



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 rakstiskā konsultācijā
2019. gada 5. martā
Protokols Nr.3 (24)

FISKĀLĀS DISCIPLĪNAS UZRAUDZĪBAS ZIŅOJUMS
PAR LATVIJAS VALSTS BUDŽETU 2019. GADAM

Rīga, 2019

Saturs

Kopsavilkums	3
Saīsinājumi	4
Padomes kompetence	5
1. Fiskālās politikas izaicinājumi	6
Valsts pagaidu budžets 2019. gadam un pāreja uz valsts budžetu 2019. gadam bez ietvara likuma ..	6
Valsts budžeta bilances: salīdzinošā vēsture un pēdējo gadu izpildes salīdzinājums ar plānoto	6
Valsts budžeta bilances 2019. gadam	8
Ieņēmumi	9
Izdevumi	10
Nodokļu reformas korekcija fiskālo nosacījumu aprēķinā	11
Veselības reformas atkāpe	12
Fiskālo risku deklarācijas novērtējums	12
2. Makroekonomikas apskats un izlaižu starpības: atjaunotās statistikas rindu korekciju nepilnības budžeta bilanču veidošanā	13
3. Skaitlisko fiskālo nosacījumu izpildes novērtējums	14
4. Jauno politikas iniciatīvu ilgtspējas novērtējums	15
1.pielikums. Finanšu ministrijas atbilde uz Padomes lūgumu juridiski FDL kontekstā pamatot nodokļu reformas atkāpi kā vienreizējo pasākumu	16
2.pielikums Veselības aprūpes sistēmas reformas progresā rādītāji: atkāpes izlietojums	18

Kopsavilkums

Padome valdības darbu pie 2019.gada valsts budžeta vērtē kā nepietiekamu, lai nodrošinātu fiskālo rādītāju atbilstību ilgākā termiņā un pārvarētu prociklisku fiskālās politikas ievirzi. Padome ierosina valdībai izstrādāt un apstiprināt tiesību aktus obligāto (nediskrecionāro) izdevumu un ieņēmumu, kā arī vienreizējo pasākumu kvalificēšanai fiskālo nosacījumu aprēķinā., jo uzskata, ka šobrīd spēkā esošais regulējums to pilnībā nenodrošina.

Neskatoties uz jaunās valdības apņemšanos nepieņemt lēmumus, kuru rezultātā pieaug valsts budžeta tēriņi, kopējais valsts budžeta izdevumu apjoms ir būtiski pieaudzis 2019.gadā, salīdzinot ar VTBI 2018.-2020.gadiem, kā arī vispārējās valdības budžeta plāna projektu, kurš tika izsniegts vērtēšanai Eiropas Komisijā 2018.gada oktobrī.

Valsts budžets ar deficītu straujas ekonomikas izaugsmes apstākļos neatbilst nācīgas ilgtermiņa attīstības interesēm un uzkrāj problēmas, kuru pārvarēšanai ekonomiskās izaugsmes palēnināšanās apstākļos nāksies lietot sāpīgus konsolidācijas pasākumus. Daļa no straujā ekonomikas pieauguma pēdējos gados ir notikusi uz fiskālās disciplīnas grožu atlaišanas rēķina. Tas izskaidro straujāku ekonomikas izaugsmi Latvijā salīdzinot ar Lietuvu un Igauniju, kur budžets ir sagatavots un izpildīts ar pārpalikumu.

Padome neatzīst Finanšu ministrijas sagatavoto juridisko pamatojumu par nodokļu reformas ietekmes uz budžeta fiskālo bilanci par atbilstošu FDL un uzskata par nepieciešamu veikt atbilstošas korekcijas gatavojot fiskālo ietvaru 2020.gadam.

Atbilstoši Padomes aprēķiniem 2019.gada vispārējās valdības budžeta bilancei vajadzētu sasniegt pārpalikumu 0,2% apmērā no IKP. Savukārt, neizmantojot atkāpi budžeta bilances pasliktināšanai, lai ieviestu veselības aprūpes reformu budžeta pārpalikums Latvijā būtu 0,7% no IKP – līdzīgi kā Lietuvā un Igaunijā.

Galvenie cēloņi plānotajam Latvijas valsts budžeta deficītam 2019. gadā ir iepriekš pieņemtie lēmumi nodokļu reformas un veselības aprūpes reformas finansēšanai. Atbilstoši valsts parāda apmērs pieaug daudz straujāk nekā tas norādīts iepriekšējās fiskālās politikas vidēja termiņa plānos un pretēji tam, kas tiktu sagaidīts ļoti labvēlīgai ekonomiskās attīstības situācijā.

Ekonomikā 2018. un 2019.gadā turpinās strauja izaugsme pateicoties stimuliem, tādiem kā, ES fondu projektu ieviešana, kas tieši šobrīd sasniedz plānošanas perioda kulminācijas līmeni, gan arī ekspansīva fiskālā politika. Padome uzskata, ka šiem cikliskajiem apstākļiem veidosies negatīva ietekme uz ekonomikas izaugsmi laika posmā, kad vairs nebūs pieejams ES fondu līdzekļi tālākam publisko tēriņu palielinājumam un vienlaicīgi būs nepieciešams pieņemt pasākumus, lai uzlabot fiskālo nosacījumu izpildi.

Padome atzinīgi vērtē uzlabojumus valdības fiskālo risku deklarācijā, pirmoreiz iekļaujot kvantificētu fiskālo risku vērtējumu sakarā ar valsts kapitālsabiedrību darbību. Tomēr, Padome uzsver nepieciešamību papildus vērtēt riskus iespējamām novirzēm no fiskālās politikas mērķiem saistībā ar ekonomikas lejupslīdes uzsākšanos (vai tās novēlotu diagnozi) un norisēm finanšu sektorā, ieskaitot arī gadījumā, ja neizdosies panākt pietiekamu progresu Moneyval rekomendāciju izpildē.

Padome pozitīvi vērtē valdības iesākto darbu jaunās politikas iniciatīvu ilgtermiņa fiskālās ilgstspējas novērtēšanai un cer uz tālāku sadarbību šai jomā.

Saīsinājumi

EK	Eiropas Komisija
EKS	Eiropas kontu sistēma
ES	Eiropas Savienība
FDL	Fiskālās disciplīnas likums
FM	Finanšu ministrija
IIN	iedzīvotāju ienākuma nodoklis
IKP	iekšzemes kopprodukts
LB	Latvijas Banka
-	nav datu / nav attiecināms
Padome	Fiskālās disciplīnas padome
PVN	pievienotās vērtības nodoklis
SIP	Stabilitātes un izaugsmes pakts
SP	Latvijas stabilitātes programma
VID	Valsts ieņēmumu dienests
Uzraudzības ziņojums	2019. gada fiskālās disciplīnas uzraudzības ziņojums
VPS	Vienošanās par sadarbību
VTBI	vidēja termiņa budžeta ietvars
VTBIL	Vidēja termiņa budžeta ietvara likums
VTM	vidēja termiņa mērķis

Padomes kompetence

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

Padome atbild par:

1. FDL noteikto fiskālo nosacījumu ievērošanas uzraudzību VTBI un gadskārtējā valsts budžeta likuma sagatavošanā, šo likumu izpildē un grozījumu sagatavošanā;
2. Bilances nosacījuma un izdevumu pieauguma nosacījuma piemērošanas pareizības pārbaudi, tai skaitā veicot neatkarīgu potenciālā IKP un nominālā IKP novērtējumu un strukturālās bilances aprēķinu;
3. FDL nosacījumu ievērošanas uzraudzību gadskārtējā valsts budžeta likuma izpildē, pašvaldību konsolidētā budžeta un atvasinātu publisku personu budžetu summāro fiskālo rādītāju atbilstību prognozētajām vērtībām;
4. Viedokļa sagatavošanu par pieļaujamo atkāpi no bilances nosacījuma ekonomikas nopietnas lejupslīdes laikā;
5. Viedokļa sagatavošanu par fiskālās nodrošinājuma rezerves apjoma atbilstību valstī pastāvošajiem fiskālajiem riskiem;
6. Uzraudzības ziņojuma un, ja nepieciešams, neatbilstības ziņojuma, sagatavošanu;
7. Viedokļa sagatavošanu, informējot Saeimu un Valdību citos fiskālās politikas un makroekonomiskās attīstības jautājumos, ja atzīst tos par būtiskiem FDL normu ievērošanai;
8. FM makroekonomikas prognožu apstiprināšanu divas reizes gadā – SP izstrādes laikā un gadskārtējā valsts budžeta un VTBI izstrādes laikā (saskaņā ar Vienošanās par sadarbību (turpmāk – VPS)¹, kas parakstīta 2016.gada 8.februārī);
9. Starpziņojuma (viedokļa) sagatavošanu par SP (saskaņā ar VPS noteikto);
10. Padome novērtē un analizē valsts fiskālās politikas ilgtspējas analīzi, lai sagatavotu FDL noteiktos ziņojumus.

Uzraudzības ziņojums par valsts budžetu 2019.gadam sagatavots balstoties uz 2019. gada valsts budžeta apstiprināšanai Ministru kabinetā izskatītajiem tiesību aktiem, kā arī uz saņemto informāciju no Finanšu ministrijas.

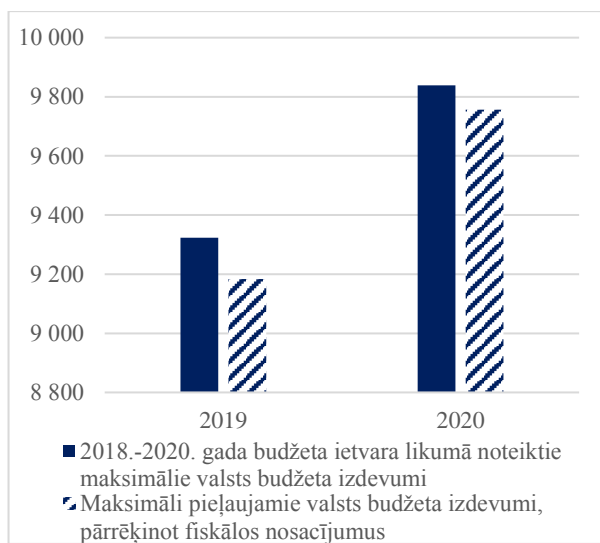
¹ Vienošanās par sadarbību, pieejama:

http://fdp.gov.lv/files/uploaded/FDP_1_09_849_20180619_VPS_FDP_FM_konsolidetais.pdf, skatīts: 25.02.2019.

1. Fiskālās politikas izaicinājumi

Valsts pagaidu budžets 2019. gadam un pāreja uz valsts budžetu 2019. gadam bez ietvara likuma

Fiskālo nosacījumu pārrēķins 2019.gadam nav veikts atbilstoši FDL prasībām. To savā uzraudzības ziņojumā konstatēja arī Padome², vērtējot valsts pagaidu budžetu 2019. gadam³, kur izdevumus noteica finanšu ministrija, balstoties uz 2019. gadam VTBI 2018.-2020.gadiem noteiktajiem izdevumu pilnvarojumiem. 2018. gada 28. decembra uzraudzības ziņojumā Padome norādīja uz nepieciešamību 2019. gada pagaidu budžetā veikt konsolidāciju par 138,9 milj. eiro (1. attēls), lai tiktu ievērotas fiskālo nosacījumu prasības atbilstoši to pārrēķinam.



1. attēls. Ietvara likumā noteiktais izdevumu apjoms un maksimāli pieļaujamais valsts budžeta izdevumu apjoms, milj. eiro. Avots: Padomes ziņojums (28.12.2018.)

Arī gatavojot valsts budžetu, netiek veidots VTBI, un šādā situācijā turpinās FDL fiskālo nosacījumu pārkāpumi, valdībai fragmentāri pieņemot papildu ieņēmumu pasākumu lēmumus (tā sauktie diskrecionārie ieņēmumu pasākumi), kas ir izrauti no kopējā fiskālo nosacījumu aprēķina⁴. Līdz ar to arī radot maldīgus priekšstatus par strukturālās bilances uzlabojumu⁵. Padome 2019. gada 12. februārī iesniedza neatbilstības ziņojumu par valdības 2019. gada 5. un 8. februāra lēmumiem.

Valsts budžeta bilances: salīdzinošā vēsture un pēdējo gadu izpildes salīdzinājums ar plānoto

2018.gada valsts budžetā noteiktais strukturālās bilances mērķis netika sasniegts kaut arī atpalika no plānotā par nelielu summu (1.tabula)⁶. Tas turpina praksi sagatavot un izpildīt budžetu ieņēmumiem atpaliekot no izdevumiem un radot deficītu, kura finansēšanai jāpalielina valsts parāds.

Fiskālā politika 2018. gadā salīdzinot ar 2017. gadu bija izteikti procikliska ekonomikas cikla augšupejas fāzē, strukturālajai bilance pasliktinoties par 0,4% no IKP. 2017. gada strukturālās bilances rezultāts ir -0,8% no IKP, savukārt 2018. gada strukturālā bilance ir -1,2% no IKP, t.i.

² Fiskālās disciplīnas uzraudzības ziņojums par valsts pagaidu budžetu 2019. gadam. Pieejams: http://fdp.gov.lv/files/uploaded/FDP_1_08_1589_20181228_FDUZ.pdf, skatīts: 20.02.2019.

³ Likums par budžetu un finanšu vadību nosaka šīs finanšu ministra pilnvaras gadījumā, ja līdz gada sākumam nav apstiprināts ikgadējais valsts budžets.

⁴ Neatbilstības ziņojums par maksimālo izdevumu pārkāpumu, 12.02.2019. Pieejams: http://fdp.gov.lv/files/uploaded/FDP_1_08_192_20190212_NZ_OECD_social.pdf, skatīts: 20.02.2019.

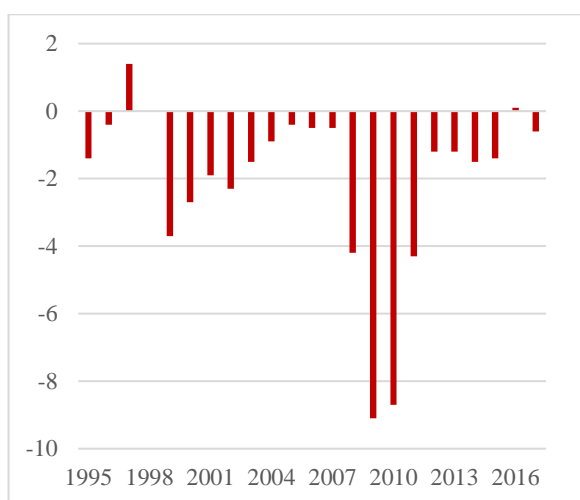
⁵ Finanšu ministrijas prezentācija 19.02.2019. Ministru kabineta sēdes darba kārtības punktā par vispārējās valdības budžeta plāna projektu 2019. gadam.

⁶ Šeit un tālāk 2018.gada budžeta izpildes rezultāti balstās uz FM vērtējumu, bet oficiālie CSP dati tiks publicēti vēlāk.

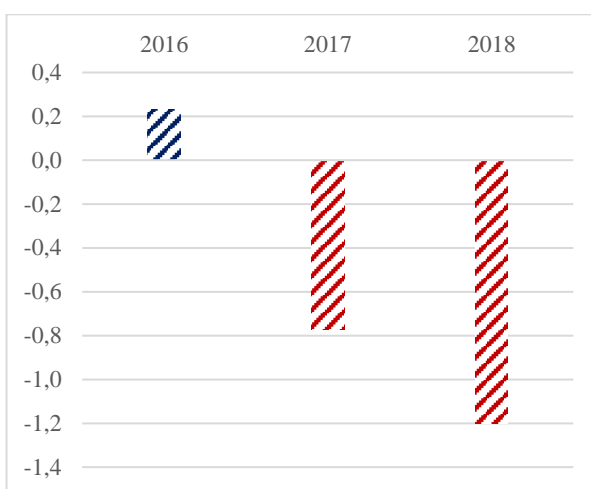
pasliktinājusies par 0,4% no IKP (1. tabula un 3. attēls). Jau kopš 2016.gada turpinās strukturālās bilances pasliktināšanās tendence, kad izpilde sasniedza +0,2% no IKP. Līdz ar to netiek sasniegti pamatmērķi, kuri nosprausti FDL.

		Konsolidētais kopbudžets	EKS korekcijas	Vispārējās valdības budžets	Cikla komponente	Strukturālā bilance
2018	plāns ⁷	-0,58	-0,36	-0,9	0,1	-1,2
	izpilde	-0,73	0,05	-0,7	0,5	-1,2
	novirze	-0,15	0,41	0,5	0,4	0,0
2017	plāns ⁸	-1,1	0,1	-1,0	-0,1	-1,0
	izpilde	-0,8	0,2	-0,6	0,2	-0,8
	novirze	0,3	0,1	0,4	0,3	0,2

1. tabula. 2017.-2018. gada valsts budžeta bilances plāns un izpilde, % no IKP. Avots: Finanšu ministrija.



2. attēls. Vispārējās valdības budžeta deficīts (-) vai pārpalikums (+) 1995.-2017.gg., % no IKP. Avots: Eurostat



3. attēls. Strukturālās bilances izpilde 2016.-2018. gadā, % no IKP. Avots: FM makroekonomikas prognožu apstiprinājums (15.02.2019.)

Vispārējās valdības nominālās bilances rezultāts 2018.gadā apsteidz plānoto. Jāatzīmē, ka FM gatavojot budžetu nav pietiekami novērtējusi riskus pašvaldību budžeta bilances novirzei no plānotā (par 182,1 milj. eiro), savukārt vispārējās valdības budžeta bilances līmenī uzlabojumu deva lielāki nodokļu ieņēmumi nekā plānots, Eiropas kontu sistēmas korekcijas, kā arī speciālā budžeta un atvasināto publisko personu budžeta izpildes rādītāji (2. tabula).

Balances	2018		2017	
	plāns ⁹	izpilde	plāns ¹⁰	izpilde
Vispārējās valdības budžeta bilance	-265,3	-198,9	-263,1	-155,7
EKS korekcijas	-101,6	16,2	38,3	66,2
Konsolidētais kopbudžets	-163,7	-215,1	-301,4	-221,9
Valsts pamatbudžets	-321,7	-302,1	-366,6	-357,0
Speciālais budžets	125,9	202,2	65,3	113,8
Pašvaldību budžets	31,6	-150,5	0,0	-14,2

⁷ Likuma "Par valsts budžetu 2018.gadam" paskaidrojumi. 2.nodaļa Fiskālais apskats. Pieejams: http://www.fm.gov.lv/files/files/FMPask_D_050218_bud2018.pdf, skatīts: 25.02.2019.

⁸ Likuma "Par valsts budžetu 2017.gadam" paskaidrojumi. 2.nodaļa. Fiskālais apskats. Pieejams: http://www.fm.gov.lv/files/valstsbudzets/FMPask_D_100217_bud2017.pdf, skatīts: 25.02.2019.

⁹ Likuma "Par valsts budžetu 2018.gadam" paskaidrojumi. 2.nodaļa Fiskālais apskats. Pieejams: http://www.fm.gov.lv/files/files/FMPask_D_050218_bud2018.pdf, skatīts: 25.02.2019.

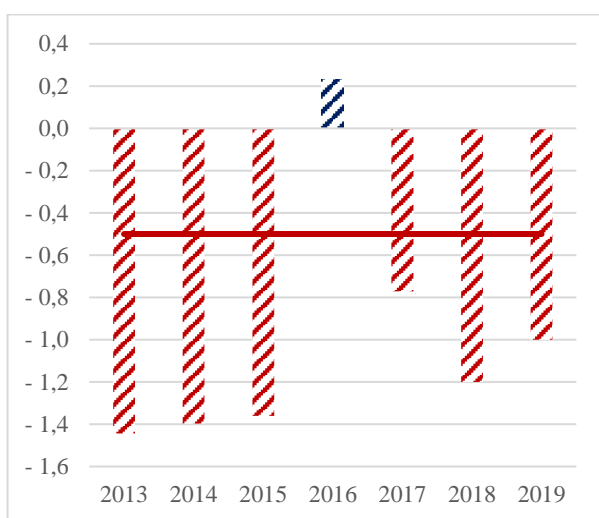
¹⁰ Likuma "Par valsts budžetu 2017.gadam" paskaidrojumi. 2.nodaļa. Fiskālais apskats. Pieejams: http://www.fm.gov.lv/files/valstsbudzets/FMPask_D_100217_bud2017.pdf, skatīts: 25.02.2019.

Balances	2018		2017	
	plāns ⁹	izpilde	plāns ¹⁰	izpilde
Atvasināto publisko personu budžets	0,6	35,2	-0,1	35,6

2. tabula. 2017.-2018. gada budžeta bilanču plāns un izpilde, milj. eiro. Avots: Finanšu ministrija.

Labāks nominālās bilances rezultāts 2018.gadā salīdzinot ar plānoto nav bijis pietiekams, lai kompensētu ekonomikas cikla korekciju, aprēķinot strukturālās bilances rādītāju. Tas nozīmē, ka pozitīvie faktori no straujākas ekonomikas attīstības nav pietiekami izpaukušies labākos fiskālajos rezultātos.

Valsts budžeta bilances 2019. gadam



4. attēls. Strukturālā bilance, % no IKP, 2013.-2019.gadā. Avots: FM makroekonomikas prognožu apstiprinājums (15.02.2019.)

kā arī nenodrošinot pretciklisku fiskālo politiku kā galveno FDL nosprausto uzdevumu.

Latvija nesasniedz 2019.gada budžetā FDL noteikto strukturālās bilances mērķi - -0,5% no IKP (4. attēls), jo tiek izmantotas atkāpes veselības aprūpes strukturālo reformu un nodokļu reformu ieviešanai. Lai arī minētajām atkāpēm FM ir formulējusi juridisko pamatojumu, FDL nospraustais mērķis netiek sasniegts liecinot par nepietiekamu valdības darbu nodrošināt makroekonomisko stabilitāti. FDL noteiktais strukturālās bilances mērķis nav sasniegts kopš 2013.gada, izņemot 2016.gadu, kad kavēšanās ieviešot ES fondu projektus uzlaboja budžeta bilanci.

Strukturālās bilances rādītājs raksturo budžeta bilances rādītāju korigētu atbilstoši ekonomikas cikla attīstībai (4. attēls) un ļauj vērtēt valdības darbu fiskālās pārvaldības jomā,

2019. gada Latvijas Vispārējās valdības budžeta plāna projektā (Draft Budgetary Plan), kas tika pieņemts MK 2019.gada 19.februārī, strukturālā bilance būtiski pasliktinās (par 0,4% no IKP) kopš iepriekšējā vidēja termiņa budžeta ietvara likuma (3. tabula). Tomēr jāpiekrīt FM, kas norāda, ka, salīdzinot ar 2018. gada strukturālās bilances izpildi tā uzlabojas, lai gan 2018.gadā strukturālā bilance bija būtiski pasliktinājusies salīdzinot ar 2017. un 2016. gadiem.

2019. gada budžeta bilanču rādītāji	2019 DBP	2018-2020 VTbil	2017-2019 VTbil
Strukturālā bilance	-1,0	-0,6	-1,0
Cikla komponente	0,5	0,2	0,3
Vispārējās valdības budžeta bilance	-0,5	-0,8	0,2
<i>EKS korekcijas, milj. eiro</i>	<i>82,1</i>	<i>-16,2</i>	<i>-26,1</i>
Konsolidētais kopbudžets	-0,9	-0,7	0,2
Valsts pamatbudžets	-1,4	-0,9	0,4
Speciālais budžets	0,7	0,3	0,1
Pašvaldību budžets	-0,2	-0,1	-0,2
Atvasināto publisko personu budžets	0,01	-0,02	-0,03

3. tabula. 2019. gada budžetu bilances, % no IKP. Avots: Finanšu ministrija.

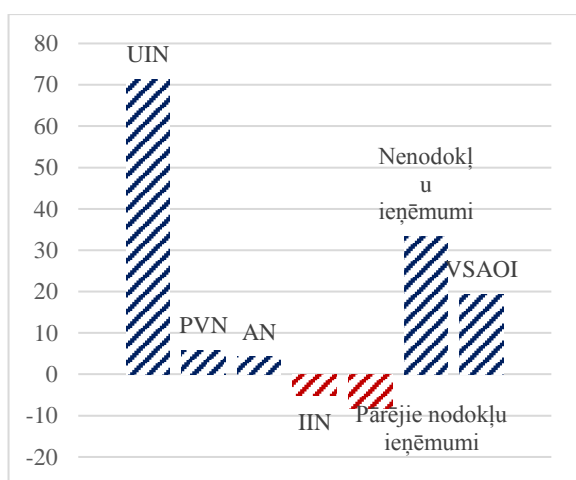
FM sagatavotie budžeta plāni paredz būtiski pasliktinātu pamatbudžeta bilanci lielākoties uz labākas speciālā budžeta bilances rēķina. Labvēlīgi ekonomikas attīstības apstākļi speciālajā budžetā nodrošina labākus rezultātus pieaugot sociālās apdrošināšanas ieņēmumiem un samazinoties izdevumiem ekonomikas cikla ietekmē.

Ieņēmumi

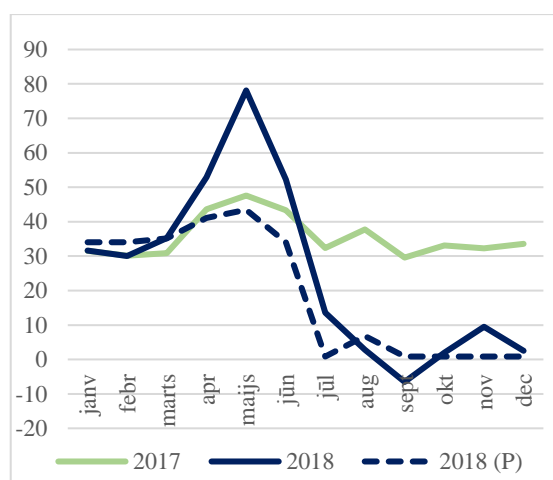
Gandrīz visas lielākās nodokļu ieņēmumu pozīcijas 2018. gadā ir pārsniegušas ieņēmumu plāna prognozes. Saskaņā ar Valsts ieņēmumu dienesta plānu 2018. gadā nodokļu ieņēmumos bija jāiekasē 9,3 miljardi eiro. Kopumā tika iekasēti 9,4 miljardi eiro, pārsniedzot plānu par 1,3%p (120,4 milj. eiro). Ieņēmums bija iedzīvotāju ienākumu nodoklis, kas atpalika no plānotā par 0,3%p. Arī nenodokļu ieņēmumi 2018. gadā pārsniedza plānoto apmēru par 8,1%p (33,3 milj. eiro) (4. tabula un 5. attēls).

	2015	2016	2017	2018
Kopējie nodokļu ieņēmumi (iesk. VSAOI)	100,2	100,6	101,5	101,2
PVN ieņēmumi	98,3	99,7	101,4	100,2
IIN ieņēmumi	101,5	99,3	103,8	99,7
UIN ieņēmumi	100,8	105,7	100,1	130,6
Nenodokļu ieņēmumi	96,5	111,4	92,4	108,1

4. tabula. Valsts ieņēmumu dienesta ieņēmumu plāna izpilde. Avots: Valsts ieņēmumu dienests.



5. attēls. Starpība starp faktiskajiem un plānotajiem ieņēmumiem 2018. gadā, milj. eiro. Avots: VID



6. attēls. Uzņēmumu ienākuma nodoklis, milj. eiro. Avots: Valsts ieņēmumu dienests.

Atšķirībā no iepriekšējām valdībām Artūra Krišjāņa Kariņa valdības deklarācija vairs neietver konkrētu mērķi par nodokļu pret IKP 1/3 apmērā sasniegšanu vidējā termiņā¹¹. Koalīcijā iekļauto politisko partiju noslēgts fiskālās disciplīnas līgums¹² ir pazaudējis vienu no konkrētiem mērķiem, ko formulēja, bet nespēja sasniegt iepriekšējās valdības (4. tabula).

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nodokļu ieņēmumi pret IKP, %	29,6	30,0	30,4	31,4	31,4	30,9	30,4

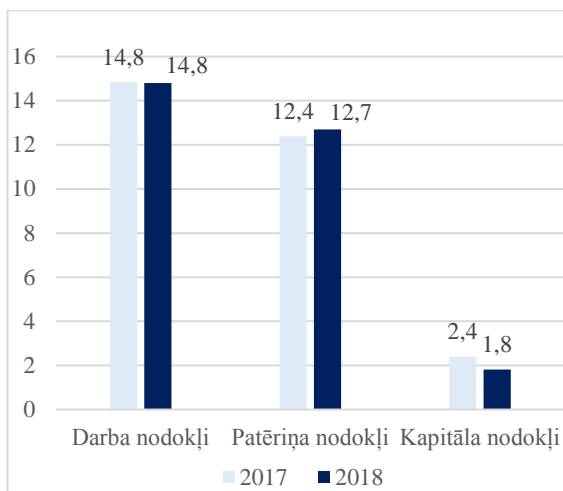
4. tabula. Nodokļu ieņēmumi, t.sk. valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas, % no IKP. Avots: Eurostat (2013.-2017.) un DBP (2018.-2019.).

2017. gada nodokļu reformas ietekmi nevar vērtēt viena vai divu gadu laikā, tās efektus nāksies vērot vēl ilgākā laika periodā, līdzīgi kā tas bija ar gadsimta mijā veikto reformu Igaunijā. Taču jau šobrīd var konstatēt vismaz divas sekas: pirmkārt, kapitāla nodokļu iekasējamība 2018. gadā ir mazinājusies (7. attēls), ja salīdzina ar 2017. gadu, jo uzņēmuma ienākuma nodoklis saruka par 40,0% (6. attēls); otrkārt, nodokļu ieņēmumu pieaugums 2019. gadam ir zemāks par nominālā IKP pieauguma

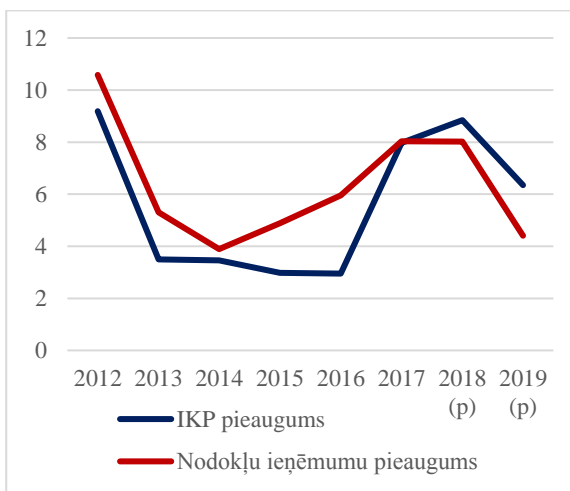
¹¹ Deklarācija par Artura Krišjāņa Kariņa vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību. Pieejams: https://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/kk-valdibas-deklaracija_red-gala.pdf, skatīts: 25.02.2019.

¹² Latvijas Republikas Ministru kabineta veidojošo 13. Saeimas frakciju Fiskālās disciplīnas līgums. Pieejams: https://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/fiskalas-disciplinas-ligums_red.pdf, skatīts: 25.02.2019.

temps (8. attēls). Šādas pieaugumu pārmaiņa nav novērota citās Baltijas valstīs, kā arī neatbilst ierastajai praksei arī citās valstīs¹³.



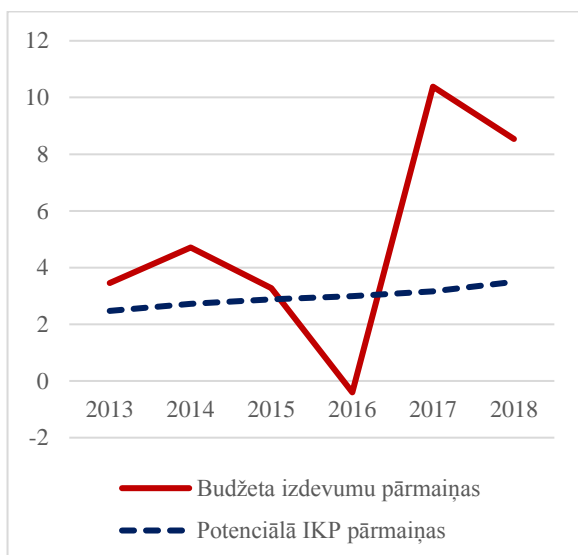
7. attēls. Nodokļu ieņēmumu, t.sk. sociālo iemaksu, struktūra, % no IKP. Avots: Valsts kase



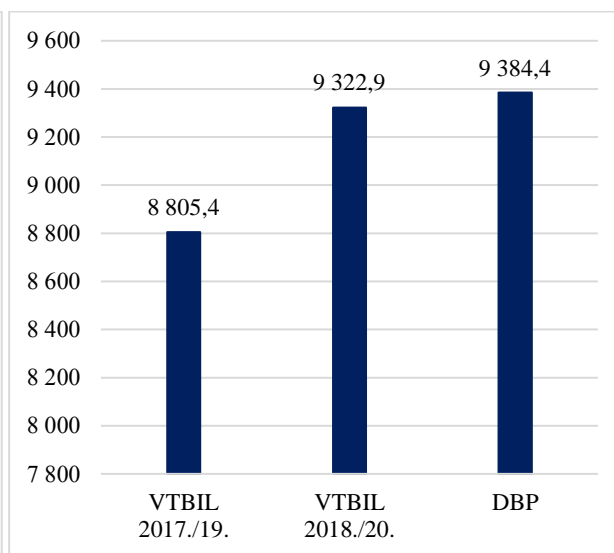
8. attēls. Nodokļu ieņēmumu un IKP augsme, % pret iepriekšējo gadu. Avots: Padomes aprēķini

Izdevumi

Lai ievērotu FDL noteiktos fiskālos nosacījumus, valsts budžeta izdevumiem būtu jāmainās samērojami ar valsts ekonomikas potenciāla augsmi. Diemžēl ikgadēji ir novērojama prakse rast iespējas audzēt izdevumus virs ekonomikas potenciāla iespējām (9. attēls), kā arī valsts budžeta veidotāji regulāri saglabā augšup vērsto korekciju, kad tiek pārskatīti vidējā termiņā noteiktie maksimālie valsts budžeta izdevumi (10. attēls). Padome aicina, ka politikas prioritātes un strukturālo reformu plāni būtu precīzāk jāatspoguļo izdevumu aprēķinos visam VTBI periodam, tādējādi paaugstinot ticamību vidēja termiņa izdevumu aplēsēm.



9. attēls. Budžeta izdevumu un potenciālā IKP pārmaiņas, % pret iepriekšējo gadu. Avots: Padomes aprēķini.



10. attēls. Valsts konsolidētā budžeta izdevumi 2019. gadam, milj. eiro. Avots: Valsts kase.

¹³ Revenue Statistics 1965-2017. OECD. Pieejams: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-2018_rev_stats-2018-en#page1, skatīts: 25.02.2019. 24.lpp.

Pēdējos piecos gados valsts kopbudžeta budžeta izdevumi atlidzībai auguši vidēji par 7% gadā. Neskatoties uz strauji augošajām darba spēka izmaksām gan privātajā, gan publiskajā sektorā, kas saistīts ar darba tirgus uzkaršanu, Padome norāda, ka valsts kopbudžeta atlidzības izdevumi pēc desmit gadu pārtraukuma ir spējuši pārsniegt pirms krīzes apjomu. Respektīvi, 2008. gadā valsts un pašvaldības šai izdevumu pozīcijai tērēja nepilnus 2,4 miljardus eiro (pieaugums pret 2007. gadu 20,6%), savukārt 2018. gadā šī izdevumu summa sasniedza 2,5 miljardus eiro (pieaugums pret 2017. gadu 7,2%).

Darba samaksas politikā valdībai jārēķinās ar izaicinājumiem, kurus rada darbaspēka trūkums, kā arī iedzīvotāju skaita samazināšanās, kuri ir valsts iestāžu pakalpojumu saņēmēji. Veicot tālāku budžeta izdevumu pārskatīšanu, jākoncentrējas uz valsts programmu vērtējumu arī ņemot vērā mazāku pakalpojumu saņēmēju skaitu demogrāfisko procesu rezultātā, kā arī sabiedrības novecošanās tendences. Iespējams, ka nākotnē nebūs iespējams efektīvi nodrošināt visa veida pakalpojumu pieejamību iedzīvotāju dzīvesvietas tuvumā un nāksies meklēt risinājumus šo pakalpojumu nodrošināšanas vietu samazināšanai.

Nodokļu reformas korekcija fiskālo nosacījumu aprēķinā

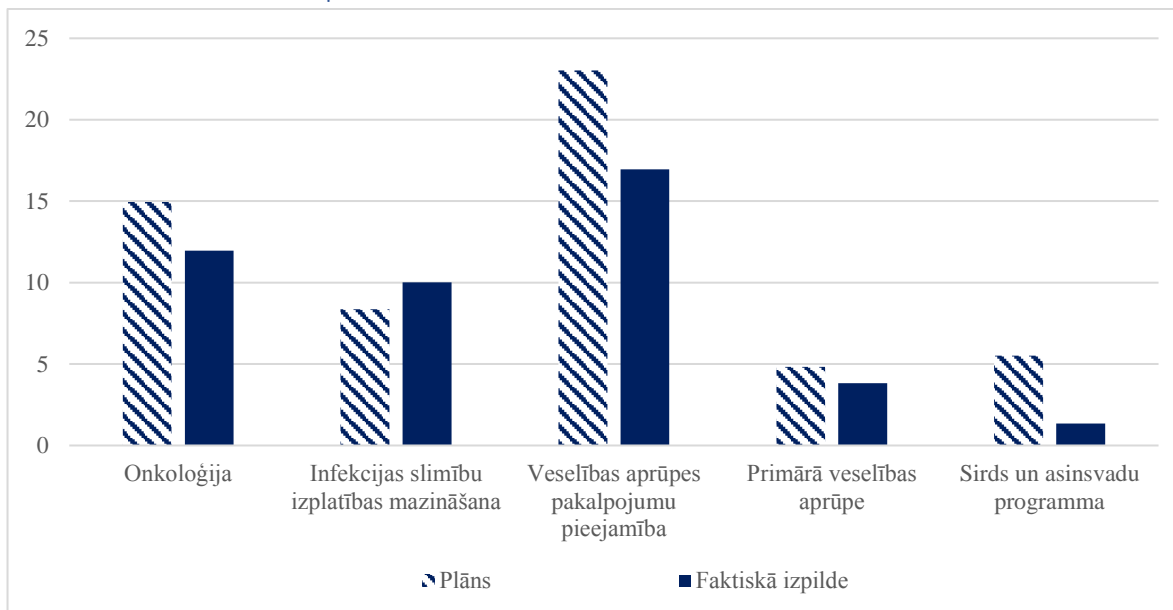
Finanšu ministrija 2019. gada valsts budžeta un VTBI 2018.-2020. gadiem fiskālo nosacījumu vērtējumā FDL nozīmē balstās uz pieņēmumu, ka likumu pakete, kuru Saeima apstiprināja 2017.gada kā nodokļu reformu, ir vienreizēja pasākuma ietekme, nosakot maksimālo valsts budžeta izdevumu apmēru. FM pēc Padomes lūguma iesniedza pamatojumu nodokļu reformas korekcijas atbilstībai FDL prasībām (1.pielikums).

Padome, izskatot Finanšu ministrijas argumentus, secina ka:

- FDL neparedz regulējumu vienreizējo un pagaidu pasākumu korekcijai veicot fiskālo nosacījumu aprēķinu;
- Latvijā nav izveidots juridiskais ietvars, lai atzītu vienreizējos un pagaidu pasākumus fiskālo nosacījumu aprēķinā atbilstoši FDL;
- Apstākļos, kad Latvijas tiesību akti neparedz regulējumu, būtu pieņemama Eiropas Komisijas izstrādāto vadlīniju pielietošana, lai atzītu vienreizējos un pagaidu pasākumus;
- Brīva vienreizējo un pagaidu pasākumu tulkošana un pielietošana apdraud FDL izveidotā fiskālās pārvaldības mehānisma integritāti un rada nopietnus riskus atbildīgas fiskālās politikas formulēšanai un izpildei;
- Konkrētajā situācijā aprēķinā iekļautie gan ieņēmumu, gan arī izdevumu pasākumi būtu drīzāk jāklasificē kā diskrecionāri ar konkrētu ietekmi uz budžeta bilanci un attiecināmi uz maksimālajiem valsts budžeta izdevumu apmēriem;
- Valdība, pieņemot likumdošanas aktus sakarā ar nodokļu reformu nav veikusi pietiekamus pasākumus, lai kompensētu ieņēmumu samazināšanos un izdevumu palielināšanos, attiecīgi pieļaujot budžeta deficīta pieaugumu straujas ekonomiskās attīstības posmā, proti, rīkojusies procikliski.

Padome neatzīst Finanšu ministrijas sagatavoto juridisko pamatojumu par nodokļu reformas ietekmes uz budžeta fiskālo bilanci atbilstošu FDL un uzskata par nepieciešamu veikt atbilstošas korekcijas gatavojot fiskālo ietvaru 2020.gadam. Padome saprot, ka 2019.gada valsts budžeta kontekstā nav praktiski iespējams īstenot pasākumus, kuri efektīvi kompensētu fiskālās telpas samazinājumu sakarā ar fiskālās telpas sašaurināšanos, pieņemot valdības lēmumus sakarā ar 2017.gada nodokļu reformu. Tādēļ Padome ierosina strikti pieturēties pie EK vadlīnijām identificējot vienreizējos un pagaidu pasākumus, tos simetriski pielietojot gan FDL, gan arī SIP nozīmē aprēķinot fiskālos nosacījumus un vērtējot to sasniegšanas rezultātus sākot ar valsts budžeta parametru precizēšanu 2020. un turpmākajiem gadiem.

Veselības reformas atkāpe



11. attēls. Veselības aprūpes sistēmas reformas atkāpes finansējuma izlietojums 2018. gada 1. pusgadā, milj. eiro. Avots: Veselības ministrija, Padomes aprēķini (2.pielikums).

Padome piekrīt, ka veselības aprūpes sistēmas reformas pasākumu īstenošana, var nodrošināt pozitīvu piesaistīšanu tautsaimniecības izaugsmei. Padome pozitīvi vērtē Veselības ministrijas uzstādītos mērķus attiecībā uz veselības reformas ietekmi uz tautsaimniecību, jo informatīvajā ziņojumā "Par veselības reformas pasākumu īstenošanu 2018. gadā" tiek lēsts, ka ieguvumi no prognozēto potenciāli zaudēto mūža gadu samazinājuma vidējā termiņā spēs pārsniegt ieguldītos līdzekļus veselības aprūpes sistēmā. Protams, Padome joprojām sagaida atbilstošu reformas uzraudzību, lai arī turpmāk tiktu nodrošināta uzstādīto mērķu sasniegšana attiecībā uz potenciāli zaudēto mūža gadu samazinājumu.

Padome norāda uz problēmām fiskālo mērķu sasniegšanai 2020. gadā, kad beigsies Eiropas Komisijas saskaņojums atļaut atkāpi no vidēja termiņa strukturālās bilances mērķa veselības reformas ieviešanai. VTBIL 2018.-2020.gadam jau paredzēja, ka 2020.gadā veidosies negatīva fiskālā telpa sakarā ar nepieciešamību turpināt veselības aprūpes pakalpojumu pieejamību iedzīvotājiem pēc tam, kad nebūs atļauts izmantot papildus deficīta finansējumu.

Fiskālo risku deklarācijas novērtējums

Iepriekšējos ziņojumos Padome izteica kritiku valdības darbam nepietiekami padziļinot fiskālo risku novērtējumu Fiskālo risku deklarācijās (FRD). No 2014. gada, kad pirmo reizi tika veikts fiskālo risku novērtējums un tas tika aprakstīts Fiskālo risku deklarācijā, līdz 2016. gadam FRD attīstībā ir vērojama progresīva tendence, jo ik gadu ir vērojami atsevišķi uzlabojumi gan kvantificējamo risku, gan nekvantificējamo risku novērtējumā. Tomēr pēdējo gadu FRD kopumā nav vērojamas būtiskas izmaiņas salīdzinājumā ar sākotnējo FRD attīstības tendencēm. Detalizētas statistikas atspoguļošana un risku novērtējums pēc būtības ļauj sekmīgāk novērtēt fiskālo risku rādītājus un to ietekmi uz valsts budžetu.

Padome atzinīgi vērtē progresu sastādot FRD 2019. gadam, kas iekļauj valsts kapitālsabiedrību riskus kvantificējamo risku sadaļā. Finanšu ministrija pēc ilgām diskusijām ar Padomi beidzot ir spējusi kvantitatīvi novērtēt valsts kapitālsabiedrību risku, kas iepriekš tika atspoguļots kā nekvantificējams risks. Šādas izmaiņas ir vērtējamas pozitīvi un Padome aicina ministriju neapstāties

pie šiem uzlabojumiem, jo joprojām ir aktuāli fiskālie riski, kurus būtu jāspēj atbilstoši novērtēt, iekļaujot tos kvantificējamo risku sadaļā.

Izvērtējot FRD iekļautos riskus un fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķinu Padome secina, ka FDL noteiktā minimālā fiskālā nodrošinājuma rezerve 0,1% apmērā ir iestrādāta 2019.gada budžetā adekvāti. Tomēr Padome norāda, ka FRD neparedz vērtējumu būtiskiem riskiem, tai skaitā makroekonomiskās attīstības vērtējuma riskiem, kur starptautiskā prakse atzīmē grūtības prognozētājiem precīzi paredzēt krīzes iestāšanās brīdi un tās mērogus. Tāpat nopietnus ekonomikas satricinājumus un negatīvu fiskālo ietekmi var radīt riski, ja Latvijai neizdodas sasniegt nepieciešamo progresu īstenojot Moneyval rekomendācijas.

2. Makroekonomikas apskats un izlaižu starpības: atjaunotās statistikas rindu korekciju nepilnības budžeta bilanču veidošanā

2018.gada 15.oktobrī Padome apstiprināja FM sagatavotās prognozes¹⁴, kas tika ņemtas par pamatu valsts budžeta 2019.gadam sagatavošanā¹⁵. Tomēr atšķirībā no Padomes apstiprinātā makroekonomiskās attīstības scenārija, tajā tika iekļauts atjaunots novērtējums par IKP pieauguma tempu 2018.gadā faktiskajās un salīdzināmajās cenās, kas veikts 2019.gada 30.janvārī pēc IKP ātrā novērtējuma datu saņemšanas par 2018.gada ceturto ceturksni, un attiecīgi koriģētas IKP prognozes faktiskajās cenās 2019.-2021.gadam, nemainot iepriekš prognozētos pieauguma tempus. Latvijas IKP pieaugums 2018.gadā faktiskajās cenās bija par 0,8% punktiem straujāks, kā arī salīdzināmajās cenās par 0,6% punktiem straujāks.

Rādītājs	2018		2019	
	Padomes apstiprinātā prognoze, 15.10.2018.	Informatīvā ziņojuma prognoze, 05.02.2018.	Padomes apstiprinātā prognoze, 15.10.2018.	Informatīvā ziņojuma prognoze, 05.02.2018.
IKP faktiskajās cenās, milj. eiro	29 039	29 524	30 841	31 005
IKP faktiskajās cenās augšme, %	7,4	8,0	6,2	6,2
IKP salīdzināmajās cenās augšme, %	4,2	4,8	3,0	3,0

5. tabula. IKP 2018. un 2019.gada novērtējumi. Avots: Finanšu ministrija.

FM informatīvajā ziņojumā atstāj nemainīgus pārējos Padomes apstiprinātos rādītājus, t.i. netiek precizēts potenciālā IKP pieaugums un arī inflācija (šeit – IKP deflators). Ievērojot, ka 2018. gadā IKP augšme bija straujāka, ir nepieciešams precizēt ciklisko ietekmi, kas arī ir palielinājusies (skat. zemāk 6. tabulā budžeta cikliskās komponentes izmaiņas). Veicot šo precizējumu, budžeta nominālajai bilancei bija jābūt ciešākai par 0,22% punktiem no IKP.

Rādītāji	2019	
	Informatīvā ziņojuma prognoze, 05.02.2018.	Informācija, kas nebija ietverta ziņojumā
IKP salīdzināmajās cenās, milj. eiro	Netika minēts	24 587 (jo precizēts 2018. gada rādītājs)
Potenciālais IKP, milj. eiro	Netika minēts	24 229
Izlaižu starpība, % no IKP	0,9	1,5
Budžeta cikliskā komponente, % no IKP	0,36	0,58
Budžeta bilance, % no IKP	-0,64	-0,42

6. tabula. Budžeta bilances nepieciešamās izmaiņas dēļ cikliskās komponentes izmaiņām. Avots: Padomes aprēķini.

¹⁴ 15.10.2018. makroekonomikas prognožu apstiprināšana. Pieejama informācija: <http://fdp.gov.lv/15102018-makroekonomikas-prognozu-apstiprinanasana>, skatīts: 25.02.2019.

¹⁵ Informatīvais ziņojums "Par makroekonomisko rādītāju, ieņēmumu un vispārējās valdības budžeta bilances prognozēm 2019.-2021.gadā". MK 05.02.2019. <http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40469106&mode=mk&date=2019-02-05>

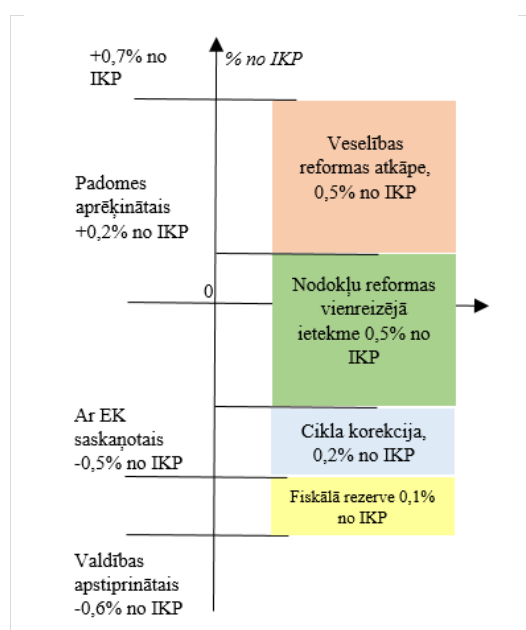
Rekomendācija:

Padome aicina FM visos gadījumos, kad tiek precizētas Padomes iepriekš apstiprinātās makroekonomikas rādītāju prognozes, veikt papildu tehnisko saskaņojumu ar Padomes ekspertiem, lai nerastos tālākās atšķirības budžeta bilanču aprēķinos.

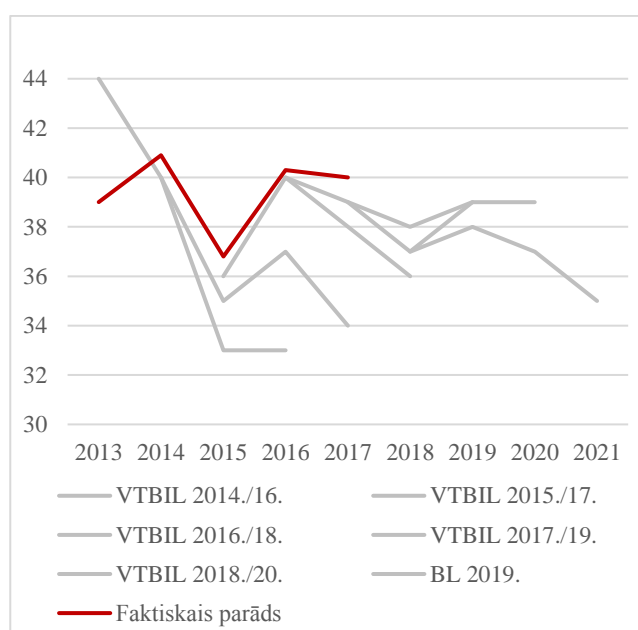
3. Skaitlisko fiskālo nosacījumu izpildes novērtējums

Sagatavojot 2019.gada valsts budžetu valdība nolēma neveidot vidēja termiņa budžeta ietvara likumu 2019.-2021.gadam, tādēļ vidēja termiņa budžeta ietvara likums 2018.-2020.gadam nosaka galvenos fiskālās politikas parametrus 2019.gadam. 2018.gada nogalē gan FM, gan Padomes fiskālo nosacījumu aprēķini noteica, ka 2019. un 2020. gadā jāievēro pārmantojamības nosacījums, kas atbilstoši FDL 5. pantam paredz virkni izlīdzinošu korekciju, piemēram, pabalstu saņēmēju skaita izmaiņas, izmaiņas valsts nodrošināto pakalpojumu cenās. 2021. gadā savukārt strukturālās bilances nosacījums izvirzās kā stingrākais fiskālais nosacījums, kas nosaka maksimālo valsts budžeta izdevumu apmēru.

FDL kā strukturālās bilances mērķi paredz -0,5% no IKP, kas regulāri tiek pārkāpts (sk. iepriekš 4. attēlu), izmantojot Eiropas Komisijas pielautās atkāpes strukturālajām reformām. 2019. gada budžetā ir veselības aprūpes sistēmas reformas atkāpe (0,5% no IKP) un nodokļu reformas atkāpe (arī 0,5% no IKP), kas būtiski ierobežo iespējas veidot ciklā sabalansētu valsts budžetu. Ja neskaitītu šo abu reformu ietekmi un arī precīzi tiktu veikta budžeta cikla korekcija (kļūda par 0,2% no IKP, sk. iepriekšējo nodaļu detalizētāk), tad arī Latvija – līdzīgi kā Lietuva un Igaunija – spētu veidot budžetu ar pārpalikumu, t.i. 0,7% no IKP (12. attēls). Vienlaikus Padome pozitīvi vērtē FM spēju saglabāt fiskālā nodrošinājuma rezervi.



12. attēls. Budžeta bilances atkāpes. Avots: Padomes aprēķini.



13. attēls. Vispārējās valdības parāds. Avots: Eurostat, Valsts kase.

Padome uzskata, ka pieļaujot atkāpi no vidēja termiņa mērķa veselības aprūpes reformas finansēšanai, valsts budžeta bilancei 2019.gadā vajadzēja būt ar pārpalikumu 0,2% apmērā no IKP. Smagāki fiskālās konsolidācijas uzdevumi pašlaik ir atlicināti uz vēlākiem laikiem.

Latvijas valsts parāds (13. attēls), kā akumulējošais fiskālais nosacījums valsts finanšu ilgtspējas novērtējumam, nesamazinās, neskatoties uz ekonomiski labvēlīgajiem apstākļiem. Padome atzīmē, ka valsts parāda apmēra vadībā netiek ņemti vērā izvirzītie mērķi, uzkrājot problēmas nākotnes attīstībai.

Ekonomikas speciālistu diskusijās valsts parāda mērķa nospraušana un izpildes sasniegšana ir kļuvusi par centrālo jautājumu fiskālās politikas formulēšanā un kontrolē.

Padome valdības darbu pie 2019.gada valsts budžeta vērtē kā nepietiekamu, lai nodrošinātu fiskālo rādītāju atbilstību ilgtspējīgas attīstības vajadzībām un pārvarētu prociklisku fiskālās politikas ievirzi. Padome atzīst izveidojušos juridisko ietvaru 2019.gada valsts budžetā iekļauto risinājumu pamatošanai par nepietiekamu un ierosina valdībai izstrādāt un apstiprināt papildinātu regulējumu obligāto (nediskrecionāro) izdevumu un ieņēmumu, kā arī vienreizējo pasākumu kvalificēšanai fiskālo nosacījumu aprēķinā. Šis nepilnības izpaužas Padomes iebildumos pret valdības lēmumiem veikt apropiāciju pārdales, ja šādas pārdales notiek no programmām, kuru izdevumi noteikti kā izlīdzinātie fiskālo nosacījumu aprēķināšanai.

4. Jauno politikas iniciatīvu ilgtspējas novērtējums

Atbilstoši atjaunotajai vienošanās par sadarbību¹⁶, Padome šogad pirmo reizi saņēma no FM jauno politikas iniciatīvu fiskālās ilgtspējas novērtējumu.

Novērtējuma pirmā daļā ir diskrecionāro pasākumu saraksts, kuriem nav aprēķināts būtisks ilgtermiņa efekts uz budžeta bāzi vai arī šāda ietekme vērtēta kā nemainīga. Šajā sadaļā FM ir uzskaitījusi visas iniciatīvas, kuru ietekme ir 0,01% no IKP.

Novērtējuma otrā daļā ir izcelti divas politiskās iniciatīvas pasākumi, kuriem FM ir aprēķinājusi fiskālo ietekmi uz budžetu ilgtermiņā. Pirmkārt, pensijas mantojums viena pensionāra nāves gadījumā; otrkārt, pensiju indeksācijā vecuma pensijām par 45 un vairāk gadu apdrošināšanas stāžu piemērotu iemaksu algu summas reālā pieauguma procentu daļaspalielinājums no 70% līdz 80%. Diemžēl balstoties EK veiktajos novecošanās ziņojumu pamata scenārijos par pensionāru skaitu, FM aprēķini norāda uz nebūtisku (pirmā iniciatīva) vai pat samazinošu (otrá iniciatīva) fiskālo efektu.

Rekomendācija:

Padome aicina fiskālās ilgtspējas novērtējumu apvienot ar LM un VM redzējumu, kas varētu precizēt to, kā šīs iniciatīvas tomēr varētu īstenoties praksē, ievērojot sociālās nevienlīdzības, nabadzības riska rādītājus un veselības aprūpes sistēmas reformu Latvijā.

¹⁶ Vienošanās par sadarbību. Papildinājums 19.06.2018. Pieejams: http://fdp.gov.lv/files/uploaded/FDP_1_09_849_20180619_VPS_FDP_FM_papildinajums_LV.pdf, konsolidētā versija: http://fdp.gov.lv/files/uploaded/FDP_1_09_849_20180619_VPS_FDP_FM_konsolidetais.pdf, skatīts: 25.02.2019.

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 teorija¹⁷ 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:

¹⁷ Edgars Meļķis, *Tiesību normu iztulkošana* (Rīga: Latvijas Universitāte, 2000), 10.lpp.

- 1) Iestāde un tiesa, interpretējot (tulkojot) tiesību normu, lieto šādas interpretācijas pamatmetodes:
 - 1) gramatisko (filoloģisko) interpretācijas metodi, tas ir, noskaidro tiesību normas jēgu no valodnieciskā viedokļa;
 - 2) vēsturisko interpretācijas metodi, tas ir, noskaidro tiesību normas jēgu, ņemot vērā apstākļus, uz kuriem pamatojoties tā radīta;
 - 3) sistēmisko interpretācijas metodi, tas ir, noskaidro tiesību normas jēgu saistībā ar citām tiesību normām;
 - 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.

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 atzīsto 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 izvēlējās tādu vienreizējo pasākumu tulkojumu, kas atbilst gan gramatiskajam, gan teoloģiskajam tulkojumam.

2.pielikums Veselības aprūpes sistēmas reformas progresa rādītāji: atkāpes izlietojums

Annex 2. Health care reform performance indicators: deviation use

#	Rādītājs	2018 / I						Item
		Finansējums, eiro		Papildu skaits, pacienti		Rindu garums, dienās		
		Financing, euro		Additional volume, patients		Waiting list, days		
		Plāns Planned	Faktiskā izpilde Actual outcome	Plāns Planned	Faktiskā izpilde Actual outcome	Pirms reformas Before reform	Faktiskā izpilde Actual outcome	
1.	<i>Onkoloģija</i>	14 948 297	11 952 609	31 876	68 592	x	x	<i>Oncology</i>
	Primārā diagnostika	749 760	590 397	11 000	21 503	x	x	Primary diagnostics
	Speciālistu konsultācijas	325 160	435 944	5 500	21 538	x	x	Expert consultations
	Sekundārā diagnostika un izmeklējumi	1 166 270	1 528 298	7 330	14 201	x	x	Secondary diagnostics and examinations
	Ambulatorā ārstēšana	588 948	588 937	1 653	1 082	x	x	Ambulatory treatment
	Stacionārā ārstēšana	1 231 088	1 301 727	2 999	3 171	x	x	Hospital treatment
	Kompensējamie medikamenti	5 604 070	7 281 056	3 047	6 779	x	x	Reimbursable drugs
	Pozitronu emisijas tomogrāfija/datortomogrāfija	117 737	0	217	0	x	x	Positron emission tomography / computer tomography
	Staru terapijas un ķīmijterapijas efektivitātes uzlabošana	4 487 436	0	0	0	x	x	Improving the effectiveness of radiation therapy and chemotherapy
	Valsts patoloģijas centra izveide	482 830	0	0	0	x	x	Establishment of a national pathology center
	Vēža skrīninga programmas reforma	195 000	226 250	130	318	x	x	Reform of Cancer Screening Program
2.	<i>Infekcijas slimību izplatības mazināšana</i>	8 370 371	10 022 474	31 719	32 231	x	x	<i>Reducing the spread of infectious diseases</i>
	Kompensējamie medikamenti	5 587 441	7 118 898	204	684	x	x	Reimbursable drugs
	References laboratorijas izmeklējumi VHC hepatīta pacientu terapijas uzsākšanai un terapijas monitoringam saistībā ar pacientu skaita pieaugumu	391 602	391 602	3 265	3 354	x	x	Reference laboratory tests for the initiation of treatment for VHC patients with hepatitis

#	Rādītājs	2018 / I						Item
		Finansējums, euro Financing, euro		Papildu skaits, pacienti Additional volume, patients		Rindu garums, dienās Waiting list, days		
		Plāns Planned	Faktiskā izpilde Actual outcome	Plāns Planned	Faktiskā izpilde Actual outcome	Pirms reformas Before reform	Faktiskā izpilde Actual outcome	
	Vīrusu molekulārās izmeklēšanas analītiskās jutības rādītāju uzlabošana HIV/AIDS medikamentozā ārstēšana	289 828 2 101 500	306 638 2 205 336	27 500 750	27 425 768	x x	x x	Improvement of analytical sensitivity of viral molecular investigations HIV / AIDS medication
3.	<i>Veselības aprūpes pakalpojumu pieejamība</i>	23 036 605	16 956 279	612 392	520 808	22 239	19 014	<i>Access to health care services</i>
	Speciālistu konsultācijas	2 712 912	2 708 751	189 456	153 912	100	85	Expert consultations
	Ambulatorie izmeklējumi un terapija	6 349 290	6 349 290	267 616	278 798	40	36	Ambulatory examinations and therapy
	Dienas stacionārs	4 517 867	4 516 867	48 781	32 028	407	149	Daily hospital treatment
	Ambulatorā rehabilitācija	444 940	444 940	49 777	39 215	500	295	Ambulatory rehabilitation
	Diabēta apmācības kabinetu izveide	69 956	55 647	16 632	6 541	x	x	Diabetic training cabinets
	Endoprotezēšanas operācijas stacionārā	1 307 343	1 307 215	446	570	21 191	18 450	Endoprosthetic surgery in a hospital
	Darbnespējas saīsināšana un pasākumi prognozējamās invaliditātes novēršanai ar mērķi novērst ilgstošu slimošanu personām darbspējīgā vecumā	1 281 959	1 120 304	834	666	x	x	Reducing incapacity for work and measures to prevent predictable disability
	Aknu transplantācijas	250 001	83 597	4	3	x	x	Liver transplantation
	Bioloģiskās terapijas nodrošināšana Krona slimībai, čūlainajam kolītam un psoriāzei	604 374	369 668	5 849	9 075	x	x	Providing biological therapy for Crohn's disease, ulcerative colitis and psoriasis
	Hronisko pacientu aprūpes reforma	5 497 965	0	33 000	0	x	x	Chronic Patient Care Reform
4.	<i>Primārā veselības aprūpe</i>	4 832 018	3 833 202	1 081 135	1 190 303	x	x	<i>Primary health care</i>
	Mērķa kritēriju izpildes iekļaušana kapitācijas naudā	1 565 858	1 694 927	652	1 306	x	x	Inclusion of the fulfillment of the target criteria in the capital's money

#	Rādītājs	2018 / I						Item
		Finansējums, eiro Financing, euro		Papildu skaits, pacienti Additional volume, patients		Rindu garums, dienās Waiting list, days		
		Plāns Planned	Faktiskā izpilde Actual outcome	Plāns Planned	Faktiskā izpilde Actual outcome	Pirms reformas Before reform	Faktiskā izpilde Actual outcome	
	Ģimenes ārstu kvalitātes maksājumu sistēmas reforma	1 398 511	358 864	661	1 254	x	x	Family doctors' quality payment system reform
	Bērnu zobārstniecības tarifu pārskatīšana	1 867 650	1 779 411	1 079 823	1 187 743	x	x	Child dentistry tariff review
5.	<i>Sirds un asinsvadu programma</i>	<i>5 512 710</i>	<i>1 355 820</i>	<i>14 570</i>	<i>3 695</i>	<i>x</i>	<i>x</i>	<i>Cardiovascular program</i>
	Kardiovaskulārā riska izvērtēšana un algoritmu ieviešana	799 963	0	11 926	0	x	x	Cardiovascular risk assessment and implementation of algorithms
	Aortālā vārstuļa transkatetrāla implantācija (TAVI) pakalpojuma ieviešana	937 500	900 000	38	36	x	x	Implantation of the Aortic Valve Transcatheter Implantation (TAVI) service
	Angiogrāfu iegāde	2 250 000	0	4	0	x	x	Purchase of angiographs
	SAS medikamenti	1 525 247	455 820	2 603	3 659	x	x	SAS medication
Σ	Kopā atkāpe no vidēja termiņa budžeta mērķa	56 700 000	44 120 384	1 771 691	1 815 629	22 239	19 014	Total deviation from medium-term budget objective

Avots: Veselības ministrija, Fiskālās disciplīnas padomes aprēķini

Source: Ministry of Health, Fiscal Discipline Council calculations