

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

**Koncepcija "Par minimālā ienākuma līmeņa noteikšanu"  
(informatīvā daļa)**

Rīga, 2014



## Satura rādītājs

Lietotie saīsinājumi.....	3
Ievads.....	4
1.Problēmas formulējums un detalizēts izklāsts.....	7
1.1. Minimālie ienākumu līmeņi / nabadzības riska sliekšņi Latvijā 1991.-2013.gadam .....	7
1.1.1. Iztikas minimums.....	9
1.1.2. Trūcīgas ģimenes (personas) statusam atbilstošs ienākumu līmenis.....	12
1.1.3. Maznodrošinātās personas statusam atbilstošs ienākumu līmenis.....	13
1.1.4. Garantētais minimālā ienākuma līmenis.....	15
1.1.5. (ES) Nabadzības riska sliekšnis.....	17
1.2. Sociālo transfertu ietekme uz nabadzības samazināšanu.....	21
1.3. Ienākumu nevienlīdzība.....	26
1.4. Minimālie ienākumu līmeņi Igaunijā un Lietuvā .....	32
2. Problēmas risinājumi.....	34
4. Risinājuma variantu ietekme uz valsts un pašvaldību budžetiem.....	42
5. Turpmākā rīcība.....	46

**Lietotie saīsinājumi**

CSP	Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde
ES	Eiropas Savienība
EK	Eiropas Komisija
EUROSTAT	Eiropas Savienības Statistikas birojs
GMI	Garantētais minimālais ienākums
IIN	Iedzīvotāja ienākuma nodoklis
IKP	Iekšzemes kopprodukts
LM	Labklājības ministrija
MK	Ministru kabinets
OECD	Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija
PB	Pasaules Banka
VSAOI	Valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas

## Ievads

Nabadzības un sociālās atstumtības apkarošana ir izvirzīta par vienu prioritārajiem mērķiem Eiropas Savienības (ES) stratēģijā “Eiropa 2020”. Tajā ir noteikts līdz 2020. gadam par vismaz 20 miljoniem samazināt to cilvēku skaitu ES, kurus skar nabadzība un sociālā atstumtība. Pirmo reizi ES vēsturē nabadzības mazināšana ir noteikta kvantificētā izteiksmē, kas stiprina šo apņemšanos, jo liek rūpīgāk analizēt datus, meklējot cēloņsakarības un atbilstošākos risinājumus. Katra ES dalībvalsts noteica savu kvantificēto mērķi, balstoties uz trīs ES noteiktajiem rādītājiem, kuri arī veido ES nabadzības samazināšanas mērķa indikatoru: nabadzības riska indekss<sup>1</sup>, personu īpatsvars zemas darba intensitātes mājsaimniecībās<sup>2</sup> un dziļas materiālās nenodrošinātības indekss<sup>3</sup> vai izvēloties savu nacionālo indikatoru. Latvijas nabadzības samazināšanas mērķis ir balstīts uz diviem indikatoriem - nabadzības riska indekss un/vai personu īpatsvars zemas darba intensitātes mājsaimniecībās, nosakot, ka līdz 2020.gadam nabadzības un sociālās atstumtības risks jānovērš 121 tūkstotim Latvijas iedzīvotāju. Latvijas mērķi nabadzības mazināšanai ir iezīmēti arī *Nacionālajā attīstības plānā 2014.-2020.gadam*, un tie ir šādi:

- 1) veikt pasākumus nodarbināto labklājības līmeņa paaugstināšanai, samazinot nabadzības riskam pakļauto nodarbināto īpatsvaru vecuma grupā no 18 līdz 64 gadiem no 9,5% 2010.gadā līdz 5% 2020.gadā<sup>4</sup>;
- 2) ar kompleksas ģimeņu atbalsta sistēmas palīdzību, kas veicina darba un ģimenes dzīves savienošānu, mazināt bērnu nabadzības risku no 25% 2010.gadā uz 20% 2020.gadā<sup>5</sup>.

Lai arī katrā valstī pastāv minimālo ienākumu sistēmas, tomēr tās ne vienmēr ir pietiekamas, lai novērstu tās iedzīvotājiem risku nonākt nabadzībā vai no tās izklūt. Tāpēc Eiropas Parlaments 2010. gada rezolūcijā<sup>6</sup> dalībvalstis aicina ieviest atbilstošas minimālā ienākuma shēmas un noteikt ienākumu minimālo sliekšni, kas atbilstu vismaz 60 % no attiecīgās valsts mājsaimniecību rīcībā esošo ienākumu mediānas vērtības, kas tiek aprēķināta, ņemot vērā ekvivalento patērētāju skaitu mājsaimniecībā. 2013.gada 10.decembrī Latvijas valdība apstiprināja informatīvo ziņojumu „Priekšlikumi sociālās drošības sistēmas pilnveidošanai”, kur viens no galvenajiem nepieciešamajiem pasākumiem ir noteikta apņemšanās izstrādāt jaunu un vienotu minimālā ienākuma līmeni. Šajā dienā arī Eiropas Ekonomikas un Sociālā komiteja pieņēma viedokli<sup>7</sup> par Eiropas minimālo ienākumu un nabadzības rādītājiem, kur akcentēta nepieciešamība nodrošināt adekvātus minimālos ienākumus ES, pārskatīt nabadzības līmeņu aprēķina metodoloģijas dalībvalstīs, veikt nacionālajās reformu programmās un nacionālajos sociālajos ziņojumos noteikto pasākumu sociālās ietekmes novērtējumu, īstenot padziļinātu nabadzības un sociālās atstumtības situācijas pārraudzību u.c.

<sup>1</sup> Nabadzības riska indekss ir iedzīvotāju īpatsvars (procentos) zem izraudzītā nabadzības riska sliekšņa.

<sup>2</sup> Tiek uzskatīts, ka persona dzīvo mājsaimniecībā ar zemu darba intensitāti, ja visu tās darbības (18 – 59 gadu) vecuma mājsaimniecības locekļu pārskata periodā nostrādāto mēnešu skaita attiecība pret kopējo mēnešu skaitu, ko mājsaimniecības locekļi teorētiski varēja nostrādāt, ir zem 20%.

<sup>3</sup> Dziļa materiālā nenodrošinātība raksturo personas, kurām piemīt vismaz četras no materiālās nenodrošinātības pazīmēm: finansiālu iespēju trūkums 1) segt komunālos maksājumus, īri vai atmaksāt kredītu, 2) finansiāli atļauties uzturēt mājokli siltu, 3) segt pēkšņus, neparedzētus izdevumus no pašu līdzekļiem, 4) ēst gaļu, putnu gaļu vai zivis katru otro dienu, 5) katru gadu vienu nedēļu doties brīvdienās ārpus mājām, 6) lietot savām vajadzībām vieglo auto, 7) veļas mazgājamo mašīnu, 8) krāsu televizoru, 9) telefonu.

<sup>4</sup> Latvijas Nacionālais attīstības plāns 2014.-2020.gadam, Pārresoru koordinācijas centrs (2012), 37 lp.

<sup>5</sup> Turpat, 40 lp.

<sup>6</sup> Eiropas Parlamenta 2010. gada 20. oktobra rezolūcija par minimālā ienākuma nozīmi nabadzības apkarošanā un integrējošas sabiedrības attīstības veicināšanā Eiropā (2010/2039(INI)), [OV C 70E, 8.3.2012., 8.–18. lpp.](#)

<sup>7</sup> European Economic and Social Committee, SOC/482 „European minimum income and poverty indicators”, 10 December 2013. Pieejams <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.26780>. Skatīts 08.07.2014.

Visbeidzot arī Pasaules Banka 2013.gada pētījumā<sup>8</sup> norādīja uz nepieciešamību Latvijā īstenot plašas debates par minimālā ienākuma atbalsta adekvātumu, kā arī mehānismiem, balstoties uz kuriem noteiktas tiesības uz atsevišķiem pabalstiem un to apmēriem, vienlaicīgi akcentējot nepieciešamību rūpīgi analizēt stimulus pārejai no pasīvas atbalsta saņemšanas uz aktīvu iesaistīšanos darba tirgū<sup>9</sup>.

Nabadzības problemātika ir daudzdimensionāla. Nabadzības cēlonis var būt gan zemi un nepietiekami ienākumi, gan arī šķēršļi, kas kavē iesaistīšanos nodarbinātībā, piemēram, nepietiekamas un/vai neatbilstošas zināšanas un prasmes, slikts veselības stāvoklis, diskriminācija, stereotipi un aizspriedumi. Tāpat nabadzību var veicināt nevienmērīga valsts reģionu ekonomiskā attīstība, augsts bezdarba līmenis ārpus lielajām pilsētām, nepietiekami progresīva nodokļu pārdales sistēma, nepietiekama sasaiste ar pabalstu sistēmu, un citi objektīvi un subjektīvi iemesli.

Minimālā ienākuma līmeņa noteikšanas **virsmērķis** ir uz solidaritātes principiem balstīta nabadzības un ienākumu nevienlīdzības mazināšana. Savukārt **mērķis** ir definēt 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 vienlīdz būtiski ir minimālā ienākuma līmeni izmantot darbaspēka nodokļu sistēmas pilnveidošanā, lai neveicinātu motivāciju pasīvi saņemt atbalstu, bet līdztekus palīdzības saņemšanai stimulētu arī aktīvi līdzdarboties darba tirgū. Kā minimālā ienākuma līmeņa nodrošināšanā, tā arī nodarbinātības veicināšanas kontekstā īpaši nozīmīga ir ēnu ekonomikas mazināšanas politikas loma, 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.

Šajā koncepcijā sniegts izvērtējums par valstī esošajiem nabadzības sliekšņu vai minimālo ienākumu līmeņiem Latvijā, identificējot to trūkumus, un sniegts Igaunijas un Lietuvas minimālo ienākumu līmeņu raksturojums. Tāpat ir veikts novērtējums par pabalstu, pensiju un citu sociālo transfertu<sup>10</sup> ietekmi uz iedzīvotāju ienākumiem un to nabadzības riska mazināšanu. Koncepcijā ir analizēta arī ienākumu nevienlīdzība, raksturojot nodokļu un pabalstu sistēmas darbības efektivitāti, kā arī sniegts minimālās darba algas sasaistes ar minimālā ienākuma līmeni izvērtējums. Balstoties uz situācijas novērtējumu, piedāvāti risinājumi adekvāta, pamatota un vienota minimālā ienākuma līmeņa noteikšanai valstī, iezīmējot tā nepieciešamo sasaisti ar noteiktām rīcībpolitikām.

Koncepcijas projekts ir prezentēts vairākiem sadarbības partneriem, kopumā saņemot pozitīvu novērtējumu un atbalstu tā tālākai virzībai. 2014.gada maijā tika sniegta prezentācija Latvijas Pašvaldību savienības un Labklājības ministrijas ikgadējo sarunu laikā, kā arī Sociālās drošības apakšpadomes sēdē. 2014.gada jūnijā un jūlijā koncepcijas projekts tika prezentēts Labklājības ministrijas izveidotajās konsultatīvajās institūcijās: Sociālās iekļaušanas politikas koordinācijas komitejas<sup>11</sup> un Sociālā darba speciālistu sadarbības padomes<sup>12</sup> sēdēs. Sociālās iekļaušanas politikas koordinācijas komitejas locekļiem koncepcijas projekts tika nosūtīts arī

<sup>8</sup> Pasaules Bankas pētījums „Latvija: kurš ir bezdarbnieks, ekonomiski neaktīvais vai trūcīgais?”, 14 lpp. Pieejams [http://www.lm.gov.lv/upload/aktualitates/latvia\\_compwbs.pdf](http://www.lm.gov.lv/upload/aktualitates/latvia_compwbs.pdf). Skatīts 08.07.2014.

<sup>9</sup> Turpat, 20.lpp. Skatīts 08.07.2014.

<sup>10</sup> Sociālie transferti: pensijas un pabalsti (valsts, pašvaldību izmaksātie), uzturlīdzekļi bērniem, stipendijas, sociālās apdrošināšanas pabalsti un kompensācijas, tai skaitā arī citu valstu. Centrālās statistikas pārvaldes mājas lapa <http://www.csb.gov.lv/statistikas-temas/termini/socialie-transferti-36002.html>. Skatīts 30.05.2014.

<sup>11</sup> 18.06.2014. sēdes protokols pieejams, sekojot šai LM mājas lapas vietnei <http://www.lm.gov.lv/text/2676>.

<sup>12</sup> 02.07.2014. sēdes protokols pieejams, sekojot šai LM mājas lapas vietnei <http://www.lm.gov.lv/text/1654>.

rakstveida komentāru sniegšanai, kā rezultātā priekšlikumi un labojumi tika saņemti no Kurzemes plānošanas reģiona pārstāvja, tos attiecīgi iestrādājot šajā koncepcijā. Laika posmā no 2014.gada 4.-18.jūlijam koncepcijas projekts tika ievietots sabiedriskajai apspriedei Labklājības ministrijas mājas lapā<sup>13</sup>, uz kuru atbalstošu un pozitīvu viedokli sniedza Latvijas Samariešu apvienība. Diskusiju laikā divi galvenie jautājumi bija par 1) piedāvāto ekvivalences skalu bērnam, paužot viedokli, ka tā ir pārāk zema, un 2) pārāk mazo akcentu uz indivīdu aktivizēšanu un līdzdarbību savas situācijas risināšanai, lai novērstu pasīvas atbalsta saņemšanas veicināšanas iespējas. Labklājības ministrija, izvērtējot sadarbības partneru viedokļus, mainīja piedāvāto ekvivalences skalu bērnam, to attiecīgi palielinot, kā arī koncepcijā tika ietverta plašāka informācija par ekvivalences skalu mērķi, to izplatītākajiem veidiem un aplūkoti galvenie diskusiju jautājumi saistībā ar ekvivalences skalu aprēķināšanu. Savukārt, lai neveidotu priekšstatu, ka ir plānots tikai sniegt atbalstu iedzīvotājiem bez viņu aktīvas līdzdalības savas situācijas uzlabošanā (kur tas iespējams), koncepcija tika papildināta ar attiecīgo informāciju, uzsverot, ka finansiālais atbalsts tiks vērtēts vienlaicīgi ar līdzdarbības pasākumiem, maksimāli uzlabojot to ieviešanas efektivitāti.

---

<sup>13</sup> Informācija pieejama, sekojot šai LM mājas lapas vietnei <http://www.lm.gov.lv/text/1789>.

## 1.Problēmas formulējums un detalizēts izklāsts

Latvijā jau vairāk nekā desmit gadus saglabājās relatīvi augsts nabadzības risks, jo iedzīvotāju minimālie ienākumi gan no algota darba (nodokļi, atalgojums u.c.), gan sociālās aizsardzības sistēmas (garantētais minimālā ienākuma līmenis, valsts sociālā nodrošinājuma pabalsts u.c.) nav pietiekami, lai mazinātu nabadzību valstī. Nabadzības situācija Latvijā tika analizēta informatīvajā ziņojumā „Priekšlikumi sociālās drošības sistēmas pilnveidošanai”<sup>14</sup>, tāpēc šajā koncepcijā minētā informācija netiks atkārtota. Tomēr vēlreiz tiks akcentēti Pasaules Bankas pētījuma rezultāti, kur līdztekus kopējam sistēmas novērtējumam iezīmēti galvenie sociālās drošības sistēmas trūkumi un identificētas problēmas sociālās palīdzības sistēmā, darba tirgus politikā, valsts sociālo pabalstu un nodokļu politikā, un vienlaikus izceltas galvenās iedzīvotāju riska grupas.

Kā būtiskākās kopējās sociālās drošības sistēmas problēmjas, kas iezīmētas šī Pasaules Bankas pētījuma ietvaros izdarītajos secinājumos:

- valsts un pašvaldību sniegtā atbalsta mērķētības trūkums un pilnveidošanas nepieciešamība attiecībā uz trūcīgākajiem iedzīvotājiem;
- nepieciešamība īstenot pasākumus, kas ļautu vienmērīgāk pāriet no sociālās palīdzības pabalsta uz algotu darbu;
- nepieciešamība precīzāk izdalīt prioritāri atbalstāmās mērķa grupas;
- nepieciešamība uzlabot atsevišķus aktīvās nodarbinātības pasākumus.

Galvenās mērķa grupas, kuru atbalsta pasākumus nepieciešams pilnveidot vai attīstīt jaunas iniciatīvas, ir zemu ienākumu ģimenes ar bērniem, zemas darba intensitātes māsaimniecības, gados vecāki iedzīvotāji, īpaši ar atkarības problēmām, hroniskām saslimšanām vai invaliditāti.

Šīs nodaļas apakšnodaļās analizēta Latvijā noteikto un/vai izmantoto minimālo ienākumu līmeņu / nabadzības riska sliekšņu<sup>15</sup> vēsturiskā izveide un aprēķina metodoloģija, aplūkota starptautiskā prakse nabadzības sliekšņu aprēķināšanā, analizēta sociālo transfertu ietekme uz nabadzības mazināšanu iedzīvotājiem, vērtēta nodokļu loma ienākumu nevienlīdzības kontekstā un aplūkota Lietuvas un Igaunijas prakse minimālā ienākuma līmeņa noteikšanā un piemērošanā.

### 1.1. Minimālie ienākumu līmeņi / nabadzības riska sliekšņi Latvijā 1991.-2013.gadam

Līdz 2013.gadam Latvijā tika aprēķināti un noteikti pieci minimālā ienākuma līmeņi / nabadzības riska sliekšņi. Pirms to uzskaites ir svarīgi ņemt vērā, ka to noteikšanas un izmantošanas mērķi un kritēriji, kā arī laika ietvars, būtiski atšķiras, tāpēc, no vienas puses, to salīdzināšana un secīga uzskaitē nav lietderīga. Taču, no otras puses, ir jāapzinās šo rādītāju nozīme un loma rīcībpolitikas veidošanā un saistībā ar sabiedrībā pastāvošajiem viedokļiem vairāk nekā desmit gadu garumā, vienlaikus paturot prātā arī to, ka izvērtējums par esošajiem rādītājiem līdz šim nav ticis veikts. Ņemot vērā šos apsvērumus, zemāk ir sniegts minimālā ienākuma līmeņu / nabadzības riska sliekšņu uzskaitījums atbilstoši to noteikšanas un/vai pastāvēšanas gadam/-iem:

<sup>14</sup> Apstiprināts MK 2013.gada 10.decembrī. Pieejams [http://www.lm.gov.lv/upload/aktualitates2/lmzino\\_211113.pdf](http://www.lm.gov.lv/upload/aktualitates2/lmzino_211113.pdf).

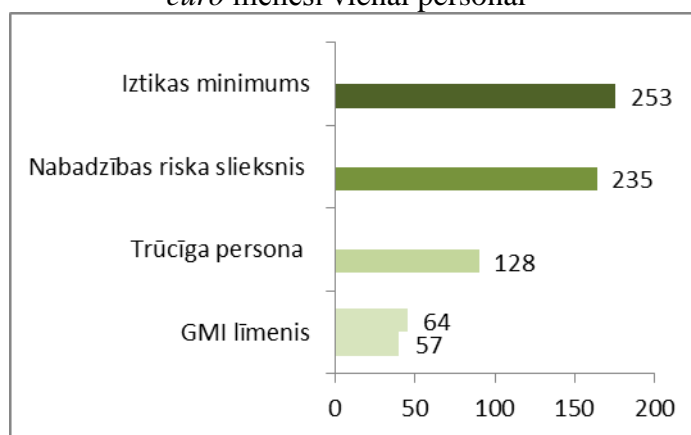
<sup>15</sup> Minimālā ienākuma līmenis un nabadzības riska sliekšnis nav uztverami kā sinonīmi, jo katram ir savs mērķis, noteikšanas un izmantošanas nolūks.

- (1) (1991-2013) pilna iztikas minimuma patēriņa preču un pakalpojumu groza vērtība vienam iedzīvotājam (turpmāk - iztikas minimums);
- (2) (1993) trūcīgas personas statusam atbilstošs ienākumu līmenis (turpmāk - trūcīga persona);
- (3) (1993) maznodrošinātās personas statusam atbilstošs ienākumu līmenis (turpmāk - maznodrošināta persona);
- (4) (2003) garantētā minimālā ienākuma līmenis (turpmāk - GMI līmenis);
- (5) (2004) ES līmenī noteiktais nabadzības riska sliekšnis (turpmāk - nabadzības riska sliekšnis).

Jāpiebilst, ka maznodrošinātās personas statusam atbilstoša ienākumu līmeņa apmērus pašvaldības noteikušas diferencētus (no 142 – līdz 356 *euro* mēnesī), tāpēc 1.grafikā to apmēri nav norādīti.

1.grafiks.

Minimālo ienākumu līmeņu / nabadzības riska sliekšņu apmēri 2012.gadā,  
*euro* mēnesī vienai personai<sup>16</sup>



Datu avots: CSP un LM

\* 64 *euro* bērnam, 57 *euro* pilngadīgai personai

Kā redzams 1.grafikā 2012.gadā zemākais bija GMI līmenis, kam seko trūcīgas personas ienākumu līmenis. Savukārt, ievērojami augstākus sliekšņus veidoja iztikas minimums un nabadzības riska sliekšnis. Papildus minimālo ienākumu /nabadzības sliekšņu dažādajiem apmēriem ir svarīgi noskaidrot, vai tie ir noteikti tiesību aktos, tādējādi ietekmējot indivīda tiesības pretendēt uz noteiktu atbalstu (skat. 1.tabulu).

1.tabula.

Minimālie ienākumu līmeņi / nabadzības riska sliekšņi Latvijā 2013.gadā

Līmeņi/sliekšņi	Nacionālajos normatīvajos aktos	Aprēķina metodoloģija
Iztikas minimums	Nav noteikts	Ir
Trūcīgas personas ienākumu līmenis	Noteikts	Nav
Maznodrošinātās personas ienākumu līmenis (diferencēti)	Noteikts	Nav
Garantētā minimālā ienākuma (GMI) līmenis	Noteikts	Nav
Nabadzības riska sliekšnis	Nav noteikts	Ir

Avots: LM

<sup>16</sup> Dati sniegti par 2012.gadu, jo nabadzības riska sliekšņa rādītājs par 2013.gadu būs pieejams 2015.gada janvārī/februārī.



Nacionālā līmenī normatīvajos aktos definētie minimālie ienākumu līmeņi/nabadzības riska sliekšņi netiek noteikti, pamatojoties uz konkrētu aprēķina metodoloģiju. Tie tiek noteikti atkarībā no valsts un pašvaldību finansiālās iespējas konkrētajā brīdī. Turklāt nepastāv arī skaidra šo līmeņu indeksācijas kārtība. Tomēr tie dod iespēju personām kvalificēties dažādu pakalpojumu un pabalstu saņemšanai, piemēram, pabalsta GMI līmeņa nodrošināšanai, atvieglojumiem trūcīgajām personām dažādu pakalpojumu pieejamībai u.tml. Savukārt, iztikas minimums un nabadzības riska sliekšnis, 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 (turpmāk tekstā visi tiks apzīmēti kā minimālo ienākumu līmeņi), ir vairākas:

- nav iespējams izstrādāt mērķtiecīgu un izmērāmu politiku, jo resursi netiek koncentrēti mērķa sasniegšanai. Proti, minimālā ienākuma mērķis ir nodrošināt no iemaksām neatkarīgus ienākumus, kas veido drošības tīklu tiem cilvēkiem, kam nav pieejami sociālās apdrošināšanas pabalsti un/vai valsts universālie sociālie pabalsti<sup>17</sup>. Pastāvot dažādiem minimālo ienākumu līmeņiem ar atšķirīgu sasaisti ar normatīvajiem aktiem, nav skaidra to loma un mērķis, kā arī to sniegtais atbalsts ir nelīdzsvarots, un ieguldījums neatbilstošs nabadzības problēmas risināšanai;
- dažādas interpretācijas iespējas. Pastāvot dažādiem minimālo ienākumu līmeņiem ar atšķirīgu to izmantošanas nolūku, nabadzības problēmas atspoguļošanai tiek izmantoti dažādi rādītāji. Tādējādi katra 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. Piemēram, iztikas minimums normatīvajos aktos nacionālajā līmenī netika noteikts, tādējādi valsts atbalsts iedzīvotājiem ar ienākumiem līdz iztikas minimuma apmēram netika sniegts. Taču dažādas ietekmes puses regulāri izmantoja tieši iztikas minimuma datus, raksturojot sociālo situāciju valstī un nepieciešamo atbalstu indivīdam<sup>18</sup>;
- minimālo ienākumu līmeņu noteikšanas metodoloģijas trūkuma dēļ nevar sniegt argumentus par to pamatotību un adekvātumu.

Tālākajās apakšnodaļās ir sniegts izvērstāks noteikto minimālo ienākumu līmeņu raksturojums.

### 1.1.1. Iztikas minimums

Pilna iztikas minimuma patēriņa preču un pakalpojumu groza (iztikas minimums) lietiskais saturs un patēriņa normatīvi tika noteikti Ministru Padomes 1991. gada 8. aprīļa lēmuma Nr. 95 pielikumā Nr. 3. Iztikas minimums ir pirmais minimālā patēriņa līmenis, kas tika noteikts pēc neatkarības atjaunošanas 1991.gadā, un tas pastāvēja 23 gadus, jo kopš 01.01.2014. iztikas minimuma aprēķināšana ir pārtraukta. Tomēr, ņemot vērā tā ilggadējo pastāvēšanu un nozīmi saistībā ar sabiedrībā valdošo viedokli un izpratni par šo rādītāju kā

<sup>17</sup> Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas atzinums par tematu "Minimālais ienākums Eiropā" (pašiniciatīvas atzinums). Briselē, 2013. gada 10. Decembrī. SOC/482. Pieejams <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.26780>. Skatīts 31.05.2014.

<sup>18</sup> Kūla, E. Iztikas minimums kā cilvēkdrosības faktors. Krājums „Sociālā cilvēkdrosība: spēju attīstība, sadarbība, iekļaušana” (2013). 21 lpp. atb.red. F. Rajevska. ISBN 978-9984-45-609-6.

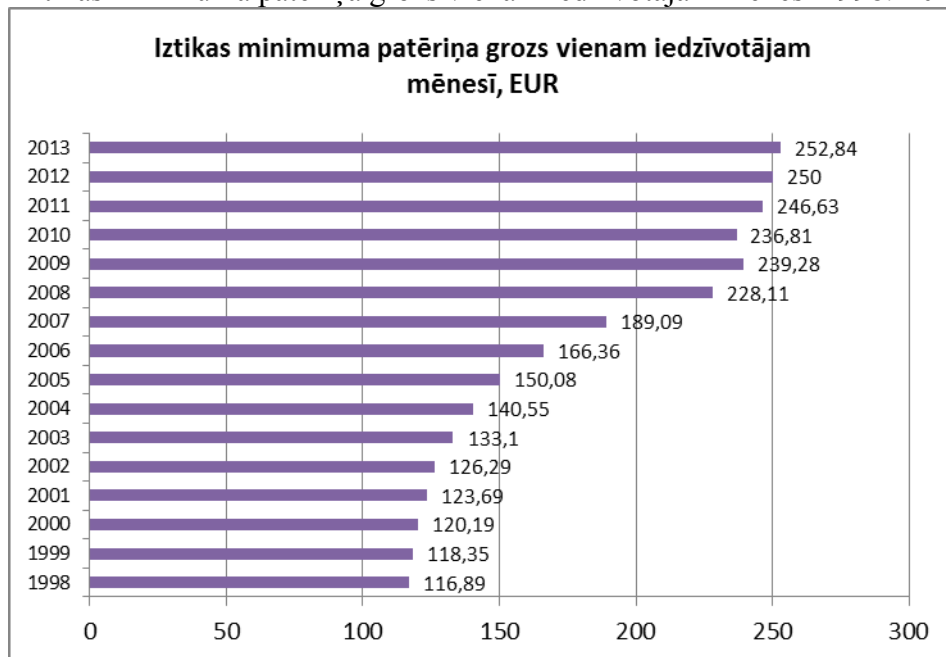
iedzīvotāju ienākumus raksturojošu līmeni, šajā koncepcijā tas tiks klasificēts kā viens no minimālajiem ienākumu līmeņiem.

Iztikas minimuma groza minimālā patēriņa normatīvi veidoti, pamatojoties uz 1991.gadā PSRS Darba un sociālo jautājumu ministrijas izstrādāto metodoloģiju. Ir saprotams, ka attiecīgi tā nomenklatūra atspoguļoja 80-to gadu beigās valdošo priekšstatu par minimālā patēriņa vajadzībām. Līdzšinējais iztikas minimuma grozs ietvēra pārtikas preces, nepārtikas preces un pakalpojumus, kuru apjoms nodrošināja tolaik sabiedrībā pieņemto minimālo iztikas līmeni, izslēdzot alkoholiskos dzērienus un tabakas izstrādājumus, luksusa preces, veselības aprūpes un izglītības pakalpojumus.

Pilna iztikas minimuma preču un pakalpojumu groza vērtības aprēķini tika veikti, pamatojoties uz ikmēneša patēriņa cenu apsekojuma rezultātiem. Proti, visā Latvijas teritorijā tika apsektas dažādas iedzīvotāju visvairāk apmeklētās tirdzniecības un maksas pakalpojumu sniegšanas vietas (veikali, tirgi), novērojot un reģistrējot patēriņa preču un pakalpojumu cenas. Grozā iekļautos preču un pakalpojumu normatīvus reizināja ar attiecīgā mēneša vidējām cenām un šos reizinājumus beigās saskaitīja, tādējādi izveidojot vienu vērtību, ko katru mēnesi Centrālā statistikas pārvalde publicēja savas iestādes mājas lapā.

2.grafiks.

Iztikas minimuma patēriņa grozs vienam iedzīvotājam mēnesī 1998.-2013.gadā, *euro*



Avots: CSP

Kā redzams 2.grafikā, iztikas minimums kopš 1998.gada katru gadu pakāpeniski ir palielinājies, izņemot krīzes dziļāko periodu – 2010.gadu, kad patēriņa grozā iekļauto preču un pakalpojumu cenas nedaudz samazinājās.

Kad iztikas minimuma rādītājs bija piesaistīts sociālās aizsardzības sistēmai, tas ievērojami stiprināja tā nozīmi un pielietojamību. Tā sasaiste ar normatīvajiem aktiem *de jure* tika pārtraukta ar 2003.gadu, kad spēkā stājas jaunie Ministru kabineta noteikumi par trūcīgas personas statusu<sup>19</sup>, bet praksē iztikas minimums netika ņemts vērā jau kopš 1996.gada, kad 26.martā tika pieņemti Ministru kabineta noteikumi Nr.75 „Noteikumi par trūcīgo ģimeņu sociālās palīdzības pabalstu un trūcīgo ģimeņu materiālā stāvokļa novērtēšanu”. Attiecīgi 18 gadus iztikas minimumam ir bijis tikai informatīvs raksturs, un to pamatā izmantoja statistikas

<sup>19</sup> MK 25.02.2003 noteikumi Nr. 97 „Kārtība, kādā ģimene vai atsevišķi dzīvojoša persona atzīstama par trūcīgu” /spēku zaudējis/

nolūkos<sup>20</sup>, piemēram, salīdzinot ar minimālo mēneša darba algu vai citiem minimālajiem ienākumu apmēriem. Ņemot vērā iztikas minimuma novecojušo metodoloģiju (nemainīgs pārtikas un preču klāsts 23 gadus), ar 2014.gada 1.janvāri iztikas minimums vairs netiek aprēķināts, t.i., iztikas minimums tika svītrots no Valsts statistiskās informācijas programmas, ko katru gadu apstiprina Ministru kabinets.

Gan normatīvajos aktos, gan atsevišķos pētījumos izmantots arī termins „krīzes iztikas minimums” un „krīzes iztikas minimuma pārtikas daļa”. Normatīvajos aktos, kas nosaka krīzes iztikas minimumu un tā pārtikas daļu, ir norādīti tikai to apmēri, bet nav atrodams skaidrojums, ko tas nozīmē. Nākamajā gadā pēc iztikas minimuma noteikšanas (1992) normatīvajos aktos definēti krīzes iztikas minimums<sup>21</sup> un krīzes iztikas minimuma pārtikas daļa<sup>22</sup>. Nīderlandes pētniece Franciska Gasmane, pētot nabadzību Latvijā, rakstīja, ka krīzes iztikas minimuma pārtikas daļas vērtība ir uzturam nepieciešamais minimums<sup>23</sup>, papildinot vēl ar 5% no kopējo preču un pakalpojumu vērtības<sup>24</sup>. Savukārt Centrālās statistikas pārvaldes nepublicētajā materiālā par iztikas minimumu sniegta vispārīga un ļoti īsa informācija „1993.gada pavasarī tika radīts krīzes minimuma grozs, kas eksistēja tikai dažus gadus”<sup>25</sup>.

Pašreiz Baltijas Starptautiskais ekonomikas politikas studiju centrs ir iesaistījies ES līmeņa pilotprojektā (projekta īstenošanas periods: 2014.gada janvāris - 2015.gada februāris), kā ietvaros tiek izstrādāta kopēja ES metodoloģija salīdzinošajiem budžetiem<sup>26</sup>, lai novērtētu ES dalībvalstīs pastāvošās sociālās aizsardzības sistēmas<sup>27</sup>. Šī pilotprojekta ietvaros Antverpenes Universitāte un neatkarīga pētījumu kompānija „Applica” analizē visu 28 ES dalībvalstu pieredzi salīdzināmo budžetu noteikšanā un piemērošanā pēdējo 40 gadu periodā, analizējot, tai skaitā, arī Latvijas pieredzi iztikas minimuma aprēķināšanā un izmantošanā, un, balstoties uz teorētisko atziņu apkopojumu un dalībvalstu pieredzi, tiks izstrādāta preču un pakalpojumu groza metodoloģija vairākiem mājsaimniecību veidiem, aprēķinot šo grozu vērtības atbilstoši katras ES dalībvalsts sociālekonomiskajai situācijai.

Iztikas minimuma grozi atbilst absolūtās nabadzības mērīšanas pieejai, kur ietvertas patēriņa preces un pakalpojumi, ko aprēķina un novērtē atbilstoši indivīdam vai ģimenei minimālajām nepieciešamajām ikmēneša vai ikgadējām izmaksām. Iztikas minimuma grozu izmantošana ir plaši izplatīta ES dalībvalstīs, tomēr šo grozu veidošanas metodoloģijas ir atšķirīgas, tāpēc dalībvalstu starpā nav salīdzināmas. Parasti sabiedrībā (tai skaitā, Latvijā) dominē viedoklis, ka šāda iztikas minimuma groza vērtības apmērā ir jānosaka nabadzības riska sliekšnis vai minimālie ienākumu apmēri<sup>28</sup>. Tomēr pastāv skaidri noteiktas atšķirības starp iztikas minimumu, nabadzības sliekšni un minimālajiem ienākumiem. Proti, preču un pakalpojumu grozi tiek izstrādāti, lai atspoguļotu noteiktu dzīves līmeni. Turpretim nabadzības sliekšnis nozīmē ekonomisko resursu līmeni, ko izmanto, lai noteiktu, kurš ir vai

<sup>20</sup> Gassmann, F. (2000). „On the verge of poverty: welfare and economic transition in Latvia,” 52 lpp, Maastricht University.

<sup>21</sup> Latvijas Republikas Ministru Padomes 1992. gada 22.maija lēmums Nr.188 „Par izmaiņām minimālajā darba samaksā un pabalstu un stipendiju apmēriem”.

<sup>22</sup> Latvijas Republikas Ministru Padomes 1992.gada 24.decembra lēmums Nr.550 „Par krīzes iztikas minimuma apstiprināšanu”.

<sup>23</sup> Maize, gaļa, olas, piens, zivs, cukurs, eļļa un margarīns, kartupeļi, dārzeņi, augļi un ogas.

<sup>24</sup> Gassmann, F. (2000). „On the verge of poverty: welfare and economic transition in Latvia,” 53 lpp, Maastricht University.

<sup>25</sup> Kūla, E. Iztikas minimums kā cilvēkdrošības faktors. Krājums „Sociālā cilvēkdrošība: spēju attīstība, sadarbība, iekļaušana” (2013). 21 lpp. atb.red. F. Rajevska. ISBN 978-9984-45-609-6.

<sup>26</sup> No angļu valodas *reference budgets* ir preču un pakalpojumu grozs, kas atspoguļo noteiktu dzīves standartu konkrētajā valstī vai reģionā; analogs Latvijas iztikas minimuma grozam.

<sup>27</sup> European Commission „Pilot Project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe” (2014), 10 lpp.

Vairāk informācijas <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=625&langId=en&callId=382&furtherCalls=yes>

<sup>28</sup> Kūla, E. Iztikas minimums kā cilvēkdrošības faktors. Krājums „Sociālā cilvēkdrošība: spēju attīstība, sadarbība, iekļaušana” (2013). 21 lpp. atb.red. F. Rajevska. ISBN 978-9984-45-609-6

nav nabadzīgs cilvēks. Ja nabadzība nozīmē nepieciešamos minimālos ekonomiskos resursus, lai indivīds nebūtu atstumts no minimāli pieņemtā dzīves veida sabiedrībā, kurā viņš vai viņa dzīvo, tad tas ir atkarīgs gan no indivīda vajadzībām un apstākļiem, gan no sociālā konteksta. Savukārt iztikas minimuma grozi tiek izstrādāti tikai dažiem ģimeņu veidiem vai tipiskākajiem māsaimniecību modeļiem, kuri dzīvo skaidri noteiktos apstākļos. Piemēram, izstrādājot preču un pakalpojumu grozu, kā viens no kritērijiem, atbilstoši kuram nosaka grozā iekļaujamās minimālās patēriņa preces un pakalpojumus, ir cilvēks ar relatīvi labu veselības stāvokli, jo izstrādāt minimālo preču un pakalpojumu grozu cilvēkiem ar veselības problēmām, kuras ir daudz un dažādas, nav iespējams, jo pastāv pārāk daudz mainīgo un ietekmējošo faktoru (cilvēka vecums, slimības, medikamentu, apmeklējamo ārstu u.tml. veidi, pieejamība un cenas u.c.). Tāpēc iztikas minimuma grozus galvenokārt izmanto, lai novērtētu valstī noteikto ienākumu pietiekamību un adekvātumu, nepiemērojot tos likumdošanā. Lai gan pastāv arī daži izņēmumi<sup>29</sup>.

### 1.1.2. Trūcīgas ģimenes (personas) statusam atbilstošs ienākumu līmenis

Termins „trūcīga ģimene (persona)” tiesību aktos tika noteikts jau 1993.gadā, kad par trūcīgu atzina ģimeni, kuras ienākums uz katru ģimenes locekli pēdējo trīs mēnešu laikā nepārsniedza 75% no Ministru kabineta noteiktā iztikas minimuma<sup>30</sup>, kas 1993.gadā veidoja 75 % no krīzes iztikas minimuma. Laika gaitā trūcīgas ģimenes (personas) ienākuma līmeņa sasaiste ar noteiktiem dzīves līmeņa rādītājiem ir mainījusies:

- no 1993.gada līdz 2003.gadam trūcīgas ģimenes (personas) ienākumu līmenis tika noteikts 75% apmērā no krīzes iztikas minimuma katrai personai ģimenē<sup>31</sup>. Jāatzīmē, ka dokumentāli pierādījumi par krīzes iztikas minimuma apmēriem un attiecīgi trūcīgās ģimenes (personas) ienākumu apmēriem ir pieejami fragmentāri par vienu vai diviem gadiem, tāpēc šī informācija nav iekļauta zemāk izveidotajā 2.tabulā;
- no 2003.gada trūcīgas ģimenes (personas) ienākumu līmenis vairs netika saistīts ar krīzes iztikas minimumu, bet ar minimālo mēneša darba algu, nosakot, ka trūcīgas ģimenes (personas) ienākumu līmenis uz katru ģimenes locekli pēdējo triju mēnešu laikā nepārsniedz 50% no attiecīgā gada 1.janvārī spēkā esošās minimālās darba algas valstī<sup>32</sup>;
- savukārt kopš 2011.gada trūcīgas ģimenes (personas) ienākumu līmenis netika saistīts ar minimālo darba algu, bet noteikts konkrētā apmērā. Proti, ģimene (persona) atzīstama par trūcīgu, ja tās vidējie ienākumi katram ģimenes loceklim mēnesī pēdējo triju mēnešu laikā nepārsniedz 128,06 *euro*<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> European Commission „Pilot Project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe” (2014), 13.-14.lpp.

<sup>30</sup> MK 18.11.1993. noteikumi Nr.19 „Par kārtību, kādā ģimenes atzīstamas par trūcīgām” un MK 26.03.1996. noteikumi Nr.75 „Noteikumi par trūcīgo ģimeņu sociālās palīdzības pabalstu un trūcīgo ģimeņu materiālā stāvokļa novērtēšanu” /zaudējuši spēku/

<sup>31</sup> Turpat.

<sup>32</sup> MK 25.02.2003. noteikumi Nr. 97 „Kārtība, kādā ģimene vai atsevišķi dzīvojoša persona atzīstama par trūcīgu” /zaudējis spēku/; MK 03.03.2009. noteikumi Nr.214 „Noteikumi par ģimenes vai atsevišķi dzīvojošas personas atzīšanu par trūcīgu” /zaudējis spēku/; MK 30.03.2010.noteikumi Nr.299 „Noteikumi par ģimenes vai atsevišķi dzīvojošas personas atzīšanu par trūcīgu” /spēkā esošs/

<sup>33</sup> MK 21.12.2010. noteikumi Nr.1140 „Grozījumi MK 2010.gada 30.marta noteikumos Nr.299 „Noteikumi par ģimenes vai atsevišķi dzīvojošas personas atzīšanu par trūcīgu””.

Trūcīgas personas ienākumu līmenis 2003.-2014.gadam

<i>GADS</i>	<i>EURO mēnesī</i>
2003	50
2004	57
2005	57
2006	64
2007	85
2008	114
2009	128
2010	128
2011	128
2012	128
2013	128
2014	128

Avots: LM (apmēri noapaļoti)

Anotācijā, kas ir attiecīgā normatīvā akta sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojums, kur jāsniedz informācija, tai skaitā par attiecīgā tiesību akta projekta pamatojumu, pašreizējo situāciju un problēmām, tiesiskā regulējuma mērķi un būtību u.c., nav sniegts skaidrojums<sup>34</sup>, kāpēc tiek mainīts ienākumu līmenis, atbilstoši kuram persona tiek atzīta par trūcīgu, kas netieši liecina, ka lēmums ekonomiskās krīzes laikā ir pieņemts bez pamatotas aprēķina metodoloģijas, balstoties uz iesaistīto pušu panākto vienošanos. Sākotnēji šāds grozījums tika paredzēts terminēti līdz 2011.gada beigām, bet vēlāk šī krīzes laika norma tika saglabāta.

Turklāt trūcīgas personas piešķiršanas kritēriji, pamatojoties uz materiālo resursu novērtējumu, var atšķirties pašvaldību starpā, tādējādi nostādot iedzīvotājus nevienlīdzīgā situācijā.

Trūcīgas personas statuss dot tiesības pretendēt uz atsevišķiem valsts noteiktiem atvieglojumiem, piemēram, bezmaksas valsts nodrošināto juridisko palīdzību, atbrīvojumu no atsevišķām valsts nodevām un pacienta iemaksas, samazinātu nekustamā īpašuma nodokļa likmi u.c.

### 1.1.3. Maznodrošinātās personas statusam atbilstošs ienākumu līmenis

Atšķirībā no trūcīgas ģimenes (personas) ienākuma līmeņa, maznodrošinātā ienākumu līmeni, kā arī atšķirīgus īpašuma novērtēšanas kritērijus katrai pašvaldībai ir tiesības noteikt individuāli savos saistošajos noteikumos. Normatīvajos aktos vienīgi noteikts<sup>35</sup>, ka maznodrošinātās personas ienākumu līmenis nevar būt zemāks par trūcīgās ģimenes (personas) ienākumu līmeni, bet var arī būt vienāds ar to, attiecīgi 2014.gadā tie ir 128,06 *euro*. Tas nozīmē, ka pašvaldībai ir tiesības noteikt augstāku maznodrošinātās personas ienākumu līmeni un līdz ar to dot tiesības lielākam skaitam iedzīvotāju saņemt palīdzību, piemēram, dzīvokļa pabalstu, pabalstu veselības aprūpei un obligātās izglītības mērķiem. Tātad nacionālā līmenī ir noteikts tikai minimālais sociālās palīdzības līmenis, bet pašvaldībām ir dotas tiesības veidot iedzīvotājiem labvēlīgāku sociālās palīdzības politiku.

Informācija par maznodrošinātās personas ienākumu līmeņiem pašvaldībās ir pieejama tikai no 2010.gada, jo līdz tam Valsts statistikas pārskatos maznodrošinātās personas

<sup>34</sup> MK noteikumu projekts „Grozījumi Ministru kabineta 2010.gada 30.marta noteikumos Nr.299 “Noteikumi par ģimenes vai atsevišķi dzīvojošas personas atzīšanu par trūcīgu”” izstrādāts, pamatojoties uz MK 19.11.2010. sēdē (prot. Nr.65, 2.§ 48.punkts) saistībā ar 2011.gada valsts budžetā īstenojamiem fiskālās konsolidācijas pasākumiem LM uzdoto uzdevumu - sagatavot grozījumus normatīvajos aktos, nosakot, ka trūcīgas ģimenes (personas) statusa noteikšanai 2011. un 2012.gadam tiek piemērota 90 latu robeža.

<sup>35</sup> Likuma „Par palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā” 14.panta sestā daļa un likuma „Par dzīvojamo telpu īri” 36.prim panta otrā daļa.

ienākumu līmenis netika uzrādīts. Zemāk 3.tabulā ir atspoguļota informācija par pašvaldību skaitu, kuras ir noteikušas maznodrošināto personu ienākumu līmeņus, kas ir augstāki par trūcīgas personas ienākumu līmeni, kā arī maznodrošināto personu ienākumu līmeņu amplitūdu attiecīgajā gadā.

3.tabula.

	<b>Pašvaldību skaits, kuras noteikušas augstāku maznodrošinātas personas ienākumu līmeni (% no visām pašvaldībām kopā)</b>	<b>Maznodrošinātā statusa ienākumu līmeņa amplitūda, euro</b>
<b>2010</b>	50 (42 %)	141 – 369
<b>2011</b>	46 (38 %)	142 – 356
<b>2012</b>	39 (33 %)	142 – 356
<b>2013</b>	73 (61%)	142 – 356

Avots: LM apkopojums pēc pašvaldību sniegtajiem datiem

Kā redzams, ne visas pašvaldības ir izmantojušas tiesības noteikt augstāku maznodrošinātas personas ienākumu līmeni. Turklāt 2010.-2012. gadu periodā pašvaldību skaitam, kuras šo tiesību izmantojušas, ir tendence samazināties, ko varētu skaidrot arī ar krīzes ietekmes mazināšanos un kopējās situācijas uzlabošanu, kā arī ar valsts līdzfinansējuma pašvaldībām dzīvokļa pabalstam pārtraukšanu pēc 2012.gada 1.maija. Savukārt 2013.gadā ievērojami lielāks skaits pašvaldību (61%) noteica augstāku maznodrošinātas personas ienākumu līmeni, kas, iespējams, bija saistīts ar gaidāmo valsts atbalstu zemu ienākumu mājsaimniecībām (trūcīgām un maznodrošinātām) elektroenerģijas tirgus liberalizācijas situācijā, prognozējot elektroenerģijas cenu celšanos. Tas, ka ne visas pašvaldības ir izmantojušas tiesības noteikt augstāku maznodrošinātas personas ienākumu līmeni, kā arī to diferencētie apmēri norāda uz to, ka situācija pašvaldību vidū ir atšķirīga un cilvēku ar līdzīgiem ienākumiem situācija dažādās pašvaldībās arī ir atšķirīga. Proti, iedzīvotājs ar vienādiem ienākumiem x un y pašvaldībās ar dažādiem pašvaldību saistošajiem noteikumiem, x pašvaldībā noteiktu atbalstu un palīdzību būs tiesīgs saņemt, bet y pašvaldībā – nebūs, tādējādi nostādot iedzīvotājus nevienlīdzīgā situācijā. Minēto apliecina arī 2014.gadā veiktais novērtējums par iecerētajām strukturālajām reformām sociālās palīdzības politikas jomā<sup>36</sup>, kur secināts, ka „Nav definēts vienots un centralizēts mehānisms [...] par maznodrošinātas personas statusa piešķiršanu, kas ļauj dažādās pašvaldībās izmantot unificētus un specifiskus kritērijus [...]”, ierosinot valstī izveidot vienotu maznodrošinātas personas ienākumu līmeni.

Maznodrošinātas personas statuss dod tiesības pretendēt, pirmkārt, uz dzīvokļa pabalstu, kas ir otrs sociālās palīdzības pabalsts aiz pabalsta GMI līmeņa nodrošināšanai, kurš pašvaldībām ir jānodrošina. Arī attiecībā uz dzīvokļa pabalstu jāuzsver, ka iepriekšminētajā pētījumā secināts, ka „Salīdzinot pētāmo pašvaldību saistošajos noteikumos paredzētos dzīvokļa pabalsta piešķiršanas kritērijus un apmērus, jāsecina, ka vērojama liela daudzveidība. Pie tam nav sastopama līdzvērtīga vai salīdzināma pieeja atkarībā no konkrētās pašvaldības izmēra, līdz ar to iedzīvotājiem dažādās pašvaldībās pieejamais dzīvokļa pabalsta apmērs un piešķiršanas kritēriji ir atšķirīgi radot nevienlīdzīgus apstākļus”<sup>37</sup>. Tāpat maznodrošinātas personas statuss dod tiesības pretendēt uz citiem pašvaldības un valsts noteiktiem pabalstu un atbalsta veidiem.

<sup>36</sup> „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”, 6.lpp. Pieejams LM mājas lapā, sekojot šai vietnei <http://www.lm.gov.lv/text/2744>.

<sup>37</sup> Turpat, 7 lpp.

### 1.1.4. Garantētais minimālā ienākuma līmenis

Garantēto minimālā ienākuma (GMI) līmeni ieviesa 2003.gada 1.janvārī, kad spēkā stājās Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likums. Šis ir zemākais tiesību aktos noteiktais minimālo ienākumu/resursu līmenis. GMI ieviešana tika iniciēta Pasaules Bankas īstenotajā Latvijas sociālās labklājības sistēmas reformu projekta ietvaros, kas norisinājās no 1995.gada. Minētā projekta ietvaros viena no komponentēm bija „Sociālās palīdzības sistēmas administrēšana”. Tās mērķis bija vienkāršot pašvaldību sociālās palīdzības pabalstu sistēmu, padarot to efektīvāku iedzīvotājiem ar viszemākajiem ienākumiem, lai tādējādi novērstu atšķirīgās pieejas dažādās pašvaldībās pabalstu piešķiršanā un nodrošinātu pašvaldību atbalsta saņemšanas iespējas trūcīgajiem pašvaldību iedzīvotājiem<sup>38</sup>. Attiecīgi četri pašvaldību pabalsti<sup>39</sup>, kas bija noteikti likumā “Par sociālo palīdzību”, tika aizstāti ar vienu - pabalstu garantētā minimālā ienākuma līmeņa nodrošināšanai. Tā mērķis tika noteikts „sniegt atbalstu vistrūcīgākajām ģimenēm, tajā pašā laikā neveidojot ģimeņu atkarību no sociālās palīdzības pabalstiem.”

Tādējādi GMI līmenis tiek noteikts centralizēti valsts līmenī, bet lēmumu par pabalsta GMI līmeņa nodrošināšanai piešķiršanu, pamatojoties uz ģimenes (personas) materiālo resursu (ienākumu un īpašumu) izvērtējumu un pabalsta apmēra aprēķināšanu, pieņem katra pašvaldība jeb precīzāk – pašvaldības sociālais dienests. Pašvaldībai ir tiesības noteikt augstāku GMI līmeni dažādām iedzīvotāju grupām, bet tas nedrīkst būt augstāks par ģimenes vai atsevišķi dzīvojošas personas atzīšanai par trūcīgu noteikto ienākumu līmeni (2014.gadā – 128,06 *euro* personai mēnesī). GMI līmenis ikgadēji tiek pārskatīts, pamatojoties uz Labklājības ministrijas un Latvijas Pašvaldību savienības sarunām, saistībā ar gadskārtējā valsts budžeta likumprojektu. Tādējādi GMI līmenis netiek pamatots ar konkrētiem aprēķiniem vai noteiktiem indikatoriem, bet to nosaka normatīvajos aktos, iepriekš politiski vienojoties starp Labklājības ministrijas un Latvijas Pašvaldību savienības vadību. Kā redzams 4.tabulā, GMI līmenis kopš 2004.gada pakāpeniski pieauga, bet 2013.gadā iepriekšminētās institūcijas vienojās GMI līmeni samazināt līdz 2008./2009.gada līmenim.

4.tabula.

GMI līmenis vienai personai 2003.-2014.gadā (*euro* mēnesī)

GADS	<i>euro</i>
2003	21
2004	26
2005	30
2006	34
2007	38
2008	38
2009 (līdz 30.09.2009.)	53
2009 (no 01.10.2009.)	57 un 64*
2010	57 un 64
2011	57 un 64
2012	57 un 64
2013	50
2014	50

Avots: LM (apmēri noapaļoti);

\* 57 *euro* pilngadīgai personai, 64 *euro* bērnam

<sup>38</sup> Labklājības ministrija (1998). „Baltā grāmata. Latvija: sociālās labklājības sistēmas reformu projekts”, 2 lpp. Sociālās palīdzības sistēmas administrēšana. Rīga.

<sup>39</sup> 1) trūcīgo ģimeņu sociālās palīdzības pabalsts; 2) dzīvokļa pabalsts; 3) pabalsts aprūpei; 4) apbedīšanas pabalsts. /Likums „Par sociālo palīdzību”; zaudējis spēku ar 01.01.2003./

Pabalstu GMI līmeņa nodrošināšanai ir tiesīgas saņemt ģimenes vai atsevišķi dzīvojošas personas, kuras atzītas par trūcīgām, un uz periodu, uz kuru noteikta atbilstība trūcīgas ģimenes (personas) statusam (no 3-6 mēnešiem). Tomēr ne visas par trūcīgām atzītas personas ir tiesīgas pretendēt uz šo pabalstu, ņemot vērā GMI zemo līmeni. Proti, tiesības saņemt GMI pabalstu nav personām, kuru ienākumi pārsniedz GMI līmeni, bet ir zemāki par trūcīgas personas ienākumu līmeni (no 49,80 euro līdz 128,06 euro). Ar GMI pabalsta palīdzību katram ģimenes loceklim tiek nodrošināts valsts vai pašvaldības noteiktais GMI līmenis. GMI pabalstu aprēķina kā starpību starp Ministru kabineta vai pašvaldības noteikto GMI līmeni (2014.gadā valsts noteiktais 49,80 euro mēnesī) katram ģimenes loceklim un trūcīgas ģimenes (personas) kopējiem ienākumiem<sup>40</sup>.

Pašvaldības ir tiesīgas noteikt augstāku GMI līmeni<sup>41</sup>, nekā to ir noteikusi valsts, lai nodrošinātu lielāku aizsardzību iedzīvotājiem ar viszemākajiem ienākumiem. Zemāk 5.tabulā ir redzams, vai un cik pašvaldības izmanto šo likumā noteikto normu, un, ja izmanto, kāds ir noteiktais GMI līmenis.

5.tabula.

Pašvaldību noteiktais GMI līmenis 2010.- 2012.gadā

	Pilngadīgai personai ar invaliditāti	Pensijas vecuma personai	Nepilngadīgai personai (bērniem)
<b>2010</b>			
<i>Pašvaldību skaits</i>	11	10	4
<i>euro</i>	57-128	57-128	57-128
<b>2011</b>			
<i>Pašvaldību skaits</i>	11	9	3
<i>euro</i>	85-128	85-128	57-71
<b>2012</b>			
<i>Pašvaldību skaits</i>	5	6	1
<i>euro</i>	107-128	107-128	57

Avots: LM apkopojums pēc veiktās pašvaldību sociālo dienestu aptaujas<sup>42</sup>.

Atšķirībā no maznodrošinātās personas ienākumu līmeņiem, kurus arī nosaka pašvaldības, iespējas noteikt augstāku GMI līmeni nekā to noteikusi valsts, salīdzinoši izmanto ļoti neliels skaits pašvaldību, lai gan tieši GMI pabalsts ir pēdējais iespējamais atbalsts no publiskiem resursiem iedzīvotājam ar viszemākajiem ienākumiem vai bez ienākumiem vispār. Novērtējumā par iecerētajām strukturālajām reformām sociālās palīdzības politikas jomā<sup>43</sup> secināts, ka „[...] GMI pabalsts nespēj nodrošināt pamatvajadzības“ un „ir nepieciešams ar ekonomiskiem aprēķiniem pamatots bāzes GMI apjoms, jo valsts noteiktais apjoms regulāri tiek mainīts, neliecīnot par sociālekonomiski mērķētu sociālo politiku”.

Līdz šim nav veikta analīze par šīs tendences iespējamajiem cēloņiem, tāpēc, vērtējot nepieciešamās izmaiņas sociālās palīdzības sistēmā, šis būs viens no ietvertajiem risinājumiem.

<sup>40</sup> MK 17.06.2009.noteikumi Nr.550 „Kārtība, kādā aprēķināms, piešķirams, izmaksājams pabalsts garantētā minimālā ienākumu līmeņa nodrošināšanai un slēdzama vienošanās par līdzdarbību”.

<sup>41</sup> MK 18.12.2012. noteikumu „Noteikumi par garantēto minimālo ienākumu līmeni” 2.punkts.

<sup>42</sup> 119 pašvaldību sociālo dienestu aptauja par pašvaldības domes noteikto GMI līmeni dažādām iedzīvotāju grupām 2012.gadā un 2013.gadā notika laikā no 2013.gada 24.janvāra līdz 4.februārim. Sasniegtā respondence 100%. Aptaujas rezultāti pieejami LM mājas lapā, sekojot šai vietnei [http://www.lm.gov.lv/upload/invaliditate/gmi\\_aptauja\\_feb07102013.pdf](http://www.lm.gov.lv/upload/invaliditate/gmi_aptauja_feb07102013.pdf).

<sup>43</sup> „Sākotnējās ietekmes (ex-ante) novērtējums par iecerētajām strukturālajām reformām sociālās palīdzības politikas jomā“ (2014), SIA „KPMG Baltics“; „Gala ziņojums 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”, 6 lpp. Pieejams LM mājas lapā, sekojot šai vietnei <http://www.lm.gov.lv/text/2744>.



### 1.1.5. (ES) Nabadzības riska sliekšnis

Latvijā ES noteiktā nabadzības riska sliekšņa indikatora izmantošana tika uzsākta, kad Latvija gatavojās pievienoties ES, t.i., 2003.gadā izstrādājot vienu no pirmsiestāšanās dokumentiem *Latvijas kopējo sociālās iekļaušanas memorandu*. Līdz ar minētā dokumenta izstrādi Latvija sāka izmantot t.s. ‘atklātās koordinācijas metodi’. Atklātā koordinācijas metode<sup>44</sup> aptver tās politikas jomas, kuras ES neregulē ar likumdošanas palīdzību, proti, (1) sociālo iekļaušanu, (2) pensijas un (3) veselības un ilgtermiņa aprūpi. Ar šīs metodes palīdzību tiek izmantoti tādi mehānismi, kas var ietekmēt attiecīgās politikas, piemēram, noteikti kopēji mērķi un indikatori, veicināta abpusēja mācīšanās un labās prakses apmaiņa.

Atklātās koordinācijas metode ietver kopējos indikatorus, kas sastāv no 18 galvenajiem jeb primārajiem indikatoriem un konteksta indikatoriem<sup>45</sup>. Šajā koncepcijā tiks aplūkots viens indikators - nabadzības riska sliekšnis.

**Nabadzības riska sliekšnis** ir izteikts kā 60% no mājsaimniecību rīcībā esošo ienākumu mediānas pārrēķinātas uz ekvivalento patērētāju skaitu mājsaimniecībā<sup>46</sup>. Tādējādi tie iedzīvotāji, kuru ekvivalentie rīcībā esošie ienākumi ir zemāki par 60% no nacionālās mediānas ienākuma, tiek uzskatīti par pakļautiem nabadzības riskam.

**Mediāna** ir statistikas rādītājs, kas raksturo novērojumu, kas sagrupēti no zemākās vērtības līdz augstākajai, centra vērtību (sadalījuma viduspunktu)<sup>47</sup>. Tādējādi ienākumu mediāna nozīmē ienākumu, kas sagrupēti no zemākajiem līdz augstākajiem, viduspunktu (nevis vidējos ienākumus).

**Ekvivalentais ienākums** ir mājsaimniecību rīcībā esošie ienākumi, kas tiek dalīti ar ekvivalento mājsaimniecības locekļu skaitu, t.i., katram mājsaimniecības loceklim piešķirot individuālu (atšķirīgu) ekvivalento svaru<sup>48</sup>. Proti, mājsaimniecību vajadzības palielinās līdz ar katru nākamo mājsaimniecības locekli dēļ patēriņa pieauguma, taču patēriņš nepieaug proporcionāli cilvēku skaitam – vajadzības pēc mājokļa platības, elektrības u.c. nepalielinās trīs reizes vairāk, ja mājsaimniecībā dzīvo trīs cilvēki. Tāpēc ekvivalences skalas tiek izmantotas, lai atbilstoši mājsaimniecībā esošo cilvēku skaitam piešķirtu katram mājsaimniecības loceklim vērtību proporcionāli to 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 darbības vecuma)<sup>49</sup>.

Noteiktu ekvivalenču skalu izvēle ir atkarīga no pieņēmumiem par to, cik tiek ietaupīts patēriņš ar katru nākamo pieaugušo un bērnu, kā arī no izvēlēto vērtību lieluma dažādiem indivīdiem. Jāatzīmē, ka galvenās diskusijas saistībā ar ekvivalences skalām ir notikušas un notiek attiecībā uz izmaksām, kas rodas bērnu vajadzību apmierināšanai. Piemēram, cik proporcionāli pieaugušajam bērns patērē elektrību, ūdeni vai cik lieli ienākumi ir nepieciešami ģimenei ar bērnu/-iem, lai sasniegtu noteiktu dzīves standartu, kas būtu līdzvērtīgs ģimenei bez apgādībā esošiem bērniem u.tml. Taču visos gadījumos bērnu patēriņš ir bijis noteikts zemāks nekā pirmā jeb galvenā pieaugušā cilvēka patēriņš. Tajā pat laikā ir būtiski uzsvērt, ka izvēlēto skalu vērtības rada ietekmi uz rezultātu, t.i., nabadzības risks

<sup>44</sup> Angļu valodā *Open method of coordination*. Vairāk informācijas šeit [http://ec.europa.eu/invest-in-research/coordination/coordination01\\_en.htm](http://ec.europa.eu/invest-in-research/coordination/coordination01_en.htm).

<sup>45</sup> Informācija par ES sociālās iekļaušanas indikatoriem pieejama šeit <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=en>

<sup>46</sup> CSP mājas lapa <http://www.csb.gov.lv/statistikas-temas/metodologija/nabadzibas-ienakumu-nevienlidziba-36833.html?order=title&sort=asc>. Skatīts 30.05.2014.

<sup>47</sup> CSP mājas lapa <http://www.csb.gov.lv/statistikas-temas/termini/mediana-39000.html>. Skatīts 30.05.2014.

<sup>48</sup> Besharov J., Couch A., Besharov J., Couch A., (2012). Counting the Poor: New Thinking About European Poverty Measures and Lessons for the United States” [http://books.google.lv/books?id=sEr3ipZZ7yIC&hl=lv&source=gbs\\_navlinks\\_s.7.lpp](http://books.google.lv/books?id=sEr3ipZZ7yIC&hl=lv&source=gbs_navlinks_s.7.lpp).

<sup>49</sup> OECD note „What are equivalence scales?”. Skatīts 30.05.2014.

vecāka gadagājuma cilvēkiem būs zemāks (un bērniem augstāks), ja tiks izvēlētas skalas, kas katram nākamajam mājsaimniecības loceklim tā patēriņa vērtību palielina.

Praksē tiek izdalītas 3 izplatītākās ekvivalences skalas<sup>50</sup>:

- 1) Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (OECD) ekvivalences skala, arī t.s. Oksfordas skala, kur pirmajam pieaugušajam tiek piešķirta vērtība 1, mājsaimniecību locekļiem virs 14 gadu vecuma – 0.7 (patēriņš 70% apmērā no pirmā mājsaimniecības locekļa) un bērniem līdz 14 gadu vecumam – 0.5 (patēriņš 50% apmērā no pirmā mājsaimniecības locekļa);
- 2) OECD modificētā ekvivalences skala, ko 90-to gadu beigās pieņēma ES statistikas birojs EUROSTAT<sup>51</sup>, nosakot, ka pirmajam pieaugušajam mājsaimniecībā ekvivalentais svars ir 1, otrajam un katram nākamajam mājsaimniecības loceklim virs 14 gadu vecuma – 0.5 un bērniem līdz 14 gadu vecumam – 0.3;
- 3) Kvadrātsaknes skala – mājsaimniecību ienākumi tiek sadalīti ar kvadrātsakni no mājsaimniecību lieluma, pieņemot, ka, piemēram, 4 cilvēku ģimenē vajadzības ir divas reizes lielākas nekā vienai personai mājsaimniecībā, nosakot, ka pirmajam pieaugušajam mājsaimniecībā ekvivalentais svars ir 1, otrajam un katram nākamajam mājsaimniecības loceklim virs 14 gadu vecuma – 0.4 un bērniem līdz 14 gadu vecumam – 0.3.

6. tabula.

	Latvijas pieeja <sup>52</sup>	OECD ekvivalences skala	OECD modificētā ekvivalences skala <sup>53</sup>	Kvadrātsaknes skala
1 pieaugušais	1	1	1	1
2 pieaugušie	2	1.7	1.5	1.4
2 pieaugušie, 1 bērns	3	2.2	1.8	1.7
2 pieaugušie, 2 bērni	4	2.7	2.1	2.0
2 pieaugušie, 3 bērni	5	3.2	2.4	2.2

Avots: LM veidots pēc OECD

Latvijā, nosakot GMI, trūcīgās un maznodrošinātās personas ienākumu līmeņus, netiek piemērotas ekvivalences skalas, proti, neatkarīgi no mājsaimniecībā esošo personu skaita un vecuma, visiem mājsaimniecību locekļiem, tai skaitā bērniem, tiek piešķirta vērtība 1. OECD ekvivalences skala bērnam līdz 14 gadu vecumam ir 0.5, kas nozīmē, ka bērns patērē 50% jeb pusi attiecībā pret pirmā pieaugušā patēriņu. Savukārt OECD modificētā ekvivalences skalas gadījumā, ko piemēro ES, bērna patēriņš attiecībā pret pirmā pieaugušā patēriņu veido tikai 30%. Tāpēc, analizējot mājsaimniecību locekļu rīcībā esošos ienākumus, ir svarīgi zināt, vai mājsaimniecībā esošajām personām tiek piemērotas ekvivalences skalas. Un, ja tādas tiek piemērotas, kāda ir to vērtība atkarībā no mājsaimniecībā esošo personu skaita un vecuma.

Zemāk 1.attēlā ir atspoguļots Latvijas nabadzības riska sliekšnis un nabadzības riska indekss (iedzīvotāju īpatsvars procentos zem nabadzības riska sliekšņa) Latvijā, balstoties uz ES aprēķina metodoloģiju – 60% no mājsaimniecību rīcībā esošās ienākumu mediānas pārrēķinātas uz ekvivalento patērētāju skaitu, piemērojot ekvivalences skalu 1, 0.5, 0.3.

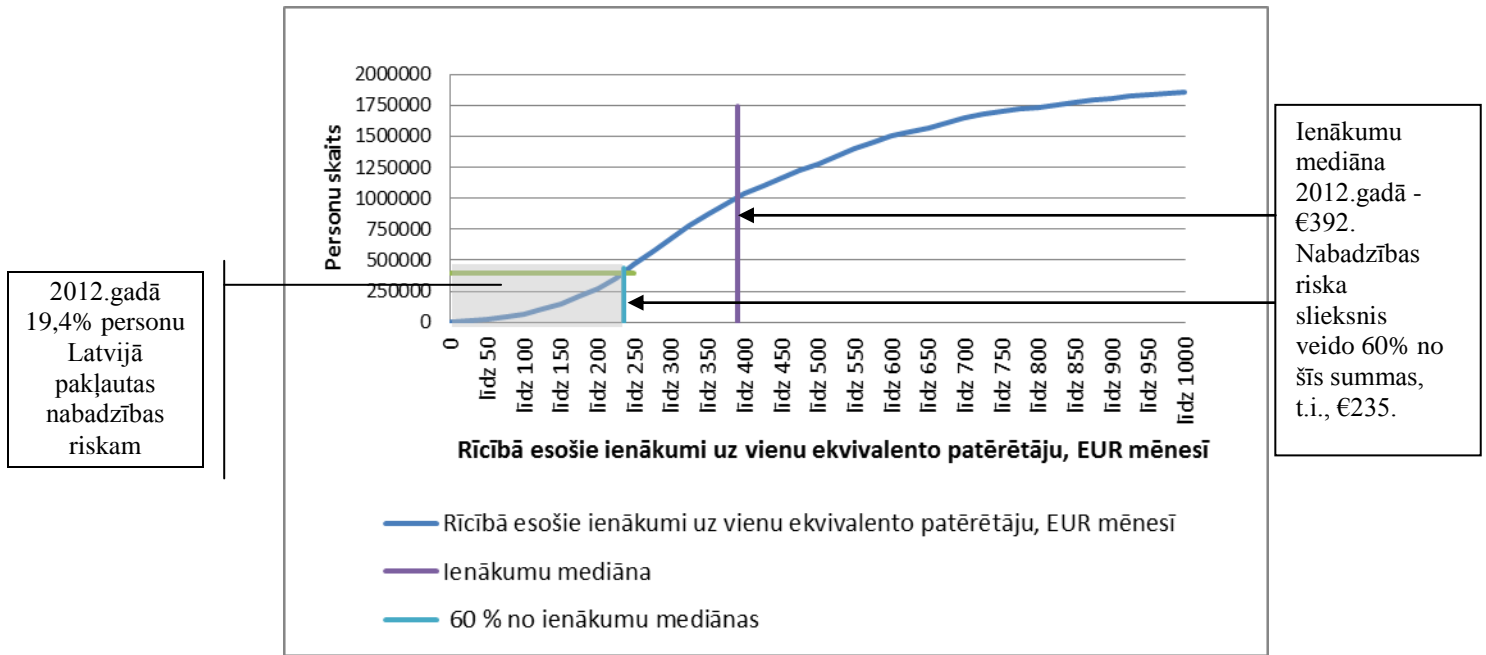
<sup>50</sup> Turpat.

<sup>51</sup> EUROSTAT ekvivalences skalu ir modificējis, piemērojot zemākas vērtības mājsaimniecības locekļiem virs un zem 14 gadiem.

<sup>52</sup> Skat. sadaļas 1.1.2., 1.1.3., 1.1.4.

<sup>53</sup> ES piemērotā skala, aprēķinot nabadzības riska sliekšni.

1.attēls.

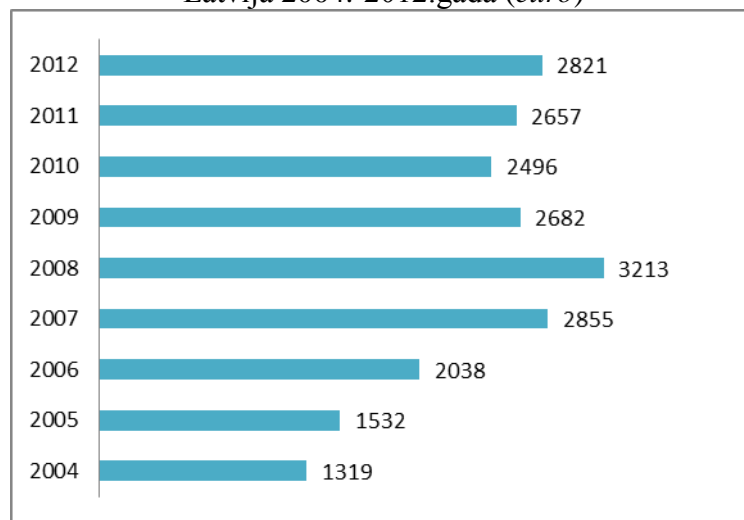


Datu avots: CSP, LM veidots attēls. 2012.gadā 19,4% Latvijas iedzīvotāju bija nabadzības riskam pakļauti jeb to ienākumi bija vienādi vai zemāki par 235 *euro* mēnesī.

Nabadzības riska sliekšni rēķina dalībvalstu statistikas pārvaldes pēc vienas metodoloģijas<sup>54</sup>. Šo rādītāju, kā arī pārējos sociālās iekļaušanas indikatorus, salīdzina, lai analizētu un vērtētu nabadzības un sociālās atstumtības situāciju ES dalībvalstīs.

3.grafiks.

Nabadzības riska sliekšnis vienas personas mājsaimniecībai gadā Latvijā 2004.-2012.gadā (*euro*)



Datu avots: CSP

Kā redzams 3.grafikā, nabadzības riska sliekšnis līdz 2008.gadam pakāpeniski ir palielinājies, krīzes ietekmē 2009.-2010.gadā tas samazinājās, savukārt no 2011.gada novērojama pieauguma tendence. Tā kā nabadzības riska sliekšnis tiek rēķināts, pamatojoties uz iedzīvotāju ienākumiem, tad ir likumsakarīgi, ka līdz 2009.gadam nabadzības riska sliekšnis pieauga, jo iedzīvotāju ienākumi katru gadu pastāvīgi palielinājās, savukārt krīzes

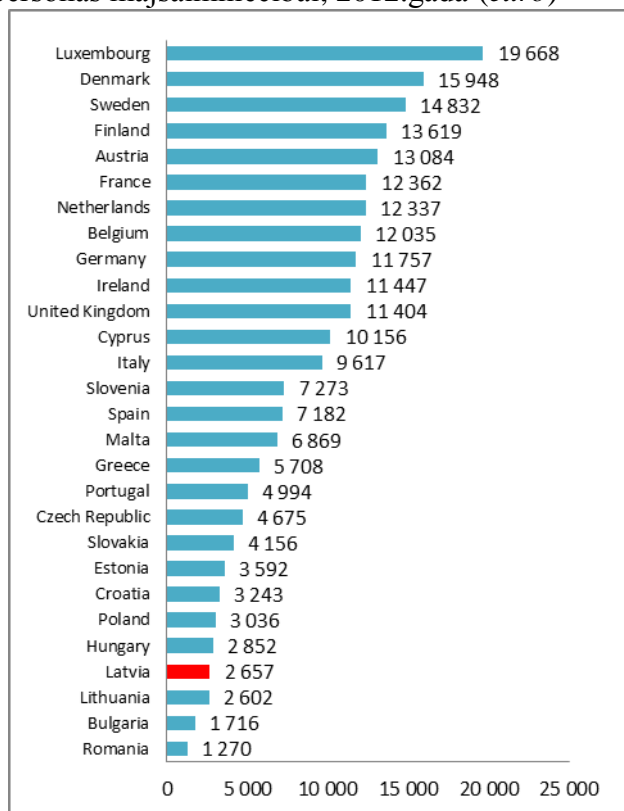
<sup>54</sup> Apsekojums "Eiropas Savienības statistika par iedzīvotāju ienākumiem un dzīves apstākļiem" (*The European Union Statistics on Income and Living Conditions*, saīsinājums – EU-SILC). Viens no EU-SILC apsekojuma galvenajiem izpētes objektiem ir mājsaimniecību gada ienākumi – to sastāvs un līmenis.

periodā, kad iedzīvotāju ienākumi strauji samazinājās, zemāks bija arī nabadzības riska sliekšnis.

Nabadzības riska sliekšņa vērtības katrā valstī ir atšķirīgas, jo iedzīvotāju ienākumi ir dažādi, tāpēc parasti šīs vērtības salīdzinātas netiek, jo ienākumi ir atkarīgi no ļoti daudziem ienākumus ietekmējošiem faktoriem – nodokļu sistēmas, darba algas veidošanas mehānismiem, sociālās aizsardzības sistēmām u.c. Tomēr, ja salīdzina Latvijas situāciju ar pārējām ES dalībvalstīm (skat. 4.grafiku), tad redzams, ka 2011.gadā<sup>55</sup> Latvijā nabadzības riska sliekšnis bija ceturtais zemākais aiz Rumānijas, Bulgārijas un Lietuvas. Latvijā nabadzības riskam pakļauta ir persona, ja tās ienākumi mēnesī ir zemāki vai vienādā apmērā ar 221 *euro* mēnesī pirmajam māsaiņniecības loceklim, bet, piemēram, Beļģijā tie ir 1002 *euro* mēnesī, Apvienotajā Karalistē – 950 *euro*, Grieķijā – 476 *euro*, Igaunijā – 299 *euro*, Polijā – 253 *euro*, Lietuvā – 217 *euro*, Rumānijā – 106 *euro*. Taču vienlaikus jāatzīmē, ka nabadzības riska sliekšņa korelācija ar valsts turīguma līmeni ir nenoliedzama, un, kā redzams 5.grafikā, IKP uz 1 iedzīvotāju arī apliecina to, ka, jo nabadzīgāka ir valsts, jo zemāks ir nabadzības riska sliekšnis.

4.grafiks.

Nabadzības riska sliekšnis gadā ES-28 vienas personas māsaiņniecībai, 2012.gadā (*euro*)



Datu avots: Eurostat

5.grafiks.

IKP uz 1 iedzīvotāju ES-28, 2012.gadā (*euro*)



Lai noskaidrotu, kāpēc ES nabadzības riska sliekšnis ir noteikts 60% apmērā, tālāk sniegts īss vēsturisks lēmumu pieņemšanas process un pamatojums.

Pirms 2000.gada ES statistikas birojs EUROSTAT noteica nabadzības līniju 50% apmērā no vidējiem māsaiņniecību rīcībā esošajiem ienākumiem. Tomēr tajā pašā gadā EUROSTAT mainīja nabadzības aprēķina metodi, pamatojoties uz 1998.gada EUROSTAT

<sup>55</sup> EUROSTAT atšķirībā no CSP publicē EU-SILC datus ar atsauci uz apsekojuma norises gadu nevis ienākumu pārskata periodu, tāpēc 2012.gada dati atspoguļo situāciju 2011.gadā (ar dažu valstu izņēmumu).

izveidotās nabadzības un sociālās atstumtības darba grupas<sup>56</sup> rekomendāciju, turpmāk nabadzības riska sliekšni noteikt:

- 1) nevis no vidējiem mājsaimniecību ienākumiem, bet mediānas ienākumiem,
- 2) 60% apmērā no mājsaimniecību ienākumu mediānas pārrēķinātas uz ekvivalento patērētāju, nevis kā iepriekš - 50% apmērā no vidējiem mājsaimniecību ienākumiem.

Tādējādi 2001.gadā ES tika pilnveidota nabadzības mērīšanas pieeja. Lēmumu mainīt nabadzības riska sliekšņa aprēķina metodoloģiju, balstoties nevis uz vidējiem, bet mediānas ienākumiem, skaidro, pamatojot ar ienākumu sadalījumam raksturīgajām pazīmēm (asimetrija u.c.), proti, mediānas ienākumus mazāk ietekmē ienākumu sadalījuma galējās vērtības un tas nemainās izlases maiņu rezultātā tik lielā mērā kā vidējie ienākumi. Savukārt izvēle par 60% (nevis 40%, 50% vai 70%) no mediānas ienākumiem nav zinātniski pamatota, - tā bija vienošanās par zemāko ienākumu līmeni, kas nodrošina „normālu dzīvi” ES, ņemot vērā, ka šis sliekšnis bija līdzvērtīgs nabadzības līmenim, kas bija noteikts lielākajā daļā ES dalībvalstu<sup>57</sup>.

Jāatzīmē, ka nabadzības riska sliekšnis un arī pārējie ES kopējie indikatori tiek izmantoti galvenokārt statistiskiem nolūkiem, proti, situācijas salīdzināšanai ar citām ES dalībvalstīm, un tas nenozīmē, ka iedzīvotājiem tiek sniegts materiālais atbalsts, ja viņi ir pakļauti nabadzības riskam. Parasti ES dalībvalstīs atbalsts iedzīvotājiem tiek sniegts, ja iedzīvotāju ienākumi ir zemāki vai vienādi ar 30% no mājsaimniecību rīcībā esošo ienākumu mediānas pārrēķinātas uz ekvivalento patērētāju<sup>58</sup>. Arī Latvijas normatīvajos aktos ES nabadzības riska sliekšnis nav noteikts un to izmanto ievērojami retāk kā datus par trūcīgām personām vai iztikas minimuma datiem, tomēr krīzes un pēckrīzes periodā šiem rādītājiem tika pievērsta pastiprināta uzmanība, kam varētu būt vairāki izskaidrojumi:

- 1) 2010.gadā ir pieņemta ES attīstības stratēģija „Eiropa 2020” turpmākajiem 10 gadiem un tajā ir iekļauts nabadzības samazināšanas mērķis, nosakot to kvantitatīvā izteiksmē;
- 2) krīze un pēckrīzes periods ir atstājis nopietnas sekas uz iedzīvotāju sociālo situāciju, nabadzības riskam un sociālajai atstumtībai pakļaujot lielu daļu valsts iedzīvotāju, tāpēc arī sabiedrību – gan medijus, politiķus un zinātniekus, gan citas ieinteresētās puses – nabadzības un nevienlīdzības jautājumi un ar tiem saistītie mērījumi interesē aizvien vairāk;
- 3) krīzes situācijas liek valstīm izvērtēt sociālās politikas efektivitāti, lai identificētu trūkumus un nepilnības, tāpēc arī politikas veidotāji rādītāju analīzei un publicitātei pievēršas vairāk un padziļinātāk<sup>59</sup>.

## 1.2. Sociālo transfertu ietekme uz nabadzības samazināšanu.

Lai noskaidrotu, cik efektīva ir esošā sociālās drošības sistēma, vai tā aizsargā pret risku nokļūt nabadzībā pēc sociālo transfertu<sup>60</sup> saņemšanas, zemāk ir atspoguļots izlietotais

<sup>56</sup> EUROSTAT Task force on poverty and social exclusion (1998).

<sup>57</sup> Besharov J., Couch A., Besharov J., Couch A., (2012). Counting the Poor: New Thinking About European Poverty Measures and Lessons for the United States” [http://books.google.lv/books?id=sEr3ipZZ7yIC&hl=lv&source=gbs\\_navlinks\\_s](http://books.google.lv/books?id=sEr3ipZZ7yIC&hl=lv&source=gbs_navlinks_s). 21 lpp.

<sup>57</sup> OECD note „What are equivalence scales?”. Skatīts 30.05.2014.

<sup>58</sup> Pasaules Bankas pētījums „Latvija: kurš ir bezdarbnieks, ekonomiski neaktīvais vai trūcīgais?”, 14 lpp. Pieejams [http://www.lm.gov.lv/upload/aktualitates/latvia\\_compwbs.pdf](http://www.lm.gov.lv/upload/aktualitates/latvia_compwbs.pdf). Skatīts 08.07.2014.

<sup>59</sup> Estivils, citēts pēc Lāce T., (2012). „Sociālā atstumtība Latvijā: situācijas raksturojums un politikas analīze. Monogrāfija Rīga: Zinātne”, 16 lp.

<sup>60</sup> Sociālie transferti: pensijas un pabalsti (valsts, pašvaldību), izmaksātie uzturlīdzekļi bērniem, stipendijas, sociālās apdrošināšanas pabalsti un kompensācijas, tai skaitā arī citu valstu. Centrālās statistikas pārvaldes mājas lapa <http://www.csb.gov.lv/statistikas-temas/termini/socialie-transferti-36002.html>. Skatīts 30.05.2014.

finansējums valsts sociālajai apdrošināšanai, valsts sociālajiem pabalstiem un pašvaldību sociālajiem pabalstiem un nabadzības risks pirms šo sociālo transferu saņemšanas.

2. attēls.

Latvijas sociālās drošības sistēma un izlietotais finansējums.



Avots: LM

Pensijām un pabalstiem, kas tiek izmaksāti no valsts sociālā apdrošināšanas budžeta<sup>61</sup>, 2013.gadā kopumā izlietoti 2,094 miljardi *euro*. Valsts sociālajiem pabalstiem<sup>62</sup>, kuri tiek piešķirti, neizvērtējot personas ienākumus, 2013.gadā izlietoti 154 miljoni *euro*. Savukārt pašvaldības sociālajiem pabalstiem<sup>63</sup> 2013.gadā izlietoja 67,5 miljonus *euro*, no kuriem 47 miljoni *euro* izmaksāti, balstoties uz personas ienākumu izvērtējumu, bet 20,5 miljoni *euro* bez ienākuma izvērtējuma. Kopā valsts un pašvaldības ienākumu testētajiem un netestētajiem pabalstiem, kas nav atkarīgi no personas iemaksām, 2013.gadā izlietoti 221,2 miljoni *euro*.

Vērtējot izdevumus sociālajai aizsardzībai kopumā no IKP, Latvijā tiek atvēlēts viszemākais īpatsvars no IKP starp pārējām ES-28 dalībvalstīm (skat. 6.grafiku). Tomēr saistība starp izdevumiem sociālajai aizsardzībai un nabadzības riskam pakļauto iedzīvotāju

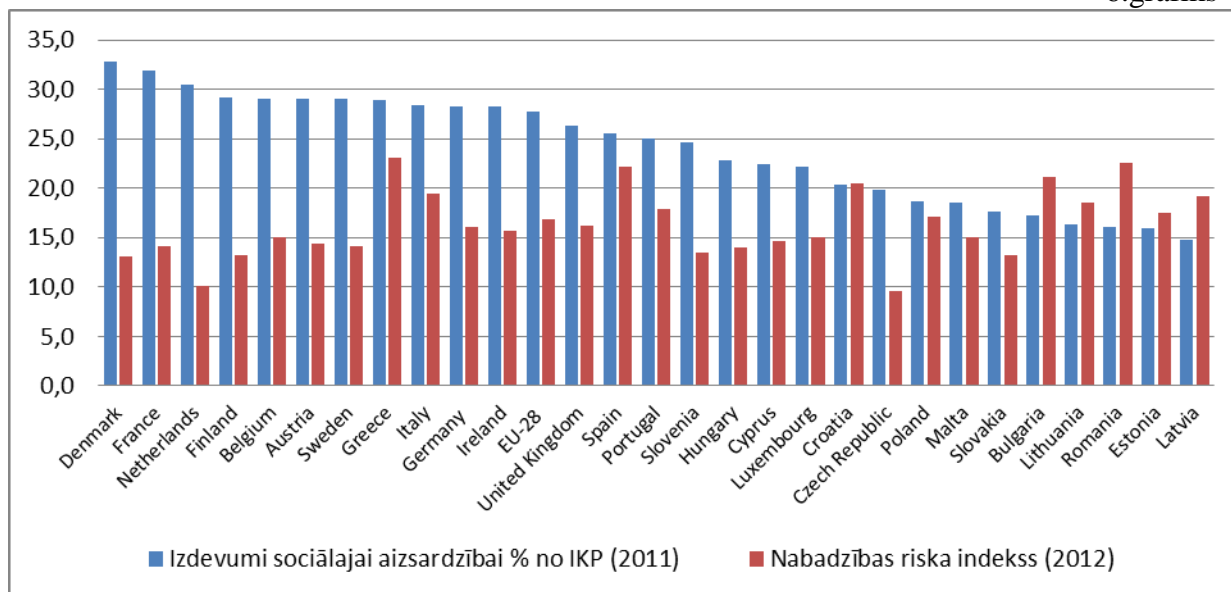
<sup>61</sup> Vecuma pensijas, invaliditātes pensijas, apgādnieka zaudējuma pensijas, slimības pabalsts, apbedīšanas pabalsts, darbā nodarītā kaitējuma atlīdzība, bezdarbnieka pabalsts, maternitātes pabalsts, paternitātes pabalsts, vecāku pabalsts, atlīdzība par darbspēju zaudējumu; atlīdzība par apgādnieka zaudējumu, pārējie pabalsti, tai skaitā: pabalsts pensijas saņēmēja nāves gadījumā pārdzīvojušam laulātajam, Augstākās Padomes deputātu pensijas, pensijas saskaņā ar speciāliem lēmumiem, izdienas pensijas, kaitējuma atlīdzība Černobiļas AES avārijas rezultātā cietušajām personām.

<sup>62</sup> Bērnu kopšanas pabalsts (t.sk. bērna invalīda kopšanas pabalsts), ģimenes valsts pabalsts, piemaksa pie ģimenes valsts pabalsta par bērnu invalīdu, bērna piedzimšanas pabalsts, valsts sociālā nodrošinājuma pabalsts, pabalsts un atlīdzība aizbildnim un audžuģimenei (*tai skaitā*: pabalsts aizbildnim par bērna uzturēšanu, atlīdzība par aizbildņa pienākumu pildīšanu, atlīdzība par audžuģimenes pienākumu pildīšanu), pabalsts invalīdam, kuram nepieciešama īpaša kopšana, pārējie pabalsti un kompensācijas, *t.sk.*: valsts sociālais pabalsts Černobiļas AES avārijas seku likvidēšanas dalībniekiem un mirušo Černobiļas AES avārijas seku likvidēšanas dalībnieku ģimenēm, pabalsts transporta izdevumu kompensēšanai invalīdiem, kuriem ir pārvietošanās grūtības, valsts speciālais pabalsts Latvijas neatkarības atgūšanas procesā bojāgājušo personu bērniem, pabalsts ar celiakiju slimiem bērniem, apbedīšanas pabalsts, atlīdzība par adopciju, atlīdzība par adoptējamā bērna aprūpi.

<sup>63</sup> Sociālās palīdzības pabalsti, kas izmaksāti, pamatojoties uz personas ienākumu izvērtējumu: pabalsts GMI līmeņa nodrošināšanai, dzīvokļa pabalsts, pašvaldības saistošajos noteikumos noteiktie citi sociālās palīdzības pabalsti ģimenes (personas) pamatvajadzību nodrošināšanai (ēdienam, apģērbam, veselības aprūpei, obligātajai izglītoībai). Vienreizējs pabalsts ārkārtas situācijā un pārējie pašvaldību izmaksātie pabalsti, kas izmaksāti bez ienākumu izvērtējuma: pabalsts bārenim un bez vecāku gādības palikušam bērnam pēc ārpusģimenes aprūpes beigšanās (vienreizējs pabalsts patstāvīgas dzīves uzsākšanai, vienreizējs pabalsts sadzīves priekšmetu un mīkstā inventāra iegādei, dzīvojamās telpas ikmēneša īres izdevumu segšanai, ikmēneša izdevumu segšana, ja persona turpina mācības, psihosociāls un materiāls atbalsts pilngadību sasniegušā bērna integrēšanai sabiedrībā, pabalsts audžuģimenei, ikmēneša pabalsts bērna uzturam), citi atbalsta pasākumi un kompensācijas iedzīvotājiem.

īpatsvaru ir atšķirīga. Ir valstis, kurās izdevumi sociālajai aizsardzībai no IKP ir salīdzinoši augsti, tomēr arī nabadzības riska indekss ir relatīvi liels, piemēram, Spānija un Grieķija. Šeit ir svarīgi saprast, ka nabadzības problēmu nevar risināt tikai ar sociālās aizsardzības sistēmu. Vienlīdz būtiska loma ir valstī pastāvošajai nodokļu sistēmai un nodokļu ieņēmumu pārdalei.

6.grafiks

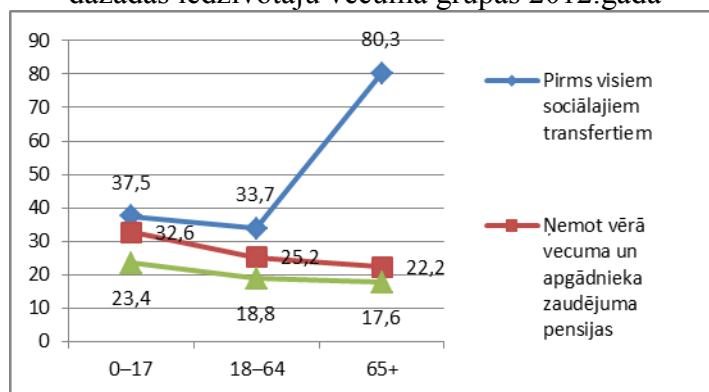


Datu avots: EUROSTAT

Lai izvērtētu, vai sociālie transferti – pensijas un pabalsti – novērš cilvēkam risku nonākt nabadzībā, zemāk redzamajā attēlā ir atspoguļots nabadzības riska indekss pirms un pēc sociālajiem transfertiem bērniem (0-17 gadi), darbspējas vecuma cilvēkiem (18-64 gadi) un pensionāriem (virs 65 gadu vecuma).

7.grafiks.

Nabadzības riska indekss pirms sociālo transfertu saņemšanas dažādās iedzīvotāju vecuma grupās 2012.gadā



Datu avots: CSP

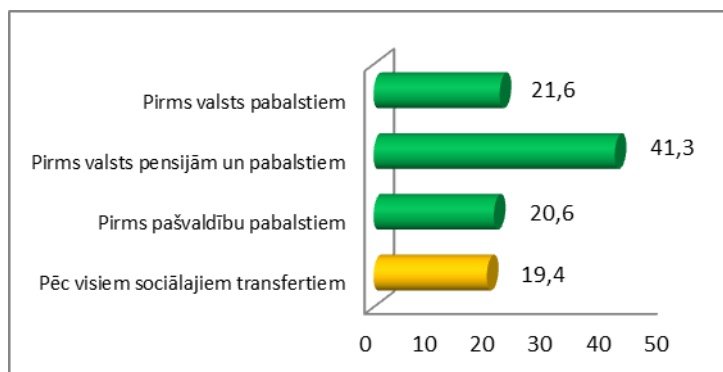
Sociālie transferti bērniem nabadzības risku samazina par 14 procentpunktiem, proti, bez pabalstiem un pensijām nabadzības riskam būtu pakļauti 37,5 % bērnu. Līdzīga situācija ir darbspējas vecuma cilvēkiem – nabadzības risks pēc visiem sociālajiem transfertiem iedzīvotājiem 18-64 gadi samazinās par 14,9 procentpunktiem. Savukārt pensijas vecuma cilvēkiem (virs 65 gadiem) sociālo transfertu (galvenokārt, pensijas) loma ir visbūtiskākā – bez sociālajiem transfertiem nabadzības riskam būtu pakļauti 80,3% pensionāru.

Lai noskaidrotu, cik lielā mērā katra no sociālās drošības sistēmas sastāvdaļām dod ietekmi uz nabadzības risku mazināšanu, nākamajā grafikā ir attēlots nabadzības riska indekss

iedzīvotājiem neatkarīgi no to ienākumiem, pirms un pēc tam, kad ir saņemti valsts un pašvaldību sociālie transferti (pensijas un pabalsti).

8.grafiks.

Nabadzības riska indekss **visiem iedzīvotājiem**  
pirms un pēc valsts un pašvaldību sociālajiem transfertiem 2012.gadā, %



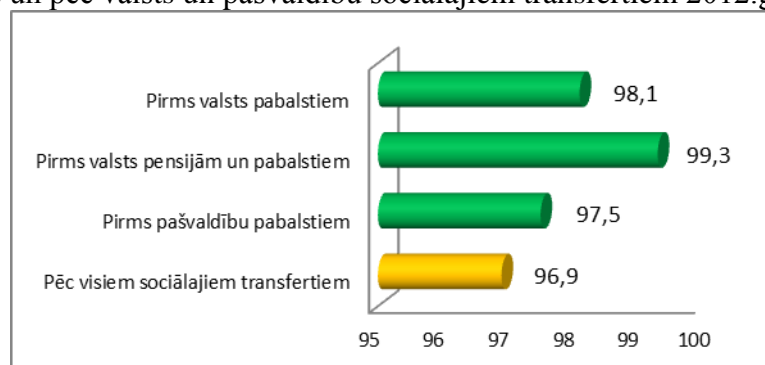
Datu avots: CSP

Lielāko ietekmi uz nabadzības riska samazināšanos dod valsts pensijas, proti, nabadzības risks tiek samazināts par aptuveni 20 procentpunktiem. Tomēr valsts un pašvaldību pabalsti kopumā dod nelielu ietekmi uz nabadzības riska mazināšanos. Ja pēc visiem sociālajiem transfertiem nabadzības riskam ir pakļauti 19,4% iedzīvotāju, tad valsts sociālie pabalsti nabadzības risku samazina par 2,2 procentpunktiem, bet pašvaldību pabalsti – par 1,2 procentpunktiem.

Aplūkojot nabadzīgāko iedzīvotāju (1.kvintile) situāciju, jāsecina, ka sociālo transfertu ietekme uz nabadzības riska un dziļuma mazināšanos ir ievērojami zemāka nekā sabiedrībā kopumā. Piemēram, 1.kvintiles iedzīvotājiem (ienākumi mēnesī vidēji 112 *euro*) nabadzības risks pēc visiem sociālajiem transfertiem saglabājās 96,9% gadījumos.

9.grafiks.

Nabadzības riska indekss **1.kvintilei (nabadzīgākajiem iedzīvotājiem)**  
pirms un pēc valsts un pašvaldību sociālajiem transfertiem 2012.gadā, %



Datu avots: CSP

Tas pierāda, ka ne valsts, ne pašvaldību sociālie transferti nav pietiekami mērķēti, lai novērstu trūcīgajiem iedzīvotājiem nabadzības risku un nabadzības dziļumu. Nebūtu pārsteidzoši, ja minētā tendence būtu attiecināma uz valsts sociālajiem pabalstiem, kuri pēc būtības tiek piešķirti iedzīvotājiem, neizvērtējot to ienākumus (universāli). Taču pašvaldību sociālā palīdzība ir (tai jābūt) mērķēta uz nabadzīgākajiem valsts iedzīvotājiem<sup>64</sup>. Diemžēl minētie dati apliecina, ka pašvaldību sociālā palīdzība nesamazina nabadzības dziļumu

<sup>64</sup> Saskaņā ar Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumu, sociālā palīdzība ir naudas vai mantisks pabalsts, kuru piešķiršana balstās uz materiālo resursu novērtēšanu personām (ģimenēm), kurām trūkst līdzekļu pamatvajadzību apmierināšanai (1.panta 17.punkts).



trūcīgajiem iedzīvotājiem. Pētījums par iecerētajām reformām sociālajā palīdzības sistēmā apliecināja, ka „Daudzi no pašvaldību piešķirtajiem pabalstiem brīvo iniciatīvu ietvaros, kas pēc savas būtības tiek mērķēti uz pamatvajadzību apmierināšanu, nevar tikt uzskatīti par sociālās palīdzības pabalstiem, jo tie nereti tiek piešķirti, nevērtējot saņēmēja ienākumu līmeni”, attiecīgi tie nav uzskatāmi par sociālās palīdzības pabalstiem”. Lai minēto problēmu risinātu, tiek ierosināts „noteikt pilnvērtīgu un korektu atskaites sistēmu par pašvaldību brīvajām iniciatīvām un apsvērt nepieciešamību papildināt SPSP likuma [Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likums] regulējumu, nepārprotami identificējot šādu pabalstu formas un robežas to lieluma un izmaksu perioda ietvaros<sup>65</sup>”.

Kā redzams zemāk tabulā, 1.kvintile veido 1/5 no Latvijas iedzīvotājiem, kuriem ir zemākie ienākumi valstī. Ja vērtē dažādos minimālā ienākuma līmeņus (GMI līmenis – 49,80 *euro*, trūcīgās personas ienākumu līmenis – 128,06 *euro*, maznodrošinātās personas ienākumu līmeņi no 142 – 356 *euro* mēnesī), tad secināms, ka atbalsts nonāk pietiekami lielai daļai Latvijas iedzīvotāju, lai arī sociālajai aizsardzībai novirzītais īpatsvars no IKP ir zems.

7.tabula.

Ikmēneša rīcībā esošie ienākumi uz vienu mājsaimniecības locekli, <i>euro</i> 2012.gadā (EU – SILC 2013.gada dati)				
		vidēji	zemākā robeža	augstākā robeža
Latvija		<b>319.90</b>		
Kvintiles <sup>66</sup>	1	111.88		līdz 171.27
	2	208.63	171.29	241.94
	3	272.10	242.02	309.31
	4	371.99	309.40	459.82
	5	701.33	no 459.9	

Avots: CSP

Normatīvajos aktos noteiktie minimālo ienākumu līmeņi šobrīd ir attiecināmi uz 1.kvintiles iedzīvotājiem. Gan GMI pabalstu, gan atbalstu un palīdzību trūcīgai ģimenei (personai) ir tiesīgi saņemt 1.kvintilē ietilpstošie iedzīvotāji, tomēr ne visi. Protī, ne visi iedzīvotāji, kuru ienākumi ir līdz 171 *euro* mēnesī var pretendēt uz palīdzību. Kā apliecina PB pētījums, tikai 12,5% no 1.kvintilē esošajiem iedzīvotājiem saņem GMI vai dzīvokļa pabalstu<sup>67</sup>. Turklāt esošie sociālie pabalsti ir pārāk zemi (2013.gadā vidējais GMI pabalsta apmērs vienai personai mēnesī ir 30,5 *euro*, vidējais dzīvokļa pabalsta apmērs vienai personai mēnesī ir 12,2 *euro*), lai 1.kvintiles personas varētu izkļūt no nabadzības dziļuma. Tas pierāda pašvaldību sociālo transfertu neefektivitāti attiecībā uz nabadzības mazināšanos, jo esošie sociālie pabalsti ir pārāk zemi, lai 1.kvintiles personas varētu izkļūt no nabadzības slazda. Zināmu pretrunu un arī likumsakarību šajā gadījumā veido maznodrošinātās personas ienākumu līmeņi, jo maznodrošinātās personas, kuras saņem noteikta veida atbalstu no pašvaldības, ir gan 1.kvintilē, gan 2., 3. un pat 4. kvintilē esošie iedzīvotāji. Tas nozīmē, ka pašvaldību palīdzību saņem arī relatīvi turīgāki iedzīvotāji, ja salīdzina pret 1.kvintiles ienākumiem. Minēto apliecina arī PB pētījums, kur aprēķināts, ka Latvija ieņem vienu no augstākajām vietām, t.i., 4.vietu, starp ES dalībvalstīm, kura novirza sociālo palīdzību

<sup>65</sup> „Sākotnējās ietekmes (ex-ante) novērtējums par iecerētajām strukturālajām reformām sociālās palīdzības politikas jomā“ (2014), SIA „KPMG Baltics“; „Gala ziņojums 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”, 8.lpp. Pieejams LM mājas lapā, sekojot šai vietnei <http://www.lm.gov.lv/text/2744>.

<sup>66</sup> Kvintile (EU-SILC apsekojums) - viena piektā daļa (20%) no apsekoto mājsaimniecību skaita, kuras sagrupētas pieaugoša secībā pēc to rīcībā esošajiem ienākumiem uz vienu mājsaimniecības locekli.

<sup>67</sup> Pasaules Bankas pētījums „Latvija: kurš ir bezdarbnieks, ekonomiski neaktīvais vai trūcīgais?”, 11 lpp. Pieejams [http://www.lm.gov.lv/upload/aktualitates/latvia\\_compwbs.pdf](http://www.lm.gov.lv/upload/aktualitates/latvia_compwbs.pdf). Skatīts 08.07.2014.

turīgākajiem iedzīvotājiem, proti, ap 50% turīgie iedzīvotāji saņem kādu no sociālās palīdzības pabalstiem<sup>68</sup>. Vērtējot situāciju no ienākumu nevienlīdzības viedokļa, minimālie ienākumi primāri būtu jāpaaugstina un jānovirza 1.kvintiles iedzīvotājiem, lai panāktu reālu ietekmi uz ienākumu atšķirību samazināšanos.

Arī PB pētījums apliecināja, ka, lai gan 91% no GMI saņēmējiem piederēja pirmajai kvintilei, kas liecina par labu mērķējumu, tomēr GMI pārklājums (cilvēku skaits, kuri bija tiesīgi saņemt GMI pabalstu) bija ļoti neliels. Laika posmā no 2006.gada janvāra līdz 2012.gada jūlijam tikai 6,9% iedzīvotāju bija saņēmuši GMI pabalstu vismaz vienu mēnesi. Tāpat PB pētījums parādīja, ka mazliet vairāk par 40% no visiem, kas šajā laikā saņēma GMI pabalstu, to saņēma tikai vienu periodu, un lielākoties šis saņemšanas perioda ilgums bija līdz 3 mēnešiem. Tāpēc tika secināts, ka būtu nepieciešams palielināt GMI pārklājumu jeb GMI pabalsta saņēmēju loku (t.i., GMI līmeņa apmēru) un pagarināt GMI pabalsta saņemšanas faktisko ilgumu, lai sekmētu nabadzības un ienākumu nevienlīdzības mazināšanas centienus, vienlaicīgi pārskatot GMI pabalsta saņemšanas nosacījumus attiecībā uz noteiktām mērķgrupām”. Salīdzinot kopējos izdevumus no IKP, PB pētījums apliecināja arī to, ka Latvija novirza vairāk finanšu līdzekļus universālām pabalstu programmām (valsts sociālie pabalsti), nekā ienākumu testētām programmām. Tas nozīmē, ka nepieciešams padziļināt pašvaldību sociālās palīdzības un valsts sociālo pabalstu piešķiršanas efektivitātes izvērtējums, lai identificētu trūkumus šajās sistēmās un rastu labāko nabadzības samazināšanas risinājumu, vienlaicīgi novēršot nabadzības risku iedzīvotājiem un saglabājot motivāciju būt nodarbinātiem. Tomēr jāuzsver, ka, palielinot pabalstu apmērus, to pieejamību un mērķējumu, tas var neuzlabot situāciju nabadzīgākajiem iedzīvotājiem, ja vienlaikus netiks piemēroti arī kompensējošie jeb pārdales mehānismi nodokļu sistēmā<sup>69</sup>.

### 1.3. Ienākumu nevienlīdzība

Nabadzības mazināšanas nolūkā pabalstu sistēma nevar tikt analizēta un vērtēta atrauti no pārējām iedzīvotāju ienākumus veidojošām sistēmām, kur būtisku lomu un ietekmi rada valstī izveidotā nodokļu sistēma un nodokļu ieņēmumu pārdales. Lai neveidotos vai neattīstītu situāciju, kad, paaugstinot dažādu pabalstu apmērus, cilvēki zaudē motivāciju strādāt zemāk atalgotu darbu, ir jāizvērtē darbaspēka nodokļu sistēmas efektivitāte attiecībā pret ienākumu testēto sociālo pabalstu sistēmu.

Ienākumu nevienlīdzība ir viens no galvenajiem augsta nabadzības riska cēloņiem Latvijā, kas ir nemainīgi pastāvoša problēma jau daudzus gadus. To, ka nabadzība izriet, tai skaitā, no nevienlīdzīgas ienākumu pārdales, ir pierādījuši vairāki pētnieki<sup>70</sup>. Divi pamatrādītāji, kuri raksturo ienākumu nevienlīdzību, ir Džini koeficients<sup>71</sup> un S80/S20 indekss. Latvijā Džini koeficients deviņu gadu laikā ir bijis nemainīgi augsts, saglabājoties robežās no 35% līdz 39%. S80/S20 ienākumu kvintīļu attiecības indekss ir rādītājs, kas parāda attiecību starp indivīdu rīcībā esošo ienākumu summu, ko saņem 20% valsts iedzīvotāju ar augstākajiem ienākumiem (5. - augstākā kvintile) pret ienākumu summu, ko saņem 20% valsts iedzīvotāju ar zemākajiem ienākumiem (1. - zemākā kvintile), tādējādi raksturojot ienākumu nevienlīdzību valstī.

<sup>68</sup> Turpat, 109 lpp.

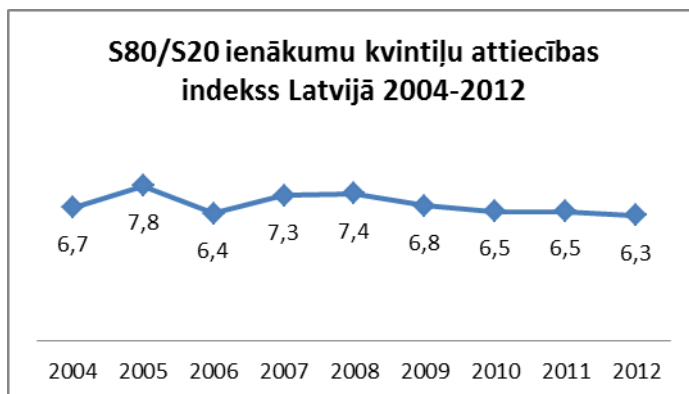
<sup>69</sup> Turpat, 15 lpp.

<sup>70</sup> Hoeller, P. *et al.* (2012), “Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 1. Mapping Income Inequality Across the OECD”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 924, OECD Publishing. Pieejams <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h297wxbnr-en>

<sup>71</sup> Džini koeficients raksturo ienākumu nevienlīdzību, kas variē no 0 līdz 100. Džini koeficients ir 0, ja pastāv absolūta ienākumu vienlīdzība (t.i., visiem iedzīvotājiem ir vienādi ienākumi), bet, jo vairāk tas tuvojas 100, jo lielāka ir ienākumu nevienlīdzība. CSP <http://www.csb.gov.lv/statistikas-temas/metodologija/materiala-nenodrosinatiba-37053.html>. Skatīts 14.01.2013.

Latvijā atšķirības starp turīgāko un nabadzīgāko iedzīvotāju ienākumiem jau vairāku gadu garumā saglabājās izteiktas – nabadzīgāko iedzīvotāju ienākumi ir aptuveni 6-7 reizes zemāki nekā bagātākajai iedzīvotāju daļai. 10.grafikā atspoguļotā informācija liecina, ka kopš 2008.gada ienākumu atšķirības pakāpeniski samazinās, tomēr attiecība aizvien ir uzskatāma par lielu.

10.grafiks.



Datu avots: CSP

Tomēr Latvijā izaicinājums nabadzības mazināšanā nerobežojas vien ar ļoti zemiem 1.kvintiles ienākumiem, kur atšķirības ar 5.kvintili ir mērāmas seškārt, bet arī relatīvi zemiem ienākumiem 2.-4.kvintilē. 7.tabulā atspoguļotie vidējie ienākumi kvintīļu grupās parāda, ka ienākumu attiecības starp 1.-4.kvintili ir salīdzinoši blīvas. Kā secināja Nīderlandes pētniece Franciska Gasmane, pētot nabadzību Latvijā 2002.gadā<sup>72</sup>, „[...] Latvijā nepastāv vidusšķira, jo pārējo 80% iedzīvotāju sadalījums gan pēc ienākumiem, gan izdevumiem ir ļoti kompakts.”

„[...] **nabadzības slazds** [...], ko bieži literatūrā un statistisko datu apkopojumos apzīmē arī ar jēdzienu „zemas darba samaksas slazds” „[...] attiecas uz situāciju, kad bruto ienākumu pieaugums nepārvēršas neto ienākumu pieaugumā, ko izjūt indivīds [...]”<sup>73</sup>. Nabadzības slazds dažkārt nozīmē to, ka indivīdam, uzsākot darba gaitas, samazina dažādu pabalstu lielumu (vai pat pārtrauc to izmaksu vispār) un apliek ienākumus ar ienākuma nodokli, tādējādi atturot viņu no darba meklēšanas un piedāvājumu pieņemšanas. Kā nabadzības slazda indikatoru statistikā un pētījumos izmanto nodokļu robežlikmi (*Marginal Tax Rate*), ko izsaka vai nu kā nodokļa likmi, kas tiek noteikta par papildu ienākumu daļu vai to pieaugumu (procentos), vai arī kā nodokļa likmi par katru papildu ienākumu vienību (*euro*). Nabadzības pētījumos to aprēķina kā procentus no ienākumiem par katru nākamo nopelnīto naudas vienību, ko atskaita nodokļos vai samazina, maksājot mazākus pabalstus. Nodokļu robežlikme 60% tiek uzskatīta par nozīmīgu līmeni, kad indivīds var būt pakļauts ievērojamam „nabadzības slazda” riskam<sup>74</sup>.

PB pētījums apliecināja, ka Latvijā sociālās palīdzības saņēmējiem nodokļu robežlikme ir ļoti augsta, kas lielā mērā ietekmē sociālās palīdzības saņēmēju motivāciju iesaistīties algotā darbā<sup>75</sup>. GMI un dzīvokļa pabalsta nodokļu robežlikme ir vienāda ar 100%, proti, pat viens papildus nopelnītais *euro* virs noteiktā ienākuma līmeņa samazina palīdzību naudas izteiksmē attiecīgi par vienu *euro* vai nedod tiesības indivīdam vispār pretendēt uz atbalstu. Savukārt vidējā efektīvā nodokļa likme, ja cilvēks uzsāk strādāt algotu darbu pēc

<sup>72</sup> Gasmane, F. (2002). Pārejas periodu 10 gadu sociālā realitāte. Sociālās politikas pētījumu sērija „Labklājības sistēmas reforma – šodien un nākotnē”. 55-65 lpp. Latvijas Republikas Labklājības ministrija un Apvienoto Nāciju attīstības programma, Rīga.

<sup>73</sup> Ringold, Kasek & Rydvalova, 2007: 36, citēts pēc Mareks Niklass, *promocijas darbs „Jauniešu ar zemu izglītību iekļaušanās darba tirgū”*, 44 lpp.

<sup>74</sup> Turpat, Turton, 2001: 289

<sup>75</sup> Pasaules Bankas pētījums „Latvija: kurš ir bezdarbnieks, ekonomiski neaktīvais vai trūcīgais?”, 50 lpp. Pieejams [http://www.lm.gov.lv/upload/aktualitates/latvia\\_compwbs.pdf](http://www.lm.gov.lv/upload/aktualitates/latvia_compwbs.pdf). Skatīts 08.07.2014.

sociālās palīdzības saņemšanas, ir 33%. Tādējādi cilvēks nav motivēts iesaistīties algotā darbā, jo visi papildus nopelnītie ienākumi tiek aplikti ar ienākuma nodokli un ienākumu testētie pabalstu apmēri tiek samazināti vai tā izmaksa tiek pārtraukta vispār, kā rezultātā „uz rokas” saņemtā summa ir zemāka nekā gadījumā, ja cilvēks nestrādā algotu darbu. Minēto apliecina arī izvērtējums par sociālo palīdzību<sup>76</sup>, kā arī BICEPS pētījums<sup>77</sup>, kurā pierādīts, ka „Latvijā un pārējās Baltijas valstīs cilvēki, kuriem ir augstas METR<sup>78</sup>, ir koncentrējušies rīcībā esošo ienākumu sadalījuma zemākajās decilēs. Tas ļoti atšķiras no daudzām ES valstīm, kur cilvēku sadalījums, kuriem ir augstas METR, ir vai nu vienmērīgāks starp decilēm, vai arī tiecas uz ienākumu sadalījuma augšējo daļu. Faktiski Latvijā un Igaunijā visi cilvēki, kuriem ir augstas METR, ierindojas ekvivalento rīcībā esošo ienākumu pirmajās divās decilēs”.

Iniciatīvas, kas parasti tiek ieviestas, lai uzlabotu darba *atmaksāšanos* (piemēram, darba nodokļu kredīts, no angļu val. *tax credit*), ir efektīvas vienīgi tad, ja ēnu ekonomikas īpatsvars ir relatīvi zems.

**Ēnu ekonomika** negatīvi ietekmē ne vien ekonomikas un budžeta politikas pasākumus, bet veido arī nelabvēlīgu sociālo situāciju saistībā ar iedzīvotāju ienākumiem, tai skaitā minimālajiem. Sabiedrībā nereti tiek salīdzināti Latvijas pensiju un pabalstu apmēri ar citu ES dalībvalstu sociālo transfertu apmēriem, galvenokārt ar tām valstīm, kurās tie ir ievērojami augstāki. Tomēr arī šajā ziņā ēnu ekonomika rada nopietnu šķērslī centieniem mazināt nabadzību un palielināt iedzīvotāju ienākumus, jo budžetā neienāk pietiekami resursu adekvātākai sociālās drošības sistēmu finansēšanai. Zemāk tabulā ir atspoguļots ES dalībvalstu nabadzības riska indekss un ēnu ekonomikas īpatsvars procentuāli no IKP.

8.tabula.

Valsts	Ēnu ekonomikas īpatsvars % no IKP	Nabadzības riska indekss % no iedzīvotājiem
Austrija	8	14.4
Nīderlande	9	10.1
Francija	10	14.1
Apvienotā Karaliste	10	16.2
Īrija	12	15.7
Dānija	13	13.1
Somija	13	13.2
Vācija	13	16.1
Zviedrija	14	14.0
Slovākija	15	13.2
Čehija	16	9.6
Beļģija	16	15.0
Portugāle	19	17.9
Spānija	19	22.2
Itālija	21	19.4
Ungārija	22	14.0
Slovēnija	23	13.5
Polija	24	17.1
Grieķija	24	23.1

<sup>76</sup> „Sākotnējās ietekmes (ex-ante) novērtējums par iecerētajām strukturālajām reformām sociālās palīdzības politikas jomā” (2014), SIA „KPMG Baltics”; „Gala ziņojums 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”, 10.lpp. Pieejams LM mājas lapā, sekojot šai vietnei <http://www.lm.gov.lv/text/2744>.

<sup>77</sup> Baltijas Starptautiskā ekonomikas politikas studiju centra (BICEPS) „Pētījums nodokļu sistēmas pilnveidošanas jomā”(2014).

<sup>78</sup> Efektīva nodokļu robežlikme (METR). METR mēra neliela ieņēmumu pieauguma proporciju, kas tiek zaudēta papildu nodokļu maksājumu vai neiegūto pabalstu dēļ. Jara & Tumino (2013) definē augstu METR kā METR, kas pārsniedz 50% (avots: BICEPS pētījums 47 lp.).

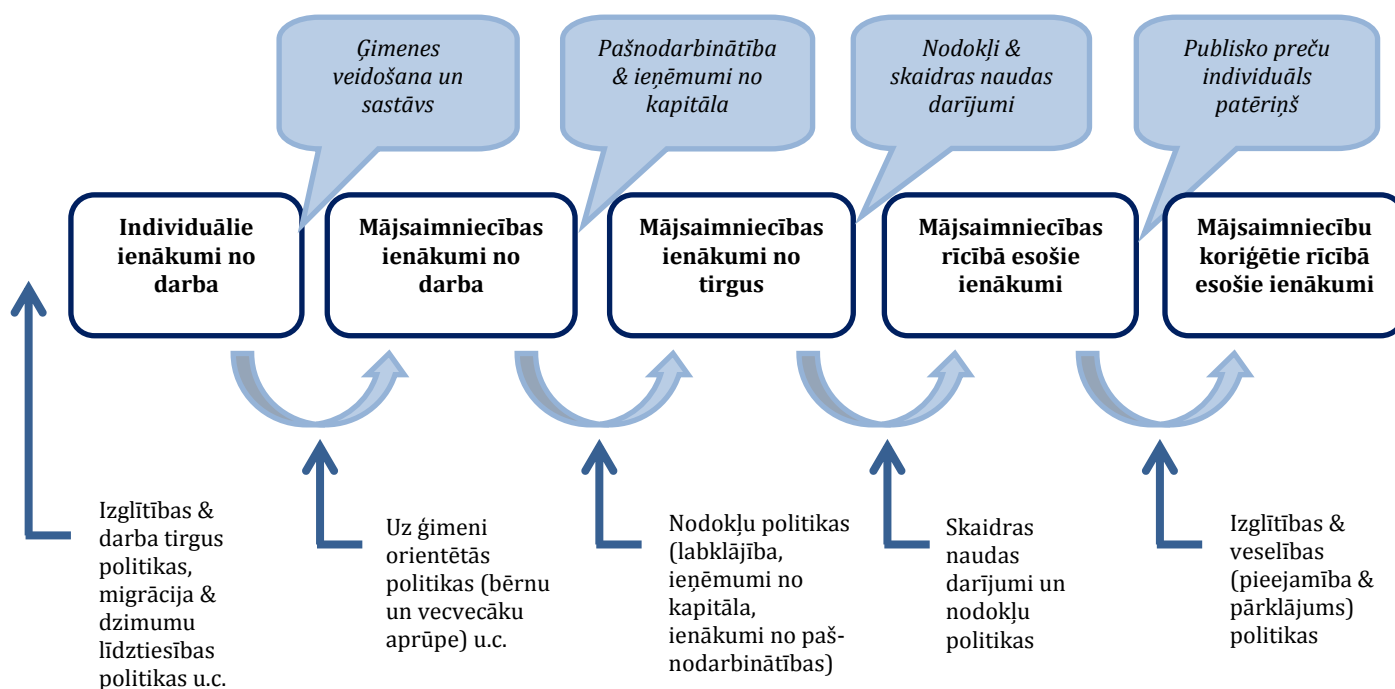
Latvija	26	19.2
Igaunija	28	17.5
Lietuva	28	18.6
Horvātija	28	20.5
Rumānija	28	22.6
Bulgārija	31	21.2

Avots: Eurostat (nabadzības riska indekss) un <http://www.atkearney.com/documents/10192/1743816/FG-The-Shadow-Economy-in-Europe-1.png/2db244cd-9989-447c-8499-ea9043c4d0f3?t=1374166115940>.

Kā redzams 8.tabulā, zināma kopsakarība starp ēnu ekonomikas īpatsvaru un nabadzības riska indeksu pastāv. Valstīs, kurās ēnu ekonomikas īpatsvars ir zems, zems ir arī nabadzības riska indekss un otrādi – valstīs ar augstu ēnu ekonomikas īpatsvaru, augsts ir arī nabadzības riskam pakļauto iedzīvotāju īpatsvars. Nereti Latvijas iedzīvotāji kā vēlamu situāciju min Skandināvu valstis, kur kā ēnu ekonomikas, tā nabadzības riska indekss ir zemi, taču, kritiski vērtējot, Latvijas situācija un iespējas ir daudz tuvākas, piemēram, Grieķijai, Rumānijai vai Lietuvai. Vienlaikus būtiski ņemt vērā, ka ēnu ekonomika ir plašs jēdziens un tikai daļa no tās ir attiecināma uz nedeklarēto nodarbinātību vai „aploksņu algām”. Tāpat svarīgi ņemt vērā, ka emigrantu pārvedumi ir kļuvuši par būtisku ienākumu avotu noteiktai daļai Latvijas mājsaimniecību.

**Minimālās darba algas** un ienākumu nevienlīdzības kontekstā ir svarīgi izprast ienākuma jēdzienu un tā risināšanai nepieciešamo vai atbilstošo politikas risinājumu. Zemāk 3.attēlā ir parādīts, kā un kas veido mājsaimniecību rīcībā esošos ienākumus. Tas ir būtiski, jo visi minētie faktori var būt atšķirīgi un tie rada ietekmi uz ienākumu nevienlīdzību.

3.attēls.



Avots: attēls adaptēts no OECD<sup>79</sup>.

- *Individuālie ienākumi no darba*. Individuālie ienākumi no darba darbības vecuma cilvēkiem ietver gan algu pilna laika nodarbinātajiem, gan ienākumus no darba citām iedzīvotāju grupām, kuras arī veido daļu no darbības vecuma cilvēkiem (nepilnu laiku strādājošie, pašnodarbinātie, bezdarbnieki, kā arī ekonomiski neaktīvie).

<sup>79</sup> Economic policy reforms 2012: going for growth © OECD 2012, Part 2, Chapter 5 „Reducing income inequality while boosting economic growth: Can it be done?”, 184 lpp. Pieejams <http://www.oecd.org/eco/labour/49421421.pdf>. Skatīts 16.07.2014.

- *Mājsaimniecības ienākumi no darba.* Darbspējas vecuma cilvēku ģimenes atšķiras gan pēc lieluma, gan sastāva, kas ietekmē kopējos mājsaimniecību ienākumus no darba.
- *Mājsaimniecības ienākumi no tirgus.* Šie ienākumi ietver kā ieņēmumus no darba, tā arī no kapitāla.
- *Mājsaimniecības rīcībā esošie ienākumi.* Tie ietver visas mājsaimniecības un visus ienākuma avotus pēc nodokļu nomaksas un skaidras naudas transfertiem.
- *Koriģētie mājsaimniecību rīcībā esošie ienākumi.* Mājsaimniecību rīcībā esošie ienākumi ir koriģēti ar transfertiem natūrā (piem., publiskie izdevumi veselībai, izglītībai, sociālajam mājoklim u.c.).

Tādējādi ienākumi no darba ienākumu nevienlīdzību, no vienas puses, ietekmē, bet, no otras puses, pastāv virkne citu ietekmējošo faktoru un apstākļu, kas arī rada ietekmi uz darba ienākumu nevienlīdzību. Piemēram, saistībā ar izglītības politiku, pasākumi, kas vērsti uz vienlīdzības veicināšanu izglītībā, netiešā veidā samazina ienākumu nevienlīdzību. Savukārt minimālās darba algas ietekme uz ienākumu nevienlīdzību ir salīdzinoši zema. Augstas minimālās darba algas ietekme uz ienākumu nevienlīdzības mazināšanos var būt neliela, taču vienlaicīgi tā rezultātā var samazināties mazāk aizsargāto iedzīvotāju grupu nodarbinātības līmenis, tādējādi palielinot bezdarba līmeni un samazinot ietekmi uz IKP uz personu<sup>80</sup>.

Minimālā ienākuma līmenis tiks izmantots minimālā mēneša darba algas veidošanā analītiskiem nolūkiem, taču to nav plānots piesaistīt minimālajai darba algai zemāk minēto apsvērumu dēļ:

- (1) minimālās algas noteikšanas sistēma ir vienota un attiecas vienlīdzīgi uz visām nozarēm un profesijām<sup>81</sup>. Minimālajai darba algai ir jāattiecas uz mazāk kvalificētajiem darbiniekiem, paredzot to aizsardzību, taču Latvijā minimālo darba algu saņem ne tikai mazkvalificēti darbinieki (piemēram, sētnieks, dežurants, krāvējs, trauku mazgātājs u.c. atbilstoši Profesiju klasifikatora 7.-9.profesiju grupai, kas ir zemas kvalifikācijas grupas), bet arī kvalificēti strādājošie (piemēram, medicīnas darbinieki, sociālie aprūpētāji u.c.), kas var liecināt gan par algu skalas saspīestību, gan daļā gadījumu – par „aplokšņu algām”, tomēr šis izaicinājums nav risināms ar minimālās algas instrumentu;
- (2) minimālā ienākuma līmenis tiek aprēķināts, balstoties uz ienākumiem, tai skaitā saņemto darba algu. Turklāt minimālā ienākuma līmenis tiek attiecināts uz mājsaimniecību, kas ietver ne tikai darbspējīgos, bet arī bērnus, cilvēkus virs darbspējas vecuma, un ietver arī darbspējīgos, kuri, piemēram, nevar strādāt, galvenokārt veselības traucējumu vai aprūpes pienākumu veikšanas dēļ. Kā tika parādīts 3.attēlā, mājsaimniecību rīcībā esošie vai koriģētie ienākumi ietver dažādus ienākumus, savukārt minimālā darba alga ir konkrētā indivīda viens no algota darba ienākumiem<sup>82</sup>;
- (3) Sociālās drošības sistēmas esamība ir svarīgs priekšnoteikums minimālo algu ievērošanas nodrošināšanai, pretējā gadījumā rodas situācijas, kad sociāli neaizsargāti cilvēki ir gatavi pieņemt ļoti zemas kvalitātes darba vietas „ēnu ekonomikā”, tajā skaitā – piekrītot strādāt neapmaksātas virsstundas (piemēram, pilna slodze par daļu no minimālās algas), strādāt bīstamos apstākļos u.c. Vienlaikus šādās situācijās bieži nepilnīgi tiek maksāti darba nodokļi, kas nelabvēlīgi ietekmē pieeju sociālās apdrošināšanas sistēmas pakalpojumiem.

<sup>80</sup> Turpat.

<sup>81</sup> MK 16.03.2011. rīkojums Nr.111 „Par koncepciju par minimālās mēneša darba algas noteikšanu turpmākajiem gadiem”, Labklājības ministrija (2011).

<sup>82</sup> Darba ienākumu sastāvā ir iekļauta darba alga, vienreizēja un sistemātiska atlīdzība, atlīdzība par valsts dienesta izpildi, regulārās un neregulārās prēmijas un piemaksas, atvaļinājuma, atlaišanas un citi pabalsti, kompensācija par neizmantoto atvaļinājumu atlaišanas gadījumā, slimības nauda (par darbnespējas lapu A), dāvanas un balvas, kuru kopējā vērtība taksācijas gadā pārsniedz minimālās mēnešalgas apmēru, darba devēja stipendijas, darba devēja samaksātās mācības, kas nav nepieciešamas amata pienākumu pildīšanai, darba devēja dotie labumi darbiniekam – izklaides pasākumi, atpūtas ceļojumi un veselības uzlabošanas pasākumi, ja tos ir iespējams personificēt, citi darbinieka labā izdarītie darba devēja maksājumi vai labumi, ja šie izdevumi nav tieši saistīti ar darba devēja saimniecisko darbību vai nav apliecināti ar attaisnojuma dokumentiem.

Tiek vērtēts, ka Latvijā bez jebkāda ar veicamo darbu saistīta līguma noslēgšanas strādā mazs īpatsvars darbinieku<sup>83</sup>, kas nozīmē, ka darba līgumu esamība tiek salīdzinoši efektīvi kontrolēta, taču minimālās algas noteikumu ievērošanas kontrole ir tehniski sarežģītāka, tādēļ minimālās algas efektīvi darbojas tikai situācijās, kad tās ir noteiktas tautsaimniecības situācijai atbilstošā līmenī un vienlaikus darbinieki var paļauties uz sociālās drošības sistēmas aizsardzību. Ja šādas paļāvības uz sociālās drošības sistēmu nav, tad „ēnu ekonomika” sāk darboties kā sava veida sociālās drošības tīkls<sup>84</sup>, kas gan, iestājoties riska situācijām, vairs nedarbojas.

Ņemot vērā iepriekšminēto saistībā ar nabadzības un zemas darba samaksas slazdiem, lai uzlabotu stimulus strādāt, līdztekus veicamajiem uzlabojumiem sociālajā palīdzībā, ir nepieciešams veikt izmaiņas darbaspēka nodokļu sistēmā.

**Darbaspēka nodokļus**<sup>85</sup> veido IIN pamatlīkme, piemērojot IIN neapliekamo minimumu un atvieglojumus par apgādībā esošām personām, kā arī VSAOI, kas ietver darba devēja un darba ņēmēja likmi. Saskaņā ar Finanšu ministrijas informatīvā ziņojuma projektu (turpmāk – ziņojuma projekts)<sup>86</sup>, kā mērķis ir piedāvāt efektīvāku darbaspēka nodokļu pārdales risinājumu, kas mazinātu ienākumu nevienlīdzību Latvijā, „neapliekamā minimuma izmaiņām ir relatīvi lielāka ietekme uz zemāk atalgotajiem darba ņēmējiem (ar algu zem vidējās). Tādējādi tas mērķtiecīgāk var ietekmēt tādus ar darba tirgu saistītos jautājumus kā bezdarbs, ekonomiskā aktivitāte, nabadzība un atkarība no pabalstiem. Pie tam ar neapliekamā minimuma palīdzību var nodrošināt lielāku ienākumu nodokļu sistēmas netiešo progresivitāti”. Lai gan neapliekamais minimums kopš 2009.gada ir paaugstināts: 2011.gadā no 49,80 *euro* uz 64,03 *euro* mēnesī un no 2014.gada 1.janvāra uz 75 *euro* mēnesī, tas [...] ir uzskatāms par neadekvāti zemu. Pie tam Latvijā neapliekamais minimums ir gandrīz divas reizes zemāks kā tas ir pārējās Baltijas valstīs. Proti, Latvijā pašreiz neapliekamais minimums ir *euro* 75 mēnesī, kamēr Lietuvā tas ir 136 *euro* (tiek piemērots proporcionāli ienākumu līmenim), bet Igaunijā –144 *euro* mēnesī.”

Pēc EUROSTAT datiem, 2012.gadā zemo algu grupā strādājošajam (kas saņem 67% no vidējās algas, bez apgādībā esošām personām) Latvijā nodokļu plaisa<sup>87</sup> 43,6% bija viena no augstākajām ES, atpaliekot tikai no Beļģijas, Ungārijas, Francijas, Vācijas, Itālijas un Austrijas. Pārējās Baltijas valstīs šis rādītājs bija 39,2%, kas ir tuvu ES vidējam rādītājam – 39,9% jeb par 4,4 procentpunktiem zemāks kā Latvijā.

Pēc Finanšu ministrijas aprēķiniem, 2013.gadā, IIN likmes samazināšanas no 25% uz 24% un atvieglojuma par apgādībā esošām personām paaugstināšanas rezultātā, nodokļu plaisas rādītājs zemu algu saņēmējiem ir nokritis uz 42,9%, kas joprojām ir augsts rādītājs ES valstu līmenī. Savukārt 2014.gadā, ņemot vērā veiktās izmaiņas darbaspēka nodokļu sloga mazināšanai, nodokļu plaisas rādītājs turpinās pakāpeniski samazināties līdz 2016.gadā sasniegs 41,1%. Tomēr tas joprojām būs nedaudz augstāks kā pārējās Baltijas valstīs un ES

<sup>83</sup> In from the shadow: integrating Europe's informal labor / Truman Packard, Johannes Koettl, Claudio Montenegro.(2012), 25 lpp. Pieejams [https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9377/706020PUB0EPI0067902B0978082139549\\_3.pdf?sequence=1](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9377/706020PUB0EPI0067902B0978082139549_3.pdf?sequence=1)

<sup>84</sup> Turpat, 46.lp.

<sup>85</sup> Darbaspēka nodokļi – nodokļu un maksājumu kopums, kurā ietilpst gan darba devēja, gan darba ņēmēja VSAOI un IIN, ņemot vērā neapliekamo minimumu un nodokļa atvieglojumu par apgādībā esošām personām, nodokļa papildu atvieglojumus un atsevišķus attaisnotos izdevumus

<sup>86</sup> Finanšu ministrijas informatīvais ziņojums „Darbaspēka nodokļu izmaiņas ienākumu nevienlīdzības mazināšanai – veikto izmaiņu novērtējums un priekšlikumi tālākai rīcībai” (projekts uz 26.06.2014.).

<sup>87</sup> Nodokļa plaisa jeb ķīlis (*tax wedge*) – atšķirība starp darba devēja darbaspēka izmaksām un nodarbinātā neto darba samaksu. To aprēķina kā darba nodokļu (IIN un darba ņēmēja un darba devēja VSAOI) procentuālo attiecību pret kopējām darbaspēka izmaksām. Kopējās darbaspēka izmaksas veido darba algas pirms nodokļu nomaksas un darba devēja VSAOI summa. Šis rādītājs raksturo starpību starp darba ņēmēja nopelnīto un to cik šis darbaspēks izmaksā darba devējam.

vidēji. Tādējādi, lai nodrošinātu nodokļu sloga samazinājumu zemu atalgotajiem darba ņēmējiem, kuriem nav apgādībā esošu personu, būtu nepieciešams veikt pakāpenisku neapliekamā minimuma palielināšanu, ņemot vērā attiecīgajā gadā spēkā esošo minimālā ienākuma līmeni. IIN neapliekamā minimuma palielināšana līdz ar izmaiņām GMI līmeņa apmērā un tā noteikšanas nosacījumos būs progresīva, jo ietekmēs tieši iedzīvotājus ar zemākajiem ienākumiem (zemākās deciles)<sup>88</sup>.

#### 1.4. Minimālie ienākumu līmeņi Igaunijā un Lietuvā

**Igaunijā** nabadzības līmenis ir noteikts<sup>89</sup>, pamatojoties uz absolūtās nabadzības sliekšni, kas tiek rēķināts, pamatojoties uz OECD metodoloģiju nabadzības mērīšanā, tomēr piemērojot nevis OECD modificēto ekvivalences skalu, ko piemēro ES (1; 0.5; 0.3), bet OECD ekvivalences skalu 1; 0.7; 0.5. Šo absolūtās nabadzības sliekšni Igaunijā aprēķina, pamatojoties uz minimālajiem mājsaimniecību izdevumiem. 2005.gadā absolūtās nabadzības sliekšni pielīdzināja Igaunijā rēķinātajam iztikas minimumam. Kopumā Igaunijā var izdalīt 4 nabadzības līmeņus:

- (1) Tiešā nabadzība (*direct poverty*), kurā iekļautas mājsaimniecības, kuru ienākumi ir zem tiešā nabadzības sliekšņa (t.i., 80% no absolūtās nabadzības sliekšņa);
- (2) Nabadzība, kā rezultātā tiek apdraudēta izdzīvošana (*poverty endangering subsistence*), kur ietvertas mājsaimniecības, kuru ienākumu veidojas starp tiešo nabadzības sliekšni un absolūto nabadzības sliekšni (t.i., 80%-100% no absolūtās nabadzības sliekšņa);
- (3) Nabadzības riska zona (*at-risk-of-poverty area*), kur iekļautas mājsaimniecības, kuru ienākumi ir augstāki nekā absolūtās nabadzības sliekšnis, bet zemāki kā nabadzības riska sliekšnis (t.i., līdz 125% no absolūtās nabadzības sliekšņa);
- (4) Ārpus nabadzības riska zonas (*poverty-risk-free area*), kur iekļautas mājsaimniecības, kuru ienākumi ir augstāki nekā nabadzības riska sliekšnis (t.i., vairāk kā 125% no absolūtās nabadzības sliekšņa).

Iztikas minimuma līmenis jeb absolūtās nabadzības sliekšnis 2014.gadā ir 90 *euro* pirmajam mājsaimniecības loceklim un 72 *euro* pārējiem mājsaimniecības locekļiem (ieskaitot bērnus)<sup>90</sup>. Trūcīgajiem iedzīvotājiem Igaunijā, kuru ienākumi nesasniedz minēto iztikas minimuma līmeni, tiek izmaksāts iztikas pabalsts, kas ir paredzēts pamatvajadzību - pārtika, apģērbs, apavi un citas preces un pakalpojumi, izņemot izdevumus par mājokli - izdevumu segšanai, t.i., ienākumi iztikas minimuma nodrošināšanai tiek aprēķināti pēc tam, kad segti izdevumi par mājokli<sup>91</sup>. Ja mājsaimniecībā ir nepilngadīgi bērni, tad papildus tiek nodrošināta piemaksa 15 *euro* apmērā. Tāpat Igaunijā ir noteikts arī ģimenes pabalsts, kura mērķis ir sniegt atbalstu ģimenēm ar bērniem, kuru ienākumi ir zemāki par relatīvo nabadzības sliekšni, kur piemērota iepriekšminētā OECD ekvivalences skala 1, 0.7 un 0.5. Attiecīgi pirmajam mājsaimniecības loceklim – 299 *euro* mēnesī, nākamajiem mājsaimniecību locekļiem virs 14 gadu vecuma – 149,50 *euro* mēnesī un bērniem līdz 14

<sup>88</sup> Baltijas Starptautiskā ekonomikas politikas studiju centra (BICEPS) „Pētījums nodokļu sistēmas pilnveidošanas jomā”(2014), 61 lp.

<sup>89</sup> Laes, T. (2013). The individual and social nature of poverty. 1/13. Quarterly bulletin of statistics Estonia. Pieejams [www.stat.ee/dokumendid/68625](http://www.stat.ee/dokumendid/68625). Skatīts 04.07.2014.

<sup>90</sup> Estonian Information System Authority [https://www.eesti.ee/eng/toetused\\_ja\\_sotsiaalabi/toetused\\_ja\\_huvitised/toimetulekutoetus](https://www.eesti.ee/eng/toetused_ja_sotsiaalabi/toetused_ja_huvitised/toimetulekutoetus). Skatīts 04.07.2014.

<sup>91</sup> OECD Economics Department Working Papers „Reducing Poverty in Estonia Through Activation and Better Targeting (2012)”. Pieejams: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/reducing-poverty-in-estonia-through-activation-and-better-targeting\\_5k8xb72v68bx-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/reducing-poverty-in-estonia-through-activation-and-better-targeting_5k8xb72v68bx-en#page1)



gadiem – 89,70 *euro* mēnesī<sup>92</sup>. Savukārt IIN neapliekamais minimums un IIN atvieglojums par apgādībā esošiem bērniem Igaunijā ir noteikti vienādā apmērā – 144 *euro* mēnesī<sup>93</sup>.

**Lietuvā** minimālā ienākuma līmenis ietver sociālās palīdzības pabalstu un sociālo palīdzību skolēniem<sup>94</sup>, kurus ir tiesīgas saņemt mājsaimniecības vai personas, kuru ienākumi ir zemāki par valsts nodrošināto ienākumu līmeni. Lēmumu par valsts nodrošināto ienākumu līmeni pieņem valdība, taču nepastāv noteikta minētā līmeņa aprēķina metodoloģija. 2014.gadā valsts nodrošinātais ienākumu līmenis ir 101 *euro*. Lielākā daļa pabalstu apmēri ir noteikti šī valsts nodrošinātā ienākuma līmeņa apmērā vai ir augstāki, taču to apmēri nevar pārsniegt 20% no valsts nodrošinātā ienākuma līmeņa, t.i., 101 *euro*. Pabalstu apmēri tiek diferencēti atkarībā no mājsaimniecības locekļu skaita – pirmajam mājsaimniecības loceklim pabalsts tiek izmaksāts 100% apmērā, 80% – otrajam mājsaimniecības loceklim un 70% – trešajam un nākamajiem mājsaimniecību locekļiem. Piemēram, pārim ar vienu bērnu valsts nodrošinātā ienākuma līmenis veido 253 *euro* mēnesī, pārim ar trīs bērniem – 395 *euro* mēnesī, vienam vecākam ar vienu bērnu – 182 *euro* mēnesī. Jāatzīmē, ka šie līmeņi un attiecīgi izmaksātie pabalsti ir līdzvērtīgi šajā koncepcijā tālāk piedāvātajam minimālā ienākuma līmenim dažādiem mājsaimniecību veidiem. Sociālā palīdzība skolēniem sastāv no diviem atbalsta veidiem: brīvpusdienām un skolas piederumiem. Lietuvā ir noteikta arī sociālā pensija, kuru ir tiesīgas saņemt noteiktas lielākiem sociālajiem riskiem pakļautās iedzīvotāju grupas – pensionēšanas vecumu sasniegušās personas un personas ar invaliditāti. Sociālo pensiju piešķir personām, kuras nesaņem ienākumus no valsts sociālās apdrošināšanas sistēmas vai kurām nodrošinātie pabalsti ir pārāk zemi. Sociālās pensijas apmērs ir atkarīgs no sociālās apdrošināšanas minimālās pensijas apmēra, - 2014.gadā 104 *euro*, kam tiek piemēroti koeficienti (no 0.75 līdz 2.0), ņemot vērā dažādās saņēmēju grupas<sup>95</sup>. Savukārt IIN neapliekamais minimums ir 136 *euro* mēnesī un IIN atvieglojums par apgādībā esošiem bērniem ir 58 *euro* mēnesī<sup>96</sup>.

Salīdzinot visu trīs Baltijas valstu nabadzības un ienākumu nevienlīdzības rādītājus, Latvija diemžēl ierindojas relatīvi sliktākās pozīcijās. Gan iedzīvotāju īpatsvars, kuru ienākumi ir zemāki par nabadzības riska sliekšni (11.grafiks), gan ienākumu atšķirības starp nabadzīgākajām un turīgākām mājsaimniecībām (12.grafiks) Latvijā ir augstākas nekā Lietuvā un Igaunijā. Tomēr jāņem vērā, ka šie dati atspoguļo situāciju 2012.gadā – pirms Latvijā īstenotajiem pasākumiem darbaspēka nodokļu sloga mazināšanai 2013. un 2014.gadā.

<sup>92</sup> MISSOC datu bāze. MISSOC (saīsinājums no angļu val. *Mutual Information System on Social Protection*) ir ES izveidota informācijas sistēma, kurā dalībvalstis savstarpēji apmainās ar informāciju par sociālo aizsardzību. Tajā ir pieejama detalizēta, salīdzināma un regulāri atjaunināta informācija par valstu sociālās aizsardzības sistēmām. Vairāk informācijas <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=lv&catId=815>.

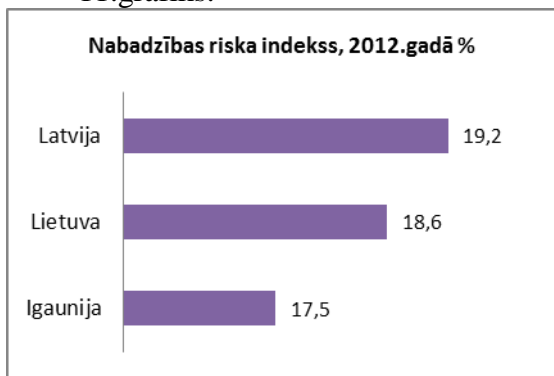
<sup>93</sup> Finanšu ministrijas informatīvais ziņojums „Darbaspēka nodokļu izmaiņas ienākumu nevienlīdzības mazināšanai – veikto izmaiņu novērtējums un priekšlikumi tālākai rīcībai” (projekts uz 26.06.2014.); 8.lpp.

<sup>94</sup> Lazutka R., Poviliunas A. „Lithuania: Minimum Income Schemes. A Study of National Policies”, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2009, 5.lpp. Pieejams:<http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/minimum-income-schemes>. Skatīts 18.07.2014.

<sup>95</sup> MISSOC datu bāze.

<sup>96</sup> Finanšu ministrijas informatīvais ziņojums „Darbaspēka nodokļu izmaiņas ienākumu nevienlīdzības mazināšanai – veikto izmaiņu novērtējums un priekšlikumi tālākai rīcībai” (projekts uz 26.06.2014.); 8.lpp.

11. grafiks.



Avots: Eurostat

12. grafiks.



Avots: Eurostat

Ņemot vērā nodrošinātos minimālos ienākumus nabadzīgākajiem iedzīvotājiem Lietuvā un Igaunijā, Latvijā ir nepieciešams īstenot pasākumus, lai uzlabotu trūcīgāko iedzīvotāju situāciju, vienlaicīgi mazinot atšķirības arī starp kaimiņvalstīm.

## 2. Problēmas risinājumi.

Vēlreiz akcentējot **problēmas pamatbūtību** - nabadzīgāko iedzīvotāju (1.kvintile) ienākumi no dažādām sistēmām ir neadekvāti zemi, kā rezultātā Latvijā ir augsta ienākumu nevienlīdzība un augsts nabadzības riskam pakļauto iedzīvotāju īpatsvars. Tāpēc minimālā ienākuma līmeņa noteikšanas **virsmērķis** ir uz solidaritātes principiem balstīta nabadzības un ienākumu nevienlīdzības mazināšana un **mērķis** ir noteikt uz pierādījumiem balstītu, sociālekonomiskajai situācijai un citu personu darba tirgus ienākumiem atbilstošu minimālā ienākuma līmeni, lai palielinātu nabadzīgākās iedzīvotāju daļas ienākumus, nodrošinot to sociālo aizsardzību. Taču vienlaicīgi ir jāuzsver, ka minimālā ienākuma nodrošināšana ir uzskatāma par papildinošu, nevis aizstājošu risinājumu. Ņemot vērā Latvijā vērojamo ciešo korelāciju starp ienākumiem un izglītības līmeni, ir nepieciešams turpināt īstenot tās rīcībpolitikas, kas samazina mācības pametušo bērnu skaitu. Tāpat ir jāturpina palielināt ekonomikas konkurētspēju, lai strādājošajiem dotu iespēju saņemt lielākus ienākumus. Savukārt ienākumu no algota darba sakarā vienlīdz nozīmīga loma ir ēnu ekonomikas mazināšanas politikām, ņemot vērā iepriekš pierādīto saistību starp ēnu ekonomikas īpatsvaru un nabadzības risku indeksu.

Ņemot vērā minēto, Labklājības ministrija piedāvā **trīs risinājuma variantus**:

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

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

Šī ir relatīvā nabadzības mērīšanas pieeja un to pamatā izmanto lielākā daļa ES un OECD valstīs, nosakot to kā pastāvīgu proporciju, parasti 40%-60% no mediānas vai vidējiem

mājsaimniecību ienākumiem. OECD nabadzības riska sliekšni nosaka 50% apmērā no mediānas rīcībā esošajiem ekvivalentajiem ienākumiem, savukārt ES nabadzības riska sliekšni nosaka 60% apmērā. PB pētījumā secināts, ka parasti ES dalībvalstīs atbalsts iedzīvotājiem tiek sniegts, ja iedzīvotāju ienākumi ir zemāki vai vienādi ar 30% no nacionālo ekvivalento rīcībā esošo ienākumu mediānas vienas personas mājsaimniecībai<sup>97</sup>. Attiecīgi PB piedāvā Latvijā garantētā minimālā ienākuma līmeni 2013.gada situācijā noteikt 106,72 *euro* apmērā<sup>98</sup>. Tā kā piedāvāto minimālā ienākuma līmeni ir plānots sasaistīt ar novirzāmo atbalstu iedzīvotājiem, tad nebūtu lietderīgi piedāvāt minimālā ienākuma līmeni, kuru *de facto* nepiemērotu dēļ to relatīvi augstā apmēra, tāpēc tiek ierosināts izmantot to līmeni, kas ir līdzvērtīgs PB piedāvājumam (106,72 *euro*) un esošajam trūcīgās personas ienākumu līmenim (128,06 *euro*).

9.tabula.

Rīcībā esošie ienākumi vienas personas mājsaimniecībai 2012.gadā, piemērojot OECD ekvivalences skalas, *euro* mēnesī

	OECD modificētā ekvivalences skala (1; 0.5; 0.3)	OECD ekvivalences skala (1; 0.7; 0.5)
30 %	116	97
40 %	157	129
50 %	196	162
60 %	235	194

Datu avots: CSP

Lai arī vistuvāk pēc 9.tabulā sniegtās informācijas ir OECD modificētā ekvivalences skalas 30% apmērs, tomēr tiek piedāvāts piemērot OECD 40% no rīcībā esošo ienākumu mediānas pārrēķinātas uz ekvivalento patērētāju, t.i., 129 *euro*, jo tā piemērotās ekvivalences skalas ir labvēlīgākas ģimenēm ar bērniem (skat. 10.tabulu).

Ir jāņem vērā, ka piedāvātais minimālā ienākuma līmenis katru gadu mainīsies, balstoties uz mājsaimniecību rīcībā esošo ienākumu izmaiņām. Tāpēc, nosakot atbalstu noteiktām iedzīvotāju grupām attiecīgajās sistēmās, būtu nepieciešams izvērtēt un noteikt, kāds būs procentuālo izmaiņu samazinājums un palielinājums, atbilstoši kuram atbalsts tiks sniegts. Proti, ja minimālā ienākuma līmenis samazināsies dēļ mājsaimniecību rīcībā esošo ienākumu krituma, ir jānosaka, vai attiecīgi tiks samazināts noteiktām iedzīvotāju grupām sniegtais atbalsts. Un, ja minimālā ienākuma līmenis palielināsies dēļ mājsaimniecību rīcībā esošo ienākumu pieauguma, vai attiecīgi noteiktām iedzīvotāju grupām sniegtais atbalsts tiks palielināts, pat ja izmaiņas būs nenozīmīgas, bet administratīvo resursu ieguldījums būs neproporcionāli augsts.







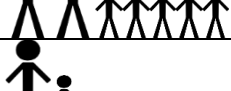



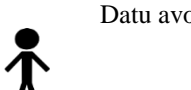
Vienlaicīgi, nosakot šo procentuālo apmēru no iedzīvotāju ienākumiem un ņemot vērā Latvijas demogrāfisko situāciju, tiek piedāvāts piemērot ekvivalences skalu 1; 0.7; 0.7, kas atšķiras no OECD ekvivalences skalas (1; 0.7; 0.5) un OECD modificētās ekvivalences skalas (1; 0.5; 0.3) (vairāk skat. sadaļu 1.1.5.). Atšķirība starp OECD modificēto un OECD ekvivalences skalu ir tā, ka OECD patērēja vērtība nākamajiem mājsaimniecību locekļiem, tai skaitā bērnam, ir lielāka, nekā OECD modificētajai ekvivalences skalai. Savukārt Latvijas izvēle būtu vēl labvēlīgāka bērniem, piemērojot tiem ekvivalences skalu vienlīdzīgā apmērā ar otro un nākamajiem pieaugušajiem, t.i., 70% apmērā. 10.tabulā ir sniegti minimālā ienākuma līmeņi dažādiem mājsaimniecību veidiem 30%-60% apmērā no rīcībā esošo ienākumu mediānas, piemērojot OECD modificēto un OECD ekvivalences skalu.

<sup>97</sup> Pasaules Bankas pētījums „Latvija: kurš ir bezdarbnieks, ekonomiski neaktīvais vai trūcīgais?”, 44 lpp. Pieejams [http://www.lm.gov.lv/upload/aktualitates/latvia\\_compwbs.pdf](http://www.lm.gov.lv/upload/aktualitates/latvia_compwbs.pdf). Skatīts 08.07.2014.

<sup>98</sup> Turpat.

10.tabula.

Minimālā ienākuma līmenis mēnesī pēc OECD modificētās un OECD ekvivalences skalām atsevišķiem mājsaimniecību veidiem 2012.gadā (euro, pēc 2013.gada datiem)

MĀJSAIMNIECĪBAS VEIDS	30%		40%		50%		60%	
	OECD modificētā ekviv. skala	OECD ekviv. skala	OECD modificētā ekviv. skala	OECD ekviv. skala	OECD modificētā ekviv. skala	OECD ekviv. skala	OECD modificētā ekviv. skala	OECD ekviv. skala
	116	97	157	129	196	162	235	194
	174	165	235	220	294	275	352	330
	209	213	282	285	353	356	423	427
	244	262	330	349	412	437	493	524
	278	310	377	414	470	517	564	621
	313	359	424	479	529	598	634	718
	348	408	471	543	588	679	705	815
	150	146	204	194	255	243	305	291
	186	194	251	259	314	323	376	388
	336	281	455	374	568	470	681	563
	394	330	534	439	666	551	799	660

Datu avots: CSP, LM veikti aprēķini



(pirmais pieaugušais un otrs pieaugušais virs 14 gadu vecumam)



(bērns līdz 14 gadu vecumam)

Piedāvātajai minimālā ienākuma līmeņa noteikšanas metodei ir vairākas galvenās priekšrocības salīdzinājumā ar citām nabadzības noteikšanas metodēm un esošo situāciju Latvijā<sup>99</sup>:

<sup>99</sup> Ravallion, M. (2010). Poverty Lines Across the World. World Bank, Policy Research Working Paper No.5284. Washington DC. Pieejams [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/04/27/000158349\\_20100427143536/Rendered/PDF/WPS5284.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/04/27/000158349_20100427143536/Rendered/PDF/WPS5284.pdf). Skatīts 24.05.2013.

(1) minimālā ienākuma līmenis tiek aprēķināts, pamatojoties uz kopējo sociālekonomisko situāciju valstī, t.i., tas ir pamatots un sasaistīts ar indivīda situāciju raksturojošajiem rādītājiem – ienākumiem. Tas nozīmē, ka nepastāv iespējas pieņemt patvaļīgu lēmumu par minimālā ienākuma līmeni, jo ir skaidri tā noteikšanas kritēriji un ar šīs metodes palīdzību tiek novērsts risks, ka, pastāvot dažādiem minimālo ienākumu līmeņiem, katra 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 to ir jāpalīdz sasniegt ar dažādu ienākumus ietekmējošo sistēmu (nodokļu, pabalstu) palīdzību;

(3) šis minimālā ienākuma līmenis var kalpot kā 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) tas nerada nevajadzīgas un jūtīgas diskusijas par to, ko par šādu summu var vai vajadzētu atļauties nopirkt, pieņemot, ka brīvā tirgus ekonomikā indivīds 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.

Kā ikvienai metodei, tai ir arī zināmi trūkumi. Minimālā ienākuma līmeni, nosakot kā konstantu proporciju no vidējiem vai mediānas ienākumiem, var būt situācija, kad vienlaicīgi palielinās gan minimālā ienākuma līmenis, gan iedzīvotāju īpatsvars, kuru ienākumi ir zemāki par šo minimālā ienākuma līmeni. Piemēram, minimālā ienākuma līmenis attiecīgajā gadā ir pieaudzis no 200 *euro* līdz 250 *euro* mēnesī, kas varētu liecināt par to, ka cilvēkiem ar zemiem vai vidējiem ienākumiem ienākumi ir palielinājusies un tāpēc iedzīvotāju īpatsvaram, kuru ienākumi ir zemāki par šo ienākumu līmeni, vajadzētu samazināties. Taču cilvēku skaits, kuru ienākumi ir zemāki par šo līmeni, arī ir pieaudzis no 15% līdz 20%. Tas liecina, ka noteiktai iedzīvotāju kategorijai ienākumi nav palielinājušies, bet pat ir samazinājušies<sup>100</sup>. To ir grūti pieņemt, jo tas nozīmē, ka ekonomiskās izaugsmes priekšrocības un ieguvumus negūst visi iedzīvotāji. Tāpēc relatīvie nabadzības mērījumi tiek kritizēti dēļ to nepārtrauktā svārstīguma, jo iedzīvotāju ienākumi mainās, kā rezultātā mainās arī attiecīgais nabadzības riska sliekšnis. Lai šo svārstīgumu „kompensētu”, ES tiek izmantots fiksētais nabadzības rādītājs, proti, nabadzības riska sliekšnis konkrētajā gadā tiek nofiksēts (piemēram, 2012.gadā nabadzības riska sliekšnis ir 235 *euro*), bet iedzīvotāju īpatsvars, kuru ienākumi ir zemāki par šo ienākumu sliekšni, tiek rēķināts turpmākajiem gadiem atbilstoši iedzīvotāju ikgadējiem ienākumiem, t.i., sliekšnis paliek 2012.gada līmenī, un mainās tikai iedzīvotāju skaits ar ienākumiem zem šī ienākuma sliekšņa<sup>101</sup>. Tāpat ir svarīgi ņemt vērā, vai iedzīvotāji, jo īpaši mērķa grupa, izprot šī rādītāja jēgu, zina, kā tas darbojas, un uzskata to par taisnīgu pieeju.

Izvēloties šo risinājuma variantu, jāņem vērā, ka minētie dati tiks iegūti, aprēķināti un būs publiski pieejami aptuveni ar viena gada nobīdi. Proti, dati par 2012.gadu ir pieejami, sākot ar 2014.gada februāri. Tas nozīmē, ka dati par 2014.gadu būs pieejami 2016.gada janvārī vai februārī. Taču, ņemot vērā esošās nabadzības riska sliekšņa pieauguma vai samazinājuma tendences (skat. 11.tabulu), tas neradīs būtisku ietekmi uz iedzīvotāju situāciju, plānojot pasākumus noteiktās rīcībpolitiku jomās.

11.tabula.

Gads	40% no ekvivalentiem (1; 0.7; 0.5) rīcībā esošiem ienākumiem vienas personas mājāsaimniecībai, <i>euro</i>
2009	125

<sup>100</sup> Turpat, 17 lpp.

<sup>101</sup> Indikators „nabadzības riska indekss, kas piesaistīts konkrētam laika posmam” (no angļu val. *anchored at risk of poverty rate*).

2010	119
2011	124
2012	129

Avots: CSP

Vienlaicīgi ir jāņem vērā, ka šobrīd Centrālā statistikas pārvalde šos rādītājus aprēķina un publicē, piemērojot OECD modificēto ekvivalences skalu un citu procentuālo apmēru (60%). Tas nozīmē, ka, pirmkārt, būs nepieciešama vienošanās ar Centrālo statistikas pārvaldi par šo datu aprēķināšanu un publicēšanu. Otrkārt, būs nepieciešams plānot un īstenot visaptverošus komunikācijas pasākumus, lai skaidrotu sadarbības partneriem un ieinteresētajām pusēm ne tikai minimālā ienākuma līmeņa noteikšanas kārtību, bet arī atšķirības starp ES piemēroto nabadzības riska sliekšni un Latvijas izvēlēto metodoloģiju (skat. 10.tabulā 40% OECD ekvivalences skala un 60% OECD modificētā ekvivalences skala), jo tā rezultātā ne tikai minimālā ienākuma līmenis jeb nabadzības riska sliekšnis būs diferencēts, bet atšķirsies arī iedzīvotāju procentuālais īpatsvars, kuru ienākumi ir zemāki par attiecīgo līmeni jeb sliekšni.

Atbalstot minēto minimālā ienākuma līmeņa noteikšanas metodoloģiju, LM 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 pabalstiem**, 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.

12.tabula.

#### **Risinājumi noteiktām mērķa grupām ienākumu palielināšanai sasaistē ar minimālā ienākuma līmeni**

<b>Mērķa grupa</b>	<b>STRĀDĀJOŠIE AR ZEMU ATALGOJUMU</b>
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.
<b>Mērķa grupa</b>	<b>IEDZĪVOTĀJI AR VISZEMĀKAJIEM IENĀKUMIEM</b>
Esošā situācija	GMI līmenis (50 euro apmērā) un pabalsts tā nodrošināšanai minimāli uzlabo personas situāciju, bet nemazina trūcīgo iedzīvotāju nabadzības dziļumu. Dzīvokļa pabalsta apmēri un to piešķiršanas kritēriji katrā pašvaldībā ir atšķirīgi, tādējādi iedzīvotāji atrodas nevienlīdzīgā situācijā, risinot ar mājokļa izdevumiem saistītos jautājumus <sup>102</sup> .
Risinājumi	Palielināt GMI līmeni līdz minimālajam ienākuma līmenim pirmajai personai mājsaimniecībā (pārējām attiecīgi – 0.7 un 0.5), nosakot pakāpenisku GMI pabalsta samazināšanas līkni un atceļot esošos trūcīgās un maznodrošinātās personas ienākumu līmeņus.

<sup>102</sup> „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 mājas lapā, sekojot šai vietai <http://www.lm.gov.lv/text/2744>.

	<p>Novērtēt valsts un pašvaldību noteiktos atvieglojumus trūcīgām un maznodrošinātām personām, izanalizējot to efektivitāti un lietderību.</p> <p>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 otrā – 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 daudz bērnu ģimenes, ģimenes, kurās ir personas ar invaliditāti.</p> <p>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.</p> <p>Noteikt dzīvokļa pabalsta definīciju vai saturu, tā piešķiršanas kritērijus un apmēru vai aprēķināšanas kārtību.</p>
<b>Mērķa grupa</b>	<b>PENSIONĀRI AR MINIMĀLIEM PENSIJU APMĒRIEM</b>
Esošā situācija	Šobrīd minimālo valsts pensiju nosaka, pamatojoties uz valsts sociālā nodrošinājuma pabalsta apmēru (64,03 <i>euro</i> ), tam piemērojot attiecīgos koeficientus, ņemot vērā personas apdrošināšanas stāža ilgumu. Pensiju saņēmējiem galvenais ienākumu avots ir pensija un pensionāru iespējas strādāt ir ierobežotas, tādējādi daļa pensijas vecuma cilvēki 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.
<b>Mērķa grupa</b>	<b>ĢIMENES AR BĒRNIEM, TAI SKAITĀ BĒRNIEM AR INVALIDITĀTI UN CELIAKIJU, AIZBILDŅI UN AUDŽUĢIMENES, PERSONAS AR INVALIDITĀTI, ČERNOBIĻAS ATOMELEKTROSTACIJAS AVĀRIJAS SEKU LIKVIDĒŠANAS DALĪBNIEKI VAI VIŅA ĢIMENE, LATVIJAS NEATKARĪBAS ATGŪŠANAS PROCESĀ BOJĀ GĀJUŠO PERSONU BĒRNI</b>
Esošā situācija	Valsts sociālie pabalsti šīm mērķa grupām tiek piešķirti bez ienākuma izvērtējuma, tai skaitā turīgām ģimenēm un personām. Turklāt arī daļa pašvaldību sociālo pabalstu tiek piešķirti dažādām mājsaimniecībām bez to ienākumu izvērtējuma, tādējādi 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.
<b>Mērķa grupa</b>	<b>BEZDARBNIEKI</b>
Esošā situācija	Latvijā bezdarbnieka pabalstam nav noteikts minimālā un maksimālā apmēra ierobežojums, tādējādi sistēma mazāk aizsargā zemo algu saņēmējus, par ko liecina arī bezdarbnieku augstais nabadzības riska indekss.
Risinājums	Izvērtēt iespēju noteikt bezdarbnieka pabalsta minimālā un maksimālā apmēra ierobežojumu, ņemot vērā minimālā ienākuma līmeni.

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

Papildus 1. variantā piedāvātajai 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. Piemēram, Labklājības ministrijas Sociālās iekļaušanas politikas koordinācijas komitejas sēdēs<sup>103</sup> nereti šo jautājumu ir aktualizējis Latvijas Brīvo arodbiedrību savienības pārstāvis, uzsverot iztikas minimuma nozīmi un nepieciešamību, īpaši pēc tā aprēķina pārtraukšanas ar 2014. gada 1. janvāri. Ņemot vērā, ka līdzšinējie minimālie ienākuma līmeņi vai nabadzības riska sliekšņi 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. Turklāt, ņemot vērā, ka iztikas minimuma groza saturs var atšķirties gan pēc mājsaimniecībā dzīvojošo personu vecuma un skaita, gan arī dzīvesvietas (pilsēta vai lauki), tad tiek piedāvāts izstrādāt iztikas minimuma grozus gan dažādiem mājsaimniecību veidiem, gan atbilstoši teritoriālajam sadalījumam.

Vienlaikus vēlreiz tiek akcentētas iztikas minimuma izstrādes un piemērošanas priekšrocības un trūkumi<sup>104</sup>.

Iztikas minimuma **priekšrocības** ir:

- Skaidra izpratne un spēcīga normatīvā interpretācija. Preču un pakalpojumu grozs un tā aprēķinātā absolūtā vērtība ir viegli saprotama pretēji relatīvajam nabadzības sliekšnim, ko nosaka procentuālā līmenī no attiecīgās valsts iedzīvotāju ekvivalentajiem ienākumiem;
- ļauj novērtēt relatīvā nabadzības sliekšņa derīgumu (validity). Tas nozīmē, ka papildus relatīvajam nabadzības sliekšnim ar iztikas minimuma palīdzību ir iespēja novērtēt tās pamatotību;
- ļauj novērtēt minimālo ienākumu adekvātumu sociālās aizsardzības kontekstā. Proti, aprēķināto preču un pakalpojumu kopējā vērtība ļauj salīdzināt, cik adekvāti un pietiekami vai neadekvāti un nepietiekami ir sociālās aizsardzības pasākumi;
- palīdz noteikt papildus nepieciešamo ienākuma atbalstu un var sniegt padomus finanšu un parādu jautājumā (piemēram, finanšu līdzekļu plānošanā, lai nenonāktu parādos);
- palīdz veidot efektīvu un adekvātu ienākumu atbalstu, ņemot vērā indivīda vajadzības un institucionālo kontekstu.

Tomēr praksē iztikas minimuma grozus aicina neizmantot pabalstu piešķiršanā, ņemot vērā šādus konstatētos **trūkumus**:

- risks patvaļīgi (brīvi vienojoties) noteikt dažādus elementus preču un pakalpojumu grozā (subjektivitātes faktors), tāpēc ir nepieciešams labs teorētiskais un metodoloģiskais ietvars;
- laikietilpīga un finansiāli dārga metode. Iztikas minimuma groza izstrāde ir finansiāli un laika ziņā ietilpīga nabadzības mērīšanas metode, ko sabiedrība neizprot un nepieņem. Turklāt tās pielietojamība ir atbilstoša tikai tad, ja šis grozs tiek regulāri pārskatīts un aktualizēts atbilstoši sociālās un ekonomiskās vides izmaiņām, kas savukārt prasa regulārus papildus resursus;
- risks, ka iekļautās preces un pakalpojumi tiks norādīti kā nepieciešamie elementi pieņemamas dzīves normas sasniegšanai, un tas tiks lietots kā obligāts priekšraksts. Kā tika minēts 1.1.1. apakšnodaļā iztikas minimuma grozi tiek izstrādāti tikai tipiskākajiem

<sup>103</sup> Vairāk informācijas Labklājības ministrijas mājas lapā: <http://www.lm.gov.lv/text/706>

<sup>104</sup> European Commission „Pilot Project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe” (2014). Vairāk informācijas <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=625&langId=en&callId=382&furtherCalls=yes>



mājsaimniecību modeļiem, kuri dzīvo skaidri noteiktos apstākļos. Taču ģimeņu un indivīdu situācijas ir ļoti atšķirīgas, un iztikas minimuma grozi neaptver virkni mainīgos un indivīda dzīvi ietekmējošos faktoros;

- risks, ka aprēķinātie iztikas minimuma apmēri tiks „akli” izmantoti kā nabadzības sliekšņi, līdzīgi kā tas bija iepriekšējā iztikas minimuma aprēķināšanas laikā. Minētais sasauca ar iepriekšējo argumentu par dažādajām indivīdu un ģimeņu situācijām, kā rezultātā, iztikas minimuma vērtību izmantojot kā nabadzības sliekšni, nesasaistot to ar kontekstu un vidi, kurā konkrētais indivīds vai ģimene dzīvo un strādā un neņemot vērā tā situācijas raksturojumu, tas var radīt virspusēju priekšstatu un nepilnīgu izpratni par iedzīvotāju sociālo situāciju kopumā, novedot pie neproduktīva un neefektīva problēmas risināšanas veida;
- risks, ka iztikas minimums var tikt pakļauts politiskām manipulācijām, ja tas kā robežvērtība tiek izmantots rīcībpolitikas veidošanā, jo tā rezultātā var tikt mazināta motivācija strādāt. Proti, ja iztikas minimuma grozu apmēri ir līdzvērtīgi vai pārsniedz minimālo darba algu, tad stimuli un motivācija strādāt ievērojami samazinās.

Ņemot vērā minētās priekšrocības un trūkumus, kas ir saistīti ar iztikas minimuma groziem, lemjot par šāda groza izstrādes nepieciešamību, vienlaicīgi ir jāizstrādā komunikācijas pasākumu plāns, kas būtu vērsti uz visu ieinteresēto pušu izpratnes paaugstināšanu par šīs metodes aprēķināšanas un noteikšanas stiprajām un vājajām pusēm.

Projekta izstrāde iztikas minimuma aprēķināšanas metodoloģijas sagatavošanai plānota, sākot ar 2017.gadu pēc tam, kad spēkā stājušās izmaiņas noteiktajās jomās, pamatojoties uz noteikto minimālā ienākuma līmeni. Iztikas minimuma regulāra aprēķināšana prognozējama no 2018.gada.

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

Piedāvātās reformas minimālo ienākumu sistēmā Latvijā ir visaptverošas un progresīvas. To ieviešana prasīs gan administratīvo resursu ieguldījumu (īpaši pašvaldībām), gan papildus finanšu līdzekļus, gan arī nepieciešamību veikt plašu sabiedrības skaidrojošo darbu, lai veicinātu izpratni par izmaiņu nepieciešamību, to ieguvumiem un piemērošanas nosacījumiem. Komunikācijas loma ir īpaši svarīga, pretējā gadījumā, nepadot izpratni par šīs reformas ieguvumiem, to ieviešana praksē var izrādīties problemātiska.

Neveicot izmaiņas esošo minimālo ienākumu līmeņu noteikšanās un piemērošanā, Latvijā turpināsies esošo nabadzības un ienākumu nevienlīdzības tendenču tālāka attīstība. Saglabājoties relatīvi lielam nabadzības riskam pakļauto iedzīvotāju skaitam un nepietiekami progresīvai ienākumu pārdalei, pastāv šādi riski:

- Nemainīgi augstie ienākumu nevienlīdzības rādītāji un nabadzības riskam pakļauto iedzīvotāju īpatsvars ne tikai negatīvi ietekmē iedzīvotāju dzīves kvalitāti (nespēja apmierināt pamatvajadzības, apgrūtināta vai ierobežota pieeja pakalpojumiem u.c.), bet rada arī nevēlamu ietekmi uz tautsaimniecības attīstību (saražotā IKP apjoms samazinās, jo netiek pilnā mērā izmantots darbaspējas vecuma cilvēku potenciāls), demogrāfisko attīstību (iedzīvotāju emigrācija, zema dzimstība), indivīdu drošību;
- grūtības izpildīt Latvijas valdības politiskās apņemšanās samazināt nabadzību, tādējādi vēl vairāk pazeminot uzticības līmeni Saeimai, valdībai un valsts pārvaldei;
- Eiropas Padomes rekomendāciju nabadzības mazināšanas jomā neizpilde;
- citu starptautisko institūciju (piemēram, Starptautiskais Valūtas fonds, Globālās konkurētspējas indekss, dažādas starptautiska līmeņa domnīcas u.c.) un pētnieku kritiskais vērtējums par valsts sociālekonomisko situāciju un tā ietekmi uz konkurētspēju, tā rezultātā zaudējot investīciju piesaistes un eksporta iespējas.

#### 4. Risinājuma variantu ietekme uz valsts un pašvaldību budžetiem

Minimālā ienākuma līmeņa noteikšana ir pirmais solis, lai veidotu uz pierādījumiem balstītu, ilgtspējīgu un modernu sociālās drošības sistēmu un šajā posmā papildus izdevumus valsts un pašvaldību budžetiem nerada, kamēr minimālā ienākuma līmenis nav piesaistīts noteiktai sistēmai un konkrētam tās elementam. Tomēr jāņem vērā, ka minimālā ienākuma līmeņa izmantošana rīcībpolitiku pilnveidē ir nepieciešama un ir ļoti svarīga, lai mērķi – samazināt nabadzību un ienākumu nevienlīdzību – reāli arī sasniegtu, pretējā gadījumā tā paliek vienīgi deklaratīva apņemšanās bez reālas ietekmes uz iedzīvotāju situāciju.

Izmaiņas noteiktajās jomās tiek piedāvātas ieviest no 2017.gada, ņemot vērā šādus apsvērumus:

13.tabula.

	Vēlamais rezultāts	Situācijas apraksts
1.	Izmaiņas tiek ieviestas vienlaicīgi, lai nepanāktu pretēju vēlamu rezultātu.	Noteikto pasākumu vienlaicīga ieviešana ir būtiska, lai neizveidotos situācija, kad viena sistēma rada ievērojami labvēlīgākus nosacījumus nekā cita, tādējādi panākot pretēju plānoto rezultātu gan uz indivīda situāciju, gan uz valsts vai pašvaldību budžetiem. Piemēram, ieviešot izmaiņas tikai sociālajā palīdzībā, neīstenojot nepieciešamos pasākumus attiecībā uz darbaspēka nodokļu samazinājumu, tas var radīt nevēlamus stimulus vairāk pretendēt uz sociālo palīdzību, palielinot ēnu ekonomikas īpatsvaru un samazinot vēlmi būt nodarbinātiem. Tas nav pieļaujams, apzinoties esošo situāciju, kad vienlaicīgi pastāv kā darbaspēka rezerves, tā darbaspēka trūkums.
2.	Saprotama noteikto politikas pasākumu virzība, lai savlaicīgi plānotu nepieciešamās finanses un rīcību un izprastu plānoto izmaiņu mērķus un ieguvumus.	Piedāvātie priekšlikumi veikt izmaiņas konkrētajās jomās, sasaistot noteiktus ienākumu apmērus ar minimālā ienākuma līmeni, nav balstīti uz padziļinātu situācijas un attiecīgo sistēmu kopumā ietekmes izvērtējumu. Proti, kā tika minēts iepriekš, padziļināta situācijas izpēte attiecībā uz sociālo palīdzību, valsts sociālajiem pabalstiem, minimālajām vecuma pensijām, kā arī bezdarbnieka pabalsta minimālajiem un maksimālajiem apmēriem tiks veikta līdz 2015.gada decembrim, piedāvājot risinājumus konstatēto un identificēto trūkumu novēršanai. Tādējādi 2016.gads ir nepieciešams, lai izstrādātu attiecīgos normatīvā akta projektus, tos saskaņojot ar visām iesaistītajām pusēm. Turklāt minētais laiks ir nepieciešams, lai visi, uz kuriem minētās izmaiņas attieksies (pašvaldības, iedzīvotāji), varētu savlaicīgi plānot savas rīcības un finanses. Ātra, nepārdomāta un nesaskaņota plānoto izmaiņu ieviešana var radīt pretēju rezultātu. Piemēram, ir vairāki gadījumi, kad tiesību aktos noteiktās tiesību normas praksē netiek piemērotas vai tiek piemērotas nepilnīgi, kam, protams, var būt dažādi iemesli, tomēr kā viens no tiem ir minams izpratnes trūkums, kā noteikto tiesību normu piemērot vai kāpēc tas ir nepieciešams. Tā kā izmaiņas skars ļoti plašu iesaistīto pušu loku, tāpēc pasākumi ir, pirmkārt, jāizstrādā sadarbībā ar visām ieinteresētajām pusēm (piemēram, pašvaldībām) un, otrkārt, ir jāīsteno visaptverošas komunikācijas aktivitātes, lai sabiedrība un pārējās ietekmes puses būtu ne tikai informētas par plāniem,

		bet arī izprastu plānoto izmaiņu mērķus un ieguvumus.
3.	Reāls nepieciešamā finansējuma saņemšanas termiņš.	Eiropas Padomes rekomendācijas (2014) Latvijai ietver gan nabadzības mazināšanu, gan fiskālās situācijas stabilitu saglabāšanu, tāpēc ir svarīgi sabalansēt abu rekomendāciju ieviešanu. Izstrādājot likumu „Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2014., 2015. un 2016.gadam”, tika sadalīta ne tikai 2014.gada fiskālā telpa, bet arī visa 2015.gada fiskālā telpa un būtiska daļa no 2016.gada fiskālās telpas <sup>105</sup> . Ņemot to vērā, kā arī to, ka visu izmaiņu ieviešana prasīs būtiskus valsts un pašvaldību finanšu izdevumus un/ vai finanšu resursu pārstrukturēšanu, padarot atbalstu mērķētāku, tiek piedāvāts visus pasākumus īstenot no 2017.gada, tādējādi jau savlaicīgi rezervējot nepieciešamos finanšu resursus nabadzības un ienākumu nevienlīdzības mazināšanai.

Lai novērtētu indikatīvās izmaksas, kas radīsies piedāvāto izmaiņu ieviešanai, 14.tabulā sniegta informācija par esošās sistēmas finansēšanas principiem, kur iespējams, norādot izmaksas pie esošajiem nosacījumiem, un sniegts, kur iespējams, provizorisks nepieciešamo finanšu līdzekļu apmērs no 2017.gada.

**Detalizēts finanšu ietekmes izvērtējums uz valsts un pašvaldību budžetiem tiks veikts, izstrādājot *Plānu minimālā ienākuma līmeņa ieviešanai*, kur finansiālā ietekme tiks aprēķināta, ņemot vērā visas izmaiņas noteiktajās jomās. 14.tabulā ir norādīta indikatīvā finanšu ietekme tikai attiecībā uz konkrēto jomu, nevis vērtējot visas jomas kopumā.**

14.tabula.

<b>IIN neapliekamais minimums</b>	
Esošā situācija	Neapliekamais minimums ir fiziskas personas ienākumu daļa, kuru neapliek ar IIN nodokli, tādējādi palielinot strādājošo neto ienākumus. IIN nonāk valsts un pašvaldību budžetos attiecīgajās proporcijās: 20% valsts un 80% pašvaldību budžetā <sup>106</sup> . Tādējādi, palielinot ar IIN nepalikamā minimuma apmēru, zemāki ieņēmumi būs gan valsts, gan pašvaldību budžetos, taču īpaši tas skars pašvaldību ieņēmumus. Lai gan ieņēmumu samazinājumu varētu kompensēt mazāks nepieciešamais atbalsts no valsts un pašvaldību sociālā atbalsta sistēmām.
Piedāvātais risinājums	IIN neapliekamo minimumu palielināt no 75 euro līdz 129 euro.
Esošais izlietotais finansējums un saņēmēju skaits	2013.gadā IIN neapliekamā minimuma saņēmēju skaits bija 752 294 fiziskās personas, savukārt šīm fiziskajām personām piemērotais IIN neapliekamā minimuma apmērs bija 492 859 657,28 euro. Attiecīgi negūtīe ieņēmumi 2013.gadā veidoja 118 286 317,75 euro.
Nepieciešamie finanšu līdzekļi (indikatīvi)	Neapliekamo minimumu palielinot 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 <sup>107</sup> ).
<b>Sociālā palīdzība</b>	

<sup>105</sup> Finanšu ministrijas informatīvais ziņojums „Darbaspēka nodokļu izmaiņas ienākumu nevienlīdzības mazināšanai – veikto izmaiņu novērtējums un priekšlikumi tālākai rīcībai” (projekts uz 26.06.2014.); 21 lpp.

<sup>106</sup> Likuma „Par valsts budžetu 2014.gadam” 17.pants.

<sup>107</sup> Ietekme var mainīties atkarībā no izejošo datu atjaunošanas rezultātā veiktajām izmaiņām.

Esošā situācija	Sociālā palīdzība tiek finansēta no pašvaldību budžetiem. Valsts noteiktie obligāti izmaksājami pabalsti ir pabalsts GMI līmeņa nodrošināšanai, dzīvokļa pabalsts un vienreizējs pabalsts krīzes situācijā.
Piedāvātais risinājums	Palielināt esošo GMI līmeni no 50 <i>euro</i> līdz 129 <i>euro</i> pirmajam majsaimniecības loceklim, pārējiem piemērojot attiecīgās ekvivalences skalas, vienlaicīgi izvērtējot valsts līdzfinansējuma ieviešanu GMI pabalsta nodrošināšanā.
Esošais izlietotais finansējums un saņēmēju skaits	Pašvaldību izlietotie līdzekļi GMI pabalsta izmaksai 2013.gadā veidoja 13,5 milj. <i>euro</i> gadā, izmaksājot GMI pabalstu 64 408 iedzīvotājiem.
Nepieciešamie finanšu līdzekļi	Palielinot GMI līmeni, piemērojot noteiktās ekvivalences skalas (1; 0.7; 0.7), pašvaldību izdevumi palielinātos par 37,9 milj. <i>euro</i> gadā.
Finansiālās ietekmes detalizēts aprēķins	Sociālajā palīdzībā veikto izmaiņu ietekme uz valsts un pašvaldību budžetiem tiks vērtēta, izstrādājot <i>Plānu minimālā ienākuma līmeņa ieviešanai</i> .
<b>Minimālās pensijas</b>	
Esošā situācija	Minimālās pensijas tiek finansētas no valsts speciālā apdrošināšanas budžeta un tās veidojas, pamatojoties uz indivīda veikto apdrošināšanas iemaksu apmēru un darba stāža ilgumu jeb nostrādātajiem gadiem.
Piedāvātais risinājums	Palielināt minimālās pensijas apmēru līdz 129 <i>euro</i> .
Esošais izlietotais finansējums un saņēmēju skaits	2014.gada jūnijā pensijas (vecuma, invaliditātes, izdienas, apgādnieka zaudējuma un darbspēju zaudējuma) ar piemaksām, kuru apmēri bija zem 129 <i>euro</i> , saņēma 70 511 cilvēki.
Nepieciešamie finanšu līdzekļi	Ja minimālo pensiju apmēri tiek palielināti līdz piedāvātajam minimālā ienākuma līmenim, t.i., 129 <i>euro</i> , tad papildus ir nepieciešami 35,7 milj. <i>euro</i> gadā. Savukārt, ja palielina valsts sociālā nodrošinājuma pabalsta apmēru no 64 <i>euro</i> līdz 129 <i>euro</i> , kā rezultātā pieaugtu ne tikai vecuma pensijas, bet arī citi pensiju un pabalstu <sup>108</sup> apmēri, kuri izriet no minētā pabalsta, tad papildus gadā ir nepieciešami 91,3 milj. <i>euro</i> .
Finansiālās ietekmes detalizēts aprēķins	Minimālo pensiju jomā veikto izmaiņu ietekme uz valsts budžetu tiks vērtēta, izstrādājot <i>Plānu minimālā ienākuma līmeņa ieviešanai</i> .
<b>Bezdarbnieka pabalsts</b>	
Esošā situācija	Bezdarbnieka pabalsts tiek finansēts no valsts speciālā apdrošināšanas budžeta, un tā apmērs ir atkarīgs no indivīda veikto apdrošināšanas iemaksu apmēra un darba stāža ilguma.
Piedāvātais risinājums	Noteikt minimālo un maksimālo bezdarbnieka pabalsta apmēra ierobežojumu, ņemot vērā minimālā ienākuma līmeni.
Esošais izlietotais finansējums un saņēmēju skaits	2014.gada jūnijā bezdarbnieka pabalsta saņēmēju skaits ar apmēru līdz 129 <i>euro</i> bija 7235 un to vidējais piešķirtais apmērs – 82,75 <i>euro</i> .
Nepieciešamie finanšu līdzekļi	Pirms veikt aprēķinus par nepieciešamo finansējumu bezdarbnieka pabalsta palielināšanai vai tā sasaistei ar minimālā ienākuma līmeni, ir jāveic padziļināta analīze par bezdarbnieka pabalsta noteikšanas kritērijiem un to ietekmi uz bezdarbnieku situāciju, kur ļoti būtiski

<sup>108</sup> Invaliditātes pensijas, apgādnieka zaudējuma pensijas, apdrošināšanas atlīdzība par apgādnieka zaudējumu, kaitējuma atlīdzība, ja kaitējums nodarīts darbā līdz 01.01.1997.; apdrošināšanas atlīdzības par ārstēšanās un rehabilitācijas izdevumiem, apbedīšanas pabalsti.

	ir jautājumi saistībā ar motivāciju strādāt un stimuliem maksāt nodokļus.
Finansiālās ietekmes detalizēts aprēķins	Izmaiņu bezdarbnieka pabalsta noteikšanas nosacījumos ietekme uz valsts budžetu tiks vērtēta, izstrādājot <i>Plānu minimālā ienākuma līmeņa ieviešanai</i> .
<b>Valsts sociālie pabalsti</b>	
Esošā situācija	Valsts sociālie pabalsti tiek izmaksāti no valsts pamatbudžeta.
Piedāvātais risinājums	Palielināt, kur un ja nepieciešams, valsts noteikto pabalstu apmērus, ņemot vērā minimālā ienākuma līmeni.
Esošais izlietotais finansējums un saņēmēju skaits	2013.gadā valsts sociālajiem pabalstiem tika izlietoti 153,7 milj. euro. 2014.gada 1.pusgadā vidējais pabalsta saņēmēju skaits 174,6 tūkst. iedzīvotāju.
Nepieciešamie finanšu līdzekļi	Aprēķināt potenciālo ietekmi šobrīd nav iespējams, jo to varēs veikt tikai pēc visu valsts sociālo pabalstu izvērtējuma.
Finansiālās ietekmes detalizēts aprēķins	Izmaiņu valsts sociālo pabalstu jomā ietekme uz valsts budžetu tiks vērtēta, izstrādājot <i>Plānu minimālā ienākuma līmeņa ieviešanai</i> .
<b>Provizoriskās izmaksas saistībā ar izmaiņām sociālajā palīdzībā, darbaspēku nodokļu un minimālās valsts pensijas jomā</b>	
Kopā nepieciešamie (indikatīvie) finanšu līdzekļi	2017.gadā: no <b><u>160,2 milj. euro līdz 215,8 milj. euro</u></b> .

Bez iepriekšminētā tiek piedāvāts izstrādāt jaunu **iztikas minimuma grozu**. Tā izstrādei ir plānots piesaistīt Eiropas Savienības investīciju fonda 2014.-2020.gada plānošanas perioda ietvaros plānotos līdzekļus no 2017.gada, tāpēc šajā posmā nav iespējams aprēķināt nepieciešamos finanšu līdzekļus iztikas minimuma groza izstrādei.

## 5. Turpmākā rīcība

Atbalstīt koncepcijā ietverto 2.risinājuma variantu: minimālā ienākuma līmeni noteikt 40% apmērā no rīcībā esošo ienākumu mediānas pārrēķinātas uz ekvivalento patērētāju, piemērojot ekvivalences skalu (1; 0.7; 0.7) un izstrādāt pilna iztikas minimuma patēriņa preču un pakalpojumu grozu dažādiem mājsaimniecību veidiem atbilstoši teritoriālajam sadalījumam.

15.tabula.

### Piedāvātā risinājuma varianta 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	2017. gada 30. decembris	2019. gada 1. janvāris
IIN neapliekamais minimums	Plāns: 2017. gada 31. marts	2017. gada 30. decembris	2019. gada 1. janvāris
Sociālā palīdzība			
Minimālā pensija			
Bezdarbnieka pabalsts			
Valsts sociālie pabalsti			
Iztikas minimuma grozs	Projekta izstrāde un ieviešana: 2018. gada 1. oktobris	–	–"

Labklājības ministrs

Uldis Augulis