

VALSTS FISKĀLĀS POLITIKAS VEIDOŠANA EKONOMIKAS ILGTSPĒJĪGAI ATTĪSTĪBAI

FISCAL STATE POLICY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Lūcija KAVALE

Dr.oec., profesore,
Latvijas Universitāte
Rīga, Latvija
Tālrunis: +371 67034622, e-pasts: luka@lu.lv

Abstract. *One of the most important measures to be taken for the development of sustainable economy in Latvia is to implement an effective fiscal policy. It means a complex and well timed use of fiscal instruments to regulate economy. Evaluating the proposals of the government and the measures taken for the stabilization of economy we can make the conclusion that they have not always been effective and economically justified. Several rearrangements in the field of planning taxes and budget have been late. The aim of the article is on the basis of the theoretical viewpoints, to undertake a critical assessment of the fiscal measures taken by the government of Latvia and to make recommendations for the improvement of the effectiveness of the fiscal policy in Latvia.*

Keywords: *budget policy, fiscal policy, state expenditure, sustainable development, tax policy.*

Ievads

Latviju skārusi nopietna sociāli ekonomiskā krīze, kas ietekmējusi gan ekonomikas attīstību, gan iedzīvotāju labklājību. Kopš 2008. gada valsti dramatiski sašaurinājusies ražošana, palielinājies bezdarbs kā rezultātā samazinājušies iedzīvotāju ienākumi un vispārējais dzīves līmenis. Valsts budžeta ieņēmumi nespēja nosegt nepieciešamos izdevumus un valdība bija spiesta aizņemties milzīgas summas, lai nodrošinātu valsts funkciju finansēšanu. Līdz ar to pieauga budžeta deficīts pārsniedzot vispārpieņemtos kritērijus, kā arī jūtami palielinājās valsts parāds. Valdība ir centusies veikt dažādus pasākumus situācijas stabilizēšanai un uzlabošanai tomēr tas nav devis pozitīvus rezultātus, gluži otrādi, sabiedrība izteikusi neapmierinātību ar rosinātajiem un veiktajiem pasākumiem, kas vēl vairāk pasliktinājuši jau tā neapmierinošo situāciju.

Kā zināms, par vienu no efektīvākajiem instrumentiem sociāli ekonomiskās attīstības nodrošināšanā tiek uzskatīti tieši fiskālie instrumenti un valdības veiktie pasākumi to izlietošanā un izmantošanā. Finanšu un ekonomiskās teorijas un prakses attīstība pasaulē jau sen ir uzsvērusi fiskālo pasākumu lomu valdību precikliskajā ekonomikas regulēšanā kaut arī tas dažkārt nozīmē nepopulāru lēmumu pieņemšanu: nodokļu palielināšanu un izdevumu samazināšanu.

Pētījuma mērķis ir apkopot teorētiskās atziņas par valsts galveno fiskālo instrumentu: nodokļu un valsts izdevumu izmantošanas iespējām ekonomikas stabilizēšanā, salīdzināt tās ar Latvijas praksē notiekošajiem procesiem, kā arī izteikt priekšlikumus fiskālās politikas veidošanas uzlabošanai lai nodrošinātu valsts ilgtspējīgu attīstību.

Darba uzdevumi: apkopot fiskālās politikas teorētiskās atziņas par valdību rīcību fiskālo instrumentu izmantošanā noteiktos ekonomiskajos apstākļos; kritiski izvērtēt Latvijā realizēto fiskālo politiku; izdarīt secinājumus par fiskālās politikas ilgtspēju Latvijā.

Lai sasniegtu mērķi, galvenokārt tiks izmantotas kvalitatīvās pētišanas metodes: speciālās zinātniskās literatūras, zinātnisko publikāciju un pētījumu analīze un viedokļu un koncepciju salīdzināšana, kā arī statistikas datu par krīzes periodu Latvijā salīdzināšana. Teorētisko pētījumu laika periods nav ierobežots.

1. Fiskālās politikas loma ekonomikas regulēšanā

Latvijas tautsaimniecībā novērojama paradoksāla situācija – indivīdi, kuri darba devēja izmaksu samazināšanas rezultātā pārcietuši algas samazinājumu vai zaudējuši darbu pilnībā, nevar atļauties patērēt preces un pakalpojumus tādā apjomā, kā iepriekšējos gados. Savukārt uzņēmumi krītošā pieprasījuma dēļ piedzīvo apgrozījuma samazinājumu, kā rezultātā samazinās ieņēmumi, un, lai to kompensētu, tiek atlaisti darbinieki vai samazinātas to algas. Šādā situācijā, kad starp diviem negatīviem faktoriem veidojas atgriezeniskā saite, kas situāciju turpina pasliktināt, sabiedrībā dominē viedoklis, ka iniciatīvai un palīdzībai situācijas risināšanā jānāk no valdības. Jebkurā valstī tieši valdība nosaka kādi nodokļi jāmaksā, kāda daļa iedzīvotāju ienākumu tiks nodoti valsts rīcībā, kāda daļa paliks iedzīvotājiem, ko tie tālāk izmantos preču un pakalpojumu patēriņam. Valsts no tās rezidentiem iekasētos nodokļu līdzekļus izlieto algām, pensijām, pabalstiem, publiskajiem iepirkumiem, kā arī dažādiem citiem mērķiem. Tātad, valdībai ir iespēja ietekmēt gan sabiedrības kopumā, gan atsevišķu rezidentu grupu ienākumus, viņu pirktspēju un ietekmi uz tautsaimniecības attīstību. Visefektīvāk valdības to veic ar fiskālo instrumentu palīdzību, tātad ar fiskālo politiku. Kā zināms, fiskālās politikas pielietošanas nepieciešamība balstās uz faktu, ka ekonomikas attīstība ir cikliska – ekonomikas augšupeja, augsts pieprasījuma, piedāvājuma un iedzīvotāju vispārējās labklājības līmenis mijas ar periodiem, kad izaugsmes tempi mazinās, strādājošie pelna mazāk un līdz ar to var atļauties patērēt mazāku daudzumu preču. Šāda apstākļu kombinācija var izsaukt ilgstošas ekonomiskās krīzes, kuru pārvarēšana, ko iespējamu padara brīvā tirgus mehānismi, var būt ilgstoša un smaga. Valdība ar fiskālās politikas palīdzību var mērķtiecīgi iejaukties ekonomiskajos procesos, lai atjaunotu un

nodrošinātu stabilitāti kopējā pieprasījuma, cenu un nodarbinātības rādītājos. Fiskālā politika var darboties arī pretējā virzienā. Ekonomikas augšupejas fāzē valdība var ierobežot izaugsmes tempus tādejādi mazinot ekonomisko ciklu svārstības un novēršot iespējamo ekonomikas pārkaršanu.

Ekonomiskajā literatūrā sastopami daudzi plašāki un šaurāki fiskālās politikas un tās instrumentu pielietošanas skaidrojumi. Diskusijas pašreizējā ekonomiskajā situācijā ir īpaši saasinājušās, tomēr pamatā tiek diskutēts par klasiskām makroekonomikas atziņām, to darbību konkrētā ekonomiskajā situācijā.

Tā, piemēram, ir zināms, ka fiskālā politika var tikt īstenota divos veidos: automātiski jeb nediskrecionārā veidā un apzināti, jeb diskrecionāri.

Ja valsts realizē mazākas iejaukšanās politiku, tad fiskālo politiku galvenokārt automātiski nodrošina ekonomikas iekšējie stabilizatori, kas darbojas automātiski – piemēram, pabalsti, nodokļu ieņēmumi, progresīvu likmju pielietošana u.c., kas automātiski reaģē uz iekšzemes kopprodukta izmaiņām. Deivids Begs u.c. automātiskos stabilizatorus skaidro kā ekonomikas mehānismus, kuri mazina dažādu šoku izraisītas IKP svārstības. (2;5). Minētie autori kā galveno automātisko stabilizatoru priekšrocību min valdību iespēju izvairīties no nepopulāru lēmumu pieņemšanas, kā arī tiek novērsts tā saucamais kavējuma efekts, proti, laiks kāds parasti paiet valdībām diskutējot un vilcinoties pieņemt operatīvus lēmumus. Tomēr nediskrecionārā fiskālā politika tiek arī kritizēta. Tiek norādīts, ka tādā veidā tomēr nav iespējams pilnībā novērst ekonomiskās svārstības, tās var tikai samazināt, kā arī automātiski nav iespējams nodrošināt ekonomikas stabilitāti ilgtermiņā.

Diskrecionārā fiskālā politika nozīmē valsts apzinātas un mērķtiecīgas darbības fiskālo instrumentu izmantošanā ekonomikas regulēšanā. Arī šīm darbībām ir vairākas iespējas, starp kurām ir jāizdara izvēle.

Viena no iespējām ir, ka valdība par galveno prioritāti nosaka budžeta sabalansēšanu. To mēdz saukt par neitrālu diskrecionāro politiku. Tas nozīmē, ka valdība dara visu, lai budžeta izdevumi tiktu samēroti ar ieņēmumiem, kas saskan ar monetārisma teorijas uzskatiem, ka ilgtermiņā valsts budžetam jābūt sabalansētam. (16). Šādai fiskālajai politikai visos laikos ir piekritēji, jo pastāv uzskats, ka tādā veidā valdība naudu tērē efektīvi un tai nav jāaizņemas. Tomēr arī šie uzskati tiek kritizēti, jo nosakot budžeta sabalansēšanu kā galveno politisko mērķi netiek stimulēta attīstība un progress, piemēram, palielinot izdevumus valsts investīcijām paralēli tiks meklētas iespējas palielināt nodokļus, lai kompensētu izdevumu palielināšanu, bet nodokļu palielināšana attīstību bremzē.

Otra iespēja ir realizēt stimulējošu fiskālo politiku. Valdības mērķis tādā gadījumā ir ar fiskālo instrumentu palīdzību veicināt attīstību un labklājības palielināšanos. Galvenais instruments ir valsts izdevumu politika:

tiek palielināti izdevumi pabalstiem, pensijām, publiskajiem iepirkumiem, subsīdijām, algām publiskajā sektorā u.tml.. Kā jau minēts augstāk, valdības var strādāt arī ar budžeta otru pusi – ieņēmumiem. Valdības var veikt nodokļu samazināšanu, kas arī veicina progresu. Minētie pasākumi sakrīt ar Dž.M.Keinsa precikliskuma teoriju, kuru viņš piedāvā valdībām ekonomikas lejupslīdes laikā (15). Nav grūti iedomāties, ka šādas politikas rezultātā valsts izdevumi ir lielāki par nodokļu ieņēmumiem un budžetā rodas deficīts, kas liek risināt jautājumu par papildus līdzekļu meklēšanu.

Trešā iespēja ir veikt stingri ierobežojošu fiskālo politiku. Tādā gadījumā valdība apzināti cenšas ierobežot ekonomisko aktivitāti, lai novērstu ekonomikas pārkaršanu. To iesaka pielietot ekonomikas stabilizācijai straujas augšupejas periodos. Galvenie fiskālie pasākumi ir: apgrozībā esošā naudas daudzuma samazināšana un nodokļu palielināšana.

Kā redzams apskatītajos gadījumos valdībām piemīt apzināta lielāka vai mazāka loma ekonomikas regulēšanā. Autore grib norādīt uz to, ka valdību rīcībā īpaši svarīgs ir laika faktors. Paredzētie pasākumi jāveic īstajā laikā. Valdības operativitātei ir milzīga nozīme pieņemto fiskālo lēmumu efektivitātes nodrošināšanā. Pamatā vienmēr pastāv risks novēlotai lēmumu pieņemšanai, jo nepieciešama sabiedrības diskusija, aprēķini, pamatojumi, likumu pieņemšana u.tml.. Novēlota lēmumu pieņemšana ir raksturīga daudzām valdībām, no tā ir grūti izvairīties, bet vēl sliktāk ir, ja lēmumi tiek apzināti politiski novilcināti.

Autore uzskata, ka atjaunotās Latvijas valdībām, diemžēl operativitātes trūkums ir bijis ļoti raksturīgs. Īpaši tas sakāms par fiskālo politiku laikā, kad sākās aktīva kredītu izmantošana nekustamo īpašumu tirgū un strauji pieauga inflācija. 2001.-2007. gadā Latvijā bija viens no visstraujākajiem IKP pieaugumiem visā Eiropas Savienībā. 2001., 2004., 2005. un 2006. gadā IKP pieaugums bija vislielākais ES, otrs straujākais tas bija 2003. un 2007. gadā un trešais straujākais 2002. gadā. Turklāt 2006. gadā IKP pieaugums sasniedza rekorda atzīmi kopš Latvijas neatkarības atgūšanas – 11,9%. Visa minētā perioda vidējais rādītājs bija 8,8% gadā. (6).

Pēc autores domām, tas bija laiks kad bija nepieciešamas aktīvas valdības darbības situācijas stabilizēšanā izmantojot tādas fiskālos instrumentus kā kapitāla ienākumu aplikšanu ar iedzīvotāju ienākuma nodokli un nekustamā īpašuma nodokļa izmantošanu tirgus regulēšanā un spekulatīvo darbību ar nekustamo īpašumu ierobežošanā, kā arī zināma netiešo nodokļu celšana, lai ierobežotu patēriņu. Valdības rīcībai – pareizāk, nekā nedarīšanai, ir arī zināms izskaidrojums. IKP rādītāja atrašanās vienā no pirmajām vietām ES acīmredzot bija spēcīgs psiholoģisks faktors, lai valdība necenstos ierobežot izaugsmi, bet tieši pretēji – turpinātu to veicināt, cerot saglabāt stabilu izaugsmi ilgtermiņā, taču pie šādas stratēģijas

netiek ņemts vērā ekonomikas cikliskās attīstības faktors, kā arī fakts, ka straujai izaugsmei var sekot strauja lejupslīde, kā tas arī notika.

Pēdējās desmitgadēs rietumu pasaulē valdību loma ir strauji palielinājusies. Attīstītajās valstīs pirmskrīzes periodā palielinājās budžeta transfertu programmu apjomi, īpaši mājsaimniecībām un algu izmaksai. Kā zināms, šīs valstīs tiek dēvētas par labklājības valstīm. Tomēr jānorāda, ka šo valstu budžetos ir palielinājušies arī procentu maksājumi, jo valdībām aizņemoties ir pieaudzis valsts parāds.

Jau 90tajos gados parādījās pētījumi par valsts sektora palielināšanās negatīvajām sekām (De la Fuente 1997., Alesina un Perotti 1997. u.c.), īpaši uzsverot negatīvo ietekmi uz darbaspēka izmaksām, nodokļu sloga palielināšanos un ekonomikas attīstību (13.;14). Minētie autori aprēķinājuši, ka palielinot ienākuma nodokli par vienu procentu relatīvās darbaspēka izmaksas palielinās par diviem procentiem, kas automātiski noved pie bezdarba pieauguma.

Pēdējā desmitgade un it īpaši 2007.-2009. gada finanšu krīze ekonomikas attīstībā raksturojusies ar valsts regulāciju vēl lielāku pieaugumu ko lielā mērā stimulējuši arī politiskie faktori. Valsts izdevumu politika un struktūra attīstītajās valstīs devusi impulsu arī pārējām valstīm veikt izmaiņas izdevumu politikā. Daudzas valstis ir piedzīvojušas budžeta deficīta un valsts parāda dramatisku pieaugumu. Situācijas stabilizēšanai ir veikti dažādi pasākumi, tomēr nav skaidri izteiktu pozitīvu risinājumu. Valdības, balstoties uz dažādiem teorētiskiem pētījumiem, ir mēģinājušas veikt nodokļu reformas, mainīt izdevumu struktūru, samazināt izdevumus, veikt aizņemšanos u.tml.

Atklāts joprojām ir jautājums par valsts lomu un funkcijām, lai noskaidrotu – cik naudas vajag šo funkciju realizācijai. Pazīstamā tēze – maza, bet efektīva valdība, joprojām pastāv teorētiskā līmenī. (12).

Mūsdienu ekonomikas raksturojas ar plašu un daudzveidīgu valdību intervenci ekonomikā. Tai pašā laikā vairums ekonomistu norāda, ka valdību uzdevums ir nodrošināt sabiedrību ar sociālās drošības pakalpojumu tīklu un novērst tirgus radīto sociālo nevienlīdzību. No vienas puses ir valdības, kuras rīkojas ļoti enerģiski radot sociālo pakalpojumu pārprodukciju. Šajās valstīs arvien lielāka iedzīvotāju daļa (bezdarbnieki, pensionāri, valsts iestāžu darbinieki u.tml.) kļūst atkarīga no valdības sociālajām programmām un arvien vairāk paļaujas uz valdības nodrošināto algu, pabalstu, pensiju. Jo lielāka ir šī iedzīvotāju grupa, jo automātiski rodas lielāka nepieciešamība pēc aizvien jaunām publiskajām programmām, kas tālāk izraisa neizbēgamu nodokļu palielināšanu lai uzturētu šos pakalpojumus un programmas. Nodokļu sloga palielināšana tālāk bremzē attīstību, palielina bezdarbu un palielinās to indivīdu skaits kuriem nepieciešama sociālā palīdzība. Tādejādi izveidojas apburtais loks, jo esam nonākuši sākuma punktā. Šāda tipa valstīs

valdībām raksturīga liela loma ekonomikas regulēšanā un sociālo pakalpojumu sniegšanā.

No otras puses, vāji attīstīto valstu valdības sociālos pakalpojumus nodrošina nepietiekamā līmenī, negarantē iedzīvotāju sociālās nevienlīdzības samazināšanos, jo tam trūkst līdzekļu. Arī šo valstu valdības nereti nonāk pie idejas palielināt nodokļus cerot uz ieņēmumu pieaugumu, lai varētu apmierināt iedzīvotāju pamata sociālās vajadzības, taču rezultāts ir līdzīgs kā pirmajā gadījumā, proti, tiek bremzēta attīstība. Tātad abu tipu valdības pēc būtības savos centienos cieš fiasko, jo pieaug iedzīvotāju neapmierinātība. Situācija kļūst sarežģītāka, ja valstī ir neefektīva nodokļu iekasēšana un augsta ēnu ekonomika, kura, kā zināms, pieaug, ja ir pārāk augsts nodokļu slogs.

Nepārdomāta valdības finanšu politika neizbēgami noved pie ļaunprātīgas nodokļu nemaksāšanas un nodokļu ieņēmumu samazināšanās, kas kopumā situāciju padara vēl ļaunāku. Valdības ir spiestas aizņemties, kas palielina budžeta deficītu.

2. Nodokļi vai izdevumu samazināšana?

2007.-2009. g. finanšu krīzes rezultātā pasaules attīstītās valstis pārdzīvo finanšu dažādu izmēru nesabalansētību. Pēc deficītu samazināšanas 90tajos gados publiskās finanses atkal ir atpakaļ problēmu situācijā. Acīmredzot turpmāko mēnešu jautājums būs – kā apturēt parādu pieaugumu un atgriezties pie „normālām” publiskajām finansēm.

Kā minēts, par galvenajiem fiskālās politikas instrumentiem tiek uzskatīti valsts izdevumi un nodokļi. Pie kam to pielietošanas formas un metodes ir daudzveidīgas. Jānorāda, ka ekonomiskajā literatūrā un valstu praksē nav izkristalizējies viens šo instrumentu pielietošanas optimālais variants, kas derētu ekonomiskās situācijas uzlabošanai jebkurā valstī jebkādos apstākļos. Pētījumi turpinās un valdības, atkarībā no ekonomiskās situācijas un citiem apsvērumiem mēģina pielietot to vai citu variantu. Pati būtiskākā ir valdību izvēle starp izdevumu samazināšanu vai nodokļu palielināšanu. Atkarībā no ekonomiskās krīzes dziļuma valdība var pieņemt lēmumu, ka situācijas stabilizēšanai pietiek nedaudz palielināt nodokļu slogu, bet izdevumus saglabājot tajā pašā līmenī. Var rīkoties pretēji, nedaudz pārskatīt izdevumus ar mērķi tos samazināt, bet nemainīt nodokļus.

Ja palielina nodokļus, protams, nodokļu maksātāji paudīs neapmierinātību, bet sociāli mazāk aizsargātie sabiedrības slāņi, kā arī valsts iestāžu darbinieki, kuri algu saņem no budžeta, vairāk vai mazāk pieņems šādu valdības politiku. Politiski ir ļoti svarīgi apzināt, cik liela sabiedrības daļa atbalsta valdības rīcību. Jānorāda, ka nodokļu palielināšana parasti izraisa uzņēmēju protestus, bet uzņēmēji ir politisko partiju sponsori

(valstīs, kur noteikta tāda kārtība) un tādēļ nodokļu palielināšanas taktika ir politiski nopietni ietekmējama.

Ja valdība izlemj nodokļus nemainīt, bet situācijas stabilizēšanai samazināt izdevumus īpaši svarīgs jautājums ir par konkrētām izdevumu pozīcijām un to samazināšanas kritērijiem un apmēriem (3.,1552; 7.,178-181; 4). Katra ministrija un tās pārstāvošās politiskās partijas visiem spēkiem cenšas pamatot savas nozares izdevumu „neaizskaramību” tādejādi demonstrējot vēlētājiem viņu tiesību aizstāvību. Viss bieži ir atkarīgs no partiju spēku samēra valdībā. Tiek meklēts kompromiss un diemžēl, nereti ir situācijas, kad tiek pieņemts lēmums par tā saukto lineāro izdevumu samazināšanu, t.i. visām ministrijām tiek dots uzdevums samazināt izdevumus par noteiktu vienādu proporciju, piemēram, 10 %. Visbiežāk šiem kompromisiem nav nekāda loģiska ekonomiska pamatojuma.

Abos minētajos gadījumos tiek ietekmēta ekonomiskā situācija un pieprasījuma līmenis valstī. Abi no šiem lēmumiem ir nepopulāri sabiedrībā kopumā.

Kopš 2008. gada, kad IKP dramatiski samazinājās, Latvijā ir aktualizējies jēdziens „fiskālā konsolidācija”. Reāli tas nozīmē fiskālos pasākumus, kuru rezultātā tiek samazināts budžeta deficīts un veikta finanšu stabilizācija. 2008. gada novembrī pieņemtais valsts budžeta likums 2009. gadam tika divreiz grozīts, jo bija nepieciešams veikt budžeta konsolidācijas pasākumus nepilna viena miljarda latu apmērā. Tīkmēr, kā zināms, 2009. gadā lejupslīde dramatiski turpinājās sasniedzot 18% prognozēto 2%, vēlāk – 5,5% vietā (6). Savukārt, 2010. gada budžets, salīdzinājumā ar iepriekšējo gadu, ir konsolidēts par 500 milj.Ls, nosakot, ka budžeta deficīta līmenis nedrīkst pārsniegt 8,5% no IKP (1). Tātad redzams, ka valdība ir strādājusi ekstremālos apstākļos no vienas puses izjūtot starptautisko aizdevēju prasības, bet no otras puses sabiedrības neapmierinātību ar šīm prasībām un tām sekojošo valdības rīcību. Ir skaidri redzams, ka ir pārāk maz analizētas budžeta konsolidācijas metodes un to ietekme uz sociāli ekonomisko situāciju. Arī citur pasaulē par to tiek diskutēts.

Ir situācijas, kad valdības izmanto abas budžeta puses gan ieņēmumus, gan izdevumus. Vienlaicīgi notiek ieņēmumu palielināšana un izdevumu samazināšana. Sabiedrībai to ir grūti izskaidrot, jo loģiski būtu, ka ieņēmumu palielināšana dotu iespēju palielināt izdevumus, bet šajā gadījumā tie tiek samazināti. Jautājums, kāpēc valdība tādā gadījumā palielina nodokļus? Kur tiek izlietota papildus iekasētā nauda? Atbilde ir vienkārša – budžeta deficīta un valsts parāda segšanai.

Ir uzskats, ka valsts izdevumu izmaiņas dod ātrāku ietekmi uz kopējo pieprasījumu. Šai sakarā ir vērts analizēt vienu no jaunākajiem pētījumiem, kas apliecina, ka ekonomistu vidū nav vienprātības par finanšu stabilizācijas

metodēm. „Jāatzīst, ka mēs zinām ļoti maz par fiskālās politikas ietekmi uz pieaugumu un par tā sauktajiem fiskālajiem multiplikatoriem, proti, kāda ir nodokļu samazināšanas par vienu \$ vai izdevumu palielināšana par vienu \$ ietekme uz IKP pieaugumu”(12). Atbilde uz šo jautājumu, kā jau minēts, ir ļoti politizēta. Labējie ekonomisti uzskata, ka ir jāsamazina nodokļi, kreisie uzskata, ka jāpalielina izdevumi. Būtībā diskusijas notiek par jautājumu – kāda ir valsts loma ekonomikā un kā ir ar sociālo vienlīdzību, bet nevis par fiskālo multiplikatoru lielumu. Gan labējie, gan kreisie vēlas pārliecināt vēlētājus par savu redzējumu efektivitāti ekonomikas stimulēšanā. Pēdējie gadi ir raksturojušies ar ekonomikas stimulēšanu atbilstoši keinsiskās stimulēšanas principiem – pieprasījuma uzturēšana caur izdevumu palielināšanu. Tomēr šādu ekonomisko līdzsvaru var nodēvēt labākā gadījumā par trauslu, jo tas ir nopirkts par milzīgu parādu nastu un valdībām var nākties risināt jautājumu – ko darīt, ja finanšu tirgi vairs naudu neaizdos. Atbilde ir atkarīga no katras valsts situācijas.

Vēsturē ir optimistiski piemēri, kad parādi ir tikuši likvidēti samērā ātri uz pieauguma rēķina – bez nodokļu palielināšanas un izdevumu būtiskas samazināšanas (Apvienotā Karaliste pēckara periods un 90tie gadi), jo valdība veica vēsturiski pierādītu, ticamu kompleksu fiskālo politiku, kas samazināja parādu relatīvi ātri un notika IKP pieaugums.

Hārvarda Universitātes profesors A.Alesina pētījis 19 valstis, kurām ir nācies samazināt budžeta deficītu vairāku gadu garumā (11). Tātad ir notikusi budžeta konsolidācija. Pētījumā tiek mēģināts noskaidrot vai nodokļu palielināšana, vai izdevumu samazināšana ir vairāk vēlama fiskālās stabilitātes nodrošināšanai? Kāda ir lielu fiskālo izmaiņu ietekme uz izaugsmi un parādu? Ļoti interesants ir secinājums, ka budžeta deficīta samazināšanai izvēloties izdevumu samazināšanu, pretēji nodokļu palielināšanai, var radīt priekšnoteikumus kaut nelielai, bet tomēr ekonomiskajai izaugsmei. Tātad, budžeta konsolidācija uz izdevumu samazināšanas rēķina ir daudz efektīvāka nekā nodokļu palielināšana. Tomēr, autore grib pievērst uzmanību vēl vienam secinājumam attiecībā uz nodokļiem. Būtu kļūdaini nenovērtēt nodokļu lomu ekonomikas attīstībā. A. Alesina norāda, ka nodokļu samazināšana, savukārt, ir vairāk vēlams fiskālais stimulēšanas ekonomiskajai izaugsmei nekā izdevumi.

Tātad, nonākam pie secinājuma, ka nav vienas ideālas receptes ekonomikas stimulēšanā. Valdībām balstoties uz reālo situāciju jāpieņem patstāvīgi lēmumi, kas var būt vairāk vai mazāk sāpīgi un nepopulāri. Ir pazīstamas situācijas kad valdības īpaši priekšvēlēšanu periodā izvairās no nepopulāru lēmumu pieņemšanas. Tomēr, ja veiktie pasākumi (kaut sāpīgi) veicina stabilitāti un prognozējamību, tad uzņēmējiem un ieguldītājiem nebūs jāuztraucas par deficīta pieaugumu un jauniem nodokļiem vai

pieaugošām procentu likmēm nākotnē, līdz ar to valdība var cerēt uz veiksmi vēlēšanās.

Pēdējās desmitgades fiskālo politiku Latvijā autore raksturo kopumā kā neefektīvu un ekonomiski nepamatotu, uz ko norādīts jau iepriekš. Valdība drīzāk ir darbojusies ciklisko svārstību padziļināšanas virzienā. Tomēr jānorāda, ka tā nenotiek tikai Latvijā un tam ir savs pamatojums. Valdības bieži rīkojas ciklisko svārstību padziļināšanas virzienā, jo to prasa sabiedrība. Uz to norāda arī zinātnieku pētījumi (10). Situācijās, kad notiek ekonomikas strauja augšupeja, sabiedrība grib no tā gūt labumu un pieprasa samazināt nodokļus vai palielināt valdību izdevumus un transfertus. Sastopoties ar šādām vēlētāju prasībām valdības labajos laikos neviedo rezerves, pat otrādi, rīkojas tuvredzīgi un veido parādus, kas no vēlētāju viedokļa ir mazākais ļaunums salīdzinot ar nodokļu palielināšanu. Visbiežāk tā arī notiek, kaut gan atbilstoši valdību anticikliskās darbības teorijai, būtu bijis jārīkojas tieši pretēji – lai izvairītos no ekonomikas pārkaršanas paaugstināt attiecīgos nodokļus un tādejādi veikt atbilstošās ekonomiskās aktivitātes ierobežošanu.

Latvijā nekustamā īpašuma tirgus buma laikā tā uzskatāma par fiskālās politikas nerealizētu, bet nepieciešamu aktivitāti. Autore ar to domā izmaiņas nekustamā īpašuma nodokli un ienākuma nodokli palielinot tā aplikamo bāzi par spekulatīvajiem ienākumiem. Jānorāda, ka attiecībā uz nodokļu izmantošanu ekonomikas stabilizēšanai turpmākā periodā valdība ir piedāvājusi savu redzējumu un rīcības programmu, kurā var nojaust vēlmi veidot progresīvāku nodokļu sistēmu. Pamatnostādņu sakarā ir izteikti dažādi viedokļi. Nopietnāku analīzi ir veicis BICEPS pētījumā „Tax Reform in Latvia: Could it be fair?” (19). Pētījumā norādīts, ka publicētajās nodokļu un nodevu sistēmas attīstības pamatnostādnēs 2011-2015. gadiem (18) pirmo reizi Latvijas nodokļu politikā jūtama sociālā taisnīguma ievirze, kas tiek skaidrota ar tādiem principiem kā „vairāk progresīva sistēma”, „mazāka nodokļu slodze mazāku algu saņēmējiem” un „augstāka nodokļu slodze ekskluzīviem īpašumiem” u.tml. Politikas veidotāju izaicinājums ir savienot šos nodokļu principus ar citiem mērķiem, piemēram – Latvijas ekonomikas konkurētspējas paaugstināšanu.

Attiecībā uz izdevumu politiku, autore norāda, ka valdības fiskālās politikas kļūda bija papildus iekasēto nodokļu ieņēmumu bezatbildīga iztērēšana pēc politiskā principa, veicot budžeta grozījumus 2006. un 2007. gada nogalēs. Bija nepieciešams veidot rezerves fondu nākotnes vajadzībām kā to darīja Igaunijas valdība. Teorija to dēvē par fiskālās politikas politiskajiem izkropļojumiem, kuri noved pie valdību parāda uzkrāšanās un procikliskas fiskālās politikas. Fiskālās politikas politisko izkropļojumu negatīvās sekas vienmēr ir smags pārbaudījums valdībām un ekonomikai kopumā. Alberto Alesina norāda, ka procikliskums ir raksturīgs

korumpētām valdībām, kuras mēdz rīkoties politisko sponsoru interesēs, piemēram, ekonomikas buma laikā neveic bremzējošus pasākumus, kas ļauj atsevišķām grupām iedzīvoties bagātībā. (10).

3. Latvijas fiskālā politika un ekonomikas ilgtspēja

Saskaņā ar Finanšu ministrijas novērtējumu ekonomika 2010. gadā ir atveseļojusies labāk nekā iepriekš tika prognozēts. Tiek ziņots, ka 2010. gada kopbudžeta ieņēmumi bija nedaudz zemāki salīdzinājumā ar 2009. gadu, taču ekonomiskās situācijas stabilizēšanās un kopbudžeta izdevumu straujāka samazināšana sekmēja fiskālo rādītāju uzlabošanos. Kopbudžeta finansiālais deficīts 2010. gadā bija 802,7 milj. latu, kas ir par 95,3 milj. latu mazāk salīdzinājumā ar 2009. gadu. Pēc naudas plūsmas finansiālais deficīts veidoja 6,4% no IKP (17). Kopš aizvadītā gada sākuma ieņēmumi katru mēnesi nedaudz samazinājās, bet uzlabojoties ekonomiskajai situācijai, sākot ar septembri nodokļu ieņēmumu pieaugums nodrošināja ieņēmumu palielināšanos, kas kopumā 2010. gadā nodrošināja nedaudz zemākus ieņēmumus nekā 2009. gadā. Savukārt, kopbudžeta izdevumu samazinājumu 2010. gadā salīdzinājumā ar 2009. gadu nodrošināja valsts pamatbudžeta un pašvaldību budžeta izdevumu samazināšana. Vienlaikus valdība atzīmē, ka izdevumu samazinājumu negatīvi ietekmēja sociālās apdrošināšanas budžeta izdevumu pieaugums.

1. tabula

Latvijas valsts kopbudžeta ieņēmumi un izdevumi 2009-2010. g. (17)

	2009.g. izpilde, milj.Ls	2010.gada izpilde, milj.Ls	Izmaiņas 2010/2009.g. %
Valsts konsolidētais kopbudžets			
Ieņēmumi	4728,4	4607,0	-2,6
Izdevumi	5626,3	5409,7	-3,8
Finansiālā bilance	-897,9	-802,7	
Valsts konsolidētais budžets			
Ieņēmumi	3916,5	3790,0	-3,2
Izdevumi	4759,9	4663,4	-2,0
Finansiālā bilance	-843,4	-873,4	
Valsts pamatbudžets			
Ieņēmumi	2671,6	2622,8	-1,8
Izdevumi	3312,7	3198,8	-3,4
Finansiālā bilance	-641,1	-576,0	
Valsts speciālais budžets			
Ieņēmumi	1248,5	1178,1	-5,6
Izdevumi	1461,5	1513,9	3,6
Finansiālā bilance	-213,0	-335,8	
Pašvaldību konsolidētais budžets			
Ieņēmumi	1334,3	1320,3	-1,0
Izdevumi	1394,9	1268,3	-9,1
Finansiālā bilance	-60,6	52,0	

Tabulas dati apliecina, ka 2010. gadā ir turpinājusies smaga finanšu situācija un speciālais budžets ir vienīgais, kura izdevumi apskatītajos gados ir palielinājušies. Šāda situācija sabiedrībā netiek vērtēta viennozīmīgi. Izskan viedokļi par sociālā budžeta drīzo sabrukumu, par to, ka arī pensijas jāsamazina atbilstoši citu sfēru izdevumu samazinājumam, kā arī daudzi citi viedokļi sociālo izdevumu finansēšanas reformēšanas sakarā.

Veidojot budžetu 2011. gadam valdība centās ievērot starptautisko aizdevēju prasības un iniciatīvas, kas nozīmēja turpināt budžeta konsolidāciju apmēram par 300 miljoniem latu. Smagu debašu rezultātā valdība izdarīja savu izvēli par konsolidācijas metodēm un no 2011. gada 1. janvāra spēkā stājušies vairāku finanšu likumdošanas aktu grozījumi, kas sabiedrībā izsaukuši neviennozīmīgu reakciju. Veikti grozījumi likumā par nekustamā īpašuma nodokli, kas paredz, saglabājot likumā jau ieviestu progresivitāti, palielināt nodokļa likmi par mājokļiem, kā arī precizē nodokļa piemērošanu. Palielināts akcīzes nodoklis atsevišķiem naftas produktiem un alkoholiskajiem dzērieniem, kā arī veiktas izmaiņas pievienotās vērtības nodokļa likumā, kas kopumā palielina šī nodokļa maksājumus. Bez tam īpaši jāuzsver, ka ir palielināta valsts sociālās apdrošināšanas obligāto iemaksu likme darba ņēmējiem, tādejādi paaugstinot kopējo iemaksu likmi līdz 35,09%, kas darīts, lai uzlabotu sociālā budžeta situāciju. Tai pašā laikā par vienu procentu punktu ir samazināta iedzīvotāju ienākuma nodokļa likme un tagad tā sastāda 25%. Tātad, nodokļi ir nopietni reformēti.

Vērtējot 2010. gada nodokļu iekasēšanas plāna izpildi var secināt, ka abu nodarbinātības nodokļu: iedzīvotāju ienākuma nodokļa un sociālo iemaksu plāns nav bijis izpildīts, kas liecina, ka problēma ir nodarbinātības jomā, kur var izdalīt daudzus ietekmējošos faktoros: bezdarbs, nelegālā nodarbinātība, aplokšņu algas, zema darba samaksa u.tml. Pozitīvi no šī viedokļa jāvērtē iedzīvotāju ienākuma nodokļa samazināšana uz 25% no 2011. gada 1. janvāra, jo palielinājums 2010. gadā no 23% uz 26%, autoresprāt, nebija ekonomiski pamatots un sevi neattaisnoja. Tomēr šaubas izraisa sociālo iemaksu palielinājums 2011. gadā no 9% uz 11%, jo jau 2010. gada plāns nebija izpildīts augstāk minēto faktoru dēļ. Kā zināms, sociālās iemaksas tiek aprēķinātas no plašākas bāzes nekā ienākuma nodoklis, tāpēc nodokļa palielinājums ievērojami palielina nodokļu slodzi un tam varētu sekot ēnu ekonomikas pieaugums. Kopumā tas arī ir pretrunā ar uzstādījumu, ka nodokļu slogs pakāpeniski jāpārnes no nodarbinātības uz patēriņu. Ir acīmredzams, ka sociālo iemaksu palielināšana ir mēģinājums saglabāt sociālo budžetu.

Kopējie nodokļu ieņēmumi Latvijas valsts kopbudžetā 2009-2010. g. (17)

	2009.g. izpilde mlj.Ls	2010.g. izpilde mlj.Ls	% no 2010.g. plāna	Izmaiņas 2010./2009.g. %
Kopā	3678,6	3467,1	105,5	-5,8
Valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas	1330,3	1157,5	98,7	-13,0
Pievienotās vērtības nodoklis	798,4	825,2	119,5	3,4
Iedzīvotāju ienākuma nod.	729,4	778,8	94,7	6,8
Akcīzes nodoklis	504,1	458,1	95,0	-9,1
Uzņēmumu ienākuma nod.	197,2	112,2	145,7	-43,1
Nekustamā īpašuma nod.	73,1	89,7	-	22,8
Pārējie nodokļi	46,1	45,5	110,2	-1,3

Līdzīga situācija ir ar akcīzes nodokli, kas no 2011. gada 1. janvāra arī ir palielināts. Vairums uzņēmēju un analītiķu uzskata, ka tam neglābjami sekos kontrabandas palielināšanās un cerētais ieņēmumu pieaugums budžetā nebūs adekvāts.

Valsts sociāli ekonomisko attīstību vēl vairāk apgrūtina fakts, ka jau februārī valdībai atkal bija jākonsolidē tikko pieņemtais budžets aptuveni par 50 miljoniem latu, kas izraisīja jaunu spriedzes vilni gan ekonomikā, gan sabiedrībā. Autore uzskata, ka ir pilnīgi nepieņemama šāda prakse, ka jau gada sākumā tiek veikti budžeta grozījumi, kuri būtībā bija paredzami, jo starptautiskajiem aizdevējiem bija iebildumi par veiktajiem konsolidācijas pasākumiem. Bija skaidrs, ka būs jāveic papildus pasākumi un tāpēc tos vajadzēja iestrādāt budžetā uzreiz to plānojot 2011. gadam. Autore uzskata, ka tam ir traucējuši politiski motīvi – bažas, ka Saeima neapstiprinās budžetu, ja tas būs vēl saspringtāks. Pašreizējo situāciju var vērtēt kā „spēles noteikumu maiņu spēles vidū”, jo jau ir izstrādāti vairāki valdības priekšlikumi, kuri varētu stāties spēkā pēc diviem trim mēnešiem. Tā, piemēram, ir paredzēts atcelt pazemināto 12% PVN likmi dabasgāzei to paaugstinot uz 22%; paaugstināt akcīzes nodokļa likmi alkoholam, tabakai un benzīnam; paaugstināt azartspēļu nodokli. Tātad, nodokļi atkal tiks palielināti.

Konsolidācijas priekšlikumi ir skāruši arī budžeta izdevumu daļu, kas nozīmē koriģēt samazinājuma virzienā vairāku ministriju, t.sk. Izglītības un zinātnes ministrijas, Iekšlietu ministrijas, Veselības ministrijas, Labklājības ministrijas u.c. ministriju un resoru izdevumus.

Par izstrādātajiem priekšlikumiem izskan daudz kritikas, bet tā nav viennozīmīga pēc sava satura. Ir viedoklis, ka konsolidāciju vajadzēja veikt tikai budžeta izdevumu daļā to samazinot, jo nodokļu tālāka paaugstināšana ir katastrofa ekonomikā (8). No otras puses ir daudz kritikas tieši par izdevumu samazinājumu it īpaši sociāli jutīgās sfērās. Kā norāda finanšu ministrs A.Vilks (9), arī starptautiskie aizdevēji nav apmierināti, ka pārāk maz no konsolidācijas summas iegūts, samazinot budžeta izdevumus. Tātad, starptautiskie aizdevēji šobrīd neatbalsta nodokļu tālākas palielināšanas ideju. Vērtējot valdības realizēto fiskālo politiku Swedbank galvenais ekonomists M.Kazāks uz jautājumu, vai nodokļu slogs Latvijā ir sabalansēts un veicina ekonomisko izaugsmi, norāda: „Nodokļu sistēma Latvijā nav sabalansēta un nenodrošina sabalansētu ilgtspējīgu ekonomikas izaugsmi.” (20). Autore pilnībā pievienojas M. Kazāka viedoklim par to, ka daudzas lietas nav tikušas veiktas istajā laikā, uz ko norādīts jau iepriekš. Viens no pamatojumiem un uzskatāms piemērs tam ir nekustamā īpašuma nodoklis, kurš ilgu laiku bija gandrīz pilnībā ārpus nodokļu regulācijas pasākumiem – mājoklis ar nodokli aplikts netika, arī peļņas nodokli par darījumiem nekustamo īpašumu tirgū maksāja tikai retais. Rezultāts bija nekustamā īpašuma bums.

Kā vēl viens piemērs jāmin iedzīvotāju ienākuma nodoklis, kas pārāk ilgu laiku tika koncentrēts tikai uz darba algu neņemot vērā to, ka turīgo cilvēku tipiskākie ienākumi bija dividendes un ienākumi no depozītiem. Tātad, sociālais taisnīgums netika ievērots un cilvēkiem ar zemiem ienākumiem nodokļu slogs ir būtiski lielāks nekā cilvēkiem ar augstiem ienākumiem. Ar iedzīvotāju ienākuma nodokli aplikamā bāze pārāk ilgu laiku bija ļoti šaura, kas būtiski pastiprināja sabiedrības noslāņošanos.

Budžeta konsolidācijas un ekonomikas stabilizācijas pasākumi ir pētīti arī zinātniskajā un ekonomiskajā literatūrā. Ir diskutēts par metodēm un paņēmieniem kā to labāk un efektīvāk darīt. Tiek uzsvērts, ka valdībām jāmeklē mazāk sāpīgi ceļi, bet nav dominējoša viedokļa par to, vai tas nozīmē, ka labāk jāpalielina nodokļi, vai, gluži otrādi, jāsamazina izdevumi.

Autore piekrīt, ka nav viena risinājuma visiem gadījumiem, metode ir atkarīga no reālās situācijas valstī: ekonomikā un sabiedrībā. Galvenais ir kompleksa un savlaicīga rīcība, kas balstās uz dziļu ekonomisko analīzi maksimāli izslēdzot politisko faktoru lēmumu pieņemšanā.

Secinājumi un priekšlikumi

1. Finanšu teorijā jau kopš seniem laikiem tiek diskutēts par valsts fiskālās politikas principiem un metodēm dažādos ekonomiskajos apstākļos. Tiek piedāvāti dažādi rīcības modeļi, kuri vēlāk tiek noliegti un to vietā rosināti jauni. Autore piekrīt domai, ka nav viena ideāla fiskālās politikas modeļa, kuru valdības varētu ņemt kā paraugu īpašās

ekonomiskajās situācijās. Tai pašā laikā nevar noliegt finanšu teorijas lomu valdību lēmumu pieņemšanas izvēles procesā.

2. Latvijas pēdējās desmitgades realizētajā fiskālajā politikā diemžēl nevar saskatīt konsekventu finanšu teorijā piedāvāto rīcības modeļu realizēšanu. Pieņemtie lēmumi ir bijuši haotiski, ekonomiski nepamatoti un visbiežāk novēloti vai neizdarīti vispār. Šādu situāciju autore skaidro ar ļoti straujo ekonomikas pasliktināšanos kam valdība nebija gatava, kā arī ar būtisku politisko spiedienu, kas traucēja lēmumu pieņemšanā.
3. Budžeta konsolidācijas nepieciešamības apstākļos īpaši svarīgs jautājums ir par konsolidācijas metodēm. Arī par šiem jautājumiem finanšu zinātnes teorētiskie pētījumi nenonāk pie vienotiem secinājumiem, jo neglābjami saskaras ar pretrunām starp to, kas ir izdevīgāk no ekonomikas attīstības viedokļa un kas ir mazāk sāpīgi no iedzīvotāju viedokļa. Jautājumā par to, vai labāk konsolidāciju veikt uz ieņēmumu palielināšanas vai izdevumu samazināšanas rēķina, jaunākajos pētījumos norādīts, ka labāk to darīt uz izdevumu samazināšanas rēķina, tomēr tas tiek arī kritizēts.
4. Latvijas valdība ir centusies sabalansēt abas metodes, tomēr autore uzskata, ka tik būtisks nodokļu palielinājums 2011. gadā ir nepamatots. Sevišķi nopietnas bažas ir par nodarbinātības nodokļiem, kuru plāns 2010. gadā jau tā netika izpildīts.
5. Veidojot 2011. gada budžetu Latvijas valdībai pietrūka uzņēmības veikt konsolidāciju uzreiz pilnā apmērā. Tā rezultātā jau gada sākumā bija jāveic papildus konsolidācija un kārtējās izmaiņas nodokļos, kas ir pilnīgi nepieņemami no kvalitatīvas finanšu vadības teorijas un prakses viedokļa.
6. Valdībai nav vajadzīgās kapacitātes ēnu ekonomikas apkarošanai un nodokļu iekasēšanas uzlabošanai.

Autore uzskata, ka Latvijas fiskālās politikas veidošanā valdībai būtu jāņem vērā sekojoši ieteikumi:

1. Ieklausīties finanšu zinātnes atziņās par fiskālo instrumentu pielietošanas metodēm un to sociāli ekonomiskajām sekām, kas ir izturējušas laika pārbaudi.
2. Valsts finanšu vadībā konsekventi ievērot elastības principu, kas nozīmē savlaicīgi reaģēt uz izmaiņām ekonomikā, jo finanšu lēmumu efektivitāte ir tieši atkarīga no laika faktora ievērošanas.
3. Valdībai atteikties no tālākas nodokļu paaugstināšanas budžeta konsolidācijas procesā, izrādīt stingru politisko gribu un uzņemties politisko atbildību realizēt efektīvu ēnu ekonomikas apkarošanu tādejādi paaugstinot uzticību valdībai un uzlabojot nodokļu maksāšanas disciplīnu valstī.

4. Veidojot valsts budžetu 2012. gadam veikt konsolidāciju pilnā apmērā, lai nebūtu jāveic budžeta grozījumi.

Izmantotā literatūra un avoti

1. Likums par valsts budžetu 2010.gadam. LR Saeimas 2009.g. 12.decembra likums. *Latvijas Vēstnesis*. 2009.g. 21.decembris. Nr.200.
2. BEGG, D., FISHER, S., DORNBUSH, R. *Economics: Forth Edition* – London: McGraw-Hill, 1994, 665 p.
3. *Handbook of Public Economics*, Volume 3, Ed.by Auerbach A.J.,Feldstein, 2002, 1552 1754 p.
4. NISKANEN, W.A., *Bureaucracy and Public Economics*, Cheltenham:Edward Elgar, 1994, 287 p.
5. *Public Budgeting: Policy, Process and Politics*, ed. by Rubin I.S., ASPA, 2008, 515 p.
6. *Report on the development of economy in Latvia*. Rīga: Ministry of Economics, December, 2008, page 138).
7. STEWART, C.H., *Budget Reform Politics*. Cambridge Books,2009, 178-181, 254 p.
8. EGLE,I. Intervija ar Edgaru Jaunupu: „Pēc budžeta pieņemšanas valdībā būtu vajadzīgi jauni vaibsti”. *Diena*.06.03.2011.
9. JEMBERGA, S. Uzbrūk visās frontēs. *Ir*, 2011. Nr.89, 12.lpp.
10. ALESINA,A., CAMPANTE,F.R., TABELLINI,G. *Why is Fiscal Policy Often Procyclical?* Journal of the European Economic Association. September 2008. Vol.6 No 5. 1006-1036. <http://www.economics.harvard.edu>
11. ALESINA,A., ARDAGNA,S. *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending*. NBER Working papers series, Working paper 15438, october 2009. Pieejas veids: <http://www.nber.org/papers/w15438>
12. ALESINA,A. *Too Large and Too Small Governments*. Conference on Economic Policy and Equity, June 8-9, 1998. Washington, D.C. 33p. Pieejas veids: <http://www.harvard.edu>
13. ALESINA,A., PEROTTI,R. 1997, *Welfare State and Competitiveness*,American Economic Review, Vol. 87 (December), pp.921-939. http://www.economics.harvard.edu/faculty/alesina/recently_published_alesina
14. ALESINA,A., FUENTE,A. de la, 1997, *Fiscal Policy and Growth in the OECD*, CEPR Discussion Paper No. 1755 (London: Centre for Economic Policy Research). http://www.economics.harvard.edu/faculty/alesina/recently_published_alesina
15. BLINDER, A. *Keynesian economics*. Pieejas veids: http://www.en.wikipedia.org/wiki/Keynesian_economics
16. *Budget surplus*. Pieejas veids: <http://www.investopedia.com/search/default.aspx?q=Budget+surplus>
17. *Makroekonomikas un budžeta apskats*. LR Finanšu ministrija, 2011.gada janvārī, <http://www.fm.gov.lv>
18. *Nodokļu un nodevu sistēmas attīstības pamatnostādnes 2011 -2015*. Finanšu ministrija 2010. Pieejas veids: <http://www.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40180580>
19. VANAGS, A. *Tax Reform in Latvia: Could it be fair?* SSE Riga/BICEPS Occasional Paper No.8. August 2010, 25 p. http://www.sseriga.edu.lv/files/Tax_reform_paper_Final_11084_0.pdf
20. ZARIŅA,V. *Intervija ar Mārtiņu Kazāku „Latvijas nodokļu politika sabalansētai ekonomikas izaugsmei”*. <http://www.apollo.lv>

Summary

The economy of Latvia has been under the crisis circumstances for a longer time. The tax revenues are decreasing thus arousing the necessity to decrease the public expenditures. Evaluating the proposals of the government and the measures taken for the stabilization of economy we can make the conclusion that they have not always been effective and economically justified. Nor can we see a complex approach to the solution of problems. Several rearrangements in the field of tax planning and budget have been late.

In the economic literature there are a lot of extensive and less extensive explanations about the fiscal policy and the implementation of its tools. Basically the discussions are about the classical macroeconomic conclusions and their application in a particular economic situation. Fiscal policy can be implemented in two different ways: automatically or non-discretionary and intentionally or discretionary. If the government implements the policy of less intervention, then the fiscal policy is mainly automatically ensured by the internal economic built-in flexibility which functions automatically. The discretionary fiscal policy means that the government intentionally and purposefully operates to use the fiscal instruments for the regulation of economy. These activities have also several possibilities wherein the government must make a choice. The government can use the balanced budget policy, stimulating the fiscal policy and strongly restricted fiscal policy. The most important feature influencing the effective discretionary fiscal policy is the time factor. The planned measures must be taken in due time.

Looking back at the fiscal policy implemented in Latvia during the last ten years one can conclude that the fiscal policy measures were not effective. This especially refers to the fiscal policy at the time of intensive crediting in the real estate market and a rapid increase of inflation. According to the author it was the time when the government should have taken efficient activities to stabilize the situation using such fiscal instruments as imposing the personal income tax on capital gains and using the property tax to regulate the market and to restrict speculative activities with real estate and to a certain extent increasing the indirect taxes to restrict consumption.

An inconsiderate government financial policy necessarily leads to the malicious tax evasion and the decrease of tax revenues which makes the situation worse as a whole. The government was forced to take a loan which increased the budget deficit. The situation becomes more complicated if in the country there is an inefficient tax collection and a wide-spread illegal economy which is increasing if the tax burden is too high.

Forming the state budget for the year 2011 the government tried to take into account the requirements and proposals of the international creditors and, consequently, it meant further consolidation of the state budget for about 300 million lats. After ardent debates the government made a decision about the consolidation methods and, starting from January 1, 2011 several amendments to the laws on finance came into effect.

The amendments to the law on real estate tax have been made stipulating a higher tax rate on housing and retaining the progressiveness, already established in the law as well as specifying the tax application. The excise duties on particular oil products and alcoholic drinks have been increased and the amendments to the law on VAT tax have been made which totally increases the payments of this tax. Besides, we must especially emphasise the fact that the rate of the compulsory state social insurance contributions for the employees has been increased to 35.09% which was done for improvement of the situation in the social budget. At the same time the rate of personal income tax has been reduced by one point of a per cent and now it represents 25%. Thereby the taxation has undergone serious reforms.

Analyzing the tax income of the previous year the author draws a conclusion that the changes, which have been made, are not quite substantiated.

Analyzing the execution of the tax collection plan of the year 2010 we can conclude that the plan of both employment taxes, i.e. personal income tax and social contributions, has not been executed and this is the proof that the problem is in the area of employment where we can see several influencing factors: unemployment, illegal employment, 'envelope wages', low wages, etc. In this connection we must say that the reduction of the personal income tax to 25% from January 1, 2011 was a positive decision because according to the author the increase from 23% to 26% in 2010 was not economically substantiated and did not justify itself. Nevertheless, there is some doubt about the increase of the social contributions from 9% to 11% in 2011, because the plan of the year 2010 was not executed due to the above mentioned factors.

The state socio economic development is made more difficult because already in February the government was to consolidate the accepted budget by 50 million lats, which created a new wave of economic and social tension. The author considers that it is completely unacceptable that already at the beginning of the year the amendments to the budget are made, which were earlier predicted, because the international creditors have already previously had objections to the consolidation measures. It was clear that additional measures would have to be taken and, therefore, they had to be included when planning the budget for the year 2011. The present situation can be assessed as "the change of the rules of the game in the middle of the game", because several government proposals have already been worked out which could come into effect in two or three months.

The author completely agrees with the viewpoint that a lot of the above mentioned problems were not solved at the right time. One of the substantiations and vivid examples is a real estate tax which was outside the measures of the tax regulation, i.e. the tax was not imposed on housing and the tax on the profit from the deal in the real estate market was rarely paid. The result was the boom of the real estate.

One more example is the personal income tax which was mainly on the wages without taking into account the fact that the typical income of the rich people was dividends and income from deposits. Consequently, the social justice was not observed and the people with low income had a substantially bigger tax burden than the people with high income. Application of the base rate of the personal income tax had been very narrow for a long time, which fundamentally intensified the formation of the society layers.

The author agrees that there is no a similar solution to all cases and the method of approach depends on the real situation in the country: in the economy and society. The most important point is a complex and timely action which is based on a thorough analysis, excluding the political factors in the decision-making as much as possible.

The tax policy must not be adopted and implemented apart from all financial and budget processes in the country. In Latvia it is necessary to improve the quality and effectiveness of financial reforms including taxes based on economic calculations and substantiated forecasts, excluding the influence of political factors as much as possible. It is not acceptable to make amendments to the budget at the beginning of the year thus causing an adverse effect on the production and social sphere. The tax policy must include the principle of flexibility which was already tested long ago and which means a timely response to the changes in economy.