



---

LATVIJAS REPUBLIKAS FISKĀLĀS DISCIPLĪNAS PADOME

---

Reģ.nr. 90010248231; Smiļšu ielā 1-512, Rīgā, LV-1919  
tālrunis: (+371) 6708 3650; e-pasts: info@fdp.gov.lv; mājaslapa: <http://fdp.gov.lv>

Pieņemts  
Fiskālās disciplīnas  
padomes sēdē  
2017. gada 4. oktobrī  
Protokols Nr.6 (25), §2.1.

FISKĀLĀS DISCIPLĪNAS UZRAUDZĪBAS ZIŅOJUMS  
PAR LATVIJAS VIDĒJA TERMIŅA BUDŽETA IETVARU  
2018.-2020. GADAM

Rīga, 2017

---

# Saturs

Saīsinājumi.....	3
Kopsavilkums.....	4
1. Fiskālās politikas izaicinājumi.....	6
1.1. Ieņēmumi.....	6
1.2. Izdevumi.....	8
1.3. Veselības aprūpe.....	9
1.4. Fiskālo risku deklarācijas novērtējums.....	10
2. Makroekonomikas apskats un izlaižu starpības.....	13
3. Skaitlisko fiskālo nosacījumu izpildes novērtējums.....	16
3.1. Fiskālo nosacījumu piemērošanas novērtējums 2013.-2016. gadiem.....	16
3.2. Fiskālo nosacījumu piemērošanas novērtējums VTBI 2018./20.....	18
3.3. Valdības parāds 2013.-2020. gadā.....	21

## SAĪSINĀJUMI

<b>AS</b>	akciju sabiedrība
<b>EK</b>	Eiropas Komisija
<b>EKS</b>	Eiropas kontu sistēma
<b>ES</b>	Eiropas Savienība
<b>ESAO</b>	Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija
<b>FDL</b>	Fiskālās disciplīnas likums
<b>FM</b>	Finanšu ministrija
<b>FRD</b>	Fiskālo risku deklarācija
<b>IIN</b>	iedzīvotāju ienākuma nodoklis
<b>IKP</b>	iekšzemes kopprodukts
<b>LB</b>	Latvijas Banka
<b>NA</b>	nav datu / nav attiecināms
<b>Padome</b>	Fiskālās disciplīnas padome
<b>PVN</b>	pievienotās vērtības nodoklis
<b>SP</b>	Latvijas stabilitātes programma
<b>SP 2017./20.</b>	Latvijas stabilitātes programma 2017.-2020. gadam
<b>SVF</b>	Starptautiskais valūtas fonds
<b>Uzraudzības ziņojums</b>	2018.-2020. gada fiskālās disciplīnas uzraudzības ziņojums
<b>VID</b>	Valsts ieņēmumu dienests
<b>VB</b>	valsts budžets
<b>VBL</b>	Likums par valsts budžetu
<b>VBL 2018.</b>	Likums par 2018. gada valsts budžetu
<b>VTBI</b>	vidēja termiņa budžeta ietvars
<b>VTBIL 2018./20.</b>	Vidēja termiņa budžeta ietvara likums 2018.-2020. gadam
<b>VTM</b>	vidēja termiņa mērķis

## KOPSAVILKUMS

*Latvijas Valdība, sagaidāms, 2017.gadā sasniegs likumā formulētos fiskālās politikas rādītājus, tomēr pastāv vairāki riski saistībā ar izmaiņām nodokļu sistēmā un izdevumu plānošanu. Latvijas ekonomika aug un tās izaugsmes temps pārsniegs potenciālu. Straujas ekonomiskās izaugsmes periodā jāstiprina valsts finanses, jāmazina valsts parāda līmenis un jāveido rezerves nākamajai cikliskajai lejupslīdei.*

**Vispārējās valdības budžeta bilance 2016. gadā bija labāka par plānoto.** Latvija ir viena no vairākām ES dalībvalstīm, kuras 2016. gadā pozitīvi pārsniedza savus budžeta bilances mērķus. Latvijas vispārējās valdības budžets bija līdzsvarots, neskatoties uz to, ka budžeta bilances mērķis 2016. gadam bija -1,0% no IKP.

**Saeima pieņēma visaptverošu nodokļu reformu.** Saeima 28. jūlijā apstiprināja nodokļu reformas likumprojektu paketi, kuras mērķis ir stiprināt ekonomisko izaugsmi un mazināt darbaspēka nodokļu slogu.

**Nodokļu reforma mazinās darbaspēka nodokļu slogu cilvēkiem ar zemiem un vidējiem ienākumiem.** Nodokļu reformas ietvaros IIN likme tika samazināta līdz 20% (ienākumiem līdz 20 000 eiro gadā) un diferencētais neapliekamais minimums tika palielināts līdz 200 eiro (cilvēkiem, kuri pelna līdz 440 eiro mēnesī). Kopā šie pasākumi samazina nodokļu ķēli<sup>1</sup>, kas ir salīdzinoši augsts mazo algu saņēmējiem.

**Padome atzinīgi vērtē izdevumu pārskatīšanas otro iterāciju un norāda, ka nākotnē izdevumu efektivitātei būs izšķiroša nozīme.** Izdevumu pārskatīšanas rezultātā tika secināts, ka 2018. gadā apmēram 81 miljons eiro varētu tikt izmantoti citiem mērķiem. Summa ir nedaudz zemāka 2019. gadam (73 miljoni eiro). Izdevumu pārskatīšanas prakse ir apsveicama, un nepieciešams turpināt darbu pie budžeta izdevumu efektivitātes uzlabošanas.

**2017.gada budžeta bilanci pasliktina vairāki valdības lēmumi papildu izdevumu veikšanai.** Maksājumi AS Latvenergo ar mērķi samazināt obligātās iepirkuma komponentes maksājumus elektroenerģijas patērētājiem samazinās iespējas uzlabot budžeta bilanci 2017.gadā. Papildu izdevumi veikti arī dažādu nozaru problēmu risināšanai, galvenokārt pārdalot ietaupījumus apropriācijā "Iemaksas Eiropas Kopienas budžetā". Padome šādu praksi uzskata par neatbilstošu FDL prasībām.

**Padome norāda, ka izdevumu plāniem pilnīgāk jāatspoguļo izdevumu vajadzības.** Vidējā termiņā valdības rīcībā būs ierobežoti resursi, lai palielinātu darbinieku atalgojumu, tādējādi saglabājot darba pievilcību valsts sektorā. Apstākļi finanšu tirgos un augstākas procentu likmes var palielināt arī procentu izdevumus, tādējādi ierobežojot citām vajadzībām pieejamos resursus.

**Reformas ar ievērojamu fiskālo ietekmi nevajadzētu atdalīt no budžeta veidošanas procesa.** Nodokļu reformas likumprojektu iesniegšana Saeimā bija atrauta no budžeta analīzes un sagatavošanas procesa. Padome norāda, ka būtu jāizvairās no svarīgu fiskālās politikas lēmumu sadrumstalošanas, nodrošinot to vienlaicīgu pieņemšanu ar jaunu VTBIL.

**Padome norāda uz riskiem, kas saistīti ar iztrūkstošu vidēja termiņa redzējumu par nepieciešamajiem resursiem valdības funkciju veikšanai.** Apstiprinātās nodokļu politikas izmaiņas nekāpinās ieņēmumus, lai sasniegtu vēlamo nodokļu ieņēmumu līmeni līdz 2020. gadam. To ilgtermiņa ietekme ir neskaidra, turklāt vairākas detaļas (piemēram, saistībā ar uzņēmuma ienākuma nodokli) vēl nav pilnībā formulētas. Nepieciešams izvērtēt reformas ietekmi uz valdības

---

<sup>1</sup> No angļu val. *tax wedge*

ieņēmumiem, ņemot vērā finanšu resursus, kas būs nepieciešami, lai efektīvi sniegtu pakalpojumus un veiktu pārvaldes funkcijas.

**Valsts ieņēmumu dienesta kapacitāte jāpielāgo izmaiņām nodokļu sistēmu, lai sekmētu nodokļu nomaksu.** Pašreizējā Valsts ieņēmumu dienesta administratīvā kārtībā un tehniskās iespējas ir jāpielāgo, lai nodrošinātu iestādes spēju administrēt nodokļu sistēmu, iekasēt nodokļu ieņēmumus un efektīvi komunicēt ar nodokļu maksātājiem. Vienlaikus mērķtiecīgiem centieniem ierobežot izvairīšanos no nodokļu nomaksas jābūt būtiskai lomai Latvijas nodokļu ieņēmumu pret IKP attiecības uzlabošanā.

**Padome atbalsta lēmumu veidot fiskālā nodrošinājuma rezervi 2018. un 2020. gadam un aicina valdību ievērot likumu un veidot fiskālā nodrošinājuma rezervi arī 2019. gadam 0,1% no IKP apmērā.** Norādot uz nepietiekamu fiskālo telpu, Ministru kabinets nolēma neveidot rezervi 2019. gadam. Padome uzstāj, ka līdzekļu nepietiekamība nav pietiekams iemesls neveidot rezervi. Rezerve kalpo kā drošības spilvens pret fiskālo risku negatīvo ietekmi un, neveidojot rezervi, tiek palielināta valsts finanšu jutība uz pēkšņiem satricinājumiem ekonomiskās aktivitātes pieauguma brīdī.

**Padome norāda, ka ir nepieciešams turpināt darbu pie fiskālo risku analīzes pilnveidošanas.** Lai gan Padome pauž gandarījumu par uzlabojumiem speciālā budžeta izdevumu prognozēšanā, vairākas iepriekš identificētas nepilnības nav atrisinātas. Piemēram, analīzei jābūt visaptverošai un turpmāk jāizvairās no pārmērīgas paļaušanās uz kvalitatīviem vērtējumiem un simetrijas principa plašas piemērošanas.

**Lai kāpinātu potenciālo izaugsmi, ir nepieciešami ambiciozi reformu pasākumi.** Lai gan FM prognozētais ikgadējais potenciālais IKP pieauguma temps 2021.-2024. gadam ir 3%, Padome uzskata, ka pašreizējā ekonomikas struktūra neveicina ilgtspējīgu izaugsmi 3% līmenī. Potenciālās izaugsmes temps visdrīzāk pakāpeniski samazināsies zem 3%. Ir nepieciešami radikāli reformu pasākumi, lai nodrošinātu kvalificētu un konkurētspējīgu darbaspēku, veicinātu ražīgumu un nodrošinātu ilgtspējīgu ekonomisko izaugsmi.

**Padome uzskata, ka labvēlīgie ekonomikas apstākļi prasīs Valdībai plānot budžetu ar pārpalikumu.** No 2018. gada ekonomika pieaugs virs tās potenciāla, radot izlaižu starpību. Ja saglabāsies pašreizējais reālās izaugsmes temps, valdībai tuvā nākotnē būs jāuzstāda ambiciozāki budžeta bilances mērķi ar mazāku deficītu un pat pārpalikumu. Lai samazinātu riskus, labvēlīgos ekonomikas apstākļos nedrīkst saglabāt augstu valsts parāda līmeni, kurš ir uzkrāts krīzes un lēna ekonomikas attīstības tempa gados.

**Pozitīvie 2016.gada budžeta izpildes rādītāji samazina bilances korekcijas riskus.** Salīdzinot faktiskos izdevumu un strukturālās budžeta bilances rādītājus ar iepriekš plānotajiem 2013.-2016. gadā, Padome atzina, ka makroekonomikas datu metodoloģiskie precizējumi iepriekšējos periodos, kā arī 2016. gada sabalansētā budžeta iznākums, neliek tuvākajā nākotnē veikt bilances korekcijas.

**Padome turpina neatbalstīt deficīta palielināšanu, lai īstenotu veselības reformu.** Padome piekrīt nepieciešamībai palielināt budžeta finansējumu veselības aprūpes izdevumiem. Tomēr vēl nav saņemta pietiekama oficiāla informācija par reformas pasākumiem un papildus finansējuma (2018. gadā – 113,4 milj eiro; 2019. gadā - 149,9 milj. eiro) saistību ar sagaidāmajiem rezultātiem.

**Padome uzskata, ka Valdībai jāveic maksimāli pieļaujamo izdevumu apmēra pārrēķins, respektējot fiskālo nosacījumu aprēķinu metodoloģiju.** Padome uzskata, ka aprēķinu metodoloģijas kļūdas nosaka izdevumu griestus 2019. gadam par 187,7 milj. eiro un 2020. gadam par 369,0 milj. eiro augstāk nekā to pieļauj fiskālie nosacījumi. Atšķirība aprēķinos izriet no tā, ka Padome nevar piekrist nodokļu reformas ietekmes vērtējuma uz izdevumu pieauguma nosacījuma aprēķinu.

## 1. FISKĀLĀS POLITIKAS IZAIČINĀJUMI

**Vispārējās valdības budžeta bilance<sup>2</sup> 2016. gadā bija labāka par plānoto, un budžets bija līdzsvarots, neskatoties uz to, ka budžeta bilances mērķis 2016. gadam bija -1,0% no IKP.** Pozitīvais iznākums galvenokārt skaidrojams ar nelieliem lielākiem ieņēmumiem un zemākiem izdevumiem, kas saistīti ar ES līdzfinansēto projektu lēno īstenošanu.

	2014	2015	2016
Vispārējās valdības budžeta bilance (mērķis)	-1,0	-1,0	-1,0
Vispārējās valdības budžeta bilance (fakts)	-1,6	-1,3	0

*1.1. tabula. Vispārējās valdības budžeta bilance. Avots: FM*

**Latvija ir viena no vairākām ES dalībvalstīm, kuras 2016. gadā pozitīvi pārsniedza savus budžeta bilances mērķus.** EK publikācijā<sup>3</sup> atzīmēts, ka 2016. gadā izdevumi kopumā saglabājās plānotajā līmenī, ieņēmumu attiecība pret IKP samazinājās mazāk nekā gaidīts, un ieņēmumi pārsniedza plānus. Līdz ar to daudzas dalībvalstis gadu noslēdza ar labākiem budžeta bilances rādītājiem nekā gaidīts.

### 1.1. Ieņēmumi

**2016. gadā tika pārsniegts nodokļu ieņēmumu plāns, neskatoties uz to, ka ekonomiskā izaugsme bija lēnāka nekā prognozēts.** Saskaņā ar Valsts ieņēmumu dienesta plānu 2016. gadā nodokļu ieņēmumos bija jāiekasē 7,55 miljardi eiro. Kopumā tika iekasēti 7,59 miljardi eiro, neskatoties uz to, ka nominālā izaugsme bija lēnāka nekā prognozēts. Lai gan PVN un IIN ieņēmumi bija zemāki par plānoto, tos kompensēja augstāki akcīzes un UIN ieņēmumi.

	2014	2015	2016
Kopējie nodokļu ieņēmumi (iesk. VSAOI)	100,1%	100,2%	100,6%
PVN ieņēmumi	101,3%	98,3%	99,7%
IIN ieņēmumi	102%	101,5%	99,3%

*1.2. tabula. Valsts ieņēmumu dienesta nodokļu ieņēmumu plāna izpilde. Avots: Valsts ieņēmumu dienests.*

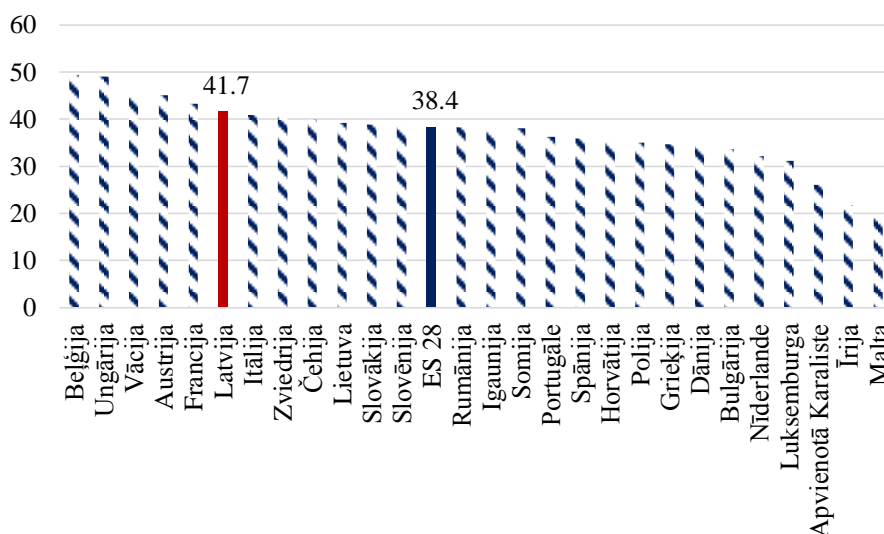
**Saeima pieņēma visaptverošu nodokļu reformu.** Finanšu ministre 2017. gada 28. februārī prezentēja nodokļu reformas priekšlikumu. Pēc ilgām diskusijām ar sociālajiem partneriem, konsultācijām ar politiskajām partijām un vairākiem grozījumiem to apstiprināja Ministru kabinets un nosūtīja Saeimai, kur to apstiprināja 28. jūlijā. Apstiprinātā nodokļu reformu pakete ietver nozīmīgus grozījumus visos lielajos nodokļos, tostarp IIN un UIN.

**Reformas ar ievērojamu fiskālo ietekmi nevajadzētu atdalīt no budžeta analīzes un sagatavošanas procesa.** Saeimai nosūtītā nodokļu reformas pakete palielināja budžeta deficītu 2018. un 2019. gadam virs VTBIL 2017./19. noteiktajiem līmeņiem. FDL to skaidri aizliedz, un Padome nekavējoties identificēja un norādīja uz šo neatbilstību. Būtu jāizvairās no svarīgu fiskālās politikas lēmumu sadrumstalošanas, nodrošinot to vienlaicīgu pieņemšanu ar jaunu VTBIL.

<sup>2</sup> CSP notifikācija (2017. gada 21. aprīlis).

<sup>3</sup> Skat. *An Overview of the 2017 Stability and Convergence Programmes and an Assessment of the Euro Area Fiscal Stance for 2018*, [https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/overview-2017-stability-and-convergence-programmes-and-assessment-euro-area-fiscal-stance-2018\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/overview-2017-stability-and-convergence-programmes-and-assessment-euro-area-fiscal-stance-2018_en)

**Nodokļu reformas mērķis ir samazināt darbaspēka nodokļu slogu cilvēkiem ar zemiem un vidējiem ienākumiem.** Nodokļu reformas ietvaros IIN likme tika samazināta līdz 20% (ienākumiem līdz 20 000 eiro gadā) un diferencētais neapliekamais minimums tika palielināts līdz 200 eiro (cilvēkiem, kuri pelna līdz 440 eiro mēnesī). Kopā šie pasākumi samazina nodokļu ķīli<sup>4</sup>, kas ir salīdzinoši augsts mazo algu saņēmējiem.



1.1. attēls: Nodokļu ķīlis zemo algu saņēmējiem. Avots: Eurostat

**IIN politikas izmaiņu ietekme uz ienākumu nevienlīdzības mazināšanu nav skaidra.** IIN likmes ieviešana 31,4% apmērā cilvēkiem, kuri pelna vairāk nekā 55 000 eiro gadā, nozīmē, ka cilvēkiem ar augstiem ienākumiem nodokļos būs jāmaksā lielāka daļa savu ienākumu. Tomēr solidaritātes nodokļa atcelšana likvidē augstākas IIN likmes ietekmi. Turklāt gan vietējie, gan starptautiskie pētnieki ir norādījuši, ka diferencētais neapliekamais minimums šajā konkrētajā nodokļu reformu paketē sniedz būtiskāku ietekmi ienākumu nevienlīdzības mazināšanā. Sociālās apdrošināšanas iemaksu pieaugums arī samazina ienākuma nodokļu progresivitāti.

**UIN izmaiņas var radīt pozitīvu ilgtermiņa ietekmi, taču īstermiņā tās būs arī negatīvu fiskālo ietekmi.** Pārskatītie ieņēmumu aprēķini liecina, ka lēmums par 0% nodokļa likmes piemērošanu nesadalītajai peļņai ievērojami samazinātu UIN ieņēmumus. Kaut arī lēmums var uzlabot uzņēmumu spēju attīstīties un veiksmīgi pārciest nākotnes krīzes, šīs sekas, visticamāk, izpaudīsies ilgtermiņā – pēc VTBI projekta perioda.

**Ēnu ekonomikas samazināšanas pasākumi ir skaidri jāformulē.** Papildus juridiskajām izmaiņām nodokļu reformas mērķis ir stimulēt arī uzvedības izmaiņas, kas mazinātu ēnu ekonomiku. Tomēr ir jāprecizē un jāapstiprina vairāk konkrētu pasākumu, lai ierobežotu neformālo sektoru, palielinātu valsts ieņēmumus un nostiprinātu uzticību Valdības mērķim samazināt ēnu ekonomiku.

**Padome norāda uz riskiem, kas saistīti ar iztrūkstošu vidēja termiņa redzējumu par nepieciešamajiem resursiem valdības funkciju veikšanai.** Pašreizējais Ministru kabinets ir paziņojis, ka plāno līdz 2020. gadam panākt nodokļu ieņēmumu attiecību pret IKP 1/3. Tomēr ierosinātās nodokļu politikas izmaiņas nekāpinās ieņēmumus, lai sasniegtu vēlamo nodokļu ieņēmumu līmeni līdz 2020. gadam, un to ilgtermiņa ietekme ir neskaidra. Nodokļu reforma nav stiprināta ar vispusīgu vidēja termiņa fiskālo redzējumu un tiek īstenota, neņemot vērā finanšu resursus, kas būs nepieciešami, lai efektīvi sniegtu pakalpojumus un veiktu pārvaldes funkcijas.

<sup>4</sup> No angļu val. *tax wedge*.

**Nodokļu nomaksas sekmēšanai būs būtiska nozīme, lai palielinātu ieņēmumus.** Nodokļu reformas mērķis ir sekmēt izaugsmi un veicināt saimniecisko darbību, bet tā rada ievērojamus ienākumu zaudējumus. Tas nozīmē, ka mērķtiecīgiem centieniem ierobežot izvairīšanos no nodokļu nomaksas jābūt centrālai lomai Latvijas nodokļu ieņēmumu pret IKP attiecības uzlabošanā.

**Neskaidrība par nodokļu reformas pamatelementiem var mazināt sabiedrības uzticību.** Saeimas pieņemtā reforma ievērojami atšķiras no 28. februārī publiskotā priekšlikuma. Turklāt vairākas detaļas (piemēram, saistībā ar UIN) vēl nav pilnībā formulētas. Ir jācenšas sabiedrībai skaidri izklāstīt jauno nodokļu sistēmas ietvaru, lai izvairītos no pārpratumiem un sekmētu brīvprātīgu nodokļu likumu ievērošanu.

**Valsts ieņēmumu dienesta kapacitāte jāpielāgo izmaiņām nodokļu sistēmā.** Reformu pakete paredz būtiskas izmaiņas visos galvenajos nodokļos. Pašreizējā Valsts ieņēmumu dienesta administratīvā kārtībā un tehniskās iespējas ir jāpielāgo, lai nodrošinātu iestādes spēju administrēt nodokļu sistēmu, iekasēt nodokļu ieņēmumus un efektīvi komunicēt ar nodokļu maksātājiem.

**Nekustamā īpašuma nodokļa ieņēmumu potenciāls joprojām netiek izmantots.** Nodokļiem, ko iekasē par nekustamo īpašumu, ir salīdzinoši minimāla negatīva ietekme uz ekonomiskās izaugsmes potenciālo un tie var mazināt ekonomisko nevienlīdzību. Tomēr sabiedrība ir negatīvi noskaņota pret augstākām nodokļu likmēm un nodokļu atlaižu atcelšanu, kā rezultātā ieņēmumi no nekustamā īpašuma nodokļa joprojām ir nelieli, lai gan starptautiskie komentētāji (piemēram, ESAO) vairākkārt ir norādījuši uz īpašuma nodokļu ieņēmumu potenciālu.

	2014	2015	2016
Īpašuma nodokļu ieņēmumi (milj. eiro)	191,3	197,0	219,9
Īpašuma nodokļu ieņēmumi (% no nodokļu ieņēmumiem)	2,8%	2,8%	3,0%

1.3. tabula. Īpašumu nodokļu ieņēmumi. Avots: Valsts kase.

## 1.2. Izdevumi

**Padome atzinīgi vērtē izdevumu pārskatīšanas otro iterāciju un norāda, ka nākotnē izdevumu efektivitātei būs izšķiroša nozīme.** Valdība pārskatīja izdevumus un secināja, ka 2018. gadā apmēram 81 miljons eiro varētu tikt izmantoti citiem mērķiem. Summa ir nedaudz zemāka 2019. gadam - 73 miljoni eiro. Lai gan izdevumu pārskatīšanas prakse ir apsveicama, nepieciešamas turpināt darbu pie izdevumu efektivitātes uzlabošanas. Ja valsts ieņēmumi netiek kāpināti, palielinot nodokļu ieņēmumus, izdevumu efektivitātes uzlabošana ļaus valdībai nodrošināt būtiskus sabiedriskos pakalpojumus, nepalielinot deficītu.

**Padome pauž bažas par valdības praksi grozīt izdevumu plānus un veikt neplānotus izdevumus, pasliktinot vispārējās valdības bilanci.** Valdība atkārtoti pieņēma lēmumus pārdalīt ietaupījumus no kategorijām, kurām ir īpašs statuss fiskālajā un budžeta vadībā – iemaksām ES budžetā un procentu izdevumiem. Šo kategoriju apropriācijas neierobežo budžetā piešķirtā summa, ja izdevumi ir lielāki par plānoto, un šo kategoriju ietaupījumus nedrīkst pārdalīt citiem mērķiem. Padome ir informējusi valdību par šo neatbilstību FDL prasībām. Budžeta bilanci 2017.gadā pasliktina arī lēmums veikt maksājumu AS Latvenego ar mērķi samazināt obligātās iepirkuma komponentes maksājumus elektroenerģijas patērētājiem. Vienlaikus pēdējo gadu pieredze liecina, ka Valdības uzņemas saistības, kas nav adekvāti atspoguļotas budžeta dokumentos un ir jāapmierina, pārdalot ietaupījumus no programmām ar īpašu statusu budžeta vadībā.

**Vidēja termiņa izdevumu plānos jāatspoguļo algu spiediens, ko radīs strauja ekonomiskā izaugsme.** Pašlaik informācija liecina, ka Latvijas tautsaimniecība ir uzņēmējdarbības cikla augšupejā. Tas, visticamāk, stimulēs pakāpenisku algu pieaugumu privātajā sektorā. Tomēr vidējā termiņā valdības rīcībā būs ierobežoti resursi, lai palielinātu darbinieku atalgojumu. Samazinoties



darbspējas vecuma iedzīvotāju skaitam, publiskā sektora darbinieku skaita samazināšana būs galvenais līdzeklis algu palielināšanai, lai saglabātu darba pievilcību valsts sektorā.

**Apstākļi finanšu tirgos un augstākas procentu likmes var palielināt procentu izdevumus, tādējādi ierobežojot citām vajadzībām pieejamos resursus.** Valsts parāda apkalpošanu atvieglo Eiropas Centrālās bankas politika un vēsturiski zemās procentu likmes. Paredzams, ka tas tuvākajā nākotnē mainīsies. Tomēr valdības plāni joprojām balstās uz ievērojamiem ietaupījumiem, kas saistīti ar zemākiem procentu izdevumiem VTBI tālākajiem gadiem<sup>5</sup>.

**Politika jāveido saskaņā ar pretcikliskas fiskālās politikas prasībām.** Ekonomiskās izaugsmes temps liecina, ka ekonomika šobrīd ir uzņēmējdarbības cikla augšupejā. Šādos apstākļos ekonomikas papildu stimulēšana ar fiskālajiem instrumentiem ir potenciāli bīstama, jo tas palielina valsts finanšu jutību pēkšņiem satricinājumiem bez atbilstošām rezervēm. No ekspansīvas fiskālās politikas šobrīd jāizvairās, lai izveidotu fiskālos drošības spilvenus nākamajai cikliskai lejupslīdei, un politika jāveido saskaņā ar FDL prasībām.

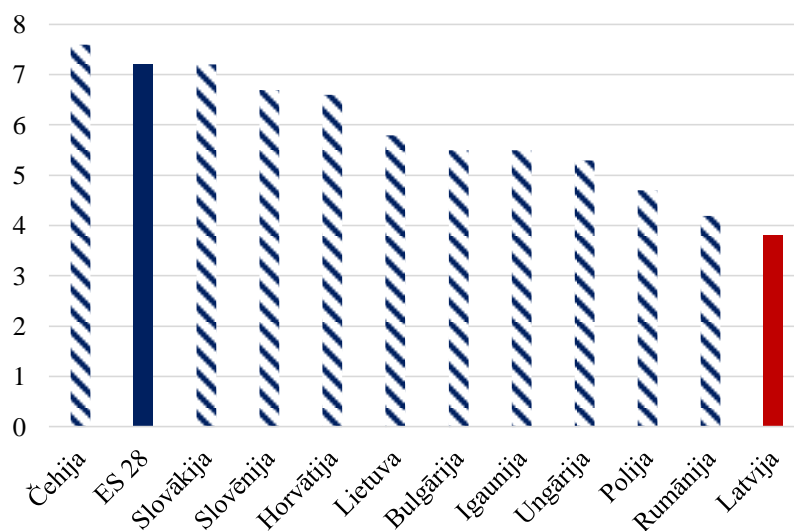
### 1.3. Veselības aprūpe

**Padome turpina uzturēt savu iebildumu pret deficīta palielināšanu, lai īstenotu reformas veselības aprūpes sistēmā.** Valdība ir saņēmusi EK atļauju uz laiku novirzīties no budžeta deficīta mērķa, lai turpinātu īstenot veselības aprūpes reformas. Padome piekrīt, ka reformas ir nepieciešamas, taču uzskata, ka deficīta finansējumu iespējams izmantot, lai ieviestu izmaiņas, kas balstītas uz skaidru ilgtermiņa vīziju, konkrētiem rezultatīvajiem radītājiem un dod būtisku pienesumu tautsaimniecības ilgtermiņa izaugsmei. Padome uzskata, ka pašlaik pieejamā informācija par reformu pasākumiem nav pietiekama, lai atbalstītu deficīta palielināšanu.

**Plāni palielināt finansējumu veselības aprūpei ir apsveicami, taču būs nepieciešami papildu ieņēmumi.** Publiskais finansējums veselības aprūpei Latvijā ievērojami atpaliek no citām ES dalībvalstīm. Lai nodrošinātu papildu finansējumu, valdība ir nolēmusi par 1pp palielināt sociālo apdrošināšanas iemaksu likmi un ieņēmumus novirzīt veselības aprūpes finansēšanai. Aprēķini liecina, ka tas 2018. gadā sniegs papildu 85,3 miljonus eiro, 2019. gadā - 99,6 miljonus eiro un 2020. gadā - 105,5 miljonus eiro. Tomēr tas var nebūt pietiekami, lai tiktu galā ar pieaugošo spiedienu palielināt veselības aprūpes finansējumu.

---

<sup>5</sup> *An Overview of the 2017 Stability and Convergence Programmes and an Assessment of the Euro Area Fiscal Stance for 2018.* Pieejams: [https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/overview-2017-stability-and-convergence-programmes-and-assessment-euro-area-fiscal-stance-2018\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/overview-2017-stability-and-convergence-programmes-and-assessment-euro-area-fiscal-stance-2018_en), skatīts: 14.09.2017.



1.2. attēls. Vispārējās valdības finansējums veselības aprūpei 2015. gadā.  
Avots: Eurostat

**Padome atzinīgi vērtē lēmumu iezīmēt vajadzīgos līdzekļus, lai nodrošinātu stabilitāti pēc atļautās novirzes beigām.** Atļauja novirzīties no budžeta deficīta mērķa, lai turpinātu īstenot veselības aprūpes reformas, beidzas 2019. gada beigās, un ievērojama daļa no līdzekļiem ir novirzīta regulāriem izdevumiem. Ministru kabineta sēdē, kas notika 8. septembrī, tika paziņots, ka 2020. gadā veselībai tiks piešķirti papildu 144 miljoni, tādējādi nodrošinot vienmērīgu līdzekļu plūsmu, nepalielinot budžeta deficītu.

**Ilgtermiņa veselības aprūpes izdevumu plānos būtu jāņem vērā demogrāfiskās izmaiņas un nākotnes izdevumu vajadzības.** Eurostat publicētie dati skaidri parāda, ka Latvijas iedzīvotāji noveco un Latvijas sabiedrības veselības rādītāji ir vāji. Papildus tam pensionāriem parasti ir augstākas veselības aprūpes vajadzības. Tas nozīmē, ka pieaugs pieprasījums pēc publiskās veselības aprūpes. Tas ir svarīgi arī attiecībā uz sociālajiem izdevumiem. Lai gan ilgtermiņa izdevumu līmenis sociālās aizsardzības jomā tiek uzskatīts par fiskāli ilgtspējīgu, zemie pensiju ienākumi var radīt politisku spiedienu palielināt izdevumus.

#### 1.4. Fiskālo risku deklarācijas novērtējums

**Valdībai ir pienākums veikt visaptverošu fiskālo risku novērtējumu, sagatavot Fiskālo risku deklarācija (turpmāk – Deklarācija) un veidot fiskālā nodrošinājuma rezervi.** Fiskālo risku vadībai nepieciešams identificēt konkrētus fiskālo risku avotus un to iespējamo ietekmi uz vispārējās valdības bilanci. Šī informācija ir iekļauta Deklarācijā, kas tiek iesniegta Saeimā kopā ar VTBIL projektu. Pamatojoties uz Deklarāciju, tiek aprēķināta fiskālā nodrošinājuma rezerve, un tā tiek iekļauta budžetā, lai novērstu visu iekļauto fiskālo risku ietekmi, ja tie materializējas un liek vispārējās valdības bilanci novirzīties no VTBIL uzstādītā mērķa.

**FDL nosaka, ka fiskālā nodrošinājuma rezerve jāveido vismaz 0,1% apmērā no IKP.** FDL nosaka, ka 2017. gadam jāveido fiskālā nodrošinājuma rezerve 0,1% apmērā no IKP un ne mazāk kā 0,1% no IKP turpmākajiem gadiem.

**Robusts risku vadības ietvars var ierobežot fiskālo ietekmi un veicināt uzticamību.** Labas fiskālo risku vadības prakses un pilnīgāka izpratne par risku avotiem var ļaut valdībai ieviest pasākumus, kas samazina pēkšņu satricinājumu ietekmi uz valsts finanšu stabilitāti. Turklāt fiskālā caurspīdība var palielināt sabiedrības uzticību, ka valdība ir atbildīgs sadarbības partneris.

**Risku vadībai jābūt balstītai uz pārdomātu institucionālo kārtību.** Risku vadības politikai jānosaka skaidri pienākumi un atbildības sadale un jāveido vadības mehānismi attiecībā uz galvenajiem riska avotiem. Visiem risku vadības pasākumiem jācenšas mazināt morālā riska<sup>6</sup> apstākļus un veicināt pārdomātus lēmumus<sup>7</sup>.

**Padome atbalsta lēmumu veidot fiskālā nodrošinājuma rezervi 2018. un 2020. gadam un uzskata, ka rezervei piešķirtā summa pašlaik ir pietiekama.** 2017. gada 22. augusta Ministru kabineta sēdē valdība nolēma veidot fiskālā nodrošinājuma rezervi 0,1% no IKP apmērā 2018. un 2020. gadam. Rezerve kalpos kā drošības spilvens pret fiskālo risku negatīvo ietekmi.

**Padome aicina valdību veidot fiskālā nodrošinājuma rezervi 2019. gadam 0,1% no IKP apmērā.** Lai gan tika pieņemts lēmums veidot rezervi 2018. un 2020. gadam, Ministru kabinets nolēma neveidot rezervi 2019. gadam. Šis lēmums ir pretrunā ar FDL prasībām un palielina valsts finanšu jutību uz pēkšņiem satricinājumiem ekonomiskās aktivitātes pieauguma brīdī, kad ir vieglāk veidot drošības spilvenus.

**Padome pauž gandarījumu par uzlabojumiem speciālā budžeta izdevumu prognozēšanā.** Padome iepriekš ir norādījusi, ka speciālā budžeta izdevumi pēdējos gados ir bijuši augstāki nekā budžeta likumā apstiprinātie mērķi. Deklarācijā tiek norādīts uz prognozēšanas kļūda un tiek apgalvots, ka ir veikti nepieciešamie pasākumi, lai uzlabotu prognožu kvalitāti.

**Padome atkārtoti pauž iebildumus par simetrijas principa plašo piemērošanu.** Vairāki riski tiek uzskatīti par simetriskiem, kas nozīmē, ka tie katrā konkrētā gadā var pasliktināt vai uzlabot kopējo budžeta bilanci, tomēr ilgtermiņā šīm svārstībām vajadzētu būt ar neitrālu ietekmi. Simetrijas principa piemērošana atsevišķos gadījumos var būt pamatota, bet fiskālie riski parasti ir ar negatīvu ietekmi. Atsevišķiem riskiem nepieciešams pietiekami piesardzīgi (piemēram, ar nodokļu reformu saistītie riski), jo nav vēsturisku datu, lai pamatotu, ka riski ir simetriski. Tas liecina, ka simetrijas principa piemērošana būtiskai daļai Deklarācijā iekļauto risku prasa papildu pamatojumu.

**Nesenā pieredze liecina, ka simetrijas princips netiek piemērots konsekventi.** Fiskālie riski, kas saistīti ar iemaksām ES budžetā, tiek uzskatīti par simetriskiem. Tomēr 2017. gada septembrī valdība apstiprināja ietaupījumu pārdalīšanu no Finanšu ministrijas budžeta apakšprogrammas "Iemaksas Eiropas Kopienas budžetā", lai apmierinātu vairāku nozaru ministriju finansiālās vajadzības. Tas norāda uz to, ka ietaupījumu gadījumā netiek piemērots simetrijas princips, lai gan papildu finansējums būtu jāsniedz, ja izdevumi būtu lielāki par plānotiem.

**Nedaudzi riski ir novērtēti kvantitatīvi.** Lai gan Deklarācijā aplūkots plašs fiskālo risku klāsts, vairums netiek izvērtēti, balstoties uz to iespējamo ietekmi un iespējamību. Izņēmumi ir riski, kuri ir Valsts kases atbildībā.

**Deklarācijai jābūt visaptverošai un jāizvairās no pārmērīgas paļaušanās uz kvalitatīviem vērtējumiem.** Deklarācijā ietverti vairāki riski, kuru iespējamā fiskālā ietekme ir novērtēta kvalitatīvi. Kaut arī ekspertu vērtējuma pielietošana pati par sevi nav problemātiska, tā jāpapildina ar kvantitatīvām aplēsēm, kas noteiktu skaidru saikni starp attiecīgā riska potenciālo ietekmi, iespējamību, ka tas iestāsies, un fiskālā nodrošinājuma rezerves apjomu.

**Padome mudina valdību ieviest ierosinātos valsts un pašvaldību kapitālsabiedrību pārvaldes uzlabojumus.** Deklarācijā nav sniegts ar pašvaldību un valsts uzņēmumu saistīto risku kvantitatīvais novērtējums, un tiek atzīmēts, ka to ietekme kopumā ir bijusi pozitīva — bilance ir bijusi labāka nekā

---

<sup>6</sup> No angļu val. *moral hazard*

<sup>7</sup> Skat. *Analyzing and Managing Fiscal Risks - Best Practices*. Pieejams:

<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Analyzing-and-Managing-Fiscal-Risks-Best-Practices-PP5042>, skatīts 03.10.2017.

plānots. Lai gan Deklarācijā izklāstīti vairāki pasākumi, lai uzlabotu ar šādiem uzņēmumiem saistītu risku vadību, tie vēl nav ieviesti.

**Deklarācijā jāiekļauj makroekonomisko šoku ietekmes novērtējums.** Kaut arī makroekonomiskie triecieni nav bieži, tie ir nozīmīgākais drauds valsts finanšu stabilitātei. SVF pētījums<sup>8</sup> par fiskālajiem riskiem norāda, ka makroekonomiskais šoks valsts finanses skar reizi 12 gados, un vidējās fiskālās "izmaksas" ir aptuveni 9% no IKP. Negatīvu ciklisku pavērsienu riski parasti netiek pietiekami novērtēti, pirms tie iestājas. Lēna ekonomiskā izaugsme, finanšu sektora traucējumi vai ģeopolitiskās nestabilitātes netiešās sekas var negatīvi ietekmēt valsts finanšu stāvokli un izraisīt vispārējās valdības bilances pasliktināšanos. Detalizētas jutīguma analīzes izstrāde (skat. Makroekonomikas apskats un izlaidu starpības) palīdzēs novērtēt cikliskās lejupslīdes un makroekonomisko šoku fiskālo ietekmi.

### **Rekomendācijas**

1. Izveidot fiskālā nodrošinājuma rezervi arī 2019. gadam, lai stiprinātu valsts finanšu spēju absorbēt fiskālos satricinājumus.
2. Ievērot atbildīgās pretcikliskās fiskālās politikas prasības, ieviešot pasākumus, kas atbilst pašreizējam ekonomiskā cikla posmam.
3. Pilnveidot jutīguma analīzi, iekļaujot novērtējumu par riskiem, kas saistīti ar nodokļu reformu.
4. Nodrošināt caurspīdību un sekmēt brīvprātīgu nodokļu nomaksu, skaidrojot izmaiņas nodokļu sistēmā.
5. Veikt padziļinātu izdevumu pārskatīšanu, lai uzlabotu valdības izdevumu efektivitāti.
6. Izstrādāt un ieviest reformu pasākumus, lai uzlabotu veselības aprūpes sistēmas spēju reaģēt uz demogrāfiskajām izmaiņām, nepalielinot budžeta deficītu.
7. Uzlabot fiskālo risku vadību, papildinot kvalitatīvos vērtējumus ar kvantitatīviem potenciālās ietekmes aprēķiniem, t.sk. saistības, kas nav adekvāti atspoguļotas budžeta dokumentos.
8. Ieviest ierosinātos pasākumus, lai uzlabotu valsts un pašvaldību uzņēmumu pārvaldību.

---

<sup>8</sup> Analyzing and Managing Fiscal Risks - Best Practices. Pieejams: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Analyzing-and-Managing-Fiscal-Risks-Best-Practices-PP5042>, skatīts: 14.09.2017.

## 2. MAKROEKONOMIKAS APSKATS UN IZLAIŽU STARPĪBAS

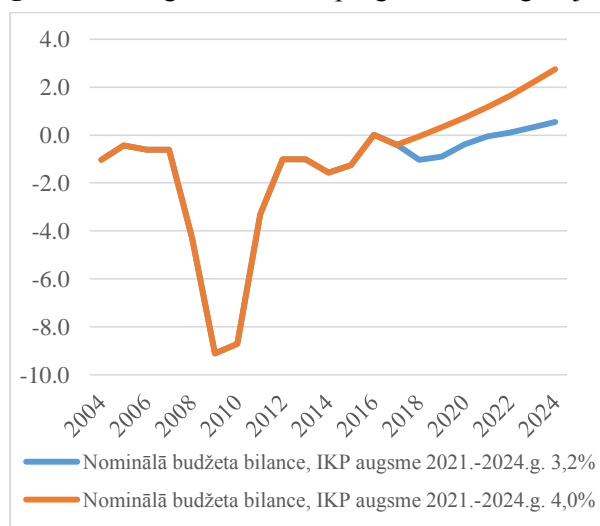
<sup>9</sup>Saskaņā ar VPS<sup>10</sup> Padome ir atbildīga par FM makroekonomisko prognožu apstiprināšanu. Vienošanās par agrīnu Padomes apstiprinājuma sniegšanu FM makroekonomikas prognozēm tika noslēgta, lai atbalstītu Valdības darbu pie divu gadskārtējo dokumentu – SP un VTBI – izstrādes. Jaunākās FM makroekonomikas prognozes Padome apstiprināja 2017. gada 4. augustā. Pilns prognožu apstiprinājuma teksts pieejams 2. pielikumā. Padome novērtēja prognozi kopumā, un sniedza apstiprinājumu galveno makroekonomisko rādītāju (2.1. tabula) prognozēm.

	2017	2018	2019	2020
<b>Reālā IKP izaugsme</b>	<b>3,7</b>	<b>3,4</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>
<b>Nominālā IKP izaugsme</b>	<b>6,6</b>	<b>6,3</b>	<b>5,7</b>	<b>5,6</b>
<b>Inflācija</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>	<b>2,4</b>	<b>2,1</b>
<b>IKP deflators</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>
<b>Potenciālā IKP izaugsme</b>	<b>2,8</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>
<b>Izlaižu starpība</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,8</b>

2.1. tabula. Padomes apstiprinātie makroekonomisko prognožu rādītāji, %.

**Vidēja termiņa izaugsmes mērķi neatbilst faktiskajām prognozēm.** Padome augustā apstiprināja makroekonomiskās prognozes 2017.-2020. gadam, t. sk. potenciālā IKP pieauguma prognozi. Prognozētais ikgadējais potenciālā IKP pieauguma temps 2018.-2020. gadam ir 3%, tomēr vidēja termiņa budžeta plānošanas oficiālie ziņojumi<sup>11</sup> joprojām norāda uz 5% ikgadējā pieauguma mērķi vidējā termiņā.

**Padome aicina Finanšu ministriju pārskatīt potenciālā IKP pieauguma prognozi 2021.-2024. gadam.** Lai gan oficiālais prognozētais ikgadējais potenciālais IKP pieauguma temps 2021.-2024.



2.1. attēls. Budžeta bilances prognozes 2021.-2024. gadiem, % no IKP. Avots: Padomes aprēķini.

gadā ir 3%, Padome uzskata, ka pašreizējā ekonomikas struktūra neveicina ilgtspējīgu izaugsmi 3% līmenī. Potenciālās izaugsmes temps visdrīzāk pakāpeniski samazināsies zem 3%.

**Pašreizējās izaugsmes prognozes liecina par pozitīvu izlaižu starpību no 2018. gada.** Lai gan jaunākā FM vidēja termiņa prognoze liecina, ka 2017. gadā izlaižu starpības nav, pastāv pārkaršanas pazīmes. No 2018. gada ekonomika pieaugs virs tās potenciāla, radot izlaižu starpību. Tādējādi pat reālās izaugsmes temps 3,2% apmērā valdībai liks uzstādīt ambiciozākus budžeta bilances mērķus ar mazāku deficītu un pat pārpalikumu 2023.-2024. gadam (2.1. attēls).

<sup>9</sup> Uzraudzības ziņojuma 2. nodaļa izstrādāta sadarbībā ar SIA "Ernst&Young Baltic" ekonomikas speciālistiem atbilstoši noslēgtajam līgumam. Pieejams:

[http://fdp.gov.lv/files/uploaded/FDP\\_1\\_15\\_1427\\_20170915\\_FDP2017\\_3\\_Ligums\\_makro.pdf](http://fdp.gov.lv/files/uploaded/FDP_1_15_1427_20170915_FDP2017_3_Ligums_makro.pdf), skatīts: 15.09.2017.

<sup>10</sup> Vienošanās par sadarbību. Pieejama:

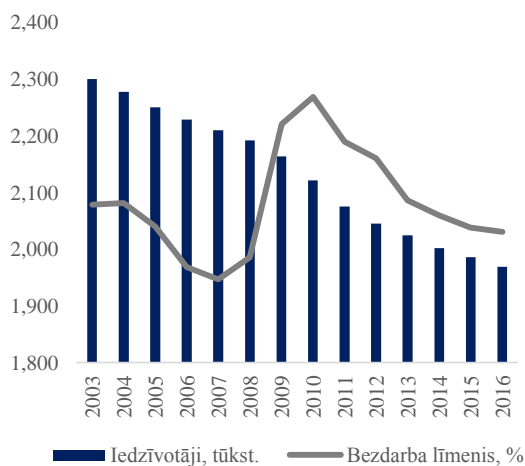
[http://fdp.gov.lv/files/uploaded/FDP\\_1\\_09\\_969\\_20160729\\_VPS\\_FDP\\_FM\\_konsolidetais.pdf](http://fdp.gov.lv/files/uploaded/FDP_1_09_969_20160729_VPS_FDP_FM_konsolidetais.pdf), skatīts: 15.09.2017.

<sup>11</sup> Informatīvais ziņojums "Par makroekonomisko rādītāju, ieņēmumu un vispārējās valdības budžeta bilances prognozēm 2018.-2020.gadā."

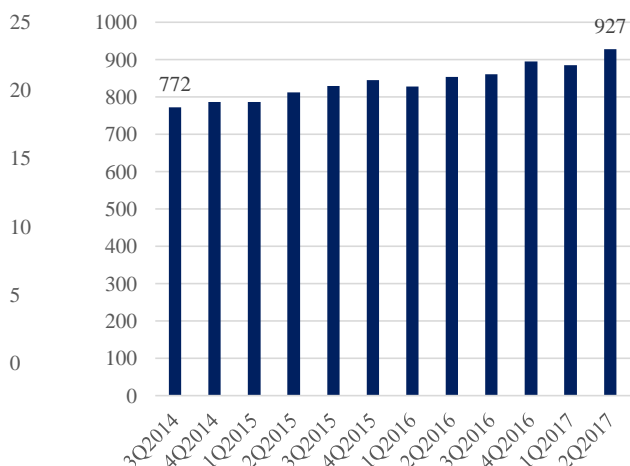
<http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40434652&mode=mk&date=2017-08-22>, skatīts: 03.10.2017.

**Lai kāpinātu potenciālo izaugsmi, ir nepieciešami ambiciozi reformu pasākumi.** Iespēju konverģēt uz ES vidējo labklājības līmeni apgrūtina darbaspēka sarukums un prasmju nesakrītības darba tirgū. Ir nepieciešami radikāli reformu pasākumi, lai nodrošinātu kvalificētu un konkurētspējīgu darbaspēku, veicinātu ražīgumu un nodrošinātu ilgtspējīgu ekonomisko izaugsmi.

**Galvenie iekšējie riski ir saistīti ar spriedzi darba tirgū un pārmērīgu algu pieaugumu.** Bezdarba līmenis 2016. gadā sasniedza 9,6%, kas ir zemākais līmenis kopš 2008. gada. Ekonomiskā izaugsme paātrinās, taču turpinās negatīvas demogrāfiskās tendences, tādējādi ierobežojot darbaspēka pieejamību. Tas, visticamāk, radīs papildu spiedienu uz algu pieaugumu, jo uzņēmumi konkurēs par kvalificētiem speciālistiem. Vidējā bruto darba samaksa palielinājās no 772 eiro 2014. gada 3. ceturksnī līdz 927 eiro 2017. gada 2. ceturksnī – 927 eiro (2.2. attēls un 2.3. attēls).



2.2. attēls. Iedzīvotāju skaits un bezdarba līmenis, 2003.-2016. gads. Avots: CSB.



2.3. attēls. Bruto darba samaksa, 2014./3.cet.-2017./2.cet. Avots: CSB.

**Padome uzsver pieaugošo produktivitātes plaisu, kas var sekmēt ekonomikas pārkaršanu.** Saskaņā ar neseno ESAO ziņojumu<sup>12</sup>, produktivitātes pieaugums pēdējos gados ir palēninājies. Tam ir vairāki iespējamie iemesli, tostarp ēnu ekonomika, līdzdalība vērtību ķēdēs nozarēs ar zemu pievienoto vērtību un pastāvīgu emigrāciju. Ja ražīguma un izlaižu pieauguma temps turpinās atpalikt algu pieauguma tempam, produktivitātes plaisa pieaugs.

**Ieviešot lielāko daļu ES finansēto projektu pēdējos programmas gados, var tikt nelabvēlīgi ietekmēta to kvalitāte, apjoms un ieguldījums ekonomikas potenciāla kāpināšanā.** Latvijas ekonomika lēni absorbē ES fondus, kas ir pieejami pašreizējā plānošanas periodā. Lai gan ES investīciju apgūšanas temps Latvijā ir virs ES vidējā līmeņa, tas rada vairākus izaicinājumus. Izmaksājot lielāko līdzekļu daļu programmas pēdējos gados, var tikt nelabvēlīgi ietekmēta investīciju kvalitāte un, ņemot vērā grūtības kvalificēta darbaspēka piesaistē, var rasties spiediens uz nozaru spēju izstrādāt un ieviest kvalitatīvus projektus.

**Ar ES fondiem atbalstītie projekti ir rūpīgi jāizvērtē, lai sekmētu ieguldījumu efektivitāti.** Padome iepriekš ir norādījusi uz iespējamām problēmām saistībā ar ES līdzekļu apguvi. Papildus uzmanība jāpievērš, lai ES fondi tiktu ieguldīti projektos, kas var stimulēt Latvijas tautsaimniecības izaugsmes potenciālu. Pieņemot lēmumus, jāņem vērā ilgtermiņa demogrāfiskās tendences un reģionālās attīstības perspektīvas, lai izvairītos no izšķērdīgiem ieguldījumiem.

<sup>12</sup> OECD Economic surveys: Latvia 2017, [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-latvia-2017\\_eco\\_surveys-lva-2017-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-latvia-2017_eco_surveys-lva-2017-en), skatīts 04.10.2017.

**Jūtīguma analīze ļautu valdībai labāk sagatavoties lejupslīdes sekām.** Padome ir iepriekš rekomendējusi Finanšu ministrijai izstrādāt jūtīguma analīzi, kurā tiktu novērtēti plaša spektra ekonomiskie indikatori. Šis rīks ļautu valdībai iegūt pilnīgāku izpratni par iespējamiem satricinājumiem un pasākumiem, kas vajadzīgi, lai tos absorbētu, neradot pārmērīgu slogu valsts finansēm. Tas ir īpaši svarīgi, lai labāk sagatavotos cikliskās lejupslīdes ietekmei, kas sekos pašreizējam straujas ekonomiskās izaugsmes periodam.

**Rekomendācijas:**

1. Ieviest ilgtermiņa augsmi nodrošinošus un mērķētus reformu pasākumus, kas mazinātu prasmju nesakrītību un zemās produktivitātes augsmes tempa jautājumus darba tirgū.
2. Pārvērtēt potenciālās izaugsmes prognozes un attīstīt detalizētāku potenciālās augsmes analīzi, lai nodrošinātu apdomīgu fiskālo plānošanu pēc VTBI 2018./20. perioda.

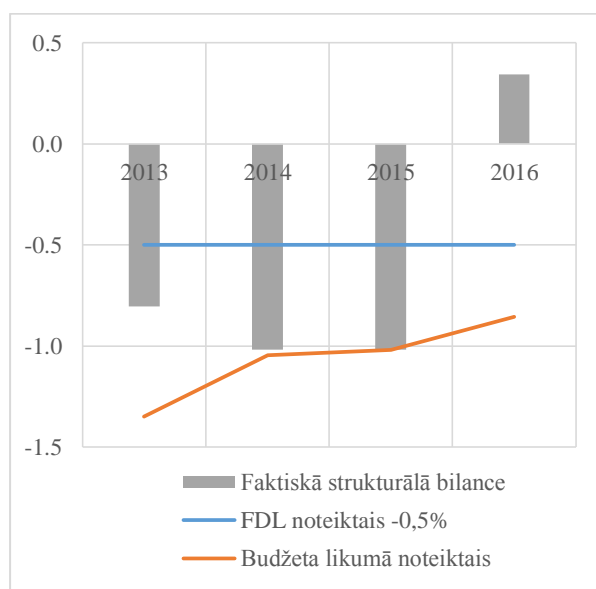
### 3. SKAITLISKO FISKĀLO NOSACĪJUMU IZPILDES NOVĒRTĒJUMS

Atbilstoši FDL 28. panta pirmajai daļai, Padomei ir pienākums (i) uzraudzīt FDL noteikto fiskālo nosacījumu ievērošanu ietvara likuma projekta un gadskārtējā valsts budžeta likuma projekta sagatavošanā, (ii) novērtēt ietekmi šo likumu grozījumu sagatavošanā un arī (iii) pārbaudīt nosacījumu ievērošanu pēc budžeta izpildes (tā sauktais *ex post* novērtējums). Padome veikusi fiskālo nosacījumu novērtējumu pamatojoties uz FM 2017. gada 15. augustā iesniegtajiem datiem.

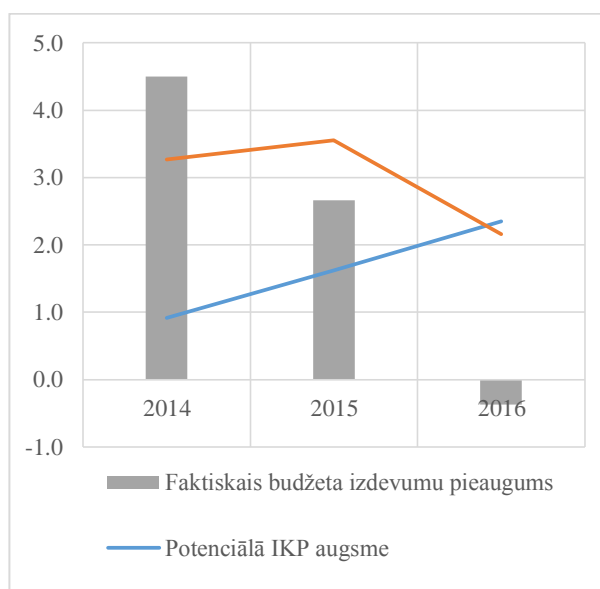
Fiskālo nosacījumu mērķis ir noteikt centrālās valdības budžeta izdevumu griestus, ievērojot tādas apstākļus kā, piemēram, ekonomikas cikls, kontingenta dabiskās pārmaiņas, vienreizējie valdības pasākumi, tajā pat laikā salīdzinot fiskālos rezultātus ar VTM.

#### 3.1. Fiskālo nosacījumu piemērošanas novērtējums 2013.-2016. gadiem

Fiskālo nosacījumu novērtēšana iepriekšējiem periodiem palīdz vērtēt (i) Valdības spēju ievērot FDL noteiktos pamatnosacījumus, kā piemēram, strukturālās bilances līmeni -0,5% no IKP (3.1. attēls); (ii) Valdības spēju sasniegt fiskālos mērķus atbilstoši gadskārtējā budžeta un VTBI likumos noteiktajam un arī (iii) vērtēt fiskālās politikas formulēšanas un izpildes kvalitāti, tai skaitā gatavojot un pieņemot makroekonomiskās prognozes.



3.1. attēls. Strukturālās bilances līmenis un vidēja termiņa mērķis. Avots: FM.



3.2. attēls. Valdības izdevumu un ekonomikas pieauguma salīdzinājums, pieaugums pret iepriekšējo gadu, %. Avots: Padomes aprēķini.

**Valdība 2013.-2015. gadā sagatavoja un apstiprināja valsts budžetu, nesasniedzot FDL noteikto vidēja termiņa mērķi** (3.1. attēls). Neatbilstība vidēja termiņa mērķim izriet no tā, ka Valdība ikgadēji izmanto atļautās atkāpes no vidēja termiņa mērķa<sup>13</sup>. Vienlaikus jāatzīmē arī pozitīvā tendence noteikt arvien ciešāku strukturālās bilances mērķi, kas diemžēl tomēr bija augstāks par FDL noteikto -0,5% no IKP. Izņēmums gan Latvijā, gan arī citviet Eiropā ir 2016. gads, kas būtiski uzlaboja kopējo Valdības fiskālās disciplīnas stāvokli.

<sup>13</sup> Latvija ir tiesīga uz pensijas reformas atkāpi. Atļautā novirze no VTM veidojas no izmaksu summas trijos secīgos gados. Atļautā atkāpe ir 0,5% no IKP 2013.-2014.gadā, 0,8% 2015.gadā, 0,6% 2016.-2017.gadā un 0,3% 2018.gadā. Latvija ir arī tiesīga uz papildu atkāpi 0,1% apmērā no IKP 2017. gadā un 0,4% apmērā 2018. gadā veselības aprūpes sistēmas reformai.

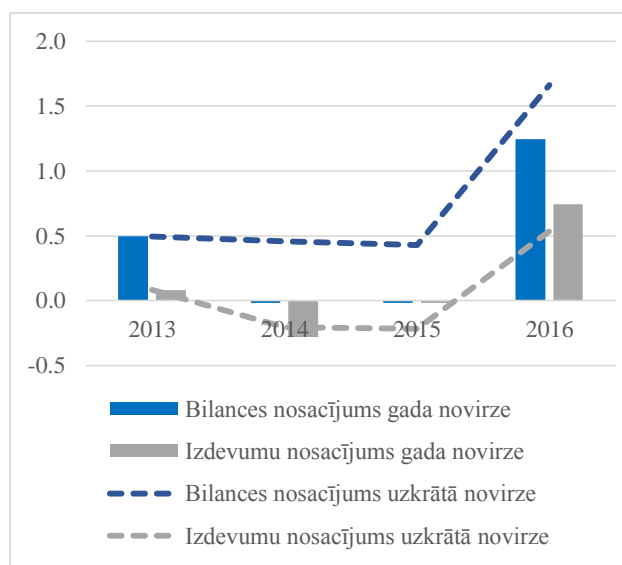


**Valsts budžeta izdevumu pieauguma temps pārsniedza Latvijas ekonomiskā potenciāla pieaugumu**<sup>14</sup>. Neatbilstība starp pieauguma tempiem lielākoties izriet no tā, ka fiskālo nosacījumu aprēķinos no kopējiem izdevumiem atskaita tādas Valdības izdevumus, kas tiešā veidā netiek pieņemti šobrīd, piemēram, procentu maksājumi par valsts parādu, ES fondu līdzekļi, investīciju svārstības, bezdarba pabalstu svārstības. 2016. gadā faktiskie budžeta izdevumi tika izpildīti mazākā apmērā nekā plānots, kas pirmo reizi nodrošināja situāciju, ka kopējie izdevumi neauga straujāk kā ekonomikas potenciāla pieaugums (3.2. attēls).

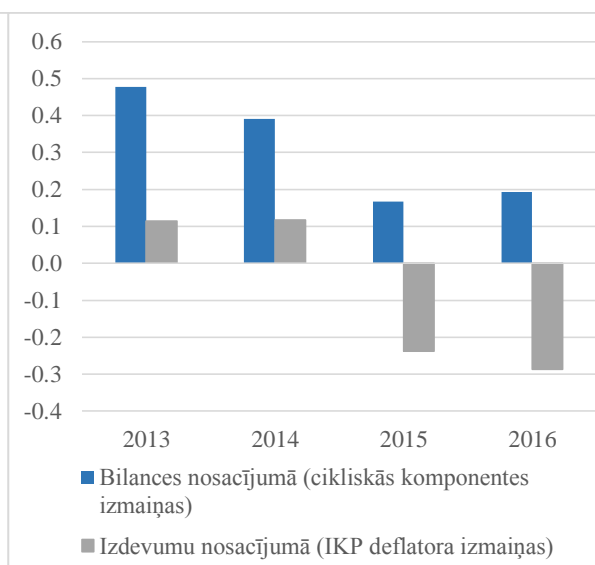
FDL 11. pants uzliek pienākumu FM katru gadu, sākot ar 2013. gadu, aprēķināt faktiskās vispārējās valdības budžeta strukturālās bilances un minimālās plānojamās vispārējās valdības budžeta strukturālās bilances starpību. Tā kā tas ir pretrunā ar prasību veikt visu fiskālo nosacījumu novērtējumu budžeta izstrādes procesā, kad stingrākais strukturālās bilances mērķis tiek noteikts pēc visām FDL minētajām fiskālo nosacījumu metodēm, tad arī budžeta izpildes gaitā un ex post novērtējumā jāveic novērtējums atbilstoši visiem fiskālajiem nosacījumiem.

**Padome konstatē, ka atbilstoši bilances un izdevumu pieauguma nosacījumiem nav nepieciešams veikt strukturālās bilances korekciju** (3.3. attēls) nākamajos gados. 2016. gads abiem nosacījumiem veicināja pozitīvu iznākumu, t.i. izdevumu nosacījuma gadījumā 2014. un 2015. gados bija jākonstatē negatīvas novirzes no plāniem, t.i. faktiskie Valdības izdevumi bija lielāki par iepriekš plānotajiem, tomēr šī novirze tika kompensēta ar 2016. gadu

Lai nosacījumu izpildi veidotu pārskatāmāku, piemēram, novērtētu makroekonomikas prognožu kļūdas, Padome par abiem nosacījumiem veica papildu pārrēķinu. Būtiska un mainīga komponente strukturālās bilances nosacījumā ir ekonomikas cikla novērtējums. Atkarībā no tā, vai tautsaimniecība attīstās virs vai zem sava potenciālā attīstības līmeņa, veidojas stingrāka vai vaļīgāka strukturālā bilance. Budžeta izpildes novērtējuma izmaiņas lielā mērā noteica korekcijas ekonomikas cikla novērtējumā 2016. gada pavasarī. Līdz ar to būtu nepieciešams secināt, ka nevis fiskālā politika 2013.-2015. gadā bija organizēta fiskāli atbildīgāk, bet gan būtiski tika koriģēti pieņēmumi par ekonomikas cikla attīstību (3.4. attēls, tumši zilie stabiņi).



3.3. attēls. Bilances un izdevumu nosacījuma izpildes novērtējums, % no IKP, Avots: Padomes aprēķini.



3.4. attēls. Makroekonomikas prognožu izmaiņu ietekme uz budžeta bilances izmaiņām, % no IKP. Avots: Padomes aprēķini.

<sup>14</sup> Aprēķini salīdzināmajās cenās, jo potenciālā IKP augsme tiek vērtēta salīdzināmajās cenās. Aprēķini pieejami Uzraudzības ziņojuma 4. pielikumā (MS Excel formātā).

Izdevumu nosacījuma gadījumā IKP deflators (VTBIL 2016./18.) bija prognozēts mazāks 2013.-2014. gadam un lielāks 2015.-2016. gadam (3.1. tabula). Faktiskais IKP deflators (iekļauts VTBIL 2018./20.) uzlaboja budžeta bilanci par apmēram 0,1% no IKP 2013.-2014. gadā, savukārt 2015.-2016. gadā ietekme bija vairāk negatīva (izdevumi bija vairāk ierobežoti) salīdzinot ar plānoto (pelēkie stabiņi 3.4. attēlā). Vienlaikus jāatzīst, ka 2013.-2014. gada IKP deflatoru korekcijas ir lielā mērā saistītas ar statistikas metodoloģijas izraisītām korekcijām nevis kļūdām prognozēs, ko nevar teikt par 2015.-2016. gada rādītājiem.

	2012	2013	2014	2015	2016
IKP deflators VTBIL 2016./18.	3,6	1,1	1,2	1,1	2,1
IKP deflators VTBIL 2018./20.	3,6	1,5	1,6	0,4	0,7
Pārmaiņas kopš VTBIL 2016./18.	0	-0,4	-0,4	0,7	1,4

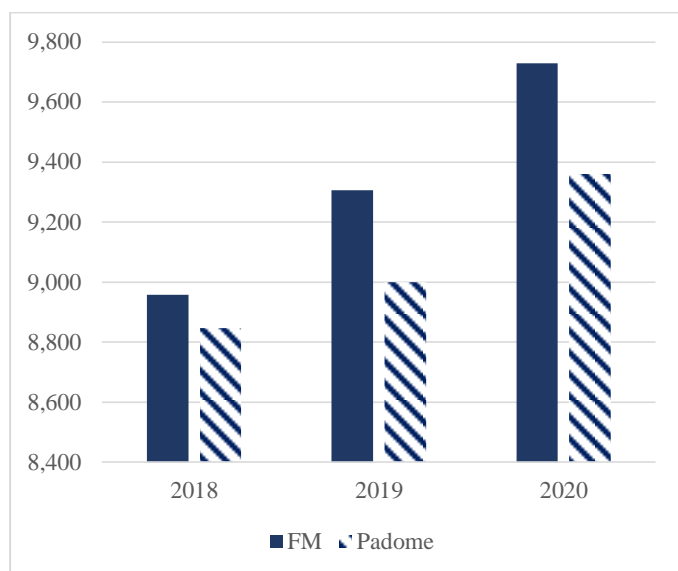
3.1. tabula. IKP deflatora pārmaiņas, Avots: FM.

Kopsavelkot, fiskālo nosacījumu izpildes novērtējums ļauj izdarīt pieņēmumu, ka liela nozīme budžeta izpildes novērtējuma kvalitātei, veicot salīdzināšanu pret fiskālajiem plāniem, ir makroekonomikas prognozēm un statistikas datu kvalitātei.

### Rekomendācija

1. Padome atkārtoti aicina FM veikt retrospektīvu visu fiskālo nosacījumu novērtējumu FDL 11. panta nozīmē laika periodam kopš 2013. kā atsaucē gada.

### 3.2. Fiskālo nosacījumu piemērošanas novērtējums VTBI 2018./20.



3.5. attēls. Valsts budžeta izdevumi, atbilstoši izvēlētajam stingrākajam nosacījumam, milj. eiro. Avots: FM un Padomes aprēķini.

apjomā 2018. gadam un 0,5% no IKP apjomā 2019. gadam. Padome nav saņēmusi no veselības aprūpes sistēmas reformu plānu turpmākajiem gadiem un reformas rezultātos rādītājus par

Padome veica neatkarīgu skaitlisko fiskālo nosacījumu novērtējumu<sup>15</sup> 2018.-2020.gadam. Skaitlisko nosacījumu sākotnējie rezultāti tika apspriesti Padomes sēdē 2017. gada 4. septembrī, kā arī saskaņoti Padomes sēdē 2017. gada 4. oktobrī.

Padome pieņēma zināšanai FM galvenos priekšlikumus saistībā ar atkāpēm no VTM un pieņēma šādus lēmumus:

(1) **piekrist pensijas reformas atkāpei** 0,3% no IKP apjomā 2018. gadam. Padome uzskata, ka atkāpe no VTM ir veikta saskaņā ar Regulas (EK) 1175/2011 5. pantu<sup>16</sup>;

(2) **nepiekrist veselības aprūpes sistēmas reformas atkāpei** 0,1% no IKP apjomā 2017. gadam, 0,4% no IKP

<sup>15</sup> 2017. gada 15. augustā skaitlisko fiskālo nosacījumu aprēķini saņemti no FM.

<sup>16</sup> Regula (EK) 1175/2011 par budžeta stāvokļa uzraudzības procedūram, pieejama: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=celex:32011R1175>, skatīts: 13.09.2017.

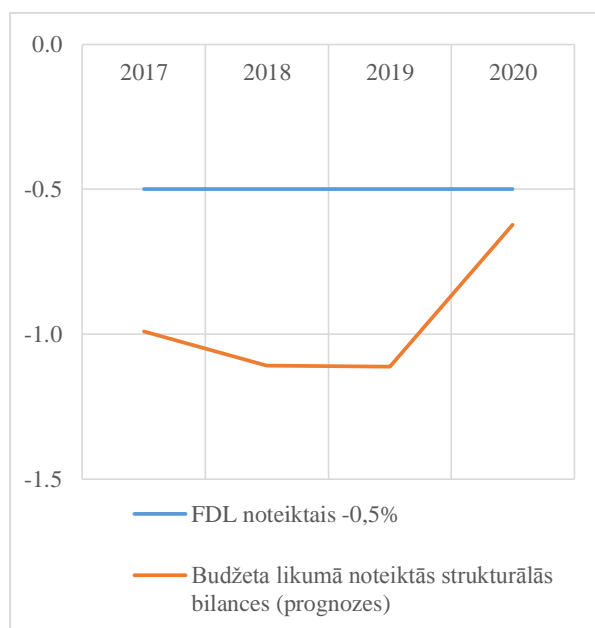
2017. gadu, un reformai vēl aizvien nav izstrādāts ieviešanas vērtējuma un monitoringa ietvars. Padome uzskata, ka atkāpe no VTM nepārkāpj Regulas (EK) 1175/2011 5. pantu, bet neatbilst FDL principiem;

- (3) **nepiekrīst diskrecionāro pasākumu (nodokļu reformas ietekme) ietveršanai izdevumu nosacījuma aprēķinos pēc pašreiz piedāvātā aprēķina algoritma (kā vienreizējos pasākumus ar pretēju zīmi).** Padome uzskata, ka FM pamatojums, ka vienreizējā efekta dēļ šādus izdevumus var vērst par fiskālās telpas paplašināšanu, ir nepietiekams. Alternatīvā novērtējuma rezultātā izdevumu nosacījuma aprēķins 2019. gadam pārsniedz 1,0% no IKP un 2020. gadam 0,1% no IKP. Padome uzskata, ka šāds izdevumu palielinājuma veids neatbilst metodoloģijai, pēc kuras rēķina atbilstību fiskālajiem nosacījumiem;
- (4) **nepiekrīst Valdības lēmumam 2019. gadam neveidot fiskālo rezervi 0,1% no IKP apmērā.** Šāds lēmums pārkāpj FDL 17. panta otro daļu.

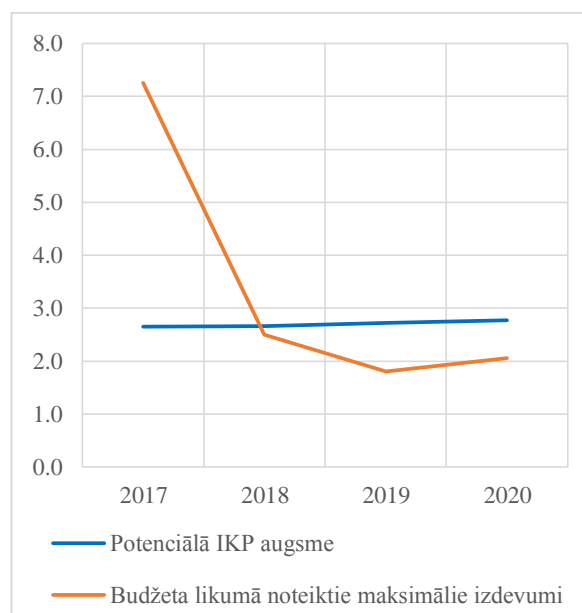
**Ievērojot minētos Padomes lēmumus, izdevumu griesti (maksimāli pieļaujamie izdevumi) FM un Padomes aprēķinos atšķiras.** Starpība Valdības izdevumu griestos 2018. gadam ir –113,4 milj. eiro, 2019. gadam – 337,6 milj. eiro un 2020. gadam – 369,0 milj. eiro. FM, skaitlisko nosacījumu aprēķinu rezultātā, maksimālos valdības izdevumu griestus 2018. gadam nosaka 8 929,8 milj. eiro, 2019. gadam – 9 306,0 milj. eiro un 2020. gadam – 9 697,0 milj. eiro.

Vērtējot bilances nosacījumu galvenās atšķirības ar FM aprēķiniem izrietēja no veselības reformas atkāpes, savukārt izdevumu nosacījumā papildus Padome nevar piekrist tam, kā tika aprēķināta diskrecionāro pasākumu no nodokļu reformas ietekme.

Līdzīgi kā fiskālo nosacījumu izpildes novērtējumā par 2013.-2016. gadu, Padome veica salīdzinājumu tam, kā izskatās turpmākā perioda plāni attiecībā pret FDL noteiktā strukturālās bilances mērķa ievērošanu (3.6. attēls) un in the asç of the Anaheim arī kā samērojams ir izdevumu kāpināšanas temps ar potenciālā IKP pieaugumu (3.7. attēls). Diemžēl vidējā termiņā strukturālās bilances mērķi atpaliek no FDL noteiktā un arī izdevumiem 2017. gadā ir raksturīgs pieaugt ātrākā tempā nekā to ļauj ekonomikas vidējais pieauguma temps, savukārt 2018.-2020. gada izdevumu pieaugums ir zem potenciālā IKP augsmes.



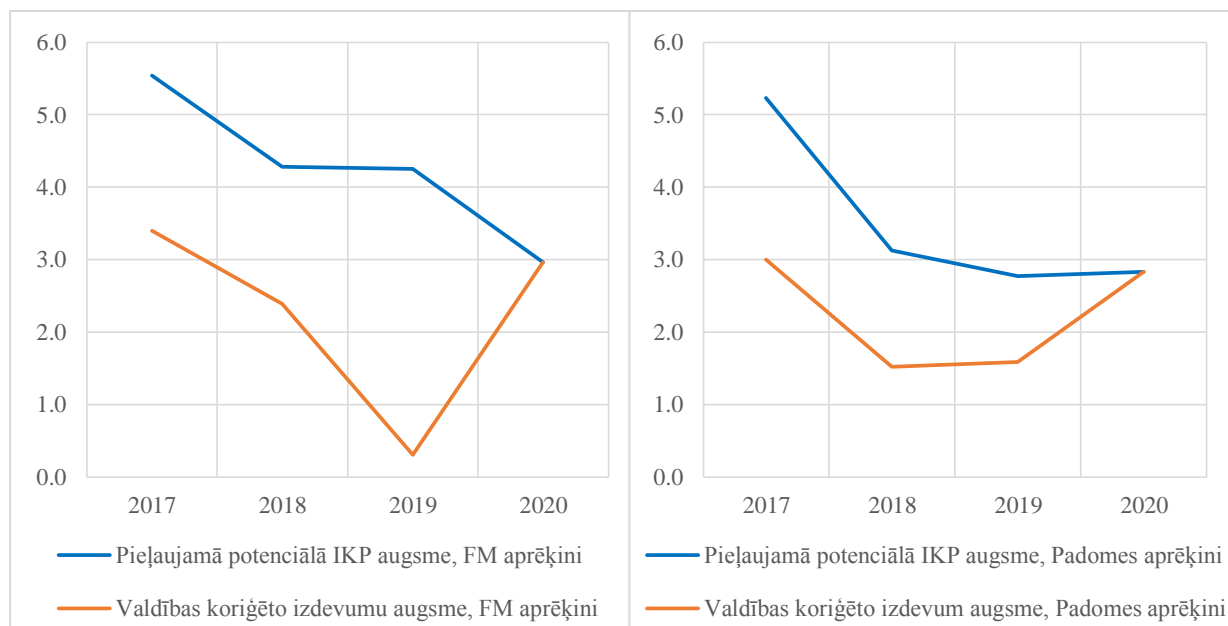
3.6. attēls. Strukturālās bilances līmenis un vidēja termiņa mērķis, % no IKP. Avots: FM.



3.7. attēls. Valdības izdevumu un ekonomikas pieauguma salīdzinājums, pieaugums pret iepriekšējo gadu, %. Avots: Padomes aprēķini.

**FM veiktais izdevumu nosacījuma novērtējums pieļauj izdevumu kāpināšanu 2019. gadā, savukārt Padomes aprēķini liecina, ka starpības ir mazākas starp potenciāli pieļaujamo un**

**izlīdzināto izdevumu pieaugumu visos 2018.-2020. gados.** Izlīdzinātos izdevumus iegūst no kopējiem valdības izdevumiem atņemot tos izdevumus, kas ir ārpus valdības tiešajiem lēmumiem (3.8. un 3.9. attēls).



3.8. attēls. Valdības koriģēto izdevumu un ekonomikas pieauguma salīdzinājums, pieaugums pret iepriekšējo gadu, %. Avots: FM aprēķini.

3.9. attēls. Valdības koriģēto izdevumu un ekonomikas pieauguma salīdzinājums, %. Padomes aprēķini.

3.2. tabulā ir dots apkopojums Padomes un FM aprēķiniem, t.sk. atšķirībām strukturālās bilances aprēķinu rezultātos (2018. gadā 0,4% no IKP, 2019. gadā 1,0% no IKP un 2020. gadā 1,2% no IKP).

	2017	2018	2019	2020
<b>Vispārējās valdības strukturālā budžeta deficīts (-) / pārpalikums (+), % no IKP</b>				
VTBIL 2015./17.	-0,8	x	x	x
SP 2015./18.	-0,9	-1,2	x	x
VTBIL 2016./18.	-1,0	-0,8	x	x
SP 2016./19.	-1,05	-1,2	-0,8	x
VTBIL 2017./19.	-1,0	-1,1	-1,0	x
SP 2017./20.	x	-1,0	-1,0	-0,5
VTBIL 2018./20.	x	-1,2	-0,6	-0,4
Padome	x	-0,8	0,4	0,8
<i>Starpība starp FM un Padomes aprēķiniem</i>	x	<b>-0,4</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,2</b>
<b>Centrālās valdības pieļaujamais izdevumu apjoms, milj. eiro</b>				
VTBIL 2015./17.	7 930,8	x	x	x
SP 2015./18.	8 025,8	8 480,5	x	x
VTBIL 2016./18.	8 243,8	8 749,5	x	x
SP 2016./19.	8 240,9	8 767,0	8 844,8	x
VTBIL 2017./19.	8 328,4	8 807,7	9 001,6	x
SP 2017./20.	x	8 960,5	9 276,3	9 446,5
VTBIL 2018./20.	x	8 929,8	9 306,0	9 697,0
Padome	x	8 816,3	8 968,4	9 328,0
<i>Starpība starp FM un Padomes aprēķiniem</i>	x	<b>-113,4</b>	<b>-337,6</b>	<b>-369,0</b>

3.2. tabula. Vispārējās valdības budžeta strukturālā bilance un centrālās valdības budžeta pieļaujamais izdevumu

apjoms atbilstoši izvērtētajiem fiskālajiem nosacījumiem.

Finanšu ministrijas augšupvērstie (skatīt 3.3. tabulu) veiktie aprēķini liecina, ka veselības reformas atkāpes, kā arī citas politiskās iniciatīvas jau ir atbilstoši iekļautas valdības izdevumos. Salīdzinot ar š.g. pavasari (kopš SP2017./20.) 2018.-2020. gada izdevumi ir būtiski kāpināti, kas attiecīgi arī pasliktinājis visu gadu bilances rādītājus.

	2017	2018	2019	2020
<b>Vispārējās valdības nominālā budžeta deficīts (-) / pārpalikums (+)</b>				
VTBIL 2015./17.	0,4	x	x	x
SP 2015./18.	-0,2	0,2	x	x
VTBIL 2016./18.	-0,71	0,3	x	x
SP 2016./19.	-0,75	-0,2	0,8	x
VTBIL 2017./19.	-1,0	-0,6	0,2	x
SP 2017./20.	x	-0,3	0,3	0,8
VTBIL 2018./20.	x	-0,9	-0,8	-0,2
<i>Pārmaiņas kopš SP 2017./20.</i>	<i>x</i>	<i>-0,6</i>	<i>-1,1</i>	<i>-1,0</i>
<b>Valsts pamatbudžeta deficīts (-) / pārpalikums (+)*</b>				
VTBIL 2015./17.	-1,3	x	x	x
SP 2015./18.	-1,7	-0,2	x	x
VTBIL 2016./18.	-1,7	0,2	x	x
SP 2016./19.	-1,0	0,4	0,9	x
VTBIL 2017./19.	-1,1	0,4	0,4	x
SP 2017./20.	x	-0,1	0,2	1,1
VTBIL 2018./20.	x	-1,1	-0,9	-0,0
<i>Pārmaiņas kopš SP 2017./20.</i>	<i>x</i>	<i>-1,0</i>	<i>-1,1</i>	<i>-1,1</i>

3.3. tabula. Vispārējās valdības budžeta un valsts pamatbudžeta nominālās bilances, % no IKP (pēc augšupvērstās aprēķina metodes).

\* Aprēķini ievērojot naudas plūsmas principu.

### Rekomendācija

- Ievērojot būtiskās atšķirības fiskālo nosacījumu piemērošanā VTBI 2018./20, Padome uzskata, ka ir pārkāpts FDL 15. pants, kas paredz maksimālo valsts izdevumu apjoma noteikšanā ievērot fiskālos nosacījumus. Līdz ar to Padome aicina Valdību līdz fiskālo nosacījumu korektam pārrēķinam samazināt Valdības izdevumu griestus 2018. gadam par 113,4 milj. eiro, 2019. gadam par 337,6 milj. eiro un 2020. gadam par 369,0 milj. eiro.

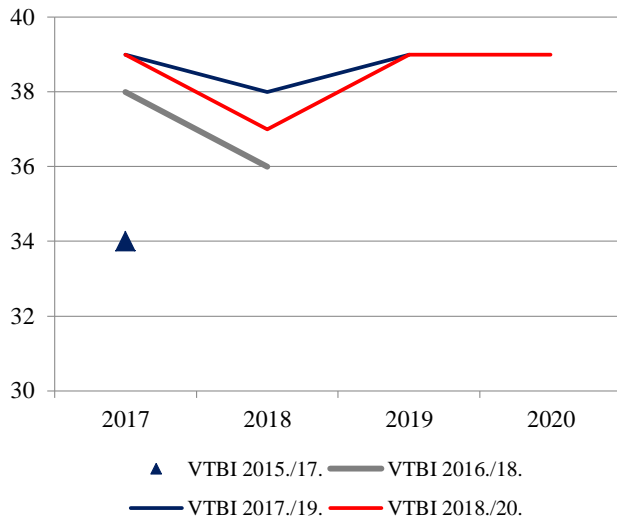
### 3.3. Valdības parāds 2013.-2020. gadā

FDL 14. pants ietver fiskālo nosacījumu, kas nosaka, ka valdības parāds nedrīkst pārsniegt 60% no IKP. Nav izstrādātas papildu prasības, kas noteiktu, kādai jābūt fiskālajai politikai, valdības parādam noteiktos apstākļos tuvojoties vai pārsniedzot 60% apmēru.

	2013	2014	2015	2016
Sākotnējais VTBI	44,0*	40,0	35,0	40,0
Faktiskais parāda līmenis	39,0	40,9	36,5	40,1
Novirze	+5	-0,9	-1,5	-0,1
Uzkrātā novirze	+5	+4,1	+2,6	+2,5

3.4. tabula. Parāda līmeņa novērtējums, % no IKP. Avots: Eurostat, FM.

\* Šeit VTBI 2014./16.



Padome vēlētos redzēt straujāku parāda līmeņa samazināšanu straujākas ekonomiskās izaugsmes periodā un ievērojot tirgus ekonomikas attīstības ciklisko dabu.

### Rekomendācija

1. Ņemot vērā pašreizējo ekonomikas cikla fāzi, ir nepieciešama stingra valdības apņemšanās un konkrēts plāns ar mērķi samazināt valsts parāda līmeni. Plānā jāparedz budžeta deficīta un aizņemšanās, investīciju dēļ, būtiska samazināšana, iekļaujot investīcijas un finansēšanu VTBI.

3.10. attēls. Vispārējās valdības parāda prognožu izmaiņas, % no IKP. Avots: Valsts kase.

	2017	2018	2019	2020
VTBI 2015./17.	34	x	x	x
VTBI 2016./18.	38	36	x	x
VTBI 2017./19.	39	38	39	x
VTBI 2018./20.	39	37	39	39
Pārmaiņas kopš VTBI 2017./19.	+/-0	+1	+/-0	x

3.5. tabula. Parāda pret IKP prognožu izmaiņas. Avots: Valsts kase.