

# BUDŽETA REFORMAS

Valsts budžeta veidošanas  
attīstības tendences  
Latvijā un pasaulē



# BUDŽETA REFORMAS

Valsts budžeta veidošanas  
attīstības tendences  
Latvijā un pasaulē



Politikas koordinācijas departaments  
2003

Politikas koordinācijas  
departaments

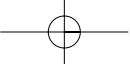
Publikācijas autori ir Politikas koordinācijas  
departamenta darbinieki:

Sandra Kļaviņa  
Baiba Pētersone  
Una Klapkalne  
Valērijs Stūris  
Jānis Jankovskis  
Uģis Šics

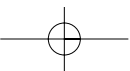
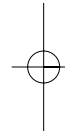
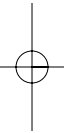
*Autori pateicas Finanšu ministrijas  
darbiniekiem par atsaucību darba  
sagatavošanas gaitā*

## Saturs

Ievads .....	5
<b>1. Vispārīga informācija par budžeta veidošanas praksi</b>	
<b>sastopamajiem jēdzieniem .....</b>	<b>6</b>
1.1. Budžeta veidošanas nepieciešamība .....	6
1.2. Budžeta funkcijas .....	7
1.3. Budžeta darbības periods .....	7
1.4. Budžeta iedalījums .....	7
1.5. Budžeta deficīts .....	9
1.6. Budžeta ieņēmumu avoti .....	11
1.7. Valdības instrumenti makroekonomiskās stabilitātes nodrošināšanai valstī .....	12
1.8. Budžeta veidošanas pamatprincipi .....	13
1.9. Apropiācijas .....	14
<b>2. Finanšu vadības cikla posmi un tajos iesaistītās institūcijas .....</b>	<b>15</b>
2.1. Budžeta plānošanas metodes .....	16
2.2. Budžeta izstrādes procesā iesaistītās institūcijas .....	19
2.3. Budžeta izpildes un atskaitīšanās gaitā iesaistītās institūcijas .....	22
2.4. Uzskaites līdzekļi budžeta izpildes gaitā .....	24
2.5. Budžeta izpildes kontrole .....	25
<b>3. Budžeta izdevumu klasifikācijas veidi .....</b>	<b>27</b>
3.1. Budžeta izdevumu klasificēšanas nepieciešamība .....	27
3.2. Budžeta izdevumu funkciju klasifikācija .....	27
3.3. Budžeta izdevumu ekonomiskā klasifikācija .....	30
<b>4. Jaunas iezīmes publisko finanšu vadības sistēmā .....</b>	<b>33</b>
4.1. Budžeta reformu noteicošie faktori .....	33
4.2. Izmaiņas tradicionālajā budžeta izstrādes procesā .....	34
4.3. Uz rezultātu orientēta budžeta veidošanas galvenie virzieni .....	35
4.4. Faktori, kas ietekmē budžeta reformu iznākumu .....	36
<b>5. Ārvalstu pieredze dažādu budžeta reformu ieviešanā .....</b>	<b>38</b>
5.1. Budžeta veidošanas cikls Francijā .....	39
5.2. Budžeta veidošanas cikls ASV .....	41
5.3. Budžeta izstrādāšanas procesa izmaiņas Austrālijā .....	45
5.4. Jaunzēlandes pieredze politikas rezultātu noteikšanā .....	48
5.5. Budžeta veidošanas process Zviedrijā .....	52
<b>6. Iepriekšējās budžeta reformas Latvijā .....</b>	<b>56</b>
6.1. Budžeta struktūra padomju varas gados .....	56
6.2. Budžeta struktūra pirmajos neatkarības gados .....	57
6.3. Budžeta reformas uzsākšana 90.gados .....	58
<b>7. Svarīgākās attīstības tendences budžeta plānošanas procesā .....</b>	<b>61</b>
7.1. Situācijas raksturojums .....	61
7.2. Budžeta reformas galvenie virzieni un ieviešana .....	63
7.3. ES budžeta plānošana un ietekme uz budžeta veidošanu Latvijā .....	69
7.4. Sabiedrības izpratne par budžeta veidošanu .....	73
<b>Nobeigums .....</b>	<b>75</b>
<b>Skaidrojošā daļa .....</b>	<b>76</b>
<b>Izmantotās literatūras saraksts .....</b>	<b>79</b>



Politikas koordinācijas  
departaments



## Ievads

Vēl aizvien noteiktā sabiedrības daļā valda uzskats, ka valsts budžeta izstrādāšana ir process, kas saistīts ar noteiktu tehnisko paņēmieni kopumu un prasmi strādāt ar skaitļiem. Patiesībā budžets ir svarīga finanšu vadības sastāvdaļa valdības noteikto mērķu un uzdevumu izpildei, tas ir līdzeklis valsts politikas realizācijai ar finansālām metodēm.

Pašreizējā attīstības posmā, kad visās valsts darbības jomās nepieciešams papildus finansējums, Latvijā budžeta veidošanas procesā bieži vien notiek asas politiskās diskusijas, kā arī konkurence valsts institūciju starpā.

Kamēr valdības ieceres un plānotā rīcība ir atspoguļota tikai tiesību aktu un politikas dokumentu veidā bez finansējuma, tās paliek tikai kā idejas, kā nākotnē padarīt sabiedrības dzīvi labāku. Plāni un programmas, likumi un noteikumi ir tikai mērķa formulējumi un bez atbilstoša finansiālā seguma nespēj nodrošināt valdības izvirzīto mērķu sasniegšanu.

Budžeta sagatavošanas procedūras bieži vien mainās, jo tajā iesaistītās puses reti kad ir pilnīgi apmierinātas ar rezultātu. Dažkārt budžeta veidošanas gaitā nākas pieņemt lēmumu, precīzi nezinot, vai iepriekš piešķirtie finanšu līdzekļi ir izlietoti paredzētajam mērķim, kā arī tikai aptuveni apjaušot, vai piešķirtais finansējums būs pietiekošs, lai institūcija sasniegtu iecerētos rezultātus.

Sabiedrības ietekmē budžeta veidošanas procesā iesaistītās puses bieži vien nolemj veikt radikālas reformas, cerot ar to palīdzību padarīt procesu pārskatāmāku un vieglāk vadāmu. Tomēr jāatzīst, ka šādi pārkārtojumi reti kad uzreiz dod iecerēto rezultātu, jo visu paredzēt un izvairīties no kļūdām ir gandrīz neiespējami. Visbiežāk vienas reformas neveiksmes ģenerē idejas nākamajām reformām.

Šajā publikācijā autori centušies aplūkot mūsdienu budžeta veidošanas modeļus un problēmas, kas varētu rasties budžeta izstrādāšanas un izpildes procesa nodrošināšanas gaitā, kā arī dot ieskatu galvenajos kontroles un atbildības pasākumos. Budžeta process aplūkots gan tā veidošanas klasiskajā izpratnē, gan arī, pielietojot sabiedrisko izdevumu vadības metodes. Citu valstu pieredze rāda, ka nav labu vai sliktu budžeta reformu, tāpat kā nav viennozīmīgi definējama ideāla valsts pārvaldes sistēma. Katras valsts vēsturiskais mantojums, kā arī politiskās tradīcijas lielā mērā ietekmē tās finanšu līdzekļu sadali sabiedrības vajadzībām.

Neskatoties uz finanšu vadības sistēmu atšķirībām dažādās valstīs, pēdējā laikā var vērot kopējas tendences un likumsakarības budžeta reformās, kas īsumā aprakstītas šajā publikācijā. Latvijas neatkarības laikā notikušas vairākas budžeta reformas, kā arī mēģinājumi pārņemt citu valstu pieredzi budžeta veidošanas procesa uzlabošanai. Autoru skatījumā ne visi mēģinājumi vainagojušies panākumiem. Cēloņi, kas kavē šī sarežģītā un valstij tik nozīmīgā procesa veiksmīgu attīstību, būtu jāanalizē un jānovērš, visām valsts institūcijām sadarbojoties.

Publikācijas mērķauditorija ir studenti un darbinieki, kas tikko uzsākuši darbu valsts pārvaldē. Autori cer, ka aplūkotās tēmas ļaus izprast budžeta kā valsts prioritāšu īstenošanas instrumenta nozīmīgumu un palīdzēs sabiedrībai iesaistīties diskusijās par jaunu, progresīvu, kaut dažreiz arī riskantu ideju ieviešanu valsts pārvaldē.

# 1. Vispārīga informācija par budžeta veidošanas praksē sastopamajiem jēdzieniem

## 1.1. Budžeta veidošanas nepieciešamība

Budžeta veidošanas prakse sāka attīstīties 19.gadsimta Eiropā, kad pieauga izdevumi sabiedrības vajadzībām. Lai gan tajā laikā valsts sektors bija nesalīdzināmi mazāks nekā pašlaik, tas augs pietiekami ātros tempos, lai rastos nepieciešamība pēc procedūrām, kas kontrolētu valsts ieņēmumu un izdevumu plūsmu.

Jau kopš pirmsākumiem budžeta veidošana tiek definēta kā procedūru kopums, kas ar necīgām izmaiņām atkārtojas ik gadus un ar kura palīdzību valdība disciplinē lēmumu pieņemšanas procesu un kontrolē savu institūciju darbību. Tieši šī īpatnība, ka budžeta izstrādes process daudzējādā ziņā ir diezgan stabils, nemainīgu procedūru kopums, to atšķir no pārējām valdības aktivitātēm, ar kuru palīdzību tiek nodrošināta publisko finanšu vadība, piemēram, valdības politikas plānošanas.

Ja valstī pastāv tirgus ekonomikas sistēma, tad galvenās likumsakarības visos politikas un ekonomikas procesos nosaka pieprasījums un piedāvājums. Par to, cik tālu valstij ir jāiejaucas tirgus regulēšanā, ekonomistu vidū pastāv dažādi viedokļi, taču vairums ir vienprātis, ka pastāv vairākas valsts **pamatfunkcijas ekonomikā**:

- Tirgus attiecību funkcionēšanas sekmēšana, piemēram, ierobežojot monopol darbību un veicinot godīgu konkurenci;
- Tādu sabiedrisko pakalpojumu pieejamības veicināšana, kurus izmaksu vai citu iemeslu dēļ nepiedāvā privātais sektors;
- Iedzīvotāju sociālo garantiju minimuma nodrošināšana. Jāpiebilst, ka izpratne par sociālās garantijas minimumu dažādās valstīs ievērojami atšķiras.
- Vairums mūsdienu ekonomistu uzskata, ka valstij ar budžeta palīdzību ir iespējams un nepieciešams veikt ekonomikas stabilizāciju, novēršot negatīvās sekas, kas rodas ekonomisko svārstību rezultātā.

Lai valsts savas funkcijas varētu izpildīt, tās rīcībā jābūt noteiktam naudas līdzekļu kopumam jeb **valsts finansēm**. Šo naudas līdzekļu uzkrāšana, sadale un izmantošana tiek veikta ar valsts budžeta starpniecību. **Valsts budžets** ir naudas ieņēmumu un izdevumu saraksts, kas sastādīts noteiktam laika posmam, parasti gadam.<sup>1</sup> Demokrātijas valstīs budžets ir galvenā parlamenta kontroles forma pār izpildvaru, kurai tiek dotas pilnvaras vākt un tērēt ienākumus, lai nodrošinātu valsts ekonomisko attīstību un realizētu sociālos mērķus.

<sup>1</sup> Vārds budžets cēlies no senfrancū vārda "bouge", kas apzīmēja mazu ādas somu. Viduslaiku Anglijā šis vārds pārtapa par vārdu "budžet" un apzīmēja karaļa portfeli, kas saturēja nepieciešamo naudu sabiedriskajiem izdevumiem.

## 1.2. Budžeta funkcijas

Vispārinot iepriekš teikto var uzskatīt, ka budžets ir instruments, ar kura palīdzību valsts nodrošina makroekonomisko stabilitāti, iedala finanšu resursus atbilstoši valsts funkcijām un nodrošina efektīvu resursu izlietojumu atbilstoši pilnvarojumam tos izlietot. Budžeta galvenās funkcijas ir:

- 1) ieņēmumu iekasēšanas nodrošināšana;
- 2) ieņēmumu sadale dažādiem mērķiem, izdevumu plānošana;
- 3) makroekonomiskās stabilitātes nodrošināšana, izmantojot **fiskālo politiku un monetāro politiku**;
- 4) kontrole pār valsts institūcijām, lai nodrošinātu to darbības atbilstību vēlēto amatpersonu veidotajai politikai;
- 5) valsts institūciju atbildības nodrošināšana par efektīvu budžeta līdzekļu izmantošanu.

## 1.3. Budžeta darbības periods

Budžeta darbības periodu – **saimniecisko gadu** – nosaka katras atsevišķas valsts likumdošana. Vairākumam valstu šis periods sakrīt ar kalendāro gadu, tomēr citās valstīs tas atšķiras. Tā, piemēram, Jaunzēlandē, Zviedrijā saimnieciskais gads ietver periodu no 1.jūlija līdz 30. jūnijam, Kanādā – no 1.apriļa līdz 31.martam, bet ASV – no 1.oktobra līdz 30.septembrim.

Eiropas Savienības budžets ir gadskārtējs, tā saimnieciskais gads ilgst no 1.janvāra līdz 31.decembrim. Lēmumi par nākamā gada ES budžetu tiek pieņemti katru gadu no jauna. Arī Latvijā saimnieciskais gads sakrīt ar kalendāra gadu.

## 1.4. Budžeta iedalījums

Valsts budžeta uzbūve jebkurā valstī ir analogiska valsts administratīvi-teritoriālajam iedalījumam un valsts pārvaldes struktūrai. Katram valsts pārvaldes aparātam savu funkciju veikšanai vajadzīgs atsevišķs budžets. Vairumā valstu ir **divpakāpju budžeti** – valsts un pašvaldību budžeti, taču federatīvajās valstīs, kas sastāv no vairākiem kantoniem, štatiem, zemēm vai apgabaliem, ir **trīspakāpju budžeti**. Piemēram, ASV ir federālais budžets, kas ir centrālās valdības budžets, štatu un pašvaldību līmeņa budžets.

Latvijā ir divpakāpju budžets, kas pēc pakļautības principa tiek iedalīts **valsts un pašvaldību budžetos**.

Pēc izlietojuma mērķa valsts un pašvaldību budžetus savukārt iedala pamatbudžetā un speciālajā budžetā.

- **Pamatbudžets** ir budžeta daļa, ko veido dotācija no vispārējiem ieņēmumiem, dotācija īpašiem mērķiem, ieņēmumi no maksas pakalpojumiem un citi pašu ieņēmumi, ārvalstu finanšu palīdzība, izdevumi, kurus paredzēts segt no šiem ieņēmumiem, kā arī valsts budžeta aizdevumi un valsts budžeta aizdevumu atmaksas.



Politikas koordinācijas  
departaments

• **Speciālo budžetu** veido īpašiem mērķiem iezīmēti ieņēmumi no konkrētiem nodokļu un nodevu veidiem, ieņēmumi no maksas pakalpojumiem un citi pašu ieņēmumi, ārvalstu finanšu palīdzība, ziedojumi, kā arī izdevumi, kurus paredzēts segt no šiem ieņēmumiem vai arī aizņēmuma no valsts pamatbudžeta.

Šie līdzekļi tiek novirzīti konkrētiem mērķiem, kas noteikti ar speciāliem likumiem. Tā, piemēram, Valsts autoceļu fonds kā speciālais budžets Latvijā tika nodibināts 1994.gadā ar mērķi uzlabot valsts autoceļu finansējumu, kas tajā laikā sastādīja tikai 8% no autoceļu tīkla uzturēšanai nepieciešamā. Nodibinot šo fondu un sakārtojot tā tiesisko pamatu (patlaban autoceļu finansēšanai plānots novirzīt ap 60% no iekasētā akcīzes nodokļa naftas produktiem), izdevās palielināt autoceļu finansēšanai pieejamo līdzekļu apjomu 5-6 reizes. Speciālo budžetu izstrādes process atšķiras no parastās budžeta veidošanas procedūras, izņemot gadījumus, kad tiek pieprasīts mainīt speciālajiem budžetiem novirzāmo ieņēmumu apjomu.

Lai gan grāmatvedības standarti ir vienoti visam valsts pārvaldes sektoram, speciālie budžeti nav pakļauti tik detalizētai grāmatvedības uzskaitē kā pamatbudžeta piešķirumi, līdz ar to padarot tos mazāk caurspīdīgus.

**Konsolidētais kopbudžets** ir valsts budžeta un pašvaldību budžetu kopsavilkums, no kura izslēgti savstarpējie pārskaitījumi starp šiem budžetiem (*transferti*). To veido informatīviem nolūkiem kopš 1998.gada, un to nosaka likums "Par budžetu un finanšu vadību".

1. tabula. **Konsolidētā kopbudžeta struktūra**<sup>2</sup>  
(% no iekšzemes kopprodukta)

	1998	1999	2000	2001	2002
	fakts			fakts	prognoze
<b>Kopbudžeta ieņēmumi</b>	<b>42.9</b>	<b>40.6</b>	<b>37.3</b>	<b>35.7</b>	<b>30.1</b>
1. Nodokļu ieņēmumi	36.4	34.3	31.7	30.5	
1.1. Netiešie nodokļi	14.1	12.5	11.9	11.1	
1.2. Tiešie nodokļi	21.9	21.4	19.4	19.1	
1.3. Pārējie nodokļi	0.4	0.4	0.4	0.4	
2. Nenodokļu ieņēmumi	3.7	3.7	3.2	2.1	
3. Pašu ieņēmumi	2.7	2.6	2.0	1.9	
4. Ārvalstu finanšu palīdzība			0.4	0.6	
<b>Kopbudžeta izdevumi</b>	<b>43.6</b>	<b>44.6</b>	<b>40.1</b>	<b>37.8</b>	<b>33.0</b>
1. Uzturēšanas izdevumi un kapitālie izdevumi	41	41.7	37.8	35.4	
2. Investīcijas	2.6	2.9	2.3	2.4	
<b>Tīrie aizdevumi</b>	<b>0.1</b>	<b>0.3</b>	<b>0.0</b>	<b>-0.1</b>	<b>-0.01</b>
<b>Fiskālā bilance</b>	<b>- 0.9</b>	<b>-4.2</b>	<b>-2.8</b>	<b>-2.1</b>	<b>-2.7</b>

<sup>2</sup> Gadagrāmata "Valsts budžets 2002", Finanšu ministrija, Rīga, 2002. un likums "Par valsts budžetu 2002.gadam"

Konsolidētajā kopbudžetā ir ieņēmumu un izdevumu daļas.

**Ieņēmumi** ir visi valsts un pašvaldību institūciju saņemtie līdzekļi atbilstoši valsts likumdošanai.

**Izdevumi** ir visi maksājumi no budžeta, izņemot parādu pamatsummas atmaksu. Izdevumi sastāv no uzturēšanas izdevumiem, kapitāliem izdevumiem un izdevumiem investīcijām. Izdevumu ekonomiskā klasifikācija sīkāk tiek aprakstīta 3.nodaļā.

**Aizdevumi** ir juridiskajām personām nodoti valsts vai pašvaldību budžeta līdzekļi, ar kuriem šīm personām ir tiesības rīkoties valstij nozīmīgu programmu un pasākumu īstenošanai un kurus ir pienākums atdot. **Tiros aizdevumus**<sup>3</sup> iegūst, no kopējās aizdevumu summas atskaitot atmaksātos aizdevumus.

## 1.5. Budžeta deficīts

Gadījumā, ja valsts budžeta ieņēmumi ir lielāki par izdevumiem, rodas budžeta **finansiālais pārpalikums**. Ja valsts budžeta izdevumi ir lielāki par ieņēmumiem, rodas budžeta **finansiālais deficīts**.

Valsts budžeta finansiālā pārpalikuma vai finansiālā deficīta (*finansiālās bilances*) un tiros aizdevumu starpība veido valsts budžeta **fiskālo deficītu** vai **fiskālo pārpalikumu** (*fiskālo bilanci*).<sup>4</sup>

Latvijā līdz 1992.gadam bija līdzsvarots valsts budžets. 1993.gadā valsts budžetā radās neliels fiskālais deficīts, kas tika nosegts ar budžeta pārpalikumu pašvaldību budžetos. 1995.gadā fiskālais deficīts bija 3.1%, 1996. gadā tas samazinājās līdz 1.4%, bet 1997.gadā budžetā veidojās pārpalikums – 1.2% pret iekšzemes kopproduktu. Noturēt bezdeficīta budžetu izdevās arī 1998.gadā, kad vēl aizvien bija 0.1% budžeta pārpalikums. 1999. gadā budžeta deficīts pārsniedza kritisko robežu un sasniedza 4% no iekšzemes kopprodukta. 2000. gada budžetā līdzsvaru izdevās panākt, samazinot budžeta deficītu līdz 2.8%.

Budžeta deficīta izteikšana absolūtos skaitļos nedod ieskatu jautājumā, vai ir pieļauts liels vai mazs budžeta deficīts. Statistiski parasti aprēķina valsts budžeta *īpatsvaru pret iekšzemes kopproduktu*. No **1. grafika** redzams, ka absolūtos skaitļos izteiktie ieņēmumi un izdevumi 1999. un 2000.gadā ir ļoti maz mainījušies, lai gan, vērtējot budžeta deficītu procentos pret iekšzemes kopproduktu, vērojamas būtiskas izmaiņas.

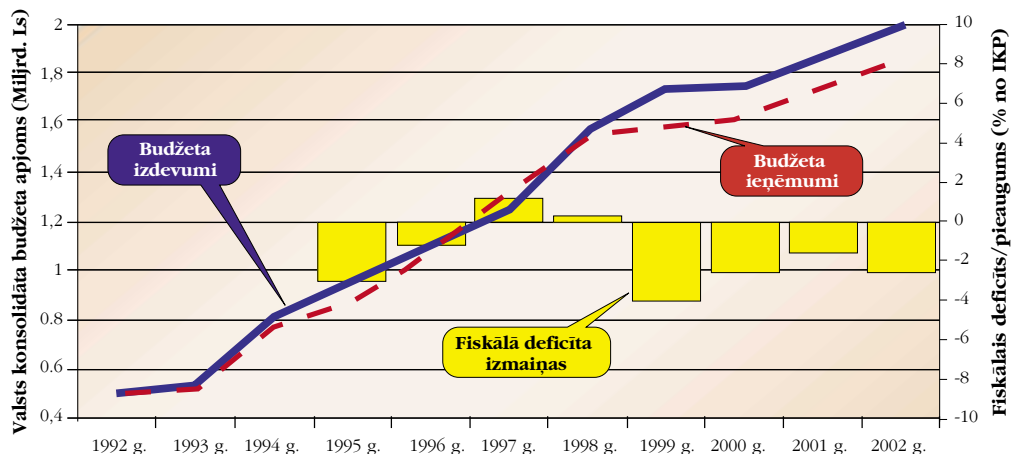
<sup>3</sup> **Tīrie aizdevumi** ir tie aizdevumi, kurus no valsts vai pašvaldības budžeta līdzekļiem piešķir juridiskajām personām valsts mērķu sasniegšanai un no kuriem atskaitīti atmaksātie aizdevumi.

<sup>4</sup> Likums "Par budžetu un finanšu vadību", pieņemts Saeimā 21.04.1994.

Politikas koordinācijas  
departaments

## 1. grafiks

### Valsts konsolidētā budžeta ieņēmumi un izdevumi 1993.– 2001.gadā<sup>5</sup>



Eiropas Savienības dalībvalstīm jāievēro tā saucamie *Māstrihtas kritēriji*, kas 1992.gadā tika noteikti kopā ar Eiropas Savienības līgumu. Šie pieci noteikumi ir obligāti, lai pievienotos tā saucamajai **eirozonai**. Tiek uzskatīts, ka makroekonomiskā stabilitāte tiek nodrošināta, ja:

- ikgadējais valsts budžeta *deficīts nepārsniedz 3% no iekšzemes kopprodukta*, lai gan ievērot šo robežu ir diezgan grūti. Ierobežots valsts budžeta fiskālais deficīts darbojas kā apliecinājums ārvalstu investoriem un starptautiskajām finanšu institūcijām par ilgtspējīgas fiskālās politikas realizāciju valstī.

- *inflācijas līmenis valstī nepārsniedz 1,5% no vidējā inflācijas līmeņa*, kas aprēķināts, ņemot par pamatu 3 eirozonas valstis ar viszemāko inflācijas līmeni;

- *valsts parāds nepārsniedz 60% no iekšzemes kopprodukta apjoma*;

- *ilgtermiņa procentu likmes valstī nepārsniedz 2% no vidējās procenta likmes*, kas aprēķināta, ņemot par pamatu 3 eirozonas valstis ar viszemākajām procentu likmēm;

- Valūtas apmaiņas kursu svārstībām valstī iekļaujas "normas robežās", tas nozīmē, ka valūtas kursu izmaiņām starp valstīm jābūt salīdzināmām.

<sup>5</sup> Grafīkam un budžeta deficītu salīdzināšanai izmantoti dati no Latvijas gadagrāmatas 2001

## 1.6. Budžeta ieņēmumu avoti

Lai valsts sekmīgi attīstītos, ar budžeta palīdzību jānodrošina regulāri ieņēmumi un to sadale atbilstoši sabiedrības kopējām vajadzībām. Nodokļu un nodevu sistēmu Latvijā veido *valsts nodokļi, valsts nodevas un pašvaldību nodevas*.

**Nodokļi** ir valsts izstrādāti un ar likumu apstiprināti fizisku un juridisku personu maksājumi valsts vai pašvaldību budžetos. Tie ir *valsts kopbudžeta* galvenais ieņēmumu avots, kas tiek izmantots ne tikai centrālā valsts aparāta izmaksu segšanai, bet arī veic citas funkcijas, tādas kā noteiktu ražošanas nozaru aizsargāšana vai ekonomiskās aktivitātes līmeņa regulēšana. Nodokļu ieņēmumus ietekmē vairāki makroekonomiskie faktori – inflācija, eksporta un importa pieaugums vai samazinājums, valsts sektorā nodarbināto vidējā darba alga un citi.

*Likums par nodokļiem un valsts nodevām* Latvijā nosaka šādus **valsts nodokļus**: iedzīvotāju ienākuma nodokli, uzņēmumu ienākuma nodokli, nekustamā īpašuma nodokli, pievienotās vērtības nodokli, akcīzes nodokli un muitas nodokli, dabas resursu nodokli, izložu un azartspēļu nodokli, valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas. Ar valsts nodokļiem apliekamos objektus un likmi nosaka Saeima. Valsts nodokļi tiek iemaksāti valsts budžetā vai arī pašvaldību budžetos atbilstoši katra konkrētā nodokļa likumam.

**Valsts nodevas** tiek uzliktas saskaņā ar likumiem un Ministru kabineta noteikumiem un pārsvarā iemaksājamas valsts budžetā. **Pašvaldību nodevas** tiek uzliktas ar pašvaldības domes izdotiem saistošiem noteikumiem un iemaksājamas attiecīgo pašvaldību budžetos.

Vislielākais īpatsvars valsts budžetā ir *pievienotās vērtības nodoklim*, bet pašvaldību budžetā – iedzīvotāju *ienākuma nodoklim*, kura lielums ir tieši atkarīgs no nodarbinātības līmeņa pašvaldības teritorijā dzīvojošo vidū. Pašvaldības budžetā tiek ieskaitīts arī nekustamā īpašuma nodoklis un dabas resursu nodoklis par pašvaldības teritorijā esošajiem dabas resursiem.

Atkarībā no objekta, par ko tiek maksāts nodoklis, tos iedala tiešajos un netiešajos nodokļos.

**Tiešie nodokļi** ir tie maksājumi, kas tiešā veidā nonāk no maksātāja valsts budžetā. Tiešie nodokļi tiek aprēķināti no ienākumiem un īpašuma. Tiešie nodokļi Latvijā ir uzņēmumu ienākuma nodoklis, iedzīvotāju ienākuma nodoklis, valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas un nekustamā īpašuma nodoklis. To īpatsvars iekšzemes kopproduktā no 1998. līdz 2001. gadam pakāpeniski samazinās no 22 līdz 19 procentiem<sup>6</sup>. Pakāpenisks īpatsvara samazinājums tiek prognozēts arī turpmāk, ieviešot atvieglojumus ienākuma nodokļos.

<sup>6</sup>Tautsaimniecības attīstības un fiskālās politikas scenāriji 2002.gadam, Finanšu ministrija.

Politikas koordinācijas  
departaments

**Netiešie nodokļi** nonāk budžetā ar starpnieka palīdzību. Saite starp nodokļu maksātāju un budžetu ir netieša. Tā, piemēram, pircējs samaksā par precī veikalā, kurš zināmu daļu iemaksātās summas kā pievienotās vērtības nodokli ieskaita budžetā. Latvijā netiešie nodokļi ir pievienotās vērtības nodoklis, akcīzes nodoklis, muitas nodoklis. Piemērojoties ES prasībām, netiešo nodokļu likmes tiek pakāpeniski pielāgotas ES normām un to īpatsvars iekšzemes kopproduktā samazināsies līdz 11% (patlaban tas ir apmēram 12%)<sup>7</sup>

## 1.7. Valdības instrumenti makroekonomiskās stabilitātes nodrošināšanai valstī

Tā kā valdības uzdevums ir rūpēties par sabiedrības labklājību kopumā, tai jānodrošina makroekonomiskā stabilitāte valstī. Lai to īstenotu, valdība izmanto fiskālo politiku ciešā saistībā ar monetārās politikas pasākumiem. Ar šīs politikas palīdzību tiek nodrošināta valsts budžeta ieņēmumu un izdevumu struktūra.

**Fiskālā politika** ir valdības ieņēmumu un izdevumu politika, kas nosaka

- **valsts lomu** ienākumu pārdalē (parasti to norāda valsts konsolidētā kopbudžeta attiecība pret IKP),
- mērķus, kas jāsasniež ar **nodokļu politikas** palīdzību,
- **budžeta fiskālā deficīta vai pārpalikuma** veidošanas nosacījumus,
- **ārējā un iekšējā parāda** struktūru un apjomus.

Fiskālās politikas **galvenie uzdevumi** ir stimulēt ekonomikas pastāvīgu izaugsmi, kā arī stabilizēt ekonomisko ciklu. Izmaiņas fiskālajā politikā var ietekmēt visas tautsaimniecības attīstību, jo ar fiskālās politikas palīdzību valdība var palielināt vai samazināt kopējo pieprasījumu un ekonomikas attīstības tempus, ietekmēt inflāciju. Nodokļu prognozes ticamības novērtēšana ir svarīgs sākuma solis budžeta plānošanas procesā.

Attiecībā uz **budžeta deficīta** derīgumu vai kaitīgumu ekonomikā domas ir atšķirīgas.

Tā, piemēram, **kopējā pieprasījuma teorija** pamato budžeta deficīta pozitīvo lomu ekonomikas stabilizēšanā, uzskatot budžeta deficītu ekonomikas lejupslīdes periodā par pieļaujamu. Palielinot pieprasījumu pēc precēm un pakalpojumiem, pazeminās bezdarba līmenis un palielinās pirkjspēja. Pateicoties tam, palielinās budžeta nodokļu ieņēmumi, kas dod iespēju pakāpeniski dzēst iekrāto budžeta deficītu un vēlāk nodrošināt līdzsvarota budžeta veidošanu. Jāņem vērā, ka **kopējā pieprasījuma palielināšanai** nepietiek vienkārši ar valsts budžeta izdevumu kopējā apjoma palielināšanu. Ir nepieciešami konkrēti un pamatoti izdevumu palielinājumi tajās jomās, kas veicina patēriņa pieaugumu.

Ja valdība, baidīdamās no inflācijas, vēlēšies samazināt kopējo pieprasījumu pēc precēm un pakalpojumiem, tās mērķis būs veidot valsts **budžeta pārpalikumu**. Izdevumi būs mazāki par ieņēmumiem, tādējādi samazinot pirkjspēju ekonomikā.

<sup>7</sup> Sīkāk aplūkot nodokļu veidus, kā arī to iekasēšanas paņēmienus un galvenos principus nav šīs publikācijas uzdevums.

Savukārt citas valstis uzskata, ka nav nepieciešamības izmantot šo budžeta deficītu kā ekonomikas stabilizēšanas instrumentu, jo ekonomika ir pašregulējoša.

Daudzas postsociālisma valstis ir spiestas izmantot budžeta deficītu nevis ekonomiskās attīstības regulēšanai, bet gan pārsvarā valsts institūciju uzturēšanai. Tas rada izdevumu uzkrājumus, kas iespējamā krīzes situācijā var izrādīties pārāk lieli (īpaši, ja salīdzinoši lielas ir ar valsts parāda apkalpošanu saistītās izmaksas).

Arī Latvijā līdz šim budžeta deficīta pieaugumu pamatā noteikusi Latvijas starptautiskā politika – integrācija ES un NATO – tādā pārsvarā institucionālās attīstības izdevumi. Zināmā mērā var uzskatīt, ka šie izdevumi sekmē arī kopējā pieprasījuma pieaugumu, tomēr tas nav panākts ar mērķi stabilizēt ekonomisko ciklu.

**Monetāro politiku** īsteno valsts centrālā banka, nosakot izmaiņas naudas piedāvājumā un regulējot kredīta likmes. Pēc Finanšu ministrijas prognozēm Latvijas Bankas monetārā politika tuvākajos gados nemainīsies. Galvenie monetārās politikas vidēja termiņa mērķi ir cenu un valūtas kursa stabilitāte.<sup>8</sup>

## 1.8. Budžeta veidošanas pamatprincipi

Katrā valstī budžeta veidošanas procesam ir savas īpatnības, taču jau no pašiem budžeta veidošanas prakses pirmsākumiem iezīmējās vairāki pamatprincipi, bez kuriem efektīva finanšu vadība nav iespējama. Šie principi katrā valstī tiek papildināti un pielāgoti budžeta izstrādes procesam un tajā iesaistītajām institūcijām, tomēr visu valstu budžetiem būtu jāatbilst tādām pamatprasībām kā :

- a) **vienotība** – budžeta vienotība nenozīmē, ka visi ieņēmumi un izdevumi jāvada pēc vienām un tām pašām procedūrām, taču atskaites un kontroles standartiem jābūt salīdzināmiem;
- b) **precizitāte** – budžetā tiek atspoguļota naudas plūsma, kas parāda visus valsts darījumus;
- c) **regularitāte** – budžets jāveido konkrētam laika posmam, parasti tas ir saimnieciskais gads;
- d) **likumība** – valsts naudas līdzekļi jāizlieto paredzētajam mērķim un pēc noteiktām procedūrām;
- e) **caurspīdīgums** – valstij regulāri jāsniedz informācija par naudas līdzekļu izlietojumu. Caurspīdīgumu nodrošina skaidri noteiktas funkcijas un tām atbilstoši ieņēmumi katram pārvaldes limenim un institūcijai, kā arī speciālo fondu līdzekļu regulāra kontrole.

Budžeta veidošanas pamatprincipi praksē tiek nostiprināti ar likumu palīdzību, kas nosaka budžeta apjomu, tajā ietveramo informāciju, laika periodu, kurā jāveic dažādas procedūras, kā arī institūcijām nepieciešamo *pilnvarojumu* izlietot naudas līdzekļus. Budžeta izpildes gaitā valstij jānodrošina arī budžeta izdevumu segums ar atbilstošiem ieņēmumiem.

<sup>8</sup> Gadagrāmata "Valsts budžets" 2000, FM, Rīga 2000

## 1.9. Apropriācijas

Lai institūcijām nodrošinātu tiesības rīkoties ar tām paredzēto finansējumu, Eiropas un OECD valstis tiek izmantotas tāda likumdošanas prakse kā *apropriāciju piešķiršana*.

Par **apropriācijām** sauc pilnvarojumus, izteiktus konkrētā naudas līdzekļu summā, kas noteikti budžeta likumā un ar kuru palīdzību parlaments piešķir ministriem un to pakļautībā esošajām institūcijām tiesības tērēt šo summu konkrētiem mērķiem. Brīvības pakāpe, cik lielā mērā institūcijas ir pilnvarotas rīkoties ar tām piešķirtajiem budžeta līdzekļiem, kā arī metode naudas līdzekļu izlietojuma uzskaitē ir atkarīga no budžeta plānošanas veida un valsts politiskās sistēmas.

Apropriācijas var grupēt šādās **pamatkategorijās**:

– **Skaidras naudas apropriācijas** (*cash-based appropriations*) dod tiesības veikt naudas līdzekļu maksājumus ierobežotā laika periodā, parasti saimnieciskā gada ietvaros. Būtībā apropriācija nosaka naudas līdzekļu limitu, kas konkrētajā periodā nevar tikt pārsniegts. Šī sistēma ir visizplatītākā un tā ir efektīva tieši īslaicīgu mērķu sasniegšanai, jo nodrošina kvalitatīvu finanšu kontroli īstermiņā. Kā negatīva iezīme jāmin bieža piešķirto līdzekļu nelietderīga iztērēšana saimnieciskā gada beigās, jo naudas līdzekļu atlikums nākamajā saimnieciskajā gadā nepaliek institūcijas rīcībā.

– **Saistību apropriācijas** (*obligation-based appropriations*) dod pilnvarojumu veikt naudas līdzekļu maksājumus atbilstoši saistībām visā mērķa īstenošanas laikā, neierobežojot tos saimnieciskā gada ietvaros. Tās atzīst izmaksas par notikušām tajā brīdī, kad organizācija vai institūcija izdara preču vai pakalpojumu pasūtījumu, noslēdzot saistības par konkrētu uzdevumu veikšanu. Šāda sistēma tiek attiecināta uz dažām atsevišķām budžeta programmām (piem., ASV, Austrālija, arī Latvija). Tomēr, lai kontrolētu finanšu līdzekļu plūsmu, naudas līdzekļu apgrozījuma plāns tiek izstrādāts katram gadam.

– **Uzkrājumu apropriācija** (*accrual-based appropriations*) aptver ministrijas vai aģentūras sniegtā pakalpojuma pilnās izmaksas visā mērķa īstenošanas laikā, kas var būt garāks par finansiālo gadu. Tā atzīst ieņēmumus un izmaksas par notikušām tajā brīdī, kad tie attiecīgi ir nopelnīti un radušies, nevis tajā brīdī, kad nauda tikusi saņemta vai izmaksāta.

Atbilstoši piešķirtajām apropriācijām budžetu var plānot, balstoties uz **naudas plūsmas principu, saistību principu** vai **uzkrāšanas principu**. Tā kā vairumā valstu tiek piešķirtas skaidras naudas apropriācijas, naudas plūsmas principa izmantošana budžeta plānošanā ir visizplatītākā.

Lai gan uz uzkrājumu apropriācijām balstīta budžeta sistēma vispilnīgāk nodrošina efektīvu finanšu vadību, centrālajās valdības iestādēs šis piešķiruma veids tiek lietots tikai dažās valstīs (Jaunzēlandē, Austrālijā un no 2002. gada arī Apvienotajā Karalistē). Viens no iemesliem, kāpēc šī sistēma nav plašāk izplatīta ir tas, ka uzkrājumu apropriāciju gadījumā valstij jānodrošina speciāli naudas līdzekļu kontroles mehānismi, kā arī daudzgadu budžets.

Svarīgi atcerēties, ka parlamenta piešķirtajam apropriāciju veidam nav tiešu saistību ar grāmatvedības metodi, kādā institūcija apkopo informāciju par savām finanšu darbībām. Tā, piemēram, uzkrājumu grāmatvedības principa lietošana atskaitīšanās posmā nebūt neizslēdz iespēju parlamentam institūcijai piešķirt naudas līdzekļu apropriāciju.

Līdzīga situācija patlaban ir arī Latvijā, kur Saeima piešķir ministrijām skaidras naudas apropriācijas, bet ministrijas savu darījumu uzskaiti veic, izmantojot **uzkrāšanas principu**.<sup>9</sup>

## 2. Finanšu vadības cikla posmi un tajos iesaistītās institūcijas

Finanšu vadība ietver visus budžeta izstrādāšanas un izpildes procesa nodrošināšanai nepieciešamos administratīvos pasākumus, ieskaitot arī kontroles un atbildības pasākumus. Finanšu vadības galvenais uzdevums ir nodrošināt uzraudzību pār publisko finanšu izlietojumu un sadalīt finanšu līdzekļus atbilstoši valsts uzdevumiem.

Finanšu vadības cikls ietver sevī četrus galvenos posmus: ***budžeta plānošanu un izstrādi, budžeta izpildi, atskaitīšanos un procesa kontroli***. Katrā no posmiem ir iesaistītas vairākas institūcijas ar savu lomu finanšu vadības ciklā, veicot šādus **kopīgus uzdevumus**:

- 1) veicināt **fiskālās politikas mērķu izpildi** (attiecībā uz pieļaujamo ieņēmumu un izdevumu apjomu, deficīta vai pārpalikuma apjomu);
- 2) nodrošināt **finanšu disciplīnu**, finanšu līdzekļus ieguldot pasākumos, kas atbilst budžeta prioritātēs paredzētajiem mērķiem, vienlaicīgi nepārsniedzot valsts budžeta likuma apropriācijas;
- 3) nodrošināt ikgadējo budžeta uzraudzību un kontroli;
- 4) veicināt efektīvu pretkorupcijas mehānismu izveidi valstī.

Saistībā ar integrāciju Eiropas Savienībā Latvijai kā kandidātvalstij aktuāls ir arī uzdevums sasniegt Eiropas Savienības budžeta veidošanas un kontroles standartus.

Efektīva budžeta izstrāde sākas ar līdzsvarotu pienākumu sadalījumu starp lēmējvaru un izpildvaru. Nenoliedzami, ka vienmēr pastāv zināma veida sacensība starp abām varām, cenšoties palielināt savu ietekmi lēmumu pieņemšanas procesā, taču parasti šāda veida konkurence tiek uzskatīta par valsts demokrātijas procesu līdzsvarotāju.

<sup>9</sup> **Uzkrāšanas princips un naudas plūsmas princips** ir uzskaites principi, ko iestādes izmanto savu finanšu pārskatu izstrādāšanā. **Uzkrāšanas princips** atzīst darījumus tad, kad tie notiek un iegrāmato tos attiecīgā perioda finanšu pārskatā. **Naudas plūsmas princips** atzīst darījumus tad, kad tiek saņemta vai samaksāta nauda par tiem. Attiecīgā perioda finansiālie rezultāti ir ieņēmumu un izdevumu starpība.



Politikas koordinācijas  
departaments

## 2.1. Budžeta plānošanas metodes

**Budžeta plānošana** ir ļoti svarīgs posms publisko finanšu vadības ciklā. Pastāv vairākas pieejas, kā valstis plāno savu institūciju izdevumus.

### Izdevumu pozīciju budžets (*line-item budgeting*)

Mūsdienu valsts budžeta vadības sistēmas ir veidojušās līdz ar parlamentāro demokrātiju attīstību. 20.gs. sākumā daudzās valstīs budžeta reformas pamatuzdevums bija nodrošināt atskaitīšanos valsts līmenī par izlietotajiem finanšu līdzekļiem.

Izdevumu pozīciju budžeta plānošanas laikā institūciju nākamā gada izdevumi tiek aprēķināti, pārnesot esošos iestāžu izdevumus (t.s. *bāzes izdevumus*) uz nākošo gadu, un tiem pieskaitot vienreizējo pasākumu izmaksas un inflāciju. Šādu budžeta plānošanu nosacīti var dēvēt par **ieguldījuma budžeta plānošanu**, kurš orientēts uz izdevumu plānošanu nākamajam gadam, bet nenodrošina finanšu resursu sadalījumu ilgākam laika posmam. Tā kā šāda budžeta plānošanas sistēma radās 20.gs. sākumā kā viena no pirmajām, teorijā to bieži vien dēvē arī par **tradicionālo budžeta plānošanas** sistēmu. Tai raksturīga detalizētu izdevumu pozīciju veidošana un atskaitīšanās mehānismi vērsti uz izdevumu kontroli.

Izdevumu pozīciju budžeta plānošanas pamatā ir finanšu sadalīšana atbilstoši institūcijas izdevumu pozīcijām. Tā diezgan detalizēti nosaka, kādu daudzumu finanšu līdzekļu attiecīgā institūcija terē personāla algām, komandējumam izdevumiem, īpašuma īrei un citiem mērķiem. Budžetu, kas veidots pēc šādiem principiem sauc par **ieguldījumu budžetu**.

Patlaban budžeta izstrādes procesos šī pieeja tiek lietota vairumā valstu, saviejojot to ar budžeta *ekonomisko klasifikāciju*, kas sīkāk tiek apskatīta nākamajā nodaļā.

Kā izdevumu pozīciju budžeta **pozitīvu iezīmi** var minēt salīdzinoši vienkāršu izdevumu kontroli, izmantojot ieguldījumu uzskaitījumu.

Pirmajā brīdī varētu šķist nelietderīgi tos uzskaitīt pārāk detalizēti, tomēr jebkurā efektīvā iekšējās vadības sistēmā nepieciešama stingra ieguldījumu kontrole. Nenoliedzami, ka Finanšu ministrijai nav vajadzības revidēt katras ministrijas izdevumus visos sikumos, piemēram, cik līdzekļu tiek tērēti papīra iegādei, bet cik- rakstāmrīku iegādei, taču katras ministrijas ietvaros šie skaitļi jākontrolē.

Kā **negatīva iezīme** jāmin tas, ka ieguldījumu budžets nedod atbildi uz jautājumu, kāpēc attiecīgā naudas summa tiek tērēta, tātad – kāda ir programmu efektivitāte. Lielākoties ieguldījumu budžeti tiek plānoti finansiālajam gadam, neņemot vērā ilgtermiņa izmaksas.

### Nulles budžets (*zero-base budgeting*)

Valstis bieži vien eksperimentē ar dažādiem budžeta plānošanas veidiem cerībā panākt finanšu līdzekļu ekonomiju. Spilgts piemērs tam ir tā saucamā **nulles budžeta** veidošana. *Nulles budžeta* veidošana ir tehnika, sakarā ar kuru katras

budžetā iekļaujamās vienības kopējai vērtībai (bāze plus pieaugums) jābūt pamatotai un apstiprinātai. Šajā gadījumā institūcijām resursi netiek piešķirti, vadoties pēc iepriekšējā gada finansējuma apjoma.

Katras institūcijas izdevumu plānošana notiek no nulles punkta, ņemot vērā rezultātus, kas iestādei jāsasniedz. Šāda veida pieeja budžeta plānošanai prasa visu iepriekšējā gada izdevumu atkārtotu izvērtēšanu. Tādējādi *nulles budžeta* veidošanas procesā katra iestāde koncentrējas uz saviem uzdevumiem un var atklāt funkcijas, kas, izmainoties institūcijas darbības videi, laika gaitā zaudējušas savu aktualitāti. Šo iespēju nosacīti varētu dēvēt par *nulles budžeta* plānošanas **pozitīvo iezīmi**.

Kā *nulles budžeta* plānošanas priekšrocības var minēt šādus nosacījumus:

- resursi tiek piešķirti atbilstoši institūcijas darbības prioritātēm;
- budžeta līdzekļi tiek piešķirti atbilstoši institūcijas darbības mērķiem.

Lai pārskatītu iestādes izdevumus iepriekšējā laika periodā, tiek lietotas šādas budžeta bāzes pārskatīšanas metodes: *ad-hoc* grupas iekšējo auditu veikšanai, iespēja vadītājiem nodrošināt patstāvīgus ietaupījumus uz institūcijas sniegto pakalpojumu reķina, optimizējot pakalpojumu izmaksas, kā arī budžeta bāzes samazināšana par noteiktu procentu daudzumu.

Lai gan teorētiski šī pieeja liekas ļoti pamatota un orientēta uz rezultāta sasniegšanu, reāli *nulles budžeta* metode nevienā valsts pārvaldes sistēmā nav ieviesta. Tas galvenokārt izskaidrojams ar to, ka šāda pieeja budžeta plānošanas procesam ir ļoti darbietilpīga un ierobežotā laika dēļ nevar tikt pabeigta un izanalizēta pilnībā. Praktiski ir neiespējami katru gadu izanalizēt pilnīgi visas visu institūciju aktivitātes.

*Nulles budžeta* principa pielietošana ir sekmīga tikai atsevišķās jomās, piemēram, kādas atsevišķas budžeta programmas izdevumu plānošanā īsā laika periodā. Par *nulles budžeta* veidošanu vairākkārt paziņojuši arī Latvijas valdības vadītāji, tomēr pagaidām to pilnībā ieviest nav izdevies ne Latvijā, ne ārvalstīs.

#### **Uz rezultātu orientēts budžets** (*outcome budgeting, output budgeting*)<sup>10</sup>

Pagājušā gadsimta 50.gadu budžeta reformas centās uzlabot tradicionālo izdevumu pozīciju budžeta plānošanas metodi, ieviešot **vadības pieeju** (*management budgeting*) budžeta plānošanā, kas galveno uzsvaru lika uz institūciju darbības efektivitātes izvērtēšanu. Šī pieeja pēckara gados tika izmantota ASV un nav uzskatāma par īpaši veiksmīgu.

Galvenais grūtību cēlonis bija pārāk lielā centība analizēt institūciju ieguldījumu tērēšanas lietderību, piemēram, darba slodzes izmaksas, nepieciešamo ieguldāmā darba apjomu, mazāku uzmanību pievēršot tam, vai institūcija patiešām sasniedz savus plānotos rezultātus un vai tās darbība ir saskaņota ar valsts akceptētajām politikas programmām.

<sup>10</sup> Ja budžets tiek plānots, vadoties pēc vispārīga rakstura mērķiem, kurus plānots sasniegt ar konkrētas politikas ieviešanas palīdzību, tiek lietots jēdziens **outcome budgeting**- uz politikas rezultātu orientēta budžeta veidošana. Ja budžeta plānošanā tiek izmantoti rezultāti, kuri ir izteikti kvantitatīvos vai kvalitatīvos apgalvojumos un kurus sasniedz, veicot konkrētas aktivitātes, tiek lietots jēdziens **output budgeting**- uz darbības rezultātu orientēta budžeta veidošana.

Politikas koordinācijas  
departaments

Budžeta plānošanas process bija darbietilpīgs, rezultātā radot galaproduktu, kas saturēja ievērojamu daudzumu informācijas par nepieciešamā darba apjomu, taču nedeva priekšstatu par to, cik lielā mērā tiek pildīta valdības apņemšanās realizēt konkrētu politiku.

Turpmākās budžeta reformas ASV un citās valstīs bija saistītas ar pāreju no plānošanas – programmēšanas budžeta sistēmas,<sup>11</sup> uz **rezultātu orientēta budžeta** (*outcome budgeting*) plānošanu.

Veidojot *uz rezultātu orientētu budžetu*, izdevumu plānošana notiek, vadoties pēc konkrētu politikas programmu mērķiem un kvantitatīviem vai kvalitatīviem rezultātu novērtēšanas rādītājiem.

Runājot *politikas veidošanas* kontekstā, par *programmu* pieņemts uzskatīt aktivitāšu kopumu, kas vērsts uz valdības noteikto mērķu izpildi. Programmai jābūt vērstai uz noteiktu mērķauditoriju, tai ir jābūt skaidri definētiem mērķiem un rezultātiem, kas sasniedzami noteiktā laika termiņā un noteikta budžeta ietvaros.

Aplūkojot programmas jēdzienu *valsts budžeta izdevumu* plānošanas kontekstā, tā norāda kādu no konkrētās institūcijas darbības virzieniem. Šajā gadījumā programmai var arī nebūt noteikts konkrēts izpildes termiņš, jo bieži vien šīs darbības ir pastāvīgi veicamas un pieskaitāmas pie iestādes funkcijām.

Formāli šāda sistēma pastāv arī Latvijā, taču, neraugoties uz tā saucamo budžeta programmu finansēšanas principu, pamatā budžeta plānošana nav saistīta ar izvirzītajiem politikas mērķiem un sasniedzamiem rezultātiem, lielākais uzsvars vēl aizvien tiek likts uz detalizētu ieguldījumu plānošanu un kontroli.

Valstīs, kas ievieš *uz politikas rezultātu orientēta budžeta veidošanu* (piemēram, Jaunzēlande), budžeta izdevumi tiek grupēti pa politikas programmām, bet savukārt valsts institūciju darbība tiek izvērtēta pēc to rezultātu novērtēšanas rādītājiem. Tādējādi tiek nodrošināta efektīvāka atskaitīšanās un caurspīdīgums finanšu līdzekļu izlietojumā.

Pilnveidojoties budžeta sistēmām, *uz rezultātu orientēti budžeti* pamazām aizstāj izdevumu pozīciju budžetus un kļūst par galveno līdzekli efektīvam resursu sadalījumam valsts pārvaldē.

Kā galveno *uz rezultātu orientēta budžeta plānošanas* metodes **trūkumu** var minēt to, ka bieži vien ir grūti izvērtēt, vai konkrētais izvēlētais darbības rezultāts (*output*), uz kuru nolemts vērst institūcijas darbību, ļaus sasniegt iecerēto politikas rezultātu (*outcome*) visoptimālākajā veidā.

No ārvalstu pieredzes budžeta plānošanā var secināt, ka šo metodi praksē ieviest nav nemaz tik vienkārši un, neskatoties uz to, ka tā nemitīgi tiek uzlabota un papildināta, arī pašlaik valstīs vēl aizvien atrodas tālu no teorētiski plānotā ideālā modeļa.

<sup>11</sup> *Planning – programming budget system (PPBS)*

## 2.2. Budžeta izstrādes procesā iesaistītās institūcijas

Neskatoties uz to, vai valstī ir parlamentāra vai prezidentāla vara, vienmēr ir kāda institūcija, kurai ir vadošā loma budžeta pieprasījumu izskatīšanā. Budžeta izstrādē iesaistās gan likumdevēja vara, gan arī izpildvara: prezidents (ja tāds ir), premjerministrs, Ministru kabinets un ministrijas. Par vienu no demokrātiskas valsts pazīmēm tiek uzskatīts **pilnvarojums parlamentam** apstiprināt valdības sagatavoto budžeta projektu. Atkarībā no valsts politiskās sistēmas, šis pilnvarojums dažreiz var būt arī formāls.

Ir valstis, kurās budžets tiek iesniegts izskatīšanai parlamentā divreiz. Piemēram, Apvienotajā Karalistē pirmajā reizē tiek apstiprināti fiskālās politikas mērķi, bet apropriācijas konkrētām ministrijām tiek izskatītas otrajā reizē. Tomēr vairumā valstu izdevumu un ieņēmumu pārskatīšana notiek vienlaicīgi, dodot iespēju parlamentam diskutēt par fiskālo politiku makroekonomiskās attīstības kontekstā.

Atkarībā no valsts politiskās sistēmas, parlamentiem tiek piešķirta dažāda **parlamentāras varas pakāpe, apstiprinot budžetu**.

Ja parlamentam tiek dota **neierobežota vara**, tas var mainīt plānoto ieņēmumu un izdevumu apjomu bez izpildvaras piekrišanas. Tā, piemēram, Amerikas Savienoto valstu Kongress bieži vien izmaina prezidenta akceptēto projektu, citreiz pat pilnībā to noraidot. Šādos gadījumos Kongresā, izmantojot tam pētījumiem piešķirtos finanšu resursus, tiek sastādīts savs budžeta projekts. Nedaudz šo neierobežoto varu tomēr līdzsvaro prezidenta veto tiesības.

Ja parlamentam tiek dota **ierobežota vara**, tad tas ieņēmumu un izdevumu apjomu var mainīt tikai noteiktu robežu ietvaros. Tā, piemēram, Francijā parlaments nedrīkst ierosināt budžeta grozījumus, kas palielinātu budžeta izdevumus, bet Vācijā tas ir atļauts tikai ar izpildvaras akceptu. Savukārt Apvienotajā Karalistē parlaments pēc ilgām debatēm parasti apstiprina budžetu bez izmaiņām. Formālas iespējas noraidīt iesniegto budžeta redakciju parlamentam, protams, pastāv.

Vairumā Eiropas valstu parlamentos varas dalījums starp lēmējvaru un izpildvaru ir **līdzsvarots**. Parlamentam tiek dotas tiesības palielināt vai samazināt nodokļus, balsojot par grozījumiem budžetā, tomēr ievērojot valdības uzstādītos ierobežojumus, piemēram, budžeta deficīts nevar pārsniegt valdības noteikto.

**Ministru kabinets** ir galvenais izpildvaras lēmumu pieņēmējs. Tas nosaka galvenās budžeta prioritātes un, ņemot vērā Finanšu ministra ieteikumus, apstiprina budžeta parametrus, izšķir svarīgus politiskos jautājumus, veicina diskusiju Finanšu ministra un pārējo ministru starpā, apstiprina budžeta likumprojektu pirms tā iesniegšanas parlamentā.

Latvijā Ministru kabinets nodrošina valsts budžeta izstrādāšanu un izpildi, kā arī nosaka pašvaldību finansiālās darbības kārtību. Lai valsts budžeta izstrādāšanas process būtu sekmīgs, Ministru kabinets izdod rīkojumus, instrukcijas un ieteikumus, kas izskaidro dažādus šī sarežģītā procesa posmus. Līdz kārtējā gada 1. jūnijam tas

Politikas koordinācijas  
departaments

iesniedz Saeimai ziņojumu par valsts finansiālo stāvokli un raksturo valsts budžeta izpildes gaitu. Sīkāk budžeta izstrādes grafiks, tajā iesaistītās institūcijas un to pilnvaras aplūkotas nodaļā, kurā tiek raksturots Latvijas budžeta veidošanas process kopumā.

Galvenā vara, kas demokrātiskā valstī tiek deleģēta **finanšu ministrijai**, ir vadīt un kontrolēt visu publisko finanšu plūsmu, uzraugot budžeta plānošanas un izpildes procesu, nodrošinot tā atbilstību fiskālajai politikai. Finanšu ministrija ir pilnvarota noteikt grāmatvedības standartus, finanšu kontroles un iekšējā audita procedūras.

Atkarībā no budžeta veidošanas procesa centralizācijas vai decentralizācijas līmeņa, notiek regulāra centrālo valsts pārvaldes iestāžu atskaitīšanās Finanšu ministrijai par savu budžeta līdzekļu izlietojumu.

Neskatoties uz varas dalījumu starp ministrijām dažādās valstīs, jebkuras finanšu ministrijas uzdevums ir sagatavot budžeta likumprojektu, caurskatot visus ministriju iesniegtos finansējuma pieprasījumus Ministru kabinetam. Tomēr šis pilnvaras dažādās valstīs tiek interpretētas dažādi.

Vairumā Eiropas Savienības valstu finanšu ministrijai tiek dota pietiekoši liela vara un to var uzskatīt par visu finansiālo pieprasījumu filtru. Tādējādi tā ieņem centrālo un koordinējošo vietu visa budžeta veidošanas procesa laikā.

Valstīs, kur finanšu ministrijas administratīvā funkcija budžeta veidošanas procesa laikā nav tik spēcīga (Austrālija, Jaunzēlande), viens no finanšu ministrijas galvenajiem uzdevumiem ir sniegt pilnvērtīgas makroekonomiskās analīzes, apkopojot valsts institūciju sniegto informāciju, lai uz to pamata valdība varētu pieņemt lēmumus, kas veicinātu valsts ekonomisko attīstību.

Valstīs ar vidēja attīstības līmeņa ekonomiku pastāv tendence finanšu ministrijas atbildību sašaurināt, citām ministrijām pārņemot daļu funkciju, jo dažādu apstākļu dēļ finanšu ministrijas nav pietiekoši stipras, lai nodrošinātu efektīvus valdības politikas veidošanas, uzraudzības un ieviešanas procesus.

Latvijā Finanšu ministrijai ir centrālā loma visā budžeta plānošanā, kā arī fiskālās politikas izstrādē un makroekonomiskās attīstības prognozēšanā. Lai gan Finanšu ministrijas noteicošā loma budžeta veidošanas gaitā ir neapstrīdama, visa procesa laikā notiek konsultācijas ar **citām ministrijām un centrālajām valsts pārvaldes iestādēm**, kuras ir atbildīgas par budžetu izstrādi un kontroli savas nozares iekšienē.

## Piemērs

### Vācijas Federālās Finanšu ministrijas funkcijas

Vācijas federālās Finanšu ministrijas funkcijas un struktūra ir piemērs, kas raksturo ministrijas noteicošo lomu valstīs ar **centralizētu budžeta plānošanu** nacionālā līmenī. Finanšu ministrija ir atbildīga par federālā budžeta projekta sagatavošanu, par valdības izdevumiem un ieņēmumiem, kā arī maksājumiem un parādiem.

Attiecībās ar citām federālā līmeņa ministrijām Finanšu ministrijai ir **speciāls statuss**. Tā, piemēram, finanšu ministrs var neakceptēt izdevumu tāmes, kuras iesniegušas citas ministrijas. Viņam ir piešķirtas pilnvaras apstrīdēt federālās valdības lēmumus, kas saistīti ar finanšu lietām. Tikai federālais kanclers kopā ar vairākumu no ministriem var noraidīt finanšu ministra viedokli.

Finanšu ministrija ir atbildīga par **fiskālās politikas koordināciju** arī citos valdības līmeņos. Finanšu ministrs vada **Finanšu plānošanas padomi**, kura izstrādā ieteikumus finanšu plānu koordinācijai dažādos līmeņos, nodrošinot to savstarpēju saskaņotību.

Katrs direktorāts ministrijas iekšienē atbild par savu **valsts politikas nozari** un ir atbildīgs par finanšu attiecībām starp federālajām zemēm un pašvaldībām.

1999. gadā Vācijas Federālā Finanšu ministrija sastāvēja no 11 direktorātiem, 30 apakšdirektorātiem, 192 administratīvām vienībām, tajā strādāja apmēram 2300 nodarbinātie. Tā bija atbildīga par sekojošiem uzdevumiem:

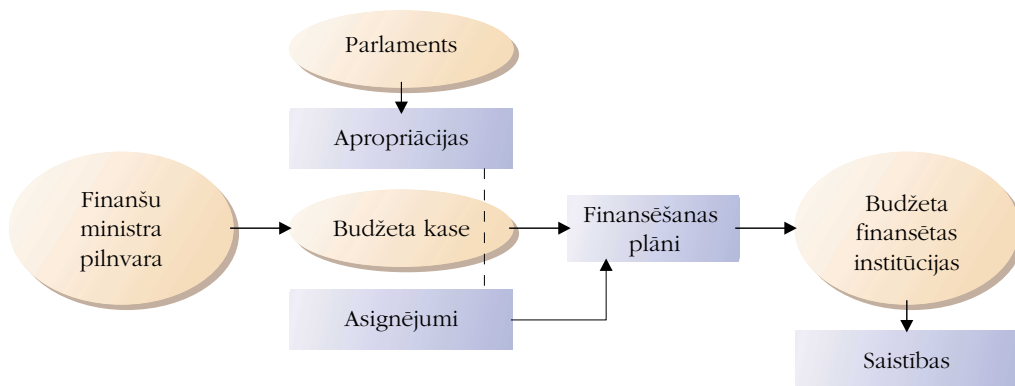
- a) fiskālā un ekonomiskā politika;
- b) federālais budžets;
- c) muitas pakalpojumi;
- d) īpašuma un akcīzes nodokļi;
- e) finanšu attiecības ar federālajām zemēm un pašvaldībām;
- f) aktīvu (apgrozāmo līdzekļu) vadība;
- g) privatizācijas un drošības politika;
- h) valūtas politika;
- i) Eiropas politika.

Federālajai Finanšu ministrijai ir pakļautas vairākas federālās institūcijas (Federālais banku uzraudzības dienests u.c.), reģionālās finanšu institūcijas, kā arī federālās institūcijas pašvaldībās (muitas dienesti, īpašumu un mežu dienesti).

*Avots: Managing Public Expenditure, edited by Richard Allen and Daniel Tommasi, SIGMA 2001*

## 2.3. Budžeta izpildes un atskaitīšanās gaitā iesaistītās institūcijas

### 1. zīmējums. Budžeta izpildes process



Pēc budžeta apstiprināšanas parlamentā sākas *budžeta izpildes cikls*. No 1. zīmējuma redzams, ka uz piešķirto apropriaciju pamata institūcija, kas atbildīga par darījumiem ar valsts budžeta līdzekļiem (budžeta kase), veic **asignējumus** – veikt no valsts budžeta līdzekļiem maksājumus noteiktam mērķim, pamatojoties uz apropriaciju.

Iedomāsimies gadījumu, kad pilnvaras iekasēt, glabāt un kontrolēt naudas plūsmu tiktu sadalītas starp vairākām institūcijām. Pie šādiem nosacījumiem izpildvarai reāli zustu iespēja nodrošināt finanšu vadību vai arī tā būtu minimāla. Tādēļ vairumā valstu šo jautājumu risina nosakot, ka visai valsts naudai – ieņēmumiem, kas rodas no nodokļiem, aizdevumiem un citiem ienākumiem, jāglabājas vienā kontā. Atbildība par konta stāvokli un visiem darījumiem, kas tiek veikti ar ieņēmumiem, tiek uzticēta **budžeta kasei**, kas atrodas finanšu ministra pakļautībā. Uz asignējumu pamata budžeta kase izstrādā katras institūcijas **finansēšanas plānu**, kurā tiek plānots valsts budžeta līdzekļu racionāls izlietojums pa mēnešiem.

Latvijā budžeta kases funkciju veic **Valsts kase**, kas ir Finanšu ministrijas pakļautībā esoša institūcija. Tā asignē un veic maksājumus noteiktiem mērķiem no valsts budžeta ieņēmumiem, organizē un veic valsts budžeta izpildes un uzskaites funkcijas, kā arī valsts parāda vadības funkcijas.<sup>12</sup> Katra no valsts budžeta finansēta institūcija iesniedz maksājumu dokumentus Valsts kases norēķinu centrā, uz kuru pamata **pastāvīgi** tiek **kontrolēta** tās finansēšanas plāna izpilde, nepieļaujot izdevumus virs piešķirto asignējumu apjoma.

Tā kā gada laikā valstī ieņēmumi ienāk nevienmērīgi, Valsts kase ar finansēšanas plānu palīdzību nosaka ierobežojumus naudas līdzekļu izsniegšanā ministrijām pa mēnešiem. Tas dod iespēju kontrolēt naudas plūsmu. Tomēr,

<sup>12</sup> Likums par budžetu un finanšu vadību, pieņemts Saeimā 24.03.1994.

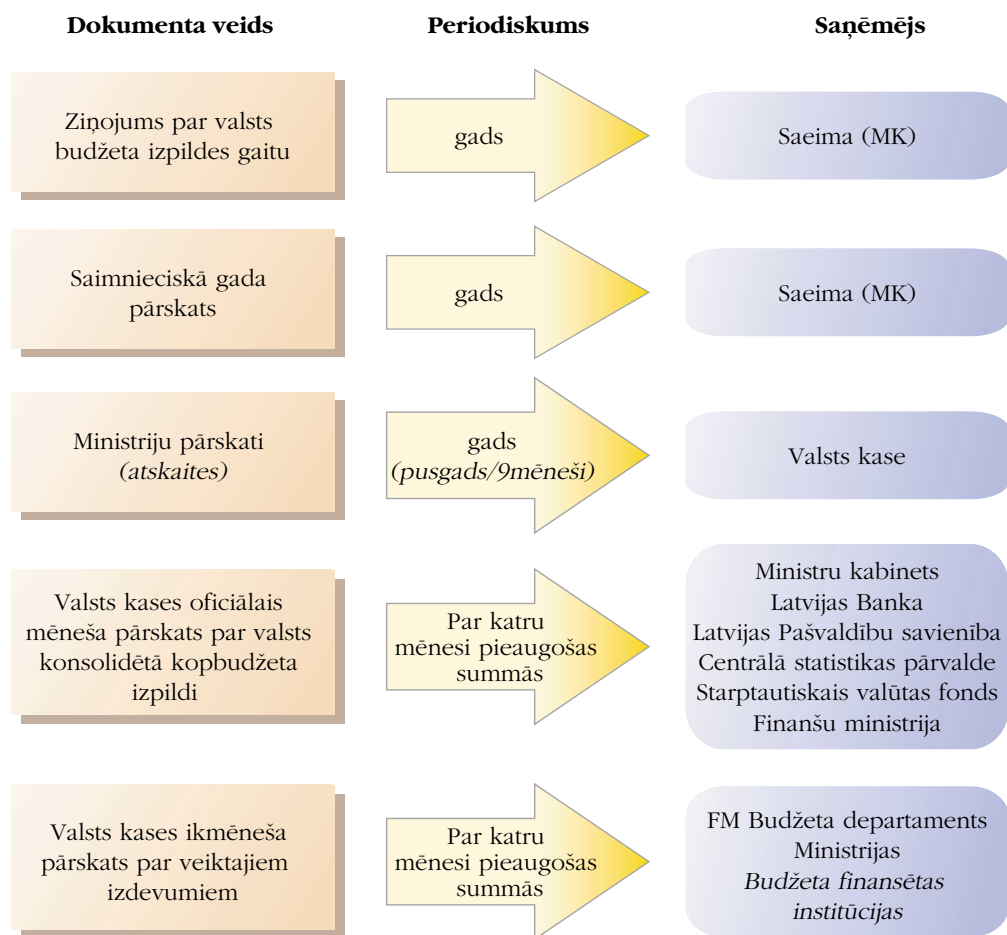
gadījumā, ja ministrijai steidzīgi nepieciešams izlietot kādā mēnesī vairāk līdzekļu nekā bija plānots iepriekš, pēc argumentēta paskaidrojuma ir iespējams veikt **izmaiņas finansēšanas plānos** gadskārtējā valsts budžeta likumā apstiprināto programmu ietvaros.

Vadoties no Valsts kases ieteikumiem, valsts budžeta iestādes reģistrē norēķinus grāmatvedības reģistros, kas savukārt ir saskaņoti ar Valsts kases grāmatvedības reģistriem, līdz ar to nodrošinot iespēju kontrolēt līdzekļu izlietojumu. Vienreiz gadā Valsts kase sniedz Saeimai finansiālā gada pārskatu par valsts budžeta izpildi. Ziņojums finanšu ministrs iesniedz kopā ar Valsts kontroles ziņojumu.

Sīkāk budžeta izdevumu uzskaites sistēma tiek aplūkota **2.zīmējumā**.

## 2.zīmējums.

### Budžeta izdevumu uzskaites sistēma<sup>13</sup>



<sup>13</sup> 2. zīmējums ņemts no FM sagatavotā konceptuālā jautājuma "Par valsts budžeta iedalīto līdzekļu izmantošanas precīzas uzskaites un kontroles nodrošināšanu", akceptēts MK sēdē 2002.gada 3.septembrī.



Politikas koordinācijas  
departaments

## 2.4. Uzskaites līdzekļi budžeta izpildes gaitā

Lai nodrošinātu efektīvu finanšu vadību, naudas līdzekļu plūsma budžeta izpildes gaitā ir jādokumentē, klasificējot to gan hronoloģiski, gan pēc darījuma ekonomiskā rakstura un atskaitoties par veiktajiem darījumiem. Parasti tas tiek darīts ar **finanšu pārskatu** palīdzību, izmantojot vairākus principus. Kā svarīgākos var minēt **naudas plūsmas principu** un **uzkrāšanas principu**.

Vecākais grāmatvedības veids, kas balstīts uz naudas plūsmas principu<sup>14</sup>, ir **naudas plūsmas grāmatvedība** (*cash accounting*), kad ar grāmatvedības ierakstu vai tā saucamo **transakciju** palīdzību tiek uzskaitīti tikai tie naudas līdzekļi, kas attiecīgajā periodā ir tikuši saņemti vai izmaksāti.

Par šo periodu netiek saskaņoti faktiskie nopelnītie ieņēmumi (vai radītais galaprodukts) ar izdevumiem, kas radušies šo ieņēmumu gūšanas (vai galaprodukta ražošanas) gaitā.

Perioda finansiālie rezultāti ir starpība starp saņemto un samaksāto naudas summu. Budžeta izpildes pārskatos tos uzrāda kā iestādes kases ieņēmumus un izdevumus.

Kā naudas plūsmas grāmatvedības **pozitīva iezīme** jāmin tās vienkāršība. Katram darījumam atbilst viens ieraksts, līdz ar to līdz minimumam ir samazināta krāpšanās iespējamība.

Kā **negatīva iezīme** šī grāmatvedības veida izmantošanā jāmin apstākļi, ka vadītāji neredz patiesās izmaksas, kas saistītas ar aktīvu izmantošanu, līdz ar to padarot šos procesus necaurspidīgus.<sup>15</sup> Darba izpildes vērtēšana, ja tāda vispār pastāv, parasti ir no finanšu vadības atsevišķa sistēma.

Neskatoties uz iepriekšminētajām problēmām, pārsvarā vairumā valstu vēl aizvien valsts budžeta līdzekļu uzskaitē tiek lietota naudas plūsmas grāmatvedība. Valsts iestādei tiek piešķirts budžets, kas aprēķināts naudas līdzekļu izteiksmē, un tā tērē šos līdzekļus, dokumentējot katru naudas līdzekļu izlietojuma faktu, lai nodrošinātu, ka līdzekļi netiek nedz pārtērēti, nedz iztērēti mazākā apjomā kā piešķirts.

Kā vienu no budžeta reformu pašreizējām tendencēm pasaulē var minēt pakāpenisku **uzkrāšanas principa**<sup>16</sup> **grāmatvedības** (*accrual accounting*) ieviešanu valsts budžeta līdzekļu uzskaitē.

Uzkrāšanas principa grāmatvedības galvenā iezīme ir tā, ka atšķirībā no naudas plūsmas grāmatvedības, tiek uzskaitītas pilnās izmaksas, kas radušās, saražojot konkrēto pakalpojumu vai produkciju. Tas nozīmē, ka, aprēķinot izmaksas, tiek ņemti vērā

<sup>14</sup> **Naudas plūsmas princips** – grāmatvedības uzskaites princips, saskaņā ar kuru darījumus atzīst tad, kad samaksāta vai saņemta nauda par tiem.

<sup>15</sup> Pēc uzkrāšanas principa grāmatvedības teorijas **aktīvi** ietver **pamatlīdzekļus** (zeme, ēkas iekārtas, transports, programmatūra u.c) un **apgrozāmos līdzekļus** (krājumi, debitori un priekšapmaksas, skaidrās naudas līdzekļi bankā). Aktīvi ir resursi, no kuriem iestādei paredzēts gūt ekonomiskus labumus. **Pasīvi** ietver ilgtermiņa un īstermiņa aizņēmumus, kreditus un uzkrātos maksājumus.

<sup>16</sup> **Uzkrāšanas princips** – grāmatvedības uzskaites princips, saskaņā ar kuru darījumi tiek atzīti tad, kad tie notiek, nevis tad, kad tiek saņemta vai samaksāta nauda par tiem.

<sup>17</sup> **Uzkrātie maksājumi** ir ilgtermiņa saistības veikt maksājumus konkrētam mērķim konkrētā laika periodā.

arī aizdotie un aizņemtie līdzekļi, uzkrātie maksājumi<sup>17</sup>, amortizācija u.c. Budžeta izpildes pārskatos tos uzrāda kā iestādes faktiskos izdevumus un ieņēmumus.

Uzkrāšanas principa grāmatvedības **priekšrocība** salīdzinājumā ar naudas plūsmas grāmatvedību ir tā, ka papildus ieņēmumiem un izdevumiem tiek atspoguļota arī organizācijas aizdevumos un aizņēmumos ieguldīto finanšu resursu aprīte, līdz ar to dodot ieskatu, kāds ir tās patiesais finansiālais stāvoklis un padarot visu budžeta plānošanas un izpildes procesu caurspīdīgāku.

Kā **problēmu** var minēt gadījumus, kad uzkrāšanas principa grāmatvedība nenodrošina pietiekami ātru naudas līdzekļu maksājumu fiksāciju izdevumos, līdz ar to dažos gadījumos radot iespējamību pārtērēt institūcijas finanšu līdzekļus. Lai gan pastāv dažādas metodes, kā novērst šādus gadījumus, pie nepietiekamas kontroles sistēmas šāds risks tomēr pastāv.

Patlaban Latvijā uzkrāšanas principa grāmatvedība plaši tiek pielietota privāto struktūru grāmatvedības uzskaites sistēmās, jo privātā sektora mērķi ir konkrētāk definējami, izmērāmi un līdz ar to arī vieglāk novērtējami naudas izteiksmē. Patlaban valsts institūcijas savos finanšu pārskatos sniedz informāciju gan pēc naudas plūsmas principa, gan pēc uzkrājumu principa ar nolūku nākotnē savas uzskaites sistēmas pakāpeniski orientēt uz **uzkrāšanas principa grāmatvedības** izmantošanu. Tādējādi valsts līdzekļu uzskaitē tiktu pietuvināta privātā sektora modelim ar mērķi sniegt precīzāku informāciju, kas saistīta ar darba rezultātu reālo izmaksu novērtēšanu.

## 2.5. Budžeta izpildes kontrole

Lai valsts budžetā būtu pietiekoši līdzekļu budžeta izdevumiem atbilstoši piešķirtajām apropriācijām, budžeta izpildes procesā efektīvi jāveic budžeta ieņēmumu administrēšana, ko Latvijā nodrošina Valsts ieņēmumu dienests.

Budžeta izpildes kontrole sastāv gan no *ieņēmumu*, gan *izdevumu* kontroles.

Valsts kases (Budžeta kases) uzdevums ir sadarbībā ar Valsts ieņēmumu dienestu sekot tam, lai visi ienākumi, kas plānoti valsts budžetā, tiktu saņemti laikā un vajadzīgajā apjomā. Tas, cik sekmīgi izdodas nodrošināt plānoto ieņēmumu kontroli, ir atkarīgs no attiecīgās valsts un tās institūciju administratīvās spējas vai mazspējas.

Lai kontrolētu budžeta līdzekļu izlietojumu atbilstoši politikas noteiktajiem mērķiem, finanšu vadības principiem un likumdošanai, tiek izmantoti divi instrumenti: vadības vai **iekšējā kontrole** un **ārējā kontrole**.

**Iekšējā kontrole** jeb iekšējais audits ir procedūras un pasākumi institūcijas iekšienē, kuru mērķis ir nodrošināt efektīvu finanšu un darbaspēku resursu izlietojumu atbilstoši institūcijas uzdevumiem.

Katrs finanšu vadības cikls noslēdzas ar **ārējās kontroles** posmu, kurā ievērojama loma ir valsts galvenajai ārējās kontroles institūcijai, kas katru gadu sniedz parlamentam pārskatu par iepriekšējā gada valsts budžeta faktisko izpildi, kā arī izsaka savu viedokli par valsts līdzekļu iekasēšanas un izlietošanas lietderību.

Politikas koordinācijas  
departaments

Budžeta kontroles **pamatprincipi** ir šādi:

- precīza, atbilstoša laikā nodrošināta izsmeļoša *informācija*;
- skaidrs pienākumu un *pilnvaru sadalījums* starp kontroles institūcijām, kas noteikts normatīvajos aktos.

Svarīgs nosacījums sekmīgai kontrolei ir nodrošināt **budžeta viendabīgumu**, t.i., budžeta izdevumu pozīciju veidošanu pēc vienotiem principiem un procedūrām. Tādējādi tiek nodrošināta iespēja pārbaudīt, vai visi līdzekļi tiek ieguldīti pasākumos, kas atbilst valsts budžeta likuma apropriācijām, vai visas izdevumu sadaļas atbilst likumā noteiktajām un vai ikdienas procedūras tiek veiktas laikā.

Latvijā iekšējā audita struktūras valsts institūcijās tika izveidotas 1999.gadā. Iepriekšējos gados tika veikti grozījumi normatīvajos aktos, lai nodrošinātu kontroles mehānisma atbilstību Eiropas Savienības prasībām. Latvijas *iekšējā audita sistēma ir decentralizēta*, katrā ministrijā ir izveidota iekšējā audita struktūrvienība, kura ir tieši pakļauta iestādes vadītājam. **Finanšu ministrija** koordinē šo struktūrvienību darbību, izstrādā darba metodiku un tai ir tiesības veikt salīdzinošās pārbaudes par iekšējā audita struktūrvienību darba atbilstību Latvijas valsts pārvaldes iekšējā audita standartiem.

Vienlaicīgi ar iekšējā audita struktūru attīstību Latvijā tiek stiprināta arī ārējās kontroles institūcijas spēja sekot līdzi budžeta procesa izpildes gaitai. Latvijā valsts un pašvaldību mantas stāvokļa uzraudzību veic **Valsts kontrole**, kas ir neatkarīga Satversmē noteikta valsts iestāde un kuras darbību ar speciālu likumu nosaka Saeima.

Valsts kontrole veic revīzijas valsts un pašvaldību iestādēs, uzņēmumos un uzņēmējdarbības ar valsts kapitāla daļu, ziņojot Saeimai par valsts rīcībā esošo finanšu līdzekļu izlietojumu.

Valsts kontroles darbības mērķis ir uzraudzīt, vai valsts un pašvaldību budžeta līdzekļu, tajā skaitā arī ārvalstu finanšu palīdzības līdzekļu iekasēšana un izlietošana, kā arī rīcība ar valsts un pašvaldības mantu ir *likumīga, lietderīga un pareiza*.

### 3. Budžeta izdevumu klasifikācijas veidi

#### 3.1. Budžeta izdevumu klasificēšanas nepieciešamība

Klasifikācijas var uzskatīt par sistēmām, kas nodrošina vienotu pieeju ieņēmumu un izdevumu strukturēšanai visos valsts institūciju līmeņos, kā arī vienota formāta datus salīdzinošai analīzei.<sup>18</sup>

Budžeta izdevumu klasificēšana ir izdevumu sagrupēšana pēc dažādām pazīmēm, atkarībā no tā, kāda veida informāciju par finanšu resursiem nepieciešams iegūt.

Budžeta izdevumu analīzei ir nozīmīga loma piešķirto finanšu resursu izvērtēšanā starp sektoriem. Šī informācija noder arī kontrolei pār to, vai izdevumi iestādē tiek izlietoti atbilstoši iepriekš paredzētajam mērķim, kā arī ikdienas institūcijas darbības administrēšanā. Katrā situācijā tiek izvēlēts vispiemērotākais budžeta izdevumu klasifikācijas veids, lai maksimāli precīzi atspoguļotu analīzei nepieciešamo informāciju. No budžeta vadības viedokļa budžeta klasifikācija nepieciešama vienota formāta budžeta sagatavošanai iesniegšanai parlamentā. Tā palīdz kontrolēt un dažādi analizēt budžeta līdzekļu izlietojumu atbilstoši piešķirtajām apropriācijām.

Nozīmīgākās budžeta izdevumu klasifikācijas ir *funkciju* un *ekonomiskā* klasifikācija, kas tiek izmantotas arī Latvijā.

Jāņem vērā, ka budžeta klasifikācijas izvēle neizsauc izmaiņas piešķirto budžeta līdzekļu apjomā un tā izlietošanas mērķi. Vienīgā atšķirība ir plānošanas un atskaitīšanās veidā, nevis institūciju aktivitātēs, kas tiek veiktas piešķirtā finansējuma ietvaros.

#### 3.2. Budžeta izdevumu funkciju klasifikācija

Funkciju klasifikāciju lieto gadījumos, ja mērķis ir salīdzināt izdevumu apjomu pa jomām, kā arī valsts izdevumu dinamiku pa saimnieciskajiem gadiem un pa konkrētām nozarēm. Šis klasifikācijas veids sagrupē valdības rīcības virzienus atbilstoši valsts funkcijām (piemēram, izglītība, sociālā nodrošināšana). Jāņem vērā, ka, klasificējot funkcijas, netiek ņemta vērā uzdevumu izpildē iesaistīto valsts institūciju struktūra (piemēram, izglītības funkcija Latvijā ir ne tikai Izglītības, bet arī Zemkopības, Kultūras, Labklājības, Iekšlietu un Aizsardzības ministrijām).

Vairākumā pasaules valstu lieto 1980. gadā izstrādātos ANO valdības funkciju klasifikācijas standartus (COFOG), tādējādi padarot ērtāku starptautisko salīdzināšanas praksi starp valstīm. Kā redzams 2. tabulā, COFOG sistēmai ir trīs detalizācijas līmeņi: *sadaļa, grupa un klase*. Tabulas piemērā aplūkoti tikai pirmie divi apakšlīmeņi, jo sadalījums klasēs ir ļoti apjomīgs.

Balstoties uz starptautisko klasifikāciju, Latvija 1995. gadā izstrādāja savu funkciju klasifikatoru, nodrošinot vienotu sistēmu budžeta ieņēmumu un izdevumu plānošanā, uzskaitē un pārskatu sastādīšanā.<sup>19</sup>

Salīdzinājums pēc funkcijām iegūst nozīmi gadījumos, kad salīdzinājums pēc institūcijām un programmām nenodrošina vajadzīgo datu ticamību, jo organizācijas diezgan bieži ir nestabilas.

<sup>18</sup> Budžeta finansētu institūciju ieņēmumu klasifikācija šajā publikācijā sīkāk netiek aplūkota.

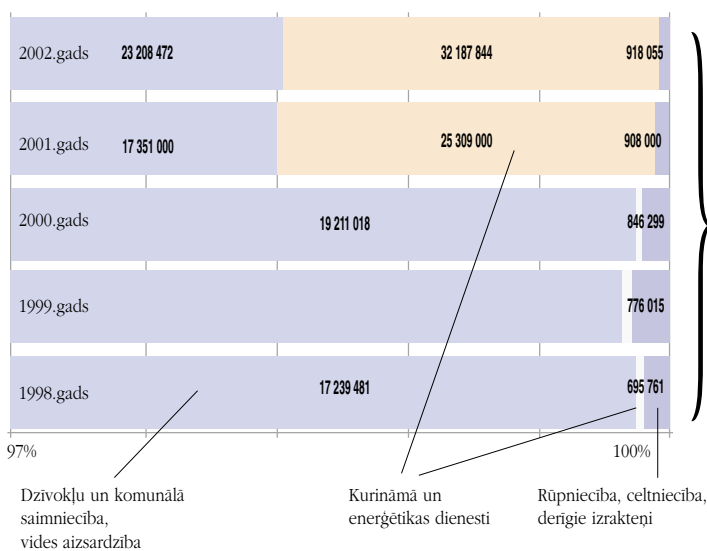
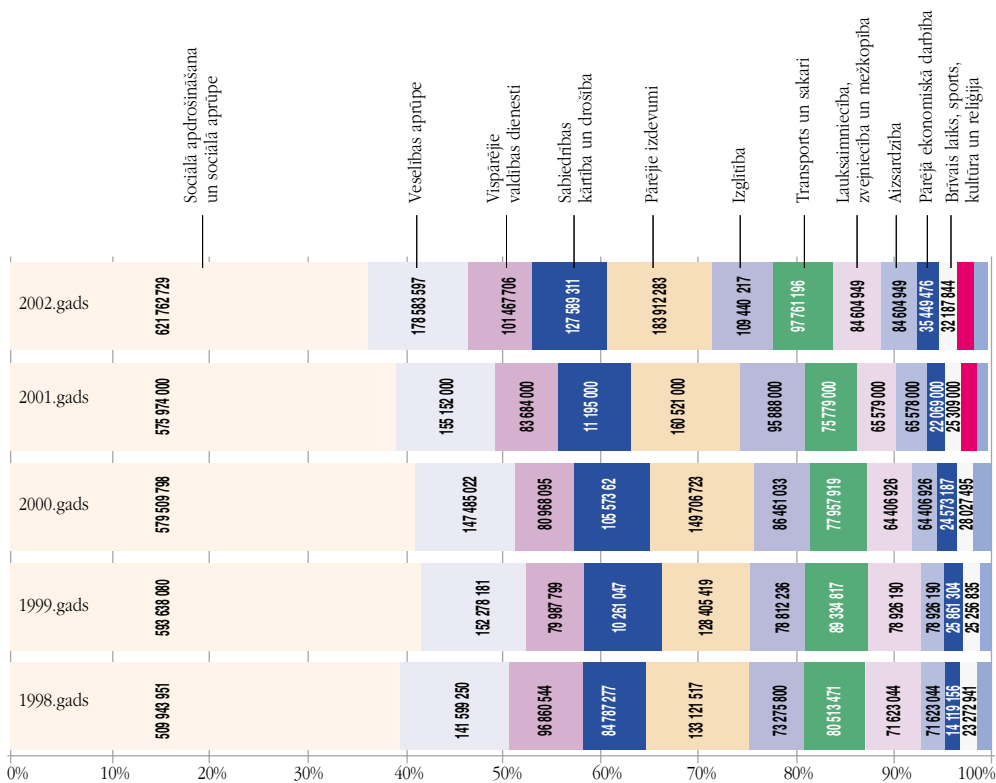
<sup>19</sup> Finanšu ministrijas rīkojums Nr.625 "Par valdības funkciju klasifikāciju", 20.12.1995.

**2. tabula.****COFOG: Valsts funkciju iedalījums sadaļās un grupās**

<b>01. Vispārējie valdības dienesti</b>	<b>06. Celtniecība un labiekārtošana</b>
01.1. Izpildvaras un likumdošanas orgāni, finanses un ārlietas	06.1. Celtniecības attīstība
01.2. Ārvalstu ekonomiskā palīdzība	06.2. Labiekārtošana
01.3. Vispārīgie pakalpojumi	06.3. Ūdensapgāde
01.4. Vispārīgie pētījumi	06.4. Ielu apgaismošana
01.5. Vispārīgie pakalpojumi izpētei un attīstībai	06.5. Līdzekļi celtniecības un labiekārtošanas izpētei
01.6. Citi vispārīgie valsts pakalpojumi	06.6. Citi
01.7. Darijumi valsts parāda ietvaros	<b>07. Veselība</b>
01.8. Vispārēja rakstura pārskaitījumi starp dažādiem valdības līmeņiem	07.1. Medicīniskās iekārtas, līdzekļi
<b>02. Aizsardzība</b>	07.2. Ar pacientiem nesaistītie pakalpojumi
02.1. Militārā aizsardzība	07.3. Slimnīcu pakalpojumi
02.2. Civilā aizsardzība	07.4. Sabiedrības veselības pakalpojumi
02.3. Ārzemju militārā palīdzība	07.5. Līdzekļi veselības izpētei un attīstībai
02.4. Līdzekļi aizsardzības izpētei un attīstībai	07.6. Citi
02.5. Citi	<b>08. Atpūta, kultūra un reliģija</b>
<b>03. Sabiedriskā kārtība un drošība</b>	08.1. Atpūtas un sporta pakalpojumi
03.1. Policijas dienesti	08.2. Kultūras pakalpojumi
03.2. Ugunsdrošības dienesti	08.3. TV, radio un prese
03.3. Tiesas	08.4. Reliģiskie pakalpojumi
03.4. Cietumi	08.5. Līdzekļi atpūtas, kultūras un reliģijas izpētei un attīstībai
03.5. Līdzekļi sabiedriskās kārtības un drošības izpētei un attīstībai	08.6. Citi
03.6. Citi	<b>09. Izglītība</b>
<b>04. Ekonomika</b>	09.1. Pirmsskolas un pamatzglītība
04.1. Vispārīgā ekonomika, komercjautājumi un darba jautājumi	09.2. Vidusskolas izglītība
04.2. Lauksaimniecība, mežsaimniecība, zivsaimniecība un medniecība	09.3. Profesionālā izglītība
04.3. Degviela un enerģija	09.4. Augstākā izglītība
04.4. Kalnrūpniecība, apstrādes rūpniecība, celtniecība	09.5. Cita izglītība
04.5. Transports	09.6. Pakalpojumi izglītības atbalstam
04.6. Komunikācijas	09.7. Līdzekļi izglītības izpētei un attīstībai
04.7. Citas rūpniecības nozares	09.8. Citi
04.8. Līdzekļi ekonomikas izpētei un attīstībai	<b>10. Sociālā apdrošināšana un nodrošināšana</b>
04.9. Citi	10.1. Slimības un darbnespēja
<b>05. Vides aizsardzība</b>	10.2. Vecums
05.01. Atkritumu pārstrāde	10.3. Apgādnieki
05.2. Notekūdeņu pārstrāde	10.4. Ģimenes un bērni
05.3. Gaisa piesārņojuma samazināšana	10.5. Bezdarbs
05.4. Ainavu labiekārtošana	10.6. Celtniecība
05.5. Līdzekļi vides aizsardzības izpētei un attīstībai	10.7. Sociālā izslēgtība
05.6. Citi	10.8. Līdzekļi sociālās aizsardzības attīstībai
	10.9. Citi

Avots: United Nations (2000), *Classification of Expenditure According to Purpose*, New York

**2. grafikā parādīts, kā mainās izdevumu īpatsvars pa funkcijām Latvijā laika posmā no 1998. līdz 2002.gadam (izmantota Latvijas valdības funkciju klasifikācija).**



Nemot vērā dažu budžeta izdevumu pozīciju nelielo īpatsvaru, tās norādītas atsevišķā grafikā

### 3.3. Budžeta izdevumu ekonomiskā klasifikācija

Izdevumu ekonomisko klasifikāciju lieto finanšu līdzekļu uzskaitē, grupējot izdevumus pēc attiecīgā **ekonomiskā mērķa** jeb nolūka, kam institūcija tērē līdzekļus un katrai šādai grupai piešķirot savu kodu.

Valstis var veidot ekonomisko klasifikāciju pēc saviem ieskatiem, tomēr tai jāatbilst vienam nosacījumam: tai jābūt savienojamai ar **Vispārīgo ekonomiskās klasifikācijas standartu**, ko 1986. gadā noteicis Starptautiskais valūtas fonds. Tā kā šī standarta versija bija paredzēta budžetiem, ko veidoja pēc naudas plūsmas principa, kas tajā laikā bija vienīgais budžeta veids, 2000. gadā tika veikti labojumi, piemērojot Vispārīgo ekonomiskās klasifikācijas standartu arī to valstu budžetiem, kas tiek veidoti pēc uzkrāšanas principa.

Dažkārt detalizētākai budžeta analīzei noderīgi ir izmantot abas – gan funkciju, gan ekonomisko klasifikāciju – ar nolūku izpētīt, kādi ekonomiskie mērķi dominē valsts darbībā. Tā, piemēram, izmantojot datus, kas izkārtoti pēc **3.tabulas** parauga, iespējams noteikt, kurā jomā lielāko daļu piešķirtā finansējuma tērē nozares centrālo institūciju darbinieku uzturēšanai, bet kurā nozarē galveno uzmanību pievērš investīciju palielināšanai utt.

#### 3. tabula.

#### Izdevumu ekonomiskās un funkciju klasifikācijas savstarpējā saistība

Funkciju klasifikācija	Ekonomiskā klasifikācija				
	Atalgojumi	Maksājumi par aizņēmumiem un kredītiem	Subsīdijas un dotācijas	Kapitālie izdevumi	Investīcijas
Ekonomika Aizsardzība Izglītība Labklājība u.c.					

Latvijā centrālās valsts institūcijas un pašvaldības budžeta izdevumus uzskaita attiecīgajos izdevumu ekonomiskās klasifikācijas kodos, vadoties pēc Finanšu ministrijas izdotā rīkojuma<sup>20</sup>, līdz ar to nodrošinot vienotas klasifikācijas un kodu sistēmas pielietojumu visa valsts budžeta izdevumu daļas plānošanā.

Pastāv divas galvenās budžeta izdevumu ekonomiskās klasifikācijas pozīcijas, kuras ik gadus tiek apstiprinātas ar Budžeta likuma palīdzību: **uzturēšanas izdevumi**<sup>21</sup>, kas ietver kārtējos izdevumus, tai skaitā atalgojumus, maksājumus par aizņēmumiem un kredītiem, subsīdijas, dotācijas un citas pozīcijas un **izdevumi kapitālieguldījumiem**<sup>22</sup>, kas ietver kapitālos izdevumus un investīcijas. Finanšu līdzekļu pārdali starp šīm pozīcijām un nosauktajām apakšpozīcijām, ko ietver katra no tām var realizēt vienīgi izdarot grozījumus attiecīgā gada budžetu likumā.

<sup>20</sup> Finanšu ministrijas 1998.gada 9.janvāra rīkojums Nr.4 "Budžeta izdevumu ekonomiskā klasifikācija".

<sup>21</sup> **Uzturēšanas izdevumi** ir izdevumi, kuri ir regulāri katru gadu un ir saistīti ar kārtējā gada patēriņu, neradot jaunas vērtības, kuras izlieto turpmākajos gados.

<sup>22</sup> **Izdevumi kapitālieguldījumiem** ir izdevumi, kas saistīti ar programmu un apakšprogrammu attīstību un to pielietojums ir ilglaicīgs.

**4. tabulā** dots sīkāks *kārtējo izdevumu* sadalījums pa klasifikācijas kodiem. Kā jau minējām, kārtējie izdevumi ir viens no līmeņiem, kas ietilpst *uzturēšanas izdevumos*. Pasvītrotie kodi ir tie, kurus apstiprina ar budžeta likumu un starp kuriem finanšu līdzekļu pārdale gada laikā iespējama tikai izdarot grozījumus likumā. Tomēr, kā redzams no tabulas, katrai institūcijai pastāv iespēja pārdalīt tos finanšu līdzekļus, kas klasificējas zem citiem kodiem. Tā, piemēram, kārtējo izdevumu ietvaros iestāde praktiski var pārplānot līdzekļus gan dažādu pakalpojumu atmaksai, gan arī inventāra iegādes vajadzībām. Pastāv arī zināma elastība dažādu piemaksu un pabalstu izmaksās darbiniekiem, jo vienīgā ar budžeta likumu apstiprinātā fiksētā apropiācija kārtējo izdevumu ietvaros ir atalgojumi, kuras ietvaros var mainīt līdzekļu sadalījumu pa apakškodiem.

#### 4. tabula.

#### Budžeta izdevumu ekonomiskās klasifikācijas kodu piemērs

##### 1000 Kārtējie izdevumi

##### 1100 Atalgojumi

##### 1110 Algas

1111 Deputātu atalgojums

1112 Saeimas frakciju, komisiju un administrācijas darbinieku atalgojums

1114 Ministru Kabineta un ministriju parlamentāro sekretāru atalgojums

1115 Pārējo institūciju algas

1140 Piemaksas pie algām

1150 Pabalsti un kompensācijas

1170 Atalgojums ārstata darbiniekiem

1190 Ārvalstīs izmaksājami diferencētie atalgojumi

1200 Valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas

1210 .....

1230.....

1300 Komandējumu un dienesta braucienu izdevumi

1400 Pakalpojumu apmaksas

1410 Pasta, telefona un citu sakaru pakalpojumu apmaksas

1412.....

1413.....

1420 Darba devēja apmaksātie veselības, dzīvības apdrošināšanas izdevumi

1440 Ar administrācijas darbības nodrošināšanu saistīto pakalpojumu apmaksas

1450 Remonta darbu un iestāžu uzturēšanas pakalpojumu apmaksas

1451, 1452,.....1459

1460 Informācijas tehnoloģijas pakalpojumu apmaksas

1470 Telpu inventāra īre un noma

1480 Citī pakalpojumi

1490 Nodokļu un nodevu maksājumi

1500 Materiālu, energoresursu, ūdens un inventāra vērtībā

līdz LS 50 par 1 vienību iegāde

1510 Kancelejas preces un inventārs, spectēpi

1520 Izdevumi apkurei, apgaismošanai un enerģētisko materiālu iegādei

1530 Materiāli un izejvielas palīgrāžošanai

1540 medikamenti, ķīmikālijas, laboratorijas preces

1550 Kārtējā remonta un iestāžu uzturēšanas materiāli

1560 Valsts un pašvaldību aprūpē esošo personu uzturēšanas līdzekļi

1570 Mācību līdzekļi un materiāli

1580 Specifiskie materiāli un inventārs

1590 Pārējie materiāli

1600 Grāmatu un žurnālu iegāde

1800 Aizņēmumu atmaksas

Avots: FM rikožums Nr.4 "Par budžeta izdevumu ekonomisko klasifikāciju",09.01.1998.





## 4. Jaunas iezīmes publisko finanšu vadības sistēmā

Tradicionālā pieeja budžeta izstrādei, kā nosacīti var dēvēt ieguldījumu budžeta plānošanu, uzskata finanšu vadības sistēmu par nemainīgu procedūru kopumu, kurai raksturīgi savi "īpaši rituāli". Galvenais ieguvums, ko nodrošināja tradicionālā pieeja, bija tas, ka laika gaitā tika izveidota stabila finanšu *kontroles sistēma*, kuras procedūras gan pieprasa, gan arī nodrošina precīzu informāciju konkrētā laikā. Šāda sistēma nenoliedzami kalpo kā pamatprincips finanšu vadības tālākai attīstībai, kur informācijai par plānotajām aktivitātēm un paveikto ir ļoti nozīmīga loma.

Jaunā pieeja publisko finanšu vadībai līdz minimumam samazina centralizētās uzraudzības lomu starp visiem četriem cikla posmiem (*budžeta plānošanu un izstrādi, budžeta izpildi, kontroli un atskaitīšanos*), līdz ar to dodot izpildvaras zemākajiem līmeņiem lielāku brīvības pakāpi un motivāciju efektīvāk izmantot piešķirtos finanšu līdzekļus.

Tomēr, neskatoties uz tendenci palielināt katrā finanšu vadības posmā iesaistīto institūciju patstāvību, jāatzīst fakts, ka jauno pieeju publisko finanšu vadības procesam efektīvi iespējams īstenot vienīgi tad, ja starp valsts institūcijām visos līmeņos pastāv skaidra pienākumu un atbildības sadale, kā arī tiek rūpīgi izsvērtas varas dalīšanas princips starp likumdošanas un izpildvaru. Svarīgs ir arī tāds neformāls faktors kā savstarpēja kultūra un uzticēšanās iestāžu darbinieku starpā.

### 4.1. Budžeta reformu noteicošie faktori

Daudzas attīstītās valstis pēdējo 30 gadu laikā pieredzējušas budžeta deficītu, ievērojamu valsts izdevumu pieaugumu un grūtības naudas pārdalē neatliekamajiem uzdevumiem. Šie ekonomiskie nosacījumi radīja situāciju, kad pastāvošā tradicionālā – ieguldījumu budžeta – plānošanas sistēma vairs nenodrošināja makroekonomisko stabilitāti valstī, kas, kā iepriekš tika minēts, ir viena no budžeta funkcijām. Nepieciešamība pēc jaunu elementu ieviešanas budžeta vadības procesā kļuva acīmredzama.

Ir vairākas pazīmes, kas liecina par saišu vājināšanos starp dažādām budžeta procesā iesaistītajām institūcijām un norāda uz finanšu vadības nespēju efektīvi funkcionēt:

- Valdībai lēmumu pieņemšanas procesa laikā rodas **problēmas ar jaunu politikas iniciatīvu svarīguma izvērtēšanu un papildus finansējuma piešķiršanu**, kaut arī valsts budžeta ieņēmumi pastāvīgi pieaug;
- Budžeta izstrādes procesā dominē **finanšu līdzekļu piešķiršana īstermiņā**, tādējādi nespējot paredzēt iesāktās programmas patiesās izmaksas ilgtermiņā un pieļaujot kļūdas politikas instrumentu izvēlē;
- Kļūdaina politikas instrumentu izvēle sistemātiski noved pie piešķirto finanšu **resursu nelietderīgas iztērēšanas**, piespiežot valdību veikt piešķirto līdzekļu pārdalīšanu budžeta izpildes gaitā;

Politikas koordinācijas  
departaments

- Institūcijām raksturīga tieksme **iztērēt tām piešķirtos līdzekļus pilnā apjomā** arī tad, ja tas nav vajadzīgs, baidoties no iespējamā piešķirto finanšu līdzekļu samazinājuma nākošajā gadā;
- Iestādes galveno uzmanību pievērš tam, lai nepārtērētu piešķirtos finanšu līdzekļus un nekonzentrējas uz paveiktā darba kvalitātes uzlabošanu.

## 4.2. IZMAIŅAS TRADICIONĀLAJĀ BUDŽETA IZSTRĀDES PROCESĀ

Kā vienu no galvenajām iezīmēm, kas raksturo pēdējo gadu budžeta reformas un padara tās būtiski atšķirīgas no klasiskās pieejas budžeta izstrādāšanas procesam, var minēt **uz rezultātu orientēta budžeta** izstrādes principu ieviešanu valsts pārvaldē.

Kā otru galveno iezīmi var minēt politiku centienus **samazināt izdevumus**, "no augšas" nosakot vispārējos ierobežojumus valdības izdevumiem (t.s. "*mērķa griestus*").

Līdz ar to var uzskatīt, ka reformas taupības mērķu sasniegšanai zināmā mērā sasaucas ar reformām darba izpildes uzlabošanai.

Ja budžeta izstrāde un vadība tiek orientēta uz darbības rezultātiem, atskaitīšanās procesā tiek vērtēts, cik lielā mērā iestāde ar savu darbību ir nodrošinājusi iecerēto mērķu sasniegšanu. Ieguldīto finanšu resursu izlietojuma uzskaitē ir pakārtots process.

Apgūstot citu zemju neveiksmju cēloņus budžeta reformu laikā, valstis pamazām nonāk pie secinājuma, ka vērtēt katras iestādes darba lietderīgumu ir daudz būtiskāk, nekā runāt par tās paveikto vispārīgos vilcienos, par vienīgo veiksmīgas darbības kritēriju uzskatot iestādes māku iekļauties piešķirtā finansējuma ietvaros.

Nenoliedzami, budžeta procedūras un likuma normas ir jāievēro. Šis tradicionālā budžeta vadības procesa galvenais noteikums, saglabā savu nozīmīgumu arī uz rezultātu orientēta budžeta vadībā. Tomēr jaunā pieeja par galveno uzdevumu uzskata *izvirzīto politikas mērķu sasniegšanu*.

Ir nepietiekami, ja labi strādā tikai budžeta izstrādes procesā iesaistītās institūcijas, jo budžeta izstrādes process nepastāv pats par sevi, bet gan ir daļa no visu institūciju kopējās darbības valsts funkciju izpildē.

Lai sasniegtu pozitīvus budžeta reformas rezultātus, nepieciešams, lai rūpīgi tiktu līdzsvarots nepieciešamās *informācijas* apjoms, vajadzīgie *stimuli* un organizācijas vadītāju *pilnvaras* budžeta līdzekļu izlietošanā.

### 4.3. Uz rezultātu orientēta budžeta veidošanas galvenie virzieni

Lai uz rezultātu orientēta budžeta izstrādes process būtu veiksmīgs, tam jābalstās uz trim galvenajiem darbības virzieniem:

- a) **nodrošināt makroekonomisko stabilitāti, izstrādājot fiskālo politiku**, kas virzīta uz vispārīgo budžeta izdevumu kontroli, nosakot izdevumus, kas balstīti uz reālu ieņēmumu prognozi. Šajā posmā nozīmīga loma ir spējai precīzi noteikt makroekonomiskos un fiskālos nosacījumus, kas ir sākumpunkts jebkura budžeta plānošanas posmā;
- b) **piešķirt un pārdalīt naudas līdzekļus atbilstoši valsts prioritātēm**. Spēja īstenot valdības uzdevumus esošā budžeta ietvaros, novirzot līdzekļus no sabiedrībai mazāk būtiskiem jautājumiem uz aktuālāku problēmu risināšanu, kā arī izmantojot efektīvākas darbības metodes, liecina par kvalitatīvu finanšu vadības sistēmu valstī. Starpsektoru līmenī šis uzdevums bieži vien tiek risināts ar dažādu starpministriju koordinācijas mehānismu palīdzību, kamēr programmu līmenī ar to nodarbojas ministrijas un aģentūras;
- c) **paaugstināt sabiedrisko pakalpojumu efektivitāti**, pēc iespējas optimizējot to cenu, t.i., samazinot izmaksas par vienu pakalpojuma vienību, bet tajā pat laikā nezaudējot to kvalitāti. Valsts sektorā valdībai bieži vien ir monopols pakalpojumu sniegšanā. Tas rada situāciju, ka ministrijas dažreiz ir visai kūtras šī darbības virziena īstenošanā. Pārsvārā tas tiek realizēts programmu un projektu līmenī, izmantojot vadības sistēmu efektivitātes paaugstināšanas paņēmienus.

Atkarībā no tā, kurai no budžeta funkcijām – finanšu resursu kontrolei, resursu sadalījumam ilgtermiņā vai resursu vadībai – budžeta reformas laikā konkrētā valstī tiek pievērsta lielāka uzmanība, A. Šiks – viens no jaunās publisko finanšu vadības sistēmas teorijas pamatlicējiem – šos trīs budžeta reformas virzienus nosacīti dēvē par *makrobudžeta, sadalīšanas budžeta vai mikrobudžeta veidošanas procesu*<sup>24</sup>.

Parasti budžeta reformu pakete ietver sevī dažādus procedūru jauninājumus: ārpusbudžeta līdzekļu iekļaušanu budžetā, stingrāku kontroli pār izdevumiem, lai noskaidrotu, vai tie tiek tērēti paredzētajam mērķim, jaunas grāmatvedības sistēmas ieviešanu un citus pasākumus.

Tā 80.gadu beigu un 90.gadu sākuma budžeta reformās iezīmējās tādi jauninājumi kā *fiskālo mērķu noteikšana* vidēja termiņa budžeta plānošanas cikla ietvaros, uzkrājumu grāmatvedības un *uzkrājumu budžeta* ieviešana, divpakāpju budžeta veidošanas process un citi.

Finansiālu apsvērumu dēļ valstis bieži vien izvēlējās vienu no darbības virzieniem, neieviešot uzreiz visu jauno sistēmu kopumā. Piemēram, Austrālija pievērsās efektīvākai resursu pārdalei starp budžeta programmām, kamēr Jaunzēlande koncentrējās uz pakalpojumu izmaksu samazināšanu.

<sup>24</sup> Does budgeting have a future? A.Schick, 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris, 21-22 May 2001

Politikas koordinācijas  
departaments

Jaunzēlandes panākumu iespaidā, kā arī ievērojot būtiskus uzlabojumus citās attīstītajās valstīs, šo reformu pieredzi pakāpeniski apgūst arī pārejas ekonomikas un jaunattīstības valstīs, kurās vērojams ievērojams budžeta deficīts un sniegto valsts pakalpojumu neapmierinoša kvalitāte.

Tomēr, lai cik daudzsološas šīs budžeta reformas neliktos, pašas par sevi tās nevar uzlabot situāciju valstīs, kur naudas līdzekļu trūkums ir galvenā problēma, kas kavē izvirzīto mērķu sasniegšanu. Lai problēmu sekmīgi risinātu, šādos gadījumos nepieciešams izvirzīt reāli izpildāmus mērķus, ņemot vērā ierobežotos naudas līdzekļu resursus.

Lai gan pārsvarā budžeta reformas attīstītajās valstīs ir vainagojušās panākumiem, ir gadījumi, kad to darbība kādā virzienā ir bijusi neveiksmīga. Tādēļ ļoti būtiski ir apzināt citu valstu kļūdas un neievieš teoriju praksē, ignorējot konkrētās valsts ekonomisko un politisko situāciju.

#### 4.4. Faktori, kas ietekmē budžeta reformu iznākumu

Jāatceras, ka politiķu un valsts ierēdņu rīcību nosaka ne tikai tiesiskā vide, bet lielā mērā arī **neformālie faktori** – valsti pastāvošā ekonomiskā un administratīvā kultūra. Jaunu, kaut arī teorētiski pareizu tiesisko normu un politisko reformu pieņemšana tik un tā būs neefektīva, ja pēc netiks nodrošināta attiecīgā ekonomiskā un administratīvā vide to ieviešanai, panākot izpratni par iecerēto izmaiņu priekšrocībām.

Ja valsts *ekonomisko vidi* raksturo augsts korupcijas līmenis, tas viennozīmīgi attāļ negatīvu iespaidu uz budžeta sistēmu kopumā.

Ja valsts *administratīvo kultūru* raksturo laika gaitā valsti izveidojies labs komunikāciju tīkls starp budžeta izstrādes procesā iesaistītajām pusēm, rodas iespēja novērst potenciālos konfliktus jau to sākumstadijā. Uzskatāmi tas redzams Francijas budžeta veidošanas cikla gaitā, kur, pateicoties neformālajiem kontaktiem visos ierēdniecības līmeņos, ka arī ārpus civildienesta, ar neelastīgas un tradicionālas budžeta veidošanas sistēmas palīdzību iespējams sasniegt apmierinošus rezultātus.

Uzsākot publisko finanšu vadības sistēmas elementu ieviešanu valsts pārvaldē, nopietni jāapsver, vai nepastāv iespēja **uzlabot jau pastāvošo sistēmu**. Bieži vien jaunu budžeta reformu ieviešana ir problemātiska augsto izmaksu dēļ, kas rodas, mainot institucionālo struktūru un kontroles sistēmu, tādēļ jaunas institūcijas jārada tikai nepieciešamības gadījumā.

**A. Šīks** 1997.gadā uzsvēra, ka budžeta reformas laikā darbība jākoncentrē šādos virzienos:

1. Pirms pāriešanas uz valsts pārvaldi, kuras darbība orientēta uz rezultātiem, vispirms nodrošināt attiecīgu vidi, kas šo pāreju veicinātu.
2. Pirms darbības rezultātu kontroles nodrošināt efektīvu ieguldījumu kontroli.

3. Pirms pāriešanas uz uzkrājumu grāmatvedību nodrošināt efektīvu skaidras naudas grāmatvedību.
4. Nodrošināt ārējo kontroli pirms iekšējās kontroles ieviešanas.
5. Nodrošināt iekšējo kontroli pirms vadības atbildības principa ieviešanas.
6. Nodrošināt uzticamas pārskatu sistēmas darbību pirms vienotas finanšu vadības sistēmas ieviešanas.
7. Pirms uz rezultātiem orientētas budžeta plānošanas nodrošināt budžeta plānošanu veicamajām darbībām.
8. Ieviest darbības līgumus tirgus sektorā pirms tiek ieviesti darbības līgumi valsts sektorā.
9. Nodrošināt efektīvu finanšu auditu pirms pāriešanas uz darbības novērtēšanas auditu.
10. Akceptēt un ieviest prognozējamu budžetu pirms prasības vadītājiem efektīvi izmantot tiem uzticētos līdzekļus.

Ļoti būtisks ir **politiskais atbalsts reformu gaitā**, jo tikai tā iespējams nodrošināt līdzekļu pārdali par labu augstākajām prioritātēm un piešķirt vidējā līmeņa vadītājiem lielāku rīcības brīvību un atbildību par sasniegtajiem rezultātiem.

Jāņem vērā, ka neviena no pašreizējām budžeta reformām pilnībā neatrisina visas problēmas. Tāpat kā tradicionālajā budžeta veidošanas procesā pakāpeniski tika ieviestas jaunas pārmaiņas, pēc kāda laika var rasties vajadzība pēc jauninājumiem arī pašreizējās budžeta reformās. Tā, piemēram, Austrālija pēc vairāk nekā 10 gadu pievēršanās efektīvai resursu sadalei starp programmām, ieviesa uzkrājumu budžeta veidošanu un stingrāku izdevumu kontroli.

Katrai reformai ir pārejošs raksturs un neviena reforma nav galīga. Sistēmu laicīgi nomainot, savā laikā progresīvās idejas kādreiz var kļūt par kavējošu faktoru tālākai attīstībai.

Politikas koordinācijas  
departaments

## 5. Ārvalstu pieredze dažādu budžeta reformu ieviešanā

Katrai valstij ir sava raksturīgā pieeja budžeta veidošanai. To lielā mērā nosaka valsts politiskā sistēma, varas sadalījums starp likumdevēju un izpildvaru, kā arī vēstures gaitā izveidojušies institūciju hierarhija.

Raksturojot ārvalstu pieredzi Francijas, ASV, Austrālijas, Jaunzēlandes un Zviedrijas piemēri nav izvēlēti nejauši. Autoru mērķis ir parādīt, ka, neatkarīgi no valsts politiskās sistēmas un varas centralizācijas pakāpes, ir iespējams nodrošināt efektīvu budžeta veidošanas procesu, ja vien visos varas līmeņos ir viena izpratne par sasniedzamo mērķi.

**Francijas** piemērs parāda to, ka arī tradicionālā – centralizētā pieeja budžeta izstrādei var būt pietiekami efektīva gadījumā, ja valstī ir spēcīga centrālā vara un kontrole pār finanšu līdzekļu izlietojumu. Tas raksturo izdevumu pozīciju budžeta plānošanas sistēmu, kurā viss budžeta izstrādes process notiek izpildvaras struktūrās.

Varas dališanas princips, kā arī federālā struktūra ASV savā ziņā ir unikāls piemērs attīstīto demokrātisko valstu vidū. Politikas lēmumu pieņemšanas procedūras, tai skaitā arī budžeta veidošanas process bieži vien ir ļoti complicēts un ilgstošs, galvenokārt Kongresa lielo pilnvaru dēļ. Nav vienota uzskata par to, vai šāds varas dalījuma princips uzskatāms par trūkumu vai priekšrocību, tomēr kā galveno politikas veidošanas procesa iezīmi šajā valstī var minēt nosacīto politikas stabilitāti, kas tiek panākta kompromisī rezultātā starp prezidentu un Kongresu.

ASV budžeta veidošanas process kā piemērs publikācijai ir izvēlēts ar nolūku dot ieskatu budžeta programmu veidošanas pirmsākumos, kuru pamatprincipus vēlāk pārņēma un tālāk attīstīja tādas valstis kā **Austrālija** un **Jaunzēlande**.

**Jaunzēlandes** piemērs aplūkots ar mērķi parādīt, cik liela nozīme labvēlīga reformas rezultāta sasniegšanai ir visu politisko spēku spējai un gribai identificēt galveno problēmu, vienoties par sasniedzamajiem rezultātiem un nodrošināt efektīvu sadarbību visos valsts pārvaldes līmeņos.

**Austrālija**, līdzīgi kā Jaunzēlande 80.gados bija spiesta atteikties no valsts spēcīgās regulējošās darbības un iejaukšanās ekonomikā. Abas valstis ieviesa sabiedriskajā sektorā tirgus principus, sasaistot tos ar plašākām ekonomikas reformu programmām.

**Zviedrijas** piemērs rāda budžeta veidošanas procesu varas decentralizācijas apstākļos, kad aģentūrām dota maksimāla rīcības brīvība sava budžeta plānošanā. Budžeta plānošanas ciklu Zviedrijā no rīcības brīvības viedokļa var uzskatīt par pilnīgi pretēju Francijas galēji centralizētajam modelim.

Jāpiebilst, ka pirmā valsts, kas uzsāka Jaunās sabiedrības vadības (*New Public Management*) ideju ieviešanu valsts pārvaldē, bija **Apvienotā Karaliste**. Dažādu vēsturisku un ekonomisku apstākļu dēļ šīs idejas pārņēma un tālāk attīstīja britu

sadraudzības valstis – Austrālija un Jaunzēlande. Patlaban Apvienotajā Karalistē šīs reformas atkal ir aktuālas. Tā ir vienīgā valsts Eiropā, kas pilnībā pārgājusi uz uzkrājumu budžetu un kalpo kā piemērs Eiropas valstīm budžeta reformas popularizēšanā.

## 5.1. Budžeta veidošanas cikls Francijā

Francijas administratīvā iekārta nav īpaši mainījusies kopš Napoleona laikiem. Patlaban Francijā ir 96 apgabali, kurus pārvalda centrālās valdības deleģētie prefekti, līdz ar to nodrošinot spēcīgu centrālās valsts varas klātbūtni zemākajos pārvaldes līmeņos. Tiem ir pakļautas daudzas centrālo ministriju nodaļas. Francija tiek dēvēta par birokrātijas šūpuli, jo tai vēl arvien ir raksturīga stingri noteikta institūciju vertikālā hierarhija un tradicionāls – stingri centralizēts – lēmumu pieņemšanas modelis.

Francija ir prezidentāla valsts. Tauta ievēl **prezidentu** uz 7 gadiem. Prezidents ir militāro spēku augstākais virspavēlnieks, kā arī atbildīgais par valsts ārpolitiku. Par ārpolitiku atbildīga ir arī Ārlietu ministrija, kas atrodas premjera pakļautībā. Viena no prezidenta galvenajām pilnvarām ir Nacionālās Asamblejas atļaušana, taču tas ir paredzēts ne biežāk kā vienreiz gadā. Prezidentam ir tiesības izsludināt ārkārtējo stāvokli valstī, kā arī sasaukt referendumu.

Prezidents ieceļ **premierministru**, kas savukārt sastāda ministru kabinetu, ņemot vērā arī prezidenta ieteikumus. Gadījumos, kad prezidents par premierministru ieceļ Nacionālās Asamblejas vairākuma partijas pārstāvi un prezidenta politiskie uzskati nesakrīt ar premjera pārliecību, pastāv risks diezgan biežai valdību maiņai. **Ministriem** nav obligāti jābūt kādas partijas pārstāvjiem, bieži vien tie ir cilvēki ar ekonomisko vai cita veida izglītību un darba pieredzi.

Tautas ievēlētā divpalātu **parlamenta** vara piektās republikas pastāvēšanas laikā kļuvusi otršķirīga. Parlaments sastāv no **Nacionālās Asamblejas**, kas ir parlamenta nozīmīgākais politiskais spēks lēmumu pieņemšanas procesā, un **Senāta** (ievēl uz 9 gadiem) – augšpalātas, kas darbojas kā konservatīvs, bremzējošs spēks pārāk straujām politikas izmaiņām. Formāli likumprojektus jāapstiprina abām palātām. Gadījumā, ja Senāts nepiekrīt Nacionālās Asamblejas lēmumam, valdība var prasīt pārskatīt likumprojektu. Taču, ja Senāts to neakceptē arī otrajā lasījumā, tad tas tiek pieņemts tikai ar Nacionālās Asamblejas balsojumu.

Senāts nevar izteikt neuzticību premierministram un Ministru kabinetam. Arī Nacionālās Asamblejas loma ir stipri mazinājusies. Patlaban Francijā noteicošā loma ir izpildvarai – prezidentam, premierministram un Ministru kabinetam. Valdības izdots rikožums ir līdzvērtīgs likumam. Premierministrs var iesniegt likumprojektu Nacionālajā Asamblejā un pieprasīt *bloķēto balsojumu*, t.i., nobalsot par vai pret likumprojektu bez tiesībām veikt tajā izmaiņas.

Lai gan parlamenta vara ir ierobežota, teorētiski tam pastāv iespēja izteikt neuzticību valdībai, nobalsojot Nacionālajā Asamblejā ar absolūto balsu vairākumu.



Politikas koordinācijas  
departaments

Francijas budžets ir ikgadējs.

Galvenā atbildīgā institūcija par budžeta veidošanu, izpildi un kontroli ir **Budžeta direktorāts** Ekonomikas un Finanšu lietu ministrijā. Gadījumā, ja valdībā ir t.s. *Budžeta ministrs*, tas tāpat atskaitās Ekonomikas un Finanšu lietu ministram.

**Ministru kabineta** loma ir diezgan formāla, tas dod tikai legālu akceptu budžeta likumprojekta nosūtīšanai uz Parlamentu, sēdes laikā vairs neizraisot diskusijas par budžeta likumprojekta saturu.

**Parlamentam**, balsojot par budžeta likumprojektu, tiek dotas visai ierobežotas tiesības. Budžeta likumprojektā Nacionālā Asambleja var veikt izmaiņas, taču, ja tā neapstiprina budžetu 2 mēnešu laikā, kabinets to var apstiprināt ar valdības rīkojumu. Tomēr pēdējos gados ierosinātās reformas, ieviešot parlamenta debates par budžeta vadlinijām pirms budžeta likumprojekta izstrādes, orientējas uz parlamenta lomas palielināšanu budžeta veidošanā.

**Prezidents** tieši nepiedalās budžeta veidošanā, taču viņš var dot padomu, ja jāizšķiras par kādu politikas virzienu. Budžeta izstrādāšanas procesā neiesaistās arī **partijas**, kas atrodas ārpus valdības

#### **Budžeta izstrādāšanas laika grafiks Francijā**

<b>Janvāris, februāris</b>	– Ekonomikas un Finanšu lietu (EFL) ministra sarunas ar premjerministru
<b>Marts, aprīlis</b>	– premjerministrs izsūta ministriem norādījumus par paredzamiem budžeta līdzekļu apjomiem, kas jāņem vērā budžeta priekšlikumu sagatavošanas laikā
<b>Jūnijs, jūlijs</b>	– EFL Budžeta direktorāts vienojas ar ministrijām par aproprāciju lielumu
<b>Augusts, septembris</b>	– katras ministrijas budžets tiek precizēts un saskaņots ar Prognožu direktorāta – EFL pakļautībā esošās struktūrvienības – veikto prognozi par iespējamo ienākumu apjomu.
<b>Oktobris</b>	– budžeta likumprojekts tiek izskatīts Nacionālajā Asamblejā, kas lemj par aproprāciju piešķiršanu un balso par visu likumprojektu kopumā. Pamatā tiek piešķirtas skaidras naudas aproprācijas.

Francijas sarežģīto administratīvo struktūru līdzsvaro vairāki sociālpolitiskie faktori, kas kopumā palīdz izveidot pietiekami efektīvu sadarbību starp dažādiem valdības līmeņiem. Kā galvenos var minēt:

- *Spēcīgu varas dominanti*, ko nodrošina mažoritārā vēlēšanu sistēma;
- *prezidenta vadošo lomu*;
- *premierministra dominējošo lomu Ministru kabinetā*;
- *ierobežotas parlamenta pilnvaras*;
- *spēcīgas korporatīvās saites administratīvās varas elitē*, ko raksturo valdības tendence noslēgt vienošanos ar lielajiem darba devējiem un asociācijām, nevis risināt jautājumus ar neskaitāmām interešu grupām.

Starpinstitūciju sadarbība ir piramīdveida – no premjerministra biroja, tā saucamā *Matignon*, līdz zemākajiem civildienesta līmeņiem. Budžeta izstrādes gaitā premjerministra birojs sadarbojas ar Ekonomikas un Finanšu lietu ministriju. Budžeta sastādīšanas procesa laikā sarunas norisinās starpministriju līmenī.

Jāatzīmē, ka Francijas valdībai ir tendence ierosināt un izstrādāt lielus ambiciozus projektus, kuriem nepieciešamas ilgtermiņa investīcijas un kas ne vienmēr ir rentabli (lidmašīna *Concorde*, dažādu raķešu būve, ātrvilcieni). Tādēļ premjerministra birojs bieži vien izvērtē projektu finansēšanas lietderību, sasaucot tā saucamās *ad-hoc* grupas – ekspertu grupas konkrēta uzdevuma risināšanai, kurās ietilpst pārstāvji no dažādām ministrijām un zinātniski pētnieciskajām institūcijām. Tas nodrošina ieinteresēto pušu pārstāvju aktīvu iesaistīšanos lēmumu pieņemšanas procesā, izsakot savu viedokli par piedāvātajiem projektiem un netieši ietekmējot budžeta plānošanu ar legālas interešu lobēšanas palīdzību.

Budžeta izstrādāšanas procesa laikā iespējami triju veidu grozījumi budžeta likumā:

- līdzekļu pārdale budžeta pozīciju ietvaros;
- līdzekļu pārdale starp budžeta pozīcijām;
- apropriāciju pārdale starp budžeta programmām, novirzot finansējumu citam mērķim.

Līdzekļu pārdale *budžeta pozīciju ietvaros* ir plaši izplatīta parādība un tai nav nepieciešams parlamenta akcepts. Ministrija var novirzīt līdzekļus citu darījumu veikšanai, ja vien netiek izmainīts izdevumu statuss.

Līdzekļu pārdale *starp budžeta pozīcijām* notiek tikai ārkārtas gadījumos, dažkārt pat neņemot vērā faktoru, ka tas varētu radīt budžeta deficitu.

Ja mērķis, kam kalpo piešķirtā apropriācija, gada laikā kļūst neaktuāls, parlaments var lemt par šo budžeta līdzekļu novirzīšanu citām aktivitātēm.

Vērtējot Francijas budžeta veidošanas sistēmu kopumā, var izdalīt vairākus problēmjautājumu lokus. Pārāk stipri jūtama premjerministra un Ekonomikas un Finanšu lietu ministrijas, kā arī neformālo kontaktu ietekme, kas no vienas puses, palīdz budžeta veidošanā, bet no otras puses – ierobežo ministriju manevrēšanas iespēju ar finanšu līdzekļiem budžeta izstrādes cikla laikā. Ministrijas nav ieinteresētas pārstrukturizēt līdzekļus un uzlabot pakalpojumu kvalitāti, kamēr tām nav drošas garantijas, ka ietaupītie līdzekļi dos papildus iespējas ieviest jaunus projektus.

Neskatoties uz iepriekšminētajām problēmām, Franciju var uzskatīt par piemēru valstij, kura ar neelastīgas budžeta sistēmas palīdzību spēj veiksmīgi realizēt liela apjoma ilgtermiņa investīciju projektus un saglabāt budžeta deficitu normas robežās. Tas norāda uz *neformālo kontaktu* ievērojamo ietekmi lēmumu pieņemšanas procesā un tā saucamās *sadzīvošanas politikas* nozīmi (ja prezidents un premjers nav vienas politiskās partijas, tie atrod kompromisu, darbojoties katrs savā politikas jomā un netraucējot viens otru lēmumu pieņemšanas procesā).

## 5.2. Budžeta veidošanas cikls ASV

ASV federālajā līmenī ir konstitucionāli noteikts varas sadalījums starp likumdevēju, izpildvaru un tiesu varu, pie kam vēsturiski ir izveidojusies kontroles un līdzsvara sistēma, ko nodrošina konstitucionālie mehānismi un amerikāņu politiskās elites kopējā kultūra.

Atsevišķās vēlēšanās tiek ievēlēts **prezidents** un divpalātu parlaments – **Kongress**.

Politikas koordinācijas  
departaments

Prezidentu tiešās vēlēšanās ievēl uz 4 gadiem, **Senātu** – uz 6 gadiem, bet **Apakšnamu** – uz 2 gadiem. Konstitūcija nosaka, ka visiem likumiem jābūt apstiprinātiem ar vairākumu abās Kongresa palātās.

**Ministru kabineta** loma ASV ir visai niecīga, jo ministrs nav politiski atbildīgs par savas ministrijas darbību.

ASV budžets ir ikgadējs. Galvenā institūcija, kas ir atbildīga par budžeta izstrādi izpildvaras struktūrās, ir **Budžeta birojs (OMB)**<sup>25</sup>, kas tieši pakļauts prezidentam. Jebkurš ministrijas iniciēts likumprojekts pirms iesniegšanas Kongresā tiek izskatīts Budžeta birojā, tādējādi nodrošinot prezidenta centrālo lomu budžeta kontrolē. Lai gan OMB ir ievērojama ietekme uz valdības politiku budžeta veidošanā, tā pilnvaras ir mazākas nekā Finanšu ministrijai jebkurā no Eiropas valstīm. Arī likumdošanas institūcijās darbojas vairākas organizācijas, kurām ir liela ietekme finanšu vadības jautājumos. Kā svarīgāko no tām jāmin **Kongresa budžeta biroju (CBO)**<sup>26</sup>, kas bieži vien izmanto savas tiesības noraidīt OMB izstrādāto projektu un uzsākt budžeta plānošanas procesu atkal no jauna – šoreiz ar saviem resursiem.

Vairumā parlamentāro valstu budžeta pieprasījumi pamatā tiek izstrādāti izpildvaras struktūrās, parlamentā tos būtiski nemainot. ASV budžeta veidošanā izpildvaras sagatavotie priekšlikumi ir tikai pirmais un vieglākais solis. Tā kā prezidents bieži vien pārstāv citu partiju nekā Kongresa vairākums, praksē gandrīz katru gadu Kongress noraida vai pārstrādā prezidenta iesniegtos politikas un budžeta pieprasījumus atbilstoši savām prioritātēm.

Politiskās varas dalījums pastāv ne tikai starp prezidentu un Kongresu, bet arī starp Senātu un Pārstāvju palātu. Jebkura lēmuma pieņemšana ir kompromiss starp visām iesaistītajām pusēm.

### ASV federālā budžeta izstrādes grafiks

Saimnieciskais gads sākas <b>1.oktobrī</b> . Budžeta plānošanas cikls sākas divus gadus iepriekš.	
<b>Februāris, marts</b> –	Budžeta plānošana tiek uzsākta, aģentūrās iekšēji izdiskutējot budžeta pieprasījumus un analizējot to attīstības plānus.
<b>Aprīlis, jūnijs</b> –	<b>Budžeta birojs</b> nosaka galvenās politiskās prioritātes nākamajam saimnieciskajam gadam un kopā ar Valsts kasi izstrādā ilgtermiņa ekonomisko un fiskālo prognozi.
<b>Jūlijs, augusts</b> –	<b>Budžeta birojs</b> , ņemot vērā <b>prezidenta</b> ieteikumus, nosaka izdevumu griestus katrai aģentūrai.
<b>Septembris</b> –	aģentūras iesniedz savus budžeta pieteikumus Budžeta birojā, izstrādāšanas gaitā ņemot vērā prezidenta un Budžeta biroja ieteikumus.
<b>Oktobris, janvāris</b> –	sarunu process starp aģentūrām, Valsts kasi, Budžeta biroju. Budžeta priekšlikumu savstarpēja saskaņošana un vienota budžeta projekta izstrāde.
<b>Februāris</b> –	prezidents iesniedz nākamā gada budžeta projektu <b>Kongresam</b> . Tajā tiek piedāvātas valdības prioritātes nākamajam gadam un aptuvenais finanšu plāns. Plašsaziņas līdzekļos tas tiek atspoguļots ar nosaukumu <b>Prezidenta budžets</b> . Tas ir apmēram 2000 lappušu biezs dokuments ar detalizētiem paskaidrojumiem par katru budžeta pieprasījumu.
<b>Marts, septembris</b> –	budžeta projekta apstiprināšanas procedūra Kongresā. Kopš 1974. gada apropriācijas tiek piešķirtas 13 galvenajās jomās.

<sup>25</sup> Angliski – *Office of Management and Budget (OMB)*

<sup>26</sup> Angliski – *Congressional Budget Office (CBO)*

Tā kā ASV ir raksturīga uz uzņēmējdarbību orientēta kultūra un pārvaldes sistēma ir sadrumstalota un atvērta ārējām ietekmēm, gadu gaitā privātā sektora vadības koncepcijas ir pārņemtas valsts sektorā.

Mēģinājumi rast budžeta veidošanas metodi, kas dotu iespēju novērtēt, vai ieguldījumi izlietoti atbilstoši iecerētajam politikas mērķim, pamazām noveda pie programmu budžeta plānošanas, strukturējot budžetu atbilstoši institūciju darbības rezultātiem.

**Programmu izstrādes budžeta sistēmu (PPBS)<sup>27</sup>** ASV valdība ieviesa 1965. gadā kā līdzekli finanšu resursu efektīvai sadalei starp programmām.

PPBS bija šādi ieviešanas posmi:

- **programmu izstrādes posms**, kad ar sistēmu analīzes metožu palīdzību tika definēti mērķi, kas atbilda valdības prioritātēm, noskaidrota paredzamo aktivitāšu atbilstība izvirzītajam politikas mērķim un identificēti piemērotākie risinājuma ceļi, tādējādi izveidojot valdības funkcijām atbilstošas budžeta programmas;
- **izmaksu noteikšanas posms**, kad tiek aprēķinātas programmu izmaksas ne tikai kārtējam gadam, bet arī vairākiem gadiem uz priekšu;
- **analīzes posms**, kad tiek pārskatīti visi risinājumi, izmantojot izmaksu-ieguvumu analīzi<sup>28</sup> un atrasts optimālākais variants par iespējami zemākām izmaksām;
- **budžeta veidošanas posms**, kad programmas tiek iekļautas gadskārtējā budžetā, orientējot norādīt arī izmaksas nākamajos gados.

PPBS piemita vairākas pozitīvas iezīmes. Pirmo reizi tika sagatavotas tematiskas programmas, kuru īstenošanā un sagatavošanā bija iesaistītas vairākas ministrijas, piemēram, programma *Veco ļaužu aprūpe*, kā arī budžeta orientācija uz sasniedzamiem rezultātiem.

Galvenā PPBS problēma bija tā, ka aprēķiniem pielietotās metodes bija pārāk sarežģītas un darbietilpīgas. Analīzei nepieciešamā informācija bija apjomīga un bieži vien novēlota, tāpēc politikas lēmumu pieņemšanas process bija neelastīgs. Sabiedrība tika minimāli iesaistīta lēmumu pieņemšanas procesā.

Pēc 6 gadu pūlēm un ne visai iepriecinošiem rezultātiem šī pieeja budžeta plānošanā vairs netika izmantota. Šķita, ka vēlme racionāli plānot izdevumus un apvienot tos ar valdības mērķu izpildi ir nereāla. Pārāk sarežģīti bija aprēķināt starpsektoru programmu aktivitāšu izmaksas, kā arī izmērīt paredzamo darbību efektivitāti. Tomēr, neskatoties uz to, ka ar PPBS metodes palīdzību neizdevās iedibināt uz rezultātu vērstu budžeta plānošanu, gūtā pieredze ilgtermiņa plānošanā, programmu mērķu noteikšanā un budžeta veidošanā tika pilnveidota un tās principi izmantoti tālākās valsts pārvaldes reformās.

70.gadu sākumā prezidenta sagatavotie norādījumi par budžeta veidošanas pamatprincipiem bija vienīgais dokuments, kas saturēja prioritātes un ieteikumus, kā regulēt budžeta ieņēmumu un izdevumu plūsmu. Lai pastiprinātu savu varu

<sup>27</sup> Angliski – *Programming Planning Budgeting System (PPBS)*

<sup>28</sup> Angliski – *Cost-Benefit Analysis (CBA)*

Politikas koordinācijas  
departaments

lēmumu pieņemšanas procesā, 1974. gadā Kongress pieņēma **Likumu par budžeta kontroli** (*Congressional Budget Act*), kas noteica:

- valsts budžeta minimālos ieņēmumus un maksimālos izdevumus ("griestus");
- izdevumu ierobežojumus 13 svarīgākajām federālajām funkcijām – aizsardzībai, lauksaimniecībai, transportam utt.;
- laiku, līdz kādam jāpieņem visi Kongresa lēmumi par budžetu – līdz 1.oktobrim, lai gan šis termiņš bieži vien netiek ievērots;
- Budžeta komisiju izveidošanu abās Kongresa palātās;
- Kongresa budžeta biroja kā budžeta komisiju padomdevējas institūcijas izveide.

Pēc vairāku gadu līdzdarbošanās budžeta plānošanā, Kongress nonāca pie secinājuma, ka ne vienmēr iespējams piešķirt visas apropriācijas pirms saimnieciskā gada sākuma. Tika ieviesta tā saucamā **turpinājuma sistēma**, kas dod iespēju piešķirt naudas līdzekļus ministrijām un aģentūrām saimnieciskā gada laikā.

70.gadu vidū amerikāņu sabiedrība arvien asāk sāka kritizēt politiķu nekompetenci un nespēju ierobežot budžeta deficitu. Ar nolūku kaut cik stabilizēt situāciju, ievērojami samazinot dažādu budžeta programmu izdevumus, 1977.gadā valdība ieviesa kārtējo ideju, kas plaši tiek pielietota privātajā sektorā – t.s. **nulles budžetu**. Nulles budžeta plānošanas galvenie principi jau tika aprakstīti publikācijas otrajā nodaļā.

Neskatoties uz valdības centieniem samazināt sociālo programmu budžetu sākotnēji iecerētajā apjomā, nulles budžeta prakse federālās valdības līmenī tomēr tika atzīta par nerealizējamu. Milzīgie aizsardzības izdevumi nemitīgi radīja papildus fiskālo slodzi un 80.gados federālā budžeta deficīta pieaugums praktiski nebija kontrolējams. Situāciju vēl pasliktināja politiskais konflikts starp prezidentu un Kongresu, kā arī konflikts starp Pārstāvju palātu un Senātu.

Lai risinātu deficīta problēmu, 1985.gadā tika pieņemts **Likums par līdzsvarotu budžetu un deficīta kontroli** (*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*), kas noteica **maksimālo katra gada budžeta deficītu**. Tas paredzēja, ka gadījumā, ja Kongress budžeta veidošanas procesā noteikto robežu pārsniedz, prezidentam ir tiesības samazināt jebkuras budžeta daļas izdevumus, izņemot sociālās programmas. Aģentūrām finansējums tiek piešķirts pa ceturkšņiem vai konkrētai darbībai, to saistību apjoms nedrīkst pārsniegt noteikto finansējumu. Ar **saistībām** šajā gadījumā jāsaprot aģentūru saņemtie pasūtījumi, noslēgtie līgumi, sniegtie pakalpojumi un citas saistības attiecīgajā laika posmā.

Gadījumā, ja aģentūrai ir papildus līdzekļi, par kuriem līdz gada beigām nav saistību, tie tiek ieskaitīti atpakaļ federālajā budžetā. Šī iemesla dēļ aģentūras gada beigās parasti patērē lielus līdzekļus. Federālās valdības saistības ceturtajā ceturksnī parasti ir par 30% lielākas nekā otrajā.

Līdz ar **Likuma par valdības darba izpildi un rezultātiem** (*Government Performance and Results Act*) ieviešanu 1993. gadā, ASV ministrijās un aģentūrās tika ieviesta atskaitīšanās **par darbības rezultātiem, stratēģiskie plāni, gada plāni un gada ziņojumi par aģentūru darbību**.

**Stratēģiskajos plānos**, kas atspoguļo ilgtermiņa (6 gadi) darbību, aģentūras apraksta savas darbības misiju un definē ilgtermiņa mērķus, kas tiek izteikti politikas rezultātu formā. Pastāv prasība, lai šie mērķi ilgākā laika posmā būtu mērāmi. Ja tas nav iespējams, aģentūras definē vairākus darbības rezultātus, kurus izpildot var uzskatīt, ka politikas rezultāts ir sasniegts.

**Gada plānos** ilgtermiņa politikas mērķi tiek konkretizēti ar tām darbībām, kas veicamas konkrētajā saimnieciskajā gadā. Parasti šie mērķi tiek izteikti gan politikas rezultātu, gan darbības rezultātu formā. Tiek norādīts, par kādu naudas summu iespējams sasniegt plānotos rezultātus.

Pēc tam, kad prezidents nosūta budžeta projektu Kongresam, aģentūras nosūta Kongresam arī savus gada plānus, lai palīdzētu saprast politikas plānošanas saikni ar budžeta plānošanu. Kongresa uzdevums ir atrast optimālo saikni starp šiem procesiem, jo bieži vien aģentūrām rodas grūtības šī uzdevuma izpildē.

**Gada ziņojumi par aģentūru darbību** salīdzina gada laikā paveikto ar gada plānos iekļautajiem politikas un darbības rezultātiem. Ja kādi no iecerētajiem mērķiem nav sasniegti, ziņojumā sniegts paskaidrojums par iemesliem, kas kavējuši darbības izpildi. Papildus tiek sniegta informācija, kādā laika posmā un ar kādiem līdzekļiem šis mērķis tomēr tiks sasniegts. Gada ziņojumi par aģentūru darbību tiek iesniegti Prezidentam, Kongresam un Budžeta un vadības birojam (OMB) un ir publiski pieejami Internetā.

Viena no **problēmām**, kas apgrūtina budžeta reformas sekmīgu ieviešanu ir tā, ka vēl aizvien aģentūru konti ir pakārtoti ministrijām, bet darbības rezultāti savukārt ir strukturēti zem kādas konkrētas budžeta programmas. Gadījumos, kad vairākas aģentūras ir iesaistītas viena darbības rezultāta sasniegšanā un katrai ir savs norēķinu konts, aprēķināt, cik katrai aģentūrai izmaksā darbības rezultāta sasniegšana, ir visai grūti.

Neskatoties uz augsti attīstīto dažāda veida novērtēšanas kultūru, ASV nevar lepoties ar īpašiem sasniegumiem jaunās vadības principu ieviešanā valsts pārvaldē. Aplūkojot ASV vadības reformu ieviešanas vēsturi var secināt, ka pārmaiņas ir notikušas nemitīgi, piesardzīgos tempos un vienmēr kritizētas no sabiedrības puses. Tas ir pilnīgā pretstatā Jaunzēlandei, kur reformas bija straujas, radikālas un sabiedrības ietekme uz tām – minimāla.

### **5.3. Budžeta izstrādāšanas procesa izmaiņas Austrālijā**

Austrālija ir Britu sadraudzības valsts ar konstitucionālās monarhijas iekārtu un spēcīgu federālo varas līmeni. Karalienes intereses Austrālijā pārstāv tās iecelts **Karalienes komisārs**, kuram ir pilnvaras atlaist Parlamentu, iecelt premjerministru un apstiprināt valdības sastāvu.

**Parlamenta** darbā piedalās Karalienes komisārs, Senāta un Pārstāvju palātas deputāti. Senāts tiek vēlēts uz 6 gadiem, bet Pārstāvju palāta – uz 3 gadiem. Likumi stājas spēkā tikai tad, ja tos apstiprina abās palātās. Parasti Pārstāvju palātas vairākuma partijas līderis ir arī **premierministrs**.

Politikas koordinācijas  
departaments

Austrālijas valsts sektora vadībā tiek izmantoti principi, kas līdz šim vairāk bijuši raksturīgi privātajam biznesam: atbildība par sasniegto rezultātu, uz klienta vēlmēm orientēta tālāka attīstība, pakalpojumu izmaksu aprēķināšana, lietojot uzkrājumu grāmatvedības metodi.

Pakļaujoties globālajam totālās kvalitātes vadības (*Total Quality Management*) ideju vilnim, kas bija skāris Rietumeiropu, būtiskas pārmaiņas Austrālijas valsts pārvaldē tika uzsāktas **70. gados**, pieņemot *Civildienesta likumu* (*Public Service Act*), kas pastiprināja valsts institūciju atbildību par darbības rezultātiem, vienlaikus palielinot arī vadītāju brīvības pakāpi rīkoties ar institūcijai piešķirtajiem finanšu līdzekļiem.

80.gadu sākumā pēc tirdzniecības situācijas straujas pasliktināšanās valdība intensīvi centās samazināt izdevumus un bija spiesta uzlabot sabiedriskā sektora darbības efektivitāti.

Lai gan atbildība par institūciju sasniegtajiem rezultātiem līdz šim laikam formāli jau pastāvēja, tā nebija pietiekoši efektīva, jo budžeta līdzekļu piešķiršanas process un izlietošanas kontrolē Austrālijā bija centralizēti un detalizēti reglamentēti.

Skaidrās naudas apropriācijas tika piešķirtas 21 atsevišķā budžeta pozīcijā. Budžeta programmas tika veidotas pa jomām, par kuru īstenošanu ir atbildīgas vairākas valsts institūcijas.<sup>29</sup> Pārdalīt līdzekļus starp budžeta programmām bija iespējams vienīgi ar parlamenta lēmumu. Finanšu ministrija stingri kontrolēja budžeta līdzekļu izlietošanas atbilstību konkrētajai budžeta pozīcijai, padarot budžeta vadības sistēmu ļoti neelastīgu.

Lai uzlabotu ekonomisko situāciju, **1983.gadā** pēc parlamenta iniciatīvas tika uzsākta *Finanšu vadības uzlabošanas programma* (*Financial Management Improvement Program, FMIP*). Ministriju un aģentūru budžetos ieviesa **mainīgās izmaksas**, apvienojot administratīvās un algu izmaksas vienā kopējā budžeta pozīcijā, tādējādi dodot iespēju institūcijām pārdalīt līdzekļus starp algu un administratīvajām izmaksām.

Programmas galvenās iezīmes bija:

- Finanšu ministrijas kontroles samazināšana pār katru budžeta līdzekļu pozīciju, lielāku uzmanību pievēršot periodiskai valsts institūciju darbības novērtēšanai. Vadītājiem tika dota lielāka rīcības brīvība efektīva uzraudzības un kontroles mehānisma izstrādei ministriju un aģentūru iekšienē;
- Valsts institūcijām tika radīta iespēja izmantot ietaupītos budžeta līdzekļus nākamajā saimnieciskajā gadā, līdz ar to dodot stimulu uzlabot savu darbību attiecīgās budžeta programmas ietvaros;
- **trīs gadu budžeta plānošanas cikla ieviešana**, ar to papildinot gadskārtējo plānošanu.

<sup>29</sup> Austrālijā netiek lietots vārds "ministrijas". Visas no valsts budžeta finansētas institūcijas tiek sauktas par **aģentūrām**. Tomēr tekstā saglabāts iedalījums ministrijās un aģentūrās – iestādēs, kas pakļautas kādai no ministrijām.

Neskatoties uz FMIP ietvaros veiktajiem pārkārtojumiem, progress bija ievērojami lēnāks, nekā to paredzēja reformas autori, un pārmaiņu izmaksas bija ļoti augstas. Valsts pārvaldē vēl aizvien nebija vērojama valsts institūciju ieinteresētība savu darbības rezultātu uzlabošanā.

1993. gadā valdība no jauna pievērsās šim jautājumam, izstrādājot *Augstāko ierēdņu darba izpildes novērtēšanas vadlīnijas*, kas palielināja darbinieku individuālo atbildību par institūcijas darbības rezultātu, ieviešot individuālo līgumu noslēgšanu ar katru darbinieku.<sup>30</sup> Lai novērtētu katra darbinieka un arī iestādes kopumā paveikto, vadlīnijas ieteica institūciju vadītājiem veicināt savu piedāvāto pakalpojumu novērtēšanu, ņemot vērā klientu apmierinātību.

Tika ieviesta ikgadējā aģentūru atskaitīšanās valdībai par savām aktivitātēm un darbības rezultātiem konkrētu politikas rezultātu īstenošanā. Ziņojumi tika izvērtēti nākamā gada budžeta plānošanas procesā, atbilstoši spriežot arī par attiecīgās institūcijas finansējuma palielinājumu vai samazinājumu.

1997.gadā pieņēma *Likumu par finanšu vadību un atbildību (Financial Management and Accountability (FMA) Act)*, kurš noteica valsts pakāpenisku pāreju uz rezultātu orientēta budžeta izveidi un uzkrājumu grāmatvedību. Atbilstoši likumam, Austrālija bija viena no pirmajām valstīm, kas 1999.gadā pilnībā ieviesa uzkrājumu budžetu un uzkrājumu grāmatvedību valsts pārvaldē.

Lai gan pārsvarā parlaments ministrijām piešķir uzkrājumu apropriācijas, dažos gadījumos kādas konkrētas problēmas risināšanai uz noteiktu laika periodu tiek piešķirtas arī saistību apropriācijas.

Finanšu ministrija ir atbildīgā institūcija par uzkrājumu budžeta izstrādāšanas procesu kopumā. Tā ne tikai koordinē budžeta plānošanu, bet arī nosaka standartus un sadarbojas ar visām ministrijām, veicot izskaidrošanas darbu tajās.

Lai nodrošinātu uz uzkrājumiem balstītu budžeta veidošanu un iegūtu informāciju par aģentūru darbības rezultātiem un finanšu operācijām, 1998.gadā valdība izveidoja uzkrāto maksājumu informācijas vadības sistēmu AIMS (*The Accrual Information Management System*), kas apkopo visu valsts iestāžu finansiālos rādītājus un informāciju par sasniegtajiem rezultātiem. Informācija tiek izmantota budžeta plānošanas posmā, gan sastādot budžeta pieprasījumu nākamajam gadam, gan arī lemjot par papildus finansējuma piešķiršanu valsts pārvaldes institūcijām.

Lai nodrošinātu valsts institūciju sniegto pakalpojumu pilno izmaksu aprēķinu, datu bāzē AIMS tiek nodrošināta precīza informācija par katras aģentūras finansiālo stāvokli, kā arī uzkrāta informācija par plānotajiem un sasniegtajiem darbības rezultātiem un identisku pakalpojumu izmaksām privātajā sektorā.

Salīdzinot pakalpojuma cenu ar pakalpojuma izmaksām abos sektoros, tiek veicināta sacensība aģentūru starpā un konkurences rezultātā uzlabota pakalpojuma kvalitāte.

<sup>30</sup> Līdz ar individuālo līgumu slēgšanu tika mainīti civildienesta pamatprincipi. Amatpersonu atbildība par darbības rezultātiem ir nepieciešams nosacījums uz rezultātu orientētas valsts pārvaldes veidošanā, kuru ir grūti savienot ar tradicionālo hierarhiski organizēto civildienestu



**Budžeta veidošanas process Austrālijā**

<b>Novembris –</b>	Sanāksme starp premjerministru, finanšu ministru un Valsts kases vadītāju, kurā vienojas par nākošā saimnieciskā gada politiskajām prioritātēm un darbības stratēģiju. Sanāksmes laikā tiek ņemta vērā visu ministru iesniegtā informācija par jaunajām politikas iniciatīvām, kā arī aptuvenie budžeta pieprasījumi. Pēc sanāksmes premjerministrs informē ministrijas par nākamā gada budžeta prioritātēm un darbības virzieniem. Tiek atjaunota informācija datu bāzē AIMS.
<b>Decembris, janvāris –</b>	Uz šīs vienošanās pamata ministrijas izstrādā jaunās politikas iniciatīvas un darbības optimizācijas priekšlikumus.
<b>Februāris –</b>	notiek jauno politikas iniciatīvu saskaņošanas process starp ministrijām. Februāra beigās budžeta pieprasījuma projekti tiek iesniegti Ministru kabineta Izdevumu pārskatīšanas komitejai ( <i>Expenditure Review Committee of Cabinet</i> ).
<b>Marts –</b>	MK Izdevumu pārskatīšanas komiteja izskata iesniegtos pieprasījumus, un, ņemot vērā Finanšu ministrijas ieteikumus, lemj, kurām jaunajām politikas iniciatīvām tiks piešķirts finansējums.
<b>Aprīlis –</b>	Ministrijas gatavo budžeta pieteikumus, iekļaujot savos pieprasījumos tās jaunās politikas iniciatīvas, kuras akceptējusi MK Izdevumu pārskatīšanas komiteja. Izmantojot datu bāzi AIMS, Finanšu ministrija centralizēti gatavo budžeta projekta paketi, kas sastāv no ministriju budžeta pieteikumiem, skaidrojumiem, riska analīzes un jaunajām politikas iniciatīvām. Budžeta paketi izskata Senāta Likumdošanas komisija.
<b>Maijs, jūnijs –</b>	parlaments izskata budžeta projekta paketi abās palātās. Līdz nākamā <u>saimnieciskā gada sākumam – 1.jūlijam</u> – budžets parasti jau ir pieņemts.
<b>Oktobris –</b>	3 mēnešus pēc iepriekšējā saimnieciskā gada beigām Valsts kases vadītājs ( <i>Treasurer</i> ) iesniedz parlamentā atskaiti par iepriekšējā gada budžeta izpildi.

Austrālija turpina pilnveidot savu budžeta izstrādes procesu, jo, neskatoties uz ieviestajām reformām, vēl aizvien ir grūti nodrošināt to, lai visu aģentūru darbība būtu virzīta uz valdības noteikto politikas mērķu sasniegšanu. Tomēr gūtā pieredze rāda, ka, ieviešot politikas un darbības rezultātu sistēmu valsts pārvaldē, sniegto pakalpojumu kvalitāte uzlabojas, vienlaikus nodrošinot arī budžeta procesa caurspīdīgumu.

Salīdzinot ar ASV, sabiedrības vadības reformu ieviešana Austrālijā ir bijis samērā centralizēts process, lai gan reformu attīstības tempi ir bijuši dažādi. Tā, piemēram, FMIP ieviešana noritēja lēni un pakāpeniski, bet tāda reforma kā ministriju pārstrukturēšana 1987. gadā – strauji un radikāli.

**5.4. Jaunzēlandes pieredze politikas rezultātu noteikšanā**

Jaunzēlande ir konstitucionālās monarhijas valsts. Karalienes intereses Jaunzēlandē pārstāv viņas iecelts **Karalienes komisārs** (*Governor-General*), kas juridiski ietilpst

parlamenta sastāvā. Likums stājas spēkā tikai tad, ja to apstiprina arī Karalienes komisārs. Karalienes komisāram ir tiesības priekšlaicīgi atlaist parlamentu.

**Parlamenta** vēlēšanas notiek ik pēc trijiem gadiem. Vairākuma partijas līderis parasti ir arī **premjermministrs**, kas sastāda **Ministru kabinetu**. Kabineta lēmumus ministri īsteno ar ministriju un aģentūru palīdzību.

Trīs galvenās institūcijas, kas koordinē uz rezultātu orientētas valsts pārvaldes izveidi ir **Premjerministra birojs**, **Valsts pakalpojumu komisija** (*State Services Commission*) un **Finanšu ministrija** (*The Treasury*).

**Premjerministra biroja** galvenais uzdevums ir konsultēt premjerministru dažādos politikas un administratīvos jautājumos un koordinēt valdības darbu starp ministrijām.

**Valsts pakalpojumu komisija** ir valdības padomdevēja institūcija vispārējās vadības un personāla jautājumos. Tā ir atbildīgā institūcija par *darba līgumu slēgšanu* (*Chief Executive's Performance Agreement*) starp ministriem un ministriju augstākajiem administratīvajiem vadītājiem (*Chief Executives*), kā arī par vadītāju darba rezultātu novērtēšanu.

**Finanšu ministrija** ir valdības padomdevēja institūcija ekonomikas un finanšu jautājumos, kā arī atbildīgā institūcija par valsts budžeta plānošanu un izpildi.

Nepieciešamību pēc reformām valsts pārvaldē radīja ekonomisko saišu vājināšanās ar Apvienoto Karalisti, 1973.gadā tai iestājoties Eiropas Kopienā. Jaunzēlandes lauksaimniecības preču eksportam zuda labvēlības statuss un tā apjoms uz Apvienoto Karalisti strauji samazinājās. Protekcionisma sistēma, kas Jaunzēlandē pastāvēja kopš Otrā pasaules kara, 80.gadu sākumā bija tuvu sabrukumam. 80.gadu vidū ekonomikā iestājās stagnācija un uzkrājās liels valsts parāds.

1984.gadā pie varas nākusi leiboristu valdība uzsāka visaptverošu **sabiedrības vadības reformu**. Tās galvenie virzieni bija nodokļu slodzes samazināšana uzņēmumiem, finanšu deregulācija, lai piesaistītu ārvalstu kapitālu un privatizācija, lai paaugstinātu efektivitāti un samazinātu sabiedrisko izdevumu apjomu. Ekonomikas pārstrukturizācija notika straujos tempos, taču sekas varēja manīt tikai pēc vairākiem gadiem.

Sākumā iedzīvotāju vidū uzsāktās reformas bija ļoti nepopulāras. Tās izstrādāja un uz priekšu virzīja valdošā elite, kas radušos ekonomisko situāciju izmantoja kā iespēju īstenot radikālu reformu.

1986. gadā tika pieņemts **Likums par valsts uzņēmumiem** (*State-Owned Enterprises Act*), kas radīja pamatu veco valsts uzņēmumu pārveidošanai par uzņēmumiem, kas darbotos atbilstoši privātā sektora principiem, kur vien tas iespējams, jo īpaši komerciāla rakstura funkciju nodrošināšanā.

1988. gadā tika pieņemts **Likums par valsts sektoru** (*State Sector Act*), kas paredzēja ministrijas augstākajam administratīvajiem vadītājam (*chief executives*)

Politikas koordinācijas  
departaments

pilnīgu atbildību par ministriju finansiāli un funkcionāli efektīvu darbību, nodrošinot tiem minimālu centralizētu ieguldījumu kontroli.

1989. gadā pieņemtais **Likums par valsts finansēm** (*Public Finance Act*) uzsāka reformas finanšu vadības sistēmā, ieviesa uzkrājumu grāmatvedības sistēmu un orientāciju uz rezultātu, piešķirot finanšu līdzekļus konkrēta galaprodukta sasniegšanai. Budžets tiek veidots, balstoties uz darbības rezultātu (*outputs*) klasifikāciju un uzkrājumu grāmatvedības principu. Uzkrājumu aproprāciju piešķiršana notiek, balstoties uz skaidri noteiktiem darbības rezultātiem. Informācija par ieguldītajiem resursiem tiek atspoguļota minimāli.

*Likums par valsts finansēm* noteica, ka, iesniedzot pieteikumus papildus finansējuma piešķiršanai, ministriem jāsniedz informācija, kā šis papildus finansējums spēs ietekmēt jau iepriekš noteikto politikas mērķu īstenošanu, kādas darbības tam paredzētas, kā arī saistību starp atsevišķām darbības rezultātu grupām. Lai gan likums nosaka, ka ministriem ir jābūt atbildīgiem par darbības rezultātu sasaisti ar politikas rezultātiem, praksē šī sasaiste ir diezgan formāla. Vairumā gadījumu tā aprobežojas ar norādi, ka, piemēram, darbības rezultāts *a* atbilst politikas rezultātam *b*.

**Likums par finanšu atbildību** (*Fiscal Responsibility Act*), kurš tika pieņemts 1994. gadā, noteica stingrākas atskaitīšanās prasības valsts uzņēmumiem un iestādēm un paredzēja valdības atbildību par izvirzītajiem fiskālajiem mērķiem, *Prioritāšu paziņojumā* norādot, balstoties uz kādiem augstākā līmeņa politikas rezultātiem tā izstrādā budžetu saimnieciskajam gadam.

Sākot ar 1995.gadu šī prasība tika iestrādāta politikas dokumentā **Stratēģisko rezultātu jomas** (*Strategic Result Areas*), kas regulāri tiek atjaunots un atspoguļo vidēja termiņa politikas rezultātus, kas atbilst valdības ilgtermiņa prioritātēm. Premjerministra birojs ir atbildīgā institūcija, kas regulāri aktualizē šo dokumentu. Šajā dokumentā politikas rezultāti tik formulēti vairāk kā apgalvojumi, kas līdz ar to nav mērāmi. Šo dokumentu parasti izmanto prioritāšu noteikšanas procesā, kā arī valsts organizāciju darbības stratēģiskās plānošanas procesā.

Darbības rezultāti, kurus ministri un augstākie vadītāji nodrošina saimnieciskajā gadā, lai īstenotu *Stratēģisko rezultātu jomās* minētos rezultātus, tiek aprakstīti politikas dokumentā **Galveno rezultātu jomas** (*Key Result Areas*). Šajā dokumentā minētie rezultāti savukārt tiek iestrādāti ministriju stratēģiskajos plānos, veidojot katras ministrijas politikas dokumentu **Galvenās prioritātes** (*Key Priorities*). Šis dokuments satur mērāmus, noteiktā laikā sasniedzamus un uz politikas rezultātu vērstus darbības rādītājus.

Pamatojoties uz dokumentā **Galvenās prioritātes** izvirzītajiem uzdevumiem, kas jāizpilda katrai ministrijai, tā slēdz līgumus (*Purchase Agreements*) ar aģentūrām. Katra aģentūra ir atbildīga par darbības rezultātiem, kas norādīti tās līgumā ar ministriju.

**Budžeta veidošanas cikls Jaunzēlandē**

Saimnieciskais gads Jaunzēlandē sākas 1.jūlijā.

- Augusts-novembris** – budžeta plānošanas posms. Ministri nosaka darbības prioritātes trīs gadiem. Ministru kabinets apkopo informāciju un lemj par budžeta prioritātēm. Vadoties pēc Prioritāšu paziņojuma, ministri aktualizē prioritātes savām ministrijām.
- Decembris** – valdība izdod *Economic and Fiscal Update*, kas satur jaunākās ekonomiskās un fiskālās prognozes tekošajam un nākamajiem trijiem gadiem.
- Novembris – februāris** – ministri un augstākie izpildvadītāji sagatavo budžeta pieprasījumu un darba līgumus ar aģentūrām nākošajam gadam. Budžeta pieprasījumi vienlaicīgi tiek gatavoti arī diviem nākošajiem gadiem.
- Līdz marta beigām** – oficiāli tiek publicēts *Budget Policy Statement*, kas satur informāciju par valdības īstermiņa fiskālajiem mērķiem, ilgtermiņa fiskālajiem mērķiem un prioritātēm nākošā gada budžetam.
- Februāris – aprīlis** – Ministru kabinets izskata ministriju papildus finansējuma pieprasījumus, vērtējot to fiskālo ietekmi uz budžetu, kā arī to atbilstību budžeta prioritātēm. MK apstiprina kopējo apropriāciju summu – mērķa griestus – katrai ministrijai.
- Jūnijs** – budžeta veidošanas process. Finanšu ministrija iesniedz parlamentam Budžeta likuma paketi, kas sastāv no budžeta apropriāciju projekta, Fiskālās un ekonomiskās prognozes, ministriju darbības pārskatiem. Parlaments izskata apropriāciju pieteikumus, diskusijas iesaistot ministrus. Apmēram pēc trīs mēnešiem notiek galīgā apropriāciju piešķiršana.

Lai novērstu subjektīvismu lēmumu pieņemšanas gaitā, informācijai par darbības rezultātu saikni ar politikas rezultātiem būtu jābalstās uz regulāru institūciju darbības izvērtējumu. Tomēr, tā kā novērtēšana ir laikietilpīgs un dārgs process un likumdošana neparedz pastāvīgu novērtēšanas veikšanu ieviestajām programmām, tā tiek veikta tikai atsevišķos gadījumos, visbiežāk aprobežojoties ar vienkāršāko novērtēšanas metožu izmantošanu (piemēram, izmaksu – labumu analīze).

Parasti debates par sasniegtajiem politikas rezultātiem parlamentā nav tika aktīvas kā debates par citiem jautājumiem, līdz ar to arī sankcijas, kas tiek piemērotas gadījumā, ja nav sasniegts kāds politikas rezultāts, nav tik iedarbīgas kā gadījumā, ja aģentūras nav sasniegušas to līgumos minētos darbības rezultātus.

Kvalitatīva aģentūru darba izvērtēšana ir atkarīga no tā, cik skaidri tiek definēti to darbības rezultāti līgumos ar ministrijām, cik detalizēti tiek sniegta informācija par katra mērķa sasniegšanas pakāpi, kā arī vadītāju spēja laicīgi atklāt aģentūru darbības novirzes no plānotā. Ja kaut viens no šiem ķēdes posmiem ir vājš, darbības izvērtēšana būs kļūdaina.

Reformas laikā no 1984. līdz 1990.gadam uzsvars tika likts uz iestāžu darbības rezultātu izvērtēšanu, nevis politikas rezultātu sasniegšanu. Šo izvēli pamatoja ar to, ka

Politikas koordinācijas  
departaments

darbības rezultāti ir vieglāk izmērāmi un līdz ar to arī kontrolējami, kamēr politikas rezultāti vairumā gadījumu ir vispārīgi un izmērāmi tikai pēc ilgāka laika perioda.

Jaunzēlandes budžeta sistēmai vēl aizvien raksturīga iezīme ir pārāk detalizēta darbības rezultātu izvērtēšana. Par to, kā atsevišķo aģentūru darbības rezultāti ietekmē kopīgo politikas rezultātu, sāka nopietni domāt tikai 1999. gadā, kad pēc amerikāņu eksperta Alena Šika ierosinājuma valdība sāka apsvērt, kā uzlabot atskaitīšanos parlamentam pēc būtības, jo, liekot galveno uzsvāru uz galaproduktu, uzmanība var novirzīties no galvenā mērķa.

Kopumā izvērtējot Jaunzēlandes un Austrālijas valsts pārvaldes reformas var secināt, ka izmaiņas sabiedriskā sektora modeli Jaunzēlandē bija krasākas un sāpīgākas nekā Austrālijā. Austrālijā mikroekonomikas reformas tika īstenotas sarunu ceļā starp korporācijām un arodbiedrībām, turpretim Jaunzēlandē tām vairāk bija "piespiedu" raksturs.

## 5.5. Budžeta veidošanas process Zviedrijā

Zviedrija ir konstitucionāla monarhija, kur monarha loma ir ceremoniāla. **Parlaments** ir vienpalātās un tiek ievēlēts uz 4 gadiem. **Premjerministra** kandidātu izvirza spikers, kuram parlamentā ir politiski neitrāla loma. Par premjerministru jānobalso absolūtajam vairākumam parlamenta locekļu.

Zviedrijas administrācijas raksturīga iezīme ir liels **aģentūru** skaits, kurās patlaban strādā aptuveni 215 000 cilvēku. Salīdzinot ar citām valstīm, aģentūrām ir dota diezgan liela brīvības pakāpe attiecībā uz tām piešķirto finanšu līdzekļu izlietojumu. Tām ir deleģēti arī personāla vadības jautājumi, tajā skaitā arī algu noteikšana saviem darbiniekiem.

**Ministrijas** ir nelielas, tajās strādā aptuveni 3000 cilvēku un to galvenās funkcijas ir politikas veidošana un normatīvo aktu izstrāde, kā arī budžeta izstrāde. Savukārt aģentūru kompetencē ir akceptētās politikas ieviešana atbilstoši plānotajiem darbības rezultātiem. Zviedrijas centrālās valdības aģentūru autonomiju aizsargā konstitūcija un tās ir pakļautas Ministru kabinetam kopumā, nevis atsevišķiem ministriem. Tādējādi var teikt, ka Zviedrijas administratīvo modeli raksturo **valdības kopējā atbildība par rezultātu**.

Pēc otrā Pasaules kara beigām līdz pat 70.gadu vidum Zviedrija lepojās ar saviem ievērojamajiem izdevumiem dažādām sociālajām programmām, ko, ilgstoši atradāmās pie varas, realizēja sociāldemokrātiskā partija. Šajā laikā, veidojoties ievērojamam budžeta deficītam, Zviedrijas valdība pirmoreiz centās ieviest praksē **programmu budžeta veidošanu**. Tika izstrādātas budžeta veidošanas vadlīnijas, kurās aģentūrām tika ieteikts vērtēt savu darbību ar rezultatīvo rādītāju palīdzību.

Tomēr vairums aģentūru nebija ieinteresētas šī uzdevuma veikšanā, jo novērtēšanas periods bija pārāk īss un izmaksas pārāk augstas. Lai arī dažas aģentūras savu darbību novērtēja pēc vadlīnijās minētajiem ieteikumiem, novērtējumam kārtējā gada ietvaros nebija tālāka pielietojuma.

Neskatoties uz to, ka šo reformu var uzskatīt par neveiksmīgu mēģinājumu pievērst aģentūru uzmanību savu rezultātu izvērtēšanai, tā ieviesa sistemātisku **efektivitātes auditu**, ko veica **Valsts kontroles birojs** (*National Audit Bureau*). Šī veida audita mērķis ir noskaidrot, vai valsts institūciju darbība ir efektīva un cik lielā mērā tā sasniedz plānoto mērķi.

Centralizācija Zviedrijas valsts pārvaldē 1985.gadā bija sasniegusi savu kritisko robežu. Centrālajās valsts institūcijās – ministrijās un aģentūrās – strādāja ap 575 000 darbinieku, kas nebija ieinteresēti savas darbības uzlabošanā. Tika uzsākta viena no nozīmīgākajām **reformām personālvadībā**. Centralizēta vadība saglabājās tikai dažās jomās, kā, piemēram, pensiju sistēmā. Pārējie jautājumi tika deleģēti aģentūru līmenim. Par svarīgāko faktoru darbinieku algas apjoma noteikšanai tika izvirzīta viņa darba saturiskā pieredze un kvalifikācija, nevis nostrādātais gadu skaits.

Jaunās vadības idejas, kas guva tik plašu pielietojumu Jaunzēlandē un Austrālijā, 80. gadu beigās, pieaugot fiskālajai krīzei, kļuva populāras arī Zviedrijā. Nozīmīgākā reforma bija 1988.gadā ieviestā **aģentūru darbības izvērtēšanu pēc to galaprodukta**, līdz ar to padarot aģentūras atbildīgas par sava darba rezultātiem, no kuru izpildes savukārt atkarīga finanšu resursu piešķiršana turpmākajos gados.

Lai gan ar tādu pašu mērķi 70.gados tika ieviesti arī rezultatīvie rādītāji, šoreiz sistēma bija elastīgāka. Vadītājiem tika dota rīcības brīvība aģentūrai piešķirtā finansējuma ietvaros, vienlaicīgi veicot visaptverošu vienreizēju administratīvo izdevumu samazināšanu par 2%. Līdz ar lielāku elastību budžeta līdzekļu izlietošanā aģentūru vadītājiem tiek pieprasīta stingrāka atskaite par iztērēto līdzekļu lietderību.

Pāreju no tradicionālās finanšu atskaitīšanās par ieguldījumiem uz gadskārtējiem pārskatiem, kas orientēti uz darbības rezultātu analīzi, var atzīt par lielāko reformu, kas jebkad veikta Zviedrijas finanšu vadības sistēmā.

1990. gadā saistībā ar Zviedrijas iestāšanos Eiropas Savienībā tika ieviesta **Pārvaldes programma**, kuras mērķis bija samazināt aģentūru izdevumus par 11%. To bija paredzēts panākt, likvidējot vai apvienojot aģentūras, paplašinot funkciju deleģēšanu un ieviešot vairākas produktivitātes paaugstināšanas iniciatīvas.

1992.gadā notiek **Administratīvo lietu biroja** reorganizācija (*Office for Administrative Affairs*), uzticot tam atbildību par budžeta veidošanu visām centrālajām valsts institūcijām. Budžetā tā tiek atzīmēta kā pirmā izdevumu joma – **Zviedrijas politiskā sistēma**. Līdz tam Administratīvo lietu biroja pārziņā bija atbildība par visu ministriju administratīvo darbu, personālvadības un plānošanas jautājumiem.

Nākošā budžeta reforma Zviedrijā notika 1994.gadā, kad tika ieviests **divu pakāpju budžeta apstiprināšanas modelis** "no augšas uz apakšu". Šī reforma tika veikta ar nolūku ierobežot budžeta izdevumu apjomu, kam parasti parlamenta debašu laikā ir tendence palielināties. Novembrī, apstiprinot valdības kopējos izdevumu griestus, parlamentam ir dota iespēja diskutēt tikai par līdzekļu pārdali starp jomām, nepalielinot kopējo izdevumu apjomu.

Politikas koordinācijas  
departaments

Lai pieprasītu budžeta līdzekļus ilgtermiņā, jābūt informācijai par aģentūras darbību šajā virzienā pēdējos piecos gados un pieprasījuma pamatojumam. Ar aģentūru darbību Zviedrijā nodarbojas arī **Valsts kontroles dienests** (*National Audit Bureau*), ekspertu grupa Finanšu ministrijā un **Zviedrijas Administratīvās attīstības aģentūra** (*SAFAD*).

Jāatzīmē, ka galvenā pazīme, kas atšķir Zviedrijas aģentūras no Jaunzēlandes aģentūrām ir tā, ka Zviedrijas aģentūras ir valsts uzņēmumi, tās nav pilnīgi privatizētas kā Jaunzēlandē. Zviedrijā budžeta reforma notika pakāpeniski, iesaistot plašās diskusijās ieinteresētās puses, plaši izmantojot pilotprojektus kādas jaunas darbības uzsākšanai. Zviedrija bija pirmā valsts, kur notika algu individualizācija atbilstoši paveiktajam darbam, līdzīgi kā privātajā sektorā.

### ***Budžeta plānošanas posmi Zviedrijā***

Budžeta veidošanas process sākas vairāk kā gadu pirms kārtējā saimnieciskā gada.

- Janvāris** – Finanšu ministrija izstrādā ekonomisko prognozi nākamajiem trīs gadiem. Aģentūras iesniedz ministrijām pārskatus par iepriekšējā gada darbību un budžeta pieprasījumu nākamajiem trim gadiem. Ministrijas, ņemot vērā Finanšu ministrijas viedokli un aģentūru iepriekšējā gada darbības rezultātus, gatavo savus priekšlikumus par **nākamajam gadam** nepieciešamo apropriāciju apjomu, kā arī budžeta pieprasījumus **trīs gadiem**.
- Februāris** – ministrijas iesniedz abu veidu budžeta pieprasījumus Finanšu ministrijā. Apropriācija pilnā apmērā tiek noteikta gadījumā, ja visi darbības rezultāti ir izpildīti.
- Marts** – Finanšu ministrija izskata apropriāciju pieprasījumus un priekšlikumus administratīvo līdzekļu samazināšanai. **Valdības budžeta politikas sēdē** tiek panākta vienošanās par galvenajiem Fiskālās politikas likumprojekta pamatprincipiem. Tas satur valdības ierosināto **izdevumu griestu apjomu** nākamajam trešajam gadam daudzgadu plānošanas ciklā, izdevumu optimizācijas pasākumus, kā arī izdevumu sadalījumu **27 valdības darbības jomās**.
- Aprīlis** – valdība iesniedz parlamentam **Fiskālās politikas likumprojektu** (*Fiscal Policy Bill*)
- Maijs** – ministrijas izstrādā **500 individuālo apropriāciju** sadalījumu katrā no 27 valsts izdevumu jomām un iesniedz Finanšu ministrijā.
- Jūnijs** – parlaments apstiprina Fiskālās politikas prognozi un nosaka **izdevumu griestus** nākamajam trīs gadu plānošanas ciklam.
- Septembris** – valdība iesniedz parlamentam **Budžeta likumprojektu** (*Budget Bill*), kura pamatā ir Fiskālās politikas prognoze, parlamenta noteiktie izdevumu griesti. Izdevumi tiek sadalīti 27 jomās, kuras savukārt tiek sadalītas 500 individuālajās apropriācijās.
- Novembris** – parlaments apstiprina kopējo izdevumu apjomu un apropriāciju katrai no 27 valdības darbības jomām.
- Decembris** – Finanšu ministrija iesniedz parlamentam ekonomisko prognozi. Budžets detalizēti tiek apspriests parlamenta komisijās. Parlaments apstiprina individuālās apropriācijas katras jomas ietvaros.

Patlaban pārāk lielā decentralizācija ir kļuvusi par Zviedrijas problēmu. Rodas grūtības definēt politikas rezultātus katrai no 27 darbības jomām, tādējādi izraisot problēmas aģentūru darbības kontrolē un vērtēšanā, bet līdz ar to var rasties šaubas, vai valdība tiešām īsteno to politiku, ko solījusi vēlētājiem.

Kopumā vērtējot valsts pārvaldes un publisko finanšu vadības reformas dažādās valstīs var secināt, ka valstu veiksmes ļoti lielā mērā atkarīgas no ģeogrāfiskā stāvokļa, ekonomiskās situācijas, kā arī vēsturiski izveidojušās politiskās sistēmas. Ir grūti viennozīmīgi pateikt, vai, piemēram, ASV sabiedrības nebeidzamās debātes jebkuras reformas laikā ir bremzējošs faktors tās progresam. Tāpat nevar viennozīmīgi izvērtēt, cik veiksmīga būtu strauja "reforma no augšas" jebkurā citā valstī, izņemot Jaunzēlandi.

Kā jau iepriekš uzsvērts, nav iespējams viennozīmīgi pārņemt citu valstu pieredzi budžeta reformas īstenošanā, tomēr Latvija pēdējos gados budžeta plānošanas posmā mēģina ieviest gan uz rezultātiem orientētu budžeta plānošanu, gan stratēģiskos plānus, kā arī nodrošināt budžeta prioritāšu īstenošanu vidējā termiņā.



## 6. Iepriekšējās budžeta reformas Latvijā

### 6.1. Budžeta struktūra padomju varas gados

Kā jau tika minēts, publisko finanšu vadības sistēma katrā valstī ir atkarīga no tās politiskās un administratīvās sistēmas. Lai labāk izprastu budžeta reformu gaitu un problēmas Latvijā, nepieciešams iezīmēt to budžeta veidošanas sistēmu, kas darbojās PSRS sociālistiskās plānveida ekonomikas ietvaros un kuras pārvarēšana un laušana bija pirmais svarīgākais uzdevums, atjaunojot Latvijas valsts neatkarību.

PSRS totālās plānošanas ietvaros arī budžets bija pilnīgi plānojams, precīzi paredzot gadskārtējos ienākumus un izdevumus, kā arī iekasējamo nodokļu apjomu. Budžets tika veidots pēc administratīvās klasifikācijas principa, tādējādi pilnībā nodrošinot izdevumu kontroli visos līmeņos. Budžets tika plānots pieciem gadiem, katru gadu precizējot ienākumu un izdevumu apjomu. Republikām PSRS plānotā budžeta ietvaros bija jāizstrādā republiku budžeti. Budžetā pastāvēja *tris līmeņu dalījums*: PSRS budžets, republiku budžets un vietējie budžeti pašvaldību līmenī.

Budžeta plānošanas centralizēto vadību nodrošināja PSRS Valsts plāns, kas apkopoja republiku valsts plānu iesniegtos budžeta aprēķinus. Piecgades budžeta pamatā bija PSKP kongresos apstiprinātie tautsaimniecības un sociālās attīstības plāni, tādējādi spilgti demonstrējot partijas un valsts saplūšanu. PSKP kongresos tika apstiprināti budžeta kontrolskaitļi, kuru ietvaros republiku valsts plāni izstrādāja republiku budžetus. Gada budžetus saskaņoja un koriģēja Valsts plāns, sagatavoto projektu iesniedzot Ministru padomei. Budžeta likumu apstiprināja PSRS Augstākā Padome. Pēc tam republiku budžeta likumus formāli pārastiprināja republiku Augstākās padomes, neizdarot tajos nekādas izmaiņas.

Ministrijas un to pakļautībā esošās iestādes bez grūtībām spēja aprēķināt normatīvus, plānojot savus izdevumus paredzētajiem pasākumiem. Uzņēmumi dalījās darba samaksas grupās, atkarībā no ekonomiskajiem rādītājiem, kas bija katrai nozarei specifiski.

LPSR budžeta likums parasti nebija garāks par 2-3 lappusēm. Tā, piemēram, 1988. gada LPSR valsts budžeta likums sastāvēja no 9 pantiem. 1. pantā tika noteikti republikas ieņēmumi un izdevumi, kas, Latvijai bija mazāki par ieņēmumiem. Pārējos pantos atsevišķi tika atrunāti izdevumi tautsaimniecības finansēšanai un asignējumi sociālajiem un kultūras pasākumiem, kā arī valsts varas un valsts pārvaldes orgānu uzturēšanai, kas tika izteikti viena skaitļa formātā, nesniedzot nekādu ieskatu budžeta ekonomiskajā klasifikācijā. Vienīgā vieta, kur 1988.gada budžetā nosacīti parādījās budžeta klasifikācija, bija 7. un 8. pants, kuri parādīja katra rajona izdevumu un ieņēmumu apjomu, kā arī atskaitījumu procentu no nodokļiem.

Neskatoties uz centralizēto ienākumu un izdevumu plānošanu, PSRS tika veikti arī tā saucamie iestāžu struktūru **optimizācijas pasākumi**, kurus istenoja Finanšu ministrijas pakļautībā esošā Štatu pārvalde. Tā pārbaudīja, vai iestādes

ievēro ierobežojumus, t.s. *kontrolskaitļus*, budžeta līdzekļu izlietojumā, kas centralizēti tika izdoti Maskavā un piemēroti katras republikas vajadzībām.

Tā kā PSRS nepastāvēja privātīpašums, valsts pilnībā kontrolēja tirgus cenas. Lielākā daļa pakalpojumu cenu veidojās, valstij tos dotējot (bezmaksas veselības aprūpe, bezmaksas augstākā izglītība, bezmaksas valsts dzīvokļu piešķiršana). Valsts dotēja arī ražošanas uzņēmumus, kas nespējot pārdot saražoto produkciju saņēma valsts finansējumu algu izmaksām un ražošanas nodrošināšanai. PSRS izveidotā finansēšanas un budžeta plānošanas sistēma un tās sekojošais krahs ir spilgtākais piemērs uz izdevumiem orientētas plānošanas bezjēdzībai. Sociālistiskā ražošana gadiem ilgi turpināja pārstrādāt dabas resursus patēriņam nederīgā produkcijā, zaudējumus atlīdzinot no valsts budžeta, kurā papildus līdzekļi tika gūti pamatā no izejvielu eksporta.

Kopumā budžeta veidošanu šajā laika posmā var raksturot kā formālu, necaurspīdīgu un absolūti **neelastīgu procesu**. LPSR budžetā parasti ieņēmumi un izdevumi bija līdzsvaroti un budžeta deficīts neradās. Deficīts, protams, pastāvēja kopējā PSRS budžetā. Tomēr, neskatoties uz to, katrai republikai tika dota iespēja saņemt vēl papildus dotācijas no kopējā PSRS budžeta, izstrādājot budžeta līdzekļu pieprasījumus un pierādot to nepieciešamību.

Tā laika budžetu var raksturot kā orientētu uz ieguldījumiem un pilnībā pakļautu vienīgās partijas absolūtajai politiskajai varai. Budžeta procedūra kalpoja administratīvajām un ekonomiskajām vajadzībām, dodot iespēju veiksmīgi apslēpt budžeta deficītu, kas arvien lielākā apmērā veidojās pieaugošo militāro izdevumu kā arī dažādu "grandiozu, uz laimīgu nākotni vērstu" pasākumu realizācijas dēļ. Par galveno kritēriju netika izvirzīta iestāžu funkcionēšanas nepieciešamība. Galvenais bija paveikt plānoto darbu piešķirtā finansējuma ietvaros, nevērtējot, vai to nepieciešams veikt vispār. Tomēr arī plānošana bija lielā mērā fiktīva – tā, piemēram, militārie izdevumi, kas pēc aplēsēm sastādīja aptuveni 15 procentus no kopējiem budžeta izdevumiem, budžetā tika uzrādīta minimāli, pamatā tos iekļaujot dažādu rūpniecības nozaru, veselības aizsardzības utt. budžetos. Līdzīgā veidā citu institūciju budžetos tika ieslēpti arī kompartijas (PSKP) struktūrām paredzētie līdzekļi.

PSRS budžeta veidošanas procesu grūti aprakstīt ar publikācijā lietotās terminoloģijas palīdzību, jo stingri reglamentētās plānošanas procedūras bija specifiski pielāgotas sociālistiskās plānveida ekonomikas vajadzībām. Plānotas tika ne tikai finanses, bet arī pārdodamās produkcijas daudzumi, nosakot limitus visdažādākajām patēriņa precēm. Šāda sistēma varēja funkcionēt tikai slēgtā ekonomiskā telpā, izskaužot jebkādu tirgus ietekmi un precīzi prognozējot ieņēmumus gada laikā.

## 6.2. Budžeta struktūra pirmajos neatkarības gados

Pirmajos neatkarības gados pamatā saglabājās iepriekšējā budžeta struktūra, budžetam tomēr kļūstot izvērstākam. Izdevumi tika sadalīti pa institūcijām,

Politikas koordinācijas  
departaments

pakāpeniski ieviešot arī *funkciju klasifikāciju*. Atsevišķi kā budžeta sastāvdaļa tika izdalīts *valūtas fonds* un tā saucamie *ārpusbudžeta līdzekļi* – speciāldzekļi neparedzētiem gadījumiem

Tā, piemēram, 1991. gada budžetā tiek ieviesta *ieņēmumu klasifikācija* pa nodokļu veidiem un *izdevumu klasifikācija* pa iestādēm. Atsevišķi tiek atspoguļotas 2 valsts funkcijas: veselības aizsardzība un izglītība.

1994. gada valsts budžetā pirmo reizi **ministrijas tiek kodētas**, padarot budžeta likumu pārskatāmāku. Katrai ministrijai tiek uzrādīts arī budžeta līdzekļu sadalījums pa funkcijām, lai gan budžeta izdevumu pozīcijas vēl aizvien paliek iepriekšējās: *valsts investīcijas, budžeta iestāžu darba samaksas fonds, iestāžu uzturēšanas izdevumi*.

Nepastāvēja unificētas budžeta pozīcijas visām ministrijām. Ja ministrijai bija īpašas prasības, tās budžetā parādījās specifiskas pozīcijas, piemēram, *stipendiju fonds, dienesta apmaksas fonds* un citas, padarot budžetu grūti pārskatāmu.

### 6.3. Budžeta reformas uzsākšana 90.gados

Sistēmiska pieeja budžeta vadībai tika uzsākta, 1994. gadā Saeimai pieņemot likumu ***Par budžetu un finanšu vadību***, kas ar ikgadējiem labojumiem ir spēkā arī pašlaik.

90.gadu vidū Latvijā plaši tika aizgūta ārvalstu pieredze valsts pārvaldes modeļa un finanšu vadības sistēmas pilnveidošanā. Tas izraisīja interesi par finanšu līdzekļu uzskaites un budžeta izpildes procesa uzlabošanu, padarot to caurspīdīgāku, atklājot centrālo valsts institūciju patieso finansiālo stāvokli. Lai to realizētu, bija nepieciešams atspoguļot valsts budžetā arī tos ministriju un to pakļautības iestāžu pašu ieņēmumus, kas radās, sniedzot pakalpojumus iedzīvotājiem un kas pirms tam budžetā netika uzrādīti.

Rezultātā 1995.gadā ieviesa valsts budžeta iedalījumu **pamatbudžetā un speciālajā budžetā**. Tika uzsākta pāreja uz ministriju pašu ieņēmumu ieskaitīšanu pamatbudžetā, daļu atstājot ministriju speciālajos budžetos. Šie pārkārtojumi izraisīja ministriju pretestību, jo ministrijas nespēja bez iebildumiem pieņemt pārmaiņas, kas ierobežoja to tiesības brīvi pārdalīt finanšu resursus.

Budžeta caurspīdīguma nodrošināšanai 1997. gadā tika ieviesta **budžeta veidošana pēc programmu principa** un **rezultatīvo rādītāju** sistēma. Reforma neatrisināja budžeta veidošanas problēmas, jo budžeta programmas tika izveidotas atbilstoši institūciju administratīvajam sadalījumam un ieguldījumiem, nevis analizējot politikas mērķus un sasniežamos rezultātus. Neskatoties uz to, ka šis jauninājums uzlaboja budžeta struktūru un pārskatāmību, tas vēl aizvien nenodrošināja budžeta caurspīdīguma principa būtību – sniegt precīzu informāciju, kādiem *mērķiem* tiek tērēti nodokļu maksātāju līdzekļi.

Lielā mērā programmu strukturēšana bija apgrūtināta tāpēc, ka valsts pārvaldes institūcijās **trūka vienota priekšstata par politikas plānošanas sistēmu** un tās

sasaisti ar budžeta plānošanu. Visai minimāla bija izpratne par to, kā nosakāmi nozaru politikas mērķi un ministriju rīcības virzieni, kā tie saistīti veidā iestrādājami normatīvajos aktos, nodrošinot tiem atbilstošu finansējumu ieviešanai.

Nepastāvot skaidri definētiem budžeta programmu mērķiem, arī rezultatīvo rādītāju sistēma pamatā izveidojās kā **ieguldījumu rādītāju** uzskaitījums. Daudzos gadījumos ieguldījumi ir bijuši vienīgie iespējamie skaidri definējamie un mērāmie lielumi.

Izstrādājot 1997. gada budžetu, parādījās arī pirmie mēģinājumi ieviest **elastības principu** naudas līdzekļu pārdalē to ekonomiskās klasifikācijas kodu ietvaros, kas netiek apstiprināti ar budžeta likumu (piemēram, savstarpēji pārvietot dažādus kārtējos izdevumus, izņemot iezīmēto atalgojuma pozīciju). Šī iespēja pastāv arī šobrīd, ministrijām sniedzot regulāras atskaites par piešķirto līdzekļu izlietojumu.

Tas, vai šī elastība ir pietiekama, ir diskutējams jautājums. Laikā, kad vairums valsts institūciju savu darbību plāno ieguldījumu izmantošanas ietvaros, nenosakot sasniedzamos rezultātus, arī atskaitīšanās sistēma galvenokārt vērsta uz ieguldījumu likumīgas izmantošanas kontroli.

Pastāv uzskats, ka institūcijām būtu jādod lielāka rīcības brīvība līdzekļu pārdalē arī starp kārtējiem un kapitālajiem izdevumiem, neveicot grozījumus budžeta likumā. Latvijas gadījumā šīs prakses ieviešana ir rūpīgi apsverama, jo budžeta elastība institūcijai piešķirtā finansējuma ietvaros var tikt palielināta tikai pēc rūpīgas katras institūcijas darbības rezultātu izvērtēšanas. Citiem vārdiem sakot, lielāka rīcības brīvība iestādēm var tikt dota tikai pēc lielākas atbildības noteikšanas.

Elastības palielināšana ministrijām finanšu resursu pārdalē tika īstenota vienlaikus ar visu ministriju **izdevumu pārskatīšanu** pa budžeta pozīcijām. Turpmāk atsevišķu programmu pārskatīšanu pēc Finanšu ministrijas ierosinājuma un Ministru kabineta lēmuma veica Finanšu ministrijas izveidotas darba grupas. Vēlāk šajā procesā tika iesaistītas arī dažādas sociālo partneru organizācijas. Tomēr iegūtā pieredze parādīja to, ka vairumā gadījumu izdevumu pārskatīšana no ministriju puses tiek uztverta kā iespēja pieprasīt papildus finansējumu, nevis kā iespēja izvērtēt piešķirto budžeta līdzekļu izlietošanas efektivitāti. Līdzšinējās budžeta programmu pārskatīšanas neveiksmes izriet no veida, kā šis process tika organizēts. Nopietnai funkciju un programmu analīzei nekad netika atvēlēti pietiekami daudz laika un netika piešķirti nekādi resursi. Cenšanās iekļauties kārtējā budžeta plānošanas cikla ietvaros noveda pie tā, ka pārskatīšana tika veikta virspusēji, ātri pieņemot slēdzienu, ka optimizācija nav iespējama. Jāatgādina, ka visās valstīs, kas ir sekmīgi realizējušas budžeta bāzes samazināšanu, ar programmu pārskatīšanu nodarbojas īpaši izveidotas audita vai analīzes institūcijas, kurām tiek dots vairāk nekā dažas nedēļas laika, lai izstrādātu optimizācijas priekšlikumus.

Politikas koordinācijas  
departaments

1999. gadā speciālā budžeta īpatsvars sasniedza 55,9% no valsts budžeta konsolidētajiem izdevumiem<sup>31</sup>, tādējādi samazinot valdības spēju īstenot tās politiku, jo katrs speciālais budžets ir paredzēts savam mērķim un valdības spēja pārdalīt finanšu līdzekļus citiem mērķiem ir ierobežota. Lai šo tendenci apturētu, tika pieņemts lēmums nākamā gada budžeta plānošanas laikā **nepalielināt ministriju speciālos budžetus**. Rezultātā 2000. gada budžetā speciālā budžeta īpatsvars bija vairs tikai 51.6% no valsts konsolidētā budžeta izdevumiem.

2000. gada valsts budžeta plānošanā tika ieviesti vairāki jauninājumi, kas deva iespēju precīzāk uzskaitīt Eiropas Savienības sniegto finansiālo palīdzību, kā arī padarīja budžetu caurspīdīgāku, budžeta likumā kā atsevišķu pozīciju iekļaujot **valsts ilgtermiņa saistības un ārvalstu finanšu palīdzību**, kuras tiek plānotas, sākot ar 2001.gadu un atspoguļotas vairākus gadus uz priekšu.

**Valsts ilgtermiņa saistības** ir projekti un pasākumi, kuru izpildes termiņš ir garāks par fiskālo gadu un kurus budžeta finansētas institūcijas uzņemas īstenot, slēdzot līgumus un nosakot konkrētus izpildes nosacījumus. Tādi ir, piemēram, maksājumi par aizņēmumiem un kredītiem, valsts investīciju programmā apstiprināto projektu ilgtermiņa saistības. To īstenošanai paredzētos valsts budžeta līdzekļus asigne atbilstoši gadskārtējā likumā par valsts budžetu noteiktajām apropriācijām. Valsts ilgtermiņa saistību plānošana ir viens no soļiem virzībai uz vidēja termiņa budžeta plānošanu, palielinot valsts institūciju atbildību par sasniežamo rezultātu, kā arī radot nepieciešamos apstākļus nozares tālākai attīstībai.

Tā kā budžeta resursi ir ierobežoti un ministriju vajadzības pārsniedz to finansēšanas iespējas, Ministru kabinets 2000.gada budžetam pirmo reizi noteica **vidēja termiņa budžeta prioritātes**: integrācija Eiropas Savienībā, iestāšanās NATO un pedagogu algu paaugstināšana. Šiem mērķiem tiek nodrošināts nepieciešamais papildus finansējums vidējā termiņā.

Kopumā 90.gados budžeta plānošanā ieviestās izmaiņas var vērtēt kā mēģinājumu ieviest jaunās vadības metodes un uz rezultātu orientētu budžeta plānošanu. Tomēr šajā pirmajā reformas periodā būtiskas izmaiņas panākt neizdevās. Reforma tika ieviesta it kā daļēji, bieži vien formāli veicot pasākumus, kas citās valstīs ir noveduši pie sekmīgiem pārkārtojumiem. Tomēr Latvijā šāds rezultāts netika sasniegts. Viens no galvenajiem iemesliem, kādēļ uzsāktā reforma neizrādījās pietiekami efektīva bija tas, ka visi uzsāktie pārkārtojumi tika veikti atsevišķi. Netika izstrādāta reformas politika, izvirzīti mērķi, noteikti sasniežamie rezultāti. Netika plānota konkrētā darbība, pārkārtojumu jēga palika neizskaidrota – ministrijās piedāvātie jaunievedumi bieži vien tika uztverti tikai kā papildus apgrūtināšas formālas procedūras, kas neko nedod ministriju darbības uzlabošanā. Kopējā politikas plānošanas mazspēja pierādījās arī budžeta reformas plānošanā (vai drīzāk tās trūkumā).

<sup>31</sup> Gadagrāmata "Valsts budžets 2000", FM, 2000

## 7. Svarīgākās attīstības tendences budžeta plānošanas procesā

### 7.1. Situācijas raksturojums

Līdzīgi kā citās valstīs, arī Latvijā budžeta reforma ir ilglaicīgs process. Katrā attīstības posmā ir būtiski izprast neveiksmju cēloņus un nodrošināt nepieciešamās izmaiņas valsts pārvaldes modelī.

Lai gan 90.gados ieviestie pārkārtojumi tika veikti, lai panāktu uz rezultātu vērsta budžeta plānošanu, tie tomēr nenodrošināja mērķa sasniegšanu. 2001.gadā tika izstrādātas politikas pamatnostādnes pārejai uz vidēja termiņa budžeta plānošanu, kurās analizējot budžeta veidošanas ciklu kopumā, tika konstatētas šādas **problēmas**<sup>32</sup>:

- **Valdības līmenī netiek nodrošināta pilnvērtīga diskusija par fiskālo politiku**

Lai gan katru gadu budžeta plānošanas cikla sākumā Finanšu ministrija izstrādā makroekonomisko prognozi par iespējamo iekšzemes kopprodukta pieaugumu, paredzamo inflāciju un demogrāfiskajām tendencēm, kas teorētiski valdībai būtu labs pamats turpmākajai lēmumu pieņemšanai un izdevumu plānošanai, diskusijas par tādiem būtiskiem jautājumiem kā, piemēram, kopējo nodokļu slodzi un sagaidāmo ietekmi uz sociālekonomisko attīstību, iespējamo ienākumu apjomu un pieļaujamo fiskālo deficītu praktiski nenotiek.

Pašreizējo fiskālās politikas izstrādes procesu vidējam termiņam var vērtēt kā faktiskās situācijas analīzi, kurā visai minimāli atspoguļotas prognozes par tautsaimniecības attīstību un fiskālo politiku vidējā termiņā un kurā netiek piedāvāti fiskālās politikas varianti.

- **Politikas plānošana notiek atrauti no budžeta plānošanas**

**Trūkst problēmdiskusijas par politikas prioritātēm.** Budžeta procesā līdzekļu piešķiršana valdības noteiktajām prioritātēm pamatā notiek tikai uz budžeta pieauguma rēķina. Valdības politiskās prioritātes ir noteiktas vispārīgā līmenī (*integrācija ES, NATO, izglītība*), kas pieļauj prioritāšu īstenošanai nepieciešamo ricību brīvu interpretāciju. Rezultātā līdzekļi tiek tērēti daudziem un dažādiem pasākumiem, uzturot ilūziju, ka tiek īstenota prioritāte. Šādu prioritāšu realizācijai nepieciešamo finanšu līdzekļu apjoms būtiski pārsniedz valsts budžetā pieejamo līdzekļu apjomu. Neeksistē kārtība, kā novirzīt finanšu resursus no mazāk svarīgām, neefektīvām programmām uz valdības prioritāro mērķu pasākumiem.

**Neskaidra lēmumu pieņemšanas procedūra.** Lai gan budžeta sagatavošanas grafiku nosaka Ministru kabinets ar atsevišķu rīkojumu, tā paredzot noteiktus termiņus budžeta izstrādāšanas procesā, šis grafiks parasti neļauj Ministru kabinetam veltīt pietiekamu laiku konceptuāliem budžeta sagatavošanas jautājumiem. Valdībā galvenokārt tiek pieņemti mikro lēmumi, nediskutējot par attīstības principiem un prioritātēm kopumā.

<sup>32</sup> Vidēja termiņa budžeta plānošanas metodoloģijas pamatnostādnes. Apstiprinātas MK 2001.gada 5.aprīļa sēdē (prot.Nr.15 1 §), 1.2. punkts.

Politikas koordinācijas  
departaments

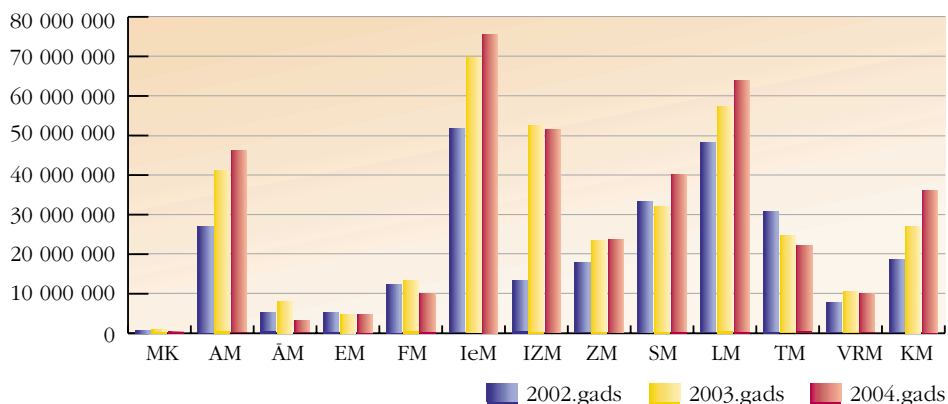
**Finansējuma trūkums jau apstiprinātajām politikas iniciatīvām.** Tiek pieņemti likumi ar finansiālām saistībām bez finansiāla seguma, kas apgrūtina budžeta veidošanas procesu, kā arī valsts tiesisko vidi, veidojot "likumdošanu uz nākamo paaudžu rēķina". Papildus jaunajām iniciatīvām eksistē liels apjoms jau pieņemtu tiesību aktu, kuru ieviešanai trūkst līdzekļu. Kopējais šādu iniciatīvu apjoms 2001.gadā sastāda 266,6 miljonus latu. Ja netiek veikta jau apstiprināto politiku un tiesību aktu starpsektorāla izvērtēšana, un noteiktas skaidras un valsts finansiālajām iespējām atbilstošas valdības prioritātes, iepriekšējos gados izveidotais jauno iniciatīvu finansēšanas pieprasījums būtībā izslēdz iespēju izvirzīt vēl jaunas politikas prioritātes vidējam termiņam.

**No finanšu iespējām atrauta politikas plānošana** – tiek izstrādātas nerealizējamas programmas un tādējādi neefektīvi tiek izlietoti un zaudēti finanšu līdzekļi.

3. grafikā<sup>33</sup> redzams, ka pārsvarā ministrijām raksturīga tendence ir palielināt papildus pieprasīto finanšu līdzekļu apjomu, līdz ar to padarot prioritāšu izvērtēšanas procesu par ļoti darbietilpīgu uzdevumu.

### 3. grafiks.

#### Ministriju un citu centrālo valsts iestāžu pieprasījumi papildu izdevumiem (latos)



- **Nepilnības budžeta izdevumu plānošanas procesā**
- **Budžeta izdevumu bāzes<sup>34</sup> apjoms netiek pietiekoši izvērtēts.** Esošais budžeta process nodrošina vēsturiski izveidojušos budžeta pozīciju proporciju atražošanu, neatkarīgi no tā, kā mainās mērķi un prioritātes. Budžeta bāzes veidošanā tiek atrāzotas iepriekšējo gadu budžeta veidošanas nepilnības.

<sup>33</sup> Grafikam izmantoti Finanšu ministrijas dati.

<sup>34</sup> Budžeta bāze – pamatbudžeta līdzekļu daļa, kura nodrošina valsts funkciju izpildi nemainīgā līmenē. Bāze tiek noteikta, ņemot par pamatu kārtējā saimnieciskā gada apstiprināto valsts budžetu, kurā samazināts par vienreizējo pasākumu izdevumiem, budžeta programmu pārskatīšanas rezultātā iekonomētajiem līdzekļiem un palielināts vai samazināts, ņemot vērā valsts ilgtermiņa saistības un sniedzamo maksas pakalpojumu izmaiņas.

- **Trūkst ilglaicīgas attīstības perspektīvas** Lai gan 2000. gada budžetā tika ieviesta tāda budžeta pozīcija kā valsts ilgtermiņa saistības, vēl aizvien lielākā daļa finanšu līdzekļu tiek plānoti viena saimnieciskā gada ietvaros, līdz ar to problēmu risinājumiem trūkst ilgtermiņa skatījuma un netiek ievēroti optimālākie risinājumu varianti.
- **Uzsvars uz ieguldījumu daļu, nevis rezultātiem.** Līdzšinējais budžeta process ir pārāk koncentrēts uz nepieciešamajiem resursiem pretstatā diskusijai par mērķiem un rezultātiem (liela daļa kvantitatīvo rādītāju arī ir ieguldījumu, nevis sasniegumu rādītāji). Bez tam lielai daļai budžeta, piemēram, speciālajiem budžetiem, netiek efektīvi kontrolēti pat ieguldījumu posms (Valsts kasē speciālā budžeta institūcijām parādās tikai izdevumu kopapjoms).
- **Pārāk liels speciālo budžetu īpatsvars.** No resursu plānošanas un izlietošanas viedokļa valsts konsolidētajā kopbudžetā pārāk lielu daļu veido speciālie budžeti, līdz ar to ierobežojot valdības iespējas lemt par finansējuma izlietojumu.

## 7.2. Budžeta reformas galvenie virzieni un ieviešana

Vidēja termiņa budžeta plānošanas pamatnostādnes noteica galvenos budžeta reformas **virzienus**:

### 1. Efektīvas fiskālās politikas realizācija, pastāvīgi analizējot nodokļu sloga un tautsaimniecības attīstības kopsakarības. Tika plānoti šādi pasākumi:

- Lai uzlabotu fiskālās politikas plānošanu tiek paredzēti strukturēt fiskālos mērķus, tajos iekļaujot nodokļu un citu ieņēmumu kopējo slodzi, budžeta fiskālā deficīta līmeni, valsts parāda apjomu un kopējo valsts izdevumu apjomu. Tiek noteikts, ka makroekonomiskās attīstības scenārijā ir jāparāda vairāki fiskālās politikas varianti, kā arī to sociāli ekonomiskās ietekmes izvērtējums.
- Lai uzlabotu makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas apspriešanas procesu tiek paredzēti apspriešanu sadalīt vairākos savstarpēji saistītos posmos (*makroekonomiskās attīstības scenārijs – nodokļu scenārijs – fiskālie mērķi – kopējā izdevumu politika*), katram no tiem paredzot atsevišķas diskusijas. Piemēram, nodokļu diskusijai valdībā būtu jānotiek budžeta cikla sākumā, balstoties uz Finanšu ministrijas sagatavotu ziņojumu, kas ietvertu kopēju nodokļu sistēmas un nodokļu iekasēšanas līmeņa tendenci izvērtējumu. Lai apspriešanas procesā iesaistītu plašāku sabiedrības un ekspertu loku tika paredzēti izveidot Fiskālās politikas konsultatīvo padomi (iesaistot privāta sektora, augstskolu, Latvijas bankas u.c. institūciju pārstāvjus).
- Līdz ar diskusiju par makroekonomiskās attīstības scenārijiem un fiskālo politiku paredzēti noteikt arī kopējos budžeta izdevumu kontrolskaitļus, parādot sākotnējo attiecību starp budžeta bāzes un prognozējamās attīstības daļām. Kontrolskaitļus paredzēti precizēt pēc optimizācijas pasākumu veikšanas.

### Ieviešana

Fiskālās politikas plānošanas procesa uzlabošana tika uzsākta 2003.gada budžeta plānošanas laikā. 2002. gadā tika izveidota un darbību uzsāka **Fiskālās politikas**



Politikas koordinācijas  
departaments

**konsultatīvā padome.** Padome iesaistījās makroekonomiskās attīstības scenārija un fiskālās politikas apspriešanā. Makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas scenārija 2003. – 2007. gadam tika iestrādātas padomes rekomendācijas dokumenta struktūras uzlabošanā, kā arī veikta analīze, kādu efektu vidējā termiņā sniegs paredzētā nodokļu slodzes samazināšana. Fiskālās politikas konsultatīvās padomes izvērtējumu ir paredzēts sniegt arī 2003. gada budžeta bāzes izdevumu sagatavošanas procesam, meklējot priekšlikumus, kas palīdzētu samazināt esošās budžeta bāzes izdevumus.

Jāatzīmē, ka 2002.gadā budžeta reformas pasākumu īstenošanu kopumā apgrūtināja tas, ka budžeta izstrādes cikls ir novēlots par vairāk nekā pusgadu sakarā ar Saeimas vēlēšanām un līdz ar to daudzas iepriekš paredzētas procedūras, kas varētu uzlabot budžeta veidošanas kvalitāti, nav iespējams īstenot laika trūkuma dēļ. Tomēr jāatzīst, ka pilnībā jaunās procedūras netika ievērotas arī budžeta veidošanas cikla sākumā – netika noteikti **kontrolskaitļi**<sup>35</sup>, nenotika arī atsevišķas diskusijas par fiskālās politikas mērķiem valdībā. Arī 2002.gadā makroekonomiskās attīstības scenārijs un fiskālā politika izstrādes gaitā netiek saskaņota ar citām ministrijām, līdz ar to nodrošinot dokumentam "īpašu" statusu.

2002.gada pieredze liecina par to, ka reformas ieviešana ir jāpilnveido, visām iesaistītajām institūcijām cenšoties maksimāli precīzi izpildīt tos uzdevumus, kas paredzēti kā procesa uzlabošanas pasākumi un nepieļaujot nepamatotu atkāpšanos no plānotā. Tikai nodrošinot reformas pasākumu izpildi, kopīgā sadarbībā ar jaunizveidoto padomi pakāpeniski tiks uzlabota makroekonomiskās prognozes kvalitāte, nodrošinot valdību ar kvalitatīvu informāciju lēmumu pieņemšanas brīdī un tālāk attīstot fiskālās politikas diskusiju kultūru.

## **2. Efektīvas budžeta prioritāšu noteikšanas sistēmas tālāka pilnveidošana.**

Lai uzlabotu valdības politisko prioritāšu noteikšanas un īstenošanas procesu, tika paredzēts, ka Ministru kabinets, lemjot par vidējā termiņa mērķiem un prioritārajiem attīstības virzieniem, izmanto ekspertu grupas veiktu analīzi, par iespējamām politikas prioritātēm. Ministrijas atbilstoši valdības apstiprinātajām prioritātēm iesniedz priekšlikumus konkrētiem pasākumiem, pievienojot to nepieciešamības pamatojumu un finansiālo novērtējumu pieciem gadiem. Vidējā termiņa budžeta pieteikumi tiek izstrādāti kā kārtējā gada budžeta prioritāšu pieteikumi un process tiek atkārtots katru gadu, pavirzoties pa vienu gadu uz priekšu.

### ***Ieviešana***

2001.gadā Ministru prezidents izveidoja ekspertu grupu budžeta prioritāšu izvērtēšanai. Balstoties uz *ekspertu grupas* sagatavoto materiālu, tika veikta ministru aptauja un Ministru kabinets apstiprināja piecus vidējā termiņa budžeta mērķus un to īstenošanai nepieciešamos prioritāros attīstības virzienus 2001. – 2007. gadam.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Kontrolskaitlis ir attiecība starp budžeta bāzes un prognozējamo attīstības daļu.

<sup>36</sup> MK 2001.g. 26.septembra rīkojums Nr.469

**Vidēja termiņa budžeta mērķi ir:**

- Valsts ārējā drošība un suverenitāte
- Uz zināšanām balstītas sabiedrības veidošana
- Līdzsvarota reģionu attīstība
- Sociālā aizsardzība
- Iekšējā drošība un indivīda tiesību aizsardzība

**Vidēja termiņa budžeta prioritātes ir:**

- Instrukcionālā sagatavotība dalībai ES
- Valsts ilglaicīgas drošības garantijas no dalības NATO
- Izglītības kvalitāte un atbilstība darba tirgum
- Infrastruktūras attīstība reģionos
- Uzņēmējdarbības un nodarbinātības dažādošana reģionos
- Veselības aprūpes sistēmas uzlabošana
- Noziedzības apkarošana un tiesu sistēmas pilnveidošana

Salīdzinot ekspertu un ministru veiktos prioritāšu izvērtējumus, jāatzīst, ka ekspertu izvirzītās prioritātes tikai daļēji sakrīt ar ministru atbalstītajām. Tā kā ekspertu grupā tika iekļauti pārsvarā augstskolu vadītāji un mācībspēki, kā arī pētnieki, tad prioritāšu saraksta augšgalā izvirzījās ar augstāko izglītību, zinātni, inovācijām un augstas pievienotās vērtības produkcijas ražošanu saistīti mērķi un attīstības virzieni. Ministru atbalstītās Latvijas ārpolitikas galvenās prioritātes – integrācija ES un NATO ekspertu vērtējumā ieņēma tikai ceturto vietu. Pirmā gada pieredze liecina par to, ka ekspertu viedokļa izmantošana nodrošina plašāku diskusiju kontekstu valdībai.

Lai izvērtētu ministriju pēc papildus finansējuma iesniegto pieprasījumu atbilstību valdības prioritātēm, tie šogad tika iesniegti **paplašinātā formātā**. Vienlaikus ar ikgadējo Finanšu ministrijas pieprasīto formu tika aizpildīts Valsts kancelejas izstrādātais **Vidēja termiņa prioritāšu pieteikums**, kur īsumā tika atspoguļota pieteikuma būtība, norādīti galvenie darbības un politikas rezultāti, kā arī atspoguļots finansējuma pieprasījums vidējā termiņā.

Tā kā fiskālās politikas definēšanas laikā ministrijām netika noteikti izdevumu **kontrolskaitļi**, kā tas tika plānots *Vidēja termiņa budžeta plānošanas metodoloģijas pamatnostādņēs*, tās iesniedza pieprasījumus uz neierobežotām summām, tādējādi apgrūtinot jauno politikas iniciatīvu izvērtēšanas gaitu. Bez tam ministrijas pieprasījumos dažādi interpretēja politikas un darbības rezultātu būtību, bieži vien konkrētu rezultātu vietā pārrakstot dažādos politikas dokumentos minētus vispārīgus mērķu formulējumus, kas pēc būtības nesniedza nekādu informāciju par veicamo pasākumu būtību.

Sakarā ar budžeta plānošanas procesa aizkavēšanos 2002.gadā arī prioritāšu izvērtēšana ieilga, tomēr var atzīmēt kopumā zemo valsts institūciju gatavību veikt plānoto jauno politikas iniciatīvu prioritizāciju kā arī nodrošināt kvalitatīvu to izvērtēšanu.

### 3. Pāreja uz rezultātu orientēta budžeta vadību

Vidēja termiņa budžeta plānošanas metodoloģijas pamatnostādnes nosaka uzdevumu pakāpeniski pāriet uz stratēģiskās plānošanas sistēmu, ieviešot **institūciju darbības stratēģijas** (IDS) jeb *stratēģiskos plānus* katrā ministrijā. IDS izstrāde ir būtiska valdības darba plānošanas sastāvdaļa. Tas ir pamatdokuments, kas sasaista katras ministrijas politikas un budžeta plānošanas procesu, vienlaikus nodrošinot saikni ar valdības prioritātēm.

Atbilstoši valdības noteiktajiem vidēja termiņa attīstības virzieniem ministrijas definē vidēja termiņa nozares attīstības virzienus un tām atbilstošās programmas, to darbības rezultātus un nepieciešamo finansējumu. IDS sagatavošana, izvērtēšana un aktualizācija ir ikgadējs process.

Lai īstenotu stratēģiskajos plānos noteiktos uzdevumus, tiek izstrādāti ministriju *gada plāni*, kuros noteikti sasniedzamie rezultāti, izpildes laiks un atbildīgais par uzdevumu izpildi. Ministriju gada rīcības plānos ir iekļauti tikai tie pasākumi, kuriem ir piešķirts finansējums.

#### ***Ieviešana***

Nozaru plānošanas sasaiste ar budžeta plānošanu, pakāpeniski ieviešot uz rezultātu orientētas vadības principu 2002. gadā kā pilotprojekts tika īstenota Zemkopības ministrijā. 2002.gada rudenī Zemkopības ministrijas darbības stratēģija 2003.–2005. gadam tika apstiprināta Ministru kabinetā. Balstoties uz gūto pieredzi, tiek izstrādāti ieteikumi ministrijām IDS izstrādei, jo, sākot ar 2003.gadu, šī sistēma pakāpeniski tiks ieviesta visās ministrijās ar nolūku vidējā termiņā panākt pilnīgi vienotas budžeta un politikas programmas.

Zemkopības ministrijas darbības stratēģijā tiek piedāvāts samazināt pašreizējo budžeta programmu un apakšprogrammu skaitu no 33 uz 9. Mazāks skaits ne tik detalizētu programmu, kas atbilst ministrijas darbības virzieniem, ļaus ministrijai koncentrēties uz definēto rezultātu sasniegšanu, vienlaikus sniedzot lielākas finanšu elastības iespējas, pārdalot līdzekļus starp politikas virzieniem un tādējādi samazinot nelietderīgu resursu tērēšanu saimnieciskā gada beigās.

Sasniedzamie rezultāti budžeta programmu ietvaros pamatā plānoti **divos scenārijos**. A scenārijs ir 2002.gada bāzes finansējuma modelis, bet B scenārijs atspoguļo tos rezultātus, kurus iespējams sasniegt, ja tiek piešķirts papildus finansējums. B scenārijs atbilst Zemkopības ministrijas pieteikumiem 2003.gada budžeta prioritātēm.

Tādējādi Zemkopības ministrijas darbības stratēģija 2003.–2005. gadam ir tieši saistīta ar budžeta plānošanas procesu un tiks precizēta pēc Budžeta likuma 2003. gadam pieņemšanas Saeimā.

### 4. Budžeta izdevumu plānošanas uzlabošana

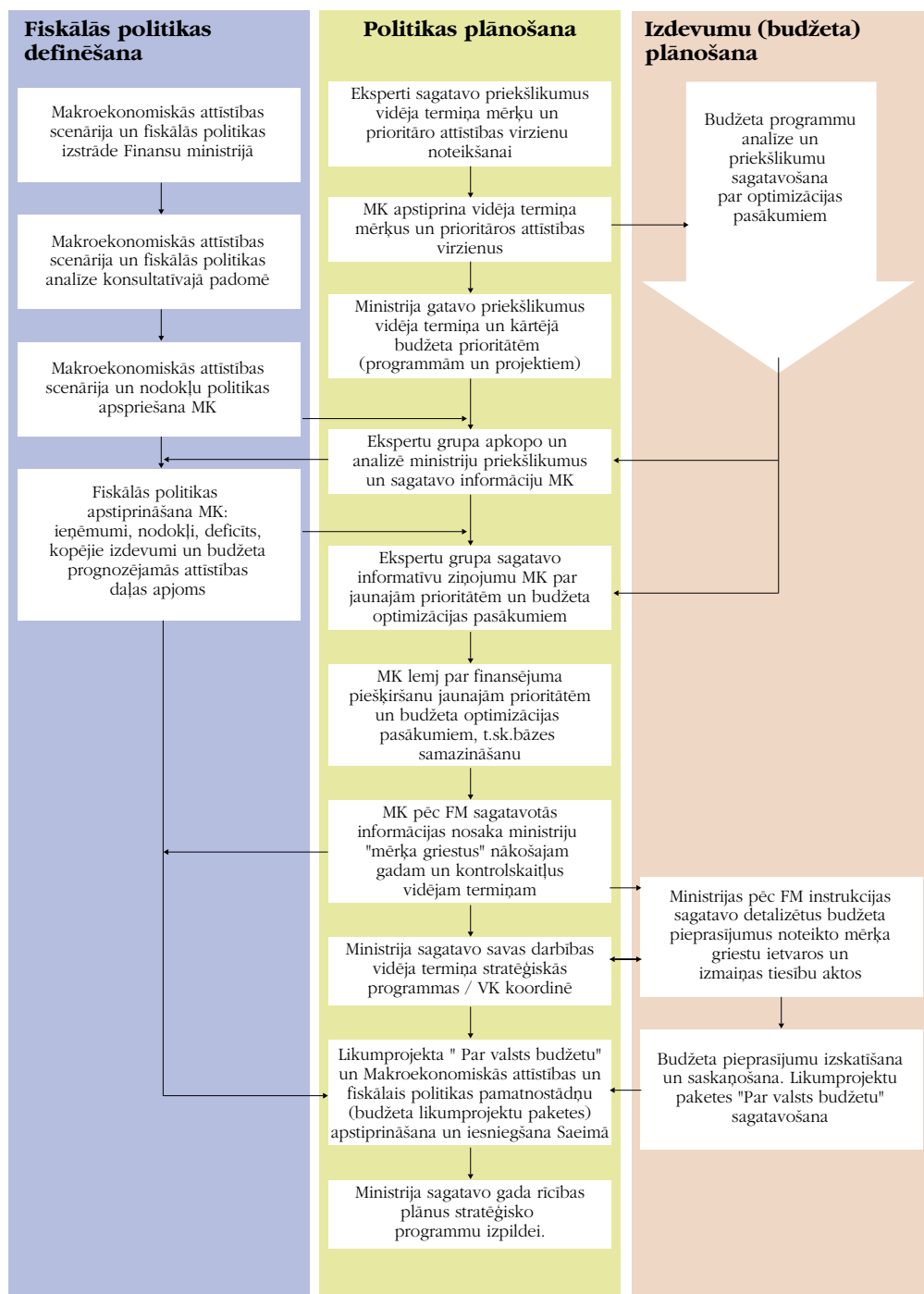
Lai nodrošinātu reformas attīstību šajā virzienā, jāveic budžeta izdevumu daļas optimizācija, nodrošinot izdevumu pārskatīšanu gan funkcionālā viedokļa centralizēti, gan ministrijās. **Finanšu elastības** palielināšana, vienlaikus palielinot institūciju atbildību par sasniegtajiem rezultātiem, nodrošinot efektīvu pārraudzības un kontroles mehānismu.

Katru gadu pārskatot daļu budžeta programmu vai iestāžu funkciju, būtu iespējams samazināt pašreizējās bāzes izdevumus, vidējā termiņā sasniedzot t.s. **minimālo bāzi** un palielināt finansējuma apjomu – t.s. **budžeta attīstības daļu** valdības prioritātēm.

Budžeta programmu un iestāžu pārskatīšana būtu veicama sistemātiski, saistot to ar stratēģiskās plānošanas sistēmas ieviešanu, jo, kā parāda iepriekšējā pieredze kampanžveidīgi pasākumi kārtējā gada budžeta izstrādes laikā, nav īpaši rezultatīvi.

Vidēja termiņa budžeta plānošanas procesu kopumā var aplūkot **3.zīmējumā**, no kura var secināt, ka plānošana vienlaicīgi notiek gan fiskālās politikas, gan politikas plānošanas, gan izdevumu plānošanas līmenī un ka līmeņi ir savstarpēji saistīti. Zīmējums vairāk jāuztver kā ideālais vidēja termiņa budžeta plānošanas modelis, jo pašreiz izdevumu plānošanas līmenī dažādu iemeslu dēļ būtiskas pārmaiņas nav notikušas.

## 3. zīmējums. Vidēja termiņa budžeta plānošanas process



### 7.3. ES budžeta plānošana un ietekme uz budžeta veidošanu Latvijā

**Pamatinstitūcijas**, kas saņem ES budžeta līdzekļus, ir Eiropas Parlaments (EP), Ministru padome (MP), Eiropas Komisija (EK), Justīcijas tiesa, Revidentu tiesa, Ekonomikas un sociālā komiteja, Reģionu komiteja un Ombudsmens.

ES budžeta izpildītāja ir Eiropas Komisija. EK katru mēnesi informē EP, MP un Revidentu tiesu par budžeta izpildi, bet divreiz gadā – par ES izsniegtajām garantijām un iespējamajām finansiālajām sekām, kas ar tām saistītas.

ES budžeta izlietojumam seko dažādas **kontroles** institūcijas:

- *politiskā kontrole* atrodas Eiropas Parlamenta pārziņā, jo tā ir institūcija, kas, balstoties uz MP ieteikumiem, EK iesniegto pārskatu par budžeta izpildi, kā arī Revidentu tiesas veiktajām pārbaudēm atbrīvo Eiropas Komisiju no atbildības par budžeta izpildi attiecībā uz visiem ES budžeta ieņēmumu un izdevumu kontiem, kā arī ES aktīviem un saistībām. Atbrīvošana no atbildības nozīmē, ka Eiropas Komisijas darbība ir bijusi likumīga.
- *ārējo kontroli* nodrošina Revidentu tiesa, kas ir neatkarīga, profesionāla iestāde. Tās galvenais darbības lauks ir sagatavot ziņojumus gan par budžeta izpildi, gan par atsevišķiem problēmjasautājumiem;
- *iekšējās finanšu kontroles* mehānismi ir izveidoti visās ES institūcijās.

ES budžets ir ikgadējs. Saimnieciskais gads sākas 1. janvārī. Raksturīga ES budžeta iezīme ir tā, ka tajā nekad netiek pieļauts fiskālais deficīts, jo apgrūtiņoši būtu izvērtēt, kurai dalībvalstij šis deficīts ir jāsedz.

#### Budžeta izstrādāšanas un apstiprināšanas kārtība

**Janvāris – jūlijs** Institūcijas izstrādā savu ieņēmumu un izdevumu plānu nākamajam saimnieciskajam gadam un nosūta to EK. Komisija sagatavo un iesniedz Eiropas Parlamentā, MP un Revidentu tiesā pārskatu par iepriekšējā saimnieciskā gada ES budžeta izpildi, kas ietver ieņēmumu un izdevumu pārskatu, bilanci un finansiālo analīzi.

**Jūlijs – septembris** EK izstrādā sākotnējo budžeta projektu un iesniedz EP un MP.

**Oktobris** MP pieņem budžeta pamatprojektu, ko tā iesniedz EP.

EP ir tiesības, klātesot deputātu vairākumam, veikt grozījumus budžeta pamatprojektā, kā arī ar vienkāršu deputātu balsu vairākumu ierosināt MP veikt izmaiņas tajā.

Ja 45 dienu laikā pēc budžeta pamatprojekta saņemšanas EP nav veicis grozījumus vai ierosinājis izmaiņas tajā, budžets uzskatāms par pieņemtu.

Ja 15 dienu laikā MP nav grozījusi nevienu no EP veiktajiem grozījumiem, budžets uzskatāms par pieņemtu. Ja grozījumi tomēr veikti, grozītais budžeta pamatprojekts vēlreiz jāiesniedz Eiropas Parlamentam.

15 dienu laikā, kopš Eiropas Parlaments saņēmis grozīto budžeta pamatprojektu, klātesot deputātu vairākumam, ar trim piektdaļām balsu "par" tas var noraidīt vai grozīt MP veiktos grozījumus attiecībā uz Eiropas Parlamenta veiktajiem grozījumiem budžeta pamatprojektā. Ja Eiropas Parlaments veic šīs izmaiņas vai arī nepieņem lēmumu minētajā laika posmā, budžets uzskatāms par pieņemtu.

Politikas koordinācijas  
departaments

Eiropas Savienība neiekasē nodokļus no iedzīvotājiem un uzņēmumiem, tāpēc ES budžeta ieņēmumus veido:

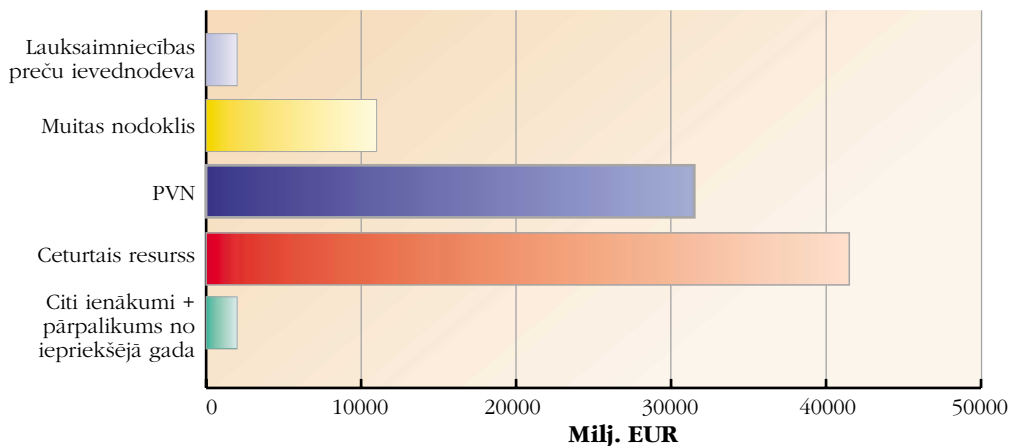
- **ES iekšējie ieņēmumi:**
  - muitas nodevas, ar kurām tiek aplikts imports no valstīm, kuras nav ES dalībvalstis;
  - lauksaimniecības preču ievednodevas, kas tiek piedzītas no trešajām valstīm, kuras eksportē savu lauksaimniecības produkciju uz ES.
- **ES dalībvalstu iemaksas:**
  - 1,4% no pievienotās vērtības nodokļa (PVN), kas tiek iekasēti katrā dalībvalstī, izņemot Spāniju, Portugāli, Grieķiju un Īriju, kurām ir jāiemaksā 1 procents no PVN;
  - papildu iemaksas, kas jāveic katrai dalībvalstij atkarībā no tās nacionālā kopprodukta (NKP) lieluma, lai uzturētu līdzsvaru starp dažādām dalībvalstīm, kuru ekonomiskie rādītāji atšķiras, un nodrošinātu nepieciešamo kopējo ieņēmumu apjomu.

ES dalībvalstu iemaksas ir Eiropas Savienības budžeta ieņēmumu galvenā sastāvdaļa jeb tā saucamie sauktie **pašu resursi** (*own resources*). Pašu resursu sistēmu, balstoties uz EK priekšlikumu un iepriekš konsultējoties ar Eiropas Parlamentu, ar vienbalsīgu balsojumu apstiprina Ministru Padome.

Dalībvalstīm pašu resursu sistēma ir jāratificē visu dalībvalstu nacionālajos parlamentos.

4.grafikā redzams budžeta ienākumu proporcijas<sup>37</sup>

**4. grafiks. Eiropas Savienības 2001.gada budžeta ienākumi**



Pavisam: 92 569.4 miljoni EUR

<sup>37</sup> EIB mājas lapa [www.eib.lv](http://www.eib.lv)

ES budžets sastāv no **vispārēja ieņēmumu kopsavilkuma** un **institūciju budžeta daļas**, kas ietver ieņēmumu un izdevumu plānus nākamajam saimnieciskajam gadam un pārskatus par iepriekšējo saimniecisko gadu.

EK budžets sastāv no A daļas, kas ietver personāla un **administratīvos izdevumus**, un B daļas, kas ietver ES budžeta **operatīvos izdevumus**. Tie ir:

- Eiropas lauksaimniecības vadības un garantiju fonda Garantiju sadaļa;
- **Strukturālie fondi:**
  - a. Eiropas Reģionālās attīstības fonds
  - b. Eiropas Sociālais fonds
  - c. Eiropas Lauksaimniecības vadības un garantiju fonda Vadības sadaļa
  - d. Zivsaimniecības vadības fonds
- Kohēzijas fonds;
- citi strukturālie izdevumi;
- izglītības, mācību, jaunatnes politikas, kultūras, mediju, informācijas un komunikāciju izdevumi, atsevišķi sociālie izdevumi;
- enerģētikas, kodoldrošības un vides aizsardzības izdevumi;
- patērētāju aizsardzības, iekšējā tirgus, rūpniecības modernizācijas, statistiskās informācijas un vienoto Eiropas transporta tīklu izdevumi;
- pētniecības un tehnoloģiskās attīstības izdevumi;
- ārējās palīdzības izdevumi un pēkšņās palīdzības rezerve;
- vienotās ārējās un drošības politikas izdevumi;
- garantijas un rezerves.

### **Strukturālie fondi**

Strukturālie fondi tērē līdz 46 procentiem no ES budžeta izdevumiem un ar to palīdzību tiek atbalstīti šādi trīs Kopienas prioritārie mērķi:

- **Atpalikušu reģionu** attīstības un strukturālās pielāgošanās sekmēšana, ko koordinē Eiropas Reģionālās attīstības fonds; Eiropas Sociālais fonds; Eiropas Lauksaimniecības vadības un garantiju fonda Vadības sadaļa; Zivsaimniecības vadības fonds;
- Apgabalu ar strukturālām grūtībām ekonomiskās un **sociālās pārstrukturēšanas** atbalstīšana, ko koordinē Eiropas Reģionālās attīstības fonds un Eiropas Sociālais fonds;
- Izglītības, profesionālās apmācības un **nodarbinātības politikas** un sistēmu pielāgošanas un modernizācijas atbalstīšana, ko koordinē Eiropas Sociālais fonds.

Par **atpalikušiem reģioniem** tiek uzskatīti reģioni, kur iekšzemes kopprodukts pēc pirktspējas paritātes uz vienu iedzīvotāju, kas aprēķināts, balstoties uz ES pēdējo trīs gadu datiem, ir zemāks par 75 procentiem no ES vidējā līmeņa.

EK sagatavo to reģionu sarakstu, uz kuriem attiecināms katrs no mērķiem. Šis saraksts ir spēkā septiņus gadus (no 2000.gada 1.janvāra). Laikā no 2000. līdz



Politikas koordinācijas  
departaments

2006.gadam no strukturālajiem fondiem 1.mērķim tiks novirzīti 69,7%, 2.mērķim – 11,5%, bet 3.mērķim – 12,3% līdzekļu. Pārējie līdzekļi tiks novirzīti citiem Kopienas strukturālajiem mērķiem.

### ***Kohēzijas fonds***

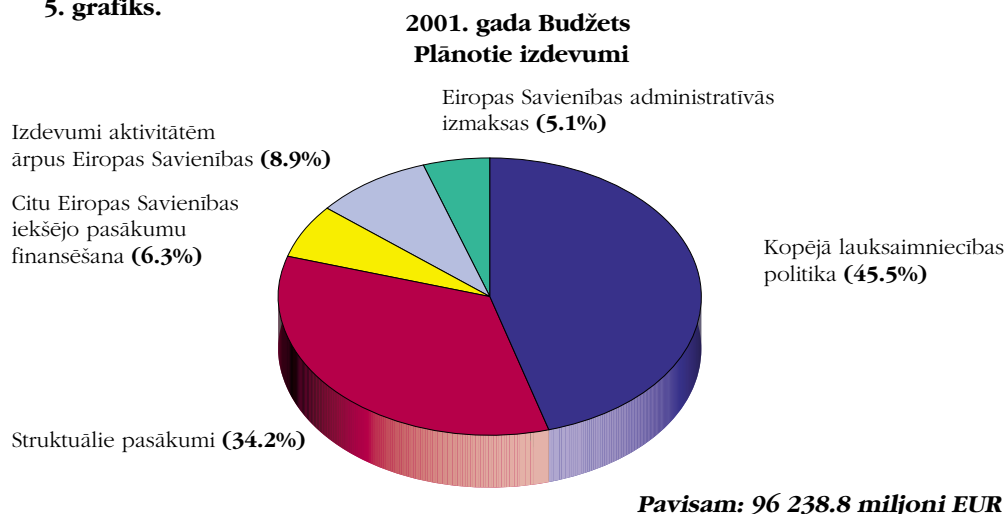
Kohēzijas fonds finansiāli atbalsta projektus, kas palīdz sasniegt Līgumā par Eiropas Savienību ietvertos mērķus vides un vienoto Eiropas transporta tīklu jomā tajās dalībvalstīs, kuru nacionālais kopprodukts pēc pirktspējas paritātes uz vienu iedzīvotāju ir mazāks par 90% no ES vidēja.

No Kohēzijas fonda jāsniedz atbalsts šādās jomās:

- vides projekti:
  - vides kvalitātes aizsardzība, saglabāšana un uzlabošana;
  - cilvēka veselības aizsardzība;
  - piesardzīga un racionāla dabas resursu izmantošana;
  - starptautiska līmeņa pasākumu atbalstīšana, lai risinātu reģionālas un globālas vides problēmas;
  - vienoto Eiropas transporta tīklu u.c. kopējo interešu transporta infrastruktūras projekti, kurus daļēji finansē dalībvalstis.

5. grafikā redzams ES izdevumu proporcionālais sadalījums.<sup>38</sup>

### **5. grafiks.**



<sup>38</sup> EIB mājas lapa [www.eib.lv](http://www.eib.lv)

Līdz šim svarīgākais kanāls, caur kuru Latvijā ir ienākuši ES budžeta līdzekļi, ir PHARE programma. Pedējo gadu PHARE programmas prioritāte Latvijā ir atbalsta sniegšana, lai mūsu valsts sekmīgi sagatavotos iestātai ES. Tiek atbalstīti projekti, kas saistīti ar ES likumdošanas pārņemšanu, sagatavošanos līdzdalībai ES kopīgajās politikās un sagatavošanos darbībai ar strukturālajiem fondiem. Līdz 2000.gadam Eiropas Savienības palīdzība Latvijai ES PHARE projektos bija 24,76 miljoni eiro.<sup>39</sup>

No 2000.gada paralēli tradicionālajai PHARE programmai ir ieviesti divi jauni pirmsiestāšanās finanšu instrumenti – ISPA, kuras ietvaros atbalsts tiek sniegts transporta un vides sektoriem, un SAPARD – atbalsts lauksaimniecības un lauku attīstībai.

Pašreizējā situācijā vēl nevar skaidri noteikt Latvijas kā Eiropas Savienības dalībvalsts iemaksas Eiropas Savienības budžetā. Tas nav iespējams tādēļ, ka nav zināms ne iestāšanās gads, ne dalībvalstu skaits iestāšanās brīdī. Tomēr pēc pašreizējām prognozēm plānots, ka Latvijai ES budžetā triju gadu laikā no 2004. līdz 2006. gadam būs jāiemaksā 284 miljoni eiro. No ES fondiem Latvija šajā laika posmā savukārt varētu saņemt ap 631 miljonu eiro.<sup>40</sup> Latvija atbalsta pakāpenisku iemaksu pieaugumu ES budžetā, līdzīgi kā tas bija iepriekšējos ES paplašināšanas gadījumos, nosaucot **pārejas periodu**.

Attiecīgais pārejas periods ir nepieciešams, lai mīkstinātu slogu uz nacionālo budžetu, kas radīsies sakarā ar nepieciešamību veikt iemaksas ES budžetā uzreiz pēc iestāšanās, it sevišķi ņemot vērā to, ka finanšu līdzekļu plūsma no ES budžeta sasniegs savu "normālo" līmeni tikai pēc kāda laika. Visticamāk, ka Latvija kļūs par tā saucamo finanšu "neto saņēmēju", ar dažādu fondu palīdzību saņemot līdzekļus, kas būs lielāki par Latvijas iemaksām ES budžetā.

#### **7.4. Sabiedrības izpratne par budžeta veidošanu**

Tā kā visas valsts pārvaldes institūcijas tiek finansētas no valsts budžeta līdzekļiem, t.i., no nodokļu maksātāju naudas, sabiedrības informēšanas par mērķiem, kam tiek tērēti valsts budžeta līdzekļi, ir ļoti būtiski. Sabiedriskās domas viedoklis par valsts budžeta veidošanas caurspīdīgumu ir viens no kritērijiem budžeta veidošanas procesa izvērtēšanā.

Sabiedrībā veiktās aptaujas liecina, ka tās interese par valsti notiekošajiem procesiem pakāpeniski pieaug. Par to, kādās jomās tiek tērēta budžeta nauda un kāds ir pašreizējais valsts budžeta stāvoklis, ieinteresēti ir vairāk kā *divas trešdaļas* Latvijas iedzīvotāju<sup>41</sup>. Pašreizējais valsts budžeta stāvoklis biežāk interesē respondentus vecumā no 35 līdz 44 gadiem (81.2%), latviešus (78.2%), valsts sektorā strādājošos (81.9%) un pašnodarbinātos (90.8%).

<sup>39</sup> Eiropas integrācijas biroja mājas lapa [www.eib.lv](http://www.eib.lv)

<sup>40</sup> Arlietu ministrijas dati

<sup>41</sup> Šeit un turpmāk - "Latvijas iedzīvotāju viedoklis par valsts budžeta līdzekļu sadali"- 2001.gada jūlijs, SKDS

Politikas koordinācijas  
departaments

Lai gan interese par budžeta pašreizējo stāvokli ir visai liela, tikai aptuveni *piektdaļa* Latvijas iedzīvotāju minējuši, ka ir labi informēti par to un zina, kādās jomās tiek tērēta valsts budžeta nauda.

Kā tendence iezīmējas fakts, ka šajās jomās sevi par labāk informētiem uzskata valsts sektorā strādājošie (24.3%), speciālisti (29.5%) un vadītāji (28.3%).

Par trīs efektīvākajiem veidiem, kā sabiedrība spēj ietekmēt valsts budžeta līdzekļu pārdali, iedzīvotāji atzīst aktivitātes presē (36.8%), streikus (34.6%) un piketus (30.5%).

23.8% aptaujas dalībnieku ir norādījuši, ka sabiedrība nevar ietekmēt budžeta pārdali. To pārsvarā uzsvēruši gados vecākie respondenti (28%), respondenti bez LR pilsonības (29.8%), Rīgā dzīvojošie (33.8%) un respondenti ar ienākumiem virs 127 latiem (35.4%).

Tomēr, saskaņā ar aptaujas datiem, salīdzinoši biežāk Latvijas iedzīvotāji uzskatījuši, ka lēmumu pieņemšanā par valsts budžeta līdzekļu sadali nozīmīga loma ir pozīcijas partijām Saeimā (36.6%) un Eiropas Savienības prasībām (36.1%).

## Nobeigums

Pilnveidot budžeta veidošanas procesu nebūt nenozīmē tieši pārņemt labāko pieredzi no citām valstīm. Dažādu jauninājumu ieviešana bez iepriekšējas izvērtēšanas reti kad labi darbojas praksē, jo jebkura sistēma jāpiemēro attiecīgajai videi. Katra finanšu vadības modeļa efektivitāte jāaplūko attiecīgās valsts politiskās sistēmas kontekstā.

Latvijā uzsāktās budžeta reformas mērķis ir nodrošināt, ka vidējā termiņā tiks sasniegta uz politikas rezultātu vērstu valsts institūciju darbība un līdz ar to arī budžeta līdzekļu mērķtiecīgāka izlietošana.

Šajā publikācijā ietvertais skatījums uz budžeta veidošanas procesu nav profesionālu finanšu vadības speciālistu viedoklis. Lai gan tās sagatavošanā tika izmantota Finanšu ministrijas speciālistu, kā arī citu valsts institūciju finanšu plānotāju sniegtā informācija un konsultācijas, tomēr pamatā tā ir radusies drīzāk kā blakusprodukts Valsts kancelejas Politikas koordinācijas departamenta pamatdarbam – politikas plānošanas sistēmas veidošanai.

Ši iemesla dēļ publikācijā iekļautais informatīvais materiāls un analīze ir virzīta uz politikas plānošanas centrālo problēmu – politikas un budžeta plānošanas sasaisti. Lai gan šķiet pašsaprotami, ka šie divi plānošanas procesi nevar pastāvēt viens bez otra, praksē to atrautība ir plaši izplatīta problēma gan Latvijā un citās pārejas ekonomikas valstīs, gan pasaules attīstītajās valstīs.

Publikācijā realizēta "neprofesionālu" pieeja mūsdiā ir viens no veidiem, kā rosināt diskusiju par budžeta plānošanas procesa uzlabošanu starp visām tajā iesaistītajām pusēm, mēģinot veidot kopēju valodu un izpratni par šī procesa problēmām. Šāda dialoga nepieciešamību mēs esam apzinājušies, ikdienā strādājot ar ministriju gatavotajiem politikas plānošanas dokumentiem, kuru finanšu aprēķinos jo bieži tiek īstenotas dažādas pieejas un izpratnes par to, kā ir atspoguļojamas un aprēķināmas finansiālās saistības, kas izriet no tiem vai citiem politikas piedāvājumiem.

Līdzās ieskatam citu valstu pieredzē, publikācijā ir fiksēta situācija, kāda budžeta reformas ieviešanā ir izveidojusies 2002.gada nogalē. Publikācija nepretendē uz pilnīgu situācijas izvērtējumu, jo tas nav izdarāms pirmajā gadā pēc reformas uzsākšanas. Daudzi no paredzētajiem pasākumiem tiks ieviesti tuvākajā laikā, kopumā paredzot reformas pabeigšanu vidējā termiņā – līdz 2006.gadam. Tomēr ikviens pārmaiņu ieviešanas process var būt sekmīgs tikai tad, ja visā ieviešanas laikā tiek apzinātas problēmas, apspriestas un pieņemtas nepieciešamās korekcijas.

Šis publikācijas mērķis ir rosināt plašāku diskusiju par budžeta reformas problēmām. Atsauksmes un viedokļus lūdzam sūtīt uz Valsts kancelejas Politikas koordinācijas departamentu, elektroniskā pasta adrese [pkd@mk.gov.lv](mailto:pkd@mk.gov.lv).

Politikas koordinācijas  
departaments

## Skaidrojošā daļa

**Aktivi** – resursi, kas atrodas iestādes kontrolē pagātnes notikumu rezultātā un no kuriem paredzēts gūt ekonomiskos labumus.

**Apropriācija** – valsts budžeta likumā piešķirtā pilnvara noteiktā apjomā, kas atļauj valsts centrālajai kasei asignēt un veikt maksājumus noteiktiem mērķiem no valsts budžeta ieņēmumiem; pašvaldības lēmums veikt maksājumus pašvaldības mērķiem no pašvaldības budžeta ieņēmumiem.

**Asignējums** – pilnvara uzņemties saistības vai veikt no valsts budžeta līdzekļiem maksājumus noteiktam mērķim, pamatojoties uz apropriāciju.

**Bilance** – pārskats, kas uz noteiktu datumu sniedz informāciju par organizācijas īpašuma stāvokli un parādiem, līdzekļu izmantojumu un to izcelsmes avotiem.

**Budžets** – šīs publikācijas kontekstā – līdzeklis valsts politikas realizācijai ar finansiālām metodēm.

**Budžeta deficīts** – naudas summa, par kuru konkrētā periodā valdības izdevumi pārsniedz ienākumus.

**Budžeta izlīdzināšana** – budžeta ieņēmumu un izdevumu līdzsvarošana; budžeta deficīta likvidēšana.

**Budžeta programma** – savstarpēji saistītu, uz kopēju mērķi orientētu pasākumu vai pakalpojumu kopums, kurš tiek plānots, izpildīts, uzskaitīts un kontrolēts no budžeta finansētās institūcijas. Budžeta programma var būt sadalīta apakšprogrammās.

**Budžeta reforma** – būtiskas izmaiņas budžeta izstrādāšanas procesā (piemēram, budžeta sasaiste ar politikas plānošanu, daudzgadu budžets).

**Finansēšanas plāns** – finanšu ministra noteiktajā kārtībā sastādīts budžeta finansētas institūcijas vai pasākuma ieņēmumu un izdevumu sadalījums, kas ļauj saņemt Valsts kases asignējumu.

**Finansu revīzija, audits** – ministrijas, iestādes vai uzņēmuma finansiālās darbības pārbaude un kontrole, kuras mērķis ir noskaidrot faktiskā stāvokļa atbilstību pārskatos norādītajam un atbilstošajai likumdošanai.

**Fiskālā politika** – valdības ieņēmumu un izdevumu politika, kuras galvenais uzdevums ir stimulēt valsts ekonomikas pastāvīgu izaugsmi, stabilizējot ekonomikas ciklu. Ar fiskālās politikas palīdzību tiek regulēta nodokļu slodze valstī, noteikti ārējo un iekšējo parādu apjomi un struktūra.

**Grāmatvedība** – visu darījumu un saimniecisko operāciju hronoloģiska iegrāmatošana, kas ļauj sastādīt ikmēneša vai gada bilanci, naudas plūsmu, peļņas un zaudējumu pārskatu. Labas grāmatvedības sistēmas ir ļoti būtisks priekšnoteikums sekmīgiem budžeta vadīšanas, finanšu atskaitīšanās un lēmumu pieņemšanas procesiem.

**Ieņēmumi** – saskaņā ar nodokļu likumiem iekasētie vai saņemtie nodokļu, valsts vai pašvaldību nodevu un citi maksājumi budžetos, budžeta iestāžu ieņēmumi no to sniegtajiem maksas pakalpojumiem, īpašiem mērķiem iezīmēti ieņēmumi,

aktīvu realizācijas tirie ieņēmumi, saņemtie procentu maksājumi un dividendes, ārvalstu finanšu palīdzība, ziedojumi un dāvinājumi naudā vai naturā (ar uzskaiti naudā).

**Iekšējais audits** – visa finanšu un citu kontroles veidu sistēma, ieskaitot organizatorisko struktūru, metodes un procedūras, kuras pieņem iestādes vadība, lai nodrošinātu efektīvu iestādes vadīšanu. Iekšējā audita struktūrvienības ir neatkarīgas un atskaitās tieši iestādes vadītājam.

**Iekšējā kontroles sistēma** – organizācijas apakšsistēma, kas aptver dažādus kontroles pasākumus un mehānismus, kā arī organizācijas iekšējo auditu.

**Inflācija** – valsts ekonomikai raksturīgs process, kurā notiek apgrozības sfēras pārpildīšana ar naudas masu. Sekas tam ir ilgstoša naudas vērtības krišanās vai atbilstoša preču un pakalpojumu cenu līmeņa paaugstināšanās.

**Izdevumi** – visi maksājumi no budžeta, izņemot parāda summas atmaksu.

**Naudas emisija** – līdzeklis, ar kuru palīdzību tiek dzēsts budžeta deficīts. Tiek palielināts naudas daudzums apgrozībā, notiek cenu līmeņa vispārējs kāpums un iestājas neprognozējama inflācija, izsaucot aizdevumu procentu likmju paaugstināšanos.

**Nodeva** – obligāts maksājums valsts vai pašvaldību budžetos kā atlīdzība par sniegtajiem pakalpojumiem, kā arī likumos vai pašvaldību saistošajos noteikumos paredzētajiem mērķiem.

**Nodoklis** – likumā par nodokļiem un nodevā noteiktie fizisku un juridisku personu obligātie maksājumi valsts vai pašvaldību budžetā.

**Neto** – "tīra" vērtība, t.i. vērtība pēc visiem atskaitījumiem.

**Neto princips** – jēdziens grāmatvedības uzskaitē; pamatlīdzekļu novērtēšana tiek veikta pēc to atlikušās vērtības.

**Pamatbudžets** – budžeta daļa, kuru veido dotācija no vispārējiem ieņēmumiem, dotācija īpašiem mērķiem, ieņēmumi no maksas pakalpojumiem, ārvalstu finanšu palīdzība un izdevumi, kurus paredzēts segt no šiem ieņēmumiem, kā arī valsts budžeta aizdevumi un valsts budžeta aizdevumu atmaksas.

**Programma** – aktivitāšu kopums, kas vērsts uz konkrētu mērķu izpildi. Programmai jābūt vērstai uz noteiktu mērķa auditoriju, tai jābūt ar saviem finanšu un darbaspēka resursiem, kā arī skaidri definētiem mērķiem un rezultātiem.

**Programmu klasifikācija** – valsts budžeta izdevumu klasifikācijas veids saskaņā ar vispārējo valdības darbības dalījumu pa programmām. Valstis, kas izstrādā programmu budžetu, programmu klasifikāciju lieto budžeta izdevumu strukturēšanai. Tomēr vairumā gadījumu programmu klasifikācija tiek lietota kopā ar citiem klasifikāciju veidiem (ekonomisko, administratīvo), lai nodrošinātu atskaitīšanos atbilstoši iestādes funkcijām.

**Skaidras naudas līdzekļi** – naudas līdzekļi, kuri atrodas organizācijas kasē un ar kuru palīdzību tiek veikti organizācijas norēķini vai maksājumi par piegādātajām precēm vai citiem pakalpojumiem.

Politikas koordinācijas  
departaments

**Skaidras naudas plūsma** – dokumentēts tirs organizācijas ienākums plus summas, kas norakstītas uz amortizācijas rēķina un papildus iemaksas rezerves fondos, kas ir grāmatvedības atskaitījumi un reāli ar skaidru naudu netiek apmaksātas; raksturlielums, kas atspoguļo uzņēmuma ieņēmumu un pašfinansēšanās iespējas.

**Sabiedriskie izdevumi** – šis publikācijas kontekstā – valsts un pašvaldību izdevumi.

**Sabiedrisko izdevumu vadība** – valdības politikas līdzeklis, kas ietver sevī budžeta sagatavošanas un izpildes vadību, nodrošina valsts budžeta efektīvu pārdali atbilstoši vajadzībām.

**Speciālais budžets** – budžeta daļa, kuru veido īpašiem mērķiem iezīmēti ieņēmumi, ieņēmumi no maksas pakalpojumiem un citi pašu ieņēmumi, ārvalstu finanšu palīdzība, ziedojumi un dāvinājumi naudā un kuras līdzekļi izlietojami saistībā ar šiem ieņēmumiem.

**Transferti** – tiešie savstarpējie naudas līdzekļu pārskaitījumi starp dažādiem budžetiem un starp dažādām iestādēm.

**Uzkrāšanas principa grāmatvedība** – metode, kas saskaņo izdevumus un ienākumus ar pārskata periodu, uz kuru attiecas katrs darījums, neatkarīgi no tā, kad par to tiek veikts vai saņemts maksājums. Līdz ar to uzkrāšanas principa grāmatvedība ietver sevī ieņēmumus, izdevumus (ieskaitot amortizācijas izmaksas), aktīvus, pasīvus (parādus) un pašu kapitālu laika posmā, kad notiek konkrētais ekonomiskais darījums, neatkarīgi no naudas līdzekļu kustības.

**Uz rezultātu vērsta budžeta veidošanas process** – process, kas ietver sevī valdības darījumu pārveidošanu funkcijās un programmās, kas atbilst valdības politikas mērķiem. Katrai programmai tiek noteikti darbības rezultāti, rezultatīvie rādītāji un izmaksas.

**Valsts ārējās bilances tekošā konta deficīts** – starpība starp uzkrājumiem un investīcijām ekonomikā. Ja tiek investēts vairāk, nekā uzkrāts, tad starpība tiek segta ar ārvalstu kapitālu.

**Valsts budžeta līdzekļi** – visi maksājumi, kas saskaņā ar likumu vai citu normatīvo aktu ieskaitāmi valsts budžeta ieņēmumos.

**Valsts konsolidētais kopbudžets** – valsts pamatbudžeta, valsts speciālā budžeta, pašvaldību pamatbudžetu un pašvaldību speciālo budžetu summa, no kuras atskaitīti transferti – tiešie savstarpējie naudas līdzekļu pārskaitījumi dažādiem budžetiem.

**Valsts budžeta programmu optimizācija** – programmu izdevumu un veicamo funkciju izvērtēšana ar mērķi novērst funkciju dublēšanos un nelietderīgu budžeta līdzekļu izlietojumu, lai rastu papildus resursus prioritāšu īstenošanai.

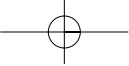
**Valsts pamatbudžeta "mērķa griesti"** – valdības noteiktais attiecīgās ministrijas maksimāli pieļaujama valsts pamatbudžeta izdevumu apjoms

**Valsts parāds** – summa, ko valsts ir aizņēmusies ar kredīta operāciju palīdzību no savas valsts fiziskām un juridiskām personām (iekšējais parāds) vai arī ārpus tās (ārējais parāds), lai nodrošinātu maksājumu bilances deficīta segšanu.

## Izmantotās literatūras saraksts

1. V. Bikse "Makroekonomikas pamati", Latvijas universitāte, 1998
2. Biznesa terminu skaidrojošā vārdnīca, Kamene 2001
3. Ekonomikas skaidrojošā vārdnīca, Zinātne, 2000
4. Gadagrāmata "Valsts budžets" 2000, FM, 2000
5. G. Starlings "Valsts sektora pārvalde", Valsts administrācijas skola, 1999
6. D. Vilne, I. Birzniece "Ekonomika", Junior Achievement, 1999
7. Accrual Accounting and Budgeting Practices in Member Countries: Overview, OECD, Paris, November 2000
8. Anatomy of the Expenditure Budget", Sigma, Policy brief No.1 Annual performance
9. Building a Better Public Service, Management Advisory Board, June 1995, Australian Government
10. Effects of European Union Accession. Part 1: Budgeting and Financial Control, Sigma papers No. 19
11. Establishing Accountability for Outcomes, R. Laking, Conference "Public Sector Performance 2001", Wellington, 16-17 October 2001.
12. Managing Public Expenditure – A reference Book for Transition Countries, Edited by Richard Allen and Daniel Tommasi, OECD 2001
13. A. Schick "A Contemporary Approach to Public Expenditure Management", 1998
14. Outcome Focused Management and Budgeting, 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris, 21-22 May 2001, PUMA
15. "Outcomes Focussed Management in New Zealand – A Background Paper" by Andrew Kibblewhite and Chris Usher – New Zealand Treasury, 2001.
16. Informatīvais ziņojums "Par valsts budžetā iedalīto līdzekļu izmantošanas precīzas uzskaites un kontroles nodrošināšanu", akceptēts MK 2002.gada 3.septembrī.
17. Politikas plānošanas pamatnostādnes, akceptētas MK 2001. gada 9. oktobrī.
18. Vidēja termiņa budžeta plānošanas metodoloģijas pamatnostādnes, akceptētas MK 2001. gada 5.aprīlī.
19. LR un Saeimas MK Ziņotājs Nr.4, 1995.gada 23.februārī.
20. LR un Saeimas MK Ziņotājs Nr. 15/16, 1991.gada 25.aprīlī.
21. LPRS Augstākās Padomes un valdības Ziņotājs, Nr.47, 1987.gada 19.novembrī.
22. FM mājas lapa: [www.fm.gov.lv](http://www.fm.gov.lv)
23. EIB mājas lapa: [www.eib.lv](http://www.eib.lv)
24. "Latvijas iedzīvotāju viedoklis par valsts budžeta līdzekļu sadali"- 2001.gada jūlijs, SKDS





Politikas koordinācijas  
departaments

