcijas, NVO) izmanto to rādītāju, ko tā uzskata par piemērotu konkrētam gadījumam, atbilstošu esošajai sociālekonomiskajai situācijai, kā arī izpratnei par noteiktā rādītāja aprēķināšanas metodi un noteikšanas vai piemērošanas mērķi;

- minimālo ienākumu līmeņu noteikšanas metodoloģijas trūkuma dēļ nevar sniegt argumentus par to pamatotību un adekvātumu.

Sociālās drošības sistēmas ietvaros ne valsts, ne pašvaldību sociālie transferti nav pietiekami mērkēti, lai trūcīgajiem iedzīvotājiem novērstu nabadzības risku un mazinātu nabadzības dzīlumu. Pēc valsts un pašvaldību sociālo transfertu¹ saņemšanas 96,9 procentos gadījumu nabadzīgākie iedzīvotāji (1. kvintile ar vidējiem ienākumiem 111,88 euro uz vienu mājsaimniecības locekli mēnesī) aizvien atrodas uz nabadzības riska robežas. Tas liecina, ka sociālo transfertu apmēri ir nepietiekami, lai mazinātu iedzīvotāju nabadzību.

Tomēr vienlīdz būtiski ir palielināt ienākumus no algota darba, kur nozīmīga loma ir nodokļu pārdales mehānismiem. Latvijā viens no nabadzības riska cēloņiem ir jau vairākus gadus pastāvošā augstā ienākumu nevienlīdzība. Darbaspēka nodokļu slogs zemu atalgojajiem strādājošajiem ir pārlieku augsts², tāpēc tiek piedāvāts palielināt ar iedzīvotāju ienākuma nodokli (IIN)

¹ Sociālie transferti: pensijas un pabalsti (valsts, pašvaldību izmaksātie), uzturlīdzekļi bērniem, stipendijas, sociālās apdrošināšanas pabalsti un kompensācijas, tai skaitā arī citu valstu. Centrālās statistikas pārvaldes mājaslapa (<http://www.csb.gov.lv/statistikas-temas/termini/socialie-transferti-36002.html>).

² 2012. gadā zemo algu grupā strādājošajam (kas saņem 67 % no vidējās algas, bez apgādībā esošām personām) Latvijā nodokļu plaisa 43,6 % bija viena no augstākajām Eiropas Savienībā.

neapliekamo minimumu, lai efektīvāk risinātu jautājumu par darbaspēka nodokļu pārdali, tādējādi mazinot ienākumu nevienlīdzību Latvijā.

Salīdzinot triju Baltijas valstu nabadzības un ienākumu nevienlīdzības rādītājus, iedzīvotāju īpatsvars, kuru ienākumi ir zemāki par nabadzības riska slieksni, kā arī ienākumu atšķirības starp nabadzīgākajām un turīgākām mājsaimniecībām Latvijā ir augstākas nekā Lietuvā un Igaunijā. Tas ir izskaidrojams ar to, ka abās kaimiņvalstīs nodrošinātie minimālie ienākumi nabadzīgākajiem iedzīvotājiem ir ievērojami lielāki nekā Latvijā.

II. Problēmas risinājums

Labklājības ministrija minētajām problēmām piedāvā trīs risinājuma variantus:

1. variants. Minimālā ienākuma līmeni noteikt 40 % apmērā no rīcībā esošo ienākumu mediānas, pārrēķinātas uz ekvivalento patēriņtāju, piemērojot ekvivalences skalu (1; 0.7; 0.7).

2. variants. Papildus risinājuma 1. variantam izstrādāt jaunu pilna iztikas minimuma patēriņa preču un pakalpojumu grozu dažādiem mājsaimniecību veidiem atbilstoši teritoriālajam sadalījumam.

3. variants. Esošo situāciju nemainīt, saglabājot spēkā esošo minimālo ienākumu līmeņu noteikšanas un piemērošanas kārtību.

Parasti Eiropas Savienības dalībvalstīs atbalsts iedzīvotājiem tiek sniepts, ja iedzīvotāju ienākumi ir zemāki par 30 % no mājsaimniecību rīcībā esošo ienākumu mediānas, pārrēķinātas uz ekvivalento patēriņtāju, vai vienādi ar to. Tāpēc tiek ierosināts izmantot to līmeni, kas ir līdzvērtīgs Pasaules Bankas piedāvājumam (106,72 euro) un esošajam trūcīgās personas ienākumu līmenim (128,06 euro). Attiecīgi 2014. gadā (atbilstoši 2012. gada ienākumu datiem) 40 % veido 129 euro pirmajai personai mājsaimniecībā.

Patēriņa pieauguma dēļ mājsaimniecību vajadzības palielinās līdz ar katru nākamo mājsaimniecības locekli, taču patēriņš nepieaug proporcionāli cilvēku skaitam – vajadzība pēc mājokļa platības, elektrības u. c. nepieaug trīs reizes, ja mājsaimniecībā dzīvo trīs cilvēki. Tāpēc tiek izmantotas ekvivalences skalas, lai atbilstoši mājsaimniecībā esošo cilvēku skaitam piešķirtu katram mājsaimniecības loceklim vērtību proporcionāli viņa vajadzībām. Piešķirot šīs vērtības, parasti tiek ņemti vērā divi faktori – mājsaimniecības lielums (cilvēku skaits ģimenē) un mājsaimniecības locekļu vecums (bērni un pieaugušie līdz un pēc darbspējas vecuma).

Nemot vērā Latvijas demogrāfisko situāciju, tiek piedāvāts piemērot *OECD*³ ekvivalences skalu, nosakot, ka pirmajam pieaugušajam tiek piešķirta vērtība 1, bet pārējiem mājsaimniecību locekliem, tai skaitā bērnam, – 0.7 (patēriņš 70 % apmērā no pirmā mājsaimniecības locekļa), tādējādi veicinot demogrāfijas situācijai labvēlīgāku politikas veidošanu.

³ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija. Saīsinājums OECD no angļu valodas *Organisation for Economic Co-operation and Development*.

Piedāvātajai minimālā ienākuma līmeņa noteikšanas metodei ir vairākas galvenās priekšrocības salīdzinājumā ar citām nabadzības noteikšanas metodēm, kā arī esošo situāciju Latvijā:

1) minimālā ienākuma līmenis tiek aprēķināts, pamatojoties uz kopējo sociālekonomisko situāciju valstī, t. i., tas ir pamatots un sasaistīts ar individuālu situāciju raksturojošiem rādītājiem – ienākumiem. Tas nozīmē, ka nepastāv iespējas pieņemt patvalīgu lēmumu par minimālā ienākuma līmeni, jo ir skaidri tā noteikšanas kritēriji, un ar šīs metodes palīdzību tiek novērts risks, ka, pastāvot dažādiem minimālo ienākumu līmeņiem, katras ieinteresētā puse izmanto to ienākumu līmeni, kas tai sniedz priekšrocības;

2) ir noteikts konkrēts ienākumu līmenis, kas cilvēkam ir jānodrošina pašam ar algotu darbu, un (vai) šo līmeni ir jāpalīdz sasniegt ar dažādu ienākumus ietekmējošo sistēmu (nodokļu, pabalstu) palīdzību;

3) minimālā ienākuma līmenis ir rādītājs, lai novērtētu nodokļu sistēmas ietekmi uz ienākumu nevienlīdzību un lai izdarītu secinājumus, vai visi iedzīvotāji gūst labumu no makroekonomiskās izaugsmes, kas ir svarīgi saistībā ar iekļaujošu nodarbinātību;

4) nerodas nevajadzīgas un emocionālas diskusijas par to, ko par šādu summu var vai vajadzētu atļauties nopirkt, pieņemot, ka brīvā tirgus ekonomikā individuāls var atļauties tik, cik tas var nopelnīt ar algotu darbu;

5) šādu metodi izmanto daudzas Eiropas valstis, uzskatot to par piemērotāko veidu nabadzības riska sliekšņa noteikšanai, atbilstoši plānojot nepieciešamās izmaiņas dažādās nozaru politikās, kas rada ietekmi uz iedzīvotāju ienākumiem.

Atbalstot minēto minimālā ienākuma līmeņa noteikšanas metodoloģiju, Labklājības ministrija piedāvā to sasaistīt ar:

1) darbaspēka nodokļiem, lai palielinātu ienākumus strādājošajiem ar zemu darba atalgojumu;

2) sociālo palīdzību, lai palielinātu atbalstu nabadzīgākajiem iedzīvotājiem;

3) valsts sociālajiem pabalsti, lai sniegtu atbalstu lielākiem sociālajiem riskiem pakļautajām iedzīvotāju grupām;

4) minimālo valsts pensiju, lai uzlabotu situāciju pensionāriem ar minimālajiem ienākumiem;

5) bezdarbnieka pabalstu, lai sniegtu adekvātu atbalstu iedzīvotājiem, kuri palikuši bez darba.

1. tabula

Risinājumi noteiktām mērķa grupām ienākumu palielināšanai sasaistē ar minimālā ienākuma līmeni

Mērķa grupa	Strādājošie ar zemu atalgojumu
Esošā situācija	Zemais ar IIN neapliekamais minimums (75 euro mēnesī) rada nabadzības slazdu, mazinot motivāciju strādāt par zemu

	atalgojumu.
Risinājums	Samazināt darbaspēka nodokļu slogu darba ņēmējiem ar zemu atalgojumu (ar algu zem vidējās), palielinot ar IIN neapliekamo minimumu.
Mērķa grupa	Iedzīvotāji ar viszemākajiem ienākumiem
Esošā situācija	GMI līmenis (50 euro apmērā) un pabalsts tā nodrošināšanai minimāli uzlabo personas situāciju, bet nemazina trūcīgo iedzīvotāju nabadzības dzīlumu. Dzīvokļa pabalsta apmērs un tā piešķiršanas kritēriji katrā pašvaldībā ir atšķirīgi – tādējādi iedzīvotāji atrodas nevienlīdzīgā situācijā, risinot ar mājokļa izdevumiem saistītos jautājumus ⁴ .
Risinājumi	Palielināt GMI līmeni līdz minimālajam ienākuma līmenim pirmajai personai mājsaimniecībā (pārējiem attiecīgi – 0.7), nosakot pakāpenisku GMI pabalsta samazināšanas līkni un atceļot esošos trūcīgās un maznodrošinātās personas ienākumu līmenus. Novērtēt valsts un pašvaldību nodrošinātos atvieglojumus trūcīgām un maznodrošinātām personām, izanalizējot to efektivitāti un lietderību. Pārskatīt materiālās situācijas izvērtējuma kritērijus, lai novērstu situāciju, kad atšķirīgu materiālās situācijas izvērtējuma nosacījumu dēļ iedzīvotāji ar līdzvērtīgiem ienākumiem un materiālo situāciju vienā pašvaldībā ir tiesīgi pretendēt uz atbalstu, bet citā – nav. Vienlaikus nepieciešams izvērtēt ienākumus, kurus ņem vērā un kurus neņem, mājsaimniecībai pretendējot uz atbalstu, izveidojot labvēlīgākus nosacījumus tām mājsaimniecībām, kuras ir pakļautas augstam nabadzības riskam, piemēram, viena vecāka ģimenes un daudzbērnu ģimenes, ģimenes, kurās ir personas ar invaliditāti. Pārskatīt tiesību aktos noteiktos sociālās palīdzības klientu līdzdarbības mehānismus un to piemērošanu pašvaldībās, lai esošajiem vai potenciālajiem sociālās palīdzības saņēmējiem veicinātu un uzlabotu motivāciju aktīvi iesaistīties savas situācijas uzlabošanā. Noteikt dzīvokļa pabalsta definīciju vai saturu, tā piešķiršanas kritērijus un apmēru vai aprēķināšanas kārtību.
Mērķa grupa	Pensionāri ar minimāliem pensiju apmēriem
Esošā situācija	Šobrīd minimālo valsts pensiju nosaka, pamatojoties uz valsts sociālā nodrošinājuma pabalsta apmēru (64,03 euro), tam piemērojot attiecīgos koeficientus un ņemot vērā personas

⁴ "Sākotnējās ietekmes (ex-ante) novērtējums par iecerētajām strukturālajām reformām sociālās palīdzības politikas jomā" (2014), SIA "KPMG Baltics". "Gala ziņojums par optimālākajiem risinājuma variantiem sociālās palīdzības sistēmas izmaiņām un no pārējām sistēmām nepieciešamajiem atbalsta pasākumiem un piedāvāto variantu ietekmes uz valsts un pašvaldību budžetiem novērtējums", 7. lpp. Pieejams LM mājaslapā, sekojot vietnei <http://www.lm.gov.lv/text/2744>.

	apdrošināšanas stāža ilgumu. Pensiju saņēmējiem galvenais ienākumu avots ir pensija, un pensionāru iespējas strādāt ir ierobežotas, tādējādi daļa pensijas vecuma cilvēku pieder pie iedzīvotāju grupas, kura ir pakļauta dziļas materiālās nenodrošinātības riskam zemo ienākumu dēļ.
Risinājums	Minimālo pensijas vai valsts sociālā nodrošinājuma pabalsta apmēru palielināt līdz noteiktajam minimālā ienākuma līmenim.
Mērķa grupa	Gimenes ar bērniem, tai skaitā bērniem ar invaliditāti un celiakiju, aizbildņi un audžuģimenes, personas ar invaliditāti, Černobiļas atomelektrostacijas avārijas seku likvidēšanas dalībnieki vai viņu ģimenes, Latvijas neatkarības atgūšanas procesā bojāgājušo personu bērni
Esošā situācija	Valsts sociālie pabalsti šīm mērķa grupām tiek piešķirti bez ienākuma izvērtējuma, tai skaitā turīgām ģimenēm un personām. Turklat arī daļa pašvaldību sociālo pabalstu tiek piešķirti dažādām mājsaimniecībām bez to ienākumu izvērtējuma, tādēļ 96,9 procentos gadījumu nabadzīgākos iedzīvotājus aizvien apdraud nabadzības risks neadekvāti zemā un nepietiekamā ienākumu atbalsta dēļ.
Risinājums	Izvērtēt esošos valsts sociālo pabalstu apmērus, to noteikšanas mērķus un efektivitāti attiecībā uz noteiktām sociālo pabalstu saņēmēju mērķgrupām un, kur nepieciešams, sasaistīt ar minimālā ienākuma līmeni un plānotajām izmaiņām darbaspēka nodokļu sistēmā un sociālajā palīdzībā.
Mērķa grupa	Bezdarbnieki
Esošā situācija	Latvijā bezdarbnieka pabalstam nav noteikts minimālā un maksimālā apmēra ierobežojums, tādējādi sistēma mazāk aizsargā zemo algu saņēmējus, par to liecina arī bezdarbnieku augstais nabadzības riska indekss.
Risinājums	Izvērtēt iespēju noteikt bezdarbnieka pabalsta minimālā un maksimālā apmēra ierobežojumu, ņemot vērā minimālā ienākuma līmeni.

Papildus šai minimālā ienākuma līmeņa noteikšanas metodoloģijai un piemērošanai tiek piedāvāts izstrādāt arī jaunu iztikas minimuma grozu. Iztikas minimuma groza izstrādes nepieciešamību īpaši akcentē sociālie partneri un NVO. Ņemot vērā, ka līdzšinējie minimālie ienākuma līmeņi nav bijuši pamatoti un balstīti uz konkrētiem to noteikšanas kritērijiem, kā arī plānotajām izmaiņām dažādās rīcībpolitikās, sasaistot tās ar jauno minimālā ienākuma līmeni, būtu lietderīgi ieviestās izmaiņas izvērtēt attiecībā pret rādītāju, kas palīdzētu novērtēt to ietekmi un efektivitāti uz iedzīvotāju ienākumiem un to sociālo situāciju. Tāpēc Labklājības ministrija atbalsta šāda iztikas minimuma groza izstrādi. Turklat, ņemot vērā, ka iztikas minimuma groza saturs var atšķirties gan pēc mājsaimniecībā dzīvojošo personu vecuma un skaita, gan arī dzīvesvietas

(pilsēta vai lauki), tiek piedāvāts izstrādāt iztikas minima grozus gan dažādiem mājsaimniecību veidiem, gan atbilstoši teritoriālajam sadalījumam.

2. tabula

Piedāvāto risinājumu ieviešanai nepieciešamā rīcība un ieviešanas termiņi

Plānoto izmaiņu virzieni	Pirms normatīvā akta izstrādes	Normatīvā akta projekta iesniegšana MK	Spēkā stāšanās datums
Minimālā ienākuma līmenis	Koncepcija: 2014. gada 17. oktobris	2016. gada 30. decembris	2019. gada 1. janvāris
IIN neapliekamais minimums			
Sociālā palīdzība	Plāns: 2016. gada 30. decembris	2017. gada 30. decembris	2019. gada 1. janvāris
Minimālā pensija			
Bezdarbnieka pabalsts			
Valsts sociālie pabalsti			
Iztikas minima grozs	Projekta izstrāde un ieviešana: 2017. gada 31. decembris		

III. Ar koncepcijas ieviešanu saistītās izmaksas

Minimālā ienākuma līmeņa noteikšana šajā posmā papildu izdevumus valsts un pašvaldību budžetiem nerada, kamēr nav piesaistīta noteiktai sistēmai un konkrētam tās elementam. Detalizēts finanšu ietekmes izvērtējums uz valsts un pašvaldību budžetiem tiks veikts, izstrādājot *Plānu minimālā ienākuma līmeņa ieviešanai*, kur finansiālā ietekme tiks aprēķināta, nemot vērā visas izmaiņas noteiktajās jomās. Zemāk ir norādīta indikatīvā finanšu ietekme tikai attiecībā uz konkrēto jomu, nevis vērtējot visas jomas kopumā.

Palielinot:

1) ar IIN neapliekamo minimumu no *75 euro* līdz *129 euro*, tas samazinās ieņēmumus 2017. gada kopbudžetā par *86,6 milj. euro* (pilna gada ietekme ir *94,4 milj. euro*⁵);

⁵ Ietekme var mainīties atkarībā no izejošo datu atjaunošanas rezultātā veiktajām izmaiņām.

2) esošo GMI līmeni no 50 *euro* līdz 129 *euro* pirmajai personai mājsaimniecībā un pārējiem piemērojot attiecīgās ekvivalences skalas, pašvaldību izdevumi palielinātos par 37,9 milj. *euro* gadā;

3) valsts minimālās pensijas apmēru līdz 129 *euro*, papildus ir nepieciešami 35,7 milj. *euro* gadā. Ja tiek palielināts valsts sociālā nodrošinājuma pabalsts no 64 *euro* līdz 129 *euro*, tad 2017. gadā ir nepieciešami 91,3 milj. *euro*.

Šajā posmā nav iespējams aprēķināt provizoriskās izmaksas saistībā ar bezdarbnieka pabalstu un valsts sociālajiem pabalstiem, jo ir nepieciešams valsts sociālo pabalstu sistēmas un bezdarbnieku apdrošināšanas izvērtējums kopumā, sasaistot ar plānotajām izmaiņām darbaspēka nodokļu, sociālās palīdzības un valsts minimālo pensiju jomā.

Tādējādi provizoriskās izmaksas saistībā ar izmaiņām sociālajā palīdzībā, darbaspēka nodokļos un minimālajā pensijā 2017. gadā ir no 160,2 milj. *euro* līdz 215,8 milj. *euro*.

Labklājības ministrs

Uldis Augulis