



Fiskālās disciplīnas
padome

NEDROŠĀ ILGTSPĒJA

Ziņojums par 2017. gada aptauju

ANOTĀCIJA

2017. gada aprīlī sadarbībā ar pētījumu centru SKDS tika veikta kārtējā aptauja par valsts budžeta disciplīnu. Šajā publikācijā tiek izklāstīti aptaujas rezultāti. Respondentu atbildes sniedz ieskatu sabiedrības viedoklī par fiskālo politiku un ilgtspēju un aktualizē vairākus jautājumus, kas jāizskata, strādājot pie Latvijas fiskālās ilgtspējas ziņojuma. Rezultāti liecina, ka sabiedrība atbalsta pretciklisku fiskālo politiku un lēmumus ar paredzamām ilgtermiņa sekām. Vienlaikus ir novērojama neapmierinātība ar publisko pakalpojumu kvalitāti un zems uzticības līmenis sociālās aizsardzības un veselības sistēmām. Tas var radīt spiedienu uz izdevumu politiku, kāpinot budžeta deficītu un apdraudot fiskālo ilgtspēju.

Emīls Kīlis

Pētījums 01/2017

Saturs

Ievads	2
NFI un publiskās diskusijas	2
Pirmā aptaujas iterācija	3
Fiskālā ilgtspēja	4
Latvijas valsts parāds	5
Veselības aprūpes un sociālās aizsardzības nodrošināšanas izmaksu ietekme	6
2017. gada aptaujas rezultāti	8
Rezultātu analīze	15
Secinājumi	17
Bibliogrāfija	18

Ievads

Sabiedrības interese un zināšanas par fiskālo politiku veicina un ievērojami uzlabo sabiedrisko diskusiju kvalitāti, it īpaši par valsts finansēm. Šī iemesla dēļ dalība publiskajās debatēs ir viena no aktivitātēm, kuru sagaida no neatkarīgām fiskālajām iestādēm. Piedaloties diskusijās dažādos forumos, šādas institūcijas var pievērst sabiedrības uzmanību sarežģītiem jautājumiem un izskaidrot to nianšes ar mērķi veicināt fiskālās politikas caurskatāmību un valsts amatpersonu atbildību.

2016. gadā Fiskālās disciplīnas padome noslēdza līgumu ar sociālo pētījumu centru SKDS, lai veiktu aptauju. Aptaujas mērķis bija noskaidrot Latvijas sabiedrības uzskatus par jautājumiem, kas saistīti ar fiskālo disciplīnu un budžeta procesu. Tā bija pirmā iterācija projektam, kas pašlaik ir pāraudzis vidēja termiņa plānā veikt ikgadējus apsekojumus, kas koncentrējas uz konkrētiem fiskālās politikas un budžeta prakses aspektiem. Otrā aptauja tika veikta 2017. gada pavasarī.

2016. gada aptauja apskatīja plašu tēmu klāstu, taču šogad uzmanība tika pievērsta jautājumiem, kas saistīti ar fiskālo ilgtspēju. Lēmums fokusēties uz fiskālo ilgtspēju izriet no Padomes ieceres izstrādāt pirmo Latvijas fiskālās ilgtspējas ziņojumu. Apsekojuma rezultāti dod kontekstu un ieskatu sabiedrības viedoklī par Latvijas valsts finanšu ilgtspēju.

Ziņojums ir sadalīts četrās sadaļās. Pirmajā sadaļā sniegts vispārīgs pārskats par neatkarīgo fiskālo institūciju komunikatīvajiem pienākumiem un 2016. gada aptaujas rezultātiem. Otrajā sadaļā tiks izklāstītas Padomes bažas par valsts finanšu stabilitāti. Trešajā sadaļā tiks prezentēti 2017. gada aptaujas rezultāti. Pēdējā sadaļa aptaujas rezultātus apskatīs kontekstā ar tēmām, kas tika iztirzātas pirmajās divās sadaļās.

NFI un publiskās diskusijas

Neatkarīgas fiskālās institūcijas (NFI) ir valsts iestādes, kuras ir pilnvarotas veikt neatkarīgu un politiski neitrālu fiskālās politikas novērtējumu. Šādas iestādes uzrauga, vai fiskālā politika tiek veidota, ņemot vērā (i) makroekonomiskās attīstības tendences, (ii) iespējamus fiskālos sarežģījumus un (iii) valsts parāda ilgtspēju. No NFI tiek sagaidīta arī publisko debašu veicināšana ar mērķi pārliecināt sabiedrību par sakārtotu valsts finanšu un piesardzīgas politikas nozīmi un vērtību¹.

Informēta un izglītota sabiedrība ir būtisks faktors, kas ietekmē publisko diskusiju kvalitāti un atvieglo sabiedrības un tās pārstāvju mijiedarbību. Tas, savukārt, var sekmēt piesardzīgāku politikas priekšlikumu novērtējumu, kā arī palielināt politiķu atbildību un atturēt viņus no oportūnistiskiem izdevumiem.

Plašai sabiedrības izpratnei ir būtisks šķērslis. Fiskālā politika Eiropas Savienībā ir ļoti tehniska un balstās uz specializētām zināšanām. Budžeta procesu sarežģītība un nepieciešamās informācijas un kompetenču izkaisītais un starpdisciplinārais raksturs nozīmē, ka sabiedrība un ierēdņi parasti atrodas nevienlīdzīgās pozīcijās. Sabiedrībai bieži ir nepilnīga izpratne par (i) juridisko ietvaru, kas regulē fiskālo politiku, (ii) valsts finanšu plūsmu, (iii) noteiktu pakalpojumu fiskālām izmaksām un (iv) politisko lēmumu iespējamajām ilgtermiņa sekām. Šī asimetrija nozīmē, ka sabiedrība var nepietiekami novērtēt vai pārvērtēt konkrētu politikas

¹ Detalizētākam izklāstam skat. Debrun et al. (2013), Debrun et al. (2014), Hagemann (2011) un OECD (2014).

piedāvājuma izmaksas un valsts amatpersonas var slēpt potenciāli svarīgu informāciju, stratēģiski izmantojot tehnisko žargonu vai vienkārši nepadarot savus vērtējumus publiski pieejamus.

Palielinot sabiedrības informētību un sekmējot valsts finanšu caurspīdību, NFI uzlabo vēlētāju spēju kritiski novērtēt politikas priekšlikumu radītās sekas, izmaksas un ieguvumus. Šī nostāja pausta arī dokumentā, ko sagatavojuši eksperti, kas strādā Starptautiskajā Valūtas fondā.

[B]y informing and educating the general public and policymakers on the merits of sound public finances, fiscal councils can promote a stability culture, contributing to better aligned incentives between voters and their representatives.

(Debrun et al. 2013: 23)

Piemēram, veicinot caurspīdīgu budžeta plānošanu un politisko piedāvājumu izcenošanu, NFI var palielināt reputācijas riskus, kas saistīti ar oportunistiskiem izdevumiem. Tomēr tas pieņem, ka sabiedrība spēj efektīvi identificēt kompetentas politikas veidošanas gadījumus un nošķirt kompetenci no argumentācijas, kas tiecas attaisnot rīcību, kas ir pretrunā ar pretcikliskas fiskālās politikas principiem (Beetsma and Debrun 2016). Tādēļ lielāka caurspīdība jāstiprina ar sabiedrību, kas spēj izdarīt informētus spriedumus un attiecīgi rīkoties.

Lai NFI varētu uzlabot sabiedrības izpratni, tām ir jāiegūst sabiedrības uzticība. NFI rīcībā nav konkrētu instrumentu, kas tām ļautu noteikt fiskālo politiku. NFI loma un ietekme balstās uz pārliecināšanu un atrunāšanu, un tas nozīmē, ka sabiedrības uzticībai ir izšķiroša nozīme (OECD 2014). Lai nodrošinātu uzticību NFI izteiktajiem viedokļiem un aplēsēm, šādām iestādēm būtu jāizveido un jāstiprina reputācija, ka tās ir politiski neitrālas. Citiem vārdiem sakot, NFI ir jāpārliecina sabiedrība, ka tā nodrošina ideoloģiski neitrālu ekspertīzi. To var panākt, nosakot prasības biedriem² un nodrošinot institucionālo neatkarību. Tomēr tikpat svarīgs aspekts ir tas, ka NFI tiek uztverta kā neatkarīga.

Lai pārliecinātu sabiedrību, ka tās ir neatkarīgas, NFI būtu skaidri jānorāda, ka padomes locekļi un darbinieki tiek izvēlēti, balstoties uz tehniskajām prasmēm, pieredzi un kompetenci attiecīgajās jomās, nevis politisko piederību. Pierādot savu kompetenci, NFI nostiprinātu sabiedrības uzticību un dažādu politisko partiju pārliecību par iestādes neitralitāti un analītisko kapacitāti. Tas, cerams, uzlabos NFI uzticamību un ļaus tai pilnvērtīgi piedalīties publiskās debatēs un sekmēt sabiedrības izpratni.

Pirmā aptaujas iterācija

Lai uzzinātu sabiedrības viedokli, Fiskālās disciplīnas padome 2016. gada pirmajā pusē noslēdza līgumu ar sociālo pētījumu aģentūru SKDS. Tika veikta aptauja, lai apzinātu sabiedrības izpratni par Latvijas budžetu, viedokli par valdības budžeta praksēm un attieksmi pret pretciklisku fiskālo politiku. Rezultāti uzrādīja, ka Latvijā dzīvojošie cilvēki vēlas, lai budžeta veidošana būtu atbildīga un reālistiska. Respondenti atbalstīja pretciklisku fiskālo politiku un regulārus izdevumu pārskatus. Tomēr kopējie rezultāti parādīja arī ievērojamas zināšanu nepilnības.

² Piemēram, Fiskālās disciplīnas likums nosaka, ka Padomes locekļi nedrīkst ieņemt amatu politiskajā partijā vai politisko partiju apvienībā

Ziņojumā, kurā tika apkopoti aptaujas rezultāti, es apgalvoju, ka tas rada problēmas NFI. Konkrēti, sabiedrības nepilnīgās zināšanas par jautājumiem, kas attiecas uz fiskālo politiku, kā arī neuzticība valsts iestādēm, pieprasa uzmanību, jo šāda situācija kavē NFI galvenā mērķa sasniegšanu - atbildīgas fiskālās politikas veidošanu, kas atbilst sabiedrības ilgtermiņa vajadzībām un interesēm.

Aptaujas rezultāti liecināja arī par to, ka publiski pieejamā informācija par budžeta izstrādes procesu netika uzskatīta par pietiekamu, lai nodrošinātu labu izpratni par to, kā budžets tiek veidots. Īpaši svarīgs ir respondentu uzskats, ka ieņēmumu un izdevumu plānošanai netiek pieiets reālistiski, lai gan izpildes rezultāti liecina, ka ieņēmumu prognozes tiek konsekventi izpildītas un izdevumu plāni reti tiek būtiski pārsniegti - vairumā gadījumu tas ir saistīts ar vienreizējiem pasākumiem. Ņemot vērā sabiedrisko domu par valdības budžeta praksēm, nebija pārsteigums, ka respondenti uzskatīja, ka Latvijas budžeta izpildes rādītāji ir sliktāki par citām eiro zonas valstīm, lai gan oficiālā statistika liecina, ka Latvijas rezultāti konsekventi ir augstāki par vidējiem rādītājiem.

Raugoties no šī gada aptaujas viedokļa, vissvarīgākais rezultāts bija tas, ka 67% respondentu atbildēja, ka valsts parāda pieaugums ir problēma, kas viņus uztrauc. Citiem vārdiem sakot, aptaujas rezultāti liecināja, ka, runājot vispārīgi, cilvēkus uztrauca fiskālā ilgtspēja.

Fiskālā ilgtspēja

Jautājumi, kas saistīti ar ilgtspēju un ilgtspējīgu attīstību, pašlaik ir ļoti aktuāli. Daudzi Eiropas Savienības iedzīvotāji uzskata, ka klimata pārmaiņas ir nopietna problēma, un cilvēki apsver iespēju mainīt savu uzvedību, lai situāciju risinātu (European Commission 2014a). Tiek tērēti ievērojami cilvēku un materiālie resursi, lai rastu efektīvākos veidos, kā samazināt nevēlamu cilvēku ietekmi uz vidi un izstrādāt ilgtspējīgas alternatīvas mūsu pašreizējām praksēm.

Ziemeļatlantijas sabiedrībās interese par ilgtspēju izrietēja no bažām, kas saistītas ar vidi - jo īpaši mežu izciršanu. Tomēr ir svarīgi atzīmēt, ka jau pirmsākumos bažas par ekoloģisko ilgtspēju bija tieši saistītas ar ekonomiskiem apsvērumiem. Konkrēti - mežu izciršana bija problēma, jo koksne bija galvenais degvielas avots, un neilgtspējīgs šī resursa pielietojums šo vērtīgo resursu strauji izsmelti. Ilgtspēja tātad ir jēdziens, kas ir saistīts gan ar vidi, gan ar tautsaimniecību, un Caradonna (2014) velta lielu daļu savas grāmatas, lai ilustrētu veidus, kā mūsu izpratne par ilgtspēju ir ietekmējusi un ietekmējusies no ekonomiskām debatēm un ekonomikas nozares.

Ņemot vērā šīs idejas popularitāti un tās piesaistīto intelektuālo uzmanību ekonomistu aprindās, nav pārsteidzoši, ka ar ilgtspēju saistītās problēmas ir sasniegušas arī valsts finanšu jomu. Ievērojamais slogs uz valsts budžetiem, kuru radīja valsts parādu pieaugums Lielās recesijas laikā, ir sekmējis debates un pasākumus, lai veicinātu saimniecisko darbību, vienlaikus ierobežojot budžeta deficītu pašreizējās lēnās makroekonomiskās izaugsmes kontekstā (European Commission 2016).

Tā sauktā Lielā recesija negatīvi ietekmēja uzticību valdības apņēmībai ievērot piesardzīgu pieeju attiecībā uz valsts finansēm un valsts parādu. Krīze izraisīja lielāko valsts parāda līmeņa pieaugumu kopš Otrā pasaules kara. Pēc Ostry, Ghosh and Espinoza (2015) aprēķiniem, laika periodā no 2007. gada līdz 2012. gadam vidējais valsts parāda līmenis pieauga par 27 procentpunktiem. Finanšu krīzes un tās seku ietekme Latvijā bija vēl izteiktāka - valsts parāds pieauga par 33 procentpunktiem. Eiropas Savienībā tas izraisījis bažas par aizvien pieaugošā

parāda līmeņa ilgtermiņa ietekmi un stimulējis centienus atjaunot valsts parāda ilgtspēju, ka arī proaktīvi domāt par fiskālo ilgtspēju kopumā.

Fiskālo ilgtspēju bieži definē kā valdības spēju turpināt pašreizējās prakses, pildot savu finansiālos pienākumus (piemēram, sabiedriskos pakalpojumus) un saistības (piemēram, procentu maksājumus). Piemēram, ja valdība var uzturēt savu pašreizējo izdevumu līmeni (ieskaitot procentu maksājumus) un ar to saistīto deficītu bez vajadzības kāpināt nodokļu ieņēmumus, var apgalvot, ka valdības fiskālā politika ir ilgtspējīga. Tomēr, ja budžeta deficīts nepārtraukti palielina valsts parādu, parāda apkalpošanai ir jānovirza lielāka naudas summa. Tas savukārt ierobežo sabiedriskajiem pakalpojumiem pieejamos līdzekļus vai liek pārskatīt spēkā esošās nodokļu likmes, lai kāpinātu ieņēmumus.

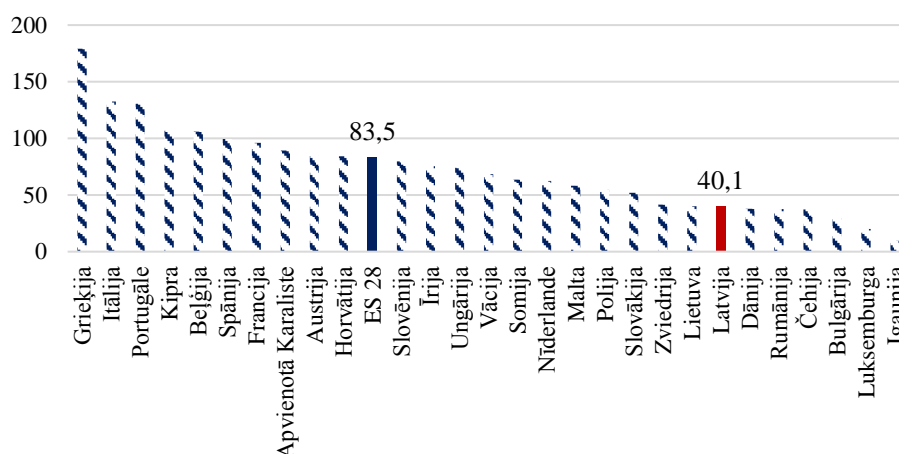
Gan valsts parāda līmenim, gan tā pieauguma tempam jābūt ilgtspējīgam. Valdībai ir jāspēj apkalpot savu parādu pat nelabvēlīgos ekonomikas cikla periodos. Tas nozīmē, ka ekonomiskās izaugsmes periodos jāierobežo deficīts, lai ierobežotu valsts parāda pieaugumu, kas mazinātu ekonomiskās lejupslīdes laikā pieejamo fiskālo telpu.

Padome uzskata, ka zems parāda līmenis ir nepieciešams, lai nodrošinātu Latvijas valsts finanšu spēju pārciest nākamās ekonomiskās krīzes sekas. Ekonomiskā cikla lejupslīde, finanšu sistēmas satricinājumi, ģeopolitisko risku īstenošanās vai iepriekšminēto faktoru kombinācija var radīt negaidītu slogu valsts finansēm.

Spēja pārvarēt ekonomisko krīzi ir atkarīga arī no līdzekļu pieejamības. Tas liek domāt, ka Latvijas valdībai ir jāuzlabo savu institūciju reputācija un pārliecība par to finansiālās vadības spējām. Ierobežojot budžeta deficītu, tiks samazināts parāda slogs un nostiprināta uzticība Latvijas valdības deklarācijām ievērot atbildīgu fiskālo politiku (sk. International Monetary Fund 2013). Ja tiek risināti iepriekšminētie jautājumi, tiks palielināta iespēja, ka valdībai nepieciešamības gadījumā būs pieejami papildu aizdevumi ar izdevīgām procentu likmēm.

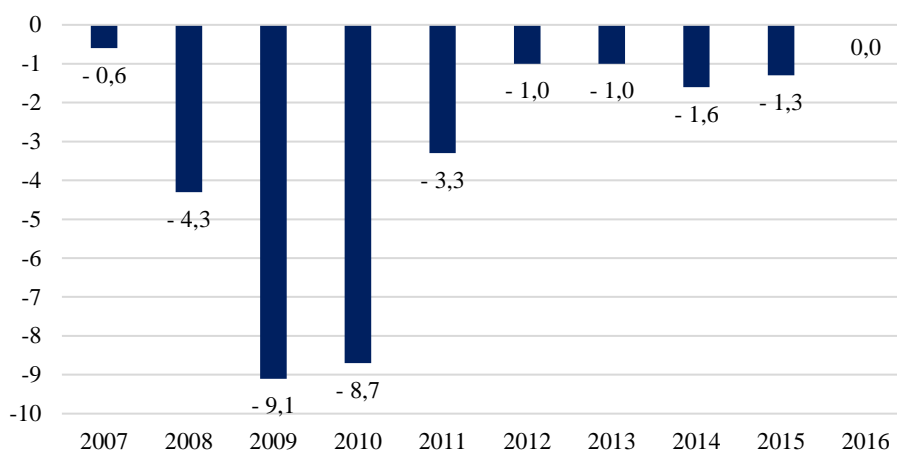
Latvijas valsts parāds

Padomes piesardzīgā nostāja izriet no uzskata, ka, lai arī Latvijas valsts parāda līmenis (mērot pret IKP) ir viens no zemākajiem Eiropas Savienībā, pastāv problēmas, kas jārisina, lai ilgtermiņā nodrošinātu stabilitāti un labu reputāciju.



Attēls 1. Vispārējās valdības parāds 2016. gadā (% no IKP). Avots: Eurostat

Pirmkārt, Latvijas valdība pastāvīgi veido budžetu ar deficītu – arī izaugsmes periodos. Kā redzams zemāk, budžeta politika izaugsmes periodos nav novedusi pie līdzsvarotiem budžetiem vai pozitīvām budžeta bilancēm, lai gan redzams, ka deficīti ir bijuši mazāki.



Attēls 2. Latvijas vispārējās valdības budžeta bilance (% no IKP). Avots: Eurostat.

Otrkārt, valsts izdevumi uz procentu maksājumiem ir ievērojami palielinājušies - galvenokārt Lielās recesijas rezultātā. Ja procentu maksājumi tiek izteikti procentos no valdības izdevumiem, Latvijas pozīcija attiecībā pret pārējām Eiropas Savienības dalībvalstīm kļūst arvien bēdīgāka. Rezultāts galvenokārt saistīts ar salīdzinoši nelielo publisko sektoru³.

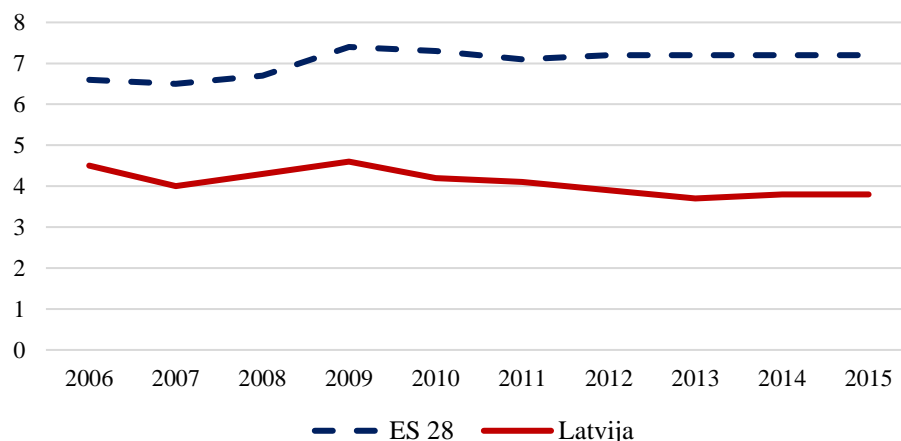
Nespēja būtiski samazināt valsts parādu, kā arī deficīta budžeta prakse un pašreizējās demogrāfiskās tendences nozīmē, ka parāda slogs uz vienu iedzīvotāju pieaugs, neraugoties uz pašreizējo “drošo” parāda līmeni. Jo īpaši tas attiecas uz iedzīvotāju novecošanu un pieaugošiem sociālās aizsardzības izdevumiem (piemēram, pensiju), kā arī sagaidāmo pieaugumu veselības aprūpes un izglītības izdevumos. Šī iemesla dēļ Padome pašlaik strādā pie fiskālās ilgtspējas ziņojuma. Ziņojumā galvenokārt tiks aplūkota pieaugošo sabiedrības veselības aprūpes un sociālās aizsardzības nodrošināšanas izmaksu ietekme uz budžetu un valsts parādu.

Veselības aprūpes un sociālās aizsardzības nodrošināšanas izmaksu ietekme

Pēdējo desmit gadu laikā Latvijas valsts izdevumi uz veselības aprūpi ir samazinājušies. Lai gan valdība veselības aprūpi ir nosaukusi par vienu no savām prioritātēm, Eurostat dati uzrāda nedaudz atšķirīgu ainu. 2006. gadā izdevumi veselības aprūpei bija apmēram 2/3 no Eiropas Savienības vidējā rādītāja un augstāki nekā Igaunijā. Pēc finanšu krīzes valdības izdevumi veselības aprūpei samazinājās gan attiecībā pret Eiropas Savienības vidējo rādītāju, gan procentos no IKP.

³ Detalizētāks izklāsts pieejams šeit: http://fdp.gov.lv/files/uploaded/20161201_VParads_LV.pdf

Nedrošā ilgtspēja

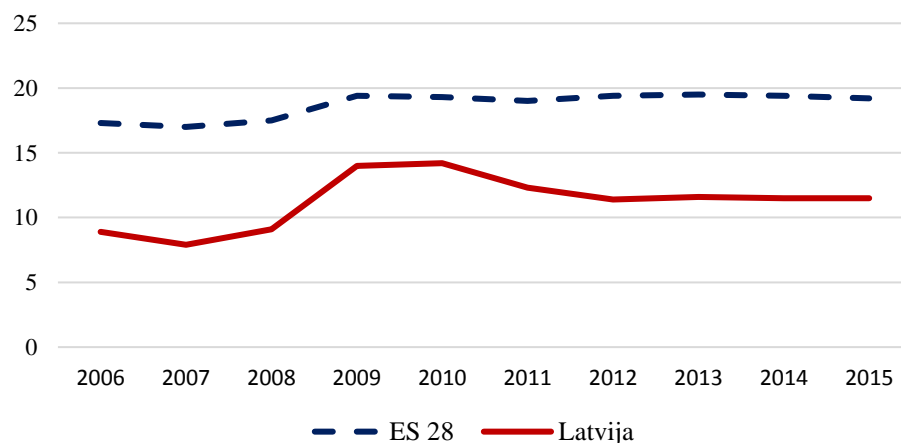


Attēls 3. Vispārējās valdības izdevumi veselības aprūpei (% no IKP). Avots: Eurostat.

Paredzams, ka izdevumi veselības aprūpei pieaugs. Atkārtotas prasības pēc papildu finansējuma veselības aprūpes nozarei un valdības apņemšanās finansējumu kāpināt⁴ norāda, ka būs jānovirza papildu budžeta līdzekļi, lai apmierinātu iedzīvotāju medicīniskās vajadzības.

Pastāv vairāki būtiski faktori, kas radīs papildu slogu valsts veselības aprūpes sistēmai. No demogrāfiskā viedokļa iedzīvotāju novecošana palielinās izdevumus veselības aprūpei, cita starpā ilgtermiņa aprūpei. Dzīves līmenim tuvojoties Eiropas Savienības vidējam līmenim, sagaidāms, ka iedzīvotāju attieksme pret veselību mainīsies un pieprasījums pēc augstas kvalitātes veselības aprūpes pakalpojumiem varētu palielināties (European Commission 2017).

Līdzīgas bažas rada arī valsts sociālās aizsardzības izdevumi. Eurostat dati liecina, ka valdības izdevumi pabalstiem, pensijām un sociālajai aizsardzībai kopumā ir bijuši ievērojami zemāki par Eiropas Savienības vidējo rādītāju.



Attēls 4. Vispārējās valdības izdevumi sociālajai aizsardzībai (% no IKP). Avots: Eurostat.

Latvijā ir augsta ekonomiskā nevienlīdzība, un to cilvēku skaits, kuriem draud nabadzība vai sociālā atstumtība, joprojām ir būtisks sociālais izaicinājums un šķērslis ekonomikas izaugsmei (European Commission 2017). Iedzīvotāju skaits, kas sasniedzis pensijas vecumu, pakāpeniski

⁴ Ministru kabineta 2017. gada 9. maija sēdes protokols, pieejams šeit: <http://tap.mk.gov.lv/mk/mksedes/saraksts/protokols/?protokols=2017-05-09>

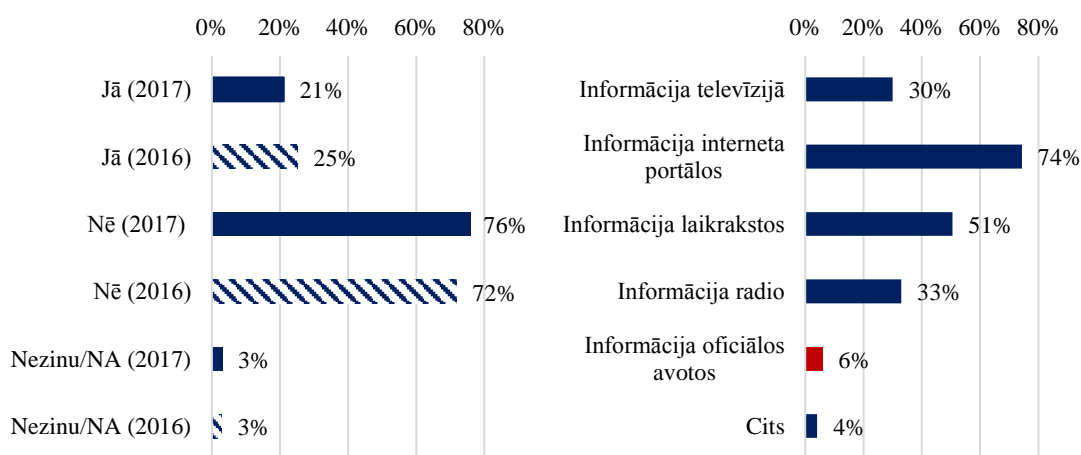
pieaug, savukārt darbības vecuma cilvēku skaits samazinās. Paredzams, ka šī demogrāfiskā tendence turpināsies, kas nozīmē, ka ar vecumu saistītās izmaksas segs sarūkošs strādājošo skaits.

Pārsteidzoši ir tas, ka prognozētie valsts pensiju izdevumi (% no IKP) ilgtermiņā ir zemākie Eiropas Savienībā (European Commission 2015). Tomēr šādi aprēķini jāskata kontekstā, jo pensiju sistēmas ilgtspēja balstās uz finansētām pensijām un zemu pensionāru ienākumu līmeni. Tas nozīmē, ka lielai daļai pensionāru būs nepietiekami ienākumi. Līdz ar to, lai gan pašreizējā sistēma ir fiskāli ilgtspējīga, tā var būt politiski un sociāli nestabila (Eiropas Komisija 2017, OECD 2016).

2017. gada aptaujas rezultāti

Lai apzinātu sabiedrības viedokli par Latvijas valsts finanšu ilgtspēju, padome noslēdza līgumu ar sociālās pētniecības centru SKDS, lai veiktu aptauju. Aptaujas anketā bija 21 jautājums. Lai gan apmēram viena trešdaļa jautājumu bija identiski tiem, kas tika iekļauti arī pagājušajā gada aptaujā, atlikušie jautājumi bija saistīti ar dažādiem fiskālās ilgtspējas aspektiem.

Aptaujas rezultāti liecina, ka, salīdzinot ar 2016. gadu, budžeta izstrādes procesam seko nedaudz mazāks cilvēku skaits. Kopumā cilvēki ar augstāku izglītību un lieliem ienākumiem izrāda lielāku interesi par budžeta veidošanu, tāpat arī cilvēki, kas ir vecāki par 54 gadiem. Tie, kas seko budžeta izstrādes procesam, galvenokārt balstās uz televīzijā un tiešsaistē (interneta portālos) pieejamo informāciju. Tikai neliels cilvēku skaits paļaujas uz oficiāliem avotiem - tāpat kā pagājušajā gadā.

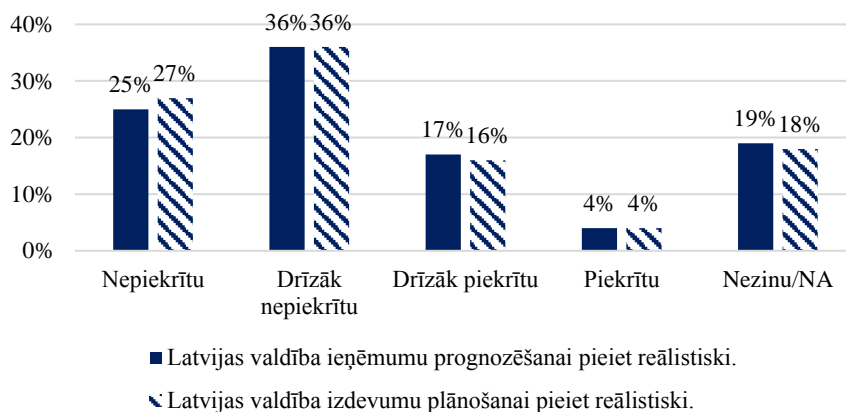


Attēls 5. Vai Jūs sekojat līdz tam, kā tiek sastādīts valsts budžets? 2016. un 2017. gada rezultāti.

Attēls 6. Kur Jūs sekojat līdz tam, kā tiek sastādīts valsts budžets? 2017. gada rezultāti.

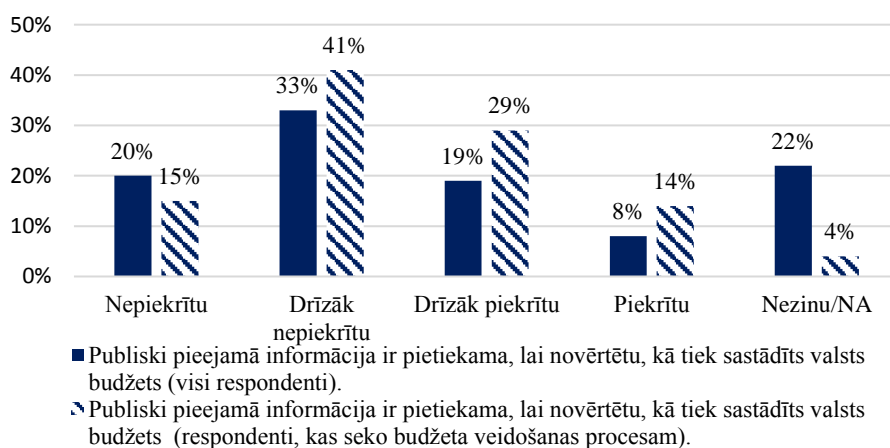
Sabiedrības viedoklis par informācijas pietiekamību un valdības ieņēmumu un izdevumu aplēsēm kopš iepriekšējās aptaujas nav būtiski mainījies.

Nedrošā ilgtspēja



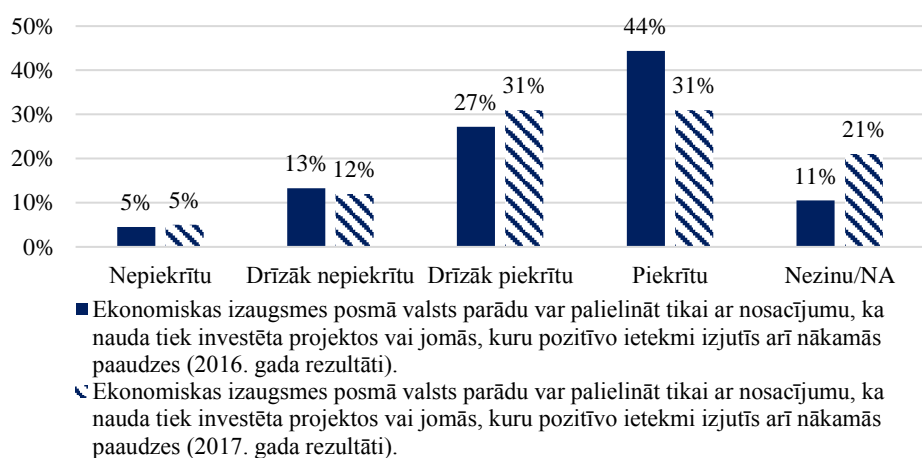
Attēls 7. Sabiedrības viedoklis par ieņēmumu un izdevumu prognozēm

Turklāt cilvēki, kuri seko budžeta izstrādes procesam, pozitīvāk izteicās par pieejamās informācijas pietiekamību - tāpat kā pagājušajā gadā.



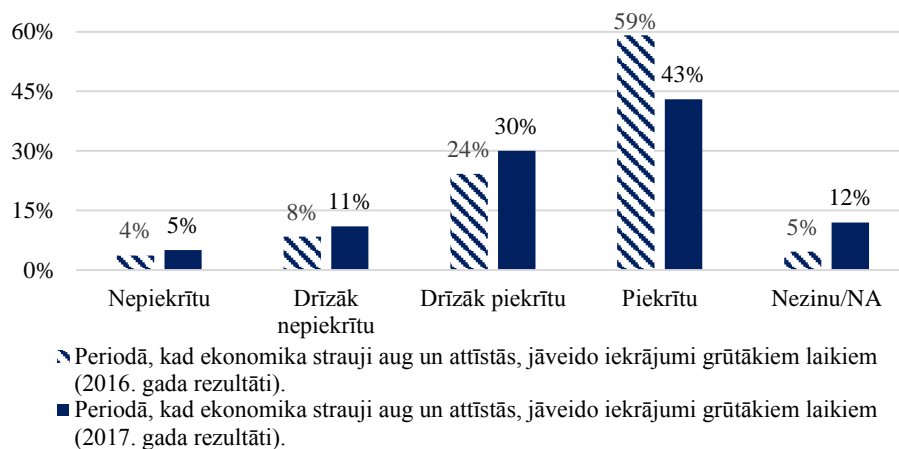
Attēls 8. Sabiedrības viedoklis par informācijas pietiekamību

Rezultāti liecina, ka atbalsts pretcikliskai fiskālajai politikai nedaudz samazinājies. Aptaujā bija iekļauti divi jautājumi, uz kuriem atbildot respondents netieši parāda savu attieksmi pret pretciklisku fiskālo politiku. Abos gadījumos rezultāti liecina, ka sabiedrība joprojām kopumā piekrīt šiem principiem.



Attēls 9. Sabiedrības viedoklis par valsts parāda palielināšanu

Tomēr rezultāti liek secināt, ka mazāks cilvēku skaits piekrīt un lielāks cilvēku skaits nevar skaidri formulēt savu nostāju. Īpaši ir samazinājies to cilvēku skaits, kuri piekrita, ka ekonomiskās izaugsmes periodos jāveido iekrājumi.



Attēls 10. Sabiedrības viedoklis par vajadzību veidot iekrājumus grūtākiem laikiem

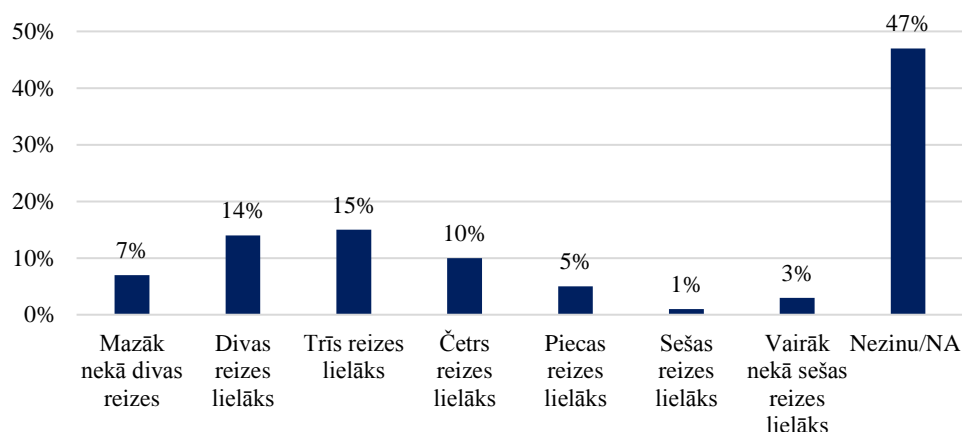
Aptuveni puse respondentu atbildēja, ka valsts parāds galvenokārt ir pieaudzis (i) budžeta deficīta dēļ un (ii) tāpēc, ka valsts sniedza atbalstu stratēģiski nozīmīgiem uzņēmumiem. Tas liecina, ka **liels skaits respondentu labi izprot galvenos valsts parāda pieauguma iemeslus**. Vienlaikus ir svarīgi atzīmēt, ka populārākā atbilde uz šo jautājumu bija korupcija. Tas sakrīt ar agrāk veiktā sociālā pētījuma rezultātiem, kas uzrādīja, ka 43% respondentu uzskatīja, ka naudas izsaimniekošana bija galvenais budžeta deficīta cēlonis (Baltic International Bank 2016).



Attēls 11. Kas, Jūsuprāt, pēdējo 10 gadu laikā ir bijuši galvenie Latvijas valsts parāda pieauguma cēloņi?

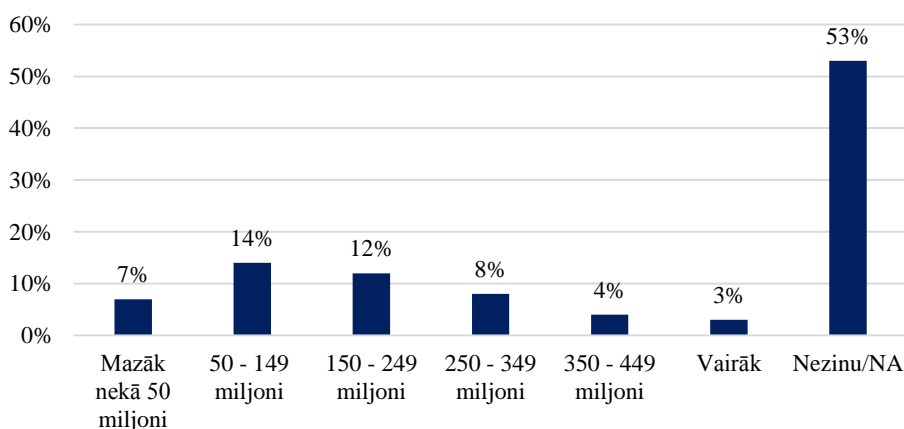
Sabiedrības zināšanas par Latvijas valsts parāda apmēru ir nepilnīgas. Uz jautājumu par to, cik lielā mērā Latvijas parāds ir pieaudzis kopš 2007. gada, 47% atbildēja, ka viņi nezina. Vēl 36% respondentu sniedza atbildes, kas bija daudz zemākas nekā faktiskais valsts parāds⁵.

⁵ Iespējama problēma ir tā, ka jautājumā netika precizēts, vai runa ir par valsts parādu vai valsts parāda līmeni (% no IKP), taču 36% respondentu deva atbildes, kas ir zemākas par abiem variantiem.



Attēls 12. Kurš no šiem lielumiem, Jūsaprāt, ir vistuvākais tam, cik liels šobrīd ir Latvijas valsts parāds, salīdzinot ar 2007. gadu?

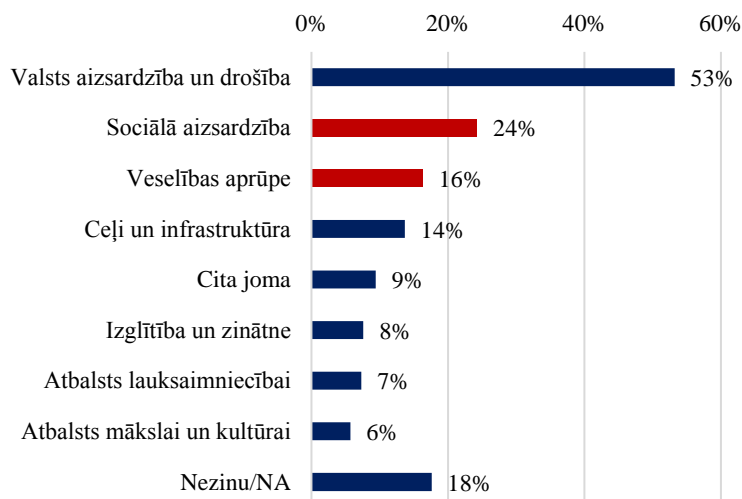
Rezultāti liecina arī par to, ka **budžeta deficīta izteikšana procentos no IKP nerada cilvēkos izpratni par faktiskajām izmaksām**. Vienā no jautājumiem tika norādīts, ka Latvijas konsolidētā kopbudžeta deficīts 2016. gadā bija 0,4 no IKP. Respondentiem tika jautāts, cik tas ir nominālā izteiksmē. Pareizā atbilde bija 101,7 miljoni eiro, un pareizais atbildes variants pieļāva ievērojamu kļūdas iespēju. Tomēr tikai 14% respondentu atbildēja pareizi, un lielākā daļa izvēlējās neatbildēt.



Attēls 13. Valsts konsolidētā kopbudžeta deficīts 2016. gadā bija 0,4% no IKP. Cik tas, Jūsaprāt, ir naudas izteiksmē?

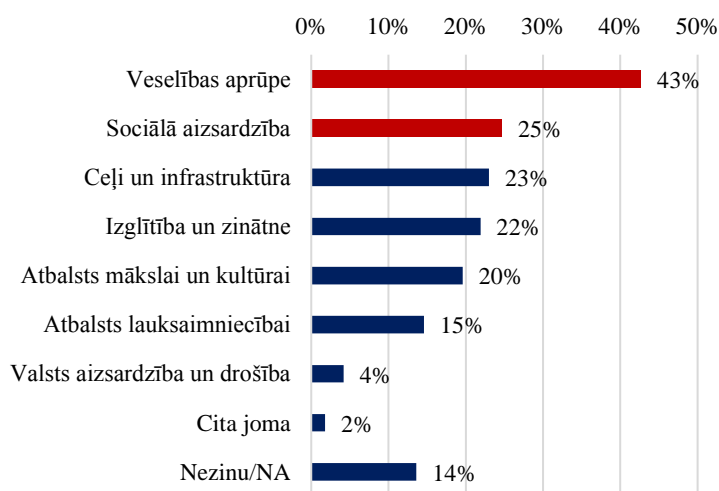
Lielākā daļa respondentu uzskata, ka aizsardzība un sabiedrības drošība ir vislielākās izdevumu pozīcijas. Tas sakrīt ar agrāk veiktas sociālās aptaujas rezultātiem. Pētījums uzrādīja, ka pēc 36% respondentu domām vislielākie izdevumi ir tieši uz aizsardzību (Baltic International Bank 2016). Tomēr šī atbilde nav pareiza, jo ievērojami vairāk tiek iztērēts sociālajai aizsardzībai⁶, bet tikai 24% respondentu izvēlējās šo iespēju.

⁶ Eurostat dati uzrāda, ka sociālās aizsardzības izdevumi konsekventi ir lielākā izdevumu pozīcija, un 2015. gadā tie veidoja 11,5% no IKP, skat. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG



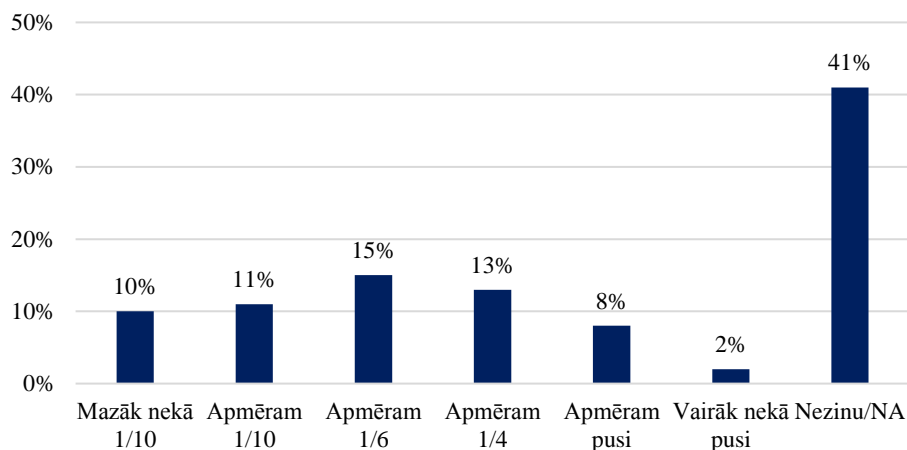
Attēls 14. Jūsaprāt, kurās 2 jomās publiskais sektors tērē visvairāk?

Turklāt, kad tika jautāts par vismazāko izdevumu pozīciju, 25% respondentu izvēlējās sociālo aizsardzību. Tomēr populārākā iedzīvotāju atbilde bija, ka veselības aprūpe ir mazākā no norādītajām izdevumu pozīcijām.



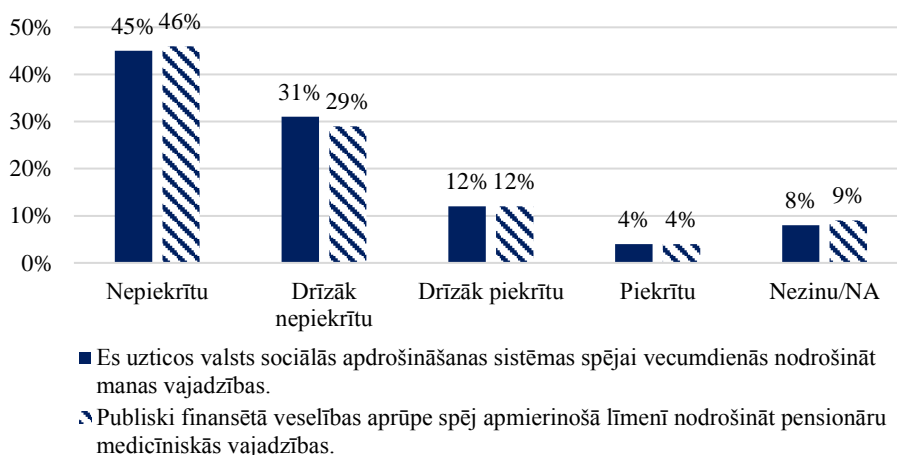
Attēls 15. Jūsaprāt, kurās 2 jomās publiskais sektors tērē vismazāk?

Sabiedrības nepilnīgo izpratni vēl vairāk uzsver fakts, **ka lielākajai daļai iedzīvotāju nav skaidra priekšstata, cik daudz tiek tērēts, lai nodrošinātu sociālos pakalpojumus.** 41% respondentu atbildēja, ka nezina, kāda daļa no kopējiem valsts izdevumiem veido sociālā budžeta izdevumu. Turklāt papildu 36% sniedza atbildes, kas bija daudz zemākas nekā faktiskais sociālā budžeta īpatsvars (aptuveni 1/4) konsolidētā kopbudžeta izdevumos.



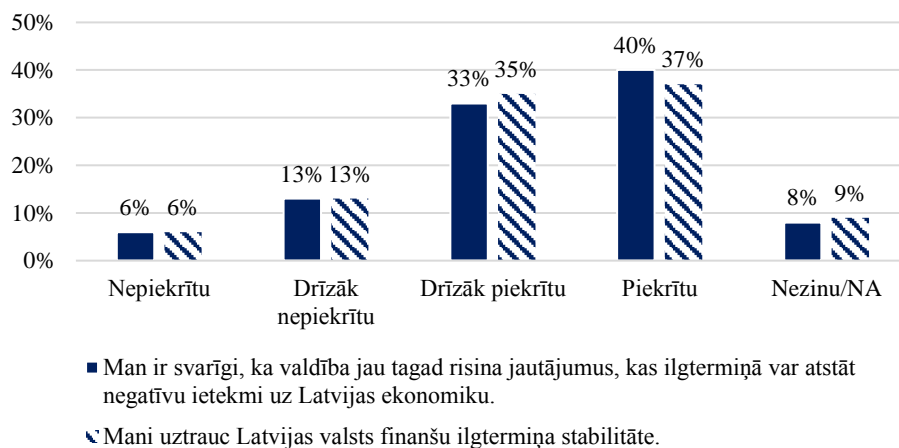
Attēls 16. Cik lielu daļu no kopējiem valsts izdevumiem veido sociālā budžeta izdevumi (piem., pabalsti un pensijas)?

Ņemot vērā iepriekš minēto, nav pārsteigums, ka **respondenti bija skeptiski noskaņoti pret valdības spēju vecumdienās nodrošināt viņu vajadzības**. Aptaujā respondentiem tika jautāts, (i) vai viņi uzticas valsts sociālās apdrošināšanas sistēmas spējai vecumdienās nodrošināt viņu vajadzības, un (ii) vai publiski finansētā veselības aprūpe spēj apmierinošā līmenī nodrošināt pensionāru medicīniskās vajadzības. Abos gadījumos respondenti skaidri norādīja, ka nepiekrīt. Tas atbilst uzskatam, ka gan veselības aprūpe, gan sociālā aizsardzība Latvijā tiek nepietiekami finansētas.



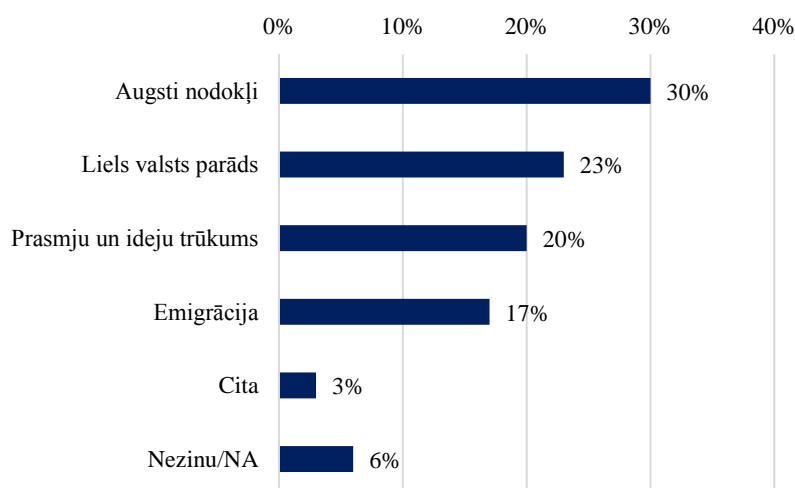
Attēls 17. Uzticība valsts sociālās apdrošināšanas un veselības aprūpes sistēmām

Cilvēku bažas par nākotni skar arī Latvijas valsts finanšu ilgtspēju. 72% aptaujāto piekrīt vai drīzāk piekrīt, ka viņus uztrauc Latvijas valsts finanšu ilgtermiņa stabilitāte. Līdzīga daļa respondentu piekrīt vai drīzāk piekrīt, ka viņiem ir svarīgi, lai valdība jau tagad risinātu jautājumus, kas ilgtermiņā var negatīvi ietekmēt Latvijas tautsaimniecību.



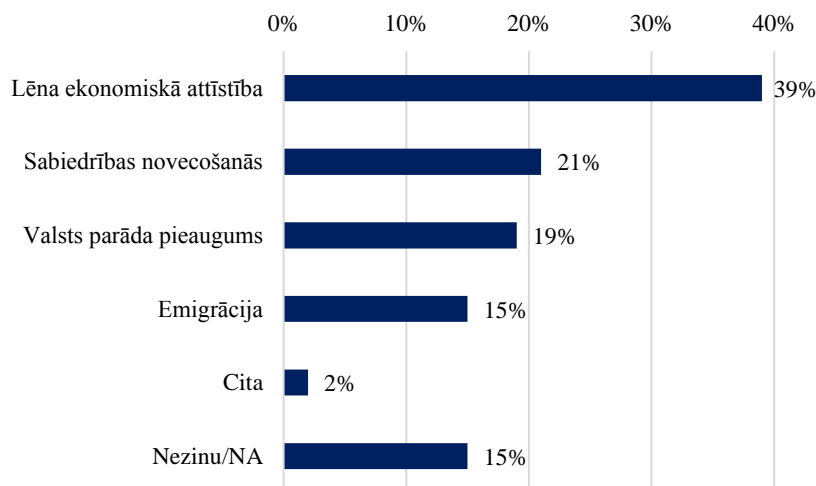
Attēls 18. Viedoklis par ilgtermiņa problēmām

Augstās nodokļu likmes tiek uzskatītas par galveno apgrūtinājumu Latvijas tautsaimniecības ilgtermiņa izaugsmei, tomēr arī citas izvēles bija populāras. Respondentiem tika piedāvātas četras iespējamās atbildes. Tikai mazākums (3%) uzskatīja, ka kāds cits faktors ir svarīgāks, un 6% respondentu nebija atbildes. Atšķirība starp vispopulārāko izvēli (augsti nodokļi) un vismazāk populāro (emigrācija) bija tikai 13 procentu punkti, lai gan bija vairākas reģionālas atšķirības.



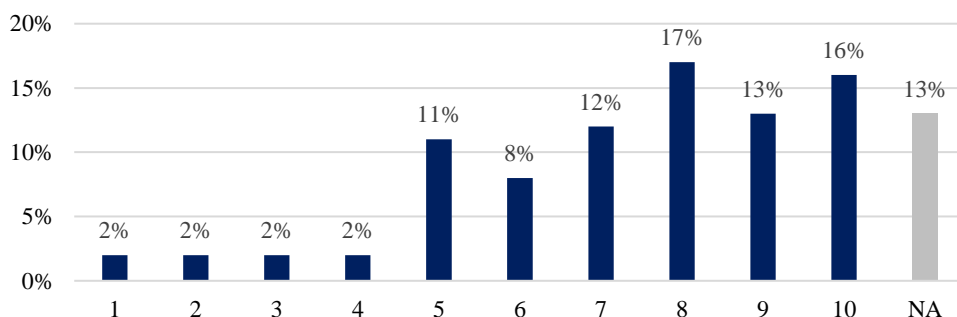
Attēls 19. Jūsuprāt, kura ir būtiskākā problēma, kas ilgtermiņā apdraud Latvijas ekonomisko attīstību?

Tiek uzskatīts, ka lēnā ekonomiskā attīstība ir galvenā problēma, kas apdraud Latvijas valsts finanšu ilgtermiņa stabilitāti. Respondentiem tika piedāvātas četras iespējamās atbildes. Tikai maza respondentu daļa (2%) domāja, ka kāds cits faktors ir būtiskāka problēma, bet 5% nezina. Populārākā izvēle bija lēnā ekonomiskā izaugsme (39%), kurai sekoja sabiedrības novecošanās (21%) un valsts parāda pieaugums (19%).



Attēls 20. Jūsaprāt, kura ir būtiskākā problēma, kas ilgtermiņā apdraud Latvijas valsts finanšu stabilitāti?

Kopumā cilvēki dod priekšroku valdības politikai ar pakāpenisku un paredzamu ietekmi ilgtermiņā. Šī jautājuma mērķis bija noskaidrot, vai cilvēki priekšroku dod tūlītējai, bet ilgtermiņā neparedzamai īstermiņa ietekmei vai mērenai ilgtermiņa ietekmei, kas ir noturīgāka. Lai gan tikai 16% pilnībā piekrita otrajam variantam, kopumā atbildes norādīja uz atbalstu ilgtermiņa stabilitātei.



(1) Es dotu priekšroku valdības lēmumiem ar lielu, pozitīvu ietekmi īstermiņā, bet ar neskaidrām sekām ilgtermiņā.

(10) Es dotu priekšroku valdības lēmumiem ar mērenu, pakāpenisku un prognozējamu atdevi ilgtermiņā.

Attēls 21. Sabiedrības viedoklis par valdības lēmumiem

Rezultātu analīze

Salīdzinot ar iepriekšējās aptaujas iterācijas rezultātiem, ir notikušas tikai dažas būtiskas izmaiņas, taču tām ir jāpievērš uzmanība, jo īpaši attiecībā uz jautājumiem, kas skar fiskālo ilgtspēju.

Pirmkārt, satraucošs ir to respondentu skaits, kas seko budžeta izstrādes procesam. Lai gan skaits ir neliels, tas, iespējams, norāda, ka interese samazinās. Tomēr jāuzsver, ka vēl nav skaidri zināms vai tas ir pagaidu samazinājums, vai arī iepriekšējā apsekojuma rezultāti vienkārši bija izņēmums.

Otrkārt, satraucoša ir to cilvēku skaita samazināšanās, kuri piekrīt, ka straujas ekonomiskās izaugsmes periodos jāveido iekrājumi. Tas varētu nozīmēt, ka sabiedrība varētu būt mazāk uzņēmīga pret stingru fiskālo politiku un var pieprasīt papildu izdevumus. Iespējams arī tas, ka šis sarukums varētu norādīt uz sava veida fiskālo nogurumu.

Šīs izmaiņas ir jāskata kontekstā ar uzskatu, ka vairāki sabiedriskie pakalpojumi netiek pienācīgi finansēti. Šādos apstākļos finansējuma kāpināšanas atlikšana disciplinētas fiskālās politikas vārdā varētu šķist mazāk pievilcīga. Konkrēts piemērs ir veselības aprūpe. Lai gan Fiskālās disciplīnas padome ir izteikuši bažas par deficīta finansējuma izmantošanu, lai veselības aprūpes sistēmā īstenotu reformas, kas nav pamatotas ar skaidru ilgtermiņa redzējumu⁷, līdzīgi iebildumi ir izskanējuši tikai no dažiem diskusijas dalībniekiem.

Saistībā ar augstākminēto ļoti svarīgi ir jautājumi par veselības aprūpes un pensiju sistēmas kvalitāti. Lielākā daļa respondentu bija skeptiski noskaņoti pret šo pakalpojumu kvalitāti un spēju atbilstošā līmenī vecumdienās apmierināt viņu vajadzības. Turklāt rezultāti, kas atspoguļoti 14. un 15. attēlā, liecina, ka sabiedrības priekšstats par veselības aprūpi un sociālo aizsardzību ir pretrunīga. Ievērojams skaits respondentu uzskata, ka veselības aprūpe un sociālā aizsardzība ir gan vismazākās, gan visdārgākās izdevumu pozīcijas. Tomēr tas nav pārsteidzoši, jo tikai neliels skaits respondentu zināja, cik daudz tiek tērēts sociālajai aizsardzībai.

Zemais apmierinātības līmenis ar veselības aprūpi un sociālo aizsardzību rada bažas. Tas var sekmēt politisku spiedienu tērēt vairāk, uzlabojoties dzīves līmenim, pieaugot dzīves ilgumam un mainoties attieksmei pret savu veselību un vecumdienām. Ja izdevumu pieaugumu nekompensē ar atbilstošām nodokļu sistēmas izmaiņām, tas var izraisīt budžeta bilances pasliktināšanos, lielāku budžeta deficītu un valsts parāda pieaugumu.

Vienlaikus sabiedrības spēja atšķirt kompetentu politikas veidošanu no oportūnisma un oportūnistiskiem izdevumiem var būt minimāla. Rezultāti liecina, ka (i) tikai dažiem respondentiem ir skaidra izpratne par to, cik lielā mērā pēdējo desmit gadu laikā ir pieaudzis valsts parāds, un (ii) izdevumu un deficītu izteikšana procentos no IKP var potenciāli slēpt faktiskās izmaksas. Citiem vārdiem sakot, lai gan respondenti principā atbalsta preciklisku fiskālo politiku, viņiem var būt grūti noteikt, vai izvēlētie pārstāvji faktiski praktizē piesardzīgu fiskālo politiku.

To vēl vairāk pastiprina populārais un noturīgais uzskats, ka augstās nodokļu likmes ir būtiskākais drauds Latvijas ekonomikas ilgtermiņa izaugsmei. Kaut arī daži ienākumi tiek aplikti ar augstākiem nodokļiem nekā vidēji Eiropas Savienībā (piemēram, t.s. nodokļu ķēlis cilvēkiem ar zemiem ienākumiem⁸), būtiska daļa Latvijas nodokļu likmju ir labvēlīgākas nekā citu Eiropas Savienības dalībvalstu nodokļu likmes.

Iespējamais izskaidrojums kritiskajai attieksmei pret nodokļu sistēmu ir zemais uzticības līmenis valsts iestādēm. Uzticība valdībai norāda, ka pilsoņi ir pārliecināti, ka valdība rīkosies atbilstoši un taisnīgi. 2016. gadā publicētajā ziņojumā par nodokļu ētосу tika atzīmēts, ka cilvēku iecietību pret izvairīšanos no nodokļu maksāšanas daļēji var izskaidrot ar viņu uzskatu, ka Latvijā ir izplatīta korupcija. Šī gada aptaujas iterācija atkārtoti apliecināja cilvēku priekšstatu, ka korupcijas līmenis valstī ir augsts. Turklāt tiek uzskatīts, ka tas ir galvenais Latvijas valsts parāda pieauguma cēlonis. Ja tiek uzskatīts, ka valdība strādā slikti un neefektīvi

⁷ Skat. <http://fdp.gov.lv/jaunumi/padome-rekomende-ieviesit-un-uzraudzit-pardomatu-un-pamatotu-veselibas-sistemas-reformu>

⁸ Detalizētāks izklāsts pieejams šeit: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Wages_and_labour_costs#Tax_wedge

izmanto publiskos resursus, iespējams, ka pat mērenas nodokļu likmes var tikt uzskatītas par pārmērīgām, it īpaši ņemot vērā zemo apmierinātību ar veselības aprūpi un sociālo aizsardzību.

Aptaujas rezultāti liecina, ka nav skaidras vienprātības par galveno iemeslu Latvijas tautsaimniecības lēnajai izaugsmei, taču pats izaugsmes temps bieži tika nosaukts par galveno draudu Latvijas fiskālajai ilgtspējai. Līdz ar to būtu saprātīgi pieņemt, ka mēģinājumi veicināt izaugsmi tiks sagaidīti atplestām rokām. Tomēr reformu pasākumi 2018. gadam (piemēram, nodokļu reforma) ir ļoti ambiciozi un nav skaidrs, vai tiem būs vēlamā ilgtermiņa ietekme, jo gan reformas saturs, gan aplēses par tās ietekmi uz izaugsmi ir atkārtoti mainījušās.

Kopumā rezultāti liecina, ka Latvijas valsts finanšu ilgtermiņa stabilitāte respondentus uztrauc, un viņi vēlētos, lai valdība laicīgi risinātu potenciāli problemātiskus jautājumus. Būtiski ir arī tas, ka respondenti dod priekšroku prognozējamam ilgtermiņa redzējumam. Tomēr zemais apmierinātības līmenis ar sabiedriskajiem pakalpojumiem, kā arī ierobežota izpratne par valsts finanšu plūsmu apdraud diezgan izteiktu atbalstu precikliskai fiskālai politikai un ilgtermiņa stabilitātei.

Secinājumi

Ilgtspējas un ilgtspējīgas attīstības jautājumi pašlaik ir ļoti svarīgi. Ņemot vērā ilgtspējas nozīmīgumu un tās piesaistīto intelektuālo uzmanību, nav pārsteigums, ka ilgtspējas problēmas ir sasniegušas arī valdības finanšu tēmu.

Fiskālā ilgtspēja bieži tiek definēta kā valdības spēja turpināt pašreizējo politiku, pildot savas finansiālās saistības un solījumus. Fiskālās ilgtspējas neatņemama sastāvdaļa ir valsts parāda līmenis. Kaut arī Latvijas parāds-pret-IKP attiecība ir viena no zemākajām Eiropas Savienībā, deficīta budžeta prakse un pašreizējās demogrāfiskās tendences nozīmē, ka parāda slogs palielināsies. Tas ir motivējis Fiskālās disciplīnas padomi uzsākt darbu pie fiskālās ilgtspējas ziņojuma.

Fiskālās disciplīnas padomes ikgadējās aptaujas otrajā iterācijā galvenā uzmanība tika pievērsta fiskālajai ilgtspējai, lai dotu kontekstu galvenajam ziņojumam, kura publicēšana tiek plānota gada beigās. Aptaujas rezultāti sniedz ieskatu sabiedrības viedoklī par Latvijas valsts finanšu ilgtspēju un aktualizē vairākus jautājumus, kas jāizskata, strādājot pie Latvijas fiskālās ilgtspējas ziņojuma.

Turklāt aptaujas rezultāti liecina, ka neapmierinātība ar sabiedrisko pakalpojumu (it īpaši veselības aprūpes un sociālās aizsardzības) zemo kvalitāti var izraisīt turpmāku spiedienu palielināt izdevumus. Tas nozīmē, ka sabiedrības atbalsts precikliskai fiskālajai politikai un izteiktais atbalsts robustai ilgtermiņa domāšanai ir jāskata plašākā kontekstā un jāanalizē piesardzīgi. Pastāvīga neapmierinātība gan ar nodokļu sistēmu, gan ar pašreizējo sabiedrisko pakalpojumu līmeni var sekmēt politisko atbalstu papildu tēriņiem bez pietiekamiem kompensējošiem pasākumiem, tādējādi kāpinot budžeta deficītu.

Ņemot vērā iepriekš minēto, valdībai ir jāpalielina sabiedrības uzticība tās rīcībai un spējai efektīvi izmantot nodokļu ieņēmumus. Turklāt sabiedrības izpratnē par valsts parādu, budžeta deficītu un to, cik lielā mērā tiek finansēti lielai sabiedrības daļai aktuālie publiskie pakalpojumi, joprojām pastāv nepilnības. Tas nozīmē, ka Fiskālās disciplīnas padomei ir jāpieliek lielākas pūles, lai skaidrotu sabiedrisko pakalpojumu izmaksas un kompromisus, kas ir nepieciešami fiskālās ilgtspējas nodrošināšanai.

Bibliogrāfija

- Baltic International Bank (2016) *Baltic International Bank Latvijas barometrs: 2016. gada oktobris*, pieejams:
https://www.bib.eu/uploads/2017/02/2016.10.Latvijas_valsts_budzets_Baltic_International_Bank_Latvijas_barometrs.pdf
- Beetsma, R. M. W. J. and Debrun, X. (2016) *Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness*, *IMF Working Paper*, No. 16/86, pieejams:
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1686.pdf>
- Caradonna, J. L. (2014) *Sustainability: A History*, Oxford: Oxford University Press.
- Debrun, X. And Kinda, T. (2014) “Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise—A New Dataset”, *IMF Working Paper*, No. 14/58, pieejams:
<https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=41472.0>
- Debrun, X., Kinda, T., Curristine, T., Eyraud, L., Harris, J. and Seiwald J. (2013) “The Functions and Impact of Fiscal Councils”, *IMF Policy Paper*, pieejams: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>
- European Commission (2014a) “Climate Change”, *Special Eurobarometer 409*, pieejams:
http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_409_en.pdf
- European Commission (2014b) “Independent Fiscal Institutions Across the EU”, in *Public Finances in the EMU – 2014*, European Economy 9: pp. 54-67, pieejams:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/ee9_en.htm
- European Commission (2015) *The Ageing Report 2015*, European Economy 3/2015, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2016) *The Fiscal Sustainability Report 2015*, Institutional Paper 018, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2017) *Report on Latvia – 2017*, pieejams:
<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-europeensemester-country-report-latvia-en.pdf>
- Hagemann, R. (2011) “How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?”, *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2011/1: pp. 75-98.
- International Monetary Fund (2013) *Fiscal Adjustment in an Uncertain World*, Fiscal Monitor (April 2013), pieejams: <http://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2016/12/31/Fiscal-Adjustment-in-an-Uncertain-World>
- OECD (2014) *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*, pieejams: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/recommendation-on-principles-for-independent-fiscal-institutions.htm>.
- OECD (2015) *Government at a Glance 2015*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2016) *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Latvia 2016*, Paris: OECD Publishing.
- Ostry, J. D., Ghosh A. R. and Espinoza, R. (2015) *When Should Public Debt Be Reduced?*, Staff Discussion Notes No. 15/10, pieejams:
<https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=42931.0>