

# FISKĀLO RISKU DEKLARĀCIJA

FINANŠU MINISTRIJA

Ievads.....	3
1. Fiskālo risku vispārējā vadība .....	4
1.1. Fiskālo risku vispārējās vadības mehānisms.....	4
1.2. Fiskālo risku klasifikācija .....	5
1.3. Fiskālo risku ietekmes un iestāšanās varbūtības novērtēšanas metodes.....	5
2. Kvantificējamie fiskālie riski .....	7
2.1. Valsts galvojumi .....	7
2.2. Valsts aizdevumi.....	8
2.3. Kvantificējamie riski labklājības nozarē.....	9
2.4. Kārtējo maksājumu Eiropas Savienības budžetā un starptautiskai sadarbībai pieaugums .	11
2.5. Eiropas Savienības politiku instrumentu un citu ārvalstu finanšu palīdzības programmas	13
2.6. Valsts galvojums studiju un studējošo kreditēšanai .....	13
2.7. Kapitāls uz pieprasījumu .....	14
3. Nekvantificējamie fiskālie riski .....	15
3.1. Tiešās un netiešās saistības publiskās un privātās partnerības un koncesijas līgumos .....	15
3.2. Valsts kapitālsabiedrības.....	16
3.3. Starptautisko tiesu un Satversmes tiesas spriedumu izpilde.....	18
3.4. Finanšu sektors .....	20
3.5. Nodokļu reforma.....	21
4. Iepriekšējā laika perioda fiskālo rādītāju iznākumu un prognožu salīdzinājums.....	22
5. Fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķins.....	26

Fiskālos riskus var definēt kā varbūtību, ka fiskālie rezultāti novirzās no prognozētajiem rādītājiem. Fiskālo risku laicīga apzināšana ļauj valsts pārvaldei īstenot tādu budžeta politiku un pasākumus, lai ierobežotu finanšu problēmu veidošanos, jo nesavlaicīga fiskālo risku apzināšana un to novēršanas plāna neesamība var izraisīt papildus valdības finansiālas saistības, finansēšanas nepieciešamības pieaugumu, valsts parāda būtisku pieaugumu, valsts parāda pārfinansēšanas risku un pat finanšu krīzi.

Fiskālo risku vadība tika izveidota ar mērķi nodrošināt fiskālo rādītāju (prognozētais iekšzemes kopprodukts (turpmāk – IKP), plānotā vispārējās valdības budžeta strukturālā bilance, plānotā vispārējās valdības budžeta bilance, prognozētie valsts budžeta ieņēmumi un koriģētie maksimāli pieļaujamie valsts budžeta izdevumi) stabilitāti vidējā termiņā. Vienlaicīgi fiskālo risku vispārējās vadības mehānisms ir procedūru kopums, kas ietver ikgadēju fiskālo risku identificēšanu, to iestāšanās varbūtības un fiskālās ietekmes novērtēšanu, kā arī fiskālo risku novēršanai vai mazināšanai nepieciešamo pasākumu izstrādi (detalizētāk skatīt 1.sadaļu “Fiskālo risku vispārējā vadība”).

Atbilstoši fiskālo risku klasifikācijai (detalizētāk skatīt 1.sadaļu “Fiskālo risku vispārējā vadība”) fiskālie riski tiek iedalīti divās grupās – kvantificējamie fiskālie riski un nekvantificējamie fiskālie riski – un attiecīgi to izklāsts ir iekļauts 2. un 3.sadaļā. Fiskālie riski tiek vērtēti kvalitatīvi, un, kur tas iespējams, arī kvantitatīvi. Turklāt, arī nekvantificējamo fiskālo risku uzrādīšana ir svarīga, jo ir veikta fiskālā riska identificēšana, izklāstīti tā nepieciešamie riska novēršanas pasākumi, lai savlaicīgi novērstu fiskālos riskus un nodrošinātu fiskālo rādītāju stabilitāti.

Lai vērtētu fiskālo risku vadības sistēmas efektivitāti, 4.sadaļā tiek aplūkots fiskālo rādītāju (vispārējās valdības budžeta strukturālā bilance un vispārējās valdības budžeta bilance) iznākums un prognožu salīdzinājums. Būtisks faktors šo atšķirību veidošanā ir faktisko makroekonomisko rādītāju novirzēm no to prognozētajām vērtībām.

Fiskālo risku vispārējās vadības kvantitatīvais rezultāts ir fiskālā nodrošinājuma rezerve (detalizētāk skatīt 5.sadaļu “Fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķins”), kuras mērķis ir nodrošināt Vidēja termiņa budžeta ietvara likumā (turpmāk – Ietvara likums) attiecīgajam gadam noteikto vispārējās valdības budžeta bilances plānoto līmeni nelielu makroekonomisko svārstību gadījumā un fiskālo risku izraisīto izdevumu segšanas gadījumā.

Atbilstoši Fiskālās disciplīnas likuma (turpmāk – FDL) regulējumam, sagatavojot Ietvara likuma projektu, tiek aprēķināti koriģētie maksimāli pieļaujamie valsts budžeta izdevumi, kas savukārt tiek samazināti par fiskālā nodrošinājuma rezerves apmēru, kad tiek noteikts maksimāli pieļaujama izdevumu līmenis, kuru izmanto, sagatavojot gadskārtējo valsts budžeta likumprojektu. Tādā veidā tiek nodrošināts “drošības spilvens”, ja makroekonomiskie un fiskālie rādītāji novirzās no to plānotajām vērtībām.

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

# 1. FISKĀLO RISKU VISPĀRĒJĀ VADĪBA

## 1.1. FISKĀLO RISKU VISPĀRĒJĀS VADĪBAS MEHĀNISMS

FDL paredz fiskālo risku vispārējo vadību. Fiskālo risku vispārējās vadības metodoloģiskais regulējums tika izveidots 2014.gadā līdz ar MK noteikumu Nr.229 „Noteikumi par fiskālo risku vispārējo vadību un par fiskālās nodrošinājuma rezerves apjoma noteikšanas metodoloģiju” (turpmāk – MK noteikumi Nr.229) apstiprināšanu. Fiskālo risku vispārējās vadības sistēma paredz, ka valstiskā līmenī tiek nodrošināta sistemātiska fiskālo risku identificēšana, fiskālo risku iespējamās ietekmes uz valsts budžetu un parādu izvērtēšana, attiecīgā riska vadības instrumenta izvēle un piemērošana.

Fiskālo risku identificēšana un mērīšana ir nepieciešama ar mērķi:

- nodrošināt fiskālo risku novērtēšanu un vadīšanu;
- izstrādāt efektīvu fiskālo risku vadības stratēģiju, apzinot risku mazināšanas vai novēršanas instrumentus un pasākumus;
- uzlabot fiskālās politikas ietvaros pieņemto lēmumu kvalitāti un ilgtspēju;
- veicināt valsts kredītreitinga izaugsmi un investoru uzticību.

Finanšu ministrija (turpmāk – FM) ir atbildīga par fiskālo risku vispārējo vadību, uzkrāj nepieciešamo informāciju par fiskālajiem riskiem, lai uzturētu fiskālo risku reģistru, kas ir viens no fiskālo risku vispārējās vadības galvenajiem instrumentiem. Savukārt, centrālās valsts iestādes ir atbildīgas par savas kompetences fiskālajiem riskiem, to uzraudzību, novēršanu un fiskālo risku seku samazināšanu. Lai FM varētu uzturēt aktuālu fiskālo risku reģistru un izstrādāt fiskālo risku deklarāciju, nepieciešamo informāciju par fiskālajiem riskiem sniedz centrālās valsts iestādes, kas izstrādā fiskālo risku vadības ziņojumus.

Centrālās valsts iestādes atbilstoši MK 2017.gada 28.marta rīkojumu Nr. 141 “Par likumprojekta "Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2018., 2019. un 2020. gadam" un likumprojekta "Par valsts budžetu 2018. gadam" sagatavošanas grafiku” sagatavoja fiskālo risku vadības ziņojumus par savas kompetences fiskālajiem riskiem un iesniedza FM. Atbilstoši iesniegtajiem fiskālo risku vadības ziņojumiem FM aktualizēja fiskālo risku reģistru un saskaņoja to ar centrālajām valsts iestādēm. Kopumā šajā periodā ir aktualizēta informācija par jau esošiem fiskālajiem riskiem, veicot nepieciešamās izmaiņas fiskālo risku reģistrā (skatīt tabulu Nr.1).

**Tabula Nr.1 Kopsavilkums par fiskālajiem riskiem kopš likuma “Par valsts budžetu 2017.gadam” un likuma “Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2017., 2018. un 2019.gadam”**

	2016	2017
<b><i>Kvantificējamie fiskālie riski</i></b>		
Valsts galvojumi	Aktualizēts	Aktualizēts
Valsts aizdevumi	Aktualizēts	Aktualizēts
Kvantificējamie riski labklājības nozarē	Aktualizēts	Aktualizēts
Kārtējo maksājumu Eiropas Savienības (turpmāk – ES) budžetā un starptautiskai sadarbībai pieaugums	Aktualizēts	Aktualizēts
ES politiku instrumentu un citu ārvalstu finanšu palīdzības programmas	Aktualizēts	Aktualizēts
Valsts galvojums studiju un studējošo kredīvēšanai	Aktualizēts	Aktualizēts
Kapitāls uz pieprasījumu	Aktualizēts	Aktualizēts
<b><i>Nekvantificējamie fiskālie riski</i></b>		
Tiešās un netiešās saistības publiskās un privātās partnerības un koncesijas līgumos	Aktualizēts	Aktualizēts
Valsts kapitālsabiedrības	Aktualizēts	Aktualizēts
Starptautisko tiesu un Satversmes tiesas spriedumu izpilde	Aktualizēts	Aktualizēts
Finanšu sektors	Jauns	Aktualizēts
Nodokļu reforma		Jauns

## 1.2. FISKĀLO RISKU KLASIFIKĀCIJA

Fiskālo risku klasifikācijas jomā plaši tiek izmantota Pasaules Bankas ekspertes Hanas Polackovas Briksii (*Hana Polackova Brixi*) izstrādātā fiskālo risku avotu klasifikācija (skat. tabula Nr.2), kas tiek iedalīta četrās grupās un pielāgotā versijā tiek pielietota arī Latvijas fiskālo risku avotu klasifikācijai:

- **Tiešās saistības** ir iepriekš nosakāmās saistības, kuras iestāsies jebkurā gadījumā. Fiskālais risks šajā gadījumā ir saistīts ar nenoteiktību izdevumu apjomā.
- **Iespējamās saistības** ir tādas saistības, kuras var izraisīt iespējami notikumi nākotnē. Fiskālais risks šajā gadījumā primāri ir tajā apstākļi, ka ir nezināms, vai riska notikums iestāsies vai nē. Papildus tam, nenoteiktība var būt arī izdevumu apjomā.

Katru no augstāk minētajiem fiskālo risku avotiem var iedalīt divās apakškategorijs:

- **Precīzi noteiktās saistības** ir valdības saistības, kuras ir noteiktas likumos vai līgumos.
- **Netiešās (nosacītās) saistības** ir valdības politisks/morāls pienākums vai sagaidāms slogs, kam nav juridiska seguma, bet kuru izraisa sabiedrības gaidas un politisks spiediens. Tās ir raksturīgas krīžu gadījumos.

**Tabula Nr.2 Fiskālo risku avotu klasifikācija**

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

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

Fiskālie riski fiskālo risku deklarācijā tiek iedalīti divās grupās:

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

## 1.3. FISKĀLO RISKU IETEKMES UN IESTĀŠANĀS VARBŪTĪBAS NOVĒRTĒŠANAS METODES

MK noteikumi Nr.229 nosaka fiskālo risku ietekmes un iestāšanās varbūtības noteikšanas metodes. Fiskālā ietekme fiskālo risku iestāšanās gadījumā uz vispārējās valdības budžeta bilanci, ja iespējams, tiek vērtēta kvalitatīvi. Kvalitatīvais novērtējums paredz fiskālo ietekmi novērtēt kā būtisku, vidēju vai zemu:

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

- zema fiskālā ietekme – ja ietekme uz vispārējās valdības budžeta bilanci nepārsniedz 0,01% no IKP.

Vienlaikus, ja iespējams, tad fiskālā ietekme tiek vērtēta kvantitatīvi procentos no IKP, izvērtējot specifisko fiskālo risku vadības iestāžu sagatavotos fiskālo risku vadības ziņojumus. Fiskālās ietekmes kvantitatīvais novērtējums tiek veikts, ja novērtējumu var veikt ar šādu precizitāti:

- fiskāliem riskiem ar fiskālo ietekmi zem 0,1% no IKP, ja novērtējuma kļūda nepārsniedz 0,01 procentpunktu;
- fiskāliem riskiem ar fiskālo ietekmi robežās no 0,1% līdz 1% no IKP, ja novērtējuma kļūda nepārsniedz 0,1 procentpunktu;
- fiskāliem riskiem ar fiskālo ietekmi 1% no IKP un vairāk, ja novērtējuma kļūda nepārsniedz 1 procentpunktu.

Fiskālā riska iestāšanās varbūtība tiek novērtēta 5 punktu skalā. Iestāšanās varbūtību nosaka paliekošajam riskam, tas ir, ņemot vērā jau pastāvošos fiskālo risku mazināšanas pasākumus.

**Tabula Nr.3 Iestāšanās varbūtības novērtēšanas metodoloģija**

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

Fiskālos riskus, kuru iestāšanās varbūtība ir tuva 100% un tiek novērtēta ar koeficientu 5, iekļauj Ietvara likumā kā plānojamus (paredzamus) pasākumus un, attiecīgi, tie netiek atspoguļoti šajā deklarācijā.

Novērtējot fiskālos riskus pēc to būtības, FM fiskālo risku vadībā ir ieviesusi terminu „simetriskais fiskālais risks”. Tas nozīmē, ka pastāv vienāda varbūtība, ka konkrētā fiskālā rādītāja faktiskais rezultāts var būt gan lielāks, gan mazāks nekā tika iepriekš prognozēts un novirzes amplitūda abos virzienos ir līdzīga. Simetriskajam riskam varbūtība, ka fiskālais rādītājs ietekmēs budžeta deficītu ir 50 %. Turklāt fiskālā ietekme ilgtermiņā ir tuva nullei, jo novirzes ilgākā periodā kompensēs viena otru.

Simetrisko fiskālo risku īpatnība ir tā, ka tie vienmēr iestājas, jo fiskālā rādītāja rezultāts nekad precīzi nesakrīt ar tā prognozēto vērtību. Tomēr, tā kā ilgākā laika periodā novirzes kompensē viena otru, tie “nav bīstami” publisko finanšu ilgtspējai un fiskālā nodrošinājuma rezervi šiem riskiem neveido.

Šajā gadījumā būtisks jautājums ir par to, kā konstatēt riska simetriskumu. Viens variants ir analizēt pagātnes datus. Tomēr fiskālo risku vadības sistēma ir relatīvi jauna un nav uzkrāta pietiekama informācija par novirzēm no fiskālajiem rādītājiem iepriekšējos gados, lai šo metodi izmantotu. Otra metode ir analizēt riska avotu. Ja riska avots ir process, kas, teorētiski ņemot, ģenerē simetriskas novirzes, šajā deklarācijā risks tiek atzīts par simetrisku risku. Tomēr, pastāv iespēja, ka, lai arī teorētiski novirzēm būtu jābūt simetriskām, praksē tas tā nav, jo procesu ietekmē neidentificēti faktori, piemēram, sabiedrības uzvedības maiņa, kas prognozēs netiek pienācīgi ņemtas vērā.

## 2. KVANTIFICĒJAMIE FISKĀLIE RISKI

### 2.1. VALSTS GALVOJUMI

Valsts galvojumi saskaņā ar fiskālo risku avotu klasifikāciju ir iespējamās saistības, kas izriet no likumiem vai līgumiem. Valsts galvojumu **fiskālais risks** (turpmāk – galvojumu risks) ir nenoteiktības ietekme uz valsts galvoto aizdevumu saņēmēju (turpmāk – galvojumu saņēmēju) spēju segt savas saistības savlaicīgi un pilnā apmērā<sup>1</sup>, kā rezultātā valstij var rasties pienākums segt saistības pret attiecīgo banku galvojuma saņēmēja vietā. Saskaņā ar MK noteikumiem Nr.229 galvojumu riska **fiskālo ietekmi** katrā gadā aprēķina kā katra valsts galvotā aizdevuma ārpus vispārējās valdības sektora klasificētām iestādēm attiecīgajā gadā saskaņā ar aizdevuma līguma grafiku plānoto maksājumu kopsommu. Savukārt **fiskālā nodrošinājuma rezervi** valsts galvojumiem aprēķina, reizinot galvojumu risku fiskālās ietekmes vērtības ar galvojumu risku iestāšanās varbūtībām.

Uz 2017.gada 31.maiju valsts izsniegto galvojumu atlikums bija 421,3 milj. *euro*. 2017.gadā galvojumu portfelim ir aprēķināta galvojumu riska fiskālā ietekme 32,2 milj. *euro* apmērā, 2018.gadā – 2,6 milj. *euro* apmērā, 2019.gadā – 0,6 milj. *euro* apmērā, savukārt 2020.gadā – 0,2 milj. *euro* apmērā. Ņemot vērā MK noteikumus Nr.229 noteikto fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķina metodoloģiju, 2018.gadā valsts galvojumiem fiskālā nodrošinājuma rezerve ir aprēķināta 0,003% apmērā no IKP, 2019.gadā – 0,001% apmērā no IKP un 2020.gadā – 0,001% apmērā no IKP<sup>2</sup>.

Saskaņā ar likumu "Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2017., 2018. un 2019.gadam" Latvijas Olimpiskajai Komitejai (turpmāk – LOK) ir paredzēta valsts budžeta dotācija no vispārējiem ieņēmumiem valsts galvoto aizdevumu atmaksas nodrošināšanai kopā attiecīgi 2017.gadā 2 525 339 *euro*, 2018.gadā 3 224 444 *euro* un 2019.gadā 3 145 015 *euro* apmērā, savukārt turpmākajos gados pēc 2019.gada – 13 027 388 *euro* apmērā, kā rezultātā LOK pamatsommu un procentu maksājumi nav iekļauti galvojumu riska fiskālās ietekmes novērtējumā.

Galvojumu risks tiek vadīts, regulāri uzraugot galvojumu saņēmēju finanšu stāvokli (vienu reizi ceturksnī tiek saņemti operatīvie finanšu pārskati par trim, sešiem, deviņiem un divpadsmit mēnešiem, tai skaitā bilance, peļņas vai zaudējumu aprēķins un naudas plūsmas pārskats, un vienu reizi gadā tiek saņemti revidēti gada pārskati, uz kuru pamata tiek izvērtēta galvojumu saņēmēju pelnītspēja, apgrozāmo līdzekļu pietiekamība īstermiņa saistību segšanai un kapitāla struktūra), kredītvēsturi un nodrošinājuma likviditāti un pietiekamību. Situācijās, kad galvojumu risks ir paaugstināts, tiek veikti papildu uzraudzības pasākumi, tai skaitā ikmēneša finanšu pārskatu un atjaunotu biznesa plānu pieprasīšana, tikšanās ar galvojuma saņēmēja vadību.

Likumā par budžetu un finanšu vadību ir noteikts potenciālo valsts galvojuma saņēmēju loks un mērķi, kā arī nosacījumi, kuriem īstenojoties valsts galvojumu nesniedz. Valsts galvojumu sniegšanas un uzraudzības kārtību nosaka 2014.gada 8.jūlija MK noteikumi Nr.391 „Kārtība, kādā gadskārtējā valsts budžeta likumprojektā iekļauj pieprasījumus valsts vārdā sniedzamajiem galvojumiem, un galvojumu sniegšanas un uzraudzības kārtība”, kas paredz paaugstināta aizdevuma atmaksas riska noteikšanas kritērijus, kas ir viens no nosacījumiem, kuram īstenojoties valsts galvojumu nesniedz, pienākumus nozares ministrijai, Valsts kasei un galvojuma saņēmējam valsts galvoto saistību uzraudzības procesā un rīcību galvojuma saņēmēja finanšu rādītāju vai nodrošinājuma vērtības samazināšanās gadījumā (iespēja pārskatīt riska procentu likmi, pieprasīt zvērināta revidenta atzinumu par finansiālo stāvokli, kā arī tiesības piekļūt galvojuma saņēmēja informācijai, kas attiecas uz tā saimniecisko darbību un valsts galvotā aizdevuma izlietošanu), lai tiktu nodrošināta valsts interešu aizsardzība.

Valsts galvoto aizdevumu portfeļa uzraudzības procesa ietvaros attiecībā uz galvojumu saņēmējiem, kuru kredītspēja atbilstoši Valsts kases iekšējiem noteikumiem tiek vērtēta kā „vāja” vai „slikta”, divas reizes gadā finanšu ministram tiek sagatavots ziņojums ar priekšlikumiem par

<sup>1</sup> Saskaņā ar Starptautiskās Standartu organizācijas izstrādāto standartu risku vadībā ISO Guide 73:2009 risks tiek definēts kā nenoteiktības ietekme uz mērķiem (*effect of uncertainty on objectives* – angļu valodā).

<sup>2</sup> FM mājaslapā pieejamā 2017.gada februārī izstrādātā IKP prognoze Latvijas Stabilitātes programmas 2017.-2020. gadam sagatavošanai.

nepieciešamo rīcību valsts interešu ievērošanai. Savukārt vienu reizi gadā finanšu ministrs iesniedz MK informatīvo ziņojumu par valsts galvoto aizdevumu portfeļa kvalitāti.

Par valsts galvojuma saņēmēja, kuram valsts galvojums nav izsniegts vispārējā galvojumu izsniegšanas kārtībā, bet gan uz speciāla MK lēmuma pamata, kredītpējas uzraudzību ir atbildīgs kapitāldaļu turētājs un nozares ministrija.

## 2.2. VALSTS AIZDEVUMI

Valsts aizdevumu fiskālais risks saskaņā ar fiskālo risku avotu klasifikāciju ir iespējamās saistības (izdevumi), kas izriet no līgumiem. Valsts aizdevumu **fiskālais risks** (turpmāk – aizdevumu risks) ir nenoteiktības ietekme uz valsts aizdevumu saņēmēju (turpmāk – aizdevumu saņēmēju) spēju segt savas saistības savlaicīgi un pilnā apmērā, kā rezultātā valsts var nesaņemt plānotos valsts aizdevumu pamatsummu un procentu maksājumus. Saskaņā ar MK noteikumiem Nr.229 aizdevumu riska **fiskālo ietekmi** katrā gadā aprēķina kā katra valsts aizdevuma ārpus vispārējās valdības sektora klasificētām iestādēm attiecīgajā gadā saskaņā ar aizdevuma līguma grafiku plānoto maksājumu kopsummu. Savukārt **fiskālā nodrošinājuma rezervi** valsts aizdevumiem aprēķina, reizinot aizdevumu risku fiskālās ietekmes vērtības ar aizdevumu risku iestāšanās varbūtībām.

Uz 2017.gada 31.maiju valsts aizdevumu atlikums bija 1 199,0 milj. *euro*. Valsts aizdevumu portfelim 2017.gadā ir aprēķināta aizdevumu riska fiskālā ietekme<sup>3</sup> 2,4 milj. *euro* apmērā, 2018.gadā – 3,6 milj. *euro*, 2019.gadā – 3,5 milj. *euro* un 2020.gadā – 3,4 milj. *euro*. Ņemot vērā MK noteikumos Nr.229 noteikto fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķina metodoloģiju, 2018.gadā valsts aizdevumiem fiskālā nodrošinājuma rezerve ir aprēķināta 0,013% apmērā no IKP, 2019.gadā – 0,012% apmērā no IKP un 2020.gadā – 0,011% apmērā no IKP.

Aizdevumu risks tiek vadīts, regulāri uzraugot aizdevumu saņēmēju finanšu stāvokli (vienu reizi ceturksnī tiek saņemti operatīvie finanšu pārskati par trim, sešiem, deviņiem un divpadsmit mēnešiem, tai skaitā bilance, peļņas vai zaudējumu aprēķins un naudas plūsmas pārskats, un vienu reizi gadā tiek saņemti revidēti gada pārskati, uz kuru pamata tiek izvērtēta aizdevumu saņēmēju pelnītspēja, apgrozāmo līdzekļu pietiekamība īstermiņa saistību segšanai un kapitāla struktūra), kredītvēsturi un nodrošinājuma likviditāti un pietiekamību. Situācijās, kad aizdevumu risks ir paaugstināts, tiek veikti papildus uzraudzības pasākumi, tai skaitā atjaunotu biznesa plānu pieprasīšana un tikšanās ar aizdevuma saņēmēja vadību.

Likumā par budžetu un finanšu vadību ir noteikts potenciālo valsts aizdevuma saņēmēju loks un mērķi. Valsts aizdevumu izsniegšanas un apkalpošanas kārtību nosaka 2015.gada 30.jūnija MK noteikumi Nr.363 „Kārtība, kādā ministrijas un citas centrālās valsts iestādes iekļauj gadskārtējā valsts budžeta likumprojektā valsts aizdevumu pieprasījumus un valsts aizdevumu izsniegšanas un apkalpošanas kārtība”, kuros noteikts valsts aizdevuma saņemšanas process un tā saderība ar valsts atbalsta normām, iekļauti paaugstināta aizdevuma atmaksas riska noteikšanas kritēriji, noteikta rīcība gadījumos, kad pasliktinās aizdevuma saņēmēja finanšu rādītāji vai samazinās nodrošinājuma vērtība, tādējādi nodrošinot valsts interešu aizsardzību, kā arī noteikta nozares ministriju atbildība par projekta īstenošanu, nodrošinot projekta atbilstību attiecīgās nozares ministrijas politikas plānošanas dokumentos noteikto mērķu sasniegšanai.

Valsts aizdevumu portfeļa uzraudzības procesa ietvaros divas reizes gadā finanšu ministram tiek sagatavots ziņojums par valsts aizdevumu portfeli ar priekšlikumiem par nepieciešamo rīcību valsts interešu ievērošanai.

Par aizņēmēja, kuram valsts aizdevums nav izsniegts vispārējā aizdevumu izsniegšanas kārtībā, bet gan uz speciāla MK lēmuma pamata, kredītpējas uzraudzību ir atbildīgs kapitāldaļu turētājs un nozares ministrija.

<sup>3</sup> Šajā aprēķinā nav iekļauti tie valsts aizdevumi, kuru kredītpēja tiek vērtēta kā „spēcīga” saskaņā ar Valsts kases iekšējiem noteikumiem, kā arī tie aizdevumi, kuru saistības ir pilnībā nodrošinātas ar pašvaldības galvojumu.



### 2.3. KVANTIFICĒJAMIE RISKI LABKLĀJĪBAS NOZARĒ

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

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

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

Attiecībā uz šiem LM pārziņā esošajiem fiskālajiem riskiem nav identificēti papildu nepieciešamie pasākumi fiskālo risku mazināšanai, jo FDL šādā gadījumā pieļauj koriģēto maksimāli pieļaujamo valsts budžeta izdevumu pārsniegumu. Riski ir simetriski, tas ir, pastāv vienāda varbūtība, ka izmaksas var būt gan lielākas, gan mazākas par prognozēto apjomu. Līdz ar to arī varbūtība, ka budžeta deficīts pieaugs ir 50%. Fiskālā ietekme konkrētajā gadā nav nosakāma, bet ilgtermiņa fiskālā ietekme ir tuva nullei, jo risks ir simetrisks. Līdz ar to fiskālā nodrošinājuma rezerve šim riskam netiek veidota.

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

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

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

**Tabula Nr.4 Valsts speciālā budžeta izdevumi sociālajiem pabalstiem sadalījumā pa apakšprogrammām, milj. euro**

Gads/rādītājs	Sociālā apdrošināšana	Valsts pensiju speciālais budžets	Nodarbinātības speciālais budžets	Darba negadījumu speciālais budžets	Invaliditātes, maternitātes un slimības speciālais budžets	Vidējā izpilde gadā
2007	Plāns	1286,6	1010,0	61,8	9,0	205,7
	Izpilde	1268,5	992,7	61,8	9,0	205,5
	Izmaiņas %	98,6%	98,3%	99,9%	100,0%	99,9%
2008	Plāns	1713,1	1253,3	80,4	12,3	368,0
	Izpilde	1696,4	1235,8	80,4	12,3	367,9
	Izmaiņas %	99,0%	98,6%	100,0%	100,0%	100,0%
2009	Plāns	2 102,1	1 390,4	243,5	17,3	450,9
	Izpilde	2 048,3	1 389,1	195,5	17,3	446,5
	Izmaiņas %	97,4%	99,9%	80,3%	99,8%	99,0%
2010	Plāns	2 165,4	1 617,0	158,2	19,3	371,0
	Izpilde	2 124,0	1 616,2	126,5	19,1	362,2
	Izmaiņas %	98,1%	100,0%	79,9%	99,1%	97,6%
2011	Plāns	2 020,1	1 543,0	124,0	17,0	336,1
	Izpilde	1 940,4	1 555,0	62,3	20,8	302,3
	Izmaiņas %	96,1%	100,8%	50,2%	122,2%	89,9%
2012	Plāns	1 972,5	1 569,1	68,4	21,6	313,4
	Izpilde	1 972,4	1 600,2	58,2	22,1	291,9
	Izmaiņas %	99,99%	101,98%	85,02%	102,32%	93,16%
2013	Plāns	2 005,5	1 604,3	66,9	23,3	310,9
	Izpilde	2 071,6	1 647,2	74,3	24,6	325,5
	Izmaiņas %	103,3%	102,7%	111,0%	105,2%	104,7%
2014	Plāns	2 051,5	1 632,6	71,4	24,7	322,9
	Izpilde	2 099,1	1 645,4	85,3	26,6	341,7
	Izmaiņas %	102,3%	100,8%	119,6%	107,9%	105,8%
2015	Plāns	2 123,4	1 641,8	97,3	29,2	355,0
	Izpilde	2 179,4	1 660,9	102,3	29,5	386,8
	Izmaiņas %	102,6%	101,2%	105,1%	101,1%	108,9%
2016	Plāns	2 219,1	1 689,4	102,3	31,1	396,3
	Izpilde	2 267,3	1 687,0	116,5	32,8	431,1
	Izmaiņas %	102,2%	99,9%	113,9%	105,4%	108,8%

Augstāk esošajā tabulā ir redzama valsts speciālā budžeta izdevumu sociālajiem pabalstiem dinamika apakšprogrammu griezumā no 2007.gada līdz 2016.gadam. Lai gan teorētiski, fiskālajam riskam ir jābūt simetriskam, rezultāti norāda uz sistēmiska rakstura prognožu kļūdām. No 2007.gada līdz 2012.gadam novirze ir izdevumu samazinājuma virzienā, bet no 2013.gada līdz 2016.gadam tā ir izdevumu pieauguma virzienā.

**2014.gadā** LM faktisko izdevumu apmēru pār plānotajiem skaidro sekojoši:

- Izdevumi slimības pabalstiem pamatā palielinājās saistībā ar pabalsta saņēmēju skaita pieaugumu, kas galvenokārt saistīts ar 2014.gada vasaras sezonai neraksturīgo tendenci, kad vasaras mēnešos slimības pabalstu saņēmēju skaits 2014.gadā pārsniedza 2013.gada rādītāju par ~ 4%.
- Vecāku pabalstu galvenie ietekmējošie faktori ir saistīti ar demogrāfiju saistīto faktoru (galvenokārt dzimušo skaits un sievietes fertīlajā vecumā skaits), kā arī ar nodarbinātības (nodarbinātības līmenis un vidējā darba alga) attīstības tendencēm, salīdzinot ar 2014.gada budžeta plānošanas procesā prognozēto. Dzimstības prognozes paredzēja 2014.gadā samazinājumu, salīdzinot ar 2013.gadu, savukārt atbilstoši Centrālās statistikas pārvaldes (turpmāk – CSP) datiem, 2014.gada 9 mēnešos dzimušo skaits jau pārsniedza 2013.gada atbilstošajā periodā dzimušo

skaitu par 0,7 tūkst. personām. Nepiepildījās arī LM prognozes, ka saistībā ar iespēju strādāt līdz bērna 1 gada vecumam un vienlaicīgi saņemt no valsts pamatbudžeta bērna kopšanas pabalstu, ap 10% vecāku pabalsta saņēmēju izvēlētos atsākt strādāt un pāriet uz bērna kopšanas pabalstu. Šo ietekmi nebija iespējams izvērtēt plānošanas procesā, ņemot vērā katra klienta izvēles uzvedības modeli, tomēr vecāku pabalsta kontingentam jebkādas samazinājuma tendences 2014.gadā novērojamas nebija.

Vienlaicīgi, salīdzinot uz 2014.gada budžeta sagatavošanas brīdī plānoto, 2014.gadā straujāk palielinājās vecāku pabalstu vidējie apmēri, ko ietekmēja gan tautsaimniecībā nodarbināto vidējās algas izmaiņas, gan pabalstu saņēmēju īpatsvars atkarībā no piešķirtā apmēra.

Gan **2015.gada**, gan **2016.gada** izdevumu pārsniegumu par plānoto līmeni, sevišķi bezdarbnieku pabalstu un slimības pabalstu gadījumā, LM skaidro ar izmaiņām „cilvēku uzvedības modelī”, ko ir ietekmējusi pabalstu griestu atcelšana slimības un bezdarbnieku pabalstiem ar 2015.gada 1.janvāri. Tāpat LM norāda, ka valsts sociālās apdrošināšanas pakalpojumu izmaksu pieaugumu lielā mērā ietekmē arī personu vidējās apdrošināšanas iemaksu algas pieaugums gan 2015.gadā, gan 2016.gadā. Slimības pabalstu izmaksām 2016.gada 9 mēnešos izdevumu pārsniegums ir skaidrojams ar slimības pabalsta saņēmēju skaita pieaugumu par 6,1%, salīdzinot ar iepriekšējā gada attiecīgo periodu. Maternitātes un vecāku pabalstu izdevumu pārsniegums pār plānoto izskaidrojams ar apdrošināto māmiņu īpatsvara pieaugumu un tēvu kā vecāku pabalsta saņēmēju skaita pieaugumu, ko savukārt ietekmēja iespēja vienlaicīgi strādāt un saņemt vecāku pabalstu (30% apmērā no piešķirtā pabalsta apmēra). Strādājošo tēvu – vecāku pabalstu saņēmēju skaits 2016.gada 9 mēnešos ir pieaudzis par 79,4% salīdzinot ar 2015.gada 9 mēnešiem. Izmaksas bezdarbnieku pabalstiem ietekmēja bezdarba līmeņa pārsniegums (2016.gada 9 mēnešos – 8,6%) pret plānoto (7,8%) un pabalsta saņēmēju skaita īpatsvara pieaugums līdz 50%, salīdzinot ar iepriekš plānoto līmeni – 48%.

Tādējādi jāsecina, ka līdztekus makroekonomisko un demogrāfisko tendenču izmaiņām, sociālās apdrošināšanas pakalpojumu izmaksu prognožu sagatavošanā svarīgi ir analizēt arī „cilvēku uzvedības modeļa” attīstības tendences. Tāpat nākotnē plānojot un izstrādājot jaunas likumdošanas iniciatīvas, noteikti ir jāņem vērā esošā pieredze par to kā likumdošanas izmaiņas pabalstu jomā var ietekmēt cilvēku uzvedību un izraisīt negatīvu ietekmi uz budžeta rādītājiem.

Minētie faktori iepriekšējā plānošanas periodā tika identificēti un ņemti vērā LM sagatavotajās prognozēs 2017.–2019.gadiem un turpmāk. Turklāt jāatzīmē, ka izdevumi pabalstiem nav pieauguši, salīdzinot LM prognozes, kas tika sagatavotas uz valsts budžetu 2017.gadam un pašreizējo novērtējumu par 2017.gadu. Tāpēc pašlaik nav pamata pieņemt, ka prognozēs joprojām saglabāsies sistēmiska rakstura faktori, kas izjauc fiskālā riska simetrisko raksturu. Līdz ar to šis fiskālais risks tiek atzīts par simetrisku fiskālo risku. Tādējādi varbūtība, ka izdevumi būs virs vai zem plānotā ir 50% un fiskālā ietekme vidējā termiņā nav ar izteiktu tendenci palielinājuma virzienā. Attiecīgi ar labklājības nozari saistītie fiskālie riski nav ietverti fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķinā.

#### **2.4. KĀRTĒJO MAKSĀJUMU EIROPAS SAVIENĪBAS BUDŽETĀ UN STARPTAUTISKAI SADARBĪBAI PIEAUGUMS**

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

Iemaksu ES budžetā apmēru ietekmē šādi faktori:

- ES budžeta kopapjoms, kas nosaka izdevumu apmēru, ko dalībvalstis finansē proporcionāli to labklājības līmenim, un ES budžeta grozījumi, ar kuru palīdzību ES

budžeta kopējums var tikt mainīts. Ja ES budžeta izdevumi pieaug, iemaksas ES budžetā arī palielinās un otrādi;

- ES budžeta grozījumu apstiprināšanas gaita. Ja ES budžeta grozījumi tiek apstiprināti tekošā gada beigās, tie var faktiski (pēc naudas plūsmas) ietekmēt nākamā gada maksājumus ES budžetā;
- Latvijas izaugsmes rādītāji un to izmaiņas, ņemot vērā, ka ES izdevumus dalībvalstis finansē proporcionāli to labklājības līmenim;
- pārējo ES budžeta ieņēmumu apmērs (iekasētās soda naudas, kavējumu procenti, iepriekšējā gada ES budžeta izpildes pārpalikums u.tml.), jo ES budžets netiek finansēts vienīgi ar dalībvalstu iemaksām. Ja pārējie ES budžeta ieņēmumi pieaug, iemaksas ES budžetā samazinās;
- korekcijas maksājuma apmērs, kas tiek veikts, balstoties uz faktiskajiem pievienotās vērtības nodokļa (turpmāk – PVN) un nacionālā kopienākuma (turpmāk – NKI) bāzes apjomiem par iepriekšējiem saimnieciskajiem gadiem. Tam var būt gan iemaksas samazinoša, gan iemaksas palielinoša ietekme atkarībā no tā, kāda ir faktisko un prognozēto PVN un NKI bāžu atšķirība.
- Brexit, kas potenciāli varētu ietekmēt Latvijas iemaksu apmēru sākot no 2019.gada.

**Tabula Nr.5 Kārtējie maksājumi ES budžetā, milj. euro**

	<b>Plāns</b>	<b>Izpilde</b>	<b>Izmaiņas, milj. euro</b>	<b>Izmaiņas, %</b>
<b>2006</b>	163,8	159,0	-4,8	97,1
<b>2007</b>	207,6	197,8	-9,8	95,3
<b>2008</b>	239,9	218,5	-21,4	91,1
<b>2009</b>	258,2	209,9	-48,3	81,3
<b>2010</b>	199,1	170,6	-28,5	85,7
<b>2011</b>	185,0	185,1	0,1	100,0
<b>2012</b>	197,6	220,1	22,4	111,4
<b>2013</b>	225,8	267,3	41,5	118,4
<b>2014</b>	254,7	284,4	29,7	111,7
<b>2015</b>	284,5	244,8	-39,7	86,1
<b>2016</b>	292,6	258,0	-34,6	88,2

Ņemot vērā iepriekš minētos faktorus, kas ietekmē kārtējos maksājumus ES budžetā fiskālajam riskam ir jābūt simetriskam. Tomēr faktiskās novirzes, kas attēlotas tabulā Nr.5 norāda uz sistēmiska rakstura novirzēm, kas grupējas laika periodos no 2006. līdz 2010.gadam un no 2011.gada līdz 2014.gadam. 2015. un 2016.gadā izdevumi bija zemāki, kā prognozēts.

Tā kā iemaksu apmērs ir saistīts ar IKP, pastāv korelācija starp novirzēm iemaksu apjomā un novirzēm IKP prognozēs. Var secināt, ka ekonomikas lejupslīdes gados pastāv tendence nenovērtēt ekonomikas sabremzēšanās tempu, bet ekonomikas augšupejas periodā nenovērtēt izaugsmes apmēru. Šie faktori skaidro sistēmiskā rakstura novirzes iemaksu apjomā. Vienlaicīgi, tie apstiprina pieņēmumu, ka ekonomikas cikla periodā fiskālais risks ir simetrisks. Līdz ar to tiek saglabāts pieņēmums, ka varbūtība kārtējiem maksājumiem būt virs vai zem prognozētās vērtības, ir 50% un fiskālā ietekme ilgtermiņā ir tuva nullei. Līdz ar to fiskālais risks, kas attiecas uz kārtējiem maksājumiem ES budžetā, netiek ietverts fiskālās nodrošinājuma rezerves aprēķinā.

## 2.5. EIROPAS SAVIENĪBAS POLITIKU INSTRUMENTU UN CITU ĀRVALSTU FINANŠU PALĪDZĪBAS PROGRAMMAS

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

**Tabula Nr.6 ES politiku instrumentu un citu ārvalstu finanšu palīdzības programmu izdevumi, milj. euro**

Gads/rādītājs	ES politiku instrumenti un pārējās ārvalstu finanšu palīdzības līdzfinansētie projekti	Eiropas transporta, telekomunikāciju un enerģijas infrastruktūras tīkli un Eiropas infrastruktūras savienošanas instruments	Eiropas Kopienas iniciatīvas	Citas Eiropas Kopienas iniciatīvas	3.mērķis „Eiropas teritoriālā sadarbība”	Citi Eiropas Savienības politiku instrumenti	Ārvalstu finanšu palīdzības līdzfinansētie projekti	Eiropas Ekonomikas zonas un Norvēģijas finanšu instrumentu finansētie projekti	Latvijas un Šveices sadarbības programmas finansētie projekti un pasākumi	Citi ārvalstu finanšu palīdzības līdzfinansētie projekti	Vidējā izpilde gadā
2010	Plāns	1 457,34	7,33	5,15	5,15	24,06	59,77	62,36	26,79	15,43	20,13
	Izpilde	1 358,52	2,9	3,33	3,33	15,36	42,32	43,03	18,77	14,77	9,49
	Izpilde, %	93,2%	39,5%	64,7%	64,7%	63,8%	70,8%	69,0%	70,0%	95,7%	47,1%
2011	Plāns	1 614,11	16,67	5,61	5,61	48,65	65,95	61,7	15,67	13,11	32,93
	Izpilde	1 411,03	15,84	3,48	3,48	25,62	48,96	46,37	13,96	12,31	20,1
	Izpilde, %	87,4%	95,0%	62,1%	62,1%	52,7%	74,2%	75,2%	89,1%	93,9%	61,1%
2012	Plāns	1 532,73	19,98	4,23	4,23	72,37	66,85	26,87	1,49	8,32	17,07
	Izpilde	1 315,22	17,85	2,65	2,65	40,34	47,93	19,61	1,1	5,69	12,82
	Izpilde, %	85,8%	89,3%	62,6%	62,6%	55,7%	71,7%	73,0%	73,5%	68,4%	75,1%
2013	Plāns	1 432,62	10,74	4,39	4,39	78,76	77,08	37,03	6,19	8,12	22,72
	Izpilde	1 302,80	7,41	3,11	3,11	46,59	57,09	20,73	3,94	5,1	11,69
	Izpilde, %	90,9%	69,0%	70,9%	70,9%	59,2%	74,1%	56,0%	63,6%	62,8%	51,4%
2014	Plāns	1 456,97	5,81	6,79	0	60,07	74,00	33,50	11,23	7,11	15,17
	Izpilde	1 371,96	2,04	4,14	0	39,60	56,41	23,94	9,30	6,12	8,52
	Izpilde, %	94,2%	35,0%	61,0%	0,0%	65,9%	76,2%	71,4%	82,8%	86,1%	56,2%
2015	Plāns	1 331,28	10,01	7,66	0	34,99	82,26	44,30	26,72	5,33	12,26
	Izpilde	1 262,53	5,30	5,23	0	21,80	62,74	37,49	23,95	5,15	8,40
	Izpilde, %	94,8%	52,9%	68,3%	0,0%	62,3%	76,3%	84,6%	89,6%	96,6%	68,5%

Šīs deklarācijas sagatavošanas brīdī Valsts kase vēl nav publicējusi datus par 2016.gadu. Dati līdz 2015. gadam norāda, ka visām iepriekš minētajām ES politiku instrumentu un citu ārvalstu finanšu palīdzības programmām faktiskie izdevumi apskatāmajā laika periodā ir mazāki nekā plānotie. Ņemot vērā tabulā vērojamo tendenci, pašlaik fiskālais risks, ka izdevumi pārsniegs plānotos, ir zems un fiskālais risks netiek iekļauts fiskālās nodrošinājuma rezerves aprēķinā.

## 2.6. VALSTS GALVOJUMS STUDIJU UN STUDĒJOŠO KREDITĒŠANAI

Fiskālais risks var iestāties, ja valstij vienlaicīgi ir jāveic liels skaits maksājumu attiecībā pret sniegtajiem galvojumiem, kas var palielināt vispārējās valdības budžeta deficītu. Jāatzīmē, ka valsts galvojumu sistēma paredz, ka papildus valsts galvojumam tiek saņemti arī trešo personu galvojumi, kas iestājas pirms valsts galvojuma.

2015.gadā valsts ir veikusi galvojumu saistību izpildi 11 689 euro apmērā, bet 2016.gadā tas ir palielinājies līdz 30 453 euro un tas ir tikai 0,03% no izsniegtā valsts galvojuma apmēra studiju un studējošo kreditēšanai, un veikusi pārskaitījumu 15 646 euro apmērā, kad studējošais un tā galvnieks

nav veikuši kredīta maksājumus saskaņā ar noslēgtajiem kredīta līgumiem un kuros atbilstoši MK noteikumu tiesību normām kredītiestāde pēc valsts galvojuma saistību izpildes turpina veikt neatmaksātā kredīta piedziņu, un 14 807 *euro* apmērā, kad maksātspējas procesā ar tiesas lēmumu studējošo un to galvnieku (fizisku personu) saistības ir dzēstas un nav pret ko vērst savu regresa prasību. Attiecīgi fiskālā ietekme un iestāšanās varbūtība šim specifiskajam fiskālajam riskam tiek novērtēta tuvu nullei, jo vēsturiskā pieredze neliecina par būtisku ietekmi uz valsts budžetu. Ņemot vērā minēto, fiskālā nodrošinājuma rezerve šim riskam netiek veidota.

## 2.7. KAPITĀLS UZ PIEPRASĪJUMU

Šis fiskālais risks var īstenoties, ja iestājas līgumā ar starptautisko institūciju, kurā Latvija ir kapitāla daļu turētājs, noteiktie apstākļi, kad var tikt pieprasīta kapitāla uz pieprasījumu apmaksā. Ar starptautiskajām institūcijām noslēgto līgumu nosacījumu analīze liecina, ka tie ir salīdzinoši vienvērtīgi un nosaka to, ka organizācija var pieprasīt apmaksāt kapitālu uz pieprasījumu situācijā, kad organizācijai nav pietiekami finanšu resursi, lai nodrošinātu institūcijas mērķu izpildi straujas finanšu situācijas pasliktināšanās gadījumos. Situācija, kad organizācija pieprasa neapmaksātā reģistrētā kapitāla apmaksu, pati par sevi nenosaka, ka ir īstenojies fiskālais risks. Vispārīgā gadījumā šāds pieprasījums tiek uzskaitīts kā iespējamās saistības bez tiešas ietekmes uz budžeta deficītu (netieša ietekme rodas, ja valsts aizņemas finanšu resursus pieprasījuma izpildei, maksājamo aizņēmuma procentu apmērā, kā arī attiecīgi palielinās valsts parāds). Savukārt fiskālais risks iestājas tādos gadījumos, kad ar kapitālu uz pieprasījumu tiek segti ievērojami organizācijas finansiālās darbības zaudējumi (piemēram, organizācija noraksta izsniegto aizdevumu). Valsts iespējamās saistības saskaņā ar pašreiz spēkā esošajiem līgumiem ir apkopotas Tabulā Nr.7.

**Tabula Nr.7 Kapitāls uz pieprasījumu sadalījumā pa starptautiskajām institūcijām**

Starptautiskā institūcija	Kapitāls uz pieprasījumu*	
	att.valūtas vienībās	<i>euro</i> **
Eiropas Padomes Attīstības banka	11 386 632,00 EUR	11 386 632,00
Eiropas Rekonstrukcijas un Attīstības banka	23 750 000,00 EUR	23 750 000,00
Eiropas Investīciju banka	204 064 750,00 EUR	204 064 750,00
Daudzpusējā Investīciju Garantiju aģentūra	1 498 991,00 USD	1 463 015,22
Ziemeļu Investīciju banka	76 479 068,61 EUR	76 479 068,61
Starptautiskā Rekonstrukcijas un Attīstības banka (Pasaules Banka)	201 156 148,21 USD	196 328 400,65
Starptautiskais Valūtas fonds	331 413 882,00 XDR	429 679 973,15
Eiropas Stabilitātes mehānisms	1 714 100 000,00 EUR	1 714 100 000,00
	<b>Kopā</b>	<b>2 657 251 839,63</b>

\*saskaņā ar spēkā esošiem līgumiem

\*\* aprēķinā izmantoti valsts budžeta pieprasījumu 2018.-2020. gadam sagatavošanai izmantotie ārvalstu valūtu maiņas kursi

Līgumos paredzētā kapitāla uz pieprasījumu kopējā summa ir 2 657,3 milj. *euro*. Līdzšinējā pieredze Latvijas dalībā starptautiskajās finanšu institūcijās rāda, ka situācija, kad jāveic maksājumu kapitālā uz pieprasījumu, kas palielina deficītu, ir tuva nullei un līdz šim šādu maksājumu nepieciešamība nav bijusi. Jāatzīmē, ka kapitāla uz pieprasījuma jēga ir nodrošināt starptautiskās finanšu institūcijas augstu reitingu, lai varētu no starptautiskajiem finanšu tirgiem piesaistīt lētus finanšu resursus. Kapitāls uz pieprasījumu darbojas kā pēdējā garantija, ja finanšu institūcija cieš sistēmiskus zaudējumus, ko nav iespējams segt ar pašas finanšu institūcijas uzkrātajām rezervēm. Ņemot vērā zemo riska iestāšanās varbūtību, fiskālo risku nodrošinājuma rezerve šim riskam netiek veidota.

### 3. NEKVANTIFICĒJAMIE FISKĀLIE RISKI

#### 3.1. TIEŠĀS UN NETIEŠĀS SAISTĪBAS PUBLISKĀS UN PRIVĀTĀS PARTNERĪBAS UN KONCESIJAS LĪGUMOS

Publiskā un privātā partnerība (turpmāk – PPP) ir sadarbības forma starp publisko un privāto sektoru, ar mērķi īstenot nozīmīgus un izmaksu ziņā apjomīgus ekonomiskās un sociālās infrastruktūras projektus. Publiskā partnera jeb valsts ieinteresētību šādas sadarbības formas īstenošanā pamatā balstās uz to, ka privātais partneris varētu sniegt pakalpojumus iedzīvotājiem efektīvāk kā to darītu pati valsts, kā arī tas, ka valsts budžeta izdevumu apmērs tiek sadalīts visā projekta īstenošanas laikā (ne tikai kapitālieguldījumu veikšanas laikā), ļaujot izvairīties no būtiskas ietekmes uz valsts budžetu atsevišķos gados. Lielāko daļu risku un ieguvumu PPP projektā jāuzņemas privātajam partnerim.

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

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

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

Šim fiskālajam riskam pašreiz ir iespējams tikai daļēji novērtēt potenciālo negatīvo fiskālo ietekmi. FM pēc Uzņēmuma reģistrā pieejamajiem datiem 2011.gadā apkopojā informāciju par noslēgtajiem koncesiju un PPP līgumiem. Lielākā daļa no tiem ir koncesiju līgumi, kuri galvenokārt ir slēgti par sabiedriskā transporta pakalpojumu sniegšanu, tādu pakalpojumu nodrošināšanu kā apsaimniekošana, ēdināšana, siltumapgāde, kā arī ar būvniecību saistītiem pakalpojumiem. Attiecībā uz īstenojamiem koncesiju projektiem, jāņem vērā, ka pirms 2009.gada netika veikta centralizēta līgumu uzskaitē, līdz ar to arī nav zināmi noslēgto līgumu specifiskie nosacījumi, pašreizējā situācija un kopējās līgumsummas. Ņemot vērā, ka ir būtisks informācijas trūkums par vēsturiskajiem koncesijas līgumiem, tad tālākā rīcība paredzētu noteikt atbildīgo institūciju, kas veiktu šo līgumu izpēti, apzinot gadījumus, kuros var iestāties dotais risks attiecībā uz vispārējās valdības budžetu, kā arī veiktu riska gadījumu iestāšanās varbūtības novērtējumu.



No 70 uzskaitītajiem līgumiem, tikai divi bija PPP līgumi. Attiecībā uz PPP projektiem pirms Publiskās un privātās partnerības likuma pieņemšanas pastāvēja nepilnīgs jomas regulējums, kas neļāva efektīvi identificēt, novērtēt un uzskaitīt PPP projektus atbilstoši EKS metodoloģijas izpratnei. Kā rezultātā pēc ES statistikas biroja *Eurostat* iniciatīvas tika identificēts viens iepriekš neuzskaitīts PPP projekts, kurš bija attiecināms vispārējās valdības aktīvu bilanci, palielinot 2015.gada budžeta deficītu par 0,3% no IKP.

Savukārt attiecībā uz pašlaik vienīgo ārpus vispārējās valdības aktīvu bilances esošo PPP projektu FM ir veikusi novērtējumu<sup>4</sup> par tā iespējamo ietekmi uz vispārējās valdības budžeta bilanci un valsts parādu, ja tas pilnā apmērā kādā no attiecīgajiem gadiem tiktu uzskaitīts publiskā partnera bilanci (sk. tabulu Nr.8).

**Tabula Nr.8 Ārpusbilances publisko un privāto partnerību iespējamā ietekme uz vispārējās valdības budžeta bilanci un valsts parādu**

PPP projekts	Potenciālā ietekme* (milj. euro)				
	2016	2017	2018	2019	2020
Pirmsskolas izglītības iestāžu būvniecība un apsaimniekošana	5,5	5,1	4,6	4,2	3,8

\* Novērtētā ietekme norāda negatīvo fiskālo ietekmi, kas potenciāli rastos, ja projekts pilnā apmērā tiktu attiecināts publiskā partnera bilanci kādā no attiecīgajiem gadiem.

Attiecībā uz PPP projektiem CSP 2016.gadā veica aptauju par projektiem, kas noslēgti pirms Publiskās un privātās partnerības likuma stāšanās spēkā, lai identificētu neuzskaitītos PPP projektus. Šīs aptaujas rezultātā netika iegūta informācija, kas norādītu, ka pastāvētu līdz šim neuzskaitīti PPP projekti. Tādējādi ir novērsts risks, ka nākotnē tiktu atklāts kāds publiskā partnera aktīvu bilanci attiecināms PPP projekts.

Lai gan pēc jaunā Publiskās un privātās partnerības likuma spēkā stāšanās, pagaidām nav ticis noslēgts neviens PPP līgums, aktīvi tiek veikti priekšdarbi, lai būtu iespējams īstenot Ķekavas apvedceļu autoceļa E67/A7 posmā kā PPP projektu. Jāatzīmē, ka līguma projektu publiskajam partnerim ir jāsaskaņo ar ES Statistikas biroju *Eurostat*, nodrošinot, ka projekta aktīvi tiek uzskaitīti privātā partnera aktīvu bilanci.

Pamatojoties uz ierobežoto informācijas apmēru, risks netiek kvantificēts un netiek iekļauts fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķinā.

### 3.2. VALSTS KAPITĀLSABIEDRĪBAS

Šī specifiskā fiskālā riska avots attiecas uz valsts kapitālsabiedrību, kuras ir iekļautas vispārējās valdības sektorā (apakšsektors S130130 "Valsts struktūru kontrolēti un finansēti komersanti" un S130330 "Pašvaldību struktūru kontrolētas un finansētas komercsabiedrības") ieņēmumu un izdevumu rezultātu un parādu atbilstoši EKS uzskaites metodoloģijai (turpmāk – saimnieciskās darbības rezultāts) attiecīgajā pārskata periodā. Valsts un pašvaldību kapitālsabiedrības tiek iekļautas vispārējās valdības sektorā, ja, atbilstoši EKS metodoloģiskajiem kritērijiem, tiek konstatēts, ka:

- valsts vai pašvaldības kontrolē komercsabiedrību;
- konkrētās kapitālsabiedrības neto apgrozījums mīnus saņemtie valsts vai pašvaldības budžeta asinājumi ir mazāki kā 50% no kapitālsabiedrības darbības izmaksām, vai ka

<sup>4</sup> FM, <http://www.fm.gov.lv/files/tausaimnieciba/2016/PPP.pdf>



pastāv citi tirgus konkurenci ierobežojoši apstākļi, kuru dēļ komersants ir uzskatāms par ārpus tirgus ražotāju.<sup>5</sup>

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

Sagatavojot vispārējās valdības budžeta prognozes, tiek ņemta vērā gan informācija par vispārējās valdības sektorā iekļauto kapitālsabiedrību saimnieciskās darbības vēsturiskajiem rezultātiem no CSP valsts budžeta deficīta un parāda notifikācijas<sup>6</sup>, gan arī prognozes par turpmāko saimnieciskās darbības rezultātu, kas tiek sagatavotas veicot selektīvu kapitālsabiedrību aptauju. Jāatzīmē, ka vēsturisko tendenču kā vienīgā informācijas avota pielietošana, ekstrapolējot vēsturisko datu rindu uz nākotni, dod prognozes ar visai zemas ticamības pakāpi, jo kapitālsabiedrību saimnieciskās darbības rezultātu būtiski ietekmē nākotnē plānotie investīciju projekti (atbilstoši EKS metodoloģijai, kapitālieguldījumi kā izdevumi tiek iegrāmatoti tajā laika periodā, kad faktiski tiek veikti izdevumi). Tāpēc sākot ar 2013.gadu FM ir sākusi informācijas uzkrāšanu par kapitālsabiedrību pašu veiktajām saimnieciskās darbības rezultātu prognozēm.

Pieredze rāda, ka ne vienmēr kapitālsabiedrību veiktās prognozes ir ticamas un faktiskais saimnieciskās darbības rezultāts mēdz būtiski atšķirties no prognozētā. Līdz ar to turpmākā papildu rīcība fiskālā riska mazināšanai paredz nodrošināt pastiprinātu kvalitātes kontroli pār kapitālsabiedrību sagatavotajām saimnieciskās darbības prognozēm, paredzot, ka centrālajai valsts iestādei, kura ir kapitāldaļu turētāja konkrētajā kapitālsabiedrībā ir jāapzina, jāvada un jāanalizē saimnieciskās darbības rezultātu ietekmējošie riski turpmākajiem trim gadiem un jāsniedz vērtējums FM.

Vienlaicīgi FM izstrādā grozījumus MK 2012.gada 25.septembra noteikumos Nr.643 "Kārtība kādā ministrijas un centrālās valsts iestādes, kā arī pašvaldības apkopo kapitālsabiedrību finanšu pārskatus un finanšu informāciju", lai stiprinātu vispārējās valdības sektorā iekļauto valsts un pašvaldību kapitālsabiedrību iesniegto prognožu par saimniecisko darbību ticamību, kā arī sistematizētu minēto prognožu iesniegšanas kārtību.

Savukārt, lai novērstu neplānotu vispārējās valdības sektorā klasificēto individuālo komercsabiedrību apjomīgo izdevumu, kas finansēti no aizņemtajiem līdzekļiem, negatīvo ietekmi uz budžeta bilanci FM plāno izstrādāt grozījumus FDL. Grozījumi paredzētu, ka vispārējās valdības sektorā klasificētajām kapitālsabiedrībām būtu nepieciešams saņemt saskaņojumu par aizņēmumu veikšanu

Iepriekšminētie pasākumi nodrošinātu, ka novirzes starp vispārējās valdības sektorā klasificēto kapitālsabiedrību plānoto un faktisko saimnieciskās darbības rezultātu tiktu būtiski mazināta.

Ņemot vērā, ka ir mainījusies vispārējās valdības sektorā iekļauto kapitālsabiedrību saimnieciskās darbības rezultātu prognozēšanas metodoloģija (no 2013.gada FM ir sākusi informācijas uzkrāšanu par kapitālsabiedrību pašu veiktajām saimnieciskās darbības rezultātu prognozēm), kā arī novērojumu nepietiekamo skaitu, nav iespējams veikt fiskālā riska novērtējumu. Vēsturiskie dati norāda, ka faktiskais kapitālsabiedrību deficīts ir zemāks par plānoto, savukārt 2016.gada faktiskā izpilde rezultējās ar kapitālsabiedrību deficītu, salīdzinot ar to, ka sākotnēji kapitālsabiedrību pašu veiktās saimnieciskās darbības rezultātu prognozes norādīja uz pozitīvu vispārējās valdības budžeta bilances ietekmi (sk. tabulu Nr.9). Ņemot vērā, ka nav uzkrāta pietiekama datu bāze, fiskālais risks pašlaik netiek kvantificēts un nav ietverts fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķinā.

<sup>5</sup> CSP, <http://www.csb.gov.lv/dokumenti/institucionalie-sektori-30938.html>

<sup>6</sup> CSP, <http://www.csb.gov.lv/statistikas-temas/visparejas-valdibas-budzeta-deficita-un-parada-notifikacija-28284.html>

**Tabula Nr.9 Vispārējās valdības sektorā klasificēto komercsabiedrību plānotā un faktiskā ietekme uz budžeta bilanci (milj. euro)**

	2013	2014	2015	2016
Vispārējās valdības sektorā klasificēto komercsabiedrību bilance (budžeta plāns)	-69,6	-36,0	-44,6	+20,3
Vispārējās valdības sektorā klasificēto komercsabiedrību bilance (izpilde)	-35,2	-16,2	-6,0	-14,3
Faktiskās bilances novirze no plāna	<b>34,4</b>	<b>19,8</b>	<b>38,6</b>	<b>-34,6</b>

### 3.3. STARPTAUTISKO TIESU UN SATVERSMES TIESAS SPRIEDUMU IZPILDE

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

Attiecībā uz tiesvedībām ES Tiesā, ja tiek pieņemts tiesas lēmums, kas ir nelabvēlīgs Latvijai, tas nenosaka finansiālās sankcijas, bet gan pienākumu pārkāpumu novērst. Gadījumā, ja pārkāpums netiek novērsts, tad tiek uzsākts jauns tiesvedības process, kurā tiek lemts par finansiālo sankciju piemērošanu. Par šādiem gadījumiem Tieslietu ministrija informē MK par konkrētas tiesvedības sekām un iespējamo finansiālo ietekmi. Atbilstoši MK 2011.gada 12.jūlija noteikumu Nr.550 „Noteikumi par institūciju sadarbību Līguma par Eiropas Savienības darbību pārkāpuma procedūras ietvaros un pirms pārkāpuma procedūras ierosināšanas” 6.2.apakšpunktā noteiktajam, šādu informāciju Tieslietu ministrija iesniedz MK divas reizes gadā. 2017.gada 28.martā MK tika izskatīts informatīvais ziņojums „Par Latvijas kā Eiropas Savienības dalībvalsts saistību izpildi laika periodā līdz 2017.gada 31.augustam un par ierosinātajām (turpinātajām) pārkāpuma procedūru lietām pret Latviju laika periodā līdz 2017.gada 1.februārim”, kurā ir izvēsta analīze par pārkāpuma procedūrām, kas ierosinātas pret Latviju un norādīti riski iespējamībai atsevišķām pārkāpuma procedūrām turpināties tiesvedības stadijā ES Tiesā. Jāatzīmē, ka līdz 2014.gadam Latvija bija vienīgā ES dalībvalsts, kuru Eiropas Komisija vispār nav iesūdzējusi ES Tiesā.

Eiropas Cilvēktiesību tiesa ir starptautiska tiesa, kas skata fizisku vai juridisku personu vai, atsevišķos gadījumos, valstu iesniegumus, ja valsts ir pārkāpusi Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību konvencijā noteiktās tiesības. Latvijā Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību konvencija ir spēkā kopš 1997.gada 27.jūnija. Zemāk tabulā ir apkopots piešķirtais finansējums Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildei laika periodā no 2006. līdz 2016.gadam, kas norāda, ka kopumā piešķirtā finansējuma apjoms tiesas spriedumu izpildei ir palielinājies. Finansējums tiesu spriedumu izpildei tiek piešķirts no ieplānotā finansējuma budžeta programmā "Līdzekļi neparedzētiem gadījumiem", kas nepasliktina vispārējās valdības budžeta bilanci.

**Tabula Nr. 10. Piešķirtais finansējums Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildei 2006.-2016.gadā, euro**

Gads	Piešķirtais finansējums	Tiesas spriedumu skaits
2006	25 418	5
2007	45 991	8
2008	42 798	17
2009	91 512	13
2010	56 961	10
2011	102 181	10
2012	48 006	6
2013	112 513	15
2014	1 306 073	13
2015	93 597	13
2016	34 246	9

Satversmes tiesa ir neatkarīga tiesu varas institūcija, kas izskata lietas par likumu un citu normatīvo aktu atbilstību Satversmei, kā arī citas ar likumu tās kompetencē nodotās lietas. Satversmes tiesas spriedumam, ar kuru tiek atzīta par spēkā neesošu tiesību norma vai tiesību akts, var būt ietekme uz budžetu, ja grozījumi tiesību aktos ietekmē kādas grupas tiesību apjomu, ko tās var saņemt no valsts. Satversmes tiesas praksē daudzkārt bija princips, ka attiecībā uz pieteicēju prettiesiskā tiesību norma tiek atzīta par spēkā neesošu ar atpakaļejošu datumu (tātad uz pieteicēju prettiesiskā norma nav piemērojama), tajā pašā laikā attiecībā uz citām personām tiesību norma var tikt atzīta par spēkā neesošu gan no sprieduma spēkā stāšanās, gan ar atpakaļejošu datumu vai no kāda cita tiesas noteikta datuma nākotnē, vadoties no lietas materiāliem. Piemēram, Satversmes tiesa 2010.gadā atzina Prokuroru izdienas pensiju likuma pārejas noteikumu 8.punktu<sup>7</sup> par neatbilstošu Satversmei un spēkā neesošu no pieņemšanas brīža. Vienlaikus Satversmes tiesa nolēma, ka jāizstrādā kārtība, kādā atlīdzināmi ieturējumi, kas veikti, pamatojoties normatīvā akta konkrēto punktu, jo tūlītēja sprieduma izpilde varētu radīt nelabvēlīgas sekas visai sabiedrībai. Ja Satversmes tiesa neizlemtu ar šā sprieduma izpildi saistītos jautājumus, proti, nenoteiktu brīdi, kad apstrīdētā norma zaudē savu spēku, tad veidotos tāda situācija, kas varētu apdraudēt valsts budžeta stabilitāti, turklāt rastos neskaidrība par to, kad tieši uzsākama, cik ilgi un kādā kārtībā veicama uz apstrīdētās normas pamata ieturētās pensijas daļas izmaksāšana.

Līdz ar to Satversmes tiesa, pieņemot spriedumu, apzinās un vērtē, ka tiesību normas atzīšana par spēkā neesošu rada ietekmi uz budžetu, sabiedrību un administratīvajām procedūrām, tāpēc spriedumā arī norāda „pāreju” uz jauno regulējumu. Zemāk tabulā ir apkopots piešķirtais finansējums Satversmes tiesas spriedumu izpildei, kas norāda, ka 10 gadu laikā piecos atsevišķos gados ir bijuši tiesas spriedumu izpildes gadījumi. Ja fiskālā ietekme ir neliela, finansējums tiesu spriedumu izpildei tiek piešķirts no budžeta programmas "Līdzekļi neparedzētiem gadījumiem", kas nepasliktina vispārējās valdības budžeta bilanci. Pēdējo reizi šāda nepieciešamība bija 2012. gadā. Šajā gadījumā tas nav uzskatāms par fiskālo risku šīs deklarācijas izpratnē.

**Tabula Nr. 11. Piešķirtais finansējums Satversmes tiesu spriedumu izpildei, euro**

Gads	Piešķirtais finansējums	Tiesas spriedumu skaits
2006	227 372	1
2009	3 780 529	2
2010	565 954	3
2012	44 618	1

<sup>7</sup> "No 2009. gada 1. jūlija līdz 2012. gada 31. decembrim izdienas pensijas saņēmējam, kurš 2009. gada 1. jūlijā ir obligāti sociāli apdrošinātā persona (darba ņēmējs vai pašnodarbinātais), izdienas pensiju pārrēķina un samazina par 70% no aprēķinātā izdienas pensijas apmēra. Izdienas pensijas apmērs atjaunojams ar tā mēneša pirmo datumu, kas seko mēnesim, kurā zaudēts obligāti sociāli apdrošinātās personas statuss."

Fiskālais risks ir saistīts ar tādiem Satversmes tiesas spriedumiem, kam ir būtiska fiskālā ietekme, jo tad to nevar segt no budžeta programmas "Līdzekļi neparedzētiem gadījumiem". Tomēr, kā tika atzīmēts iepriekš, parasti Satversmes tiesa dod iespēju valstij sagatavoties papildu izdevumu nodrošināšanai. Tādā gadījumā tos iespējams plānot nākamajā Ietvara likumā. Arī šajā gadījumā tas nav fiskālais risks. Fiskālais risks būtu vienīgi tajā gadījumā, ja Satversmes tiesas spriedums izraisītu nekavējošu nepieciešamību segt fiskāli nozīmīgus izdevumus. Pašlaik nav gadījumi, kur šāds fiskālais risks būtu materializējies.

Kopumā fiskālajam riskam par starptautisko tiesu un Satversmes tiesas spriedumu izpildi papildus nepieciešamo pasākumu ietvaros fiskālā riska seku mazināšanai ir svarīgi veikt savlaicīgu analīzi par tiesvedībām, vērtējot valstij nelabvēlīga lēmuma iespējamību un fiskālo ietekmi.

### 3.4. FINANŠU SEKTORS

Nesenā globālā finanšu krīze būtiski ietekmēja ES finanšu sistēmas stabilitāti un uzticēšanos tai, kā arī parādīja šādu notikumu negatīvos pārnese efektus uz publiskajām finansēm, kā rezultātā vairākām ES dalībvalstīm, tai skaitā Latvijai nācās lūgt finansiālo palīdzību starptautiskajiem partneriem.

Lai mazinātu iespējamu līdzīgu notikumu atkārtošanos nākotnē, bija nepieciešams veikt būtiskus ES līmeņa uzlabojumus banku darbības regulējumā un uzraudzībā, kā arī mazināt banku sektora un publiskā sektora savstarpējo atkarību.

Tādējādi ES līmenī ir izveidota Banku Savienība - uzraudzības un noregulējuma sistēma ar mērķi nodrošināt, ka banku sektors ir drošs un ka kredītiestādes tiek noregulētas, neizmantojot nodokļu maksātāju naudu un pēc iespējas mazāk radot negatīvo ietekmi uz ekonomiku.

Viens no Banku Savienības veidojošajiem elementiem ir Vienotais noregulējuma mehānisms, kas sastāv no Vienotā noregulējuma valdes un Vienotā noregulējuma fonda. Vienotā noregulējuma fonda mērķis ir nodrošināt papildus atbalstu finansiālās problēmās nonākušu banku reorganizācijai un plānveida noregulējumam, kad banku akcionāru un kreditoru dzēsto prasījumu apmērs nav pietiekams, lai novērstu tās maksātnespēju. Vienotais noregulējuma fonds ir izveidots un tā darbība pilnā apmērā notiks pēc 8 gadu pārejas perioda beigām. Pārejas perioda beigās tam ir jāsasniedz vismaz 1 % no visu kredītiestāžu segto noguldījumu summas, t.i. apmēram 55 miljardi *euro*. Lai izvairītos no situācijas, kad kredītiestādes noregulējumam ir nepieciešami līdzekļi no Vienotā noregulējuma fonda, bet iemaksātie līdzekļi nav pietiekami, ir izveidots pagaidu mehānisms – aizdevums Vienotā noregulējuma valdei no valsts budžeta līdzekļiem. Līdz ar to, gadījumā, ja kāda no Latvijas kredītiestādēm nonāks finansiālās grūtībās un Vienotā noregulējuma valde lems, ka šai kredītiestādei ir jāpiemēro noregulējums, bet Vienotajā noregulējuma fondā nebūs pietiekami līdzekļi, tad iztrūkstošo finansējumu Vienotajai noregulējuma valdei aizdos Latvijas Republika. Vienotais noregulējuma fonds tam aizdotos līdzekļus atmaksās, līdz ar to šis aizdevums būs fiskāli neitrāls.

Nemot vērā, ka ir izveidota Banku Savienība ar mērķi mazināt risku, ka banku noregulēšanās būs jāizmanto publiskais finansējums, ar finanšu sektoru saistītie fiskālie riski nākotnē ir vērtējami kā zemi un līdz ar to pašlaik nav pamata šī fiskālā riska kvantificēšanai.

Šā gada dialoga vizītes laikā ES statistikas birojs *Eurostat* iekļāva jautājumu par AS "Reverta" plānotās neatmaksātās valsts aizdevuma daļas iespējamo ietekmi uz vispārējās valdības budžeta bilanci un parādu. Diskusiju gaitā *Eurostat* secināja, ka, lai gan aktīvu kvalitāte tika jau novērtēta 2009. un 2010. gadā, un valsts aizdevums jau tika attiecīgā apmērā norakstīts izdevumos, šis apjoms no šodienas pozīcijām raugoties, nav bijis pietiekams. Tādējādi ir jāveic valsts aizdevuma papildus norakstīšana izdevumos un tam ir ietekme uz vispārējās valdības budžeta deficītu gadā, kad AS "Reverta" tika klasificēta vispārējās valdības sektorā (t.i. 2010. gadā).

### 3.5. NODOKĻU REFORMA

Šī gada jūlijā Saeimā apstiprinātā nodokļu reforma ir fundamentālākā ekonomikas politikas reformu pakete, kuras galvenais mērķis ir nodrošināt apstākļus straujākai ekonomikas izaugsmei ilgtermiņā jeb nodrošināt straujāku potenciālā IKP izaugsmi. Tas tiek nodrošināts, ieviešot 0% likmi reinvestētai peļņai, samazinot darbaspēka nodokļus un nodrošinot legālās uzņēmējdarbības konkurētspēju ar ēnu ekonomikas sektoru, pēdējo samazinot ar jauniem politikas pasākumiem. Paralēli tam, nodokļu reformai ir būtiska nozīme nevienlīdzības mazināšanā un iedzīvotāju neto ienākumu palielināšanai.

Nodokļu politikas fiskālā ietekme, kas novērtēta paketes iesniegšanas brīdī Saeimā, 2018.gadā ir pozitīva 28,4 milj. *euro*, 2019.gadā tā rada ieņēmumu kritumu par 132,1 milj. *euro* un 2020.gadā par 57,4 milj. *euro*, kas pamatā saistīts ar uzņēmumu ienākuma nodokļa avansa atcelšanu. Kopumā šīs fiskālās ietekmes nosaka, gan tiešās ietekmes no politikas izmaiņām (diskrecionārie lēmumi), netiešie efekti no ietekmes uz ekonomiku un uzņēmēju uzvedības maiņu, kas arī var ietekmēt ieņēmumus tieši, gan arī ietekmēt ekonomikas attīstības scenāriju.

Tiešo fiskālo ietekmju novērtējumā no diskrecionārajiem pasākumiem FM ir uzkrāta stabila pieredze un līdz šim veiktie novērtējumi ir bijuši ticami, tāpēc fiskālie riski šajā jomā nav saskatāmi.

Reformas diskrecionāro pasākumu ietekmi uz makroekonomisko attīstības scenāriju (ietekmi no minimālās algas celšanas, ietekmi no tā, ka iedzīvotāju neto ieņēmumi ir lielāki u.c.) arī ir iespējams samērā precīzi prognozēt, tāpēc fiskālie riski šajā jomā nav saskatāmi.

FM, aktualizējot makroekonomisko rādītāju prognozes, ņēma vērā nodokļu reformas ietekmi uz tautsaimniecību, kas vidējā termiņā ir no darbaspēka nodokļu izmaiņām un sākot ar 2020.gadu arī no uzņēmumu ienākuma nodokļa reformas. FM novērtējums ir piesardzīgs paredzot, ka IKP pieaugums vidējā termiņā būs 3.2%. Tas norāda, ka negatīvie fiskālie riski no makroekonomiskajā attīstības scenārija ir minimizēti.

Sarežģītāks ir jautājums par uzņēmēju uzvedības maiņas prognozēšanu. Lai arī reformai ir pozitīva ietekme uz to, lai uzņēmēji pieņemtu lēmumus, kas paplašina vai uzsāk biznesa darbību Latvijā, kvantificēt šo efektu ir grūti un nenoteiktība ir ļoti augsta. Tāpat var prognozēt, ka uzņēmējdarbības lēmumi tiks pieņemti ar zināmu laika nobīdi no reformas pieņemšanas brīža, jo tiks vērtēta ne tikai reformas juridiskā puse, bet gan tas, kā tā darbojas dzīvē, t.sk., cik tā ir nemainīga. Otrkārt, ietekme uz ekonomiku būs ar papildus laika nobīdi, jo uzņēmējdarbības lēmumi ir jārealizē dzīvē. Tāpēc nav pamata uzskatīt, ka uzņēmēju uzvedības maiņas efekti parādīsies šī Ietvara likuma laikā.

Fiskālajās ietekmēs tomēr ir ņemti vērā potenciālie uzņēmēju lēmumi attiecībā uz iepriekšējo gadu nesadalītās peļņas izņemšanu tuvākajos gados. Var ticami prognozēt, ka daļa no uzņēmējiem vēlēšies izņemt iepriekšējo gadu nesadalīto peļņu, samaksājot 10% iedzīvotāju ienākuma nodokli, nevis to atstāt uzņēmumā un tad izņemt, jau maksājot 20% uzņēmumu ienākuma nodokli. Kopējā nesadalītā peļņa tiek vērtēta virs 7 miljardiem *euro*. Fiskālajā ietekmēs tiek pieņemts, ka tiks izņemti 20% no šī peļņas un attiecīgi valsts budžetā iemaksāti aptuveni 170 miljoni *euro*. 20% vērtējums kopā ar nesadalītās peļņas pieauguma tendenci ir labākais novērtējums uz šo brīdi. Tāpēc pastāv vienāda varbūtība, ka šī procesa rezultātā ieņēmumi būs lielāki un varbūtība, ka ieņēmumi būs mazāki. Tāpēc ar šo procesu ir saistīts fiskālais risks. Šis fiskālais risks ir simetrisks un nav kvantificējams.

#### 4. IEPRIEKŠĒJĀ LAIKA PERIODA FISKĀLO RĀDĪTĀJU IZNĀKUMU UN PROGNOŽU SALĪDZINĀJUMS

Lai vērtētu fiskālo risku vadības sistēmas efektivitāti, nepieciešams novērtēt, cik lielā mērā fiskālo rādītāju iznākums atšķiras no to prognozēm. Būtisks faktors šo atšķirību veidošanā ir faktisko makroekonomisko rādītāju novirzēm no to prognozētajām vērtībām.

Fiskālo risku vadības mērķis ir nodrošināt fiskālo rādītāju (plānotā vispārējās valdības budžeta strukturālā bilance, plānotā vispārējās valdības budžeta bilance, prognozētie valsts budžeta ieņēmumi un korigētie maksimāli pieļaujамie valsts budžeta izdevumi) stabilitāti vidējā termiņā.

Būtiskākie fiskālie rādītāji ir vispārējās valdības budžeta strukturālā bilance un vispārējās valdības budžeta bilance.

**Vispārējās valdības budžeta strukturālais deficīts** pēdējos gados ir bijis mazāks, kā strukturālā deficīta mērķis Ietvara likumos. (skat. tabulu Nr.12).

**Tabula Nr.12 Vispārējās valdības budžeta strukturālā bilance, % no IKP**

	2014		2015		2016		2017		2018	2019	2020
	VTBIL noteiktais mērķis	Fakts*	VTBIL noteiktais mērķis	Fakts*	VTBIL noteiktais mērķis	Fakts*	VTBIL noteiktais mērķis	Prognoze*	Mērķis		
<b>VTBIL 2014-2016</b>	-1,0	-0,7	-1,0		-0,9						
<b>VTBIL 2015-2017</b>			-1,0	-0,8	-0,9		-0,8				
<b>VTBIL 2016-2018</b>					-0,9	-0,5	-1,0		-0,8		
<b>VTBIL 2017-2019</b>							-1,0	-0,4	-1,1	-1,0	
<b>VTBIL 2018-2020</b>									-1,2	-0,6	-0,4

\*saskaņā ar aktuālajām vispārējās valdības budžeta bilances prognozēm

Analizējot atšķirības starp plānoto un faktisko strukturālās bilances rādītāju jāsecina, ka budžeta bilances cikliskās komponentes ietekme gan 2015.gadā, 2016.gadā, gan 2017.gadā vērtējama kā nebūtiska un atšķirības pamatā ir veidojušās no budžeta ieņēmumu un izdevumu efektiem. Tajā pašā laikā izmaiņas budžeta bilances cikliskās komponentes novērtējumā starp dažādiem prognozēšanas cikliem ir diezgan atšķirīgas un atkarībā no novērtējuma var būtiski ietekmēt vispārējās valdības strukturālās budžeta bilances vērtību.

2016.gada faktiskā **vispārējās valdības budžeta bilance bija nedaudz pozitīva 0,01% no IKP, savukārt Ietvara likumā noteiktais bilances apmērs bija -1,0%**, tādējādi novirze veidoja +1,0% no IKP.

**Tabula Nr.13 Izmaiņas vispārējās valdības sektora fiskālajā bilancē 2016.gadam, % no IKP**

Iterācija	Raksturlielums	2016
<b>Ietvars '16-'18</b>	<b>Vispārējās valdības sektora B.9</b>	<b>-1,00</b>
<b>Izmaiņu ietekme uz B.9</b>	Nodokļu ieņēmumi	0,37
	Nenodokļu ieņēmumi	0,15
	Pašu ieņēmumi	0,07
	Pamatbudžeta pamatfunkciju neto primārie izdevumi	0,29
	Speciālā budžeta pensijas un pabalsti	-0,19
	Pašvaldību pamatfunkciju neto primārie izdevumi	0,15
	Vispārējās valdības komersanti	-0,14
	Procentu izdevumi	0,08
	ES fondu plūsmas ietekme	0,29
	Debitoru/kreditoru korekcija	-0,15
	Kapitālie transferti	-0,02
	Atvasināto personu izdevumi	0,05
	Pārējās izmaiņas	0,11
<b>2016.gada izpilde</b>	<b>Vispārējās valdības sektora B.9</b>	<b>0,01</b>

Nodokļu un nenodokļu ieņēmumi kopumā bija lielāki par 0,37% no IKP (skat. tabulu Nr.13), ko pamatā noteica gan tiešo, gan netiešo nodokļu ieņēmumu labāka izpilde, kā arī PVN un sociālo iemaksu augšupvērsta korekcija saskaņā ar EKS metodoloģijas principiem, kā arī korekcijas valsts speciālajā budžetā atbilstoši EKS metodoloģijai. Pašu ieņēmumi bija par 0,07% lielāki nekā sākotnēji plānots.

Pamatbudžeta pamatfunkciju neto primārie izdevumi (bez procentu izdevumiem un transfertiem) ir samazinājušies par 0,29% no IKP, ko pamatā noteica izdevumu samazinājums precēm un pakalpojumiem, iemaksu ES budžetā mazāks apmērs, kā arī mazāki izdevumu subsīdijām. Izdevumi sociālajiem pabalstiem palielinājās par 0,19% no IKP (detalizētu izmaiņu skaidrojumu skatīt 2.3.sadaļā “Kvantificējamie riski labklājības nozarē”). Pašvaldību pamatfunkciju neto primāro izdevumu samazinājuma neto efektu pamatā noteica mazāki izdevumi precēm un pakalpojumiem kā arī subsīdijām. Vispārējās valdības komersantu darbības faktiskais rezultāts bija sliktāks par sākotnēji prognozēto, ko pamatā noteica sliktāki komersantu darbības rādītāji centrālās valdības sektorā. ES fondu plūsmas ietekme faktiski izrādījās ar mazāk negatīvu ietekmi uz budžeta bilanci, uzlabojot to par 0,29% no IKP, ko pamatā noteica gan zemāki izdevumi valsts pamatbudžetā, gan arī pašvaldību budžetā, sakarā ar lēnāku nekā iepriekš prognozēts jaunā ES fondu plānošanas periodā ieviešanu. Debitoru/kreditoru plūsmas neto ietekme faktiski bija par 0,15% no IKP sliktāka nekā tika prognozēts uz 2016.gada budžeta sagatavošanas brīdi.

2016.gada faktiskās vispārējās valdības budžeta bilances novirze no Ietvara likumā plānotā apmēra nodrošināja, ka tiek ievērots Ietvara likumā noteiktais strukturālās bilances mērķis un 2016.gada budžeta faktiskie rādītāji ir atbilstoši arī pēc Eiropas Komisijas vērtējuma. Tomēr pēdējo gadu pieredze norāda uz to, ka iepriekš neparedzētu fiskālo risku iestāšanās gan kārtējā gada budžeta izpildes laikā, gan arī pēc tam, nav retums, līdz ar to vēlreiz nostiprinot argumentu, ka FDL paredzētās fiskālā nodrošinājuma rezerves nepieciešamība ir pamatota.

Ja salīdzinām 2017.gada **vispārējās valdības budžeta bilances** prognozes, kas ir par pamatu 2017.gada valsts budžetam, un pašreizējo novērtējumu par 2017.gada fiskālo rādītāju iznākumiem, var secināt, ka atšķirības izriet gan no izmaiņām makroekonomiskajā scenārijā, gan fiskālajā scenārijā.

Vērtējot izmaiņas starp 2017.gada valsts budžeta makroekonomisko scenāriju un pašreizējo novērtējumu, var secināt, ka izmaiņas ir vērojamas visos būtiskākajos scenārija elementos, kas raksturo ekonomisko aktivitāti valstī un ietekmē fiskālos rādītājus, proti, iekšzemes patēriņš, investīcijas, ārējās tirdzniecības rādītāji, atalgojuma līmeņa izmaiņas, nodarbinātības rādītāji u.c. Kopumā ekonomiskā izaugsme 2017.gadā pašreizējā novērtējumā ir prognozēta par 0,2 procentu punktu augstāk. Atbilstoši FM prognozēm, Latvijas IKP šogad pieaugs līdz 3,7%. Straujāku nekā



iepriekš prognozēts IKP pieaugumu šogad noteiks augstākas investīcijas, kuru izaugsme gada otrajā pusē kļūs vēl spēcīgāka nekā pirmajā ceturksnī, kā arī straujāks privātā patēriņa kāpums. Turklāt labvēlīgā ārējā vide nodrošinās ārējā pieprasījuma pieaugumu šogad, kas pozitīvi ietekmēs eksportu un Latvijas ekonomisko izaugsmi kopumā.

**Tabula Nr.14 Izmaiņas vispārējās valdības sektora fiskālajā bilancē 2017.gadam (pie nemainīgas politikas), % no IKP**

Iterācija	Raksturlielums	2017
<b>Ietvars '17-'19</b>	<b>Vispārējās valdības sektora B.9</b>	<b>-1,00</b>
<b>Izmaiņu ietekme uz B.9</b>	Nodokļu ieņēmumi	0,42
	Nenodokļu ieņēmumi	0,16
	Pašu ieņēmumi	0,07
	Pamatbudžeta pamatfunkciju neto primārie izdevumi	0,13
	Speciālā budžeta pensijas un pabalsti	0,01
	Pašvaldību pamatfunkciju neto primārie izdevumi izdevumi	-0,18
	Vispārējās valdības komersanti	-0,10
	Procentu izdevumi	0,01
	ES fondu plūsmas ietekme	0,04
	Debitoru/kreditoru korekcija	0,02
	Kapitālie transferti	-0,01
	Atvasināto personu izdevumi	-0,09
	Pārējās izmaiņas	0,14
<b>Ietvars '18-'20</b>	<b>Vispārējās valdības sektora B.9</b>	<b>-0,4</b>

Raugoties uz aktuālo fiskālās attīstības scenāriju un salīdzinot 2017.gada prognozes ar tām, kas ir pamatā 2016.gada valsts budžetam, var secināt, ka kopumā **2017.gadā ir vērojama neliela vispārējās valdības budžeta bilances uzlabošanās - par 0,6 procentpunktu**. Tomēr ir svarīgi detalizētāk apskatīt izmaiņas un tikai tad izdarīt secinājumus par to kā fiskālo rādītāju izmaiņas korelē ar makroekonomisko prognožu izmaiņām.

No tabulā Nr.14 sniegtās informācijas ir redzams, ka nodokļu un nenodokļu ieņēmumi nedaudz pieaug pret sākotnējo prognozi. Prognozēts, ka sociālās apdrošināšanas iemaksas speciālajā budžetā un iedzīvotāju ienākuma nodoklis tiks iekasēts vairāk nekā plānots, ko noteiks straujāka bezdarba samazināšanās un nodarbināto ienākumu palielināšanās nekā tika prognozēts likuma "Par valsts budžetu 2017.gadam" sagatavošanas laikā. 2017.gadā lielākie valsts pamatbudžeta nenodokļu ieņēmumi tiek prognozēti no ieņēmumiem no dividendēm (maksājumi par valsts kapitāla izmantošanu) un ieņēmumiem no nodevām par īpašuma tiesību un ķīlas tiesību nostiprināšanu zemesgrāmatā un kancelejas nodevām par zemesgrāmatas veiktajām darbībām.

Valsts pamatbudžeta pamatfunkciju neto izdevumi (bez procentu izdevumiem un transfertiem) starp prognozēšanas cikliem ir samazinājušies par 0,13% no IKP, ko pamatā ir ietekmējis iemaksu ES budžetā neto samazinājums, kā arī dažādu valsts pamatbudžeta ekonomisko izdevumu kategoriju izmaiņas. Speciālā budžeta izdevumi pensijām un pabalstiem ir tikai nedaudz samazinājušies par 0,01% no IKP jeb 2,5 milj. *euro* (detalizētu izmaiņu skaidrojumu skatīt 3.3.sadaļā "Kvantificējamie riski labklājības nozarē"). Pašvaldību pamatfunkciju neto primārie izdevumi ir pieauguši par 0,18% no IKP pamatā ņemot vērā faktisko budžeta izpildi 2017.gada pirmajā pusgadā. Vispārējās valdības komersantu bilance ir mazāk pozitīva par 0,1% no IKP. Procentu izdevumu vispārējās valdības budžetā prognoze ir koriģēta pozitīvā virzienā, ko pamatā noteica zemākas procentu likmes plānotajiem aizņēmumiem, kā arī sekmīga Valsts kases parāda vadības stratēģijas īstenošana. Savukārt ES fondu plūsmas izmaiņu ietekme starp prognozēšanas cikliem ir ar nelielu pozitīvu ietekmi uz budžeta bilanci 0,04% no IKP apmērā, tomēr pēc būtības tas nozīmē, ka pašreiz ES fondu apguve kopumā ir plānota zemākā līmenī nekā gatavojot 2017.gada budžetu, kas, savukārt rada negatīvu ietekmi uz 2017.gada izaugsmi.



**Secinājumi:**

1. Vispārējās valdības budžets 2016.gadā veidoja pārpalikumu 0,01% no IKP apmērā. Pārpalikumu vispārējās valdības budžetā nodrošināja gan nodokļu ieņēmumu pieaugums, gan arī visu ES fondu izdevumu koriģēšana.
2. Pirms Publiskās un privātās partnerības likuma pieņemšanas 2009.gadā pastāvēja nepilnīgs jomas regulējums, kas neļāva efektīvi identificēt, novērtēt un uzskaitīt PPP projektus atbilstoši EKS metodoloģijas izpratnei. Tā rezultātā pēc ES statistikas biroja iniciatīvas tika identificēts viens iepriekš neuzskaitīts PPP projekts, kurš bija attiecināms vispārējās valdības aktīvu bilanci, palielinot 2015.gada budžeta deficītu par 0,3% no IKP. Lai mazinātu varbūtību, ka līdzīgi gadījumi varētu atkārtoties, 2016.gadā CSP veica aptauju par PPP projektiem, kas noslēgti pirms Publiskās un privātās partnerības likuma stāšanās spēkā, lai identificētu neuzskaitītos PPP projektus. Šīs aptaujas rezultātā netika iegūta informācija, kas norādītu, ka pastāvētu līdz šim neuzskaitīti PPP projekti. Tādējādi ir novērsts risks, ka nākotnē tiktu atklāts kāds publiskā partnera aktīvu bilanci attiecināms PPP projekts.  
Lai gan pēc jaunā Publiskās un privātās partnerības likuma spēkā stāšanās, pagaidām nav ticis noslēgts neviens PPP līgums, aktīvi tiek veikti priekšdarbi, lai būtu iespējams īstenot Ķekavas apvedceļu autoceļa E67/A7 posmā kā PPP projektu. Līguma projektu publiskajam partnerim ir jāaskaņo ar ES Statistikas biroju *Eurostat*, nodrošinot, ka projekta aktīvi tiek uzskaitīti privātā partnera aktīvu bilanci.
3. Faktiskie fiskālo rādītāju izpildes rezultāti un prognožu lejupvērstas izmaiņas liek secināt, ka atsevišķiem fiskālajiem riskiem, kuriem pēc būtības piemīt simetrijas pazīmes, tās joprojām ir nepilnīgi izteiktas, piemēram, labklājības nozares riskiem. Kā jau tika izklāstīts attiecīgajā sadaļā, labklājības nozares risku īstenošanos vairāku budžeta ciklu ietvaros ir ietekmējuši dažādi faktori, kas ir nepilnīgi tikuši ņemti vērā sagatavojot sociālo pabalstu prognozes. Tajā pašā laikā ir jāatzīst, ka tas ir liels izaicinājums spēt fiskālajās prognozēs ietvert tādus faktorus kā cilvēka uzvedības modeļa izmaiņas vidējā termiņā. Līdz ar to turpmākajiem centieni šo risku vadības pilnveidei minētie faktori tika identificēti un ņemti vērā LM sagatavotajās prognozēs 2017.–2019.gadiem un turpmāk. Tāpēc pašlaik nav pamata pieņemt, ka prognozēs joprojām saglabāsies sistēmiska rakstura faktori, kas izjauc fiskālā riska simetrisko raksturu.
4. Analizējot ekonomikas cikliskās izmaiņas vairāku budžeta ciklu ietvaros, nākas secināt, ka korelācija starp izmaiņām budžeta bilances cikliskajā komponentē un nominālajā bilanci konkrētā laika momentā bieži vien nepastāv. Iemesli šādai neatbilstībai varētu būt nobīde laikā starp cikliskās attīstības izmaiņām un to ietekmi uz budžeta rādītājiem, kā arī apstākļi, ka pie esošās metodoloģijas, ņemot vērā Latvijas ekonomikas lielumu, jebkuras pietiekoši nozīmīgas makroekonomisko prognožu izmaiņas izraisa svārstības arī potenciālā IKP prognozēs, kas pēc savas būtības var arī nebūt ekonomikas struktūru ietekmējošu faktoru kopums un tam nebūtu jāietekmē strukturālā bilance. Lai turpmāk mazinātu risku, ka budžeta bilances cikliskā komponente nedarbojas kā automātiskais stabilizators, tādējādi sniedzot neprecīzus strukturālās bilances vērtējumus, ir jāturpina pētīt makroekonomisko rādītāju izmaiņu ietekme uz potenciālo IKP, apzinot cikliskos un strukturāla rakstura faktorus.

## 5. FISKĀLĀ NODROŠINĀJUMA REZERVES APRĒĶINS

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

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

Likuma par budžetu un finanšu vadību 16.<sup>2</sup>panta devītā daļa paredz, ka līdz ar kārtējā vidēja termiņa budžeta ietvara likuma spēkā stāšanos iepriekšējā Ietvara likuma normas, kuras attiecas uz otro un trešo tā darbības gadu, netiek piemērotas. Līdz ar to atbilstoši iepriekš minētajai normai Likumā par budžetu un finanšu vadību, pašreizējā Ietvara likuma normas, kas nosaka, ka 2018.gada un 2019.gada fiskālā nodrošinājuma rezerve ir 0,1% no IKP, netiek piemērota no brīža, kad tiek pieņemts jaunais Ietvara likums. FDL, savukārt, nosaka, ka vidēja termiņa budžeta ietvara likuma projektā turpmākajiem trīs gadiem ir jāparedz fiskālā nodrošinājuma rezerve apmērā, kas tiek aprēķināta saskaņā ar Fiskālo risku deklarāciju un tā nevar būt mazāka par 0,1% no IKP.

Ņemot vērā minēto, fiskālā nodrošinājuma rezerve tiek aprēķināta ņemot vērā šādus galvenos šīs deklarācijas secinājumus:

1. Kvantificējamie nesimetriskie fiskālie riski ir ar zemu fiskālo ietekmi, kas kopā nepārsniedz 0,1% no IKP.
2. Liela daļa no kvantificējamiem fiskālajiem riskiem ir simetriski fiskālie riski un tāpēc fiskālā nodrošinājuma rezerve šiem riskiem netiek veidota;
3. Kvantificējamais fiskālais risks par valsts sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta izdevumu pieaugumu tiek atzīts par simetrisku risku, pieņemot, ka sabiedrības uzvedības modeļa maiņa ir adekvāti ņemta vērā prognozēs. Tas, vai pieņēmums ir patiess, būs skaidrs tikai pēc vairākiem gadiem. Šis apstāklis norāda uz to, ka FDL paredzētā minimālā fiskālā nodrošinājuma rezerve nav vērtējama kā formāla prasība, bet ir pamatota ar identificētajiem riskiem.
4. Valsts kapitālsabiedrību 2016.gada saimnieciskās darbības faktiskā izpilde salīdzinājumā ar plānoto ir rezultējusies lejupvērstā virzienā, tomēr novērojumu nepietiekamā skaita dēļ pēc saimnieciskās darbības rezultātu prognozēšanas metodoloģijas izmaiņām vēl ir pārāgri spriest par sistemātiskām novirzēm. Līdz ar to, nekvantificējamais fiskālais risks par valsts kapitālsabiedrību ietekmi uz vispārējās valdības budžeta bilanci kalpo par papildu argumentu tam, ka FDL paredzētā minimālā fiskālā nodrošinājuma rezerve ir pamatota ar identificētajiem riskiem.

**Ņemot vērā minēto, no šīs fiskālo risku deklarācijas izriet, ka fiskālā nodrošinājuma rezerve 2018., 2020.gadā ir jāveido 0,1% no IKP apmērā, savukārt atbilstoši 2017.gada 22.augusta MK lēmumam (prot. Nr.40, 45.§) 2019.gadam fiskālā nodrošinājuma rezerve netiek plānota.**