



LATVIJAS REPUBLIKAS FISKĀLĀS DISCIPLĪNAS PADOME

Reģ.nr. 90010248231; Smilšu 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
2016.gada 5.oktobrī
Protokols Nr.5(18), §2.1.

Fiskālās disciplīnas uzraudzības ziņojums 2016

Rīga, 2016

Saturs

Saīsinājumi.....	3
Kopsavilkums.....	4
1. Fiskālās politikas izaicinājumi.....	6
1.1. Reforma veselības aprūpes sistēmā	7
1.2. Ieņēmumi	8
1.3. Izdevumi.....	10
1.4. Fiskālo risku deklarācijas novērtējums.....	12
2. Makroekonomikas apskats un izlaižu starpības	14
3. Skaitlisko fiskālo nosacījumu izpildes novērtējums	17
3.1. Fiskālo nosacījumu piemērošanas novērtējums 2013.-2016. gadiem	17
3.2. Fiskālo nosacījumu novērtējums VTBI 2017./19.	17
3.3. Valdības parāds.....	19

SAĪSINĀJUMI

AS	akciju sabiedrība
EK	Eiropas Komisija
EKS	Eiropas kontu sistēma
ES	Eiropas Savienība
ESAO	Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija
FDL	Fiskālās disciplīnas likums
FM	Finanšu ministrija
FRD	Fiskālo risku deklarācija
IIN	iedzīvotāju ienākuma nodoklis
IKP	iekšzemes kopprodukts
LB	Latvijas Banka
NA	nav datu / nav attiecināms
Padome	Fiskālās disciplīnas padome
PVN	pievienotās vērtības nodoklis
SP	Latvijas stabilitātes programma
SP 2016./19.	Latvijas stabilitātes programma 2016.-2019. gadam
SVF	Starptautiskais valūtas fonds
Uzraudzības ziņojums	2016.-2019. gada fiskālās disciplīnas uzraudzības ziņojums
VID	Valsts ieņēmumu dienests
VB	valsts budžets
VBL	Likums par valsts budžetu
VBL 2017.	Likums par 2017. gada valsts budžetu
VTBI	vidēja termiņa budžeta ietvars
VTBIL 2017./19.	Vidēja termiņa budžeta ietvara likums 2017.-2019. gadam
VTM	vidēja termiņa mērķis

KOPSAVILKUMS

Latvijas Valdība kopumā ievēro fiskālās disciplīnas principus, tomēr gan 2014., gan 2015. gadā novērojamas negatīvas novirzes no budžeta likumos nospraustajiem mērķiem. 2014. gada rezultāti un novērtējums par 2015. gadu nesasniedz vispārējās valdības budžeta bilances un speciālā budžeta bilances mērķus attiecīgajiem gadiem. Padome uzskata, ka negatīvo novirzi no vispārējās valdības budžeta bilances mērķa 2015. gadā radīja ekonomiski pārdomāts lēmums iegādāties Valsts ieņēmumu dienesta ēku, savukārt speciālā budžeta bilances rezultātu pasliktināšanās rūpīgi jāanalizē, lai izvairītos no riskiem nākotnē.

Padome rosina Valdību izstrādāt fiskāli ilgtspējīgu ilgtermiņa pieeju publiski finansētās veselības aprūpes sniegšanai un iebilst veselības aprūpes reformu īstenošanai, palielinot budžeta deficīta mērķi 2017. gadam. Padome ir uzsvērusi, ka veselības aprūpes reformas ir nepieciešamas, lai uzlabotu Latvijas sabiedrības veselības rādītājus. Papildu finansējumam un reformām jābūt vērstām uz pašreizējo nepilnību labošanu, lai radītu ilgtspējīgu sabiedrības veselības sistēmu, kas varētu uzlabot gan pašreizējo, gan nākamo paaudžu dzīves kvalitāti. Pašreizējam finansēšanas modelim ir vairāki izaicinājumi, un Padome mudina Valdību apsvērt veselības aprūpes sistēmas reformu ilgtermiņa fiskālo ietekmi un finansējuma ilgtspēju. Tomēr Padome iebilst deficīta finansējuma izmantošanai, lai paplašinātu sniegtās veselības aprūpes pakalpojumus, kā tas ir paredzēts 2017. gada budžeta projektā.

Padome norāda, ka pašreizējā nodokļu ieņēmumu attiecības pret IKP prognoze neliecina par iespējam sasniegt valdības mērķi līdz 2020. gadam, tāpēc Padome iesaka izstrādāt nodokļu sistēmas reformu plānu, lai panāktu uzstādīto nodokļu un IKP attiecības mērķi 1/3 apmērā. 2017. gadam Valdība apstiprināja pagaidu ieņēmumu pasākumus, kas būtisku neuzlabo nodokļu ieņēmumu un valsts obligāto sociālo iemaksu attiecību pret IKP. Atkārtoti atliekot diskusiju par ilgtspējīgiem ieņēmumu avotiem un izvēloties pagaidu pasākumus, valdība pakļauj valsti pieaugošai fiskālai nenoteiktībai. Ir nepieciešama droša un saskaņota pieeja (i) ēnu ekonomikas samazināšanai, (ii) ieņēmumu palielināšanai no ekonomisko vidi nekropļojošiem¹ nodokļiem, (iii) nodokļu atvieglojumu klāsta ierobežošanai un (iv) pienācīgai ienākumu un kapitāla aplikšanai ar nodokļiem, lai sasniegtu mērķus, kas noteikti Māra Kučinska Ministru kabineta deklarācijā. Padome norāda, ka visiem centieniem jābūt mērķētiem uz paredzamas un ilgtspējīgas ieņēmumu plūsmas un saskaņota nodokļu politikas ietvara veidošanu.

Padome iesaka regulāri veikt efektivitātes novērtējumus un detalizētāku izdevumu pārskatīšanu, lai lietderīgāk izmantotu budžeta līdzekļus. Padome atzinīgi vērtē 2016. gadā veikto izdevumu pārskatīšanu un atbalsta lēmumu šo procedūru iekļaut budžeta veidošanas procesā. Nozaru ministrijas jāmotivē veikt patstāvīgu analīzi, lai novirzītu ietaupījumus svarīgākajām prioritātēm un atbalstam izaugsmi veicinošām un izmaksas mazinošām reformām. Papildu finansējuma piešķiršanai prioritārām jomām jābūt balstītām uz efektivitātes novērtējumiem un skaidri definētiem rezultātiem rādītājiem. Jāizvairās izmantot ieņēmumus no pagaidu pasākumiem, lai finansētu pastāvīgos (bāzes) izdevumus.

Padome atzinīgi vērtē Valdības priekšlikumu veidot fiskālā nodrošinājuma rezervi 2017.-2019. gadam, aicina Saeimu to akceptēt, un piekrīt, ka **FDL noteiktā minimālā summa (0,1% no IKP) pašlaik ir pietiekama.** Lai gan ir nepieciešamas papildu aktivitātes, lai uzlabotu vairāku fiskālo risku kvantificēšanu, vadību un ietekmes mazināšanas pasākumus, Padome atzinīgi vērtē izmaiņas, kas ieviestas Fiskālo risku deklarācijā. Padome atbalsta lēmumu veidot fiskālo nodrošinājuma rezervi 2017.-2019. gadam, jo fiskālā nodrošinājuma rezerve ir drošības pasākums pret dažādiem riskiem, kas var negatīvi ietekmēt valdības budžeta bilanci. Pēc vēsturiska novērtējuma veikšanas par vairāku faktoru ietekmi uz vispārējās valdības budžeta bilanci, Padome piekrīt, ka fiskālā nodrošinājuma rezerve var tikt veidota FDL noteiktajā minimālajā apmērā - ar nosacījumu, ka izdevumu ietaupījumi un papildu ieņēmumi tiek izmantoti, lai uzlabotu vispārējās valdības budžeta bilanci.

¹ No angļu val. *non-distortionary*

Pēdējiem gadiem raksturīgās lēnās IKP izaugsmes kontekstā Padome rosina īstenot izaugsmi veicinošu politiku, potenciāli nacionālas produktivitātes padomes uzraudzībā. Reālā IKP pieaugums kopš 2013. gada ir pastāvīgi atpalicis no prognozētā apmēra, un lēnā izaugsme nav pietiekama, lai nodrošinātu konvergenci ar ES vidējo produktivitātes un labklājības līmeni. Valdības darbs izaugsmi veicinošu strukturālo reformu ieviešanā līdz šim nav devis pietiekamu rezultātu.

Makroekonomiskā prognoze pārskata periodam kopumā vērtējama kā reālistiska, bet jā saglabā piesardzība attiecībā uz reālā IKP izaugsmi un inflāciju. 2016. gadā lēnā nekā prognozēta izaugsme lielā mērā skaidrojama ar būvniecības nozari, kas 2016. gada pirmajā pusgadā piedzīvoja smagu recesiju. Reālā IKP pieauguma prognoze 2017.-2019. gadiem ir optimistiska, bet sasniedzama, ja ieguldījumu nozare atgūsies. Tāpat inflācijas prognoze 2017.-2019. gadiem ir reālistiska, bet pēdējo gadu pieredze ar konsekventi optimistiskām inflācijas prognozēm aicina būt piesardzīgiem. Padome uzskata, ka Latvijas ekonomika 2016. un 2017. gados attīstīsies nedaudz zem tās potenciālā līmeņa, bet paredzams, ka izlaižu starpība kļūs pozitīva 2018. gadā.

Padome atkārtoti uzsver jutīguma analīzes nepieciešamību, ņemot vērā risku, ka nominālais IKP varētu nesasniegt prognozēto līmeni. Jutīguma analīze jāintegrē VTBI, novērtējot zemāka nominālā IKP līmeņa rezultāta ietekmi uz nodokļu ieņēmumiem, kā arī aprēķinot atbilstošo nepieciešamo izdevumu samazinājumu, lai nenovirzītos no vidēja termiņa budžeta bilances mērķa.

Padome uzskata, ka maksimāli pieļaujamie valsts budžeta izdevumi 2017. gadam jānosaka, piemērojot bilances nosacījumu FM piedāvātā pārmantojamības nosacījuma vietā, veidojot nepieciešamību koriģēt 2017. gada izdevumu apmēru par 30,1 milj. eiro (0,1% no IKP). Padome veica fiskālo nosacījumu izpildes novērtējumu balstoties uz 2016. gada 2. augustā Ministru kabinetā iesniegtajiem datiem. Galvenais nepieciešamās korekcijas cēlonis ir stingrāka minimālā atļautā bilance, kas izriet no rekomendācijas veselības reformas finansēšanu paredzēt, nepalielinot deficīta apmēru. Attiecīgi arī 2018. gadam maksimālie izdevumu griesti būtu jākoriģē par 111,6 milj. eiro (0,4% no IKP) un 2019. gadam par 148,1 milj. eiro (0,5% no IKP).

Arī nākotnē nepieciešams ievērot atbildīgu fiskālo politiku. Padome aicina Valdību apsvērt apdomīgas budžeta deficīta plānošanas praksi zem normatīvajos aktos atļautā maksimālā līmeņa, tādā veidā nodrošinot lejuvērstu valsts parāda tendenci un līdz ar to labāku fiskālo pozīciju, lai pārdzīvotu potenciālu finanšu un ekonomikas krīzi nākotnē. Būtiskas izmaiņas makroekonomisko rādītāju laikrindās prasa precizēt fiskālo nosacījumu izpildi sākot ar 2013. gadu.

1. FISKĀLĀS POLITIKAS IZAICINĀJUMI

Latvijas Valdība kopumā ievēro fiskālās disciplīnas principus, taču gan 2014., gan 2015. gadā novērojamas negatīvas novirzes no budžeta likumos nospraustajiem mērķiem. Lai gan 2013. gadā vispārējās valdības faktiskā budžeta bilance bija virs mērķa (par 0,5% no IKP), 2014. gada rezultāti un prognozes par 2015. gadu nesasniedz mērķus, kas tika nosprausti attiecīgajos VTBI (attiecīgi par 0,6% un 0,3% no IKP).

	2013	2014	2015
VTBI apstiprinātais vispārējās valdības budžeta bilances mērķis	-1,4 ²	-0,9 ³	-1,0 ⁴
Faktiskais rezultāts ⁵	-0,9	-1,6	-1,3

1.1. tabula. Vispārējās valdības budžeta bilance 2013.-2015. gados (% no IKP).

Lai gan Padome konstatē, ka 2015. gada budžeta izpildes rezultāti bija sliktāki nekā tika prognozēts SP 2016./2019., Padome uzskata, ka novirzes iemesls ir ekonomiski pamatots. VTBI 2016./2018. sagatavošanas brīdī tika prognozēts, ka negatīvā novirze no apstiprinātās budžeta bilances 2015. gadam sasniegs 0,4 % no IKP. SP 2016./19. prognozētā vispārējās valdības budžeta bilance 2015. gadam tika pārskatīta uz -1,0% no IKP. Provizoriskais pārskatīšanas rezultāts izrietēja no korekcijām saskaņā ar EKS 2010 metodoloģiju. Tomēr CSP aprēķini (2016. gada aprīlis) liecina, ka vispārējās valdības budžeta bilance 2015. gadā bija -1,3 %, kas ir par 0,3 % no IKP zemāka nekā plānots. Novirzi galvenokārt izraisīja Valdības lēmums iegādāties Valsts ieņēmumu dienesta ēku. Padome uzskata, ka šim lēmumam ir nepārprotami ilgtermiņa fiskālie ieguvumi, jo tas samazina nākotnes izdevumus par īri.

Padome norāda, ka speciālā budžeta izpildes rezultāti ir pasliktinājušies. Lai gan speciālā budžeta bilances faktiskie rezultāti līdz 2013. gadam bija labāki nekā plānots, 2014. un 2015. gada rezultāti, salīdzinot ar plāniem, norāda uz pasliktināšanos galvenokārt tāpēc, ka izdevumi bijuši augstāki nekā prognozēts.

	2011	2012	2013	2014	2015
Apstiprinātais bilances mērķis	-337,79 ⁶	-190,38 ⁷	-80,11 ⁸	132,40 ⁹	162,87 ¹⁰
Faktiskais rezultāts	-177,66	-70,4	-57,91	100,35	91,13
Novirze:	160,13	119,98	22,2	-32,05	-71,74

1.2. tabula. Speciālā budžeta bilance 2011.-2015. gados (miljoni eiro). Avots: FM.

² Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2013., 2014. un 2015.gadam, 5. pants, pieejams: <https://www.vestnesis.lv/op/2012/192.2?search=on>, skatīts 27.09.2016.

³ Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2014., 2015. un 2016.gadam, 6. pants, pieejams: <https://www.vestnesis.lv/index.php?menu=doc&id=262267>, skatīts 27.09.2016.

⁴ Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2015., 2016. un 2017.gadam, 5. pants, pieejams: <https://www.vestnesis.lv/ta/id/271302-par-videja-termina-budzeta-ietvaru-2015-2016-un-2017-gadam>, skatīts 27.09.2016.

⁵ <http://www.csb.gov.lv/en/notikumi/general-government-budget-deficit-and-debt-decreased-2015-44057.html>

⁶ Likuma "Par valsts budžetu 2011.gadam" 1.pielikums, pieejams: <https://www.vestnesis.lv/ta/id/223570-par-valsts-budzetu-2011-gadam>, skatīts 03.10.2016.

⁷ Likuma "Par valsts budžetu 2012.gadam" 1.pielikums, pieejams: <https://www.vestnesis.lv/ta/id/242017-par-valsts-budzetu-2012-gadam>, skatīts 27.09.2016.

⁸ Likuma "Par valsts budžetu 2013.gadam" 1.pielikums, pieejams: <https://www.vestnesis.lv/op/2012/192.1>, skatīts 03.10.2016.

⁹ Likuma "Par valsts budžetu 2014.gadam" 1.pielikums, pieejams: <https://www.vestnesis.lv/op/2013/232.1>, skatīts 03.10.2016.

¹⁰ Likuma "Par valsts budžetu 2015.gadam" 1.pielikums, pieejams: <https://www.vestnesis.lv/op/2014/257.24>, skatīts 03.10.2016.

Padome jau iepriekš ir norādījusi uz nepieciešamību izvērtēt speciālā budžeta ilgtspēju un nākotnes riskus. Sabiedrības novecošana un ēnu ekonomika būtiski ietekmē ieņēmumus no valsts obligātās sociālās apdrošināšanas iemaksām un var radīt nopietnas sekas ilgtspējīgai speciālā budžeta saistību pildīšanai. Visticamāk, pēdējos gados izdevumi speciālajā budžetā pārsnieguši plānotos apmērus, pārtraucot izdevumu ierobežošanas prakses, kuras tika ieviestas ekonomiskās krīzes laikā, t.sk. attiecībā uz slimības un bezdarbnieka pabalstiem. Šādas ekspansīvas politikas sociālā un fiskālā ietekme nav atbilstoši novērtēta.

1.1. Reforma veselības aprūpes sistēmā

Padome atkārtoti pauž iebildumus pret budžeta deficīta mērķa palielināšanu, lai īstenotu veselības aprūpes reformas. Valdība saņēma EK atļauju¹¹ palielināt vispārējās valdības strukturālā deficīta mērķi 2017. gadam un, ja pieteiktās reformas tiek īstenotas, arī uz atlikušo VTBI 2017./19. periodu, lai turpinātu ieviest strukturālās reformas veselības aprūpē. Padome iebilst pret deficīta finansējuma izmantošanu, lai paplašinātu sniegtos veselības aprūpes pakalpojumus, kā tas ir paredzēts 2017. gada valsts budžeta projektā.

Padome rosina Valdību apsvērt pasākumus, kas nodrošinātu finansējumu veselības aprūpes nozarē, nepasliktinot valdības budžeta bilanci un nepalielinot parāda nastu nākamajām paaudzēm. Lai gan Padome iebilst pret novirzi no budžeta bilances mērķa, lai īstenotu veselības aprūpes reformu, Padome ir uzsvērusi, ka veselības aprūpes reformas ir nepieciešamas, lai uzlabotu Latvijas sabiedrības veselības rādītājus. Tāpēc jāapzina potenciālie ieņēmumu avoti un jāizvērtē izdevumu lietderība, lai uzlabotu veselības aprūpes pakalpojumu izmaksu efektivitāti, kas ļautu nepalielināt budžeta deficītu VTBI 2017./19. laikā un pēc tam.

Nesen publicētā ESAO pārskatā¹² norādīts, ka Latvijai ir nepieciešama uz datiem balstīta pieeja veselības aprūpes sistēma un stratēģisks redzējums visam sektoram. ESAO ziņojumā par Latvijas veselības aprūpes sistēmu skaidrots, ka Latvijai ir nepieciešams ievērojami uzlabot veselības aprūpes kvalitāti un pieejamību un palielināt tai pieejamo finansējumu, balstoties uz stratēģisku redzējumu publiski finansētas veselības aprūpes sniegšanai. Plašāk jāizmanto dati, lai sistemātiski mēritu, salīdzinātu un uzlabotu pakalpojumus sniegšanu, balstoties uz skaidri definētiem rezultātiem rādītājiem.

Padome aicina Valdību izstrādāt fiskāli ilgtspējīgu ilgtermiņa pieeju publiskās veselības aprūpes sniegšanai. Sabiedrības novecošana, medicīnas tehnoloģiju attīstība, Latvijas salīdzinoši augstā ekonomiskā nevienlīdzību un sliktie iedzīvotāju veselības rādītāji norāda uz problēmām pašreizējā finansēšanas modelī un publiskās veselības aprūpes nodrošināšanā kopumā. Iepriekšējā ziņojumā Padome norādīja, ka ir jāizvērtē kopējā veselības aprūpes sistēmas efektivitāte un ilgtspēja. Papildu finansējumam un reformām jābūt vērstām uz pašreizējo nepilnību labošanu, lai radītu ilgtspējīgu sabiedrības veselības sistēmu, kas varētu uzlabot gan pašreizējo, gan nākamo paaudžu dzīves kvalitāti. VTBI 2017./19. sagatavošanas laikā apspriesti vairāki priekšlikumi publiskās veselības aprūpes sniegšanai un finansēšanai¹³. Padome mudina valdību, lemjot, vai īstenot konkrētus priekšlikumus, novērtēt to ilgtermiņa fiskālo ietekmi un ilgtspēju.

Padome ierosina pastāvīgi izvērtēt īstenoto reformu rezultātus veselības aprūpē. Nacionālās attīstības plānā 2020 minēts, ka viens no veselības reformas efektivitātes rādītājiem ir priekšlaicīgi zaudēto veselīgas dzīves gadu samazinājums. Ziņojumā tika apgalvots, ka šis rādītājs būtu jāsamazina

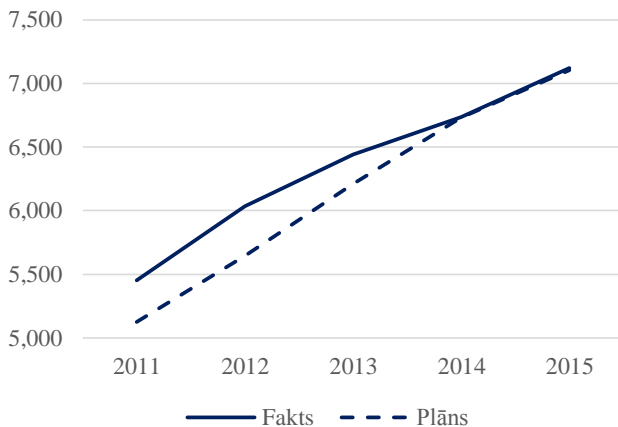
¹¹ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0818\(20\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0818(20)&from=EN), skatīts 03.10.2016.

¹² OECD (2016) *OECD Health System Reviews: Latvia 2016*, Paris: OECD Publishing.

¹³ Piemēram: <https://www.makroekonomika.lv/latvijas-bankas-priekslukumi-veselibas-aprupes-sakartosanai-detalizeta-koncepcija>, skatīts 03.10.2016.

no 6746 gadiem 2010. gadā līdz 5300 gadiem 2020. gadā. Veselības ministrijas sniegtās aplēses par 2014. gadu rāda, ka ir notikuši pakāpeniski uzlabojumi. Jāpiebilst, ka veselības aprūpes reformas īstenošanai piešķirtie līdzekļi no 2014. līdz 2016. gadam pārsniedza Nacionālā attīstības plāna 2020. prasības. Ņemot to vērā, Padome iesaka regulāri izvērtēt veselības aprūpes reformu rezultātus un precizēt, vai nospraustie mērķi ir sasniegti.

1.2. Ieņēmumi



1.1.attēls. Nodokļu ieņēmumu plāna izpilde 2011.-2015. gados (milj. EUR). Avots: VID.

Nodokļu ieņēmumu mērķi ir sasniegti, neskatoties uz lēnāku izaugsmi un makroekonomisko apstākļu pasliktināšanos, bet nenodokļu ieņēmumi pēdējos gados ir zemāki nekā plānots. Apkopojot VID publicēto informāciju par ieņēmumu plānu izpildi pēdējo piecu gadu laikā, Padome secina, ka nodokļu ieņēmumi konsekventi ir bijuši augstāki nekā plānots. Īpaši jāuzsver 2015. gada rezultāti, jo VID ieņēmumu plāns tika izpildīts, lai gan nominālais IKP pieaugums bija mazāks nekā plānots (VTBI tika prognozēta 5,2% izaugsme, bet faktiskā izaugsme sasniedza 3,4%) . Tas var liecināt par

pozitīvu tendenci ēnu ekonomikas sarukumā VID darbības rezultātā.

Spēcīga un profesionāla vadība nodrošina sabiedrības uzticību Valsts ieņēmumu dienestam. Iepriekšējā Valsts ieņēmumu dienesta Ģenerāldirektore atkāpās no amata 2016. gada maijā, un jaunā vadītāja atlases process ir bijis sarežģīts un neviennozīmīgs. Tam var būt negatīva ietekme uz Valdības reputāciju un viedokli par Valsts ieņēmumu dienesta neatkarību. Pētījumi liecina, ka uzticība ieņēmumu dienestam ietekmē nodokļu likumu ievērošanu un nodokļu ieņēmumus¹⁴. Tas ir iemesls, kāpēc caurspīdīga un uz nopelniem balstīta profesionāla vadītāja apstiprināšana ir būtiska, lai uzturētu šīs iestādes reputāciju. Papildus ir nepieciešams risināt strukturālas problēmas, kas ļautu piesaistīt un noturēt augsti kvalificētus profesionāļus Valsts ieņēmumu dienesta vadošajos amatos.

VTBI 2017./19. projekts nenorāda uz ievērojamiem uzlabojumiem nodokļu ieņēmumu un valsts obligāto sociālo iemaksu attiecībā pret IKP (turpmāk - nodokļu attiecība pret IKP), bet jaunie priekšlikumi liecina par apņemšanos risināt problēmas, kuras identificētas iepriekšējos Padomes ziņojumos. VTBI 2017./19. projektā iekļautās politikas izmaiņas neliecina, ka līdz 2020. gadam varētu tikt sasniegts Māra Kučinska Ministru kabineta deklarācijā uzstādītais 1/3 nodokļu attiecības pret IKP mērķis. Bažas rada fakts, ka pēc diskusijām par ieņēmumu pasākumiem 2017. gadam valdība apstiprināja pagaidu pasākumus, nevis izstrādāja ilgtermiņa pasākumu plānu. Atkārtoti atliekot diskusiju par ilgtspējīgu ieņēmumu plūsmu un izvēloties pagaidu risinājumus, valdība pakļauj valsti fiskālai nenoteiktībai. Vienlaikus pozitīvi vērtējams, ka tiek risinātas problēmas saistībā izvairīšanās no nodokļu maksāšanas¹⁵ un nodokļu nemaksāšanu¹⁶. Papildus ir plānots palielināt vides nodokļu ieņēmumus. Sagaidāms, ka konkrētākas norādes par reformām nodokļu sistēmā parādīsies 2017. gada sākumā. Šie ir jautājumi, uz kuriem Padome norādīja iepriekšējā Uzraudzības ziņojumiem.

Valdības plāns palielināt nodokļu ieņēmumus, galvenokārt samazinot ēnu ekonomiku, ir apsveicams, taču Padome uzskata, ka ar ēnu ekonomikas samazināšanu nepietiks, lai sasniegtu nodokļu attiecības pret IKP mērķi. Valdības mērķis ir samazināt neformālo saimniecisko darbību.

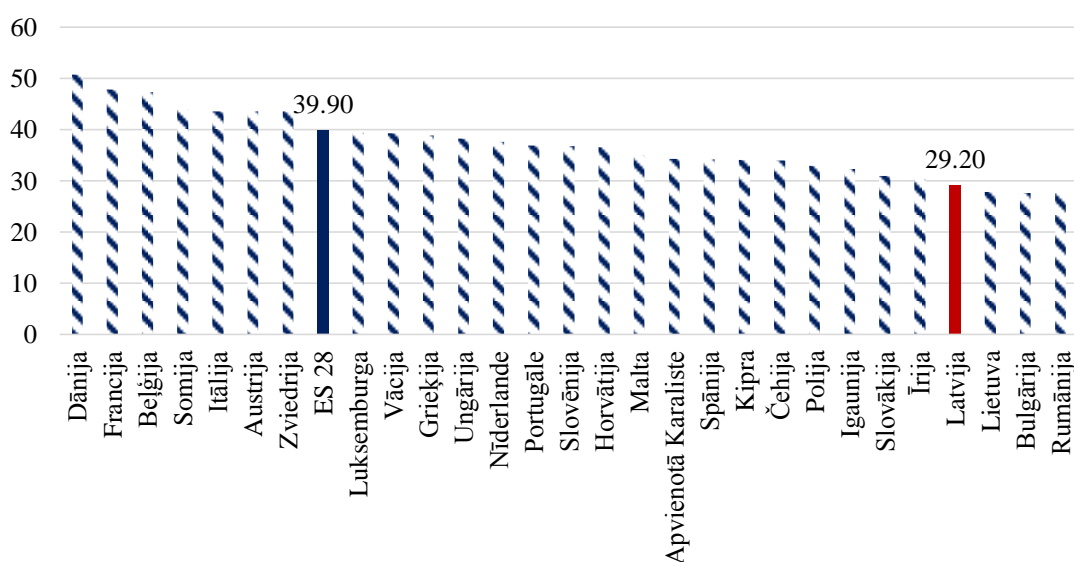
¹⁴ Plašākam izklāstam skatīt 3. pielikumu

¹⁵ No angļu val. *tax avoidance*

¹⁶ No angļu val. *tax evasion*

Ēnu ekonomikas ierobežošana palielina ieņēmumus, neapgrūtinot privātpersonas un uzņēmumus, kas nodokļus jau maksā pilnā apmērā. Padome norāda, ka sasniegt iecerēto nodokļu attiecību pret IKP, koncentrējoties tikai uz ēnu ekonomikas samazināšanu, nebūs iespējams. Strādājot pie ieņēmumu palielināšanas pasākumiem, būs jāapsver iespējas palielināt ieņēmumus no ekonomisko vidi nekroplojošiem¹⁷ nodokļiem, samazināt nodokļu atlaides un pienācīgi aplikēt ar nodokļiem ienākumus un kapitālu. Šāda pieeja ļautu veidot stabilu un paredzamu ieņēmumu politiku, kas neierobežotu ekonomikas izaugsmi un neuzliktu papildu slogu formālās ekonomikas dalībniekiem.

Izmaiņas pašreizējā nodokļu sistēmā jāievieš, izvērtējot ietekmi uz sistēmu kopumā. FM ir norādījusi, ka arī 2017. gadā turpināsies darbs pie nodokļu politikas izstrādes, izmantojot nodokļu sistēmas pārskatu, ko izstrādāja Pasaules Banka. Padome pauž gandarījumu par centieniem uzlabot esošo nodokļu sistēmu - īpaši izlīdzinot nodokļu slogu starp dažādām ienākumu grupām un nodokļu maksātājiem un samazinot nodokļu sistēmā regresīvos elementus (piemēram, novirzot nodokļu slogu no zemajām algām uz nepietiekami ar nodokļiem apliktajiem kapitāla ienākumiem). Padome mudina valdību vērtēt nodokļu sistēmu kopumā un norāda, ka visas izmaiņas jāievieš ar mērķi izveidot sabalansētu un stabilu nodokļu sistēmu.



1.2.attēls. Nodokļu un sociālo iemaksu ieņēmumi 2014. gadā (% no IKP). Avots: Eurostat.

Padome atkārtoti pauž ierosinājumu pilnīgāk izmantot nekustamā īpašuma nodokļu potenciālu. Jauns ESAO izdevums¹⁸ norāda, ka īpašuma nodokļi nekroplo ekonomisko vidi un daudzus gadījumos ir ar pozitīvu ietekmi uz ienākumu pārdali. EK publikācija par nodokļu reformām¹⁹ norāda, ka nekustamā īpašuma nodokļi ir rekomendējams ieņēmumu palielinājuma veids un iespēja atteikties no vairāk kroplojošiem (piemēram, darbaspēka) nodokļiem. Ņemot to vērā, Padome turpina ieteikt, izstrādājot politikas izmaiņas, rūpīgi apsvērt īpašumu un nekustamā īpašuma nodokļus un to ekonomisko un sociālo ietekmi.

Padome atzinīgi vērtē Valdības ierosinājumu atcelt mikrouzņēmuma nodokļa režīmu 2018. gada beigās un ieviest alternatīvus pasākumus, lai atbalstītu jaunuzņēmumus. Mikrouzņēmumu nodokļu režīms ir kļuvis par dārgu instrumentu uzņēmējdarbības veicināšanai. Padomes veiktā analīze liecina, ka mikrouzņēmuma nodokļa režīmam pašlaik ir vairāki būtiski trūkumi un tas rada nākotnes

¹⁷ No angļu val. *non-distortionary*

¹⁸ Brys, B., Perrett, S., Thomas, A. and O'Reilly, P. (2016) *Tax Design for Inclusive Economic Growth*, pieejams: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-design-for-inclusive-economic-growth_5jlv74ggk0g7-en, skatīts 03.10.2016.

¹⁹ European Commission (2015) *Tax Reforms in EU Member States 2015*, pieejams: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip008_en.pdf, skatīts 03.10.2016.

slogu speciālajam budžetam. Ņemot to vērā, Padome atbalsta ierosinājumu atcelt mikrouzņēmuma nodokļu režīmu un atbalstīt jaundibinātos uzņēmumus.

Solidaritātes nodoklis būtu jāpārskata par labu alternatīviem, efektīvāk iekasējamiem nodokļiem. Lai gan Padome Valdībai pauž atzinību par mēģinājumu mazināt ienākumu nevienlīdzību, pārskatītās ieņēmumu prognozes un sabiedrības pretreakcija pret solidaritātes nodokli norāda uz nepieciešamību to pārvērtēt. Ir jāapsver alternatīvi nevienlīdzības mazināšanas pasākumi, kurus var administrēt efektīvāk.

1.3. Izdevumi

Izskatot budžeta projektā iekļautās jaunās politikas iniciatīvas, Padome nevarēja identificēt stingru atbalstu strukturālo reformu pasākumiem. Pēc Ministru kabineta sēdēm 16. un 18. augustā tika pieņemts lēmums apstiprināt jaunus izdevumu pasākumus 2017. gadam 144.1 miljona eiro apmērā²⁰. Apstiprinātie pasākumi risina vairākus nozīmīgus jautājumus (piemēram, skolotāju atalgojums un ambulatorās aprūpes pieejamība), taču ir maz norāžu, ka tiks īstenotas izaugsmi veicinošas strukturālās reformas, kas ir būtiskas, lai veicinātu ekonomisko attīstību.

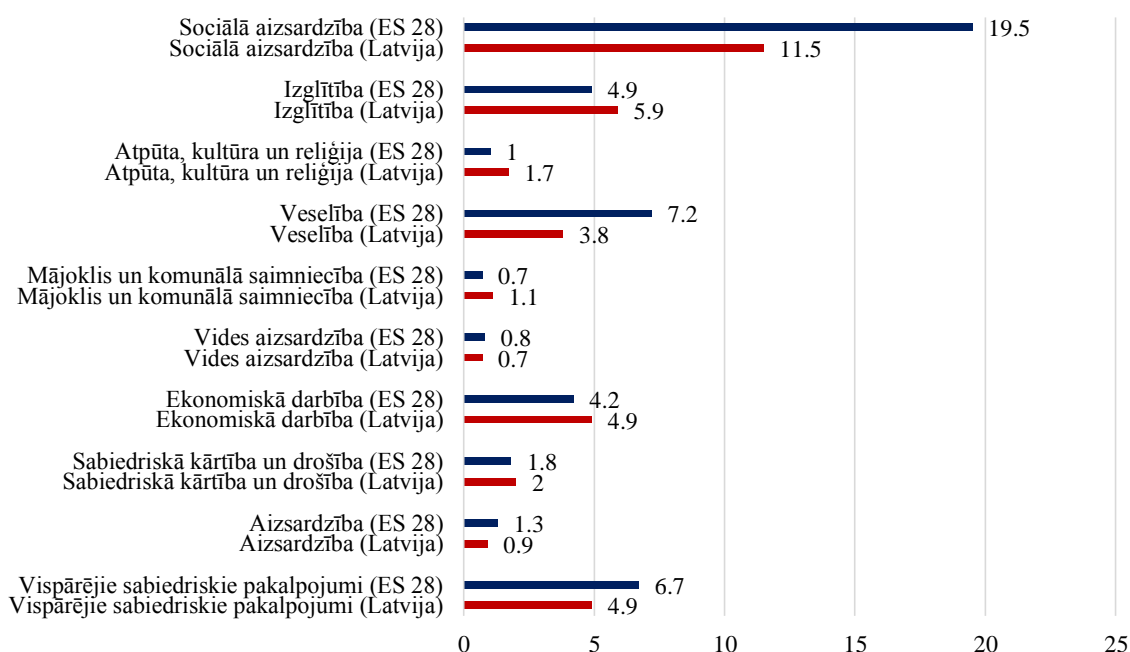
Padome iesaka neizmantot ienākumus no pagaidu ieņēmumu pasākumiem, lai finansētu pastāvīgos (bāzes) izdevumus. Izskatot Valdības apstiprinātās jaunās politikas iniciatīvas, Padome atzīmē, ka vairāki pagaidu vai vienreizēji ieņēmumu pasākumi (piemēram, 34,2 miljonu ieņēmumi no transportlīdzekļa ekspluatācijas nodokļa un 20 miljoni no konfiscēto preču pārdošanas) tiek izmantoti, lai finansētu pastāvīgos izdevumus, tai skaitā atalgojumu. Padome iebilst pret šādu praksi, jo tādējādi tiek atlikts uzdevums izstrādāt ilgtspējīgus ieņēmumu pasākumus vai ierobežot neefektīvus izdevumus.

Padome atzinīgi vērtē 2016. gadā veikto izdevumu pārskatīšanu un atbalsta lēmumu iekļaut šo procedūru budžeta sagatavošanas procesā. 2016. gada pirmajā pusgadā tika veikta izdevumu pārskatīšana. FM ziņojumā apgalvots, ka jauniem izdevumiem 2017. gadā kopumā atrasti 64,2 miljoni eiro, bet 2018. gadā – 62,2 miljoni²¹. Nozaru ministrijas jāmotivē patstāvīgi veikt analīzi, lai novirzītu ietaupījumus svarīgākajām prioritātēm un atbalstam izaugsmi veicinošām un izmaksas mazinošām reformām. Jāturpina izdevumu pārskatīšana, kuru veic FM, un jāveicina atbildīga līdzekļu piešķiršana.

Padome iesaka piešķirt finansējumu prioritārajām jomām, balstoties uz efektivitātes novērtējumu un konkrētiem rezultātiem rādītājiem. Lai gan vairākās jomās publiskais finansējums ir nepietiekams salīdzinājumā ar ES vidējo līmeni (piemēram, veselības aprūpe un sociālā aizsardzība), citās tas ir atbilstošs ES vidējam līmenim, bet rezultāti varētu būt labāki. Lai novērstu zaudējumus, finansējuma turpmāka piešķiršana būtu jāveic, pamatojoties uz novērtējumiem, cik efektīvi tiek izmantots pieejamais finansējums. Papildu finansējums jāpiešķir, balstoties uz skaidru vīziju par sasniedzamajiem rezultātiem un precīzi definētiem rezultatīvajiem rādītājiem.

²⁰ <http://www.fm.gov.lv/lv/aktualitates/jaunumi/budzets/53181-nakamgad-valdibas-prioritarajiem-pasakumiem-bus-pieejams-1441-miljons-eiro>, skatīts 03.10.2016.

²¹ <http://www.fm.gov.lv/lv/aktualitates/jaunumi/budzets/52713-pirmo-reizi-padzilinati-izverteti-visu-ministriju-budzeti>, skatīts 03.10.2016.



1.3.attēls. Vispārējās valdības izdevumu sadalījums pa nozarēm 2014. gadā (% no IKP). Avots: Eurostat.

Padome atzīmē nepietiekamu analītisko atbalstu likumdošanas procesā Saeimā. 2016. gada ieteikums *Ilgspējīgas pārvaldības rādītāju* aptaujai²² norāda, ka Latvijas parlamentam nav pietiekamu resursu, lai uzraudzītu valdības darbību. Padome norāda, ka šo situāciju var labot, stiprinot analītisko atbalstu likumdošanas procesā. Tas var palīdzēt parlamentam iegūt noderīgu informāciju, specializētas zināšanas un dziļāku izpratni par sarežģītiem politikas un likumdošanas jautājumiem. Tas var sevī ietvert padziļinātu starptautisko salīdzinājumu un labās prakses piemēru izmantošanu par atskaites punktiem. Tas ļautu deputātiem kritiski izvērtēt valdības politiku un virzīties uz uzlabojumiem²³.

Rekomendācijas

1. Ieviest strukturālo reformu plānu nodokļu sistēmai, skaidri norādot, kā tiks sasniegta nodokļu attiecība pret IKP 1/3 apmērā, sekmējot ekonomisko izaugsmi un vienlīdzību un paplašinot nodokļu bāzi.
2. Izstrādāt un īstenot efektīvāti veicinošas un fiskāli ilgtspējīgas reformas veselības aprūpes nozarē, nenovirzoties no budžeta deficīta mērķiem.
3. Identificēt problēmas un apstiprināt pasākumus, kas ierobežo ilgtermiņa riskus attiecībā uz speciālo budžetu, ņemot vērā demogrāfiskās tendences, situāciju darba tirgū, politikas izmaiņu ietekmi un vēsturiskās novirzes no budžeta izdevumu prognozēm.
4. Veikt regulārus efektivitātes novērtējumus un detalizētāku izdevumu pārskatīšanu, lai efektīvāk izmantotu budžeta līdzekļus.

²² [http://www.sgi-network.org/2016/Governance/Executive Accountability/Legislative Actors%E2%80%99 Resources/Parliamentary Resources](http://www.sgi-network.org/2016/Governance/Executive%20Accountability/Legislative%20Actors%E2%80%99%20Resources/Parliamentary%20Resources), skatīts 03.10.2016.

²³ Plašāks izklāsts pieejams šeit: <http://www.ifla.org/node/9758>, skatīts 03.10.2016.

1.4. Fiskālo risku deklarācijas novērtējums

Valdībai ir pienākums veikt visaptverošu fiskālo risku novērtējumu, sagatavot Fiskālo risku deklarācija (turpmāk - FRD) 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 FRD, kas tiek iesniegta Saeimā kopā ar VTBIL projektu. Pamatojoties uz FRD, 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 2016. gadam būtu bijis jāveido fiskālā nodrošinājuma rezerve 0,1% apmērā no IKP un ne mazāk kā 0,1% no IKP turpmākajos gados.

Padome atzinīgi vērtē lēmumu veidot fiskālā nodrošinājuma rezervi 2017.-2019. gadiem. Izdevumu vajadzības sekmēja Ministru kabineta lēmumu neveidot fiskālā nodrošinājuma rezervi 2016. gadam. Šis lēmums bija pretrunā ar FDL pārejas noteikumu 3. daļu. 2016. gada 2. augusta Ministru kabineta sēdē tika pieņemts lēmums veidot fiskālā nodrošinājuma rezervi VTBI 2017./19. FDL noteiktajā minimālajā apmērā - 0,1% no IKP. Padome atbalsta šo lēmumu, jo fiskālā nodrošinājuma rezerve ir drošības pasākums pret dažādiem riskiem, kas nav tieši atspoguļoti budžetā un VTBI un var izraisīt valdības budžeta bilances pasliktināšanos.

Pēc vēsturiska izvērtējuma veikšanas Padome piekrīt, ka fiskālā nodrošinājuma rezerve 2017. gadam ir noteikta pietiekamā apmērā. Padome veica analīzi par vairāku faktoru (piemēram, Dienvidu tilts un Parex banka) ietekmi uz vispārējās valdības bilanci. Padome secina, ka negatīvo ietekmi daļēji kompensēja izdevumu ietaupījumi no apstiprinātajām apropriācijām un ieņēmumi, kas pārsniedz budžetā iekļautās prognozes. Padome piekrīt, ka fiskālā nodrošinājuma rezerve pašlaik var tikt veidota minimālā apmērā ar nosacījumu, ka izdevumu ietaupījumi un papildu ieņēmumi tiek izmantoti, lai uzlabotu vispārējās valdības budžeta bilanci.

Valdība FRD 2017.-2019. gadam ir iekļāvusi riskus, kas iepriekš netika atspoguļoti, bet vairāku risku ietekme netiek kvantificēta. FRD šī gada versija ir papildināta ar sadaļu par riskiem, kas izriet no finanšu sektora. Lai gan Padome pauž gandarījumu par mēģinājumiem paplašināt fiskālo risku klāstu, tā norāda, ka vairumam risku nav kvantificēta varbūtība un iespējamā ietekme (piemēram, publiskā un privātā sektora partnerības, valsts kapitālsabiedrības). Izņēmumi ir valsts aizdevumi un valsts galvotie kredīti, kuru iespējamā fiskālā ietekme ir norādīta.

Padome uzskata, ka analīzei, kas pamato fiskālā nepieciešamo rezervei nepieciešamo summu, ir jābūt caurspīdīgākai. FRD ietver vairākus riskus, kuru iespējamā fiskālā ietekme nav novērtēta. Analīze, kas ir pamatā šiem spriedumiem, dažbrīd ir vispārīga, un pamatojums ne vienmēr ir skaidrs. FRD būtu jāiekļauj detalizētāks risku novērtēšanas procedūras apraksts - īpaši attiecībā uz konkrētu varbūtību piešķiršanu un pieņēmumiem, uz kuriem šie spriedumi balstās. Tas ļautu neatkarīgam novērotājam iegūt labāku izpratni par to, kāpēc atsevišķos gadījumos iespējams piešķirt konkrētas varbūtības, un ieskatu, kāpēc citos gadījumos nav iespējams norādīt konkrētu summu.

Risku vadība varētu tikt uzlabota, skaidri definējot kompetences un pienākumus. Atbilstoša fiskālo risku identificēšana un kvantitatīvs novērtējums ir būtiska risku vadības un ietekmes mazināšanas sastāvdaļa. Risku varētu pārvaldīt efektīvāk, ja nozaru ministrijām tiktu noteiktas skaidras kompetences un pienākumi²⁴. Deleģējot risku vadību, izskaidrojot atbilstošas risku vadības priekšrocības un veicinot konsekventu metodoloģisko pieeju, FM var motivēt citas nozaru ministrijas un valsts institūcijas identificēt un novērtēt ar nozari saistītos riskus un sniegt precīzākas prognozes un informāciju.

²⁴ Plašākam izklāstam skatīt 5. pielikumu

Padome iesaka piesardzību un rūpīgu plānošanu, balstoties uz starptautisko pieredzi, lai izvairītos no negaidītiem sarežģījumiem saistībā ar Ķekavas apvedceļa publiskā un privātā sektora partnerības projektu. Vairāk nekā 70% no visiem ar transportu saistītajiem publiskā un privātā sektora partnerības projektiem ir ceļubūves projekti²⁵. Sagatavošanas un plānošanas posmā nepieciešams mācīties no iepriekšējiem projektiem un attīstīt skaidru un rūpīgu ietvaru Ķekavas apvedceļa projekta vadībai. Tam būtu jāietver rūpīgs izmaksu un risku novērtējums un nosacījumi, kas regulē iesaistīto pušu kompetences un izmaiņas finansēšanas kārtībā būtisku apstākļu izmaiņu gadījumā.

Simetrijas principa attiecināmība uz valdības finansēm joprojām ir neskaidra. Padome jau iepriekš atzīmējusi savas bažas par simetrijas principa pielietošanu FRD. Pēc konsultācijām ar ekspertiem no Ernst & Young Baltic²⁶ Padome joprojām nav pārliecināta, ka simetrija princips ir piemērojams veidā, kā tas pašlaik tiek izmantots.

Turpmākai simetrijas principa pielietošanai nepieciešami papildu precizējumi. Turpmākām FRD vajadzētu sniegt papildu informāciju un pamatojumu par izvēlēto periodu un ietekmi mazinošo vai situāciju pasliktinošo faktoru lomu, ja tie iespaidojaiznākumus. Ir nepieciešami pierādījumi, ka pozitīvie iznākumi noveda pie mazāka deficīta un mazāka sloga valsts parādam. Tas apstiprinātu, ka simetrijas princips tiek pielietots konsekventi.

VTM *ex-post* novērtējuma apakšsadaļas iekļaušana FRD iekļaušana ir apsveicama. FRD uzrāda galvenos iemeslus novirzei no plānotās budžeta bilances 2015. gadā. Tas ir saskaņā ar ieteikumiem, ko Padome minējā iepriekšējā uzraudzības ziņojumā.

Novērtējums

Padome norāda, ka turpmākām FRD jāiekļauj šādi uzlabojumi:

1. Jāveido konkrēta saikne starp risku potenciālo fiskālo ietekmi, ietekmi mazinošiem faktoriem (piemēram, izdevumu ietaupījumi) un nepieciešamo fiskālās nodrošinājuma rezerves apmēru.
2. Jāuzlabo riska novērtējuma kvalitāte, skaidri nosakot attiecīgo iestāžu kompetences un pienākumus novērtēt un vadīt fiskālos riskus savā nozarē, nodibinot tiešu saikni ar nepieciešamo fiskālās nodrošinājuma rezerves daļu.
3. Jāsniedz sīkāks un precīzāks apraksts par to, kā konkrētiem riskiem tiek piešķirtas varbūtības, lai konkrēto apgalvojumu un secinājumu saturu var novērtēt neatkarīgi novērotāji.
4. Jāizmanto starptautiskā pieredze, lai izstrādātu robustu ietvaru valsts un privātā sektora partnerībām.
5. Jāpamato un jāprecizē simetrijas principa pielietojamība valdības finanšu kontekstā.

²⁵ Skatīt: http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2016/20160302-pfn/documents/03_tomasi_presentation_on_en.pdf, skatīts 03.10.2016.

²⁶ Plašākam izklāstam skatīt 5. pielikumu

2. MAKROEKONOMIKAS APSKATS UN IZLAIŽU STARPĪBAS

Saskaņā ar VPS²⁷ 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 2016.gada 16. jūnijā. Pilns prognožu apstiprinājuma teksts pieejams 2.pielikumā. Padome novērtēja prognozi kopumā, un sniedza apstiprinājumu galveno makroekonomisko rādītāju (2.1.tabula) prognozēm.

	2016	2017	2018	2019
Reālā IKP izaugsme	2,5	3,5	3,4	3,4
Nominālā IKP izaugsme	2,8	5,3	5,7	6,1
Inflācija	0,0	1,6	2,0	2,5
IKP deflators	0,3	1,7	2,2	2,7
Potenciālā IKP izaugsme	2,4	2,6	2,8	2,8
Izlaižu starpība	-1,1	-0,3	0,2	0,7

2.1. tabula. Padomes 2016. gada jūnijā apstiprinātie makroekonomisko prognožu rādītāji, %.

Reālā IKP pieaugums kopš 2013. gada ir pastāvīgi atpalicis no prognozētā apmēra, un lēnā izaugsme nav pietiekama, lai nodrošinātu konvergenci ar ES vidējo labklājības līmeni. Zemāka izaugsme nekā tika gaidīts ir saistīta ar tādiem ārējiem faktoriem kā vāja globālā izaugsme un politiskā nenoteiktība, kā arī vietējām problēmām, ko vismaz daļēji varētu atrisināt, īstenojot efektīvu izaugsmi veicinošu politiku. Padome ir vairākkārt norādījusi uz nepieciešamību izstrādāt un ieviest pārdomātas strukturālās reformas, lai turpinātu konvergenci ar ES vidējo ienākumu un labklājības līmeni, tomēr Valdības progress šajā ziņā līdz šim ir bijis ierobežots.

Lai sekmētu izaugsmi veicinošas politikas attīstību, jāuzsāk nacionālās produktivitātes padomes izveide. Piecu prezidentu ziņojums²⁸ iezīmēja ideju par valstu konkurētspējas stiprināšanu, veidojot eiro zonas nacionālo konkurētspējas iestāžu sistēmu; tam 2016. gada septembrī sekoja EK rekomendācija par nacionālo produktivitātes padomju izveidi²⁹. To galvenie pienākumi būtu politikas iniciatīvu izvērtēšana, ieviešanas uzraudzība un diskusijas veicināšana produktivitātes un konkurētspējas jomā valstī.

2016. gada pirmā pusgada dati liecina par lēnāku reālā IKP pieaugumu, nekā tas paredzēts FM prognozē, ko Padome apstiprināja š.g. 16. jūnijā. Reālā IKP pieaugums 2016. gadā pirmajos 6 mēnešos sasniedza 2,1%, salīdzinot ar 2015. pirmo pusgadu. Viens no galvenajiem pieņēmumiem, uz ko balstās FM makroekonomiskās attīstības scenārijs, ir ES Kohēzijas politikas fondu plūsmas atsākšanās jau 2016. gada laikā, tomēr tā joprojām kavējas. Pašreizējā lēnā izaugsme ir daļēji skaidrojama ar ietilgušo periodu bez ES Kohēzijas politikas fondu līdzekļu ieplūdes ekonomikā: vēsturiski, ES finansētās programmas sāk demonstrēt pozitīvu ietekmi uz ekonomiku 3-4 gadus pēc vienošanās panākšanas starp EK un Latviju, kas atbilstu 2017. - 2018. gadiem pašreizējā plānošanas periodā.

Būvniecības nozare 2016. gada pirmajā pusgadā piedzīvoja smagu recesiju, bet līdz šim būtiska negatīva ietekme uz citām ekonomikas nozarēm nav novērota. Salīdzinot ar 2015.gada pirmo pusgadu, būvniecības nozares apjomi 2016. gada pirmajā pusgadā samazinājās par 19%. Tas lielā mērā saistīts ar kavēšanos ES Kohēzijas politikas fondu līdzekļu apgūšanā, kas veicina kritumu arī investīciju aktivitātē. Līdz šim negatīvā ietekme lielā mērā ir palikusi būvniecības nozares ietvaros, neietekmējot citus sektorus: patēriņš joprojām pieaug, darba samaksas pieaugums (lai gan lēnāks un nevienmērīgāks nekā pagājušajā gadā) turpinās, eksports turpina atgūties no tirdzniecības sankcijām no Krievijas puses un 2016. gada otrajā ceturksnī uzrādīja pieaugumu.

²⁷ http://fdp.gov.lv/files/uploaded/FDP_1_09_969_20160729_VPS_FDP_FM_konsolidetais.pdf

²⁸ https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf

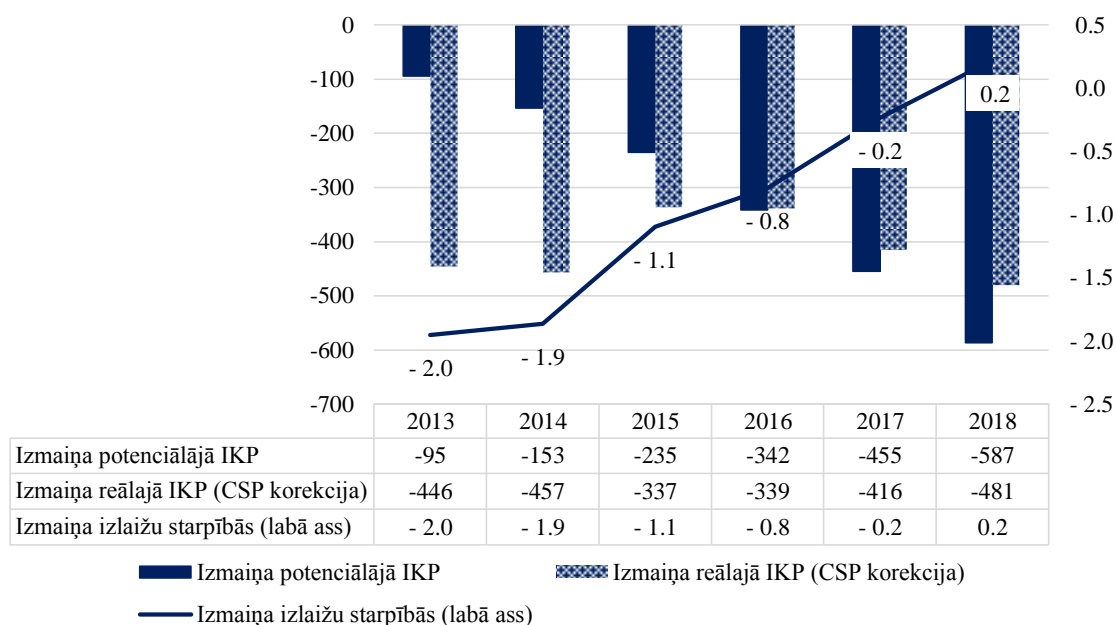
²⁹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12330-2016-INIT/en/pdf>

Padome norāda uz iespējamu nelīdzsvarotības risku būvniecības nozarē. Ar ES Kohēzijas politikas fondu izmaksāšanu ir sagaidāms masveida finansējuma pieplūdums būvniecības nozarē. Vienlaikus būvniecības nozares kapacitāte ir samazinājusies šī gada recesijas ietekmē, kā rezultātā pastāv risks, ka nozares attīstības iespējas būs novājinātas. Tas, cita starpā, var radīt inflācijas spiedienu.

Reālā IKP pieauguma prognoze 2017.-2019. gadiem ir optimistiska, bet sasniedzama, ja investīciju sektors atgūsies. Ar ES Kohēzijas politikas fondu līdzekļu ieplūšanu ekonomikā var sagaidīt izaugsmes tempa pieaugumu. Uzņēmumu kreditēšana 2016. gada otrajā ceturksnī vairāk nekā dubultoījās, salīdzinot ar to pašu periodu 2015. gadā. Bezdarbs turpina pakāpeniski samazināties. Rūpniecības nozare aug un konfidences rādītāji kopumā ir stabili, izņemot būvniecības nozari.

Gada vidējās inflācijas prognoze pārskata periodā ir reālistiska, bet pēdējo gadu pieredze aicina būt piesardzīgiem. 2016. gadā augustā gada vidējā inflācija bija ievērojami zemāka, nekā to paredzēja prognoze 2016. gadam, sasniedzot -0.3%. Lielākie lejupvērstie spiedieni nāk no enerģijas un pārtikas tirgiem, bet pamatinflācija ir pozitīva - aptuveni 1% līmenī. Atlikušajos 2016. gada mēnešos ir paredzams inflācijas pieaugums, ko sekmēs enerģijas cenu bāzes efekta pazušana un pārtikas zemo cenu sezonas beigas. Inflācija 2017.-2019. gados būs lielā mērā atkarīga no naftas cenām un neapstrādātās pārtikas cenām pasaules tirgos. Kaut arī bāzes efekti, kas nodrošina zemu inflāciju, ir pazuduši, pēdējo gadu pieredze ar konsekventi optimistiskām inflācijas prognozēm norāda uz nepieciešamību saglabāt piesardzību.

Pēc IKP datu laikrindas atjaunošanas, kuru veica CSP, un potenciālā IKP datu pārskatīšanas lejupvērstā virzienā, izlaižu starpību aplēses 2013. – 2017. gadiem ir kļuvušas vairāk negatīvas nekā VTBI 2016./18. izstrādes laikā. 2015. gada septembrī CSP atjaunoja visu IKP laikrindu, kā rezultātā vēsturiskie IKP rādītāji šobrīd ir būtiski zemāki (piemēram, pēc datu pārskatīšanas gan nominālais, gan reālais IKP 2014. gadam samazinājās par ~ 2%). Makroekonomisko prognožu apstiprināšanas procedūras ietvaros SP 2016./19. izstrādes vajadzībām (2016. gada februārī) pēc vairākām konsultāciju kārtām starp FM un Padomi gan vēsturiskie, gan nākotnes potenciālā IKP dati tika pārskatīti lejupvērstā virzienā. Abu laika rindu pārskatīšanas summārais efekts ir vairāk negatīva, nekā iepriekš lēsts, izlaižu starpība 2013.-2017. gadiem (2.1. attēls). Makroekonomisko rādītāju laikrindas pārskatīšana ietekmē uzkrāto bilanču starpību vērtējumu FDL 11.panta nozīmē.



2.1.attēls. Izmaiņas reālajā IKP, potenciālajā IKP (milj. EUR) un no tā izrietošās izmaiņas izlaižu starpībās (% no potenciālā IKP) kopš VTBI 2016./18. izstrādes. Avots: CSP, FM, Padomes aprēķini.

Padome uzskata, ka Latvijas ekonomika 2016. un 2017. gados attīstīsies nedaudz zem tās potenciālā līmeņa, bet paredzams, ka izlaižu starpība kļūs pozitīva 2018. gadā. Tas ir galvenokārt saistīts ar jau iepriekš minēto dīkstāvi investīciju sektorā. Pieņemot, ka būvniecības nozare atsāks attīstību un bezdarba līmenis turpinās samazināties, saskaņā ar pašreizējām prognozēm pozitīvas izlaižu starpība ir sagaidāma sākot ar 2018. gadu.

Padome atkārtoti uzsver jutīguma analīzes nepieciešamību, ņemot vērā risku, ka nominālais IKP varētu nesasniegt prognozēto līmeni. Ja izaugsme 2016. gadā būs lēnāka nekā plānots, 2017.-2019. gados nominālais IKP būs zemāks par prognozēto, pat ja pieauguma tempi šajos gados sasniegs prognozētos rādītājus. Padome atkārtoti uzsver nepieciešamību integrēt jutīguma analīzi VTBI, novērtējot zemāka nominālā IKP līmeņa rezultāta ietekmi uz nodokļu ieņēmumiem, kā arī aprēķinot atbilstošo nepieciešamo izdevumu samazinājumu, lai nenovirzītos no VTМ.

Rekomendācijas

1. Uzsākt nacionālās produktivitātes padomes izveidi, lai veicinātu attīstību un izaugsmi veicinošas politikas īstenošanu.
2. Izstrādāt jutīguma analīzi gadījumam, ja nominālais IKP nesasniedz prognozēto līmeni, ieskicējot ietekmi uz nodokļu ieņēmumu apjomu un aprēķinot nepieciešamo izdevumu samazinājumu, lai nenovirzītos no VTМ.

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 2016. gada 2. 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 neaizmirstot VTM ievērošanas prasību.

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

Padome veica fiskālo nosacījumu novērtējumu 2015. un 2016. gados un nonāca pie secinājuma, ka maksimāli pieļaujамie valsts budžeta izdevumu līmeņi ir būtiski mainījušies. Sagatavojot valsts budžetu un VTBI 2015. un 2016. gadiem, bilances nosacījums tika izvēlēts kā ciešākais un piemērotākais kritērijs, lai noteiktu fiskālo telpu budžeta sagatavošanai. Fiskālo nosacījumu faktisko izpildi būtiski ietekmēja makroekonomiskā attīstība, tai skaitā zemāka nekā prognozēta inflācija, kura atspoguļojas IKP deflatora zemākā vērtībā, kā arī pārskatītais potenciālais IKP, kas ietekmē strukturālo komponenti. Retrospektīvi vērtējot, maksimāli pieļaujamo budžeta izdevumu līmeņa noteikšanai 2015. un 2016. gadiem būtu bijis jālieto izdevumu pieauguma nosacījums.

Šādu aprēķinu veikšana neiespaidos maksimāli pieļaujamo valsts budžeta izdevumu apjomu 2017. gadam. Aprēķinu metodoloģija un izmantojamie pieņēmumi neļauj Padomei pietiekami detalizēti izvērtēt fiskālo nosacījumu piemērošanas atbilstību 2015. un 2016. gadiem. Turklāt Padome sagaida galīgos CSP datus un FM aprēķinus par 2015. gada budžeta izpildes rezultātiem atbilstoši EKS metodoloģijai, pirms varētu apstiprināt galīgo vērtējumu FDL 11. panta nozīmē.

Tomēr fiskālo nosacījumu aprēķins ietekmēs valdības darba novērtējumu saistībā ar fiskālo mērķu sasniegšanu. Tādēļ Padome aicina FM veikt aprēķinu par visu fiskālo nosacījumu izpildi kopš 2013.gada FDL 11.panta nozīmē.

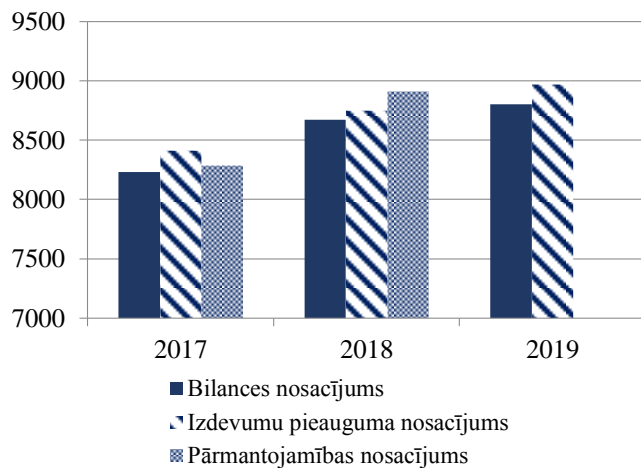
Rekomendācija

1. FM veikt retrospektīvu fiskālo nosacījumu novērtējumu FDL 11.panta nozīmē laika periodam kopš 2013.gada, ņemot vērā faktiskos makroekonomiskos un fiskālos rādītājus.

3.2. Fiskālo nosacījumu novērtējums VTBI 2017./19.

Padomes aprēķini liecina, ka bilances nosacījums nodrošina zemāko izdevumu griestu apjomu visiem trim VTBI 2017./19. gadiem (sk. 3.1. attēlu). Padome piekrīt FM par 2018. un 2019. gada fiskālo nosacījumu aprēķiniem, tomēr iebilst 2017. gada aprēķiniem par pārmantojamības nosacījuma piemērošanu³⁰. Padome saglabā viedokli, ka ierosinātā novirze no VTM saistībā ar atkāpi veselības reformas īstenošanai neatbilst fiskālās disciplīnas principiem, kas paredz ilgtspējīgas valsts finanšu pārvaldes nodrošināšanu. Līdz ar to Padomes aprēķini liecina, ka arī 2017. gadam jāpiemēro bilances nosacījums. Atbilstoši Padomes precizētajiem datiem un bilances nosacījumam, izdevumu griesti 2017. gadam ir 8 205,1 milj. eiro, 2018. gadam ir 8 644,8 milj. eiro un 2019. gadam ir 8 769,8 milj. eiro.

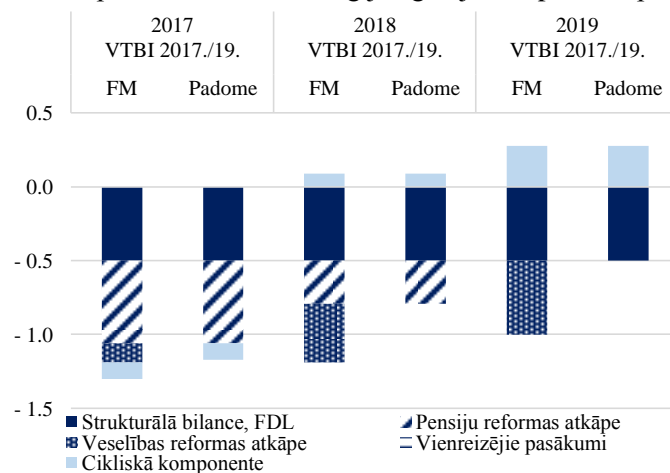
³⁰ Saskaņā ar FDL pārmantojamības nosacījums tiek piemērots, ja atšķirība starp pārmantojamības nosacījumu un nākamo stingrāko nosacījumu ir mazāka par 0,1% no IKP.



3.1. attēls. Valsts budžeta izdevumu griesti VTBI 2017./19., milj. eiro. Avots: Padomes aprēķini.

veselības reformai 1. nodaļā. Fiskālās politikas izaicinājumi) (sk. 3.2.attēlu).

2. Padome neiebilst FM aprēķiniem attiecībā uz izdevumu pieauguma nosacījumu. Tomēr jāņem vērā, ka potenciālā IKP augsmes aprēķini, ievērojot arī konverģences robežu pārrēķinus, atšķiras nacionālās un EK piemērotās metodoloģijas gadījumā, pie tam pēdējā no tām ir stingrāka. Taču ņemot vērā EK



3.2. attēls. Vispārējās valdības budžeta bilance sadalījumā pa komponentēm, % no IKP. Avots: FM, Padomes aprēķini.

piemērots izdevumu griestu noteikšanā, jo izdevumi griesti pārsniedz 0,1% no IKP novirzi.

Padome atzīmē atsevišķas atšķirības nosacījumu aprēķinu pieejā ar FM, kas rada novirzes maksimāli pieļaujamo izdevumu apmērā. Tās ir sekojošas (sk. zemāk 3.1. tabulu):

1. Līdzīgi Padomes iepriekš sniegtajam novērtējumam par SP 2016./19. bilances nosacījuma aprēķinos nebūtu jāiekļauj novirzes no VTM saistībā ar veselības reformas īstenošanu šādā apmērā:

- 2017. gadam -34,3 miljoni eiro,
- 2018. gadam -111,6 miljoni eiro un
- 2019. gadam -148.1 miljoni eiro salīdzinot ar FM aprēķiniem (sk. diskusiju saistībā ar novirzi no VTM

datu pieejamību tikai par 2017. gadu, abas metodoloģijas tika izmantotas tikai 2017. gadam, savukārt 2018. un 2019. gadam tikai nacionālā metodoloģija. Izdevumu pieaugumu nosacījums ietver vairākus starprezultātus, kuros būtu nepieciešama lielāka pārskatāmība, tādā veidā vienkāršojot arī nosacījuma uztveramību analītiķu vidū.

3. Rēķinot pārmantojamības nosacījumu, Padome iekļāva izdevumos arī Iekšlietu ministrijas darbinieku atlīdzību (22 milj. eiro), kas izrietēja no Satversmes tiesas lēmuma (2016. gada vasara). Pēc minētās korekcijas pārmantojamības nosacījums nevar tikt

	2017 (VTBI projekts)		2018 (VTBI projekts)		2019 (VTBI projekts)	
	FM	Padome	FM	Padome	FM	Padome
(1) Bilances nosacījums	8 265,8	8 231,5	8 784,3	8 672,7	8 947,5	8 799,4
(2) Izdevumu pieauguma nosacījums	8 411,2	8 411,2	8 792,4	8 792,4	9 093,5	8 967,7
(3) Pārmantojamības nosacījums	8 261,6	8 283,6	8 888,5	8 910,5	x	x
(4) = MIN [(1);(2)]	8 265,8	8 231,5	8 784,3	8 672,7	8 947,5	8 799,4
(5) = (4) - (3)	4,2	-70,1	-75,0	-208,6	x	x
(6) = [5]	4,2	70,1	75,0	208,6	x	x
(7) IKP, faktiskajās cenās	26 403,4	26 403,4	27 905,1	27 905,1	29 614,7	29 614,7
(8) 0,1% of IKP, (8) = 0,1%* (7)	26,4	26,4	27,9	27,9	29,6	29,6
(9) Valsts budžeta maksimālie izdevumi atbilstoši fiskālajiem nosacījumiem, (9) = IF [(6) > (8); (4); (3)]	8 261,6	8 231,5	8 784,3	8 672,7	8 947,5	8 799,4

	2017 (VTBI projekts)		2018 (VTBI projekts)		2019 (VTBI projekts)	
	FM	Padome	FM	Padome	FM	Padome
(10) Fiskālā nodrošinājuma rezerve	26,4	26,4	27,9	27,9	29,6	29,6
(11) Valsts budžeta izdevumi, ņemot vērā fiskālā nodrošinājuma rezervi, (11) = (9) - (10)	8 253,2	8 205,1	8 756,4	8 644,8	8 917,9	8 769,8
Novirze:	x	-30,1	x	-116,6	x	-148,1

3.1. tabula. Skaitlisko nosacījumu izpildes kopsavilkums VTBI 2017./19. (milj. eiro). Avots: Padomes aprēķini.

Aprēķinot valdības izdevumu griestus acīmredzami, ka līdzsvarojošais elements ir pamatbudžets (EKS metodoloģijā – centrālās valdības budžets), jo speciālajam budžetam nav prasības attiecībā uz apropriāciju griestiem, un šāds nodrošinājums izriet no Likuma par budžetu un finanšu vadību. Valdībai nepieciešami papildu rīki, lai varētu monitorēt valsts kapitālsabiedrības un atvasinātās publiskās personas. Vēsturiski novirzes (sk. 3.2. tabulu) lielākoties izriet no politiku pārmaiņām sākot ar 2014. gadu attiecībā uz transfertu principa ieviešanu starp speciālo un pamatbudžetu.

	2011	2012	2013	2014	2015
Budžeta likumā apstiprinātais pamatbudžeta bilances mērķis	-478.7	18.1	-111.3	-275.5	-380.2
Budžeta izpilde (aktualizēta 02.08.2016.)	-428.4	199.8	70.3	-406.0	-386.3
Novirze:	50.3	181.7	181.6	-130.5	-6.1

3.2.tabula. Pamatbudžeta bilance 2011.-2015.gadam (milj. eiro). Avots: FM.

Rekomendācija:

Atbilstoši fiskālo nosacījumu novērtējumam par VTBI 2017./19. projektu, Padome rekomendē VTBI izstrādes un ieviešanas gaitā sekojošo:

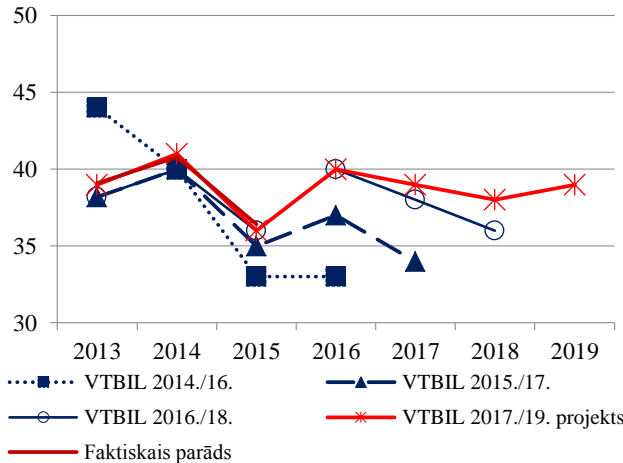
- Padome nepiekrīt FM viedoklim, ka 2017. gada izdevumu griesti jānosaka atbilstoši pārmantojamības nosacījumu un uzskata, ka 2017. gadam jāpiemēro bilances nosacījums;
- Padome neatbalsta novirzi no VTM saistībā ar veselības reformas īstenošanu, jo tā ir pretrunā ar FDL noteiktajiem principiem un rekomendē to izslēgt no fiskālo nosacījumu un valdības izdevumu griestu aprēķina;
- 2017. gada strukturālā bilance jāuzlabo par 30,1 milj. eiro (0,1% no IKP), 2018. gadam par 111,6 milj. eiro (0,4% no IKP) un 2019. gadam par 148,1 milj. eiro (0,5% no IKP).

3.3. Valdības parāds

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.

Pašreizējās valdības parāda prognozes sasniedz 40% no IKP (sk. 3.3. attēlu). VTBI 2017./19. projektā saglabāta iepriekšējo gadu prakse būtiski palielināt prognozes, piemēram, 2016. gadam – no 33% no IKP VTBI 2014./16. uz 40% no IKP pašreizējā VTBI 2017./19. projektā, t.i. par 7% punktiem.

Padome uzskata, ka, pastāvot ekonomikas izaugsmes apstākļiem, ir nepieciešams samazināt parādu. Ņemot vērā valsts demogrāfisko situāciju, politikas lēmumi, kas rada parāda līmeņa pieaugumu, ir uzskatāmi par bezatbildīgiem. Ar mērķi nodrošināt lejupvērstu valdības parāda līmeņa tendenci, Padome rosina Valdību apsvērt apdomīgas budžeta deficīta plānošanas praksi zem normatīvajos aktos atļautā maksimālā līmeņa, tādā veidā nodrošinot labāku fiskālo pozīciju, ja tuvākajos gados Latvija piedzīvo finanšu un ekonomikas krīzi.



3.3. attēls. Vispārējās valdības parāda prognozes, % no IKP. Avots: Valsts kase, Eurostat.

finansēšanas operācijas, kas ietver kapitāla nodrošinājumu airBaltic, VID ēkas pirkumam, un likvīdo finanšu aktīvu piesaistīšana ievērojot priekšā stāvošos lielos parāda atmaksas tekošos maksājumus.

Rekomendācija:

1. Padome aicina Valdību apsvērt apdomīgas budžeta deficīta plānošanas praksi zem normatīvajos aktos atļautā maksimālā līmeņa, tādā veidā nodrošinot lejupvērstu valsts parāda tendenci un līdz ar to labāku fiskālo pozīciju, lai pārdzīvotu potenciālu finanšu un ekonomikas krīzi nākotnē.

Padome vērs uzmanību, ka 2015. gada faktiskais parāda līmenis, salīdzinot ar plānoto VTBI 2014./16., ir pieaudzis par 3% punktiem (sk. 3.3. attēlu). Tendence nespēt samazināt parāda samēru pret IKP tā sauktajos labajos gados (un pat palielināt to par trim procentu punktiem no IKP) nav ilgtspējīga parāda vadības pazīme, un tā var palielināt risku saņemt lielākus procentu maksājumus, samazināt nākotnē pieejamo fiskālo telpu un spēju absorbēt šokus.

Galvenie iemesli parāda līmeņa pieaugumam ir (i) lēnāka nominālā IKP augšme, salīdzinot ar iepriekš prognozēto, (ii) palielināta aizņemšanās ar mērķi segt nominālo deficītu, kas ir augstāks nekā plānots, un arī (iii)