



LATVIJAS REPUBLIKAS FISKĀLĀS DISCIPLĪNAS PADOME

Reģ.nr. 90010248231; Smilšu ielā 1-512, Rīgā, LV-1919
tālrunis: (+371) 6708 3650; e-pasts: info@fdp.gov.lv; mājaslapa: <http://fdp.gov.lv>

Pieņemts
Fiskālās disciplīnas
padomes sēdē
2016.gada 5.oktobrī
Protokols Nr.5(18), §2.1.

Fiskālās disciplīnas uzraudzības ziņojums 2016

Rīga, 2016

Saturs

Saīsinājumi	3
Kopsavilkums	4
1. Fiskālās politikas izaicinājumi	6
1.1. Reforma veselības aprūpes sistēmā	7
1.2. Ieņēmumi	8
1.3. Izdevumi	10
1.4. Fiskālo risku deklarācijas novērtējums	12
2. Makroekonomikas apskats un izlaižu starpības	14
3. Skaitlisko fiskālo nosacījumu izpildes novērtējums	17
3.1. Fiskālo nosacījumu piemērošanas novērtējums 2013.-2016. gadiem	17
3.2. Fiskālo nosacījumu novērtējums VTBI 2017./19.	17
3.3. Valdības parāds	19
1. pielikums. 2015. gada Uzraudzības ziņojuma rekomendāciju progress	21
2. pielikums. Padomes viedoklis par Finanšu ministrijas makroekonomikas prognozēm (2016. gada 16. jūnijs)	23
3. pielikums. Aptauja par nodokļu ētosu	27
4. pielikums. Aptauja par budžeta disciplīnu	31
5. pielikums. Ernst&Young konsultācijas	36
6. pielikums. Skaitliskie fiskālie nosacījumi	45

SAĪSINĀJUMI

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

KOPSAVILKUMS

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

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

Padome norāda, ka pašreizējā nodokļu ieņēmumu attiecības pret IKP prognoze neliecina par iespējam sasniegt valdības mērķi līdz 2020. gadam, tāpēc Padome iesaka izstrādāt nodokļu sistēmas reformu plānu, lai panāktu uzstādīto nodokļu un IKP attiecības mērķi 1/3 apmērā. 2017. gadam Valdība apstiprināja pagaidu ieņēmumu pasākumus, kas būtisku neuzlabo nodokļu ieņēmumu un valsts obligāto sociālo iemaksu attiecību pret IKP. Atkārtoti atliekot diskusiju par ilgtspējīgiem ieņēmumu avotiem un izvēloties pagaidu pasākumus, valdība pakļauj valsti pieaugošai fiskālai nenoteiktībai. Ir nepieciešama droša un saskaņota pieeja (i) ēnu ekonomikas samazināšanai, (ii) ieņēmumu palielināšanai no ekonomisko vidi nekroplojošiem¹ nodokļiem, (iii) nodokļu atvieglojumu klāsta ierobežošanai un (iv) pienācīgai ienākumu un kapitāla aplikšanai ar nodokļiem, lai sasniegtu mērķus, kas noteikti Māra Kučinska Ministru kabineta deklarācijā. Padome norāda, ka visiem centieniem jābūt mērķētiem uz paredzamas un ilgtspējīgas ieņēmumu plūsmas un saskaņota nodokļu politikas ietvara veidošanu.

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

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

¹ No angļu val. *non-distortionary*

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

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

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

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

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

1. FISKĀLĀS POLITIKAS IZAICINĀJUMI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1. Reforma veselības aprūpes sistēmā

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

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

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

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

Padome ierosina pastāvīgi izvērtēt īstenoto reformu rezultātus veselības aprūpē. Nacionālās attīstības plānā 2020 minēts, ka viens no veselības reformas efektivitātes rādītājiem ir priekšlaicīgi zaudēto veselīgas dzīves gadu samazinājums. Ziņojumā tika apgalvots, ka šis rādītājs būtu jāsamazina no 6746 gadiem 2010. gadā līdz 5300 gadiem 2020. gadā. Veselības ministrijas sniegtās aplēses par 2014. gadu rāda, ka ir notikuši pakāpeniski uzlabojumi. Jāpiebilst, ka veselības aprūpes reformas

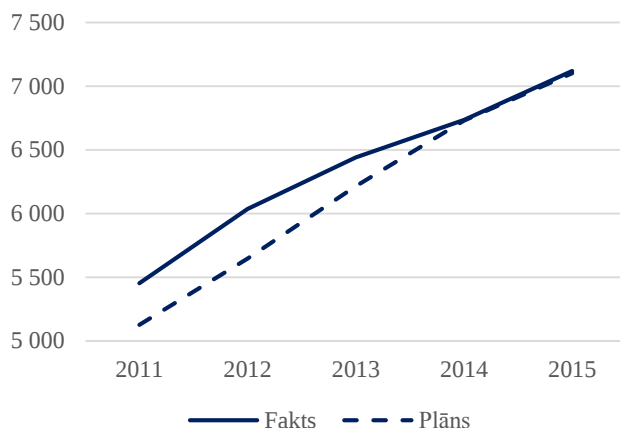
¹¹ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0818\(20\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0818(20)&from=EN), skatīts 03.10.2016.

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

¹³ Piemēram: <https://www.makroekonomika.lv/latvijas-bankas-priekšlikumi-veselibas-aprupes-sakartosana-detailizeta-koncepcija>, skatīts 03.10.2016.

īstenošanai piešķirtie līdzekļi no 2014. līdz 2016. gadam pārsniedza Nacionālā attīstības plāna 2020. prasības. Ņemot to vērā, Padome iesaka regulāri izvērtēt veselības aprūpes reformu rezultātus un precizēt, vai nospraustie mērķi ir sasniegti.

1.2. Ieņēmumi



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

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

pozitīvu tendenci ēnu ekonomikas sarukumā VID darbības rezultātā.

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

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

Valdības plāns palielināt nodokļu ieņēmumus, galvenokārt samazinot ēnu ekonomiku, ir apsveicams, taču Padome uzskata, ka ar ēnu ekonomikas samazināšu nepietiks, lai sasniegtu nodokļu attiecības pret IKP mērķi. Valdības mērķis ir samazināt neformālo saimniecisko darbību. Ēnu ekonomikas ierobežošana palielina ieņēmumus, neapgrūtinot privātpersonas un uzņēmumus, kas nodokļus jau maksā pilnā apmērā. Padome norāda, ka sasniegt iecerēto nodokļu attiecību pret IKP,

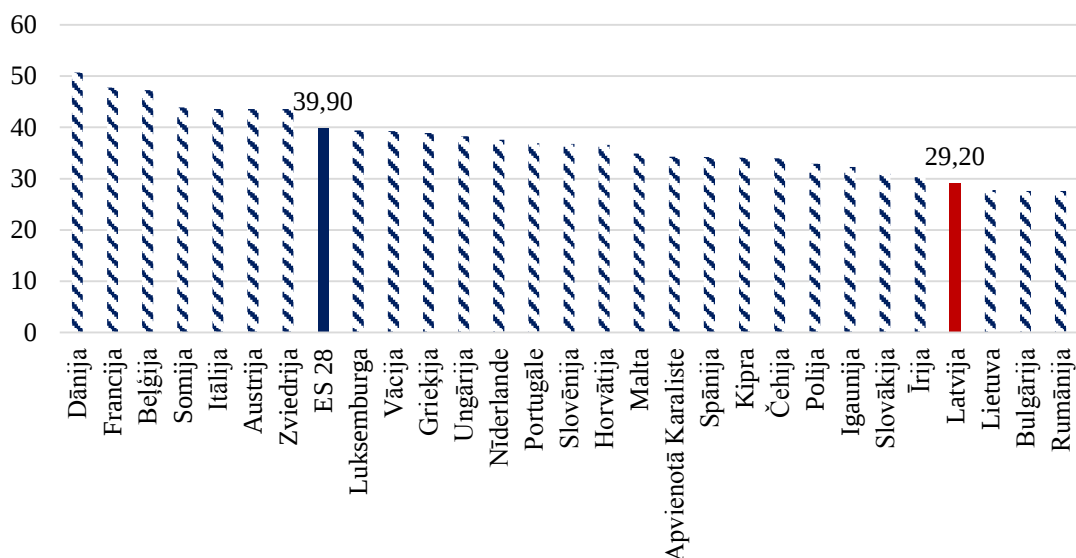
¹⁴ Plašākam izklāstam skatīt 3. pielikumu

¹⁵ No angļu val. *tax avoidance*

¹⁶ No angļu val. *tax evasion*

koncentrējoties tikai uz ēnu ekonomikas samazināšanu, nebūs iespējams. Strādājot pie ieņēmumu palielināšanas pasākumiem, būs jāapsver iespējas palielināt ieņēmumus no ekonomisko vidi nekroplojošiem¹⁷ nodokļiem, samazināt nodokļu atlaides un pienācīgi aplikt ar nodokļiem ienākumus un kapitālu. Šāda pieeja ļautu veidot stabilu un paredzamu ieņēmumu politiku, kas neierobežotu ekonomikas izaugsmi un neuzliktu papildu slogu formālās ekonomikas dalībniekiem.

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



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

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

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

¹⁷ No angļu val. *non-distortionary*

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

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

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

1.3. Izdevumi

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

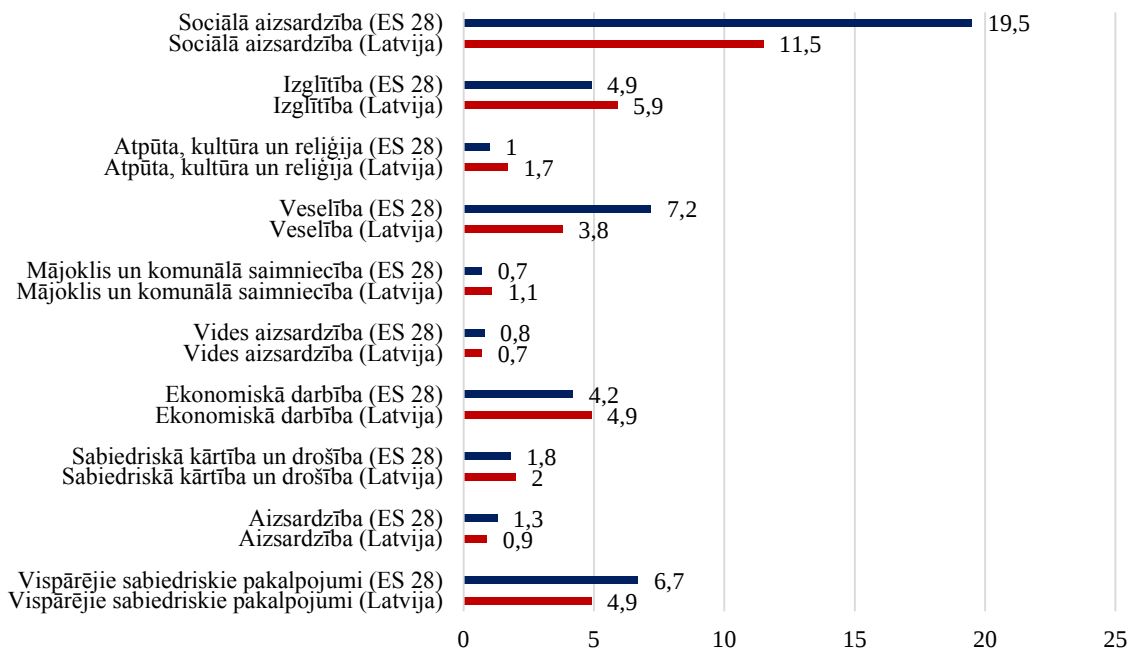
Padome iesaka neizmantot ienākumus no pagaidu ieņēmumu pasākumiem, lai finansētu pastāvīgos (bāzes) izdevumus. Izskatot Valdības apstiprinātās jaunās politikas iniciatīvas, Padome atzīmē, ka vairāki pagaidu vai vienreizēji ieņēmumu pasākumi (piemēram, 34,2 miljonu ieņēmumi no transportlīdzekļa ekspluatācijas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

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

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

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

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



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

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

Rekomendācijas

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

²² http://www.sgi-network.org/2016/Governance/Executive_Accountability/Legislative_Actors%E2%80%9999_Resources/Parliamentary_Resources, skatīts 03.10.2016.

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

1.4. Fiskālo risku deklarācijas novērtējums

Valdībai ir pienākums veikt visaptverošu fiskālo risku novērtējumu, sagatavot Fiskālo risku deklarācija (turpmāk - FRD) un veidot fiskālā nodrošinājuma rezervi. Fiskālo risku vadībai nepieciešams identificēt konkrētus fiskālo risku avotus un to iespējamo ietekmi uz vispārējās valdības bilanci. Šī informācija ir iekļauta FRD, kas tiek iesniegta Saeimā kopā ar VTBIL projektu. Pamatojoties uz FRD, tiek aprēķināta fiskālā nodrošinājuma rezerve, un tā tiek iekļauta budžetā, lai novērstu visu iekļauto fiskālo risku ietekmi, ja tie materializējas un liek vispārējās valdības bilanci novirzīties no VTBIL uzstādītā mērķa.

FDL nosaka, ka fiskālā nodrošinājuma rezerve jāveido vismaz 0,1% apmērā no IKP. FDL nosaka, ka 2016. gadam būtu bijis jāveido fiskālā nodrošinājuma rezerve 0,1% apmērā no IKP un ne mazāk kā 0,1% no IKP turpmākajos gados.

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

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

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

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

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

²⁴ Plašākam izklāstam skatīt 5. pielikumu

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

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

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

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

Novērtējums

Padome norāda, ka turpmākām FRD jāiekļauj šādi uzlabojumi:

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

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

²⁶ Plašākam izklāstam skatīt 5. pielikumu

2. MAKROEKONOMIKAS APSKATS UN IZLAIŽU STARPĪBAS

Saskaņā ar VPS²⁷ Padome ir atbildīga par FM makroekonomisko prognožu apstiprināšanu. Vienošanās par agrīnu Padomes apstiprinājuma sniegšanu FM makroekonomikas prognozēm tika noslēgta, lai atbalstītu Valdības darbu pie divu gadskārtējo dokumentu – SP un VTBI – izstrādes. Jaunākās FM makroekonomikas prognozes Padome apstiprināja 2016.gada 16. jūnijā. Pilns prognožu apstiprinājuma teksts pieejams 2.pielikumā. Padome novērtēja prognozi kopumā, un sniedza apstiprinājumu galveno makroekonomisko rādītāju (2.1.tabula) prognozēm.

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

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

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

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

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

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

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

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

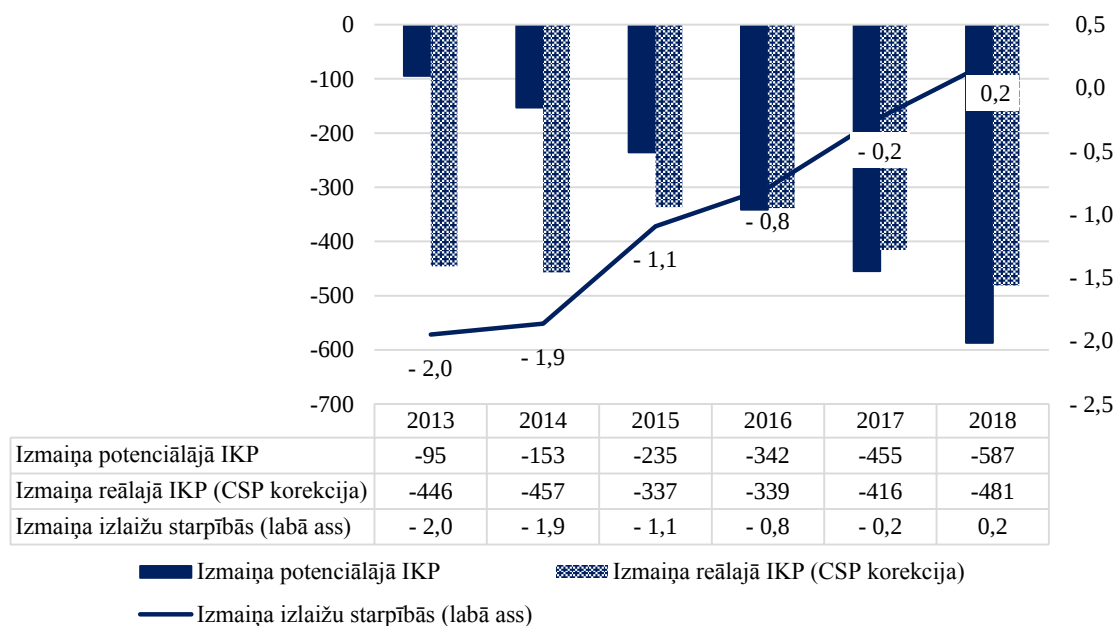
²⁹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12330-2016-INIT/en/pdf>

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

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

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

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



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

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

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

Rekomendācijas

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

3. SKAITLISKO FISKĀLO NOSACĪJUMU IZPILDES NOVĒRTĒJUMS

Atbilstoši FDL 28. panta pirmajai daļai, Padomei ir pienākums (i) uzraudzīt FDL noteikto fiskālo nosacījumu ievērošanu ietvara likuma projekta un gadskārtējā valsts budžeta likuma projekta sagatavošanā, (ii) novērtēt ietekmi šo likumu grozījumu sagatavošanā un arī (iii) pārbaudīt nosacījumu ievērošanu pēc budžeta izpildes (tā sauktais *ex post* novērtējums). Padome veikusi fiskālo nosacījumu novērtējumu pamatojoties uz FM 2016. gada 2. augustā iesniegtajiem datiem.

Fiskālo nosacījumu mērķis ir noteikt centrālās valdības budžeta izdevumu griestus, ievērojot tādas apstākļus kā, piemēram, ekonomikas cikls, kontingenta dabiskās pārmaiņas, vienreizējie valdības pasākumi, tajā pat laikā neaizmirstot VTM ievērošanas prasību.

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

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

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

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

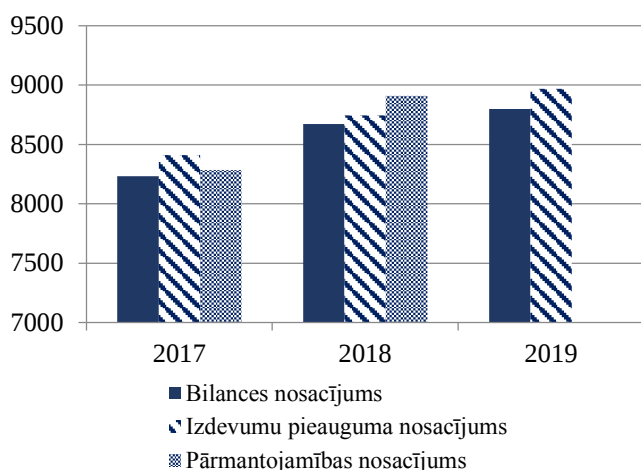
Rekomendācija

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

3.2. Fiskālo nosacījumu novērtējums VTBI 2017./19.

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

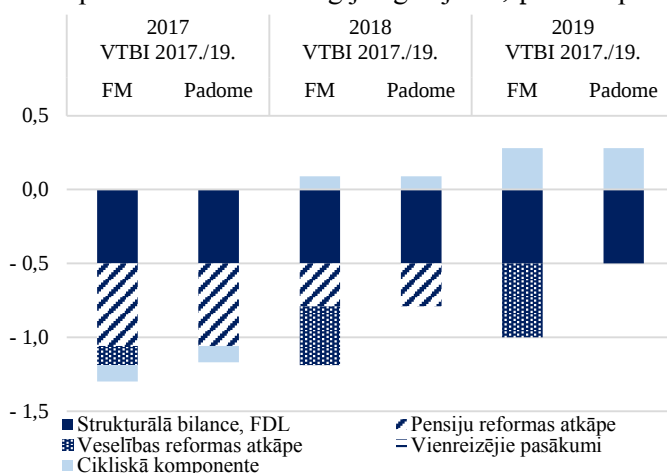
³⁰ Saskaņā ar FDL pārmantojamības nosacījums tiek piemērots, ja atšķirība starp pārmantojamības nosacījumu un nākamo stingrāko nosacījumu ir mazāka par 0,1% no IKP.



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

politikas izaicinājumi) (sk. 3.2.attēlu).

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



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

korekcijas pārmantojamības nosacījums nevar tikt piemērots izdevumu griestu noteikšanā, jo izdevumi griesti pārsniedz 0,1% no IKP novirzi.

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

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

- 2017. gadam -34,3 miljoni eiro,
 - 2018. gadam -111,6 miljoni eiro un
 - 2019. gadam -148.1 miljoni eiro
- salīdzinot ar FM aprēķiniem (sk. diskusiju saistībā ar novirzi no VTM veselības reformai 1. nodaļā. Fiskālās

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

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

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

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

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

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

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

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

Rekomendācija:

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

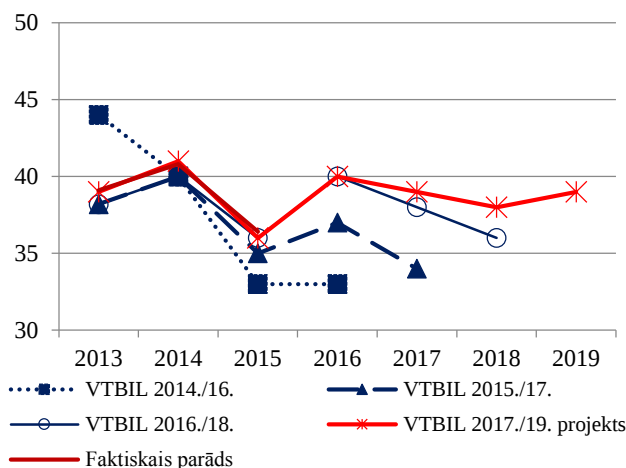
- Padome nepiekrīt FM viedoklim, ka 2017. gada izdevumu griesti jānosaka atbilstoši pārmantojamības nosacījumu un uzskata, ka 2017. gadam jāpiemēro bilances nosacījums;
- Padome neatbalsta novirzi no VTM saistībā ar veselības reformas īstenošanu, jo tā ir pretrunā ar FDL noteiktajiem principiem un rekomendē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

3.3. Valdības parāds

FDL 14. pants ietver fiskālo nosacījumu, kas nosaka, ka valdības parāds nedrīkst pārsniegt 60% no IKP. Nav izstrādātas papildu prasības, kas noteiktu, kādai jābūt fiskālajai politikai, valdības parādam noteiktos apstākļos tuvojoties vai pārsniedzot 60% apmēru.

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

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



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

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

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

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

Rekomendācija:

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

1. PIELIKUMS. 2015. GADA UZRAUDZĪBAS ZIŅOJUMA REKOMENDĀCIJU PROGRESS

1 Fiskālās politikas izaicinājumi

Rekomendācijas

1. Padome aicina līdz 2015. gada beigām ievērot piesardzīgu fiskālo politiku, paturot prātā iespējamo nepieciešamību veikt korekciju 0,5% no IKP apmērā būtisku noviržu gadījumā.
Vispārējās valdības budžeta bilance 2015. gadam ir 1,3% no IKP. Tas ir labāks rezultāts nekā prognoze, kas tika izmantota, plānojot 2016. gada budžetu. Skatīt sadaļu 3.1 plašākam izklāstam.
2. 1/3 nodokļu ieņēmumu pret IKP attiecības sasniegšanai ir jābūt galvenajam mērķiem, strādājot pie nodokļu un politikas un administrēšanas stratēģijas; īpaša uzmanība jāpievērš ēnu ekonomikas mazināšanai, nodokļu iekasēšanas efektivitātei, kā arī nodokļu likmju pārvērtēšanai un atvieglojumi atcelšanai.
Ierobežots progress. *Vairāki pasākumi, kas tika ieviesti 2017. gada valsts budžeta veidošanas procesā, skar nodokļu nemaksāšanu un nodokļu atlaides. Darbs pie nodokļu politikas izstrādes sāksies 2017. gada sākumā. Jaunākais Ēnu ekonomikas indekss Baltijas valstīs norāda, ka 2015. gadā ēnu ekonomika Latvijā saruka par 2,2% punktiem no IKP.*
3. Apsvērt ienākumu nevienlīdzības mazināšanu, veidojot nodokļu un politikas un administrēšanas stratēģiju; īpašu uzmanību jāpievērš nodokļu sloga palielināšanai ienākumiem no dividendēm, kā arī citiem ienākumiem, kuri netiek atkārtoti investēti.
Progresā nav.
4. Palielināt budžeta ieņēmumus augsmei draudzīgā veidā, izmantojot īpašuma un vides nodokļu ieņēmumu potenciālu.
Ierobežots progress. *2017. gada ieņēmumu prognozēs plānoti augstāki ieņēmumi no vides nodokļiem, bet īpašuma nodokļu ieņēmumu potenciāls netiek pilnībā izmantots.*
5. Likvidēt prasmju nevienlīdzību, uzlabojot izglītības kvalifikāciju profesionālo atbilstību, lai sekmētu Latvijas darbaspēka ilgtermiņa produktivitāti.
Ierobežots progress. *Atbalsts STEM nozarēm ir palielināts. Šeit var minēt 2016. gada 16. augustā pieņemto lēmumu, kas novirzīja 8,93 miljonus eiro 2017. gadā un 11,16 miljonus eiro 2018. un 2019. gadā. Ir palielināts atbalsts arodizglītībai, un nesen izdota publikācija³¹ uzsver, ka likumdošanā ir nostiprināta darbadevēju iesaiste. Ir palielināts finansējums un atbalsts pētniecībai un attīstībai – gan akadēmiskajā, gan privātajā sektorā. Tika ieviesta ilgi apspriestā pedagogu atalgojuma reforma. Šie soļi norāda, ka tiek risinātas dažas problēmas, kuras tika identificētas 2015. gada Uzraudzības ziņojumā.*
6. Uzlabot veselības aprūpes sistēmas efektivitāti un ilgtspēju, optimizējot finansējumu sadali ar mērķi uzlabot sabiedrības kopējos veselības un grozāmās mirstības rādītājus.
Progresā nav. *Veselības ministrijai piešķirti papildu līdzekļi. Lai gan finansējums tiks izmantots, lai uzlabotu sabiedrības veselības rādītājos, ir maz ticams, ka šiem pasākumiem būs pozitīva ietekme uz veselības aprūpes sistēmas efektivitāti un ilgtspēju.*

³¹ Daija, Z., Kinta, G. and Ramina, B. (2016) *Supporting teachers and trainers for successful reforms and quality of vocational education and training: mapping their professional development in the EU – Latvia*, pieejams: <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/country-reports/supporting-teachers-and-trainers-successful-reforms-an-12>, skatīts 03.10.2016.

Fiskālo risku novērtējums un fiskālā nodrošinājuma rezerves atbilstība

Rekomendācijas

1. Pieņemt zināšanai Valdības apstiprināto FRD, uzsverot fiskālā nodrošinājuma rezerves nepieciešamību un vajadzību apzināt visus fiskālo risku avotus.
2. Fiskālā nodrošinājuma rezervē iekļaut riskus, kas saistīti ar finanšu sektoru, jo tie pagātnē ir bijuši ar būtisku ietekmi. FRD būtu jāiekļauj arī riski, kas saistīti ar kapitāla pieprasījumu no Eiropas stabilitātes mehānisma, un to ietekme ir rūpīgi jāizvērtē.
FRD iekļauti riski, kas saistīti ar finanšu sektoru.
3. Uzlabot riska novērtējuma kvalitāti, ievācot informāciju par visa veida fiskālajiem riskiem un, ja iespējams, novērtēt tos kvantitatīvi, lai būtu pieejama drošticama prognoze par to iespējamo fiskālo ietekmi.
4. FRD iekļaut detalizētāku konkrētu risku novērtēšanas aprakstu, lai neatkarīgas iestādes varētu labāk izvērtēt riskiem piešķirtās varbūtības.
5. Nodrošināt informācijas ievākšanu un apmaiņu, lai uzlabotu risku vadību un pilnveidotu procedūras, ar kurām savlaicīgi varētu novērst pēkšņu ietekmi uz fiskālo bilanci.

2 Makroekonomikas apskats un izlaižu starpības

Rekomendācijas

1. Padome kopumā atbalsta VTBI fiksētās FM makroekonomikas prognozes kā pamatu 2016. gada valsts budžeta izstrādei un VTBI 2016./18. gadiem izstrādei. Vienlaikus Padome rosina FM:
 - a) izstrādāt izvērstāku jutīguma analīzi makroekonomikas scenārijam;
 - b) balstoties uz jutīguma analīzes rezultātiem, izstrādāt rezerves plānu gadījumam, ja budžeta ieņēmumi nesasniedz plānotos apjomus.
2. Lai veicinātu attīstību vidējā un ilgā termiņā, nepieciešams īstenot potenciālo izaugsmi atbalstošas strukturālās reformas, īpašu uzmanību pievēršot problēmjautājumiem par darbaspēka samazinājumu, neaktīvo investīciju sektoru un ekonomiski aktīvo iedzīvotāju prasmju un spēju neatbilstību darba tirgus prasībām.

3 Skaitlisko fiskālo nosacījumu izpildes novērtējums

Rekomendācijas

1. Padome rekomendē FNR nepieciešamo finanšu resursu piešķiršanu uzskatīt par pasākumu, kas ir saistīts ar skaitlisko fiskālo nosacījumu mērķu noteikšanu un kas ir ietverts maksimālo izdevumu griestu aprēķinā sākot ar 2017. gadu.
Rekomendācija ņemta vērā. *Fiskālā nodrošinājuma rezerve noteikta vienlaikus ar fiskālās telpas lēmumu.*
2. FM vajadzētu izstrādāt strukturālās bilances retrospektīvās novērtēšanas un korekcijas mehānisma procedūras sadarbībā ar Padomi.
Ierobežots progress. *FRD ietver arī VTM retrospektīvo novērtējumu, kā arī fiskāli nosacījumi ir pārreķināti ievērojot no FM saņemto aktuālo informāciju. Tomēr vēl aizvien ir iespējas pilnveidei salīdzinājumam starp nacionālo un EK metodoloģiju attiecībā uz fiskālajiem nosacījumiem un korekcijas mehānismu.*

2. PIELIKUMS. PADOMES VIEDOKLIS PAR FINANŠU MINISTRIJAS MAKROEKONOMIKAS PROGNOZĒM (2016. GADA 16. JŪNIJS)

Šajā dokumentā ir sniegts Fiskālās disciplīnas padomes (turpmāk – Padome) viedoklis par Finanšu ministrijas (turpmāk – FM) izstrādātajām makroekonomikas prognozēm, kas tiks izmantotas par pamatu Latvijas Vidēja termiņa budžeta ietvara (turpmāk – VTBI) 2017.-2019. gadam (2017./19.), ko plānots iesniegt Saeimā 2016. gada 15. oktobrī, izstrādei. Lai atbalstītu Valdības darbu pie gadskārtējo dokumentu – stabilitātes programmas un VTBI – izstrādes, tika noslēgta vienošanās par agrīnu Padomes apstiprinājuma sniegšanu FM makroekonomikas prognozēm.

Saskaņā ar Vienošanos par sadarbību (turpmāk – VPS), kas parakstīta 2016. gada 8. februārī, Padome ir atbildīga par FM makroekonomisko prognožu apstiprināšanu. Padome ir novērtējusi prognozi kopumā, un sniedz apstiprinājumu galveno makroekonomisko rādītāju, kas minēti zemāk, prognozēm. Prognožu apstiprināšanas procedūras laikā Padomei tika iesniegti detalizēti FM prognožu dati, tajā skaitā iekšzemes kopprodukta (turpmāk – IKP) struktūra un atsevišķu IKP komponentu attīstības scenāriji. Padome ir konsultējusies ar ārējiem ekspertiem, lai gūtu izpratni par darba tirgus pašreizējo stāvokli un tendencēm tajā, kā arī norisēm ekonomikā kopumā. Padome sniedz apstiprinājumu makroekonomiskajiem indikatoriem atbilstoši Fiskālās disciplīnas likuma 20. pantā noteiktajam rādītāju tvērumam. Apstiprinātie indikatori apkopoti 2. tabulā šī dokumenta beigās.

	2016	2017	2018	2019
Reālā IKP izaugsme				
FM	2,5	3,5	3,4	3,4
LB	2,0	3,0	–	–
EK	2,8	3,1	–	–
SVF	2,5	3,6	3,8	3,8
Nominālā IKP izaugsme				
FM	2,8	5,3	5,7	6,1
LB	–	–	–	–
EK	–	–	–	–
SVF	3,0	5,2	5,8	5,9
Inflācija				
FM	0,0	1,6	2,0	2,5
LB	–0,4	1,3	–	–
EK	0,2	2,0	–	–
SVF	0,2	1,7	2,0	2,0
IKP deflators				
FM	0,3	1,7	2,2	2,7
LB	–	–	–	–
EK	1,0	2,2	–	–
SVF	0,5	1,5	1,9	1,9
Izmaiņu starpība				
FM	–1,1	–0,3	0,2	0,7
LB	–	–	–	–
EK	1,8	1,8	–	–
SVF	–	–	–	–

1. tabula. Dažādu institūciju galveno makroekonomisko rādītāju prognozes, %. (FM prognoze – 2016. gada 8. jūnijs, LB prognoze – 2016. gada 10. jūnijs, EK prognoze – 2016. gada maijs, SVF prognoze – 2016. gada maijs). Datu avoti: FM, LB, EK, SVF.

sakarā ar plānoto ieguldījumu plāna Eiropai darbības uzsākšanu, tomēr strauja ekonomiskā izaugsme Eiropā kopumā nav gaidāma³².

FM prognozes ir salīdzināmas ar Eiropas Komisijas (turpmāk – EK) un Starptautiskā Valūtas fonda (turpmāk – SVF) makroekonomiskajām prognozēm, bet ir optimistiskākas par Latvijas Bankas (turpmāk – LB) prognozēm (1. tabula). Joprojām ir spēkā viedokļu dažādība par izmaiņu starpībām starp FM un EK: kamēr EK redz Latvijas ekonomiku darbojamies nedaudz virs potenciāla, FM uzrāda nelielu negatīvu izmaiņu starpību 2016. un 2017. gadam.

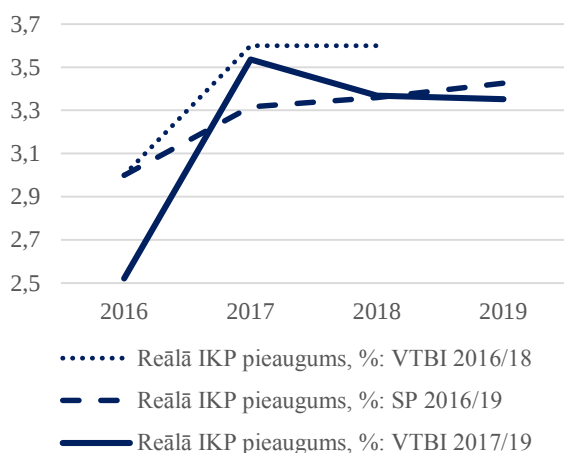
Turpinās Latvijas izaugsmes prognožu pārskatīšana samazinājuma virzienā – tas attiecas gan uz reālā, gan nominālā IKP pieaugumu salīdzinājumā ar prognozēm Stabilitātes programmā 2016./19. un VTBI 2016./18. Jāatzīmē, ka šobrīd lielākā daļa pasaules valstu, tostarp lielākā daļa Latvijas tirdzniecības partnervalstu, piedzīvo samazinājumu prognozētajā ekonomiskajā izaugsmē. Augsta nenoteiktība saglabājas gan attiecībā uz pašreizējiem makroekonomiskajiem apstākļiem, gan nākotnes izaugsmes perspektīvām. EK prognozē mērenu Eiropas ekonomikas izaugsmi. To lielā mērā turpinās atbalstīt iekšējais pieprasījums, ko nedaudz līdzsvaros aktivitātes pieaugums investīciju sektorā

³² European Economic Forecast. Spring 2016. Pieejams:

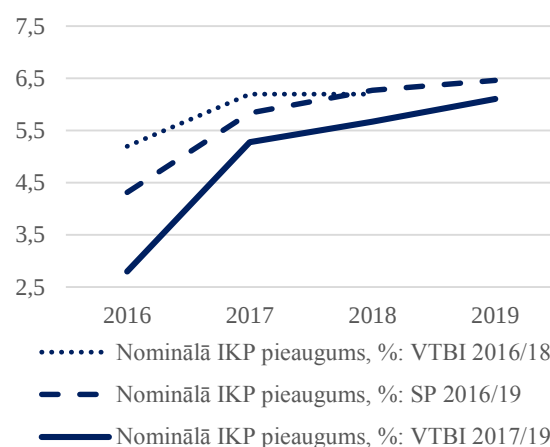
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip025_en.pdf, skatīts 09.06.2016.

Padome apstiprina reālā IKP izaugsmes prognozi pārskata periodam. Salīdzinājumā ar iepriekšējo prognozi Stabilitātes programmas 2016./19. ietvaros, reālā IKP pieauguma tempa prognoze ir samazināta par 0,5 procentpunktiem līdz 2,5% 2016. gadam, bet palielināta par 0,2 procentpunktiem līdz 3,5% 2017. gadam un nav mainīta pārējiem pārskata perioda gadiem, proti, 2018. un 2019. gadiem, prognozējot to 3,4% līmenī (1. attēls).

2016. gada pirmā ceturkšņa rezultāti liecina, ka Latvijas ekonomika attīstās ievērojami lēnāk, nekā tika gaidīts 2016. gada sākumā, kad FM izstrādāja iepriekšējās makroekonomiskās prognozes. Galvenais iemesls IKP izaugsmes krasam samazinājumam ir ilgstošā stagnācija investīciju sektorā, kas skaidrojama ar ES fondu ieplūšanas ekonomikā kavēšanos. Tas atstāja spēcīgu ietekmi uz būvniecības nozari, kas pieredzēja 19% kritumu šī gada pirmajā ceturksnī salīdzinot ar 2015. gada pirmo ceturksni. Tāpat mazumtirdzniecības izaugsmes apjomu palēnināšanās, vairumtirdzniecības apgrozījuma samazinājums un kravu apgrozījuma kritums Latvijas ostās veicināja lēnāku IKP pieaugumu nekā prognozēts.



1. attēls. Reālā IKP pieauguma prognoze. Avots: FM.



2. attēls. Nominālā IKP pieauguma prognoze. Avots: FM.

Viens no pieņēmumiem, kas ir pašreizējā reālā IKP pieauguma prognozes pamatā, ir saistīts ar investīciju nozares strauju izaugsmi 2017. gadā saistībā ar gaidāmo ES fondu līdzekļu ieplūšanu ekonomikā. Padome norāda uz risku par lēnāku investīciju sektora atgūšanos nekā FM prognozē, ņemot vērā vēsturiskās tendences, kas liecina, ka lielākā daļa maksājumu darbuzņēmējiem tiek veikti septiņu gadu plānošanas perioda pēdējos gados (šajā plānošanas periodā – 2018.-2022.gadā).

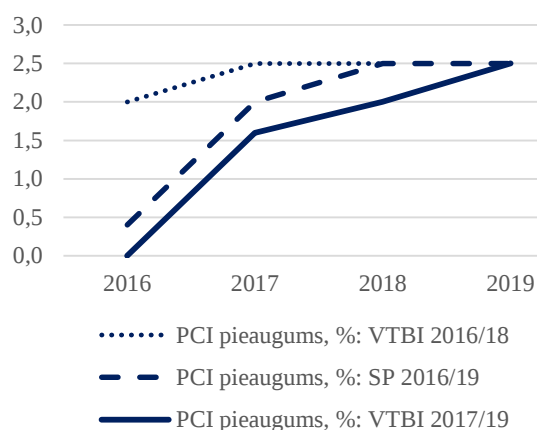
Padome vērtē pašreizējo reālā IKP izaugsmes prognozi kā pamatā reālistisku. Straujš algu pieaugums un joprojām zemas enerģijas cenas ļauj sagaidīt mērenu reālā IKP pieaugumu.

Padome apstiprina nominālā IKP pieauguma prognozi pārskata periodam. FM ir samazinājusi nominālā IKP pieauguma prognozi pārskata periodam par 1,5 procentpunktiem līdz 2,8%; pārējiem gadiem prognozes samazinājums ir par 0,5, 0,6 un 0,3 procentpunktiem salīdzinājumā ar Stabilitātes programmas 2016./19. prognozēm (2. attēls). Reālā IKP pieaugumam tiekot samazinātam tikai nedaudz, nominālā IKP izaugsmes prognozes samazināšana galvenokārt ir saistīta ar ievērojamo samazinājumu inflācijas un IKP deflatora prognozēm.

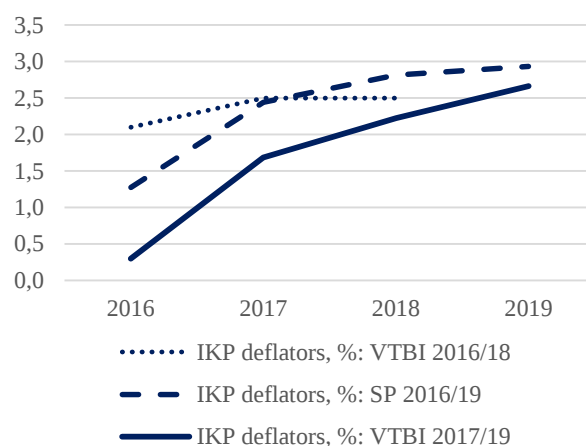
Padome apstiprina izmaiņas patēriņa cenu indeksa (turpmāk – PCI) (inflācijas) prognozi pārskata periodam. Padome atbalsta lejupvērstu prognozes korekciju inflācijai no 0,4% Stabilitātes programmā 2016./19. līdz 0,0% šobrīd 2016. gadam, no 2,0% līdz 1,6% 2017. gadam un no 2,5% līdz 2,0% 2018. gadam (3. attēls). 2017. un 2018. gadiem prognoze ir nedaudz augstāka nekā Eiropas Centrālās bankas prognoze Eiropai kopumā (1,3% 2017. gadam un 1,6% 2018. gadam)³³, kas izskaidrojams ar cenu konverģences procesu.

³³ 2016. gada jūnijs Eurosistēmas speciālistu makroekonomiskās iespēju aplēses euro zonai. Pieejams:

Padome apstiprina IKP deflatora prognozi pārskata periodam. Padome akceptē IKP deflatora prognozes pārskatīšanu 2016. gadam, prognozējot to pašreizējai situācijai atbilstošākā līmenī nekā FM iepriekšējā prognozē, proti, samazinot no 1,3% līdz 0,3% 2016. gadā, un no 2,4% līdz 1,7% 2017. gadā (4. attēls). Tas saistīts ar prognožu samazināšanu privātā un valsts patēriņa deflatoriem, kā arī bruto kapitāla veidošanas un eksporta deflatoru prognožu izmaiņu no pozitīviem uz negatīviem skaitļiem, ko daļēji kompensē negatīva importa deflatora prognoze.

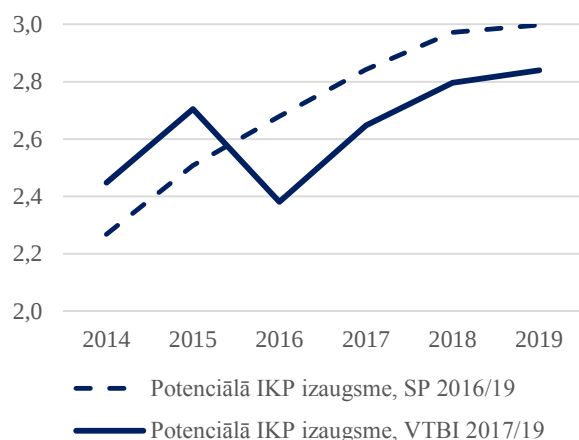


3. attēls. Inflācijas prognoze. Avots: FM.

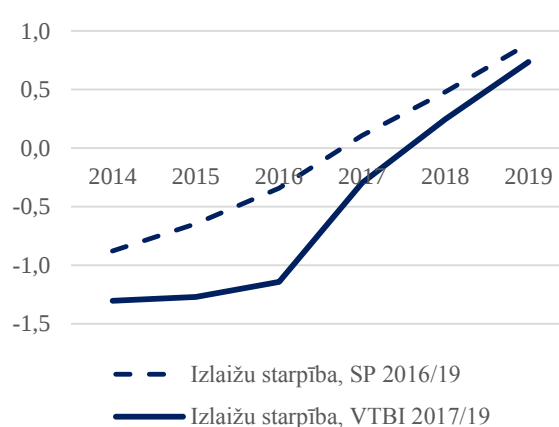


4. attēls. IKP deflatora prognoze. Avots: FM.

Padome apstiprina potenciālā IKP izaugsmes prognozi un izlaižu starpību prognozi pārskata periodam. FM prognozes izmaiņa potenciālā IKP pieaugumam rada negatīvāku izlaižu starpību 2016. un 2017. gadam un mazāk pozitīvu izlaižu starpību 2018. un 2019. gadam, nekā prognozēts iepriekš (5. un 6. attēls).



5. attēls. Potenciālā IKP pieaugums, %. Datu avots: FM.



6. attēls. Izlaižu starpības, % no potenciālā IKP. Datu avots: FM.

Padome pieņem FM skaidrojumu, ka 0,3 procentpunktu samazinājums potenciālā IKP izaugsmei 2016. gadā ir saistīts ar ieilgušo dīkstāvi investīciju sektorā. Saskaņā ar ražošanas funkciju, tas rezultējas zemākā potenciālajā kapitāla līmenī nekā vērtēts iepriekš. Pārējiem gadiem potenciālā IKP pieauguma prognozes samazinājums par 0,2 procentpunktiem ir skaidrojams ar bāzes efektu no potenciālā IKP pieauguma prognozes pazemināšanas 2016. gadam.

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

2. tabula. Padomes apstiprinātie makroekonomisko prognožu rādītāji, %.

3. PIELIKUMS. APTAUJA PAR NODOKĻU ĒTOSU

Latvijas valdība ir noteikusi³⁴, ka tā līdz 2020. gadam plāno palielināt Latvijas nodokļu pret IKP attiecību līdz 1/3, galvenokārt samazinot ēnu ekonomikas īpatsvaru. Lai gan Latvijas valdība iepriekš ir izvirzījusi mērķi palielināt nodokļu pret IKP attiecību līdz 1/3, pašreizējā valdība ir paziņojusi, ka tā plāno šo mērķi sasniegt līdz 2020. gadam. Ar šādu nolūku tika noslēgts līgums ar Pasaules Banku, lai tā novērtētu pašreizējo nodokļu sistēmu, un šī novērtējuma rezultāts varētu palīdzēt Valdībai veidot jaunu pieeju nodokļu politikai. Latvijas valdība galvenokārt plāno uzlabot nodokļu ieņēmumus, ierobežojot ēnu ekonomiku un pilnveidojot nodokļu iekasēšanu.

Gan vietējos³⁵, gan starptautiskos³⁶ pētījumos norādīts, ka Latvijā ir būtisks ēnu ekonomikas īpatsvars, kas ievērojami ietekmē nodokļu ieņēmumus. Aplēses ir dažādas, bet kopējā nostāja ir, ka ekonomiskās aktivitātes, kas notiek ārpus formālās ekonomikas, veido lielu Latvijas IKP daļu. Tas būtiski ietekmē nodokļu ieņēmumus, jo Latvijā no vērā ņemamas ienākumu daļas nodokļi netiek nomaksāti. Tas pasliktina situāciju, kurā Latvijas nodokļu ieņēmumi, salīdzinājumā ar citām ES valstīm, ir zemi (skatīt 1. nodaļu).

Papildus izmaiņām nodokļu iekasēšanā ieņēmumus var palielināt, veicinot labāku izpratni par iemesliem, kāpēc cilvēki izvairās no nodokļu maksāšanas. Izmaiņas ieņēmumu dienesta darbībā un efektīvu izpildes un atturēšanas no nodokļu nemaksāšanas stratēģiju izveide ir būtiskas. Lai varētu izvērtēt cēloņus, kāpēc cilvēki darbojas ēnu ekonomikā, ir nepieciešama izpratne par likuma ievērošanas, neievērošanas un nodokļu nemaksāšanas iemesliem.

Nodokļu maksātāju uzvedība jāskata kā viņa/s personīgo normu un sociālās un ekonomiskās vides mijiedarbības rezultāts³⁷. Pēdējā laikā pētījumi par izvairīšanos no nodokļiem un nodokļu likumu ievērošanu vērā ņemamu uzmanību ir pievērsuši sociāliem un psiholoģiskiem faktoriem, kā arī normu un taisnīguma apsvērumu ietekmei uz likuma prasību ievērošanu. Ir ticis apgalvots, ka atturēšana un sods ir būtiski brīdī, kad normu un pārliecības ietekme ir nepietiekama. Pētījumi norāda, ka nodokļu maksātāju motivācija jāanalizē, ņemot vērā sociālo un ekonomisko kontekstu, nevis pieņemot, ka cilvēka izvēli nosaka tikai vēlme kāpināt ieguvumus.

Nodokļu ētosu³⁸ var plaši definēt kā iekšēju motivāciju maksāt nodokļus, un tas ir viens no veidiem, kā izskaidrot izvairīšanos no nodokļu maksāšanas. Nodokļu nemaksāšanas sociālie un psiholoģiskie aspekti ir sākuši piesaistīt akadēmisko pētnieku un politikas analītiķu uzmanību, un nodokļu ētosa nozīme ir pieaugusi. Lai gan to ietekmi ir sarežģīti kvantificēt, personīgās normas un pārliecība potenciāli piedāvā veidu, kā izskaidrot atšķirīgos nodokļu likumu ievērošanas līmeņus dažādās valstīs.

Nodokļu ētosu ietekmē uzticība valsts iestādēm un nodokļu sistēmai, kā arī apmierinātība ar finansiālo stāvokli³⁹. Pētījumos atklāts, ka nodokļu kultūru ietekmē dažādi faktori kā, piemēram, izglītības līmenis, nodarbinātības statuss un ģimenes stāvoklis. Uzticība valdībai un ieņēmumu dienestam spēlē būtisku lomu, nosakot, vai indivīds izvēlēties ievērot nodokļu likumus. Augstāka apmierinātība ar savu finansiālo stāvokli tiek saistīta ar augstāku nodokļu ētosu.

Fiskālās disciplīnas padome veica aptauju par nodokļu ētosu Latvijā. Aptauja tika veikta 2016. gada aprīlī, un izlase sastāvēja no 1029 respondentiem. 53% respondentu bija sievietes, un 47% bija vīrieši.

Aptaujas rezultāti liecina, ka Latvijas iedzīvotāji ir iecietīgi pret nodokļu nemaksāšanu. Fiskālās disciplīnas padomes veiktās aptaujas rezultāti liecina, ka lielākā daļa Latvijas iedzīvotāju uzskata, ka nodokļu nemaksāšana nav attaisnojama, taču ievērojama daļa Latvijas sabiedrības ir iecietīga pret

³⁴ <http://www.pkc.gov.lv/vald%C4%ABbas-priorit%C4%81tes-2014>

³⁵ <http://www.sseriga.edu/en/centres/csb/shadow-economy-index-for-baltic-countires-2009-1015/>

³⁶ Schneider, F (2015) *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments*, pieejams: <http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf>, skatīts: 03.10.2016.

³⁷ OECD (2010) *Understanding and Influencing Taxpayers' Compliance Behaviour*, pieejams: <https://www.oecd.org/tax/administration/46274793.pdf>, skatīts 03.10.2016.

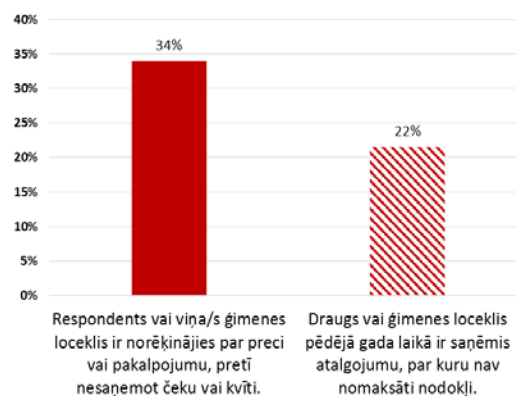
³⁸ No angļu val. *tax morale*

³⁹ Torgler, B. (2007) *Tax Compliance and Tax Morale*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

nodokļu nemaksāšanu, neuzskata, ka nodokļu maksāšana ir obligāta, un ir saskārusies ar nodokļu nemaksāšanas situācijām.



P3.1. Avots: Padomes aptauja

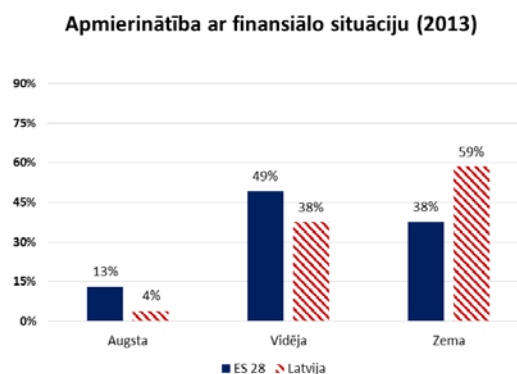


P3.2. Avots: Padomes aptauja

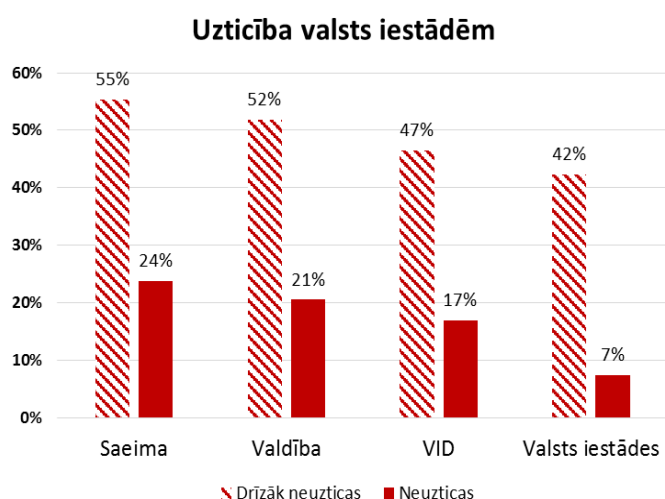
Aptauja liecina, ka iedzīvotāju apmierinātība ar savu finansiālo situāciju ir zema. Eurostat dati par 2013. gadu liecina, ka apmierinātība ar finansiālo situāciju Latvijā ir zem ES vidējā līmeņa. Padomes aptaujas rezultāti to apstiprina - vidējais apmierinātības līmenis atbilst 2013. gada novērojumiem.



P3.3. Avots: Padomes aptauja

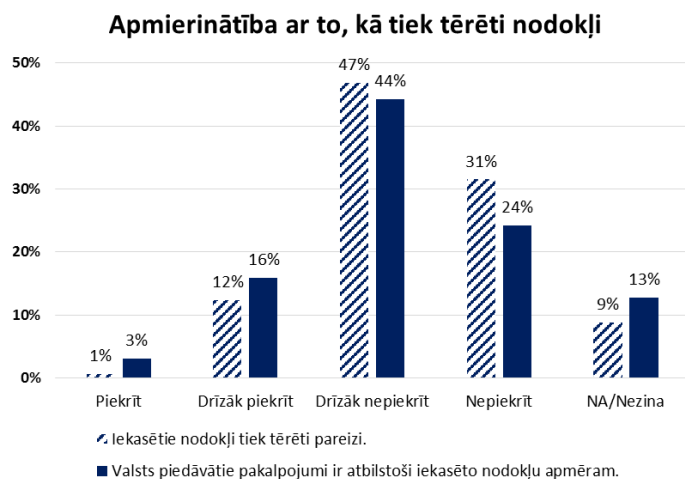


P3.4. Avots: Eurostat



P3.5. Avots: Padomes aptauja

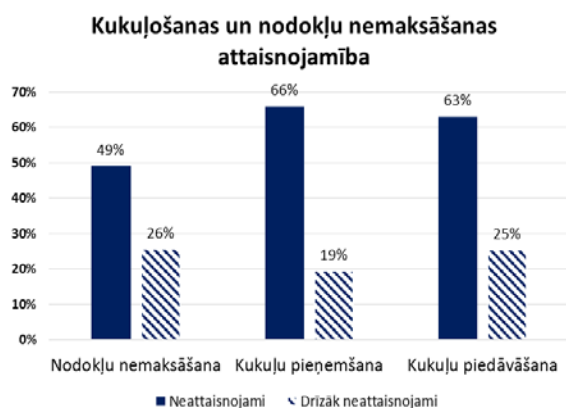
Aptaujas rezultāti liecina, ka Latvijas iedzīvotājiem ir zems uzticības līmenis valsts iestādēm, un uzticība VID ir zem vidējā līmeņa. Rezultāti liecina, ka cilvēku uzticība parlamentam, valdībai un Valsts ieņēmumu dienestam ir zema. Lai gan uzticība Valsts ieņēmumu dienestam bija augstāka nekā uzticība parlamentam vai valdībai, VID rezultāts bija zemāks nekā rezultāts valsts institūcijām kopumā.



P3.6. Avots: Padomes aptauja

sabiedrisko pakalpojumu apmaiņu pret nodokļiem uzskata par godīgu, ietekmē viņu gatavību nodokļus maksāt. Mūsu aptauja liecina, ka 74% respondentu uzskata, ka nodokļu sistēma Latvijā nav godīga.

Cilvēki ir noraidoši pret nodokļu nemaksāšanu un korupciju, bet uzskata, ka šīs prakses ir plaši izplatītas Latvijā. Aptauja liecina, ka lielākā daļa respondentu uzskata, ka kukuļdošana, kukuļņemšana un nodokļu nemaksāšana nav attaisnojamas rīcības. Tomēr liela daļa respondentu uzskata, ka šādas prakses Latvijā ir daudz izplatītākas nekā vidēji ES.

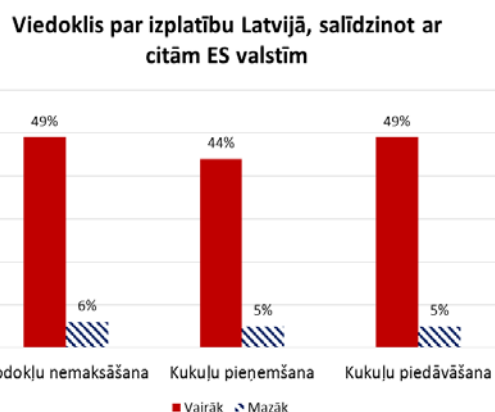


P3.7. Avots: Padomes aptauja

Vairākums uzskata, ka valstij būtu jāuzņemas lielāka atbildība par vajadzību nodrošināšanu, bet šādu vēlmi mazina nevēlēšanās maksāt lielākus nodokļus. Lielākā daļa respondentu piekrita vai drīzāk piekrita, ka valstij būtu jāuzņemas lielāka loma veselības aprūpes finansēšanā (81%) un lielāka atbildība, lai visi būtu nodrošināti (64%). Tas liecina, ka priekšroka tiek dota labklājības valstij. Neskatoties uz to, citas nesen veiktas aptaujas⁴⁰ rezultāti liecina, ka atbalsts valsts apmaksātiem pakalpojumiem samazinās, kad tiek skaidri norādīts, ka, paplašinot virkni sabiedrisko pakalpojumu, būtu jāpaaugstina nodokļi.

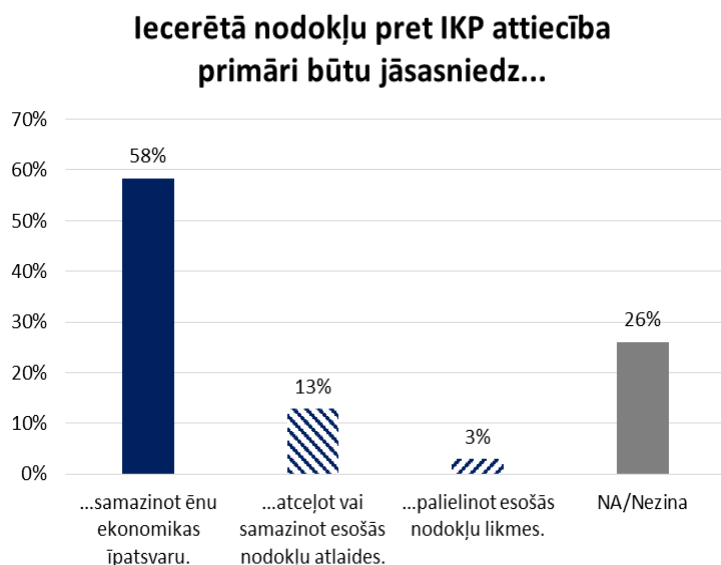
Latvijas iedzīvotāji kritiski vērtē sabiedrisko pakalpojumu kvalitāti un to, kā tiek tērēti nodokļu ieņēmumi, lai gan nodokļu nomaksa tiek uzskatīta par pienākumu. Aptaujas rezultāti liecina, ka cilvēku ieskatā Latvijas valdība nodokļu ieņēmumus tērē neatbilstoši. Sabiedrisko pakalpojumu kvalitāte tiek uzskatīta par neapmierinošu (it īpaši infrastruktūra un veselības aprūpe) un neatbilstošu iekasēto ieņēmumu apmēram. Tomēr lielākā daļa uzskata, ka nodokļu nomaksa ir pienākums.

Nodokļu sistēma Latvijā tiek uzskatīta par netaisnīgu. Tas, vai iedzīvotāji ienākumu pārdali un



P3.8. Avots: Padomes aptauja

⁴⁰ Baltic International Bank Latvijas Barometrs, 2016. gada jūnijs, pieejams: <http://www.bib.eu/wrapper/fileviewcounter?rid=1869>, skatīts 03.10.2016.



P3.9. Avots: Padomes aptauja

sabiedrības ir iecietīga pret izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, un ir saskārušies ar nodokļu nemaksāšanas situācijām. Atbildes uz vairākiem jautājumiem par apmierinātību ar finansiālo situāciju, uzticību valsts iestādēm, sabiedrisko pakalpojumu kvalitāti un priekšstatu par korupcijas un nodokļu nemaksāšanas izplatību un nodokļu sistēmu norāda, ka šo jautājumu kontekstā ir izplatīta neapmierinātība un neuzticība.

Padome rosina sekmēt nodokļu likumu ievērošanu, stiprinot nodokļu ētiku. To var panākt, veicinot uzticību nodokļu sistēmai un Valsts ieņēmumu dienestam. Nostiprinot un padarot skaidru saikni starp nodokļos samaksāto apmēru un sabiedrisko pakalpojumu klāstu un kvalitāti, var palielināt uzticību fiskālās apmaiņas taisnīgumam.

Vairākums uzskata, ka nodokļu ieņēmumi jāpalielina, samazinot ēnu ekonomiku. Kad tika piedāvātas dažādas alternatīvas valsts ieņēmumu palielināšanai, 58% respondentu atbildēja, ka tas jādara, ierobežojot nodokļu nemaksāšanu. Tas būtu vēlamāks variants, nekā pacelt nodokļu likmes vai pārskatīt nodokļu atlaides.

Kopumā aptauja liecina, ka Latvijas rezultāti jautājumos, kas var tikt izmantoti, lai izprastu nodokļu ētiku, ir vāji. Lai arī daudzi domā, ka nodokļu nemaksāšana nav attaisnojama un nodokļu ieņēmumi jāpalielina, samazinot ēnu ekonomiku, ievērojama daļa Latvijas

4. PIELIKUMS. APTAUJA PAR BUDŽETA DISCIPLĪNU

SVF⁴¹ un ESAO⁴² min, ka neatkarīgām fiskālām institūcijām (NFI) ir jāveicina publiskas diskusijas un sabiedrības izpratne par jautājumiem, kas skar fiskālo politiku. Tā kā šāda tipa iestādēm nav konkrētu likumā noteiktu instrumentu fiskālās politikas ietekmēšanai, viens no NFI instrumentiem, lai sekmētu fiskālo disciplīnu, ir publisko diskusiju kvalitāte. Šī prakse var ļaut vēlētājiem izvērtēt, vai budžeta iznākums ir veiksmes vai kompetentas politikas veidošanas rezultāts.

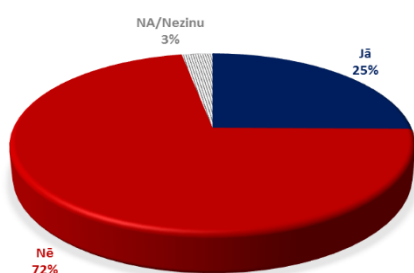
Fiskālo politiku raksturo būtiska informācijas asimetrija, kuru NFI darbība var mazināt. Informācijas tehniskā rakstura un sarežģītības dēļ sabiedrībai un valsts pārvaldē strādājošiem ir nevienlīdzīgas zināšanas par fiskālo politiku. Sabiedrībai bieži ir nepilnīga izpratne par publisko finanšu plūsmu, kā arī konkrētu pakalpojumu un lēmumu izmaksām. Šādos apstākļos ir viegli nenovērtēt vai pārvērtēt konkrēta politiskā piedāvājuma (piemēram, jaunas nodokļu atlaides) izmaksas un ilgtermiņa slogu uz budžeta izdevumiem. Veicinot sabiedrības izpratni un sekmējot publisko finanšu caurspīdību, NFI uzlabo vēlētāju spēju kritiski izvērtēt politisko partiju iniciatīvu sekas.

Vairāku pētījumu rezultāti norāda, ka cilvēku zināšanas par politiskajiem procesiem un ar valsts pārvaldi saistītajiem jautājumiem ir nepilnīgas⁴³. ASV un Eiropā veikti pētījumi norāda, ka iedzīvotājiem ir viduvējas vai sliktas zināšanas par politiskiem un ekonomiskiem jautājumiem. ASV gadījumā ir apstiprināts arī fakts, ka šīs zināšanas 20 gs. laikā nav būtiski uzlabojušies. Tas nozīmē, ka plašāka piekļuve izglītības sistēmai, plašsaziņas līdzekļu aktivitāte un kvalitāte, informācijas pieejamība digitālajā vidē, kā arī valdības mēģinājumi būt caurspīdīgāki nav vērā ņemami ietekmējuši cilvēku rezultātus aptaujās, pēc kurām tiek novērtētas sabiedrības zināšanas par jautājumiem, kas saistīti ar politiku un ekonomiku.

Lai izskaidrotu cilvēku zināšanu trūkumu, bieži tiek izmantots racionālās nezināšanas jēdziens. Kopš 20. gs. vidus populāra ir kļuvusi nostāja, ka sabiedrības locekļi izdara racionālu izvēli sevi par noteiktu jautājumu loku neizglītot, jo šīm zināšanām ir augstas izmaksas. Runājot par ieguvumiem, situācija ir mazāk skaidra. Cilvēku vēlme kompetenti piedalīties demokrātiskos procesos var tikt uzskatīta par ieguvumu, taču daudziem šāds ieguvums neatsver nepieciešamos ieguldījumus.

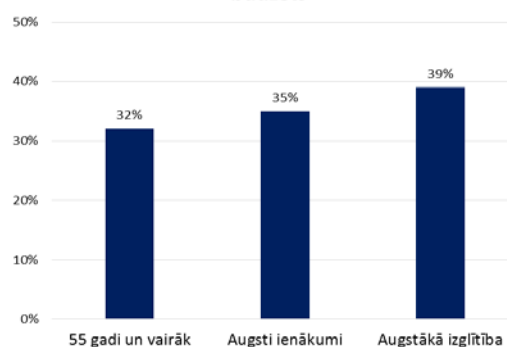
2016. gada aprīlī tika veikta aptauja, kurā tika apzināts Latvijas sabiedrības viedoklis un zināšanas par fiskālo politiku un budžeta disciplīnu. Aptauja tika veikta sadarbībā ar sociālo pētījumu aģentūru SKDS. Tajā tika aptaujāti 1005 cilvēki. 434 aptaujātie bija vīrieši, 571 – sievietes.

Vai Jūs sekojat līdzi tam, kā tiek sastādīts valsts budžets?



P4.1. Avots: Padomes aptauja

Seko līdzi tam, kā tiek sastādīts valsts budžets



P4.2. Avots: Padomes aptauja

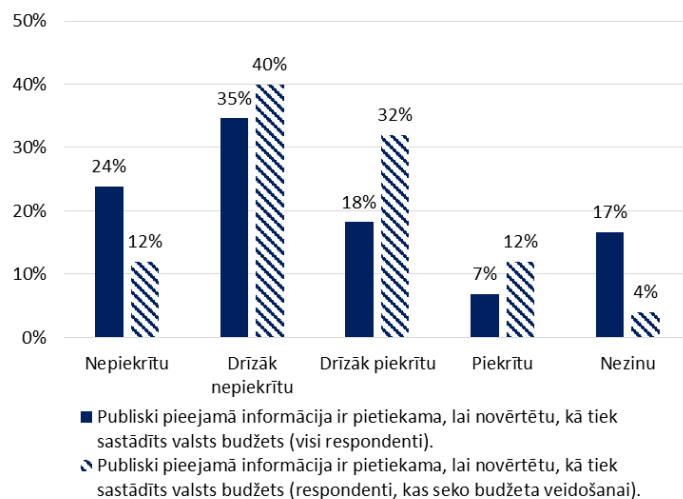
⁴¹ Debrun, X., Kinda, T., Curristine, T., Eyraud, L., Harris, J. and Seiwald J. (2013) *The Functions and Impact of Fiscal Councils*, pieejams: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>, skatīts 03.03.2016.

⁴² OECD Council (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>, skatīts 03.03.2016.

⁴³ Somin, I. (2013) *Democracy and Political Ignorance: Why Smaller Government is Smarter*, Stanford: Stanford University Press.

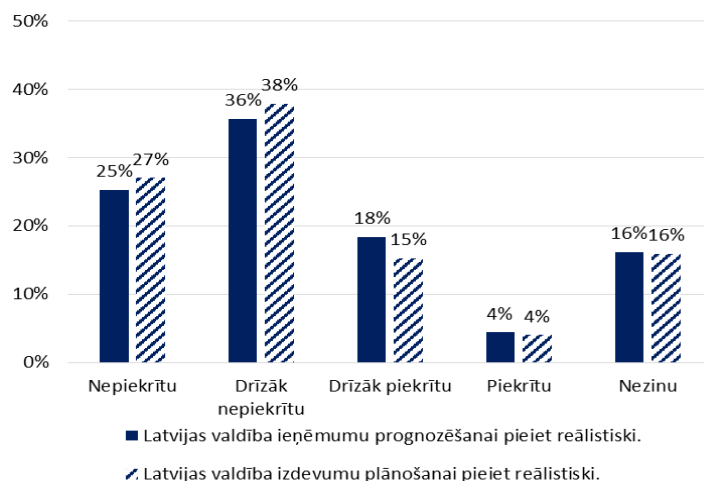
Budžeta veidošanai seko aptuveni ceturtdaļa valsts iedzīvotāju. Aptaujas rezultāti uzrāda, ka 25% respondentu seko budžeta veidošanai (P4.1.), galvenokārt paļaujoties uz internetā un televīzijā piedāvāto informāciju. Interese par budžeta veidošanas procesu pieaug ar respondentu izglītības līmeni, vecumu un ienākumu līmeni (P4.2.).

Publiski pieejamā informācija kopumā netiek uzskatīta par pietiekamu, taču cilvēki, kuri seko budžeta veidošanai, to vērtē pozitīvāk. Cilvēki kopumā drīzāk nepiekrīt, ka publiski pieejamā informācija ir pietiekama, lai novērtētu, kā tiek veidots budžets. Jānorāda, ka cilvēki, kuri atbildēja, ka seko budžeta veidošanas procesam, informāciju vērtē atzinīgāk.



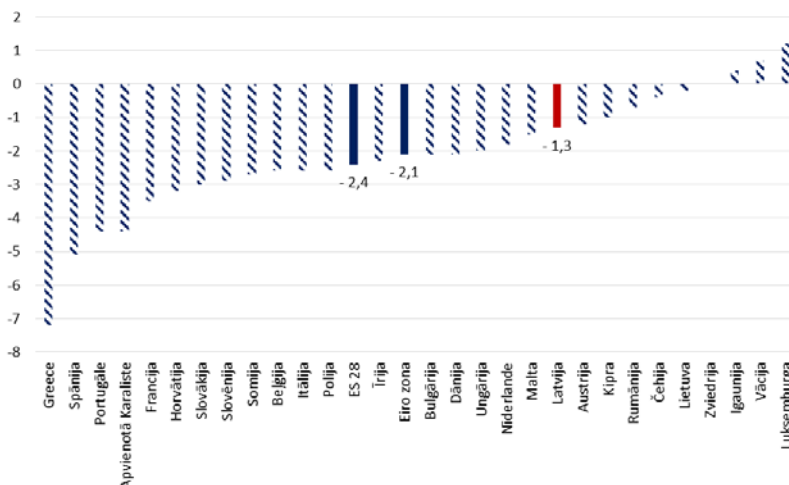
P4.3. Avots: Padomes aptauja

Valda uzskats, ka izdevumi un ieņēmumi netiek plānoti reālistiski, lai gan ieņēmumu prognozes konsekventi tiek izpildītas. Cilvēki kopumā drīzāk nepiekrīt, ka izdevumi tiek plānoti reālistiski un ieņēmumu prognozes tiek veidotas reālistiski. Ieņēmumu gadījumā cilvēku vērtējums atšķiras no VID publicētajiem pārskatiem, kas norāda, ka ieņēmumu prognozes regulāri tiek izpildītas (skatīt 1. nodaļu).



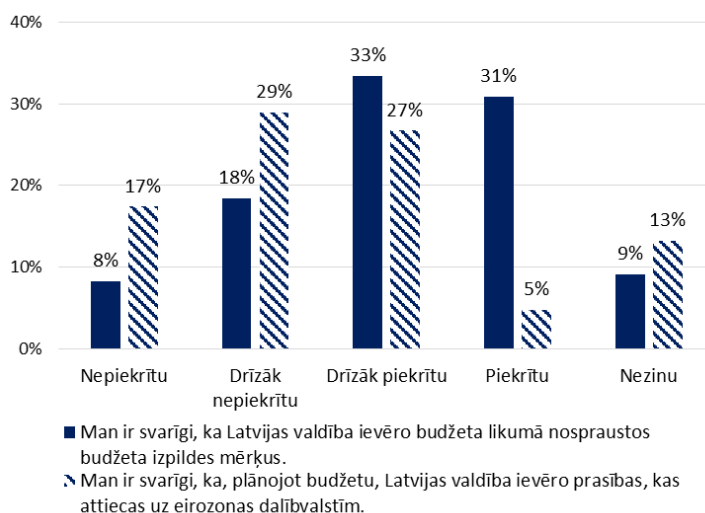
P4.4. Avots: Padomes aptauja

Respondenti uzskata, ka Latvija saistības pilda līdzīgi vai pat sliktāk nekā citas eirozonas valstis, lai gan oficiālā statistika liecina, ka Latvijas rezultāti ir vieni no labākajiem. Eirozonas valstīm, plānojot budžetu, jāievēro konkrētas prasības, piemēram, izdevumu ierobežojumi un pieļaujamā budžeta deficīta apjoms. Aptaujā tika vaicāts, kā, salīdzinot ar citām eirozonas valstīm, šīs prasības ievēro Latvijas valdība. Kopumā valda uzskats, ka Latvijas rezultāti ir līdzīgi (42%) vai pat sliktāki (30%). Šāds uzskats atšķiras no oficiālās informācijas, kurā Latvijas sniegums ir virs vidējā eirozonā.



P4.5. Vispārējās valdības budžeta bilance 2015. gadā (% no IKP) Avots: Eurostat

Respondentiem vietējā likumdošanā formulētie mērķi šķiet svarīgāki par eirozonas prasību ievērošanu. Aptaujā tika iekļauti divi jautājumi, kurā respondentiem tika jautāts par vietējā likumdošanā nosprausto izpildes mērķu ievērošanu un eirozonas prasību ievērošanu, plānojot budžetu. Rezultāti liecina, ka Latvijas sabiedrībai svarīgāks ir pirmais.

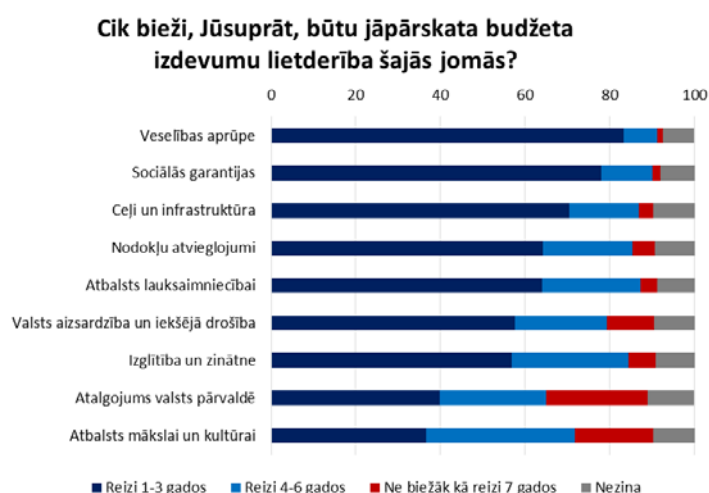


P4.6. Avots: Padomes aptauja

Gadījumā, ja ir nepieciešams samazināt izdevumus, būtu jāsāk ar atalgojumu valsts pārvaldē, taču nevajadzētu skart piešķirto finansējumu veselības aprūpei un sociālajām garantijām. Respondentiem tika piedāvāts saraksts ar dažādām jomām, no kurām bija jāizvēlas tās, kurām nepieciešamības gadījumā finansējums būtu jāsamazina, un tās, kuru finansējumu nevajadzētu skart. 64% respondentu uzskatīja, ka varētu samazināt izdevumus, kas saistīti ar atalgojumu valsts pārvaldē. Otrajā vietā bija atbalsts mākslai un kultūrai, kuru izvēlējās 36% respondentu. Finansējumu nevajadzētu skart veselībai aprūpei (88%) un sociālajām garantijām (70%).



P4.7. Avots: Padomes aptauja

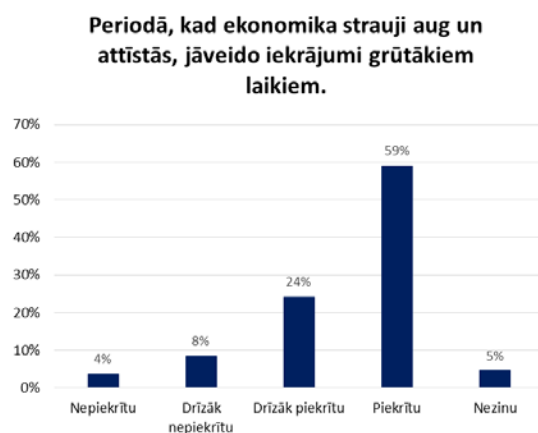


P4.8. Avots: Padomes aptauja

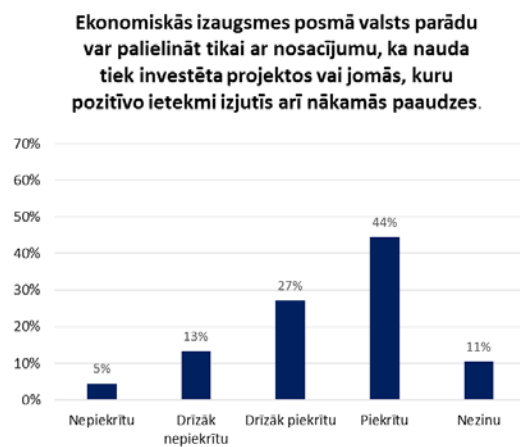
ka izdevumi jāplāno, balstoties uz ieņēmumu iespējām. Aptaujā tika jautāts arī par iekrājumu veidošanu un valsts parāda pieauguma nosacījumiem izaugsmes periodos. Uz abiem jautājumiem pārliecinošs respondentu vairākums (84% un 71%) atbildēja, ka piekrīt vai drīzāk piekrīt rīcībai, kas atbilst pretcikliskas fiskālās politikas principiem.

Kopumā valda uzskats, ka izdevumu lietderība vairumā jomu būtu jāizvērtē reizi 1-3 gados. Uzskati par to, cik bieži katrā jomā jāizvērtē izdevumi, bija dažādi. Atskaitot atalgojumu valsts pārvaldē un atbalstu mākslai un kultūrai, vismaz 57% respondentu uzskatīja, ka izdevumu lietderīgums jāvērtē reizi 1-3 gados. 83% respondentu uzskatīja, ka tik bieži jāizvērtē veselības aprūpes izdevumi, taču tikai 37% uzskatīja, ka izdevumi mākslai un kultūrai jāizvērtē tikpat regulāri.

Respondenti piekrīt pretcikliskas fiskālās politikas principiem. 81% aptaujāto piekrita vai drīzāk piekrita,



P4.9. Avots: Padomes aptauja



P4.10. Avots: Padomes aptauja

Cilvēkiem saikne starp budžeta deficītu un valsts parādu ir neskaidra. Aptaujā tika iekļauts jautājums, kura mērķis bija uzzināt, vai cilvēki apzinās saikni starp budžeta deficītu un valsts parāda pieaugumu. Tika piedāvāti divi līdzvērtīgi varianti, taču 16% uzskatīja, ka kāds no variantiem ir sliktāks un 32% nevarēja atbildēt.

Aptaujas rezultāti liecina, ka cilvēki vēlas rūpīgu un atbildīgu pieeju budžeta veidošanai, taču atbildes norāda uz zināšanu trūkumu un pesimismu. Respondentu atbildes norāda, ka Latvijas iedzīvotāji atbalsta izdevumu sabalansēšanu ar ieņēmumu iespējām, atbildīgu pieeju valsts parāda paaugstināšanai, ka arī iekrājumu veidošanu izaugsmes periodā. Tas nozīmē, ka pretcikliska fiskālā politika un disciplinēta pieeja budžeta veidošanai tiek atzīta par vēlamām, domājot par valsts finansēm. Tomēr jautājumos par Latvijas rezultātiem novērojams pesimisms un nepilnības zināšanās par valsts finansēm.

Zināšanu trūkumu un vienaldzību nepieciešams analizēt arī no pilsoniskās racionalitātes skatpunkta. Izglītots un informēts elektorāts ir sava veida publiskais labums, kas nodrošina atbildīgu politiku un kompetentu pārstāvju ievēlēšanu, kuru rīcība saskan ar vēlētāju interesēm. Racionālās nezināšanas pieeju nepieciešams papildināt ar pilsoniskās racionalitātes⁴⁴ perspektīvu, kur uzsvars tiek likts uz sabiedrisko labumu un kritisku sabiedrības mijiedarbību ar saviem pārstāvjiem.

Padome iesaka izstrādāt un pilnveidot sabiedrības informēšanas pasākumus, lai sabiedrības locekļiem nodrošinātu atbilstošāku izpratni par budžeta veidošanu un apsvērumiem, kas ir jāņem vērā, domājot par reformu ieviešanu un valsts finanšu ilgtspēju.

⁴⁴ No angļu val. *civic rationality*

5. PIELIKUMS. ERNST&YOUNG KONSULTĀCIJAS

PROTOCOL⁴⁵

Consultation on fiscal risk assessment

Participants of consultation: Jānis Platais (Fiscal discipline council (FDC), Latvia), Dace Kalsone (FDC, Latvia), Andžs Ūbelis (FDC, Latvia), Daniel R. Mullins (EY, USA), Renāte Strazdiņa (EY, Latvia), Zane Zilberga (EY, Latvia)

Dates of the consultations: 31.03.2016. and 11.05.2016.

1. **Overall Risk Management assessment of fiscal risks declaration attached to the medium-term budget framework law year 2015-2017 and 2016-2018** (Novērtēt vispārējo risku vadību Fiskālo risku deklarācijās, kuras pievienotas vidēja termiņa budžeta ietvara likumiem 2015.-2017.gadiem un 2016.-2018.gadiem)
3. **Capital sector related selection of the quantifiable fiscal risk indicators of state and municipalities** (Ar valsts un pašvaldību kapitālsabiedrību sektoru saistīto kvantificējamo fiskālo risku rādītāju atlase)

One of the most important elements in fiscal risks mitigation is intervention policy or practice. For example if county is moving in the budget year/circle to what risks are identified and then come to the actual numbers need for additional spending and reduction in revenues.

Regarding risks IMF and World Bank often measure the promoted fiscal transparency that is vehicle for mitigating risks. Not necessarily to quantify and precisely identify what the scale of the risk is, but to identify the fact that this may be the risk factor to open the policy debate. To measure the transparency information on the flows have to be available and often it is the best that can be achieved. Quantification of all risks may not be feasible and open acknowledgement (with some understanding of possible magnitude and probability of occurrence, high, medium, low) and discussion may be a very useful approach. Particularly if there is a requirement that a risk statement have to be approved.

For a general perspective one of the most important vehicles for the risk mitigation is agri risk forecast. Revenue and expenditure forecast need agri in order to be able to deal with risk. The next most important vehicle would be transparency with respect to how the budget execution stays within the scope of the year and after year closing. General tendency is to provide transparency in agreements between government and public/private partnership, as well as clear understanding on implicit and explicit guarantees which are provided by government on political perspective. It's easier to provide the guarantee in future perspective than in actual spending. These guarantees which produce liabilities are growing, because of the political ease in doing so they create no direct real "pain" in involvement, but they produce future "pain". Suggested is that the risk assessment and the processes for risk mitigation is shared between the agencies, spending units of the government and financial government institutions.

Probabilities have to be calculated to predict and act in case if risk materializes as well as resources necessary to recover from the effect. One way is keep contingency reserves. Normally those funds lapse in the end of the year because of the impropriations in the process.

In order to assure that the highest priority services can be met, common practice for state institutions is to spend conservatively in first to third quarter (mostly in later quarters and depends on the time period covered in the commitment) of the year and to push anything that is capital spending and funding to the operating budget in third to fourth quarter. Additional funds are used to meet the ongoing, institutional, operating maintenance services and other services that could be concerned as more discretionary spending. One of the interesting implications is that people have looked at the spending patterns of the agencies and discovered they spend more in the fourth quarter than any other quarter of the year. The

⁴⁵ The protocol contains summary of the consultations that occurred during the project. Summary is based on the original consultations video (files attached in CD attached) and do not contain all the details discussed and recorded in video.

agencies have to make this kind of risk mitigation claiming acceptable, because often people see it as irresponsible way of spending budget.

Allocation of responsibilities in case of materialized risk instead of formal risk assessment is opposite for risk management, that is responding to the risk that is already developed and emerged as oppose to savaging the strategy which is forward looking in anticipation to those risks.

In any situation when there is price regulation potential of corporations for additional risks appearing to enter the system, there have to be interference in ability to set prices which is at least at costs recovery and then normal economic returns.

Normal utility which is in a space of monopoly doesn't generally purpose much in the way of risks if the regulators are responsible for setting the tariff at the normal economic return to the entity that could be significantly discounted of the list. Regarding other risks associated in the local level infrastructure risks are not significant in the form of debt, but significant in the form of maintenance capital deterioration, capital stock deterioration.

Experience in other countries

USA experience:

For long period of time in USA local governments and states are essentially autonomous and independent of national government, they have their own budget systems and budget structure and national government has limited abilities to tell them what actions they should take and how to split the budget. State governments have their own constitutions which often also grant home rule to local jurisdictions allowing state's and local jurisdictions finance beyond expenditures and issue debt to finance capital projects.

One of the distinctions regarding local government is between operating expenditures and capital:

- operating expenditures has to be near balance;
- capital is entering debt market or finance capital projects - stays in local level to balance operating budgets.

Tendency is:

- 1) to assume a potential imbalance in any given year;
- 2) to budget what's after to refer to as a continuous;
- 3) to reserve which is essentially a fund balance that is carried over from year to year in a state and local government.

The states and local governments tend to carry positive balance any given year, which are used as a physical cushion in order to create stabilising resources.

The rule of thumb is that USA national and local governments previously have never really considered the specific implications of one form of potential liability versus another form. They are looking at the degree in which they have essentially set a target of 5%, 5% is included in the operating budget continues reserve and holds there. But with the physical downturn from the financial crisis it became obvious that 5% isn't sufficient. Therefore the government finance association in USA have recommended two month (~16%) as reserve, although for one jurisdiction 16% is much different than to another.

National perspective in USA is to ignore it entirely, because of the ability to enter the debt market and to issue additional debt. Recently government accountability office of national government undertake the risk assessments in order to determine what the most likely risk policy and program activity is. And these risk assessments are most likely used to inform future budget standings, but the critical process stands to significant impact in the actual risk mitigation assessments, they provide the information on transparency, but not clear how it actually impact expenditure on revenue client.

Recently USA states and local governments has been analysing the fluctual relations of the revenue and expenditure profile over time and executed equivalent to gap analysis. And have been individually now setting continues reserves which are consistent with the expected future fluctuation in 10 or 15 year shock.

One way how to look at the fiscal risks, risk assessment and risk mitigation is on the standing side. For example there are few jurisdictions in USA who are using a formal risk assessment of the implications of responding to fiscal risks. Presumption is that there are numerous ways to respond to generate more revenue and what are the economic consequences. You can issue the debt or cut spending. USA identifies a matrix setting which include:

- feasibility of the easiness at which the policy can be introduced;
- consequences of the introduction to the achievement of the government objectives.

Their risk mitigation strategy is an attempt to reduce spending in context in the areas which make the least negative consequences for the population.

Even though USA doesn't have a formal risk assessment in contentious place in budget, if you have contractual relationships which are likely to produce contingent liabilities, it must be appropriated in the budget to the degree to which there is expectation that particular liability is going to become due, while it doesn't have a process for mitigating risks as whole. As more of a micro process for mitigating risks by forcing agencies to actually budget out of their recourses an amount which is equivalent to the expected value to that risk.

In USA and Canada, jurisdictions can often choose to go to capital markets themselves or enter into bond market relationship with the state, and the state will issue which then can be pulled across all subnational jurisdictions and they will each pay their share of debt obligations.

During global recession, there were many states in USA that were under fairly significant distress. National government was bailing out banks, suffering the consequences of the economic conditions which created the need to bail out the banks and bank bailout was by the national government to the degree that it existed. But other jurisdictions were feeling distress very strongly, because of economic consequences.

Other country experience:

Australia and New Zealand are taking the formal process for the mitigation of risk. And New Zealand identifies as scheduled the status of the risk across the number of problematic areas on annual basis and then tries to determine if these risks are changed or unchanged over time for the preceding year. If they are changed and expectations are they will change, then they are doing analysis of what the potential impact is.

New Zealand, Australia, UK, Brazil and Sweden have risk assessment process, but there are significantly different elements than in USA.

Sweden and Australians has system which is similar to USA micro system described previously. It requires that when a liability is incurred that beneficiary of that liability pay some fee to the government which is consistent with the presumed risk at the time of entering into the agreement. Under those conditions it forces the actual beneficiary and agency to consider the potential cause. Have to be careful with this system because it also generates the revenue stream and it can be thought to go to a contingency reserve fund that cannot be touched by any kind of other actions.

New Zealand and Australia has the risks on their Ministry of Finance (MF) website. Some of them are much less engaged in contingent, they are more focused on direct liabilities. New Zealand is defining:

- labour market risks;
- specific elements of their revenue system;
- identify expectation of risks;
- expenditure risks;
- operating budget initiatives;
- housing and social involvement;
- science and innovations;
- etc.

They go through all the different departmental areas and identify the risks. And it is all supported by very detailed information from the individual programs. They are able to produce the contentious asset estimate for all of their contentious liabilities. It comes as part of the budgeting process. Swedish budget system goes through to identify the actual cause and assign them to the ministries and agencies.

New Zealand started preparing fiscal risk assessment 8 years ago, Australia - 9, UK – 7. Fiscally independent councils have been looking at forecast of revenues for longer period of time, earliest in Netherlands right after the war in 1945 But transition to formulate and trying to integrate the fiscal risks assessment in the budget is something that is not as nearly as wide spread. But it has been done and it's been in a way which is aligned with medium term economic and expenditure framework in a way which is very supportive to the ability to plan.

Experience of Latvia:

FDC: Describes the situation of Latvia in EU, practice and challenges in Latvian retirement's system and public health care system, as well as state guarantee issuing situation in the field of transportation, metallurgy etc.

FDC: A loan guaranteed for the major iron company here turned out sour at the early stage, while the risks assumed at the moment when the guarantee was issued were viewed as not very high. So certainly treasury protected themselves at the moment when issued guarantee, they assume that there are certain probabilities at this to go bad. Minister verified and signed the guarantee knowing that this was politically imposed. But later when everybody look back at this case it was not appropriate.

FDC: There is no specific contingent liability fund associated if those loan guarantees are present. It is more responsibilities allocation and this is responsibility for MF to budget for these things whenever they are not appropriate.

EY: There have to be clear demarcation who is responsible on what kind of risks of entities, so that the private sector partners experience the consequences of the failure to perform in the manner in which directly affects their economic well been. And at the same time the state has to have the protection for the social implications for the need of air travel and aircraft. This is really difficult aspect of risk mitigation to put finger on as when you have public-private partnership in which private entity is in such a critical role that they can't be subject to normal market conditions of failure.

FDC: At the moment Latvian government owns telecom companies and almost 80% of airline and not in a hurry to divest these assets. Most of the population supports the idea that government is controlling these companies including utilities, which are not operating poorly and are reasonably good market producers. In case of iron company in the beginning of the problems only relationship with government was the guarantee, but the airline was owned by Latvia (51%) at the beginning.

EY: The rational way of approaching this is:

- 1) to identify the inventory of risks (risks faced by government, contingent, direct, indirect risks etc.);
- 2) then rationally identify the economic value of these risks. That can include pension system risks, social safety risks which are associated with economic downturns and although those are often much broader, but certainly including risks associated with loan guarantees to private industry;
- 3) when there is the list, attempt to value the risks have to be separated from actual act of making the choice on whether or not to offer the support.

If it's major steel company or airline it's probably very difficult to separate evaluation process from the offer support. For example, if there is a program to support small business development and want to provide loan guarantee to small business enterprises that are making investments in equipment and you have potentially hundreds or more of enterprises, under that circumstances there is a risk that can be

reasonably evaluated. There will be separated entities such as sub-parts of MF that would evaluate the actual economic consequences of the guarantee and expected revenue outflow. And then there should be a separate entity (for example, department of commerce) which would make a decision whether to offer this for. Also the private banking sector can be brought into the partnership. It can serve as a market test of the level of risk, assuming that the private bank assumes a share of risk proportionate to their investment and potential gain.

EY: That separation of evaluation from the decision to offer support means that there is at least some level of check on the process, therefore the entity that offers support should also have some budget for that expected outlay, so that guarantee demander do not recognise these as free resources that they can pursue the problematic objectives without consequences. That is mill type of experience, which is often difficult to handle for government, but it is far simpler than the concept of major airline or iron company, which makes a significant component to GDP of the nation. These issues impose both political and economic dimension in the same decision making structure.

FDC: In practice government didn't really look in matter of airline and iron company in detail. They just let it flow as part of price for passing the budget in that specific year (in case of iron company).

EY: As the expectation is that government will step in and support what otherwise would fail, if this is the concern and essentially a certainty, then risk mitigation becomes fairly large from macro perspective in any particular year. One suggestion would be to take the biggest employers and, assuming they are going down soon, prepare the risk assessment for all of them.

EY: Have to look at it in a sense of overall cycle or period in which the events have occurred and decide what to do at the similar events on similar cycle and similar magnitude of the proportion of GDP, what would that do to physical balance? If they were result of the past recession in global characteristics of that recession they most likely are periodic, the occurrence of that will be significant in the future, but that mean that should suggest evaluation process.

FDC: At the moment day to day risks are reasonably well covered and government is learning from the past mistakes. Compared with other countries here are relatively good fiscal rules related to operation to local government. Currently MF is not including explicit risks on the fiscal risk declaration.

EY: To the degree to which the actual benefits of industry are public, they serve the public purpose, then there should be an appropriate public sector risk sharing and that can be covered by the assets of the entity itself. Private risk has to be shouldered by effective management of the entity. However once there is management split (entity managed by private sector and supported by government) it is difficult to enforce that because of the incentives that exists and are somewhat problematic.

FDC: There are strong frameworks to manage risk assessments in the local government. They are independent with the budgetary decisions. Restrictions are related with solvency.

FDC: Local infrastructure is responsibility of local governments, but national government has to allocate EU convergence funds for local infrastructure/environment projects. Problem in this area is defined maintenance. Local government may easily exclude this from the budget telling we have other priorities, national government would say this is not their responsibility.

FDC: To guarantee state issued loan repayments from local governments, Treasury of Latvia has strict tools in their hand as it is responsible institution for sharing the tax revenues and risks have been reduced quite radically.

FDC: There is a general need for the improvement in procedures and the content to perform valuable risk assessment. The cabinet has passed the degree witch says that ministries has responsibility to come up with risk assessment, they have responsibility to communicate this to the MF, so that this would be

included in the government statement and in the risk declaration. The problem is that government building safeguards in defining inconvenient risks therefore few banks goes down from time to time.

EY: To calculate the probabilities and assign resources is the way to recover faster in case of materialized risk. Just the way the recourses are spent it's very difficult for the operating agencies to keep contingency reserves. Normally those funds lapse in the end of the year because of the impropriations in the process. Exception is EU budget that can be executed in seven years.

FDC: Local government have significant responsibility in setting prices of utility services and the price levels can be significantly different between municipalities. At the moment no information if regulator would impose much lower tariff because of social or other reasons at which the costs can't be at the costs recovery level.

EY: In any situation when there is a price regulation potential, additional risks appear to enter the system, if there is interference in ability to set prices which is at least at costs recovery and then normal economic returns.

FDC: Currently nobody is specifically responsible for determining the probability of the risk occurring and fiscal consequences as well as there is a lack of competence and growing bureaucracy in field of risk in responsible institutions. MF concern is if they take the responsibility to prepare fiscal risk assessment in full scale, they won't have time to do the everyday job and they are afraid to suggest minister extra calculation possibility as this other jobs won't be done.

EY: This is an opportunity to MF to change the view. Have to explain the benefits of fiscal risk assessment in a manner how FM will understand it's for their own good. Fiscal risk assessment has a potential to reduce their workload in another way, for example, if the ministries are taking the action to create future liabilities they are going to value those liabilities against other pursuits they are engaged in. Then will have to establish a method for prioritising and therefore split resources accordingly, some ministries will have to receive fewer resources and flexibility to work with, but from the government and MF perspective this being engaged by all ministries simultaneously would increase the flexibility of resource flow in their discretionary that will be possible to reallocated across the ministries by the MF.

FDC: There are many risks that are in field of MF itself, for example it is hard for them to fight risks in financial sector, because no one else will stand with them.

EY: There is a changing approach that can be used by MF which is to focus on issues that are less threatening to them or potentially corresponding to the MF mission. And then gradually move in to the financial sector of risks and quantifications when they feel the benefit. It has to be done in a way that segregates strategic objectives which allows making progress on those who are supportive from the perspective of MF; these are the ones that are more difficult. It takes multiyear timeframe, as this is a relatively new methodology in Latvia and it can't be accomplished instantly.

FDC: At the moment there is at least risk assessment that include costs and it's possible to agree on decent level of provisioning the risks and appropriate responsibilities. Problem for MF is that EU is overtaking the arrangements to assure the financial sector sustainability and as in this case the national level responsibility is minimised, therefore they do not want to take responsibility.

EY: In practice if there is a slightest probability then it should be calculated. To suggest that EU will be stabilization vehicle that's useful position, but it doesn't change the fact that risks are local and they have direct implications on revenue. And even if it is localised access to funds of different source it doesn't change the fact that risk is there, the risk still exists. Still have to borrow and access funds externally. European stabilization mechanism has to intervene, but economy is still affected, meaning there is a reduction in local risk, but it still presents fiscal risks in the government itself.

FDC: MF has narrowed down actions related with fiscal risk assessment and generally is on quite narrow path. The discussion they are having is much broader than what is now defined in our current law. The challenge now is to improve the way how fiscal risk assessment is managed and how to make it more comprehensive and how to improve managing system.

EY: It is fairly complicated to manage full scale fiscal risk assessment at the moment, but most of these processes have started in relatively simple terms. They start by incremental process in sense of comprehensiveness and quality of the estimates. One step is that MF already has a risk matrix, that's incremental with respect to scope. Have to reach to use fiscal risk assessment continuously adding to that scope to enhance the quality of the estimates. Also someone has to take the ownership in making the estimates. The start of the fiscal risk assessment is good, have to continue improvement.

FDC: Department which is council closest counterpart in MF is fiscal policy department. They are supposed to be fully staffed for these tasks and are relatively small comparing to what you see in other countries and lacking experience in field of risks.

EY: If the physical department in the MF doesn't have a risk analysis unit itself dedicated to this they should face the difficulties in preparing the type of estimating needed to do. Other governments are dealing with this involving external audit entity that could be a vehicle to stimulate the development of the necessary capacity. FDC also suggests state auditors would agree to do it, but the problem is that for causing risks they can't take anybody into prosecution what is set as their KPI.

2. Conformity assessment of the fiscal risk symmetric principle in the annual state budget and the medium-term budgetary framework preparation (Fiskālo risku simetrijas principa lietojuma atbilstības izvērtēšana gadskārtējā valsts budžeta un vidēja termiņa budžeta ietvara sagatavošanā)

At the moment Latvian government face the challenges related with standing appropriation by other laws, but the major challenge is related with different implicit government liabilities which are coming from finance sector as well as there are other sectors where fiscal outflows are recognised. Government has an opinion that some of these risks could be symmetrical, which could be neglected in the fiscal framework (excluded out of impact assessment) because of good estimates, compensating these risks in time.

Symmetrical risks are assumed to be symmetrical over time and can be:

- Implicit liabilities that will have positives and negatives, which offset themselves over time;
- Offsets that occur simultaneously between different liabilities, where some liabilities will create positive budgetary impacts in this cycle as well as other liabilities creating negative liabilities.

In Latvia there are both cases.

Symmetrical risks are certainly not symmetrical in the economic downturn. They normally are symmetrical in terms till three years, but in order to understand the budget implications at any given time of the year have to be aware of them during the economic downturn as well.

Symmetrical risks are known and are associated with existing government relationship with entities not natural or other disasters. They are identifiable and should definitely be included in risk assessment.

If the government as well as state owned enterprises are publishing their budget on accrual basis, then normal liquidity issues, working capital issues, levels of equity would be normal measures to use for the public sector assessment to understand the risks and moreover to understand the pattern over time. Trends for the public entities are probably more important than actual number.

Symmetry should be annual symmetry. It can be symmetrical highest in scope of three year budget framework but not more. But then it depends on the nature of the risks and the conditions of the economy. It is possible to take offsetting hedge positions in the financial markets (with surplus funds), but that is not a usual governmental role. Government is to provide public services, not an investment bank.

Other country experience:

Australia and New Zealand have made huge effort trying to incorporate fiscal risks on budgeting process in consideration. The effort can't be valued yet, but they have made an attempt.

USA has incorporated fiscal risks by executing special assessments of risks in the health care industry or transportation, but they are not incorporated in the budget in any direct fashion. USA local governments have probably done better job in trying to incorporate some of the risk assessments and following the accounting standards framework to identify long term liabilities. Some local governments have made an attempt to put fiscal risks into their accounting system for the annual financial reports. But that doesn't meet that they are well incorporated in the budget. Symmetrical risks in USA have been ignored. Not a practice that you would advise. In USA local governments are more conservative in budgeting practice than in national level. However that's not necessary the case depending on economic circumstances, meaning when have to go through the process of budget reductions minimising the risks of population and services. Claim of symmetry might be the vehicle of reducing the information content requirement.

Experience of Latvia:

Basis for fiscal policy are:

- balanced budget;
- precise estimates;
- good coverage of the budget.

This is a matter of discussion with Latvian Ministry of Finance (MF), because currently there are items that are not covered up, therefore outflows happening in financial sectors. MF recognise these as a symmetrical risks based on historical financial trends. Information on public sector entities finance situation can be allocated in two groups:

- entities that are monitored closely - corporations that are classified as part of the general covenant (100% included in statistical information);
- more commercial entities - no good summaries for this category available. Unfortunately sector ministries manage their own ministries and nobody is producing There is no centre to supervise these entities. As parliament coalition is fighting for the advantageous ministries, full information is not shared between them.

One of the generally symmetrical working arrangements is depositary scheme. The fund collects the money outside the budget, but the only thing is that MF and treasury is generally guaranteeing the sustainability of operations of that fund. And whenever they proceed the incoming money they come up with the bridge loan which is stretching the payment. Initial contributions by banks haven't been sufficient causing the increase of the fee for all banks. Then banks start to contribute at increased rate against specific deposit amount levels to compensate for the past losses. If the economic situation is good they enjoy relatively low contribution rate and the fund is growing, so as soon as economic downfall appears fund is facing hard time. FM needs to come up with the loan to the fund so the banks will need to recover this through the contributions. It is Very important to convey the appropriate incentives to the private actors. Financial institutions will pursue their own self-interest. Experience in the US shows that unanticipated vehicles for private gain at the expense of public losses have been common and created serious risks for government (savings and loan scandal of the late 1980's, housing market sub-prime loans associated with the housing bubble and great recession etc.).

At the moment MF actually is not challenged to put numbers on all the risks because their perspective is that they are symmetrical. It is a very convenient assumption, unless they have taken specific steps to incorporate specific offsetting hedges, the assumption of symmetry is quite suspect. These are risks that may fluctuate around some level that include budget projections. MF is costing these risks as low probability (happening once in 10 years).

But if we look at the most recent 10 years Latvia have faced major problem with four to five financial institutions. Three of these cases caused damage to the fiscal balance. These are not the cases which MF says they are symmetrical. They admit that those risks actually materialized, but the argument is: since the EU system holds bank supervision and has changed, the risk is not our, it is related with EU.

Other case is that our exposure is limited. An example discusses recently regarding payments: payments recently were taken to EU budget, each year they are planned and each year they are wrong (ten years in the row). Because EU and Latvian MF use different formula to calculate the size of economy and respect to payments, economic projections change. For five years MF underestimated the payment and then for other five years – overestimated. In ten year period it is symmetrical, but in five years it's not.

This example is only symmetrical in the sense of long term debt position or long term budgetary outlay. But symmetry should be annual or in scope till three years. There is no good reason to consider this example as symmetrical as in such a long period the risk symmetric characteristics is changing significantly. As MF considering risks is analysing trends in different historical time periods (three till ten years) for all of the identified risks we can conclude it have been done in order to adjust the situation. In this case the example is symmetrical in ten year period and therefore could be neglected in the fiscal framework.

Last ten years have also include really problematic physical conditions during the world wide recession therefore including significant economic peaks, valleys and recovery relevant from the fiscal position and fiscal perspective affecting symmetrical characteristics as well.

Skaitlisko nosacījumu izpildes kopsavilkums¹

P6.1.tabula

Summary of numerical conditions fulfilment¹

Table P6.1

(milj. eiro)

(million euro)

	2017		2018		2019		
	MTBF 2017/19 (draft) MoF	MTBF 2017/19 (draft) Council	MTBF 2017/19 (draft) MoF	MTBF 2017/19 (draft) Council	MTBF 2017/19 (draft) MoF	MTBF 2017/19 (draft) Council	
(1) Balances nosacījums	8 265,8	8 231,5	8 784,3	8 672,7	8 947,5	8 799,4	(1) Balance rule
(2) Izdevumu pieauguma nosacījums	8 411,2	8 411,2	8 792,4	8 745,7	9 093,5	8 967,7	(2) Expenditure growth rule
(3) Pārmantojamības nosacījums	8 261,6	8 283,6	8 888,5	8 910,5	x	x	(3) Continuity rule
(4) = MIN [(1);(2)]	8 265,8	8 231,5	8 784,3	8 672,7	8 947,5	8 799,4	(4) = MIN [(1);(2)]
(5) = (4) - (3)	4,2	-52,1	-102,7	-236,3	x	x	(5) = (4) - (3)
(6) = [5]	4,2	52,1	102,7	236,3	x	x	(6) = [5]
(7) Iekšzemes kopprodukts, faktiskajās cenās	26 403,4	26 403,4	27 905,1	27 905,1	29 614,7	29 614,7	(7) Gross domestic product, at current prices
(8) 0,1% no IKP, (8) = 0,1%* (7)	26,4	26,4	27,9	27,9	29,6	29,6	(8) 0,1% of GDP, (8) = 0,1%* (7)
(9) Valsts budžeta maksimālie izdevumi atbilstoši fiskālajiem nosacījumiem, (9) = IF [(6) > (8); (4); (3)]	8 261,6	8 231,5	8 784,3	8 672,7	8 947,5	8 799,4	(9) CG maximally permissible expenditure in accordance with fiscal rules, (9) = IF [(6) > (8); (4); (3)]
(10) Fiskālā nodrošinājuma rezerve	26,4	26,4	27,9	27,9	29,6	29,6	(10) Fiscal safety reserve
(11) Valsts budžeta izdevumi, ņemot vērā fiskālā nodrošinājuma rezervi, (11) = (9) - (10)	8 235,2	8 205,1	8 756,4	8 644,8	8 917,9	8 769,8	(11) CG expenditure, taking into account fiscal safety reserve, (11) = (9) - (10)

Avots: Finanšu ministrija, Fiskālās
disciplīnas padomes aprēķini

Source: Ministry of Finance, Fiscal
Discipline Council calculations

Bilances nosacījums

Balance rule

(milj. eiro)

(million euro)

P6.2. tabula

Table P6.2

	2017						2018				2019			
	MTBF 2015/17 (draft)	MTBF 2015/17 (law)	MTBF 2016/18 (draft)	MTBF 2016/18 (law)	MTBF 2017/19 (draft) MoF	MTBF 2017/19 (draft) Council	MTBF 2016/18 (draft)	MTBF 2016/18 (law)	MTBF 2017/19 (draft) MoF	MTBF 2017/19 (draft) Council	SP 2016/19	MTBF 2017/19 (draft) MoF	MTBF 2017/19 (draft) Council	
(1) Valsts budžeta ieņēmumi (naudas plūsmas metode)	7 483,5	7 488,8	7 664,8	7 870,6	7 952,5	7 952,5	8 335,7	8 709,7	8 742,2	8 742,2	8 871,1	8 804,8	8 804,8	(1) Central government budget revenue (cash-flow)
(2) Pašvaldību budžeta bilance	0,9	0,9	-15,8	-27,3	0,0	0,0	-33,6	-45,5	-49,8	-49,8	-56,3	-48,9	-48,9	(2) Local government budget balance
(3) No valsts budžeta daļēji atvasināto publisko personu un budžeta nefinansētu iestāžu budžeta bilance	-0,4	-0,4	-0,3	-3,3	-0,1	-0,1	-0,8	-3,8	-3,1	-3,1	-6,9	-9,0	-9,0	(3) Derived public persons budget balance
(4) EKS korekcijas	273,8	269,1	23,8	147,3	38,9	38,9	-296,4	-110,1	-195,1	-195,1	-83,9	-12,6	-12,6	(4) ESA corrections
(5) Minimāli atļautā strukturālā bilance, % no IKP	-0,75	-0,75	-1,00	-1,06	-0,93	-0,80	-0,79	-0,79	-1,13	-0,73	-0,83	-1,00	-0,50	(5) Minimal structural balance, % of GDP
(6) Vienreizējie pasākumi, % no IKP	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	(6) One-off, % of GDP
(7) Cikliskā komponente, % no IKP	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	(7) Cyclical component, % of GDP
(8) IKP, faktiskajās cenās	28 513,3	28 513,3	27 750,2	27 750,2	26 403,4	26 403,4	29 476,7	29 476,7	27 905,1	27 905,1	30 429,2	29 614,7	29 614,7	(8) GDP, at current prices
Kopā (1)+(2)+(3)+(4)-[(5)+(6)+(7)]*(8)	7 969,3	7 970,1	7 956,8	8 288,2	8 265,8	8 231,5	8 233,7	8 780,1	8 784,3	8 672,7	8 926,1	8 947,5	8 799,4	Total (1)+(2)+(3)+(4)-[(5)+(6)+(7)]*(8)

Avots: Finanšu ministrija, Fiskālās
disciplīnas padomes aprēķini

Source: Ministry of Finance, Fiscal
Discipline Council calculations

Izdevumu pieauguma nosacījums

Expenditure rule

(milj. eiro)

(million euro)

P6.3. tabula

Table P6.3

	2017		2018		2019		
	MTBF 2017/19 (draft) MoF	MTBF 2017/19 (draft) Council	MTBF 2017/19 (draft) MoF	MTBF 2017/19 (draft) Council	MTBF 2017/19 (draft) MoF	MTBF 2017/19 (draft) Council	
(1) Vispārējās valdības kopējie izdevumi, koriģēti atbilstoši izvēlētajam stingrākajam nosacījumam	9 840,3	9 796,3	10 490,1	10 378,4	10 786,3	10 638,3	(1) GG total expenditure, adjusted in accordance with the strictest rule applied
(2) Procentu maksājumi, D.41	264,4	264,4	260,8	260,8	289,6	289,6	(2) Interest expenditure, D.41
(3) ES programmu izdevumi, kuriem ir atbilstoši ES fondu ieņēmumi	483,0	483,0	525,1	525,1	521,3	521,3	(3) Expenditure on EU programmes fully matched by EU funds revenue
(4.1) Bruto pamatkapitāla veidošana (BPKV), t-3, P.51	1 042,7	1 042,7	1 084,6	1 084,6	896,6	896,6	(4.1) Gross fixed capital formation (GFCF), t-3, P.51
(4.2) BPKV, t-2, P.51	1 084,6	1 084,6	896,6	896,6	1 150,7	1 150,7	(4.2) GFCF, t-2, P.51
(4.3) BPKV, t-1, P.51	896,6	896,6	1 150,7	1 150,7	1 286,4	1 286,4	(4.3) GFCF, t-1, P.51
(4.4) BPKV, t, P.51	1 150,7	1 150,7	1 286,4	1 286,4	1 308,1	1 308,1	(4.4) GFCF, t, P.51
(5) Nediskrecionāras bezdarba izmaiņas	-10,4	-10,4	-11,0	-11,0	-12,0	-12,0	(5) Non-discretionary change in unemployment
(6) Diskrecionāru ieņēmumu pasākumu izmaiņas	92,2	92,2	20,4	20,4	-35,1	-35,1	(6) Discretionary revenue measures change
(7) Izlīdzinātie kopējie izdevumi (nominālie), (7) = (1)-(2)-(3)-(4.4.)+[VID (4.1) (4.2) (4.3)]	8 985,9	8 941,8	9 522,4	9 410,7	9 827,7	9 679,7	(7) Smoothed total expenditures (TE) (nominal), (7) = (1)-(2)-(3)-(4.4.)+[AVE (4.1) (4.2) (4.3) (4.4)]
(8) Koriģētie kopējie izdevumi (nominālie), (8) = (7)-(5)-(6)	8 904,1	8 860,0	9 513,0	9 401,3	9 874,8	9 726,8	(8) Adjusted TE (nominal), (8) = (7)-(5)-(6)
(9) Nominālo koriģēto kopējo izdevumu pieaugums, %	2,9	2,4	5,9	5,1	3,7	3,4	(9) Growth of nominal adjusted expenditure, %
(10) IKP deflators, %	2,2	2,2	2,5	2,5	2,8	2,8	(10) GDP deflator, %
(11) Reālo koriģēto izdevumu pieaugums, %	0,7	0,2	3,3	2,6	0,9	0,5	(11) Growth of real adjusted expenditure, %
(12) Potenciālais izdevumu pieaugums, %	2,2	2,2	3,4	3,4	2,3	2,3	(12) Potential growth reference rate, %
(13) Vispārējās valdības kopējie izdevumi, ja kopējo izdevumu pieaugums = potenciālais izdevumu pieaugums	9 972,0	9 972,0	10 498,1	10 451,4	10 932,4	10 806,5	(13) GG total expenditure, if TE growth = potential growth
(14) Vispārējās valdības kopējie ieņēmumi	9 552,0	9 552,0	10 199,9	10 199,9	10 573,1	10 573,1	(14) GG total revenue
(15) Valsts budžeta ieņēmumi (naudas plūsmas metode)	7 952,5	7 952,5	8 742,2	8 742,2	8 804,8	8 804,8	(15) State budget revenue (cash-flow)
(16) Pašvaldību budžetu bilance	0,0	0,0	-49,8	-49,8	-48,9	-48,9	(16) Local government budget balance
(17) No valsts budžeta daļēji atvasināto publisko personu un budžeta nefinansētu budžeta iestāžu budžetu bilance	-0,1	-0,1	-3,1	-3,1	-9,0	-9,0	(17) Derived public persons budget balance
(18) EKS korekcijas	38,9	38,9	-195,1	-195,1	-12,6	-12,6	(18) ESA corrections
Kopā (15)-[(14)-(13)-(16)-(17)-(18)]	8 411,2	8 411,2	8 792,4	8 745,7	9 093,5	8 967,7	Total (15)-[(14)-(13)-(16)-(17)-(18)]

Avots: Finanšu ministrija, Fiskālās disciplīnas padomes aprēķini

Source: Ministry of Finance, Fiscal Discipline Council calculations

Pārmantojamības nosacījums

Continuity principle

(milj. eiro)

(million euro)

P6.4. tabula

Table P6.4

	2017		2018		
	MTBF 2017/19 (draft) MoF	MTBF 2017/19 (draft) Council	MTBF 2017/19 (draft) MoF	MTBF 2017/19 (draft) Council	
(1) Koriģētie maksimāli pieļaujamie valsts budžeta izdevumi (Vispārējās valdības budžeta plāns iepriekšējā gadā)	6 808,0	6 808,0	7 237,7	7 237,7	(1) Adjusted maximum permissible state budget expenditure (Draft budgetary plan of previous year)
<i>koriģēto maksimāli pieļaujamo valsts budžeta izdevumu korekcijas saskaņā ar FDL 5.pantu, t.sk.:</i>					<i>adjustments of maximum permissible state budget expenditure according to the FDL Article 5, incl.:</i>
1) pamatbudžeta izdevumos sakarā ar aktuālākām valsts sociālo pabalstu un pensiju saņēmēju kontingenta prognozēm;	-9,2	-9,2	-8,1	-8,1	1) state budget expenditure due to more actual forecasts in contingent receiving state social allowances and pensions;
Labklājības ministrijas pamatbudžeta programma 20.01.00 "Valsts sociālie pabalsti"	-2,4	-2,4	-0,5	-0,5	20.01.00 Programme of the Ministry of Welfare basic budget "State Social Benefits"
Labklājības ministrijas pamatbudžeta programma 20.02.00 "Izdienas pensijas"	-0,3	-0,3	1,0	1,0	20.02.00 Programme of the Ministry of Welfare basic budget "Work pensions"
Labklājības ministrijas budžeta apakšprogramma 20.03.00 "Piemaksas pie vecuma un invaliditātes pensijām"	-6,5	-6,5	-8,6	-8,6	20.03.00 Programme of the Ministry of Welfare basic budget "Supplement to the old age and disability pensions"
Aizsardzības ministrijas pamatbudžeta programma 31.00.00. "Militārpersonu pensiju fonds"	0,0	0,0	0,0	0,0	31.00.00 Programme of the Ministry of Defence basic budget "Military pension fund"
2) speciālā budžeta izdevumos sakarā ar aktuālākām sociālās apdrošināšanas pakalpojumu saņēmēju kontingenta, kā arī pensiju un pabalstu vidējā apmēra prognozēm;	111,4	111,4	163,1	163,1	2) state social security budget expenditure due to more actual forecasts in contingent receiving social security services, so as forecasts of average amount of pensions and allowances;
04.01.00 Valsts pensiju speciālais budžets	17,7	17,7	45,5	45,5	04.01.00 Special budget - State pensions
04.02.00 Nodarbinātības speciālais budžets	29,3	29,3	33,1	33,1	04.02.00 Special budget - Employment
04.03.00 Darba negadījumu speciālais budžets	2,9	2,9	4,0	4,0	04.03.00 Special budget - Occupational accidents
04.04.00 Invaliditātes, maternitātes un slimības speciālais budžets	61,5	61,5	80,5	80,5	04.04.00 Special budget - Disability, maternity, and sickness
3) izdevumos, kuri izriet no prognozēto maksas pakalpojumu un citu pašu ieņēmumu izmaiņām, kā arī no kārtējā gada sākumā fiksētās maksas pakalpojumu un citu pašu ieņēmumu atlikuma summas;	4,3	4,3	4,0	4,0	3) expenditure, which results from change in forecasted revenues from paid services and other self-earned revenues as well as fixed sum of remaining revenues from paid services and other self-earned revenues at the beginning of current year;
4) to izdevumu palielināšana, kuri nepieciešami Satversmes 62.pantā minētā apdraudējuma novēršanai, kā arī dabas katastrofu, avāriju un citu dabas vai sociālo procesu izraisītu materiālo zaudējumu novēršanai, — ievērojot FDL 12.panta otrās daļas nosacījumu;					4) increase of expenditure which is subject to the Constitution Article 62 as well as material losses arising from natural disasters, emergencies and natural or social processes complying with provision of second Paragraph of the FDL Article 12;
5) to izdevumu palielināšana, kuri nepieciešami, lai izpildītu starptautisko tiesu un Satversmes tiesas spriedumus;		22,0		22,0	5) increase of expenditure necessary for execution of verdicts of international courts and Constitutional court;
6) izdevumos saistībā ar Eiropas Savienības politiku instrumentu un pārējās ārvalstu finanšu palīdzības līdzekļu finansētiem projektiem un pasākumiem;	-53,7	-53,7	10,0	10,0	6) expenditure in relation with projects and measures financed from European Union policy instruments and other foreign financial assistance programmes;
7) izdevumos tās valsts parāda daļas apkalpošanai, kura ietilpst Valsts kases kompetencē;	-26,5	-26,5	-25,3	-25,3	7) expenditure for servicing that part of state debt falling under the competence of the Treasury;
8) kārtējos maksājumus Eiropas Savienības budžetā un starptautiskai sadarbībai;	-8,1	-8,1	-7,9	-7,9	8) regular payments in the budget of the European Union and for international co-operation;
9) FDL 16.panta piektajā daļā minētā fiskālo risku izraisīto izdevumu palielināšana FDL 17.panta ceturtajā un piektajā daļā minētajos gadījumos, — ievērojot šo daļu nosacījumus;					9) increase of expenditure related to fiscal risks not mentioned in the fifth Paragraph of the FDL Article 16 in accordance with fourth and fifth Paragraphs of the FDL Article 17, by complying with provisions of these Paragraphs;
10) to izdevumu palielināšana, kuri izriet no normatīvā akta pieņemšanas saskaņā ar FDL 9.pantu, ja atbilstoši tā nosacījumiem pieņemts normatīvais akts, kas paredz palielināt valsts budžeta ieņēmumus, lai segtu attiecīgo izdevumu palielinājumu, vai izdevumu samazināšana apjomā, kas kompensē valsts budžeta ieņēmumu kritumu, ja tiek pieņemts normatīvais akts, kas paredz samazināt valsts budžeta ieņēmumus.					10) increase of expenditure resulting from adopting of normative act in accordance with the FDL Article 9, if according its provisions normative act is adopted which foresees to increase state budget revenues in order to cover respective increase of expenditure or reducing expenditure in amount compensating fall in state budget revenues, if normative act is adopted foreseeing to reduce state budget revenues.
(2) Faktiskie ES fondu izdevumi pozīcijās, kas pakļaujas izlīdzināšanai	1 168,1	1 168,1	1 254,4	1 254,4	(2) Expenditure of European Union structural funds, Cohesion fund, Common Agricultural Policy and Common Fisheries Policy as subject to the smoothing mechanism
(3) Valsts parāda vadības izdevumi pozīcijās, kas pakļaujas izlīdzināšanai	267,4	267,4	260,6	260,6	(3) Government debt service expenditure, what is in the Treasury's competence as subject to the smoothing mechanism
Kopā					Total
(1)+ [Summa no 1) līdz 10)]+(2)+(3)	8 261,6	8 283,6	8 888,5	8 910,5	(1)+ [Sum from 1) to 10)]+(2)+(3)

Avots: Finanšu ministrija, Fiskālās disciplīnas padomes aprēķini

Source: Ministry of Finance, Fiscal Discipline Council calculations