



LATVIAN INSTITUTE OF
INTERNATIONAL AFFAIRS
LATVIJAS ĀRPOLITIKAS INSTITŪTS

Valsts budžeti Latvijā un Igaunijā: ne vienmēr mazāk nozīmē mazāk

Autors:

Aldis Austers

Zinātniskais redaktors:

Dr. Andris Sprūds

Rīga, 2016. gada decembris

Latvijas Ārpolitikas institūts

**VALSTS BUDŽETI LATVIJĀ UN IGAUNIJĀ: NE VIENMĒR MAZĀK
NOZĪMĒ MAZĀK**

Autors: Dr. kand. Aldis Austers

Zinātniskais redaktors: Dr. Andris Sprūds

Rīga, 2016. gada decembris

SATURS

PROBLĒMAS IZKLĀSTS	3
1. LATVIJAS UN IGAUNIJAS VALSTS BUDŽETU IZDEVUMI – STARP RESURSU IEROBEŽOTĪBU UN EFEKTIVITĀTI	5
1.1. Datu analīze	5
1.1.1. Kopējie rādītāji (vispārējā valdības budžets)	5
1.1.2. Izdevumu sadalījums pēc valdības funkcijām	7
1.1.3. Izdevumu sadalījums par ekonomiskajām kategorijām	10
1.1.4. Izdevumu sadalījums pēc valdības līmeņiem	10
1.2. Kvalitatīvais izvērtējums	13
1.2.1. Izdevumu atbilstība prioritātēm un ilgtspēja	13
2.2.2. Budžeta līdzekļu izlietojuma efektivitāte	14
1.3. Kopsavilkums par valsts izdevumiem Latvijā un Igaunijā	18
2. VALSTS SEKTORA IEŅĒMUMU POLITIKAS SALĪDZINĀJUMS – NODOKĻI EKONOMISKO IZAUGSMI VEICINOŠS VAI KAVĒJOŠS FAKTORS?	20
2.1. Datu analīze	20
2.1.1. Fiskālās disciplīnas aspekti	20
2.1.2. Nodokļu ieņēmumi Latvijā un Igaunijā	22
2.1.2.1. Ekonomikas lielums	22
2.1.2.2. Nodokļu politika	23
2.1.2.3. Nodokļu iekasēšanas disciplīnas jautājumi	26
2.1.3. Ieņēmumi no ES struktūrfondu maksājumiem	28
2.1.4. Ieņēmumi no uzņēmumiem ar valsts kapitāldaļām	29
2.2. Ieņēmumu politikas izvērtējums	30
2.2.1. Nodokļi un ekonomikas stimulēšana	30
2.2.2. Valsts parāds un aizņēmumi	32
2.2.3. Ekonomiskās attīstības izaicinājumi	32
2.3. Kopsavilkums par valsts ieņēmumiem Latvijā un Igaunijā	34
3. VALSTS BUDŽETS – SABIEDRĪBAS NOSKAŅOJUMA UN EKONOMISKĀ IZRĀVIENA INSTRUMENTS	36
PĒTĪJUMA KOPSAVILKUMS	39

PROBLĒMAS IZKLĀSTS

2016. gada aprīlī Latvijas medijus pāršalca ziņa, ka Valsts prezidents Raimonds Vējonis jūtoties nokaunējies par to, ka „Igaunijā budžets ir lielāks par desmit miljardiem, bet mums - it kā lielākai valstij ar lielāku ekonomiku, ir pāri septiņiem miljardiem.”¹ Vai Valsts prezidenta satraukumam ir pamats? Vai tiešām Igaunijas valsts ir tik nozīmīgi spējīgāka par Latviju? Ja jā, kāpēc, neskatoties uz kopīgo vēsturisko ceļu un pārmaiņu pieredzi, Igaunijas valsts spēj vairāk? Kādi faktori ir noteikuši pastāvošās atšķirības? Vai šīs atšķirības slēpj grāmatvedības uzskaites īpatnības un tām ir pārejošs raksturs, vai tomēr runa ir par dziļām strukturālām atšķirībām?

Palūkojoties uz 2015. gada datiem, ir redzams, ka, lai arī Latvija iedzīvotāju skaita un kopprodukta ziņā ir lielāka par Igauniju (attiecīgi par 50 un 20 procentiem), Latvijas valsts konsolidētais kopbudžets togad sasniedza 9 miljardus eiro, bet Igaunijas – 8,1 miljardu (attiecīgi pārsniedzot Igaunijas budžeta apjomu tikai par 10 procentiem). Attiecinot budžeta rādītājus uz iedzīvotājiem, kļūst redzams, ka Latvijā uz katru iedzīvotāju tiek tērēts daudz mazāk valsts līdzekļu nekā Igaunijā – proti, Latvijā tie ir 4,5 tūkstoši eiro, bet Igaunijā – jau 6,2 tūkstoši. Disproporcija starp abām valstīm kļūst vēl ievērojamāka, ja salīdzina valsts pamatbudžetus. Piemēram, 2015. gadā Latvijas valsts pamatbudžetā bija tikai 5,5 miljardi eiro, kamēr Igaunijas – teju 7 miljardi (sk. 1. tabulu).

Valsts budžets ir nozīmīgs valsts pārvaldes rīks, īpaši labklājības tipa demokrātiskās kapitālisma valstīs, kādas ir Rietumeiropas valstis, tajā skaitā arī Latvija un Igaunija. Ar valsts budžeta palīdzību tiek akumulēti un pārdalīti resursi, lai nodrošinātu tādus būtiskus valsts pakalpojumus kā, piemēram, iekšējā un ārējā drošība, izglītība, tiesiskums, valsts nozīmes infrastruktūras attīstība un – jo īpaši būtiski – nevienlīdzības mazināšanai. Atkarībā no tā, kā tiek veidots valsts budžets, ir atkarīgas investīcijas ekonomikā, kopējais sabiedrības patēriņš, un arīdzan nodarbinātība un finansiālā stabilitāte. Turklāt valsts fiskālā politika – valsts ieņēmumu un tēriņu politika –, līdzās monetārajai politikai, ir nozīmīgs instruments sabalansētas ekonomiskās attīstības veidošanā.

Valsts spēja kvalitatīvi formulēt ārējās un aizsardzības politikas mērķus un tos konsekventi īstenot ir atkarīga no pieejamajiem resursiem. Piemēram, 2017. gadā Latvija aizsardzības politikas īstenošanai ir paredzējusi 448 miljonus eiro, kamēr kaimiņvalsts Igaunija – 425 miljonus (attiecīgi 227 un 324 eiro uz iedzīvotāju). Līdzīgi, 2017. gadā Latvijas Ārlietu ministrijas budžetā paredzēts 61 miljons eiro, savukārt Igaunijas – 62 miljoni (31 pret 47 eiro uz iedzīvotāju).² Saskaņā ar 2017. gada budžeta plānu, Latvija ir sasparojusies attiecībā uz aizsardzību, taču par prioritātēm pasludinātās veselības un izglītības politikas būtisku līdzekļu pieaugumu nepieredzēs un turpinās atpalikt no Igaunijas, lai gan apkalpojamo personu skaits Latvijā ir lielāks (sk. 2. tabulu).

¹ Piemēram, "Vējonis: Igaunijas budžets man rīvē kantes", žurnāls "Ir", 27.04.2016., <http://www.ir.lv:889/2016/4/27/vejonis-igaunijas-budzets-man-rive-kantes>

² Latvijas Republikas Finanšu ministrija, "Likuma "Par valsts budžetu 2017.gadam" paskaidrojumi," http://www.fm.gov.lv/files/valstsbudzets/2016-10-26_12_29_08_FMPask_L_131016_proj2017.pdf un Rahandusministeerium, "2017. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri," <http://www.fin.ee/riigieelarve-2017-4>.

Šis pētījums ir sadalīts trīs daļās. Pirmajā daļā ir analizēta valsts budžeta izdevumu politika Latvijā un Igaunijā sadalījumā pēc valdības funkcijām, ekonomiskajām kategorijām un valsts pārvaldes līmeņiem. Otrajā daļā tiek uzmanīta ir pievērsta valsts ieņēmumu politikas analīzei, tajā skaitā arī fiskālās disciplīnas aspektiem. Šajā daļā ir izvērtētas arī budžeta veidošanas procedūras abās valstīs. Pētījuma trešajā daļā, pirms secinājumiem, ir aplūkota valsts budžeta saistība ar iedzīvotāju uzticību valdībai un ekonomiskās izaugsmes riskiem.³

1. tabula. Pamatdati par Latviju un Igauniju, 2015. gads⁴		
	Latvija	Igaunija
Iedzīvotāji (milj.)	1,97	1,31
Iekšzemes kopprodukts (milj. eiro):		
– <i>nominālais</i>	24 348,5	20 251,7
– <i>salīdzināmajās cenās</i>	36 573,2	27 803,5
Valsts budžets (milj. eiro):		
- <i>konsolidētais kopbudžets (vispārējais)</i>	9 022,5	8 168,2
- <i>pamatbudžets (centrālās valdības)</i>	5 492,5	7 103,6
Valsts budžets (% no IKP):		
- <i>konsolidētais kopbudžets (vispārējais)</i>	37,1	40,3
- <i>pamatbudžets (centrālās valdības)</i>	22,6	35,1
Valsts budžets (uz iedzīvotāju):		
- <i>konsolidētais kopbudžets (vispārējais)</i>	4 580	6 236
- <i>pamatbudžets (centrālās valdības)</i>	2 788	5 423
Valsts sektorā strādājošo skaits (tūkstoši)	177,2	143,5
Pozīcija Pasaules konkurētspējas indeksā*	49	30
Pozīcija Dzīves kvalitātes indeksā**	46	30

³ Pētījuma sagatavošanas laikā notika vairākas intervijas ar sekojošu institūciju ekspertiem: Latvijas Fiskālā padome, Igaunijas Centrālā banka, Latvijas Pašvaldību savienība, Tallinas Tehnoloģiju universitāte. Autors ir pateicīgs ekspertiem par vērtīgajiem padomiem un atziņām.

⁴ Avots: Eurostata dati; The Global Competitiveness Index 2016-2017; (**) 2015 Human Development Report

1. LATVIJAS UN IGAUNIJAS VALSTS BUDŽETU IZDEVUMI – STARP RESURSU IEROBEŽOTĪBU UN EFEKTIVITĀTI

1.1. Datu analīze

Valsts budžeta apmēru nosaka pēc izdevumu apjoma. Valsts sektora izdevumus klasificē pēc (a) funkcionālā mērķa un (b) ekonomiskās nozīmes. Turklāt tiek nodalīti izdevumi dažādos valsts pārvaldes līmeņos. Saskaņā ar ESA2010 uzskaites sistēmu, valsts sektors sastāv no sekojošiem līmeņiem: a) vispārējā valsts sektora, kurš savukārt sastāv no b) centrālās valdības, c) pašvaldībām un d) sociālā fonda. Latvijā pārvaldes līmeņu apzīmēšanai tiek lietota atšķirīga terminoloģija un tās salīdzinājums ar ESA2010 sistēmu ir sniegts 1.1. tabulā.

1.1. tabula. Budžeta terminoloģiju salīdzinājums starp ESA2010 un Latviju	
<i>ESA2010</i>	<i>Latvija</i>
Vispārējās valdības budžets	Valsts konsolidētais kopbudžets
Centrālās valdības budžets	Valsts pamatbudžets
Sociālās nodrošināšanas fondi	Valsts speciālais budžets
Vietējās valdības budžets	Pašvaldību konsolidētais budžets, kurš sastāv no pašvaldību pamatbudžetiem un speciālajiem budžetiem

1.1.1. Kopējie rādītāji (vispārējās valdības budžets)

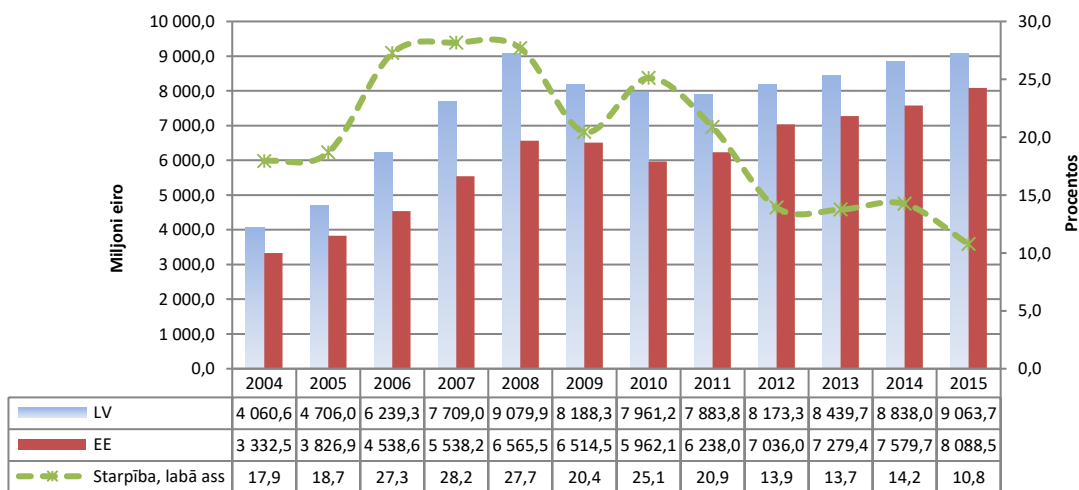
Nominālā izteiksmē 2015. gadā valsts kopbudžeta apjoms Latvijā bija 9063,7 eiro, bet Igaunijā - 8088,5 miljoni jeb par 11 procentiem mazāk nekā Latvijā. Kā redzams 1.1.1. attēlā, kopš 2004. gada šai starpībai ir bijusi tendence pieaugt, savukārt vēlāk, sākot no 2007. gada, kad tika sasniegta maksimālā starpība - 28 procenti, samazināties, sasniedzot 11 procentus 2015. gadā. Jāatzīmē gan, ka Igaunijā ir augstāka dzīves dārdzība aptuveni par 9 procentiem, tāpēc salīdzināmajās cenās abu valstu konsolidēto budžetu atšķirība 2015. gadā bija lielāka nekā nominālajās cenās un ir mērojama 20-21 procenta apmērā par labu Latvijai.⁵

Tajā pašā laikā, rēķinot uz iedzīvotāju, valsts tēriņi Igaunijā būtiski, par 34 procentiem, pārsniedza Latvijas līmeni, proti, ja Latvijā 2015. gadā valsts tēriņi uz vienu iedzīvotāju bija 4 583 eiro, tad Igaunijā tie bija 6 153 eiro. Šajā gadījumā šo starpību gan nedaudz mazina Igaunijas lielākā dzīves dārdzība. Savukārt, salīdzinot Latvijas un Igaunijas konsolidētā budžeta apjomu pret šo valstu iekšzemes kopproduktu, ir redzams, ka Latvijā valsts budžets veido 37,2 procentus no IKP, kamēr Igaunijā tas bija līdzvērtīgs 39,5 procentiem no IKP (sk. 1.1.2. attēlu). Atskatoties uz budžetu dinamiku kopš 2004. gada, ir konstatējams, ka atsevišķos periodos Latvijas valsts sektora tēriņu

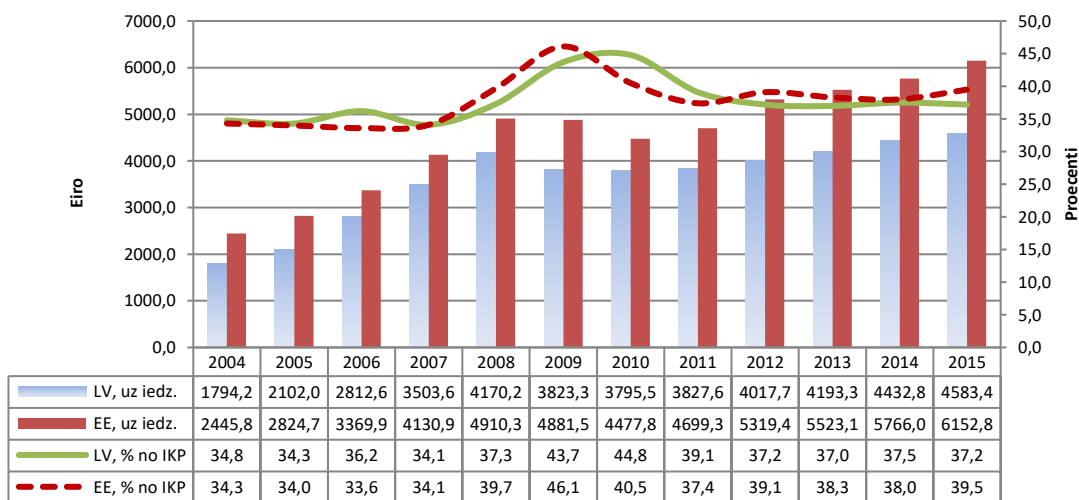
⁵ 2015. gadā, saskaņā ar Eirostata datiem, cenu līmenis Igaunijā bija 71 procenti un Latvijā 65 procenti no ES-28 vidējā cenu līmeņa, 71/65. Sīkāk par cenu atšķirībām skatīt zemāk nodaļu „Budžeta līdzekļu izlietojuma efektivitāte”.

īpatsvars salīdzinājumā ar IKP ir pārsniedzis Igauniju, piemēram, 2006. un 2010. gadā, taču, sākot ar 2012. gadu, Latvijas valsts ietekmei uz valsts ekonomiku ir bijusi tendence samazināties un, kā norādīts 1. tabulā, 2016. gadā sastādīs 37,1 procentu Latvijas un 40,3 procentus Igaunijas gadījumā.

1.1.1. attēls. Latvijas un Igaunijas valsts kopbudžetu absolūto rādītāju salīdzinājums⁶



1.1.2. attēls. Latvijas un Igaunijas valsts kopbudžets uz iedzīvotāju un pret iekšzemes kopproduktu⁷



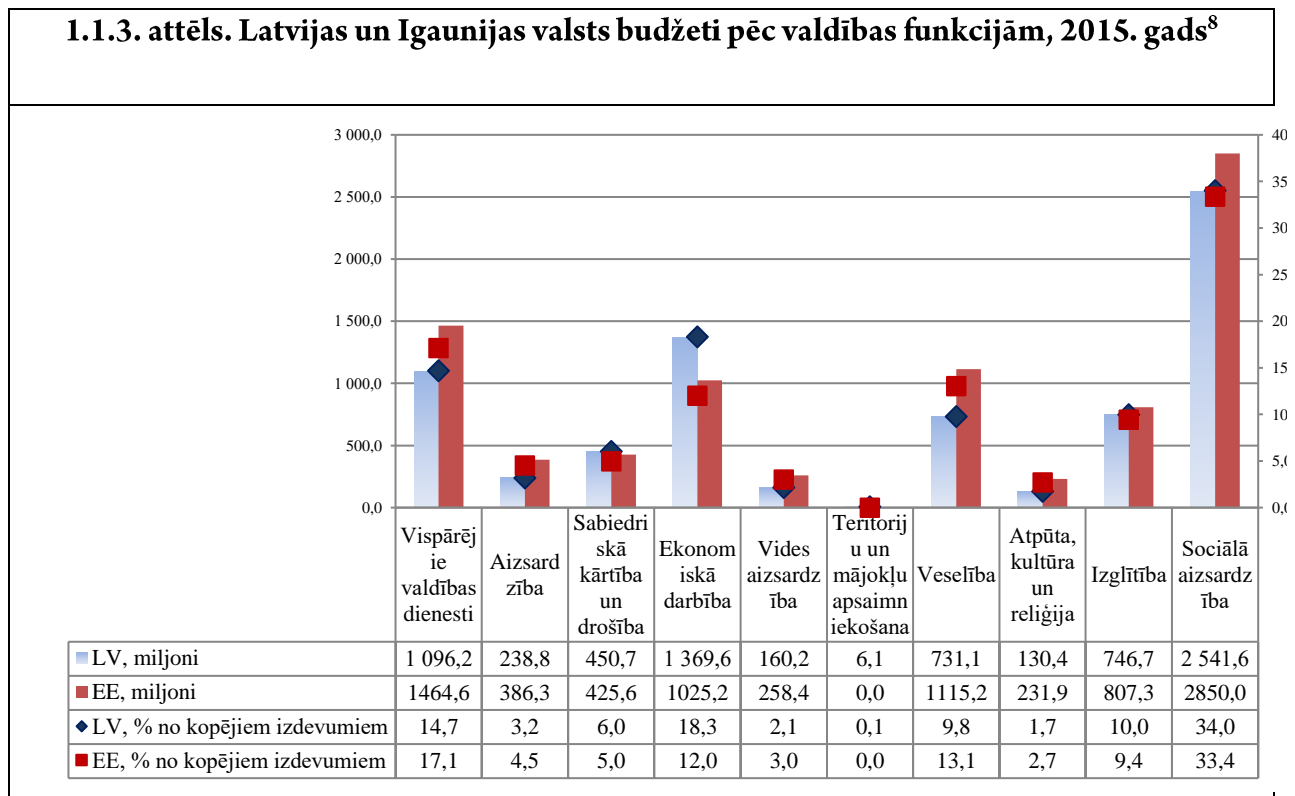
⁶ Avots: Eurostat datu kopa [gov_10a_main]

⁷ Avots: Eurostata datu kopas [gov_10a_main] un [demo_gind], autora aprēķins

1.1.2. Izdevumu sadalījums pēc valdības funkcijām

Latvijas un Igaunijas konsolidēto budžetu izdevumu salīdzinājums sadalījumā pēc valdības funkcijām 2015. gadā attēlots 1.1.3. attēlā. Jāatzīmē, ka izdevumu sadalījums pa funkcijām no gada uz gadu būtiski nemainās, jo tas saistīts ar valdības programmu kontinuitāti. Ilgākā termiņā, mainoties valdības ieskatiem par prioritātēm, ir iespējama nozīmīga proporciju maiņa. Kā redzams attēlā, 2015. gadā caurmērā Igaunijas valsts sektora izdevumi absolūtos skaitļos bija lielāki nekā Igaunijā, izņemot sabiedriskās kārtības, ekonomikas un mājokļu sektorus. Procentuālā izteiksmē (pret kopējiem izdevumiem), Latvijā būtiski vairāk valdības finansējuma tiek atvēlēts ekonomiskajai darbībai (starpība plus 6,3 procentpunkti), savukārt būtiski mazāk – veselībai (starpība minus 3,3 procentpunkti). Abās valstīs teju trešā daļa no izdevumiem tiek atvēlēta sociālajiem mērķiem.

1.1.3. attēls. Latvijas un Igaunijas valsts budžeti pēc valdības funkcijām, 2015. gads⁸



Pirms 2008. gada krīzes finansējums aizsardzībai Latvijā bija līdzvērtīgā līmenī ar Igauniju, proti, svārstījās ap četriem procentiem no kopējiem valdības izdevumiem, taču sākot ar 2008. gadu veidojās atšķirība: kamēr Igaunija pakāpeniski audzēja izdevumus aizsardzībai, tikmēr Latvija tos samazināja, īstenojot ārkārtas valsts finanšu stabilizāciju. Kultūras jomā un veselības nozarē

⁸ Piezīme: konsolidētie kopbudžetu dati par 2015. gadu vēl nav pieejami.

Avoti: Finanšu ministrija, "Likuma "Par valsts budžetu 2016.gadam" paskaidrojumi,"

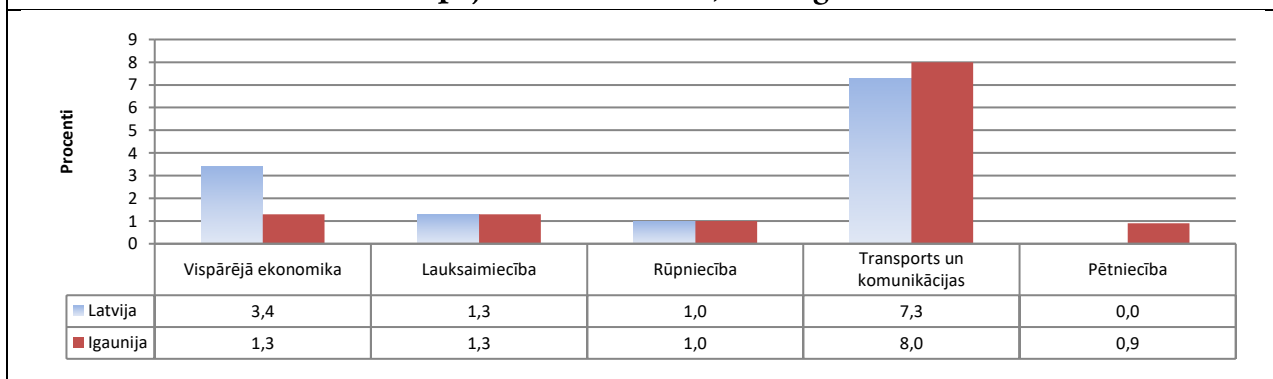
http://www.fm.gov.lv/lv/sadalas/valsts_budzets/budzeta_paskaidrojumi/2016_gads/ un Rahandusministeerium, "Republic of Estonia Stability Programme 2016," http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/sp2016_estonia_en.pdf

izdevumi proporcionālā izteiksmē tradicionāli ir bijuši lielāki Igaunijā nekā Latvijā, taču, ja kultūras jomā izdevumu starpībai proporcionālā izteiksmē starp abām valstīs ir tendence samazināties, tuvojoties viena procentu apmēram, tad veselībā situācija ir pretēja – sākot ar 2006. gadu ir sākusi veidoties izdevumu atšķirība, kas laika gaitā līdz 2015. gadam ir pieaugusi līdz minētajiem 3,3 procentpunktiem (Latvijā 9,8 un Igaunijā 13,1 procents no kopējiem budžeta izdevumiem). Kopš 2004. gada abās valstīs ir samazinājušies relatīvie tēriņi sabiedriskās kārtības nodrošināšanai un izglītībai, savukārt pieauguši valdības centrālo dienestu darbības nodrošināšanai un sociālajai aizsardzībai. Zīmīgi, ka Latvija ir bijusi lidere attiecībā uz izdevumiem teritoriju un mājokļu apsaimniekošanu – Igaunijā šajā sektorā praktiski nav izdevumu.

Igaunijā vairāk budžeta līdzekļu tiek tērēts valdības dienestu uzturēšanai (17,1 procents pret 14,7 procentiem). Tas ir izskaidrojams ar faktu, ka Igaunijā teju 17 procenti jeb 1 miljards eiro tiek novirzīts subsīdijām pašvaldībām no centrālās valdības budžeta. Latvijā pašvaldībām arī tiek maksātas subsīdijas, taču krietni mazākā apjomā un tās ir vērstas uz atbalstu konkrētu deleģēto funkciju īstenošanai, piemēram, izglītībā. Nabadzīgāko pašvaldību atbalstam Latvijā pastāv pašvaldību finanšu izlīdzināšana, taču tā tiek īstenota ārpus centrālās valdības budžeta, pašvaldībām norēķinoties savā starpā. Jāatzīmē, ka Latvijā pašvaldībām ir lielākas pilnvaras iekasēt nodokļus, tāpēc tās ir finansiāli neatkarīgākas no valdības. Ņemot to vērā, no valdības vispārējā konsolidētā budžeta viedokļa situācija starp abām valstīm attiecībā uz finansējumu valdības dienestiem izskatās savādāka, proti, Latvijā šie izdevumi tomēr tradicionāli ir bijuši lielāki nekā Igaunijā gan absolūtā, gan proporcionālā izteiksmē. Arī valsts sektorā strādājošo skaits ir lielāks Latvijā – 177,2 pret 143,5 tūkstošiem, lai gan relatīvā izteiksmē Latvijā uz katrām 11, bet Igaunijā uz katrām 9 iedzīvotājiem ir viens valsts sektorā strādājošais. Taču, tā kā algas Latvijā ir zemākas, neskatoties uz lielāku valsts sektorā strādājošo skaitu, Latvijā budžeta tēriņi atlīdzībām ir līdzvērtīgi Igaunijas – attiecīgi 12,7 pret 11,6 procentiem 2014. gadā.

Tā kā ekonomiskā izaugsmes un konverģence ir viens no galvenajiem izaicinājumiem gan Latvijā, gan Igaunijā, ir vērts nedaudz tuvāk aplūkot abu valdību izdevumus ekonomiskajai darbībai (sk. 1.1.4. attēlu). Latvijā ekonomiskās darbības uzturēšanai tradicionāli ir bijis atvēlēts lielāks finansējums nekā Igaunijā, un krīzes gados Latvijā tas sasniedza pat 20 procentus no kopējiem budžeta izdevumiem, kamēr Igaunijā to svars samazinājās līdz 11 procentiem. Latvijā izdevumus ekonomiskajai darbībai plānots turpināt palielināt līdz 2018. gadam, kamēr Igaunijā tie tiks turēti 12 procentu robežās no kopējiem izdevumiem. Aplūkojot izdevumu sadalījumu ekonomiskajai darbībai apakšprogrammu līmenī 2014. gadā, redzams, ka Latvijā daudz lielāka vērība tiek pievērsta vispārējās ekonomiskās darbības nodrošināšanai: vispārējām ekonomiskajām programmām, komercdarbības un darba tirgus politikām. Igaunijā savukārt uzmanības centrā ir transporta un komunikāciju nozares, arī zinātne un pētniecība ekonomikas jomā. Finansējuma koncentrācija ekonomiskās darbības pētniecībā Igaunijā tiek pamatota ar investīcijām naftas slānekļa izpētē.

1.1.4. attēls. Latvijas un Igaunijas valdību izdevumi ekonomiskajai darbībai, procentos no kopējiem izdevumiem, 2014. gads⁹



1.2. tabula. Valsts kopbudžeta plānotie izdevumi Latvijā un Igaunijā, 2016-2017¹⁰

	Latvija, milj. eiro		Igaunija, milj. eiro	
	2016. gada plāns	2017. gada plāns	2016. gada plāns	2017. gada plāns
Vispārējie valdības dienesti	1 004,9	1 015,2	1 617,5	1 832,8
Aizsardzība	352,1	449,7	423,2	452,5
Sabiedriskā kārtība	495,0	575,1	428,4	452,2
Ekonomiskā darbība	1 564,6	1 786,8	1 064,9	1 141,0
Vides aizsardzība	61,4	41,1	173,1	159,1
Teritoriju un mājokļu apsaimniekošana	6,6	8,2	0,0	0,0
Veselība	749,7	813,7	1 122,0	1 219,2
Atpūta, kultūra un reliģija	136,2	154,2	237,5	241,2
Izglītība	667,3	678,2	786,1	818,6
Sociālā aizsardzība	2 648,3	2 845,2	3 069,4	3 255,4
KOPĀ	7686,1	8 367,4	8 922,1	9 571,8

1.2. tabulā ir attēloti plānotie valsts kopbudžeta izdevumi Latvijā un Igaunijā 2016. un 2017. gadā. Kā redzams, Latvija ir nolēmusi kāpināt izdevumus aizsardzībai un sabiedriskās kārtības nodrošināšanai, arī ekonomiskajai darbībai. Tiks palielināts arī veselībai un izglītībai, taču mazākā apmērā. Tajā pašā laikā līdzekļi tiks samazināti vides aizsardzībai, kas tā jau ir četras reizes mazāki nekā Igaunijā. Igaunija vairāk līdzekļus tērēs subsīdijām pašvaldībām, arī aizsardzībai un iekšējai kārtībai. Igaunijā pieaugums paredzēts arī veselībai un ekonomiskajai darbībai.

⁹ Avots: Eurostata datu kopa [gov_10a_main]

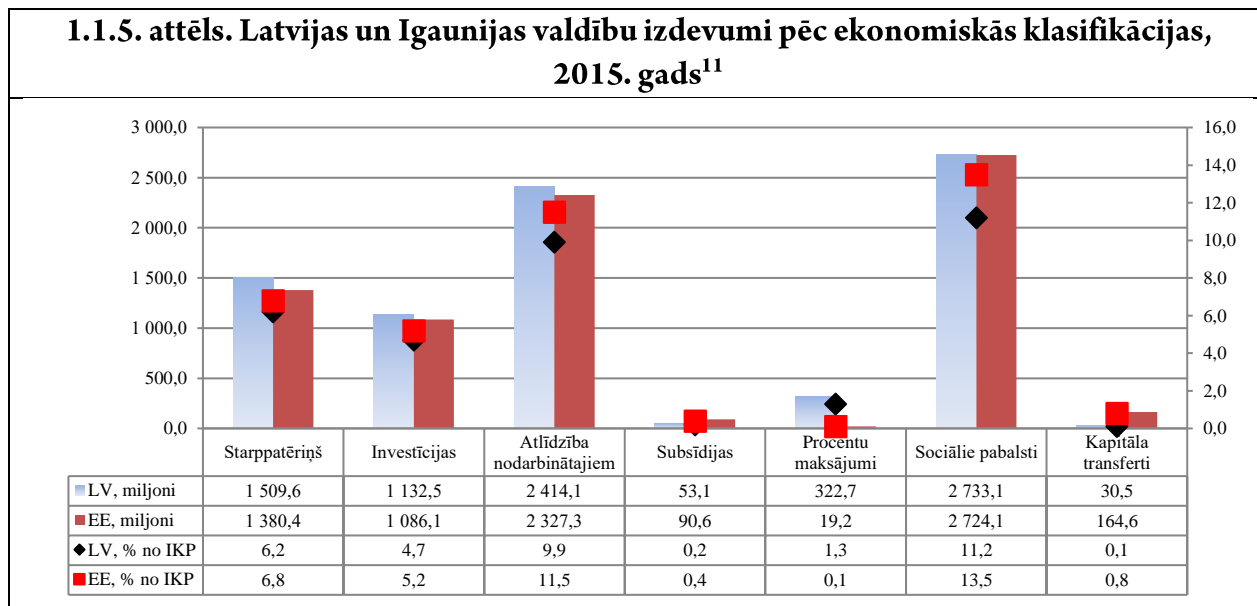
¹⁰ Avoti: Latvijas Republikas Finanšu ministrija, "Likuma "Par valsts budžetu 2017. gadam" paskaidrojumi," http://www.fm.gov.lv/files/valstsbudzets/2016-10-26_12_29_08_FMPask_L_131016_proj2017.pdf un Rahandusministeerium, "2017. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri," <http://www.fin.ee/riigieelarve-2017-4>.

1.1.3. Izdevumu sadalījums pēc ekonomiskajām kategorijām

Atkarībā no tā, kam valsts nauda tiek tērēta pašreizējā gadā, ir atkarīgi valsts ieņēmumi tālākajos gados, proti, jautājums ir par to, kādās proporcijās nauda tiek tērēta algām, patēriņam un investīcijām. Papildus jāatzīmē, ka šodien ieguldīto resursu spēja ģenerēt naudas plūsmu nākotnē ir atkarīga ne tikai no izlietojuma ekonomiskās nozīmes, bet arī 1) izlietojuma ilgtspējas - vai tiešām konkrētais investīciju projekts ir attaisnots? 2) un efektivitātes – vai konkrētais risinājums ir optimāls salīdzinājumā ar alternatīviem risinājumiem?

1.1.5. attēlā ir redzams, ka 2015. gadā nomināli Latvijā izdevumi visās kategorijās ir bijuši nedaudz augstāki nekā Igaunijā, izņemot procentu maksājumus. Tie Latvijas gadījumā ir bijuši teju 17 reizes augstāki par Igaunijas, sasniedzot 322 miljonus eiro, un ir saistīti ar Latvijas valsts parāda būtiski lielāko apjomu. Savukārt kapitāla transfertu kategorijā Igaunijas ir līderos, salīdzinot ar Latviju. Proporcionālā izteiksmē, rēķinot pret IKP, Igaunijā izdevumi visās kategorijās ir bijuši procentuāli lielāki nekā Latvijā. Izņēmums ir procentu maksājumi, kuri Latvijas gadījumā 2015. gadā bija līdzvērtīgi 1,3 procentiem no IKP, kamēr Igaunijā tikai 0,1 procenti.

Kopumā var secināt, ka atšķirībā no nozīmīgajām atšķirībām izdevumu sadalījumā pa valdības funkcijām, no ekonomiskā kategoriju viedokļa izdevumu sadalījums ir gana līdzsvarots starp Latviju un Igauniju.



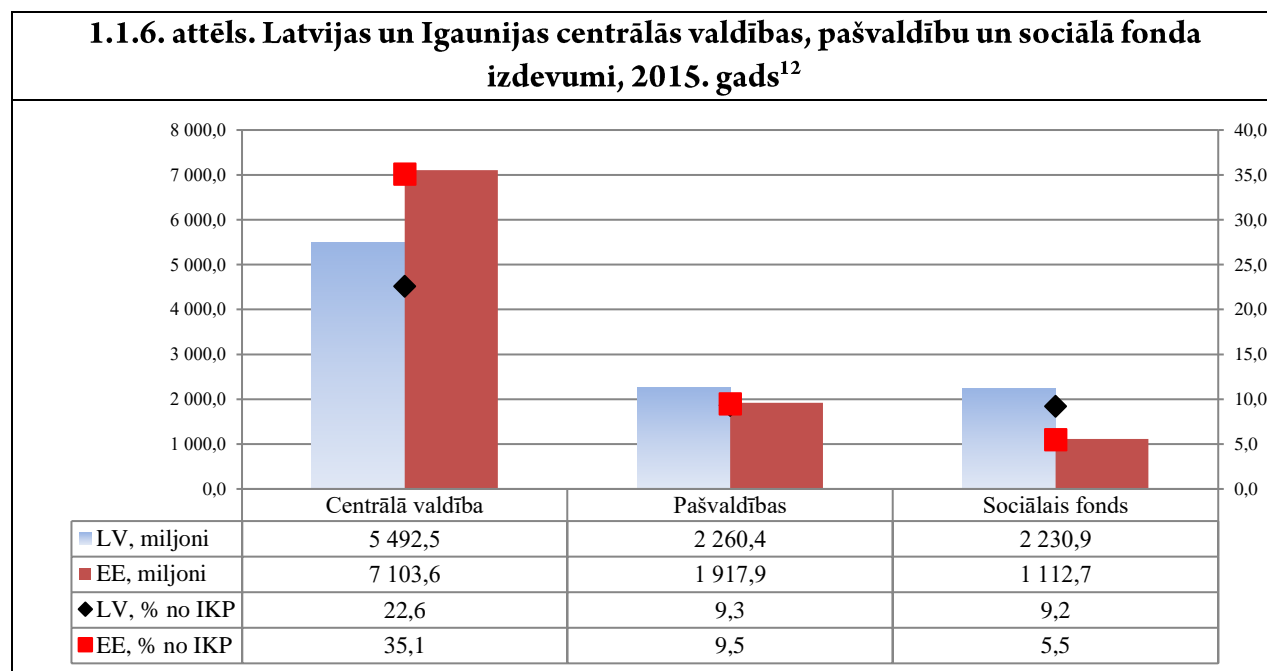
1.1.4. Izdevumu sadalījums pēc valdības līmeņiem

Saskaņā ar EKS95 metodoloģiju, konsolidētais valsts kopbudžets aptver izdevumus no trim valdības sektoriem: centrālās valdības, pašvaldībām un sociālajiem fondiem. Latvijas gadījumā

¹¹ Avots: Eurostata datu kopa [gov_10a_main]

sociālais fonds ir valdības speciālais budžets, no kura tiem maksāti dažādi sociālie pabalsti. Speciālā budžeta ienākumus veido iemaksas no sociālā nodokļa un dotācijas no valsts pamatbudžeta. 1.1.6. attēlā parādīti Latvijas un Igaunijas budžeta izdevumi sadalījumā pa šiem trim sektoriem 2015. gadā.

2015. gadā Latvijas valsts centrālais budžets bija 5492,5 miljoni eiro, savukārt Igaunijā – 7103,6 miljoni, pārsniedzot Latviju par 23 procentiem. Rēķinot uz iedzīvotāju, Latvijas centrālā budžeta tēriņi bija līdzvērtīgi 2788 eiro, kamēr Igaunijā – 5423, t.i., uz pusi mazāki. Attiecībā uz pašvaldību budžetiem aina ir savādāka. Tā 2015. gadā pašvaldību budžeti Latvijā veidoja 2260,4 miljonus, bet Igaunijā – 1917,9 miljonus, pārsniedzot Igauniju par 18 procentiem. Tomēr, rēķinot uz iedzīvotāju skaitu, Latvijā pašvaldību tēriņi ir bijuši mazāk dāsni, sasniedzot tikai 1147 eiro, salīdzinot ar Igaunijas 1464 eiro (22 procentu starpība). Savukārt sociālā fonda apjoms ir stipri lielāks Latvijas gadījumā, jo Latvija lielu daļu no sociālajiem maksājumiem veic caur tā dēvēto valsts speciālo budžetu, kas ir šis fonds Latvijas gadījumā. Salīdzinājumā ar Igauniju, Latvijā speciālais budžets bija mērāms 9,2 procentu apmērā, kamēr Igaunijā – tikai 5,5 procentu apmērā, rēķinot pret IKP.

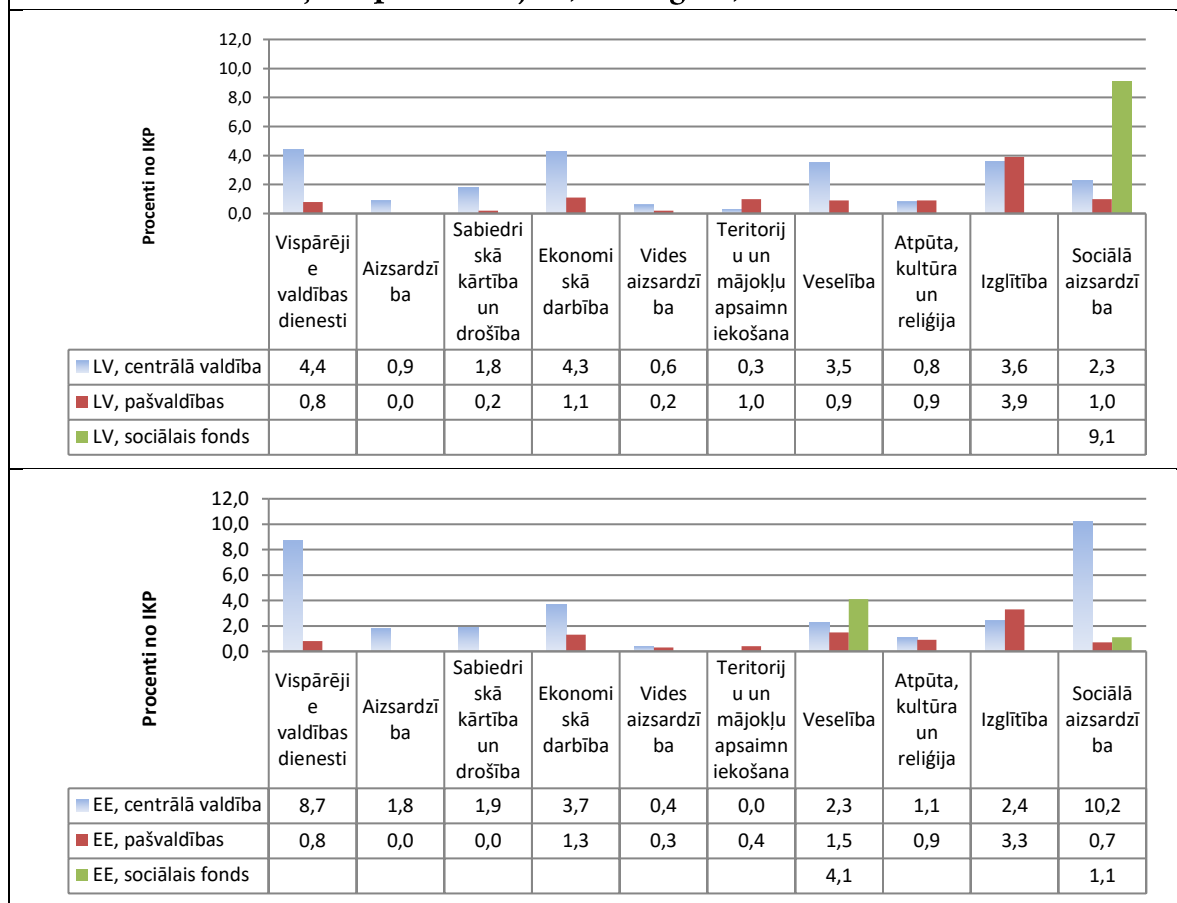


Vēsturiski proporcijas starp pārvaldes līmeņu izdevumiem ir mainījušās gan Latvijā, gan Igaunijā. Igaunijā centrālās valdības līmenis vienmēr ir bijis visnozīmīgākais valsts budžeta izdevumu ziņā un ir svārstījies 20-38 procentu robežās no valsts IKP, kamēr Latvijā tas nekad nav pārsniedzis 27 procentus no IKP. Attiecībā uz pašvaldībām, sākot ar 2005. gadu to budžeti, proporcionāli pret IKP, Latvijā ir bijuši nedaudz lielāki par Igaunijas, taču kopš 2015. gada situācija ir mainījusies un Igaunijas pašvaldību rocība proporcionālā izteiksmē ir pārsniegusi Latvijas pašvaldības.

¹² Avots: Eurostata datu kopa [gov_10a_main]

Lai atklātu tēriņu atšķirības starp dažādiem pārvaldes tēriņiem Latvijā un Igaunijā, ir nepieciešams ielūkoties izdevumu sadalījumā šajos līmeņos pēc funkcijām. Saskaņā ar datiem par 2014. gadu¹³, ir redzams (1.1.7. attēls), ka Igaunijā, atšķirībā no Latvijas, centrālā valdība pilnībā finansē iekšējās kārtības uzturēšanas pasākumus, tātad policiju, un lielā mērā finansē vispārējās valdības dienestus un sociālā nodrošinājuma pasākumus. Šeit jāpiemin, ka Igaunijā jau gadiem darbojas valsts finansēta veselības apdrošināšana (šim mērķim tiek novirzīti 13 procentpunkti no sociālā nodokļa, kura likme Igaunijā ir 33 procenti). Latvijā savukārt centrālajai valdībai ir lielāka loma izglītības, veselības un ekonomiskās darbības finansēšanā. Jāatzīmē arī, ka Latvijā liela daļa no sociālajiem maksājumiem tiek veikti no sociālā fonda jeb valdības speciālā budžeta, kamēr Igaunijā šādi izdevumi tiek finansēti no centrālā valdības budžeta.

1.1.7. attēls. Latvijas un Igaunijas valsts sektoru izdevumi sadalījumā pēc pārvaldes līmeņiem pēc funkcijām, 2014. gads, nekonsolidēti¹⁴



¹³ 2014 ir vēlākais gads, par kuru pieejama tik detalizēta budžeta informācija.

¹⁴ Avots: Eiropas datu kopa [gov_10a_main]

1.2. Kvalitatīvais izvērtējums

1.2.1. Izdevumu atbilstība prioritātēm un ilgtspēja

Faktori, kuri ietekmējuši Latvijas salīdzinoši zemo fiskālo spēju, tiks detalizēti analizēti šī pētījuma nākamajā daļā, kurā būs runa par ieņēmumiem. Attiecībā uz atšķirīgajām proporcijām starp centrālās valdības un pašvaldību budžetiem Latvijā un Igaunijā, kā iemesli tiek minēti atšķirīgais funkciju deleģējums pašvaldībām abās valstīs un uzskaites sistēmas īpatnības. Runājot par administratīvās reformas ietekmi uz pašvaldību tēriņiem, 2009. gadā pabeigtā reforma, šķiet, nav sniegusi pozitīvu ietekmi nedz uz pamatbudžetu, nedz pašvaldību budžetiem. Reformas rezultātā pašvaldību skaits tika samazināts no 548 uz 119. Kā norādīja Latvijas Pašvaldības savienības pārstāvis,¹⁵ iecerētā „mēroga efekta” vietā, uz kura rēķina varētu samazināties, piemēram, administratīvās izmaksas, reformu rezultātā slodze uz abu līmeņu budžetiem esot pieaugusi, jo veidojoties lielākas transporta izmaksas, arī sociālo pabalstu izlīdzināšana apvienotajās pašvaldībās esot palielinājusi izmaksas. Problēmas cēlonis ir bijis tajā, ka reformas gaitā pašvaldības tika apvienotas nevis pēc „attīstības klasteru”, bet gan „identitātes”, principa, proti, nabadzīgākās pašvaldības tika apvienotas ar kādu turīgāku draudzīgo pašvaldību. Šobrīd Latvijā pašvaldību lielums svārstās no 700 tūkstošiem iedzīvotājiem Rīgas pilsētā līdz 1300 Baltinavas novadā. Igaunijā pašvaldības ir vēl vairāk sadrumstalotas nekā Latvijā – kopā tās ir 213, no kurām mazākajā dzīvo 68 cilvēki – Ruhnu pašvaldība, savukārt lielākajā – Tallinas pašvaldībā – 427 tūkstoši. Atšķirībā no Latvijas Igaunijā tuvākajā laikā plānots īstenot jaunu pašvaldību konsolidāciju ciklu ar mērķi panākt to, lai pašvaldībās dzīvotu vismaz pieci tūkstoši iedzīvotāji. Runājot par finansēm, būtisks faktors, ko atzina Igaunijas centrālās bankas pārstāvis, ir tas, ka Igaunijā pašvaldību politiskā ietekme ir mazāka nekā Latvijā.¹⁶

Latvijā ir salīdzinoši liels sociālais fonds jeb valdības speciālais budžets. Latvijas fiskālās padomes pārstāvis¹⁷ to skaidro ar to, ka Latvijā politiķi sociālos pabalstus – vecuma, invaliditātes un citas pensijas un pabalstus – izmanto kā instrumentu priekšvēlēšanu kampaņās. Līdzekļu akumulācija speciālajā budžetā notiek no sociālā nodokļa ieņēmumiem un papildus no dotācijām no valsts pamatbudžeta. 2015. gadā šis sadalījums bija 87 procenti no sociālā budžeta un 13 procenti – no pamatbudžeta. Sociālā aizsardzība ir nozīmīgs instruments nevienlīdzības mazināšanā, taču izdevumi šim mērķim nozīmē mazāku finansējumu investīcijām un citām akūtām vajadzībām, piemēram, izglītībai un veselībai. Turklāt, neskatoties uz salīdzinoši lielo sociālo finansējumu, statistikas dati liecina, ka Latvijā ienākumu nevienlīdzība ir lielāka nekā Igaunijā (2015. gadā Latvijā Džini koeficients bija 35,4, kamēr Igaunijā 34,8), arī nabadzīgo iedzīvotāju īpatsvars pēc sociālo maksājumu veikšanas Latvijā ir lielāks nekā Igaunijā (2015. gadā 21,6 procenti Latvijā pret 22,5 procentiem Igaunijā no kopējā iedzīvotāju skaita). Tas liecina par sociālās sistēmas darbību vairāk turīgākās sabiedrības daļas interesēs. Latvijā joprojām ir vieni no zemākajiem sociālajiem pabalstiem ES un 2013. gadā, salīdzinot ar Igauniju, Latvijā sociālo pabalstu apjoms, rēķinot uz

¹⁵ Intervija ar Latvijas Pašvaldību savienības pārstāvi 2016. gada oktobrī.

¹⁶ Intervija ar Eesti Pank pārstāvi 2016. gada oktobrī.

¹⁷ Intervija ar Latvijas Fiskālās padomes pārstāvi 2016. gada oktobrī.

iedzīvotāju pēc pirktspējas standarta, bija par 22 procentiem mazāks (attiecīgi 2440 eiro un 2986 eiro).¹⁸

Saskaņā ar Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (OECD) 2009. gada atzinumu gan Latvijā, gan Igaunijā ir izveidoti gana efektīvi valsts finanšu kontroles mehānismi.¹⁹ Valsts iestāžu iekšējās audita vienības un ārējās kontroles iestādes veic skrupulozu uzraudzību pār valsts finansējuma izlietošanu. Piemēram, saskaņā ar Latvijas Valsts kontroles slēdzienu, 2015. gadā centrālo valdības institūciju darbībā netika konstatēti rupji finanšu pārkāpumi. Nedaudz savādāka situācija ir ar pašvaldību uzraudzību. Attiecībā uz pašvaldībām Valsts kontrole ir konstatējusi, ka neatbilstoša iekšējās kontroles vide ir novedusi pie fundamentālām kļūdām ilgtermiņa ieguldījumu uzskaitē un ka 2015. gadā nav bijis iespējams pārbaudīt pašvaldību aktīvus 2,3 miljardu eiro apjomā.²⁰

1.2.2. Budžeta līdzekļu izlietojuma efektivitāte

Valsts budžeta izdevumu efektivitātei ir vairāki līmeņi, turklāt efektivitāte augstākajos līmeņos nav sasniedzama, kamēr tā vispirms nav nodrošināta zemākajos līmeņos, saskaņā ar Latvijas Fiskālās padomes pārstāvja atzinumu.²¹ Zemākajā līmenī budžeta efektivitāte ir vērtējama no makroekonomiskās stabilitātes viedokļa. Šajā līmenī starp Latviju un Igauniju lielas atšķirības nav – kā vienā, tā otrā valsts tēriņu īpatsvars ir salīdzinoši zems, salīdzinot ar iekšzemes kopproduktu, lai gan Igaunijā tas ir lielāks un šai starpībai ir tendence pieaugt. Var teikt, ka valstīs ar mazu valsts sektoru budžeta attiecība pret IKP ir mazāka par 30 procentiem; valstīs ar vidēji nozīmīgu valsts lomu ekonomikā budžeta apmērs līdzinās 30-50 procentiem, savukārt izteiktās labklājības tipa valstīs – pārsniedz 50 procentus no IKP. Piemēram, 2015. gadā Somijā valsts iestāžu tēriņi bija līdzvērtīgi 58,3 procentiem no IKP (tas ir augstākais rādītājs ES), kamēr Igaunijā – 39,5 procenti, Latvijā – 37,2 procenti un Īrijā – 29,4 procenti (tas savukārt ir zemākais rādītājs ES). Vidēji ES valsts sektora izdevumu līmenis 2015. gadā bija līdzvērtīgs 47,3 procentiem no savienības kopējā IKP (sk. 1.2.1. attēlu.)

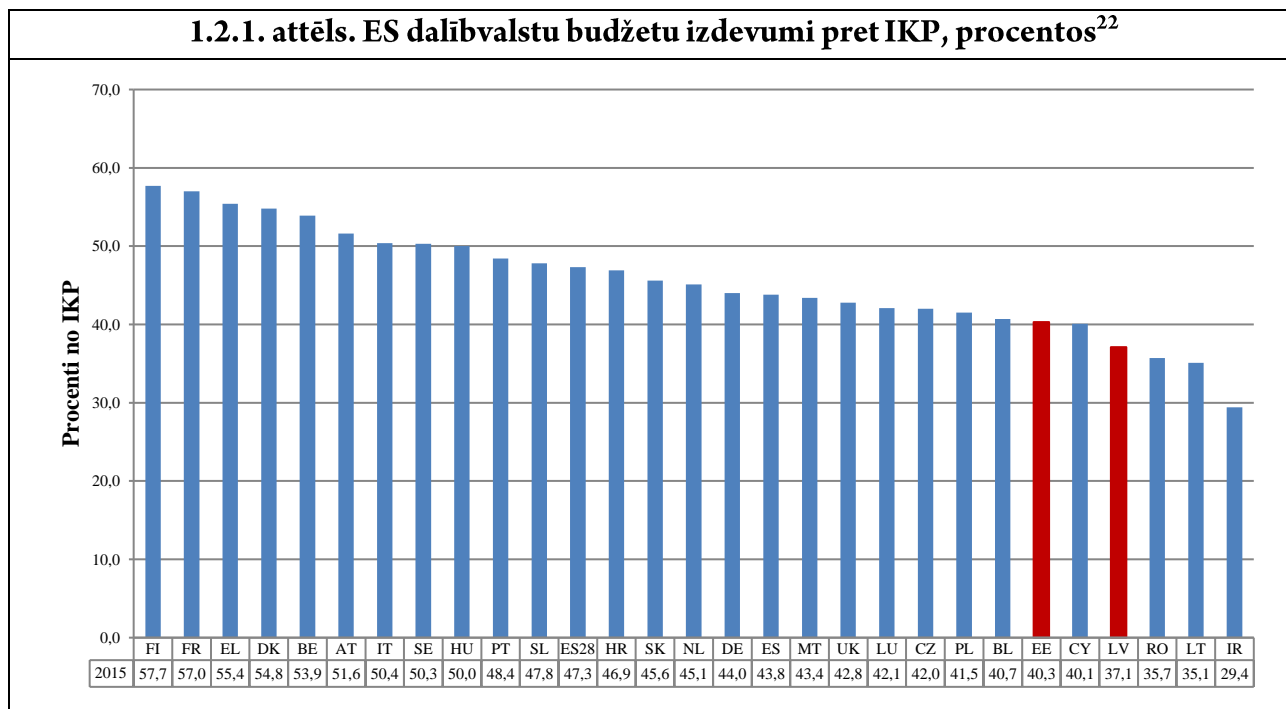
¹⁸ Sk. piemēram, LETA, "Tiesībsargs: Latvija grimst nabadzībā," 2016. gada 18. oktobris, <http://www.delfi.lv/news/national/politics/tiesibsargs-latvija-grimst-nabadziba.d?id=48032989>

¹⁹ OECD, "Budgeting in Latvia," OECD Journal on Budgeting Volume 2009/3, 2009, and OECD, "Budgeting in Estonia," OECD Journal on Budgeting Volume 8, No.2, 2008.

²⁰ Latvijas Republikas Valsts kontrole, "Par Latvijas Republikas 2015.gada pārskatu par valsts budžeta izpildi un par pašvaldību budžetiem," 2016. gada septembris, <http://www.lrvk.gov.lv/revizija/par-latvijas-republikas-2015-gada-parskatu-par-valsts-budzeta-izpildi-un-par-pasvaldibu-budzetiem/>.

²¹ Intervija ar Latvijas Fiskālās disciplīnas padomes pārstāvi 2016. gada oktobrī.

1.2.1. attēls. ES dalībvalstu budžetu izdevumi pret IKP, procentos²²



Jāatzīmē, ka ir novērots, ka valstis ar atvērtu ekonomiku ir tendētas veidot lielāku valsts budžetu nekā valstis ar slēgtu ekonomiku, jo ekonomiskā atvērtība ir saistīta ar lielākiem ārējiem riskiem un lielāks valsts budžets darbojas kā drošības buferis, nodrošinot labākas iespējas rīkoties ekonomisku satricinājumu gadījumos.²³ Augstāki nodokļu ieņēmumi un uzkrājumu veidošana apvienojumā ar aptverošu sociālās drošības sistēmu ir principi, uz kuriem būtu jābalsta valsts budžeta politika šādās valstīs. Latvija un Igaunija gan nav labākie piemēri šīn gadījumā. Abas ir mazas un ekonomiski liberālas valstis un to ekonomiskās politikas kopš neatkarības atjaunošanas ir bijušas balstītas ekonomiskajā atvērtībā un valsts lomas samazināšanā ekonomiskajos procesos. Zīmīgi, ka abas valstis līdz iekļaušanās brīdim eirozonā bija paļāvušās uz fiksētu nacionālās valūtas kursu, kā efektīvāko līdzekli stabilas ekonomiskās izaugsmes veicināšanai. Tas nozīmēja, ka šādos fiksēta valūtas kursa apstākļos nacionālā monetārā politika zaudēja nozīmi kā makroekonomikas pārvaldes līdzeklis, un pilna atbildība par sabalansētu attīstību uzgūlās uz valsts fiskālo politiku, uzņēmumu darbības regulācijas efektivitāti un strukturālo reformu savlaicīgumu. Tas savukārt pagērēja pastāvīgu politikās gribas klātesamību pret-cikliskas ekonomiskās politikas īstenošanai, kas, kā parādīja Baltijas valstu pieredze starp 2005. un 2008. gadu, bija sarežģīts uzdevums.

Tomēr Igaunijas politika bija piesardzīgāka, un tas apliecināja, ka valstis, kuras ir izvēlējušās „valūtu paneli” kā monetārās politikas stūrakmeni vai dalību monetārā savienībā, ir fiskāli piesardzīgākas, t.i., tās veido lielākus pārpalikumus savā budžetā, kas tiek skaidrots ar to, ka šo valstu valdības ir spiestas sadzīvot ar aizliegumu aizņemties no centrālās bankas. Igaunijas labākie fiskālie rādītāji

²² Avots: Eirotata datu kopa [gov_10a_main]

²³ Jurgen Von Hagen and Iulia Traistaru-Siedschlag, “Macroeconomic Adjustment in the New EU Member States,” SUERF Studies No. 4/2006, July 2006.

salīdzinājumā, piemēram, ar Latvijas ir tam arī labs apliecinājums. Ja Igaunija palielināja ienākumus no nodokļiem, Latvija ir vairāk paļāvusies uz aizņemšanos. Šobrīd Latvijas valsts parāds ir līdzvērtīgs 36,4 procentiem no IKP. Šāds parāda līmenis draudus nerada, taču nozīme to, ka Latvijai, atšķirībā no Igaunijas, būs mazākās rīcības iespējas nākamās krīzes laikā. Turklāt ik gadu Latvijai nākas šķirties no vairāk nekā 300 miljoniem eiro, kuri aiziet procentu maksājumos, kamēr Igaunijā šādu izdevumu nav un līdzekļus var novirzīt citiem mērķiem (sk. 1.1.5. attēlu).

Otrajā līmenī runa ir par finansējuma novirzīšanu nospraustajām prioritātēm, jo visām nozarēm finansējuma nepietiek. Būtībā notiek pārdale no vienas programmas uz otru. Kā jau tika norādīts, 2017. gadā Latvijas valdība ir iepļānojusi kā prioritātes noteikt aizsardzību, veselību un izglītību, kas savukārt nozīmē, ka citiem mērķiem finansējums būs pieticīgāks. Cietēja ir vides aizsardzība, arī papildus atvēlētais veselībai ir pārāk mazs, ņemot vērā problēmas mērogu. Līdzīgi, krīzes gados vairāk uzmanības tika veltīts ekonomikas attīstībai un mājokļu siltināšanai, tad tagad līdzekļi tiek pārdalīti par labu aizsardzībai un drošībai. Patiesi, šis un citas jomas par kritiski nozīmīgām Latvijas tālākajai attīstībai ir atzinusi Eiropas Komisija.²⁴ Taču, kā redzams 1.2. tabulā, tad 2017. gadā Igaunijā šiem mērķiem, izņemot izglītību, plānots tērēt vairāk nekā Latvijā. Tas apliecina, ka fiskālā telpa jeb budžeta kapacitāte Latvijā ir pārāk ierobežota, lai nodrošinātu pienācīgus resursus visām prioritātēm, nepārdalot līdzekļus starp programmām.

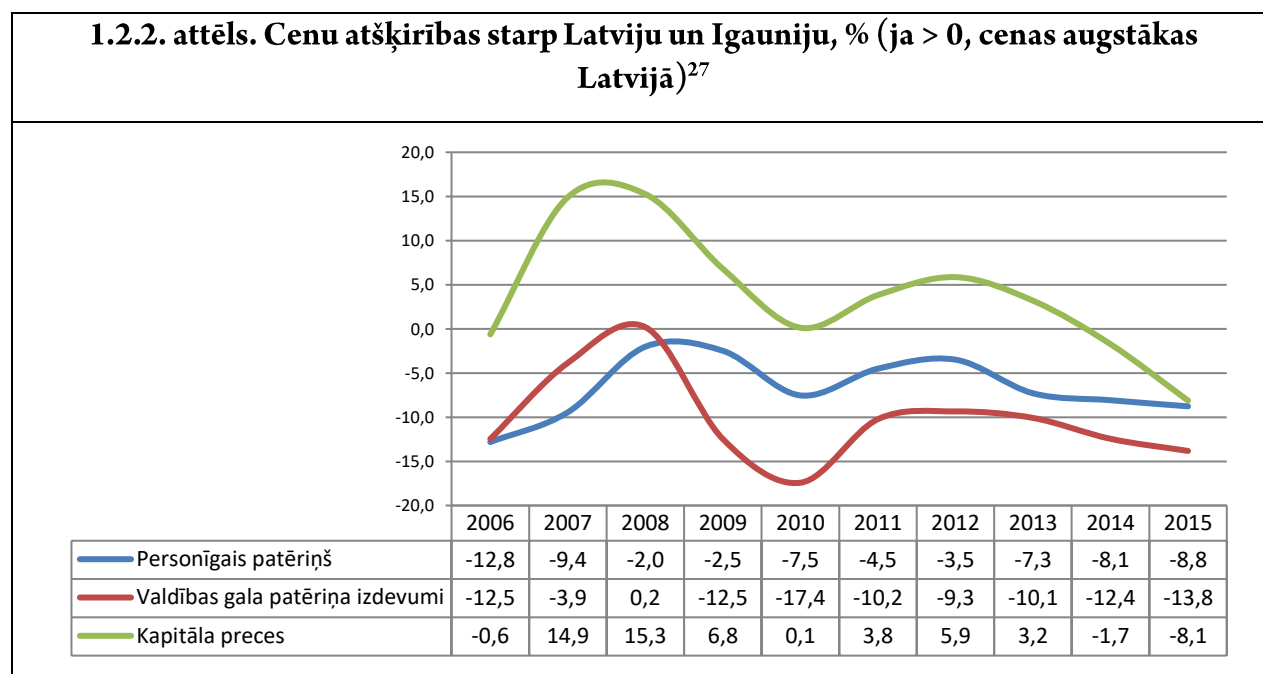
Trešajā, augstākajā līmenī, ir runa par finansējuma izlietojuma efektivitāti iepļānoto programmu ietvaros. Par šo līmeni var runāt tad, kad vairs nav jādzēš „ugunsgrēks”, un diskusijās iespējams izkristalizēt optimālus risinājumus. Šajā līmenī ir nozīmīgas valsts dienestu analītiskās spējas un procedūras, kas vērstas uz programmēšanas gaitas kvalitāti. Latvijā, kā atzīmējusi Eiropas Komisija, situācija šajā ziņā nav pārāk iepriecinoša, jo atlīdzības sistēma valsts sektorā neesot vērsta uz rezultātiem, kas savukārt ir kavējis talantīgu darbinieku piesaisti un radījis problēmas efektīvai infrastruktūras projektu vadībai.²⁵ Turklāt OECD ir atzinusi, ka gan Latvijā, gan Igaunijā parlamentiem trūkst analītiskais atbalsts, kas kavē kvalitatīvu diskusiju noturēšanu par valsts budžetu. OECD arī atzinusi, ka abu valstu gadījumos budžeta dokumenti ir pārāk komplicēti, lai deputāti bez analītiskā atbalsta spētu tos izprast. Latvijā un Igaunijā budžeta politikas veidošana ir lielā mērā valdības rokās. Lai arī abās valstīs parlamenti apstiprina ikgadējos valsts budžetus, tomēr, kā atzīst OECD, parlamentu ietekme abās valstīs ir ierobežota. Saskaņā ar OECD aplēsēm, deputātu iesniegtie budžetu labojumi ir 0,1 Latvijas gadījumā, bet 0,2 procentu robežās no kopējiem izdevumiem Igaunijas gadījumā. Arī bēdīgi slavenās „deputātu kvotas”, kuras Latvijas gadījumā 2017. gada budžeta apspriešanas laikā sasniedza jaunu rekordu – 20 miljonus eiro jeb 0,2 procentus no kopējiem izdevumiem iepriekšējo gadu 2 miljonu eiro vietā – un, iespējams, tiktu efektīvāk izlietas, ja novirzītu valdības noteiktajām prioritātēm vai vismaz rezervē, tomēr neatstāja vērā ņemamu iespaidu uz budžeta disciplīnu.

²⁴ European Commission, "Assessment of the 2016 Stability Programme for Latvia", 26 May 2016.

²⁵ European Commission, "Assessment of the 2016 Stability Programme for Latvia", 26 May 2016.

OECD vērtējumā Igaunijā budžeta veidošanās procesā lielāka uzmanība tiek pievērsta stratēģijas jautājumiem. Proti, kārtējā budžeta sagatavošana notiek divos posmos: vispirms tiek izstrādāta un apstiprināta valsts budžeta stratēģija kārtējam gadam (notiek pavasarī) un tad seko detalizēta budžeta plāna sagatavošana un apstiprināšana (notiek rudenī). Šāda pieeja gan rada lielāku administratīvo slodzi atbildīgajiem dienestiem, taču ļauj fokusēt uzmanību uz stratēģijas aspektiem. Latvijā savukārt, gan stratēģija, gan detalizēts plāns tiek izstrādāti vienlaicīgi un virzīti apstiprināšanai rudenī. Tā rezultātā diskusijas par sīkumiem atņem tik nozīmīgajiem uzmanība stratēģiskajiem mērķiem.²⁶

Cits efektivitātes aspekts ir saistīts ar izmaksu dārdzību. Kopumā Latvijā dzīves dārdzība ir mazāka nekā Igaunijā par aptuveni 9 procentiem, ka vedina domāt, ka katrai naudas vienībai Latvijā ir proporcionāli lielāka vērtība nekā Igaunijā. Taču, ielūkojoties dziļāk statistikā, atklājas, ka pastāv būtiskas izmaksu atšķirības starp dažādām saimniecības jomām. Piemēram, kapitāla preču jomā izmaksas Latvijā ir ilgstoši bijušas augstākas nekā Igaunijā (sk. 2.2.2. attēlu). Dārdzība ir ne tikai sekas lielāka naudas daudzuma pieejamībai, bet arī tam, ka atsevišķos sektoros konkurences trūkums dzen cenas uz augšu, un tas notiek uz citu sektoru rēķina (jo naudas kopumā ir tik, cik tās ir).



²⁶ OECD, "Budgeting in Latvia," OECD Journal on Budgeting Volume 2009/3, 2009, and OECD, "Budgeting in Estonia," OECD Journal on Budgeting Volume 8, No.2, 2008.

²⁷ Avots: Eiropas Komisijas datu kopas [prc_ppp_ind]

1.3. Kopsavilkums par valsts izdevumiem Latvijā un Igaunijā

Analizējot valsts sektora budžeta izdevuma rādītājus Latvija un Igaunijā, ir konstatējams sekojošais:

- 1) Nomināli kopējie valsts sektora izdevumi ir lielāki Latvijā nekā Igaunijā, līdz ar to nav vietā pārmetumi par to, ka Latvija būtiski atpaliktu no Igaunijas. Abās valstīs pastāv dažādi pašvaldību un sociālā budžeta finansēšanas modeļi – Latvijas gadījumā centrālās valdības budžets jeb valsts pamatbudžets ir mazāks nekā Igaunijā tādēļ, ka pašvaldības pašas iekasē daļu no nodokļiem un liela daļa no sociālā nodokļa tiek novirzīta uz sociālo jeb speciālo budžetu. Igaunijā pašvaldības bauda mazāku autonomiju nodokļu iekasēšanā un sociālās vajadzības, tajā skaitā veselības apdrošināšana, tiek finansētas tieši no centrālā budžeta. Igaunijā arī daudzas citas programmas, piemēram, policija tiek finansēta centralizēti.
- 2) Tomēr Igaunijas valsts budžeta tēriņu kapacitāte ir ievērojami augstāka relatīvā izteiksmē, proti, rēķinot uz katru iedzīvotāju, Igaunijā valsts tērē teju divas reizes vairāk nekā Latvijā. Ir būtiski noskaidrot, kā Igaunijas valdībai izdodas ģenerēt tik daudz resursu, lai finansētu lielākus izdevumus, nebaidoties no nodokļu maksātāju neapmierinātības, taču viennozīmīgi lielākai tēriņu kapacitātei ir pozitīva ietekme uz valsts pakalpojumu kvalitāti.
- 3) Budžeta rādītāju atšķirības par teju desmito daļu ietekmē caurmērā atšķirīgais cenu līmenis, kurš Igaunijā ir augstāks. Tas ir objektīvs faktors, kurš atspoguļo augstāku dzīves līmeni Latvijas kaimiņzemē. Tomēr, kā tika demonstrēts, šis cenu līmeņa atšķirības mainās atkarībā no tēriņu mērķa un, piemēram, kapitāla jeb investīciju preču sektorā Latvijā cenu līmenis ir pat augstāks nekā Igaunijā, kas liecina par normālu tirgus mehānismu traucētu darbību šajā sektorā.
- 4) Aplūkojot izdevumu struktūru, redzams, ka Latvija daudz vairāk līdzekļus tērē valsts vispārējo dienestu finansēšanai un ekonomiskajai darbībai. To var izskaidrot ar vēl jūtamo 2008. gada krīzes ietekmi, kā rezultātā tika strauji samazināti izdevumi visām pozīcijām, izņemot šīs divas. Igaunijā savukārt daudz vairāk valsts resursu tiek tērēts aizsardzībai, veselības aprūpei, izglītībai un kultūrai. Investējot vairāk ekonomiskajā darbībā, Latvija acīmredzot cer paaugstināt ekonomisko izaugsmi, kas pozitīvi ietekmēs nākotnes nodokļu ieņēmumus, taču ilgtermiņā nav iespējams ignorēt sabiedrības veselības un izglītības intereses, neriskējot ar sociālo neapmierinātību un, kā Latvijas gadījumā, emigrāciju. Analizējot izdevumus pēc ekonomiskās funkcijas, būtiskās atšķirības starp abām valstīm nepastāv.
- 5) Gan Latvijā, gan Igaunijā valsts budžeti nav kalpojuši kā nozīmīgs instruments makroekonomiskās stabilitātes veicināšanā. Tā pamatā ir valdošais uzskats, ka ir atbalstāma iespējami mazāka valsts iejaukšanās ekonomikā un zema nodokļu politika konkurētspējas veicināšanai. Tomēr Igaunijas pieeja ir bijusi nedaudz pragmatiskāka, izvairoties no valsts aizņēmumiem un, intensīvāk iekasējot nodokļus, veidojot budžetā nelielu pārpalikumu, kas ļāva mazināt krīzes triecienu.

6) No izdevumu efektivitātes viedokļa un budžeta procedūras viedokļa, situācija Igaunijā ir nedaudz labāka. Igaunija spēj nodrošināt papildus finansējumu prioritārajām programmām, neatņemot citām programmām. Latvijā fiskālā telpa ir mazāka, tāpēc piešķirumi vienam nozīmē būtiskus zaudējumus citiem, kas negatīvi iespaido sabiedrības noskaņojumu pret valdību. Igaunijā arī vairāk uzmanības tiek pievērsts budžeta stratēģijas izveidei, kas ir iespējams, organizējot ikgadējā budžeta apstiprināšanu divos posmos.

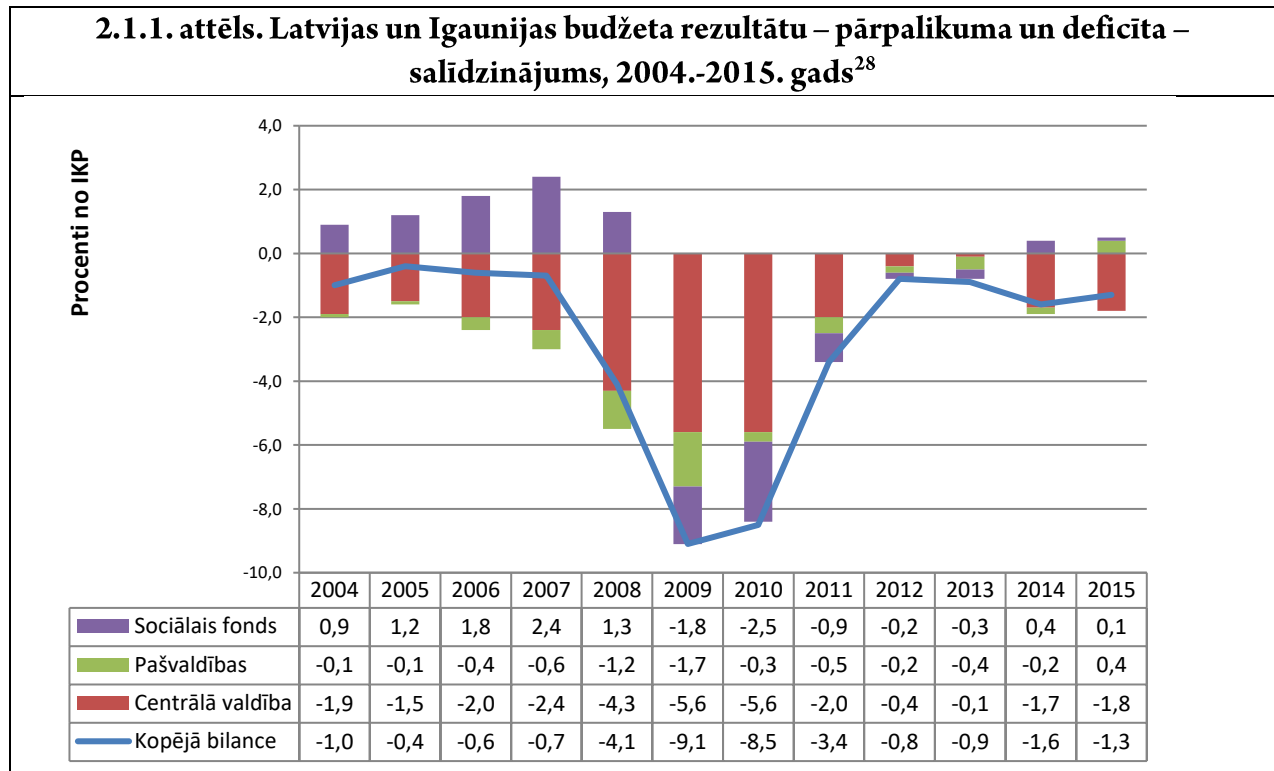
2. VALSTS SEKTORA IEŅĒMUMU POLITIKAS SALĪDZINĀJUMS: NODOKĻI – EKONOMISKO IZAUGSMI VEICINOŠS VAI KAVĒJOŠS FAKTORS?

Valsts sektora budžeta ieņēmumus veido (a) nodokļu ieņēmumi, ienākumi no nodevām, naudas sodiem un maksas pakalpojumiem, (b) ienākumi no dividendēm no uzņēmumiem ar valsts kapitāldaļām, (c) granti, piemēram, finansējums no ES struktūrfondiem un (d) aizņēmumi. Ja valsts budžets tiek veidots ar pārpalikumu, t.i., ieņēmumi pārsniedz izdevumus, veidojas uzkrājumi jeb fiskālā rezerve. Savukārt, ja budžets tiek veidots ar deficītu, valdība ir spiesta iztrūkstošos resursus aizņemties.

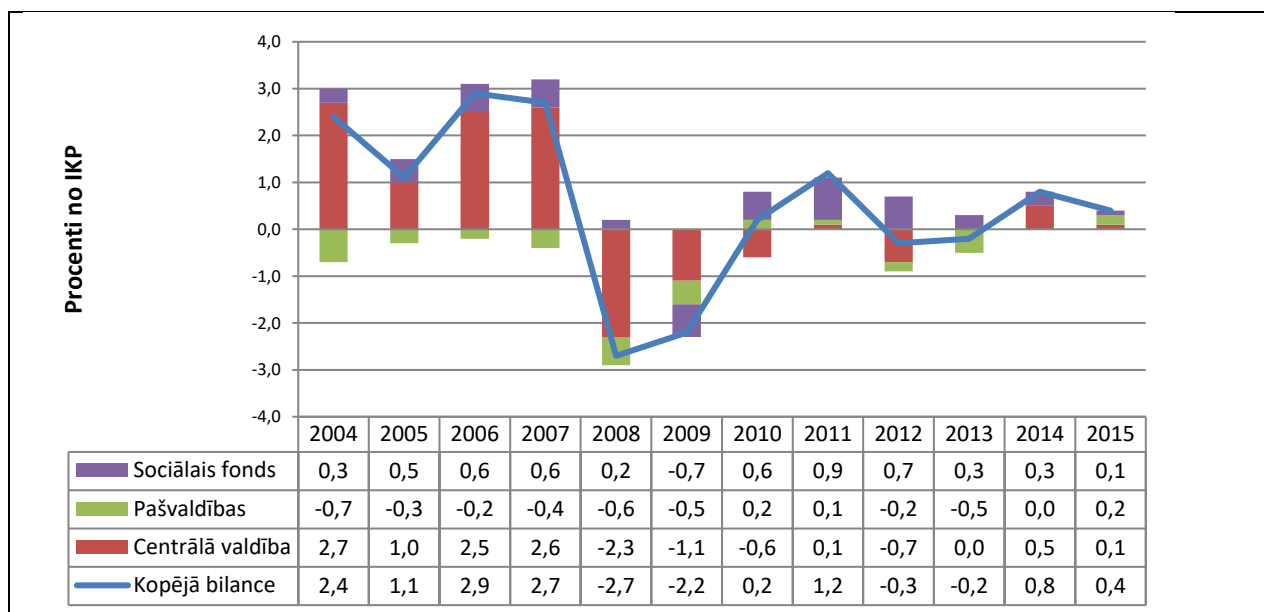
2.1. Datu analīze

2.1.1. Fiskālās disciplīnas aspekti

Salīdzinot Latviju ar Igauniju (sk. 2.1.1. attēlu), redzams, ka sākot ar 2004. gadu Latvijas kopbudžeti ir bijuši ar deficītu, kamēr Igaunijā deficīts ir bijis tikai krīzes gados – 2009. un 2010. gadā, un tad atkal 2012. gadā. Jāatzīmē, ka Igaunija ir tradicionāli augstāk vērtējusi bezdeficīta budžetu. Tas kā nerakstīts princips tika ieviests līdz ar monetārās reformas pabeigšanu 1993. gadā un monetārās sistēmas centrēšanu „valūtas paneļa” politikā. Arī Latvijā kopš 1994. gada tika īstenota fiksēta valūtas kursa politika, taču piesaiste tika veikta pret valūtu grozu, turklāt Latvijas monetārā sistēma tika veidota atbilstoši klasiskajai divlīmeņu banku sistēmai, kurā centrālā banka īsteno aktīvu monetāru politiku atšķirībā no pasīvas politikas „valūtas paneļa” gadījumā.



²⁸ Avots: Eurostata datu kopa [gov_10a_main]



Sekojoši, Latvijā valdība ir paļāvusies uz aizņēmumiem, kā nozīmīgu resursu budžeta izdevumu finansēšanai, tādējādi akumulējot salīdzinoši lielāku valsts parādu. Jāatzīmē, ka Latvijā parādu akumulācija ir notikusi galvenokārt gan uz centrālās valdības, gan pašvaldību rēķina, kamēr Igaunijā teju 2/3 no valsts parāda ir saistītas ar pašvaldību aizņēmumiem.

2012. gada martā abas valstis pievienojās līgumam par fiskālās disciplīnas nodrošināšanu (dēvēts arī par *fiscal compact*). Šis līgums ir obligāts eiro zonas valstīm, un, lai arī Latvija pievienojās eiro zonai tikai 2014. gadā, tā brīvprātīgi ieviesa fiskālās disciplīnas prasības jau sākot ar 2012. gadu. Latvijas gadījumā nacionālā fiskālā ietvara centrā ir Fiskālās disciplīnas likums, kurš tika pieņemts 2013. gadā. Šis likums uzliek par pienākumu vadībai vidējā termiņā (triju gadu periodā) veidot sabalansētu budžetu, t.i., vidēja termiņa budžeta ietvarā nepieļaut strukturālo deficītu vairāk par 0,5 procentiem no IKP. Likums arī paredzēja izveidot neatkarīgu Fiskālās disciplīnas padomi fiskālās disciplīnas uzraudzībai. Padome darbojas kopš 2014. gada 1. janvāra. Igaunijas gadījumā atsevišķs likums netika pieņemts, bet fiskālās disciplīnas ietvars tika iestrādāts 2014. gada budžeta likumā. Kā atzina Igaunijas centrālās bankas pārstāvis, Latvijā, līdzīgi kā nodokļu likumdošana, fiskālās disciplīnas ietvars ir daudz sarežģītāks nekā Igaunijā. Tā iespaidā tiekot pazaudēts galvenais mērķis – sabalansēts valsts budžets un efektīva nodokļu iekasēšana.²⁹

Latvijā arī 2016. un turpmākajos gados – līdz 2018. gadam ieskaitot – valsts budžetā ir plānots deficīts (2016. gadā – 0,9; 2017. gadā – 1,1 un 2018. gadā – 1,0 un 2019. gadā 0,7 procenti no IKP). Latvijas valdība to pamato ar iemaksu palielināšanu 2. pensiju līmenī un atkāpi saistībā ar plānoto veselības aprūpes sistēmas reformu.³⁰ Turklāt valdība uzskata, ka budžetam būs pozitīva ietekme uz

²⁹ Intervija ar Eesti Pank pārstāvi 2016. gada oktobrī.

³⁰ Latvijas Republikas Finanšu ministrija, "Likuma "Par valsts budžetu 2017. gadam" paskaidrojumi," Fiskālais apskats, http://www.fm.gov.lv/files/valstsbudzets/FMPask_D_131016_proj2017.pdf

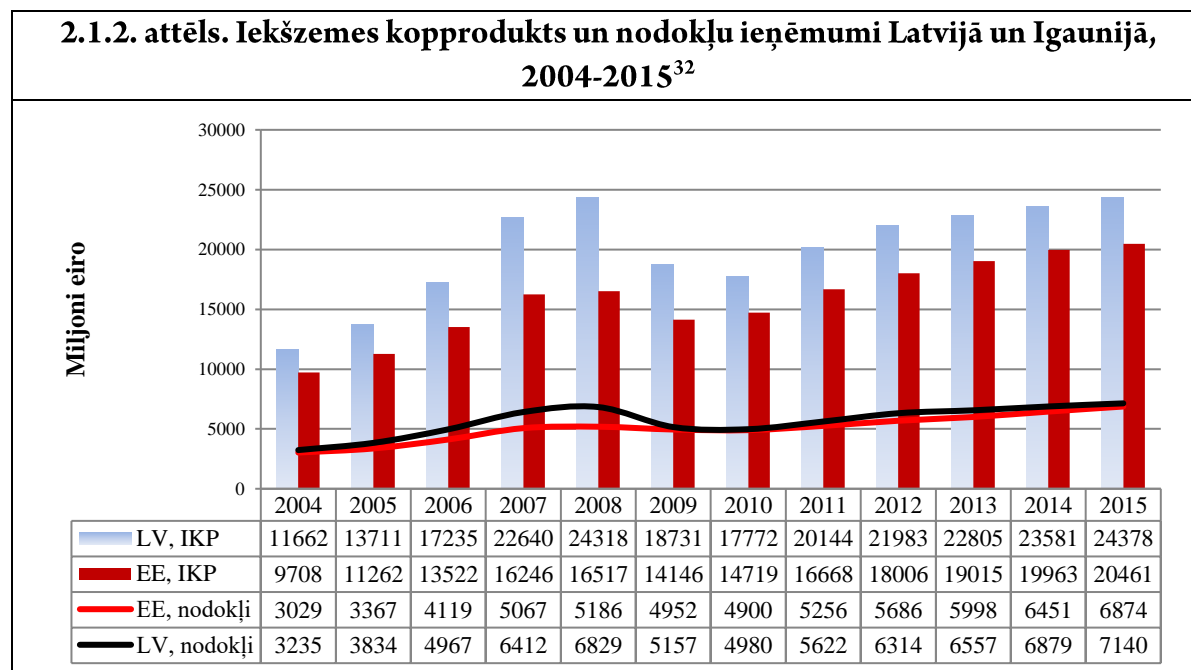
iekšzemes kopprodukta izaugsmi un lielāki nākotnes nodokļu ieņēmumi kompensēs valsts parāda pieaugumu. Par šādu notikumu attīstību nav iepriecināta Latvijas Fiskālās disciplīnas padome, kura ir aicinājusi valdību samazināt plānotos izdevumus un veidot rezervi gadījumam, ja nepiepildīsies valdības prognozes attiecībā uz IKP izaugsmi un nodokļu ieņēmumiem.³¹

2.1.2. Nodokļu ieņēmumi Latvijā un Igaunijā

Nodokļu ieņēmumus ietekmē sekojoši faktori: 1) ekonomikas lielums; 2) nodokļu politika, respektīvi, nodokļu bāzes apmērs un piemērojamās nodokļu likmes un 3) nodokļu iekasēšanas disciplīna jeb ēnu ekonomikas iespāids. Nodokļi kopā ar nodevām veido lielāko valsts ienākumu daļu gan Latvijā, gan Igaunijā – 2015. gadā 85,1 procentu abu valstu gadījumos.

2.1.2.1. Ekonomikas lielums

2015. gadā Latvijas tautsaimniecība nominālā izteiksmē bija lielāka par Igaunijas ekonomiku par 16 procentiem (attiecīgi 24 un 20 miljardi eiro). Tas nozīmē, ka, pastāvot līdzīgai nodokļu politikai – kas būtu ļoti normāli, jo savstarpējai konkurencei vajadzētu veicināt nodokļu sloga izlīdzināšanos starp abām valstīm – Latvijā nodokļu ieņēmumiem būtu jābūt proporcionāli lielākiem nekā Igaunijā. Taču, kā redzams 2.1.2. attēlā, nepastāv proporcionāla korelācija starp ekonomikas lielumu un nodokļu ieņēmumiem: lai arī IKP rādītājiem ir tendence turēties 20 procentu attālumā, nodokļu ieņēmumi ir praktiski izlīdzinājušies starp abām valstīm, kas liecina, ka Latvijā aktuālais nodokļu slogam ir tendence pazemināties.

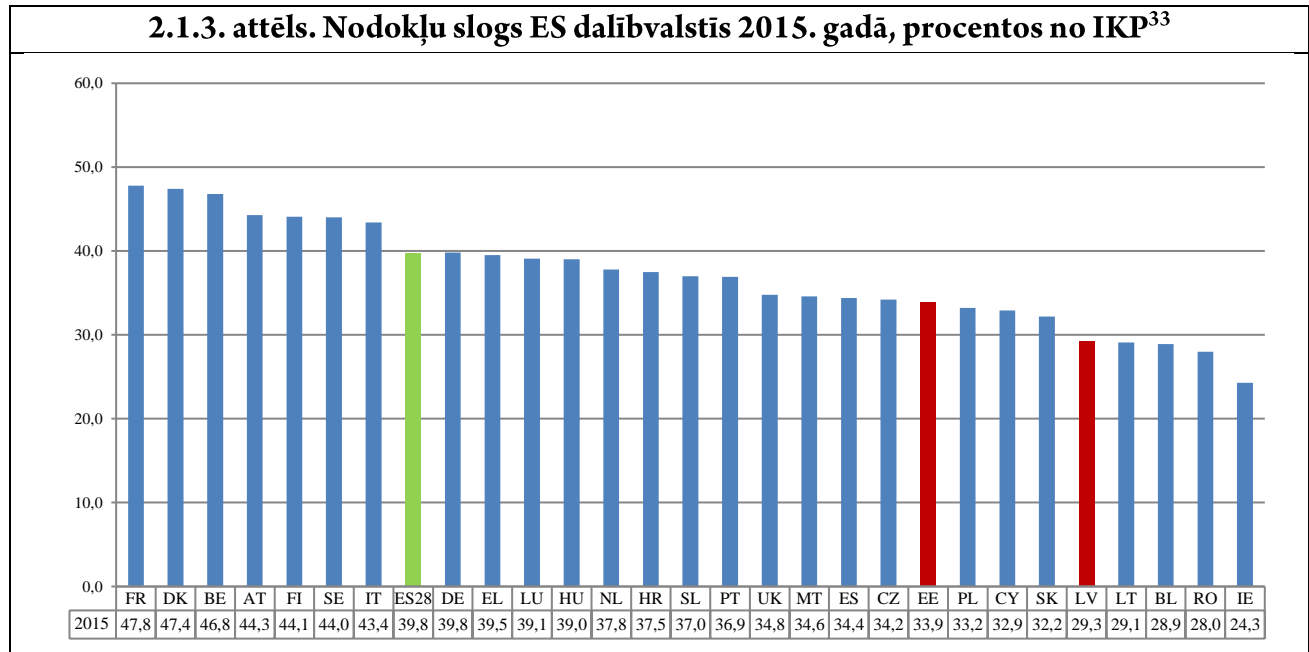


³¹ Latvijas Republikas Fiskālās disciplīnas padome, "Fiskālās disciplīnas uzraudzības ziņojums 2016," <http://fdp.gov.lv/05-10-2016-uzraudzibas-zinojums>.

³² Avots: Eiropas datu kopas [nama_10_gdp] un [gov_10a_taxag]

2.1.2.2. Nodokļu politika

Latvijā nodokļu ieņēmumi 2015. gadā bija 7,14 miljardi eiro, kas bija līdzvērtīgi 29,3 procentiem no IKP. Šāds slogs ir viens no zemākajiem ES (vēl zemāks nodokļu slogs bija Rumānijā, Bulgārijā, Lietuvā un, nedaudz pārsteidzoši, Īrijā). Igaunijā savukārt šajā gadā nodokļu ieņēmumi bija 6,87 miljardi eiro, kas veidoja 83 procentus no kopējiem budžeta ieņēmumiem jeb 33,9 procentus no IKP (sk. 2.1.3. attēlu).

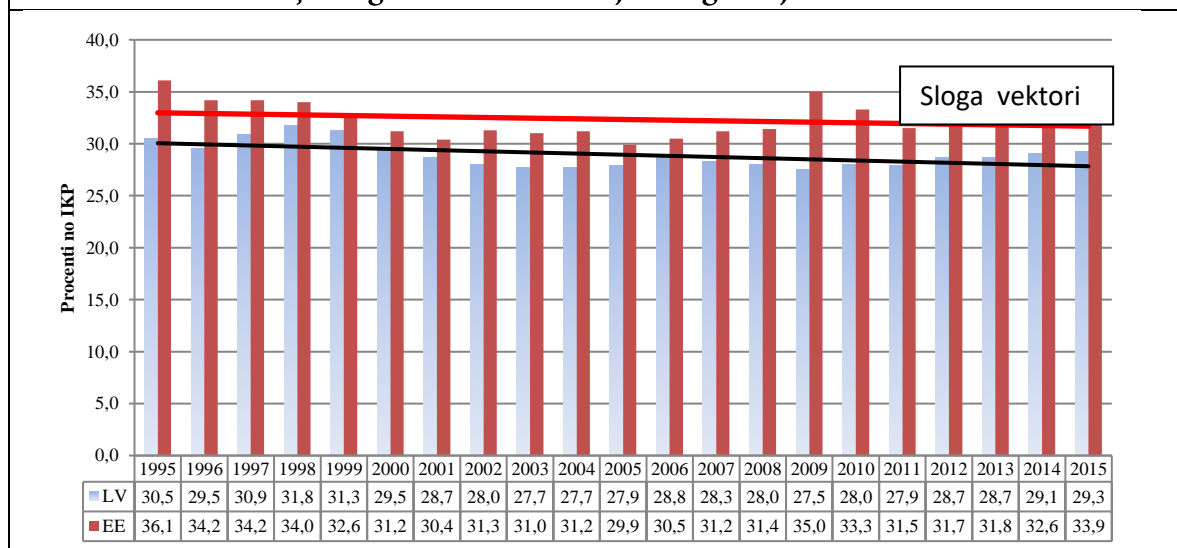


Kā redzams 2.1.4. attēlā, kopš 1995. gada nodokļu sloga dinamika abās valstīs ir bijusi ļoti mainīga, ko lielā mērā ir ietekmējušas IKP svārstības. Kopumā ir redzams, ka nodokļu slogs Latvijā ir bijis zemāks nekā Igaunijā, lai gan, salīdzinot ar deviņdesmitajiem gadiem, šim slogam ir tendence samazināties abās valstīs. Turklāt gan Latvijā, gan Igaunijā nodokļu politika ir bijusi izteikti cikliska, proti, labajos gados nodokļu slogs ir mazinājies, acīmredzot uz papildus nodokļu ieņēmumu rēķina, savukārt krīzes gados tas ir audzis.

Aplūkojot pēdējo gadu tendences, redzams, ka Igaunijā nodokļu slogs aug straujāk nekā Latvijā, acīmredzot pateicoties veiksmīgākai nodokļu iekasēšanai, jo kā attēlots 2.1. tabulā, Latvijā nodokļu likmes ir nedaudz augstākas nekā Igaunijā. Šeit ir redzams, ka atšķiras vidējās efektīvās likmes, jeb tas, kādu daļu no biznesa ieņēmumiem veido maksājamie nodokļi, proti, ka Latvijā nomaksātie nodokļi ir daudz zemāki nekā Igaunijā: 2013. gadā Latvijā tie bija 14,3 procenti, bet Igaunijā – 16,5 procenti.

³³ Avots: Eurostata datu kopa

2.1.4. attēls. Nodokļu sloga dinamika Latvijā un Igaunijā³⁴



2.1. tabula. Nodokļu likmes Latvijā un Igaunijā, 2013. gads³⁵

	Latvija		Igaunija	
	Likme	Ieņēmumi, % no IKP	Likme	Ieņēmumi, % no IKP
I. Netiešie nodokļi		12,0%		13,5%
- PVN	21% un 12%	7,3%	20% un 9%	8,3%
II. Tieši nodokļi		7,6%		7,2%
- Iedzīvotāju ienākuma nodoklis	23%, neapliekamais minimums EUR 75	5,7%	20%, nepaliekamais minimums EUR 154	5,5%
- Uzņēmumu ienākuma nodoklis	15%, MU 9%	1,6%	20%	0,3%
III. Obligātie sociālie maksājumi	34,09% (6% tiek pārskaitīti 2. pensiju līmenim)	8,3%		11,1%
- maksā darba devēji	23,59% ar griestiem	5,7%	33,8%, bez griestiem	10,4%
- maksā nodarbinātie	10,5%	2,6%	1,6%	0,7%

³⁴ Avots: Eurostata datu kopa [gov_10a_taxag]

³⁵ Avots: Eurostat, Taxation Trends in the European Union, 2015 Edition

IV. Brīvprātīgie sociālie maksājumi		0,2%		0,2%
Kopā		28,1%		32%
Vidējās efektīvas likmes	14,3%		16,5%	

2016. gada jūnijā publicētajā Pasaules Bankas ekspertu starpziņojumā par nodokļiem Latvijā, ir atzīts, ka Latvijas nodokļu sistēma ir pārāk dāsna atlaižu ziņā un ka nepieciešams mazināt sistēmas regresivitāti.³⁶ Tiešām, saskaņā ar Finanšu ministrijas sniegto informāciju, 2014. gadā kopējais būtiskāko nodokļu atvieglojuma apmērs bija 2 234,1 miljons eiro, kas ir līdzvērtīgi 33,5 procentiem pret kopējiem nodokļu ieņēmumiem un 9,3 procentiem no IKP.³⁷ Igaunijā, spriežot pēc ziņojuma par 2015. gada budžetu, 2014. gadā nodokļu atvieglojumi bija mērojami vien 349 miljonu eiro apmērā.³⁸

Nodokļu atlaides Latvijā lielā mērā izskaidro atšķirības starp nodokļu oficiālajām un efektīvajām likmēm. Turklāt šīs atlaides veicina ienākumu nevienlīdzību, proti, turīgākajai iedzīvotāju daļai tiek piešķirtas atlaides, savukārt nabadzīgākajai – uzlikts pienākums maksāt nodokļus pilnā apmērā. Tipisks piemērs šādai situācijai ir iedzīvotāju ienākumu nodoklis un sociālais nodoklis. Latvijā, sākot ar 2015. gadu, neapliekamā ienākuma minimums tika samazināts no 235 uz 75 eiro (tikmēr Igaunijā neapliekamais ikmēneša minimums ir noteikts 154 eiro apmērā), kas nozīmēja būtisku sloga pieaugumu uz iedzīvotājiem ar zemiem ienākumiem. Tajā pašā laikā nodokļu maksātājiem ir iespējams atgūt 10 procentus no iedzīvotāju ienākuma nodokļa maksājumiem, ja nodokļu maksātājs ir veicis dzīvības apdrošināšanu un ir veicis atskaitījumus pensiju 3. līmenim – tātad nopircis pakalpojumu, kuru izmanto pārsvarā turīgākā sabiedrības daļa. Turklāt, sākot ar 2015. gadu, Latvijā tika atjaunoti sociālā nodokļa iemaksu griesti, proti, nodoklis tika aprēķināts par darba algu līdz EUR 4050 no mēnešalgas. Lai mazinātu sociālā nodokļa regresīvo raksturu, sākot ar 2016. gadu, no lielo algu saņēmējiem tiek iekasēts solidaritātes nodoklis. Pret šo nodokli krasi iebilda uzņēmēji, tomēr, lai gan pastāv bažas par optimizācijas shēmu veidošanu,³⁹ praksē pierādījās, ka ienākumi no šī solidaritātes nodokļa veiksmīgi pildās. Jāpiemin arī, ka no pazeminātajām PVN likmēm, kuras tiek piemērotas viesnīcu un restorānu pakalpojumiem, labumu gūst vai nu ārvalstnieki, vai turīgākā Latvijas sabiedrības daļa.

2.1.4 attēlā ir attēlots nodokļu sloga sadalījums Latvijā un Igaunijā starp nodokļu maksātāju grupām. Redzams, ka slogs uz darbaspēku ir samērā augsts abās valstīs un tam pēdējos gados ir

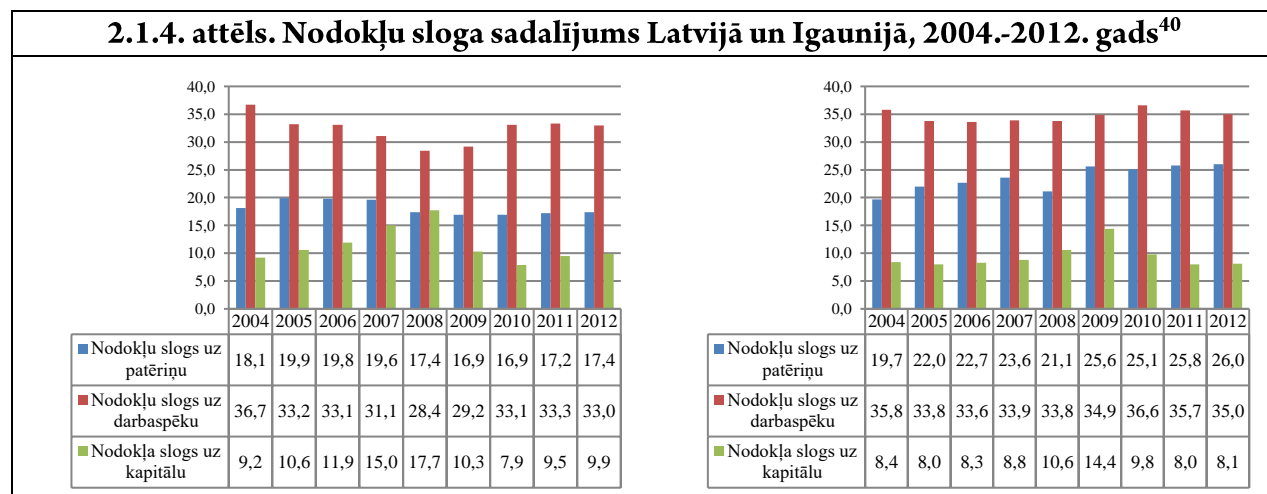
³⁶ World Bank Group, "Latvia Tax Review," draft report, August 2016.

³⁷ Latvijas Republikas Finanšu ministrija, "Likuma "Par valsts budžetu 2017. gadam" paskaidrojumi," Nodokļu atvieglojumu (atlaižu) un nodokļu parādu summas, http://www.fm.gov.lv/files/valstsbudzets/FMPask_D_131016_proj2017.pdf

³⁸ Rahandusministeerium, "2015. aasta riigieelarve seletuskiri," <http://www.fin.ee/riigieelarve-2015>.

³⁹ Māris Ķirsons, "Dienas tēma: Solidaritātes nodoklis atņems konkurētspēju," 2015. gada 27. novembris, <https://www.db.lv/finanses/nodokli/nodokli/dienas-tema-solidaritates-nodoklis-atnems-konkuretspeju-441876>.

tendence pieaugt. Tajā pašā laikā slogs uz kapitālu mazinās, it īpaši pēc krīzes, ko var pamatot gan ar vājākiem ekonomiskajiem rezultātiem, gan nodokļu atvieglojumam, lai veicinātu investīcijas. Igaunijā slogs uz kapitālu ir pat zemāks nekā Latvijā. Attiecībā uz patēriņu, Igaunijā šis slogs ir stipri augstāks nekā Latvijā.



2.1.2.3. Nodokļu iekasēšanas disciplīna

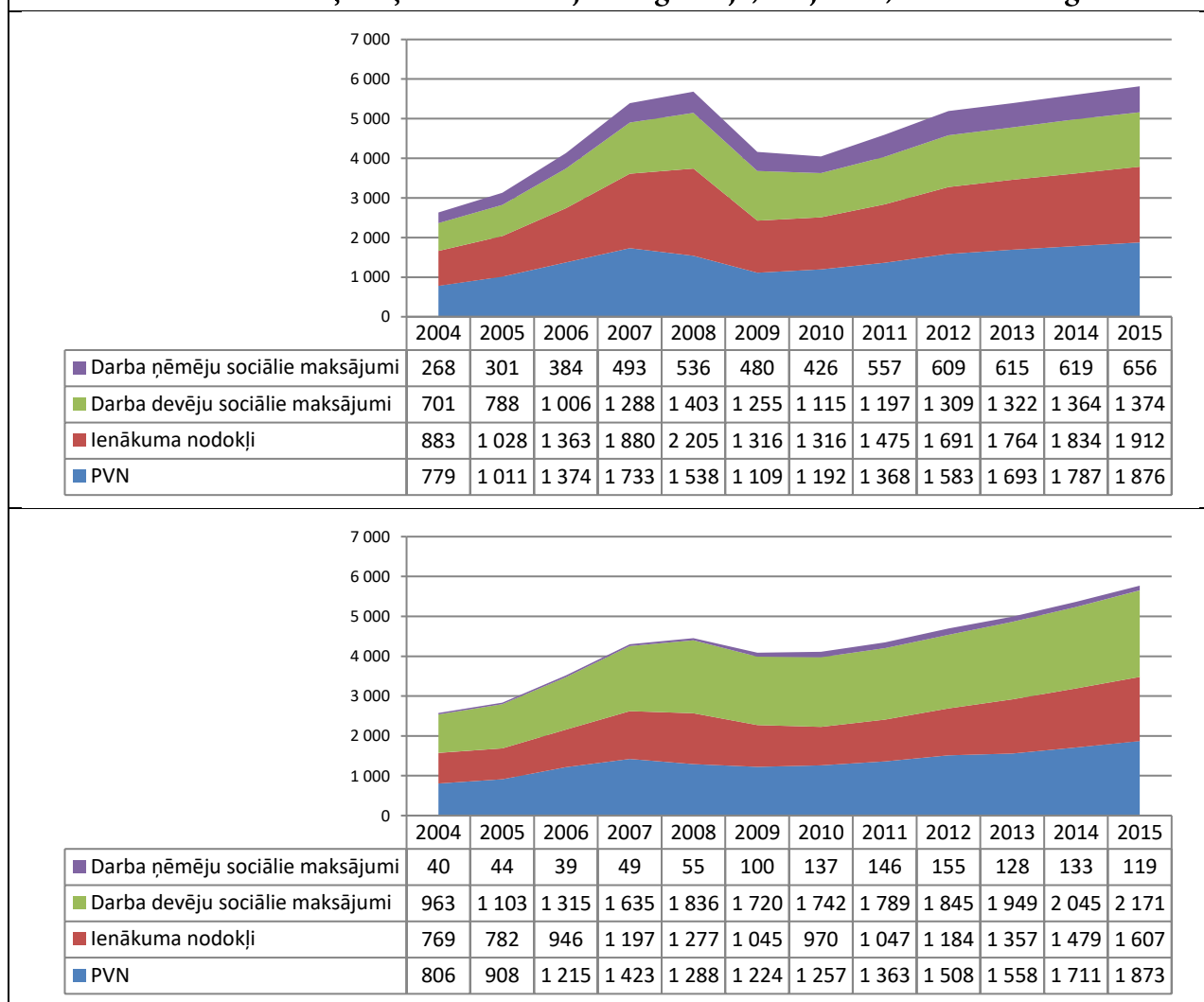
Līdzās nodokļu atļaidēm, būtisks faktors, kas samazina iekasēto nodokļu efektīvās likmes, ir nodokļu iekasēšanas disciplīna. Dažādu starptautisko institūciju vērtējumā un arī ekspertu aptaujās ir apliecināts, ka Igaunijā ar nodokļu iekasēšana veicas labāk. To ir nodrošinājusi gan nodokļu sistēmas vienkāršība, gan relatīvi zemās nodokļu likmes, kā arī regulāri īstenotās sistēmas pārmaiņas, kas ļāvušas aizvērt caurumus nodokļu iekasēšanā.

2.1.5. attēlā parādīti nodokļu ieņēmumu apjomi Latvijā un Igaunijā. Redzams, ka Latvijā daudz lielāka nozīme ir ienākuma nodokļiem, savukārt Igaunijā – sociālajiem maksājumiem. Lai arī Latvijā sociālā nodokļa kopējā likme ir augstāka, 6 procenti no šī nodokļa tiek pārskaitīti tieši 2. pensiju līmeņa pārvaldniekiem un valsts budžeta nenonāk. Tas arī izskaidro šo atšķirību. Īpatnēji, ka gan Latvijā, gan Igaunijā ir bijuši līdzvērtīgi PVN ieņēmumi – tas ir noticis, neskatoties uz to, ka Latvijā ekonomika tomēr ir lielāka par Igaunijas un arī PVN likme Latvijā ir par vienu procentpunktu augstāka. Tas liecina, ka Igaunijā PVN iekasēšana ir daudz efektīvāka. Saskaņā ar Pasaules Bankas atzinumu, Igaunija ir viens no pasaules līderiem PVN iekasēšanā, sasniedzot teju 60 procentu efektivitātes līmeni. Latvijā saskaņā ar to pašu pētījumu PVN iekasēšanas efektivitāte ir tikai 45 procentu līmenī, kas kopumā atbilst ES vidējam rādītājam.⁴¹

⁴⁰ Avots: Eurostata datu kopa [gov_a_tax_itr]

⁴¹ World Bank Group, "Latvia Tax Review," draft report, August 2016.

2.1.5. attēls. Nodokļu ieņēmumi Latvijā un Igaunijā, milj. eiro, 2004.-2015. gads⁴²



Latvijā labāk veicas ar nekustamā īpašuma nodokļa iekasēšanu. Tā iekasēšanu īsteno pašvaldības un šis nodoklis ir vieglāk administrējams nekā PVN. Šī nodokļa resursus pašvaldības patur savā budžetā pilnā apmērā (no iekasētā iedzīvotāju ienākuma nodokļa pašvaldības tiesīgas paturēt 80 procentus). Problēma, ka Latvijā nekustamā īpašuma nodokļa likmes ir ļoti zemas. Pret likmju celšanu iebilst pašvaldības, paužot bažas par šo likmju ietekmi uz maznodrošinātajiem iedzīvotājiem, kuriem ir īpašumi ar augstu kadastrālo vērtību. Pašvaldību pārstāvji arī atzīmē, ka kadastrālo vērtību noteikšanas sistēma ir nepilnīga, kā rezultātā vērtīgiem īpašumiem nereti tiek piešķirta neadekvāti zema kadastrālā vērtība.⁴³

⁴² Avots: Eurostata datu kopa [gov_10a_main]

⁴³ Intervija ar Latvijas Pašvaldību savienības pārstāvi 2016. gada oktobrī.

Valsts kontrole savā ziņojumā par 2015. gada audita rezultātiem norāda uz vairākiem trūkumiem nodokļu iekasēšanā. Pirmkārt, tiek atzīmēts, ka ir augsts nodokļu parādu apjoms (1 415,9 miljoni eiro jeb 20 procenti no iekasētajiem nodokļiem), turklāt nepiedzenamo parādu apjoms turpina pieaugt. Otrkārt, Valsts kontrole norāda, ka nav sakārtota nodevu administrēšanas un uzskaites sistēma, kā dēļ, piemēram, nav iekasētas autoceļu nodevas pilnā apmērā.⁴⁴

Nozīmīga Latvijas problēma ir liels ēnu ekonomikas īpatsvars – tā tiek lēsta 21,3 procentu apmērā no IKP, kamēr Igaunijā tā apjoms novērtēts 15 procentu robežās. Ēnu ekonomikas izpausmes raksturo augsts nenomaksāto nodokļu apjoms (starpība starp iedomātiem un reāli saņemtiem nodokļiem), neregistrēto ekonomisko aktivitāšu apjoms (augsts nenodarbināto īpatsvars ekonomiski aktīvo iedzīvotāju vidū) un zemais atlīdzības līmenis. Nozīmīgākās ēnu ekonomikas komponentes Latvijā ir neuzrādītie uzņēmējdarbības ieņēmumi (44,4%), aplokšņu algas (34,9%) un neuzrādītie vai neregistrētie darbinieki (20,7%).⁴⁵ Būtisks šķērslis cilvēku iesaistei darbaspēka tirgū gan ir ilgstošs bezdarbs: Igaunijā šis rādītājs procentuālā izteiksmē ir divas reizes mazāks (2,4% no ekonomiski aktīvajiem iedzīvotājiem) nekā Latvijā (4,5%).

2.1.3. Ieņēmumi no ES struktūrfondiem

ES fondi ir visnozīmīgākās investīcijas Latvijā un kopumā ES fondi veido aptuveni 70% no kopējā publiskajā finansējumā. Līdzīga situācija ir arī Igaunijā.

Iepriekšējā finanšu plānošanas perioda laikā no 2007. līdz 2013. gadam Latvijai bija pieejami 4,5 miljardi eiro, bet Igaunijai – 3,4 miljardi eiro. Līdz 2015. gada beigām abas valstis bija sekmīgi noslēgušas līgumus par visa piešķirtā finansējuma apguvi un apguvušas finansējumu 97 procentu apmērā Latvijas gadījumā un 95 procentu apmērā Igaunijas gadījumā. Pašreizējā perioda laikā no 2014. līdz 2020. gadam Latvija saņems 4,4 miljardus, taču līdz 2015. gada 31. decembrim vēl nebija uzsākusi jauno fondu apguvi. Igaunija jaunajā periodā saņems 3,3 miljardus un līdz 2015. gada beigām bija kontraktējusi 23 procentus no fondu finansējuma un maksājumus apguvusi 2 procentus.⁴⁶

Jāatzīmē, ka valsts investīciju projekti Latvijā lielā mērā tiek finansēti tieši no ES fondu līdzekļiem. Fondu līdzekļu plūsmu palēnināšanās 2015. un 2016. gadā aizkavē lielo investīciju projektu uzsākšanu, kas savukārt ir smagi skāris būvniecības sektoru un ekonomisko izaugsmi kopumā.

⁴⁴ Latvijas Republikas Valsts kontrole, "Par Latvijas Republikas 2015. gada pārskatu par valsts budžeta izpildi un par pašvaldību budžetiem. Valsts kontroles revīzijas ziņojuma kopsavilkums," 2016. gada septembris, http://www.lrvk.gov.lv/uploads/reviziju-zinojumi/2015/2.4.1-34_2015/kopsavilkuma_buklets.pdf.

⁴⁵ Tālis Putniņš un Arnis Sauka, "Ēnu ekonomikas indekss Baltijas valstīs 2009-2015.", SSE Rīga Ilgtspējīga biznesa centrs, 2016. gada maijs, 12, <http://www.sseriga.edu/en/centres/csb/shadow-economy-index-for-baltic-countries-2009-1015/>

⁴⁶ KPMG, "EU Funds in Central and Eastern Europe. Progress Report 2007-2015," <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/06/EU-Funds-in-Central-and-Eastern-Europe.pdf>

Finanšu ministrija ir cerīga, ka 2017. gadā fondu naudas plūsmas atjaunosies, kam sekos nozaru un tautsaimniecības aktivizēšanās.⁴⁷

2.1.4. Ieņēmumi no uzņēmumiem ar valsts kapitāldaļām

Gan Latvijā, gan Igaunijā nelielu daļu no budžeta ieņēmumiem nodrošina dividendes no valstij piederošo uzņēmumu kapitāldaļām. Igaunijā valstij pieder kapitāldaļas uzņēmumos 19,2 procentu vērtībā no IKP, kas ES mērogā ir samērā augsts rādītājs. Latvijas gadījumā valdības ekspozīcija uzņēmējdarbībā ir nedaudz mazāka – aptuveni 16 procenti no IKP. Kopumā Igaunijā uzņēmumi ar valsts kapitāldaļām strādā labi un ir regulārs ienākumu avots valsts budžetā – ikgadējo iemaksāto dividenžu apjoms esot pielīdzināms 0,9 procentiem no IKP (2015. gadā 129 miljoni eiro).⁴⁸ Latvijas gadījumā 2015. gadā kapitālsabiedrību veiktās iemaksas budžetā sastādīja kopā 815,2 miljonus eiro (no tiem dividendes bija 127 miljoni eiro). Lielākās iemaksas budžetā veica transporta un uzglabāšanas, enerģētikas, mežsaimniecības un lauksaimniecības nozares.⁴⁹

Valsts kapitālsabiedrības ir ne tikai papildus ienākumu avots – nereti tās ir arī valsts līdzekļu tērētājas. Piemēram, tajā pašā 2015. gadā kapitālsabiedrību saņemtais finansējums no Latvijas valsts budžeta sastādīja 558 miljonus eiro. Lielāko daļu finansējuma saņēma veselības aprūpes, transporta un uzglabāšanas nozares.⁵⁰ Arī Igaunijā valstij ir nācies ieguldīt ievērojamas summas valsts uzņēmumu darbības nodrošināšanai. Tāpēc šādas saistības, kuras ģenerē valsts kapitālsabiedrības, var būtiski pasliktināt valsts budžeta stāvokli. Latvijas valsts kontrole ir konstatējusi, ka pastāvošā valsts kapitālsabiedrību pārvaldes sistēmā nenodrošina loģisku un izsekojamu saistību starp uzņēmumu pienākumu maksāt dividendes, valdības lēmumiem atstāt dividendes uzņēmumu rīcībā un lēmumiem tām piešķirt dotācijas un subsīdijas.⁵¹ Arī Latvijas Finanšu ministrija saskata būtiskus riskus valsts finanšu disciplīnas nodrošināšanā saistībā ar zaudējumiem uzņēmumos ar valsts kapitālu, piemēram, aviokompānijā „AirBaltic”, „Liepājas Metalugs”, valsts slimnīcās. Kā atzīst Finanšu ministrijas amatpersonas, nepastāvot stingriem noteikumiem, pastāv risks, ka bezatbildīga rīcība valsts uzņēmumos un pašvaldībās apdraud centrālās valdības centienus veidot sabalansētu valsts budžeta politiku.⁵²

⁴⁷ Latvijas Republikas Finanšu ministrija, "FM: Kopbudžeta nodokļu ieņēmumu plāns desmit mēnešos izpildīts," 29/11/2016, <http://www.fm.gov.lv/lv/aktualitates/jaunumi/makroekonomika/53762-fm-kopbudzeta-nodoklu-ienemumu-plans-desmit-menesos-izpildits>.

⁴⁸ European Commission, "State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context," Institutional Paper 031, July 2016, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/ip031_en.htm.

⁴⁹ Pārresoru koordinācijas centrs, "Publiskais pārskats par valsts kapitālsabiedrībām un valstij piederošajām kapitāla daļām 2015. gadā," 2016, http://www.pkc.gov.lv/images/Kapitalsabiedribas/gada_parskats_web.pdf.

⁵⁰ Tur pat.

⁵¹ Latvijas Republikas Valsts kontrole, "Par Latvijas Republikas 2015. gada pārskatu par valsts budžeta izpildi un par pašvaldību budžetiem. Valsts kontroles revīzijas ziņojuma kopsavilkums," 2016. gada septembris, http://www.lrvk.gov.lv/uploads/reviziju-zinojumi/2015/2.4.1-34_2015/kopsavilkuma_buklets.pdf.

⁵² Nils Sakss, "Latvijas Fiskālās disciplīnas likuma attīstība," prezentācija konferencē par fiskālo disciplīnu, 2016. gada 1. jūnijs, <http://fdp.gov.lv/konference-par-fiskalo-disciplinu>.

2.2. Ieņēmumu politikas izvērtējums

2.2.1. Nodokļi un ekonomikas stimulēšana

Eiropas Komisijas ieskatā Latvijas nodokļu sistēma ierobežo ekonomisko izaugsmi un valsts pakalpojumu pieejamību. Tiek atzīmēts, ka augstais nodokļu slogs uz zemo algu saņēmējiem neveicina nodarbinātību, turklāt sloga pārceļšana uz izaugsmei draudzīgākiem nodokļiem, piemēram, patēriņa, vides un īpašuma nodokļiem, ir ļoti lēna. Izvairīšanās no nodokļiem saglabājas ļoti augsta, kas ierobežo adekvāta finansējuma nodrošinājumu izglītības, sociālajiem un veselības pakalpojumiem.⁵³ Tajā pašā laikā Komisija uzsver, ka Latvijā nepastāv nozīmīgi fiskālie riski nedz īstermiņā, nedz ilgtermiņā pie nosacījuma, ja būtiski nemainās fiskālās politikas uzstādījumi.⁵⁴

Attiecībā uz Igauniju, Eiropas Komisijas ir secinājusi, ka tā 2015. gadā ir veiksmīgi īstenojusi pasākumus, lai uzlabotu nodokļu iekasēšanu, samazinātu nodokļu slogu uz maznodrošināto sabiedrības daļu un citus strukturālus uzlabojumus. Tiek atzīts, ka kopumā Igaunijas nodokļu sistēma ir efektīva un izaugsmei draudzīga, tomēr tiek arī aizrādīts, ka samērā maz izmantoti nodokļi, kuru ietekme uz izaugsmi ir vismazākā. Arī nodokļu sistēmas regresivitāte saglabājas samērā augsta, ko Komisijas skatījumā būtu jāmazina.⁵⁵ Tajā pašā laikā, līdzīgi kā Latvijas gadījumā, Komisija nesaskata riskus Igaunijas fiskālajai ilgtermiņai īstermiņā, vidējā termiņā un ilgtermiņā tiek vērtēti kā zemi.⁵⁶

Līdzīgās domās ar Komisiju ir Latvijas Fiskālās disciplīnas padome un Latvijas Banka. Vērtējot 2017. gada budžeta projektu, pozitīvi tiek novērtēta Latvijas valdības apņemšanās pievērst lielāku uzmanību izdevumu pārskatīšanai un fiskālā nodrošinājuma rezerves veidošanai sākot ar 2017. gadu (0,1 procenta apmērā no IKP katru gadu nākamās trīs gadus). Tajā pašā laikā tiek pārņemta ekspansīva fiskālā politika, kas stimulētu ekonomiku tikai īstermiņā un vienlaikus palielinās valsts parādu. Tiek paustas bažas, ka netiks radīta tāda ekonomiskā vērtība, kas ļautu nākotnē atdot aizņemtās summas, piemēram, no atvēlētā papildus finansējuma veselības sektoram uz valsts budžeta deficīta rēķina. Fiskālie uzraugi pauž arī satraukumu par tendenci visus pieejamos līdzekļu sadalīt, neveidojot uzkrājumus, un to, ka pieaugs sociālā budžeta izdevumi vienlaicīgi ar sociālo ienākumu samazinājumu, kas apdraud sociālā budžeta ilgtspēju.⁵⁷ Fiskālās disciplīnas padome ir aicinājusi valdību papildināt nodokļu politikas stratēģiju ar konkrētiem soļiem, kā tā plānot panākt nodokļu ieņēmumu kāpumu līdz 33 procentiem no IKP, kā to valdība apņēmusies savā darbības deklarācijā.⁵⁸

⁵³ European Commission, "Commission Staff Working document. Country Report Latvia 2016," 26 February 2016.

⁵⁴ European Commission, "Assessment of the 2016 Stability Programme for Latvia," 26 May 2016.

⁵⁵ European Commission, "Commission Staff Working document. Country Report Estonia 2016," 26 February 2016.

⁵⁶ European Commission, "Assessment of the 2016 Stability Programme for Estonia," 26 May 2016.

⁵⁷ LETA, "Valsts finanšu plānošanā saskata gan pozitīvas, gan satraucošas iezīmes," 2016. gada 13. oktobrī, pārpublicēts FinanceNet portālā, http://financenet.tynet.lv/viedokli/629955-valsts_finansu_planosana_saskata_gan_pozitivas_gan_satraucosas_iezimes.

⁵⁸ Latvijas Fiskālās disciplīnas padome, "Fiskālās disciplīnas uzraudzības ziņojums," 2015. gada 25. septembris.

Latvijas Fiskālās disciplīnas padome uzskata, ka 2013., 2014. un 2015. gadā valsts ir izsmēlusi vidēja termiņa budžeta plānošanas fiskālās telpas iespējas un ka valdībai turpmāk jāveido sabalansēts budžets. Būtībā starp valdību, no vienas puses, un Fiskālās disciplīnas padomi un Latvijas Banku, no otras puses, pastāv konceptuāls strīds par to, kādā izaugsmes cikla fāzē šobrīd atrodas Latvijas ekonomika. Padome, līdzīgi kā Latvijas Banka, uzskata, ka šobrīd ir „labie gadi”, proti, ka Latvijas ekonomika attīstās atbilstoši savam potenciālam, un ka tuvākajos gados nav iespējams plānot būtiski lielākus nodokļu ieņēmumus. Rādītājs, ar ko tiek pamatots šāds slēdziens, ir mazinošais bezdarbs un darba algu kāpums, kas esot pārsniedzis ražīguma tempus. Tajā pašā laikā ir vērojama investīciju pieplūduma mazināšanās Latvijā, arī kreditēšanas un inflācijas rādītāji joprojām ir ļoti zemi. Tā kā ir notikusi kavēšanās ar ES jaunā finanšu ietvara struktūrfondu līdzekļu piesaisti, ir jāatzīst, ka vienīgais nozīmīgais resurss ekonomikas sildīšanai pēdējos gados ir bijis valsts budžets.

Igaunija, un vēl lielākā mērā Latvija, pilnvērtīgi neizmanto savu nodokļu potenciālu. “Ultrazemas” nodokļu likmes bija pateicīgs līdzeklis investoru piesaistei deviņdesmitajos gados, kad Latvijā bija ārkārtīgi zems ražīgums un nebija skaidrība par valsts ģeopolitisko orientāciju. Šobrīd ir cita situācija un citi izaicinājumi. Pirmkārt, sabiedrības labklājības gaidas ir lielākas, turklāt ES mērogā notiek konkurence par darbaspēku, tāpēc labklājības nodrošinājumam ir nozīme uz cilvēkpotenciāla attīstību. Otrkārt, investorus, un pat vietējos iedzīvotājus, vairāk uztrauc salīdzinoši zemā valsts pakalpojumu kvalitāte, nevis zemais nodokļu slogs. Pēdējo gadu politika zemo nodokļu ieņēmumu radīto caurumu valsts finansēs aizlāpīt ar ES struktūrfondu naudu un/vai valdības aizņēmumiem nav ilgtspējīga. Zema nodokļu sloga uzturēšana un vienlaicīga apelēšana pie ES solidaritātes pēc ES fondu līdzekļiem nav ētiska rīcība – vispirms nepieciešams reformēt pašmāju nodokļu politiku un tikai tad aģitēt par ES struktūrfondu pagarinājumu.

Situācijā, kad valsts nevēlas celt nodokļu likmes, kā, piemēram, tas ir Latvijā, nodokļu ieņēmumu palielināšana var notikt uz nodokļu bāzes paplašināšanas vai nodokļu atlaižu atcelšanas rēķina. Nodokļu atlaides pastāv arī Igaunijā, taču, kā jau tika atzīmēts, Latvijas nodokļu sistēma tiek uzskatīta par daudz komplicētāku nekā Igaunijā. Turklāt, kā apliecina notiekošie strīdi par mikrouzņēmuma nodokli un minimālajām sociālajām iemaksām, Latvijā ir populāri zemāku nodokļu likmju piemērošanu attaisnot ar to, ka tas it kā veicinās nodokļu maksāšanas disciplīnu. Igaunijas pieredze gan uzskatāmi liecina, ka likmēm nav būtiska ietekme uz šo disciplīnu – uzņēmēji daudz augstāk novērtē nodokļu politikas stabilitāti – un vairāk uzmanības jāpievērš nodokļu nemaksātājiem, jo tas kropļo godīgu konkurenci. Arī Igaunijā regulāri tiek ieviestas nodokļu pārmaiņas, taču tās lielākoties skar nodokļu bāzi vai arī akcīzes nodokļa likmes. Latvijā savukārt notiek stīvēšanās ap nodokļu likmēm, turklāt īstenotajām pārmaiņām ir daudz izteiktāka regresivitāte.⁵⁹

Līdz šim priekšlikumi par nodokļu celšanu ir sastapušies ar sīvu pretestību gan no uzņēmēju, gan politiķu puses. Pat runas pieņēmumu formā par šo jautājumu ir spējušas izraisīt vispārēju furoru.

⁵⁹ Eurostat, *Taxation Trends in the European Union*, 2015 Edition, chap. on Estonia and Latvia, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/eco_analysis_report_2015.pdf

Piemēram, bijušais finanšu ministrs Andris Vilks 2014. gadā bija spiests publiski taisnoties par to, ka pieļāvuma formā bija indicējis, ka varētu būt nepieciešams celt nodokļus, lai apmierinātu visas valsts vajadzības. Pašreizējais premjers Māris Kučinskis ir paziņojis, ka 2017. gadā nodokļi netiks celti par spīti tam, ka valdības deklarācijā ir pausta apņemšanās celt nodokļu ieņēmumu apjomu līdz vismaz 33 procentiem no IKP, kas turklāt ir saskaņota ar vadošajām darba devēju organizācijām.

Neizmantots potenciāls ir īpašuma un vides nodokļi. Pēdējie Latvijā gan tiek daudz plašāk piemēroti nekā Igaunijā, taču joprojām ir salīdzinoši zemi salīdzinājumā ar citām Baltijas jūras Ziemeļu reģiona valstīm. PVN paaugstināšana netiek uzskatīta par perspektīvu, lai gan patēriņa rādītāji Latvijā ir salīdzinoši labi. Būtiskākā problēma ar likmju celšanu ir tā, ka tam ir demoralizējoša ietekme, turklāt tas pastiprina nevienlīdzīgu konkurenci. Ceļot likmes, palielinās slogs uz uzņēmumiem, kuri maksā nodokļus, mazinot to izdzīvošanas iespējas pret tiem, kuri izvairās no nodokļu maksāšanas.⁶⁰ Jēdzīgais risinājums – intensīva cīņa ar nodokļu nemaksātājiem apvienojumā ar nelielu īpašuma un vides nodokļu pacēlumu.

2.2.2. Valsts parāds un aizņēmumi

Valdībām principā nav problēmu piesaistīt resursus caur aizņēmumiem, taču, ilgstoši uzturot budžeta deficītu, akumulējas valsts parāds, kurš kādā brīdī var kļūt par problēmu. Brīdis, kad pārmērīgs parāds kļūst problemātisks, ir atkarīgs no investoru attieksmes pret aizņemošo valsti. Ir novērots, ka, jo mazāk attīstīta valsts, jo pie zemāka parāda līmeņa var iestāties parādu krīze (respektīvi, pret šādām valstīm investoriem ir zemāks tolerances sliekšnis). Piemēram, Latvijas gadījumā parādu krīze iestājas pie valsts parāda 19 procentu robežas, Grieķijas gadījumā pārsniedzot 100 procentu robežai, kamēr Japānas gadījumā pat 230 procentu līmenis nav radījis nopietnus satricinājumus.⁶¹

Jāatzīmē, ka neviena valsts principā neatmaksā savus parādus, bet gan veic parāda apkalpošanu, kamēr fiskālie ieņēmumi ļauj to darīt. Proti, valstis atmaksā aizņēmumus, kuriem pienācis termiņš, veicot jaunus aizņēmumus, savukārt parāda sloga samazināšana parasti notiek uz inflācijas un straujākās ekonomiskās izaugsmes rēķina, salīdzinot ar parādsaistību pieaudzēšanas tempu. Tomēr, kā jau tika atzīmēts, pašreizējais Latvijas valsts parāds 36,4 procentu apmērā no IKP, lai arī neapdraud valdības finanšu stabilitāti, tomēr samazina manevra iespējas jaunas ekonomiskās krīzes situācijā, salīdzinot ar Igaunijas iespējām, turklāt katru gadu Latvijas valdība ir spiesta atvēlēt ievērojamas summas parāda apkalpošanai (2014. gadā – 337 miljoni eiro).

2.2.3. Ekonomiskās attīstības izaicinājumi

Fiskālās disciplīnas padome ir izteikusi brīdinājumu, ka nepietiekošs progress strukturālo reformu īstenošanā, dilstošais darbaspēks, investīciju trūkums un darbaspēka prasmju neatbilstība tirgus

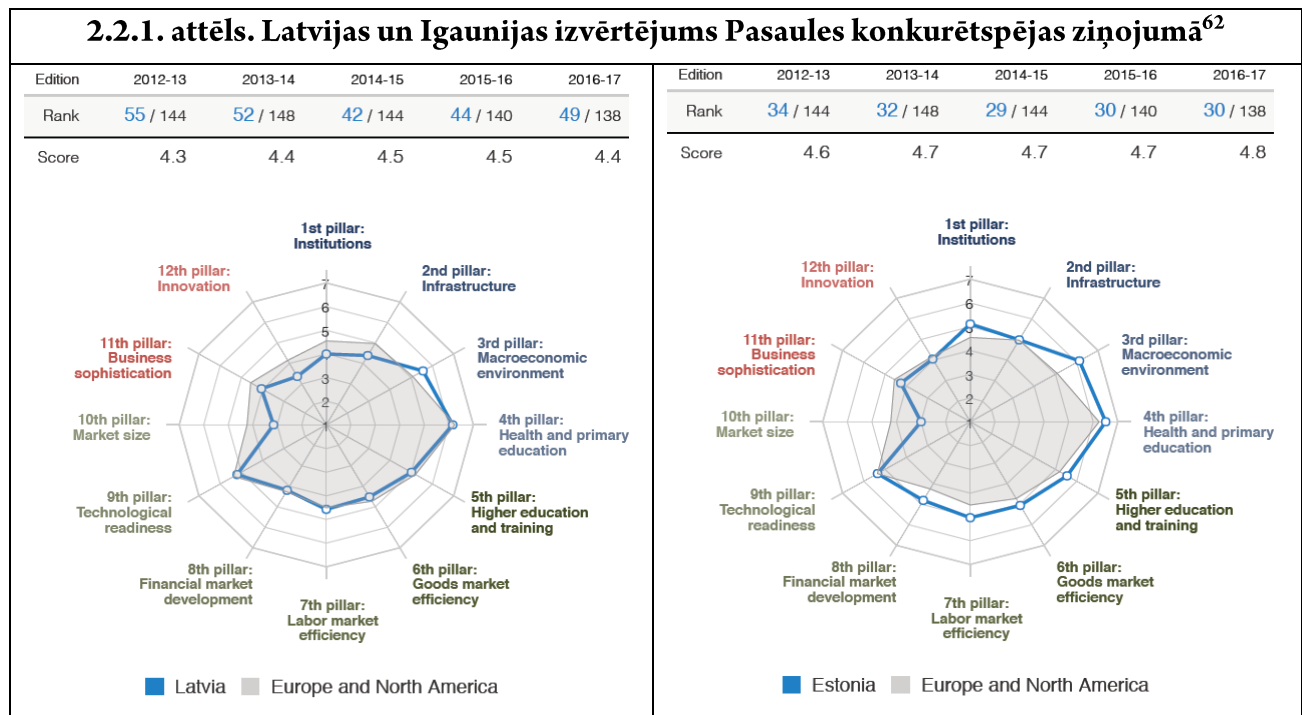
⁶⁰ Visvaldis Sarma, "Nodokļu maksātāji aizsardzības pozīcijā," Delfi, 2016. gada 8. decembris,

<http://www.delfi.lv/news/comment/comment/visvaldis-sarma-nodoklu-maksataji-aizsardzibas-pozicija.d?id=48273575>.

⁶¹ Enda Curran and James Mayger, "Japan's Debt Burden Is Quietly Falling the Most in the World," Bloomberg Markets, 1 June 2016.

vajadzībām ierobežos Latvijas potenciālo izaugsmi līdz 3-3,5 procentiem gadā vidējā termiņā, kas savukārt būtiski apdraudēs Latvijas ienākumu konverģences iespējas ar ES vidējo līmeni.

Iepazīstoties ar starptautiskiem vērtējumam par Latvijas un Igaunijas izaugsmes perspektīvām, jāsecina, ka Latvijas perspektīvas tiek vērtētas stipri pieticīgāk nekā Igaunijas. Par šādu lietu stāvokli liecina, piemēram, Latvijas pozīciju pasliktināšanās Pasauls konkurētspējas indeksā (2015/2017 indeksā Latvija ieņem 49. vietu, kamēr Igaunija stabili saglabā 30. vietu). 2.2.1. attēlā redzams salīdzinājums starp Latviju un Igauniju, kā tas izklāstīts konkurētspējas ziņojumā. Jāatzīmē, ka radītāji tādās kategorijās kā makroekonomiskā vide, infrastruktūra, institūciju kvalitāte, veselība un izglītība ir saistīti ar finansējumu no valsts budžeta un Latvijas salīdzinoši zemie rādītāji ir sekas zemajam finansējumam no valsts budžeta.



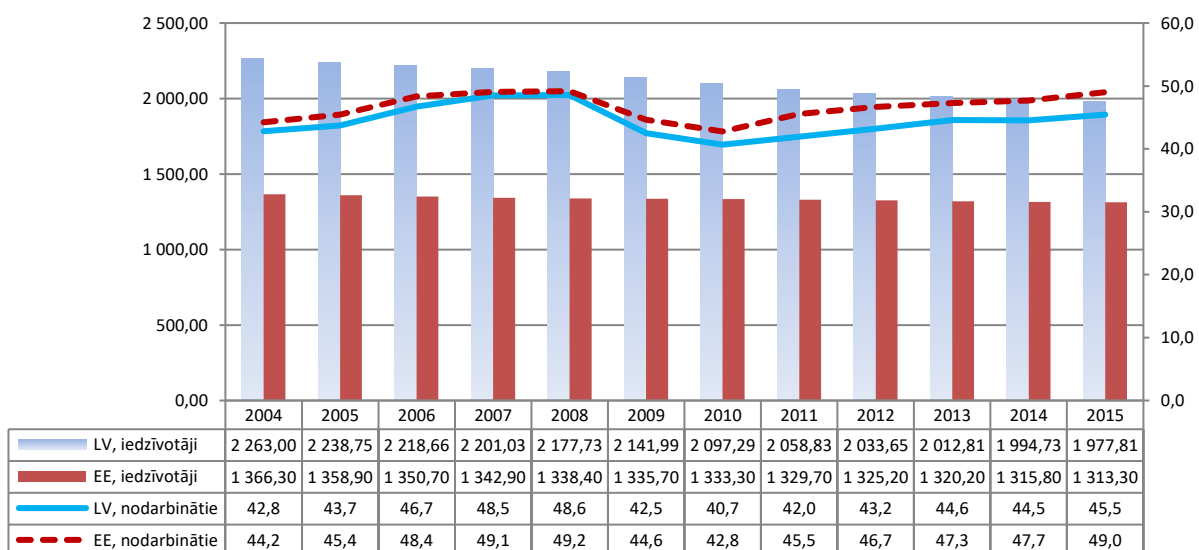
Viens no nozīmīgākajiem nākotnes izaicinājumiem ekonomiskajai attīstībai Latvijā, līdzās strukturālo reformu lēnumam, ir demogrāfiskais kritums. Lai arī iedzīvotāju struktūra abās valstīs šobrīd ir līdzīga, Latvijā ir zemāka dzimstība, augstāka mirstība un izteiktāka emigrācija, kā iespaidā sabiedrība Latvijā noveco daudz straujāk nekā Igaunijā. Investīciju pieplūduma kritums Latvijā pēdējos gados, cita starpā, var tikt pamatoti uzskatīts par signālu izsīkstošajām darbaspēka rezervēm.⁶³ Kā redzams 2.2.2. attēlā, iedzīvotāju starpība starp Latviju un Igauniju sarūk, turklāt veidojas plaša par labu Igaunijai attiecībā uz nodarbināto personu īpatsvaru.

⁶² Avots: WEF The Global Competitiveness Report 2016-2017

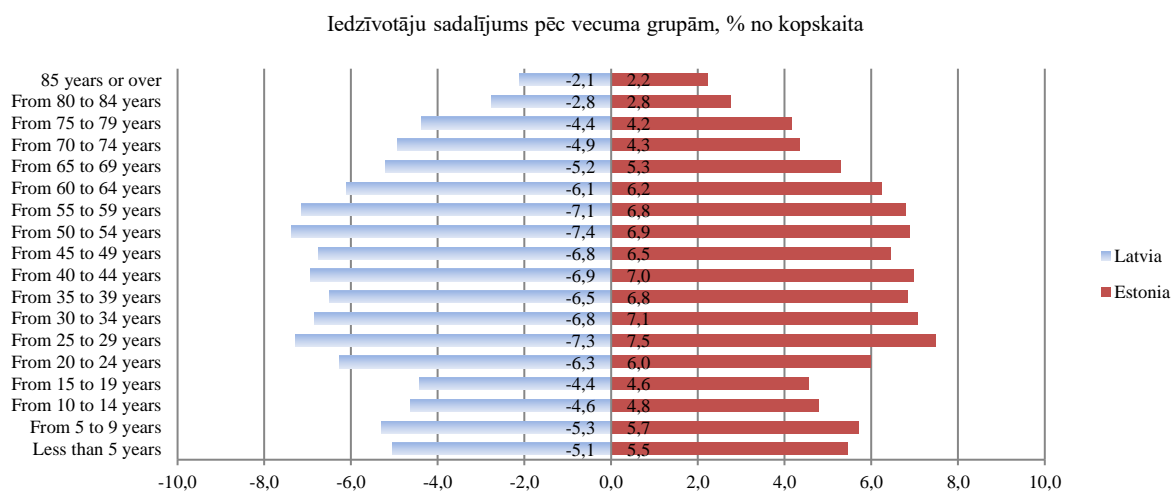
⁶³ European Commission, "Assessment of the 2016 Stability Programme for Latvia", 26 May 2016.

2.2.2. attēls. Iedzīvotāju un nodarbināto dinamika un demogrāfiskais profils Latvijā un Igaunijā⁶⁴

a) Iedzīvotāju un nodarbināto dinamika



b) Demogrāfiskais profils



2.3. Kopsavilkums par valsts ieņēmumiem Latvijā un Igaunijā

Apkopojot šajā nodaļā analizēto, izdarāmi sekojoši secinājumi:

- 1) Gan Latvijas, gan Igaunijas valsts ieņēmumos dominē ieņēmumi no nodokļiem un nodevām. Latvijas īpatnība gan ir tā, ka tā papildus resursu piesaistei valsts budžetam ir regulāri aizņēmusies naudu no tirgiem, vienlaikus pieļaujot salīdzinoši augstu nodokļu nedisciplinētību un dāsnas nodokļu atlaides. Igaunija savukārt ir principiāli piekopusi

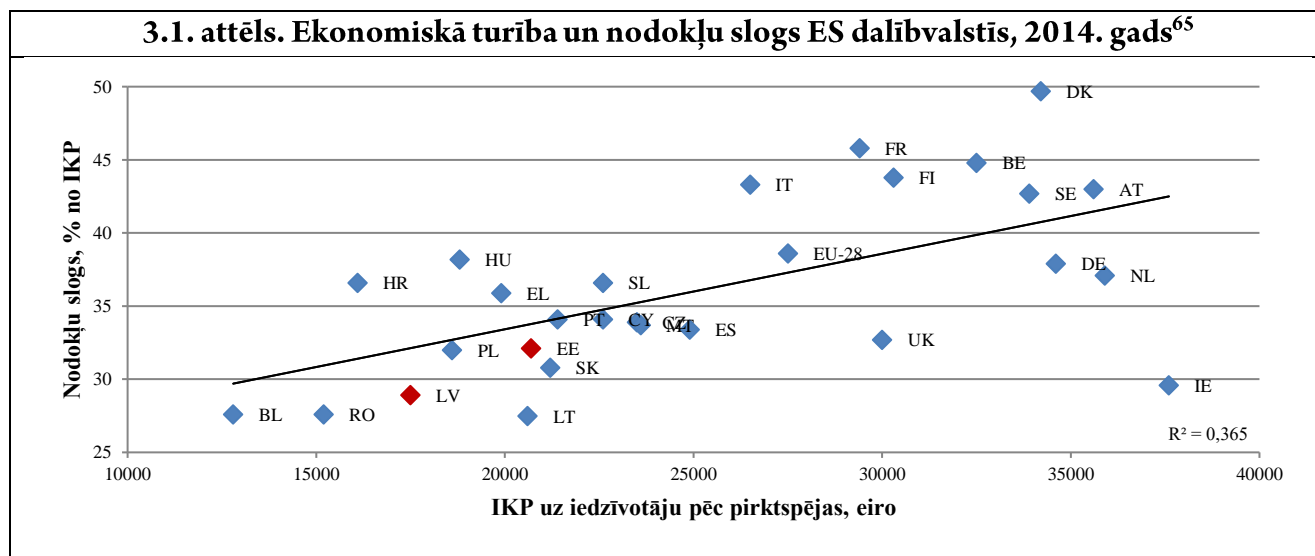
⁶⁴ Avots: Eurostata datu kopa [demo_pjangroup]

bezdeficīta budžeta politiku un, neskatoties uz salīdzinoši zemām nodokļu likmēm, ir fokusējusies uz nodokļu disciplīnu kā resursu avotu.

- 2) Igaunijā nodokļu politika un fiskālās disciplīnas ietvars ir vienkāršāka, tāpēc vieglāk saprotama un vadāma. Latvijā ir pretēji un tas rada arbitrāžas iespējas ieinteresētajām pusēm. Turklāt Igaunijā ik gadu vairāk uzmanības tiek veltīts budžeta stratēģijas apspriešanai, lai gan parlamenti abās valstīs ir gana vāji, lai iebilstu valdībām, tāpēc nespēj panākt ievērojamus grozījumus valdības iesniegtajos budžeta plānos.
- 3) Neskatoties uz piesardzību, budžeta politika abās valstīs ir bijusi cikliska, jo abas valstis, tā vietā, lai veidotu izvērsta fiskālo buferi, paļāvās uz negaidītiem ieņēmumiem labos gados un cietu taupīgu sliktajos gados. Turklāt Latvijā ir vērojamas domstarpības starp valdību un fiskālajiem uzraugiem par Latvijas nākotnes attīstības perspektīvām. Abas valstis nav izmantojušas pilnībā īpašuma un vides nodokļu potenciālu.
- 4) Nodokļu slogs dažādu iemeslu dēļ Latvijā ir bijis zemāks nekā Igaunijā, neskatoties uz to, ka nodokļu likmes Latvijā ir nedaudz augstākas. Lai arī visās ES dalībvalstīs vērojama nodokļu sloga samazināšanās, tas turpina samazināties arī Latvijā un Igaunijā, lai gan abās šīs slogs jau tā ir viens no zemākajiem ES. Tiek novērtēts, ka Igaunija ir mazinājusi nodokļu sistēmas regresivitāti un plaisu starp turīgajiem un nabadzīgajiem.
- 5) Budžeta ieņēmumi no ES struktūrfondiem un valsts kapitālsabiedrībām ir gana nozīmīgs ienākumu avots abās valstīs. Latvijā riskus rada kavēšanās ar jauno ES fondu apguvi, kas īpaši negatīvi ietekmē būvniecības sektoru un bremzē ekonomisko izaugsmi, un nesakārtotā valsts kapitālsabiedrību dividendu un subsidēšanas regulējums, kas rada fiskālus riskus.
- 6) Lai arī Latvijas tautsaimniecība nomināli ir lielāka par Igaunijas, Latvijas ekonomiskās izaugsmes izredzes tiek vērtētās daudz pieticīgāk. Bremzējošie faktori ir strukturālo reformu iztrūkums, demogrāfija, investīciju trūkums un darbaspēka prasījumu neatbilstība tirgus prasībām. Arī Latvijas nodokļu politika netiek uzskatīta kā izaugsmi veicinoša.

3. VALSTS BUDŽETS – SABIEDRĪBAS NOSKAŅUMA UN EKONOMISKĀ IZRĀVIENA INSTRUMENTS

Pastāv korelācija starp augstākiem iedzīvotāju ienākumiem un valsts sektora lielumu (sk. 3.1. attēlu). Tas tiek skaidrots ar to, ka vairums valsts sniegto pakalpojumu, piemēram, izglītībā un infrastruktūras veidošanā, pozitīvi ietekmē ekonomisko izaugsmi, kas savukārt veicina iedzīvotāju labklājību.



Nenoliedzams fakts ir arī tas, ka starp valstīm pastāv sīva konkurence par investīcijām, tāpēc valstis ir tendētas samazināt nodokļu slogu. Piemēram, ES laikā posmā no 2000. līdz 2014. gadam, tikai trīs valstīs nebija samazinājušās nodokļu slogu: Īrija, Francija un Malta (sk. 3.2. attēlu). Arī Latvijā ir samazinājusi likmes par 8,4 procentiem un Igaunijā par 3,9 procentiem. Latvijas situāciju īpašu padara gan tas, ka nodokļu sloga samazinājums ir noticis apstākļos, kad slogs jau tāpat ir bijis viens no zemākajiem ES.⁶⁶

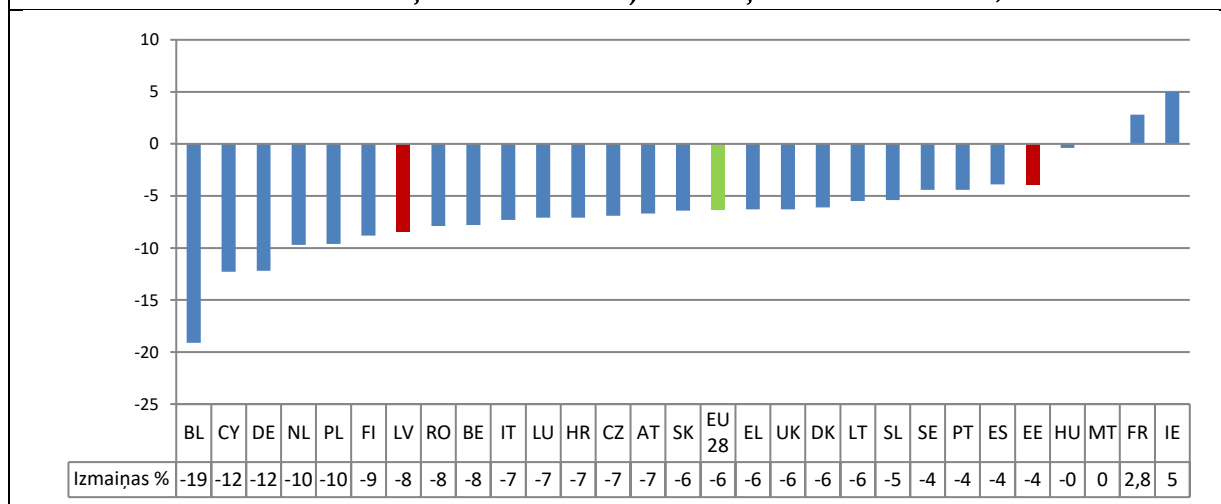
⁶⁵ Piezīme: dati par Luksemburgu nav iekļauti dēļ ekstrēmi augstās IKP uz iedzīvotāju vērtības.

Avoti: Eurostata datu kopas [gov_10a_taxag] un [prc_ppp_ind], autora aprēķini

⁶⁶ Eurostat, *Taxation Trends in the European Union*, 2015 Edition, 146,

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/eco_analysis_report_2015.pdf

3.2. attēls. Biznesa nodokļu efektīvo likmju izmaiņas ES dalībvalstīs, 2000-2014⁶⁷



Tātad, *no vienas puses*, pārāk maza valsts iesaiste tautsaimniecība veicina nevienlīdzību un sabiedrības noslāņošanu, rada riskus sabiedrības veselībai un drošībai un, galvenais, neļauj piemērot fiskālos instrumentus valsts makroekonomiskajā vadībā (piemēram, pārāk zemi nodokļi vai zema nodokļu disciplīna mazina iespējas izmantot nodokļu politiku tautsaimniecības attīstības līdzsvarošanā, t.i., piedāvājuma un pieprasījuma procesu vadībā). *No otras puses*, pārmērīgi liela valsts iejaukšanās ekonomikā arī atstāj negatīvas sekas uz ekonomisko attīstību. Pirmkārt, valsts ir slikts uzņēmējs (valsts ierēdņi ir kūtrāki, jo ir nodrošināti un neriskē ar personīgo mantu). Otrkārt, valsts sektora ekonomiskie lēmumi bieži ir neefektīvi, jo ierēdņiem trūkst laicīgas un visaptverošas informācijas par tirgus apstākļiem, turklāt lēmumu pieņemšanā jāievēro stingra hierarhija. Treškārt, valsts pārmērīga iejaukšanās izstumj privāto iniciatīvu un kropļo tirgus konkurenci. Ceturtkārt - pats galvenais – pārmērīgi augsti valsts nodokļi apgrūrina uzņēmējdarbību, jo palielina izmaksas.

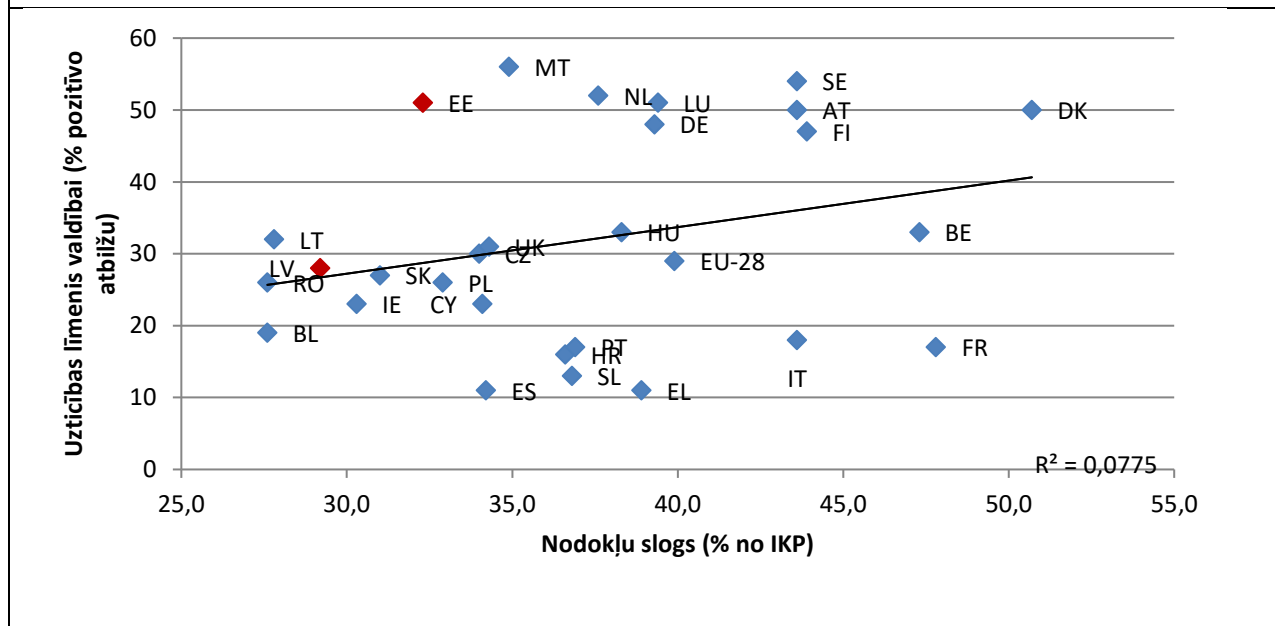
Ne mazāk nozīmīga ir saistība starp sabiedrību uzticību savām valdībām un šo sabiedrību samierināšanos ar lielāku nodokļu slogu. Iedzīvotāju uzticībai valsts iestādēm un nodokļu maksāšanas apzinīgumam ir ļoti būtiska ietekme uz valsts sektora budžetu. Neuzticība un izvairīšanās no nodokļu maksāšanas rada lejupejošas spirāles efektu: tā veicina tālāku neuzticēšanos un nodokļu nedisciplinētību. Šī demoralizējoša virzība uz leju ir īpaši akūta apstākļos, kad valsts iestādes nespēj nodrošināt nodokļu disciplīnu un efektīgi sodīt nemaksātājus.

Aplūkojot datus par ES dalībvalstīm, ir iespējams konstatēt samērā izteiktu pozitīvu korelāciju starp uzticību nacionālajai valdībai un maksāto nodokļu apjomu: jo augstāks ir uzticības līmenis, jo labprātāk iedzīvotāji maksā augstus nodokļus (sk. 3.3. attēlu). Arī Latvijas un Igaunijas gadījumā redzams, ka pastāvot lielākais uzticībai valdībai, Igaunijā arī vērojams sabiedrības lielāks atbalsts augstākiem nodokļiem. Nevar gan izslēgt arī pretēja virziena kopsakarību, proti, ka augstāki

⁶⁷ Avots: Eurostat, Taxation Trends in the European Union, 2015 Edition, 146, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/eco_analysis_report_2015.pdf

nodokļu ieņēmumi veicina valsts sektora sniegto pakalpojumu apjomu un kvalitāti, kā rezultātā uzlabojas uzticība valdībai.

3.3. attēls. Sabiedrības uzticība valdībai un maksāto nodokļu apjoms ES dalībvalstīs, 2014. gads⁶⁸



⁶⁸ Avoti: Eurostata datu kopa [gov_10a_taxag] un Eurobarometer Interactive

PĒTĪJUMA KOPSAVILKUMS

Salīdzinošas analīzes rezultātā ir konstatēti sekojoši cēloņi, kuri visbūtiskāk ietekmē atšķirības Latvijas un Igaunijas valstu budžetu rezultātos. Tie ir:

1. Uzskaites īpatnības:

- Pastāv atšķirības valsts pārvaldes apakšlīmeņu – centrālās valdības, pašvaldību un sociālās apdrošināšanās - budžetu veidošanā un savstarpējās proporcijās: Latvijā valsts konsolidētais kopbudžets (vispārējās valdības budžets) ir lielāks nekā Igaunijā, taču valdības konsolidētais budžets (centrālās valdības budžets), kurš aptver pamatbudžetu un speciālo budžetu, Latvijā ir mazāks nekā Igaunijā, jo Latvijā ir lielāki pašvaldību budžeti;

2. Ekonomiska rakstura:

- Kopš neatkarības atjaunošanas starp Latviju un Igauniju ir veidojusies atšķirīga ekonomiskās izaugsmes dinamika: Igaunijā ekonomika relatīvi, rēķinot uz iedzīvotāju, ir bijusi tradicionāli lielāka, tajā skaitā dzīves dārdzība Igaunijā ir pārsniegusi Latviju, kam ir ietekme uz budžeta ieņēmumiem;
- Starp abām valstīm pastāv nozīmīgas atšķirības tautsaimniecības ražīgumā un konkurētspējā. Diemžēl Latvija atpaliek no Igaunijas, turklāt pēdējos gados atpalcībai ir tendence pieaugt (spriežot pēc Pasaules konkurētspējas ziņojuma 2016-2017);

3. Strukturāla rakstura:

- Latvijā ir daudz vājāka nodokļu iekasēšanas disciplīna nekā Igaunijā, arī ēnu ekonomikas iespaids uz ekonomiku Latvijā ir daudz lielāks. Turklāt, lai arī nominālās nodokļu likmes Latvijā ir caurmērā augstākas, nodokļu efektīvās likmes dažādu atlaižu un izvairīšanas dēļ no nodokļu nomaksas Latvijā ir daudz zemākas;
- Latvijā nodokļu sistēma ir izteikti regresīvāka nekā Igaunijā un, neskatoties uz daudz zemāku nodokļu slogu, Latvijā tā ir nedraudzīgāka ekonomiskajai izaugsmei, jo kavē jaunu darba vietu veidošanu un nodarbinātības pieaugumu;
- Latvija, līdzīgi kā Igaunija, pilnā apmērā neizmanto savu nodokļu potenciālu. Tā vietā, lai līdzīgi kā citas bagātākās ES valstis, pieaugot turībai paplašinātu nodokļu ieņēmumus, nodokļu slogu ir samazinājušas, investīciju vajadzībām plaši izmantojot ES struktūrfondu finansējumu. Šāda attieksme nav taisnīga pret to Eiropas valstu nodokļu maksātājiem, kuri valstis ES budžetā iemaksā vairāk nekā saņem atpakaļ;
- Salīdzinājumā ar Igauniju, Latvijā zems pieejamo resursu līmenis (Latvija saņem mazāk budžetā ne tikai no nodokļiem, bet arī no ES struktūrfondiem un uzņēmumiem ar valsts kapitāldaļām nekā Igaunija), negatīvi ietekmē valsts pakalpojumu kvalitāti un strukturālās reformas, kas savukārt neveicina ekonomisko izaugsmi;
- Latvijā sabiedrības uzticība valdībai un citām politiskajām institūcijām ir daudz zemāka nekā Igaunijā un, vadoties pēc novērotas korelācijas citās Eiropas Savienības valstīs, ir secināms, ka Latvijā zemā uzticība negatīvi ietekmē sabiedrības gatavību akceptēt augstāku nodokļu slogu;

- Starp Latviju un Igauniju pastāv būtiskas atšķirības arī tiesiskajā kultūrā. Budžeta disciplīna Igaunijā tradicionāli tiek uztverta kā nerakstīta norma, kuru jāievēro. Līdz ar to fiskālā ietvara likumdošana Igaunijā ir mazāk komplicēta un, atšķirībā no Latvijas analogas likumdošanas, skaidrāk definē pamatprincipus, neiedziļinoties specifiskās, līdz ar to interpretējamās, detaļās. Tajā pašā laikā budžeta izstrādes procesā Igaunijā lielāka uzmanība tiek veltīta budžeta stratēģijai.

Hipotētiski, ja Latvija ekonomiskās attīstības ziņā būtu līdziniece Igaunijai un valdība būtu tikpat efektīva nodokļu un citu ieņēmumu ziņā, Latvijas valsts konsolidētais kopbudžets budžets 2017. gadā būtu mērāms 14,4 miljardu tagad plānoto 10,2 miljardu eiro vietā. Uz to būtu jātiecas!
