

FISKĀLO RISKU DEKLARĀCIJA

RĪGA, 2015

SATURS

1. Ievads	3
2. Fiskālo risku vispārējā vadība	5
2.1. Fiskālo risku vispārējās vadības mehānisms.....	5
2.2. Fiskālo risku klasifikācija	6
2.3. Fiskālo risku ietekmes un iestāšanās varbūtības novērtēšanas metodes.....	6
3. Kvantificējamie fiskālie riski	8
3.1. Valsts galvojumi	8
3.2. Valsts aizdevumi.....	8
3.3. Kvantificējamie riski labklājības nozarē.....	9
3.4. Kārtējo maksājumu Eiropas Savienības budžetā un starptautiskai sadarbībai pieaugums .	11
3.5. Eiropas Savienības politiku instrumentu un citu ārvalstu finanšu palīdzības programmas	12
3.6. Valsts galvojums studiju un studējošo kreditēšanai	13
3.7. Kapitāls uz pieprasījumu	13
4. Nekvantificējamie fiskālie riski	15
4.1. Tiešās un netiešās saistības publiskās un privātās partnerības un koncesijas līgumos	15
4.2. Valsts kapitālsabiedrības.....	16
4.3. Starptautisko tiesu un Satversmes tiesas spriedumu izpilde.....	17
5. Fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķins.....	18
6. Risku vadības pilnveide	19

1. IEVADS

Starptautiskā un arī Latvijas pēdējo gadu pieredze liecina, ka nesavlaicīga fiskālo risku apzināšana un to novēršanas plāna neesamība var izraisīt papildus valdības finansiālas saistības, finansēšanas nepieciešamības pieaugumu, valsts parāda būtisku pieaugumu, valsts parāda pārfinansēšanas risku un pat finanšu krīzi. Latvijā jau šobrīd darbojas vairāki fiskālo risku vadības elementi, tomēr iepriekš nepastāvēja vienots fiskālo risku vadības ietvars, kurā valsts līmenī tiktu sistemātiski veikta fiskālo risku identificēšana, to iespējamās ietekmes uz valsts budžetu un parādu izvērtēšana, attiecīgā riska vadības instrumenta izvēle un piemērošana. Efektīvai fiskālo risku identificēšanai nepieciešama skaidra atbildības sadale starp dažādiem valsts pārvaldes līmeņiem, novērtējot un laicīgi ziņojot par fiskālajiem riskiem, kas ietekmē vispārējās valdības budžeta bilanci.

2013.gada 6.martā stājās spēkā Fiskālās disciplīnas likums (turpmāk – FDL), kurš paredz izveidot fiskālo risku vispārējo vadību, 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. FDL nosaka arī procedūru kopumu, kas ietver fiskālo risku vispārējo vadību – ikgadēju fiskālo risku identificēšanu, to iestāšanās varbūtības un fiskālās ietekmes novērtēšanu, kā arī fiskālo risku novēršanai vai mazināšanai nepieciešamo pasākumu izstrādi (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 FDL regulējumam, sagatavojot Ietvara likuma projektu, tiek aprēķināti koriģētie maksimāli pieļaujamie valsts budžeta izdevumi, kas savukārt tiek samazināti par fiskālā nodrošinājuma rezerves apmēru, kad tiek noteikts maksimāli pieļaujamais izdevumu līmenis, kuru izmanto, sagatavojot gadskārtējo valsts budžeta likumprojektu. Tādā veidā tiek nodrošināts drošības buferis, ja makroekonomiskie un fiskālie rādītāji nobīdās no to plānotajām vērtībām.

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

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

Informatīvais ziņojums “Fiskālo risku deklarācija” (turpmāk – fiskālo risku deklarācija) tiek izstrādāts otro reizi un atbilstoši FDL nosacījumiem fiskālo risku deklarācija tiks pievienota likumprojektam “Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2016., 2017. un 2018.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 „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.

Šogad pirmo reizi centrālās valsts iestādes sagatavoja fiskālo risku vadības ziņojumus par savas kompetences fiskālajiem riskiem un iesniedza FM. Salīdzinājumā ar iepriekšējo periodu, kad tika izstrādāta pirmā fiskālo risku deklarācija, fiskālo risku saraksts būtiski nav mainījies. 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 2015.gadam” un likuma “Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2015., 2016. un 2017.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
Valsts galvojums aizdevumiem lauksaimniekiem un maziem un vidējiem uzņēmējiem	Iekļauts pie fiskālā riska par valsts kapitālsabiedrībām ¹
Kapitāls uz pieprasījumu	Aktualizēts
<i>Nekvantificējamie fiskālie riski</i>	
Tiešās un netiešās saistības publiskās un privātās partnerības (turpmāk – PPP) un koncesijas līgumos	Aktualizēts
Valsts kapitālsabiedrības	Aktualizēts
Starptautisko tiesu un Satversmes tiesas spriedumu izpilde	Izņemts no Tieslietu ministrijas kompetencē esošajiem fiskālajiem riskiem ²

¹ Saskaņā ar Attīstības finanšu institūcijas likumu, kurš stājās spēkā 2015.gada 1.martā, VAS “Lauku attīstības fonds” pievienots AS “Attīstības finanšu institūcija “Altum””, savukārt AS “Attīstības finanšu institūcija “Altum”” ir valsts kapitālsabiedrība, kura ir iekļautas vispārējās valdības sektorā.

² Par Satversmes tiesu, starptautisko tiesu tiesvedības procesiem kompetentas ir nozares ministrijas, kuru atbildības jomā ietilpst skatāmā lieta.

2.2. FISKĀLO RISKU KLASIFIKĀCIJA

Fiskālo risku klasifikācijas jomā plaši tiek izmantota Pasaules Bankas ekspertes Hanas Polackovas Brixī (*Hana Polackova Brixī*) izstrādātā fiskālo risku avotu klasifikācija (skat. Tabula Nr.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.
- **Iespējamās saistības** ir tādas saistības, kuras var izraisīt iespējami notikumi nākotnē. Iespējamās saistības var rasties makroekonomisko svārstību gadījumā, kā arī, ja pastāv nepilnības finanšu sektora, regulējošo un uzraugošo institūciju sistēmas darbībā un ir nepietiekoša informācijas atklāšana (necaurskatāmība).
- **Precīzi noteiktās saistības** ir valdības saistības, kuras ir noteiktas likumos vai līgumos.
- **Netiešās (nosacītās) saistības** ir valdības politisks/morāls pienākums vai sagaidāms slogs, kam nav juridiska seguma, bet kuru izraisa sabiedrības gaidas un politisks spiediens. Tās ir raksturīgas krīžu vai katastrofu gadījumos.

Tabula Nr.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 kredīti, 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 maksātspēja; • pašvaldību, valsts uzņēmumu, lielo privāto uzņēmumu, valsts un ārpusbudžeta aģentūru zaudējumu kompensēšana, saistību pārņemšana.

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

Fiskālie riski fiskālo risku deklarācijā tiek iedalīti divās grupās:

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

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	0%
2	10%
3	30%
4	60%
5	100%

3. KVANTIFICĒJAMIE FISKĀLIE RISKI

3.1. VALSTS GALVOJUMI

Fiskālais risks ir saistīts ar varbūtību, ka vienlaicīgi iestājas maksātnespēja vienam vai vairākiem apjomīgiem investīciju projektu īstenotājiem. Šī riska vadībai tiek regulāri veikts valsts galvoto aizdevumu portfeļa kvalitātes novērtējums. Saskaņā ar MK noteikumiem Nr.229 šī riska fiskālo ietekmi aprēķina kā katra galvotā aizņēmuma attiecīgajā gadā saskaņā ar grafiku plānoto maksājumu un neizpildes varbūtības reizinājumu kopsummu (fiskālie riski ar iestāšanās varbūtību 5 tiek atzīti nevis kā riski, bet kā izdevumi, kurus iekļauj izdevumu prognozēs un nevis pie risku fiskālās ietekmes).

Izvērtējot informāciju par aizņēmēju finansiālo stāvokli, līdzšinējo kredītvēsturi, nodrošinājuma likviditāti un apjomu, kā arī citu pieejamo informāciju, galvojumi 15 aizņēmējiem tika novērtēti ar atmaksas varbūtību, kas ir zemāka par 100%. Lielāko daļu no tiem veido slimnīcu atbalstam izsniegtie galvotie aizdevumi. 2016.gadā galvojumu portfelim ir aprēķināta fiskālā ietekme 3,406 milj. *euro* apmērā, 2017.gadā fiskālā ietekme aprēķināta 3,210 milj. *euro* apmērā (0,01% no IKP), kas salīdzinājumā ar iepriekšējā gada novērtējumu ir samazinājusies galvenokārt saistībā ar atsevišķu slimnīcu kredītspējas novērtējuma pasliktināšanos un iespējamu nepieciešamību atsevišķus aizdevumu maksājumus plānot kā valsts budžeta izdevumus, tādējādi tos vairs neierēķinot fiskālā nodrošinājuma rezervē. Savukārt 2018.gadam fiskālā ietekme aprēķināta 3,144 milj. *euro* apmērā. Kopējais uzņemto galvojumu saistību apjoms uz 2015.gada 30.jūniju veidoja 453 milj. *euro*.

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

Likumā par budžetu un finanšu vadību noteikts potenciālo valsts galvojuma saņēmēju loks un mērķi, ierobežojot valsts galvojumu sniegšanu privātajām kapitālsabiedrībām, kā arī nosakot, ka valsts galvojumi tiek sniegti projektiem, kuri nepalielina valsts parādu un valsts budžeta deficītu. Pilnveidojot valsts galvojumu politiku, 2014.gada 8.jūlijā ir pieņemti MK noteikumi Nr.391 „Kārtība, kādā gadskārtējā valsts budžeta likumprojektā iekļauj pieprasījumus valsts vārdā sniedzamajiem galvojumiem, un galvojumu sniegšanas un uzraudzības kārtība”, kas paredz stingrākas normas un iekļauj paaugstināta aizdevuma atmaksas riska noteikšanas kritērijus, pastiprina valsts galvoto saistību uzraudzību, palielina nozares ministrijas atbildību par projekta biznesa plāna īstenošanas gaitu, lai nodrošinātu tā atbilstību attiecīgās nozares ministrijas politikas plānošanas dokumentos noteikto mērķu sasniegšanai. Tāpat spēkā esošajā regulējumā noteikta rīcība aizņēmēja finanšu rādītāju un komercķīlas priekšmeta vērtības pasliktināšanās gadījumā, lai maksimāli tiktu nodrošināta valsts interešu aizsardzība. Papildus galvoto aizdevumu portfeļa uzraudzības procesa ietvaros attiecībā uz zemas atmaksas varbūtības aizņēmējiem tiek sagatavoti regulāri ziņojumi ar priekšlikumiem par nepieciešamo rīcību valsts interešu ievērošanai.

3.2. VALSTS AIZDEVUMI

Fiskālais risks ir saistīts ar varbūtību, ka vienlaicīgi iestājas maksātnespēja vienam vai vairākiem apjomīgiem investīciju projektu īstenotājiem. Šī riska vadībai tiek regulāri veikts valsts aizdevumu portfeļa kvalitātes novērtējums. Saskaņā ar MK noteikumiem Nr.229 šī riska fiskālo ietekmi aprēķina kā katra aizdevuma attiecīgajā gadā saskaņā ar grafiku plānoto maksājumu un neizpildes varbūtības reizinājumu kopsummu.

Izvērtējot informāciju par aizņēmēju finansiālo stāvokli, līdzšinējo kredītvēsturi, nodrošinājuma likviditāti un apjomu, kā arī citu pieejamo informāciju, valsts aizdevumi 22 aizņēmējiem tika novērtēti ar atmaksas varbūtību zem 100% izglītības, atkritumu

apsaimniekošanas un transporta jomās, lai arī jāatzīmē, ka 10 no šiem aizņēmējiem atmaksas varbūtība novērtēta tikai nedaudz zemāk par 100%. Valsts aizdevumu portfeļa apjoms, neskaitot aizdevumus pašvaldībām, 2015.gada 30.jūnijā bija 347,6 milj. *euro*. Aizdevumu portfelim 2016.gadam ir aprēķināta fiskālā ietekme 0,959 milj. *euro* apmērā, 2017.gadam fiskālā ietekme 0,844 milj. *euro* apmērā (0,003% no IKP). Salīdzinājumā ar iepriekšējā gada novērtējumu 2017.gadam fiskālā ietekme samazinājusies par 0,091 milj. *euro*. Izmaiņas notikušas vairākiem aizņēmējiem, mainoties atmaksas varbūtības novērtējumam, kurš ir atkarīgs no ietekmējošo faktoru rezultātiem un novērtējuma attiecīgajā brīdī. Savukārt fiskālā ietekme 2018.gadam aprēķināta 1,018 milj *euro* apmērā.

Apkopojot līdzšinējo pieredzi valsts aizdevumu izsniegšanas jomā un citu valstu pieredzi tāda valsts atbalsta instrumenta kā valsts aizdevums izmantošanā, tika izstrādāti un 2015.gada 8.jūlijā stājās spēkā jauni 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”. Jaunie noteikumi ļauj pilnveidot valsts aizdevumu izsniegšanas un apkalpošanas sistēmu, t.sk. mazina valsts aizdevumu portfeļa riska līmeni, ievieš ierobežojumus, kas nodrošina valsts aizdevuma izmantošanas efektivitātes paaugstināšanos, savukārt, valsts aizdevumu nodrošinājumu administrēšanas sfērā samazina valsts aizdevuma neatgūšanas iespēju. MK noteikumos precizēts valsts aizdevuma saņemšanas process un tā saderība ar valsts atbalsta normām, kā arī iekļauti paaugstināta aizdevuma atmaksas riska noteikšanas kritēriji. Jaunie MK noteikumi paredz stingrākas prasības gadījumos, kad pasliktinās aizņēmēja finanšu rādītāji un samazinās nodrošinājuma vērtība, tādējādi maksimāli nodrošinot valsts interešu aizsardzību. Ir palielināta nozares ministriju atbildība par projekta īstenošanu, nodrošinot projekta atbilstību attiecīgās nozares ministrijas politikas plānošanas dokumentos noteikto mērķu sasniegšanai.

Līdzīgi kā galvojumu gadījumā valsts aizdevumu portfeļa uzraudzības procesa ietvaros attiecībā uz zemas atmaksas varbūtības aizņēmējiem tiek sagatavoti regulāri ziņojumi 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 speciālo valsts budžetu veidiem – pensiju, nodarbinātības, invaliditātes, maternitātes un slimības, darba negadījuma speciālo budžetu.

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabula Nr.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
2009	Plāns	2 102,1	1 390,4	243,5	17,3	450,9	
	Izpilde	2 048,3	1 389,1	195,5	17,3	446,5	
	Izmaiņas %	97,4%	99,9%	80,3%	99,8%	99,0%	95,3%
2010	Plāns	2 165,4	1 617,0	158,2	19,3	371,0	
	Izpilde	2 124,0	1 616,2	126,5	19,1	362,2	
	Izmaiņas %	98,1%	100,0%	79,9%	99,1%	97,6%	94,9%
2011	Plāns	2 020,1	1 543,0	124,0	17,0	336,1	
	Izpilde	1 940,4	1 555,0	62,3	20,8	302,3	
	Izmaiņas %	96,1%	100,8%	50,2%	122,2%	89,9%	91,8%
2012	Plāns	1 972,5	1 569,1	68,4	21,6	313,4	
	Izpilde	1 972,4	1 600,2	58,2	22,1	291,9	
	Izmaiņas %	99,99%	101,98%	85,02%	102,32%	93,16%	96,5%
2013	Plāns	2 005,5	1 604,3	66,9	23,3	310,9	
	Izpilde	2 071,6	1 647,2	74,3	24,6	325,5	
	Izmaiņas %	103,3%	102,7%	111,0%	105,2%	104,7%	105,4%
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%	107,3%

Augstāk esošajā tabulā ir apkopoti valsts speciālā budžeta izdevumi sociālajiem pabalstiem apakšprogrammu griezumā no 2009.gada līdz 2014.gadam. Salīdzinot plānoto izdevumu apmēru ar faktisko, var secināt, ka atsevišķās apakšprogrammās apskatītajā laika periodā ir vērojams faktiskās izpildes pārsniegums pār plānoto apmēru, tomēr tendence kopumā norāda uz to, ka valsts speciālā budžeta izpilde ir samērā tuvu plānotajam. Faktiskās izpildes pārsniegums ir skaidrojams ar Likumā par budžetu un finanšu vadību paredzēto elastības principu – var tikt palielināta apropriācija sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta izdevumu segšanai.

Līdz ar to katrā atsevišķajā gadā fiskālais risks, ka faktiskie izdevumi pārsniegs plānoto apmēru, pastāv, kas ir vērojams pēc 2013. un 2014.gada budžeta izpildes datiem, tomēr kopumā var secināt, ka fiskālajiem riskiem saistītiem ar labklājības nozari ir simetriska tendence. Tādējādi varbūtība, ka izdevumi būs virs vai zem plānotā ir 50% un fiskālā ietekme vidējā termiņā nav ar izteiktu tendenci palielinājuma virzienā. Attiecīgi ar labklājības nozari saistītie fiskālie riski nav ietverti fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķinā.

3.4. KĀRTĒJO MAKSĀJUMU EIROPAS SAVIENĪBAS BUDŽETĀ UN STARPTAUTISKAI SADARBĪBAI PIEAUGUMS

Fiskālais risks iestājas gadījumā, ja kārtējo maksājumu Eiropas Savienības (turpmāk – 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 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, %
2009	258,2	209,9	-48,3	81,3
2010	199,1	170,6	-28,5	85,7
2011	185	185,1	0,1	100,0
2012	197,6	220,1	22,4	111,4
2013	225,8	267,3	41,5	118,4
2014	263,5	284,4	20,9	108,0

Nemot vērā iepriekš minētos faktoros, kas ietekmē kārtējos maksājumus ES budžetā un Tabulas Nr.4 datus, fiskālajam riskam apskatītajā laika periodā ir vērojama simetriska tendence, lai gan izpildes dati no 2012.gada norāda uz faktiskās izpildes pārsniegumu pār plānu, ņemot vērā Likumā par budžetu un finanšu vadību paredzēto elastības principu. Tā kā iemaksu apmērs ir atkarīgs no IKP lieluma, gados, kad IKP ir augstāks par prognozēto, arī iemaksu apmēram ir tendence pārsniegt prognozēto apmēru un otrādi. Citu faktoru analīzei, apskatītais laika periods ir pārāk īss, lai izdarītu secinājumus par fiskālā riska asimetriju, attiecīgi tiek saglabāts pieņēmums, ka varbūtība kārtējiem maksājumiem būt virs vai zem prognozētās vērtības, ir 50% un fiskālā ietekme ilgtermiņā ir 0. Līdz ar to fiskālais risks, kas attiecas uz kārtējiem maksājumiem ES budžetā netiek ietverts fiskālās nodrošinājuma rezerves aprēķinā.

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

Gads/rādītājs		ES politiku instrumenti un pārējās ārvalstu finanšu palīdzības līdzfinansētie projekti	Eiropas Kopienas atbalsts transporta, telekomunikāciju un enerģijas infrastruktūras tīkliem	Eiropas Kopienas iniciatīvas	Citas Eiropas Kopienas iniciatīvas	3.mērķis „Eiropas teritoriālā sadarbība”	Citi Eiropas Savienības politiku instrumenti	Ārvalstu finanšu palīdzības līdzfinansētie projekti	Eiropas Ekonomikas zonas un Norvēģijas finanšu instrumentu finansētie projekti	Latvijas un Šveices sadarbības programmas finansētie projekti un pasākumi	Citi ārvalstu finanšu palīdzības līdzfinansētie projekti	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%	67,9%
2011	Plāns	1 614,11	16,67	5,61	5,61	48,65	65,95	61,7	15,67	13,11	32,93	
	Izpilde	1 411,03	15,84	3,48	3,48	25,62	48,96	46,37	13,96	12,31	20,1	
	Izpilde, %	87,4%	95,0%	62,1%	62,1%	52,7%	74,2%	75,2%	89,1%	93,9%	61,1%	75,3%
2012	Plāns	1 532,73	19,98	4,23	4,23	72,37	66,85	26,87	1,49	8,32	17,07	
	Izpilde	1 315,22	17,85	2,65	2,65	40,34	47,93	19,61	1,1	5,69	12,82	
	Izpilde, %	85,8%	89,3%	62,6%	62,6%	55,7%	71,7%	73,0%	73,5%	68,4%	75,1%	71,8%
2013	Plāns	1 432,62	10,74	4,39	4,39	78,76	77,08	37,03	6,19	8,12	22,72	
	Izpilde	1 302,80	7,41	3,11	3,11	46,59	57,09	20,73	3,94	5,1	11,69	
	Izpilde, %	90,9%	69,0%	70,9%	70,9%	59,2%	74,1%	56,0%	63,6%	62,8%	51,4%	66,9%
2014	Plāns	1 456,97	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%	62,9%

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

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. Fiskālā ietekme un iestāšanās varbūtība šim specifiskajam fiskālajam riskam tiek novērtēta tuvu nullei, jo vēsturiskā pieredze neliecina par būtisku ietekmi uz valsts budžetu. Tāpat ir jāatzīmē, ka valsts galvojumu sistēma paredz, ka papildus valsts galvojumam tiek saņemti arī trešo personu galvojumi, kas iestājas pirms valsts galvojuma. Ņemot vērā minēto, fiskālā nodrošinājuma rezerve šim riskam netiek veidota.

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 vienkārši 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	1 498 991,00
Ziemeļu Investīciju banka	77 640 759,83 EUR	77 640 759,83
Starptautiskā Rekonstrukcijas un Attīstības banka (Pasaules Banka)	201 156 148,21 USD	201 156 148,21
Starptautiskais Valūtas fonds	141 689 382,40 SDR	189 580 393,65
Eiropas Stabilitātes mehānisms	1 714 100 000,00 EUR	1 714 100 000,00
	Kopā	2 423 177 674,69

*saskaņā ar spēkā esošiem līgumiem uz 2015.gada 31.jūliju

** aprēķinā izmantoti valsts budžeta pieprasījumu 2016.-2018. gadam sagatavošanai izmantotie ārvalstu valūtu maiņas kursi

Līgumos paredzētā kapitāla uz pieprasījumu kopējā summa uz 2015.gada 31.jūliju ir 2 423,2 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. Atbildība un riski PPP projektā tiek dalīti starp publisko un privāto partneri.

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

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

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

Šim fiskālajam riskam pašreiz 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 visvairāk koncesiju līgumi ir slēgti par sabiedriskā transporta pakalpojumu sniegšanu, tādu pakalpojumu nodrošināšanu kā apsaimniekošana, ēdināšana, siltumapgāde, kā arī ar būvniecību saistītie pakalpojumi. Savukārt vienīgais privātā partnera bilancē attiecināmais PPP projekts ir par pirmsskolas izglītības iestāžu būvniecību un apsaimniekošanu.

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 noslēgtajiem PPP līgumiem FM

ir veikusi novērtējumu³ par vienīgā aktuālā ārpusbilances PPP projekta vēsturisko potenciālo ietekmi uz vispārējās valdības budžeta bilanci un valsts parādu, ja tas pilnā apmērā kādā no attiecīgajiem gadiem tiktu attiecināts publiskā partnera bilanci (sk. tabulu Nr.8).

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

PPP projekts	Potenciālā ietekme* (milj. euro)								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pirmsskolas izglītības iestāžu būvniecība un apsaimniekošana	5,9	7,7	7,3	6,8	6,4	6,0	5,5	5,1	4,6

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

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.

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

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”) finansiālās darbības rezultātu pārskata periodā. Valsts un pašvaldību kapitālsabiedrības tiek iekļautas vispārējās valdības sektorā, ja, atbilstoši EKS metodoloģiskajiem kritērijiem, tiek konstatēts, ka:

- valsts vai pašvaldības līdzdalība komersanta pamatkapitālā ir 50% un vairāk;
- konkrētās kapitālsabiedrības neto apgrozījums mīnus saņemtie valsts vai pašvaldības budžeta asinājumi ir mazāk kā 50% no kapitālsabiedrības darbības izmaksām.⁴

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

Sagatavojot vispārējās valdības budžeta prognozes, tiek ņemta vērā gan informācija par vispārējās valdības sektorā iekļauto kapitālsabiedrību finansiālās darbības vēsturiskajiem rezultātiem no Centrālās statistikas pārvaldes valsts budžeta deficīta un parāda notifikācijas⁵, gan arī prognozes par turpmāko finansiālās darbības rezultātu, kas tiek sagatavotas veicot selektīvu kapitālsabiedrību aptauju. Jāatzīmē, ka vēsturisko tendenču kā vienīgā informācijas avota pielietošana, ekstrapolējot vēsturisko datu rindu uz nākotni, dod prognozes ar visai zemas ticamības pakāpi, jo kapitālsabiedrību finanšu rezultātu būtiski ietekmē nākotnē plānotie investīciju projekti (atbilstoši EKS metodoloģijai, kapitālieguldījumi kā izdevumi tiek iegrāmatoti tajā laika periodā, kad faktiski tiek veikti izdevumi). Tāpēc sākot ar 2013.gadu FM ir sākusi informācijas uzkrāšanu par kapitālsabiedrību pašu veiktajām finansiālās darbības rezultātu prognozēm.

³ http://www.fm.gov.lv/files/fiskalapolitika/PPP_10.14.pdf

⁴ Centrālā statistikas pārvalde, <http://www.csb.gov.lv/dokumenti/institucionalie-sektori-30938.html>

⁵ Centrālā statistikas pārvalde, http://www.csb.gov.lv/sites/default/files/dati/04_edp_tabulas_lv_aprilis_2014_eur.pdf

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

Nemot vērā, ka ir mainījusies vispārējās valdības sektorā iekļauto kapitālsabiedrību finanšu darbības rezultātu prognozēšanas metodoloģija un no 2013.gada FM ir sākusi informācijas uzkrāšanu par kapitālsabiedrību pašu veiktajām finansiālās darbības rezultātu prognozēm, nav iespējams veikt fiskālā riska novērtējumu, balstoties uz novērojumu nepietiekamo skaitu. Līdz ar to, fiskālais risks netiek kvantificēts un nav ietverts fiskālā nodrošinājuma rezerves aprēķinā, kamēr nav uzkrāta pietiekama datu bāze.

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.

Piemēram, 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. 2015.gada 3.martā MK tika apstiprināts informatīvais ziņojums „Par Latvijas kā Eiropas Savienības dalībvalsts saistību izpildi laika periodā līdz 2015.gada 31.augustam un par ierosinātajām (turpinātajām) pārkāpuma procedūru lietām pret Latviju laika periodā līdz 2015.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.

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

Tā kā informācija par tiesvedības procesiem netiek uzkrāta centralizēti, kā tālākā rīcība attiecībā uz šo fiskālā riska avotu paredzētu noteikt visām centrālajām valsts iestādēm uzkrāt informāciju un analizēt tās kompetencē vai atbildības jomā konkrēto tiesvedības procesu.

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.

Atbilstoši FDL pārejas noteikumiem, 2015.gadā fiskālā nodrošinājuma rezerve netiek veidota, bet 2016.gadam fiskālā nodrošinājuma rezerve ir 0,1% no IKP. Izstrādājot likumprojektu "Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2015., 2016. un 2017.gadam", MK nolēma 2016.gadā fiskālā nodrošinājuma rezervi neveidot, jo pretējā gadījumā 2015.gada jaunām politikas iniciatīvām piešķirto finansējumu 2016.gadā būtu jāsamazina, jo atlikusī fiskālā telpa bija mazāka par 0,1% no IKP. Lēmums 2016.gadā neveidot fiskālo nodrošinājuma rezervi tika noteikts likuma "Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2015., 2016. un 2017.gadam" 10.pantā. Tomēr, tā kā Likuma par budžetu un finanšu vadību 16.²panta devītā daļa paredz, ka līdz ar kārtējā vidēja termiņa budžeta ietvara likuma spēkā stāšanos iepriekšējā vidēja termiņa budžeta ietvara likuma normas, kuras attiecas uz otro un trešo tā darbības gadu, netiek piemērotas, lēmums par 2016.gada fiskālās nodrošinājuma rezerves neveidošanu zaudētu spēku un būtu spēkā FDL nosacījums par rezerves veidošanu, ja vien jaunajā vidēja termiņa budžeta ietvara likumā netiktu ietverta analoga norma. Līdz ar to šajā jautājumā nepieciešams pieņemt atsevišķu lēmumu.

Atbilstoši FDL pārejas noteikumu 3.punktā noteiktajam 2016.gadā fiskālā nodrošinājuma rezerve ir jānosaka 0,1% no IKP apmērā, kas arī bija noteikts FM sākotnēji iesniedzot šo Fiskālo risku deklarāciju izskatīšanai valdībā. Atbilstoši MK š.g. 27.augusta sēdē nolemtajam (protokols nr. 42, 3.§, 19.punkts), 2016.gadā fiskālā nodrošinājuma rezervi ir paredzēts samazināt par 21 228 984 EUR, lai nodrošinātu finansējumu Aizsardzības ministrijai 2016.gadā 1,4% apmērā no IKP. Ņemot vērā, ka atlikusī summa ir neadekvāti zema, lai pildītu fiskālā nodrošinājuma rezerves funkciju, 2016.gadā fiskālā nodrošinājuma rezerve netiek veidota kā fiskālās politikas diskrecionārs pasākums, tas ir, nosakot rezerves lielumu ar MK lēmumu. Tai pat laikā, saskaņā ar FDL 7.panta otro daļu, fiskālā nodrošinājuma rezerve *de facto* 2016.gadā var būt atšķirīga no nulles, jo tā budžeta apstiprināšanas brīdī ir starpība starp koriģētajiem maksimāli pieļaujamajiem valsts budžeta izdevumiem un maksimāli pieļaujamajiem valsts budžeta izdevumiem (no kuriem izslēgti izdevumi tajās izdevumu pozīcijās, kurās tiek noteikta izdevumu izlīdzināšana), kas vispārējā gadījumā var atšķirties no nulles.

Savukārt 2017.gadam un 2018.gadam fiskālā nodrošinājuma rezerve tiek aprēķināta, ņemot vērā augstāk minēto aprēķinu metodoloģiju un fiskālo risku deklarācijā ietverto informāciju. Kā jau iepriekš tika minēts, atsevišķiem deklarācijā aprakstītajiem kvantificējamajiem fiskālajiem riskiem ir simetriska tendence, līdz ar to fiskālās nodrošinājuma rezerves aprēķinā tiek iekļauti valsts galvojumi un aizdevumi. Ņemot vērā, ka šiem fiskālajiem riskiem aprēķinātā fiskāla ietekme kopsummā ir zemāka nekā FDL noteiktais minimālais sliekšnis – ne mazāk kā 0,1% no IKP –, **tad gan 2017.gadam, gan 2018.gadam fiskālo nodrošinājuma rezerve tiek noteikta FDL noteiktajā minimālajā apmērā 0,1% no IKP.**

6. RISKU VADĪBAS PILNVEIDE

Šis gads ir pirmais, kurā budžeta procesā ir ietverta arī fiskālo risku vispārējā vadība. Ko varam secināt? Jāatzīst, ka gads vēl nav noslēdzies un līdz ar to ir pārāgi spriest par 2015.gada fiskālo rādītāju iznākumiem, tomēr pēdējās prognozes norāda, ka 2015.gada vispārējās valdības strukturālais deficīts būs 1,4% no IKP, bet Ietvara likumā noteiktais mērķis bija 1% no IKP.

Tabula Nr.9 Vispārējās valdības budžeta strukturālā bilance, % no IKP

	2013		2014		2015		2016	2017	2018
	VTBIL noteiktais mērķis	Fakts	VTBIL noteiktais mērķis	Fakts	VTBIL noteiktais mērķis	Prognoze*	Mērķis		
VTBIL 2013-2015	-1,3	-1,0	-0,9		-0,4				
VTBIL 2014-2016			-1,0	-1,3	-1,0		-0,9		
VTBIL 2015-2017					-1,0	-1,4	-0,9	-0,8	
VTBIL 2016-2018							-0,9	-1,0	-0,8

*saskaņā ar aktuālajām vispārējās valdības budžeta bilances prognozēm

Ja salīdzinām 2015.gada vispārējās valdības budžeta prognozes, kas ir par pamatu 2015.gada valsts budžetam, un pašreizējo novērtējumu par 2015.gada fiskālo rādītāju iznākumiem, tad var secināt, ka atšķirības pamatā ir raksturojamas kā multifaktoriālas un izriet gan no izmaiņām makroekonomiskajā scenārijā, gan fiskālajā scenārijā.

Vērtējot izmaiņas starp 2015.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 2015.gadā pašreizējā novērtējumā ir prognozēta zemākā apmērā, kam par pamatu ir joprojām nestabilā ģeopolitiskā situācija un ar to saistītās ES un Krievijas savstarpēji noteiktās ekonomiskās sankcijas, kā arī eksporta samazinājums uz Krievijas Federāciju dēļ rubļa vērtības būtiskā krituma.

Nozīmīgs faktors, kas no makroekonomiskās perspektīvas ietekmē fiskālos rādītājus, ir ekonomikas cikliskās attīstības izmaiņas, jo vispārējās valdības budžeta bilances mērķis tiek noteikts strukturālā izteiksmē. Nominālā bilance no ekonomikas cikliskajām izmaiņām tiek atdalīta, izslēdzot no tās budžeta bilances ciklisko komponenti, kas tiek aprēķināta kā starpība starp faktisko un potenciālo IKP, šo starpību reizinot ar specifisku budžeta bilances elastības koeficientu. Līdz ar to teorētiski cikliskajai komponentei būtu jāatfiltrē visas cikliska rakstura svārstības, neietekmējot strukturālo bilanci, protams, ja vien ekonomikā nenotiek strukturāla rakstura izmaiņas, kas paaugstina vai pazemina ilgtermiņa izaugsmes līmeni.

Praksē ir vērojams tas, ka pašreizējā bilances cikliskās komponentes aprēķinu metodoloģija pilnā apmērā neuztver ekonomikas cikliskās svārstības, tādējādi sniedzot ne līdz galam precīzus strukturālās budžeta bilances rezultātus. Piemēram, pašreizējā 2015.gadā novērtējumā (skat. tabulu Nr.10) ir novērojams, ka nodokļu ieņēmumi pasliktinās par 0,3 procentpunktiem salīdzinot ar budžeta scenāriju. Pieņemot, ka lielāko daļu no šīm izmaiņām rada zemāka izaugsme, nekā iepriekš prognozēts, cikliskajai komponentei būtu jāizslēdz šīs negatīvās izmaiņas. Tajā pašā laikā cikliskā komponente starp prognozēšanas cikliem ir samazinājusies tikai par 0,1 procentpunktiem jeb vienu trešdaļu no nodokļu ieņēmumu samazinājuma.

Tabula Nr.10 Izmaiņas vispārējās valdības sektora fiskālajā bilancē (pie nemainīgas politikas), % no IKP

Iterācija	Raksturlielums	2015
Budžets '15-'17	Vispārējās valdības sektora B.9	-1,0
Izmaiņu ietekme uz B.9	Nodokļu ieņēmumi	-0,3
	Nenodokļu ieņēmumi	0,0
	Kopbudžeta pašu ieņēmumi	0,0
	Pamatbudžeta pamatfunkciju neto primārie izdevumi	0,2
	Speciālā budžeta pensijas un pabalsti	-0,2
	Pašvaldību pamatfunkciju izdevumi	-0,1
	Vispārējās valdības komersanti	0,1
	Procentu izdevumi	0,0
	Atvasināto publisko personu izdevumi	-0,1
	Kopbudžeta ĀFP neto izdevumi	0,0
	Kapitāla pārvedumi komersantiem	0,0
	Neto debitoru/kreditoru darījumi	0,1
Pārējās izmaiņas	0,0	
Budžets '16-'18	Vispārējās valdības sektora B.9	-1,4

Raugoties uz aktuālo fiskālās attīstības scenāriju un salīdzinot 2015.gada prognozes ar tām, kas ir pamatā 2015.gada valsts budžetam, var secināt, ka kopumā 2015.gadā ir vērojama vispārējās valdības budžeta bilances pasliktināšanās par 0,4 procentpunktiem. No tabulā Nr.10 sniegtās informācijas ir redzams, ka būtisku daļu no bilances izmaiņām ir izraisījis nodokļu un nenodokļu ieņēmumu samazinājums, kopumā pasliktinot vispārējās valdības budžeta bilanci par 0,3 procentpunktiem. Tāpat diezgan būtiski ir pieauguši speciālā budžeta izdevumi pensijām un pabalstiem, pašvaldību budžeta izdevumi un atvasināto personu budžeta izdevumi, kopumā par 0,4 procentpunktiem. Savukārt uzlabojums ir vērojams pieklasificēto uzņēmumu bilancē, tai uzlabojoties par 0,1 procentpunktu, kā arī debitoru/kreditoru korekcijā.

Neapšaubāms ir fakts, ka, mainoties makroekonomiskajām prognozēm, izmaiņas ir vērojamas arī fiskālajās prognozēs. Ja pieņem, ka prognozes tiek gatavotas saskaņā ar atbilstošu aprēķinu metodoloģiju, tad teorētiski makroekonomisko un fiskālo prognožu pamatā ir simetrijas princips, proti, tās vienādi bieži un ar līdzīgu amplitūdu atšķiras no faktiskās izpildes gan pozitīvā, gan negatīvā virzienā. Tomēr no fiskālo risku vadības aspekta ir ļoti svarīgi izvērtēt, vai atsevišķiem fiskālajiem riskiem nav novērojamas novirzes no šī simetrijas principa. Lai gan kopumā var secināt, ka simetrijas princips praksē darbojas, tomēr atsevišķiem fiskālajiem riskiem, piemēram, labklājības nozares izdevumu apmēram un iemaksu apmēram ES budžetā, ir vērojamas asimetrijas iezīmes. Tomēr ir jāņem vērā, ka ir nepieciešams uzkrāt pietiekoši lielu novērojumu datu bāzi, lai būtu iespējams pilnībā pamatot šādas asimetrijas esamību.

Secinājumi:

Papildus faktori, kas ietekmēja deficīta pieaugumu, tiks analizēti un fiskālo risku reģistrs tiks attiecīgi papildināts. Jau tagad var identificēt vairākas jomas, kur nepieciešama risku vadības pilnveide:

1. Ne vienmēr fiskālais risks, kuram teorijā jābūt simetriskam, arī faktiski tāds ir. Nepieciešams identificēt gadījumus, kur izdevumu apjoms tiek regulāri nenovērtēts un ieņēmumu apjoms – pārvērtēts;
2. Pašlaik fiskālo risku deklarācija neietver makroekonomiskos riskus, jo teorijā ekonomikas cikliskās svārstības neietekmē strukturālo bilanci, tomēr pēdējo gadu pieredze rāda, ka praksē tā nav, piemēram, 2015.gada vājāka IKP izaugsme attiecīgi pasliktina strukturālo bilanci. Šie faktori tiks turpmāk analizēti un, iespējams, nākamajā fiskālo risku deklarācijā tiks iekļauti arī makroekonomiskie riski.

Finanšu ministrs

J.Reirs