

FISKĀLO RISKU DEKLARĀCIJA

RĪGA, 2016

1. Ievads	3
2. Fiskālo risku vispārējā vadība	4
2.1. Fiskālo risku vispārējās vadības mehānisms.....	4
2.2. Fiskālo risku klasifikācija	5
2.3. Fiskālo risku ietekmes un iestāšanās varbūtības novērtēšanas metodes	5
3. Kvantificējamie fiskālie riski	7
3.1. Valsts galvojumi	7
3.2. Valsts aizdevumi	8
3.3. Kvantificējamie riski labklājības nozarē.....	9
3.4. Kārtējo maksājumu Eiropas Savienības budžetā un starptautiskai sadarbībai pieaugums .	12
3.5. Eiropas Savienības politiku instrumentu un citu ārvalstu finanšu palīdzības programmas	13
3.6. Valsts galvojums studiju un studējošo kreditēšanai	14
3.7. Kapitāls uz pieprasījumu	14
4. Nekvantificējamie fiskālie riski	16
4.1. Tiešās un netiešās saistības publiskās un privātās partnerības un koncesijas līgumos	16
4.2. Valsts kapitālsabiedrības.....	17
4.3. Starptautisko tiesu un Satversmes tiesas spriedumu izpilde.....	19
4.4. Finanšu sektors	21
5. Iepriekšējā laika perioda fiskālo rādītāju iznākumu un prognožu salīdzinājums.....	23
6. Fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķins.....	28

1. IEVADS

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.

Kopš 2014.gada ir izveidota fiskālo risku vispārējā vadība, kuras mērķis ir nodrošināt fiskālo rādītāju (prognozētais iekšzemes kopprodukts (turpmāk – IKP), plānotā vispārējās valdības budžeta strukturālā bilance, plānotā vispārējās valdības budžeta bilance, prognozētie valsts budžeta ieņēmumi un koriģētie maksimāli pieļaujamie valsts budžeta izdevumi) stabilitāti vidējā termiņā. Vienlaikus fiskālo risku vispārējā vadība satur procedūru kopumu, 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 2.sadaļu “Fiskālo risku vispārējā vadība”).

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 pieļaujamais 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 fiskālo risku deklarācijā, kas ir dokuments, kurš atbilstoši FDL regulējumam tiek pievienots Ietvara likuma projektam un to apstiprina Ministru kabinets (turpmāk – MK). Fiskālo risku deklarācijā ietver:

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

Fiskālo risku deklarācija tiks pievienots likumprojektam “Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2017., 2018. un 2019.gadam”.

2. FISKĀLO RISKU VISPĀRĒJĀ VADĪBA

2.1. 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.

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. Nepieciešamo informāciju par fiskālajiem riskiem sniedz centrālās valsts iestādes, kas izstrādā fiskālo risku vadības ziņojumus.

Centrālās valsts iestādes atbilstoši MK 2016.gada 29.februāra rīkojumam Nr.145 “Par likumprojekta "Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2017., 2018. un 2019.gadam" un likumprojekta "Par valsts budžetu 2017. 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 un iekļauti trīs jauni fiskālie riski (skatīt tabulu Nr.1).

Tabula Nr.1 Kopsavilkums par fiskālajiem riskiem kopš likuma “Par valsts budžetu 2016.gadam” un likuma “Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2016., 2017. un 2018.gadam”

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

2.2. FISKĀLO RISKU KLASIFIKĀCIJA

Fiskālo risku klasifikācijas jomā plaši tiek izmantota Pasaules Bankas ekspertes Hanas Polackovas Brixi (*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>
Precīzi noteiktas (explicit) saistības , kas izriet no likumiem vai līgumiem	<ul style="list-style-type: none"> • valsts parādsaistības; • ilgtermiņa saistības (pensijas un citi sociālās apdrošināšanas maksājumi u.c.). 	<ul style="list-style-type: none"> • valsts galvojumi, t.sk. privāto investīciju galvojumi; • „jumta” valsts galvojumi par dažādu veidu aizdevumiem (hipotekārie aizdevumi, studējošo kredītišana, aizdevumi lauksaimniekiem, maziem un vidējiem uzņēmējiem).
Nosacītās (netiešās) saistības (implicit) (valdības morālās saistības, kuru pamatā ir sabiedrības un interešu grupu gaidas vai spiedienu)		<ul style="list-style-type: none"> • nodarbinātības fondu, sociālās aizsardzības fondu un citu fondu maksātnespēja; • pašvaldību, valsts uzņēmumu, lielo privāto uzņēmumu, valsts un ārpusbudžeta aģentūru zaudējumu kompensēšana, saistību pārņemšana.

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.

2.3. 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% iekļauj Ietvara likumā kā plānojamus (paredzamus) pasākumus un, attiecīgi, tie netiek parādīti 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.

3. KVANTIFICĒJAMIE FISKĀLIE RISKI

3.1. VALSTS GALVOJUMI

Valsts galvojumi saskaņā ar fiskālo risku avotu klasifikāciju (Tabula Nr.2) 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 apmērā¹, 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 attiecīgajā gadā saskaņā ar aizdevuma līguma grafiku plānoto maksājumu kopsummā. Savukārt **fiskālā nodrošinājuma rezervi** valsts galvojumiem aprēķina, reizinot galvojumu risku fiskālās ietekmes vērtības ar galvojumu risku iestāšanās varbūtībām (galvojumu riskus ar iestāšanās varbūtības novērtējumu „5” iekļauj vispārējās valdības budžeta bilances prognozēs kā plānojamus (paredzamus) notikumus un neiekļauj fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķinā).

Uz 2016.gada 31.maiju valsts izsniegto galvojumu atlikums bija 430,7 milj. *euro*. 2016.gadā galvojumu portfelim ir aprēķināta galvojumu riska fiskālā ietekme 5,9 milj. *euro* apmērā, 2017.gadā – 11,2 milj. *euro* apmērā, 2018.gadā – 10,6 milj. *euro* apmērā, savukārt 2019.gadā – 17,9 milj. *euro* apmērā. Ņemot vērā to, ka 11 slimnīcām saskaņā ar likumu "Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2016., 2017. un 2018.gadam" ir paredzēta valsts budžeta dotācija no vispārējiem ieņēmumiem valsts galvoto aizdevumu slimnīcām atmaksas nodrošināšanai kopā attiecīgi 2016.gadā 7 782 720 *euro*, 2017.gadā 8 005 720 *euro* un 2018.gadā 8 243 583 *euro* apmērā, šo slimnīcu pamatsummu un procentu maksājumi laika periodā no 2016. līdz 2018.gadam nav iekļauti galvojumu riska fiskālās ietekmes novērtējumā. Tāpat saskaņā ar likumu "Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2016., 2017. un 2018.gadam" Latvijas Olimpiskajai Komitejai ir paredzēta valsts budžeta dotācija no vispārējiem ieņēmumiem valsts galvoto aizdevumu atmaksas nodrošināšanai kopā attiecīgi 2016.gadā 3 365 550 *euro*, 2017.gadā 4 759 136 *euro* un 2018.gadā 3 799 848 *euro* apmērā, savukārt turpmākajos gados pēc 2018.gada – 16 655 440 *euro* apmērā, kā rezultātā arī Latvijas Olimpiskās Komitejas pamatsummu un procentu maksājumi nav iekļauti galvojumu riska fiskālās ietekmes novērtējumā. Ņemot vērā MK noteikumos Nr.229 noteikto fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķina metodoloģiju, 2017.gadā valsts galvojumiem fiskālā nodrošinājuma rezerve ir aprēķināta 0,011% apmērā no IKP, 2018.gadā – 0,010% apmērā no IKP un 2019.gadā – 0,016% apmērā no IKP².

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 papildus 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 MK 2014.gada 8.jūlija noteikumi Nr.391 „Kārtība, kādā gadskārtējā valsts budžeta likumprojektā iekļauj pieprasījumus valsts vārdā sniedzamajiem galvojumiem, un galvojumu sniegšanas un uzraudzības kārtība”, kas paredz 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

¹ 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).

² FM mājaslapā pieejamā 2016.gada jūnijā izstrādātā IKP prognoze valsts budžeta 2017.gadam sagatavošanai.

zvērīnāta 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 kredībspēja atbilstoši Valsts kases iekšējiem noteikumiem tiek vērtēta kā „vāja” vai „slikta”, divas reizes gadā finanšu ministram tiek sagatavots ziņojums ar priekšlikumiem par nepieciešamo rīcību valsts interešu ievērošanai. Savukārt vienu reizi gadā finanšu ministrs iesniedz MK informatīvo ziņojumu par valsts galvoto aizdevumu portfeļa kvalitāti.

3.2. VALSTS AIZDEVUMI

Valsts aizdevumi saskaņā ar fiskālo risku avotu klasifikāciju (Tabula Nr.2) 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 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 (aizdevumu riskus ar varbūtības novērtējumu „5” iekļauj vispārējās valdības budžeta bilances prognozēs kā plānojamus (paredzamus) notikumus un neiekļauj fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķinā).

Uz 2016.gada 31.maiju valsts aizdevumu atlikums bija 1 222,0 milj. *euro*. Valsts aizdevumu portfelim 2016.gadā ir aprēķināta aizdevumu riska fiskālā ietekme³ 2,9 milj. *euro* apmērā, 2017.gadā – 3,5 milj. *euro*, 2018.gadā – 3,3 milj. *euro* un 2019.gadā – 3,1 milj. *euro*. Ņemot vērā MK noteikumos Nr.229 noteikto fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķina metodoloģiju, 2017.gadā valsts aizdevumiem fiskālā nodrošinājuma rezerve ir aprēķināta 0,003% apmērā no IKP, 2018.gadā – 0,003% apmērā no IKP un 2019.gadā – 0,003% 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 MK 2015.gada 30.jūnija 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.

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

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.

3.3. 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.

Šī gada fiskālo risku vispārējās vadības ciklā, sagatavojot fiskālo risku vadības ziņojumu, LM norādīja, ka gan 2015.gadā, gan 2016.gadā gadskārtējā valsts budžeta un vidēja termiņa budžeta ietvara sagatavošanas ciklā LM valsts sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta bāzes prognozes ir jāiesniedz FM jūlija sākumā. Uz to brīdi LM un Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūrai ir tikai sociālo pabalstu izdevumu faktiskā naudas plūsma par attiecīgā gada 5 mēnešiem un sociālo pabalstu izdevumu ietekmējošo statistisko rādītāju faktiskie dati par attiecīgā gada 4 mēnešiem, kas nesniedz pilnīgu priekšstatu par minēto rādītāju attīstības tendencēm konkrētajā gadā un vidējā termiņā.

Ņemot vērā iepriekš minēto, LM uzsāka diskusijas ar FM par iespēju gadskārtējā valsts budžeta un vidēja termiņa ietvara likuma sagatavošanas procesā precizēt izdevumus sociālajiem pabalstiem pēc valsts budžeta bāzes apstiprināšanas līdz gadskārtējā valsts budžeta iesniegšanai Saeimā 1.lasījumā un nepieciešamības gadījumā arī uz 2.lasījumu, ja LM konstatē fiskālo risku iestāšanās varbūtību kādā no izdevumiem sociālajiem pabalstiem, jo uz minētajiem termiņiem LM rīcībā būtu aktuālākās budžeta sagatavošanas gada naudas plūsmas un statistisko datu rādītāji, kas ietekmē arī nākamo periodu izdevumus. Tomēr šāds priekšlikums, lai arī nodrošinātu precīzākas prognozes, nav īstenojams.

Eiropas Semestra ietvaros FM līdz kārtējā gada 15.oktobrim ir jāpagatavo un jāiesniedz Eiropas Komisijai vispārējās valdības budžeta plāns, kurā tiek norādītas galveno nākamā gada budžeta rādītāju prognozes – ieņēmumi, izdevumi, deficīts un valsts parāds, ietverot valsts budžetu, pašvaldības, atvasinātās publiskās personas un vispārējā valdībā ieskaitītās valsts komercsabiedrības. Līdz ar to līdz tam laikam MK jābūt pieņemtiem lēmumiem par gadskārtējā valsts budžeta un vidēja termiņa budžeta ietvara rādītājiem. Eiropas Komisija sniedz atzinumu par sagatavoto vispārējās valdības budžeta plānu un Saeimai tas ir jāņem vērā, pieņemot galīgajā lasījumā valsts budžetu. Iepriekšējo gadu prakse rāda, ka līdz kārtējā gada vispārējās valdības budžeta plāna sagatavošanai MK, saskaņā ar fiskālās disciplīnas nosacījumiem, jau ir pieņēmis lēmumus par papildus pasākumiem vai nu, lai veiktu budžeta konsolidāciju, vai arī pieņemtu lēmumus par papildu finansējuma piešķiršanu valdības prioritātēm, turklāt fiskālā telpa, kas ir pieejama nākamajam budžeta gadam tiek pilnībā izlietota. Ja īsi pirms vispārējās valdības budžeta plāna iesniegšanas Eiropas Komisijai no LM tiktu saņemtas atjaunotas sociālo pabalstu prognozes, kas paredzētu nepieciešamību pēc papildus finansējuma, šajā brīdī būtu praktiski neiespējami operatīvi pieņemt lēmumu, kurās pozīcijās veikt izdevumu samazinājumu. Savukārt, bez šāda lēmuma, Ietvara likums būtu neatbilstošs FDL nosacījumiem un Eiropas Savienības (turpmāk – ES) regulu prasībām. Jāatzīmē arī, ka izveidotā fiskālo risku vadības sistēma nodrošina fiskālo rādītāju stabilitāti ne tikai riskiem, kas iestājas pēc tam, kad Ietvara likums ir pieņemts, bet nodrošina fiskālo rādītāju stabilitāti arī laika periodā no fiskālo prognožu sagatavošanas līdz Ietvara likuma pieņemšanas brīdim. Līdz ar to fiskālo prognožu precizēšana šajā laikā periodā nav nepieciešama.

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%

* saskaņā ar likumu „Par valsts budžetu 2015.gadam”, bez 2015.gadā veiktajām izmaiņām ar FM rīkojumiem

Augstāk esošajā tabulā ir redzama valsts speciālā budžeta izdevumu sociālajiem pabalstiem dinamika apakšprogrammu griezumā no 2007.gada līdz 2015.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 2015.gadam tā ir izdevumu pieauguma virzienā. Analoga tendence ir 2016. un 2017.gadā salīdzinot Ietvara likuma 2016.-2018.gadam prognozēm un prognozēm 2016.gada vasarā.

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 sievietu 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.

2015.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. Atbilstoši LM analīzei šīs izmaiņas turpinās arī **2016.gadā**. 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 šā gada I ceturksnī vērojams izdevumu pieaugums par 21,3% salīdzinot ar iepriekšējā gada attiecīgo periodu. Maternitātes un vecāku pabalstu izdevumu pārsniegums pār plānoto izskaidrojams ar dzimstības līmeņa pieaugumu pret prognozēto, apdrošināto māmiņu īpatsvara pieaugumu un vīriešu aktīvāku iesaistīšanos bērna kopšanā un pabalstu saņemšanā (vīriešu – vecāku pabalstu saņēmēju skaits pieauga 1,9 reizes, salīdzinot pret iepriekšējā gada attiecīgo periodu). Izmaksas bezdarbnieku pabalstiem ietekmēja bezdarba līmeņa pārsniegums (uz 2016.gada 31.martu – 9,1%) pret plānoto (7,8%) un pabalsta saņēmēju skaita īpatsvara pieaugums līdz 49,6 %, salīdzinot ar iepriekšējā gada attiecīgo periodu.

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 pašlaik ir identificēti un ņemti vērā jaunākajās LM sagatavotajās prognozēs 2017.–2019.gadiem. 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.

3.4. KĀRTĒJO MAKSĀJUMU EIROPAS SAVIENĪBAS BUDŽETĀ UN STARPTAUTISKAI SADARBĪBAI PIEAUGUMS

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

Iemaksu ES budžetā apmēru ietekmē sekojoši faktori:

- kopējā ES budžeta izdevumu apmērs. ES budžeta izdevumu finansēšanai tiek izmantoti pašu resursi jeb līdzekļi, ko dalībvalstis pārskaita ES budžetā katru mēnesi. Ja ES budžeta izdevumi pieaug, pašu resursu iemaksas palielinās;

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

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

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

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. Sākot no 2015.gada izdevumi ir zemāki, kā prognozēts. Līdzīga tendence salīdzinot dažāda laika prognozes 2016.–2018.gadiem vērojamas arī 2016., 2017. un 2018.gados.

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.

3.5. 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 Kopienas atbalsts transporta, telekomunikāciju un enerģijas infrastruktūras tīkliem	Eiropas Kopienas iniciatīvas	Citas Eiropas Kopienas iniciatīvas	3.mērķis „Eiropas teritoriālā sadarbība”	Citi Eiropas Savienības politiku instrumenti	Ārvalstu finanšu palīdzības līdzfinansētie projekti	Eiropas Ekonomikas zonas un Norvēģijas finanšu instrumentu finansētie projekti	Latvijas un Šveices sadarbības programmas finansētie projekti un pasākumi	Citi ārvalstu finanšu palīdzības līdzfinansētie projekti	Vidēja izpilde gadā
2010	Plāns	1 457,34	7,33	5,15	5,15	24,06	59,77	62,36	26,79	15,43	20,13
	Izpilde	1 358,52	2,9	3,33	3,33	15,36	42,32	43,03	18,77	14,77	9,49
	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%

Šīs deklarācijas sagatavošanas brīdī Valsts kase vēl nav nākusi klajā ar datiem par 2015.gadu. Dati līdz 2014. 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.

3.6. VALSTS GALVOJUMS STUDIJU UN STUDĒJOŠO KREDITĒŠANAI

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

Kopējais izsniegtais valsts galvojums studiju kreditēšanai ir 115,8 milj. euro un studējošo kreditēšanai – 90,5 milj. euro. Valsts ir veikusi galvojumu saistību izpildi 12357,97 euro apmērā 2009.gadā vienam studentam, 2015.gadā četriem studentiem, 2016.gadā diviem studentiem, turklāt šiem gadījumiem turpinās piedziņas process. Savukārt izbeigta maksātnespējas procesa rezultātā valsts ir dzēsusi galvotā aizdevuma studiju kredītus 9150,33 euro apmērā 2015.gadā diviem studentiem un 2016.gadā vienam studentam. 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.

3.7. 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

vienveidīgi 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	euro **
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	1 464 514,21
Ziemeļu Investīciju banka	77 640 759,83 EUR	77 640 759,83
Starptautiskā Rekonstrukcijas un Attīstības banka (Pasaules Banka)	201 156 148,21 USD	196 529 556,80
Starptautiskais Valūtas fonds	141 689 382,40 SDR	190 005 461,80
Eiropas Stabilitātes mehānisms	1 714 100 000,00 EUR	1 714 100 000,00
	Kopā	2 418 941 674,64

*saskaņā ar spēkā esošiem līgumiem

** aprēķinā izmantoti valsts budžeta pieprasījumu 2017.-2019. gadam sagatavošanai izmantojamie ārvalstu valūtu maiņas kursi

Līgumos paredzētā kapitāla uz pieprasījumu kopējā summa ir 2 418,9 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.

4. NEKVANTIFICĒJAMIE FISKĀLIE RISKI

4.1. 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. Riski un ieguvumi PPP projektā tiek dalīti starp publisko un privāto partneri.

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

Līdz ar to fiskālais risks šādas sadarbības formas gadījumā var īstenoties situācijā, ja atbilstoši EKS metodoloģijai privātais partneris vairs neuzņemas lielāko daļu ar projekta īstenošanu saistītos riskus (t.i. būvniecības, pieejamības un pieprasījuma riskus, kā arī riskus, kas saistīti ar finansēšanu vai iespējamo galvojumu izsniegšanu u.c.) vai arī 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.

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

Šim fiskālajam riskam pašreiz ir iespējams tikai daļēji novērtēt potenciālo negatīvo fiskālo ietekmi. FM pēc Uzņēmuma reģistrā pieejamajiem datiem 2011.gadā ir apkopojusi informāciju par noslēgtajiem koncesiju un PPP līgumiem. No 70 uzskaitītajiem līgumiem, tikai divi ir PPP līgumi (kur viens no tiem ir attiecināts publiskā partnera bilancē). No šiem apkopotajiem datiem pārējie līgumi 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.

Savukārt 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 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 novērtējumu⁴ 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
Pirmsskolas izglītības iestāžu būvniecība un apsaimniekošana	5,5	5,1	4,6	4,2

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

Nemot 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.

Attiecībā uz PPP projektiem CSP veic aptauju vispārējās valdības sektora institūciju vidū par projektiem, kas noslēgti pirms Publiskās un privātās partnerības likuma stāšanās spēkā, lai novērstu riskus, ka nākotnē tiktu atklāts kāds līdz šim neuzskaitīts publiskā partnera aktīvu bilanci esošs PPP projekts. Aptauju un iegūto rezultātu analīzi paredzēts pabeigt līdz šā gada oktobrim.

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 jāaskaņo 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.

4.2. 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

⁴ FM, http://www.fm.gov.lv/files/fiskalapolitika/2015/PPP_10-14_LV.pdf

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

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 notifikācijas⁶, 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 ieģrāmatoti 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 papildus 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 ņemot vērā novērojumu nepietiekamo skaitu nav iespējams veikt fiskālā riska novērtējumu. Turklāt vēsturiskie dati norāda, ka faktiskais kapitālsabiedrību deficīts ir zemāks par plānoto (sk. tabulu Nr.9). Līdz ar to, fiskālais risks netiek kvantificēts un nav ietverts fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķinā, kamēr nav uzkrāta pietiekama datu bāze.

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

⁶ 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
Vispārējās valdības sektorā klasificēto komercsabiedrību bilance (budžeta plāns)	-69,6	-36,0	-44,6
Vispārējās valdības sektorā klasificēto komercsabiedrību bilance (izpilde)	-35,2	-16,2	-3,6
Faktiskās bilances novirze no plāna	34,4	19,8	41,0

4.3. 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. 2016.gada 1.martā MK tika izskatīts informatīvais ziņojums „Par Latvijas kā Eiropas Savienības dalībvalsts saistību izpildi laika periodā līdz 2016.gada 31.augustam un par ierosinātajām (turpinātajām) pārkāpuma procedūru lietām pret Latviju laika periodā līdz 2016.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 2015.gadam, kas norāda, ka kopumā piešķirtā finansējuma apjoms tiesas spriedumu izpildei ir palielinājies. Finansējums tiesu spriedumu izpildei tiek piešķirts no budžeta programmas "Līdzekļi neparedzētiem gadījumiem", kas nepasliktina vispārējās valdības budžeta bilanci.

Tabula Nr. 10. Piešķirtais finansējums Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu izpildei 2006.-2015.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	93597	13

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 izdienes pensiju likuma pārejas noteikumu 8.punktu⁷ 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

⁷ "No 2009. gada 1. jūlija līdz 2012. gada 31. decembrim izdienes pensijas saņēmējam, kurš 2009. gada 1. jūlijā ir obligāti sociāli apdrošinātā persona (darba ņēmējs vai pašnodarbinātais), izdienes pensiju pārrēķina un samazina par 70% no aprēķinātā izdienes pensijas apmēra. Izdienes 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.

4.4. FINANŠU SEKTORS

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

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

Tādejādi 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.

Tai pat laikā vēl nav noslēgts process par valsts atbalsta piešķiršanu AS "Parex banka". No 2008.gada AS "Parex banka" (tagadējai AS "Reverta") tiek sniegts valsts atbalsts, kura ietvaros līdz 2011.gadam valsts kredītiestādei sniedza būtiskus finanšu līdzekļus tās stāvokļa stabilizēšanai. 2010.gadā atbilstoši restrukturizācijas procesam AS "Parex banka" tika atstāti bankas sliktie aktīvi un tā kļuva par lielāko problemātisko aktīvu pārvaldītāju Baltijas reģionā, savukārt tās labie aktīvi tika pārnesti uz jaundibināmo AS "Citadele banka". 2012.gadā AS "Parex banka" nosaukums tika mainīts uz AS "Reverta" un tai tika anulēta kredītiestādes licence. Eiropas Komisija, lemjot par valsts

atbalsta atbilstību ES regulējumam, ir noteikusi, ka AS “Reverta” darbība ir jāizbeidz līdz 2017.gada beigām.

Fiskālais risks ir saistīts ar to, kā AS “Reverta” darbības izbeigšana ietekmēs valsts publisko finanšu statistiskos kontus. Līdz ar darbības izbeigšanu tās aktīvu izstrāde tiks pabeigta un aktīvu atlikušā daļa tiks pārdota. Tā rezultātā būs zināms, cik lielus finanšu resursus būs bijis iespējams saņemt par problemātiskajiem aktīviem. No šiem līdzekļiem būs iespējams atmaksāt valsts aizdevuma to daļu, kas līdz šim vēl nav bijusi atmaksāta, dzēsta vai norakstīta izdevumos (turpmāk – valsts aizdevuma atlikums). Ja minētie finanšu resursi nebūs pietiekami, lai segtu valsts aizdevuma atlikumu, rodas fiskālais risks, ka šī starpība tiktu atzīta par vispārējās valdības sektora izdevumiem ar ietekmi uz vispārējās valdības budžeta deficītu un, iespējams, uz strukturālo deficītu.

Ņemot vērā līdz šim piemēroto statistikas metodoloģiju un Eiropas Komisijas metodoloģiju attiecībā uz vienreizējiem pasākumiem, pastāv šādi iespējamie scenāriji:

1. Tiek atzīts, ka starpība pamatā rodas no aktīvu tirgus svārstībām, ko daļēji ietekmē arī pircēju informētība, ka valstij neizstrādātie aktīvi ir jāpārdod pat pie nelabvēlīgas cenas, jo aktīvu pārvaldītājs ir jālikvidē. Šādā gadījumā starpība neietekmē deficītu.
2. Tiek atzīts, ka starpība rodas nevis no tirgus svārstībām, bet gan no aktīvu sliktās kvalitātes. Tā kā 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. Tādā gadījumā ir jāveic valsts aizdevuma papildus norakstīšana izdevumos un tam ir ietekme uz vispārējās valdības budžeta deficītu. Šādā gadījumā paliek neskaidrs jautājums par to, uz kādu laika periodu ir attiecināms šis deficīts – uz 2017.gadu, uz gadiem, kad problemātiskie aktīvi tika realizēti saimnieciskās darbības ietvaros vai arī uz gadiem, kad tika veikts sākotnējais aktīvu kvalitātes novērtējums. ES statistikas biroja *Eurostat* pieeja līdzīgos gadījumos ir bijusi atšķirīga un to var ietekmēt nianse, kā arī uzsāktā problemātisko aktīvu pārvaldītāju darbības statistiskās uzskaites pārskatīšana.
3. Ja ES statistikas birojs *Eurostat* atzīst, ka darījums ietekmē 2017.gada vispārējās valdības budžeta deficītu, paliek neskaidrs jautājums vai tas ietekmē arī strukturālo deficītu. Par šo jautājumu lemj Eiropas Komisija. Valsts aizdevuma norakstīšana izdevumos 2009. un 2010.gadā tika atzīta par vienreizēju pasākumu bez ietekmes uz strukturālo deficītu, jo saskaņā ar Eiropas Komisijas pieeju, valsts atbalsts kredītiestādēm tiek atzīts par vienreizēju pasākumu, un toreiz AS “Parex banka” darbojās kā kredītiestāde. Pašlaik AS “Parex banka” nav kredītiestāde, bet gan vispārējās valdības institūcija un tās saimnieciskās darbības rezultāts ietekmē strukturālo deficītu. Pašlaik nav zināms, vai Eiropas Komisijas lēmumā dominēs ekonomiskās būtības apsvērumi, saskaņā ar kuriem iespējamais deficīts 2017.gadā rodas no kādreizējā valsts atbalsta bankai un līdz ar to ir vienreizējs pasākums, vai arī lēmumā šis apstāklis netiks ņemts vērā. Pēdējā gadījumā deficītam būs ietekmes uz strukturālo deficītu un fiskālais risks materializēsies.

Ņemot vērā, ka ES statistikas birojs *Eurostat* pārskata statistikas metodoloģiju problemātisko aktīvu pārvaldīšanas uzņēmumu darbībai, kā arī nezinot Eiropas Komisijas lēmumu par vienreizējiem pasākumiem, pašlaik nav iespējams ticami prognozēt, vai AS “Reverta” darbības pabeigšana 2017.gadā varētu ietekmēt strukturālo deficītu kādā no turpmākajiem Ietvara likuma trīs gadiem. Ņemot vērā minēto, fiskālais risks netiek kvantificēts.

Tomēr fiskālais risks ir ar lielu fiskālo ietekmi, jo, ņemot vērā nozīmīgo kopējo aktīvu apmēru, pat nelielas svārstības to pārdošanas cenā būtiski ietekmē iespējamo deficītu. Tas ir papildu arguments tam, ka likumā paredzētā fiskālā nodrošinājuma rezerve ir jāveido vismaz likumā paredzētajā minimālajā apmērā – 0,1 % no IKP.

5. 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 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 pieļaujamie 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
	VTBIL noteiktais mērķis	Fakts*	VTBIL noteiktais mērķis	Fakts*	VTBIL noteiktais mērķis	Prognoze*	Mērķis		
VTBIL 2014-2016	-1	-0,7	-1		-0,9				
VTBIL 2015-2017			-1	-0,8	-0,9		-0,8		
VTBIL 2016-2018					-0,9	-0,5	-1,0	-0,8	
VTBIL 2017-2019							-1,0	-1,1	-1,0

*saskaņā ar aktuālajām vispārējās valdības budžeta bilances prognozēm

Pamatā uzlabojums saistīts ar izmaiņām bilances cikliskās komponentes novērtējumā. Visos gadījumos sakontēji tika prognozēta lielāka cikliskā bilances komponente un vēlākajos prognožu ciklos tā tika samazināta.

Lai gan ekonomikas cikliskās attīstības tendences ir pasliktinājušās, tieša negatīva ietekme uz nodokļu ieņēmumu prognožu izmaiņām pašlaik nav vērojama. Nodokļu ieņēmumi tieši pretēji ir pieauguši, salīdzinājumā ar 2016.gada budžeta scenāriju. Līdz ar to, ja nodokļu ieņēmumu prognozes norādītu uz nodokļu ieņēmumu samazinājumu, kā tam teorētiski vajadzētu būt, cikliskā komponente darbotos teorētiski pareizā virzienā, nofiltrējot cikliskā rakstura ieņēmumu kritumu, kas tādējādi darbotos kā automātiskais stabilizators un neietekmētu strukturālo bilanci. Tomēr praksē, nodokļu ieņēmumos kritums nav vērojams, nodrošinot, ka pret IKP izmaiņām stabilāka ir nominālā bilance nekā strukturālā bilance. Tas lielā mērā skaidrojams ar to, ka Latvijā šajā laika periodā vidējā alga aug straujāk kā bija plānots un IKP izaugsmes sabremzēšanās nerada tūlītēju efektu algas pieauguma tendencē. Līdz ar to arī iedzīvotāju ienākumu nodokļos un obligātās sociālās apdrošināšanas iemaksās ir vērojams lielāks pieaugums kā prognozēts.

Kaut arī teorētiski, līdz ar makroekonomisko prognožu izmaiņām, straujāk būtu jāmainās nominālai bilancei, faktiski nominālā bilance ir stabilāka pret makroekonomiskajam svārstībām nekā strukturālā bilance. Līdz ar to labāks strukturālās bilances iznākums nedod pamatu spriest par labāku publisko finanšu stāvokli valstī. Tāpat, būtiskas atšķirības ir Latvijas un Eiropas Komisijas veiktajā strukturālās deficīta novērtējumā. Pēc Latvijas metodoloģijas tas 2014., 2015. un 2016.gadā attiecīgi ir 0,7; 0,8 un 0,5 % no IKP, bet saskaņā ar Eiropas Komisijas vērtējumu tas ir attiecīgi 1,7; 1,9 un 1,6 % no IKP. Līdz ar to labāks strukturālā deficīta iznākums pret mērķa vērtībām ir jāvērtē piesardzīgi. Lai gan pašlaik 2016.gads vēl nav noslēdzies, tomēr var pieļaut iespējamību, ka makro vides izmaiņu

ietekme var palēnām sākt atspoguļoties ar fiskālo rādītāju zemākā izpildē, līdz ar to ietekmējot strukturālo bilanci ekonomiski pareizā veidā.

Ņemot vērā bilances cikliskas komponentes uzvedību, labāks indikators Latvijas gadījumā, vismaz pašreizējā laika periodā, ir vispārējās valdības budžeta nominālā bilance.

2015.gada faktiskā **vispārējās valdības budžeta bilance bija -1,3% no IKP, savukārt Ietvara likumā noteiktais bilances apmērs bija -1,0%**, tādējādi novirze veidoja -0,3% no IKP.

Tabula Nr.13 Izmaiņas vispārējās valdības sektora fiskālajā bilancē 2015.gadam, % no IKP

Iterācija	Raksturlielums	2015
Ietvars '15-'17	Vispārējās valdības sektora B.9	-1,0
Izmaiņu ietekme uz B.9	Nodokļu ieņēmumi	-0,03
	Nenodokļu ieņēmumi	-0,09
	Pamatbudžeta pamatfunkciju neto primārie izdevumi	0,62
	Speciālā budžeta pensijas un pabalsti	-0,23
	Pašvaldību pamatfunkciju neto primārie izdevumi	-0,15
	Vispārējās valdības komersanti	0,17
	Procentu izdevumi	-0,03
	ES fondu plūsmas ietekme	0,03
	PPP projektu ietekme (VID ēkas attiecināšana vispārējās valdības aktīvos)	-0,28
	Atvasināto personu izdevumi	-0,24
	Debitoru/kreditoru korekcija	0,08
	Kapitālie transferti	-0,09
	Pārējās izmaiņas	-0,01
2015.gada izpilde	Vispārējās valdības sektora B.9	-1,3

Nodokļu un nenodokļu ieņēmumi kopumā bija mazāki par 0,13% no IKP (skat. tabulu Nr.13), ko pamatā noteica PVN un sociālo iemaksu lejupvērsta korekcija saskaņā ar EKS metodoloģijas principiem, kā arī korekcijas valsts speciālajā budžetā atbilstoši EKS metodoloģijai.

Pamatbudžeta pamatfunkciju neto primārie izdevumi (bez procentu izdevumiem un transfertiem) ir samazinājušies par 0,62% 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 0,23% no IKP (detalizētu izmaiņu skaidrojumu skatīt 3.3.sadaļā "Kvantificējamie riski labklājības nozarē"). Pašvaldību pamatfunkciju neto primāro izdevumu palielinājuma neto efektu pamatā noteica lielāki kapitālie izdevumi. Vispārējās valdības komersantu darbības faktiskais rezultāts bija par 0,17% no IKP labāks nekā sākotnēji prognozēts. Papildus būtisku novirzi no bilances mērķa apjoma veidoja vispārējās valdības budžeta deficīta un parāda notifikācijas 2015.gadam sagatavošanas ietvaros pēc ES statistikas biroja *Eurostat* iniciatīvas identificēts iepriekš neuzskaitīts PPP projekts (Valsts ieņēmumu dienesta ēkas būvniecība), kurš bija attiecināms vispārējās valdības aktīvu bilancē, palielinot 2015.gada budžeta deficītu par 0,3% no IKP. Atvasināto personu budžeta izdevumu pieaugumu pamatā noteica lielāki kapitālie izdevumi Latvijas Universitātes Akadēmiskā centra Torņakalnā būvniecībai. Kapitālo transfertu pieaugums pamatā ir skaidrojams ar AirBaltic obligāciju atpirkšanu kā arī citu kapitālo transfertu faktisko izpildi.

2015.gada faktiskās vispārējās valdības budžeta bilances novirze no Ietvara likumā plānotā apmēra joprojām nodrošināja, ka tiek ievērots Ietvara likumā noteiktais strukturālās bilances mērķis (sakarā ar to, ka aktuālajās prognozēs tika samazināta bilances cikliskā komponente) un 2015.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 2016.gada **vispārējās valdības budžeta bilances** prognozes, kas ir par pamatu 2016.gada valsts budžetam, un pašreizējo novērtējumu par 2016.gada fiskālo rādītāju iznākumiem,

var secināt, ka atšķirības izriet gan no izmaiņām makroekonomiskajā scenārijā, gan fiskālajā scenārijā.

Vērtējot izmaiņas starp 2016.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 2016.gadā pašreizējā novērtējumā ir prognozēta zemākā apmērā. Atbilstoši FM prognozēm, Latvijas IKP šogad pieaugs par 2,5%. Salīdzinot ar 2016.gada budžeta scenāriju, IKP pieauguma prognoze 2016.gadam ir samazināta par 0,5 procentpunktiem. Prognozes samazināšana 2016.gadam saistīta ar nestabilo situāciju ārējā vidē un investīciju kritumu, tomēr jau gada otrajā pusē līdz ar straujāku fondu apguvi gaidāma investīciju aktivitātes atjaunošanās, kā arī ekonomiskās izaugsmes paātrināšanās vairākās Latvijai nozīmīgās ārējās tirdzniecības partnervalstīs, kā rezultātā Latvijas ekonomikas izaugsme atkal paātrināsies, nodrošinot straujāku IKP pieaugumu 2017.gadā.

Tabula Nr.14 Izmaiņas vispārējās valdības sektora fiskālajā bilancē 2016.gadam (pie nemainīgas politikas), % no IKP

Iterācija	Raksturlielums	2016
Budžets '16-'18	Vispārējās valdības sektora B.9	-1,0
Izmaiņu ietekme uz B.9	Nodokļu ieņēmumi	0,03
	Nenodokļu ieņēmumi	-0,05
	Pamatbudžeta pamatfunkciju neto primārie izdevumi	0,06
	Speciālā budžeta pensijas un pabalsti	-0,25
	Pašvaldību pamatfunkciju neto primārie izdevumi	0,10
	Vispārējās valdības komersanti	-0,13
	Procentu izdevumi	0,10
	ES fondu plūsmas ietekme	0,25
	Pārējās izmaiņas	0,03
Budžets '17-'19	Vispārējās valdības sektora B.9	-0,9

Raugoties uz aktuālo fiskālās attīstības scenāriju un salīdzinot 2016.gada prognozes ar tām, kas ir pamatā 2016.gada valsts budžetam, var secināt, ka kopumā **2016.gadā ir vērojama neliela vispārējās valdības budžeta bilances uzlabošanās - par 0,1 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 ieņēmumi pat nedaudz pieaug pret sākotnējo prognozi, kas intuitīvi šķiet pretēji izmaiņām ekonomiskajos rādītājos. Lejupvērstas izmaiņas ir vērojamas vienīgi pievienotās vērtības nodoklī, kas savā ziņā korelē ar samazinājumu privātajā patēriņā, un sociālajās iemaksās, kas saskan ar bezdarba līmeņa palielinājumu. Tomēr analizējot makroekonomisko rādītāju izmaiņu un nodokļu izmaiņu sakarību ir jāņem vērā apstākļi, ka nodokļu ieņēmumu reakcijai uz ekonomisko rādītāju izmaiņām ir vērojama nobīde laikā, ko savulaik varēja novērot ekonomiskās krīzes sākumposmā, kad ekonomiskie rādītāji jau sāka pasliktināties, toties nodokļu ieņēmumi vēl kritumu neuzrādīja. Tāpat var būt arī izmaiņas statistiskās uzskaites metodoloģijā, kas arī var traucēt rast kopsakarības starp ekonomisko un fiskālo rādītāju tendencēm.

Nenodokļu prognozēs ir vērojams samazinājums, taču tas nav tik daudz saistīts ar ekonomisko aktivitāti valstī, cik ar faktisko ieņēmumu tendences izmaiņām un atsevišķiem metodoloģiskiem aspektiem. Nenodokļu ieņēmumu prognozes samazinājumu lielā mērā ietekmējusi ieņēmumu no emisijas kvotu izsolīšanas prognozes pārskatīšana uz leju, kā arī samazinātas prognozes valsts speciālā budžeta nenodokļu ieņēmumos un pārskatītas pašvaldību nenodokļu ieņēmumu prognozes.

Valsts pamatbudžeta pamatfunkciju neto izdevumi (bez procentu izdevumiem un transfertiem) starp prognozēšanas cikliem ir samazinājušies 0,06% no IKP, ko pamatā ir ietekmējis iemaksu ES budžetā neto samazinājums (zemāka izaugsme, papildus retroaktīvi ES Padomes

lēmumi), kā arī dažādu valsts pamatbudžeta ekonomisko izdevumu kategoriju izmaiņas ar praktiski neitrālu neto efektu. Par 0,25% no IKP ir palielinājušies speciālā budžeta izdevumi pensijām un pabalstiem, ko pamatā nosaka palielinājums slimības, bezdarbnieku un vecāku pabalstiem (detalizētu izmaiņu skaidrojumu skatīt 3.3.sadaļā “Kvantificējamie riski labklājības nozarē”). Pašvaldību pamatfunkciju neto primārie izdevumi ir samazinājušies par 0,1% no IKP pamatā ņemot vērā faktisko budžeta izpildi 2016.gada pirmajā pusgadā. Vispārējās valdības komersantu bilances pasliktinājumu par 0,13% no IKP pamatā noteica Stradiņu slimnīcas jaunā korpusa būvniecības pārcelšana uz 2016.gadu, kas attiecīgi palielina kapitālsabiedrības investīciju izdevumus. 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 pozitīvu ietekmi uz budžeta bilanci 0,25% no IKP apmērā, tomēr pēc būtības tas nozīmē, ka pašreiz ES fondu apguve kopumā ir plānota zemākā līmenī nekā gatavojot 2016.gada budžetu, kas, savukārt rada negatīvu ietekmi uz 2016.gada izaugsmi.

Secinājumi:

1. Vispārējās valdības budžeta deficīts 2015.gadā faktiski sakrīt ar Ietvara likumā plānoto, neskaitot fiskālo risku deklarācijā neidentificēto risku 0,3% no IKP apmērā attiecībā uz Valsts ieņēmumu dienesta ēkas būvniecību. 2016.gada jaunākās prognozes norāda, uz nelielu uzlabojumu vispārējās valdības deficītā, kas rodas savstarpēji kompensējoties būtiskākām novirzēm atsevišķās pozīcijās, norādot uz risku sabalansētību.
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, tālākai šo risku vadīšanas rīcībai ir jāparedz noteikt atbildīgo institūciju, kas veiktu vēsturisko PPP līgumu izpēti, apzinot gadījumus, kuros var iestāties dotais risks attiecībā uz vispārējās valdības budžetu, kā arī veiktu riska gadījumu iestāšanās varbūtības novērtējumu. Pašlaik CSP veic aptauju vispārējās valdības sektora institūciju vidū par projektiem, kas noslēgti pirms Publiskās un privātās partnerības likuma stāšanās spēkā, lai novērstu riskus, ka nākotnē tiktu atklāts kāds līdz šim neuzskaitīts PPP projekts, kura aktīviem būtu jābūt publiskā partnera aktīvu bilanci. Aptauju un iegūto rezultātu analīzi paredzēts pabeigt līdz šā gada oktobrim.
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. Attiecībā uz šo projektu MK ir paredzējis, ka līguma projektu publiskajam partnerim ir jāsaņemas ar ES Statistikas biroju *Eurostat*, nodrošinot, ka projekta aktīvi tiek uzskaitīti privātā partnera aktīvu bilanci. Līdzīgi pieeja, lai mazinātu potenciālos riskus uz vispārējās valdības budžetu, būtu jāpielieto arī uz jebkuru citu PPP līgumu, kas var tikt noslēgts turpmākajos gados.
3. Faktiskie fiskālo rādītāju izpildes rezultāti un būtiskas 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 centieniem šo risku vadības pilnveidei būtu jāietver uzlabojumi prognozēšanas metodoloģijā, balstoties esošajā pieredzē un analizējot pielietotās metodoloģijas nepilnības.
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.

6. 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 16.²panta 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 2017.gada un 2018.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. Liela daļa no kvantificējamiem fiskālajiem riskiem ir simetriski fiskālie riski un tāpēc fiskālā nodrošinājuma rezerve šiem riskiem netiek veidota;
2. Kvantificējamie nesimetriskie fiskālie riski ir ar zemu fiskālo ietekmi, kas kopā nepārsniedz 0,1% no IKP.
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. Identificētais nekvantificētais fiskālais risks finanšu sektorā 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 2017., 2018. un 2019. gadā ir jāveido 0,1% no IKP apmērā.

Finanšu ministre

D.Reizniece-Ozola