



LATVIJAS REPUBLIKAS FINANŠU MINISTRIJA

Smilšu ielā 1, Rīgā, LV-1919; Tālrunis: (371) 67095689, (371) 67095578; Fakss: (371) 67095503
E-pasts: pasts@fm.gov.lv; www.fm.gov.lv

RĪGĀ

30.12.2014 Nr. 3-1-02/7469

Uz 11.12.2014 Nr. 45/SAN-112/15785

✓ **Fiskālās disciplīnas padomei**

**Informācijai
Ministru prezidentei L.Straujumas kundzei**

*Par Fiskālās disciplīnas padomes
uzraudzības ziņojumā izteiktajām
rekomendācijām*

Saskaņā ar Ministru prezidentes 2014.gada 11.decembra rezolūciju Nr. 45/SAN-2112 un Nr.45/SAN-2112/15785, Finanšu ministrija (turpmāk – FM) savas kompetences ietvaros ir izskatījusi Fiskālās disciplīnas padomes (turpmāk – FDP) 2014.gada 5.decembra fiskālās disciplīnas uzraudzības ziņojumu (turpmāk – ziņojums) un sniedz sekojošu viedokli par ziņojumā izteiktajām rekomendācijām.

FDP iniciatīvas ietvaros par sadarbības protokola noslēgšanu par informācijas apmaiņu un sadarbību fiskālās uzraudzības jomā, FM aicina izstrādāt priekšlikumus sadarbības protokola sagatavošanai.

Sadaļa “Skaitlisko fiskālo nosacījumu izpildes novērtējums”

***Rekomendācija:** Sagatavot pasākumus budžeta bilances mērķa sasniegšanai 2015. gadā un atbilstošām korekcijām 2016. gada ikgadējā budžeta plānos, lai izvairītos no sekām, kuras iestāsies Fiskālās disciplīnas likuma (turpmāk – FDL) 11. panta noteikumu rezultātā, lai kompensētu trīs gadu laikā uzkrāto budžeta bilances mērķa neizpildi, kurai pārsniedzot 0,5% no iekšzemes kopprodukta (turpmāk – IKP) jāparedz budžeta bilances mērķa palielināšana (sagaidāma budžeta bilances mērķa neizpilde 2014. gadā par 0,3% no IKP).*

Atbilstoši FM prognozēm 2014.gadā vispārējās valdības budžeta strukturālā bilance (turpmāk – strukturālā bilance) tiek prognozēta 1,3% no IKP, kas par 0,3% no IKP pārsniedz likumā “Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2014., 2015. un 2016.gadam” 2014.gadam prognozēto vērtību. Pieaugumu 0,1 procentpunktu apmērā veido bilances cikliskās komponentes palielināšanās no 0,1% no IKP likumā “Par vidēja termiņa budžeta ietvaru 2014., 2015. un 2016.gadam” 2014.gadam prognozētās vērtības uz 0,2% no IKP. Cikliskās komponentes palielināšanās ir skaidrojama ar IKP izmaiņām, kas izriet no IKP aprēķināšanas metodoloģijas izmaiņām un neuzrāda izmaiņas, kas izriet no valsts ekonomiskā stāvokļa.

Valsts budžets 2015.gadam un vidēja termiņa budžeta ietvars 2015. – 2017.gadam ir sagatavots, ievērojot FDL nosacījumus. Līdz ar to FM uzskata, ka, ja nebūs novērojamas negatīvas novirzes no prognozētā makroekonomiskās izaugsmes scenārija, tad 2015.gadā un turpmākajos gados prognozētie fiskālie rādītāji tiks izpildīti. Savukārt, ja īstenosies FM identificētie lejupvērstie

makroekonomiskie riski un būs vērojamas negatīvas tendences fiskālo rādītāju izpildē, FM nodrošinās, ka gan tekošajā budžeta gadā, gan arī pēc nepieciešamības turpmākajos gados tiks veikti pasākumi FDL fiskālo nosacījumu ievērošanai.

FDL 11.pants paredz automātisko korekcijas mehānismu iedarbināšanu pēc tam, kad ir konstatēta faktisko uzkrāto strukturālās bilances vērtību nobīde no minimālās plānojamās strukturālās bilances vērtības vismaz 0,5% no IKP apmērā. Tomēr ir svarīgi piebilst, ka vērtējums par konkrētā gada (n-1) faktiskās bilances vērtības nobīdi no minimālās plānojamās vērtības tiek veikts līdz konkrētajam gadam sekojošā gada (n) 1.decembrim. Līdz ar to pašlaik ir diezgan grūti spriest par to, kāda būs faktiskās 2014.gada strukturālās bilances vērtības nobīde no plānotās un vai būs nepieciešams veikt FDL 11.pantā minētās korekcijas.

Sadaļa “Makroekonomikas apskats un izlaižu starpības”

Rekomendācija: Aicināt FM sagatavot plašāku skaidrojumu par izlaižu starpību aprēķiniem, tai skaitā par ekonomisko būtību svarīgākajiem pieņēmumiem.

Attiecībā uz izlaižu starpības un potenciālā IKP aprēķiniem, informējam, ka FM ir gatava sagatavot un prezentēt informāciju par FDP interesējošiem papildus jautājumiem izlaižu starpības aprēķinu sakarā. Vienlaikus, ņemot vērā, ka jau 2014. gada 17. oktobra un 21. novembra FDP darba grupu sēdēs FM ir sniegusi skaidrojumu par šo aprēķinu būtību un rezultātiem, lūgums sagatavot detalizētāku informācijas pieprasījumu par FDP interesējošiem vai neskaidriem jautājumiem saistībā ar FM sagatavotajiem izlaižu starpības aprēķiniem.

Kaut arī FDL šādu uzdevumu FDP neparedz, lai uzlabotu fiskālo plānošanas procesu, uzskatam ka būtu lietderīgi, ja FDP varētu sagatavot atsevišķu atzinumu par makroekonomisko rādītāju prognozēm pēc to izstrādes un pirms tiek uzsākts darbs pie citu fiskālo rādītāju prognožu sagatavošanas. Tādēļ aicinām FDP izskatīt iespēju, pēc makroekonomisko rādītāju prognožu sagatavošanas Stabilitātes programmai, vidēja termiņa budžeta ietvara likumam un gadskārtējam valsts budžeta likumam, sagatavot atsevišķu atzinumu par FM izstrādātajām makroekonomisko rādītāju prognozēm.

Rekomendācija: Aicināt FM paskaidrot fiskālās politikas otrā principa, t.i. uzkrājumu veidošanas ievērošanu, saskaņā ar kuru budžets jāveido un jāizpilda ar pārpalikumu pozitīvas izlaižu starpības apstākļos, lai nodrošinātu ekonomikas cikla laikā sabalansētu budžetu, ja to ļauj ekonomiskā situācija.

Jāatzīmē, ka FDL šo principu nosaka tā, ka pārpalikums ir jāveido, ja “ekonomiskā situācija to ļauj”. Šis princips paredz ekonomiskajā ciklā sabalansēta budžeta veidošanu, kas no teorētiski nozīmē, ka strukturālā bilance ir nulle. Pozitīvas izlaižu starpības gadījumā jā veido budžets ar pārpalikumu, bet negatīvas izlaižu starpības gadījumā budžetā var pieļaut deficītu. Praksē, tomēr ir veikta atkāpe no šī principa, nosakot, ka strukturālās bilances vidēja termiņa mērķis ir -0,5% no IKP. Tas nozīmē, ka vispārējās valdības budžets ar pārpalikumu tiek veidots tikai tad, ja izlaižu starpība ir pozitīva un pārsniedz 1,4% no IKP. Jāatzīmē arī, ka tas vēl nenozīmē reālus uzkrājumus Valsts Kasē, jo Ilgtermiņa stabilizācijas rezervē saskaņā ar likumu tiek ieskaitīts naudas plūsmas pārpalikums, ja tāds ir izveidojies valsts pamatbudžetā un tas nav iezīmēts īpašiem mērķiem un no valsts parāda viedokļa ir izdevīgāk veidot uzkrājumu, nevis samazināt valsts parāda lielumu.

Rekomendācija: Plānot rezerves fiskālajā telpā tālākajos Vidēja termiņa budžeta ietvara 2015.-2017. gadam likuma projekta gados, lai spētu adekvāti reaģēt uz mainīgo situāciju un realizēt Valdības prioritātes, ņemot vērā, ka 2015. gada un 2016. gada fiskālā telpa faktiski jau bija izsmelta pirms budžeta procesa uzsākšanas.

FM piekrīt rekomendācijai.

Rekomendācija: Pievienot Gadskārtējā budžeta un Ietvara likumu projektiem paskaidrojumu par plānotajām strukturālajām reformām, lai veicinātu ilgtspējīgu ekonomikas attīstību un efektīvāku budžeta resursu izlietojumu.

ES ekonomiskās politikas uzraudzības un koordinācijas cikla jeb Eiropas Semestra ietvaros, līdz katra gada 30.aprīlim ir jāiesniedz Eiropas Komisijai nacionālās reformu programmas un Stabilitātes/Konverģences programmas.

Progresā ziņojumā par Latvijas nacionālās reformu programmas „Eiropa 2020” stratēģijas kontekstā īstenošanu tiek vērtēts progress ES Padomes rekomendāciju izpildē, kā arī Latvijas kvantitatīvo mērķu „Eiropa 2020” stratēģijas kontekstā sasniegšanā. Tā kā ES Padomes rekomendācijas un „Eiropa 2020” mērķu sasniegšana ir vērsta arī uz strukturālo reformu īstenošanu, nacionālajā reformu programmā tiek aprakstīts arī strukturālo reformu īstenošanas progress.

Vienlaikus vēršam uzmanību, ka Likums par budžetu un finanšu vadību paredz, ka sākot ar 2016.gadu vidēja termiņa budžeta ietvara likumprojekts Saeimai būs jāiesniedz līdz 15.maijam. Līdz ar to, vidēja termiņa budžeta ietvara likumprojekta sagatavošanas process notiks paralēli ar Stabilitātes programmas un nacionālās reformu programmas sagatavošanu.

Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, FM uzskata, ka nav nepieciešamība palielināt administratīvo slogu, dublējot informāciju par strukturālo reformu īstenošanas progresu vairākos politikas plānošanas dokumentos.

Sadaļa “Fiskālās politikas izaicinājumi”

Rekomendācija: Sagatavot nodokļu politikas stratēģiju, vienlaikus ar Latvijas Stabilitātes programmas 2015.-2018.gadam izstrādi, kura ļautu efektīvi sasniegt Valdības mērķi – panākt nodokļu ieņēmumus 1/3 apmērā no IKP līdz 2018. gadam.

Valsts kontroles revīzijas Nr. 5.1-2-32/2013 “Par Latvijas Republikas 2013.gada pārskatu par valsts budžeta izpildi un par pašvaldību budžetiem” ieteikumu ieviešanas plāna 1.pielikuma otro punkts paredz, ka Finanšu ministrijai līdz 2017.gada 15.jūnijam jāizstrādā vidēja termiņa valsts nodokļu politiku, kas būtu saistīta ar vidēja termiņa Latvijas Nacionālajā attīstības plānā 2014. – 2020.gadam noteikto. Pašlaik Finanšu ministrija ir uzsākusi darbu pie nodokļu politikas pamatnostādņu izstrādes vidējam termiņam, kas, tai skaitā, paredzēs analizēt virzienus nodokļu ieņēmumu tuvināšanai 1/3 apmērā no iekšzemes kopprodukta.

Rekomendācija: Izskatīt nodokļu bāzes paplašināšanas iespējas, tai skaitā, pievienotās vērtības nodoklī, kas varētu tikt vienlaicīgi papildināts ar pasākumiem, kas mazinātu likmes paaugstināšanas ietekmi uz sociāli neaizsargātiem iedzīvotājiem.

Likuma Par iedzīvotāju ienākuma nodokli pārejas noteikumu 90.punkts paredz, ka iedzīvotāju ienākuma nodokļa likme 2015.gadā tiks samazināta no pašreizējiem 24% uz 23%. 2015.gadā nav paredzēts palielināt ar nodokli neapliekamo minimumu. Tanī pat laikā, saskaņā ar Ministru kabineta 2014.gada 10.novembra sēdes protokollēmuma (prot. Nr. 61, 29. § “Informatīvais ziņojums “Par iespējām palielināt ieņēmumus””) 4.punktā doto uzdevumu – Finanšu ministrija līdz 2015.gada 30.aprīlim jāiesniedz izskatīšanai Ministru kabinetā informatīvais ziņojums ar priekšlikumiem diferencētā neapliekamā minimuma ieviešanai ar 2016.gadu, kur kompleksi tiks izvērtēti arī iedzīvotāju ienākuma nodokļa atvieglojumi un darbaspēka nodokļu sloga mazināšana.

Rekomendācija: Pastiprināt normatīvo regulējumu, kas paredz "ēnu" ekonomikas ierobežošanas pasākumus.

Kā būtiskākos līdz šim paveiktos pasākumu ēnu ekonomikas ietekmes mazināšanai var minēt saimnieciskās darbības veicēju (kuru pamatdarbība nav aizdevumu izsniegšana) izsniegto aizdevumu aplikšanu ar iedzīvotāju ienākuma nodokli, kā arī uzņēmumu valdes locekļu minimālās darba algas aplikšanu ar IIN. Tāpat būtisks pasākums bijis saimnieciskās darbības apturēšanas un vienkāršotās

likvidācijas mehānisma iedarbināšana, liedzot fiktīvu uzņēmumu reģistrēšanas un izmantošanas iespēju krāpniecisku darījumu ķēdēs, kā arī ieviestās izmaiņas kases aparātu izmantošanas kārtībā.

Arī šogad izveidotā Ēnu ekonomikas apkaršanas padome, kurā darbosies valsts pārvaldes iestāžu un nevalstisko organizāciju pārstāvji, ir nozīmīgs solis ceļā uz iesaistīto iestāžu sadarbības pilnveidošanu ēnu ekonomikas apkaršanā.

Turklāt FM sadarbībā ar Valsts ieņēmumu dienestu un sociālajiem partneriem ir izskatījusi virkni pasākumu, kas stāsies spēkā ar 2015.gada 1.janvāri. Kā būtiskākie uzdevumi ir valdes locekļu personiskās atbildības noteikšana par kapitālsabiedrības nokavētajiem nodokļu maksājumiem. Tāpat būtiska ir informācijas apmaiņas procesa uzlabošana starp finanšu iestādēm un Valsts ieņēmumu dienestu, arī informācijas publiskošana par nodokļu maksātāju samaksāto nodokļu apmēru. Tālāk ir noteikta prasība informatīvās deklarācijas ieviešanai līzinga un kreditēšanas pakalpojumu sniedzējiem (nebanku sektoram).

Rekomendācija: Izskatīt visu nodokļu atvieglojumu atcelšanas iespējas. Nodokļu sistēmas vienkāršošana, samazinot dažādo likmju un izņēmumu skaitu, atbalstītu Valsts ieņēmumu dienesta ikdienas darbu efektivitāti.

Nemot vērā, ka nodokļu jomā kā viens no būtiskākajiem aspektiem investīciju vides vērtēšanā un investīciju piesaistē ir stabilitāte, tad nav saprotama rekomendācija – “Izskatīt visu nodokļu atvieglojumu atcelšanas iespējas”. Piekrītam, ka nodokļu sistēmai ir jābūt vienkāršai un efektīvi administrējamai, un nodokļu atvieglojumiem ir jābūt terminētiem un regulāri ir jāvērtē to efektivitāte, bet nevar piekrist uzstādījumam, ka visi atvieglojumi varētu būt nelietderīgi un būtu jāvērtē to atcelšana (tas ir pretrunā arī ar tālākajām rekomendācijām, piemēram, par neapliekamā minimuma palielināšanu).;

Nodokļu sistēmai ir jābūt ne vien vienkāršai, bet arī taisnīgai. Tieši taisnīguma dēļ ir ieviesti atsevišķi nodokļu atvieglojumi, piemēram, ar iedzīvotāju ienākumu nodokli (turpmāk – IIN) neapliek noteikta veida kompensācijas (piemēram, komandējumu dienas nauda). Valsts ieņēmumu dienesta darba efektivizācija ir atbalstāma, taču tai jābūt samērīgai un saskaņotai ar nodokļa maksātāja interesēm.

Lielākā daļa tiešo nodokļu atvieglojumu ir orientēti uz īpašām nodokļu maksātāju grupām un ieviesti ar noteiktu mērķi. Piemēram, IIN atmaksa par ārstniecības un izglītības izdevumiem tiek segta, ja valsts minētos izdevumus pilnībā nesedz, bet tie iedzīvotājiem ir būtiski. Savukārt, iemaksas privātajos pensijas fondos un ilgtermiņa dzīvības apdrošināšana tiek veicināta, lai stimulētu fiziskās personas veidot uzkrājumus.

Rekomendācija: Izskatīt iespējas aizvietot IIN likmes samazinājumu ar IIN neapliekamā minimuma palielinājumu, tādējādi samazinot nodokļu slogu zemāk apmaksātajiem darbiniekiem, veicinot nodarbinātības legalizāciju un iedzīvotāju vēlēšanos atgriezties darba tirgū nevis paļauties uz sociālajiem pabalstiem. Padome atbalsta plānus par progresīvā ar IIN neapliekamā minimuma ieviešanu.

Atbalstam ziņojuma rekomendāciju, ka turpmāks darbaspēka nodokļu sloga samazinājums būtu virzāms tieši uz personu loku ar zemiem ienākumiem, tomēr progresīva ienākuma nodokļa sistēma viena pati negarantē, to, ka personas izvēlēties strādāt tā vietā, lai izvēlētos saņemt pabalstus.

Rekomendācija: Izskatīt iespējas īpašuma nodokļu palielinājumam kopā ar kadastrālo vērtību pārskatīšanu, kas ļautu uzlabot vienlīdzību ienākumu sadalījumā. Rezydentiem, kas ilgstoši dzīvo teritorijās ar augstu kadastrālo vērtību, būtu jāļauj kapitalizēt pieaugošo īpašumu nodokli, norēķināšanās par kuru varētu tikt atlikta līdz īpašuma pārreģistrēšanai.

Rekomendācija paredz:

- 1) izskatīt iespējas īpašuma nodokļa palielinājumam kopā ar kadastrālo vērtību pārskatīšanu, kas ļautu uzlabot vienlīdzību ienākumu sadalījumā;
- 2) rezidentiem, kas ilgstoši dzīvo teritorijās ar augstu kadastrālo vērtību, ļaut kapitalizēt pieaugošo īpašuma nodokli, norēķināšanās par kuru varētu tikt atlikta līdz īpašuma pārreģistrēšanai.

Par rekomendācijas pirmo daļu – vēršam uzmanību, ka nekustamā īpašuma nodokļa likmes noteikšana (nodokļa likmes koridora ietvaros) ir nodota pašvaldībām.

Uzskatām, ka ar ieteiktajām metodēm sasniegt izvirzīto mērķi principā nav iespējams, jo, ņemot vērā tālāk minēto, tas ir pretrunā ar likuma “Par nekustamā īpašuma nodokli” būtību un jēgu.

Pirmkārt, nekustamā īpašuma nodokļa bāze ir nekustamā īpašuma kadastrālā vērtība, kuru nosaka Valsts zemes dienests, galvenokārt, balstoties uz nekustamā īpašuma tirgus analīzes datiem. Tātad primārais faktors, kas nosaka nekustamā īpašuma nodokļa apmēru, ir nekustamā īpašuma atrašanās vieta un tirgus vērtība. Līdz ar to uzskatām, ka kadastrālā vērtība nav izmantojama kā instruments nekustamā īpašuma nodokļa ieņēmumu administratīvai palielināšanai vai samazināšanai, vai izlīdzināšanai starp dažādām valsts teritorijām.

Otrkārt, visi ieņēmumi no nekustamā īpašuma nodokļa tiek ieskaitīti pašvaldību budžetos, tādēļ likumā ir deleģētas tiesības pašvaldībām nodokļa administrēšanas ietvaros, gan noteikt nodokļa likmi likumā noteikta intervāla robežās, gan piešķirt nodokļa atvieglojumus atsevišķām nodokļa maksātāju kategorijām līdz pat 90% no aprēķinātās nodokļa summas.

Par rekomendācijas otro daļu – vēršam uzmanību, ka likumā “Par nekustamā īpašuma nodokli” jau ir paredzētas tiesības pašvaldībām lemt par nodokļa maksājuma atlikšanu par deklarēto dzīvesvietu un tai piekrītošo zemi līdz nekustamā īpašuma tiesību pārejai citai personai, pirms tam izvērtējot nodokļa maksātāja sociālo stāvokli un maksāspēju. Tomēr, vērtējot iespēju paplašināt nodokļa atlikšanas tiesības, jāatceras, ka nekustamā īpašuma nodoklis 100% tiek novirzīts pašvaldību budžetos, līdz ar to, ja tiek paredzēta ļoti plašas nodokļa atlikšanas (atbilstoši rekomendācijai) iespējas, ir jāaktualizē jautājums par jauniem finanšu līdzekļu pieprasījumiem no valsts budžeta pašvaldībām, jo, atliekot nodokli, tās nevarēs realizēt savas līdzšinējās funkcijas. Tieši šī iemesla dēļ attiecināt šo normu uz plašāku nodokļa maksātāju loku nav paredzēts.

Vēlamies norādīt arī, ka arī rekomendāciju 10.punktā ir ieteikts tieši pretējais – izskatīt visu nodokļu atvieglojumu atcelšanas iespējas, nevis papildu ieviešanas iespējas. Lai gan nekustamā īpašuma nodokli administrē pašvaldības, mūsaprāt, nodokļu elementu pārskatīšanā būtu jāievēro līdzīga pieeja.

Rekomendācija: Pārcelt atsevišķus valsts pārvaldes pakalpojumus uz privāto sektoru, tādējādi parādot skaidru stratēģiju samazināt sabiedrības izdevumus vidējā termiņā, piemēram, izpētīt iespēju lietot precīzāk mērķētus pabalstus un pakalpojumus, lai atbalstītu sabiedrības grupas, kurām īpaši vajadzīgs atbalsts un tādējādi palielinātu pabalstu un pakalpojumu efektivitāti.

Attīstības plānošanas sistēmas uzlabošanas pasākumu plānā 2014.-2016.gadam (apstiprināts ar 2015.gada 25.februāra Ministru kabineta rīkojumu Nr.84) Finanšu ministrijai sadarbībā ar Pārresoru koordinācijas centru paredzēts uzdevums analizēt iespējas ieviest nozaru un plānošanas politiku izdevumu izvērtējumu. Uzdevuma izpildes termiņš noteikts 2015.gada 1.ceturksnis.

Papildus izteiktajām rekomendācijām ziņojuma 1.sadaļā “Kopsavilkums” Fiskālās disciplīnas padome norāda, ka viens no nodokļu palielināšanas iespējamiem variantiem varētu būt paaugstināt nodokļu likmes kapitālam, kuru neizmanto ražošanā. Vēršam uzmanību, ka likuma “Par uzņēmumu ienākuma nodokli” normas paredz palielināt ar uzņēmumu ienākuma nodokli apliekamo ienākumu par izdevumiem, kuri nav saistīti ar saimniecisko darbību un šai izdevumu summai piemērojot palielinošu koeficientu 1,5. Savukārt praktiski nav iespējams paaugstināt nodokļu likmes kapitālam, kuru neizmanto ražošanā, jo uzņēmumu ienākuma nodokli piemēro gūtajam ienākumam nevis kapitālam. Savukārt IIN piemēro sadalītajam ienākumam, kas dažādās kombinācijās rada efektīvo nodokļa likmi ~ 24% (15% UIN līmenī + 10% IIN līmenī).