



Briseļē, **XXX**.
[...] (2017) **XXX** draft

ANNEX 13

PIELIKUMS

Valsts pielikums

LATVIJA

(autentiska ir vienīgi angļu valodas versija)

dokumentam

KOMISIJAS ZIŅOJUMS,

sniegts saskaņā ar Līguma par stabilitāti, koordināciju un pārvaldību ekonomiskajā un monetārajā savienībā 8. pantu

LATVIJA

Latvija 2012. gada 22. jūnijā Eiropas Savienības Padomes Ģenerālsekretariātā deponēja savu Līguma par stabilitāti, koordināciju un pārvaldību ekonomiskajā un monetārajā savienībā (LSKP) ratifikācijas instrumentu.

Šajā novērtējumā ir ņemtas vērā Latvijas tiesību normas, kas iekļautas galvenokārt šādos tiesību aktos:

- Likums "Par Līgumu par stabilitāti, koordināciju un pārvaldību ekonomiskajā un monetārajā savienībā", kas pieņemts 2012. gada 31. maijā,
- Fiskālās disciplīnas likums (FDL), kas pieņemts 2013. gada 31. janvārī.

1. Normu (noteikumu) juridiskais statuss

Likums "Par Līgumu par stabilitāti, koordināciju un pārvaldību ekonomiskajā un monetārajā savienībā" tika apstiprināts ar kvalificētu balsu vairākumu, kā paredzēts Satversmes 68. pantā, kas ir tiesiskais pamats starptautisku līgumu ratificēšanai un ar ko daļa no valsts institūciju kompetences tiek deleģēta starptautiskajām organizācijām. Latvijā pastāv monistiska tiesību sistēma, kurā pienācīgi ratificēta starptautiska līguma noteikumi prevalē pār valsts tiesību normām (sk. likuma "Par Latvijas Republikas starptautiskajiem līgumiem" 13. pantu). Turklāt, ja pastāvētu pretrunas starp valsts tiesību normām un Līgumu par stabilitāti, koordināciju un pārvaldību ekonomiskajā un monetārajā savienībā (LSKP), ir iespējams vērsties Satversmes tiesā. Likumam par LSKP ratificēšanu ir augstāks juridisks rangs nekā parastajiem likumiem, tostarp likumiem par valsts budžetu.

FDL reglamentē likumdošanu attiecībā uz vidēja termiņa budžetu un ikgadējo budžetu. FDL ir konkrēti izmantojams likums, kas ietver gan procesuālas normas, gan materiālo tiesību normas. Tas ir parastais likums, kas pieņemts ar vienkāršu balsu vairākumu.

Ņemot vērā iepriekš teikto, var teikt, ka Latvijas tiesību normas atbilst kritērijam "saistoši un pastāvīgi noteikumi, kuriem vēlams konstitucionāls raksturs, vai citādi tiek garantēta to pilnīga ievērošana un izpilde visā valsts budžeta procesu gaitā".

2. Līdzsvarota budžeta norma

Formulējums: Līdzsvarota budžeta norma ir nostiprināta FDL 10. pantā.

FDL 10. pantā ir noteikts, ka vidēja termiņa budžeta ietvara likumprojektā vispārējās valdības strukturālo bilanci nevar noteikt zem -0,5 % no IKP. Šīs prasības ir saskanīgas ar apakšējo limitu (-0,5 %), kas LSKP tekstā paredzēts attiecībā uz strukturālo bilanci. Turklāt FDL neparedz plašāka strukturālā deficīta iespēju (-1 % no IKP), ja parāds būtu ievērojami mazāks par 60 % un ja riski (saistībā ar LSKP paredzēto fiskālo stabilitāti) būtu nelieli.

FDL neietver nedz tiešu norādi par vidēja termiņa mērķi (VTM), nedz atsauci uz Stabilitātes un izaugsmes paktu (SIP) vai LSKP. Lai gan Latvijas pašreizējais VTM (-1 % no IKP) ir saskanīgs ar mērķi – -0,5 % no IKP, noteikumos nav tiešas norādes par iespējām VTM pārskatīt (noteikt virs -0,5 % no IKP), ja šāda pārskatīšana būtu nepieciešama, lai ievērotu Regulā (EK) Nr. 1466/97 iekļautos nosacījumus. Tomēr, kā apliecināja Latvijas iestādes, no LSKP izrietošie noteikumi tieši ietekmē valsts tiesību normas un tie prevalētu pār jebkuru potenciāli tam pretrunā esošu valsts tiesību normu. No tā izriet, ka VTM, kas tiktu pārskatīts

un noteikts virs -0,5% no IKP, Latvijai būtu saistošs. Turklāt iestādes arī precizēja, ka VTM pārskatīšanas gadījumā (virs pašreizējā, FDL paredzētā līmeņa), FDL tiktu grozīts, lai nodrošinātu saskanību starp Savienības tiesību normām un valsts tiesību normām.

Šīs prasības attiecībā uz vidēja termiņa budžeta ietvara likumprojektu tiek iestrādātas ikgadējos budžeta likumprojektos – saskaņā ar FDL 7. pantu, kurā noteikts, ka ikgadējos valsts budžeta likumprojektus izstrādā saskaņā ar ietvara likumu.

Konverģence virzībā uz VTM: FDL ietver vairākus pārejas noteikumus. Konkrētāk, pārejas noteikumu 1. punktā ir noteikts, ka 10. pantā ietvertā strukturālās bilances norma tiek īstenota, kad tiek plānots, ka iepriekšējā gada strukturālais budžeta deficīts būs mazāks par 1 % no IKP. Pirms šā nosacījuma izpildes/iestāšanās, plānotajai strukturālajai korekcijai (gadā) ir jābūt vismaz 0,5 % no IKP. Pārejas noteikumos ir arī konkretizēts, ka, ja Saeimas apstiprinātā “starptautiskajā līgumā” ir paredzēts atšķirīgs strukturālās bilances pieauguma temps, noteicoši ir šāda starptautiskā līguma noteikumi. Latvijas iestādes turpmākā sarakstē ar Komisiju arī apliecināja, ka attiecīgās normas vajadzībām ir paredzēts ņemt vērā gadījumus, kuros konverģences virzībai uz VTM, kas paredzēta LSKP 3. panta 1. punkta b) apakšpunktā, būtu nepieciešama korekcijas gaita, kas pārsniegtu 0,5 % no IKP.

Izņēmuma klauzulas (escape clauses): FDL 12. pantā ir minēti apstākļi, kuros nav nepieciešama vidēja termiņa budžeta ietvara likumprojekta atbilstība strukturālās bilances prasībām, kas noteiktas 10. pantā. Šādi apstākļi ir, piemēram: i) pasākumi, ar kuriem tiek novērsti būtiski zaudējumi, kuri radušies dabas katastrofu, nelaimes gadījumu un citu dabas vai sociālu procesu iespaidā un kuru prognozētās izmaksas viena gada laikā pārsniedz 0,1 % no IKP; ii) pasākumi, ar kuriem tiek novērsts apdraudējums valsts drošībai Satversmes 62. panta izpratnē; iii) smaga ekonomikas lejupslīde, kas definēta Regulā Nr. 1467/97. i) un ii) gadījumā novirze no strukturālās bilances prasībām nedrīkst pārsniegt radušos izmaksu apmēru. iii) gadījumā novirze nedrīkst pārsniegt apmēru, kas nepieciešams, lai pārvarētu lejupslīdi, un kas nedrīkst būt lielāks par ieņēmumu iztrūkuma prognozi; pieļautās novirzes apmērs tiek noteikts, ņemot vērā FDP atzinumu. Noteikumi attiecībā uz dabas vai sociāliem procesiem praksē varētu būt saistīti ar plašu interpretācijas spektru, kura ietvaros daži varianti varētu pārsniegt ārkārtējo apstākļu definīciju, kas iekļauta SIP tekstā. Tomēr Latvijas iestādes ir formāli apņēmušās, ka 12. panta norma par “ārkārtējiem apstākļiem” vienmēr tiks interpretēta atbilstoši attiecīgajām SIP un LSKP¹ normām. Turklāt Latvijas iestādes norāda, ka tās grozīs FDL, “ārkārtēju apstākļu” definīcijā iekļaujot tieši formulētu atsauci uz SIP.

Kopumā, ņemot vērā Latvijas iestāžu sniegto formālo apņemšanos “ārkārtējus apstākļus” interpretēt atbilstoši SIP un LSKP, var teikt, ka līdzsvarota budžeta norma atbilst LSKP prasībām. Neatkarīgi no normas formulējuma (bez norādes par VTM), ja VTM tiktu pārskatīts (virs pašreizējā līmeņa), tas būtu juridiski saistošs, jo LSKP ir tieša iedarbība uz valsts tiesību normām. Turklāt pēc iestāžu sniegtā skaidrojuma, ja notiktu šāda pārskatīšana, FDL tiktu grozīts. Visbeidzot, konverģences virzība uz VTM ir definēta veidā, kas ir saskanīgs ar LSKP.

3. Korekcijas mehānisms

Noteikumi attiecībā uz korekcijas mehānismu galvenokārt ir iekļauti FDL 10. un 11. pantā.

Aktivizēšana: Pienākums pieņemt ikgadējo valsts budžetu, kurā ir ievērota 10. pantā noteiktā līdzsvarota budžeta norma, veido automātisku korekcijas mehānismu. No 10. panta izriet, ka novērotas novirzes gadījumā pēc iespējas drīz nākamajā gadā ir nepieciešams atjaunot

¹ Latvijas iestāžu 2016. gada 28. jūlija vēstule.

līdzsvarotu budžetu. Līdz ar to FDL automātiski paredz budžeta izklāstu un pieņemšanu atbilstoši strukturāli līdzsvarota budžeta normai neatkarīgi no iespējamām novirzēm iepriekšējos gados. Potenciālā ražošanas apjoma un strukturālās bilances mērīšanai tiek izmantota valstī izstrādāta metode.

Turklāt ar 11. pantu ir ieviesta tā dēvētā “kontroles konta” sistēma. Kontroles kontā tiek reģistrētas atšķirības starp nepieciešamajiem strukturālās bilances mērķrādītājiem un novērotajiem rādītājiem. Robežvērtība – -0,5 % no IKP – attiecībā uz uzkrāto deficīta apmēru, kas reģistrēts kontroles kontā, izraisa papildu korekcijas.

Korekcijas būtība: No 10. panta izriet, ka pēc jebkuras iespējamās novirzes tiek veikti korektīvie pasākumi, lai viena gada laikā no jauna sasniegtu strukturāli līdzsvarota budžeta pozīciju. Tas interpretējams tā, ka tas aptver arī priekšstatu par samērīgumu un VTM ievērošanu, kas nostiprināts kopīgajos principos. Šī korektīvā norma ir piemērojama neatkarīgi no iespējamo noviržu apmēra. Konkrētāk, minētajās normās nav pamatojuma tam, lai pēc lielas novirzes veiktu korekciju izkliegtu ilgākā laikposmā.

Turklāt, tiklīdz ir sasniegta kontroles konta robežvērtība, nākamajā vidēja termiņa ietvara likumā ir jāieplāno kompensācija. Kompensācija ir noteikta 0,5 % apmērā no IKP, un tā tiek veikta vidēja termiņa ietvara trešajā gadā ar nosacījumu, ka starpībai starp potenciālo un faktisko ražošanas apjomu ir jābūt pozitīvai. Kompensācija nav jāveic, ja prognozes liecina, ka starpība starp potenciālo un faktisko ražošanas apjomu joprojām būs negatīva.

FDP ir pilnvarota uzraudzīt atbilstību fiskālajām normām un no tās tiek sagaidīts, ka tā īpaši uzrauga korekcijas mehānisma aktivizēšanu un piemērošanu (sk. 4. iedaļu).

Kopumā: Korekcijas mehānisms atbilst LSKP prasībām un kopīgajiem principiem. No FDL izriet juridiski saistoša *ex ante* strukturāli līdzsvarota budžeta norma, kas pati par sevi ir uzskatāma par automātiskas korekcijas mehānismu noviržu gadījumiem un kas neparedz elastību pat lielu noviržu gadījumos. Šo sistēmu papildina daļējs “parāda bremžu” mehānisms, kas balstīts uz kontroles kontu, ar kuru tiek nodrošināta aizsardzība pret noviržu uzkrāšanos ilgākā laikposmā.

4. Uzraudzības institūcija

Latvijas attiecīgā uzraudzības institūcija ir Fiskālās disciplīnas padome (FDP).

Izveide un likumiskais regulējums: Pamatojoties uz FDL, FDP tika izveidota 2014. gada 1. janvārī kā neatkarīga koleģiāla institūcija, kuras darbības nolūks ir uzraudzīt norises publisko finanšu jomā un atbilstību fiskālajiem noteikumiem. Tās pirmā sēde notika 2014. gada 25. februārī. FDP sastāvā ietilpst sešas personas, un to atbalsta sekretariāts (FDP sekretāre un ekspertu grupa).

Pilnvaras: FDP vispārīgais pilnvarojums ir pamats, kas nepieciešams, lai varētu veikt Budžeta paktā un kopīgajos principos paredzētos uzdevumus. FDP ir uzticēti pienākumi uzraudzīt atbilstību fiskālajiem noteikumiem (tostarp strukturāli līdzsvarota budžeta normai), sniedzot atzinumu par pakāpi, kādā smagas ekonomikas lejupslīdes apstākļos ir pieļaujama novirze no līdzsvarota budžeta normas, un sagatavojot regulārus fiskālās disciplīnas uzraudzības ziņojumus un – FDL pārkāpuma gadījumā – neatbilstības ziņojumus. FDP sagatavo ziņojumus par fiskālās disciplīnas uzraudzību, kuri saskaņā ar FDL ir jāiesniedz Saeimai – kā pielikums vidēja termiņa budžeta ietvara likuma projektam. FDL normu pārkāpuma gadījumā FDP sagatavo neatbilstības ziņojumu, tai skaitā ieteikumus attiecībā uz neatbilstības korekciju. Lai gan tiesību aktos nav detalizēti aprakstītas konkrētās vienošanās par FDP iesaistīšanos korekcijas mehānisma aktivizēšanā un piemērošanā, šādu aprakstu

ietver FDP un Finanšu ministrijas 2016. gada 8. janvārī parakstītā vienošanās par sadarbību², kas grozīta 2016. gada 29. jūlijā.

Princips “ievēro vai paskaidro”: FDP un Finanšu ministrijas vienošanās par sadarbību ir noteikts valdības pienākums “ievērot vai paskaidrot” attiecībā uz FDP konstatējumiem un ieteikumiem, kas ietverti ziņojumos par fiskālās disciplīnas uzraudzību un neatbilstības ziņojumos. Vienošanās tekstā ir konkretizēts, ka ministrija, saņēmusi FDP fiskālās politikas novērtējumus, 20 darbdienu laikā izstrādā korektīvos pasākumus vai paskaidro, kādēļ tā neplāno rīkoties atbilstoši FDP atzinumam. FDP novērtējums un ministrijas atzinumi un skaidrojumi piecu darbdienu laikā ir jāpublicē abu institūciju tīmekļvietnēs.

Neatkarība no iejaukšanās un saziņas iespējas: FDL III nodaļā FDP ir raksturota kā neatkarīga koleģiāla institūcija. FDP locekļiem ir jābūt ekspertiem finanšu un ekonomikas lietās un ar pieredzi fiskālās politikas jomā. Saskaņā ar FDL viņiem ir aizliegts ieņemt amatu politiskā partijā, bet papildu aizsardzības pasākumi, ar kuriem paredzēts novērst iejaukšanos FDP neatkarībā, ir izklāstīti likumā par interešu konflikta novēršanu valsts civildienesta ierēdņu darbībā. FDL paredz gadījumus, kad FDP locekļus ar Saeimas lēmumu var atbrīvot no amata, tostarp tad, kad notikusi pienākumu nepienācīga veikšana, nespēja veikt savus uzdevumus un apsūdzība par noziedzīga nodarījuma izdarīšanu. FDP ziņojumi tiek publicēti tās tīmekļvietnē³, un saskaņā ar FDL 29. pantu tie jāpublicē arī Finanšu ministrijas vietnē⁴. Regulārie uzraudzības ziņojumi tiek iesniegti Saeimai, bet neatbilstības ziņojumi tiek iesniegti Saeimai un Ministru kabinetam.

Izvirzīšanas procedūra: FDP sastāvā ietilpst seši locekļi, kurus Saeima apstiprina amatā uz sešiem gadiem, no kuriem trīs tiek izvirzīti pēc Latvijas Bankas prezidenta un finanšu ministra kopīga priekšlikuma, bet pārējos trīs izvirza Saeima. Locekļu pilnvaru laiks ir seši gadi, un viņus var atkārtoti ievēlēt ne vairāk kā divas reizes pēc kārtas. FDP locekļi ar vienkāršu balsu vairākumu uz trim gadiem ievēl padomes priekšsēdētāju. Viena un tā pati persona var ieņemt priekšsēdētāja amatu ne ilgāk kā sešus gadus pēc kārtas.

Līdzekļi un piekļuve informācijai: Papildus FDP locekļiem tās darbā ir iesaistīta arī sekretāre un ekspertu atbalsta grupa (pašlaik trīs eksperti); turklāt FDP publiskā iepirkuma likumos paredzētajā kārtībā var piesaistīt ekspertus. Saskaņā ar FDL 31. pantu Finanšu ministrija ir atbildīga par FDP tehniskās darbības nodrošināšanu. Attiecībā uz finansiālo autonomiju jānorāda, ka FDP darbības izdevumi tiek plānoti Finanšu ministrijas budžeta atsevišķā budžeta programmā, un FDL ietver precīzus noteikumus par padomes locekļu un sekretāres atalgojumu, kā arī citus darbības finansējuma noteikumus, lai nodrošinātu tās finansiālo neatkarību. Attiecībā uz piekļuvi informācijai, saskaņā ar FDL 28. pantu FDP ir tiesīga pieprasīt un saņemt no valsts pārvaldes iestādēm informāciju, kas nepieciešama tās uzdevumu veikšanai, savukārt FDP un Finanšu ministrijas vienošanās par sadarbību ietver detalizētākus noteikumus par informācijas apmaiņu starp abām institūcijām.

Kopumā Latvijas uzraudzības institūcijas uzbūve atbilst LSKP prasībām un kopīgajiem principiem. Tās darbības pamats ir tiesību akti, kuros plaši formulētais pilnvarojums dod iespēju veikt Budžeta paktā un kopīgajos principos paredzētos uzdevumus; pilnvarojums ir papildus konkretizēts speciālos noteikumos, kurus ietver vienošanās par sadarbību starp FDP un Finanšu ministriju. Tiesiskais regulējums ietver atbilstošus līdzekļus funkcionālās autonomijas aizsardzībai. Princips “ievēro vai paskaidro” ir nostiprināts FDP un Finanšu

² http://fdp.gov.lv/files/uploaded/FDP_1_09_969_20160729_VPS_FDP_FM_konsolidetais.pdf

³ <http://fdp.gov.lv/padome>

⁴ Gan regulārie ziņojumi, gan neatbilstības ziņojumi ir publicēti adresē

http://www.fm.gov.lv/lv/sadalas/tautsaimniecibas_analize/fiskala_politika/fiskalas_disciplinas_padome/

ministrijas noslēgtajā vienošanās par sadarbību. Ir ieviestas atbilstošas normas par līdzekļu piešķiršanu FDP un tās piekļuvi informācijai.

5. Secinājums

Ņemot vērā valsts iestāžu formālo apņemšanos attiecībā uz izņēmuma klauzulām, jāsecina, ka Latvijas pieņemtās valsts tiesību normas atbilst LSKP 3. panta 2. punktā un vienotajos principos noteiktajām prasībām.