



LATVIJAS REPUBLIKAS
FINANŠU MINISTRIJA

Fiskālo risku deklarācija

Rīga, 2014

SATURS

Ievads.....	3
1. Fiskālo risku vispārējā vadība	4
1.1. Fiskālo risku vispārējās vadības mehānisms.....	4
1.2. Fiskālo risku klasifikācija	5
1.3. Fiskālo risku ietekmes un iestāšanās varbūtības novērtēšanas metodes	6
2. Fiskālo risku reģistrā iekļautie fiskālie riski.....	7
2.1. <i>Kvantificējamie fiskālie riski</i>	7
2.1.1. Valsts galvojumi	7
2.1.2. Valsts aizdevumi	8
2.1.3. Kvantificējamie riski labklājības nozarē	8
2.1.4. Kārtējo maksājumu Eiropas Savienības budžetā un starptautiskai sadarbībai pieaugums.....	10
2.1.5. Eiropas Savienības politiku instrumentu un citu ārvalstu finanšu palīdzības programmas	11
2.1.6. Valsts galvojums studiju un studējošo kreditēšanai	12
2.1.7. Valsts galvojums aizdevumiem lauksaimniekiem un maziem un vidējiem uzņēmējiem	12
2.1.8. Kapitāls uz pieprasījumu	13
2.2. <i>Nekvantificējamie fiskālie riski</i>	14
2.2.1. Tiešās un netiešās saistības publiskās un privātās partnerības (turpmāk – PPP) un koncesijas līgumos.....	14
2.2.2. Valsts kapitālsabiedrības	15
2.2.3. Starptautisko tiesu un Satversmes tiesas spriedumu izpilde.....	16
3. Fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķins	18

Ievads

2013.gada 6.martā stājās spēkā Fiskālās disciplīnas likums (turpmāk – FDL), kurš nosaka tādus fiskālās politikas principus un nosacījumus, kas nodrošina ekonomikas ciklā sabalansētu budžetu, lai vidējā un ilgākā termiņā nodrošinātu makroekonomisko stabilitāti un samazinātu ārējo faktoru negatīvo ietekmi uz tautsaimniecību un valsts fiskālo pozīciju.

Starptautiskā un arī Latvijas pēdējo gadu pieredze liecina, ka nesavlaicīga fiskālo risku apzināšana un to novēršanas plāna neesamība var izraisīt papildus valdības finansiālas saistības, finansēšanas nepieciešamības pieaugumu, valsts parāda būtisku pieaugumu, valsts parāda pārfinansēšanas risku un pat finanšu krīzi. Latvijā jau šobrīd darbojas vairāki fiskālo risku vadības elementi, tomēr iepriekš nepastāvēja vienots fiskālo risku vadības ietvars, kurā valsts līmenī tiktu sistemātiski veikta fiskālo risku identificēšana, to iespējamās ietekmes uz valsts budžetu un parādu izvērtēšana, attiecīgā riska vadības instrumenta izvēle un piemērošana.

Līdz ar to FDL paredz izveidot fiskālo risku vispārējo vadību, kuras mērķis ir nodrošināt fiskālo rādītāju (prognozētais iekšzemes kopprodukts (turpmāk – IKP), plānotā vispārējās valdības budžeta strukturālā bilance, plānotā vispārējās valdības budžeta bilance, prognozētie valsts budžeta ieņēmumi un koriģētie maksimāli pieļaujamie valsts budžeta izdevumi) stabilitāti vidējā termiņā. FDL nosaka arī procedūru kopumu, kas ietver fiskālo risku vispārējo vadību – ikgadēju fiskālo risku identificēšanu, to iestāšanās varbūtības un fiskālās ietekmes novērtēšanu, kā arī fiskālo risku novēršanai vai mazināšanai nepieciešamo pasākumu izstrādi.

Fiskālo risku vispārējās vadības kvantitatīvais rezultāts ir fiskālā nodrošinājuma rezerve, kuras mērķis ir nodrošināt Vidēja termiņa budžeta ietvara likumā (turpmāk – Ietvara likums) attiecīgajam gadam noteikto vispārējās valdības budžeta bilances plānoto līmeni nelielu makroekonomisko svārstību gadījumā un fiskālo risku izraisīto izdevumu segšanas gadījumā.

Atbilstoši FDL regulējumam, sagatavojot Ietvara likuma projektu, tiek aprēķināti koriģētie maksimāli pieļaujamie valsts budžeta izdevumi, kas savukārt tiek samazināti par fiskālā nodrošinājuma rezerves apmēru, kad tiek noteikts maksimāli pieļaujamais izdevumu līmenis, kuru izmanto, sagatavojot gadskārtējo valsts budžeta likumprojektu. Tādā veidā tiek nodrošināts drošības buferis, ja makroekonomiskie un fiskālie rādītāji nobīdās no to plānotajām vērtībām.

Ietvara likuma projektā noteikto fiskālo rādītāju stabilitātes nodrošināšanai nepieciešamie pasākumi tiek noteikti fiskālo risku deklarācijā, kas ir dokuments, kurš atbilstoši FDL regulējumam tiek pievienots Ietvara likuma projektam un to apstiprina Ministru kabinets (turpmāk – MK). Fiskālo risku deklarācijā ietver:

- 1) fiskālo risku vispārējās vadības apraksta kopsavilkumu, veiktos un plānotos uzraudzības pasākumus, priekšlikumus risku vadības sistēmas pilnveidošanai un to ieviešanā panāktā progresa vērtējumu, kā arī minētās informācijas salīdzinājumu ar iepriekšējā fiskālo risku deklarācijā sniegto informāciju;
- 2) fiskālo risku klasifikāciju;
- 3) fiskālo risku ietekmes un iestāšanās varbūtības novērtēšanas metodes;
- 4) fiskālo risku, kuru iestāšanās varbūtība un fiskālā ietekme ir novērtēta (turpmāk — kvantificējamie fiskālie riski), detalizētu izklāstu (riskā avota apraksts, uzņemto saistību apjoms, fiskālā ietekme, iestāšanās varbūtība, riska vadības mehānisms, lietotais riska notikuma seku novēršanas mehānisms, izmaiņas minētajā informācijā salīdzinājumā ar iepriekšējo fiskālo risku deklarāciju);
- 5) fiskālo risku, kuru iestāšanās varbūtība vai fiskālā ietekme nav novērtēta (turpmāk — nekvantificējamie fiskālie riski), izklāstu;
- 6) fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķinu, ieskaitot fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķinu attiecībā uz katru fiskālo risku deklarācijā iekļauto fiskālo risku, kuram tiek aprēķināta rezerve.

Fiskālo risku deklarācija tiek izstrādāta pirmo reizi un atbilstoši FDL nosacījumiem tiks pievienota likumprojektam “Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2015., 2016., un 2017.gadam”.

1. Fiskālo risku vispārējā vadība

1.1. Fiskālo risku vispārējās vadības mehānisms

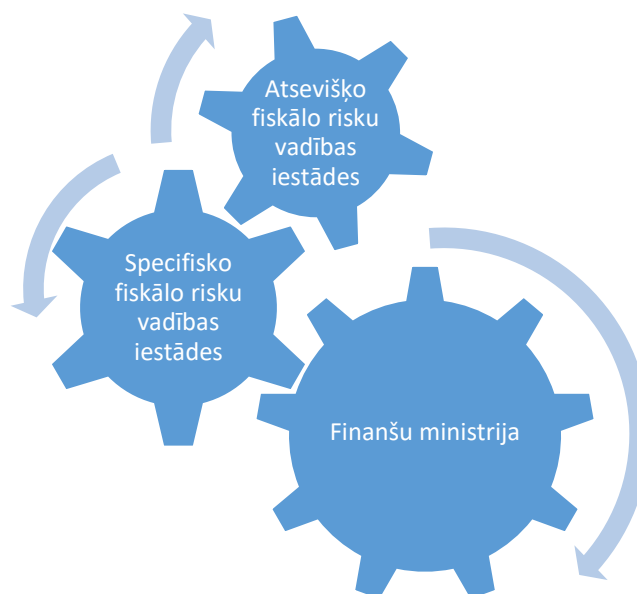
Fiskālos riskus var definēt kā varbūtību, ka fiskālie rezultāti (*fiscal outcomes*) novirzās no prognozētajiem fiskālajiem rādītājiem laikā, kad tiek gatavots gadskārtējais valsts budžets vai citas prognozes.¹ Tātad principā fiskālais risks materializējas tad, kad fiskālie rādītāji nobīdās no to plānotajām vērtībām, tādā veidā samazinot budžeta ieņēmumus un/vai palielinot budžeta izdevumus. Līdz ar to arvien aktuālāks kļūst jautājums par nepieciešamību izveidot fiskālo risku vadību, kas valstiskā līmenī nodrošinātu sistemātisku fiskālo risku identificēšanu, fiskālo risku iespējamās ietekmes uz valsts budžetu un parādu izvērtēšanu, attiecīgā riska vadības instrumenta izvēli un piemērošanu.

FDL ir pirmais normatīvais regulējums, kas paredz visaptverošas fiskālo risku vispārējās vadības sistēmas izveidi, FDL arī nosaka, ka MK nodrošina fiskālo risku vispārējo vadību, izstrādā kārtību, kādā tiek īstenota fiskālo risku vispārējā vadība, kā arī apstiprina fiskālā nodrošinājuma rezerves apjoma noteikšanas metodoloģiju. Līdz ar to 2014.gada 29.aprīlī tika apstiprināti MK noteikumi Nr. 229 „Noteikumi par fiskālo risku vispārējo vadību un par fiskālās nodrošinājuma rezerves apjoma noteikšanas metodoloģiju” (turpmāk – MK noteikumi Nr.229).

Fiskālo risku vispārējā vadība ietver fiskālo risku identificēšanu, to iestāšanās varbūtības un fiskālās ietekmes novērtēšanu, un attiecīgi pasākumu izstrādi fiskālo risku mazināšanai vai novēršanai.

Fiskālo risku vispārējā vadība tiek iedalīta trīs līmeņos:

- fiskālo risku vispārējā vadība, par ko ir atbildīga Finanšu ministrija (turpmāk – FM);
- specifisko fiskālo risku vadība, par kuru atbildīgas ir centrālās valsts iestādes;
- atsevišķo fiskālo risku vadība, par kuru ir atbildīgi valsts budžeta un Eiropas Savienības (turpmāk – ES) politikas instrumentu un citu ārvalstu finanšu palīdzības līdzekļu finansēto projektu un pasākumu īstenotāji, publiskās un privātās partnerības projektu īstenotāji un vispārējās valdības sektorā ietilpstošās valsts komercsabiedrības.



Attēls Nr.1 Informācijas aprīte fiskālo risku vadības procesā

Fiskālie riski tiek apkopoti fiskālo risku reģistrā, kas ir viens no fiskālo risku vispārējās vadības galvenajiem instrumentiem, kurā patstāvīgi tiek atjaunota iekļautā informācija. FM nodrošina

¹ Starptautiskā Valūtas Fonda skaidrojums.

fiskālo risku reģistra uzturēšanu un aktualizēšanu, uzkrājot nepieciešamo informāciju par fiskālajiem riskiem, kā arī atbild par fiskālo risku vadības procesa koordinēšanu. Tā kā **FM ir atbildīga par fiskālo risku vispārējo vadību**, tad specifisko fiskālo risku vispārējās vadības iestādes sniedz informāciju gan par specifiskiem fiskālajiem riskiem, gan arī uzkrāj un sniedz informāciju par atsevišķiem fiskālajiem riskiem.

Specifisko fiskālo risku vadības līmeņa iestādes no 2015.gada izstrādās ikgadējos fiskālo risku vadības ziņojumus, kuru mērķis būs sniegt informāciju FM, kas nepieciešama tās funkciju veikšanai, tai skaitā fiskālās nodrošinājuma rezerves apjoma aprēķinam, fiskālo risku deklarācijas sagatavošanai un informatīvās bāzes iegūšanai.

Atsevišķo fiskālo risku vadības iestādes ir atbildīgas par atsevišķo fiskālo risku vadību un informē specifisko fiskālo risku vadības iestādes par atsevišķo fiskālo risku vadības un kontroles pasākumiem. Līdz ar to FM tieši neietekmē atsevišķo fiskālo risku vadības atbildīgās iestādes, bet tas var notikt pastarpināti caur priekšlikumiem specifisko fiskālo risku vadības iestādēm, kas var ietvert pasākumus, kas ietekmē atsevišķo fiskālo risku vadību.

1.2. Fiskālo risku klasifikācija

Fiskālo risku klasifikācijas jomā plaši tiek izmantota Pasaules Bankas ekspertes Hanas Polackovas Brixī (*Hana Polackova Brixī*) izstrādātā fiskālo risku avotu klasifikācija (skat. Tabula Nr.1), kas tiek iedalīta četrās grupās un pielāgotā versijā tiek pielietota arī Latvijas fiskālo risku avotu klasifikācijai:

- **Tiešās saistības** ir iepriekš nosakāmās saistības, kuras iestāsies jebkurā gadījumā.
- **Iespējamās saistības** ir tādas saistības, kuras var izraisīt iespējami notikumi nākotnē. Iespējamās saistības var rasties makroekonomisko svārstību gadījumā, kā arī, ja pastāv nepilnības finanšu sektora, regulējošo un uzraugošo institūciju sistēmas darbībā un ir nepietiekama informācijas atklāšana (necaurskatāmība).
- **Precīzi noteiktās saistības** ir valdības saistības, kuras ir noteiktas likumos vai līgumos.
- **Netiešās (nosacītās) saistības** ir valdības politisks/morāls pienākums vai sagaidāms slogs, kam nav juridiska seguma, bet kuru izraisa sabiedrības gaidas un politisks spiediens. Tās ir raksturīgas krīžu vai katastrofu gadījumos.

Tabula Nr.1 Fiskālo risku avotu klasifikācija

Saistību avoti	Tiešās (direct) saistības (iestājās jebkurā gadījumā)	Iespējamās (contingent) saistības (iestājās īpašu nākotnes notikumu rezultātā)
Precīzi noteiktas (explicit) saistības , kas izriet no likumiem vai līgumiem	<ul style="list-style-type: none"> • valsts parādsaistības; • ilgtermiņa saistības (pensijas un citi sociālās apdrošināšanas maksājumi u.c.). 	<ul style="list-style-type: none"> • valsts galvojumi, t.sk. privāto investīciju galvojumi; • „jumta” valsts galvojumi par dažādu veidu aizdevumiem (hipotekārie aizdevumi, studējošo kreditēšana, aizdevumi lauksaimniekiem, maziem un vidējiem uzņēmējiem).
Nosacītās (netiešas) saistības (implicit) (valdības morālās saistības, kuru pamatā ir sabiedrības un interešu grupu gaidas vai spiedienu)		<ul style="list-style-type: none"> • nodarbinātības fondu, sociālās aizsardzības fondu un citu fondu maksātspēja; • pašvaldību, valsts uzņēmumu, lielo privāto uzņēmumu, valsts un ārpusbudžeta aģentūru zaudējumu kompensēšana, saistību pārņemšana.

Avots: *Hana Polackova Brixī, (1998).*

Fiskālie riski fiskālo risku deklarācijā tiek iedalīti divās grupās:

- kvantificējamie fiskālie riski – fiskālie riski, kuriem var novērtēt iestāšanās varbūtību un ietekmi uz vispārējās valdības budžeta bilanci;
- nekvantificējamie fiskālie riski – fiskālie riski, kuriem iestāšanās varbūtība un fiskālā ietekme nav novērtēta.

1.3. Fiskālo risku ietekmes un iestāšanās varbūtības novērtēšanas metodes

MK noteikumi Nr. 229 nosaka fiskālo risku ietekmes un iestāšanās varbūtības noteikšanas metodes.

Fiskālā ietekme fiskālo risku iestāšanās gadījumā uz vispārējās valdības budžeta bilanci, ja iespējams, tiek vērtēta kvalitatīvi. Kvalitatīvais novērtējums paredz fiskālo ietekmi novērtēt kā būtisku, vidēju vai zemu:

- būtiska fiskālā ietekme tiek paredzēta tādā gadījumā, ja ietekme uz vispārējās valdības budžeta bilanci pārsniedz 0,5% no IKP;
- vidēja fiskālā ietekme – ja ietekme uz vispārējās valdības budžeta bilanci ir robežās no 0,01 līdz 0,5% no IKP;
- zema fiskālā ietekme – ja ietekme uz vispārējās valdības budžeta bilanci nepārsniedz 0,01% no IKP.

Vienlaikus, ja iespējams, tad fiskālā ietekme tiek vērtēta kvantitatīvi procentos no IKP, kas ir noteikts gadskārtējā valsts budžeta likumā, izvērtējot specifisko fiskālo risku vadības iestāžu sagatavotos fiskālo risku vadības ziņojumus. Fiskālās ietekmes kvantitatīvais novērtējums tiek veikts pēc sekojošas klasifikācijas:

- fiskālie riski ar fiskālo ietekmi zem 0,1% no IKP, ievērojot, ka novērtējuma kļūda nepārsniedz 0,01 procentpunktu;
- fiskālie riski ar fiskālo ietekmi robežās no 0,1% līdz 1% no IKP, ievērojot, ka novērtējuma kļūda nepārsniedz 0,1 procentpunktu;
- fiskālie riski ar fiskālo ietekmi 1% no IKP un vairāk, ievērojot, ka novērtējuma kļūda nepārsniedz 1 procentpunktu.

Fiskālā iestāšanās varbūtība tiek vērtēta, ņemot vērā jau pastāvošos fiskālo risku mazināšanas pasākumus un iestāšanās varbūtība tiek novērtēta 5 punktu skalā.

Tabula Nr.2 Iestāšanās varbūtības novērtēšanas metodoloģija

Iestāšanās varbūtības novērtējums	Iestāšanās varbūtība
1	0%
2	10%
3	30%
4	60%
5	100%

2. Fiskālo risku reģistrā iekļautie fiskālie riski

Šajā sadaļā ir aplūkoti fiskālie riski, kas ir ietverti fiskālo risku reģistrā, kurš attiecīgi ir izveidots FM sadarbīgojieties ar centrālajām valsts iestādēm, kuras ir atbildīgas par specifisko fiskālo risku vadību. Izstrādājot fiskālo risku reģistru un pieņemot lēmumus par konkrētu fiskālo risku iekļaušanu vai neiekļaušanu reģistrā, FM balstījās uz racionālu un pragmatisku pieeju, izvērtējot vispārējo fiskālo risku fonu Latvijā un apzinot tās specifisko un atsevišķo risku grupas, kuras pārskatāmā vēsturē ir ietekmējušas budžeta izpildes rādītājus.

Fiskālo risku reģistrā iekļautie kvantificējamie fiskālie riski kalpo par bāzi fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķināšanai, kas tiek rēķināta sākot ar 2017.gadu.

2.1. *Kvantificējamie fiskālie riski*

2.1.1. Valsts galvojumi

Fiskālais risks ir saistīts ar varbūtību, ka vienlaicīgi iestājas maksātnespēja vienam vai vairākiem apjomīgiem investīciju projektu īstenotājiem. Šī riska vadībai tiek regulāri veikts valsts galvoto aizdevumu portfeļa kvalitātes novērtējums.

Izvērtējot informāciju par aizņēmēju finansiālo stāvokli, līdzšinējo kredītvēsturi, nodrošinājuma likviditāti un apjomu, kā arī citu pieejamo informāciju, kā relatīvi riskantāki tika novērtēti galvojumi 14 aizņēmējiem, lielāko daļu no kuriem veido slimnīcu atbalstam izsniegtie galvotie aizdevumi. Paredzams, ka minētajiem aizņēmējiem galvoto aizņēmumu neatmaksātais atlikums uz 2014.gada 31.decembri veidos ~46% no kopējā galvoto aizdevumu neatmaksātā atlikuma. Kopumā saskaņā ar MK noteikumiem Nr.229 2017.gadam ir aprēķināta fiskālā ietekme 3,571 milj. *euro* apmērā (0,01% no IKP).

Analizējot citu valstu pieredzi, potenciālo valsts galvojumu saņēmējus un galvojumu mērķus, kā arī veicot riska likmes un valsts galvojumu nodrošinājuma izvērtējumu, valsts galvojumu politikas pilnveidošanas procesā ir noteikti valsts galvojumu sniegšanas pamatprincipi, kurus izmanto, lai nodrošinātu efektīvu valsts galvojuma kā atbalsta instrumenta izmantošanu, vienlaikus samazinot šī atbalsta instrumenta ietekmi uz valsts parādu un budžeta deficītu.

Likumā par budžetu un finanšu vadību noteikts potenciālo valsts galvojuma saņēmēju loks un mērķi, ierobežojot valsts galvojumu sniegšanu privātajām kapitālsabiedrībām, kā arī nosakot, ka valsts galvojumi tiek sniegti projektiem, kuri nepalielina valsts parādu un valsts budžeta deficītu. Pilnveidojot valsts galvojumu politiku, ir izdoti MK 2014.gada 8.jūlija noteikumi Nr.391 „Kārtība, kādā gadskārtējā valsts budžeta likumprojektā iekļauj pieprasījumus valsts vārdā sniedzamajiem galvojumiem, un galvojumu sniegšanas un uzraudzības kārtība”, kas paredz stingrākas normas un iekļauj paaugstināta aizdevuma atmaksas riska noteikšanas kritērijus, pastiprina valsts galvoto saistību uzraudzību, palielina nozares ministrijas atbildību par projekta biznesa plāna īstenošanas gaitu, lai nodrošinātu tā atbilstību attiecīgās nozares ministrijas politikas plānošanas dokumentos noteikto mērķu sasniegšanai. Tāpat jaunajā regulējumā noteikta rīcība darījuma partnera finanšu rādītāju un komercķīlas priekšmeta vērtības pasliktināšanās gadījumā, lai maksimāli tiktu nodrošināta valsts interešu aizsardzība.

2.1.2. Valsts aizdevumi

Fiskālais risks ir saistīts ar varbūtību, ka vienlaicīgi iestājas maksātnespēja vienam vai vairākiem apjomīgiem investīciju projektu īstenotājiem. Šī riska vadībai tiek regulāri veikts valsts aizdevumu portfeļa kvalitātes novērtējums.

Izvērtējot informāciju par aizņēmēju finansiālo stāvokli, līdzšinējo kredītvēsturi, nodrošinājuma likviditāti un apjomu, kā arī citu pieejamo informāciju, kā relatīvi riskantāki tika novērtēti aizdevumi 11 aizņēmējiem izglītības, atkritumu apsaimniekošanas un transporta jomās. Valsts aizdevumu portfeļa apjoms, neskaitot aizdevumus pašvaldībām, 2014.gada novembrī bija 434,0 milj. *euro*. Saskaņā ar MK noteikumiem Nr.229 2017.gadam aizdevumu portfelim ir aprēķināta fiskālā nodrošinājuma rezerve 0,935 milj. *euro* apmērā (0,003% no IKP).

Lai nodrošinātu ilgtspējīgas fiskālās politikas principa ievērošanu, kā arī valsts budžeta deficīta un vispārējās valdības parāda stingru kontroli, MK 2012.gada 12.jūnijā izdeva noteikumus Nr.397 "Kārtība, kādā ministrijas un citas centrālās valsts iestādes iekļauj gadskārtējā valsts budžeta likumprojektā valsts aizdevumu pieprasījumus", kas nodrošina valsts budžeta plānošanas procesā informāciju par nozares ministrijas pārraudzībā esošiem nozīmīgiem investīciju projektiem, valsts atbalsta programmām vai Eiropas Savienības līdzfinansētiem projektiem, kuru īstenošanai nepieciešams piesaistīt finanšu resursus valsts aizdevumu veidā.

Apkopojot līdzšinējo Valsts kases pieredzi valsts aizdevumu izsniegšanas jomā un citu valstu pieredzi tāda valsts atbalsta instrumenta kā valsts aizdevums izmantošanā, šobrīd tiek izstrādāts jauns MK noteikumu projekts valsts aizdevumu izsniegšanas un apkalpošanas sistēmas pilnveidošanai. Plānoto izmaiņu ieviešanas rezultātā tiks pilnveidota valsts aizdevumu izsniegšanas un apkalpošanas sistēma, t.sk. tiks mazināts valsts aizdevumu portfeļa riska līmenis, tiks ieviesti ierobežojumi, kas nodrošinās valsts aizdevuma izmantošanas efektivitātes paaugstināšanos, savukārt, plānotās izmaiņas valsts aizdevumu nodrošinājumu administrēšanas sfērā samazinās valsts aizdevuma neatgūšanas iespēju. MK noteikumu projektā precizēts valsts aizdevuma saņemšanas process un tā saderība ar valsts atbalsta normām, kā arī iekļauti paaugstināta aizdevuma atmaksas riska noteikšanas kritēriji. Noteikumu projekts paredz stingrākas prasības gadījumos, kad pasliktinās darījuma partnera finanšu rādītāji un nodrošinājuma vērtība kritas, lai maksimāli tiktu nodrošināta valsts interešu aizsardzība. Tiks palielināta nozares ministrijas atbildība par projekta īstenošanu, nodrošinot projekta atbilstību attiecīgās nozares ministrijas politikas plānošanas dokumentos noteikto mērķu sasniegšanai.

2.1.3. Kvantificējamie riski labklājības nozarē

Labklājības ministrijas (turpmāk - LM) pārziņā ir vairāki specifiskie fiskālie riski, kas ir saistīti gan ar valsts pamatbudžeta maksājumiem valsts sociālajiem pabalstiem un izdienas pensijām, gan ar valsts atbalsta sociālajai apdrošināšanai nodrošināšanu, gan ar speciālo valsts budžetu veidiem – pensiju, nodarbinātības, invaliditātes, maternitātes un slimības, darba negadījuma speciālo budžetu.

Fiskālie riski šajā gadījumā ir saistīti ar augstāk minēto valsts pamatbudžeta un valsts speciālā budžeta rādītāju novirzīšanos no plānotajām vērtībām. Var izšķirt vairākas fiskālo risku grupas:

- Valsts pamatbudžeta vai valsts speciālā budžeta izdevumi pieaug vairāk nekā iepriekš prognozēts, sakarā ar faktiskām izmaiņām sociālās apdrošināšanas pakalpojumu saņēmēju kontingentā un/vai pensiju un pabalstu vidējā apmērā.

Attiecībā uz šiem LM pārziņā esošajiem fiskālajiem riskiem nav identificēti papildu nepieciešamie pasākumi fiskālo risku mazināšanai, jo FDL šādā gadījumā pieļauj koriģēto maksimāli pieļaujamo valsts budžeta izdevumu pārsniegumu. Riski ir simetriski, tas ir, pastāv vienāda varbūtība, ka izmaksas var būt gan lielākas, gan mazākas par prognozēto apjomu. Līdz ar to arī varbūtība, ka budžeta deficīts pieaugs

ir 50%. Fiskālā ietekme konkrētajā gadā nav nosakāma, bet ilgtermiņa fiskālā ietekme ir nulle, jo risks ir simetrisks. Līdz ar to fiskālā nodrošinājuma rezerve šim riskam netiek veidota.

- Valsts pamatbudžeta vai valsts speciālā budžeta izdevumi pieaug vairāk nekā iepriekš prognozēts, kas izriet no sociālo iemaksu palielināšanās.

Šis vispārējās valdības budžeta bilances pieaugums ir fiskāli neitrāls, jo palielinātos izdevumus kompensē palielinātas iemaksas speciālajā budžetā.

- Valsts pamatbudžeta vai valsts speciālā budžeta izdevumi pieaug vairāk nekā iepriekš prognozēts, kas izriet no inflācijas rādītāja atšķirībām no prognozētās vērtības.

Faktiskā inflācija vienmēr atšķirsies no prognozējamās, līdz ar to risks ir simetrisks, jo ar vienādu varbūtību šajā pozīcijā var būt ietaupījums un iztrūkums. Līdz ar to arī varbūtība, ka deficīts pieaugs ir 50%. Fiskālā ietekme konkrētajā gadā nav nosakāma, bet ilgtermiņa fiskālā ietekme ir nulle, jo risks ir simetrisks. Līdz ar to fiskālā nodrošinājuma rezerve šim riskam netiek veidota.

- Valsts sociālās apdrošināšanas speciālā budžetā plānoto ieņēmumu neizpilde, salīdzinot ar valsts budžetā apstiprinātajiem ieņēmumiem.

Faktiskie ieņēmumi valsts sociālās apdrošināšanas speciālajā budžetā vienmēr atšķirsies no plānotajiem. Risks ir saistīts ar ieņēmuma plāna faktisko izpildi, kas neizpildes gadījumā negatīvi ietekmē valsts budžeta bilanci, kā arī izmaiņām ieņēmumu prognozēs (ieņēmumu plāna samazinājums), kas lielākoties nav līdzvērtīgs un tieši saistīts ar attiecīgu izdevumu samazinājumu. Tā, kā novirzes ar vienādu varbūtību var būt gan bilances palielinājuma, gan samazinājuma virzienā, risks ir simetrisks un līdz ar to arī varbūtība, ka deficīts pieaugs ir 50%. Fiskālā ietekme konkrētajā gadā nav prognozējama, bet ilgtermiņa fiskālā ietekme ir nulle, jo risks ir simetrisks. Līdz ar to fiskālā nodrošinājuma rezerve šim riskam netiek veidota.

Papildus risks rodas tad, ja ieņēmumu plāna neizpildes rezultātā rodas likviditātes risks nepieciešamo maksājumu veikšanai. Riska iestāšanās gadījumā, tā mazināšanai un novēršanai ir nepieciešama papildus rīcība, piemēram, īstermiņa aizņēmums, jo atšķirībā no tā, ka izdevumu palielinājuma gadījumā, atbilstoši Likuma par budžetu un finanšu vadību 13.panta pirmajai daļai, finanšu ministram ir tiesības veikt apropriāciju pārdales ministrijai vai citai centrālajai valsts iestādei gadskārtējā valsts budžeta likumā noteiktās apropriācijas ietvaros starp programmām, apakšprogrammām un izdevumu kodiem atbilstoši ekonomiskajām kategorijām, ieņēmumu samazināšanās gadījumā operatīva rīcība nav noteikta.

Tabula Nr.3 Valsts speciālā budžeta izdevumi sociālajiem pabalstiem sadalījumā pa apakšprogrammām, milj. euro

Gads/rādītājs		Sociālā apdrošināšana	Valsts pensiju speciālais budžets	Nodarbinātības speciālais budžets	Darba negadījumu speciālais budžets	Invaliditātes, maternitātes un slimības speciālais budžets	Vidējā izpilde gadā
2009	Plāns	2 102,1	1 390,4	243,5	17,3	450,9	
	Izpilde	2 048,3	1 389,1	195,5	17,3	446,5	
	Izmaiņas %	97,4%	99,9%	80,3%	99,8%	99,0%	95,3%
2010	Plāns	2 165,4	1 617,0	158,2	19,3	371,0	
	Izpilde	2 124,0	1 616,2	126,5	19,1	362,2	
	Izmaiņas %	98,1%	100,0%	79,9%	99,1%	97,6%	94,9%
2011	Plāns	2 020,1	1 543,0	124,0	17,0	336,1	
	Izpilde	1 940,4	1 555,0	62,3	20,8	302,3	
	Izmaiņas %	96,1%	100,8%	50,2%	122,2%	89,9%	91,8%
2012	Plāns	1 972,5	1 569,1	68,4	21,6	313,4	
	Izpilde	1 972,4	1 600,2	58,2	22,1	291,9	
	Izmaiņas %	99,99%	101,98%	85,02%	102,32%	93,16%	96,5%
2013	Plāns	2 005,5	1 604,3	66,9	23,3	310,9	
	Izpilde	2 071,6	1 647,2	74,3	24,6	325,5	
	Izmaiņas %	103,3%	102,7%	111,0%	105,2%	104,7%	105,4%

Augstāk esošajā tabulā ir apkopoti valsts speciālā budžeta izdevumi sociālajiem pabalstiem apakšprogrammu griezumā no 2009.gada līdz 2013.gadam. Salīdzinot plānoto izdevumu apmēru ar faktisko, var secināt, ka atsevišķās apakšprogrammās apskatītajā laika periodā ir vērojams faktiskās izpildes pārsniegums pār plānoto apmēru, tomēr tendence kopumā norāda uz to, ka valsts speciālā budžeta izpilde ir samērā tuvu plānotajam.

Līdz ar to katrā atsevišķajā gadā fiskālais risks, ka faktiskie izdevumi pārsniegs plānoto apmēru, pastāv, kas ir vērojams pēc 2013.gada budžeta izpildes datiem, tomēr kopumā var secināt, ka fiskālajiem riskiem saistītiem ar labklājības nozari ir simetriska tendence. Tādējādi varbūtība, ka izdevumi būs virs vai zem plānotā ir 50% un fiskālā ietekme vidējā termiņā nav ar izteiktu tendenci palielinājuma virzienā. Attiecīgi ar labklājības nozari saistītie fiskālie riski nav ietverti fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķinā.

2.1.4. Kārtējo maksājumu Eiropas Savienības budžetā un starptautiskai sadarbībai pieaugums

Fiskālais risks iestājas gadījumā, ja kārtējo maksājumu ES budžetā nodrošināšanai ir nepieciešams veikt apropriācijas palielināšanu, kā rezultātā rodas negatīva ietekme uz vispārējās valdības budžeta bilanci. Savukārt, ja notiek apropriācijas samazināšana, tad ir pozitīva ietekme uz vispārējās valdības budžeta bilanci.

Iemaksu ES budžetā apmēru ietekmē sekojoši faktori:

- ES kopējā budžeta izdevumu apmērs ES savu izdevumu finansēšanai izmanto pašu resursus jeb līdzekļus, ko dalībvalstis iekasē ES vārdā un pārskaita ES budžetā katru mēnesi. Ja ES izdevumi pieaug, pašu resursu iemaksas palielinās;

- pārējo ieņēmumu apmērs (iekasētās soda naudas, kavējumu procenti, atlikums budžetā no iepriekšējā gada u.tml.), jo ES budžets netiek finansēts vienīgi no pašu resursiem. Ja ieņēmumi pieaug, pašu resursu iemaksas samazinās;
- korekcijas maksājuma apmērs, kas tiek veikts, balstoties uz faktiskajiem pievienotās vērtības nodokļa (PVN) un nacionālā kopienākuma (NKI) apjomiem par iepriekšējiem saimnieciskajiem gadiem. Tas var būt gan palielinājums, gan samazinājums. Korekcijas maksājums ir atkarīgs no tā, cik prognozētais NKI apjoms atšķirsies no faktiski NKI apjoma.

Tabula Nr.4 Kārtējie maksājumi ES budžetā, milj. euro

	Plāns	Izpilde	Izmaiņas, milj. euro	Izmaiņas, %
2009	258,2	209,9	-48,3	81,3%
2010	199,1	170,6	-28,5	85,7%
2011	185,0	185,1	0,1	100,0%
2012	197,6	220,1	22,4	111,4%
2013	225,8	267,3	41,5	118,4%
2014*	263,5	288,5	25,0	109,5%

* Prognoze uz š.g. novembri.

Ņemot vērā iepriekš minētos faktorus, kas ietekmē kārtējos maksājumus ES budžetā un Tabulas Nr.4 datus, fiskālajam riskam ir vērojama simetriska tendence. Attiecīgi arī varbūtība, ka kārtējie maksājumi būs virs vai zem prognozētās vērtības, ir 50% un fiskālā ietekme ilgtermiņā ir 0. Līdz ar to fiskālais risks, kas attiecas uz kārtējiem maksājumiem ES budžetā netiek ietverts fiskālās nodrošinājuma rezerves aprēķinā.

2.1.5. Eiropas Savienības politiku instrumentu un citu ārvalstu finanšu palīdzības programmas

Fiskālais risks attiecas uz projektu un pasākumu īstenošanai nepieciešamo un no attiecīgās programmas neatmaksājamo izdevumu pieaugumu tādām ES politiku instrumentu un citām ārvalstu finanšu palīdzības programmām, kurām netiek piemērota izdevumu izlīdzināšana. Atbilstoši FDL izdevumu izlīdzināšana tiek piemērota ES struktūrfondiem, Kohēzijas fondam, kopējās lauksaimniecības politikas un kopējās zivsaimniecības politikas izdevumiem.

Tabula Nr.5 Eiropas Savienības politiku instrumentu un citu ārvalstu finanšu palīdzības programmu izdevumi, milj. euro

Gads/rādītājs		ES politiku instrumenti un pārējās ārvalstu finanšu palīdzības līdzfinansētie projekti	Eiropas Kopienas atbalsts transporta, telekomunikāciju un enerģijas infrastruktūras tīkliem	Eiropas Kopienas iniciatīvas	Citas Eiropas Kopienas iniciatīvas	3.mērķis „Eiropas teritoriālā sadarbība”	Citi Eiropas Savienības politiku instrumenti	Ārvalstu finanšu palīdzības līdzfinansētie projekti	Eiropas Ekonomikas zonas un Norvēģijas finanšu instrumentu finansētie projekti	Latvijas un Šveices sadarbības programmas finansētie projekti un pasākumi	Citi ārvalstu finanšu palīdzības līdzfinansētie projekti	Vidēja izpilde gadā
2010	Plāns	1 457,34	7,33	5,15	5,15	24,06	59,77	62,36	26,79	15,43	20,13	
	Izpilde	1 358,52	2,9	3,33	3,33	15,36	42,32	43,03	18,77	14,77	9,49	
	Izmaiņas, %	93,2%	39,5%	64,7%	64,7%	63,8%	70,8%	69,0%	70,0%	95,7%	47,1%	67,9%
2011	Plāns	1 614,11	16,67	5,61	5,61	48,65	65,95	61,7	15,67	13,11	32,93	
	Izpilde	1 411,03	15,84	3,48	3,48	25,62	48,96	46,37	13,96	12,31	20,1	
	Izmaiņas, %	87,4%	95,0%	62,1%	62,1%	52,7%	74,2%	75,2%	89,1%	93,9%	61,1%	75,3%
2012	Plāns	1 532,73	19,98	4,23	4,23	72,37	66,85	26,87	1,49	8,32	17,07	
	Izpilde	1 315,22	17,85	2,65	2,65	40,34	47,93	19,61	1,1	5,69	12,82	
	Izmaiņas, %	85,8%	89,3%	62,6%	62,6%	55,7%	71,7%	73,0%	73,5%	68,4%	75,1%	71,8%
2013	Plāns	1 432,62	10,74	4,39	4,39	78,76	77,08	37,03	6,19	8,12	22,72	
	Izpilde	1 302,80	7,41	3,11	3,11	46,59	57,09	20,73	3,94	5,1	11,69	
	Izmaiņas, %	90,9%	69,0%	70,9%	70,9%	59,2%	74,1%	56,0%	63,6%	62,8%	51,4%	66,9%
2014	Plāns	1 446,36	7,34	6,78		60,3	73,94	39,18	14,29	7,2	17,69	
	Izpilde*	912,52	1,43	3,22		27,91	41,77	19,29	7,41	5,29	6,59	
	Izmaiņas, %	63,1%	19,5%	47,5%		46,3%	56,5%	49,2%	51,9%	73,4%	37,2%	49,4%

*Dati uz š.g. oktobri

Pēc tabulas datiem var redzēt, ka visām iepriekš minētajām ES politiku instrumentu un citu ārvalstu finanšu palīdzības programmu faktiskie izdevumi apskatāmajā laika periodā ir mazāki nekā plānotie, tomēr nevar noliegt, ka fiskālais risks faktiskajiem izdevumiem pārsniegt plānoto izdevumu apmēru, var iestāties. Ņemot vērā tabulā vērojamo tendenci, pašlaik fiskālais risks, ka izdevumi pārsniegs plānotos, ir zems un fiskālais risks netiek iekļauts fiskālās nodrošinājuma rezerves aprēķinā.

2.1.6. Valsts galvojums studiju un studējošo kreditēšanai

Fiskālais risks var iestāties, ja valstij vienlaicīgi ir jāveic liels skaits maksājumu attiecībā pret sniegtajām garantijām, kas var palielināt vispārējās valdības budžeta bilanci. Fiskālā ietekme un iestāšanās varbūtība šim specifiskajam fiskālajam riskam tiek novērtēta tuvu nullei, jo vēsturiskā pieredze neliecina par būtisku ietekmi uz valsts budžetu. Tāpat ir jāatzīmē, ka valsts galvojumu sistēma paredz, ka papildus valsts galvojumam tiek saņemti arī trešo personu galvojumi, kas iestājas pirms valsts galvojuma. Ņemot vērā minēto, fiskālā nodrošinājuma rezerve šim riskam netiek veidota.

2.1.7. Valsts galvojums aizdevumiem lauksaimniekiem un maziem un vidējiem uzņēmējiem

Fiskālais risks var iestāties gadījumā, ja ir nepieciešamība īstenot garantiju atmaksas, kas varētu būt saistītas ar ārējiem faktoriem, piemēram, neražas gadiem. Šī riska iestāšanās gadījumā var palielināties vispārējās valdības budžeta deficīts, ko nosaka nepieciešamība pēc papildus finansējuma kredītu maksājumiem aizņēmēju vietā. Tomēr fiskālā ietekme un iestāšanās varbūtība tiek vērtēta kā zema ar 2 punktiem jeb 10%. Risku vadība tiek veikta “Lauku attīstības fonda” darba procesa ietvaros, izsniedzot garantijas, savukārt Valsts kase šo pārgalvojumu ir iekļāvusi kopējā galvojumu sarakstā, līdz ar to atsevišķa fiskālā nodrošinājuma rezerve šim riskam netiek veidota.

2.1.8. Kapitāls uz pieprasījumu

Šis fiskālais risks var īstenoties, ja iestājas līgumā ar starptautisko institūciju, kurā Latvija ir kapitāla daļu turētājs, noteiktie apstākļi, kad var tikt pieprasīta kapitāla uz pieprasījumu apmaksa. Ar starptautiskajām institūcijām noslēgto līgumu nosacījumu analīze liecina, ka tie ir salīdzinoši vienādi un nosaka to, ka organizācija var pieprasīt apmaksāt kapitālu uz pieprasījumu situācijā, kad organizācijai nav pietiekami finanšu resursi, lai nodrošinātu institūcijas mērķu izpildi straujas finanšu situācijas pasliktināšanās gadījumos. Valsts iespējamās saistības saskaņā ar pašreiz spēkā esošajiem līgumiem ir apkopotas Tabulā Nr.6.

Tabula Nr.6 Kapitāls uz pieprasījumu sadalījumā pa starptautiskajām institūcijām

Starptautiskā institūcija	Kapitāls uz pieprasījumu*, <i>euro</i>
Eiropas Padomes Attīstības banka	11 386 632,00
Eiropas Rekonstrukcijas un Attīstības banka	23 750 000,00
Eiropas Investīciju banka	204 064 750,00
Daudzpusējā Investīciju Garantiju aģentūra IGA	1 199 864,72
Ziemeļu Investīciju banka	77 640 759,83
Starptautiskā Rekonstrukcijas un Attīstības banka (Pasaules Banka)	161 015 086,85
Starptautiskais Valūtas fonds	166 944 593,57
Eiropas Stabilitātes mehānisms	1 714 100 000,00
Kopā	2 360 101 686,97

*saskaņā ar spēkā esošiem līgumiem

Līgumos paredzētā kapitāla uz pieprasījumu kopējā summa uz 2014.gada 1.novembri ir 2 360,1 milj. *euro*. Līdzšinējā pieredze Latvijas dalībā starptautiskajās finanšu institūcijās rāda, ka situācija, kad jāveic maksājumu kapitālā uz pieprasījumu, kas palielina deficītu, ir tuva nullei un līdz šim šādu maksājumu nepieciešamība nav bijusi. Jāatzīmē, ka kapitāla uz pieprasījuma jēga ir nodrošināt starptautiskās finanšu institūcijas augstu reitingu, lai varētu no starptautiskajiem finanšu tirgiem piesaistīt lētus finanšu resursus. Kapitāls uz pieprasījumu darbojas, kā pēdējā garantija, ja finanšu institūcija cieš sistēmiskus zaudējumus, ko nav iespējams segt ar pašas finanšu institūcijas uzkrātajām rezervēm. Ņemot vērā zemo riska iestāšanās varbūtību, fiskālo risku nodrošinājuma rezerve šim riskam netiek veidota.

2.2. *Nekvantificējamie fiskālie riski*

2.2.1. **Tiešās un netiešās saistības publiskās un privātās partnerības (turpmāk – PPP) un koncesijas līgumos**

PPP ir sadarbības forma starp publisko un privāto sektoru, ar mērķi īstenot nozīmīgus un izmaksu ziņā apjomīgus ekonomiskās un sociālās infrastruktūras projektus. Publiskā partnera jeb valsts ieinteresētību šādas sadarbības formas īstenošanā pamatā nosaka tas, ka valsts budžeta izdevumu apmērs tiek sadalīts visā projekta īstenošanas laikā, ļaujot izvairīties no būtiskas ietekmes uz valsts budžetu atsevišķos gados. Atbildība un riski PPP projektā tiek dalīti starp publisko un privāto partneri.

Eiropas Kontu sistēmas (turpmāk – EKS) metodoloģijā, atbilstoši kurai tiek koriģēti arī Latvijas valsts konsolidētā kopbudžeta radītāji, no statistiskās klasifikācijas aspekta katra konkrētā PPP projekta gadījumā ir ļoti svarīgi noskaidrot, kura partnera – publiskā vai privātā - bilancē tiks uzskaitīti konkrētie aktīvi. Ja atbilstoši metodoloģiskajai analīzei tiek novērtēts, ka aktīvi ir jāuzskaita privātā partnera bilancē, tad saglabājās PPP pamatprincips, kas ļauj sadalīt valsts budžeta izdevumus pakāpeniski visa projekta īstenošanas laika periodā. Savukārt, ja atbilstoši metodoloģiskajam novērtējumam aktīvus ir nepieciešams uzskaitīt publiskā partnera bilancē, tad situācija būtiski mainās, jo šajā gadījumā ietekme uz valsts budžeta deficītu un valsts parādu koncentrējas nelielā laika posmā – parasti, kad tiek veikti kapitālieguldījumi.

Līdz ar to fiskālais risks šādas sadarbības formas gadījumā var īstenoties situācijā, ja atbilstoši EKS metodoloģijai privātais partneris vairs neuzņemas lielāko daļu ar projekta īstenošanu saistītos riskus (t.i. būvniecības, pieejamības un pieprasījuma riskus, kā arī riskus, kas saistīti ar finansēšanu vai iespējamo galvojumu izsniegšanu u.c.) vai arī nespēj pildīt iepriekš uzņemtās saistības politisko vai ekonomisko apstākļu dēļ, kā arī maksātnespējas gadījumā. Šajā gadījumā projekta izmaksas var tikt attiecinātas uz vispārējās valdības sektoru, tādējādi būtiski pasliktinot vispārējās valdības budžeta bilanci.

2009.gada 1.oktobrī stājās spēkā Publiskās un privātās partnerības likums, kas nosaka PPP procesa pamatprincipus. Šī likuma svarīgs elements ir sākotnējā risku vadība, jo tiek izvērtēti projektu finanšu un ekonomiskie aprēķini, kas tiek saskaņoti ar atbildīgajām iestādēm. Vienlaikus uz šī likuma pamata tika izstrādāti MK noteikumi Nr. 1216 „Noteikumi par uzraudzības institūcijas darbību un publiskā partnera vai tā pārstāvja līguma izpildes pārskata sniegšanu”, kas nosaka, ka publiskais partneris vai tā pārstāvis noteiktā termiņā sniedz PPP līguma izpildes pārskatu uzraudzības institūcijai informāciju par projekta ieviešanu, publiskā partnera veiktajiem maksājumiem privātajam partnerim, problēmām projekta ieviešanas laikā. Pēc pārskata saņemšanas uzraudzības institūcija sagatavo atzinumu par konkrēto projektu, izvērtējot veikto būvdarbu vai pakalpojumu atbilstību PPP līgumam un PPP aktīvu uzskaites nosacījumu ievērošanu, tas ir, vai PPP līgums nerada nevēlamu ietekmi uz valsts budžeta ilgtermiņa saistību apjomu un valsts parādu.

Šim fiskālajam riskam pašreiz nav iespējams novērtēt fiskālo ietekmi un iestāšanās varbūtību, jo pirms 2009.gada noslēgtie Koncesijas līgumi netika uzskaitīti centralizēti, līdz ar to arī nav zināmi noslēgto līgumu specifiskie nosacījumi, pašreizējā situācija un kopējās līgumsummas. FM pēc Uzņēmuma reģistrā pieejamajiem datiem 2011.gadā ir apkopojusi informāciju par noslēgtajiem koncesiju un PPP līgumiem. No 70 uzskaitītajiem līgumiem, tikai divi ir PPP līgumi. No šiem apkopotajiem datiem visvairāk koncesiju līgumi ir slēgti par sabiedriskā transporta pakalpojumu sniegšanu, tādu pakalpojumu nodrošināšanu kā apsaimniekošana, ēdināšana, siltumapgāde, kā arī ar būvniecību saistītie pakalpojumi. Tomēr tā kā par šiem līgumiem nav veikta detalizētāka analīze, tad attiecībā uz turpmāko rīcību ir nepieciešams noteikt atbildīgo institūciju, kas veiktu šo līgumu izpēti, apzinot gadījumus, kuros var iestāties riski attiecībā uz vispārējās valdības budžetu.

Savukārt pēc jaunā Publiskās un privātās partnerības likuma spēkā stāšanās, nav ticis noslēgts neviens PPP līgums.

Pamatojoties uz augstākminētajiem iemesliem, riski netiek kvantificēti un netiek iekļauti fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķinā.

2.2.2. Valsts kapitālsabiedrības

Šī specifiskā fiskālā riska avots attiecas uz valsts kapitālsabiedrību, kuras ir iekļautas vispārējās valdības sektorā (apakšsektors S130130 “Valsts struktūru kontrolēti un finansēti komersanti”) finansiālās darbības rezultātu pārskata periodā. Valsts un pašvaldību kapitālsabiedrības tiek iekļautas vispārējās valdības sektorā, ja, atbilstoši EKS metodoloģiskajiem kritērijiem, tiek konstatēts, ka:

- valsts vai pašvaldības līdzdalība komersanta pamatkapitālā ir 50% un vairāk;
- konkrētās kapitālsabiedrības neto apgrozījums mīnus saņemtie valsts vai pašvaldības budžeta asignējumi ir mazāk kā 50% no kapitālsabiedrības darbības izmaksām.²

Fiskālais risks iestājas gadījumā, kad finanšu rezultāts pārskata periodā negatīvi novirzās no vispārējās valdības budžeta prognozēs plānotā apmēra, tādējādi pasliktinot vispārējās valdības budžeta bilanci.

Sagatavojot vispārējās valdības budžeta prognozes, tiek ņemta vērā gan informācija par vispārējās valdības sektorā iekļauto kapitālsabiedrību finansiālās darbības vēsturiskajiem rezultātiem no Centrālās statistikas pārvaldes valsts budžeta deficīta un parāda notifikācijas³, gan arī prognozes par turpmāko finansiālās darbības rezultātu, kas tiek sagatavotas veicot selektīvu kapitālsabiedrību aptauju. Jāatzīmē, ka vēsturisko tendenču kā vienīgā informācijas avota pielietošana, ekstrapolējot vēsturisko datu rindu uz nākotni, dod prognozes ar visai zemas ticamības pakāpi, jo kapitālsabiedrību finanšu rezultātu būtiski ietekmē nākotnē plānotie investīciju projekti (atbilstoši EKS metodoloģijai, kapitālieguldījumi kā izdevumi tiek ieģrāmatoti tajā laika periodā, kad faktiski tiek veikti izdevumi). Tāpēc sākot ar 2013.gadu FM ir sākusi informācijas uzkrāšanu par kapitālsabiedrību pašu veiktajām finansiālās darbības rezultātu prognozēm.

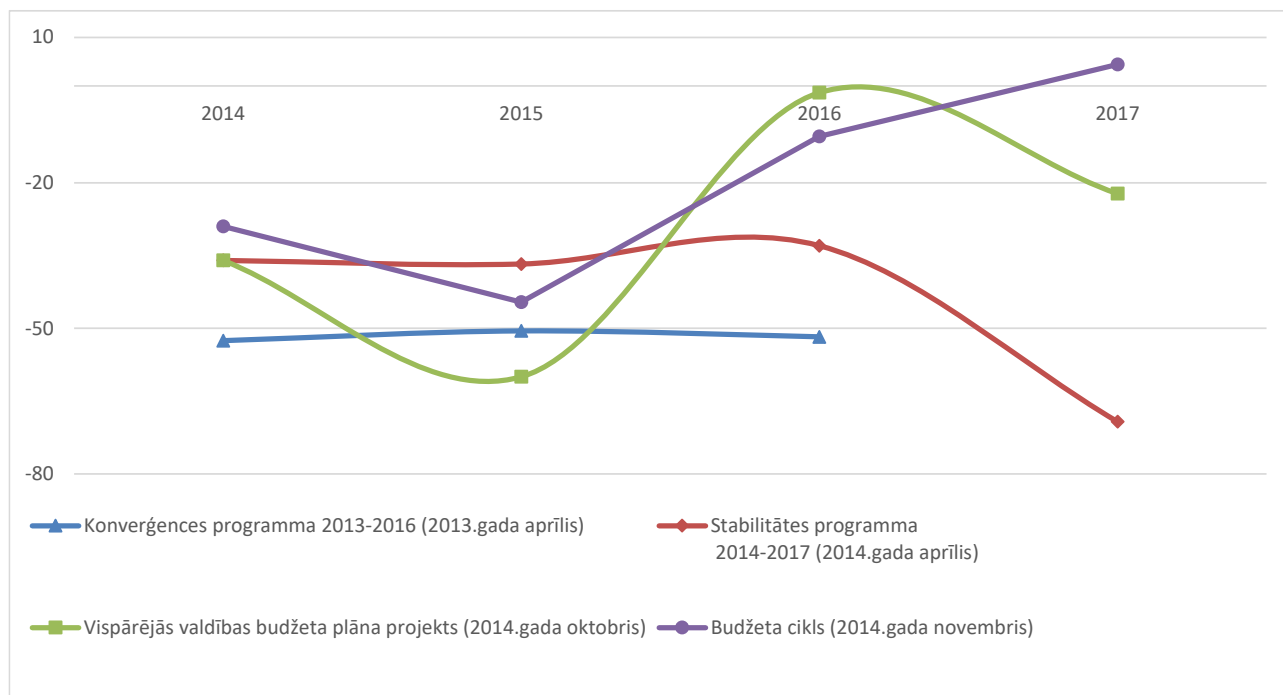
Pieredze rāda, ka ne vienmēr kapitālsabiedrību veiktās prognozes ir ticamas un faktiskais finanšu rezultāts mēdz būtiski atšķirties no prognozētā. Līdz ar to turpmākā papildus rīcība fiskālā riska mazināšanai paredz nodrošināt pastiprinātu kvalitātes kontroli pār kapitālsabiedrību sagatavotajām finansiālās darbības prognozēm, paredzot, ka centrālajai valsts iestādei, kura ir kapitāldaļu turētāja konkrētajā kapitālsabiedrībā ir jāapzina, jāvada un jāanalizē finansiālās darbības rezultātu ietekmējošie riski turpmākajiem trim gadiem un jāsniedz vērtējums FM. Tādējādi tiek nodrošināts, ka vispārējās valdības budžeta prognožu sagatavošanā pielietotā informācija būs ar augstāku ticamības pakāpi, samazinot iespējamās nobīdes starp plānoto kapitālsabiedrību finansiālās darbības rezultātu un faktisko izpildi.

Vērtējot vispārējās valdības sektorā iekļauto kapitālsabiedrību finansiālās darbības rezultāta novērtējuma izmaiņas laika periodā no 2007. līdz 2013.gadam starp dažādiem vispārējās valdības budžeta deficīta un parāda notifikācijas cikliem var secināt, ka novērtējums par iepriekšējiem gadiem, kas tiek veikts nākamajos periodos ir diezgan mainīgs, kam par iemeslu ir gan datu avotu kvalitātes uzlabošanās, gan arī uzskaites pilnveidošana un metodoloģiskas izmaiņas. Tomēr kopumā vērtējot 2007. – 2013.gada periodā vispārējās valdības sektorā iekļauto kapitālsabiedrību finansiālās darbības rezultāta pārskatīšanas tendenci var secināt, ka vidējās izmaiņas starp dažādiem notifikācijas ciklu novērtējumiem pamatā ir vērstas pozitīvā virzienā, proti, aktuālais novērtējums uzrāda labāku finansiālās darbības rezultātu nekā iepriekšējais vērtējums.

Aplūkojot valdības sektorā iekļauto kapitālsabiedrību finansiālās darbības rezultāta prognožu izmaiņas laika periodā no 2014. līdz 2017.gadam var secināt, ka novērtējums par turpmākajiem gadiem atkarībā no prognozes veikšanas brīža, tāpat kā pārvērtējot kapitālsabiedrību finansiālās darbības rezultātu par pagātnes datiem, arī ir ļoti svārstīgas laikā. Kā jau iepriekš tika minēts, sākot no 2013.gada FM, gatavojot prognozes par vispārējās valdības sektorā iekļauto kapitālsabiedrību finansiālās darbības rezultātu, izmanto pašu kapitālsabiedrību iesniegto informāciju par to turpmākās darbības plāniem. Līdz ar to var secināt, ka risks šajā gadījumā ir balstīts pašu kapitālsabiedrību vērtējumā par to turpmāko darbību.

² Centrālā statistikas pārvalde, <http://www.csb.gov.lv/dokumenti/institucionalie-sektori-30938.html>

³ Centrālā statistikas pārvalde, http://www.csb.gov.lv/sites/default/files/dati/04_edp_tabulas_lv_aprilis_2014_eur.pdf



Attēls Nr.2 Vispārējās valdības sektorā iekļauto kapitālsabiedrību finansiālās darbības rezultāta prognozes, milj. euro

Kā piemēru prognožu izmaiņu būtiskumam var minēt novērtējumu par 2015.gadu, salīdzinot trīs prognozēšanas ciklus, proti, šī gada aprīli, oktobri un novembri – no aprīļa uz oktobri vispārējās valdības sektorā iekļauto kapitālsabiedrību finansiālās darbības rezultāta prognoze pasliktinājās par 23 milj. euro, tai skaitā Rīgas Stradiņu slimnīcai par 35,6 milj. euro, savukārt veicot atkārtotu novērtējumu, prognozes pasliktinājums starp aprīli un novembri bija vairs tikai 8 milj. euro.

Vērtējot prognožu izmaiņu amplitūdu starp prognozēšanas cikliem redzams, ka viena gada ietvaros izmaiņas mēdz būt ļoti apjomīgas, tomēr pamatā ar tendenci uzlaboties, kas vērojams arī nosakot vidējo nobīdi četru gadu griezumā. Līdz ar to ņemot vērā svārstību amplitūdu un riska simetrisko raksturu, tas netiek kvantificēts un nav ietverts fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķinā.

2.2.3. Starptautisko tiesu un Satversmes tiesas spriedumu izpilde

Fiskālā riska avots šajā gadījumā ir tiesas procesa rezultāts, kas ir saistīts ar valsts budžeta izdevumu pieaugumu un līdz ar to pasliktina vispārējās valdības budžeta bilanci. Tomēr vēsturiskā pieredze liecina, ka atsevišķos gadījumos Eiropas Komisija šos izdevumus uzskata par vienreizējiem pasākumiem, kas līdz ar to ietekmē vispārējās valdības nominālo budžeta bilanci, bet neietekmē vispārējās valdības strukturālo budžeta bilanci. Tiesvedības procesi skar atšķirīgus jautājumus, tāpēc to uzskaitē ir grūti īstenojama. Vienlaikus šim specifisko risku kopumam nevar novērtēt iestāšanās varbūtību un fiskālo ietekmi, to var mēģināt novērtēt tikai atsevišķiem tiesvedības procesiem.

Piemēram, attiecībā uz tiesvedībām Eiropas Savienības Tiesā, ja tiek pieņemts tiesas lēmums, kas ir nelabvēlīgs Latvijai, tas nenosaka finansiālās sankcijas, bet gan pienākumu pārkāpumu novērst. Gadījumā, ja pārkāpums netiek novērsts, tad tiek uzsākts jauns tiesvedības process, kurā tiek lemts par finansiālo sankciju piemērošanu. Par šādiem gadījumiem Tieslietu ministrija informē MK par konkrētas tiesvedības sekām un iespējamo finansiālo ietekmi.

Papildus nepieciešamo pasākumu ietvaros fiskālā riska seku mazināšanai ir svarīgi veikt savlaicīgu analīzi par tiesvedībām, vērtējot valstij nelabvēlīga lēmuma iespējamību un fiskālo ietekmi. Gadījumā, ja Eiropas Komisija tiesvedības rezultātā papildus izdevumus neatzīs par vienreizējiem pasākumiem, tad tiks izmantota fiskālā nodrošinājuma rezerve.

Viens no iespējamajiem riskiem attiecībā uz tiesvedības procesiem ir saistīts ar 2008.gada 31.decembra Lietuvas Apelācijas tiesas spriedumu, kas noteica pagaidu un aizsardzības pasākumus, piespriežot arestēt Rīgas Starptautiskās lidostas un „airBaltic” piederošu kustamo un/vai nekustamo īpašumu un mantiskās tiesības 58 020 666,1 *euro*⁴ apmērā. Šo prasību vēlas panākt Lietuvas uzņēmums „flyLAL – Lithuanian Airlines”, vainojot „airBaltic” par konkurences tiesību pārkāpumiem. Līdz ar to Latvijas Augstākā tiesa vērsās Eiropas Savienības Tiesā ar prejudiciāliem jautājumiem par ES Regulas Nr. 44/2001 saistību ar citas dalībvalsts tiesu nolēmumu atzīšanu. Eiropas Savienības Tiesa 2014.gada 23.oktobrī sniedza skaidrojumu, ka šī regula ir piemērojama šāda veida tiesvedībās par konkurences tiesību pārkāpumu radīto zaudējumu atlīdzināšanu. Attiecīgi Latvijas Augstākā tiesa šo spriedumu ņems vērā, lemjot par Lietuvas tiesas lēmuma izpildīšanu Latvijā.

Balstoties uz pašreizējo procesu virzību, nav iespējams paredzēt šī tiesvedības procesa iznākumu un attiecīgi arī to vai šis risks vispār iestāsies un cik liela var būt fiskālā ietekme. Tomēr atkarībā no tā, kāds lēmums tiks pieņemts, tas tiks ņemts vērā gatavojot turpmākās fiskālo risku deklarācijas un veicot fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķinus.

⁴http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?doclang=LV&text=&pageIndex=0&part=1&mode=lst&docid=158845&occ=first&dir=&cid=333547

3. Fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķins

Fiskālās nodrošinājuma rezerves aprēķina metodoloģiju nosaka MK noteikumi Nr.229, kas ir izdoti atbilstoši FDL. Nosakot fiskālās nodrošinājuma rezerves apjomu, nekvantificējamie fiskālie riski netiek iekļauti šajos aprēķinos. Tāpat aprēķini neiekļauj fiskālos riskus ar iestāšanās varbūtību 1 un 5. Fiskālajiem riskiem ar zemu varbūtību tiek izmantota minimālā fiskālā nodrošinājuma rezerve 0,1% no IKP, bet fiskālos riskus ar augstu varbūtību (ar iestāšanās varbūtību 5) fiskālajās prognozēs ņem vērā kā notikumus, kas attiecīgajā periodā notiks, respektīvi, to fiskālo ietekmi iekļauj izdevumu vai ieņēmumu prognozēs, sagatavojot vispārējās valdības budžeta finansiālās bilances aprēķinus. Fiskālā nodrošinājumu rezerve tiek aprēķināta fiskālajiem riskiem ar iestāšanās varbūtību 2, 3 un 4. Fiskālā nodrošinājuma rezerves apjomu aprēķina, summējot visus kvantificējamo fiskālos riskus, kuriem:

- iestāšanās varbūtība novērtēta ar 2, fiskālo ietekmi procentos no IKP reizinot ar koeficientu 0,1;
- iestāšanās varbūtība novērtēta ar 3, fiskālo ietekmi procentos no IKP reizinot ar koeficientu 0,3;
- iestāšanās varbūtība novērtēta ar 4, fiskālo ietekmi procentos no IKP reizinot ar koeficientu 0,6.

Atbilstoši FDL pārejas noteikumiem, likumprojektā “Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2015., 2016., un 2017.gadam” fiskālā nodrošinājuma rezerve tiek aprēķināta 2017.gadam, ņemot vērā augstāk minēto aprēķinu metodoloģiju un fiskālo risku deklarācijā ietvērto informāciju. Kā jau iepriekš tika minēts, atsevišķiem deklarācijā aprakstītajiem kvantificējamajiem fiskālajiem riskiem ir simetriska tendence, līdz ar to fiskālās nodrošinājuma rezerves aprēķinā tiek iekļauti valsts galvojumi un aizdevumi. Ņemot vērā, ka šiem fiskālajiem riskiem aprēķinātā fiskāla ietekme kopsummā ir zemāka nekā FDL noteiktais minimālais sliekšnis – ne mazāk kā 0,1% no IKP –, tad **2017.gadam fiskālo nodrošinājuma rezerve tiek noteikta FDL noteiktajā minimālajā apmērā 0,1% no IKP.**

Finanšu ministrs

J.Reirs