

LATVIJAS REPUBLIKAS FISKĀLĀS DISCIPLĪNAS PADOME

Reģistrācijas nr. 90010248231, Smilšu ielā 1, Rīgā, LV-1919

Pieņemts
Fiskālās disciplīnas
padomes 7. sēdē
2014. gada 5. decembrī
Protokols Nr. 7, 2§.

Fiskālās disciplīnas uzraudzības ziņojums

Saturs

1. Kopsavilkums	2
2. Padomes kompetence	3
3. Skaitlisko fiskālo nosacījumu izpildes novērtējums	4
4. Makroekonomikas apskats un izlaižu starpības	7
5. Fiskālās politikas izaicinājumi	9
6. Fiskālo risku novērtējums un fiskālā nodrošinājuma rezerves atbilstība	13
7. Ziņojumā izmantotie saīsinājumi	16

1. Kopsavilkums

Latvijas Valdības īstenotā fiskālā politika kopumā ievēro Fiskālās disciplīnas likumā (turpmāk – FDL) noteiktos principus un skaitliskos kritērijus. Vidēja termiņa budžeta ietvara likuma (turpmāk – Ietvara likums) un Gadskārtējā valsts budžeta likuma projektos ir ievēroti FDL noteiktie trīs skaitliskie fiskālie nosacījumi: bilances, izdevumu pieauguma un pārmantojamības nosacījums. Lai Fiskālās disciplīnas padome (turpmāk – Padome) nākotnē varētu paplašināt Ietvara likuma un Gadskārtējā valsts budžeta likuma projektu analīzi, ir aktuāli noslēgt sadarbības protokolu ar Finanšu ministriju (turpmāk – FM).

Padome uzskata, ka makroekonomiskās attīstības prognozes ir tomēr nedaudz optimistiskas, ņemot vērā pašreizējo starptautiskās ekonomiskās situāciju. Padome aicina būt piesardzīgiem attiecībā uz iespējamiem negatīviem riskiem, jo ģeopolitiskā vide un zemās pasaules energoresursu cenas apgrūtinās nominālā iekšzemes kopprodukta (turpmāk – IKP) pieauguma mērķu sasniegšanu. Ņemot vērā risku budžeta deficītam pārsniegt prognozēto, Valdībai vajadzētu domāt par rezerves plānu iespējamajiem pasākumiem budžeta ieņēmumu papildināšanai un izdevumu samazināšanai.

Nodokļu ieņēmumi atpaliek no valdības deklarētā ilgtermiņa mērķa – 1/3 apmēra no IKP, kas apdraud Valdības spējas nodrošināt ilgtspējīgu sabiedrisko pakalpojumu attīstību, atbildēt drošības riskiem, kā arī attīstīt Latvijas infrastruktūru. Realistisks plāns, lai sasniegtu nodokļu ieņēmumu mērķi, ir vēl jā sagatavo. Nodokļu pasākumi, lai novērstu ienākumu nevienlīdzību, līdz šim nav bijuši pietiekami. Pievērsties konkrētām nodokļu ieņēmumu palielināšanas iespējām, Padome uzskata, ka var palielināt nodokļu ieņēmumus ierobežojot "ēnu" ekonomiku, paplašinot nodokļu bāzi, un, ja nepieciešams, – paaugstinot nodokļu likmes kapitālam, kuru neizmanto ražošanā.

Padome kopumā piekrīt Valdības akceptētajai Fiskālo risku deklarācijai, tomēr konstatē, ka pieaug riski izdevumu pārsniegumam pensiju un sociālās apdrošināšanas pabalstu izmaksai virs valsts speciālajā budžetā apstiprinātā apmēra. Padome ierosina Valdību uzlabot fiskālo risku vadību un iesaka fiskālās stabilitātes rezervi Ietvara likumā 2017. gadam noteikt 0,13% no IKP apmērā, ņemot vērā, ka fiskālās stabilitātes rezervi saskaņā ar FDL Pārejas noteikumiem 2015. gadā neveido, bet 2016. gadā veido 0,1% apmērā no IKP.

Atbilstoši FDL noteiktajam Padome sagatavo Fiskālās disciplīnas uzraudzības ziņojumu (turpmāk – Uzraudzības ziņojums), kura galvenais mērķis ir FDL nosacījumu ievērošanas pārbaude Ietvara likuma un Gadskārtējā valsts budžeta likuma projektu izstrādes procesā.

2. Padomes kompetence

Atbilstoši noteiktajam FDL III nodaļā *Fiskālās disciplīnas uzraudzība*, Padome ir neatkarīga koleģiāla institūcija, kas tika izveidota FDL ievērošanas uzraudzībai. Padomes galvenā kompetence ir saistīta ar fiskālās disciplīnas novērtējumu (skat. 3. nodaļu), kā arī viedokļa sniegšanu citos ar fiskālo politiku un makroekonomikas attīstību saistītajos jautājumos.

Padome atbild par:

- FDL noteikto fiskālo nosacījumu ievērošanas uzraudzību Ietvara likuma projekta un Gadskārtējā valsts budžeta likuma projekta sagatavošanā, šo likumu izpildē un grozījumu sagatavošanā;
- Bilances nosacījuma un izdevumu pieauguma nosacījuma piemērošanas pareizības pārbaudi, tai skaitā veicot neatkarīgu potenciālā IKP un nominālā IKP novērtējumu un strukturālās bilances aprēķinu;
- FDL nosacījumu ievērošanas uzraudzību Gadskārtējā valsts budžeta likuma izpildē, pašvaldību konsolidētā budžeta un atvasinātu publisku personu budžetu summāro fiskālo rādītāju atbilstību prognozētajām vērtībām;
- Viedokļa sagatavošanu par pieļaujamo atkāpi no bilances nosacījuma ekonomikas nopietnas lejupslīdes laikā;
- Viedokļa sagatavošanu par fiskālā nodrošinājuma rezerves apjoma atbilstību valstī pastāvošajiem fiskālajiem riskiem;
- Uzraudzības ziņojuma un, ja nepieciešams, neatbilstības ziņojuma, sagatavošanu;
- Viedokļa sagatavošanu, informējot Saeimu un Valdību citos fiskālās politikas un makroekonomiskās attīstības jautājumos, ja atzīst tos par būtiskiem FDL normu ievērošanai;
- Padome novērtē un analizē valsts fiskālās politikas ilgtspējas analīzi, lai sagatavotu FDL noteiktos ziņojumus.

3. Skaitlisko fiskālo nosacījumu izpildes novērtējums

Saskaņā ar FDL Valdības uzdevums ir ievērot virkni skaitlisko nosacījumu, lai nodrošinātu precīzāku un sabalansētu ekonomikas attīstību. Atbilstoši FDL 10. pantam *Bilances nosacījums* vispārējās valdības budžeta strukturālo bilanci Ietvara likuma projektā katram perioda gadam nedrīkst noteikt mazāku par -0,5% no attiecīgā gada IKP. FDL nosaka arī pieļaujamās korekcijas un atkāpes no bilances nosacījuma. Valdība ir aprēķinājusi bilances nosacījuma maksimālo apmēru kā 1% no IKP 2015. gadā, 0,9% no IKP 2016. gadā, un 0,7% no IKP 2017. gadā, lai sastādītu Ietvara likumu. Padome piekrīt Valdības sagatavotajiem bilances nosacījuma aprēķiniem.

Tomēr pirms šie aprēķini tiek izmantoti Ietvara likuma sastādīšanā, jāpārbauda arī citu skaitlisko fiskālo nosacījumu parametri. FDL nosaka, ka jāizmanto mazākā valsts budžeta izdevumu vērtība no vairākiem fiskālo nosacījumu kritērijiem, ieskaitot izdevumu pieauguma nosacījumu un pārmantojamības nosacījumu. Attiecībā uz pārmantojamības nosacījumu jāievēro FDL 5. panta otrajā daļā noteiktais, t.i. ja starpība ar iepriekšējās metodēs (bilances un izdevumu pieauguma) noteikto maksimālo budžeta izdevumu apmēru pārsniedz 0,1% no IKP, tad pārmantojamības metodi nepielieto.

Valdībā izskatāmo izdevumu apmēru prognozes svārstījās ietvara likuma sagatavošanas uz izskatīšanas laikā, ņemot vērā makroekonomiskās prognozes un vispārējās valdības sektoru finansiālās darbības prognozes. 2014. gada 15. oktobrī Valdībā tika apstiprināts Latvijas Vispārējās valdības budžeta plāna projekts 2015. gadam (turpmāk – Budžeta plāna projekts), kurā fiskālā telpa jauniem ieņēmumiem samazinošiem vai izdevumus palielinošiem pasākumiem bija 0. Tāpat arī ministrijas un citas centrālās valsts iestādes jaunajām politikas iniciatīvām 2015. gadā iesniedza pieprasījumus 567,7 miljonu eiro, 2016. gadā – 942 miljonu eiro un 2017. gadā – 1 199,5 miljonu eiro apjomā. Šajā sēdē Valdība uzdeva ministrijām pārskatīt to vidēja termiņa plānus un iesniegt priekšlikumus, kas ļautu atlikt iepriekš pieteiktās jaunās politikas iniciatīvas (turpmāk – JPI).

2014. gada 10. novembrī Valdībā tika apstiprinātas precizētās makroekonomikas prognozes, kas koriģēja iepriekš fiksēto 0 fiskālo telpu uz 18,3 miljoniem eiro. 2014. gada 12. novembrī Valdībā tika apstiprināti ieņēmumus palielinošie pasākumi ar fiskālo ietekmi 2015. gadam 62,6 miljonu apmērā. Kopā ar ministriju pārskatītajiem vidēja termiņa plāniem Valdība kopā fiksēja fiskālo telpu 133,2 miljonu eiro apmērā (http://www.fm.gov.lv/files/fmbudzets/newnode/Izdevumi_pamatfunkcijas.pdf), vienlaikus atbalstot JPI šādā pat apmērā.

Vērtējot FM piemēroto FDL noteikto skaitlisko fiskālo nosacījumu – bilances, izdevumu pieauguma un pārmantojamības nosacījumu – novērtēšanas metodi, Padome provizoriski secina, ka līdz 2014. gada 10. novembrim nosacījumi ir ievēroti. Tālākās fiskālās telpas korekcijas iepriekš minēto lēmumu (precizētās makroekonomiskās prognozes, ieņēmumus palielinošie pasākumi un ministriju precizētie priekšlikumi vidēja termiņa periodam) rezultātā pārsniedz 0,1% no 2015. gada IKP prognozes faktiskajās cenās, kad iestājas FDL 5. panta otrās daļas nosacījums. Līdz ar to ir piemērojams FDL 15. panta noteikums, ka 2015. gada budžeta izvērtējumam atbilst bilances nosacījums (skat. 1.tabulas iekrāsotās šūnas par 2015. gadu), jo tas paredz mazāko maksimālo izdevumu apjomu salīdzinot ar izdevumu pieauguma nosacījumu – 7 470,6 milj. eiro apmērā.

1. tabula. FDL skaitliskie fiskālie nosacījumi 2015.-2017.gada Ietvara likuma projektam

	2015		2016		2017	
	10.11.2014.	22.11.2014.	10.11.2014.	22.11.2014.	10.11.2014.	22.11.2014.
Teorētiskais centrālās valdības budžeta maksimālais izdevumu apjoms, milj. eiro, atbilstoši FDL –						
(1.) bilances nosacījumam	7 394,5	7 470,6	7 465,3	7 616,8	7 889,4	7 969,9
(2.) izdevumu pieauguma nosacījumam	7 537,2	7 654,9	7 548,3	7 709,7	7 907,8	7 972,1
(3.) pārmantojamības nosacījumam	7 326,6	7 351,2	7 575,1	7 598,7	–	–
IKP, milj. eiro, faktiskajās cenās	25 365,6	25 365,6	26 859,0	26 859,0	28 513,3	28 513,3
0,1% no IKP, milj. eiro	25,4	25,4	26,9	26,9	28,5	28,5
Centrālās valdības budžeta maksimālie izdevumi, milj. eiro	= (1.)	= (1.)	= (1.)	= (3.)	= (1.)	= (1.)
Centrālās valdības budžeta ieņēmumi, milj. milj. eiro	7 156,7	7 255,6	7 191,6	7 324,1	7 407,8	7 484,1
Pašvaldību budžeta bilance, milj. eiro	-55,4	-55,4	-0,2	-0,2	0,9	0,9
Atvasināto personu un budžeta nefinansētu iestāžu budžeta bilance, milj. eiro	-13,9	-13,9	-0,2	-0,2	-0,4	-0,4
EKS korekcijas, eiro	59,1	36,4	25,1	44,2	269,6	273,8
Minimāli atļautā strukturālā bilance, % no IKP	-1,021	-1,021	-0,909	-0,909	-0,750	-0,750
Vienreizējie pasākumi, % no IKP	–	–	–	–	–	–
Cikliskā komponente, % no potenciālā IKP	0,043	0,043	-0,018	-0,018	0,009	0,009
Pieļaujamā vispārējās valdības budžeta bilance, % no IKP	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9	-0,7	-0,7
Vispārējās valdības budžeta strukturālās bilances mērķis, % no IKP	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9	-0,8	-0,8
Centrālās valdības budžeta izdevumi, milj. eiro	nav izvērtēts	7 469,2	nav izvērtēts	7 594,1	nav izvērtēts	7 655,4
FDL nosacījumi izpildīts (jā/nē)	nav izvērtēts	jā	nav izvērtēts	jā	nav izvērtēts	jā

2016. gada maksimālo izdevumu skaitliskais novērtējums, ievērojot Valdības piedāvātās korekcijas, nepārsniedz 0,1% no IKP un līdz ar to ir izmantojams pārmantojamības princips, nosakot maksimālo izdevumu apjomu 7 598,7 milj. eiro apjomā (skat. 1. tabulas iekrāsotās šūnas par 2016. gadu). Savukārt 2017. gada maksimālo izdevumu novērtējums, līdzīgi kā 2015. gadam, paredz bilances nosacījuma piemērošanu un attiecīgi maksimāli pieļaujamus izdevumus 7 969,9 milj. eiro apjomā (skat. 1. tabulas iekrāsotās šūnas par 2017. gadu).

Skaitlisko fiskālo nosacījumu novērtējums ļauj secināt, ka FM budžeta izdevumu prognozes uz 2014. gada 22. novembri iekļaujas FDL skaitlisko nosacījumu novērtējumos (skat. 1. tabulas noslēdzošās rindas).

Padome atzīmē, ka tā nav veikusi vispusīgu neatkarīgu visu Valdības budžeta rādītāju izvērtējumu. Tomēr, tā gribētu pieminēt, ka valsts sociālās apdrošināšanas speciālajā budžetā izdevumi pensijām un pabalstiem šķiet nenovērtēti, ņemot vērā budžeta izpildes tendences 2014. gadā, kas var pasliktināt vispārējās valdības bilances pasliktināšanos par 0,2-0,3% no IKP.

Ņemot vērā ierobežotos termiņus, lai sagatavotu skaitlisko fiskālo nosacījumu izpildes izvērtējumu Padomei nācās paļauties uz Valdības analītiskajiem materiāliem bez tālāka neatkarīga izvērtējuma. Nākotnē vajadzētu atrast sadarbības modeli, kurš ļautu Padomei saņemt nepieciešamo informāciju pēc iespējas agrākā darbā stadijā.

Padome ierosina:

1. Noslēgt sadarbības protokolu ar FM par informācijas apmaiņu un sadarbību fiskālās disciplīnas uzraudzības jomā.
2. Ievērojot, ka tiek plānots pārsniegt 2014. gada budžeta deficīta iepriekš noteikto mērķi (t.i., -1,0% no IKP vispārējās valdības budžeta strukturālās bilances mērķa vietā Budžeta plāna projekta pašreizējā prognoze ir -1,3%), sākot ar 2016. gadu var būt nepieciešams koriģējošs mehānisms gadījumā, ja arī 2015. gada deficīts pārsniegs tā noteikto mērķi.

4. Makroekonomikas apskats un izlaižu starpības

2014. gada laikā makroekonomiskā vide kļuva vājāka, un Padome pozitīvi vērtē Latvijas IKP izaugsmes prognozes samazināšanu Budžeta plāna projektā, salīdzinājumā ar daudz optimistiskākiem rādītājiem Latvijas Stabilitātes programmā 2014.-2017.gadam (turpmāk – Stabilitātes programma), kas tika publicēta šī gada sākumā.

2.tabula. IKP izaugsmes un izlaižu starpību novērtējums, 2014.gada rudens

	2014	2015	2016	2017
Nominālā IKP augsme, %				
Finanšu ministrija	3,8	5,2	5,9	6,2
Latvijas Banka	4,0	4,8	5,9	6,4
Eiropas Komisija	4,2	5,1	6,2	-
SVF	3,9	4,8	5,4	6,2
Reālā IKP augsme, %				
Finanšu ministrija	2,9	2,8	3,3	3,6
Latvijas Banka	2,8	2,7	3,5	4,0
Eiropas Komisija	2,6	2,9	3,6	-
SVF	2,7	3,2	3,4	4,1
Izlaižu starpība, % no potenciālā IKP				
Finanšu ministrija	0,7	0,1	0,0	0,0
Latvijas Banka	1,2	0,3	0,2	0,3
Eiropas Komisija	1,0	1,2	1,6	-

Valdības IKP augsmes prognozes lielā mērā sakrīt ar Eiropas Komisijas, SVF un Latvijas Bankas prognozēm, taču, ievērojot daudzus izaugsmei negatīvus riskus – t.sk., lēna izaugsme Eiropā kopumā un eirozonā jo īpaši, kā arī ģeopolitiskā neskaidrība un ar Krieviju saistīto sankciju plašums un ilgums – ļoti iespējams, ka ekonomikas faktiskā izaugsme būs lēnāka. Tas uzskatāmi redzams pašlaik par šī gada pirmajiem trīs ceturkšņiem pieejamajos IKP datos, t.i. reālā IKP gada izaugsmes temps gada pirmajos trīs ceturkšņos ir 2,5% un gada pēdējais ceturksnis, visticamāk, nebūs tik labs, lai 2014.gada kopējo izaugsmi paceltu 2.9% līmenī, kā tiek prognozēts Budžeta plāna projektā. Ļoti iespējams, ka arī 2015.gadā izaugsme būs lēnāka, nekā tas pašlaik tiek prognozēts.

Valdība prognozē šobrīd ļoti zemās inflācijas pakāpenisku kāpumu. Padomei ir līdzīgs viedoklis, tomēr līdz ar naftas cenu straujo kritumu ļoti iespējams, ka inflācijas līmenis būs zemāks nekā Budžeta plāna projekta prognozēs. Vērtējot risku, kas saistīts ar zemāku reālā IKP izaugsmes tempu un zemāku inflācijas līmeni, iespējams sagaidīt arī mazāk optimistisku nominālo IKP un tādējādi arī zemāku nodokļu bāzi. Lai sasniegtu noteiktos ieņēmumu mērķus, valdībai var būt nepieciešami papildu pasākumi nodokļu ieņēmumu palielināšanai.

Attiecībā uz izlaižu starpību novērtējumu, Budžeta plāna projekts nesniedz izsmeļošu ekonomisku/ intuitīvu skaidrojumu, kāpēc Budžeta plāna projektā 2013.gada novērtējums tika pārskatīts no mēreni negatīva (-0,1% no potenciālā IKP) uz diezgan pozitīvu (+0,8% no potenciālā IKP), t.i. no aptuveni līdzsvarotas situācijas uz situāciju, kur ekonomikas faktiskā aktivitāte pārsniedz potenciālo jeb līdzsvara līmeni. Padome ir informēta par FM un Eiropas Komisijas izlaižu starpību novērtējumu atšķirībām (skatīt Stabilitātes programmas 16.lpp.) un

atbalsta Finanšu ministrijas viedokli – proti, Latvijas ekonomikā nav apjomīgas pozitīvas izlaižu starpības, turklāt ar prognozētajiem IKP izaugsmes tempiem šī starpība sarūk, nevis paplašinās kā tas izrietētu no Eiropas Komisijas novērtējuma. Padome, vērtējot pašreizējo tautsaimniecības izaugsmes tempu palēnināšanos un diezgan mērenās izaugsmes prognozes, nesaskata būtisku pozitīvu izlaižu starpību; turklāt, ja, izaugsme sabremzēsies straujāk, izlaižu starpība var kļūt negatīva.

Padome kopumā atzīst makroekonomikas prognozes kā pieņemamas 2015.gada budžeta izstrādei, lai gan nedaudz optimistiskas, ņemot vērā pašreizējo makroekonomisko vidi. Izaugsmes prognozes 2016.-2017.gadam būtu jāvērtē īpaši piesardzīgi, jo īpaši ja negatīvo risku varbūtība ir augstāka nekā pozitīvo risku varbūtība. Padomes veiktā analīze apstiprina Budžeta plāna atbilstību bilances nosacījumam un izdevumu pieauguma nosacījumam, tajā pašā laikā aicina ievērot piesardzību attiecībā uz ekonomikas izaugsmei negatīviem riskiem. Padome uzskata, ka pastāv vērā ņemams risks, ka budžeta deficīts izrādās lielāks nekā pašlaik tiek prognozēts, un valdībai tāpēc būtu nepieciešams apsvērt rezerves plānu ar iespējamiem pasākumiem budžeta papildu ieņēmumiem un/vai zemākiem izdevumiem.

Padome vēlas vērst uzmanību uz sekojošiem makroekonomiskiem aspektiem:

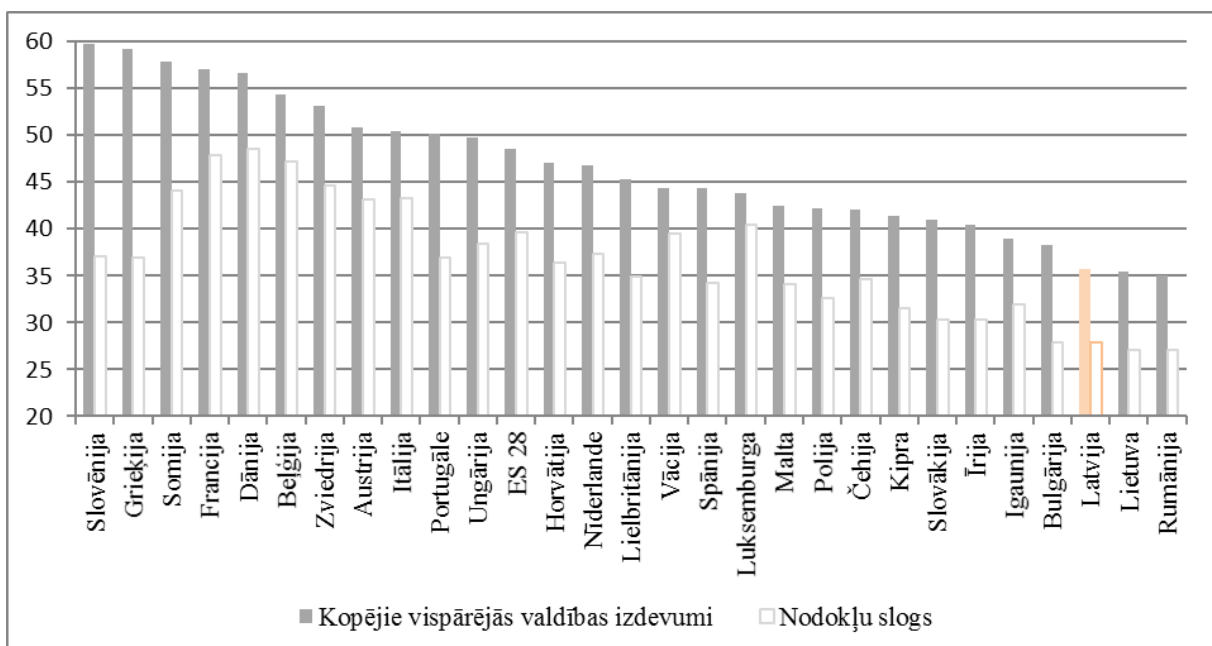
1. Aicināt FM sagatavot plašāku skaidrojumu par izlaižu starpību aprēķiniem.
2. Pieļaut budžeta deficītu laikā, kad ir pozitīva izlaižu starpība, ir pretrunā ar FDL noteikto otro fiskālās politikas principu (t.i., uzkrājuma veidošanas princips), saskaņā ar kuru budžets tiek plānots un izpildīts ar pārpalikumu, ja to ļauj ekonomiskā situācija (4.panta 2.punkts) jeb – kā to nosaka FDL mērķis – nodrošināt ekonomikas ciklā sabalansētu budžetu (1.pants).
3. Ja tautsaimniecības izaugsme izrādīsies zemāka par prognozēto un deficīta mērķi tādējādi tiks pārsniegti, mūsaprāt, ir fiskāli bezatbildīgi jau šobrīd iztērēt 2016. un 2017.gadā prognozēto fiskālo telpu, ja vien pēc tam attiecīgi netiek samazināti arī budžeta izdevumi. 2014.gada vidēja termiņa budžets un tajā laikā iztērētā 2015.gada fiskālā telpa tam ir uzskatāms piemērs (proti, izsmeļot fiskālo telpu un pēc tam attiecīgi nesamazinot izdevumus, deficīts pārsniedz noteikto mērķi).
4. Fiskālā ilgtspēja un valsts spēja kāpināt izdevumus ir atkarīga no ekonomikas izaugsmes. Lai ekonomika augtu straujāk, strukturālās reformas un citas politiski stratēģiskas izvēles ir kritiski nepieciešamas. Valdība rīkotos korekti un veicinātu izaugsmi, ja godam pildītu dotos solījumus, piemēram, skatīt Latvijas vēstuli adresētu Eiropas Komisijai. http://www.fm.gov.lv/files/eiro/2013-06-20_Apnemsanas-vestule-euro-grupai.PDF.

5. Fiskālās politikas izaicinājumi

Sabiedrība kopumā sagaida, ka Valdība paredz nākamajos gados arvien vairāk vērības pievērst virknei svarīgu izaicinājumu, tai skaitā atbalstīt strukturālo reformu centienus sasniegt labākus rezultātus izglītības un veselības jomā, kā arī neaizmirstot aizsardzības jomas izaicinājumus un nepieciešamību arvien uzlabot esošo infrastruktūru. Lai īstenotu šos uzdevumus, ir nepieciešama efektīvāka pārvaldība un papildu resursi. Tajā pat laikā jāatceras par tautsaimniecības ilgtspējīgas augsmes veicināšanu un krīzes laikā pieaugušā valsts parāda samazināšanu.

Īstenojot strukturālās reformas, svarīgi ir fokusēties uz valsts pārvaldes pakalpojumu kvalitātes un pieejamības uzlabošanu, kaut gan ļoti maz ticams, ka Latvija varētu sasniegt ES dalībvalstu vidējo pakalpojumu līmeni tikai izmantojot valsts finansējumu. Sniedzot valsts pakalpojumus, vajadzētu rast līdzsvaru starp pakalpojuma sabiedrības izmaksām un šo pakalpojumu atbildīgu izmantošanu un pamatpakalpojumu pieejamības nodrošināšanu sociāli neaizsargātākajai sabiedrības daļai.

Ilgspējīgu valsts finanšu resursu pietiekamība ir Latvijas fiskālās politikas lielākais izaicinājums. Tas nozīmē pietiekamus resursu apjomus, lai sasniegtu abus svarīgos mērķus – sabiedrības vajadzībām atbilstošus sociālos pakalpojumus un valsts attīstību. Vidēja termiņa prognozes šobrīd liecina par to, ka ieņēmumu apjoms nav pietiekams, lai atbilstu izdevumu apjomam. Tāpēc Padome pozitīvi vērtē jaunā premjeres Laimdotas Straujumas Ministru kabineta centienus virzīties uz nodokļu ieņēmumu mērķi 1/3 apmērā no IKP. Tajā pat laikā Padome norāda, ka nav sagatavoti konkrēti priekšlikumi šī mērķa sasniegšanai līdz 12. Saeimas mandāta beigām. Pašreizējais nodokļu ieņēmumu līmenis pret IKP atpaliek no mērķa līmeņa par vairāk kā pieciem procentu punktiem un 2015.-2017.gadā prognozētais nodokļu slogs samazinās zem pašlaik un kopš 2012. gada saglabātā 27,7%-27,9% līmeņa. Pēdējos gados ievērotā politika – samazināt darba spēka nodokļus – palielināja šo novirzi no mērķa, jo tajā pat laikā netika ieviesti pietiekami kompensējošie pasākumi.

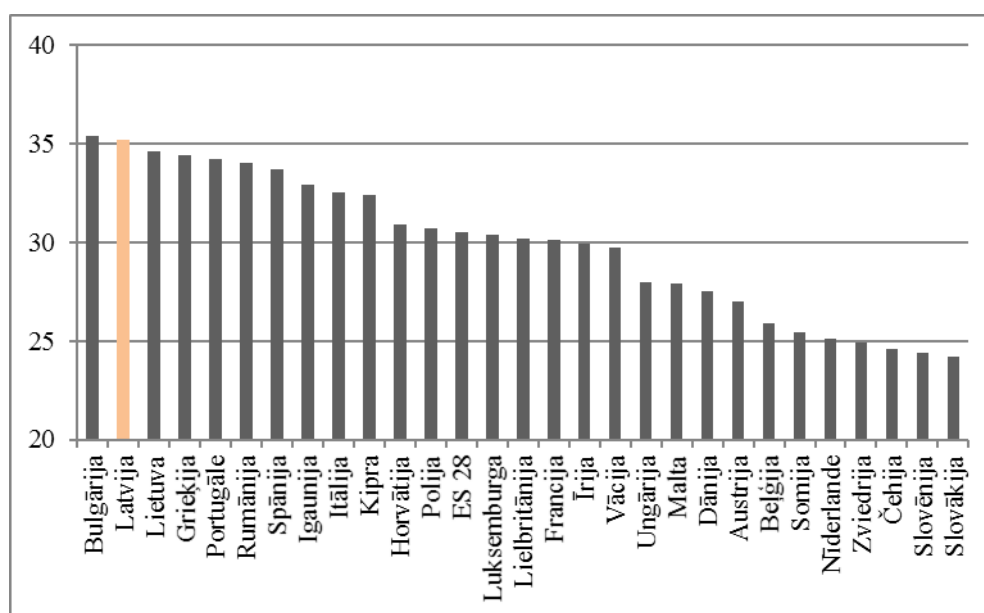


I.attēls. Kopējie vispārējās valdības izdevumi un nodokļu slogs, 2013.gadā, % no IKP. Avots: Eurostat.

Latvijas nodokļu ieņēmumu daļa no IKP ir viena no zemākajām ES dalībvalstu vidū, tā ir trešā zemākā, apsteidzot Lietuvu un Rumāniju un nedaudz atpaliek no Bulgārijas (skat. 1.attēlu). Budžeta projektā un Ietvara likumā formulētā nodokļu politika nepiedāvā uzlabojumus līdz 2017. gadam. Padome norāda, ka, samazinot nodokļu slogu un tādā veidā samazinot valsts izdevumus (procentuāli pret IKP) tiek apdraudētas valsts spējas nodrošināt valsts pakalpojumus (bieži vien – pamatpakalpojumus) un valsts kapitāla investīcijas pietiekamā apjomā un kvalitātē. Šobrīd ES fondi ir valsts kapitāla investīciju lielākais avots, taču ne visi prioritārie projekti var tikt finansēti no ES fondiem, piemēram, reģionālo ceļu infrastruktūra, kurai investīcijas jārod nodokļu ieņēmumos.

Latvijas nodokļu likmes lielā mērā ir salīdzināmas ar nodokļu likmēm Igaunijā, kurā ir sasniegts nodokļu ieņēmumu līmenis 32,5% apmērā no IKP (2012. gada rādītāji) un kas ir tuvs Latvijas mērķim, savukārt no kura mūsu ieņēmumi būtiski atpaliek. Ne visu ieņēmumu starpību var attiecināt uz nodokļu administrāciju kompetenci. Starpības skaidrojums daudzējādā ziņā izriet no daudz plašākām nodokļu atlaidēm un no tā, ka vairāk tautsaimniecības nozaru bauda dažādus atvieglojumus. Igauniju uzņēmumiem ar ienākumu nodokli tiek aplikta tikai sadalītā peļņa. Iedzīvotāju ienākumu nodokļa likme vienādi attiecas uz visu veidu ienākumiem – visiem darba vai kapitāla ienākumiem (dividendēm, procentiem, kapitāla peļņu, autora honorāru, u.c.).

Bez tam Budžeta plāna projekts un Vidēja termiņa ietvara budžeta plāns 2016.-2017.gadiem neietver efektīvus pasākumus, kas virzītos uz ieņēmumu mērķa sasniegšanu. Tikai "ēnu" ekonomikas apkarošanas pasākumi vien diez vai sasniegs plānoto ieņēmumu mērķi, ja ar nodokļu likumdošanu neizdosies slēgt izvairīšanās iespējas un atcelt samazinātās nodokļu likmes. Bez tam būtu jāizskata iespējas nodokļu likmju paaugstināšanai, lai varētu nostiprināt valsts fiskālās pozīcijas un arī efektīvi risināt problēmas – uzlabot sociālo vidi un sabiedrības drošību, nodrošināt izcilību izglītībā, infrastruktūras attīstību un uzņēmējdarbības vides uzlabošanu.



2. attēls. Džini koeficients ES 28 dalībvalstīs, 2013.gadā. Avots: Eurostat.

Ienākumu nevienlīdzība Latvijā (skat. 2.attēlu) ir viena no augstākajām ES. Augsta ienākumu nevienlīdzība var ietvert tālākas negatīvas sekas tautsaimniecības augsmes potenciālam (kā atbilstošu iemaņu trūkums, kā vāja veselība, vai emigrācija u.tml.) un turpmāk jau atstājot

sekas uz ienākumu augsmi un labklājības līmeņa uzlabošanos. Lai to sasniegtu, nodokļu politika nosaka darba spēka nodokļu samazinājumu, īpaši attiecībā uz zemiem ienākumiem, kur darba spēka nodokļa apmērs ir īpaši augsts. *Eurostat* ir novērtējis, ka darba spēka nodokļu slogs Latvijā ir par 6% punktiem zemāks nekā vidēji ES, kamēr nodokļu apjoms strādājošiem, kas saņem 67% no vidējās algas apmēra, pārsniedz par 6,4% punktiem ES vidējo rādītāju. Padome atbalsta izvēlēto darba spēka nodokļus samazinošo politiku, kā arī izskatot Vidējā termiņa ietvara budžeta plānu 2015.-2017.gadam norāda, ka vajadzētu paaugstināt ar iedzīvotāju ienākuma nodokli neapliekamo minimumu un citus pasākumus (lai atbalstītu tos, kuri ir ar zemākiem ieņēmumiem un veicinātu "aploksņu algu" izskaušanu) nekā veikt tiešu samazinājumu iedzīvotāju ienākumu nodokļu likmē.

Latvijas nodokļu sistēma ir īpaši labvēlīga pret kapitāla aplikšanu ar nodokļiem. 2012. gadā Latvijā īpašuma nodokļu ieņēmumi veidoja 0,9% no IKP, kas ir krietni zem ES dalībvalstu 2,3% vidējā rādītāja (106.-108. lpp.

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf). Uzturot zemas nodokļu likmes ražošanā iesaistītajam kapitālam, tomēr būtu jāpaaugstina nodokļu slogs patēriņa kapitālam tādējādi veicinot resursu izmantošanas efektivitāti. Nekustamā īpašuma nodokļu jautājums periodiski tiek atlikts malā, kā argumentu izmantojot kadastrālo vērtību novirzes no tirgus vērtības, un problēmām, kuras izraisa sociāli neaizsargātie iedzīvotāji, kuri dzīvo augstu kadastrālo vērtību teritorijās. SVF rekomendēja apsvērt īpašuma nodokļu paaugstināšanu, jo tam ir mazāka ietekme uz tautsaimniecības augsmi (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14115.pdf>).

Lai mazinātu šādus riskus, Padome ierosina Valdībai ņemt vērā sekojošo –

1. Vienlaikus ar Latvijas Stabilitātes programmas 2015.-2018.gadam izstrādi, sagatavot nodokļu politikas stratēģiju, kura ļautu efektīvi sasniegt Valdības mērķi – panākt nodokļu ieņēmumus 1/3 apmērā no IKP līdz 2018. gadam.
2. Izskatīt nodokļu bāzes paplašināšanas iespējas, īpaši pievienotās vērtības nodokli (turpmāk – PVN), kas varētu tikt vienlaicīgi papildināts ar pasākumiem, kas mazinātu likmes paaugstināšanas ietekmi uz sociāli neaizsargātiem iedzīvotājiem;
3. Pastiprināt normatīvo regulējumu, kas paredz ēnu ekonomikas ierobežošanas pasākumus;
4. Izskatīt visu nodokļu atvieglojumu atcelšanas iespējas. Nodokļu sistēmas vienkāršošana, samazinot dažādo likmju un izņēmumu skaitu, atbalstītu Valsts ieņēmumu dienesta ikdienas darbu efektivitāti;
5. Izskatīt iespējas aizvietot iedzīvotāju ienākumu nodokļa (turpmāk – IIN) likmes samazinājumu ar IIN neapliekamā minimuma palielinājumu, tādējādi samazinot nodokļu slogu zemāk apmaksājamiem darbiniekiem, veicinot nodarbinātības legalizāciju un iedzīvotāju vēlēšanos atgriezties darba tirgū nevis paļauties uz sociālajiem pabalstiem. Padome atbalsta plānus par progresīvā ar IIN neapliekamā minimuma ieviešanu.
6. Izskatīt iespējas īpašuma nodokļu palielinājumam kopā ar kadastrālo vērtību pārskatīšanu, kas ļautu uzlabot vienlīdzību ienākumu sadalījumā. Rezidenti, kas ilgstoši dzīvo teritorijās ar augstu kadastrālo vērtību, būtu jāļauj kapitalizēt pieaugošo īpašumu nodokli, norēķināšanās par kuru varētu tikt atlikta līdz īpašuma pārreģistrēšanai.

7. Pārcelt atsevišķus no valsts pārvaldes pakalpojumiem uz privāto sektoru, tādējādi parādot skaidru stratēģiju samazināt sabiedrības izdevumus vidējā termiņā, piemēram, izpētīt iespēju lietot precīzāk mērķētus pabalstus un pakalpojumus, lai atbalstītu sabiedrības grupas, kurām īpaši vajadzīgs atbalsts un tādējādi palielinātu pabalstu un pakalpojumu efektivitāti.

6. Fiskālo risku novērtējums un fiskālā nodrošinājuma rezerves atbilstība

Padome veica 2014. gada 10. novembrī Valdības apstiprinātās Fiskālo risku deklarācijas novērtējumu. Valdības pienākums veikt rūpīgu fiskālo risku novērtējumu un veidot fiskālā nodrošinājuma rezervi atbilstoši risku novērtējumam.

Valdība novērtē fiskālos riskus ārkārtas situācijai, ja fiskālo rādītāju ilgtspējas varbūtība būtiski atšķiras no tās, kas ir ietverta Gadskārtējā valsts budžeta likumā un Ietvara likumā.

Padome izprot, ka Satversme, FDL un Likums par budžetu un finanšu vadību nosaka budžeta vadības pamatprincipus, tai skaitā Valdības juridisko atbildību nodrošināt, lai visas budžeta apropriācijas norit atbilstoši likumā noteiktajām procedūrām. Tas nozīmē, ka

- Valdība uzņemas atbildību par galvenajiem tautsaimniecības rādītājiem, kas izriet no makroekonomikas rādītāju prognozēm un reālistiski novērtē budžeta ieņēmumus un izdevumus;
- Budžeta izdevumu pieaugumu vai ieņēmumu samazināšanu var īstenot tikai, ja ir paredzēts atbilstošs kompensācijas mehānisms; *un*
- Budžeta izpildītāji nodrošina atbildīgu budžetā noteikto parametru ievērošanu, nepārsniedzot likumā noteikto apropriāciju apjomu.

FDL nosaka, ka riski ir pēc iespējas kvantificējami un fiskālā nodrošinājuma rezerve jāveido, lai varētu kompensēt vispārējās valdības fiskālās bilances ietekmi. FDL pārejas noteikumi paredz, ka fiskālā nodrošinājuma rezerve nav jāveido 2015. gadam un tā jāveido 0,1% apmērā 2016. gadam un 2017. gadam tā tiks noteikta atbilstoši risku novērtējumam.

Valdības novērtējums paredz, ka 2017. gadā fiskālie riski un nepieciešamais rezerves nodrošinājuma apjoms izrietētu no sekojošā:

- 3,6 milj. eiro – 14 valsts kapitālsabiedrību galvoto aizņēmumu neatmaksātā atlikuma riska novērtējums;
- 0,9 milj. eiro – aizdevumi 11 aizņēmējiem izglītības, atkritumu apsaimniekošanas un transporta jomās, neieskaitot pašvaldības, kur uzskata, ka aizņēmumu atgūšanas risks nepastāv;
- Nav kvantitatīvi novērtēts – tiešās un netiešās saistības publiskās un privātās partnerības (turpmāk – PPP) un koncesijas līgumos, jo pirms 2009. gada, kad stājās spēkā Publiskās un privātās partnerības likums, noslēgtie koncesijas un PPP līgumi netika centralizēti uzskaitīti, bet jauni līgumi pēc PPP likuma stāšanās spēkā nav noslēgti;
- Nav kvantitatīvi novērtēts – valsts kapitālsabiedrību, kuras ir iekļautas vispārējās valdības sektorā, finansiālās darbības rezultāti jau ir ietverti kā sastāvdaļa vispārējās valdības budžeta bilanci, tādēļ izmaiņu gadījumā riska novērtējuma vietā būt jākorrigē vispārējās valdības bilances vērtība;

- Nav kvantitatīvi novērtēts – starptautisko tiesu un Satversmes tiesu spriedumu izpilde ir grūti uzskaitāma dēļ spriedumu neprognozējamības, taču to finansiālā ietekme var sasniegt būtiskus apmērus;
- Nav kvantitatīvi novērtēts – sociālās apdrošināšanas pabalsti un pensiju izmaksu prognozes, jo pastāv būtisks risks, ja šī joma netiek adekvāti novērtēta;
- Citi riski, kuru iestāšanās varbūtība ir nenozīmīga.

Padome novērtēja fiskālos riskus pieņemot, ka, atbilstoši noteiktajam FDL, 2015. gadā fiskālā nodrošinājuma rezerve netiek veidota un 2016. gadā tā tiek veidota 0,1% apmērā no IKP. Fiskālā nodrošinājuma rezerve 2017. gadam ir jāveido atbilstoši novērtējumam, bet ne mazāk kā 0,1% apmērā no IKP.

Tikmēr neparedzami apstākļi var izraisīt novirzes no iepriekš minētajiem pieņēmumiem. 2014. gadā valdībai nācās uzņemties virkni papildu izdevumu, kas bija saistīti ar kompensācijām agrārajam sektoram dēļ Āfrikas cūku mēra un kompensācijām, kas izrietēja no krasām izmaiņām Latvijas pārtikas tirgū Krievijas tirdzniecības sankciju ietekmē. Padome paredz, ka šādi izdevumi lielākoties tiks finansēti no budžeta līdzekļiem neparedzētiem gadījumiem vai pārdalot izdevumus no budžeta pozīcijām ar zemāku prioritāti. Publiski pieejamā informācija nav pilnībā skaidra, vai šādas kompensācijas ir tiešs valdības pienākums, it īpaši gadījumos, kad privātajam sektoram savā uzņēmējdarbībā jā rūpējas patstāvīgi par savas mantas un darbības atbilstošu apdrošināšanu.

Padome atzīst, ka riski, kas saistīti ar valsts kapitālsabiedrību, kurās ir būtiska valsts kapitāla daļa, darbību ir nozīmīgi. It īpaši ņemot vērā, ka šo kapitālsabiedrību pārraudzība no kompetentās ministrijas puses nav vienmēr nodrošināta pietiekamā apmērā. Īpaši pietrūkst uzraudzības mehānismu tām valsts kapitālsabiedrībām, kuras var potenciāli atstāt būtisku risku uz vispārējās valdības budžeta fiskālo bilanci.

Padome veica sociālās apdrošināšanas budžeta apstiprināto plānu un izdevumu izpildes novērtējumu 2008.-2013. gadiem. Konsultējoties ar Labklājības ministriju un Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūru, tika novērtēts politikas izmaiņu ietekme, lai nodrošinātu gan kontingenta, gan pensiju un pabalstu apmēra datu salīdzināmību. Politiskie lēmumi parasti tika pieņemti Valdībā uzņemoties pilnu atbildību par šādu izmaiņu fiskālās ietekmes novērtējumu.

3. tabula Faktiskās izpildes novirze no valsts sociālās apdrošināšanas budžetā apstiprinātajiem izdevumiem fondu griezumā, izņemot fiskālajā gadā pieņemtajiem politikas pasākumiem

Fonds	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nodarbinātības	-10,50	-61,24	41,44	43,39	7,20	-5,19
Invaliditātes, maternitātes, un slimības	-40,90	16,17	6,16	23,75	15,06	-9,29
Darba negadījumu	-1,16	-1,15	-1,98	-2,66	-0,35	-0,78
Pensijas	-17,31	38,25	-9,96	-8,44	-21,82	-20,92
Kopā, miljonus latu	-69,87	-7,97	35,65	56,04	0,10	-36,18
Kopā, miljonus eiro	-99,42	-11,35	50,72	79,73	0,14	-51,48
Kopā, % no IKP	-0,41%	-0,06%	0,28%	0,39%	0,001%	-0,22%

Novērtējums ļauj novērot budžeta pārtēriņu, kas neizriet no politikas izmaiņām, trīs no pēdējiem sešiem gadiem. Vidēji izdevumu pārsniegums virs sākotnēji apstiprinātā budžeta ir 0,23%, un varbūtība šādam riskam ir 50%. Fiskālās stabilitātes rezerve 2017. gadam pensiju un valsts sociālās apdrošināšanas pabalstu aprēķinam būtu jāveido par 0,115% no IKP, jeb 32,8 miljonu eiro apmērā. Padome uzskata par nepieciešamu veidot fiskālās stabilitātes rezervi 2017. gadam šādā apmērā, bet rezerves summu varētu koriģēt, ja pensiju un sociālās apdrošināšanas pabalstu izdevumu budžeta izpilde uzlabotos pret apropriācijām 2014. gadā un turpmākajos gados.

Attiecībā uz fiskālo risku deklarāciju Padome iesaka:

1. Pieņemt fiskālo risku deklarāciju, ko izvērtējusi Valdība.
2. Sniegt atbilstošu informāciju sabiedrībai un veicināt privātas apdrošināšanas iegādi uzņēmumiem un mājsaimniecībām, lai samazinātu fiskālos riskus, kas saistīti ar stihisko nelaimju un biznesa riskiem.
3. Uzlabot risku vadību tām valsts kapitālsabiedrībām, kas klasificētas vispārējās valdības sektorā, lai nodrošinātu iespēju saņemt savlaicīgu informāciju par darbībām, kas var radīt ietekmi uz fiskālās bilances vadību.
4. Ierosināt izveidot fiskālās stabilitātes rezervi 2017. gadam par 37,3 miljonu eiro vai 0,13 procenti no IKP apmērā.
5. Sākot no 2016.gada pašvaldību budžeta deficīti tiek prognozēti tuvu nullei, lai gan vēsturiski šie budžeti vienmēr ir bijuši ar nozīmīgu deficītu. Padome saskata būtiskus riskus, ka šo deficītu apjoms ir lielāks, t.i. tuvs iepriekšējo gadu vidējam līmenim.

7. Ziņojumā izmantotie saīsinājumi

ES	Eiropas Savienība
FDL	Fiskālās disciplīnas likums, pieejams: http://likumi.lv/doc.php?id=254896
FM	Finanšu ministrija
IIN	iedzīvotāju ienākuma nodoklis
IKP	iekšzemes kopprodukts
JPI	jaunās politikas iniciatīvas
PVN	pievienotās vērtības nodoklis
SVF	Starptautiskais valūtas fonds