

AIDE MEMOIRE
BANKAS FONDA TEHNISKĀS PALĪDZĪBAS MIŠIJA VALSTS IZDEVUMU PĀRBAUDES
UN VALSTS FINANŠU PĀRVALDES JAUTĀJUMOS
2007. GADA 11. – 22. JŪNIJS

Ievads

Pēc Finanšu ministrijas lūguma Bankas fonda grupa¹ apmeklēja Rīgu 11. – 22. jūnijā, lai pārbaudītu valsts izdevumus, piedāvātu izdevumu racionalizācijas iespējas un novērtētu valsts finanšu pārvaldes progresu (tai skaitā stratēģisko plānošanu, programmu un izpildes budžeta izstrādi un Vidējā termiņa izdevumu struktūras īstenošanu). Grupai bija plašas apspriedes ar Finanšu ministriju, Izglītības un zinātnes ministriju, Veselības ministriju, Labklājības ministriju, Satiksmes ministriju, Lauksaimniecības ministriju, Ekonomikas ministriju, Reģionālās attīstības un pašvaldību ministriju, Valsts Kanceleju un citām institūcijām. Mēs esam ļoti pateicīgi par atklātajām pārrunām un mūsu Latvijas kolēģu viesmīlību. *Aide Memoire* sniedz kopsavilkumu par misijas galvenajiem atklājumiem.

Svarīgāko vēstījumu un politikas ieteikumu kopsavilkums

- 1. vēstījums: Pašreizējie algu un fiskālās politikas plāni nav savienojami ar augstas inflācijas un tekošo kontu deficīta samazināšanu, tādējādi padarot ekonomiku ļoti uzņēmīgu pret izmaiņām tirgus noskaņojumā. Dažādas ārpusbudžeta fiskālās aktivitātes rada papildu pieprasījuma spiedienu, vienlaikus radot ievērojamus fiskālos riskus.*
- 2. vēstījums: Noteiktām valsts sektora darbinieku grupām apstiprinātie lielie algu palielinājumi izraisa papildu ražošanas tēriņus, radot papildu risku jau tā pārmērīgajam privātā sektora algu pieaugumam, rada šķēršļus jaunas darba algu sistēmas ieviešanai valsts iestāžu kalpotājiem un ir nevajadzīgi cilvēku noturēšanai valsts sektorā. Bailes no migrācijas šķiet pārspīlētas.*
- 3. vēstījums: Vidējā termiņa izdevumu struktūras ieviešana ir apsveicama, bet tās sākums ir cietis no nopietnām problēmām. Stratēģiskā plānošana ir nobīdīta jaunu iniciatīvu virzienā uz kārtējo programmu rēķina, un tā vēl nav atbilstoši integrēta VTIZ (vidējā termiņa izdevumu struktūrā). Fiskālajiem plāniem pēc 2008. gada trūkst ticamības, jo nav konkrētu politikas plānu pamata tēriņu fiksēšanai.*
- 4. vēstījums: Valsts ieguldījumiem nav noteiktas atbilstošas prioritātes centrālās vai vietējās valdības līmenī, spēja racionāli absorbēt ES līdzekļus šķiet pārvērtēta, un ieguldījumi, ko nefinansē ES, tiek pārvietoti ārpus budžeta, lai izvairītos no tēriņu un aizņemšanās ierobežojumiem, tā samazinot caurskatāmību.*
- 5. vēstījums: Nepieciešams ievērojami paaugstināt Finanšu ministrijas ietekmi. Konkrēti, nepieciešams stiprināt FM lomu VTIZ pamata parametru noteikšanā, stratēģisko plānu izvērtēšanā un programmu un izpildes budžetu virzīšanā. Turklāt FM būtu jāpiešķir saskatāmāka loma PPP (Valsts un privāto partnerību) vērtības par naudu un fiskālā riska novērtējumu atbalstīšanā un lielo projektu izmaksu un ieguvumu analīzē. Šīm izmaiņām būtu jāseko FM papildu jaudu attīstības programmai.*
- 6. vēstījums: Pastāv ievērojama iespēja paaugstināt tēriņu efektivitāti veselības un izglītības sektoros, vienlaikus uzlabojot pakalpojumu sniegšanas kvalitāti un objektivitāti. Ievērojams progress šajās jomās, domājams, ir atkarīgs no plānotās administratīvi teritoriālās reformas un turpmākām izmaiņām starpvaldību fiskālo attiecību sistēmā.*

¹ Grupā vadīja Thomas Laursen, un tajā ietilpa Paulina Holda, Holger Kray, Anton Marcincin, Michael Meraugh, Bernard Myers, Truman Packard, Irina Ramniceanu, Pia Schneider, Kārlis Šmits (Pasaules Banka), Alejandro Simone (Starptautiskais Valūtas Fonds) un Lynne McKenzie (konsultants).

- *Veselības jomā nepieciešams racionalizēt slimnīcu sektoru, veicot apvienošanu un slēdzot nevajadzīgās iestādes, un mainīt pakalpojumu sniedzēju samaksas sistēmu, lai atbalstītu racionalizācijas plāna īstenošanu ar finansiāliem stimuliem.*
- *Pamata un vidējās izglītības jomā jālikvidē centralizētie ierobežojumi attiecībā uz klases lielumu, personāla atlasi un mācību slodzi; nepieciešams konsolidēt vispārējās vidējās izglītības un vidējās profesionālās izglītības pārvaldi un finansēšanu; skolotāju algas vairs nevajadzētu finansēt tieši no budžeta, bet tā vietā tām jābūt pamatotām uz katrā līmenī uzņemto skolēnu skaita (bez korekcijām atkarībā no klases lieluma un citiem faktoriem); un skolu veiktspēju nepieciešams pārraudzīt centralizēti, centralizējot arī pārvaldes iekļaušanos to skolu veiktspējas uzlabošanai, kuros sekmes neatbilst standartam. Attiecībā uz augstāko izglītību, nepieciešams konsolidēt universitātes pārvaldi visām fakultātēm; augstākās izglītības finansējumam jāvirzās uz galvasnaudas finansēšanu, konverģējot finansējuma stundas uz vienu studentu pašās institucionālās grupās; un jānodrošina centralizēts finansējums, lai izstrādātu neatkarīgu akreditāciju un atbalstītu konkurētspējīgu programmu inovāciju stimulēšanai un augsta veikuma atalgošanai.*

7. vēstījums: Citos pārbaudītajos sektoros izdevumu taupīšanas galvenais potenciāls ir pāreja atpakaļ uz pensiju un citu sociālo pabalstu indeksāciju tikai uz cenu inflācijas pamata. Nelielus ieguvumus var dot arī sociālās palīdzības pabalstu mērķu noteikšanas uzlabošana un administrēšana. Maz iespēju fiskāliem ietaupījumiem ir lauksaimniecībā, kur Vienotās lauksaimniecības politikas īstenošana valsts mērogā ir viena no racionālākajām un izmaksu ziņā zemākajām starp jaunajām Dalībvalstīm.

Lai pievērstos tiešajiem stabilitātes apsvērumiem, pirmais un labākais risinājums būtu kārtējo tēriņu samazināšana, tai skaitā darba algu un darbinieku pieņemšanas iesaldēšana 2007. – 2010. gadā un pāreja uz pensiju indeksāciju tikai uz CPI pamata, apvienojot ar jaunu kapitāla tēriņu tempa palēnināšanu. Tajā ietilpst ārpusbudžeta fiskālo aktivitāšu apcirpšana un visu privatizācijas ieņēmumu uzkrāšana. ES nefinansētā kapitāla tēriņu apcirpšana ir īpaši svarīga, jo tā rada lielākus fiskālos ietaupījumus, mazākus parādu vai nosacīto saistību uzkrājumus un prasa mazāku rūpīgas pārbaudes apjomu izmaksu un ieguvumu ziņā. Kārtējo tēriņu samazināšana apvienojumā ar kapitāla tēriņu samazināšanu varētu radīt īstermiņa ietaupījumus 3-4% apmērā no IKP, atkarībā no izvēlētajām iespējām. Tajā pašā laikā valdībai būtu iespējamā mērā jāuzstāj uz lielākas pieejamo ES līdzekļu daļas izmantošanu paredzēto reformu atbalstīšanai, ieskaitot pašvaldību reformu un izglītības un veselības aprūpes sektoru racionalizāciju, kas var radīt papildu ietaupījumus vidējā termiņā.

Lai gan tēriņu samazināšanai vajadzētu būt augstākajai prioritātei, var būt nepieciešama arī ieņēmumu celšana. Plāni par minimālo ienākumu sliekšņa pacelšanu iedzīvotāju ienākuma nodokļa nolūkos un PVN likmes samazināšana atsevišķiem pakalpojumiem būtu jāpiebremzē, un varētu būt attaisnojama akcīzes nodevu tālāka paaugstināšana par alkoholu, tabaku un tādām luksusa precēm kā dārgas automašīnas. Var būt vērts apsvērt arī citus nodokļu pasākumus privātā patēriņa samazināšanai, it sevišķi tad, ja tas finansēts no kredītiem un hipotekāriem aizņēmumiem.

Makroekonomiskais un fiskālais konteksts

1. Pagājušo desmit gadu laikā Latvija ir spērusi lielus soļus savos centienos izlīdzināt ienākumu atšķirību ar Rietumeiropu. Ekonomisko izaugsmi ir stiprinājusi kapitāla padziļināšana un uzlabota faktoru izmantošanas efektivitāte, kamēr bezdarbs ir krasī samazinājies līdz zemiem līmeņiem. Turklāt visā šajā periodā ir uzturēta makroekonomiskā stabilitāte ar zemu valsts parādu līmeni un Latvijas Bankas oficiālo rezervju ievērojamu uzkrājumu.

2. Tomēr pēdējo trīs gadu laikā ekonomika ir ievirzījusies nelīdzsvarotā un nenoturīgā izaugsmes trajektorijā, paplašinot nekārtīgas korekcijas riskus ar nozīmīgām ekonomiskām un sociālām izmaksām. Pārkaršanas bažas ir acīm redzamas iekšzemes pieprasījuma straujajā tempā, kas tālu pārsniedz ekonomikas piedāvājuma iespējas, ļoti lielos tekošo kontu deficītos un strauji augošajā inflācijā un darbaspēka izmaksās. Tā rezultātā ārējais parāds ir pieaudzis līdz ļoti augstiem līmeņiem, un bilancēs ir paaugstinājušās valūtas neatbilstības. Vienlaikus ir pasliktinājusies konkurētspēja. **Uz paplašināšanos orientēta fiskālā politika ir saasinājusi pārkaršanas spiedienu.** Šo tendenču turpināšanās

rada risku piedzīvot smagu un ilgstošu izaugsmes kritumu, kam var sekot smagas aktīvu cenu, tai skaitā, valūtas kursu korekcijas. Šos riskus ilustrē nesena spiediena valūtas tirgū 2007. gada martā.

3. Valdības inflācijas novēršanas plāns ir pirmais nozīmīgais solis smagā pārkaršanas spiediena risināšanā, bet steidzami ir nepieciešama noteiktāka politikas reakcija, lai atjaunotu uzticību un samazinātu iekšējā un ārējā līdzsvara trūkumu. 2007. gada maijā apstiprinātā VTIZ ir orientēta uz līdzsvarotu budžetu 2007. – 2008. gadā (salīdzinot ar nelielu deficītu 2006. gadā) un nelielu aktīvo saldo 2009. – 2010. gadā, bet fiskālā pozīcija, kas ir tā pamatā, turpina būt vaļīga, un būtiski fiskālie riski izraisa turpmākas bažas. Lai gan pēdējā fiskālajā bilancē ir paredzēti nelieli uzlabojumi, fiskālās politikas ietekmi uz reālo ekonomiku slēpj potenciālu pārsniedzošas izaugsmes turpināšanās, palielināta ES līdzekļu ieplūšana, apjomīgi privatizācijas ieņēmumi un daudzas ārpusbudžeta fiskālās aktivitātes, tai skaitā infrastruktūras ieguldījumi, kas tiek finansēti ar īpašu mehānismu vai valsts un privāto partnerību palīdzību, un slimnīcu un centralizētās siltumapgādes sektoru aizņēmumi. Turklāt valdības apstiprinātās prioritātes papildu tēriņiem no ES finansētiem projektiem neatstāj telpu citām ierindas ministriju konstatētām prioritātēm un nomāc tēriņus par esošajām programmām 2009. – 2010. gadā līdz nereāliem līmeņiem, jo trūkst politisku plānu un pasākumu to atbalstam. It sevišķi lielais valsts sektora darba algu palielinājums nav ne īstenojams, ne garantēts, un tas rada nepareizu signālu citiem darba tirgus dalībniekiem. Pastāv arī par plānotajiem augstāko privatizācijas ieņēmumu, tai skaitā no Lattelekom pārdošanas, pilnīgas vai daļējas iztērēšanas risks.

4. No fiskālā viedokļa pretenciozai un ilgstošai fiskālajai korekcijai būtu jākalpo par pārkaršanas spiediena izlīdzināšanas stūrakmeni. Ievērojams sākotnējs uzlabojums Valdības finansiālajā nostājā ir nepieciešams, lai mainītu iepriekšējo gadu ievērojamo fiskālo stimulu (SVF novērtē tā apjomu ap 4% apmērā no IKP un iesaka paaugstināt orientējošo vispārējo valdības aktīvo saldo līdz 2¼% šajā gadā un turpmāk līdz 4% IKP 2008. – 2009. gadā). Lai gan nepieciešamo fiskālo korekciju lielumu ir grūti aplēst, grupa pilnībā atbalsta nepieciešamību pēc šāda lieluma korekcijas. Ņemot vērā kontu izaugsmi un ieņēmumu prognozes, tas varētu nozīmēt nepieciešamību atrast tēriņu ietaupījumus ap 1½ – 2% apmērā no IKP 2007. gadā un vismaz 3½% apmērā no IKP katrā no nākamajiem diviem gadiem, salīdzinot ar 2006. gada rezultātiem. Ja līdzsvara trūkums turpināsies, 2010. gadā var būt nepieciešami papildu ietaupījumi. Tas prasīs fiskālo tēriņu iegrožošanu, daļēji īstenojot apstiprinātos izdevumus īsā termiņā un īstenojot strukturālas reformas, kas rada kārtējo tēriņu efektivitātes uzlabojumus vidējā termiņā.

5. Uz šī fona grupas galvenais uzdevums bija apzināt izdevumu racionalizācijas iespējas, lai sasniegtu šos vispārējos valdības aktīvā saldo mērķus. Grupa pārskatīja valdības tēriņus, koncentrējoties uz lielākajiem tēriņu sektoriem, kas aptver vairāk nekā 80% budžeta tēriņu, ieskaitot izglītību, veselību, sociālo labklājību un vispārējos sabiedriskos pakalpojumus, un konkrētām budžeta jomām, kas pēdējos gados ir pieredzējušas lielus faktisko tēriņu pieaugumus, it sevišķi algu sarakstiem un kapitāla tēriņiem. Šajā kontekstā grupa ir arī apzinājusi reformas un pārskatījusi institucionālu struktūru, lai sniegtu ieteikumus valsts tēriņu efektivitātes palielināšanai un valsts finanšu ilgtspējai vidējā termiņā.

Vispārējās efektivitātes apsvērumi

6. Ņemot vērā IKP tuvu pie 40%, Latvijas valdības lielums nav ne liels, ne mazs, salīdzinot ar pārējām ES valstīm, bet pēdējos gados tas ir audzis. 2004. – 2006. gadā vispārējie valdības tēriņi katru gadu faktiski ir auguši par gandrīz 14%, krietni pārsniedzot faktiskā produkcijas pieauguma apjomu. Tas kontrastē, piemēram, ar Igauniju. Tēriņu pieaugums galvenokārt koncentrējies uz veselību (40% nomināls pieaugums 2006. gadā), saimnieciskajām lietām² (attiecīgi, 33% un 23% 2004. un 2005. gadā), aizsardzību (25% 2004. gadā) un izglītību (21% 2005. gadā). Rezultātā valsts tērē uz vispārējiem sabiedriskiem pakalpojumiem vairāk, nekā Lietuva vai Igaunija (5,1% IKP, attiecīgi salīdzinot ar 4,4% un 2,7% IKP), kā arī uz saimnieciskajām lietām un izglītību. Polija un Slovēnija ir divas vienīgās jaunās dalībvalstis, kas izglītībai tērē vairāk nekā Latvijā.

² Saimnieciskajās lietās ietilpst arī lauksaimniecība, enerģija, ražošana un citas nozares, kā arī pētniecība un attīstība.

7. **Latvija ir starp vadošajiem tērētājiem kolektīvā patēriņa ziņā:** vidējie tēriņi 10% apmērā no IKP 2005. – 2006. gadā ir augstāki nekā Igaunijā (8,5%) vai Lietuvā (7,8%). Latvijas valsts algu sarakstu līmenis gandrīz sasniedz ES15 vidējo rādītāju un atrodas starp abu pārējo Baltijas valstu līmeni un krievi augstāk, piemēram, par Čehijas Republikas rādītāju. Lai gan subsīdijas bija nelielas (līdzīgā lielumā kā abās pārējās Baltijas valstīs), fiksētie ieguldījumi bija daudz zemāki (2,3% IKP pretstatā 3,8% IKP Igaunijā un 3,1% IKP Lietuvā). Lielie algu palielinājumi valsts sektorā nav atbilstuši darba ražīguma pieaugumam, un tie ir veicinājuši ievērojamu pārkumu pār vidējām darba algām privātajā sektorā.

8. **Veselības un izglītības produktivitātes paviršs salīdzinājums ar ieguldījumu liek domāt, ka Latvija neizmanto savus resursus vislabākajā veidā.** Piemēram, neraugoties uz valsts augstajiem izdevumiem stacionāro pacientu aprūpei, kas ir daudz augstāka nekā Igaunijā vai Višegradas valstīs, veselīgas dzīves prognozes Latvijā ar 63 gadiem 2002. gadā bija zemākās Eiropā. Arī augstais izglītības budžets neliedza valstij ierindoties PISA 2003 zemāk par OECD vidējo līmeni trijos no četriem kritērijiem (matemātika, problēmu risināšana un zinātne) un ORCD vidējā līmenī lasīšanā. Latvija ierindojās 23. vietā no 40 dalības valstīm, no kurām daudzas tērē izglītībai daudz mazāk. Augstie tēriņu līmeņi un salīdzinoši vājie rezultāti veselībā un izglītībā šķiet norādām uz nozīmīgu tēriņu efektivitātes trūkumu un liek domāt, ka Latvija varētu tērēt daudz mazāk, tai pašā laikā uzlabojot savus rezultātus.

9. **Valdības vidējā termiņa fiskālie plāni izraisa bažas par valsts finanšu kvalitātes turpmāku pasliktināšanos.** VTIZ paredz nelielu ieņēmumu samazināšanos (kā IKP daļu), kas īpaši atspoguļo sociālās nodrošināšanas iemaksu pakāpenisku novirzīšanu finansētajam pīlāram, “pamata” budžeta tēriņu nominālu iesaldēšanu 2009. – 2010. gadā (kas nozīmē šo tēriņu kā IKP daļas krasu samazinājumu) un “attīstības budžetu, kurā ietilpst jaunu politikas iniciatīvu palielinājums no 5% IKP 2007. – 2008. gadā līdz vairāk nekā 8% IKP 2010. gadā. (Tai skaitā ir ES finansētās programmas, ar NATO saistītie tēriņi un valsts sektora darba algu palielinājumi).

10. **It sevišķi lielais valsts sektora algu palielinājums ir izspiedis papildu produktīvu tēriņu fiskālās iespējas,** kas vērstas uz kadru un fiziskā kapitāla stiprināšanu un Latvijas novatorisko jaudu palielināšanu. Lai gan kadru mainība valsts sektorā ir visai augsta (daļēji atspoguļojot palielo atšķirības starp sektoriem un iestādēm), vidējās algas ir augstas, un dāsnie pabalsti padara pievilcīgu darbu valsts sektorā. Nekas neliecina par pārmērīgu personāla aizplūšanu uz privāto sektoru vai uz ārvalstīm.³ Lielie algu palielinājumi konkrētām valsts darbinieku grupām grauj valsts dienesta algu reformas plānus un risku pārņemšanu uz privāto sektoru, kur algas jau tagad aug daudz ātrāk par ražīgumu. Varētu brīnīties arī par to, vai paredzētais ES finansētā kapitāla tēriņu tempa paātrinājums atbilst Latvijas spējai efektīvi absorbēt šos resursus produktīvos ieguldījumos un darba tirgu nostiprināšanā, tai skaitā celtniecības sektorā.

Iespējamie efektivitātes ieguvumi un ietaupījumi pārbaudītajos svarīgākajos sektoros

11. **Lai gan mērenāka algu pieauguma valsts sektorā un kapitāla tēriņu paplašināšanās tempa panākšanai vajadzētu būt augstākajām prioritātēm,** un tās var radīt ietaupījumus 3-4% IKP apmērā, grupa izskatīja arī citas tēriņu racionalizācijas iespējas, kas vērstas uz turpmāku fiskālo ierobežojumu atbalstīšanu un tēriņu efektivitātes paaugstināšanu vidējā termiņa perspektīvā. Šķiet skaidrs arī tas, ka pašreizējā vidē nav iespējama sociālās apdrošināšanas iemaksu likmju pazemināšana, it sevišķi tad, ja nesēnā indeksācijas maiņa netiek atcelta. 1. Pielikumā ir dots īstermiņa un vidējā termiņa izdevumu racionalizācijas iespēju kopsavilkums un uzskaitīti iespējamie ietaupījumi galveno pasākumu rezultātā. Tie tiks sīkāk aprakstīti turpmākajās nodaļās.

Algu saraksts

12. **Valdības algu saraksts pēdējos gados ir strauji palielinājies.** Konsolidētā valdības informācija liek domāt, ka algu saraksts no 2002. gada reāli ir vidēji pieaudzis par aptuveni 14%, un sagaidāms, ka 2007. gadā tas sasniegs 8% IKP. Globālās vispārējās valdības nodarbinātības līmenī atbilstoša informācija no tiešiem valdības avotiem nav pieejama, ņemot vērā to, ka nav vienas institūcijas, kas atbildētu par attīstības pārraudzību šajā jomā. Informācija ir pieejama tikai no Latvijas Statistikas Pārvaldes, un tā

³ Piemēram, izglītībā 2006./2007. mācību gadā ziņots tikai par 250 vakancēm.