

## 1.pielikums. Finanšu ministrijas atbilde uz Padomes lūgumu juridiski FDL kontekstā pamatot nodokļu reformas atkāpi kā vienreizējo pasākumu

Saskaņā ar Fiskālās disciplīnas likuma (turpmāk – FDL) 2. panta otro daļu, FDL attiecas uz Likumā par budžetu un finanšu vadību noteiktajām budžeta iestādēm, budžeta nefinansētām iestādēm un no valsts budžeta daļēji finansētām atvasinātām personām. Ar šo likumu noteiktie fiskālās politikas principi ir attiecināmi arī uz citām vispārējās valdības sektorā [Padomes 1996.gada 25.jūnija regulas (EK) Nr. 2223/96 par Eiropas nacionālo un reģionālo kontu sistēmu Kopienā A pielikuma 2.70.punkta izpratnē] iekļaujamajām institūcijām.

Līdz ar to šīs iestādes piemēro FDL normas. Faktiski tomēr normu saturs sašaurina to piemērošanu uz Ministru kabinetu un Finanšu ministriju, jo FDL normas nosaka nosacījumus un ierobežojumus vidēja termiņa budžeta ietvara likuma un valsts budžeta likuma projektu sagatavošanai līdz brīdim, kad tie tiek iesniegti Saeimā. Līdz ar to faktiski FDL normas piemēro Finanšu ministrija un Ministru kabinets.

Tiesību teorija<sup>1</sup> paredz, ka tiesību normas iztulkoņājs ir tiesību normu piemērotājs.

Latvijā nepastāv tiesību normas, kas reglamentētu, kas ir vienreizējie ieņēmumu un izdevumu pasākumi. FDL tiesību normās netiek lietots termins "vienreizējs pasākums". FDL 5.panta trešās daļas 3.punkts ievieš terminu "strukturālā bilance" nosakot, ka "Termins "vispārējās valdības budžeta strukturālā bilance" šajā likumā lietots tādā pašā nozīmē kā termins "strukturālā bilance" Eiropas Parlamenta un Padomes 2011.gada 16.novembra regulā (ES) Nr. 1175/2011, ar ko groza Padomes regulu (EK) Nr. 1466/97 par budžeta stāvokļa uzraudzības un ekonomikas politikas uzraudzības un koordinācijas stiprināšanu”.

Minētajā regulā tiek lietots termins "Vidēja termiņa budžeta mērķis": "katrai valstij pieskaņotos vidēja termiņa budžeta mērķus nosaka noteiktajā diapazonā starp -1% no IKP un līdzsvaru vai pārpalikumu cikliski koriģētā izteiksmē, izņemot vienreizējus un pagaidu pasākumus."

Regula arī nosaka, ka progresu virzībā uz vidēja termiņa budžeta mērķi mēra ar strukturālo bilanci. Tātad no minētās regulas izriet, ka strukturālā bilance ir cikliski koriģētā nominālā bilance, no kuras ir izņemti (atskaitīti) vienreizēji un pagaidu pasākumi.

Jāatzīmē, kā pasaulē nepastāv vienoti standarti par to, ko atzīt par vienreizējiem un pagaidu pasākumiem. Arī ES dalībvalstis nav izdevušas tiesību aktu šajā jautājumā. Pastāv vienīgi Eiropas Komisijas (turpmāk – EK) vienpusēji pieņemta metodoloģija, kas ir izklāstīta dokumentā "*Vade Mecum on the Stability & Growth Pact*". Šis dokuments attiecas uz Eiropas Komisiju un apraksta, kā EK veic ES dalībvalstu fiskālās politikas vērtēšanu atbilstībai Stabilitātes un izaugsmes paktam. Līdz ar to nepastāv tiesību normas, kas noteiktu, ka dalībvalstīm ir jāizmanto EK metodoloģija attiecībā uz nacionālajiem fiskālajiem ietvariem.

FDL regulējums attiecas uz nacionālo fiskālo ietvaru. Fiskālajai politikai ir jābūt saskaņā gan ar nacionālo fiskālo ietvaru, gan jānodrošina atbilstība Stabilitātes un izaugsmes paktam.

Līdz ar to Finanšu ministrija kā FDL tiesību normu piemērotājs ir tiesīga attiecīgās normas arī tulkot, tai skaitā arī to, kādus pasākumus uzskatīt par vienreizējiem pasākumiem. Protams, normu tulkošana nevar būt patvaļīga un ir jāievēro tiesību normu tulkošanas principi.

Administratīvā procesa likumā 17. pantā ir noteikta tiesību normu interpretācijas principi:

---

<sup>1</sup> Edgars Melķis, *Tiesību normu iztulkošana* (Rīga: Latvijas Universitāte, 2000), 10.lpp.

- |  |
|--|
| <p>1) Iestāde un tiesa, interpretējot (tulkojot) tiesību normu, lieto šādas interpretācijas pamatmetodes:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) gramatisko (filoloģisko) interpretācijas metodi, tas ir, noskaidro tiesību normas jēgu no valodnieciskā viedokļa;</li><li>2) vēsturisko interpretācijas metodi, tas ir, noskaidro tiesību normas jēgu, ņemot vērā apstākļus, uz kuriem pamatojoties tā radīta;</li><li>3) sistēmisko interpretācijas metodi, tas ir, noskaidro tiesību normas jēgu saistībā ar citām tiesību normām;</li><li>4) teleoloģisko (jēgas un mērķa) interpretācijas metodi, tas ir, noskaidro tiesību normas jēgu, pamatojoties uz lietderīgu un taisnīgu mērķi, kas ar attiecīgo tiesību normu jāsasniedz.</li></ol> |
|--|

Lai arī FDL tiesību normu piemērošana nav administratīvais procesa sastāvdaļa, augstāk minēto normu interpretācija attiecas arī uz gadījumiem ārpus administratīvā procesa.

No gramatiskās interpretācijas izriet, ka par vienreizēju pasākumu var uzskatīt pasākumu, kam ir vienreizējs raksturs, respektīvi tāds pasākums, kura pozitīvā vai negatīvā fiskālā ietekme neatkārtojas gadu no gada – angl. *"temporary"/"not lasting or needed for a long time"*.

Attiecībā uz tiesību normas teoloģisko interpretāciju, vienreizējā pasākuma jēdziena ieviešana fiskālajā politikā ir ar mērķi "attīrīt" nominālo bilanci no "nebūtiskiem" faktoriem, proti, izveidot lielumu, kurš dod priekšstatu par fiskālās politikas "pamatiem" jeb kurš mēra bilanci, kāda tā būtu vidēji ilgtermiņā un kura būtu atkarīga tikai no tādām ieņēmumu un izdevumu plūsmām, kam ir fundamentāla daba un ko ilgtermiņā nosaka publisko finanšu ieņēmumu un izdevumu struktūra, ko nosaka valstī pastāvošo tiesību normu kopums. Tāpēc ir loģiski, ka bilanci attīra no ekonomikas cikliskajiem efektiem un no vienreizējiem ieņēmumiem un vienreizējiem izdevumiem. No šāda viedokļa nav atšķirības vai runa ir par vienreizējiem izdevumiem un vienreizējiem ieņēmumiem.

EK savā pieejā tomēr apzināti atkāpjas no vienreizējo ieņēmumu un vienreizējo izdevumu vienādas attieksmes, ieņēmumus daudz labprātāk atzīstot par vienreizējiem, bet izdevumus ļoti retos gadījumos. EK pieeja arī laika gaitā evolucionē, piemēram Latvijas gadījumā prezidentūras izdevumus neatzīstot par vienreizējiem izdevumiem, bet Maltas gadījumā – atzīstot. Tāpat, EK ir pieņēmusi, ka banku glābšanas izdevumi ir vienreizēji pasākumi. Tomēr, kā jau tika atzīmēts, ES dalībvalstij nav pienākums nacionālajā fiskālajā ietvarā izmantot EK pieeju, tai skaitā atšķirīgi vērtēt ieņēmumu un izdevumu vienreizējo raksturu.

Finanšu ministrija klasificē nodokļu reformas radīto ieņēmumu kritumu par vienreizēju. Nodokļu reformas jēga un būtība ir veicināt potenciālo izaugsmi un tādā veidā sekmēt lielākus ieņēmumus valsts budžetā. Tomēr īstermiņā nodokļu reforma izsauc ieņēmumu kritumu (pret ieņēmumu prognozēm, ja reforma netiktu veikta). Tātad izpildās ieņēmumu krituma pagaidu raksturs.

Minētajam ir ne tikai pamatojums no normas gramatiskā tulkojuma aspekta, bet arī no efektīvas fiskālās politikas aspekta un FDL fiskālo nosacījumu jēgas. Fiskālajam ierobežojumam ieturēt strukturālo deficītu 1% no IKP nozīme ir nepieļaut parāda pārmērīgu pieaugumu, bet šim fiskālajam nosacījumam nav mērķis liegt valstij īstenot nepieciešamās reformas. Ja pieņemtu, ka nodokļu negatīvā fiskālā ietekme nav vienreizējs pasākums, to būtu iespējams īstenot vienīgi tad, ja veiktu citu izdevumu konsolidāciju 0,5% no IKP apmērā, nosakot, ka ietekme ir "tikai uz laiku". Pirmkārt, šāda konsolidācija "tikai uz laiku" izsauktu sabiedrības pamatotu neapmierinātību, otrkārt, ja vienīgais veids nodokļu reformas īstenošanai būtu šāda konsolidācija, tad visticamāk tās īstenošanai pietrūktu politiskā atbalsta un reforma nenotiktu. Līdz ar to Finanšu ministrija izvēlējas tādu vienreizējo pasākumu tulkojumu, kas atbilst gan gramatiskajam, gan teoloģiskajam tulkojumam.